



LEDELSE AF DAGTILBUD UNDER FORANDRING

– EN UNDERSØGELSE AF LEDELSESSTRUKTUR OG LEDERFAGLIGHED PÅ DAGTILBUDSOMRÅDET



VÆKSTHUS FOR LEDELSE

LEDELSE AF DAGTILBUD UNDER FORANDRING

– EN UNDERSØGELSE AF LEDELSESSTRUKTUR OG LEDERFAGLIGHED PÅ
DAGTILBUDSOMRÅDET

@ Væksthus for Ledelse
Oktober 2007

PROJEKTLEDELSE:

Dorthe Nørgaard, KL
Jørn Kjølseth Møller, BUPL

PROJEKTGRUPPE:

Camilla Hagelund, KL
Lise Balslev, KL
Mikael Wennerberg Johansen, BUPL

REDAKTION:

Ola Jørgensen, Klartekst

PRODUKTION:

Mette Mørch

GRAFISK DESIGN:

www.b14.dk

TRYK:

Arco Grafisk A/S

1. udgave: Oktober 2007

ISBN: 978-87-92002-47-1

ISBN: 978-87-92002-49-5-pdf

Se www.vaeksthusforledelse.dk for fyldig dokumentation af undersøgelsens resultater og en elektronisk version af rapporten.

LEDELSE AF DAGTILBUD UNDER FORANDRING

– EN UNDERSØGELSE AF LEDELSESSTRUKTUR OG LEDERFAGLIGHED PÅ
DAGTILBUDSOMRÅDET



VÆKSTHUS FOR LEDELSE

INDHOLD

FORORD	6
SAMMENFATNING	8
KAPITEL 1: DAGTILBUD UNDER FORANDRING	16
Den pædagogiske opgave	16
Øget fokus på ledelse	17
Ledelsesopgaven under forandring	20
Lederfaglighed og lederudvikling	21
KAPITEL 2: MODELLER FOR LEDELSE AF DAGTILBUD	26
Traditionel institutionsledelse	29
Sammenlagt institutionsledelse	30
Netværksledelse	33
Områdeledelse	38
Distriktsledelse	44
Modellernes muligheder og udfordringer	48
KAPITEL 3: TVÆRGÅENDE PROBLEMSTILLINGER	50
Roller og relationer	51
Bæredygtighed	56
Faglig udvikling	58
Variation	61
Indflydelse	65
Det politiske beslutningsgrundlag	68
KAPITEL 4: ÆNDRINGSPROCESSER	70
Beslutning og gennemførelse	70
Seks opmærksomhedspunkter	71
Gode råd til processen	76

KAPITEL 5: LÆRING FRA SKOLE- OG ÆLDREOMRÅDET	78
Større enheder	78
Lederroller og ledelsesopgaver	79
Lederfaglighed og -udvikling	80
Teamledelse	81
Driftsformer	82
 SÅDAN ER PROJEKTET GENNEMFØRT	 84
Udvikling af begreber	84
Landsdækkende undersøgelse	84
Kvalitative interview	85
Interessentseminarer	85
Spejling i skole- og ældreområdet	86
Dokumentation og formidling	86
 LÆS MERE OM LEDELSE	 88
 OM VÆKSTHUS FOR LEDELSE	 90

FORORD

Kommunerne er godt i gang med at følge opgave- og strukturreformen til dørs med deres egen reform af ledelsesstrukturen på dagtilbudsområdet. To ud af tre kommuner har besluttet eller har planer om at ændre deres ledelsesstruktur på dagtilbudsområdet.

Der er mange gode grunde til at sætte fokus på behovet for at udvikle ledelse, organisering og opgaveløsning. Øgede krav til kvalitet og dokumentation i de offentlige ydelser, effektiv anvendelse af knappe ressourcer og skærpet konkurrence om arbejdskraften er blot nogle af dem. Det er en udvikling, man ikke blot finder på dagtilbudsområdet, men i det meste af den offentlige – og private – sektor.

Sammenlægninger, netværksledelse, områdeledelse og distriktsledelse er nogle af de typiske svar, kommunerne giver på tidens udfordringer. Mange kommuner har de sidste fem år pragmatisk undersøgt og afprøvet forskellige varianter og kombinationer af disse ledelsesmodeller.

Væksthus for Ledelse har i dette projekt samlet og struktureret en række af de indhøstede erfaringer med at udvikle nye modeller for ledelse på dagtilbudsområdet. Det er blandt andet sket gennem analyse af ca. 35 ledelsesforsøg, en spørgeskemaundersøgelse til kommunale børne- og ungechefer samt interview med en bred kreds af aktører på området.

Formålet med projektet og denne rapport er at formidle undersøgelsens viden og resultater – til inspiration for kommunalpolitikere, forvaltningschefer, forældrebestyrelser, institutionsledere og medarbejdere, som selv står foran eller midt i ændringer i ledelsesstrukturen.

En af projektets konklusioner er, at der er brug for at udvikle en fælles forståelse af de muligheder og udfordringer, der ligger i de forskellige ledelsesstrukturer. Den forståelse kan kun tilvejebringes gennem en dialog mellem alle de involverede parter på dagtilbudsområdet. Det er vores håb med denne rapport at bidrage til en sådan dialog og at den vil føre til velovervejede beslutninger om, hvordan dagtilbudsområdet fremover skal ledes og organiseres i den enkelte kommune.

Væksthus for Ledelse vil gerne takke de mange, som med stort engagement har bidraget til projektet med deres viden og erfaringer.

Væksthus for Ledelse

Lars Holte, KL, Formand

Kim Simonsen, KTO, Næstformand



SAMMENFATNING

I disse år er der en strukturændring i gang i kommunernes måde at organisere og lede dagtilbud til børn i alderen 0 til 6 år på. Den traditionelle struktur med at lade én leder og én souschef stå i spidsen for en institution er gradvist på vej ud til fordel for en mangfoldighed af alternative ledelsesstrukturer.

Undersøgelsen af dette opbrud viser, at kommunerne især afprøver varianter og blandinger af følgende fire modeller:

- **Sammenlagt institutionsledelse** – det vil sige sammenlægning af to eller tre (nabo)institutioner under samme ledelse. Det vil sige, at man fastholder en traditionel ledelsesstruktur med én institutionsleder og én souschef, men skaber et større institutionsmiljø.
- **Netværksledelse** – det vil sige et forpligtende samarbejde mellem institutioner – enten inden for samme område (0-6 år) eller i tværgående netværk, det vil sige netværk, der går på tværs af institutionstyper (0-18 år). Hver institution fastholder således egen leder og eget budget, og lederne af de enkelte institutioner indgår i et sideordnet ledelsessamarbejde. Det forpligtende samarbejde indebærer, at institutionerne puljer en del af deres respektive ressourcer til fælles aktiviteter.
- **Områdeledelse** – det vil sige fælles ledelse på 0-6-års-området, hvor der er ansat én områdeleder for en række daginstitutioner (eventuelt også dagplejen). Hver institution udgør således en afdeling under områdeinstitutionen. Hver afdeling har egen daglig leder, mens områdelederen har det overordnede ansvar herunder blandt andet for det fælles budget.
- **Distriktsledelse** – det vil sige fælles ledelse af forskellige institutionstyper, fx daginstitutioner, fritidshjem/-klub, SFO og skole. Modellen indebærer, at der er ansat en fælles distriktsleder med det overordnede ansvar for distriktsinstitutionen. Hver afdeling under distriktsinstitutionen har egen daglig leder, og distriktsinstitutionen har ét fælles budget.

Kommunernes indre ledelsesreform

Projektets kortlægning af de igangværende og planlagte kommunale ændringer af ledelsesstrukturen på dagtilbudsområdet er gennemført i februar 2007. Den viser blandt andet:

- At to ud af tre kommuner har truffet beslutning eller har planer om at indføre strukturændringer i hele eller dele af kommunen. Kommuner, der ikke har besluttet en strukturændring, angiver ofte som begrundelse, at kommunen endnu ikke har haft tid eller ønsker at gennemføre en mere grundig beslutningsproces.
- At kommuner, der har besluttet eller planlægger at indføre nye ledelsesstrukturer, ofte anvender flere modeller samtidig. De låser sig ikke fast på én model for hele kommunen.
- At strukturændringerne domineres af to tendenser. Den ene er sammenlægning af daginstitutioner til større – fx aldersintegrerede – institutioner. Den anden er etableringen af fælles ledelsesstrukturer i form af fx områdeledelse for en række dagtilbud.
- At styrket ledelse er kommunens væsentligste målsætning for de ønskede ændringer. Især er der fokus på at styrke den faglige ledelse og dermed varetagelsen af kerneopgaven. En anden udbredt målsætning er en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne, det vil sige mere kvalitet for pengene. Kun i meget få tilfælde ses strukturændringerne som et alternativ til blot at nedlægge institutioner.
- At kommunerne oplever afklaring og udvikling af de ledelsesfaglige kompetencer som en af de største udfordringer. Blandt de øvrige udfordringer fremhæves: at skabe motivation og opbakning blandt medarbejdere og forældre til ændringsarbejdet, at afklare rollefordelingen mellem de nye ledelsesniveauer samt at etablere en god samarbejdskultur mellem de forskellige personalegrupper.
- At initiativet til at ændre ledelsesstrukturen i fire ud af fem tilfælde kommer fra kommunens administrative ledelse. Selve beslutningsprocessen varierer dog meget. I nogle kommuner er den åben, i andre lukket. Nogle kommuner implementerer den nye ledelsesstruktur i ét hug, andre går mere gradvist frem.

Bæredygtighed på dagsordenen

Det fælles træk i denne udvikling er en øget koncentration af den overordnede ledelse af institutionerne på dagtilbudsområdet. Det betyder større enheder, mere komplekse ledelsesopgaver og mere differentierede lederroller alt efter, hvor man er placeret i institutionsstrukturen.

Udviklingen afspejler de stigende krav til ledelsen af dagtilbud og dermed også til lederfagligheden hos dem, der skal varetage den. På den ene side stiller udgiftspresset på de offentlige velfærdsområder i kommunerne krav om at anvende ressourcerne mere effektivt – også på dagtilbudsområdet. På den anden side vokser kravene til kvaliteten i de pædagogiske kerneydelser. De kommunale dagtilbud er således i dag ikke længere alene et tilbud om dagpasning, men handler også om børns læring og udvikling. Det udmønter sig blandt andet i ny lovgivning med krav om pædagogiske læreplaner, børnemiljøvurderinger, sprogvurderinger, fokus på udsatte børn og integration af nydanskere.

Derfor er institutionernes bæredygtighed – såvel fagligt og økonomisk som ledelsesmæssigt – kommet på dagsordenen. Småt er ikke altid godt nok. Det er blevet nødvendigt med større institutionsenheder for at kunne imødekomme de nye og mere komplekse udfordringer på dagtilbudsområdet.

Nye lederprofiler

Strukturændringerne afspejler både nye ledelsesidealer og en ændret styringslogik. På den ene side tildeles institutionsledelsen større ansvar og råderum, på den anden side afkræves lederen et større medansvar for at realisere kommunens samlede børne- og ungepolitik. Derfor må lederne være i stand til mere selvstændigt at træde i karakter over for medarbejderne. Lederens traditionelle rolle som den første blandt ligemænd er ved at være fortid.

Samtidig indebærer ændringerne en hierarkisering af ledelsesstrukturen, hvor der etableres to klart definerede ledelsesniveauer og lederroller. Den øverste institutionsleder – lederen af en sammenlagt institution eller en område- eller distriktsinstitution – skal have en ledelsesprofessionel indstilling, kunne lede gennem ledere samt evne at reflektere over dagtilbudsområdets rolle og placering i den samlede kommunale velfærdsservice. Omvendt skal lederne på det nære ledelsesniveau kunne indgå direkte i det daglige pædagogiske arbejde og udøve faglig sparring og coaching af medarbejderne. Men de skal også indgå loyalt i et ledelsesteam sammen med den overordnede institutionsleder.

Udviklingen af forskellige lederprofiler og lederfagligheder betyder, at lederudvikling og -uddannelse må gribes forskelligt an. På alle ledelsesniveauer er det dog vigtigt at sikre en øget lederfaglighed. Det kan dels ske gennem systematisk lederuddannelse på fx diplom- og masterniveau, dels ved at understøtte den praksisrelaterede lederudvikling fx via netværk og coaching.

At vælge den rette struktur

De alternative ledelsesmodeller repræsenterer forskellige strategier på vejen mod en ny måde at drive og udvikle dagtilbud til børn i alderen 0 til 6 år på.

Derfor er det afgørende, at kommunen vælger en ledelsesstruktur og en organisering af dagtilbuddene, der er i overensstemmelse med prioriteringerne i kommunens børne- og ungepolitik. Strukturen og organiseringen bør også være i overensstemmelse med kravene og forventningerne til den pædagogiske kerneydelse og med omsorgen for børnene i kommunens dagtilbud – og hvad der ellers måtte være af lokale mål og ønsker.

På tværs af de undersøgte ledelsesmodeller er der fem gennemgående temaer, man i kommunen med fordel kan tage stilling til, inden man lægger sig fast på en bestemt ledelsesstruktur. Temaerne kan fx indgå i arbejdet med at formulere et beslutningsgrundlag for strukturændringer på dagtilbudsområdet.

- **Roller og relationer:** En ny struktur forandrer roller og relationer på den enkelte institution såvel som mellem institutionen og forvaltning. Det er vigtigt, at kommunen gør sig klart, hvilke roller og relationer den ønsker at fremme i en ny struktur og hvordan. Der vil fx typisk være brug for at styrke lederfagligheden og evnen til at lede i et team. Samtidig skal kommunikationsvejene mellem de forskellige niveauer og aktører tænkes igennem på ny.
- **Bæredygtighed:** Større enheder skaber fagligt, ledelsesmæssigt og økonomisk en række nye muligheder. Blandt fordelene ved større enheder kan være mere dedikeret ledelseskraft, bedre muligheder for at udvikle de faglige miljøer samt en udvidet og differentieret service. Der findes dog ingen objektive mål for, hvornår en enhed er bæredygtig – det må vurderes lokalt i den enkelte kommune.

- **Faglig udvikling:** Det er vigtigt at overveje, hvordan en ny struktur skal og kan påvirke den faglige udvikling – om man fx vil styrke mono- eller tværfagligheden. At vælge områdeledelse kan være en metode til at bringe dagtilbud ledelsesmæssigt "på niveau" med skoleområdet. Omvendt kan princippet om at sætte barnet i centrum tilsige en distriktsledelse, hvor ledelsen bedre kan fokusere på en sammenhængende faglig indsats fra 0 til 18 år.
- **Variation:** Det er vigtigt at overveje, i hvilken udstrækning en ny struktur skal kunne rumme variationer i blandt andet pædagogiske tilgange og driftsformer og fx åbne for forskellige ledelsesmodeller i land- og bydistrikter. På den ene side er der behov for at skabe sammenhæng, helhed og gode overgange. På den anden side skal kommunen undgå at kvæle mangfoldighed og kreativitet gennem alt for rigid harmonisering.
- **Indflydelse:** Strukturændringen vil også påvirke organerne for bruger- og medarbejderindflydelse. Det er vigtigt at overveje og tydeliggøre, hvordan såvel medarbejder- som forældreindflydelsen kan udvikles og styrkes i en ny struktur med en generelt stærkere ledelse. Det gælder ikke kun i den nye struktur, men også i den proces, hvor den skal besluttes og gennemføres.

Struktur er ikke nok

Arbejdet er derfor heller ikke gjort med blot at beslutte og implementere nye ledelsesstrukturer samt stille nye krav til lederne på dagtilbudsområdet.

Kommunernes hidtidige erfaringer med konkrete forandringsprocesser viser tværtimod, at de nye ledelsesstrukturer først lykkes og får deres fulde virkning, når der efterfølgende og vedholdende arbejdes koncentreret med at udnytte mulighederne i ledelsesstrukturene. Ændret ledelse og organisering af dagtilbud virker først, når både medarbejdere og forældre forstår og bakker op om de ændrede ledelsesforhold og den nye samarbejdskultur.

Det handler ikke kun om, at lederne selv skal tilkæmpe sig den nødvendige legitimitet. Også forvaltningen og kommunens politiske ledelse skal følge op på strukturændringerne. De skal først og fremmest sikre, at alle de nye ledere har et afklaret og tilstrækkeligt ledelsesgrundlag samt løbende støtte lederne i deres virke og udvikling som professionelle ledere.

Undersøgelsens metoder

Projektet har omfattet et større udrednings- og undersøgelsesarbejde og en række forskellige både kvantitative og kvalitative metoder. Forløbet er illustreret i figur 1 og beskrevet grundigere på side 84 og på www.vaeksthusforledelse.dk.

Gennem hele projektets forløb har en faglig referencegruppe bistået projektgruppen med faglige råd og sparring. Gruppen har bestået af lektor Dorthe Pedersen (CBS), professor Kurt Klaudi Klausen (Syddansk Universitet) og konsulent Søren Smidt (CVU-København).

Figur 1. Projektforløbet

Foranalyse

Gennemgang af ca. 35 kommunale ledelsesforsøg



Spørgeskemaundersøgelse

– blandt direktører/chefer på dagtilbudsområdet i de nye kommuner.
Identificering af udviklingstendenser



Kvalitative interview

– med forvaltningsrepræsentanter, institutionsledere, medarbejdere og forældre i syv kommuner



Interessentseminarer

– tre seminarer med deltagelse af over 100 repræsentanter fra 30 kommuner.
Kvalificering af datamateriale og yderligere dataindsamling



Spejling i skole- og ældreområdet

Fokusgruppe med repræsentanter fra skole- og ældreområdet



Afrapportering og formidling

Rapportens opbygning

Rapporten er inddelt i fem kapitler, der behandler forskellige sider af udviklingen på dagtilbudsområdet med afsæt i projektets overordnede tema: Forandringer i ledelsesstrukturen og lederfagligheden på dagtilbudsområdet.

- I **første kapitel** skitseres de senere års udvikling i ledelsesstrukturen og lederfagligheden samt kravene hertil. Det påpeges, hvordan ændringerne i ledelsesopgaven afspejler de stigende krav til ledelsen af dagtilbud.
- I **andet kapitel** præsenteres undersøgelsens systematisering af ledelsesmodeller. Hver model er beskrevet ud fra dens rammer og indhold, formål, muligheder og udfordringer.
- I **tredje kapitel** gennemgås en række temaer eller udfordringer, der går igen, uanset hvilken ledelsesstruktur man vælger. Temaerne er afgørende at tænke igennem, når man skal etablere beslutningsgrundlaget for valg af ledelsesstruktur.
- I **fjerde kapitel** bearbejdes kommunernes erfaringer fra de processer, hvor de nye ledelsesstrukturer beslattes og strukturændringerne gennemføres.
- I **femte kapitel** trækkes en række paralleller til tilsvarende erfaringer på skole- og ældreområdet, og der påpeges ligheder og forskelle.



KAPITEL 1: DAGTILBUD UNDER FORANDRING

Den pædagogiske opgave

Grundlaget for det pædagogiske arbejde med børn i dagtilbud er dagtilbudsloven (Lov om dag-, fritids- og klubtilbud mv. til børn og unge), som Folketinget vedtog i juni 2007. Den erstatter tidligere bestemmelser i serviceloven og samler således reglerne for dagtilbud, fritidstilbud og klubtilbud i én ny og samlet lovgivning. Dermed er der skabt et selvstændigt lovgrundlag for de regler, der regulerer dagtilbud til børn i kommunerne.

Ifølge lovens formål skal børn i dagtilbud sikres et fysisk, psykisk og æstetisk børnemiljø, som fremmer deres trivsel, sundhed, udvikling og læring. Det enkelte dagtilbud skal i samarbejde med forældrene give børn omsorg og understøtte det enkelte barns alsidige udvikling og selvværd samt bidrage til, at børn får en god og tryk opvækst.

Med loven lægges der særlig vægt på, at det enkelte dagtilbud skal fremme børns læring og udvikling af kompetencer gennem oplevelser, leg og pædagogisk tilrettelagte aktiviteter, der giver dem mulighed for fordybelse, udforskning og erfaring. I det enkelte dagtilbud skal der ligeledes gives børnene medbestemmelse, medansvar og forståelse for demokrati. Derfor skal dagtilbuddet som led heri bidrage til udvikling af børns selvstændighed, evner til at indgå i forpligtende fællesskaber og samhørighed med og integration i det danske samfund.

Dertil kommer, at dagtilbuddene i samarbejde med forældrene skal sikre en god overgang til skolen ved at udvikle og understøtte grundlæggende kompetencer og lysten til at lære. Det enkelte dagtilbud skal i samarbejde med skolerne ligeledes skabe en sammenhængende overgang til skole og fritidstilbud.

Loven understreger således, at der skal være fokus på det pædagogiske indhold i hverdagen i de pædagogiske institutioner. Det offentlige dagtilbud er ikke blot et pasningstilbud i dagtimerne – og dermed ikke blot en arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning til gavn for forældrenes deltagelse på arbejdsmarkedet.

Dagtilbud handler også om at skabe trygge rammer for børns opvækst og udvikling – med fokus på børns dannelse, læring og socialisering. Loven lægger med andre ord op til et helhedssyn på barnet og dets udvikling og lægger vægt på kvaliteter som medbestemmelse, medansvar og forståelse af betydningen af demokrati. Dermed markeres betydningen af at opfatte barnet som et individ med personlige, sociale og kulturelle behov og rettigheder, der skal høres og inddrages i arbejdet i institutionerne.

Det markerer ligeledes en stigende offentlig interesse for børns vilkår som helhed. Børns opvækst er ikke kun forældrenes ansvar, men i stigende omfang også et offentligt anliggende.

