

**Rettevejledning: Eksamen på Økonomistudiet 2009-II. Organisationsteori. Kandidatfag. 12. juni 2009. 4-timers prøve med hjælpemidler.**

**Målbeskrivelse for faget organisationsteori:** Målet er, at den studerende efter at have deltaget i kurset kan:

- Beskrive grundprincipper i følgende teorier: Klassisk organisationsteori, Human Relations, Human Resources, strukturteori, institutionel teori, ressource-afhængighedsteori, populationsøkologi, transaktionsomkostningsteori, New Public Management og Lean Production.
- Beskrive teorier om: strategi, struktur, netværk, kultur, ledelse, grupper, kommunikation, magt, beslutninger, motivation, læring, organisationsforandring og udviklingstræk i organisationer.
- Analysere og sammenligne teorierne, herunder deres styrker og svagheder i forhold til at opnå forståelse af konkrete organisationer og organisatoriske fænomener.
- Analysere teoriernes relevans, styrker og svagheder i forhold til praktisk håndtering af forskellige typer opgaver og problemer i organisationer.
- Udvælge, begrunde og anvende relevant teori i en analyse af en organisatorisk problemstilling fx beskrevet i et case; samt præsentere analyse og problemløsning i skriftlig form på en sproglig korrekt, klar, sammenhængende og reflekteret måde.
- Beskrive forskelle og ligheder mellem en økonomisk synsvinkel og andre samfundsvidenskabelige synsvinkler på organisationer og organisatoriske fænomener.
- Beskrive forskellen mellem organisationsteori som videnskabelig disciplin og managementlitteratur.

Eksamensopgavens formulering: *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 medarbejderes motivation, forældrenes indflydelse og daginstitutionernes effektivitet.*

Ved besvarelsen kan inddrages stof fra navnlig Sørensen, Jaffee, Bakka & Fivelsdal samt Analyse af Organisationer. Der lægges vægt på, at besvarelsen inddrager relevante tankegange, begreber og teorier fra organisationsteorien, samt at besvarelsen afspejler forståelse af teorierne og evne til at anvende dem. Endvidere lægges vægt på selvstændighed og klarhed i fremstillingen, og at den er veldisponeret og overskuelig. Herudover er besvarelsens nuancer, informationsrigdom og argumentation centrale vurderingskriterier. Endelig lægges vægt på, at besvarelsen udgør en helhed, hvor alle dele af eksamensspørgsmålet er med. Besvarelsen vurderes som en helhed. Den kan i øvrigt gribes an og disponeres på flere måder, fx som anført nedenfor.

(1) Ændringer i organisationsstrukturen:

Strukturen før og efter ændringerne kan beskrives med udgangspunkt i Mintzbergs teori og begreberne koordineringsmekanismer, dele af organisationen, designparametre og strukturform.

*Før introduktionen af områdeledelse:* Overordnet kunne daginstitutionsområdet i Skovby Kommune beskrives som en divisionsform, hvor forvaltningen/ det politiske niveau var hovedsædet og de enkelte institutioner divisioner. Der var tale om en markedsopdeling og en parallel

decentralisering. Det var ikke en ren divisionsform, snarere et kopibureaukrati, om end heller ikke i ren form. Der var et stort kontrolspænd på det øverste niveau (40), hvilket er typisk for den markedsopdelte struktur. Styringen af institutionerne skete gennem præstationskontrol (budgetter) snarere end gennem handlingsplanlægning, hvilket er typisk for en divisionsform. Der var ingen eller få tværgående forbindelser i strukturen. Arbejdsdelingen mellem hovedsæde (forvaltning/politisk niveau) og divisioner (institutioner) svarede til en vis grad til Mintzbergs beskrivelse, idet hovedsædet (forvaltningen) ansætter divisionslederne, designer præstationskontrollsystemet, allokterer ressourcer til divisioner, udøver direkte overvågning og etablerer støttefunktioner for divisionerne (jf. den pædagogiske konsulentgruppe). Styringen af divisionerne skete især gennem standardisering af output (præstationskontrol) og standardisering normer (de kommunale mål og værdier på daginstitutionsområdet) og til en vis grad gennem processtandardisering (fx budgetprocedurer). De enkelte institutioner havde især træk fra den simple struktur (få medarbejdere, organisk, ingen funktionsspecialister, få ledelsesniveauer) og fagbureaukratiet (de professionelle pædagoger, standardisering af færdigheder). Hver enkelt institution havde en områdebestyrelse overvejende med rådgivende funktioner.

