

Eksamen på Økonomistudiet 2009-II

**Organisationsteori**

Kandidatfag

12. juni 2009

4-timers prøve med hjælpemidler

Giv en organisationsteoretisk analyse af daginstitutionsområdet i Skovby Kommune, jf. vedlagte case, med henblik på: (1) Organisationsstrukturen før og efter introduktionen af områdeledelse samt mulige teoretiske forklaringer på strukturændringerne; (2) Strukturændringernes konsekvenser for lederroller, ledernes og medarbejdernes motivation, forældrenes indflydelse og daginstitutionernes effektivitet.

## Organisering af daginstitutionsområdet

Daginstitutioner tilbyder pasning for 0-6-årige og omfatter vuggestuer (0-2-årige), børnehaver (3-6-årige) og aldersintegrerede institutioner (0-6-årige). Dagplejemødre, hjemmedagplejere og andre særlige ordninger betragtes her ikke som daginstitutioner. Langt de fleste børn i Danmark i alderen 0-6 år passes i dagsinstitutioner. Kommunerne har ansvaret for daginstitutionerne. Der er en vis forældrebetaling, men den overvejende del af udgifterne finansieres over skatterne.

Daginstitutionsområdet blev indtil 2007 reguleret gennem bestemmelser i lov om social service, herefter i den såkaldte dagtilbudslov. Fokus på området er blevet stadigt større og kravene fra samfundets side til institutionernes kvalitet er blevet større og mere eksplicite. I 2004 blev således via lovgivning indført et krav om pædagogiske læreplaner, og i 2006 vedtog Folketinget, at institutioner skulle udarbejde børnemiljøvurderinger. Den skriftlige *pædagogiske læreplan* skal beskrive institutionens mål og midler for børnenes læring bl.a. i forhold til personlig udvikling, sociale og sproglige kompetencer, krop og bevægelse og kulturelle værdier. Der skal årligt foretages en lokal evaluering af læreplanens realisering. *Børnemiljøvurderingen* er en skriftlig kortlægning af institutionens fysiske, psykiske og æstetiske børnemiljø. Kravene om sprogstimulering og om forberedelse af børnene til skolestart er også blevet præciseret og udbygget. Disse og andre forandringer, herunder mere fokus på udsatte børn og integration af nydanskere, trækker i retning af, at kvalifikationskravene til ledere og medarbejdere i institutionerne er blevet større. Desuden indebærer regeringens kvalitetsreform, at der skal udarbejdes målbare kvalitetsstandarder for offentlige velfærdsydelser, således at fx daginstitutioner kan sammenlignes. Hensigten er bl.a. at give forældre bedre mulighed for at vælge institution. Desuden anbefales det fra centralt hold at gennemføre jævnlige (fx årlige) og systematiske tilfredshedsmålinger blandt forældre. Nogle landspolitikere har udtalt, at dårlige tilfredshedsmålinger bør kunne udløse sanktioner over for den enkelte institution; i værste fald at kommunen eventuelt lukker institutionen. De faglige organisationer på området har protesteret kraftigt over den slags udtalelser.

Dagtilbudsloven indeholder kun få retningslinier for institutionernes organisering. Loven angiver, at en daginstitution skal have en forældrebestyrelse, ligesom bestyrelsens opgaver er beskrevet, og det er præciseret, at personalet skal være repræsenteret i bestyrelsen. Den nærmere organisering af daginstitutionsområdet er den enkelte kommunes eget valg.

Personalet i en dagsinstitution omfatter primært uddannede pædagoger og pædagogmedhjælpere. Pædagoguddannelsen er en mellemlang videregående uddannelse, der varer 3½ år. Der kræves ingen uddannelse for at blive ansat som pædagogmedhjælper. I de senere år har der mange steder været mangel på pædagoger. Under de senere års gode konjunkturer har personaleudskiftningen ofte været relativt stor, især blandt pædagogmedhjælperne.

I det daglige kan grænserne mellem pædagogernes og pædagogmedhjælpernes arbejde være flydende, men pædagogerne har i kraft af deres uddannelse et større ansvar. Deres uddannelse giver dem en større viden og indsigt bl.a. i relation til den pædagogiske planlægning på institutionen og rådgivning til forældrene. I øvrigt kræver arbejdet selvstændighed og ansvarsbevidsthed samt evne og vilje til at samarbejde. Navnlig pædagogerne brænder ofte for deres arbejde, selv om arbejdet i en dagsinstitution kan være såvel fysisk som psykisk krævende. Det er personalets opgave at skabe de rammer, der giver børnene mulighed for at udvikle sig og have det godt, dvs. rammer for oplevelser og fælles aktiviteter børn og voksne imellem, og rammer for leg og

kammeratskabsdannelse på børnenes vilkår. I det daglige samvær med børnene skal personalets adfærd som voksenpersoner også virke som rollemodeller for børnene.