Denne udvikling har betydet, at der især fra regeringens og Folketingets side i de senere år er udvist stigende interesse for at regulere indholdet i og kvaliteten af den pædagogiske virksomhed på dagtilbudsområdet og ikke blot holde snor i økonomi og ressourcer.

Det har ført til en række lovgivningsinitiativer. Dagtilbudsloven er blot det seneste i rækken, der fokuserer på en indholdsmæssig styring af dagtilbuddene. Af andre initiativer fra de senere år kan nævnes:

- pædagogiske læreplaner
- børnemiljøvurderinger
- sprogvurderinger.

Senest er kvalitet i dagtilbud blevet et af omdrejningspunkterne i regeringens kvalitetsreform. Emnet har sågar indgået i Globaliseringsrådets overvejelser om det danske samfunds fremtidige muligheder i en globaliseret international økonomi, hvor kompetente medarbejdere bliver en afgørende konkurrencefaktor.

Øget fokus på ledelse

En rød tråd i rækken af politiske initiativer er den stigende betydning, der tillægges god ledelse af institutionerne – herunder ledelsens ansvar for at sikre den nødvendige kvalitet i løsningen af den pædagogiske opgave. Dagtilbudsloven tildeler eksplicit ledelsen af dagtilbud et sådant ansvar for kvalitet og kvalitetsudvikling. Ledelsen har også fået ansvar for at sikre, at der udarbejdes pædagogiske læreplaner i samarbejde med forældrebestyrelsen. Regeringens kvalitetsreform kommer også i høj grad til at handle om, hvordan der kan skabes øget kvalitet i kerneydelserne på dagtilbudsområdet gennem bedre ledelse og organisering af dagtilbudsområdet.

Tankegangen i det øgede fokus på ledelse er, at god ledelse af dagtilbud skaber udviklende og attraktive arbejdspladser med øget faglighed til følge. Det betyder større kvalitet i løsningen af den pædagogiske opgave og dermed gladere børn og mere tilfredse forældre. Ledelsesopgaven og -udfordringen bliver derfor at udstikke den strategiske kurs samt engagere og motivere medarbejderne til en forøget indsats, så forældrene oplever en høj kvalitet i vuggestuer, dagpleje og børnehaver.

Større enheder

Hvilken institutionsstruktur er det så, der skal ledes og forandres? Dagtilbudsområdet har længe været domineret af mange og ofte små institutioner. Tabel 1 viser, at frem til år 2000 voksede antallet af institutioner – blandt andet som en konsekvens af et øget behov for dagtilbud under 90'ernes højkonjunktur. Det er også i dette årti, at dækningsgraden på 3-5-års-området nåede 95 procent, så næsten alle børn i aldersgruppen nu går i et offentligt dagtilbud (Nyt fra Danmarks Statistik, 2007).

Efter år 2000 er udviklingen i det samlede antal institutioner på 0-6-års-området stagneret. Det dækker over en tydelig forskydning mellem de enkelte institutionstyper. Antallet af aldersintegrerede institutioner er således fortsat med at vokse, mens antallet af børnehaver og især vuggestuer er faldet markant. Det er ét af mange udtryk for den strukturændring, der er godt i gang på dagtilbudsområdet, hvor vuggestuer og børnehaver lægges sammen til aldersintegrerede institutioner.

Tabel 1: Antal institutioner på dagtilbudsområdet 1990-2005

Institutioner	1990	1995	2000	2005
Vuggestuer	697	611	566	486
Børnehaver	2.098	2.285	2.576	2.321
Integrerede	1.043	1.483	1.771	1.912
I alt	3.838	4.379	4.913	4.719

Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken, København 2007

Et markant træk ved udviklingen på dagtilbudsområdet i disse år er derfor, at der etableres større enheder, således at flere tidligere selvstændige daginstitutioner får fælles institutionsledelse. Det sker enten ved direkte sammenlægninger af institutioner eller ved at ledelsesstrukturen koncentrerer sig i distrikts- og områdeledelser.

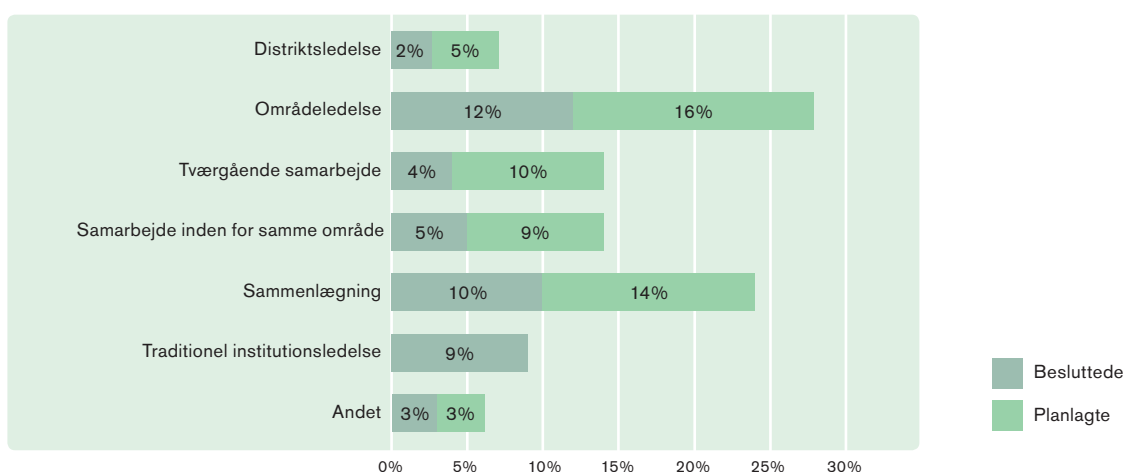
Sideløbende har der været en mindre tendens til at danne netværk på dagtilbudsområdet. Netværksledelse er indført både inden for 0-6-års-området og på tværs af institutionstyper på hele 0-18-års-området. I modsætning til distrikts- og områdeledelse er netværksledelse en organiseringsform, der er præget af flad struktur.

Bevægelsen mod større ledelsesmæssige enheder kan ses som et udtryk for, at dagtilbudsområdet efterhånden er en fuldt udbygget og integreret del af den offentlige service over for borgerne. Det begrundes, at kommunen nu sætter stærkere fokus på kvaliteten i den pædagogiske kerneydelse og på strukturen og organiseringen af de kommunale dagtilbud.

Forandringer i ledelsesstrukturen er derfor i dag kommet på dagsordenen i de fleste danske kommuner. Projektets spørgeskemaundersøgelse blandt de nye kommuner viser således, at to ud af tre kommuner har besluttet eller har planer om at gennemføre ændringer i ledelsesstrukturen på dagtilbudsområdet i hele eller dele af kommunen.

Fordelingen mellem besluttede og planlagte ændringer fremgår af figur 2. Figuren viser også, at det især er sammenlægninger af institutioner og indførelse af områdeledelse, som er i kommunernes fokus.

Figur 2. Besluttede og planlagte ledelsesstrukturer



Note: I undersøgelsen er der spurgt til kategorierne "Tværgående samarbejde" og "Samarbejde inden for samme område". Disse to ledelsesstrukturer kaldes i rapporten for "Netværksledelse, samme område" og "Netværksledelse, tværgående".

Kilde: Væksthus for Ledelse (2007): Styrket ledelse gennem nye ledelsesstrukturer – en delundersøgelse.

Sigtet med de igangværende ændringer i ledelsesstrukturen er ifølge kommunerne:

- at styrke ledelsen af daginstitutionerne
- at fremme kvaliteten i dagtilbud
- at skabe en større faglig og ressourcemæssig bæredygtighed i institutionsstrukturen
- at skabe en bedre sammenhæng til øvrige tilbud til børn og unge på 0-18-års-området.

En stærk drivkraft i udviklingen er, at der i dag stilles andre krav til ledelse af dagtilbud end tidligere. Ledelsesopgaven er vokset, fordi en række økonomisk-administrative opgaver er flyttet ud fra den centrale forvaltning. Opgaven er også indholdsmæssigt blevet mere kompleks, idet dagtilbudsområdet har fået tilført nye

opgaver og målsætninger blandt andet som følge af ny lovgivning og ændringer i aftaler og overenskomster. Som eksempler på nye opgaver kan nævnes: Ny Løn, medarbejderudviklingssamtaler, virksomhedsplaner, vedligeholdelse af bygninger, udarbejdelse af pædagogiske læreplaner, børnemiljø- og sprogvurderinger og meget mere.

Ændringerne i ledelsesopgaven afspejler samtidig de forskellige og sammensatte målsætninger, der i dag præger dagtilbudsområdet. Det offentlige dagtilbud er ikke blot et offentligt tilbud til borgerne om at få pas-set deres børn, mens de er på arbejde. Det handler også om børnenes læring og udvikling, socialisering til voksenlivet og et demokratisk samfund – samt om at forfølge målsætninger såsom at integrere nydanskere, bryde den negative sociale arv og støtte sårbare børn i hverdagen.

Ledelsesopgaven under forandring

De igangværende ændringer i ledelsesstrukturen er et brud med den udviklingsmodel og de ledelsesformer, der har domineret dagtilbudsområdet, siden det blev etableret som et offentligt ansvarsområde i begyndelsen af 1970'erne.

Udviklingsmodellen har hidtil været kendetegnet ved en langsom organisk vækst i institutionsstrukturen. Antallet af institutioner er vokset i takt med børnetallet og de øgede dækningsgrader. Ledelsesstrukturen har stort set været den samme i hele perioden, når man ser bort fra ændringen af den tidligere stedfortræder til souschef.

Ændringerne i ledelsesstrukturen repræsenterer ikke bare en ny organisering af ansvar, kompetencer og arbejdsdeling i ledelsesteamet. De er først og fremmest udtryk for en ændret styringslogik, hvor kommunerne på den ene side giver de decentrale ledere et større spillerum, og på den anden side forventer deres loyalitet og initiativ, så de fastsatte mål kan opfyldes inden for de udstukne rammer. Det forudsætter en ændret og mere professionel ledelseskultur hos lederne på dagtilbudsområdet.

Lederne bliver dermed frontfigurer i den fortsatte udvikling af den offentlige velfærdsservice. Det handler om at udvikle god institutionsledelse ved at formulere et klart og tydeligt ledelsesgrundlag for institutionslederne. Samtidig skal lederne sikres en lederudvikling og -uddannelse, der gør dem i stand til at opfylde de nye og skærpede krav.

De fleste af de nye ledelsesmodeller opererer med to klart definerede ledelsesniveauer: En overordnet og en daglig ledelse.

Den overordnede leder får en ny relation til den øvrige medarbejdergruppe gennem en klarere defineret lederrolle og et tydeligere ledelsesansvar. Det gælder ikke kun ved område- og distriktsledelse, men også ved

ledelse af større og sammenlagte daginstitutioner. En lignende forandring i relationerne kan man se blandt traditionelle institutionsledere i netværk, der igennem netværket får styrket deres personlige lederskab og lederkompetencer. Også de får i højere grad mulighed for at træde i karakter som ledere.

Omvendt kommer de daglige ledere i højere grad til at indgå mere direkte i udviklingen af det pædagogiske arbejde med børnene. De kommer dermed tættere på de øvrige pædagogiske medarbejdere i hverdagen. Samtidig forventes de at indgå loyalt i et ledelsesteam sammen med den øverste institutionsleder.

Lederfaglighed og lederudvikling

I en ændret ledelsesstruktur er det ikke længere tilstrækkeligt at have en solid pædagogfaglig indsigt og praksiserfaring for at kunne bestride ledelsesopgaven. Ledere af større sammenlagte institutioner, områdeinstitutioner og distriktsinstitutioner skal i dag også have:

- en dyb indsigt i ledelse og organisation
- en ledelsesprofessionel indstilling
- en samfundsmæssig og politisk forståelse for dagtilbudsområdets rolle og placering i den samlede offentlige velfærdsservice
- sans for samspillet mellem de centrale aktører i det store fællesskab
- deres egen personlighed med i ledelsesarbejdet.

Væksthus for Ledelse har tidligere dokumenteret, at netop de personlige kompetencer er afgørende for udøvelse af god institutionsledelse – også på dagtilbudsområdet. I projektet "Ledere der lykkes", blev der identificeret fem kernekompetencer, som kendetegnede de særligt succesfulde ledere. Lederen skal blandt andet:

- have en veludviklet relationel forståelse
- kunne holde fast i egne grundværdier under pres
- være en tillidsvækkende sparringspartner for medarbejdere og ledelseskolleger
- turde gennemføre en konfronterende intervention i hverdagen
- insistere på at delegerede arbejdsopgaver til andre i den pædagogiske organisation.

Lederfaglighed

Professionel ledelse i en mere differentieret ledelsesstruktur forudsætter også en mere differentieret forståelse af de nye krav til lederfagligheden. Det betyder, at lederudvikling og -uddannelse må gribes forskelligt an for de respektive ledelsesfunktioner. Den leder, der har det overordnede ansvar for en områdeinstitution med flere forskellige typer af dagtilbud, 50 medarbejdere og et antal daglige ledere, har andre behov end den daglige leder af et medarbejderteam på 10 pædagogiske medarbejdere, der indgår mere direkte i udviklingen af det daglige arbejde med børnene.

Område- eller distriktslederen skal således først og fremmest:

- udvikle sine evner til at kunne lede gennem andre
- være i besiddelse af et analytisk og strategisk overblik, der skaber sammenhæng i den pædagogiske organisation og i brugen af medarbejderressourcer
- sikre opfyldelsen af de overordnede mål for den pædagogiske virksomhed
- udvikle gode relationer mellem egen organisation og fx forældre, forvaltning og politikere samt andre institutioner på børne- og ungeområdet.

Den daglige leder vil derimod blive mødt med et stigende krav om:

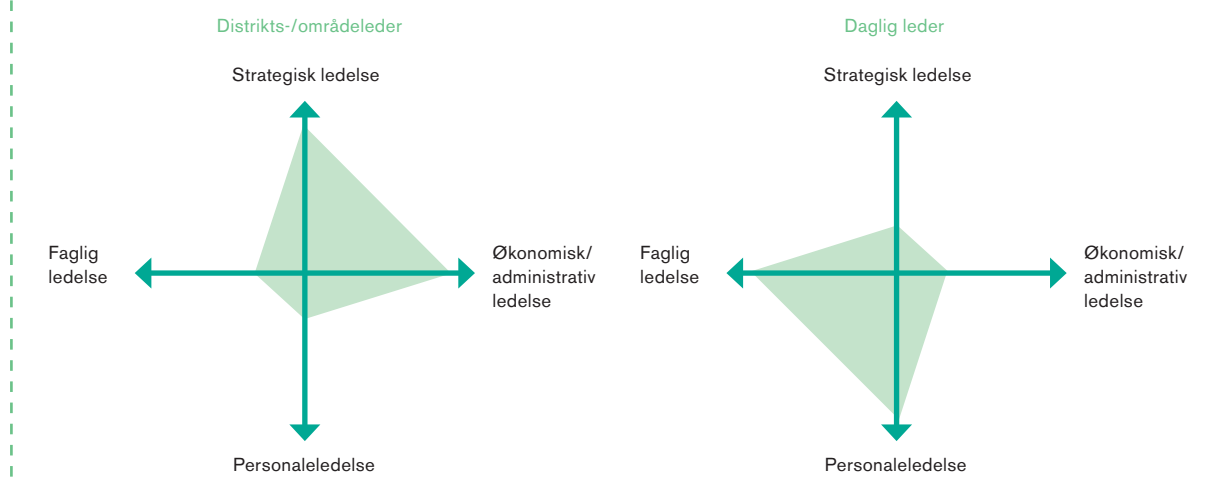
- gennem sin pædagogiske ledelse og personaleledelse at kunne yde den nødvendige faglige sparring og coaching af medarbejderne
- i væsentlige forhold at udgøre en rollemodel for børn og voksne i hverdagen
- at være synlig og lede sine medarbejdere i det daglige arbejde med børnene
- at udøve faglig og personalemæssig ledelse i overensstemmelse med de fælles visioner og retningslinjer, der er udstukket og aftalt i område- eller distriktsinstitutionens ledelse.

Et hensigtsmæssigt samspil mellem de to ledelsesniveauer afhænger i høj grad af en gensidig forståelse og respekt for hinandens arbejdsopgaver og kompetencer. På den ene side betyder det, at distrikts- eller områdelederen må tillade den daglige leder et spillerum for at udøve ledelse i hverdagen og samtidig være klar på krav og forventninger til denne. På den anden side må den daglige leder arbejde loyalt og konstruktivt i forhold til den samlede distrikts- eller områdeinstitution og være indstillet på at afgive fx administrative opgaver og modtage nye opgaver inden for fx pædagogisk udvikling.

Ved netværksledelse handler det for lederen i højere grad om at kunne indgå i et ligeværdigt samarbejde med respekt for andres forskellighed og andre fagligheder – ikke mindst, når der er tale om netværk, der går på tværs af institutionstyper. Desuden skal lederen i netværk formå at tænke strategisk på tværs af organisationer og se egen og andre institutioner i det fælles kommunale perspektiv.

Ledelsesopgaven inddeles traditionelt i fire opgaver: faglig ledelse, personaleledelse, økonomisk-administrativ ledelse og strategisk ledelse. Med det afsæt kan der tegnes to meget forskellige profiler for henholdsvis en distrikts-/områdeleder og en daglig leder. Figur 3 viser således, hvor tyngden i deres respektive ledelsesopgave ligger.

Figur 3. To forskellige lederprofiler



Lederudvikling og -rekruttering

De forskellige tyngdepunkter i ledelsesprofilerne rejser naturligt spørgsmålet om ledernes baggrund – såvel deres uddannelse og erfaring som de personlige kompetencer. Spørgsmålet bliver endnu vanskeligere at besvare, hvis man også medtænker, at nogle ledere skal spænde over flere forskellige faglige områder fx skole og dagtilbud. Skal distriktsledere per definition have en bestemt uddannelsesbaggrund, fx en pædagog- eller lærerfaglig baggrund, for at kunne bestride jobbet? Eller er den vigtigste forudsætning snarere en ledelsesprofessionel indstilling, relevant joberfaring og nogle mere personlige egenskaber?

Den stigende integration og koordinering af de kommunale tilbud på 0-18-års-området vil forstærke denne problematik. Flere og flere ledere vil nemlig skulle lede på tværs af forskellige fagligheder og dermed også andre faggrupper end den, de selv er rundet af.

Det er imidlertid uklogt på forhånd at give særlige faggrupper monopol på bestemte lederstillinger. I stedet bør man definere ledelsesindholdet i de nye og mere tværgående ledelsesfunktioner. Derefter kan man afveje, hvilke faglige og personlige kompetencer det kræver at bestride stillingen.

Under alle omstændigheder er det nødvendigt at sikre en stærkere lederfaglighed. Det kan både ske gennem en mere systematisk lederuddannelse og lederudvikling samt ved at rekruttere nye lederemner til de store institutionsområder i kommunerne.

Efterhånden er det bredt anerkendt, at område- og distriktsledere som minimum må efteruddanne sig på diplomniveau. Det er dog ikke i sig selv nok til at sikre, at lederne har de nødvendige kompetencer. Mange undersøgelser har påvist, at hovedparten af det, ledere kan, reelt stammer fra deres praktiske joberfaringer og i mindre omfang fra formelle lederuddannelser. Derfor er det også nødvendigt at sikre lederne en lederudvikling, hvor de bliver bedre i stand til at udnytte deres daglige lederpraksis som læringsrum.

En række af de vigtige kompetencer vurderes i undersøgelsen "Ledere der lykkes" som rekrutteringsspecifikke. Det vil sige, at de knytter sig så tæt til lederens personlige kompetencer, at de vil kræve en meget lang og intensiv lederudvikling at udvikle. Derfor skal man være ekstra på udkig efter dem i rekrutteringssituationen, lyder ræsonnementet.

I den sammenhæng er det også vigtigt at have fokus rettet mod forskellige former for førlederudvikling, så man sikrer et godt grundlag for den fremtidige lederrekruttering til de kommunale velfærdsområder. Med nye ledelsesstrukturer på dagtilbudsområdet skabes der i forhold til tidligere langt bedre muligheder for at udvikle kommende ledere via arbejdet i ledelsesteam.



KAPITEL 2: MODELLER FOR LEDELSE AF DAGTILBUD

Dette kapitel gennemgår fem forskellige modeller for ledelsesstrukturer, der har vist sig i projektets kortlægning af de faktiske ledelsesforhold i kommunerne.



Beskrivelserne nedenfor er idealtyper, der ikke tager hensyn til, hvorvidt børne- og ungeområdet er organiseret i en eller flere forvaltninger – eller hvordan forvaltning og institutioner i dag har fordelt opgaverne mellem sig. Begge dele spiller selvsagt i praksis en rolle for, hvordan man udformer og implementerer en ny ledelsesstruktur på dagtilbudsområdet.

Traditionel institutionsledelse	Sammenlagt institutionsledelse	Netværksledelse	Områdeledelse	Distriktsledelse
Leder og souschef – mindre enhed	Fusion af institutioner i en traditionel struktur	Ledelse gennem netværk	Fælles ledelse af ensartede institutionstyper	Fælles ledelse af forskellige institutionstyper
• Vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner. • Ledelse udøves af en institutionsleder i samarbejde med en souschef. • Én forældrebestyrelse for hver institution.	• Indebærer en sammenlægning af to eller flere institutioner til én større institution – ofte aldersintegreret. • Fastholdelse af traditionel ledelsesstruktur (leder, souschef og evt. afdelingsleder). • Én samlet forældrebestyrelse for institutionen.	• Samarbejde mellem ledere inden for samme område, fx 0-6-års-området, eller på tværs af forskellige institutionstyper, fx dagtilbud, SFO og skole. • Flad ledelsesstruktur med et sideordnet samarbejde. • Selvstændige forældrebestyrelser i hver af de deltagende institutioner.	• Tidligere selvstændige institutioner inden for samme område, fx 0-6-års-området, indgår som afdelinger i én ny områdeinstitution. • Den fælles ledelse af områdeinstitutionen udøves af en områdeleder i samarbejde med et antal daglige ledere. • Én fælles forældrebestyrelse og ét samlet budget.	• Tidligere selvstændige institutioner, fx dagtilbud og skole, indgår som afdelinger i én ny distriktsinstitution. • Den fælles ledelse af distriktsinstitutionen udøves af en distriktsleder i samarbejde med de daglige ledere af hver af afdelingerne i den nye institution. • Én fælles forældrebestyrelse og ét samlet budget.

