

Områdeledelse

Ny struktur på daginstitutionsområdet



Områdeledelse

Ny struktur på daginstitutionsområdet

2012

Områdeledelse

© 2012 Danmarks Evalueringsinstitut

Trykt hos Rosendahls-Schultz Grafisk a/s

Eftertryk med kildeangivelse er tilladt

Bestilles hos:

Alle boghandlere

40,- kr. inkl. moms

ISBN 978-87-7958-680-2

Foto: Søren Svendsen

Indhold

Forord	7
1 Resume	9
2 Indledning	15
2.1 Formål med undersøgelsen	16
2.2 Undersøgelsesdesign	17
2.2.1 Casestudier i fire områder	18
2.2.2 Spørgeskemaundersøgelser i kommuner med områdeledelse	18
2.2.3 Andre evalueringer og undersøgelser af områdeledelse	19
2.3 Ledelsesopgaver i daginstitutioner	19
2.4 Undersøgelsens organisering	20
2.5 Læsevejledning	21
3 Lederprofiler og ledelsestilgange	23
3.1 Områdeledelse i casekommunerne	23
3.2 Ledernes profil	25
3.2.1 Ledernes anciennitet	25
3.2.2 Ledernes uddannelse	26
3.2.3 Tidligere samarbejdsrelationer mellem områdeleder og daglige ledere	27
3.3 Områdeledernes samarbejde med daglige ledere	29
3.3.1 Antal institutioner i området	29
3.3.2 Kontakt med lederne	29
3.3.3 Områdelederens fysiske placering	30
3.3.4 Områdeledernes tilgang til ledelse	30
3.3.5 Områdeledelses betydning for de daglige ledere	35
3.4 Samarbejdet mellem områdeledere	36

3.5	Samarbejdet mellem daglige ledere	38
3.5.1	Temaer for samarbejdet	40
3.6	Sammenfatning	41
4	Forventninger til ledelse	43
4.1	Forventninger til den faglige ledelse	44
4.2	Forventninger til personaleledelse	46
4.3	Forventninger til administrativ ledelse	46
4.4	Forventninger til strategisk ledelse	47
4.5	Sammenfatning	48
5	Pædagogfaglig ledelse	51
5.1	Ledernes opgaver og ansvarsfordeling	51
5.1.1	Tilgange til faglig ledelse blandt daglige ledere	58
5.2	Betydning for den pædagogiske praksis	62
5.2.1	Områdelederens betydning	62
5.2.2	Ledelsesteamets betydning	63
5.2.3	Fokus på det pædagogiske arbejde	65
5.2.4	Tydélighed i den pædagogiske linje og tid til børnene	67
5.3	Sammenfatning	69
6	Personaleledelse	71
6.1	Ledernes opgaver og ansvarsfordeling	71
6.2	Betydning for personaleledelse	72
6.3	Sammenfatning	74
7	Administrativ ledelse	77
7.1	Ledernes opgaver og ansvarsfordeling	77
7.1.1	Varetagelsen af institutionens daglige drift	79
7.2	Betydning for administrativ ledelse	81
7.2.1	Fælles økonomi i områdeinstitutionen	82
7.3	Sammenfatning	83
8	Strategisk ledelse	85
8.1	Ledernes opgaver og ansvarsfordeling	85
8.1.1	Arbejdet med pædagogiske læreplaner	87
8.2	Betydning for strategisk ledelse	89

8.3	Sammenfatning	91
9	Opsamling og fremadrettede perspektiver	93
9.1	Daglig ledelse og pædagogisk praksis	95
9.1.1	Daglige lederes deltagelse i den pædagogiske praksis	95
9.1.2	Rammer for den pædagogiske praksis	96
9.2	Samarbejde mellem lederkolleger	96
9.3	Samarbejde mellem områdeledere og daglige ledere	97
9.4	Forskellige vurderinger af områdeledelse	98
10	Litteratur	101
Appendiks		
Appendiks A: Undersøgellesdesign og datagrundlag		103

Forord

I denne rapport præsenterer Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) en evaluering af de rammer, som områdeledelsesstrukturen giver for udøvelse af ledelse på daginstitutionsområdet, og af ledelsesstrukturens betydning for den pædagogiske praksis.

Undersøgelsen sætter fokus på lederes og pædagogers forståelse af og tilgang til ledelse og analyserer de forskellige ledelseslags funktioner, ansvarsområder og samarbejdsrelationer.

Det er EVA's håb, at rapportens konklusioner vil inspirere ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne og områdeledere og institutionsledere i deres arbejde.

Agi Csonka

Direktør fra EVA

1 Resume

Ledelse er på dagsordenen på dagtilbudsområdet – der er fokus både på kompetenceudvikling af daginstitutionslederne og på afprøvning af nye ledelsesstrukturer på området. Den mest udbredte af de nye ledelsesstrukturer er områdeledelse.

Denne evaluering undersøger de rammer, områdeledelsesstrukturen på dagtilbudsområdet understøtter for ledelse af daginstitutioner, og hvilken betydning ledelsesstrukturen har for den pædagogiske praksis. Evalueringen belyser ledernes funktioner og snitfladerne mellem deres opgaver i forbindelse med områdeledelse. Derudover analyseres ledernes samarbejdsrelationer og ledernes og det pædagogiske personales fortolkninger af ledelsesrollen og deres forventninger til ledelse.

I kommuner, hvor der er indført områdeledelse, vil evalueringens resultater kunne bruges som udgangspunkt for en dialog om, hvordan ledelsen af daginstitutionsområdet kan udvikles og styrkes. I kommuner, der ikke har indført områdeledelse, vil evalueringen dels kunne anvendes til at spejle fordele og udfordringer ved kommunens egen ledelsesstruktur, dels kunne indgå i evt. overvejelser om at indføre områdeledelse.

Evalueringen bygger på tre spørgeskemaundersøgelser blandt hhv. områdeledere, daglige ledere og pædagoger og på casestudier i fire områder fordelt på to kommuner.

I det følgende præsenteres evalueringens vigtigste indhold og konklusioner.

Lederprofiler og ledelsestilgange

Evalueringen viser, at der er relativt stor forskel på, hvor mange institutioner der indgår i de områder, områdelederne leder.¹ Hovedparten af områdelederne har en administrativ medarbejder tilknyttet, og områdelederne deler som regel ikke kontor med andre områdeledere. Blandt både områdeledere og daglige ledere er det almindeligt at gennemføre en efteruddannelse med fokus på ledelse.

Blandt de områdeledere, som har deltaget i evalueringen ser vi to forskellige tilgange til ledelse af de daglige ledere: en reaktiv og en proaktiv tilgang. Områdeledere, der praktiserer en reaktiv tilgang til ledelse af de daglige ledere, er tilbageholdende med at involvere sig direkte i den enkelte daglige leders praksis. Disse områdeledere støtter de daglige ledere ved at aflaste dem med hensyn til administrative opgaver, bidrage til et kompetenceløft og/eller give sparring på faglige og personalemæssige problemstillinger, hvis den daglige leder efterspørger det. Områdeledere med en proaktiv tilgang opsøger i højere grad dialog med de daglige ledere om ledelse af institutionerne og stiller krav til og opsætter retningslinjer for, hvordan opgaverne gribes an i institutionerne i området. Undersøgelsen peger på, at det i høj grad er op til den enkelte områdeleder at vælge sin egen tilgang til ledelse af de daglige ledere.

Områdeledernes valg af enten en reaktiv eller en proaktiv tilgang til ledelse og de daglige ledes efterspørgsel efter en af tilgangene afspejler de to ledergruppers opfattelser af, hvad ledelse er og bør være.

En ledelsesopfattelse, som gør sig gældende blandt de interviewede, er, at én leders udøvelse af ledelse indskrænker de øvrige ledes ledelsesrum (ledelse som et nulsumsspil). For daglige ledere, der har denne opfattelse, kan områdelederens udøvelse af ledelse være problematisk, idet det ses som en indskrænkning af den daglige leders ledelsesrum. Områdelederens indblanding ses som et pres på og en begrænsning af den daglige leder. Områdeledere, der deler denne opfattelse, kan vælge en reaktiv ledelsestil ud fra et ønske om ikke at virke begrænsende på den daglige leder.

En anden opfattelse af ledelse er, at én leders udøvelse af ledelse kan understøtte og udvide de øvrige ledes ledelsesrum (ledelse som et plussumsspil.) Med udgangspunkt i denne opfattelse giver det god mening, at områdelederen anlægger en proaktiv tilgang til ledelse.

¹ Begrebet områdeleder refererer til den overordnede leder af en områdeinstitutionen, der består af flere fysiske enheder, mens begrebet daglig leder referer til den leder, der står for den daglige ledelse af en eller flere af enhederne inden for områdeinstitutionen. For en uddybende definition se kapitel 2.

Ledelsesopfattelserne har betydning både for relationerne mellem områdelederen og de daglige ledere i området, for de horisontale samarbejdsrelationer mellem de forskellige områdeledere i kommunen og for samarbejdsrelationerne mellem daglige ledere i samme område.

Samarbejdsrelationerne mellem lederne kan have forskellig karakter, hvad angår formaliseringsgraden, graden af koordinering og samarbejdets temaer. Hvor samarbejdet med ledelseskollegerne for nogle områdeledere og daglige ledere primært vedrører administrative og økonomiske opgaver (administrative fællesskaber), samarbejder andre om en bredere del af ledelsesopgaverne (faglige fællesskaber). Områdeledelsesstrukturen er altså en ramme, der bliver udfyldt på meget forskellig vis afhængigt af samarbejdskulturen og tilgangen til ledelse blandt de personer, der varetager ledelsesopgaverne.

Pædagogfaglig ledelse

Områdeledernes faglige ledelse opleves af deltagerne i undersøgelsen som særligt effektiv i forhold til de fagligt svageste institutioner. Undersøgelsen viser, at der blandt områdeledere og daglige ledere er udbredt enighed om, at områdelederne spiller en central rolle i forhold til at ændre den pædagogiske praksis i fagligt og ledelsesmæssigt svage institutioner. Det fordrer imidlertid, at områdelederen har en proaktiv tilgang til samarbejdet med de daglige ledere.

Samtidig viser undersøgelsen, at områdelederne oplever det som en balancegang at skulle varetage den faglige ledelsesopgave, så der udstikkes en retning for den faglige udvikling i områdets institutioner, samtidig med at daglige ledere og pædagoger skal opleve, at de selv har mulighed for at præge deres arbejde, på en måde, der tilgodeser forskellige forventninger til, hvor tæt områdelederen skal være på den pædagogiske praksis i institutionerne.

De daglige ledere har forskellige betingelser for at indgå i og lede den faglige dialog i institutionen afhængigt af det antal timer, de indgår i institutionens bemanning af stuerne og/eller børnegrupperne med. Undersøgelsen viser, at de daglige ledere, der indgår i den faste bemanning af stuerne og/eller børnegrupperne i flest timer om ugen, i højere grad end de øvrige daglige ledere oplever vanskeligheder ved at leve op til deres eget ledelsesideal.

Blandt de daglige ledere, der har deltaget i spørgeskemaundersøgelsen, er der to forskellige tilgange til den faglige ledelse af det pædagogiske arbejde. Med en tilgang som medpraktiker indgår den daglige leder i personalenormeringen af institutionens stuer og/eller børnegrupper på linje med pædagogerne i dele af eller hele arbejdstiden. Med en tilgang som faglig sparringspartner er lederen ikke en del af den planlagte bemanning, men deltager i den pædagogiske praksis med henblik på at etablere en fælles referenceramme for den faglige dialog med medarbejderne.

Undersøgelsen viser, at pædagogerne generelt har en mindre positiv opfattelse af ledelsesstrukturens betydning for den faglige ledelse og pædagogiske praksis i institutionerne end daglige ledere og områdeledere og ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne.

Personaleledelse

Undersøgelsen tegner et billede af, at de daglige ledere efterspørger områdeledernes deltagelse ved konfliktfyldte personalesamtaler, og at de generelt føler, at det styrker deres varetagelse af personaleledelsesopgaver at sparre med områdelederen. For områdelederne kan det opleves som en udfordring at finde en ledelsestilgang, der balancerer de daglige lederes forskellige ønsker til og behov for ledelse, og som desuden tilgodeser det pædagogiske personales efterspørgsel efter mere direkte kontakt med områdelederen.

Generelt oplever daglige ledere, at deres varetagelse af personaleledelsesopgaver understøttes af sparring med andre daglige ledere. Selvom undersøgelsen viser, at der blandt de daglige ledere generelt er meget positive vurderinger af betydningen af sparring i ledelsesteamet, ser vi, at en gruppe daglige ledere oplever, at de ikke har fået bedre mulighed for at varetage deres personaleledelsesopgaver, efter at der er indført områdeledelse.

Administrativ ledelse

De daglige ledere, der var institutionsledere, før der blev indført områdeledelse, har forskellige oplevelser af, hvorvidt deres intention om, at deres administrative opgaver skulle reduceres, er blevet indfriet.

De daglige lederes organisering af institutionens daglige drift er et centralt tema, særligt for pædagogerne. En relativt stor andel af pædagogerne oplever, at der ikke er faste retningslinjer for, hvem der træder i den daglige leders sted ved dennes fravær. Pædagogerne oplever, at det både kan forårsage kollegiale konflikter og være en tidsmæssig belastning, når der opstår et ledelsestomrum i den daglige leders fravær.

Strategisk ledelse

Områdelederne kan opleve forskelligrettede forventninger til deres varetagelse af den strategiske ledelsesopgave. Mens daglige ledere og pædagoger udtrykker forventninger om, at områdelederen har det enkelte områdes udvikling for øje i forbindelse med det strategiske arbejde, har ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne i højere grad en forventning om, at det strategiske arbejde har et tværgående kommunalt sigte.

Når områdeledere og daglige ledere udfører strategisk ledelse, bl.a. i form af fastsættelse af rammer for institutionernes tilgang til arbejdet, er det en ledelsesudfordring at gennemføre den stra-

tegiske ledelse af det faglige arbejde på en måde, så daglige ledere og pædagoger ikke oplever det som en demotiverende begrænsning af deres egen faglighed.

Fremadrettede perspektiver

Undersøgelsen peger overordnet på, at følgende elementer har betydning for, om områdeledelsesstrukturens potentialer kan udnyttes:

- Forventningsafstemning om daglige ledes deltagelse i den pædagogiske praksis i daginstitutionen, herunder imødegåelse af et evt. ledelsestomrum i de daglige ledes fravær
- Løbende dialog om rammerne for den pædagogiske praksis, herunder om balancen mellem fælles retningslinjer vs. individuelle tilgange i den pædagogiske praksis i institution, område og kommune
- Forankring af en proaktiv ledelsestilgang fra områdeledernes side, herunder understøttelse af en opfattelse af ledelse som plussumsspil frem for nulsumsspil på alle ledelsesniveauer.

Dialog og forventningsafstemning er relevant på alle niveauer af dagtilbudsområdet og involverer ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne samt områdeledere, daglige ledere og pædagogiske medarbejdere.

2 Indledning

Ledelsens betydning for praksis i daginstitutionerne er i stigende grad kommet i fokus de senere år, og mange kommuner har gennem de seneste fem-ti år gennemført ændringer af ledelsesstrukturerne på dagtilbudsområdet. Ændringerne har i mange tilfælde ført til større daginstitutioner, samtidig med at der er gennemført en decentralisering, så dele af ledelsesansvaret er flyttet fra de kommunale forvaltninger til daginstitutionslederne (Klaudi Klausen, 2006, 45). Rationalet bag ændringer af ledelsesstrukturerne er, at større enheder giver en mere effektiv og bedre ledelse. Vi ser i den forbindelse en udvikling, hvor ledere af daginstitutioner i højere grad bliver fuldtidsledere. En udvikling, der kan ses som et udtryk for en professionalisering af ledelsesgerningen i daginstitutionerne (Kofod, 2010, 108).

Ændringerne af ledelsesstrukturerne på dagtilbudsområdet har været genstand for såvel nationale kortlægninger af, hvilke ledelsesstrukturer landets kommuner anvender, som evalueringer med fokus på enkeltkommuners ændringer af og erfaringer med nye ledelsesstrukturer på dagtilbudsområdet.²

En undersøgelse fra 2011 peger på, at ledelseslandskabet på dagtilbudsområdet er under fortsat forandring, og at flere kommuner fremadrettet har planer om at justere ledelsesstrukturen på området. Undersøgelsen viser, at en ledelsesstruktur med en leder og en souschef i hver daginstitution fortsat er den mest udbredte, men at mange kommuner afprøver nye, alternative ledelsesmodeller som områdeledelse, distriktsledelse og netværksledelse. Områdeledelse er den af de nye ledelsesmodeller, der er mest udbredt. I 2010 anvendte 32 kommuner områdeledelse på dagtilbudsområdet, og områdeledelse var den mest udbredte ledelsesmodel i 20 kommuner (Væksthus for Ledelse, 2011, 7).

² *Fx Væksthus for Ledelse: Ledelse af dagtilbud under forandring, 2007, Væksthus for Ledelse: Ledelsesmodeller i dagtilbud, status fire år efter kommunalreformen, 2011, BUPL: Ændret ledelsesstruktur på dagtilbudsområdet, 2009, Udviklingsforum: Områdeledelse – spørgsmål og svar. (Del)rapport fra undersøgelse i 5 kommuner, 2008, og Suzanne Krogh og Søren Smidt: Kompetence og kontinuitet i ledelse og organisering af pædagogisk udviklingsarbejde på 0-6 års-området i Hvidovre Kommune, 2010.*

Områdeledelse kan implementeres på flere forskellige måder³. Der findes imidlertid ikke aktuelle undersøgelser, der systematisk sammenholder forskellige måder at implementere områdeledelse på og vurderer fordele og udfordringer ved alternative tilgange til områdeledelse. Med denne evaluering vil vi belyse, hvordan ledelse og pædagogisk praksis påvirkes af de rammer, en ledelsesstruktur som områdeledelse sætter, herunder afdække forskellige tilgange til implementering af områdeledelse på daginstitutionsområdet.

Områdeledelse

Områdeledelse defineres som: fælles ledelse af ensartede institutionstyper, typisk tidligere selvstændige institutioner på fx 0-6-års-området, der indgår som afdelinger i én ny institution. Den fælles ledelse af områdeinstitutionen udøves af en områdeleder i samarbejde med afdelingsledere af de enkelte afdelinger (Væksthus for Ledelse: *Ledelse af dagtilbud under forandring*, 2007).

Når vi i rapporten anvender begrebet områdeinstitution, mener vi den samlede overordnede institution, som har fælles ledelse, og som består af flere fysiske enheder med hver deres daglige leder. Områdeinstitutionens fysiske enheder har én fælles forældrebestyrelse. Nogle kommuner anvender ordet "klynger" for denne organisering. Når vi anvender ordet "institution" henvises til de fysiske afdelinger eller enheder, som områdeinstitutionen består af.

Tilsvarende refererer begrebet områdeleder til den overordnede leder af hele områdeinstitutionen, mens vi med daglig leder mener den leder, der står for den daglige ledelse af en eller flere af enhederne inden for områdeinstitutionen.

2.1 Formål med undersøgelsen

Evalueringens formål er at undersøge og vurdere de rammer, områdeledelsesstrukturen giver for udøvelse af ledelse på daginstitutionsområdet, og hvilken betydning ledelsesstrukturen har for den pædagogiske praksis.

De grundlæggende spørgsmål i evalueringen er:

- Hvilke funktioner og ansvarsområder har områdeledere, herunder hvilke fordele og udfordringer knytter der sig til en organisering med områdeledere?
- Hvilke funktioner og ansvarsområder har daglige ledere, herunder hvilke fordele og udfordringer knytter der sig til en organisering med daglige ledere?

³ Fx BUPL: *Ledelse af pædagogfaglige ledere, 2010*, og *Udviklingsforum: Kvalitet i områdeledelsen, 2008*.

- Hvilken betydning har områdeledelse for ledelse og pædagogisk praksis i institutionerne?

Vi har afgrænset undersøgelsen ved primært at fokusere på samarbejdsrelationer mellem områdeledere, daglige ledere og pædagoger. Områdeledernes samarbejde med dagtilbudsforvaltningen og forvaltningens syn på indførelse af områdeledelse er relevante temaer i en vurdering af områdeledelsesstrukturen og er berørt i den kvalitative del af undersøgelsen. For at kunne gennemføre en dybere analyse har vi imidlertid valgt primært at fokusere på niveauerne fra områdelederne og ud i institutionerne.

Ledelsesstrukturens betydning for samarbejdsrelationerne med forældre, herunder forældrebestyrelserne, behandles ikke i rapporten. Desuden har vi valgt at fokusere på ledelsesstrukturens betydning for den daglige drift og udvikling og behandler derfor ikke særskilt de problemstillinger, der knytter sig til implementering af en ny ledelsesstruktur på området. Vi ser dog på, om der er sammenhæng mellem forskellige gruppers holdninger til områdeledelse og den tidsmæssige periode, ledelsesstrukturen er blevet implementeret i.

2.2 Undersøgellesdesign

Områdeledelsesstrukturens betydning for ledelse og pædagogisk praksis i daginstitutionerne afdekkes ved at sammenholde perspektiver fra ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltninger og områdeledere, daglige ledere, pædagoger og forældre.

Samtidig med indførelsen af områdeledelse er der sket andre forandringer i rammebetingelserne for daginstitutioners arbejde. For det første er der løbende foretaget justeringer af dagtilbudsloven, for det andet har kommunerne løbende justeret lokale retningslinjer og krav til daginstitutionerne, og for det tredje har en række kommuner foretaget kapacitetstilpasning på området som følge af faldende børnetal og/eller mindre budgetter.