Gennem en del år har man kunnet iagttage tendenser til øget institutionsstørrelse navnlig som følge af sammenlægninger af institutioner fx af børnehaver og vuggestuer til aldersintegrerede institutioner. Desuden har nye organisationsmodeller, navnlig områdeledelse (jf. nedenfor), fået en stigende udbredelse. En undersøgelse fra 2004 viste, at de nye organisationsmodeller var mere udbredte i større kommuner end i mindre samt mere udbredte på Sjælland end i resten af landet. Derimod var der tilsyneladende ingen sammenhæng mellem kommunernes politiske tilhørsforhold og organiseringen af daginstitutionsområdet. I kølvandet på kommunalreformen, der trådte i kraft den 1.1.2007, synes der at have været en forstærket tendens til etablering af nye organisationsmodeller.

I det følgende omtales organiseringen af daginstitutionsområdet i Skovby Kommune, som er dannet ved en sammenslutning af to nogenlunde lige store kommuner i forbindelse med kommunalreformen pr. 1.1.2007. Skovby Kommune har i dag (2009) 49.000 indbyggere.

I Skovby Kommune er der i alt 54 daginstitutioner. Det følgende handler alene om de 40 kommunale institutioner, som i gennemsnit er større end de selvejende og private institutioner, der ikke omtales i dette case. Hovedparten af de indskrevne børn er indskrevet i kommunale institutioner. Af fremstillingsmæssige grunde bruges ordet ”daginstitution” som ensbetydende med ”kommunal daginstitution” i det følgende.

### **Organisering i Skovby Kommune i 2007**

Umiddelbart efter kommunalreformen var daginstitutionsområdet organiseret på samme måde i den nye Skovby Kommune som i de to oprindelige kommuner.

Der var 2 vuggestuer, 9 børnehaver og 29 aldersintegrerede institutioner. Det gennemsnitlige antal børn var 37 i en vuggestue, 47 i en børnehave og 65 i en aldersintegreret institution. Hver institution var en fysisk og organisatorisk afgrænset enhed. Institutionen havde en leder med det samlede ansvar for institutionen, herunder både med hensyn til pædagogiske principper, personaleledelse og økonomisk styring. Desuden havde hver institution en souchef. Både leder og souchef var typisk pædagogisk uddannede. Det samlede antal medarbejdere i en gennemsnitlig institution var 16 i en vuggestue, 9 i en børnehave og 13 i en aldersintegreret institution. Ved vurderingen af disse tal bør tages i betragtning, at ikke alle medarbejdere var ansat på fuld tid, og at institutionerne i gennemsnit havde en ugentlig åbningstid på omkring 50 timer. Omkring halvdelen af medarbejderne i en institution var uddannede pædagoger, mens resten var pædagogmedhjælpere.

Lederen af institutionen refererede til daginstitutionschefen, dvs. chefen for den enhed i den kommunale forvaltning (fysisk placeret på rådhuset), som havde daginstitutionerne under sig. Lederen blev ansat af kommunen (forvaltningen), mens det øvrige personale i institutionen blev ansat af lederen.

Hver institution havde en forældrebestyrelse med repræsentanter for forældre og personale. Repræsentanterne blev valgt af de respektive grupper. I henhold til bestemmelserne var forældrerepræsentanterne i overtal. Bestyrelsen skulle:

- Fastsætte principperne for institutionens arbejde og for anvendelsen af den budgetramme for institutionen, som kommunen havde fastsat. Det indebar bl.a., at bestyrelsen skulle godkende den pædagogiske læreplan og børnemiljøvurderingen.
- Fastsætte åbningstider og evt. lukkedage.
- Rådgive i forbindelse med ansættelse af personale, herunder leder.
- Vedtage normer og standarder for forplejning, inventar, rengøring samt inddrages i arbejdet med den pædagogiske læreplan, børnemiljøvurderingen og sprogvurdering.
- Stå for forældrearrangementer (fx skovture, møder mv.)

Ud fra et ønske om at harmonisere dagsinstitutionsområdet i de to tidligere kommuner besluttede man i Skovby Kommune i juni 2007 at indføre såkaldt *områdeledelse* pr. 1.1.2008. Desuden benyttede man anledningen til at foretage andre ændringer med henblik på effektivisering og udnyttelse af stordriftsfordele, og man formulerede en fælles daginstitutionspolitik med større vægt på eksplicite mål og værdier. Fra politisk side i kommunen var der bred opbakning til ændringerne, hvorimod meningene om områdeledelse var mere delte blandt forældre og personale i institutionerne. Initiativet til ændringerne udgik fra kommunens administrative ledelse, som fik ideen til ledelsesændringen på en konference for kommunale forvaltningschefer, hvor mange talte varmt for begrebet ”områdeledelse” som et tidssvarende koncept. Ændringerne blev overfor ledere, personale og forældre begrundet med et ønske om at udvikle daginstitutionsområdet og skabe større kvalitet i tilbudene til forældrene og deres børn.