*Efter introduktionen af områdeledelse:* Efter ændringerne er der på det overordnede niveau fortsat tale om en divisionsform, men kontrolspændet på det øverste niveau er reduceret fra 40 til 7. De nye områdeledere har et kontrolspænd på 5-9. De såkaldte områdeinstitutioner kan således opfattes som de nye divisioner. Nogle af forvaltningens tidligere opgaver er flyttet til områdelederne, mens nogle af de tidligere institutionslederes opgaver er flyttet til områdelederne. Områdelederne er således de nye divisionsledere og udgør nøgledelen i organisationen ifølge Mintzberg. Det nye lag i ledeshierarkiet og den øgede arbejdsdeling i forvaltningen (jf. den pædagogiske konsulentgruppe) og i de såkaldte områdeinstitutioner er udtryk for en øget bureaukratisering, dvs. anvendelse af principper fra klassisk organisationsteori. Ændringerne har dog også træk fra New Public Management (mål- og rammestyring) og værdibaseret ledelse (jf. bl.a. den nye daginstitutionspolitik).

Mulige teoretiske forklaringer på ændringerne:

(a) *Leavitts systemmodel:* Ændringer i struktur kan her skyldes ændringer i andre elementer i modellen. Der er ikke noget i caset, der antyder, at ny *teknologi* (fx IT) er betydende forklaring på strukturændringerne. Ændringer med hensyn til *aktører* synes heller ikke at være en forklaring. I caset beskrives, at *opgaverne* i daginstitutionerne bliver mere komplekse; kravene til den pædagogiske kvalitet øges. Dette kunne føre til et ønske om at frigøre institutionslederne fra administrative opgaver således, at de fik mere tid til de pædagogiske opgaver og personaleledelse. Ændringerne i opgaver/mål kommer udefra, fra de institutionelle *omgivelser*, herunder navnlig det landspolitiske niveau, som dermed kan udpeges som en bagvedliggende og medvirkende årsag til strukturændringen.

(b) *Mintzbergs teori:* Ændring af struktur vil ifølge Mintzberg være en følge af ændringer i en eller flere situationsfaktorer. Øget *alder* for en organisation fører ifølge Mintzberg til mere formalisering. Alderen som situationsfaktor synes dog ikke relevant i denne sammenhæng. Flere oplysninger i caset peger på, at *øget størrelse* (både af de enkelte institutioner og af daginstitutionsområdet som sådan især som konsekvens af kommunalreformen) er en relevant situationsfaktor. Med øget størrelse sker der ifølge Mintzberg en øget horisontal og vertikal specialisering, ligesom afdelingerne bliver større, hvilket er tendenser, der kan iagttages i caset. Det *tekniske system* er, som nævnt ovenfor, ikke relevant som situationsfaktor. I Mintzbergs terminologi er *omgivelserne* blevet

mere komplekse og måske også mere dynamiske, mens Mintzbergs øvrige dimensioner ved omgivelserne ikke synes at have ændret karakter. Disse ændringer skulle trække organisationen i retning af større decentralisering til den operative kerne og evt. en mere organisk struktur; tendenser som delvis synes at kunne iagttages i caset. Mintzbergs sidste situationsfaktor er *magtaspekter*, som delvis er relevante (jf. tesen om "mode" som årsag til struktur). Samlet peger Mintzbergs teori navnlig på øget størrelse som en relevant faktor til forklaring på strukturændringen. Øget størrelse betyder, at det er rationelt ud fra hensynet til effektiv opgavevaretagelse at introducere områdeledelse. Omgivelsernes (opgavernes) øgede kompleksitet kan opfattes som en medvirkende forklaring.

(c) *Den institutionelle teori* peger på, at organisationer tilpasser sig til de institutionelle omgivelser for at opnå legitimitet. Caset antyder både regulerende institutioner (fx lovgivning og anden central regulering), normative institutioner (de professionelle pædagogiske uddannelse) og kognitive institutioner (fx opfattelsen af områdeledelse som et tidssvarende koncept, efterligning af andre kommuner) som virksomme i forbindelse med daginstitutionsområdet. Den institutionelle påvirkning synes at være blevet forstærket, og man kan argumentere for, at de isomorfifremmende faktorer på feltet er blevet mere fremherskende. Den institutionelle teori kan således bidrage til at forklare introduktionen af områdeledelse som en institutionel proces i retning af større isomorfi. Teorien kan bl.a. forklare, at nye strukturformer udbreder sig efter et bestemt mønster blandt kommuner, jf. oplysningerne i caset herom.