Når rammebetingelserne ændres sideløbende med ledelsesstrukturen, vil det alt andet lige være vanskeligere at isolere den betydning, ledelsesstrukturen har for ledelse og pædagogisk praksis. Vi har i forbindelse med dataindsamlingen søgt at formulere spørgsmål, der så vidt muligt afdækker betydningen af ledelsesstrukturen frem for den øvrige organisatoriske kontekst. Under de kvalitative interview blev problemstillingen drøftet eksplicit med de interviewede. Interviewene med forældre til børn i daginstitutioner med områdeledelse viste, at det er meget vanskeligt for forældrene at isolere ledelsesstrukturens betydning. På den baggrund er forældreperspektivet kun sparsomt inddraget i analysen.

Undersøgelsen består af to dele:

- Casestudier i fire områder fordelt på to kommuner
- Spørgeskemaundersøgelser blandt hhv. områdeledere, daglige ledere og pædagoger i de af landets kommuner, der har områdeledelse på dagtilbudsområdet.

2.2.1 Casestudier i fire områder

På baggrund af data fra Væksthus for Ledelse om kommunernes ledelsesstruktur i 2011, som KL har været venlig at stille til rådighed⁴, og en supplerende rundringning til de kommuner, der ikke deltog i denne undersøgelse, har vi identificeret de kommuner, der anvender områdeledelse på dagtilbudsområdet. Det drejede sig om i alt 32 kommuner i slutningen af 2011. Blandt disse 32 kommuner skulle de to casekommuner udvælges ud fra fire overordnede kriterier:

- Tidspunktet for indførelse af områdeledelse er før 2010.
- Områdeledelse er den eneste ledelsesstruktur i kommunen.
- Ledelsesstrukturen i kommunen er blevet evalueret.
- Kommunen har beskrevet rolle- og ansvarsfordeling for områdeledere og daglige ledere.

11 kommuner levede op til disse kriterier. Ved udvælgelsen af to af disse kommuner ønskede vi variation i måden, områdeledelsesstrukturen folder sig ud på. Vi valgte derfor to kommuner, der adskiller sig fra hinanden, hvad angår forståelsen af områdeledernes primære rolle, og hvad angår rationalerne bag arbejdet med pædagogiske læreplaner i institutionerne, og som desuden har forskellig praksis i forhold til anvendelse af ressourcepersoner på tværs af institutioner i området. I appendikset findes en uddybende beskrivelse af udvælgelsen af casekommuner, områder og informanter.

2.2.2 Spørgeskemaundersøgelser i kommuner med områdeledelse

I andet kvartal af 2012 gennemførte EVA en spørgeskemaundersøgelse blandt pædagoger, daglige ledere og områdeledere i kommuner, der har områdeledelse. Undersøgelsen blandt områdeledere er en totalundersøgelse, mens spørgeskemaerne til de to andre grupper er fremsendt til et repræsentativt udsnit af hhv. daglige ledere og pædagoger i kommuner med områdeledelse.

Svarprocenten er 54 % blandt områdeledere, 57 % blandt daglige ledere og 54 % blandt pædagoger. På baggrund af en bortfaldsanalyse har vi konstateret, at der ikke er signifikante forskelle i svarfordelingen ud fra regionale forhold. Hvad angår spørgeskemaundersøgelsen blandt hhv. daglige ledere og pædagoger, har vi også undersøgt svarfordelingen i forhold til institutionsstørrelse (antal børn), og heller ikke på dette punkt er der signifikante forskelle i svarfordelingen.

⁴ Det drejer sig om data anvendt i forbindelse med udarbejdelsen af Ledelsesmodeller i dagtilbud, status fire år efter kommunalreformen, *Væksthus for Ledelse, 2011*.

I appendikset findes en uddybende beskrivelse af de metodiske forhold, processer og beslutninger i forbindelse med udarbejdelsen af spørgeskemaet og gennemførelsen af interviewene. I rapporten præsenteres udvalgte data fra spørgeskemaundersøgelserne. For at gøre disse data mere læservenlige præsenteres undersøgelsesresultater, der indeholder mange delelementer, i tabeller eller figurer. En tabelrapport med alle data fra spørgeskemaundersøgelserne findes på www.eva.dk.

2.2.3 Andre evalueringer og undersøgelser af områdeledelse

I forbindelse med udarbejdelsen af vores undersøgelse har vi orienteret os i eksisterende evalueringer, undersøgelser og statusrapporter og desuden gennemført en tværgående analyse af de eksisterende undersøgelser. På undersøgelsestidspunktet var der gennemført 22 skriftlige evalueringer af områdeledelse. Af disse 22 evalueringer og undersøgelser har det været muligt at få adgang til 18. Undersøgelserne og evalueringerne er typisk udarbejdet med det formål at understøtte en lokal politisk beslutningsproces.

Undersøgelserne og evalueringerne er udarbejdet med en varierende grad af systematik, og der er ikke i alle tilfælde redegjort for de metodiske overvejelser, dataindsamlingsprocessen mv. Da vi ikke har mulighed for at vurdere samtlige undersøgelses validitet, har vi valgt ikke at inddrage undersøgelsesresultaterne i denne rapport, men præsenterer dem i stedet særskilt i et selvstændigt notat, der desuden indeholder en beskrivelse af vores fremgangsmåde i forhold til fremsøgning og analyse af undersøgelserne. Notatet findes på www.eva.dk.

2.3 Ledelsesopgaver i daginstitutioner

En undersøgelse af ledelse i daginstitutioner kan have forskellige fokuspunkter, eksempelvis kan en undersøgelse fokusere enten på lederens funktion og tidsforbrug eller på ledelsesmæssige relationer og processer.

Vi har anlagt to analytiske perspektiver på ledelse i undersøgelsen. Det ene er en afdækning af ledernes funktioner og snitfladerne mellem deres opgaver. Det andet analytiske perspektiv i undersøgelsen er et processuelt og fortolkende perspektiv, idet vi har fokus på de processer og samarbejdsrelationer, der findes inden for rammerne af områdeledelse, og på ledernes og det pædagogiske personales fortolkning af ledelsesrollen og deres forventninger til ledelse.

Daginstitutionsledernes ledelsesfunktion og forskellige ledelsesroller har været behandlet i forskningen i ledelse på dagtilbudsområdet. Eksempelvis identificerer Klaudi Klausen og Kofod fire roller i deres studier af daginstitutionsledere: rollerne som faglig leder, personaleleder, administrativ leder og strategisk leder (Klaudi Klausen, 2006, og Kofod, 2007).

Vi har i undersøgelsen ladet os inspirere af sondringen mellem faglige, personalemæssige, administrative og strategiske ledelsesopgaver i forbindelse med dataindsamling og analyse og fremstilling af områdelederes og daglige lederes opgavevaretagelse. De fire ledelsesroller defineres sådan:

- Faglig ledelse: ledelse, der retter sig imod det, som medarbejderne har som det faglige indhold i deres arbejde, og som typisk er institutionens kerneopgave
- Personaleledelse: ledelse af personaleforhold, dvs. det, der vedrører arbejdsmiljø og den enkelte medarbejder, konflikthåndtering mv.
- Administrativ ledelse: ledelse af administrative forhold med relation til økonomi, budget og regnskab samt arbejdstilrettelæggelse i form af arbejdsplaner, ferier mv.
- Strategisk ledelse: ledelse i forhold til langsigtede mål og prioritering af opgaver og indsatser (Klaudi Klausen, 2006, 33), herunder fastlæggelse af egen institutions strategi og levering af relevante input og ideer til siden og opad i ledelsesnetværk og hierarkier (Klaudi Klausen, 2006, 111).

Det blev i forbindelse med dataindsamlingen klart, at de interviewede ledere selv opfattede ledelsesopgaven på denne måde, da mange ledere beskrev deres opgavevaretagelse som inddelt i netop disse fire forskellige roller.

I den konkrete ledelsespraksis vil der være sammenhæng mellem de forskellige ledelsesroller, fx vil lederens tilgang til udøvelse af faglig ledelse have en afsmittende effekt på personaleledelsen. Det kan derfor være vanskeligt entydigt at adskille den faglige ledelse af medarbejderne fra personaleledelse, da lederens tilgang til og anerkendelse af medarbejdernes faglige praksis har betydning også for arbejdsmiljøet.

Der er desuden en glidende overgang mellem faglig ledelse og strategisk ledelse. Det skal derfor præciseres, at vi til den strategiske ledelsesopgave medregner faglige udviklingsopgaver, arbejdet med pædagogiske læreplaner, bidrag til dagtilbudsforvaltningens udviklingsprojekter og betjening af kommunalpolitikere.

2.4 Undersøgelsens organisering

Tre faglige eksperter har bidraget med faglig sparring i forbindelse med udarbejdelsen af rapporten: Inger Marie Larsen-Nielsen, adjunkt på Højskolen for Videreuddannelse og Kompetenceudvikling, VIA University College; Kasper Kofod, lektor ved Institut for Uddannelse og Pædagogik (DPU), Aarhus Universitet; og Flemming Poulfelt, professor ved Institut for Ledelse, Politik og Filosofi, CBS.

I udvælgelsen af de faglige eksperter er der lagt vægt på, at de tilsammen har indsigt i:

- Betydningen af (område)ledelse for den pædagogiske praksis
- Ledelse på dagtilbudsområdet og i pædagogiske institutioner generelt
- Generelle ledelsesmæssige problemstillinger og udfordringer.

Ekspertene har bidraget med faglig sparring på vinklingen af undersøgelsen og vurderingerne af de kortlagte praksisser og med sparring på projektgruppens oplæg til analyse af materialet. Ansvar for vægtningen af data, rapportens endelige formuleringer og konklusioner er udelukkende EVA's.

Evalueringen er gennemført af en projektgruppe på EVA bestående af specialkonsulent Nanna Høygaard Lindeberg (projektleder), evalueringskonsulent Nanna Louise Pagaard, specialkonsulent Lluís Armangué, metodemedarbejder Signe Neerup Lassen og evalueringsmedarbejder Ida Maria Bjarløv.

2.5 Læsevejledning

I kapitel 3 tegnes en profil af områdeledere og daglige ledere, og der gives en karakteristik af områdeledelse i de to casekommuner. Desuden beskrives de ledelsesmæssige samarbejdsrelationer mellem daglige ledere og områdeledere samt de forskellige forståelser af ledelse, som ligger bag ledernes valg af tilgange til samarbejdet.

I kapitel 4 belyses forskellige grupperes forventninger til varetagelsen af ledelsesopgaven på områdeniveau og i den enkelte institution.

Kapitlerne 5-8 behandler ledernes funktioner, ansvarsområder og samarbejdsrelationer i forhold til de fire ledelsesopgaver: faglig ledelse, personaleledelse, administrativ ledelse og strategisk ledelse. I disse fire kapitler analyserer vi områdelederes, daglige lederes og pædagogers oplevelse af, hvordan områdeledelsesstrukturen påvirker den ledelsesmæssige og faglige praksis.

Kapitel 9 rummer en række perspektiverende overvejelser, som evalueringen kan give anledning til.

Der er redegjort for evalueringens undersøgelsesdesign og datagrundlag i appendikset.

3 Lederprofiler og ledelsestilgange

Ledelseslandskabet i kommunerne ændres, når der indføres områdeledelse. Sammenlignet med den traditionelle ledelsesstruktur, hvor hver enkelt daginstitution har en leder og en souschef, introduceres et nyt ledelseslag – områdelederne. Samtidig afvikles et ledelseslag – souschefen – typisk.

I dette kapitel analyserer vi de ledelsesmæssige samarbejdsrelationer i en områdeledelsesstruktur: områdeledernes samarbejde med daglige ledere og samarbejdet hhv. daglige ledere imellem og områdeledere imellem. Vi belyser de strukturelle rammers betydning for hyppigheden og karakteren af samarbejdet og identificerer forskellige tilgange til samarbejdet mellem lederne. Kapitlet indledes med en karakteristik af områdeledelsesstrukturen i de to casekommuner og af områdeledere og daglige ledere.

3.1 Områdeledelse i casekommunerne

Områdeledelsesstrukturen kan implementeres på forskellige måder afhængigt af den konkrete kommunale kontekst. I boksen på næste side skitseres ledelsesstrukturen i de to casekommuner, der indgår i undersøgelsen.

Områdeledelse i casekommunerne

Kommune A

Områdeledelse blev indført i kommunen i 2009 ud fra et ønske om at skabe større faglige miljøer med brede pædagogiske kompetencer, styrke forældresamarbejdet og sikre økonomisk robusthed og effektivitet i institutionerne samt aflaste de enkelte afdelinger med hensyn til administrative opgaver.

Der er fire områdeinstitutioner i kommunen. I hver områdeinstitution er der mellem otte og ti institutioner.

Dagtilbudsområdet ledes af en chef, der også leder skoleområdet. Dagtilbudschefen refererer til en børne- og ungedirektør. Der er en pædagogisk konsulent i kommunen.

Der er udarbejdet jobbeskrivelser for områdeledere og daglige ledere.

Områdelederne befinder sig fysisk på samme kontor i en institution i kommunen.

Alle områdeledere har administrativt personale tilknyttet.

Kommune B

Områdeledelse blev indført i kommunen i 2008 ud fra et ønske om at skabe ledelsesmæssigt bæredygtige enheder, tilgodese den pædagogiske kerneopgave og bevare små, overskuelige nærmiljøer. Overgangen til områdeledelse skal desuden bidrage til besparelser i kommunen.

Der er seks områdeinstitutioner i kommunen. I hver områdeinstitution er der mellem tre og syv institutioner. Pr. 1. januar 2012 er dagplejen integreret i områdeinstitutionerne.

Der er fire pædagogiske konsulenter i kommunen. I dagtilbudsforvaltningen er der en småbørnschef, der ledelsesmæssigt er på niveau med områdelederne, og en børne- og ungedirektør.

Der er udarbejdet kompetenceplaner for områdeledere og daglige ledere.

Områdelederne har kontor i forskellige institutioner i kommunen.

Nogle områdeledere har tilknyttet administrativt personale, andre har ikke.

3.2 Ledernes profil

Områdelederne har typisk været institutionsledere i samme kommune og i samme geografiske område, som de nu er områdeledere i. De er typisk pædagoguddannede og har en ledelsesmæssig efteruddannelse. Også blandt de daglige ledere er hovedparten pædagoguddannede. En mindre andel af de daglige ledere end områdelederne har en ledelsesmæssig efteruddannelse. Generelt har områdelederne kortere anciennitet i deres nuværende job, end de daglige ledere har i deres.

3.2.1 Ledernes anciennitet

Mens 37 % har været områdeledere i mindre end to år, har 40 % været områdeledere i fire år eller mere, jf. tabel 1.

Tabel 1

Områdelederes svar på spørgsmålet: "Hvor længe har du været ansat som områdeleder i kommunen?" (N = 175)

	Antal	Procent
Under 1 år	11	6 %
1-2 år	54	31 %
2-4 år	40	23 %
4-6 år	41	23 %
6 år eller mere	29	17 %
Total	175	100 %

Kilde: EVA's undersøgelse blandt områdeledere.

De daglige ledere har generelt længere anciennitet i deres nuværende job end områdelederne. 28 % har været daglige ledere i mindre end to år, mens 50 % har været daglige ledere i fire år eller mere, jf. tabel 2.

Tabel 2

Daglige lederes svar på spørgsmålet: "Hvor længe har du været ansat som daglig leder?" (n = 176)

	Antal	Procent
Under 1 år	22	13 %
1-2 år	27	15 %
2-4 år	38	22 %
4-6 år	20	11 %
6-10 år	18	10 %
10 år eller mere	51	29 %
Total	176	100 %

Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere.

3.2.2 Ledernes uddannelse

Spørgeskemaundersøgelsen blandt områdelederne viser, at hovedparten af områdelederne har en mellemlang videregående pædagogisk uddannelse (89 %), mens det er mindre udbredt at have en lang videregående pædagogisk uddannelse (11 %), og det kun er de færreste, som adskiller sig fra den generelle profil ved at have en lang videregående samfundsvidenskabelig uddannelse (1 %). 17 % af områdelederne har en anden type uddannelse, fx master i børne- og ungdomskultur.

De daglige lederes uddannelsesbaggrund svarer i store træk til områdeledernes, jf. tabel 3.

Tabel 3

Områdelederes og daglige lederes svar på spørgsmålet: "Hvilken uddannelsesbaggrund havde du ved din ansættelse?"

	Områdeledere (N = 175)	Daglige ledere (n = 192)
Mellemlang videregående uddannelse, pædagogisk retning	155 (89 %)	162 (82 %)
Lang videregående uddannelse, pædagogisk retning	19 (11 %)	13 (7 %)
Lang videregående uddannelse, samfundsvidenskabelig retning	2 (1 %)	2 (1 %)
Andet	3 (17 %)	15 (8 %)

Kilde: EVA's undersøgelse blandt områdeledere og EVA's undersøgelse blandt daglige ledere.

Note: Det har været muligt at angive flere svar, hvorfor det samlede antal svar overstiger antallet af deltagere i undersøgelseerne. Procenterne er udregnet ud fra antallet af deltagere i undersøgelseerne.

Særligt blandt områdelederne har en stor andel en ledelsesmæssig efteruddannelse. 78 % af områdelederne havde en efteruddannelse eller dele af en efteruddannelse med fokus på ledelse ved deres ansættelse, mens det blandt de daglige ledere var 40 %, der havde en efteruddannelse eller dele af en efteruddannelse med fokus på ledelse ved deres ansættelse. For begge grupper vedkommende udgøres efteruddannelsen typisk af et, flere eller alle moduler i diplomuddannelse i ledelse.⁵

51 % af områdelederne og 54 % af de daglige ledere har påbegyndt og/eller gennemført en lederuddannelse efter ansættelsen som hhv. daglig leder og områdeleder. Både områdeledere og daglige ledere har altså i høj grad suppleret den pædagogiske uddannelse med ledelsesmæssig kompetenceudvikling.

Ledelse er i høj grad på dagsordenen blandt lederne i områdeinstitutionerne. I interviewene peger lederne på, at de oplever, at lederuddannelserne understøtter deres ledelsespraksis – en konklusion, der ligger på linje med en tidligere undersøgelse af lederuddannelsers betydning for ledelsespraksis (EVA, 2012).

3.2.3 Tidligere samarbejdsrelationer mellem områdeleder og daglige ledere

Tidligere undersøgelser viser, at ledere af daginstitutioner i højere grad end ledere af skoler og ældreinstitutioner rekrutteres blandt institutionens egne medarbejdere (Klaudi Klausen, 2006, 28). En tilsvarende tendens gør sig gældende for områdeledernes vedkommende, viser spørgeskemaundersøgelsen blandt områdeledere. 69 % af områdelederne har været institutionsledere i det geografiske område i kommunen, hvor de nu er områdeledere⁶, mens 89 % af områdelederne har været institutionsledere i samme kommune før deres ansættelse som områdeleder.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 59 % af de områdeledere, der har været institutionsledere i samme geografiske område, hvor de nu er områdeledere, oplever, at dette påvirker samarbejdet med de daglige ledere i en positiv retning. Til sammenligning oplever 78 % af de områdeledere, der ikke tidligere har været institutionsledere i samme geografiske område, hvor de nu er områdeledere, at det har en positiv betydning for samarbejdet med de daglige ledere, at de ikke tidligere har været kolleger i samme geografiske område, jf. tabel 4.

⁵ En undersøgelse af lederuddannelsers betydning for ledelsespraksis viser, at ledere af daginstitutioner, SFO'er og lignende i højere grad end offentlige ledere fra andre brancher gør brug af diplomuddannelserne i ledelse (EVA, 2012, 63).

⁶ Af de 69 % har 3 % været væk fra området i en periode, før de blev ansat som områdeleder.

Tabel 4

Områdelederes svar på spørgsmålet: "Hvordan oplever du, at det påvirker samarbejdet med de daglige ledere i området, at du tidligere/ikke tidligere har været institutionsleder i samme geografiske område i kommunen, som du nu er områdeleder i?"

	Områdeleder har tidligere været institutionsleder i området (N = 108)	Områdeleder har ikke tidligere været institutionsleder i området (N = 49)
	Antal (procent)	Antal (procent)
Det påvirker samarbejdet i negativ retning	7 (6 %)	1 (2 %)
Det påvirker samarbejdet i positiv retning	64 (59 %)	38 (78 %)
Det har ikke nogen betydning for samarbejdet	37 (34 %)	10 (20 %)
Total	108 (100 %)	49 (100 %)

Kilde: EVA's undersøgelse blandt områdeledere.

Note: Der er blevet filteret sådan, at de områdeledere, der tidligere har været institutionsledere i deres område, er blevet spurgt, hvordan det påvirker samarbejdet med de daglige ledere, at de tidligere har været områdeledere i området. De områdeledere, der ikke tidligere har været institutionsledere i området, er blevet spurgt, hvordan det har påvirket deres samarbejde med de daglige ledere. Det drejer sig om hhv. 108 områdeledere og 49 områdeledere.

Blandt de interviewede områdeledere og daglige ledere er det et perspektiv, at det kan være en fordel at kende hinanden og have opbygget en tillidsrelation, der kan bygges videre på, når en af kollegerne bliver leder for de øvrige. Et andet perspektiv er, at det er vanskeligt som områdeleder at gå fra at være kollega til at være leder, og at det kan tage uforholdsmæssigt lang tid at etablere et ledelsesrum som områdeleder for tidligere kolleger.