### **Organisering efter 1.1.2008.**

Ændringen indebar, at der blev etableret et nyt ledelsesniveau mellem forvaltningen og de enkelte institutioner, nemlig såkaldte *områdeledere*. Der blev oprettet 7 stillinger som områdeledere. Hver områdeleder har et antal institutioner (5-7) under sig i et bestemt geografisk område. Lederne af de enkelte institutioner refererer nu til områdelederne og ikke direkte til forvaltningen som før 1.1.2008. Områdelederen refererer til daginstitutionschefen i den kommunale forvaltning.

Hver områdeleder har en administrativ medarbejder som støtte. Områdelederen har det administrative, pædagogiske, økonomiske og personalemæssige ansvar for hele den såkaldte *områdeinstitution*, der udgøres af samtlige institutioner i det pågældende geografiske område. Den administrative medarbejder fungerer som sekretær for områdelederen, men også for den øvrige ledergruppe, dvs. lederne af de enkelte institutioner. Den administrative medarbejder udfører praktiske opgaver i forbindelse med økonomi, administration vedr. ferie, sygdom og nyansættelser. Områdelederen og den administrative medarbejder er fysisk set placeret på den største institution i hvert område.

En række af de tidligere institutionslederes arbejdsopgaver, ansvarsområder og beføjelser er således overført til områdelederne. Institutionslederens titel er ændret fra ”Leder af daginstitution” til ”Daglig leder”. Mange oplevede dette som en degradering, og fem af de tidligere institutionsledere op sagde deres stillinger på grund af ændringen. På den anden side betyder det nye ledelsesniveau, at de ”daglige ledere” i princippet får mulighed for at avancere til områdeleder. Fem af de nye områdeledere blev rekrutteret blandt de hidtidige institutionsledere, mens to overvejende har en administrativ/økonomisk baggrund. Der var i den forbindelse en diskussion af kravene til områdeledere: Bør de være fagligt uddannede pædagoger eller bør de have en anden baggrund? Der er delte meninger om dette spørgsmål i forvaltningen.

Områdelederen og de daglige ledere af de enkelte institutioner udgør en ledelsesgruppe. Mens der tidligere ikke var megen kontakt mellem de enkelte institutionsledere har organisationsændringen betydet, at der nu jævnligt holdes møder mellem de enkelte institutionsledere. Det sker ofte under medvirken af områdelederen og på dennes initiativ.

Institutionsledernes opgaver drejer sig nu primært om det daglige pædagogiske arbejde i den enkelte institution og den fortsatte kvalitetsudvikling heraf. Dertil kommer ansvaret for, at der er en velfungerende personalegruppe samt de opgaver, som områdelederen i øvrigt måtte tildele. For at udfylde sin rolle må institutionslederen samarbejde med områdets andre ledere samt samarbejde med forældre i den enkelte institution. Der er en del opgaver, som både områdeleder og institutionsleder (daglig leder) er involveret i, fx den pædagogiske læreplan.

Efter ændringen bliver hvert barn i udgangspunktet placeret i en områdeinstitution. Det betyder, at kommunens pladsanvisning i dag kun skal kommunikere med 7 områdeledere, mens de i 2007 skulle kommunikere med 40 institutionsledere.

På det økonomiske område har områdeledelsen betydet, at de institutioner, der ligger i samme område, har fået slået deres økonomi sammen. Den enkelte institution har ikke længere et eget budget. Det betyder fx, at institutioner, der før havde en dårlig økonomistyring, og fx havde haft underskud, nu drager fordel af andre institutioner i området med bedre styr på økonomien.

I forbindelse med overgangen til områdeledelse havde kommunalbestyrelsen besluttet, at de samlede økonomiske rammer skulle forblive uændrede. Dvs. at der ikke skulle tilføres ekstra midler til daginstitutionerne for at dække de ekstra ledelsesomkostninger. Finansieringen skulle opnås ved at ændre de hidtidige institutionslederes position og ansvar til at være ”daglige ledere” (jf. ovenfor) og ved, at souchefstillingerne i de enkelte institutioner blev nedlagt. Det var dog krav fra institutionernes personale og forældrebestyrelserne, at de hidtidige institutionsledere og souchefer ikke måtte få reduceret deres løn. Resultatet blev, at institutionslederne og de tidligere souchefer fik ”fastfrosset” deres nominelle løn. De kunne derfor se frem til en reduktion i deres realløn.