(d) *Interessentmodellen (politisk model)* peger på, at struktur er en afspejling af interesser og magt (magtressourcer). Interessenterne på daginstitutionsområdet er bl.a. politikere, forvaltning, institutionsledere, øvrigt personale og forældre/børn. Den formelle og reelle magt, når det drejer sig om den overordnede organisering af daginstitutionsområdet i en kommune, ligger især hos politikere/forvaltning. Strukturen på daginstitutionsområdet afspejler derfor interesser hos de mest magtfulde interessenter. Af caset fremgår, at politikere og forvaltning synes at have en forholdsvis klar og entydig interesse i introduktionen af områdeledelse, hvorimod øvrige aktører (især forældre og institutionsledere) synes mere splittede. De institutionsledere, der håbede på og/eller blev forfremmet til områdeledere, må formodes at have støttet ændringen, mens øvrige (og især dem der sagde op) må antages at have været imod. Da institutionslederne var pædagogisk uddannede, er det ikke utænkeligt, at nogle af dem har støttet ændringerne ud fra et ønske om at få mere tid til at praktisere deres profession. Tilsvarende overvejelser kan man gøre sig i forbindelse med andre aktørers interesser og ageren, herunder forældre. Samlet kan interessentmodellen bidrage til at forklare introduktionen af områdeledelse som en politisk proces.

(e) *Andre teorier*. Det er muligt at inddrage andre teorier i besvarelsen, herunder navnlig Galbraiths teori om opgaveusikkerhed (kompleksitet) og struktur samt Childs teori om struktur og strategiske udfordringer.

## (2) Strukturændringernes konsekvenser:

*Lederroller:* (a) Strategi/ drift: Før ændringen var der en daginstitutionschef i forvaltningen og 40 institutionsledere. Efter ændringen er der en daginstitutionschef i forvaltningen, 7 områdeledere og 40 institutionsledere (kaldet "daglige ledere"). Ændringen betyder, at de mere strategiske ledelsesopgaver i højere grad er koncentreret i forvaltningen, ledelsen af det daglige pædagogiske arbejde er koncentreret hos de "daglige ledere" og de driftsmæssige og navnlig administrative opgaver er koncentreret hos områdelederne. (b) Institutionsledernes formelle sanktionsmagt

(positionsagt) synes at være blevet reduceret. De må efter ændringen i højere grad basere deres magt overfor personalet på andre forhold, fx ekspertise og personlighed. Man kan også sige, at de efter ændringen i højere grad må udøve lederskab end management. (c) Set ud fra Mintzbergs teori om lederroller kan man sige, at institutionsledernes job efter ændringen i mindre grad indeholder beslutningsroller, hvorimod nogle af de interpersonelle roller (som anfører) og informationsroller (formidler, talsmand) synes at have fået større betydning.

*Ledernes og medarbejdernes motivation.* (a) De institutionsledere, der efter ændringen blev områdeledere, må formodes at have opnået en større behovstilfredsstillelse efter ændringen (jf. fx Maslow). Man må derfor formode, at deres motivation for at blive i organisationen er blevet større, ligesom deres arbejds motivation (indsats) også må antages at være blevet større både ifølge bidrags-belønningsteorien og ifølge Herzberg og Hackman; dog forudsat at de nye områdeledere magter deres job, og at de også er tilfredse med konteksten, jf. Hackman. (b) De tidligere institutionsledere, der sagde op på grund af ændringen, har udvist en aktiv individuel reaktion på deres utilfredshed (exit). Det er ikke oplyst, om de, evt. sammen med andre, forgæves har forsøgt at gøre indsigelser mod ændringen (individuel eller kollektiv voice). Grunden til deres utilfredshed kan være den reducerede status, tilbagegangen i realløn, at de blev forbigået som områdeledere eller deres reducerede autonomi, dvs. både vedligeholdelses- og motivationsfaktorer (Herzberg). (c) Hovedparten af de tidligere institutionsledere fungerer som daglige ledere i den nye struktur. En række såkaldte vedligeholdelsesfaktorer er blevet mindre tilfredsstillende (jf. ovenfor), ligesom man også kan argumentere for, at jobbet som "daglig leder" indeholder færre motivationsfaktorer (Herzberg) og færre motiverende job egenskaber (Hackman) end deres tidligere job. Ud fra de gængse motivationsteorier og ud fra bidrags-belønningsmodellen må man formode, at ændringerne trækker i retning af mindre motivation snarere end større motivation hos institutionslederne. De institutionsledere, som har en udpræget fagprofessionel identitet, kan dog tænkes at opleve nogle af ændringerne (færre administrative opgaver) som motivationsfremmende. (d) Strukturændringens konsekvenser for soucheferne må formodes at have lighedspunkter med konsekvenserne for institutionslederne. (e) De øvrige medarbejdere har umiddelbart næppe fået ændret deres motivation som følge af ændringerne. For deres vedkommende synes både vedligeholdelsesfaktorer og motivationsfaktorer uændrede. Nogle har fået nye ledere, og nogle har oplevet, at deres ledere er blevet frustrerede, hvilket kan have påvirket deres motivation, ligesom den forringede indflydelse i forældrebestyrelserne kan have haft en negativ betydning. Samlet må man dog ud fra fx Hackmans teori formode, at strukturændringen næppe har haft den store betydning for pædagogers og pædagogmedhjælpernes motivation. Hvis der har været positive eller negative virkninger for disse medarbejdere, må virkningen antagelig være fremkommet i kraft af strukturændringernes konsekvenser for institutionslederne. Ændringens betydning for de almindelige medarbejdernes motivation afhænger derfor i høj grad af, hvorledes institutionslederne ser på og håndterer forandringerne.