Fælles begreber om struktur og roller

Der er mange betegnelser i spil, når det handler om nye ledelsesstrukturer. Projektet har valgt at introducere et bud på en fælles forståelsesramme. Den vil næppe vinde udbredelse i alle kommuner, men kan forhåbentlig anvendes, når vi taler sammen om nye ledelsesstrukturer på dagtilbudsområdet.

Projektet anvender følgende betegnelser for ledelsesstrukturerne og de tilhørende lederroller:

- Institutionsledelse er ledelse af enkeltstående eller sammenlagte institutioner.
- Netværksledelse indebærer et samarbejde mellem selvstændige institutioner.
- Områdeledelse er ledelse af tidligere selvstændige institutioner inden for samme område, som indgår som afdelinger i én ny områdeinstitution. Nogle kommuner betegner denne type ledelse distriktsledelse.
- Distriktsledelse er ledelse af tidligere selvstændige institutioner på tværs af institutionstyper. De tidligere selvstændige institutioner indgår som afdelinger i den nye distriktsinstitution.
- Daglig ledelse er ledelse af en enhed eller afdeling, der har en område-, distrikts- eller institutionsleder over sig. Daglig leder kaldes også ofte pædagogisk leder eller afdelingsleder.

I kapitlets figurer er daglig leder markeret med 

Alle andre lederroller har symbolet 

Traditionel institutionsledelse

Leder og souschef – mindre enhed

Modellens rammer og indhold

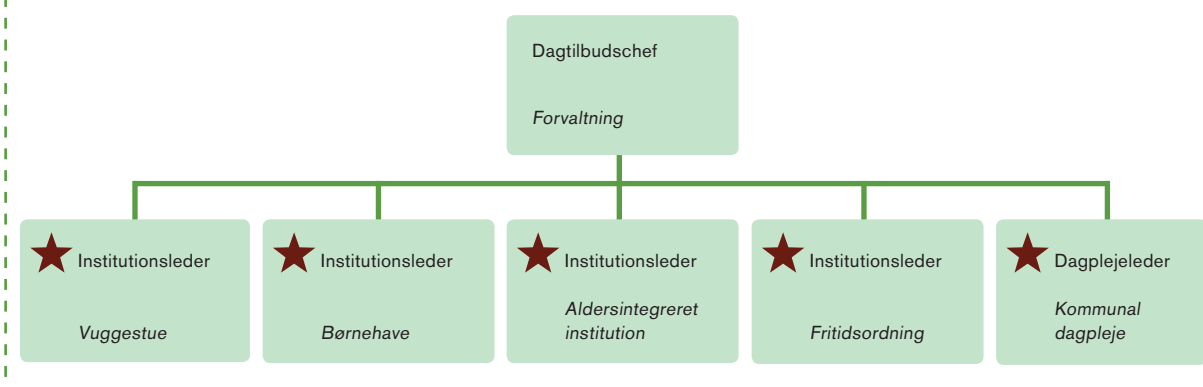
Traditionelt har daginstitutioner (børnehaver, vuggestuer og aldersintegrerede institutioner) været ledet af en institutionsleder, der i samarbejde med en souschef har udført ledelsesarbejdet med en stor grad af autonomi og ansvar for den daglige drift og udvikling af dagtilbuddet.

Dette selvstændige ledelsesansvar, der dækker alle de gængse ledelsesopgaver, har været delegeret og autoriseret fra kommunalbestyrelsen via forvaltningen til institutionslederne.

Konkret varetager institutionslederen i samarbejde med souschefen opgaver, der knytter sig til:

- samarbejdet med forvaltningen
- samarbejdet med øvrige eksterne samarbejdspartnere som eksempelvis skole, andre daginstitutioner, PPR mv.
- budgetstyring og regnskab
- samarbejdet med forældrebestyrelsen om virksomhedsplaner, pædagogiske læreplaner og principper for institutionens drift og udvikling
- den daglige personaleledelse og faglige udvikling i institutionen.

Figur 4. Traditionel institutionsledelse



Formål

Ifølge projektets undersøgelser har 10 procent af kommunerne aktivt valgt at fastholde en traditionel ledelsesstruktur. Det skyldes i hvert tredje tilfælde politisk modstand mod strukturændringer og i hvert femte modstand fra brugerne. Strukturen har dog primært mere positive begrundelser.

Historisk set har sigtet med de mange små og geografisk spredte dagtilbud nemlig været at give børnefamilierne et differentieret og lokalt baseret udbud af pasningsmuligheder og pædagogiske tilbud. I nogle kommuner opleves den traditionelle ledelsesstruktur fortsat som et relevant bud på en organisering af dagtilbudsområdet, netop fordi den giver mulighed for nærhed og overskuelige rammer for børnene i deres hverdag i institutionerne.

Kommunernes hidtidige erfaringer med den traditionelle ledelsesstruktur viser, at modellen rummer både muligheder og udfordringer, det er nødvendigt at tage i betragtning.

Modellens muligheder

- **Lokalsamfundets overlevelse, nærhed og mangfoldighed**
En traditionel ledelsesstruktur kan bidrage til et lokalsamfunds overlevelse ved at fastholde de lokale skole- og dagtilbud. Samtidig sikres nærheden og mangfoldigheden på dagtilbudsområdet med flere mindre og selvstændige institutioner.

Modellens udfordringer

- **Øget ledelsespres**
Økonomisk-administrative arbejdsopgaver og de mange ændringer i lovkravene til institutionerne udgør et betydeligt pres på ledelsen. Presset søges flere steder delvist kompenseret ved at trække en del af de økonomisk-administrative arbejdsopgaver tilbage til forvaltningerne for ad den vej at aflaste institutionsledelsen og skabe den nødvendige stordrift i disse opgaver.
- **Begrænset ledelsesmæssig, faglig og økonomisk bæredygtighed**
I små institutioner i en traditionel institutionsstruktur er såvel den ledelsesmæssige, faglige som økonomiske bæredygtighed ofte af begrænset omfang. Det kan således være svært for en kommune at fastholde eller mindske enhedsudgiften per barn i en struktur med mange små institutioner med hver deres leder, ligesom der er begrænsede muligheder for stordrift og effektivisering. Samtidig levner en lille personalegruppe færre muligheder for faglig differentiering og specialisering. Disse udfordringer forstærkes i takt med det stigende opgavepres på institutionerne.

Sammenlagt institutionsledelse

Fusion af institutioner i en traditionel struktur

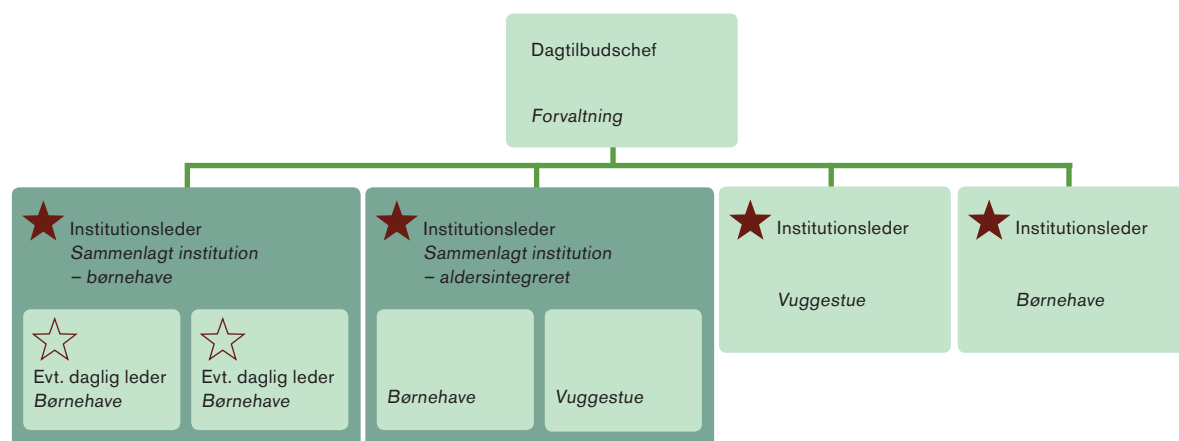
Modellens rammer og indhold

En sammenlægning betyder, at to eller tre (nabo-)institutioner lægges sammen til én institution. Man fastholder en traditionel ledelsesstruktur med én institutionsleder, én souschef og evt. en afdelingsleder, men gør blot institutionen større – med større budget, flere børn og flere medarbejdere. Da insti-

tutionens størrelse forøges gennem sammenlægningen, vil lederen samlet set få mere ledelsestid – i nogle tilfælde som fuldtidsleder. Ellers ændrer roller, relationer og opgavefordeling sig principielt ikke afgørende.

Ofte er det vuggestue og børnehave, der lægges sammen til en aldersintegreret institution. Der sker således en vertikal integration af dagtilbud på 0-6-års-området. Brugerindflydelsen vil være organiseret som i en traditionel institution. Mange oplever det som en fordel, at bestyrelsen kan få en større kontinuitet i sit arbejde, fordi børnene og dermed forældrene er knyttet til institutionen i flere år.

Figur 5. Sammenlagt institutionsledelse



Formål

Blandt de vigtigste målsætninger bag sammenlægninger nævnes typisk:

- at styrke ledelsesfunktionen
- at skabe mere bæredygtige enheder
- at skabe bedre ressourceanvendelse
- at skabe større sammenhæng i barnets udvikling.

Herudover vælges sammenlægning typisk, når institutionerne geografisk ligger tæt på hinanden. Ofte drejer det sig om to mindre institutioner, fx en vuggestue og en børnehave, som ved en sammenlægning opnår en større fleksibilitet og volumen i budget, børnegrupper, ledelse mv.

Nogle sammenlægninger begrundes også med, at der på de små institutioner er for lidt ledelsesindhold i lederstillingerne, for mange møder for den enkelte leder, et begrænset fagligt miljø, en stor sårbarhed i

forhold til sygdom mv. Ofte bliver en vakant lederstilling den konkrete anledning til at lægge to institutioner sammen.

Kommunernes erfaringer viser, at modellen rummer både muligheder og udfordringer, som det er nødvendigt at overveje i den videre udvikling af ledelsesstrukturen.

Modellens muligheder

- **Styrket ledelse**
Det er som regel nemmere for en leder på fuldtid at påtage sig og identificere sig med lederrollen. Derfor er erfaringen mange steder, at ledere i sammenlagte og større institutioner bliver stærkere i deres ledelse. De tager ansvar på en ny måde, får en tættere relation til det politiske/administrative system og er generelt mere tydelige i deres personaleledelse.
- **Større faglig og ledelsesmæssig bæredygtighed**
Den større personalegruppe forbedrer grundlaget for at skabe et bredere fagligt miljø. Flere medarbejdere giver fx større mulighed for at etablere arbejdsgrupper på tværs i huset og dermed mere selvledelse.

”Jeg tror meget på det. Vi er flere, vi kan mere og har flere ressourcer og kompetencer samlet set. Det har en positiv effekt på det faglige miljø. Der kommer flere ideer, der er mere at bygge på. Der er nedsat tværgående udvalg om fx pædagogiske læreplaner, sorg/kriseplan, legeplads, skema, budget mv., og alle er med i mindst ét udvalg. Det er nemmere at få etableret et udvalg, når vi er flere. Før var det svært at få dem besat – vi tømte jo en hel afdeling, når der skulle holdes et møde i middagsstunden.”

Leder af sammenlagt institution

Modellens udfordringer

- **Mangel på synlig ledelse i nogle afdelinger**
Personalegruppen i den afdeling, hvor institutionslederen ikke fysisk er placeret, kan opleve, at lederen er ”længere væk”, og at der derfor bliver udøvet mindre synlig ledelse. Dette skyldes, at personalet går fra at have sin egen leder og souschef til at have en afdelingschef i huset og en institutionsleder, som er placeret andetsteds.
- **Manglende samhørighed**
Nogle sammenlagte institutioner kommer til at hænge naturligt sammen i kraft af en eller anden form for sammenbygning, andre fortsætter som fysisk adskilte enheder under samme ledelse. Især i sidstnævnte tilfælde er det krævende at skabe samhørighed mellem to personalegrupper, som sjældent har det store kendskab til hinanden – måske endda gensidige fordomme. Udfordringen kan være endnu vanskeligere, hvis den ene institution er større end den anden.

Netværksledelse

Ledelse gennem netværk

Modellens rammer og indhold

Ved netværksledelse forstås et forpligtende ledelsessamarbejde mellem institutionsledere. Det kan enten være inden for samme område, fx 0-6-års-området, eller på tværs af institutionstyper, så ledere af fx dagtilbud, skole og SFO indgår i samme netværk.

Begge netværk vil adressere generelle ledelsesudfordringer på dagtilbudsområdet. Netværk etableret inden for samme område vil desuden fokusere på specifikke ledelsestemaer på det pågældende område. Og tværgående netværk vil typisk være orienteret mod sammenhængen i barnets hele institutionsliv.

Netværksledelse er en flad ledelsesstruktur, hvor institutionsledere indgår i et sideordnet samarbejde i netværket. Institutionerne forbliver selvstændige med eget budget. Forvaltningen definerer sammen med ledernetværket, hvilke opgaver man er fælles om. Det kan fx være, at hver institution forpligter sig til at pulje en del af sit budget til fælles aktiviteter, kompetenceudvikling eller anden fælles udnyttelse af ressourcerne.

I netværk vil de enkelte institutioners forældrebestyrelser fortsætte selvstændigt. I nogle tilfælde etableres der dog koordinerende formandsgrupper eller andre fælles organer på tværs af institutionerne i netværket.

Netværksmodellen lægger ikke op til en formel ændring i opgave- og rollefordelingen på ledelsesområdet. Der indføres dog ofte en funktion som formand eller tovholder i netværket, ligesom der udpeges nøgle- eller ressourcepersoner på udvalgte områder.

For at give netværket en forpligtende form, kan man vælge at definere en række minimumskrav til de enkelte ledernetværk. Det kan fx være, at:

- alle ledernetværk skal afholde 10-12 årlige møder med mødepligt
- alle ledernetværk skal have en formandspost, der går på skift hvert år
- alle ledernetværk skal besætte mindst fire ambassadørposter, som skal påtage sig ansvar for at opsøge og videreformidle den nyeste viden på mindst fire områder
- alle ledere i netværket skal have ét eller to ansvarsområder, hvor de besidder fuld ledelseskompetence.

To eksempler på organisering af netværk

Rotation og fælles ledelsesansvar

Et ledernetværk har valgt at udpege en formand og et antal ambassadører:

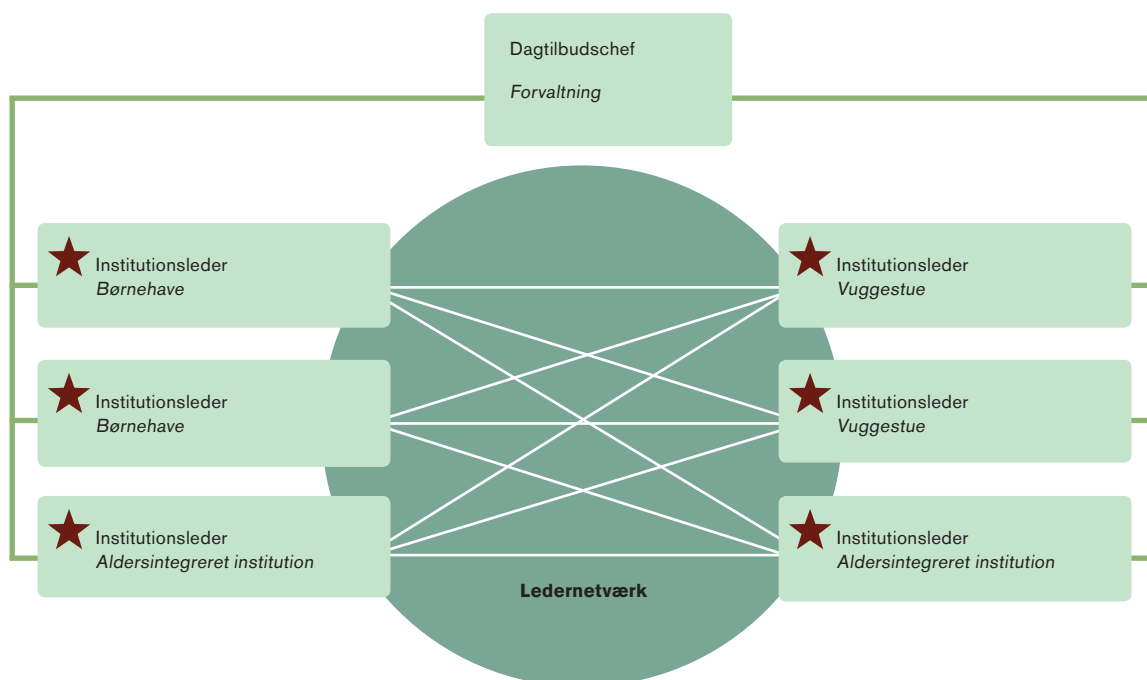
- Formanden har ingen formel kompetence i forhold til de øvrige lederkolleger i netværket, men er facilitator og arbejder i den egenskab på at fremme beslutninger og kompromisser i netværket, indkalder til møder, sammensætter dagsordener, sørger for referater og kontakt til forvaltningen. Formandsrollen går på skift hvert år.
- Ambassadørerne er ledere, som påtager sig ansvar for at opsøge og videreformidle den nyeste viden inden for et specifikt område og sørge for inspiration og sparring til lederkollegerne i netværket. Emnerne kan fx være pædagogiske læreplaner, forebyggende arbejde, økonomi og lønsumsstyring, intranet og kommunikation.

Specialisering og delt ledelsesansvar

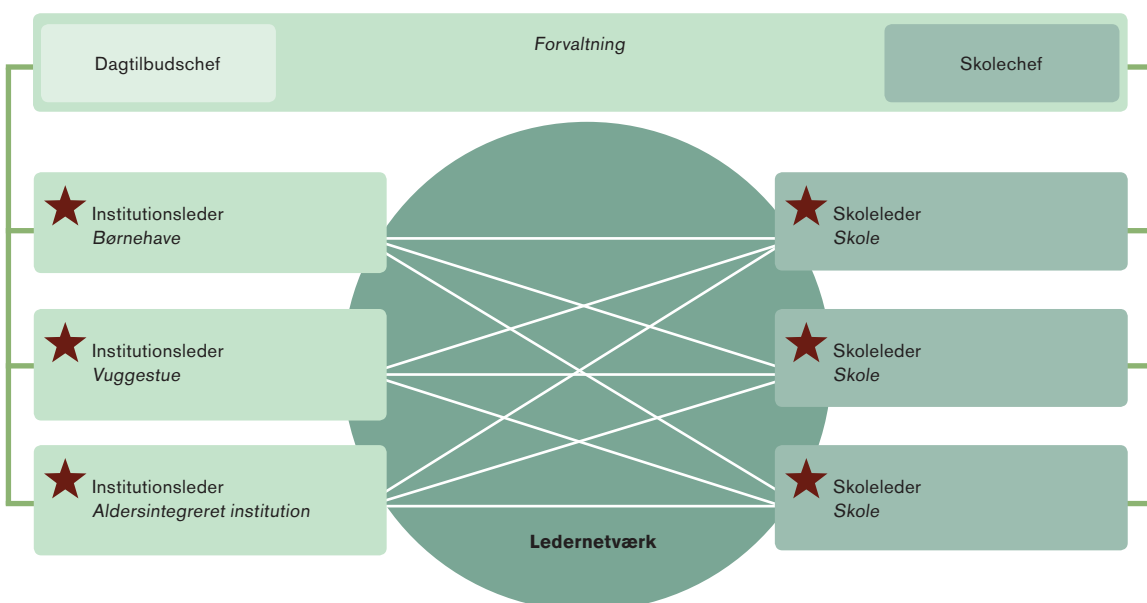
I et andet ledernetværk har alle ledere specialiserede funktioner som tovholdere. Det vil sige, at én leder fx er tovholder på pædagogiske læreplaner, en anden på forholdet til forvaltningen osv. Hver leder har desuden ansvar og beslutningskompetence på sit område. Netværket bliver dermed udtryk for specialisering og en formel arbejds- og kompetencedeling.

Note: I figur 7 er forvaltningen opdelt i en dagtilbuds- og en skoleforvaltning. Modellen kan lige så godt realiseres i kommuner, hvor dagtilbud og skole ligger under samme forvaltning.

Figur 6. Netværksledelse, samme område (fx 0-6 år)



Figur 7. Netværksledelse, tværgående



Formål

De væsentligste målsætninger for netværksledelse er:

- at styrke ledelse gennem et samarbejde om ledelsesopgaverne
- at styrke strategisk såvel som faglig ledelse
- at styrke kommunikation og koordinering på tværs af institutionerne.