Førhen når en medarbejder blev ansat, var det ved den enkelte institution, men efter introduktionen af områdeledelse ansættes medarbejdere i områdeinstitutionen. Fra personalets side og fra forældrenes side har der været en vis bekymring i denne forbindelse, idet man har givet udtryk for frygt for, at det kunne gå ud over børnenes hverdag, hvis fx personale bliver rokeret rundt mellem de enkelte institutioner i et område i forbindelse med fx sygdom eller barsel.

Efter indførelsen af områdeledelse blev forældrebestyrelserne for de enkelte institutioner nedlagt. I stedet fik hver områdeinstitution en forældrebestyrelse. Tidligere var der således 40 forældrebestyrelser, i dag er der 7 forældrebestyrelser. Fra den enkelte institution er der i dag 1-2 forældre i den nye bestyrelse. Tilsvarende er der i den nye bestyrelse i et område 1-2 personalerepræsentanter, som nu skal repræsentere personalet i alle institutionerne i området. Tidligere havde personalet 2 repræsentanter i bestyrelsen i hver institution.

Efter ændringen kan hver institution etablere et såkaldt *forældreråd*, der består af maksimalt 5 forældrepræsentanter og 1 personalerepræsentant. Områdelederen deltager i møderne. Forældrerådet varetager den enkelte institutions forældrearrangementer samt høring i forbindelse med forældrebestyrelsens arbejde med områdeinstitutionens mål og principper for det pædagogiske arbejde. Hertil kommer høring inden den endelige beslutning vedr. budgetrammen.

Forældrebestyrelsen kan beslutte at inddrage forældrerådet ved ansættelse af personale til den enkelte institution.

De tidligere forældrebestyrelses opgaver er derfor efter ændringen fordelt på to organer: Forældreråd for den enkelte institution og forældrebestyrelsen for områdeinstitutionen. De nye bestyrelser for områdeinstitutionerne har dog helt overvejende de samme opgaver og beføjelser som de tidligere forældrebestyrelser, men altså blot for institutionerne i et helt område.

Ligesom før 1.1.2008 er der i dag et rådgivende *institutionsråd*, som består af én repræsentant fra hver forældrebestyrelse. Til rådet er knyttet en række personer fra forvaltningen og fra politisk side. Institutionsrådet har i dag 7 forældrerepræsentanter, mens det før ændringen havde 40.

Institutionsledere, personale og forældre oplever, at der er sket en centralisering med indførelsen af områdeledelse. Opgaver og ansvar, som førhen lå hos den enkelte institution, er nu overført til områdelederne. Derimod oplever forvaltningen, at der er sket en decentralisering. Nogle af de styringsmæssige og andre opgaver, som tidligere lå hos forvaltningen, ligger nu hos områdelederne.

Efter ændringen er der i flere områder etableret et tættere samarbejde mellem de enkelte institutioner i området, fx vedr. ture og arrangementer, brug af vikarer og ansættelse af medarbejdere med særlige opgaver og kompetencer. Ét af områderne har således ansat en naturvejleder. Desuden er man i flere områder begyndt at efteruddanne pædagoger til særlige kompetencer, fx vedr. ”sundhed og børn” eller som sprogkonsulenter. De særligt specialiserede pædagoger kan således udføre rådgivning og sparring ikke bare i deres egen institution, men i alle institutioner i området.

Før ændringen kunne de enkelte institutionsledere drøfte pædagogiske problemstillinger med en såkaldt pædagogisk konsulentgruppe, der fysisk set var placeret på rådhuset. Efter ændringen er det områdelederne, der varetager den daglige drøftelse med og rådgivning af institutionslederne (de ”daglige ledere”), og det er nu områdelederne, der har den direkte kontakt til de pædagogiske konsulenter på rådhuset. I 2008 og 2009 har man påbegyndt en større specialisering internt i konsulentgruppen på rådhuset.

Den nye organisering med områdeledelse har været genstand for en del debat. Efter manges opfattelse er områdeledelse udtryk for nytænkning, når det drejer sig om ledelse af offentlige institutioner, jf. følgende citat fra en konsulentrapport:

”Områdelederen bør have en ledelsesprofessionel indstilling, kunne lede gennem andre ledere samt have en evne til at reflektere over daginstitutionsområdets rolle i den kommunale velfærdsservice. Omvendt skal de daglige ledere af de enkelte institutioner kunne indgå direkte i det daglige pædagogiske arbejde og udøve faglig sparring og coaching af medarbejderne. Men de skal også indgå i et loyalt ledelsesteam sammen med områdelederen. Ændringerne i ledelsesstrukturen repræsenterer ikke bare en ny organisering af ansvar, kompetence og arbejdsdeling i ledelsesteamet. De er først og fremmest udtryk for en ændret styringslogik, hvor kommunerne på den ene side giver de decentrale ledere 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 på daginstitutionsområdet”.