*Forældrenes indflydelse:* De forældre, der ikke er medlemmer af forældrebestyrelse/ institutionsråd, har efter ændringerne umiddelbart fået mindre indflydelse på forholdene omkring deres egen institution end før ændringen, idet mange beslutninger omkring den enkelte institution træffes på et højere niveau end den enkelte institution, og den enkelte forælders stemme betyder mindre, når der skal vælges repræsentanter til bestyrelsen for en områdeinstitution (der består af flere institutioner) end til bestyrelsen for en enkelt institution. Dog indebærer etableringen af forældreråd på den enkelte institution fortsat mulighed for lokal indflydelse. Desuden har de forældre, der er blevet valgt som repræsentanter i bestyrelse/institutionsråd, alt andet lige større indflydelse efter ændringen end før, idet indflydelsen dækker et større område (flere institutioner). Det forhold, at

forældrerepræsentanterne efter ændringerne antalsmæssigt er færre end før, og at de hver for sig repræsenterer flere forældre end tidligere, taler måske også for, at deres indflydelse er blevet større, dvs. at deres meninger tillægges større vægt.

*Daginstitutionernes effektivitet:* Besvarelsen af dette aspekt bør starte med at forholde sig til begrebet effektivitet, der normalt defineres som "målopnåelse" (til forskel fra produktivitet). Mål kan defineres ud fra forskellige interessenters synsvinkler. For daginstitutioner i Skovby Kommune fremgår mål af daginstitutionspolitikken i kommunen og af de pædagogiske læreplaner i institutionerne. (a) En række omstændigheder taler for, at ændringerne medfører større effektivitet, herunder at de synes at være konsistente med Mintzbergs teori og med opgave-struktur tankegangen i Leavitts systemmodel samtidigt med, at det ikke er tegn på dekobling mellem formel struktur og adfærd, jf. den institutionelle teori. Argumentationen i forbindelse med den politiske model ovenfor taler også for, at ændringen medfører større effektivitet. Sagt på en anden måde må det formodes, at den øgede horisontale og vertikale specialisering (dvs. selve de strukturelle ændringer) under de givne omstændigheder trækker i retning af større effektivitet. (b) Dette modvirkes af manglende opbakning og forringet motivation hos (visse) institutionsledere, jf. ovenfor. Det er dog vanskeligt at vurdere styrken af dette argument, bl.a. fordi man også kan argumentere for, at institutionsledernes professionsorienterede orientering kan bevirke en øget motivation hos denne gruppe i forbindelse med ændringen. Endvidere kan man hævde, at utilfredshed blandt de degraderede institutionsledere antagelig vil være et forbigående fænomen således, at den langsigtede betydning af strukturændringerne for effektiviteten er positiv. (c) Daginstitutionernes målopnåelse/ effektivitet vurderes i praksis løbende af forældrene, og effektiviteten, set fra forældrenes synspunkt, må derfor antages også at afhænge af forældrenes indflydelse, der næppe entydigt kan siges at være blevet enten større eller mindre som følge af ændringerne, jf. ovenfor.