Baggrunden for at etablere ledernetværk på dagtilbudsområdet er typisk, at nye opgavetyper stiller større krav til lederne. Mange ledere oplever deres ledelsessituation som præget af arbejdspress, krydspres og ensomhed. Netværksmodellen er her en måde at skabe et rum for faglig sparring og erfaringsudveksling med ligesindede. Den skaber samtidig mulighed for at sætte mere fokus på ledelsesopgaven samt for at udnytte og dele de mange kompetencer, ledergruppen samlet set besidder.

”Netværket blev etableret, så lederne kunne få en sparringspartner. Det er hårdt både at skulle være kommunens mand, høre på personale og håndtere forældre.”

Tillidsrepræsentant

Netværksledelse etableres som de øvrige modeller ofte ud fra en politisk og strategisk beslutning i kommunerne. Men det hænder også, at det sker på ledernes eget initiativ. Det kan blandt andet skyldes, at lederne i netværksmodellen derved kan fastholde institutionernes selvstændighed og ligeværdigheden i deres indbyrdes relationer. I andre tilfælde ser politikere og forvaltning netværksledelse som det første skridt på vejen mod mere vidtgående ændringer i ledelsesstrukturen.

De hidtidige erfaringer i kommunerne viser, at netværksledelse rummer både muligheder og udfordringer, som det er nødvendigt at tage stilling til.

Modellens muligheder

- **Ligeværd og selvorganisering**
En fordel, mange fremhæver, er samarbejdets principper om ligeværd og selvorganisering. Det gør det muligt at skabe et fælles grundlag for at samarbejde på tværs af mange forskellige institutioner, hvis forskellighed og mangfoldighed forældre eller politikere udtrykkeligt ønsker at holde fast i. Nogle mener endda, at små institutioner får lettere ved at bevare deres særpræg – blandt andet i kraft af mulighederne for at trække på fælles ressourcer.
- **Styrket personligt lederskab**
Ofte opleves det personlige lederskab som styrket, da lederne i netværket får udviklet deres lederroller og -kompetencer. Flere får øjnene op for, hvad der ligger i ledelse og træder et skridt længere frem på

scenen. Desuden oplever mange ledere den fælles ansvarsfølelse som en lettelse af presset fra deres egne ansvarsopgaver. Man supplerer hinanden, og diskussionerne i den brede kreds giver et bedre grundlag for at handle og træffe beslutninger.

”De fandt ud af, hvad ledelse egentlig er for en størrelse! Nogle havde siddet med korslagte arme, men fik åbnet øjnene for, hvad det er for nogle ledelsesmæssige funktioner, der ligger i jobbet.”

Pædagogisk konsulent

- **Kobling af faglig og strategisk ledelse**
Deltagerne i netværket oplever typisk både den faglige og strategiske ledelse – og koblingen mellem dem – som styrket. Det skyldes dels adgangen til sparring, dels netværkets fokus på ledelse. Fx peger en leder på, at hun føler sig mere sikker i arbejdet med de pædagogiske læreplaner og derfor også bedre til at formidle opgaven til medarbejderne.
- **Styrket samarbejde**
Samarbejdet og vidensdelingen på tværs af institutioner øges gennem netværksledelse. Tidligere kendte lederne og institutionerne mange steder ikke hinanden. Den øgede dialog gavner den enkelte leder, som oplever sig mindre alene med sin usikkerhed og sine uløste problemer.

Et tværgående netværk kan også give fordele i arbejdet med at skabe sammenhæng og bedre overgange i børnenes liv. Lederne får udvidet deres faglige horisont og anlægger et bredere perspektiv på børns institutionsliv. De bedre overgange skabes blandt andet ved, at lederne lettere kan sikre sig, at børnene får et godt forhåndskendskab til den type institution, de skal videre til.
- **Lettere introduktion af nye ledere**
I flere tilfælde er erfaringen, at indkøringen af nye ledere bliver både bedre og lettere. De kommer hurtigere ind i tingene og opnår et professionelt tilhørsforhold, der rækker ud over deres egen institution.

Modellens udfordringer

- **At finde sammen om fælles mål og klar arbejdsdeling**
Det kan være krævende at finde sammen om fælles mål, temaer og aktiviteter. Principperne om ligestyrelse og selvorganisering kan komme i krambolage med behovet for en fastere styring og en mere formaliseret struktur. Og såvel samarbejdspartnere som forvaltningen kan efterlyse en afklaring af den præcise fordeling af ansvar og beslutningskompetence i netværket.

- **At finde balancen mellem obligatorisk og frivillig deltagelse**
Det kan være svært at blive enige om, i hvor høj grad deltagelsen i netværket er obligatorisk eller frivillig. Begge dele rummer fordele og ulemper.
- **Manglende ledelsesmæssig bæredygtighed**
I en dagtilbudsstruktur med mange små institutioner vil netværksledelse ikke i sig selv rette op på den manglende ledelsesmæssige bæredygtighed. Modellen vil således fastholde ledelsen af de mindre institutioner i en situation, hvor ledelsesindholdet i lederrollen er begrænset. Forvaltning og politikere vil også fortsat skulle holde kontakt med et stort antal ledere om institutionernes videre udvikling.
- **Etablering af samarbejde på tværs af personalegrupper**
Netværksledelse praktiseres ofte som et samarbejde på ledelsesplan. Ofte er der mindre fokus på at inddrage andre personalegrupper. I tværgående netværk har det ofte vist sig som en særlig stor udfordring på grund af store forskelle i personalegruppernes sprog, normer, værdier, pædagogik mv.

Områdeledelse

Fælles ledelse af ensartede institutionstyper

Modellens rammer og indhold

Områdeledelse er fælles ledelse af institutioner inden for samme område – fx 0-6-års-området. De tidligere selvstændige institutioner indgår som afdelinger i områdeinstitutionen, der har én fælles områdeleder. Hver afdeling har en daglig leder, der indgår i ledelsesteam med de øvrige daglige ledere og områdelederen. Områdeinstitutionen er at betragte som én institution, og afdelingerne har fælles budget. Nogle steder ansættes en HK-medarbejder til at varetage administrative opgaver i områdeinstitutionen.

En områdeinstitution kan bestå af mellem to og syv daginstitutioner – det typiske er mellem fire og seks. Nogle områder dækker både daginstitutioner og dagplejen, andre kun én af disse dagtilbudstyper.

Områdelederen har det overordnede ansvar for ledelsesteamets samarbejde og udvikling samt for ledelsesopgaverne samlet set i områdeinstitutionen. Især den strategiske og økonomisk-administrative ledelse er områdelederens ansvar. Dertil kommer områdeinstitutionens overordnede faglige udvikling.

Konkret er der tale om opgaver som budget og regnskab, tilrettelæggelse af arbejdet i forældrebestyrelsen, samarbejdet med forvaltning og andre samarbejdspartner samt rollen som sparringspartner og coach for de daglige ledere.

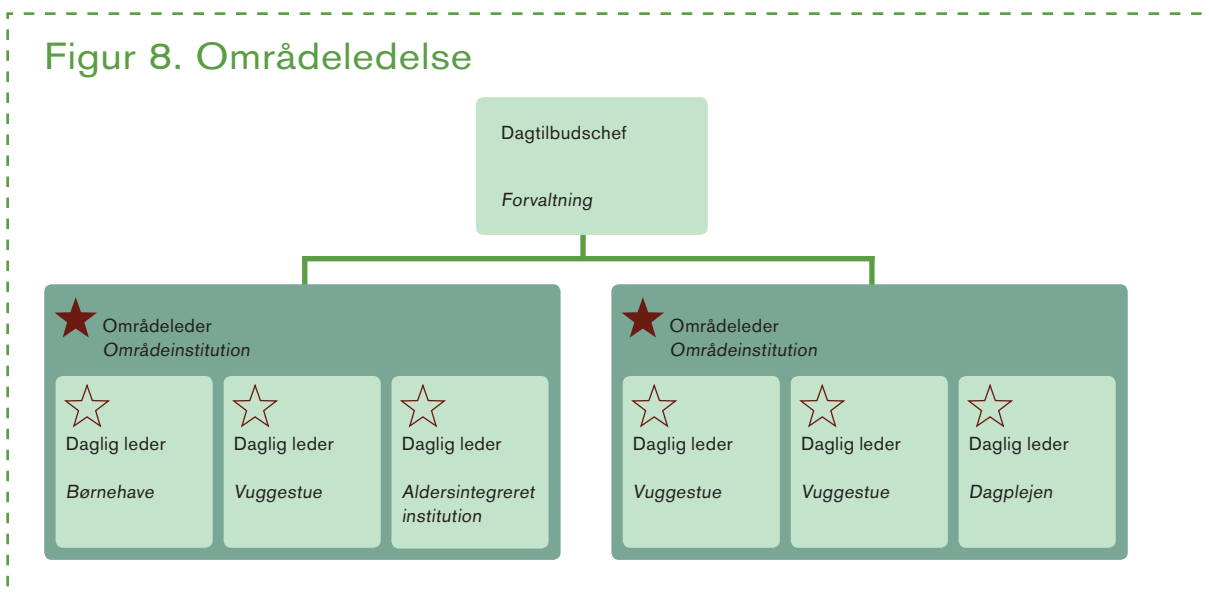
Områdelederen er således institutionsleder og ikke en del af forvaltningen.

De daglige ledere varetager den daglige personalemæssige og faglige ledelse i deres respektive afdelinger. Der lægges typisk vægt på, at de enkelte afdelinger fastholder deres forskellighed og pædagogiske metodefrihed.

Ledelsesteamet er et vigtigt forum for ledelsen af områdeinstitutionen. Her diskuteres fx den pædagogiske udvikling. Teamet er således et vigtigt sted for indbyrdes sparring både mellem de daglige ledere og mellem områdelederen og de daglige ledere.

Den fælles forældrebestyrelse er knyttet til områdeinstitutionen med områdelederen som sekretær. I nogle tilfælde vil de enkelte afdelinger etablere forældreråd eller aktivitetsudvalg til at varetage opgaver, som har særlig relation til aktiviteterne i den pågældende afdelings børnegruppe.

Figur 8. Områdeledelse



To varianter af områdeledelse

Områdeledelse som udstrakt forvaltning

En variant af områdeledelse er, at områdelederen i højere grad indtager en rolle som pædagogisk udvikler. Vedkommende overtager da kun den strategiske ledelse, mens de daglige ledere fortsat har den økonomisk-administrative ledelse. Modellen ses fx i kombination med, at stillinger som pædagogisk konsulent nedlægges.

I denne variant fastholder afdelingerne en selvstændig økonomi, men puljer dele af deres budget til områdelederen. Det kan fx være fælles uddannelseskonto.

I modellen er der både forældrebestyrelser på område- og afdelingsniveau, så forældrene kan engagere sig på det niveau, de foretrækker. Områdebestyrelserne varetager fx koordinerende opgaver i forbindelse med åbningstider, lukkedage mv.

De positive effekter af denne variant er bedre sparring på ledelse samt styrket strategisk ledelse. Risikoen er dog, at den strategiske ledelse bliver afkoblet fra de øvrige ledelsesopgaver – særligt den økonomiske. Modellen kan også skabe uklarhed om ledelsesroller og fordelingen af ansvar. Er områdelederen fx forvaltningsperson eller institutionsleder? Varianten ligner på nogle punkter mere en slags distriktsforvaltning end en styrkelse af den fælles institutionsledelse.

Områdeledelse som super-institutionsledelse

En anden variant af områdeledelse minder på flere måder om en sammenlægning. Her varetager områdelederen personaleledelse samt strategisk og økonomisk-administrativ ledelse. Den daglige leder varetager med andre ord udelukkende den daglige faglige ledelse, men er dog involveret i de øvrige ledelsesopgaver via ledelsesteamet. Områdelederen bliver i denne struktur institutionsleder med stort l. Det ses typisk i små områdeinstitutioner med to-tre afdelinger.

Denne variant af områdeledelse ligner på mange måder en sammenlægning af institutioner – med én institutionsleder og afdelingsledere på de enkelte afdelinger. Dog med den markante forskel, at institutionerne ikke fysisk lægges sammen eller nødvendigvis ligger geografisk i nærheden af hinanden.

Formål

De hyppigste målsætninger med at etablere områdeledelse er:

- at styrke såvel den strategiske som den faglige ledelse
- at udnytte ressourcerne mere effektivt
- at styrke samarbejdet med eksterne samarbejdsparter som fx skole og PPR.

Ledelsesfunktionen styrkes ved, at ledelsesopgaverne fordeles på en ny måde. Omlægningen drejer sig især om at styrke den strategiske ledelse hos områdelederen, så de daglige ledere får tid og energi til at fokusere på faglig ledelse og personaleledelse i hverdagen.

Kommunernes erfaringer viser, at modellen rummer både muligheder og udfordringer, som det er nødvendigt at tage stilling til.

Modellens muligheder

• Styrket ledelse

Ledelsen opleves ofte som opkvalificeret – i kraft af områdelederens overordnede position og distance til de enkelte afdelinger. Områdelederen kan fra denne position lettere træde ind i vanskelige personale- og forældresager. Desuden kan områdelederen via sparring eller coaching styrke de daglige ledes forudsætninger for at kunne håndtere vanskelige situationer.

”Førhen havde jeg en leder, der kom frustreret tilbage fra ledermøder. Frustrationer, han bragte med tilbage på legepladsen. Den nye struktur har hjulpet. Han får sparring og bliver hørt. Jeg kunne ikke hjælpe ham med hans frustrationer før. Nu er han aflastet – på den måde drypper det ned på os. Daglig leder bliver beriget gennem samarbejdet.”

Tillidsrepræsentant

• Faglig bæredygtighed

Mange steder styrker områdeledelse den pædagogiske faglighed. Der bliver bedre tid til den faglige ledelse, og strukturen hjælper til at åbne lukkede fagmiljøer op for samarbejde og inspiration udefra.

Områdeledelse kan også forbedre mulighederne for specialisering blandt personalet. Den større personalegruppe gør det nemmere at have en række tovholdere blandt personalet på forskellige kerneområder som tosprogede, natur, musik osv.

• Øget ledelsesmæssig bæredygtighed

Kommuner med mange små institutioner giver udtryk for, at områdeledelse kan være en strategi til at

bevare en ledelsesmæssig bæredygtighed, som ellers er under pres, når institutionerne står alene. Ledelsesteamet kan således fungere som et kvalificeret forum for strategisk og faglig ledelse.

- **Mere effektiv ressourceudnyttelse**

Der er ofte fordele ved at udnytte ressourcerne bedre i områdeinstitutionen – når man først får øje på dem. Det gælder blandt andet kursusudgifter, billigere indkøb af inventar, bedre fælles udnyttelse af pedel og gartner mv. I nogle tilfælde opnås en væsentlig effektivisering af den administrative ledelse fx ved at samle de administrative opgaver hos én daglig leder, hos områdelederen eller hos en HK-medarbejder.

- **Bedre afsæt for eksternt samarbejde**

Områdeledelse fører ofte til et bedre samarbejde med eksterne samarbejdsparter – fx kommunens skoler. Områdelederne kommer ledelsesmæssigt på højde med skolelederne, der samtidig får færre at skulle samarbejde og koordinere med.

”Her kan jeg mærke, at vi bliver taget mere alvorligt. Vi kommer med en større organisation. Det giver mere tyngde og et mere ligeværdigt samarbejde.”

Områdeleder

Modellens udfordringer

- **Længere kommando- og kommunikationsveje**

Ofte nævnes lange kommando- og kommunikationsveje som en af strukturens ulemper. Medarbejdere og daglige ledere kan opleve, at der bliver langt mellem dem og forvaltningen, måske fordi de er vant til at få al information direkte fra forvaltningen. Omvendt vurderer andre, at områdeledelse er med til at forbedre kommunikationen og forenkle kommunikationsveje. Strukturen kræver med andre ord en områdeleder, der formår at formidle både op og ned i ledelsessystemet og blandt medarbejdere.

- **Uklar rolle- og opgavefordeling**

At skabe klarhed om ledelsesroller og fordeling af ansvar er en anden udfordring, det tager tid at håndtere. Modellens succes afhænger i sidste ende af et godt samarbejde, gensidig respekt og tilid i ledelsesteamet. Områdelederen er afhængig af et godt samarbejde med de daglige ledere – og omvendt.

”Jeg sidder som daglig leder med det hele – bortset fra bestyrelsen. Jeg ved godt, at det her tager tid – måske tre eller fem år. Jeg er endnu ikke blevet tilstrækkeligt aflastet.”

Daglig leder

- **Varetagelsen af souschefrollen**

I nogle tilfælde problematiseres den manglende souschef. Afdelingen kan opleve at mangle en "toer", når den daglige leder er ude af huset. Omvendt problematiseres det også i de strukturer, hvor man har fastholdt souscheffunktionen, at denne reelt ingen opgaver har at varetage.

- **Attraktive lederstillinger**

Endelig bør man i sin konkrete udformning af strukturen overveje, hvordan man skaber attraktive lederstillinger. Der er stor forskel på de daglige lederes oplevelse af den nye rolle. Mange er glade for at afgive administrative og strategiske opgaver til fordel for det daglige pædagogiske og personalerelaterede arbejde. Andre er kede af adskillelsen af de økonomisk-administrative og pædagogiske ledelsesopgaver.

Områdelederens fysiske placering

Der er en betydelig variation i, hvor områdeledere fysisk placeres. Nogle gange er det i lederfællesskaber med andre områdeledere, andre steder på den lokale skole eller på en af områdeinstitutionens afdelinger. Hver placering har sine fordele og ulemper – og sin betydning for områdeledernes indbyrdes forhold.

- Placering i lederfællesskaber kan være med til at underbygge en aktiv rolle som udviklere af hele dagtilbudsområdet – i samspil med politikere og forvaltning. Omvendt kan en placering i en afdeling på en institution eller på en skole understrege områdelederens rolle som institutionsleder.
- Placering på skolen kan styrke samarbejdet med denne, men omvendt betyde, at pædagoger og de daglige ledere savner en nærværende leder.
- Placering i én afdeling kan af de andre afdelinger opleves som en favorisering af denne afdeling – især hvis ikke områdelederen er opmærksom på at være synlig i alle afdelinger. Til gengæld indikerer denne placering en større nærhed til områdeinstitutionen.

Erfaringerne viser, at hver enkelt områdeinstitution i store træk er tilfreds med sin konkrete placering af områdelederen. Dette taler for, at den rette placering bør afklares lokalt.

Distriktsledelse

Fælles ledelse af forskellige institutionstyper

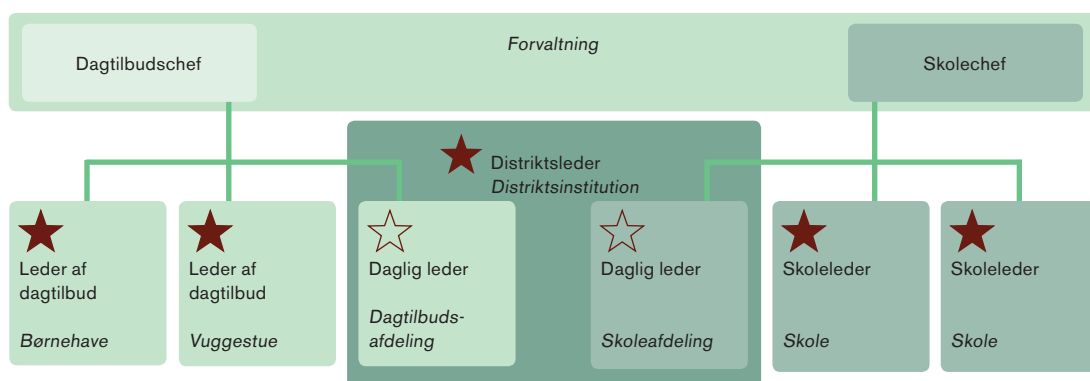
Modellens rammer og indhold

Distriktsledelse er fælles ledelse af forskellige typer institutioner, fx daginstitutioner, dagpleje, fritidshjem og -klub, skole og SFO. De tidligere selvstændige institutioner indgår som afdelinger i den nye distriktsinstitution – med en distriktsleder som fælles leder. Under distriktslederen har hver afdeling en daglig leder, der indgår i ledelsesteam med de øvrige daglige ledere og distriktslederen. Distriktsinstitutionen er at betragte som én institution med ét fælles budget.

Distriktslederen er institutionens ansigt udadtil i forhold til politikere, forvaltning, brugere og omverden. Alle ledelsesopgaver er principielt under distriktslederens overordnede ansvar. Distriktslederen er ansvarlig for samspillet og arbejdet i institutionens ledelsesteam. Vedkommende har typisk fokus på de overordnede og tværgående ledelsesopgaver med vægt på de administrativt-økonomiske og de strategiske. Distriktslederen er også den øverst ansvarlige for den faglige ledelse og personaleledelsen, der dog i praksis varetages i de enkelte afdelinger af de daglige ledere. I nogle tilfælde benytter distriktsinstitutionen sig af HK-ressourcer til at aflaste ledelsesteamet med de administrative opgaver.

Der dannes en fælles bestyrelse for distriktsinstitutionen, men ofte fastholdes tillige underordnede afdelingsbestyrelser eller forældreråd som fora for det lokale forældreengagement. Den fælles bestyrelse er ansvarlig for budget, fælles principper, virksomhedsplan mv. I tilfælde af afdelingsbestyrelser kan der i varierende grad uddelegeres opgaver hertil fra den fælles bestyrelse.

Figur 9. Distriktsledelse



Andre typer af institutioner som dagpleje, fritidshjem, fritidsklub og SFO vil også kunne indgå i distriktsinstitutionen. De er for overskuelighedens skyld udeladt i figuren. I modellen er forvaltningen opdelt i en dagtilbuds- og en skoleforvaltning. Modellen kan dog lige så godt realiseres i kommuner, hvor dagtilbud og skole ligger under samme forvaltning.