En tidligere undersøgelse af rekruttering af daginstitutionsledere peger på, at det, ud over vanskeligheder med at træde i karakter over for tidligere kolleger, for en ny leder kan være en udfordring at skabe innovation og udvikling, når man som tidligere kollega bliver leder, fordi man ikke ser med helt friske øjne på institutionernes praksis (Klaudi Klausen, 2006, 30).

Fordele og ulemper ved, at en tidligere kollega bliver leder, skal altså vurderes i lyset af, om der er behov for, at lederen understøtter kontinuitet eller forandring i organisationen. Når undersøgelsen viser, at områdeledere, der ikke er tidligere institutionsledere i området, i højere grad vurderer, at det påvirker samarbejdet med de daglige ledere positivt, end de områdeledere, der er tidligere kolleger fra området, kan det hænge sammen med, at der netop i forbindelse med indførelsen af områdeledelse har været en forandringsdagsorden i kommunerne. I den situation kan det

være lettere for områdeledere, der ikke tidligere har været tætte kolleger med de daglige ledere i området, at lede forandringsprocesserne.

3.3 Områdeledernes samarbejde med daglige ledere

Områdelederne har forskellige rammer og forudsætninger for samarbejdet med de daglige ledere. Samarbejdet er bl.a. influeret af kommunale rammer, evt. af tidligere samarbejdsrelationer mellem områdeledere og daglige ledere, af den enkelte områdeders kompetencer, personlige ledelsesstil, prioriteringer og gennemslagskraft og af de daglige ledes tilgang og indstilling til områdederfunktionen.

3.3.1 Antal institutioner i området

Det varierer ganske meget, hvor mange institutioner områdelederne leder. Nogle områdeledere har to institutioner under sig, mens andre leder ti institutioner. Hyppigst leder områdelederne fem-seks institutioner, jf. tabel 5.

Tabel 5

**Områdelederes svar på spørgsmålet: "Hvor mange institutioner er du leder af?"
(N = 113)**

	Antal	Procent
Op til 4 institutioner	38	34 %
5-6 institutioner	47	42 %
7 eller flere institutioner	28	25 %
Total	113	100 %

Kilde: EVA's undersøgelse blandt områdeledere.

3.3.2 Kontakt med lederne

Områdelederne er generelt relativt ofte i kontakt med de daglige ledere i området, viser spørgeskemaundersøgelsen blandt områdeledere. 98 % af områdelederne er i kontakt med den daglige leder i området, som de har mest kontakt med, mindst én gang ugentligt via mail, telefon eller møder. Og 71 % af områdelederne er i kontakt med den daglige leder, som de har mindst kontakt med, mindst en gang ugentligt. Blandt de daglige ledere anslår 77 %, at de har kontakt med deres områdeder dagligt eller ugentligt.

Det er en nærliggende hypotese, at der er en sammenhæng mellem antallet af institutioner, som områdederen er leder af, og hvor ofte områdederen er i kontakt med hver institutionsleder. Undersøgelsen viser imidlertid, at der ikke er en sådan sammenhæng mellem antallet af institutioner i området og hyppigheden af kontakt mellem områdeder og daglige ledere. Det er dermed

ikke nødvendigvis sådan, at områdeledere med færre institutioner i området er oftere i kontakt med de daglige ledere end områdeledere med flere institutioner i området.⁷ En forklaring kan være, at arbejdsdelingen mellem hhv. områdeleder og daglige ledere og områdeleder og forvaltning er forskellig, afhængigt af om områdelederne har færre og flere institutioner i området.

3.3.3 Områdelederens fysiske placering

Områdeledernes kontor kan være placeret forskellige steder, eksempelvis i dagtilbudsforvaltningen eller på en skole eller på en institution i området. 49 % af områdelederne har kontor i en institution i området, og områdelederne deler typisk ikke kontor med hinanden. Undersøgelsen viser, at der ikke er sammenhæng mellem den fysiske placering af områdelederens kontor og hyppigheden af kontakten mellem områdelederen og de daglige ledere. De interviewede områdeledere og daglige ledere peger imidlertid på, at områdelederens fysiske placering i en af daginstitutionerne i området kan være forbundet med fordele og ulemper for karakteren af samarbejdet⁸. Områdeledere, der har kontor på en af institutionerne i området, har mulighed for at være tættere på den pædagogiske praksis og pædagogerne i den pågældende institution og for en tættere sparring med den pågældende daglige leder. Denne tættere ledelsesrelation til én institution kan imidlertid give ubalance i ledelsesrelationen til de forskellige institutioner og daglige ledere i området. Det kan også være en udfordring at sikre den pågældende daglige leders ledelsesrum, hvis områdelederen er fysisk placeret i institutionen.

Områdelederens fysiske placering kan ligeledes have betydning for karakteren af samarbejdet områdelederne imellem, jf. afsnit 3.4.

3.3.4 Områdeledernes tilgang til ledelse

Områdelederne arbejder, som skitseret ovenfor, inden for forskellige rammer og har forskellige relationer til de daglige ledere i området, afhængigt af om de er tidligere kolleger. Områdelederne praktiserer også ledelse af de daglige ledere på forskellig vis. Vi har identificeret to overordnede tilgange til samarbejdet med de daglige ledere: en proaktiv tilgang og en reaktiv tilgang. Nogle af de interviewede områdeledere anvender primært den ene tilgang, mens andre anvender en kombination af tilgangene.

Med den tilgang, vi betegner den reaktive tilgang, understøtter områdelederen gennem sin opgavevaretagelse de daglige ledes opgavevaretagelse, men er tilbageholdende med at involvere sig direkte i de daglige ledes praksis. Områdelederen kan støtte den enkelte daglige leder ved

⁷ Undersøgelsen viser, at der heller ikke er en sammenhæng mellem den tid, der har været områdeledelse i kommunen, og hyppigheden af kontakt mellem ledelseslagene.

⁸ Af BUPL's undersøgelse fra 2010 fremgår det ligeledes, at områdelederens fysiske placering har betydning for karakteren af samarbejdsrelationerne (BUPL, 2010, 21).

at varetage hovedparten af de administrative opgaver i området og dermed bidrage til, at den daglige leder får mere tid til andre opgaver. Områdelederen kan også understøtte et kompetenceløft af de daglige ledere, så de bliver bedre klædt på til deres opgaver. Områdeledere med denne tilgang giver de daglige ledere et relativt stort ledelsesrum: Det er den daglige leder, der varetager den faglige og personalemæssige ledelse, mens områdelederen bidrager indirekte ved at skabe gode rammer for de daglige ledes arbejder. Områdelederen giver sparring på faglige og personaleledelsesmæssige problemstillinger, hvis den daglige leder efterspørger det.

Områdeledere, der anlægger den anden overordnede tilgang, den proaktive tilgang, trænger sig i højere grad på hos deres daglige ledere. De opsøger dialog om de daglige ledes tilgang til personaleledelse og faglig ledelse og stiller krav til og opsætter retningslinjer for, hvordan opgaverne gribes an i institutionerne i området. Områdeledere med denne tilgang påvirker de daglige ledes og institutionernes arbejde, også selvom de daglige ledere ikke efterspørger det. En områdeleder beskriver tilgangen på denne måde:

De daglige ledere får en helt anden sparring, end de nogensinde har fået før. Der er nogen, der ser dem, kigger dem i øjnene, ved, hvad der foregår, ved, hvordan de leder. Kender deres stærke sider, som de godt kunne udvikle på. (Interview 16).

I interviewene fremhæves både fordele og ulemper ved de to områdeledertilgange: Den proaktive tilgang kan ifølge de interviewede indebære en risiko for, at områdelederen i for høj grad begrænser den daglige ledes ledelsesrum. Områdelederne giver udtryk for, at det er meget vigtigt at være opmærksom på denne balance, men at det i nogle tilfælde kan være vanskeligt: Det er på den ene side vigtigt at respektere den daglige ledes eget ledelsesrum i institutionen, men på den anden side kan det opleves som nødvendigt, at områdelederen sætter en pædagogisk eller ledelsesmæssig retning, fx er direkte i dialog med medarbejderne i institutionen i situationer, hvor den pædagogiske praksis eller samarbejdet i personalegruppen ikke fungerer. En områdeleder beskriver det på denne måde:

Jeg prøver at finde en balance, hvor jeg ved, hvad der foregår, men bevidst ikke blander mig. Alligevel er jeg nogle gange nødt til at hæve de institutioner, der trænger til det. (Interview 20).

Daglige ledes tilgang og indstilling til områdelederfunktionen har også betydning. Hvor nogle daglige ledere ikke ønsker og derfor ikke efterspørger områdelederens sparring og indblanding i deres egen ledelsespraksis, er der andre, der sætter pris på en områdeleder med en proaktiv tilgang. Fx fortæller en daglig leder:

Jeg har en medarbejder, der er ret rapkæftet – tonen ude hos mig er ret fri. Områdelederen syntes, at denne medarbejder overrulede mig på et personalemøde, og det tænkte jeg ikke selv på i situationen. Det har jeg tænkt på siden. [Områdelederen] gør sine observationer og vender tilbage. Og får øje på noget, jeg ikke selv ville få øje på. Det er det sjove ved områdeledelse: at man får kritik [...] Nu kommer der en og kommenterer på min daglige ledelsespraksis, og det har været meget sjovt. Også den anden side, når man får ros af en leder. (Interview 17).

Blandt de områdeledere, der har en proaktiv tilgang, og de daglige ledere, der efterspørger sparring og dialog, nævnes områdeledernes begrænsede tid som en barriere.

Den reaktive områdeledertilgang kan indebære en risiko for, at områdelederen ikke bliver bekendt med dårligt fungerende institutioner, hvis den daglige leder ikke henvender sig til områdelederen for at få hjælp og sparring. En af de interviewede pædagoger fortæller eksempelvis, at hun har bedt sin leder om at involvere områdelederen i løsningen af trivselsproblemer blandt medarbejdere i institutionen, men er blevet afvist af den daglige leder med den begrundelse, at en involvering af områdelederen kunne indebære en risiko for lukning af institutionen.

De interviewede områdeledere peger på, at man som områdeleder er afhængig af informationer fra de daglige ledere, fx i forhold til, om noget ikke fungerer hensigtsmæssigt i en institution. Det fordrer, at områdelederen etablerer en tillidsfuld relation til den daglige leder. Det er vanskeligt for områdelederen selv at have fingeren tilstrækkeligt på pulsen i forhold til alle institutioner i området. Det fremhæves i interviewene, at områdelederne er langt tættere på praksis i institutionerne end dagtilbudschefen var det, før der kom områdeledelse, men det er ifølge de interviewede ingen garanti for, at områdelederne har tilstrækkeligt indblik i praksis og evt. udfordringer i institutionerne. Det gør sig naturligvis særligt gældende, hvor områdelederne praktiserer en meget reaktiv ledelsestilgang.

Interviewene i de to casekommuner peger på, at det i høj grad er op til den enkelte områdeleder at finde en balance i samarbejdet med de daglige ledere i området. Det er i forlængelse heraf et perspektiv blandt områdelederne, at man som områdeleder har behov for mere dialog og sparring med sin egen leder om bl.a. denne type problemstillinger, end det hidtil har været praktiseret. En områdeleder formulerer det på denne måde:

Der er tomt, når vi råber opad. Det med ledelse, der er tæt på, det får vi ikke. Vi har jo en leder, og i princippet burde vores leder være tæt på os, men det er ikke noget, vi bemærker i en hverdag; vi skal selv råbe op og sige til. (Interview 19).

Områdeledernes valg af enten en reaktiv eller en proaktiv tilgang til ledelse og de daglige ledes efterspørgsel efter en af tilgangene afspejler ledernes opfattelser af, hvad ledelse er og bør være. Vi har blandt de interviewede identificeret to forskellige opfattelser af ledelse, som vi betegner hhv. ledelse som nulsumsspil og ledelse som plussumsspil.

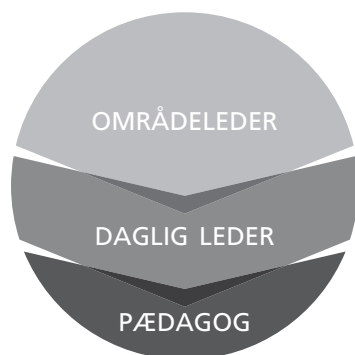
Ledelsesopfattelser – nulsumsspil og plussumsspil

I spilteorien, der beskæftiger sig med konflikter og konfliktløsning, anvender man begrebet nulsumsspil. Begrebet henviser til en situation (et spil), hvor det samlede udbytte for de involverede i situationen er nul, så det, som én spiller vinder, må være tabt af en anden.

Et plussumsspil kan beskrives som en situation (et spil), hvor det samlede udbytte er større end nul som følge af den fælles indsats, og hvor den ene parts udbytte altså ikke nødvendigvis opnås på bekostning af de andres.

En ledelsesopfattelse, som gør sig gældende blandt de interviewede, er, at én leders udøvelse af ledelse begrænser de øvrige ledes muligheder for at udøve ledelse, dvs., at ledelse er et nulsumsspil i den forstand, at områdelederens udøvelse af ledelse gør den daglige ledes ledelsesrum mindre. For daglige ledere, der har denne opfattelse, kan områdelederens udøvelse af ledelse være problematisk, idet udøvelsen opfattes som en indskrænkning af den daglige ledes ledelsesrum. Områdelederens indblanding ses som et pres på og en begrænsning af den daglige leder. Områdeledere, der deler denne opfattelse, kan vælge en indirekte ledelsesstil ud fra et ønske om ikke at virke begrænsende på den daglige leder. Opfattelsen af ledelse som et nulsumsspil er illustreret i figur 1.

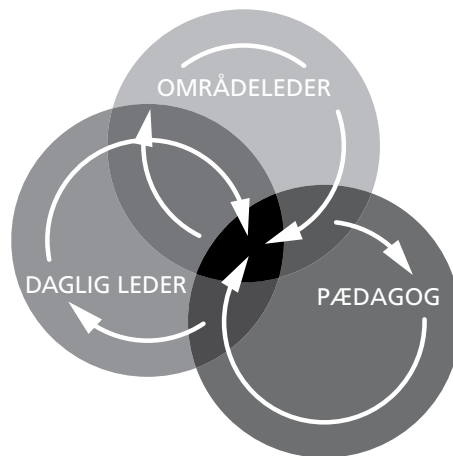
Figur 1
Ledelse som nulssumsspil



En anden opfattelse af ledelse er, at én leders udøvelse af ledelse ikke nødvendigvis begrænser de øvrige ledes muligheder for at lede, dvs., at ledelse er et plussumsspil i den forstand, at områdelederens og den daglige ledes involvering kan være gensidigt understøttende og betyde, at ledernes samlede ledelsesrum udvides. Dialogen mellem områdelederen og de daglige ledere og udøvelsen af ledelse bibringer både områdeleder og daglige ledere nye perspektiver, refleksioner og handlemuligheder. Med udgangspunkt i denne opfattelse giver det god mening, at områdelederen anlægger en proaktiv tilgang til ledelse og eksempelvis tilbyder den daglige leder sin udlægning af den daglige ledes interaktion med medarbejderne på et personalemøde og indgår i dialog med den daglige leder om, hvordan vedkommende kan agere fremadrettet.⁹ Opfattelsen af ledelse som et plussumsspil er illustreret i figur 2.

⁹ Vallentin, Raffnsøe og Thygesen (2012) anvender termene nulsumsspil og plussumsspil i deres behandling af ledernes opfattelse af forholdet mellem tillid og magt i moderne ledelse.

Figur 2
Ledelse som plussumsspil



3.3.5 Områdeledelses betydning for de daglige ledere

Når der indføres områdeledelse i en kommune, ændres institutionsledernes ansvarsområde, samtidig med at de får en leder, de kan have en tættere dialog med, end det er muligt i en traditionel ledelsesstruktur. Til gengæld er der typisk ikke souschefer i institutionerne i kommuner med områdeledelse. Disse forandringer har betydning for de daglige lederes varetagelse af ledelsesopgaverne.

Undersøgelsen viser, at en relativt stor andel af de daglige ledere oplever, at omfanget af deres opgaver og ansvar er passende, idet 37 % af de daglige ledere slet ikke er enige i, at de står for meget alene med opgaverne, og 31 % oplever, at de i mindre grad står for meget alene med opgaverne og med for stort et ansvar. Imidlertid oplever 16 %, at de i nogen grad står for meget alene med opgaverne, og 13 % oplever i høj grad at stå for meget alene med opgaverne og med for stort et ansvar, efter at der er indført områdeledelse. Ledere med lav anciennitet oplever i højere grad end ledere med høj anciennitet, at de står for meget alene med opgaverne og med for stort et ansvar, efter at der er indført områdeledelse. Denne sammenhæng er ikke overraskende, da ledere, der er relativt nye i ledelsesrollen, kan have brug for tættere sparring end ledere, der har haft en længere periode til at finde sig til rette i rollen.¹⁰

¹⁰ Vi har tilsvarende undersøgt, om der er sammenhæng mellem institutionens størrelse (målt på antallet af børn) og ledernes oplevelse af at stå for meget alene med opgaverne, men det er ikke tilfældet.

Vi har undersøgt, om de daglige ledere, der oplever at stå for meget alene med opgaverne, samtidig oplever, at de har fået større ansvar og flere muligheder¹¹. Der er imidlertid ikke en entydig sammenhæng mellem oplevelsen af at stå for meget alene med opgaverne og oplevelsen af at have fået et større ansvar og flere muligheder, efter at der er indført områdeledelse. Når nogle daglige ledere oplever at stå for meget alene med opgaverne, samtidig med at de ikke har fået større ansvar og flere muligheder, kan det hænge sammen med, at disse ledere også før indførelsen af områdeledelse havde et stort ansvar og mange muligheder, og at de også tidligere til en vis grad kan have oplevet at stå for meget alene med deres opgaver. Dvs., at deres situation ikke er ændret væsentligt på disse parametre med indførelsen af områdeledelse. En anden mulig forklaring, som nogle af de interviewede daglige ledere pegede på, er, at den ændrede struktur, herunder afskaffelse af souschefstrukturen, betyder, at de daglige ledere oplever at stå for meget alene med opgaverne og med for stort et ansvar, til trods for at de ikke oplever at have fået mere ansvar og flere muligheder.

3.4 Samarbejdet mellem områdeledere

Områdelederne har relativt hyppig kontakt med hinanden, og det generelle billede er, at de oplever, at sparring med kollegerne styrker deres opgavevaretagelse.

Møder områdelederne imellem finder primært sted månedligt og ugentligt, idet 21 % af områdelederne mødes med de øvrige områdeledere i kommunen eller med områdelederteamet ugentligt, og 75 % mødes månedligt. Hovedparten af områdelederne har desuden kontakt til deres områdelederkolleger telefonisk, via mail eller via uformelle møder dagligt (28 %) eller ugentligt (61 %).

De interviewede områdeledere, der deler kontor med andre områdeledere, fremhæver, at dette, trods travlhed, giver mulighed for løbende sparring og for at koordinere dialogen med medarbejdere og ledere i forvaltningen og dermed agere som en samlet gruppe. På landsplan angiver 32 % af områdelederne i spørgeskemaundersøgelsen, at de deler kontor med en eller flere andre områdeledere, mens 68 % ikke deler kontor med andre områdeledere.

Der er forskel på karakteren af samarbejdet mellem områdelederne i de to casekommuner. Samarbejdet mellem de interviewede områdeledere adskiller sig på tre områder:

- Formaliseringsgrad: Samarbejdet mellem områdelederne er formaliseret i begge kommuner, men fremstår tættere i kommune A end i kommune B.

¹¹ 4 % af de daglige ledere oplever, at de, efter at der er indført områdeledelse, i høj grad har fået et større ansvar og flere muligheder, 23 % svarer, at dette er tilfældet i nogen grad, mens 23 % mener, at de i mindre grad har fået større ansvar og flere muligheder, og 47 % slet ikke har fået hverken mere ansvar eller flere muligheder.

- Graden af koordinering: I kommune A fremstår områdelederne i højere grad som en enhed over for forvaltningen og koordinerer samarbejdet med forvaltningen, mens områdelederne i kommune B har en mere individuel relation til forvaltningen, men eksempelvis koordinerer udkast til høringssvar om budgetter mv.
- Temaer for samarbejdet: I kommune B er der i gruppen af områdeledere uklarhed og uenighed om, hvilke temaer områdelederne skal samarbejde om. De interviewede områdeledere fortæller, at samarbejdet i praksis primært vedrører administrative temaer. Der foregår imidlertid også videndeling og udveksling af materialer mv. mellem områdelederne i kommune B. I kommune A samarbejder områdelederne om pædagogiske, ledelsesmæssige og administrative opgaver, og beslutninger truffet i gruppen implementeres efterfølgende i alle kommunens områder. Eksempelvis har gruppen af områdeledere udarbejdet fælles jobprofiler til brug ved ansættelse af pædagogiske medarbejdere i kommunens institutioner. Områdelederne i kommune A fremhæver samarbejdet og sparringen med de øvrige områdeledere som afgørende for, at de kan udfylde deres ledelsesfunktion tilfredsstillende.

Karakteren af samarbejdsrelationerne mellem områdelederne i de to kommuner er opsummeret i tabel 6.

Tabel 6
Områdeledernes samarbejdsrelationer i casekommunerne

	Kommune A	Kommune B
Formaliseringsgrad	Formaliseret	Formaliseret
Grad af koordinering mellem områdelederne	Høj grad af koordinering	Lavere grad af koordinering
Temaer for samarbejdet	Pædagogiske, ledelsesmæssige og administrative opgaver	Primært administrative opgaver, men også bredere videndeling
Fysisk placering af områdelederne	Områdeledere deler kontor	Områdeledere har kontor i forskellige institutioner i kommunen

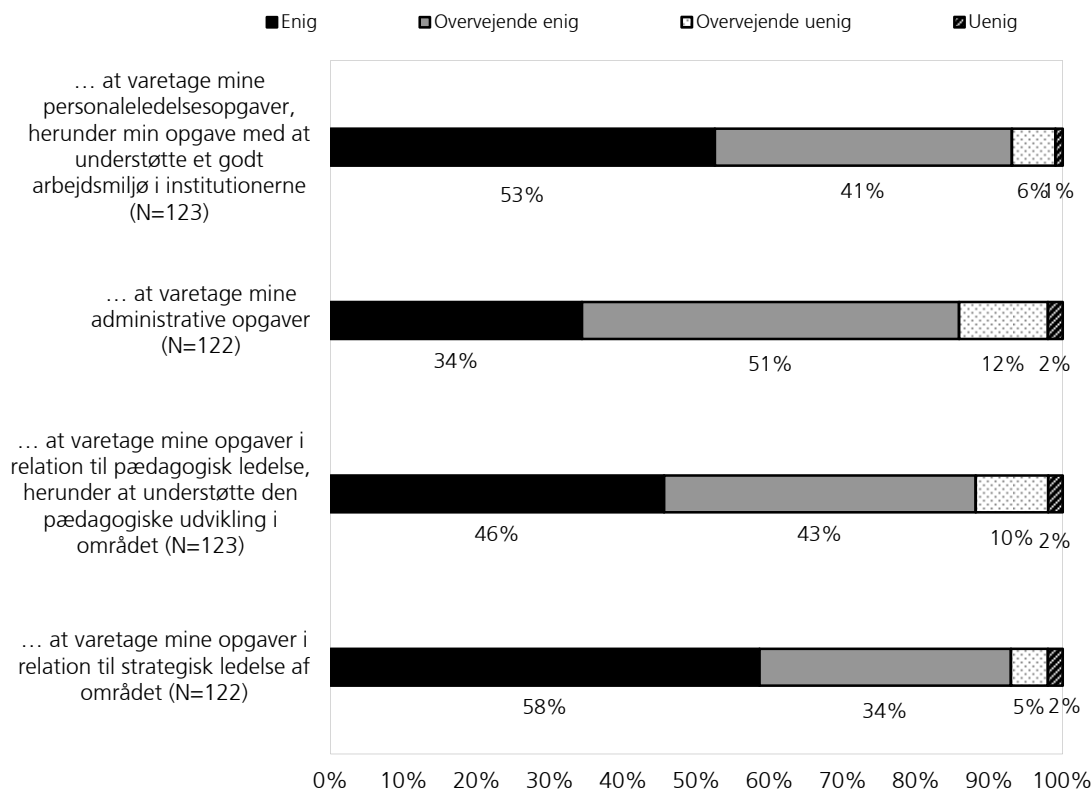
I kommune A, hvor områdelederne deler kontor, er samarbejdet mere koordineret og omfatter flere temaer end i kommune B, hvor områdelederne har kontor i forskellige institutioner i områderne. Interviewene giver dog indtryk af, at også andre faktorer end den fysiske placering af områdelederne har betydning for karakteren af samarbejdsrelationerne: I kommune A, hvor områdelederne deler kontor, har der i højere grad end i kommune B fundet en rammesætning af samarbejdet sted fra forvaltningens side, og områdelederne har i denne kommune haft mere positive forventninger til samarbejdet med andre områdeledere, end der gives udtryk for i kommune B.

Spørgekemaundersøgelsen viser, at områdelederne vurderer, at opgavevaretagelsen særligt løftes på grund af sparring med områdekollegerne om personaleledelse og strategisk ledelse. Sammenlignet hermed er varetagelsen af administrative opgaver et område, som områdelederne ikke i helt så høj grad vurderer bliver styrket på grund af sparring med områdelederkolleger, jf. figur 3.

Figur 3

Områdeledernes vurdering af betydningen af sparring med andre områdeledere

"At have andre områdeledere at sparre med styrker mig i ..."



Kilde: EVA's undersøgelse blandt områdeledere.

3.5 Samarbejdet mellem daglige ledere

I en områdeledelsesstruktur indgår de daglige ledere i en mindre gruppe af daglige ledere i området, hvor samarbejdet typisk er mere formaliseret og forpligtende end samarbejdet mellem dag-institutionsledere i en traditionel ledelsesstruktur.

Selvom de daglige ledere typisk har kontor hver for sig på forskellige adresser i kommunen, har de generelt hyppig kontakt med deres kolleger i teamet i området enten via møder eller gennem mere uformelle kontakter. Alle daglige ledere deltager i møder med andre daglige ledere månedligt eller hyppigere. En stor andel af de daglige ledere deltager i møder med områdelederen og andre daglige ledere en eller flere gange ugentligt (37 %) eller flere gange månedligt (44 %). Der er også daglige ledere, der mødes med de andre daglige ledere i området uden områdelederen. Det er imidlertid relativt udbredt, at de daglige ledere kun holder møder med de andre daglige ledere i området, når områdelederen også deltager (48 %), jf. tabel 7.

Tabel 7
Hyppigheden af daglige lederes deltagelse i møder med eller uden områdeleder

	Hvor ofte deltager du i møder med andre daglige ledere fra området og jeres områdeleder? (n = 170)	Hvor ofte deltager du i formelle møder med andre daglige ledere (nogle eller alle) fra områdeinstitutionen, hvor jeres områdeleder ikke deltager? (n = 170)
	Antal (procent)	Antal (procent)
Dagligt	14 (8 %)	-
Ugentligt	49 (29 %)	20 (12 %)
Flere gange månedligt	75 (44 %)	-
Månedligt	28 (16 %)	37 (22 %)
Kvartalsvist	1 (1 %)	19 (11 %)
Halvårligt	3 (2 %)	9 (5 %)
Årligt	0 (0 %)	4 (2 %)
Jeg deltager ikke i møder, hvor områdelederen ikke deltager	0 (0 %)	81 (48 %)
Total	170 (100 %)	170 (100 %)

Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere.

Note: Til spørgsmålet om, hvor ofte de daglige ledere deltager i møder med andre daglige ledere fra området uden områdelederens deltagelse, har svarmulighederne "Dagligt" og "Flere gange månedligt" ikke været præsenteret som mulige svar.

Foruden de formelle møder har 68 % af de daglige ledere, der deltog i spørgeskemaundersøgelsen, kontakt med andre daglige ledere telefonisk, via mail eller ved uformelle møder ugentligt eller oftere.

En nærliggende hypotese kunne være, at områdets størrelse har betydning for hyppigheden af kontakten mellem de daglige ledere, idet det i områder med færre institutioner formentlig er let-

tere at finde et tidspunkt, hvor alle kan mødes. Også ledernes anciennitet kunne potentielt have betydning, da ledere med kort anciennitet kan tænkes at have et større behov for sparring med kolleger end ledere med længere anciennitet. Undersøgelsen viser imidlertid, at der ikke er sammenhæng mellem hverken områdets størrelse eller de daglige lederes anciennitet og hyppigheden af kontakt de daglige ledere imellem. Det tyder på, at samarbejdskulturen, herunder områdelederens tilgang til at understøtte samarbejdet mellem de daglige ledere, i højere grad har betydning for kontaktens hyppighed end ledernes anciennitet og de strukturelle rammer.

3.5.1 Temaer for samarbejdet

Udviklingsopgaver inden for området, pædagogisk udvikling i institutionerne og administrative opgaver, herunder budgetter, er de temaer, flest daglige ledere taler om på møder med både områdeleder og daglige ledere, viser spørgeskemaundersøgelsen blandt de daglige ledere. På møder, hvor områdelederen ikke deltager, taler flest daglige ledere om pædagogisk udvikling, udviklingsopgaver inden for området og personaleledelse.

Interviewene blandt daglige ledere peger på, at samarbejdsrelationerne mellem de daglige ledere kan variere. I nogle områder kan samarbejdet beskrives som et fortrinsvis administrativt fællesskab, mens det i andre områder også er et fagligt fællesskab.

Samarbejde i administrative fællesskaber

I administrative fællesskaber handler dialogen mellem de daglige ledere i højere grad om temaer som budgetter og regnskaber og informationer fra forvaltningen end om pædagogfaglige eller personaleledelsesmæssige temaer. En daglig leder beskriver en form for samarbejde, der ikke omfatter de pædagogfaglige aspekter, på denne måde:

Vi ringer ikke til hinanden og snakker. Overhovedet ikke. Vi passer vores huse meget. Det er vi gode til ... Vi arbejder forskelligt ... [I min institution har vi] masser af gode erfaringer og mapper med manualer, men det er jo vores måde at gøre det på, og det er vores mapper. (Interview 2).

Når samarbejdet mellem de daglige ledere i denne leders område har karakter af et administrativt fællesskab, hænger det sammen med, dels at der blandt de daglige ledere i området er varierende interesse for at videndele og lade sig gensidigt inspirere i forhold til den pædagogiske ledelse af institutionerne, dels at områdelederen ikke prioriterer og understøtter denne type samarbejde.

Samarbejde i faglige fællesskaber

Samarbejdet i områder, hvor samarbejdsrelationen har karakter af et fagligt fællesskab, har i højere grad et pædagogfagligt og personaleledelsesmæssigt indhold. I et område har områdelederen etableret en organisering af "buddies", hvor de daglige ledere to og to skal sparre med hin-

anden med henblik på at gøre samarbejdet om disse temaer mere formelt og forpligtende. I dette område drøfter de daglige ledere ofte pædagogiske og ledelsesmæssige problemstillinger med hinanden.

Blandt de ledere, der indgår i faglige fællesskaber med andre daglige ledere, er der forskellige perspektiver på, om den tættere sparring de daglige ledere imellem kan erstatte den sparring, lederne havde med deres souschefer i institutionen i den tidligere struktur. En daglig leder giver udtryk for denne overvejelse:

I forhold til souschefen har der været perioder, hvor jeg har savnet en, jeg kunne sparre med. Men jeg er ved at lære at bruge de andre daglige ledere, og jeg synes, at det er blevet mere professionelt. Det bliver mere personligt [med souschefen], hvor vi bliver mere professionelle [i ledelsesteamet], og det kommer op på et andet niveau, når vi bruger en anden leder til at sparre med. (Interview 21).

I forlængelse heraf er der blandt daglige ledere i områder med et fagligt fællesskab det perspektiv, at det formelle samarbejde mellem daglige ledere i området også har styrket det uformelle samarbejde. Nogle daglige ledere peger desuden på, at det har givet et fagligt løft at indgå i tættere og mere forpligtende sparringsrelationer med lederkolleger i forbindelse med implementeringen af områdeledelse. En daglig leder formulerer det på denne måde:

Horisontalt er der helt klart sket en stor forandring: Man udveksler viden, og man hjælper hinanden, og man får gode ideer og masser af sparring. Jeg tænker, at det samarbejde, der er nu mellem de daglige ledere, er langt mere konstruktivt. (Interview 21).

Nogle af de interviewede daglige ledere savner imidlertid et indblik i, hvad der rører sig i institutioner i hele kommunen, hvilket de fik på fælles møder for alle kommunens institutionsledere, før områdeledelse blev indført. Andre daglige ledere er derimod af den opfattelse, at fællesmøderne var ineffektive.

Blandt de interviewede områdeledere er der en oplevelse af, at sparring de daglige ledere imellem har medført et løft af fagligheden i institutionerne. Områdelederne peger desuden, som noget positivt, på stordriftsfordele i forhold til planlægning af arbejdet med de pædagogiske læreplaner og en høj grad af åbenhed og udveksling af ideer i området.

3.6 Sammenfatning

Dagtilbudsområdet er et af de områder, hvor lederne gør mest brug af diplomuddannelsen i ledelse. En stor andel af områdelederne har gennemført en ledelsesmæssig efteruddannelse eller er

ved at gennemføre en efteruddannelse med fokus på ledelse. Blandt de daglige ledere er en ledelsesfaglig efteruddannelse også ret udbredt. I ganske mange områder har områdeledere og daglige ledere derfor den fordel, at de har en fælles begrebsmæssig referenceramme for dialogen om ledelse i områdeinstitutionerne.

Områdelederne har forskellige betingelser for at udøve ledelse, både hvad angår de strukturelle rammer som fx områdets størrelse, og hvad angår de relationelle rammer, fx om de daglige ledere i området er områdelederens tidligere kolleger. Undersøgelsen indikerer, at det kan have betydning for karakteren af samarbejdet områdelederne imellem og mellem områdeleder og daglige ledere, om områdelederen har kontor i én af institutionerne i området eller deler kontor med andre områdeledere.

Områdelederne anlægger forskellige tilgange til ledelse af de daglige ledere, og der er derfor relativt stor forskel på, i hvor høj grad områdelederne er i dialog med de daglige ledere om personaleledelse og pædagogisk praksis, og hvor mange krav de stiller til udviklingen af den pædagogiske praksis i institutionerne. Undersøgelsen viser, at områdelederne ikke i alle tilfælde oplever, at deres behov for dialog med ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningen om denne del af deres opgavevaretagelse bliver indfriet.

Samarbejdsrelationerne mellem lederne kan have meget forskellig karakter, hvad angår graden af koordinering og temaer for samarbejdet. Hvor samarbejdet med ledelseskolleger for nogle områdeledere og daglige ledere primært vedrører administrative og økonomiske opgaver, samarbejder andre om en bredere del af ledelsesopgaverne. Områdeledelsesstrukturen er dermed en ramme, der bliver udfyldt på meget forskellig vis afhængigt af samarbejdskulturen og tilgangen til ledelse blandt de personer, der varetager ledelsesopgaverne.

De forskellige typer af samarbejdsrelationer og ledernes ønsker til dem afspejler forskellige opfattelser af ledelse. Daglige ledere og områdeledere, der opfatter ledelse som et nulsumsspil, oplever, at andres udøvelse af ledelse eller koordinering med andre medfører en indskrænkning af deres eget ledelsesrum. Denne opfattelse ses både i relationen mellem områdeledere og daglige ledere, i relationerne daglige ledere imellem og i relationerne områdeledere imellem.

En anden opfattelse af ledelse er, at ledelse er et plussumsspil. Med denne opfattelse opleves dialogen med andre ledere som noget, der bibringer nye perspektiver, refleksioner og handlemuligheder. I områder, hvor denne opfattelse er den fremherskende, anlægger områdelederen en proaktiv tilgang til ledelse og tilbyder eksempelvis den daglige leder sit syn på den daglige ledelsespraksis, ligesom teamet af daglige ledere udveksler erfaringer om og holdninger til ledelse og træffer fælles, forpligtende beslutninger om det fremadrettede ledelsesarbejde i de respektive institutioner.

4 Forventninger til ledelse

I mange kommuner er der udarbejdet et dokument – en jobprofil eller funktionsbeskrivelse – der beskriver en række forventninger til områdelederes og daglige lederes varetagelse af ledelsesopgaverne i kommunens områdeinstitutioner. Ud over de forventninger, der etableres i job- og funktionsbeskrivelser, har lederne selv forventninger til, hvordan de ønsker at varetage og prioritere deres opgaver. Samtidig er der blandt det pædagogiske personale forventninger til, hvordan daginstitutionerne skal ledes.

I dette kapitel belyser vi forskellige gruppers forventninger til varetagelsen af ledelsesopgaverne, og vi identificerer de områder, hvor områdeledere og daglige ledere kan befinde sig i et krydsfelt imellem forskellige forventninger til deres tilgang til ledelsesopgaven.

Forventningerne til ledelse og det ledelsesideal, forventningerne er udtryk for, har betydning for, hvordan man vurderer den ledelse, der udøves inden for ledelsesstrukturens rammer. Det er derfor relevant at identificere de forskellige forventninger, der er til ledelse på daginstitutionsområdet, før vi i kapitel 5, 6, 7 og 8 analyserer områdelederes, daglige lederes og pædagogers vurdering af ledelsesstrukturens betydning.

Områdelederes og daglige lederes ledelsesopgaver kan, som nævnt i afsnit 2.3, beskrives som indeholdende fire ledelsesroller:

- Faglig ledelse: opgaver relateret til pædagogik og pædagogisk udvikling.
- Personaleledelse: for områdeledere primært ledelse af daglige ledere og evt. administrative medarbejdere, men også af pædagogisk personale. For daglige ledere primært ledelse af pædagogisk personale.
- Administrativ ledelse.
- Strategisk ledelse: faglige udviklingsopgaver, arbejdet med pædagogiske læreplaner, bidrag til dagtilbudsforvaltningens udviklingsprojekter og betjening af kommunalpolitikere.

Overordnet set skal beskrivelsen af pædagogernes forventninger til områdelederne ses i lyset af, at der blandt pædagoger på tværs af institutioner og områder gives udtryk for ikke at have et

klart billede af, hvad områdelederen laver og på hvilken måde områdelederen bidrager til institutionernes arbejde.¹²

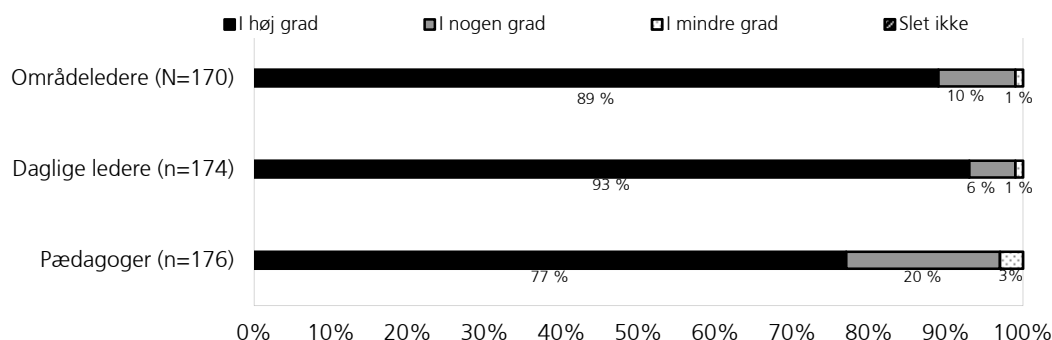
4.1 Forventninger til den faglige ledelse

Både områdeledere, daglige ledere og pædagoger har i spørgeskemaundersøgelserne besvaret spørgsmål om, hvilke opgaver de daglige ledere ideelt bør prioritere. De tre respondentgruppers forventninger til de daglige leders prioritering af de faglige ledelsesopgaver er i høj grad på linje: En andel på over 90 % af alle tre respondentgrupper angiver, at de daglige ledere i høj grad eller i nogen grad bør prioritere pædagogisk sparring med de ansatte, herunder arbejdet med pædagogiske læreplaner.

Det er dog bemærkelsesværdigt, at en mindre andel af pædagogerne end af de daglige ledere og af områdelederne forventer, at de daglige ledere i høj grad prioriterer pædagogisk sparring med de ansatte, jf. figur 4. Der er flere mulige forklaringer på denne forskel, og undersøgelsen giver ikke en entydig begrundelse. En mulig forklaring er, at forskellen afspejler, at pædagogerne ikke i lige så høj grad som de daglige ledere og områdelederne oplever, at de har behov for pædagogisk sparring med den daglige leder, og at pædagogerne ønsker et rum for faglig selvledelse.

Figur 4

I hvilken grad bør "den gode daglige leder" efter din mening prioritere opgaver vedrørende pædagogisk sparring med de ansatte, herunder arbejdet med de pædagogiske læreplaner?



Kilde: EVA's undersøgelse blandt områdeledere, EVA's undersøgelse blandt daglige ledere og EVA's undersøgelse blandt pædagoger.

¹² Spørgeskemaundersøgelsen blandt pædagoger viser, at 61 % af pædagogerne er enige eller overvejende enige i, at de har et klart billede af, hvilke opgaver deres områdeleder varetager, mens 39 % erklærer sig uenige eller overvejende uenige i, at de har et klart billede af, hvilke opgaver områdelederen varetager.

Der er ligeledes forskelle på områdelederes, daglige ledere og pædagogers vurdering af, om daglige ledere skal prioritere deltagelse i pædagogiske aktiviteter med børnene. I alle tre grupper mener 4-5 %, at de daglige ledere i høj grad skal prioritere deltagelse i pædagogiske aktiviteter. En relativt stor andel af områdelederne (42 %) mener, at de daglige ledere i nogen grad skal prioritere deltagelse i pædagogiske aktiviteter med børnene, mens denne forventning ikke er så udbredt blandt pædagoger (34 %) og daglige ledere (27 %).

Interviewene i de to casekommuner viser en vis varians i forventningerne til områdeledernes prioritering af den faglige ledelsesopgave. Blandt ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne betones vigtigheden af områdeledernes varetagelse af de pædagogiske ledelsesopgaver i mindre grad, mens nogle daglige ledere og pædagoger udtrykker en forventning om, at områdelederen varetager pædagogiske opgaver, bl.a. at områdelederen påtager sig ansvaret for at sikre pædagogisk udvikling og sammenhæng i områdeinstitutionen, at der er en høj pædagogisk standard, og at pædagogik er på dagsordenen i daginstitutionerne. Desuden udtrykker de daglige ledere forventninger om, at områdelederen har et nært kendskab til de enkelte institutioner, deres praksis og deres særkende.