Forskelligt lovgrundlag

Distriktsinstitutioner hviler på flere lovgrundlag, fx folkeskoleloven og dagtilbudsloven. Dette betyder blandt andet, at en SFO-leder altid refererer til skolelederen, idet SFO'en ikke er en selvstændig institution. Det har også konsekvenser for budgetansvaret. Hvor fx skole og/eller SFO indgår, har distriktslederen ansvar for det fælles budget under iagttagelse af folkeskolelovens regler vedrørende selvstændigt budgetansvar. Alternativt kan man fastholde et selvstændigt budgetansvar i de enkelte afdelinger hos deres respektive ledere. Udfordringen vil i sådanne tilfælde bestå i at tænke på tværs af områder og skabe et fælles ressourcegrundlag. De forskellige lovgrundlag har også betydning for forældrebestyrelsesarbejdet. Fælles bestyrelser mellem skoler og daginstitutioner lader sig kun gøre under iagttagelse af regler fastsat i folkeskolelovens § 24 med tilhørende bekendtgørelser.

Formål

Distriktsinstitutioner er typisk blevet etableret i tyndt befolkede dele af landet – på grundlag af den såkaldte landsbyordning. Indførelse af distriktsledelse har ofte været begrundet i hensynet til at sikre et lokalt udbud af dag-, fritids- og klubtilbud og i nogle tilfælde også for at undgå skolenedlæggelser. Mere overordnet har det været begrundet med behovet for at skabe en rød tråd i de pædagogiske tilbud til børn og unge i 0-18-års-alderen.

Det primære formål med at indføre distriktsledelse har været:

- at styrke ledelse
- at udnytte ressourcerne mere effektivt
- at styrke kommunikation og koordinering på tværs af institutionstyper
- at opnå mere tid til børnene.

Det drejer sig primært om at styrke den strategiske ledelse varetaget af distriktsledere, hvilket giver tid og energi hos de daglige ledere til at fokusere på faglig ledelse og personaleledelse i hverdagen. Desuden indgår med større vægt end ved andre typer af strukturændringer målsætningen om at skabe et alternativ til institutionsnedlæggelser.

Distriktsmodellen er den mest vidtgående af de nye ledelsesformer. Ideelt set skaber den gode rammer for, at der:

- skabes en helhed i barnets tilværelse
- sikres en bedre overgang mellem de pædagogiske tilbud
- ydes en bedre og mere sammenhængende indsats over for udsatte børn og unge samt deres familier
- realiseres tværgående strategiske prioriteringer og indsatser
- anlægges et helhedssyn på ressourceanvendelsen.

Kommunernes erfaringer viser, at modellen rummer både muligheder og udfordringer, som det er nødvendigt at tage stilling til.

Modellens muligheder

- **Styrket implementering af politisk udmeldte indsatsområder**
Distriktsledelsesmodellen kan medvirke til at styrke implementeringen af politisk udmeldte indsatsområder, der går på tværs af traditionelle institutionsgrænser.
- **Styrket eksternt samarbejde**
Modellen kan fremme det eksterne samarbejde med fx forvaltning, PPR og sundhedspleje på grund af den større tyngde og tværfaglighed i ledelsesgruppen.
- **Bedre overgange**
Distriktsledelse og tværfaglige miljøer kan give gevinster som glidende overgange og sammenhæng i barnets liv samt bedre støtte til udsatte børn og familier. Det forudsætter imidlertid, at det ledelsesmæssigt lykkes at bane vej for samarbejde og koordinering på både ledelsesplan og i selve opgavevaretagelsen blandt medarbejderne.
- **Effektivisering af ressourceudnyttelsen**
Mulighederne for effektivisering ligger blandt andet i forbindelse med kursusudgifter, fælles indkøb, vikar- og uddannelseskonti mv. Også den administrative ledelse opleves ofte som mere effektiv, fordi opgaverne samles enten hos én daglig leder, distriktslederen eller hos en HK-medarbejder. Dermed frigives der også tid blandt de daglige ledere til øvrige ledelsesopgaver.

Modellens udfordringer

- **Etablering af samarbejdskultur**

Forskellige professionsfaglige og kulturelle baggrunde i ledelsesteamet – og personalegrupperne – kan være en udfordring for samspil og samarbejde. Distriktsledelse indebærer, at man udvikler et fagligt miljø på tværs af faggrupper. Det forudsætter en gensidig anerkendelse af og respekt for hinandens faglige styrker. Etableringen af det tværfaglige miljø kan møde modstand, hvis de forskellige faggrupper ønsker at befæste en selvstændig identitet mod indflydelse fra andre fagligheder.

- **En usynlig dagtilbudsdel**

En udfordring i strukturen er at sikre, at dagtilbudsdelene ikke føler sig opslugt af den nye og større struktur. Det handler om at opbygge tillid, ligeværdighed og gensidig respekt mellem ledere og personale.

- **Mindre selvbestemmelse**

Erfaringen er, at det ikke altid falder nemt for de daglige ledere at blive aflastet med de administrative ledelsesopgaver. Selv om de ofte ønsker at kunne prioritere den faglige ledelse og personaleledelsen højere, så oplever nogle, at de mister noget af selvbestemmelsen.

- **Ændret forældresamarbejde**

Nogle forældre oplever bestyrelsesarbejdet i en distriktsinstitution som spændende og meningsgivende, fordi det dækker hele 0-18-års-området – uanset hvor deres egne børn går. Men helikopterperspektivet er ikke engagerende for alle. Mange forældre foretrækker stadig at være tilknyttet deres egne børns institution. Her gælder det om at finde veje til at nyttiggøre engagement på begge planer.

Modellernes muligheder og udfordringer

Skemaet nedenfor sammenfatter kapitlets beskrivelser af de fem modellers muligheder og udfordringer.

	Traditionel institutionsledelse	Sammenlagt institutionsledelse	Netværksledelse	Områdeledelse	Distriktsledelse
Muligheder	• nærhed • mangfoldighed • fastholdelse af lokalsamfund -	• styrket ledelse • større faglig, økonomisk og ledelsesmæssig bæredygtighed	• ligeværdighed og selvorganisering • kobling af ledelsesopgaver • styrket samarbejde • øget trivsel og bedre introduktion af nye ledere	• styrket ledelse • styrket faglighed og kompetenceudvikling • bæredygtighed • effektiv ressourceudnyttelse • styrket eksternt samarbejde	• styrket implementering af politiske udmeldinger • styrket eksternt samarbejde • bedre overgange • effektiv ressourceudnyttelse
Udfordringer	• øget ledelsespres • begrænset ledelsesmæssig, økonomisk og faglig bæredygtighed	• manglende synlig ledelse • manglende samhørighed	• fælles mål og klar arbejdsdeling • balance mellem obligatorisk og frivillig deltagelse • manglende bæredygtighed • etablering af samarbejde på tværs	• distance til forvaltning/længere kommunikationsveje • uklar rolle- og opgavefordeling • varetagelse af souschefrollen	• etablering af samarbejdskultur • usynliggørelse af dagtilbudsdel • mindre selvbestemmelse • ændringer i forældresamarbejdet



KAPITEL 3: TVÆRGÅENDE PROBLEMSTILLINGER

Der findes ikke én rigtig ledelsesstruktur. De skitserede modeller for nye strukturer rummer, som allerede nævnt, forskellige muligheder og udfordringer. Det rette valg afhænger af den kultur og tradition, modellen skal fungere i – og af de øvrige politiske, økonomiske og geografiske rammevilkår i den pågældende kommune. Derfor er det afgørende, at man i den enkelte kommune nøje overvejer, hvordan valg og tilpasning af ledelsesmodeller matcher de lokale vilkår og politiske målsætninger.

Dette kapitel er tænkt som en hjælp til disse overvejelser. En række problemstillinger og temaer går nemlig på tværs af de skitserede modeller. Temaer, man skal tage stilling til, uanset hvilken ny ledelsesmodel som er til debat.

Listen over temaer kan være med til at sikre, at man kommer hele vejen rundt om problemstillingerne, inden man lægger sig fast på en bestemt model. Herunder at man hele tiden holder sig strukturændringens valgte formål for øje – og ikke vælger strukturændringen for dens egen skyld.

De forskellige temaer er samlet under følgende fem overskrifter, der i praksis lapper ind over hinanden.

1. Roller og relationer	2. Bæredygtighed	3. Faglig udvikling	4. Variation	5. Indflydelse
a) Lederroller b) Ledelsesteam og ledernetværk c) Forvaltningens rolle d) Kompetenceudvikling e) Kommunikation i beslutningssystemet	a) Ledelsesmæssig bæredygtighed b) Faglig bæredygtighed c) Økonomisk bæredygtighed og ressourceanvendelse	a) Sammenhæng i ledelsesopgaver b) Monofaglighed og tværfaglighed c) Tværfagligt samarbejde	a) Ensartethed versus forskellighed b) Geografi, identitet og kultur c) Én eller flere modeller d) Inddeling af institutioner e) Selvejende og kommunale institutioner	a) Forældreindflydelse b) Medarbejderindflydelse

1. Roller og relationer

En ny ledelsesstruktur forandrer roller og indbyrdes relationer både internt i institutionerne og mellem institutioner og forvaltning. Derfor er det vigtigt at være åbne om de nye roller og relationer, og det er helt afgørende, at kommunen tydeligt formidler, hvilke roller og relationer den ønsker i en ny struktur.

a) Lederroller

Ændringer i ledelsesstrukturen vil medføre nye roller for lederne. Det sker i takt med, at både de hidtidige relationer mellem lederne og fordelingen af deres opgaver og kompetencer ændres.

En områdeleder har fx flere og bedre muligheder for at skabe sammenhæng, helhed og koordinering på tværs af institutionsstrukturen end en gruppe af selvstændige institutionsledere. Disse kan til gengæld i en ny områdeinstitution opnå at få frigivet ressourcer til at fokusere på den pædagogisk-faglige og personalerelaterede ledelsesopgave i det daglige, fordi områdelederen varetager den tværgående koordinering og den strategiske dialog med forvaltning og politiske udvalg. Det forudsætter dog, at alle i den nye ledergruppe er indstillede på at redefinere deres egen lederrolle.

Ændrede lederroller handler både om af- og tillæring – om at få flere af nogle opgaver og afgive andre. Begge dele kan være vanskeligt, og strukturændringernes succes afhænger i høj grad af den enkelte leders indstilling til ændringerne:

”Det er også en problemstilling at aflære og give slip. Man holder måske fat i nogle ting for at have hånd i hanke med det hele.”

Daglig leder

Et godt udgangspunkt er at udarbejde en positiv definition af de enkelte lederroller, så der bliver fokus på indhold og udfordringer, og stillingerne fremstår attraktive. Etableringen af lederroller er også en proces, der må understøttes undervejs. Det kan fx ske gennem løbende drøftelser i ledelsesteamet, kompetenceudvikling, åbenhed, evalueringer samt i form af støtte og opfølgning fra forvaltningens side.

Hvordan og hvor meget relationerne ændrer sig, afhænger også af, om den nye struktur er hierarkisk eller flad. Lederrollerne undergår fx en større omvæltning i område- og distriktsledelse, hvor der indsættes en overordnet leder og dermed skabes et ledelseshierarki inden for den nye struktur. Netværksledelsens princip om ligeværdighed kan gøre det sværere at træffe beslutninger og placere ansvar, men giver også færre omvæltninger i lederrollen i den enkelte institution.

I ledelsesstrukturer, hvor man fastholder souschefen, vil dennes funktion og rolle ofte blive ændret. Det er i sådanne tilfælde vigtigt, at den nye rolle er klart defineret. Der skal være åbenhed om, hvordan souschefen indgår i og bidrager til ledelsen.

Rollen som område- eller distriktsleder

Både distrikts- og områdelederen er leder af ledere. Lederen er – afhængig af sin fysiske placering – ikke en del af et dagligt fællesskab i personalegruppen. Samtidig er distrikts-/områdelederen institutionsleder for flere enheder, der skal føres sammen. Erfaringen er, at det tager tid at blive accepteret i denne overordnede lederrolle.

Disse lederroller kan således indebære visse spændinger. Skal man være faglig leder eller have sin identitet i den overordnede strategiske ledelse med tætte relationer til forvaltningen? Hvor skal man etablere sit fællesskab – internt i område-/distriktsinstitutionen eller i de eksterne relationer til forvaltningen og de andre distrikts- eller områdeinstitutioner?

Rollen som daglig leder

Daglige ledere er typisk tidligere institutionsledere, der skal etablere sig i en ny lederrolle. Den proces kan være svær, fordi den som regel indebærer, at man afgiver kompetence til en overordnet leder.

Mindst lige så væsentligt kan det være, at man skal lære at mestre nye opgaver. Eksempelvis er mere synlig ledelse ofte et mål med en ny ledelsesstruktur. For ledere, der gennem mange år måske primært har siddet på kontoret og gået til møder uden for institutionen, kan det være en ny udfordring. Det er altså ikke blot et spørgsmål om, at man skal tilbage til det pædagogiske arbejde. Man skal kunne udfylde rollen som leder af det pædagogiske personale, mens man selv er til stede i opgavevaretagelsen.

”Det er en udfordring for den daglige leder at være en del af personalet det ene øjeblik – og det næste at skulle ind og tage boss-kasketten på. Det kan godt blive lidt mudret.”

Tillidsrepræsentant

Den måde hvorpå, man rekrutterer til lederstillinger i en ny struktur, har ofte betydning for udfyldelsen af de nye lederroller. Der kan både være fordele og ulemper forbundet med intern og ekstern rekruttering.

For intern rekruttering taler kendskab til området, historien og kulturen. Til gengæld kan det i nogle situationer måske være sværere for en hidtil sideordnet ledelseskollega at gå foran i en ny struktur og påtage sig en ny, overordnet lederrolle.

Ekstern rekruttering kan have den fordel, at det bringer fornyelse til implementeringen af den nye struktur. Omvendt kan det føre til frustrationer i en ændringsproces, at en ny leder ikke kender området og dets kultur på forhånd.

b) Ledelsesteam og ledernetværk

De nye ledelsesstrukturer er mange steder en løftestang for udbredelsen af ledelse gennem ledelsesteam. Etableringen af et ledelsesteam eller et ledernetværk er ofte afgørende for, at den nye ledelsesstruktur eller samarbejdskultur realiseres. Mange ledere oplever derfor ledelsesteam og ledernetværk som en positiv nyskabelse.

Ledelsesteam og ledernetværk indebærer en række fordele. Først og fremmest er teamet og netværket et forum for sparring og lederudvikling. Hvor mange ledere før har følt sig alene og oplevet, at der var langt til forvaltningen, er muligheden for sparring nu tæt på. Mange giver udtryk for, at det betyder større arbejdsro og arbejdsglæde. Fordelen heraf opleves tillige på forvaltningsniveau, hvor der er mindre brandslukning end tidligere, fordi lederne nu i højere grad kender hinanden på tværs af institutionsstrukturen og kan bruge hinandens kompetencer.

Blandt forudsætningerne for et velfungerende ledelsesteam og ledernetværk kan fremhæves:

- etableringen af en klar kompetence- og arbejdsdeling
- respekt for hinandens ledelsesopgaver og lederroller
- gensidig tillid og åbenhed
- en fælles opfattelse af de centrale udfordringer i ledelsesstrukturen
- prioritering af sparring på teammedlemmers opgaveløsning.

Undersøgelsen har også afdækket en række fordele ved ledelsesteam og ledernetværk. Blandt de hyppigst nævnte er:

- lederne er mindre alene
- bedre trivsel blandt lederne
- sparring på tværs
- lederudvikling i hverdagen
- lettere lederrekruttering
- mulighed for specialisering
- muligt at nyttiggøre særlige kompetencer på tværs
- dårlig ledelse synliggøres – man kan ikke gemme sig.

Det er næppe muligt på forhånd klart at definere roller, relationer og kompetencer i et team eller netværk. De involverede ledere skal have tid til at vænne sig til hinanden og finde ud af, hvordan forskellige situationer bedst håndteres. Det er nødvendigt at fastholde fokus på lederroller og fordelingen af opgaver og ansvar undervejs i udviklingen af ledelsesteamet/ledernetværket.

”Hele det første år blev der lagt meget energi i at etablere fælles grundlag og fodslag. Vi er forskellige personer fra forskellige institutioner. Det har været vigtigt at lære hinanden at kende – skabe tillid og tryghed, besøge hinanden osv.”

Institutionsleder

Væsentlig er respekten for hinanden og den gensidige tillid. Dette tema er særligt afgørende, når der er tale om distriktsledelse eller tværgående netværk, hvor ledelsesteam og ledernetværk må bygge på et princip om ligeværdighed mellem fagene.

Blandt forbeholdene over for ledelsesteam og -netværk er, at ledessparringen rykker uden for den enkelte institution og afdeling. Lederens primære sparringspartner er ikke længere en souschef med stort indblik i hverdagen på institutionen. Det oplever nogle ledere som et tab.

Et andet forbehold handler om forskellene i ledernes ledelsesrum, når det gælder behovet for sparring og samarbejde. Spørgsmålet er, om der fx kan være tale om meningsfuld sparring og samarbejde mellem en leder af en 50-børns-børnehave og en leder af en 300-børns-børnehave, hvor de ledelsesmæssige udfordringer og vilkår er meget forskellige?

c) Forvaltningens rolle

Indførelsen af nye ledelsesformer på institutionsniveau har også konsekvenser i forvaltningen. Selv om forvaltningen ikke på samme direkte måde er involveret i selve forandringen, er den en væsentlig aktør og medspiller. Derfor er det meget vigtigt for en vellykket overgang til en ny ledelsesstruktur, at forvaltningen ikke undervurderer sin rolle i processen.

Forvaltningens betydning kan være afgørende på flere forskellige måder:

- som strategisk designer og formidler af modeller til de politiske beslutningstagere
- som facilitator og konsulent i ændringsprocessen
- som daglig samarbejdspartner for institutionerne
- som formidler og fødselshjælper for de nye kulturer og roller, der forsøges etableret på institutionsniveau.

Forvaltningens overvejelser om egen rolle kan derfor tage afsæt i, hvordan den i sin rådgivning og sine processer bedst støtter lederne i de forskellige faser af overgangen til en ny ledelsesstruktur. Herunder hvordan den selv ændrer sin egen praksis, så den bliver en drivkraft og ikke en barriere for denne overgang.

d) Kompetenceudvikling

De nye og forskellige krav til lederne betyder, at der kan være behov for at efteruddanne lederne, så de er i stand til at realisere hensigterne med den besluttede struktur.

”Områdeleder skal være stærk på det strategiske, men også have indsigt i det pædagogiske område. Områdeleder bør have en diplomuddannelse i ledelse. Daglig leder skal have fokus på pædagogisk udvikling, men også noget viden om projektledelse.”

Områdeleder

Flere kommuner har gode erfaringer med systematiseret efteruddannelse, der er målrettet den valgte ledelsesstruktur. Det kan fx være i en områdeledelse, hvor både de daglige ledere og områdeledere følger et uddannelsesforløb, specielt rettet mod deres nye lederrolle. Her skal man være opmærksom på, at forløbene gerne skal være tænkt sammen og tilpassede, så den ene part ikke sidder med redskaber, som modparten

ikke forstår værdien af. I planlægningen af den enkelte leders kompetenceudvikling må man blandt andet tage udgangspunkt i de ledelsesopgaver, der fylder mest i den enkelte leders nye hverdag.

Herudover er der også behov for et generelt løft i ledernes lederfaglighed – fx ved at de deltager i generelle lederuddannelser på diplom- eller masterniveau. Lokal lederudvikling kan således ikke stå alene, men kan være en hensigtsmæssig måde at skabe forbindelse mellem generelle lederkvalifikationer og lederudvikling i praksis.

e) Kommunikation i beslutningssystemet

Alle de nye ledelsesstrukturer indebærer på forskellig vis ændringer i kommunikationsveje fra politikere og forvaltning over institutionsledelse til medarbejdere og forældre. Ændringerne bliver ofte set som en forenkling af kommunikationsvejene, men indebærer også udfordringer.

Fordelen for forvaltningen er, at det er nemmere at kommunikere med institutioner og afdelinger, når de ledelsesmæssigt er organiseret med færre ledere eller tovholdere i et netværk. Samtidig kan institutionerne opleve beslutningsgangen som kortere og mere effektiv, når det nye ledelsesniveau får ansvaret for at formidle beslutninger og sager videre. Erfaringerne er også, at institutionerne synes, at de får nemmere ved at trænge igennem og bliver taget mere seriøst på forvaltningsniveau.

De ændrede kommunikationsveje rummer imidlertid også en risiko for øget distance, mindre kendskab og dårligere kommunikation, sådan at institutionerne/afdelingerne og forvaltningen gradvist mister kendskab til hinandens praksis og udfordringer. Helt konkret kan det blive sværere at sikre koblingen mellem det politiske niveau og den daglige ledelse, hvis distrikts- og områdelederne eller tovholderne i netværkene ikke formår at formidle viden og beslutninger videre til det samlede ledelsesteam eller netværksgruppen.

Her er det væsentligt at være opmærksom på, at utilfredshed med ændringer i kommunikationsvejene kan skyldes, at ændringerne er svære at acceptere for dele af organisationen. En ny ledelsesstruktur er ofte et opgør med en kultur, hvor institutionslederen er valgt som den første blandt ligemænd. Han eller hun har hidtil videreformidlet al viden op og ned i systemet – uden nogen filtrering. Det kan for både ledere og medarbejdere være vanskeligt at acceptere en ny situation, hvor man kun tildeles den information, andre skønner relevant for ens stilling.