Blandt de interviewede pædagoger er der en forventning om, at områdelederne skal gå tæt på den pædagogiske praksis i institutionen, bl.a. involvere sig i sager om konkrete børn og forældre og fx yde sparring og støtte til personalet i sådanne sager, end der er blandt de daglige ledere og på forvaltningsniveau. Spørgeskemaundersøgelsen blandt områdelederne viser, at de selv har forventninger om, at områdeledere bør prioritere generel pædagogisk sparring med de daglige ledere, mens færre områdeledere mener, at områdeledere bør prioritere pædagogisk sparring om konkrete børn, herunder deltagelse i møder med medarbejdere fra fx PPR. Områdelederne har i højere grad en forventning om, at de daglige ledere skal prioritere pædagogisk sparring om specifikke børn.¹³

Mens områdeledere, daglige ledere og ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningen i højere grad mener, at områdelederens rolle er at lede gennem og med de daglige ledere, er der blandt pædagogerne et perspektiv, at der er behov for, at også områdelederne skal være tæt på praksis og i dialog med pædagogerne for at kunne lede optimalt. I denne optik kan og skal der være et

¹³ 95 % af områdelederne mener, at "den gode områdeleder" i høj grad eller i nogen grad bør prioritere generel pædagogisk sparring med de daglige ledere, bl.a. om arbejdet med pædagogiske læreplaner. 61 % af områdelederne mener, at "den gode områdeleder" i høj grad eller i nogen grad bør prioritere pædagogisk sparring om specifikke børn, herunder deltagelse i møder med medarbejdere fra fx PPR. 98 % af områdelederne mener, at "den gode daglige leder" i høj grad eller i nogen grad bør prioritere pædagogisk sparring om specifikke børn, herunder deltagelse i møder med medarbejdere fra fx PPR.

vist overlap mellem områdelederens opgavevaretagelse og den daglige leders opgavevaretagelse. Områdelederen forventes desuden at have et overblik over og drive udviklingen i hele området.

Der synes dermed at være et skisma mellem pædagogernes forventninger om direkte ledelse fra områdelederen og nogle områdelederes intention om ikke at træde ind over den daglige leders ledelsesrum.

Blandt nogle af de interviewede områdeledere og daglige ledere er der, som nævnt i afsnit 3.3.4, et perspektiv, at områdelederens involvering medfører, at den daglige leder har mindre ledelsesrum – et udtryk for, at ledelse opfattes som et nulsumsspil. Med udgangspunkt i denne ledelsesopfattelse kan det være vanskeligt for områdelederen at imødekomme både pædagogernes forventninger om direkte involvering og de daglige leders forventninger om at have deres eget ledelsesrum. Opfattes ledelse derimod som et plussumsspil af de involverede, skaber det i højere grad rum for, at de forskellige gruppers forventninger kan imødekommes.

4.2 Forventninger til personaleledelse

Interviewmaterialet viser, at der blandt pædagogerne er andre forventninger særligt til områdeledernes varetagelse af personaleledelsesopgaven, end der er blandt områdeledere og daglige ledere. Blandt pædagogerne er der en opfattelse af, at områdelederen har en central opgave som aktiv personaleleder for pædagoger i områdets institutioner. Nogle pædagoger forventer fx, at områdelederne anerkender personalet, motiverer, skaber en følelse af sammenhold i området og skaber rammer, der giver engagerede medarbejdere. Desuden mener nogle pædagoger, at områdelederen skal understøtte pædagogernes kompetenceudvikling. Områdelederen forventes også at involvere sig i personalesager og fx spille en aktiv rolle i forbindelse med fyringer og ansættelser. Nogle pædagoger efterspørger, at deres daglige leder træder mere i karakter som personaleleder og har en forventning om, at områdelederen skal understøtte dette.

Blandt de interviewede daglige ledere finder vi ikke i samme grad en forventning om, at områdelederne skal udøve direkte personaleledelse af det pædagogiske personale, når der ses bort fra svære medarbejdersamtaler, jf. også kapitel 6.

4.3 Forventninger til administrativ ledelse

Spørgeskemaundersøgelserne viser, at der er stor forskel på, i hvor høj grad hhv. områdeledere og daglige ledere og pædagoger mener, at de daglige ledere skal prioritere administrative opgaver, herunder udarbejdelse af budgetter, opfølgning på forbrug i området, visitation af børn til institutioner mv.

Blandt områdelederne er det ikke så udbredt en holdning, at denne type opgave bør prioriteres af de daglige ledere (36 % mener, opgaven i høj grad eller i nogen grad bør prioriteres), mens der blandt de daglige ledere (72 %) og pædagogerne (77 %) er en mere udbredt forventning om, at de daglige ledere bør prioritere administrative opgaver.

4.4 Forventninger til strategisk ledelse

Hvad angår de strategiske opgaver, er der en modsætning mellem de forventninger, ledere og medarbejdere i de kommunale forvaltninger har til områdelederne, og de forventninger, de interviewede områdeledere, daglige ledere og pædagoger giver udtryk for. Interviewene viser, at der er forskellige opfattelser af, om områdeledernes arbejde primært skal ske med udgangspunkt i vedkommendes eget område, eller om områdelederne skal have et bredere sigte for deres arbejde og i højere grad have alle kommunens institutioner for øje ved varetagelsen af de strategiske opgaver.

De interviewede medarbejdere og ledere i dagtilbudsforvaltningerne har en forventning om, at områdelederne løser strategiske opgaver, fungerer som formidlere af politiske budskaber til de daglige ledere og omvendt informerer forvaltningerne om forhold i institutionerne. Desuden forventer de, at områdelederne loyalitetsmæssigt er en del af dagtilbudsforvaltningen, og at de tager ansvar for de politiske og administrative beslutninger, der træffes. En medarbejder i forvaltningen formulerer det på denne måde:

Det er områdelederne, der ser virkeligheden i hverdagen, og derfor må de selv tage ansvaret i stedet for at sende beslutninger videre til forvaltningen, selvom de skal stå ansigt til ansigt med forældrene. Det nytter ikke noget, at de bare sender det videre til os. (Interview 14).

Blandt de interviewede daglige ledere og pædagoger er der en forventning om, at områdelederen primært optræder som rådets "advokat" og eksempelvis påtager sig rollen som talerør for daglige ledere over for forvaltningen, hvis de daglige ledere ikke selv kan trænge igennem.

Der er forskel på, hvor tæt de interviewede områdeledere er på hhv. forvaltningen og praksis i institutionerne, og dermed på, hvor stor en modsætning der er mellem den enkelte områdeleders forventning til sin egen rolle og forvaltningens leders og medarbejders forventninger¹⁴.

En områdeleder beskriver sin oplevelse af forventningerne fra medarbejdere og ledere i forvaltningen og sin egen holdning på denne måde:

¹⁴ For tilsvarende undersøgelsesresultater se Udviklingsforum, 2008.

I starten, da vi blev områdeledere, sagde de altid oppe i forvaltningen: "Men I er jo en del af forvaltningen." Nej, det er vi ikke, vi er institutionernes leder. Men mere og mere kan vi godt mærke, at vi bliver trukket opad den vej [mod forvaltningen]. (Interview 16).

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at en større andel af de daglige ledere end af pædagogerne og af områdelederne vurderer, at de daglige ledere bør prioritere udarbejdelse af bidrag til forvaltningens betjening af kommunalpolitikere og kommunale tværgående udviklingsopgaver. Dette resultat indikerer, at områdeledere og pædagoger i højere grad end daglige ledere forventer, at daglige ledere fokuserer på ledelsesopgaver i deres egen institution frem for opgaver, der rækker ud over deres egen institution til hele området eller andre institutioner i kommunen.

4.5 Sammenfatning

Det generelle billede er, at områdeledere og daglige ledere i højere eller mindre grad oplever at de befinder sig i et krydsfelt af forventninger, hvad angår alle de fire ledelsesroller.

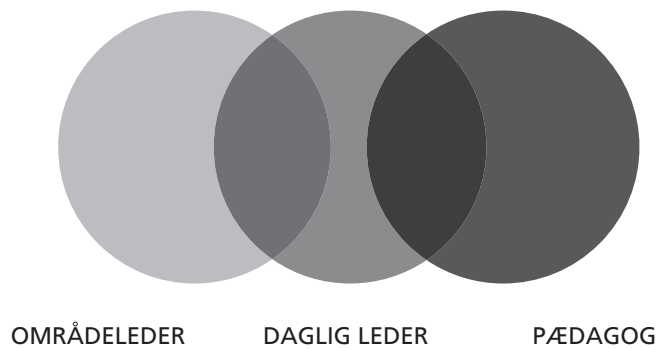
Undersøgelsen viser, at der blandt de forskellige aktører i og omkring områdeinstitutionerne ikke er et entydigt billede af, hvad der er områdeledernes ideelle position mellem områdeinstitution og dagtilbudsforvaltningen. Det giver sig udtryk i, at grupperne har forskellige forventninger til, om områdelederne primært skal have sit eget område for øje, eller om områdelederne skal have et bredere sigte og alle kommunens institutioner for øje ved varetagelsen af de strategiske opgaver.

Undersøgelsen viser desuden en vis modsætning mellem de daglige lederes og pædagogernes forventninger til områdeledernes faglige ledelse, idet pædagogerne har en forventning om, at områdelederne spiller en aktiv rolle og indgår i dialog med medarbejderne om praksis i institutionen, mens de daglige ledere og områdelederne selv i højere grad betragter denne type opgaver som liggende inden for de daglige lederes ledelsesrum. På samme vis har pædagogerne i højere grad end de øvrige grupper en forventning om, at områdelederne påtager sig en personaleledelsesopgave over for pædagogerne.

Der er forskel på, i hvor høj grad områdeledere, daglige ledere og pædagoger forventer, at daglige ledere deltager i pædagogiske aktiviteter. Desuden viser undersøgelsen, at mens en relativt stor andel af daglige ledere og pædagoger forventer, at de daglige ledere prioriterer administrative opgaver, er andelen af områdeledere, som giver udtryk for denne forventning, væsentligt mindre.

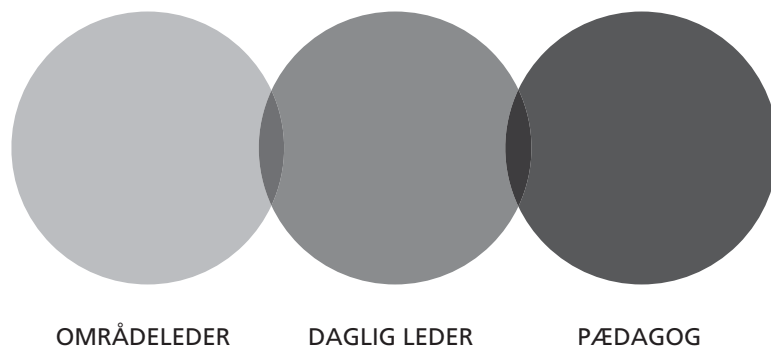
Pædagogernes forventninger til omfanget af overlap mellem hhv. områdeleder og daglig leders opgavevaretagelse og daglig leder og pædagogers opgavevaretagelse er illustreret i figur 5.

Figur 5
Pædagogers forventninger til overlap mellem aktørernes opgavevaretagelse.



Blandt ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne, områdeledere og daglige ledere forventes en vis grad af arbejdsdeling mellem områdeleder og daglig leder, der bl.a. indebærer, at det primært er den daglige leder, der varetager ledelsen af pædagogerne. Blandt pædagogerne er der en forventning om en vis direkte faglig ledelse og personaleledelse fra områdelederen. Ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne, områdeledere og daglige leders forventninger til omfanget af overlap mellem hhv. områdeleder og daglig leders opgavevaretagelse og daglig leder og pædagogers opgavevaretagelse er illustreret i figur 6.

Figur 6
Ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne, områdeledere og daglige ledere forventninger til overlap mellem aktørernes opgavevaretagelse



Blandt nogle af de interviewede områdeledere og daglige ledere er der, som nævnt i afsnit 3.3, en opfattelse af ledelse som et nulsumsspil i den forstand, at områdelederens involvering medfø-

rer, at den daglige leder har mindre ledelsesrum. I områder, hvor denne ledelsesopfattelse er den fremherskende, kan det være vanskeligt for områdelederen både at imødekomme pædagogernes forventninger om områdelederens direkte involvering i den faglige og personalemæssige ledelse af institutionen og at indfri de daglige lederes forventninger om at have deres eget ledelsesrum. Opfattes ledelse derimod som et plussumspil af de involvere, giver det i højere grad mulighed for, at de forskellige gruppers forventninger kan imødekommes.

5 Pædagogfaglig ledelse

I dette kapitel belyser vi varetagelsen af den faglige ledelsesopgave i en struktur med områdeledelse¹⁵. I kapitel 6, 7 og 8 behandler vi varetagelsen af opgaverne vedrørende hhv. personaleledelse, administrativ ledelse og strategisk ledelse. Hvor vi i kapitel 3 havde fokus på processer, relationer og forventninger i områdeledelsesstrukturen, vender vi i disse kapitler blikket mod ledernes varetagelse af forskellige funktioner og mod opgave- og ansvarsfordelingen i en områdeledelsesstruktur.

I kapitlet skitseres ledernes funktioner og ansvarsområder i forhold til den faglige ledelsesopgave og samarbejdsrelationerne i forbindelse med opgaven. Desuden analyserer vi områdelederes, daglige ledere og pædagogers oplevelser af, om – og i givet fald hvordan – områdeledelse påvirker den pædagogiske praksis.

5.1 Ledernes opgaver og ansvarsfordeling

Områdelederne har det overordnede ansvar for pædagogikken i de enkelte institutioner i området og varetager pædagogisk relaterede opgaver i relation til det generelle pædagogiske miljø i institutionerne. Derudover kan områdelederne varetage opgaver som fx at give sparring eller indgå i sager af pædagogisk karakter i forhold til konkrete børn.

Områdelederne har som opgave at "oversætte" politiske og administrative beslutninger om pædagogiske temaer eller fokusområder, der skal arbejdes med i kommunens daginstitutioner, til daglige ledere og pædagoger. Hvad angår formidlingen af beslutninger, der er truffet på forvaltningsniveau, beskriver nogle af områdelederne, at de har som opgave at "filtrere" og omsætte budskaberne eller beslutningerne, så de bliver håndterbare og meningsfulde i den kontekst, de skal indgå i i institutionerne. Fx siger en områdeleder:

¹⁵ Det fremgår af interviewene, at grænserne mellem de daglige leders rolle som pædagogiske ledere og rollen som personaleledere i nogle tilfælde er flydende. I analysen har vi imidlertid valgt at skelne mellem de to ledelsesopgaver.

Langt hen ad vejen har jeg en opgave med, når noget kommer oppefra, at sige: "Hvordan får vi det her til at give mening?" Så det ikke føles, som om alt kommer oppefra og ned i en strøm af alt muligt. Vi har en opgave med at sætte det i system; hvordan kan vi arbejde med det her i det, vi gør i forvejen i dagligdagen? [...] Ligesom bringe det ind og få det til at give mening i en dagligdag. (Interview nr. 16).

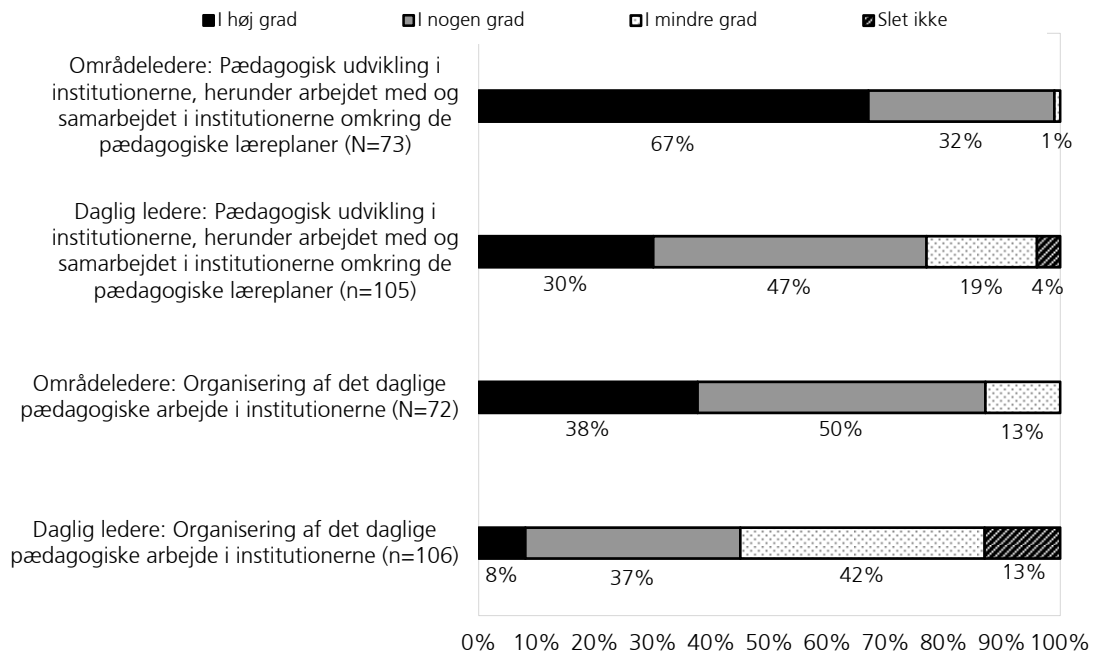
Interviewene i casekommunerne viser, at det varierer, hvor meget vægt områdelederne lægger på hhv. kvalitetssikring og udvikling af det pædagogiske miljø i institutionerne. I den ene kommune fylder den pædagogiske ledelsesopgave mere i områdelederens arbejde end i den anden. Men der er også forskel på, i hvor høj grad områdeledere i samme kommune søger at skabe et fælles pædagogisk fundament for alle institutioner i området, jf. også afsnit 3.1.3 om den proaktive og den reaktive områdeledertilgang.

Også for de daglige ledere er den faglige ledelsesopgave central. De har ansvar for den pædagogiske udvikling i institutionen og for at motivere og støtte medarbejderne i deres praksis.

Pædagogisk udvikling i institutionen identificeres blandt en stor del af både områdeledere og daglige ledere som et centralt tema i dialogen de to ledelsesslag imellem. Det er dog bemærkelsesværdigt, at en væsentlig større del af områdelederne end af de daglige ledere oplever, at pædagogisk udvikling i institutionerne er et centralt tema i dialogen i områdeledelsesteamet, jf. figur 7. Områdelederne angiver også i højere grad end de daglige ledere, at organiseringen af det pædagogiske arbejde i daginstitutionerne er et centralt tema for dialogen.

Figur 7

Områdelederes og daglige lederes syn på, i hvor høj grad to centrale temaer er en del af deres indbyrdes dialog



Kilde: EVA's undersøgelse blandt områdeledere og EVA's undersøgelse blandt daglige ledere.

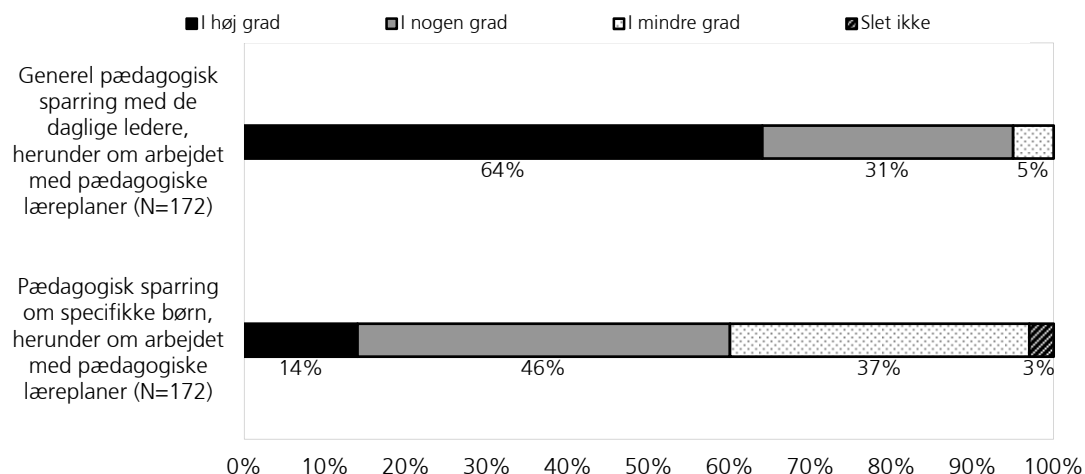
Note: Spørgsmålet til områdeledere lyder: "I hvilken grad taler I (set over en længere periode) om nedenstående temaer på møderne med gruppen af daglige ledere i området?" Spørgsmålet til de daglige ledere lyder: "I hvilken grad taler I (set over en længere periode) om nedenstående temaer på møderne mellem daglige ledere og områdelederen?"

I spørgeskemaundersøgelserne har områdeledere og daglige ledere svaret på, dels hvilke opgaver de synes en områdeleder hhv. daglig leder ideelt set bør prioritere, dels om de oplever selv at have mulighed for at foretage en tilsvarende prioritering i deres egen opgavevaretagelse.

Som det fremgår af figur 8, synes områdelederne generelt, at opgaver vedrørende generel pædagogisk sparring med de daglige ledere, herunder arbejdet med pædagogiske læreplaner, bør prioriteres højt af områdelederne. Færre områdeledere angiver, at pædagogisk sparring om specifikke børn, herunder deltagelse i møder med medarbejdere fra PPR, er en opgave, "den gode områdeleder" bør prioritere.

Figur 8

Områdeledernes svar på spørgsmålet "I hvilken grad bør "den gode områdeleder" efter din mening prioritere opgaver vedrørende pædagogisk sparring med de daglige ledere?"

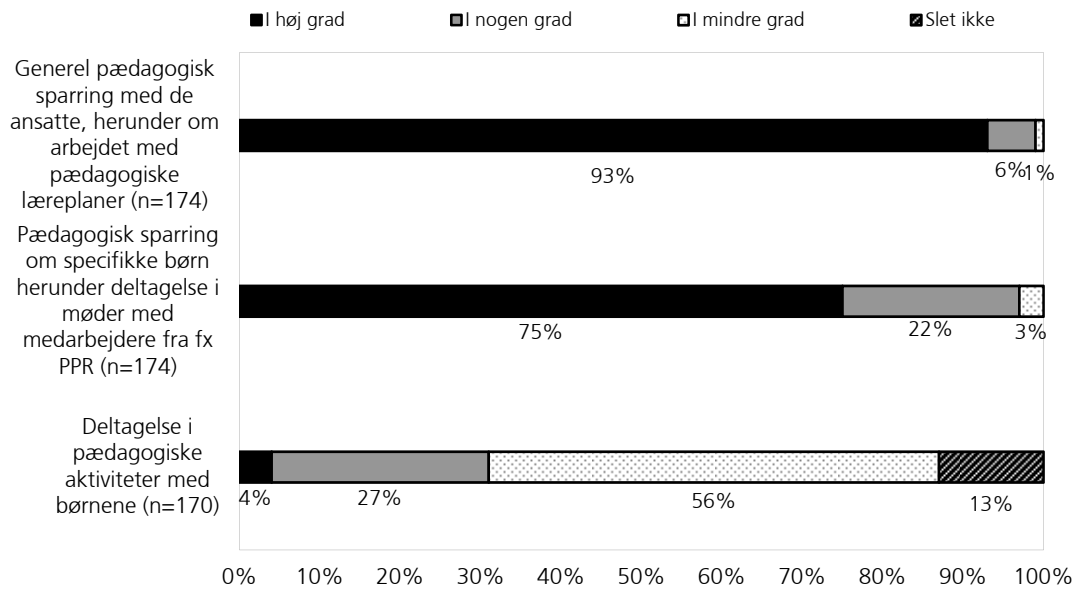


Kilde: EVA's undersøgelse blandt områdeledere.

De daglige ledere oplever det relativt entydigt som en kerneopgave for "den gode daglige leder" at prioritere generel pædagogisk sparring med ansatte, herunder arbejdet med pædagogiske læreplaner. Hele 93 % af de daglige ledere svarer "I høj grad" hertil. En større andel af de daglige ledere end af områdelederne mener, at de selv bør prioritere pædagogisk sparring om specifikke børn. Færrest af de deltagende daglige ledere angiver, at en daglig leder ideelt set bør prioritere at deltage i pædagogiske aktiviteter med børnene, jf. figur 9.

Figur 9

De daglige lederes svar på spørgsmålet "I hvilken grad bør "den gode daglige leder" efter din mening prioritere nedenstående opgaver?"



Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere.

Mens kun 4 % af de daglige ledere mener, at de i høj grad bør prioritere deltagelse i pædagogiske aktiviteter med børnene, viser undersøgelsen, at en relativt stor andel af de daglige ledere rent faktisk deltager i pædagogiske aktiviteter med børnene. 47 % af de daglige ledere indgår planlagt i bemanningen af stuerne og/eller børnegrupperne, og 31 % træder til ved sygdom blandt personalet eller lignende, jf. tabel 8.

Tabel 8

Daglige lederes svar på spørgsmålet: "Indgår du i daginstitutionens bemanning af stuerne/børnegrupperne, hvor du deltager i aktiviteter med børnene sammen med institutionens øvrige medarbejdere?"

	Antal	Procent
Ja, det er planlagt, at jeg indgår i bemanningen af stuerne/børnegrupperne	82	47 %
Ja, ved sygdom eller lignende blandt personalet, men det indgår ikke i planlægningen, at jeg deltager i aktiviteter	54	31 %
Nej, jeg indgår ikke i bemanningen af stuerne/børnegrupperne	38	22 %
Total	174	100 %

Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere.

Blandt de daglige ledere, der planlagt indgår i bemanningen af stuerne og/eller børnegrupperne, er det mest udbredt at være 11-20 timer ugentligt på stuerne og/eller i børnegrupperne (49 %), jf. tabel 9.

Tabel 9

Daglige lederes svar på spørgsmålet: "Hvor mange timer ugentligt indgår du i daginstitutionens bemanning af stuerne/børnegrupperne?"

	Antal	Procent
1-10 timer ugentligt	26	31 %
11-20 timer ugentligt	41	49 %
21-37 timer ugentligt	17	20 %
Total	84	100 %

Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere.

Note: Kun daglige ledere, der planlagt indgår i bemanningen af stuerne og/eller børnegrupperne, har besvaret spørgsmålet.

To respondenter har ikke besvaret spørgsmålet om, hvorvidt de indgår i daginstitutionernes bemanning af stuerne og/eller børnegrupperne, men har besvaret spørgsmålet om, hvor mange timer de indgår i bemanningen.

De daglige ledere har dermed meget forskellige betingelser for at løse deres ledelsesopgave, afhængigt af om de indgår fast i bemanningen, og i hvor stor en andel af deres arbejdstid de i givet

fald indgår i bemanningen. Daglige ledere, der indgår i bemanningen i størstedelen af den ugentlige arbejdstid, vil alt andet lige have vanskeligt ved at finde tid til at varetage en bredere vifte af ledelsesopgaver.

I den forbindelse er det en nærliggende hypotese, at de forskellige betingelser for at varetage en bredere vifte af ledelsesopgaver har betydning for de daglige leders vurdering af mulighederne for at leve op til deres eget ledelsesideal.¹⁶ Undersøgelsen viser, at der er en sammenhæng mellem ledernes vurdering af mulighederne for alt i alt at kunne leve op til deres eget ideal om den gode daglige leder og antallet af timer, de indgår i bemanningen af institutionens stuer og/eller børnegrupper. Af de ledere, der indgår i bemanningen i færrest timer ugentligt (1-10 timer), vurderer 81 %, at de i høj grad eller i nogen grad har mulighed for at leve op til deres eget ideal om "den gode daglige leder". Af de ledere, der indgår i bemanningen i flest timer ugentligt (21-37 timer), vurderer 47 %, at de i høj grad eller i nogen grad alt i alt har mulighed for at leve op til deres eget ideal.

På samme vis er der en sammenhæng mellem ledernes vurdering af mulighederne for at leve op til deres eget ideal om "den gode daglige leder" og størrelsen på den institution, de er leder af, jf. tabel 10. Ledere af store institutioner oplever i mindre grad end ledere af mindre institutioner, at de ikke kan leve op til deres eget ledelsesideal alt i alt. Denne sammenhæng er ikke overraskende, set i lyset af at ledere af mindre institutioner generelt indgår planlagt i bemanningen i højere grad end ledere af større institutioner.¹⁷

¹⁶ 84 % af de daglige ledere har i spørgeskemaundersøgelsen svaret, at de i høj grad eller i nogen grad har mulighed for at leve op til idealet om "den gode daglige leder" i deres egen praksis. 16 % svarer, at de i mindre grad eller slet ikke har mulighed for at leve op til idealet.

¹⁷ Andre nærliggende hypoteser er, at der er en sammenhæng mellem de daglige leders anciennitet og deres oplevelse af at kunne leve op til deres eget ledelsesideal og/eller mellem tidspunktet for indførelse af områdeledelse og oplevelsen af at kunne leve op til sit eget ideal. Undersøgelsen viser imidlertid ingen sammenhæng mellem hverken de daglige leders anciennitet eller tidspunktet for indførelse af områdeledelse og de daglige leders vurdering af mulighederne for at leve op til deres eget ideal om "den gode daglige leder".

Tabel 10

Forholdet mellem den daglige leders muligheder for alt i alt at leve op til sit eget ideal om "den gode daglige leder" og institutionens størrelse (n = 168)

		I hvilken grad oplever du, at du alt i alt har mulighed for at leve op til dit ideal om "den gode daglige leder" i din daglige praksis?	
		I høj grad eller i nogen grad	I mindre grad eller slet ikke
Hvor mange børn er den institution, du er leder af, normeret til?	Under 40	17 (12 %)	8 (30 %)
	41-60	49 (35 %)	10 (37 %)
	Over 60	75 (53 %)	9 (33 %)
Total		141 (100 %)	27 (100 %)

Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere.

5.1.1 Tilgange til faglig ledelse blandt daglige ledere

I interviewene fremhæver både ansatte i forvaltningerne, områdeledere, daglige ledere, pædagoger og forældre den daglige leders og medarbejdernes fælles blik på praksis som et centralt aspekt både i forhold til den faglige ledelse og udviklingen af institutionen og i forhold til personaleledelse. Det går også igen i interviewene, at daglige ledere, pædagoger og forældre opfatter det positivt, når de oplever, at de daglige ledere er tilgængelige i institutionen, mens de omvendt opfatter det som en svækkelse af både den pædagogfaglige ledelse og personaleledelsen, når den daglige leder anvender en stor del af sin tid på eksterne møder, kompetenceudvikling mv. og/eller på institutionens kontor.

Pædagogerne oplever, at de har bedre mulighed for at sparre med den daglige leder om eksempelvis samarbejdet med PPR eller forældre, når både pædagogen og den daglige leder har kendskab til de konkrete børn gennem det daglige arbejde. Samtidig er der pædagoger, der peger på, at det også er gennem dialogen om det fælles arbejde med børnene, at de oplever at blive anerkendt af lederen for deres arbejde.

Vi kan på baggrund af interviewene identificere to forskellige måder, den daglige leder indgår i det pædagogiske arbejde på. Vi har valgt at betegne de to tilgange hhv. daglig leder som medpraktiker og daglig leder som faglig sparringspartner¹⁸. Hvor det for nogle daglige ledere er et strategisk valg, hvilken tilgang de anvender, er tilgangen for andre daglige ledere en konsekvens af institutionens personalenormering. De to tilgange indebærer hver sine ledelsesmæssige udfordringer for den daglige leder.

¹⁸ Kurt Klaudi Klausen anvender betegnelsen *sjakbajser* for en lignende ledertype, hvor lederen leder et hold af arbejdere, et sjak eller arbejdsteam, som den første blandt ligemænd (Klaudi Klausen, 2006, 186).

Medpraktiker

De daglige ledere, der anlægger en tilgang som medpraktikere, indgår som en fast del af bemanningen på stuerne og/eller i børnegrupperne i institutionen på lige fod med de pædagogiske medarbejdere i hele eller dele af arbejdstiden. Blandt de interviewede er der forskellige perspektiver på styrker og svagheder ved denne tilgang til faglig ledelse. Et perspektiv blandt daglige ledere og pædagoger er, at det er en styrke for de daglige ledere at have fælles praksis med pædagogerne ved at indgå i bemanningen. En daglig leder fortæller:

Jeg har faste timer. Åbner og lukker en-to dage om ugen. [...] Jeg har brug for det for at kunne fornemme stemningen. Det betyder, jeg får et godt forhold til ungerne og til forældrene: er ikke bare hende, der sidder på kontoret. Jeg har altid gjort det – været i marken. Det trives jeg bedst med. (Interview nr. 18).

Blandt daglige ledere og områdeledere finder vi også et andet perspektiv; nemlig at en konstruktion, hvor den daglige leder indgår i det daglige arbejde på stuerne og/eller i børnegrupperne, har negative konsekvenser for den daglige leders varetagelse af ledelsesopgaven: For det første, fordi den daglige leders ledelsesrolle bliver mindre klar både for den daglige leder selv og for medarbejderne. For det andet, fordi det kan være vanskeligt for den daglige leder at have overblik over praksis og varetage faglig ledelse af de stuer og/eller børnegrupper, hvor lederen ikke indgår i bemanningen, hvis mange timer tilbringes i én af institutionens stuer og/eller børnegrupper. For det tredje, fordi det kan være vanskeligt for både daglige ledere og medarbejdere at skulle foretage positionsskift mellem en relation, hvor man arbejder side om side i forbindelse med pædagogiske aktiviteter med børnene, og en medarbejder-leder-relation. En områdeleder beskriver det på denne måde:

Nogle af mine institutioner er så små, at den daglige leder også er nødt til at være almindelig pædagog. Så kan de komme lige tæt nok på. Det er en svær situation at stå i. Man kan komme til at komme for tæt på sine medarbejdere, og det kan være svært at fastholde, at man er leder. Det kan være svært at indkalde en, man lige har været på tur med, til tjenstlig samtale. (Interview 6).

I overensstemmelse hermed fortæller to daglige ledere:

Daglig leder A: *Også det med at være leder og kollega. Man kan nemt være almindelig pædagog på stuen, og ti minutter senere er man lederen på kontoret, det kan godt være forvirrende. (Interview 7).*

Daglig leder B: *Det er en kunst. Man skal have nogle personalesamtaler, som måske ikke er så sjove, og man har lige siddet og lavet en aktivitet. Så det er et dilemma. (Interview 7).*

Blandt de interviewede pædagoger er det ikke et perspektiv, at det er problematisk, at lederen skifter position mellem at være kollega og leder.

Faglig sparringspartner

De daglige ledere, vi betegner som faglige sparringspartnere, indgår ikke i den planlagte bemanding af stuerne og/eller børnegrupperne. De deltager i den pædagogiske praksis for at få en fælles referenceramme for en faglig dialog med pædagogerne, observerer praksis og vejleder medarbejderne. Hvis der på grund af sygdom eller andet er akut behov for "et par ekstra hænder", kan ledere med denne tilgang dog deltage i pædagogiske aktiviteter på linje med pædagogerne. En pædagog fortæller, at hendes leder fungerer som observerende sparringspartner, fx hvis pædagogerne er bekymrede for et barns udvikling. Hun fremhæver det som positivt, at lederen er synlig i hele institutionen og har kendskab til alle børn:

Hvis vi nævner et barn, ved han godt, hvem vi snakker om. Han har fuldstændig indsigt i og kender alle børn. Hvis han kommer ned i garderoben, kan han godt finde på lige at sætte sig ned. På den måde er han synlig. (Interview 22).

Nogle ledere søger at give pædagogerne et større ledelsesrum og ansvar for det pædagogiske arbejde ved at indtage en sparringsrolle frem for en medpraktikerrolle. Andre ledere er tættere på pædagogernes praksis og deltager rutinemæssigt i møder med forældre, PPR mv.

De interviewede pædagoger har forskellige perspektiver på, at den konkrete daglige leder søger at positionere sig som sparringspartner frem for medpraktiker og i den forbindelse uddelegerer opgaver, som hun tidligere har varetaget, til pædagogerne. Nogle pædagoger finder det positivt i højere grad selvstændigt at skulle varetage opgaver i forbindelse med pædagogiske læreplaner eller kontakt til PPR om børn med særlige behov. I spørgeskemaundersøgelsen blandt pædagoger ser vi, at 29 % af pædagogerne er enige eller overvejende enige i, at de har fået et større ansvar og flere muligheder, efter at der er kommet områdeledelse.

Andre udtrykker utilfredshed og utryghed i forbindelse med, at den daglige leder overlader dem denne type opgaver, og i forbindelse med, at lederen fx ikke selv har observeret et barn, der skal drøftes med medarbejdere fra PPR. I spørgeskemaundersøgelsen angiver 31 % af pædagogerne, at de står for meget alene med opgaverne og med for stort et ansvar, efter at der er indført områdeledelse. De interviewede pædagoger nævner desuden varetagelse af opgaver i forbindelse med institutionens daglige drift og vanskelige forældresamtaler som eksempler på opgaver, de synes dels øger summen af opgaver, dels giver for stort ansvar.

Bag de to tilgange til den daglige leders faglige ledelse er der forskellige forståelser af, hvor meget overlap der skal være mellem lederens og pædagogernes opgavevaretagelse. Der er i højere

grad et sammenfald mellem leders og pædagogs opgavevaretagelse, når lederen anlægger en tilgang som medpraktiker end som faglig sparringspartner.

Det står ikke i alle tilfælde klart, hvad det præcis er, den daglige leder som medpraktiker bidrager med til den pædagogiske praksis, som pædagogerne ikke selv tilføjer. I interviewene peges der på, at de daglige leders opgavevaretagelse adskiller sig fra pædagogernes opgavevaretagelse ved, at de daglige ledere bidrager til institutionens pædagogiske praksis med et overordnet, strategisk perspektiv på den pædagogiske praksis og med viden om, hvordan sager om specifikke børn håndteres i det øvrige kommunale system, fx PPR-systemet, og at ledernes tætte faglige ledelse medfører, at pædagogerne oplever, at de ikke står alene med ansvaret.

Den daglige leders tilstedeværelse i institutionen har betydning for pædagogernes oplevelse af ansvar. Der er for pædagogerne – ikke overraskende – en sammenhæng mellem oplevelsen af, at man står for meget alene og med for stort et ansvar, og oplevelsen af, at ens daglige leder ikke er fysisk til stede i institutionen eller tilgængelig, hvis man har behov for at tale. Dette skal også ses i lyset af, at ledelseslaget med en souschef i hver institution blev afskaffet i forbindelse med indførelsen af områdeledelse.

Nogle pædagoger oplever altså, at deres daglige leder ikke er fysisk til stede og tilgængelig, men generelt er billedet, at pædagogerne oplever, at deres daglige leder er tilgængelig, jf. tabel 11.

Tabel 11

Pædagogers oplevelse af den daglige leders tilstedeværelse fysisk eller telefonisk/på mail

	Min daglige leder er fysisk til stede i institutionen og tilgængelig, hvis jeg har behov for at tale med ham/hende (n = 176)	Min daglige leder er tilgængelig telefonisk eller via mail, hvis jeg har behov for at kontakte ham/hende (n = 164)
	Antal (%)	Procent (%)
Enig	110 (63 %)	127 (77 %)
Overvejende enig	46 (26 %)	28 (17 %)
Overvejende uenig	17 (10 %)	4 (2 %)
Uenig	3 (2 %)	5 (3 %)
Total	176 (100 %)	164 (100 %)

Kilde: EVA's undersøgelse blandt pædagoger.

5.2 Betydning for den pædagogiske praksis

Blandt de interviewede er der forskellige holdninger til, om områdeledelsesstrukturen har betydning for den pædagogiske praksis.

Nogle pædagoger kan ikke identificere ledelsesstrukturens betydning for praksis, mens andre peger på områder, som de synes har forandret sig med indførelsen af områdeledelse. De pædagoger, der oplever, at den pædagogiske praksis er blevet ændret, fremhæver en øget systematik og struktur i arbejdet.

Det fremgår desuden, at det kan være vanskeligt for pædagogerne at afgøre, om ændringer af praksis skyldes ledelsesstrukturen eller andre forandringer på området, herunder fx udviklingsprojekter og budgettilpasninger. I et gruppeinterview afføder spørgsmålet om, hvorvidt områdeledelse betyder noget for praksis, disse refleksioner:

Pædagog A: Der er kommet meget mere kontrol over vores arbejde end nogensinde før. Det er alt det med skrivearbejde og skemaer.

Pædagog B: Det tror jeg ikke har noget med områdeledelse at gøre. Det er jo regeringen og kommunen og alle projekterne fra Rambøll.

Pædagog C: Det er nok bare rigtigt uheldigt, at vi har fået områdeledelse, samtidig med at alt det her sker. Det er svært at skille det hele ad. (Interview 3).

Blandt daglige ledere, områdeledere og ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne falder det lettere at pege på ledelsesstrukturens betydning for den pædagogiske praksis, men også for disse grupper er der vanskeligheder forbundet med at isolere ændringer i ledelsesstrukturen fra andre relevante forhold. De interviewede forældre kan ikke identificere ledelsesstrukturens betydning for praksis.

5.2.1 Områdelederens betydning

I interviewene fremhæver områdeledere, daglige ledere, pædagoger særligt områdeledernes betydning for praksis i de tilfælde, hvor områdelederne anlægger en proaktiv tilgang (jf. afsnit 3.1.3) over for ledere og pædagoger i institutioner med en svag pædagogisk praksis. En områdeleder beskriver eksempelvis, hvordan hun har arbejdet med praksisændringer i institutioner, "der hang", dvs. institutioner, som havde en lav ledelsesmæssig og/eller pædagogisk faglighed, som ikke havde ventelister på grund af ringe søgning fra forældre, og som personale og børn/forældre hurtigt søgte væk fra igen. Områdelederen har i arbejdet med institutionerne deltaget i personalemøder, etableret konsulentunderstøttelse af personale og leder, placeret medarbejdere i områdeinstitutionen i andre stillinger og afskediget medarbejdere:

Jeg har været en leder, som har været tættere på. Jeg har løftet, når der skulle løftes, fundet ud af, hvilke medarbejdere der ville det her. Alt i alt har 20 pædagoger eller medhjælpere skiftet job inden for området. [...] Vi har fyret folk, som var for meget syge eller ikke ville være med. (Interview 20).