2. Bæredygtighed

Større enheder skaber fagligt, ledelsesmæssigt og økonomisk en række muligheder, men indebærer også en række nye udfordringer. Det handler således ikke om, at stort nødvendigvis er godt, og det er ikke projektets hensigt at anbefale bestemte kriterier eller grænser for den optimale bæredygtighed.

a) Ledelsesmæssig bæredygtighed

At etablere større enheder udløser nye ledelsesmæssige muligheder. Alene en overgang fra institutionsledelse på deltid til institutionsledelse på fuldtid skaber et helt andet fokus i ledelsesarbejdet. Ledelsesmæssig bæredygtighed handler derfor blandt andet om at have tid til ledelse i hverdagen, men også om, at lederne får et større overblik og perspektiv i varetagelsen af deres ledelsesopgave. Det gælder ikke blot i lederrollen som område- og distriktsleder, men også i større sammenlagte institutioner og i samarbejdet i ledernetværk.

De nye ledelsesstrukturer med større enheder skaber ligeledes baggrund for at etablere ledelsesteam, der rækker ud over det traditionelle samarbejde mellem institutionsleder og souschef. Det betyder, at bæredygtigheden også kommer til udtryk gennem andre og nye muligheder for faglig sparring i ledelsesgruppen. Endvidere giver det nemmere adgang til at rekruttere nye ledere, da en større organisation alt andet lige rummer flere ledelsesopgaver og lederroller, der skal varetages.

Endelig vil etableringen af en større ledergruppe betyde, at det samlet set vil være muligt at dække flere lederkompetencer i institutionsledelserne end hidtil. Det åbner mulighed for en bedre udvikling af lederkompetencer – såvel individuelt som i ledergruppen. Blandt andet bliver det lettere at skifte og udveksle ledelsesopgaver og at deltage i lederuddannelse uden for institutionen.

b) Faglig bæredygtighed

Bortset fra netværksmodellerne indebærer alle de nye ledelsesstrukturer, at der etableres større personalegrupper. Det giver muligheder for en større faglig bæredygtighed, men kan også rumme udfordringer. I netværk kan større faglig bæredygtighed dog opnås ved samarbejde på tværs af personalegrupper.

"Vi har haft fælles kurser i netværkene. Samling af ressourcer og mere systematisk kompetenceudvikling giver fælles glæde, mindre tilfældighed og bedre vidensdeling."

Tillidsrepræsentant

Større personalegrupper kan bane vej for en specialisering blandt personalet. Der bliver skabt rum for, at medarbejdere kan (videre)udvikle spidskompetencer til gavn for den samlede institution eller de øvrige personalegrupper i et netværk. Også mulighederne for jobrotation mellem institutioner eller afdelinger øges. Større faglige miljøer kan lette rekrutteringen af medarbejdere, fordi et større fagligt miljø bedre er i stand til at understøtte efteruddannelsesmuligheder og muligheder for personlig udvikling.

"Det er en kæmpe fordel at se området som én arbejdsplads, fordi man så kan tilbyde personalet nye muligheder inden for fagområdet."

Daglig leder

De større personalegrupper vil typisk betyde øget faglig udvikling og udfordringer – på grund af den dialog og udveksling af viden og inspiration, der skabes grundlag for.

Ledelsesudfordringen består naturligvis i at kunne høste gevinsterne ved den større personalegruppe. Lederen skal således formå at håndtere, bygge bro mellem og udnytte den større faglige differentiering i medarbejdergruppen.

c) Økonomisk bæredygtighed og ressourceanvendelse

En central udfordring for institutionsledelserne er i disse år, at omverdenen forventer en udvidet og differentieret service – med et uændret eller svagt dalende ressourceforbrug. De nye ledelsesstrukturer med større institutionsmiljøer kan ses som en mulighed for at imødekomme dette ved at bruge ressourcerne mere effektivt. Det kan fx gælde åbningstider og brugen af medarbejderressourcer. Størrelse er dog ikke i sig selv nogen garanti for bedre service og en mere effektiv drift af institutionen. Disse gevinster fordrer, at ledelsen i samarbejde med medarbejderne forstår at udnytte mulighederne og får den nødvendige opbakning fra kommunen til at ændre anvendelsen af ressourcerne.

Institutionsstørrelse er et centralt tema, når man vælger ledelsesstruktur. Det skyldes blandt andet hensynet til den økonomiske bæredygtighed. Ressourcerne er relativt færre på en lille institution, hvilket i sig selv kan tilskynde til at danne større institutioner. Ønsker man derfor politisk at fastholde de små institutioner, kan det være afgørende, at de tildeles et vist minimum af ledelsestid. Det gælder ikke mindst, hvis lederne forventes at bruge en del af deres tid på at indgå i netværk som led i en bedre koordinering og samlet ressourceanvendelse på dagtilbudsområdet.

”Det er et politisk ønske i kommunen, at der er mangfoldighed, og de er parate til at give penge til institutionerne. Forudsætningen for små enheder er minimum 20 timers ledelsestid som garanti.”

Pædagogisk konsulent

En særlig udfordring, når man indfører en ny ledelsesstruktur, er at følge op på, at den nye struktur reelt fører til en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne – og ikke blot øget mødetid for lederne, mere tid til koordinering eller lignende. Det kan være en god ide fx at gentænke hele mødestrukturen efter en strukturændring.

3. Faglig udvikling

Det er vigtigt at overveje, hvordan en ny ledelsesstruktur skal og kan påvirke den faglige udvikling. Kommunen skal holde sine ønsker til og visioner for kerneydelsen for øje, så en ny ledelsesstruktur ikke etableres for sin egen skyld, men rent faktisk højner kvaliteten af kerneydelsen.

a) Sammenhæng i ledelsesopgaver

Pointen med at reorganisere ledelsesopgaverne i en ny struktur er at udvikle det faglige indhold og kerneydel- sen. Det kan dog være en udfordring at fastholde sammenhængene i ledelsesopgaverne, når ledelse udøves på flere niveauer og i flere arenaer. Særligt kan der være brug for at have opmærksomhed på koblingen mellem den strategiske ledelse og de øvrige ledelsesopgaver, fx den faglig-pædagogiske og personalerela- terede ledelse.

Ledelsesteam og overordnede ledere skal blandt andet bidrage til institutionens udvikling ved at styrke helhedssyn og strategisk tænkning. Det springende punkt er, om der etableres sammenhæng mellem de strategiske mål og ledelsesarbejdet og aktiviteterne i hverdagen. Hverdagen skal således tænkes ind i de centrale strategier og politikker, som omvendt skal konkretiseres i forhold til den måde, den daglige leder udøver sin faglige ledelse af personalet. Erfaringerne viser, at ledelsesteamet er et vigtigt forum til at håndtere denne udfordring.

”Strategi skal defineres i et tæt samarbejde mellem daglig leder og områdeleder, og områdeleder skal formidle videre til det politiske niveau. Medarbejderne skal involveres i strategiudviklingen. Hvis man har ideer til det strategiske, skal man give dem videre.”

Tillidsrepræsentant

Pædagogiske læreplaner

Pædagogiske læreplaner er et konkret eksempel på, hvordan der kan skabes sammenhænge mellem den overordnede strategiske ledelse og den faglige ledelse. Det gælder om at implementere lære- planerne således, at de på samme tid bliver en del af den pædagogiske praksis og et styringsværktøj for ledelsen til fortsat udvikling af den pædagogiske praksis og kerneydelse. Tanken er med andre ord, at læreplanerne både kan være et værktøj for den strategiske ledelse og et værktøj i den daglige opgavevaretagelse.

”Læreplaner er ledernes styringsværktøj og pædagogernes refleksionsværktøj.”

Områdeleder

b) Monofaglighed og tværfaglighed

Valget mellem de forskellige nye former for ledelsesstruktur er også et valg mellem to hovedveje til faglig udvikling: en styrket monofaglighed eller en styrket tværfaglighed. Såvel etablering af netværk inden for samme område som områdeledelse repræsenterer i dette lys en monofaglig strategi. Tværgående netværk og distriktsledelse trækker i retning af en stærkere tværfaglighed.

Nogle steder har fokus på styrket monofaglighed ført til, at dagtilbudsområdet er blevet styrket og kommet bedre i balance med skoleområdet. Der er kort sagt opnået en højere grad af ligeværdighed i de faglige relationer. I dét lys kan også valget af styrket monofaglighed være et skridt på vejen til en mere langsigtet integration mellem områderne og en nytænkning af det samlede 0-18-års-område.

”Det gode ved denne model er, at områdelederen kommer på niveau med skolelederen. De to områder kan bedre tænkes sammen.”

Institutionschef

Risikoen er, at prioriteringen af monofaglighed kan fastfryse status quo, så både dagtilbuds- og skoleområdet lukker sig om sig selv. Det kan selvsagt gøre det tværfaglige samarbejde vanskeligere på sigt.

Ved at fokusere på styrket tværfaglighed risikerer man at fastholde det traditionelle styrkeforhold mellem skole- og dagpasningsområdet, hvor skoleområdet står stærkest. Vælges en tværfaglig model, er det vigtigt, at man arbejder aktivt med at udvikle samarbejde, fælles dialog og ligeværdighed i de faglige relationer. Tværfagligt samarbejde forløber nu engang bedst i en atmosfære af ligeværdighed og gensidig respekt.

Strukturændringer kan også være en anledning til at genoverveje, hvad det er for en tradition, faglighed og børneforståelse, der har ledt til den nuværende opdeling i skole- og dagtilbudsområde. Den nye struktur ændrer ikke i sig selv disse skel, men en ny struktur kan måske betyde større åbenhed på tværs af faggrænser – og dermed åbne nye veje.

c) Tværfagligt samarbejde

Alle de nye ledelsesstrukturer øger i praksis kravene til tværfaglighed. Det gælder ikke kun i de to direkte tværfaglige strukturer. Lovgivningen og tidens krav til bedre sammenhæng i serviceopgaverne herunder i opgaverne på 0-18-års-området øger kravene om tværfagligt samarbejde. Sådanne krav findes fx i opgave- og strukturreformens fordringer til sammenhæng i den offentlige service og i dagtilbudslovens krav til samarbejde om overgange mv.

Tværfagligt samarbejde kan udløse en række positive gevinster. Samarbejdet kan resultere i en bedre fælles forståelse af børns udviklingsforløb i hele 0-18-års alderen. Konsekvensen kan blive en tydeligere rød tråd i barnets institutionsliv, der konkret fx bliver synlig i bedre overgange fra én institution til den næste.

Tværfagligt samarbejde rummer dog en række udfordringer både for ledelse og medarbejdere, der repræsenterer forskellige fagprofessionelle miljøer. Manglende kendskab til hinandens fag og professionelle værdier kan i sig selv være en barriere for at samarbejde. Og det gør ikke samarbejdet lettere, hvis parterne ikke blot mangler viden om, men også respekt for hinanden. Faglig respekt og ligeværdighed er nødvendige ingredienser i denne form for samarbejde.

En anden barriere kan bestå i forskelle i interesser og fokus – mellem fx pædagoger og skolelærere. En løsning kan være at lade samarbejdet drives af de interesser, der trods alt er fælles. Det gælder fx skoleparathed og overgange. Herfra kan samarbejdet sprede sig til andre områder.

Også på det rent praktiske plan kan der være barrierer for tværfagligt samarbejde. Fx kan grænserne mellem opdelte forvaltninger opleves som problematiske, når det gælder arbejdet med udsatte børn. I givet fald har forvaltningerne også en vigtig rolle at spille for at understøtte det tværfaglige samarbejde. Hvis fagområderne ligger under forskellige forvaltninger, er det vigtigt, at disse går i front og demonstrerer, at samarbejdet både er muligt og nødvendigt.

En anden praktisk barriere kan være, at dagtilbuds- og skolestrukturen ikke matcher hinanden, således at det enkelte dagtilbud skal samarbejde med flere skoler og omvendt.

”Der skal skabes et nært samarbejde til den lokale skole, men i nogle områder leverer institutionen børn til flere skoler. Så dér er det måske ikke så godt at etablere en tæt relation mellem daginstitution og naboskole.”

Forældrerepræsentant

En tredje praktisk barriere kan være at finde mødetidspunkter. Eksempelvis holder SFO-pædagoger traditionelt deres møder i dagtimerne, når børnene er i skole, mens børnehavepædagoger traditionelt holder deres møder i aftentimerne, når børnene er hentet.

4. Variation

Dagtilbudsområdet er på mange måder et mangfoldigt område med stor variation i pædagogiske tilgange, driftsformer, geografi mv. Det er derfor vigtigt at overveje, hvordan en ny ledelsesstruktur skal rumme og påvirke denne variation – herunder tager hensyn til særlige lokale vilkår.

a) Ensartethed versus forskellighed

Det er et dilemma, når man etablerer større institutioner og et udvidet ledelsessamarbejde på tværs af institutioner, i hvor høj grad de enkelte institutioner og afdelinger skal bevare og udvikle deres respektive særpræg, og i hvor høj grad man skal arbejde hen imod fælles værdier og arbejdsmetoder. Kommunernes erfaringer viser, at der er plads til begge dele. Spørgsmålet er, om udgangspunktet skal være én institution, hvor afdelingerne taler sig frem til, hvor de er forskellige, eller forskellige afdelinger, der taler sig frem til, hvor de skal være ens?

”Det handler ikke om ensretning, men om mangfoldighed. Vi arbejder med at udveksle fælles værdier og forståelse af læring. Metodefriheden skal fastholdes. Den gør det spændende at arbejde.”

Områdeleder

Forskellighed er kilden til fortsat udvikling og gensidig inspiration og læring. Omvendt kan for stor vægt på forskellighed undergrave udviklingen af det fællesskab, der blandt andet er forudsætningen for at kunne realisere fordelene ved et større fagligt miljø. Det bliver således en udfordring for den samlede ledelsesstruktur, hvis nogle af de daglige ledere og medarbejderne har behov for at synliggøre deres eget dagtilbud. Et behov, der fx kan bunde i ønsket om at bevare et særkende og en egen identitet – eller på anden måde i frygt for at forsvinde i helheden.

Kunsten består dels i at definere et fælles grundlag, som giver plads til at bevare en vis forskellighed, dels i at være åben for, at dette fællesskab kan udvikle sig hen ad vejen.

”Mit formål var at få lavet en projektbeskrivelse, der kunne rumme, at vi var forskellige huse. Fastholde forskelligheder, men finde fælles områder.”

Daglig leder

b) Geografi, identitet og kultur

En ny ledelsesstruktur indebærer nye krav til identitetsskabelse. Alt efter hvilken model man vælger, vil der være forskellige krav til vi-følelsen og fællesskabet på tværs af institutioner og afdelinger. I netværksstrukturen vil behovet for vi-følelsen formentlig opleves mindst påtrængende, da samarbejdet primært foregår på ledelsesplan. Her handler det fælles derfor i første omgang om at opbygge en fælles ledelsesidentitet og -kultur i netværket.

Det er i alle tilfælde en udfordring at skabe samhørighed og en fælles kultur på tværs af institutioner og afdelinger. Denne udfordring er særlig stor, hvis enhederne er geografisk spredt og har forskellige fagkulturer.

”De tre andre afdelinger i min institution ligger tæt på hinanden og kan godt samarbejde om ferieplanlægning mv. Samarbejdet er sværere for os, som ligger næsten 1 km væk.”

Daglig leder

Man skal ikke undervurdere den ledelsesudfordring, der ligger i at udvikle en fælles kultur og identitet. Udfordringen gælder såvel den daglige leder som en eventuel distrikts-/områdeleder. Sidstnævnte har endda den særlige udfordring at skulle løfte et ledelsesansvar over for enheder og personer, han eller hun ikke er synlig over for og sammen med i hverdagen.

Tillidsrepræsentanter kan være en hjælp for ledelsen, når det gælder opbygningen af en ny fælles identitet blandt ledere og medarbejdere i en større struktur. Under alle omstændigheder er det en opgave og en proces, der tager tid.

c) Én eller flere modeller

Godt halvdelen af de kommuner, der har planlagt eller besluttet strukturændringer, har flere af modellerne i spil samtidig. Det kan være udtryk for et bevidst valg, at man vil tilpasse modellerne til forskellige lokale forhold i kommunen. Der kan også være tale om en overgangsfase – eller at der ikke har kunnet samles politisk eller organisatorisk opbakning til én type af ledelsesstruktur.

Med én model sikrer man sig, at alle dagtilbud har en ensartet og ligeværdig snitflade til samarbejdsparter som fx skoler og i forhold til det politisk/administrative niveau. Denne ligestilling vil i mange tilfælde lette samarbejdet både imellem institutionerne indbyrdes og med andre parter. Omvendt kan den ensartede model opleves som ufleksibel og rigid.

Med flere modeller kan man sikre sig en større grad af lokal tilpasning. Det kan mindske modstanden mod ændringerne og gøre det lettere at implementere dem. Omvendt risikerer man med flere modeller at skabe ubalance i det indbyrdes forhold mellem institutionerne, der så får meget forskellig størrelse, ledelseskapacitet mv. Dét gør det erfaringsmæssigt vanskeligere at samarbejde med eksterne parter, og det kan føre til gnidninger institutioner og ledere imellem. For forvaltningen vil blandede modeller også være en større ledelses- og styringsmæssig udfordring.

”Set i bakspejlet har vi fået lavet et kludetæppe, fordi for mange var for inddraget, og der blev taget for mange hensyn. Det er problematisk, at vi er på niveau med de mindre institutioners ledere. Det giver ikke mening med fælles ledermøder. De små institutioners ledere oplever også, at områdelederne bliver favoriseret. De føler sig fx mindre informeret.”

Områdeleder

Forskel på land og by

Der kan være store forskelle på de problemstillinger, man står over for i land- og byområder. Det betyder måske, at man ikke kan vælge én model for hele kommunen. Landområder har ofte mange små institutioner, som reelt ikke er bæredygtige. Landområdernes dagsorden er ofte præget af ønsket om overlevelse. Den politiske vilje til og mulighed for at bevare de små institutioner varierer fra kommune til kommune. Fælles er dog, at det næsten altid kræver flere ressourcer.

Der kan også i den daglige praksis og faglige tradition være betydelige forskelle på land- og byinstitutioner. Forskelle, som kan gøre det mere besværligt at opbygge en fælles ledelsesstruktur på tværs af land- og byområder.

d) Inddeling af institutioner

Erfaringerne fra kommunerne viser, at den konkrete inddeling af institutioner i en ny struktur kan foregå på flere måder. Den kan være foretaget af forvaltningen eller som følge af en løsere styret proces, hvor deltagerne selv finder hinanden ud fra en række kriterier. Som eksempler på sådanne kriterier kan nævnes:

- et bestemt antal ledere i hver ny institution/hvert netværk
- mindst mulig geografisk afstand mellem institutioner
- jævn fordeling af institutionstyper: vuggestue, børnehave, aldersintegrerede institutioner osv.
- jævn fordeling af både nye og erfarne ledere
- repræsentation af både kommunale og selvejende institutioner i alle nye institutioner/netværk
- repræsentation af enten kommunale eller selvejende institutioner i hver ny institution/netværk
- repræsentation af både land og by.

En løsere styret proces vil i mange tilfælde umiddelbart sikre en vis grad af opbakning blandt medarbejdere og ledere. De oplever, at de bliver hørt. Risikoen kan være, at nogle institutioner kan blive presset ind i løsninger, der ikke er optimale. En inddeling, som forvaltningen gennemtrumfer, kan muligvis bedre sikre et helhedssyn – men måske på bekostning af det lokale ejerskab.

e) Selvejende og kommunale institutioner

En særlig problemstilling angår blandingen af forskellige driftsformer i samme ledelsesstruktur. Da selvejende institutioner har selvstændig institutionsbestyrelse, økonomi og arbejdsgiveransvar, bliver det vanskeligere at sikre samarbejde og integration mellem disse og de kommunale institutioner. Overvejelserne om en ny ledelsesstruktur må derfor også inkludere relationen til de selvejende institutioner.

I praksis vælger kommunerne typisk, at de selvejende institutioner:

- indgår i en slags forpligtende samarbejde med en koordinator, der ikke har nogen formelle ledelsesbeføjelser
- indgår i en ny ledelsesstruktur sammen med kommunale institutioner, men hvor der er aftalt særlige samarbejdsformer mv. i driftsoverenskomsten
- fortsætter som hidtil
- overgår til kommunal drift (kommunalisering).

I den første løsningsmodel organiserer de selvejende institutioner sig for sig selv uden for de nye kommunale ledelsesfællesskaber. Det løser samarbejds- og samhørighedsproblemerne mellem de kommunale og selvejende institutioner. Men det kan samtidig medvirke til at komplicere forholdet mellem forvaltning og selvejende institutioner, fordi samarbejdets koordinator ikke har ledelsesbeføjelser og derfor kun i begrænset omfang kan tale på de selvejende institutioners vegne.

Den anden løsningsmodel løser ikke samarbejds- og samhørighedsproblemerne mellem de to institutionstyper og kan derfor være en smertefuld løsning. Erfaringerne viser imidlertid, at den ikke er umulig. Forholdet mellem kommunale og selvejende institutioner i sådanne samarbejder bestemmes i høj grad af indstillingen til det. Samarbejdet kan ofte godt lykkes, hvis de selvejende institutioner er motiverede for at indgå på lige fod med de kommunale.

Den tredje mulighed er status quo. Det vil sige, at de selvejende institutioner fortsætter som hidtil i en parallel struktur til den nye ledelsesstruktur. En faldgrube i denne tilsyneladende nemme løsning er, at de selvejende institutioner risikerer at blive koblet af den faglige udvikling, fællesskabet, informationsstrømmene mv. i den kommunale hovedstruktur.

Den sidste mulighed er en kommunalisering af en eller flere (eller alle) institutioner. Nogle gange har de selvejende institutioner selv lagt op til en sådan løsning, i andre tilfælde er det i højere grad sket efter ønske fra kommunen.