Det blev fremhævet i alle de interviewede grupper, at områdeledere med en proaktiv tilgang til ledelse giver institutionslederne og det pædagogiske personale en tættere ledelse og sparring, end dagtilbudschefen og pædagogiske konsulenter havde mulighed for før strukturændringerne, og at den tætte ledelsesstruktur løfter de mindst velfungerende institutioner. Ledere og medarbejdere i forvaltningen oplever, at beslutningsvejene fra forvaltning til daginstitution er blevet kortere, efter at der er blevet indført områdeledelse, og oplever også en styrkelse af ledelsesarbejdet i institutionerne. En af de interviewede havde denne vurdering:

Den største fordel ved områdeledelse, det er ledelse tæt på. Det er jeg slet ikke i tvivl om. [De daglige] ledere kan få daglig sparring, og det er altså nemmere at overskue 6-8 institutioner frem for 30. Områdelederen har haft større mulighed end tidligere ledere for at finde ud af, hvad der foregår på Blå Stue. [...] Når den enkelte [daglige] leder står på afdelingen, har de mere faglig ballast og står mere solidt plantet i strukturen, som muliggør mere pædagogisk snak. Ved tidligere ledermøder taltes næsten ikke pædagogik, det gør man i dag, hvor vi har fællesskab omkring det. (Interview 14).

De interviewede ledere og medarbejdere i forvaltningen peger desuden på, at det er blevet vanskeligere for institutionerne "at lukke sig om sig selv", efter at der er indført områdeledelse.

På landsplan er 70 % af de daglige ledere og 98 % af områdelederne enige eller overvejende enige i, at områdeledelse styrker den pædagogiske praksis i de mindst velfungerende institutioner. 49 % af de daglige ledere og 92 % af områdelederne er enige eller overvejende enige i, at områdeledelse styrker den pædagogiske praksis i de mest velfungerende institutioner.

5.2.2 Ledelsesteamets betydning

En stor andel af lederne vurderer i spørgeskemaundersøgelserne, at det styrker de daglige ledere i varetagelsen af de faglige ledelsesopgaver at have en områdeleder at sparre med. Dog er vurderingen af udbyttet af sparringen med områdelederen ikke helt så entydig positiv blandt daglige ledere som blandt områdelederne, hvor 97 % vurderer, at det styrker de daglige ledere i varetagelsen af den pædagogiske ledelsesopgave at have en områdeleder at sparre med.

Hovedparten af områdeledere og daglige ledere vurderer desuden, at den pædagogiske ledelse og udvikling i daginstitutionerne understøttes af samarbejdet mellem de daglige ledere, jf. tabel 12.

Tabel 12

Samarbejdet med andre daglige ledere styrker de daglige ledere i at varetage opgaver i relation til pædagogisk ledelse, herunder i at støtte den pædagogiske udvikling i daginstitutionen

	Daglige ledere (n = 126)	Områdeledere (N = 171)
	Antal (procent)	Antal (procent)
Enig	62 (49 %)	134 (78 %)
Overvejende enig	51 (40 %)	34 (20 %)
Overvejende uenig	10 (8 %)	3 (2 %)
Uenig	3 (2 %)	0 (0 %)
Total	126 (100 %)	171 (100 %)

Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere og EVA's undersøgelse blandt områdeledere.

I interviewene med de daglige ledere er det et perspektiv, at samarbejdet med ledelseskollegerne styrker arbejdet med at implementere nye aktiviteter i institutionerne og med at fastholde fokus på implementeringen, dels fordi lederne kan få sparring hos lederkolleger, dels fordi de oplever en højere grad af forpligtigelse, når de løbende er i dialog med deres egen leder og lederkolleger om processen.

I forlængelse heraf oplever hovedparten både af de daglige ledere (77 %) og af pædagogerne (62 %), at den pædagogiske praksis i institutionen styrkes, fordi den daglige leder har mulighed for videndeling og ideudveksling med andre institutioner i området, jf. tabel 13.

Tabel 13

Områdeledelse betyder, at den pædagogiske praksis i min institution styrkes, fordi den daglige leder har videndeling og ideudveksling med andre institutioner

	Daglige ledere (n = 169)	Pædagoger (n = 164)
	Antal (procent)	Antal (procent)
Enig	69 (41 %)	40 (24 %)
Overvejende enig	61 (36 %)	62 (38 %)
Overvejende uenig	29 (17 %)	42 (26 %)
Uenig	10 (6 %)	20 (12 %)
Total	169 (100 %)	164 (100 %)

Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere og EVA's undersøgelse blandt pædagoger.

Muligheden for videndeling og ideudveksling kan blive styrket med tiden, efterhånden som lederne i områdeinstitutionen får større kendskab til hinanden og udvikler et tættere samarbejde.

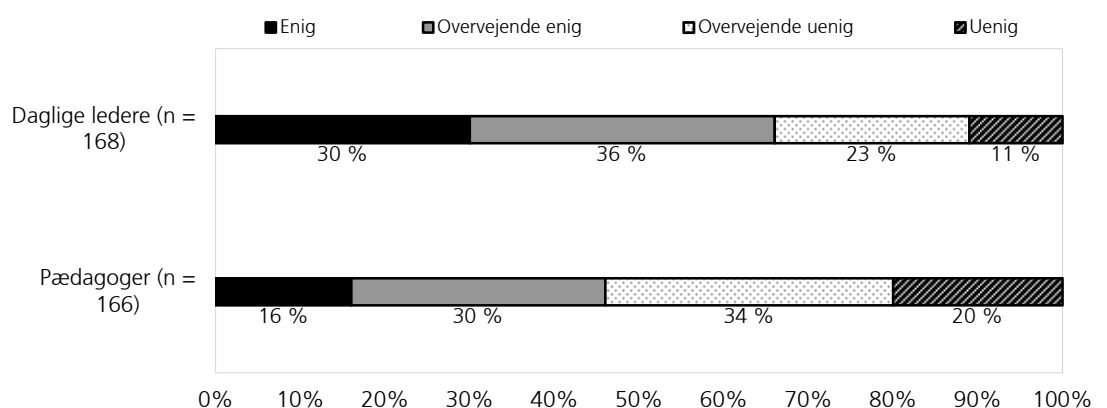
Undersøgelsen viser også, at der er sammenhæng mellem daglige lederes og pædagogers vurdering af, om praksis styrkes på grund af muligheden for videndeling og ideudveksling med andre institutioner og tidspunktet for indførelse af områdeledelse. Daglige ledere og pædagoger, der har arbejdet i en områdeledelsesstruktur i en længere periode, har en mere positiv vurdering af udbyttet af videndeling og ideudveksling med andre institutioner end daglige ledere og pædagoger i institutioner, der har fået områdeledelse inden for det seneste år.

5.2.3 Fokus på det pædagogiske arbejde

Undersøgelsen viser, at daglige ledere i højere grad end pædagoger oplever, at områdeledelsesstrukturen styrker praksis fordi der er fokus på pædagogisk ledelse. En større andel af daglige ledere (66 %) end pædagoger (46 %) er enige eller overvejende enige i, at områdeledelsesstrukturen betyder, at den pædagogiske praksis i institutionen er blevet styrket, fordi der er fokus på pædagogisk ledelse, jf. figur 10.

Figur 10

Daglige lederes og pædagogers svar på, om de er enige i udsagnet: "Områdeledelsesstrukturen betyder, at den pædagogiske praksis i min institution styrkes, fordi der er fokus på pædagogisk ledelse."



Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere og EVA's undersøgelse blandt pædagoger.

I overensstemmelse hermed oplever pædagogerne i højere grad end de daglige ledere, at den pædagogiske praksis i institutionen svækkes, fordi der er for lidt fokus på pædagogik og for meget på administration. Hvor 55 % af pædagogerne er enige eller overvejende enige i dette udsagn, gælder det 32 % af de daglige ledere.

Da der kan være en vis indkøringsperiode, før de processer og den videndeling, områdeledelsesstrukturen skal understøtte, er implementeret, har vi undersøgt, om der er en sammenhæng mellem, om daglige ledere og pædagoger oplever en styrkelse eller svækkelse af den pædagogiske praksis, og tidspunktet for indførelse af områdeledelse i kommunen. Undersøgelsen viser imidlertid ikke en sådan sammenhæng, hvilket er overraskende, da der, som beskrevet ovenfor, er en sammenhæng mellem tidspunktet for indførelse af områdeledelse og vurderingen af, at den pædagogiske praksis i institutionen styrkes gennem den daglige leders videndeling med andre institutioner.

Undersøgelsen giver ikke entydige forklaringer på den relativt store forskel på pædagogers og lederes vurdering af områdeledelsesstrukturens betydning for den pædagogiske praksis. En mulig forklaring kan være, at de daglige ledere oplever det meget positivt at have mulighed for sparring og videndeling i ledelsesteamet, og at de oplever, at den udvikling, dette giver, også får betydning for den pædagogiske praksis og den pædagogiske ledelse. For pædagogerne kan det være vanskeligere end for de daglige ledere at henhøre evt. ændringer af den pædagogiske ledelse til områdeledelsesstrukturen, da det ikke nødvendigvis er tydeligt for pædagogerne, i hvilken grad sparring i ledelsesteamet har betydning for den daglige leders praksis. En anden forklaring kan være, at pædagogerne, i kraft af at de er tættere på den pædagogiske praksis end de daglige ledere, i højere grad oplever u hensigtsmæssige effekter af ledelsesstrukturen.

De daglige ledere, der var institutionsledere, før der blev indført områdeledelse, deler sig i tre grupper, hvad angår vurderingen af mulighederne for at understøtte det pædagogiske arbejde i institutionen inden for rammerne af områdeledelse sammenlignet med mulighederne, før der blev indført områdeledelse. Den største gruppe (38 %) angiver, at de slet ikke har fået dårligere muligheder for at understøtte det pædagogiske arbejde efter indførelsen af områdeledelse. En næsten tilsvarende gruppe (36 %) oplever, at de i nogen grad eller i høj grad har fået dårligere muligheder for at understøtte det pædagogiske arbejde i institutionen. Endelig oplever en mindre gruppe (25 %), at de i mindre grad har fået dårligere muligheder for at understøtte det pædagogiske arbejde, jf. tabel 14.

Tabel 14

Daglige lederes svar på, i hvilken grad de er enige i udsagnet: "Efter at der er kommet områdeledelse, har jeg som daglig leder fået dårligere muligheder for at understøtte det pædagogiske arbejde i institutionen."

	Antal	Procent
I høj grad	10	11 %
I nogen grad	23	25 %
I mindre grad	23	25 %
Slet ikke	35	38 %
Ved ikke	2	2 %
Total	93	100 %

Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere.

Note: Kun de daglige ledere, der har været daglige ledere i området, før der blev indført områdeledelse, har besvaret spørgsmålet.

Der er ikke sammenhæng mellem de daglige lederes vurdering af deres egen mulighed for at understøtte det pædagogiske arbejde, efter at der er indført områdeledelse, og størrelsen af den institution, de er leder af.¹⁹ Dette er interessant, set i lyset af at det fremgår af afsnit 5.1, at ledere af større institutioner i højere grad end ledere af mindre institutioner oplever, at de generelt kan leve op til deres eget ledelsesideal. Vi finder altså en sammenhæng mellem institutionsstørrelse og alle de adspurgte lederes vurdering af generelt at kunne leve op til deres eget ledelsesideal, men vi finder ikke en sammenhæng mellem institutionsstørrelse og oplevelsen af specifikt at kunne understøtte det pædagogiske arbejde blandt ledere, der har været institutionsledere, også før der blev indført områdeledelse i kommunen.

5.2.4 Tydelighed i den pædagogiske linje og tid til børnene

Pædagogerne oplever ikke i vid udstrækning, at områdeledelse har haft positiv betydning for tydeligheden af institutionens pædagogiske linje eller for pædagogernes oplevelse af at have tid til samværet med børnene.

Spørgeskemaundersøgelsen blandt pædagoger viser, at 69 % af pædagogerne er uenige eller overvejende uenige i, at den pædagogiske linje i institutionen er blevet tydeligere for dem, efter at der er indført områdeledelse, mens 31 % er enige eller overvejende enige i dette, hvilket er

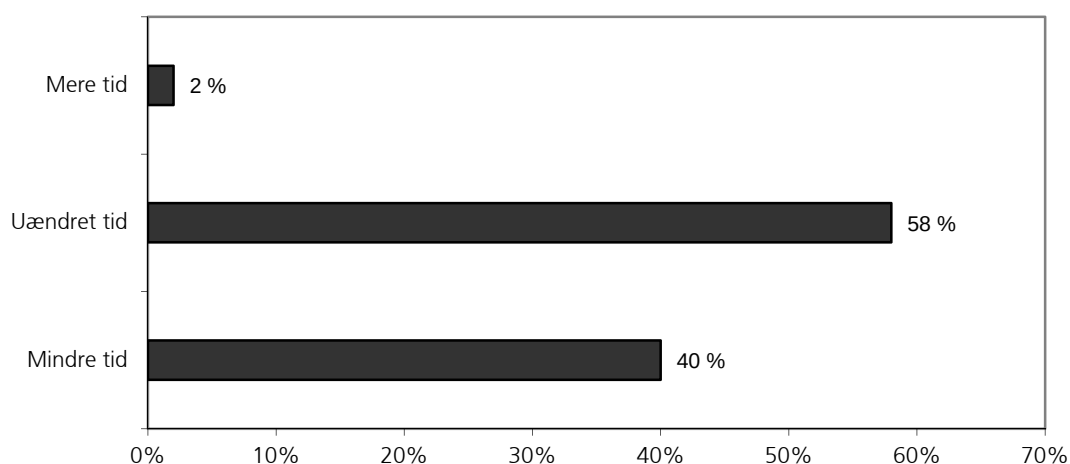
¹⁹ Vi finder heller ikke en sammenhæng mellem de daglige lederes vurdering af deres egen mulighed for at understøtte det pædagogiske arbejde, efter at der er indført områdeledelse, og tidspunktet for indførelse af områdeledelse.

bemærkelsesværdigt, da netop tydelighed i den pædagogiske linje har været et af rationalerne bag indførelse af områdeledelse i mange kommuner.

Hovedparten (58 %) af pædagogerne oplever, at områdeledelsesstrukturen ikke har haft betydning for, hvor meget tid de har til arbejdet med børnene, mens en stor minoritet (40 %) vurderer, at de har fået lidt mindre tid eller væsentligt mindre tid til at arbejde med børnene, efter at der er indført områdeledelse. Få pædagoger (2 %) oplever, at de har fået lidt mere eller væsentligt mere tid, jf. figur 11.

Figur 11

Pædagogernes svar på spørgsmålet: "Hvad har det betydet, at der er blevet indført områdeledelse, i forhold til den tid, du har til at arbejde med børnene?"



Kilde: EVA's undersøgelse blandt pædagoger.

De interviewede pædagoger nævner flere dokumentationsopgaver, varetagelse af administrative og driftsmæssige opgaver, fx bestilling af varer, samt faldende normeringer som de primære årsager til deres oplevelse af at have mindre tid til samværet med børnene. Dermed indikerer interviewene, at andre faktorer end ledelsesstrukturen kan have betydning for pædagogernes vurdering af, hvordan ledelsesstrukturen har påvirket den tid, de har til arbejdet med børnene. Resultatet af spørgeskemaundersøgelsen skal anses i dette lys.

5.3 Sammenfatning

De daglige lederes tilstedeværelse i praksis sammen med pædagoger og børn er et centralt element i den pædagogfaglige ledelse. De interviewede fremhæver, at den dialog, der tager udgangspunkt i fælles praksisoplevelser, er omdrejningspunktet for de daglige lederes faglige ledelse. Der er blandt de daglige ledere i undersøgelsen to forskellige tilgange til den faglige ledelse af det pædagogiske arbejde. Hvis den daglige leder har en tilgang til den faglige ledelse som medpraktiker, indgår vedkommende planlagt i bemanningen af institutionens stuer og/eller børnegrupper på linje med pædagogerne i dele af eller i hele arbejdstiden. Hvis den daglige leder har en tilgang som faglig sparringspartner, indgår vedkommende ikke planlagt i bemanningen, men deltager i den pædagogiske praksis for at få en fælles referenceramme for den faglige dialog.

De daglige ledere har forskellige forudsætninger for at kunne være en del af en sådan faglig dialog på alle stuer og/eller i alle børnegrupper afhængigt af det antal timer, de indgår i institutionens bemanning. Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at de daglige ledere, der indgår i den faste bemanning af stuerne og/eller børnegrupperne i flest timer om ugen, i højere grad end andre daglige ledere oplever, at de har vanskeligt ved at leve op til deres eget ledelsesideal.

De deltagende i undersøgelsen oplever områdeledernes faglige ledelse som særligt effektiv i forhold til de fagligt svageste institutioner. Undersøgelsen viser, at der blandt områdeledere og daglige ledere er udbredt enighed om, at områdelederne spiller en central rolle i forhold til ændringer af den pædagogiske praksis i fagligt og ledelsesmæssigt svage institutioner. Områdelederen har mulighed for at sætte en pædagogisk retning, følge daglige ledere og medarbejdere i institutionen tæt og foretage evt. nødvendige personalemæssige omrokeringer. I forhold til de fagligt og ledelsesmæssigt svageste institutioner peger undersøgelsen på, at det er en styrke ved områdeledelse, at områdeledere kan sætte retning for og indgå i en tæt sparring om en udviklingsproces og herigennem give disse institutioner et pædagogisk og ledelsesmæssigt løft. Det fordrer imidlertid, at områdelederen har en proaktiv tilgang til samarbejdet med de daglige ledere, jf. kapitel 3.

Samtidig viser undersøgelsen, at det er vigtigt, at områdelederne er i stand til at udøve differentieret ledelse. Det er nødvendigt for områdelederne at finde en balancegang, så de varetager den faglige ledelsesopgave ved at sætte en retning for den faglige udvikling i områdets institutioner, så daglige ledere og pædagoger samtidig oplever, at de selv har mulighed for at præge deres arbejde, på en måde, der tilgodeser forskellige forventninger til, hvor tæt områdelederen skal være på den pædagogiske praksis i institutionerne, jf. også afsnit 4.1.

Endelig er det bemærkelsesværdigt, at pædagogerne generelt har en mindre positiv opfattelse af ledelsesstrukturens betydning for den faglige ledelse og pædagogiske praksis i institutionerne end daglige ledere og områdeledere samt ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne.

6 Personaleledelse

Personaleledelse er en væsentlig opgave for både områdeledere og daglige ledere og et centralt tema i dialogen mellem områdeledere og daglige ledere.

I dette kapitel skitseres ledernes funktioner og ansvarsområder i forhold til personaleledelse. Desuden analyserer vi områdelederes, daglige leders og pædagogers oplevelser af, om – og i givet fald hvordan – områdeledelse påvirker de daglige leders varetagelse af personaleledelsesopgaven.

6.1 Ledernes opgaver og ansvarsfordeling

Områdeledernes primære personaleledelsesopgave omhandler ledelse af de daglige ledere. Områdelederne holder møder med de daglige ledere – både fællesmøder med hele teamet og en til en-møder. Her kan der være tale både om løbende sparring i forhold til de daglige leders egen ledelsesopgave og om at varetage en mere systematisk ledelsesudvikling af de daglige ledere, herunder at organisere samarbejdet mellem dem.

Områdelederne opfatter personaleledelse af de daglige ledere som en central del af deres opgaver: I spørgeskemaundersøgelsen blandt områdelederne svarer 98 %, at opgaver vedrørende personaleledelse af daglige ledere i høj grad eller i nogen grad bør prioriteres af ”den gode områdeleder”.

De interviewede områdeledere fremhæver, at personaleledelsesopgaven er meget differentieret og afhænger af såvel den daglige leders anciennitet som vedkommendes ledelsesstil og tilgang til områdelederen. En områdeleder formulerer det på denne måde:

Jeg har seks ledere, og de skal have seks forskellige former for ledelse. Nogle er gamle og garvede og har brug for mig til hjælp i personalesager, hvor de måske er lidt konfliktsky; andre bruger mig strategisk, når de skal lede opad i systemet; andre igen til at strukturere

deres arbejde. Jeg har også en helt ny leder, der er det introduktion til kommunen. (Interview 16).

I nogle tilfælde løser områdelederne også ledelsesopgaver mere direkte i forhold til det pædagogiske personale. Det kan fx være i forhold til rekruttering, hvor områdelederen deltager i ansættelsessamtaler eller udarbejder stillingsopslag.

Både de interviewede områdeledere og de interviewede daglige ledere fremhæver områdeleders rolle som overordnet leder for pædagogerne i forbindelse med personalesager. Områdelederen kan eksempelvis påtage sig rollen som den, der formidler evt. ubehagelige budskaber til medarbejderen i forbindelse med en personalesag. Blandt områdeledere og daglige ledere fremkom det synspunkt, at det kan være en fordel, at det ikke er den daglige leder selv, der skal have den rolle. Hvis det i stedet er områdelederen, der påtager sig denne opgave, tilspidses konflikten mellem den daglige leder og den ansatte mindre, hvilket kan være en fordel, når arbejdet skal fortsætte efter samtalen. En områdeleder illustrerer dette:

Det påpeger de [daglige ledere], at når der er nogle svære samtaler med medarbejderne, så synes de, det er rart, at det er en ovenover, der indkalder til dem. Ikke fordi de er konfliktforskrækkede, men det gør, at de kan være observerende på en anden måde, og når jeg går ud af rummet og har sagt de ting, der skal siges, så er der ikke nødvendigvis en konflikt daglig leder og ansat imellem. (Interview 1).

Også de daglige ledere oplever personaleledelse som en central opgave. Alle de deltagende daglige ledere mener, at "den gode daglige leder" i høj grad eller i nogen grad bør prioritere personaleledelse af medarbejderne.