Relationen mellem kommunale og selvejende institutioner er kort sagt et forhold, der kræver nøje overvejelser. Alle de forskellige løsninger har fordele og ulemper, der må arbejdes med lokalt.

5. Indflydelse

De roller og positioner, organerne for bruger- og medarbejderindflydelse har på dagtilbudsområdet, påvirkes af enhver ændring i ledelsesstrukturen. Det er derfor vigtigt at overveje, hvordan disse organer skal spille med i den nye ledelsesstruktur.

a) Forældreindflydelse

Nye ledelsesstrukturer vil som regel ændre vilkårene for forældrenes indflydelse. Men det er ret forskelligt, hvordan det kommer til udtryk i strukturer med henholdsvis netværksledelse og distrikts-/områdeledelse.

Udfordringen er i alle tilfælde at sikre, at de nye institutions- og ledelsesformer ikke svækker forældrenes indflydelse og engagement. Gevinsterne i en ny struktur skal også være synlige for forældrene, og rammerne for deres indflydelse skal tænkes godt igennem. Mange forældres engagement er nemlig tæt forbundet med nærheden til deres eget barns institution og hverdag.

I en struktur med netværksledelse er udfordringen at sørge for en kobling mellem forældrebestyrelsernes arbejde og de ledelsesopgaver, som løftes ud af institutionen og over i ledernetværket. Dette kræver særlig opmærksomhed, fordi der ikke blandt forældrebestyrelserne eksisterer en formel pendant til ledernes netværk.

Når det gælder distrikts- og områdeledelse, er udfordringen anderledes. Her etableres en distrikts- eller områdebestyrelse, der formelt er institutionens bestyrelse og således svarer til forældrebestyrelsen i en traditionel struktur. Erfaringerne tyder på, at disse bestyrelser bedre formår at arbejde på et mere overordnet og principielt niveau. På den måde er de med til at styrke ledelsesarbejdet i den nye institution.

"Det er noget helt andet. Vi sidder ikke længere og snakker om Peters madpakker. Det er helt overordnet – principper og høringssvar. Det er hurtigt blevet markant anderledes."

Områdeleder

Der er dog visse steder en frygt for, at færre forældre ønsker at engagere sig på dette niveau, idet mange forældre ikke er så optagede af sager på den store institutions beslutningsarena. En løsning har en del steder været at etablere to niveauer for forældreindflydelse: dels lokale forældreråd i de enkelte afdelinger, som tager sig af relevante lokale emner og aktiviteter, dels den fælles forældrebestyrelse, som tager sig af de mere overordnede og fælles sager. På den måde kan forældredemokratiet og -engagementet bevares. Det kan endda revitaliseres i den nye struktur, fordi der åbnes flere veje til at inddrage brugerne. Forældrene kan med andre ord vælge at deltage og engagere sig på det niveau og i den form, de foretrækker.

Den enkelte afdelings forældreråd kan fx antage rollen som et beslutningsorgan, der er underordnet distrikts-/områdebestyrelsen, og som får beslutningskompetence delegeret herfra. Men det kan også vælge rollen som et rent arrangementsudvalg. Den førstnævnte rolle kræver en tæt sammenhæng og dialog mellem de to organer, som fx kan sikres via gengangere blandt bestyrelsesmedlemmer på de to niveauer. Det er desuden vigtigt at definere en klar opgavefordeling mellem det lokale og overordnede niveau.

b) Medarbejderindflydelse

Også en ny ledelsesstrukturens konsekvenser for medarbejderindflydelsen må tænkes med i beslutningen. Der er tradition for, at pædagoger har en meget høj grad af indflydelse på deres eget arbejde – og på institutions udvikling som helhed. Nogle oplever, at indflydelsen daler i takt med, at ledelsesarbejdet styrkes i de nye ledelsesformer. Medarbejderne kan således opleve, at deres ønske om bedre ledelse bliver opfyldt, men at de samtidig bliver mindre involverede i ledelsens beslutninger. En ny og stærkere ledelse er måske mere afklaret. Den præsenterer ikke på samme måde som hidtil alle ideer og tanker for medarbejderne på et tidligt tidspunkt.

Det er vigtigt, at kommunen tidligt overvejer og informerer om, på hvilken måde medarbejderne bliver involveret i etableringen af en ny ledelsesstruktur. Det er afgørende for at mindske utryghed og modstand og skabe et godt ledelsesmiljø.

På den lange bane er det nødvendigt, at lederne skaber et godt grundlag for at involvere medarbejdergruppen i forhold til den faglige udvikling mv. Men det er også vigtigt, at medarbejderne tidligt involveres i den nye struktur. De resultater, der skabes, skal også kunne mærkes blandt medarbejderne. Strukturændringerne må ikke blot fremstå som et ledelsesprojekt – løsrevet fra opgavevaretagelsen. Institutionsledelsen kan fx fokusere på arbejdet med pædagogiske læreplaner eller andre områder, hvor pædagogerne vil kunne mærke den nye strukturs positive effekt på deres eget arbejde.

Det betyder også, at MED-strukturen må tilpasses, så den matcher de nye ledelsesforhold. Ligeledes må TR-systemet indrette sig efter den nye virkelighed og nøje overveje, hvordan medarbejdernes interesser varetages bedst muligt inden for rammerne af den nye ledelses- og institutionsstruktur.

Det politiske beslutningsgrundlag

Gennemgangen af de tværgående problemstillinger illustrerer tydeligt, at der ikke findes én rigtig ledelsesstruktur. Alle modellerne rummer forskellige muligheder og udfordringer. Derfor er det vigtigt, at man lokalt tager omhyggeligt stilling til, hvordan man vil vælge og designe sin ledelsesmodel, så den passer bedst muligt til de lokale vilkår og politiske målsætninger.

I processen frem mod afklaring og stillingtagen kan følgende 13 eksempler på diskussionsspørgsmål tjene som inspiration:

1. Hvad er status i den nuværende ledelsesstruktur? Hvad fungerer godt, og hvad kan og skal forbedres?
2. Hvad er formålet med en ny struktur? Hvilke mål vil vi opnå både på kort og på langt sigt – fx når det gælder kvalitet i den pædagogiske kerneydelse, lederfaglighed, ressourceudnyttelse mv.?
3. Hvilke forskellige perspektiver og kriterier for kvalitet arbejder vi med?
4. Hvad er bæredygtighed hos os: økonomisk, fagligt og ledelsesmæssigt?
5. Hvordan tackler vi forskellige driftsformer (de selvejende institutioner)?
6. Hvad er de økonomiske forudsætninger for området – og for strukturændringen?
7. Hvilke lederprofiler ønskes til de forskellige lederroller i en ny struktur?
8. Hvordan kan processen tilrettelægges bedst muligt, så der bliver taget de relevante hensyn til alle involverede aktører?
9. Hvordan skal kompetencefordelingen være mellem forvaltning og institutionsledelse – og internt i institutionsledelsen?
10. Hvordan sikres forældre- og medarbejderindflydelsen i en ny struktur?
11. Hvordan udvikles institutionsledernes kompetencer, så de kan følge strukturændringerne til dørs?
12. Hvilke hensyn taler for henholdsvis en monofaglig og en tværfaglig struktur?
13. Hvordan skal forvaltningen understøtte strukturændringen, ændringsprocessen, det tværfaglige samarbejde mv.?



KAPITEL 4: ÆNDRINGS- PROCESSER

Beslutning og gennemførelse

Erfaringerne fra beslutnings- og ændringsprocesser i kommunerne spænder vidt. I dette kapitel beskrives en række punkter, som det er særlig vigtigt at ofre opmærksomhed på. De er alle gået igen i langt de fleste undersøgte forløb og er relevante, uanset hvilke typer af beslutnings- og ændringsprocesser, man foretrækker.

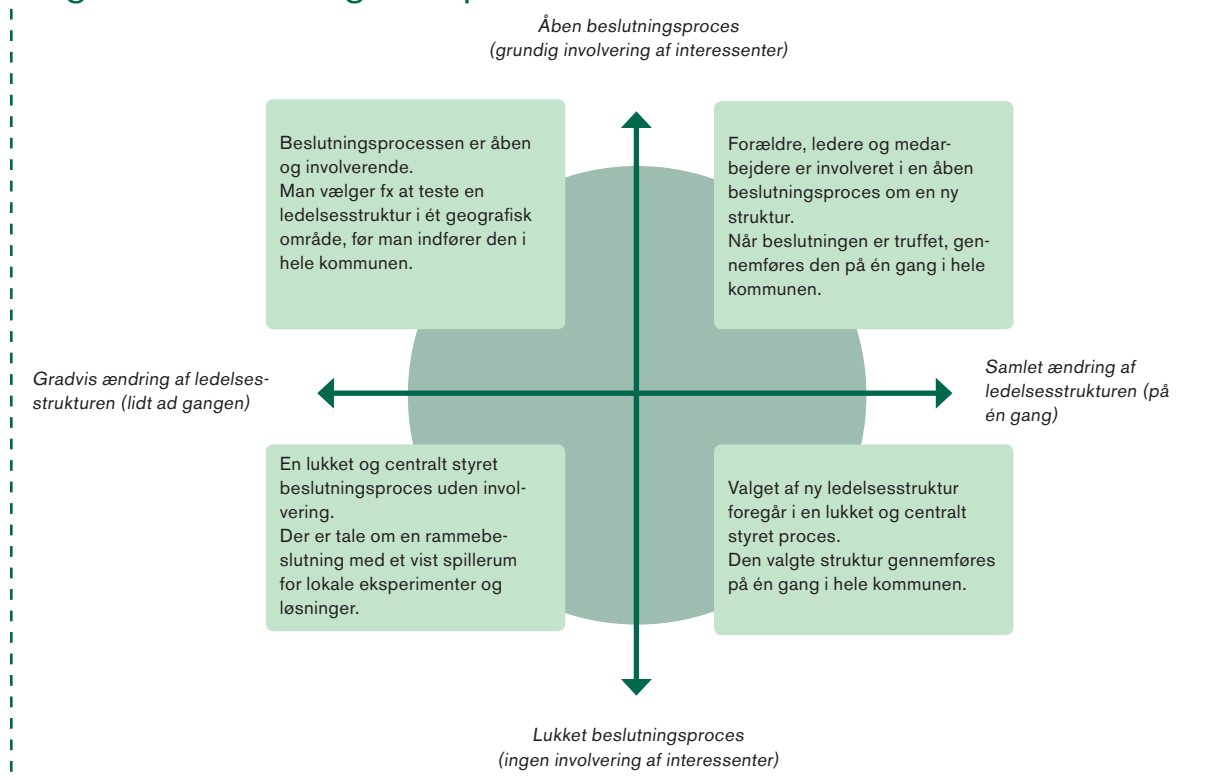
Projektet har konstateret en række fælles træk ved de beslutnings- og ændringsprocesser, der fører frem mod en ny ledelsesstruktur på dagtilbudsområdet. De fælles træk er sammenfattet i figur 10 på næste side.

Modellen har to dimensioner:

- **Beslutningsprocessen** – der vedrører, i hvilken udstrækning forvaltningen inddrager synspunkter fra forældre, ledere, medarbejdere og andre interessenter. Denne proces betegnes i figuren som enten "åben" eller "lukket".
- **Ændringsprocessen** – der vedrører, om hele ledelsesstrukturen skal omlægges på én gang, eller om det er mere hensigtsmæssigt at gennemføre ændringerne gradvist, i takt med at der høstes erfaringer? I figuren er disse to yderpunkter benævnt "gradvist" eller "samlet".

Der er tale om en forenklet model. Mange processer ligger imellem yderpunkterne, og forløbet er ofte dynamisk og skifter karakter undervejs. Alligevel afspejler modellen nogle af de centrale valg, kommunerne skal træffe, når de overvejer en strukturændring.

Figur 10. Ændringskompasset



Seks opmærksomhedspunkter

Projektet har identificeret en række kritiske punkter ved ændringsprocesserne, som kommunen skal være særligt opmærksom på. Det drejer sig om:

- Processernes varighed
- Kommunikationen undervejs
- Inddragelse og engagement
- Etablering af nye opgave- og kompetenceforhold
- Forvaltningens rolle
- Risikoen for forandringstrængsel.

a) Processernes varighed

Det er en generel erfaring, at beslutnings- og ændringsprocesser ikke må blive for lange. Det kan dræne de berørte parter for engagement og gøre dem usikre på fremtiden. På den anden side kan et kort forløb blive oplevet som forceret – især hvis det gennemføres uden en passende respekt for området og ledernes hidtidige kompetencer mv.

Det er under alle omstændigheder givet, at den formelle strukturændring blot er ét aspekt af den samlede forandringsproces i institutionerne. Det afgørende på længere sigt er det konkrete arbejde i hverdagen med at skabe engagement og sikre accept og anerkendelse af de nye ledelsesforhold – både i medarbejdergruppen og i det samlede ledelsesteam.

”Det har været en utrolig lang proces op til ændringerne. Jeg har kunnet spore metaltræthed. Organisationen nåede at spørge til, om vi ikke skulle se at komme i gang.”

Dagtilbudschef

b) Kommunikationen undervejs

Store forandringsprocesser kræver omfattende tovejskommunikation. Kommunikationsopgaven er ganske enkelt afgørende for at opnå succes, når man indfører nye ledelsesstrukturer. Det gælder ikke mindst på et videnstungt område, hvor de fleste ledere og medarbejdere selv har holdninger og måske gode ideer til nye ledelsesstrukturer.

Det er en udbredt erfaring, at budskaber, modeller, implementeringsplaner mv. skal formidles meget klart, åbent og entydigt – helst flere gange. Der kan hurtigt gå kludder i kommunikationen og opstå myter eller misforståelser. Derfor er det også en fordel, hvis nogle gennemgående personer kan formidle budskaberne og bære forandringerne igennem.

Det er helt uomgængeligt at få formidlet formålet med den nye struktur, så medarbejdere, ledere og forældre forstår og accepterer meningen med, at flere forhold skal være fælles. Ligeledes er sammenhængen til andre store forandringer vigtig at få forklaret, så alle parter kan skille tingene ad. Ellers risikerer en ny ledelsesstruktur at få skylden for al modvind – herunder fx eventuelle besparelser i kommunen.

”Information, information, information – det er vigtigt at fortælle, hvad der sker, også når der ikke sker noget. Fortælle det samme flere gange. Gerne også den samme person, som fortæller den samme historie.”

Institutionsleder

c) Inddragelse og engagement

Det er i kommunerne meget forskelligt, hvordan og hvornår medarbejdere og forældre inddrages i beslutnings- og ændringsprocesserne. Den generelle opfattelse synes dog at være, at det er vigtigt at få medarbejderne med fra starten af et forandringsprojekt. Sigtet hermed er at skabe ejerskab og fælles identitet i de nye institutionsstrukturer. Samtidig viser et konkret eksempel fra etableringen af en distriktsinstitution, at det lokale engagement blandt forældrene kan udgøre en væsentlig gevinst og ressource. Det gælder både i tilblivelsen af en ny struktur og i den fortsatte udvikling og implementering af institutionsløsningen.

Der er forskel på inddragelsens karakter i den indledende beslutningsfase og i gennemførelsesfasen. En høj grad af inddragelse i beslutningsfasen kan styrke det lokale ejerskab og tilpasningen til lokale forhold. Men det kan også give de involverede forventninger om, at deres stemme vil få stor vægt i den endelige beslutningsproces. Forventninger, der ikke altid bliver indfriet. Det er således vigtigt at gøre det klart, hvornår beslutningsprocessen er åben, og hvornår den er lukket. Aktørerne skal vide, hvornår de har reel mulighed for at levere input eller øve indflydelse.

En begrænset inddragelse i beslutningsfasen kan styrke kommunens muligheder for at træffe upopulære, men fagligt og politisk nødvendige beslutninger. På den anden side kan en sådan lukket proces svække opbakningen til og forståelsen for beslutningen om en ny ledelsesstruktur. Det kan på længere sigt mindske muligheden for at realisere strukturen.

Også i gennemførelsesfasen varierer inddragelsens omfang og former. Nogle kommuner anser introduktionen af en ny ledelsesstruktur for en forandring på ledelsesplan, og de inddrager derfor kun medarbejdere og forældre i meget lille udstrækning. Andre kommuner betragter en ny ledelsesstruktur som en så gennemgribende ændring, der berører alle aspekter af dagtilbuddet, at både medarbejdere og forældre inddrages i stor udstrækning.

Evalueringen af en ny ledelsesstruktur er også en god anledning til at inddrage medarbejdere og forældre. Evalueringer vil ofte være med til at opsamle og formidle nyttig viden undervejs i forløbet, så man bliver opmærksom på uhensigtsmæssigheder, der skal reageres og rettes op på.

"Vi evaluerede pilotprojektet efter 2 år, og det var godt. Der var rigtig meget forskel på år 1 og år 2. En evaluering efter 1 år ville have vist et helt andet billede."

Pædagogisk konsulent

d) Etablering af nye opgave- og kompetenceforhold

Et tilbagevendende tema i de fleste organisationsændringer er behovet for at skabe klarhed om opgave- og kompetenceforhold i de nye ledelsesstrukturer. Problemstillingen kan enten være, at disse forhold ikke på forhånd er tænkt ordentligt igennem, eller at det ikke er lykkedes at efterleve en velbeskrevet opgave- og

kompetencefordeling i praksis. Det kan være, fordi fordelingen i realiteten ikke accepteres af alle de berørte parter – eksempelvis at en daglig leder har svært ved at aflevere hidtidige arbejdsopgaver til en distrikts- eller områdeleder.

”Det tager tid at finde lejte mellem, hvad områdeleder og daglig leder skal tage sig af.”

Daglig leder

Uklarhed om nye opgaver kan fx også betyde, at ledere ikke oplever den aflastning, der ellers ofte er et af formålene med en ny ledelsesstruktur. Opgavefordelingen kompliceres yderligere af, at der som regel flyttes ledelsestid i forbindelse med ændringerne. Institutionsledere, der bliver daglige ledere, får fx ofte reduceret deres ledelsestid, men overtager samtidig opgaver, som tidligere blev varetaget af en souschef. Det er derfor vigtigt løbende at afklare, forhandle og afprøve de nye forskydninger i opgaver og kompetencer.

Også medarbejderne skal vænne sig til en ny ledelsesstil og skal vide, hvilke ledere der har hvilke opgaver.

”I den lille institution var de ledelsesforvante – der var altid en leder til at klare skærene. Medarbejderne får nu mere ledelsesansvar og inddrages i beslutningerne. De skal aflære ”ikke at gøre noget uden at have fået lov”. De skal således lære en ny ledelsesstil. Det er helt nyt for dem.”

Leder

e) Forvaltningens rolle

Projektets undersøgelser viser, at fire ud af fem ændringer i ledelsesstrukturen er initieret af forvaltningen. Det gælder ikke mindst de større omlægninger af den samlede ledelsesstruktur i en kommune. Her sørger forvaltningen ikke blot for at lægge op til de nødvendige beslutninger i kommunalbestyrelsen. Den sikrer også gennemførelsen af de forskellige faser i ændringen af ledelsesstrukturen – fx rekruttering af nye ledere.

Desuden understøtter forvaltningen en række processer i institutionerne. Det sker fx ved, at kommunens pædagogiske konsulenter går aktivt ind som projektleder eller proceskonsulent, når strukturen skal indføres. Flere steder arbejdes med implementeringsplaner som fx drejebøger for at skabe en vellykket proces.

”Det er en stor investering at sætte det i gang. Det kræver engagement fra forvaltningen. Strukturen er ikke selvkørende. Man skal være derude og snakke med dem, men det er på deres præmisser. Det er os, der kommer i marken, det er ikke dem, der skal komme ind til os.”

Dagtilbudschef

Andre steder har man inddraget en ekstern konsulent til processtøtte. En ekstern tovholder kan give et anderledes perspektiv på processen og måske bedre være til stede og tilgængelig i en længere periode. Det

kan eventuelt også være via en hotline, hvor medarbejdere, ledere og forældre kan kontakte konsulenten med spørgsmål og frustrationer. Ulempen kan dog være, at medarbejdere og ledere føler, at de mangler nogen at gå til, den dag konsulenten trækkes ud af processen.

f) Forandringstrængsel

Det kan gøre ændringsprocessen vanskeligere for både forvaltning og institutioner, hvis den skal foregå sideløbende med mange andre forandringsprocesser. En sådan "forandringstrængsel" kendetegner netop dagtilbudsområdet i disse år. Ud over de konkrete ændringer i ledelses- og institutionsstruktur skal der også implementeres ny lovgivning som fx pædagogiske læreplaner, børnemiljøvurdering og sprogvurderinger. Hertil kommer ønsker om øget fleksibilitet i dagtilbuddene gennem udvidede åbningstider, modulordninger og begrænsninger i antallet af lukkedage. Det lægger alt sammen yderligere pres på forandringskapaciteten i institutionerne og kan skabe grobund for en modstand mod (flere) forandringer. I nogle tilfælde kan det eksterne pres dog også bidrage til at øge institutionernes forandringssparathed.

"Der er for mange nye krav udefra. Den nye struktur kan være bølgebryder mod dette."

Daglig leder

Særligt forstyrrende bliver det, hvis ændringerne kører parallelt med et spareprojekt. Det får let ledere, medarbejdere og forældre til at spørge, om det er besparelser eller styrket ledelse, der er strukturændringernes egentlige formål.

"Økonomien skal holdes uden for. Det bringer alt for meget uklarhed og forstyrrelse ind i processen."

Forvaltningschef

Samtidige processer skærper under alle omstændigheder de nævnte krav til god og løbende kommunikation.

Gode råd til processen

Kapitlets gennemgang af en række opmærksomhedspunkter i beslutnings- og ændringsprocesserne kan sammenfattes i følgende otte gode råd:

1. **Overvej tempo og timing** – planlægnings- og beslutningsprocessen må hverken være forceret eller for langstrakt.
2. **Kommunikér flittigt** – forandringernes formål, indhold og tempo skal begrundes klart, åbent og gentagne gange.
3. **Involvér medarbejderne tidligt** – det er et langt træk at opbygge ejerskab, identitet og fælles kultur.
4. **Gør status** – lejlighedsvis evaluering og justering af strukturen kan være en god måde at inddrage såvel medarbejdere som forældre.
5. **Tjek fordelingen af opgaver og kompetencer** – det er ikke altid, formelle ændringer i fordelingen bliver efterlevet i praksis.
6. **Understøt processen** – hele vejen fra planlægning over beslutning til implementering. Den nye ledelsesstruktur skal have tid – og hjælp – til at virke.
7. **Forebyg forandringstræthed** – undgå for mange parallelle processer, og tydeliggør fx hvis besparelser er en del af formålet.
8. **Evaluér effekten af ændringerne** – hvordan gavner de direkte eller indirekte kerneydelsen i dagtilbud?



KAPITEL 5: LÆRING FRA SKOLE- OG ÆLDREOMRÅDET

Dagtilbudsområdet står ikke alene, når det gælder ændringer i ledelsesvilkår og -strukturer i den offentlige sektor. Andre store offentlige velfærdsområder som fx skole- og ældreområdet møder tilsvarende udfordringer i disse år. Der er store ligheder, men også betydelige forskelle i de udfordringer, ledelsesopgaven stiller lederne på disse velfærdsområder.

En markant forskel mellem skole-, ældre- og dagtilbudsområdet er naturligvis kerneydelsen på de tre respektive områder. For ældreområdet gælder det omsorgen for de ældre ved livets slutning, for dagtilbudsområdet omsorgen for børn i deres første leveår og for skoleområdet børn og unges uddannelse og læring. Disse forskelle er det hele tiden nødvendigt at tænke med, når man overvejer, hvor områderne kan lære af hinanden. Det gælder fx i spørgsmålet om brugerinvolvering, hvor der er stor forskel på mulighederne på ældreområdet og i dagtilbud.

I dette afsluttende kapitel spejles en række af undersøgelsens perspektiver på dagtilbudsområdet i de to andre store kommunale velfærdsopgaver.

Større enheder

På alle tre områder er der en bevægelse i gang mod større enheder. På ældreområdet har denne udvikling været tydelig gennem længere tid, mens den på skoleområdet først er begyndt at vise sig nu. Traditionelt har både skoler og ældrecentre dog været større enheder end dagtilbuddene. Derfor er der på skole- og ældreområdet flere erfaringer med at lede større enheder, og det afspejler sig også i kravene til lederfagligheden på de to områder.

Det er en udbredt opfattelse blandt repræsentanter for skole- og ældreområdet, at blandt andet opgave- og strukturreformen vil være med til at sætte yderligere fart på udviklingen mod nye ledelsesstrukturer og større enheder. På ældreområdet følger det scenario også af kravet om en mere ensartet service, som angiveligt er nemmere at realisere via større enheder. På dagtilbudsområdet er der ikke samme krav om en meget ensartet service.

En vigtig erfaring fra de større enheder på skole- og ældreområdet er, at ledelse af større organisationer alt andet lige giver lederne flere ledelsesmæssige tangenter at spille på. En række undersøgelser har da også vist, at ledere på skole- og ældreområdet i højere grad end ledere af dagtilbud arbejder med og prioriterer strategisk ledelse frem for fx faglig ledelse og personaleledelse (Klausen, 2005). Det større ledelsesmæssige klaviatur betyder, at lederjobbet opfattes mere attraktivt – og dermed bliver det lettere at rekruttere til lederstillinger.

Lederroller og ledelsesopgaver

De større enheder betyder, at institutionerne på skole- og ældreområdet ofte har flere ledelsesniveauer og gør udstrakt brug af medarbejderteam og teamledelse. På ældreområdet er mellemlederne, der svarer til de daglige ledere i de nye ledelsesstrukturer på dagtilbudsområdet, typisk ledere på fuldtid. De har dermed også en anderledes rolle end fx teamkoordinatorer og afdelingsledere på skoleområdet. De to sidstnævnte indtager langt oftere en dobbeltrolle som både leder og lærer.

Mellemledernes position som ledere på fuldtid på ældreområdet hænger i vidt omfang sammen med, at området er præget af mange kortuddannede medarbejdere, som kræver en tættere ledelse end medarbejderne på skole- og dagtilbudsområdet. Mellemlederne på ældreområdet har derfor primært fokus på personaleledelse og i mindre grad på faglig ledelse.

Både afdelingsledere på skoleområdet og daglige ledere på dagtilbudsområdet er som oftest ledere på deltid. De er både ledere og medarbejdere. Det gør det sværere at varetage lederrollen, når man både skal opretholde en identitet som lærer/pædagog og som leder. Den svære balance mellem nærhed og distance til faget er således et udtalt fælles vilkår for disse grupper af mellemledere. Samtidig er det netop i denne mellemlederrolle, at konflikter typisk skal håndteres. Det kan både være mellem ledelse og medarbejdere og mellem institution og brugere. Mellemlederne er med andre ord en udsat ledergruppe, som har et særligt behov for sparring og coaching i deres ledelsesopgave og lederrolle.

Erfaringerne fra skole- og ældreområdet viser, at det er lettere for ledere på fuldtid at påtage sig rollen og identiteten som ledere, fordi de ikke på samme måde som mellemlederne forstyrres af kollegiale hensyn.

Ledere på fuldtid sidder i en anden klemme, især hvis de varetager en overordnet ledelsesfunktion. De skal nemlig i højere grad kunne identificere sig med kommunen og samtidig varetage deres egen institutions interesser. Det øger kompleksiteten og kravene til at afveje interesser i ledelsesopgaven. Man forventes som overordnet leder at kunne anskue institutionens drift og udvikling ud fra et helhedssyn på de samlede interesser på skole-, ældre- og dagtilbudsområdet.

Som overordnet leder af en større institution skal man også formå at gøre sig synlig i hele organisationen. Jo større organisation og ledelsesansvar, desto vanskeligere er det at være nærværende og synlig for alle ledere og medarbejdere. Den udfordring er særlig tydelig på ældreområdet, der er kendetegnet ved stor geografisk spredning og mange medarbejdere. Her er "ledelse gennem ledere" derfor den eneste mulighed. Noget tilsvarende er nu ved at opstå med indførelse af områdeledelse på dagtilbudsområdet, især når afdelingerne i institutionen ligger geografisk spredt.

Fælles for alle tre velfærdsområder er ligeledes, at ledere med et overordnet ledelsesansvar ofte oplever, at det såvel fagligt som tidsmæssigt er svært at varetage alle aspekter af ledelsesopgaven. Det er med andre ord svært at have tid og kompetencer til at udøve både faglig, strategisk, personalemæssig og økonomisk-administrativ ledelse. Det er en udbredt og fælles opfattelse, at de administrative opgaver fylder meget, og at det blandt andet af den grund er svært at nå frem til den strategiske ledelse.

På skole- og ældreområdet har man nogle steder taget konsekvensen og fordelt ledelsesopgaverne mellem flere funktioner. På skoleområdet er ledelsen visse steder blevet delt mellem en overordnet skoleleder, en viceskoleleder med det pædagogisk-faglige ansvar og en rent administrativ leder. Også på ældreområdet har man erfaring med at dele den overordnede ledelse af fx ældreplejen på flere personer – fagligt, administrativt og strategisk.

Selv om mange ledere ikke umiddelbart opfatter de administrative opgaver som ledelse, viser erfaringen på tværs af de tre områder, at det administrative område rummer mange ledelselementer. Det hænger sammen med, at den historiske decentralisering af opgaver fra forvaltningen har tilført institutionslederne en række opgaver på det økonomiske-administrative område, som har betydning for institutionernes drift og udvikling. Mange af disse opgaver er lederne ikke direkte uddannet til at kunne varetage. Det gør det nødvendigt at etablere støttefunktioner for lederne, hvis opgaverne skal forblive på institutionsniveau. Det handler fx om indsigt i offentlige budget- og regnskabssystemer, der efterhånden kræver en specialiseret viden og indsigt.

Lederfaglighed og -udvikling

På både skole- og ældreområdet har man erfaret, at en generel lederuddannelse er væsentlig for at udvikle lederfagligheden blandt lederne. Det kan fx være i form af en diplomuddannelse. En generel lederuddannelse

på diplom- og masterniveau sikrer, at lederne opnår teoretisk indsigt i ledelse og organisation. De bliver bedre i stand til at forholde sig analytisk til den stadigt mere komplekse ledelsesopgave. De får med andre ord et højere refleksionsniveau i deres daglige ledelsespraksis.

En generel lederuddannelse fører dog ikke i sig selv til god ledelse. Et højere uddannelsesniveau ændrer ikke per automatik ledernes praksis, og lederuddannelse kan ikke stå alene. Der er også brug for systematisk at følge op på den teoretiske indsigt, som lederne har erhvervet sig gennem lederuddannelsen. Det skal blandt andet suppleres med en praktisk lederudvikling, der har vægt på personlige kompetencer, god lederadfærd og bedre kommunikation.

I den forbindelse spiller det en særlig rolle, at forvaltningen tydeliggør, hvad kommunen vil med ledelse, og hvad der forventes af lederne. Forvaltningen kan konkret understøtte ledelse på institutionsniveau ved at formulere et klart og tydeligt ledelsesgrundlag og et kodeks for god institutionsledelse i kommunen.

Teamledelse

Arbejdet i team og ledelse af team er et typisk vilkår for både medarbejdere og mellemlederne på skole-, ældre- og dagtilbudsområdet. Dette vilkår gælder også for den overordnede institutionsledelse på skole- og ældreområdet. Anvendelsen og udviklingen af lederteam er således et centralt aspekt af ledelsesudviklingen på disse to områder – i kraft af de større organisatoriske enheder.

Erfaringerne fra skole- og ældreområdet viser, at ledelsesteam har størst succes, når ledelsesteamet har været i stand til at reflektere over den fælles ledelsesopgave i institutionen og organisere den internt. Et velorganiseret ledelsesteam betyder, at man opnår et højere niveau af ledelse og samtidig lettere kan forebygge eller håndtere konflikter og uenigheder. Det forudsætter en klar arbejdsdeling, men også en gensidig respekt for hinandens ledelsesansvar og -opgaver. I bedste fald kan man opnå en fælles holdning til ledelse og samarbejde i en ledergruppe, hvor den med det øverste ledelsesansvar er i stand til at træffe beslutninger, men også forstår betydningen af at delegere ledelsesansvaret til de øvrige i ledergruppen.

At arbejde i ledelsesteam udgør en vigtig ramme for lederens trivsel. Lederjobbet er ofte ensomt og præget af usikkerhed og tvivl om egne evner og beslutninger. Men erfaringerne fra skole- og ældreområdet viser, at der via brugen af ledelsesteam etableres en tættere kontakt mellem lederne. Det styrker ledelsen og den ledelsesfaglige sparring i hverdagen og fremmer lederudviklingen.

Erfaringerne fra skole- og ældreområder kan med fordel nyttiggøres på dagtilbudsområdet, hvor der nu for alvor åbnes for etableringen af ledelsesteam som et led i de nye ledelsesstrukturer.

Driftsformer

Kommunerne har, som beskrevet i kapitel 4, meget forskellige modeller for at indpasse selvejende institutioner i de nye strukturer på dagtilbudsområdet. På skole- og ældreområdet fylder de selvejende og private institutioner noget mindre i det samlede billede, og de holdes typisk uden for strukturændringerne. Her er der således ikke umiddelbart erfaringer at lade sig inspirere af, og kommunerne står derfor over for selv at skulle finde en løsning, der passer til deres lokale forhold på dagtilbudsområdet.



SÅDAN ER PROJEKTET GENNEMFØRT

Projektets resultater bygger på en indsamling og analyse af såvel kvantitative som kvalitative data om, hvordan de nye kommuner anvender forskellige typer af ledelsesstrukturer på dagtilbudsområdet.

Der er i dataindsamlingen anvendt flere forskellige metoder – dels for at sikre landsdækkende og repræsentative udtryk for udviklingen på 0-6-års-området, dels for at få en mere dybtgående og konkret indsigt i konsekvenser og omstændigheder ved kommunernes brug af alternative ledelsesstrukturer.

Udvikling af begreber

Forud for selve dataindsamlingen har projektet analyseret i alt 35 kendte og til dels gennemførte forsøg med nye ledelsesformer. På den måde er der foretaget en afdækning og systematisering af, hvilke nye former for ledelsesstrukturer kommunerne typisk anvender eller har gjort forsøg med i de senere år.

Systematiseringen bygger på indsamlet dokumentation af de enkelte projekter. Den har ført til rapportens opstilling af fem forskellige typer af ledelsesstrukturer. De fem modeller og beskrivelsen af dem har udgjort begrebsapparatet for den efterfølgende indsamling og systematisering af data.

Landsdækkende undersøgelse

For at få et samlet udtryk for de igangværende og planlagte ændringer i kommunerne er der i begyndelsen af 2007 gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt samtlige 98 kommuner. Der er i spørgeskemaet blevet spurgt til, hvilke ledelsesstrukturer kommunerne aktuelt anvender eller gennemfører forsøg med, samt hvilke strukturer de har besluttet eller har planer om at ville indføre – enten permanent eller som forsøg. Derudover er der spurgt til, hvilke overvejelser og erklærede målsætninger der ligger bag valget af den konkrete ledelsesstruktur, samt hvilke udfordringer kommunerne ser i den forbindelse. Endelig er det forsøgt afdækket, hvilken status og rolle selvejende institutioner har i forhold til de nye ledelsesstrukturer.

Spørgeskemaundersøgelsen er foregået som en webbaseret undersøgelse til direktører/forvaltningschefer på dagtilbudsområdet i de 98 kommuner. 85 kommuner har besvaret det elektroniske spørgeskema, hvilket giver en svarprocent på 87 procent. I en bortfaldsanalyse er der ikke konstateret systematiske afvigelser mellem respondentgruppen og den samlede population af kommuner. Derfor må spørgeskemaundersøgelsens resultater anses for at udgøre et pålideligt og gyldigt udtryk for den aktuelle og planlagte anvendelse af nye ledelsesstrukturer i kommunerne.

Kvalitative interview

Som supplement til den kvantitative spørgeskemaundersøgelse er der i løbet af foråret 2007 gennemført en række kvalitative interview med leder- og forvaltningsrepræsentanter, forældrerepræsentanter og tillidsrepræsentanter i syv udvalgte kommuner. Hver kommune repræsenterer karakteristiske eksempler på brugen af forskellige typer af ledelsesstrukturer samt forskellige erfaringer med at drive ændringsprocesser.

De gennemførte kvalitative interview er typisk gennemført som semistrukturerede gruppeinterview for hver af de ovennævnte interviewgrupper. Det er sket på baggrund af en på forhånd udarbejdet interviewguide, som har været fremsendt til interviewpersonerne inden selve interviewet.

Interviewene er dokumenteret i en række referater, der har indgået i projektets analysearbejde.

Interessentseminarer

Som opfølgning på resultaterne fra henholdsvis den landsdækkende spørgeskemaundersøgelse og de kvalitative interview har der i maj 2007 været gennemført tre forskellige seminarer. På seminarerne deltog repræsentanter for forvaltningschefer, kommunale udviklingskonsulenter, institutionsledere, pædagogiske medarbejdere og forældre fra ca. 30 kommuner.

Seminarernes hovedtemaer har været tre af de undersøgte ledelsesmodeller: Netværksledelse, distriktsledelse og områdeledelse. Formålet har været yderligere at kvalificere, validere og uddybe den indsamlede viden og erhvervede indsigt i de pågældende ledelsesmodeller. Endelig har seminarerne fokuseret på kravene til beslutningsgrundlag og ændringsprocesser, når man indfører nye ledelsesstrukturer.

Spejling i skole- og ældreområdet

Med det formål at spejle resultaterne og konklusionerne fra analysen af dagtilbudsområdet i de to andre større kommunale institutionsområder – skole- og ældreområdet – er projektets resultater blevet fremlagt og diskuteret på et halvdagsseminar for en udvalgt kreds af personer med indsigt i skole- og ældreområdet. Konklusionerne fra dette seminar er især indarbejdet i rapportens kapitel 5.

Dokumentation og formidling

En vigtig side af projektets metode er at dokumentere og formidle den indsamlede viden og den erhvervede indsigt i nye ledelsesstrukturer og kravene til lederfaglighed. Formålet har været at opstille en række gode råd til beslutningsgrundlag og -processer i kommunerne. Der er derfor udarbejdet fyldig dokumentation af undersøgelsens resultater, som findes på www.vaeksthusforledelse.dk. Derudover er denne rapport udgivet, og efterfølgende udkommer et hæfte, som er en kort version af rapporten.



LÆS MERE OM LEDELSE

Publikationer

BUPL (2006): Teamledelse – kom godt i gang.

BUPL (2007): Områdeledelse til forhandling.

Forum for Offentlig Topledelse (2005): Public Governance - Kodeks for god offentlig topledelse i Danmark.

KL & KTO (2004): Når vi flytter sammen – Ledelse af kommunale fusioner, Kommuneinformation.

Klausen, Kurt Klaudi (2005): Institutionsledelse – ledere, mellemledere og sjakbajser i det offentlige, Børsens Forlag.

Møller, Jørn Kjølseth (2005): Strategisk ledelse og forandring, i serien Ledelse af pædagogiske institutioner, Kroghs Forlag/BUPL.

Smidt, Søren; Malmgren, Marianne og Ipsen, Sanne (2004): På vej mod en ny institutionsstruktur? En undersøgelse af sammenlægninger og indførelse af fællesledelse på dagpasningsområdet, CASA.

Væksthus for Ledelse (2005): Ledere der lykkes.

Væksthus for Ledelse (2006): Ledere i netværk – en ledelsesstrategi.

Væksthus for Ledelse (2007): Styrket ledelse gennem nye ledelsesstrukturer – en delundersøgelse. Findes i elektronisk udgave på www.vaeksthusforledelse.dk.

Væksthus for Ledelse (2007): Ledernetværk der virker – gode råd til topledere og konsulenter.

Væksthus for Ledelse (2007): Let vejen for de nye ledere – gode råd til ledernes omverden.

Væksthus for Ledelse (2007): Find den rigtige leder – fem anbefalinger om god rekruttering af ledere i kommuner og regioner.

Væksthus for Ledelse (2007): Når fusioner fungerer – de første 100 dage som leder af en fusioneret organisation.

Hjemmesider

www.bupl.dk/leder

www.bupl.dk/forhandlerportal

www.kl.dk

www.naarvibyggersammen.dk

www.lederweb.dk

www.vaeksthusforledelse.dk

OM VÆKSTHUS FOR LEDELSE

Formålet med Væksthus for Ledelse er at udvikle og synliggøre ledelse som fag i kommuner og regioner.

- Væksthus for Ledelse er et samarbejde mellem KL, Danske Regioner og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO).
- Væksthus for Ledelse iværksætter konkrete forsøgs- og udviklingsprojekter med kommuner og regioner, der afprøver nye ledelses- og samarbejdsformer i praksis.
- Samarbejdet mellem arbejdsgivere og arbejdstagere i Væksthuset er et forum til udvikling af god ledelse i kommunerne og regionerne.
- Væksthuset udvikler og organiserer frit tilgængelig viden og værktøjer om god ledelse til ledere i kommuner og regioner.

Læs mere om Væksthus for Ledelse og vores aktiviteter, og tilmeld dig vores nyhedsbrev på www.lederweb.dk.

Væksthusets bestyrelse består af:

- Afdelingschef Lars Holte, KL, formand
- Formand for HK/Kommunal Kim Simonsen, næstformand
- Direktør Peter Bramsnæs, KL
- Sekretariatschef Jørgen Holst, KTO
- Direktør Jens Kragh, FTF
- Direktør Mogens Kring Rasmussen, DJØF
- Kommunaldirektør Jens Christian Birch, Næstved Kommune, Kommunaldirektørforeningen
- Forhandlingsdirektør Signe Friberg Nielsen, Danske Regioner
- Børne- og kulturdirektør Per B. Christensen, Næstved Kommune
- Administrerende direktør Niels Højberg, Region Syddanmark.

LEDELSE AF DAGTILBUD UNDER FORANDRING

– EN UNDERSØGELSE AF LEDELSESSTRUKTUR OG LEDERFAGLIGHED PÅ DAGTILBUDSOMRÅDET

Flertallet af de nye kommuner er godt i gang med at ændre ledelsesstrukturen på dagtilbudsområdet. Den traditionelle struktur, hvor mange små institutioner har hver deres leder, har fået konkurrence af en række nye ledelsesmodeller. Udviklingen afspejler de øgede krav til ledelsen af dagtilbud – og dermed også til lederfagligheden hos de ledere, der skal varetage kravene.

I denne rapport præsenteres resultaterne fra en omfattende kortlægning af kommunernes erfaringer med såvel traditionelle som nye ledelsesstrukturer. I rapporten beskrives muligheder og udfordringer i fem forskellige modeller. Desuden udpeges en række punkter, der bør indgå i kommunernes overvejelser, når de beslutter og gennemfører en ændret ledelsesstruktur på dagtilbudsområdet.

Rapporten henvender sig til kommunalpolitikere, forvaltningschefer, forældrebestyrelser, institutionsledere og medarbejdere, der står foran eller midt i forandringer i ledelsesstrukturen. Dens formål er at skabe et godt fælles fundament for den vigtige indbyrdes dialog om ændringerne blandt disse grupper.