6.2 Betydning for personaleledelse

I interviewene fremhæver både områdeledere og daglige ledere de daglige ledes personaleledelsesopgave som noget, de daglige ledere har glæde af at få sparring med områdelederen om, hvor områdelederen kan give en anden type sparring, end institutionens souschef tidligere kunne give.

Der er forskellige opfattelser af betydningen af den anden form for sparring om personaleledelsesopgaven, som områdelederen kan give sammenlignet med de tidligere souschefer. Nogle daglige ledere oplever, at de får mere professionel sparring af områdelederen, end de tidligere fik af souschefen, mens andre savner sparringen med souschefen, der havde et bedre kendskab til medarbejderne og dynamikkerne i personalegruppen, end områdelederen har.

Spørgeskemaundersøgelserne viser, at områdelederne (99 %) generelt er enige eller overvejende enige i, at det styrker de daglige ledere i varetagelsen af personaleledelsesopgaver at have en områdeleder at sparre med, mens det blandt de daglige ledere også er hovedparten, men dog færre (63 %), der vurderer, at sparring med områdelederen styrker varetagelsen af personaleledelsesopgaven.

Det er blandt de daglige ledere en mere udbredt vurdering, at det styrker dem i varetagelsen af deres personaleledelsesopgaver at samarbejde med de øvrige daglige ledere end at samarbejde med områdelederen, idet 89 % af de daglige ledere, der har besvaret spørgsmålet, er enige eller overvejende enige i, at samarbejde med de andre daglige ledere styrker dem i varetagelsen af personaleledelsesopgaven. Denne vurdering genfindes blandt områdelederne, der meget entydigt (99 %) er enige eller overvejende enige i, at samarbejde med de andre daglige ledere styrker de daglige ledere i varetagelsen af personaleledelsesopgaver.

De daglige ledere, der var institutionsledere, før der blev indført områdeledelse, deler sig i to grupper, hvad angår vurderingen af mulighederne for at varetage personaleledelsesopgaver i daginstitutionen inden for rammerne af områdeledelse sammenlignet med de muligheder, der fandtes, før der blev indført områdeledelse. Den største gruppe (70 %) oplever i høj grad, i nogen grad eller i mindre grad, at de har fået bedre muligheder for at varetage personaleledelsesopgaver efter indførelsen af områdeledelse, jf. tabel 15. Der er imidlertid også daglige ledere (29 %), der oplever, at de slet ikke har fået bedre muligheder for at varetage personaleledelsesopgaver, efter at der er blevet indført områdeledelse. Undersøgelsen giver ikke entydige grunde til, at denne gruppe af daglige ledere oplever, at de slet ikke har fået bedre muligheder for at varetage personaleledelsesopgaver. Mulige forklaringer kan være, at de ikke oplever at have mulighed for at sparre og videndele med ledelseskolleger, eller at de sparrer og videndeler med kolleger, men ikke oplever, at det giver dem bedre muligheder, eller at andre forhold i og omkring institutionen spiller ind.

Tabel 15

Daglige lederes svar på, i hvilken grad de er enige i udsagnet: "Efter at der er kommet områdeledelse, har jeg som daglig leder fået bedre muligheder for at varetage mine personaleledelsesopgaver."

	Antal	Procent
I høj grad	9	10 %
I nogen grad	29	31 %
I mindre grad	27	29 %
Slet ikke	27	29 %
Ved ikke	1	1 %
Total	93	100 %

Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere.

Note: Kun de daglige ledere, der har været daglige ledere i området, før der blev indført områdeledelse, har besvaret spørgsmålet.

I interviewene fremhæver både daglige ledere og pædagoger muligheden for fælles kompetenceudviklingsaktiviteter i områderne som en fordel ved områdeledelse. To pædagoger beskriver det på denne måde:

Pædagog A: Alle får fagligt input, de tager med sig hjem; der sker et uddannelsesmæssigt løft af hele personalegruppen, også vikarer og uuddannede medarbejdere.

Pædagog B: Alle får en bevidsthed, hvor vi kan nå hinanden. Vi bruger de samme ord, fordi vi får samme uddannelse. Vi får et fælles sprog, og på den måde får man skabt ny fælles viden. På den måde er der ting, der er rigtig gode ved det. (Interview 18).

6.3 Sammenfatning

Undersøgelsen tegner et billede af, at de daglige ledere efterspørger områdeledernes deltagelse ved konfliktfyldte personalesamtaler, og at de generelt føler, at det styrker deres varetagelse af personaleledelsesopgaver at kunne sparre med områdelederen. Områdelederne kan opleve det som en udfordring at finde en ledelsestilgang, der balancerer de daglige lederes forskellige ønsker til og behov for ledelse, og som desuden tilgodeser det pædagogiske personales efterspørgsel efter direkte kontakt med områdelederen, jf. kapitel 4.

Generelt oplever de daglige ledere, at deres varetagelse af personaleledelsesopgaven understøttes af sparring med andre daglige ledere. Selvom undersøgelsen viser, at der blandt lederne generelt er meget positive vurderinger af betydningen af sparring i ledelsesteamet, ser vi, at en gruppe

daglige ledere oplever, at de slet ikke har fået bedre mulighed for at varetage deres personaleledelsesopgaver, efter at der er blevet indført områdeledelse.

7 Administrativ ledelse

Mange kommuner har i forbindelse med indførelsen af områdeledelse ønsket at ændre rolle- og ansvarsfordelingen i forhold til de administrative opgaver. Ønsket har været at reducere omfanget af de daglige lederes administrative opgaver, så de kan anvende mere tid på faglig ledelse og ledelse af det pædagogiske personale.

I kapitlet skitseres lederens funktioner og ansvarsområder i forhold til administrativ ledelse samt samarbejdsrelationerne om opgaven. Desuden analyserer vi områdelederens, daglige lederes og pædagogers oplevelse af, om – og i givet fald hvordan – områdeledelse påvirker den administrative ledelse af daginstitutionerne.

7.1 Lederens opgaver og ansvarsfordeling

Områdelederne løser en række administrative og driftsorienterede opgaver. I interviewene blev det fx nævnt, at områdelederne er budgetansvarlige, og at de skal udmønte besparelser og gennemføre sammenlægninger og lukninger af institutioner. Desuden kan de have kontakten til pladsanvisningen. Størstedelen af områdelederne (96 %) mener, at administrative opgaver, herunder udarbejdelse af budgetter, opfølgning på forbrug i området, visitation af børn til institutioner mv., i høj grad eller i nogen grad bør prioriteres af "den gode områdeleder".

Hovedparten (90 %) af områdelederne får bistand til de administrative opgaver, idet der er tilknyttet en eller flere administrative medarbejdere til deres område, viser spørgeskemaundersøgelsen blandt områdeledere.

Sammenlignet med områdelederne er det en mindre andel af de daglige ledere (72 %), der mener, at daglige ledere i høj grad eller i nogen grad ideelt set bør prioritere administrative opgaver.

Denne type opgaver anses altså ikke for centrale af så stor en del af de daglige ledere som personaleledelsesopgaver og faglige ledelsesopgaver, jf. også det bagvedliggende rationale med indførelse af områdeledelse om at frigøre de daglige leder tid til faglig ledelse ved at reducere deres administrative opgaver.²⁰

Spørgeskemaundersøgelsen blandt de daglige ledere tegner et billede af, at de har forskellige opfattelser af deres muligheder for at varetage de administrative opgaver, efter at der er indført områdeledelse, når de sammenligner med de muligheder, der var, før der blev indført områdeledelse. Den største andel (34 %) af de daglige ledere oplever slet ikke, at de har fået bedre muligheder for at varetage administrative opgaver, en næsten tilsvarende gruppe (31 %) oplever, at de i mindre grad har fået bedre muligheder, mens ca. en fjerdedel (23 %) oplever, at de i nogen grad har fået bedre muligheder. Endelig oplever en relativt lille gruppe (6 %), at de i høj grad har fået bedre muligheder for at varetage administrative opgaver, efter at der er blevet indført områdeledelse, jf. tabel 16.

Tabel 16

Daglige lederes svar på, i hvilken grad de er enige i udsagnet: "Efter at der er kommet områdeledelse, har jeg som daglig leder fået bedre muligheder for at varetage mine administrative opgaver."

	Antal	Procent
I høj grad	6	6 %
I nogen grad	21	23 %
I mindre grad	29	31 %
Slet ikke	32	34 %
Ved ikke	5	5 %
Total	93	100 %

Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere.

Note: Kun de daglige ledere, der har været daglige ledere i området, før der blev indført områdeledelse, har besvaret spørgsmålet.

²⁰ Sammenlignet med områdeledernes forventninger til de daglige lederes varetagelse af administrative opgaver er det imidlertid bemærkelsesværdigt, at de daglige ledere i højere grad end områdelederne har en forventning om, at de selv bør prioritere denne type opgaver, idet det blandt områdelederne blot er 36 %, der forventer, at "den gode daglige leder" prioriterer administrative opgaver, jf. afsnit 4.3.

Blandt de interviewede er der både daglige ledere, der oplever, at de efter indførelsen af områdeledelse bruger mere tid på administrative opgaver, og daglige ledere, der oplever, at de bruger mindre tid på administrative opgaver. Forskellene skyldes, dels at omfanget af administrative opgaver er forskelligt fra kommune til kommune, dels at arbejdsdelingen mellem daglige ledere og områdeledere i forhold til administrative opgaver er forskellig fra område til område. Endelig er der forskel på, i hvor høj grad den daglige leder uddelegerer administrative opgaver til medarbejderne. I den forbindelse oplyser nogle af de interviewede pædagoger, at den daglige leder uddelegerer administrative opgaver, fx bestilling af varer, til pædagogerne. Det opleves af pædagogerne som forstyrrende opgaver, der burde varetages af den daglige leder.

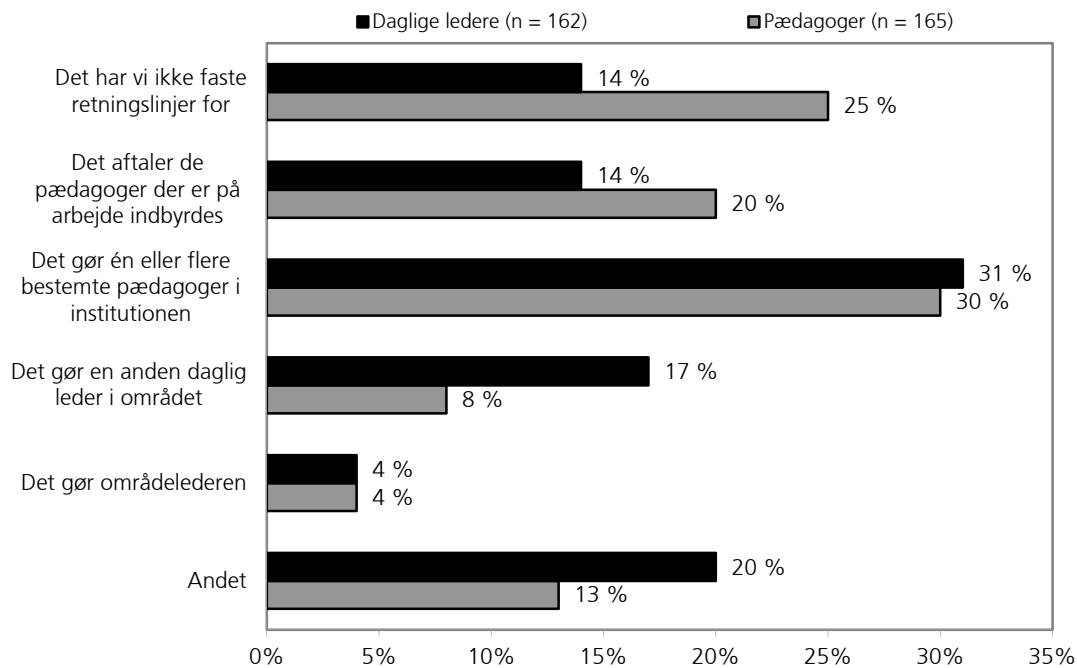
7.1.1 Varetagelsen af institutionens daglige drift

I interviewene fremhæver særligt pædagoger og forældre, at det er en central opgave for den daglige leder at varetage institutionens daglige drift. Særligt fremhæves det, at den daglige leder bør sikre, at der blandt medarbejderne er klarhed om roller og ansvarsfordeling i forhold til forskellige typer af opgaver, når den daglige leder er fraværende. Rolle- og ansvarsfordelingen i lederens fravær er som udgangspunkt mindre klar efter indførelsen af områdeledelse end tidligere, hvor der i mange institutioner var en souschef, der overtog den daglige leders rolle i dennes fravær. Det aktualiserer et behov for, at de daglige ledere fastlægger retningslinjer for rolle- og ansvarsfordelingen, når lederen ikke er i institutionen.

Hovedparten af institutionerne har retningslinjer for, hvem der træder i den daglige leders sted ved dennes fravær. Der er imidlertid også en række institutioner, hvor der ikke er faste retningslinjer for, hvem der træder i den daglige leders sted ved kortere fravær, eller hvor de pædagoger, der er på arbejde, aftaler ansvarsfordelingen på dagen, jf. figur 12.

Figur 12

Daglige ledere og pædagogers svar på spørgsmålet: "Hvem træder typisk i den daglige leders sted i forbindelse med kortere fravær (mindre end en uge)?"



Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere og EVA's undersøgelse blandt pædagoger.

En større andel af pædagogerne end af de daglige ledere oplever, at der ikke er faste retningslinjer for, hvem der træder i den daglige leders sted ved dennes fravær. 45 % af pædagogerne svarer, enten at der ikke er faste retningslinjer for, hvem der træder i den daglige leders sted ved kortere fravær, eller at de pædagoger, der er på arbejde, aftaler dette, mens 28 % af de daglige ledere vælger en af disse to svarmuligheder. Forskellen på de daglige ledere og pædagogernes besvarelser af spørgsmålet kan afspejle, at der i nogle institutioner eksisterer en praksis for, hvem der træder i den daglige leders sted ved kortere fravær, som ikke alle pædagoger er bekendt med.²¹

²¹ En hypotese kunne være, at der er en sammenhæng mellem institutionens størrelse, og om der er retningslinjer for, hvem der træder i lederens sted ved dennes fravær. Fx kunne man forestille sig, at der i mindre institutioner var en mere uformel aftalestruktur end i større institutioner. Undersøgelsen viser imidlertid ikke sammenhæng mellem institutionens størrelse og evt. retningslinjer i lederens fravær.

Spørgeskemaundersøgelserne viser, at hvis den daglige leder er fraværende i mere end en uge, er det i højere grad en anden daglig leder i området eller områdelederen, der træder til, end hvis det drejer sig om en kortere fraværperiode.

I nogle af de institutioner, der medvirker i caseundersøgelsen, er rolle- og ansvarsfordelingen i den daglige leders fravær velbeskrevet og klar. I andre institutioner er der ikke en formel rolle- og ansvarsfordeling, men i praksis er det den tidligere souschef i institutionen, der varetager ledelsesopgaven i den daglige leders fravær. I en tredje gruppe af institutioner er der ikke en formel rolle- og ansvarsfordeling.

Pædagogerne fremhæver, at det påvirker praksis negativt, når der er usikkerhed om rolle- og ansvarsfordelingen i institutionen i lederens fravær, og at der opstår et ledelsestomrum, der ikke, som tidligere, udfyldes af en souschef.

Usikkerheden om, hvem der skal påtage sig den daglige leders opgaver og ansvar, kan resultere i, at der opstår konflikter kollegerne imellem, eller at medarbejderne bruger uforholdsmæssigt meget tid på at finde ud af, hvem der skal tage sig af de opgaver, der skal løses i lederens fravær. Nogle pædagoger beskriver de dynamikker, der kan opstå i personalegruppen, på denne måde:

Og du kan også få skabt en uformel magt, der ikke har kompetencer til det. Måske er det bare den, der råber højest, eller den, man skal rundt om, for ellers bliver der ballade. Eller den, der lige er sød, ikke? Det giver ikke grobund for faglighed. [...] Eller fem mennesker, der løber rundt efter en vikar, og så bliver det den, der har magt til at ringe rundt, der gør det. Så går der måske en halv time med at fedte rundt og finde vikarlisten osv. (Interview 18).

Ude hos os er der nogle, der har været der i rigtig mange år, og så står de og kæmper om at bestemme, og der skabes meget splid i personalegruppen. [...] Det er spild af krudt, og så skal lederen bruge en masse krudt, når han kommer tilbage, på at samle op. (Interview 22).

7.2 Betydning for administrativ ledelse

Hovedparten af områdelederne (91 %) er enige eller overvejende enige i, at det styrker de daglige ledere i varetagelsen af administrative ledelsesopgaver at have en områdeleder at sparre med. Også blandt de daglige ledere er vurderingen generelt positiv, omend en mindre andel af de daglige ledere (64 %) end af områdelederne vurderer, at det styrker dem i varetagelsen af administrative ledelsesopgaver at have en områdeleder at sparre med.

I interviewene fremhæver de daglige ledere sparring med områdelederen og støtte fra områdelederen til løsning af de administrative opgaver som noget positivt. En daglig leder beskriver det på denne måde:

Tidligere skulle jeg ringe til 15 forskellige steder i kommunen. Nu kan jeg ringe til områdelederen og spørge hende. Det er meget mere effektivt. Før var vi 60 ledere, der skulle ringe til rådhuset for at finde ud af de samme ting, og ingen kunne finde ud af at koordinere noget. (Interview 21).

Nogle daglige ledere fortæller, at de, efter at der er blevet indført områdeledelse, oplever, at de har mulighed for at være mere til stede i institutionen, fordi de skal deltage i færre møder:

På en eller anden måde er vi mere i huset, end hvis man var leder før. Man skal ikke til alle de møder, der var før. (Interview 2).

Blandt de interviewede pædagoger er der dog ikke entydigt en oplevelse af, at de daglige ledere er mere til stede i institutionerne, efter at der er indført områdeledelse.

7.2.1 Fælles økonomi i områdeinstitutionen

De interviewede medarbejdere fra dagtilbudsforvaltningerne, områdeledere, daglige ledere, pædagoger og forældre fremhæver, at konstruktionen med fælles økonomi for områdeinstitutionerne giver et væsentligt økonomisk råderum for områdelederne. Nogle områdeledere udnytter dette råderum til direkte at påvirke processer i områdets institutioner, fx gennemførelse af større investeringer i institutionerne og kompetenceudviklingsaktiviteter for pædagogerne i institutionerne. En daglig leder beskriver de ændrede økonomiske muligheder på denne måde:

Her sidst på året kan vi se, at der er penge tilovers. Det gør, at vi har råd til nogle meget større ting, end jeg nogensinde har kunnet få, hvis jeg bare var mig selv. I år har jeg fået garderober og nyt gulv – og det var meget tiltrængt. Og så til næste år er det nogle andre, der får. (Interview 7).

Det er dog ikke ukontroversielt at introducere en tilgang, hvor institutionernes budget ses under ét, og hvor nogle institutioner bidrager økonomisk til aktiviteter i andre institutioner. En daglig leder formulerer sig på denne måde om processen:

Der var da nogle kameler, der skulle sluges. Hvis vi havde sparet op, måtte vi bruge overskuddet til at dække andres underskud. Det synes jeg er en af ulemperne. For jeg kunne godt spare op til de store ting selv. Så det skal man lige vænne sig til. (Interview 7).

Områdeledere og daglige ledere fortæller, at økonomien i områdeinstitutionen og overførsel af midler mellem institutioner i områdeinstitutionen er emner, der løbende drøftes. Der er i de fire undersøgte områdeinstitutioner forskelle på, i hvor høj grad institutionerne bidrager til hinandens økonomi. I den forbindelse er der pædagoger og daglige ledere, der oplever, at områdelederen påvirker praksis i institutionerne ved at give de daglige ledere et for snævert økonomisk råderum og desuden fungerer som et ekstra administrativt lag, der vanskeliggør kommunikationen med medarbejdere og ledere i forvaltningen. To daglige ledere formulerer det på denne måde:

Daglig leder A: *Jeg synes, at områdeledelse er en mærkelig størrelse. Jeg ved ikke, hvad det skal bruges til. [...] Det er et ekstra administrativt lag, der er lagt på, så vi ikke har den direkte linje mere.*

Daglig leder B: *Der er det nogle gange, at man kan være lidt i tvivl om, at når vi sidder til møde [med områdelederen] og lufter vores frustration, kommer det så videre? (Interview 2).*

7.3 Sammenfatning

Mange af de daglige ledere, der var institutionsledere, før der blev indført områdeledelse, oplever i højere eller mindre grad, at intentionen om, at omfanget af administrative opgaver skulle reduceres, er blevet indfriet. Desuden peger nogle daglige ledere på, at det efter indførelsen af områdeledelsesstrukturen er blevet tydeligere for dem, hvor de kan henvende sig med spørgsmål mv. Der er imidlertid også daglige ledere, der oplever, at de har fået flere administrative opgaver efter indførelsen af områdeledelse.

De daglige ledesers organisering af institutionens daglige drift er et vigtigt tema, særligt for pædagogerne. En relativt stor andel af pædagogerne oplever, at der ikke er faste retningslinjer for, hvem der træder i den daglige leders sted ved dennes fravær. Den kvalitative del af undersøgelsen viser, at pædagogerne oplever, at det både kan forårsage kollegiale konflikter og være en tidsmæssig belastning, når der opstår et ledelsestomrum i den daglige leders fravær.

Etableringen af en fælles økonomisk ramme for områdeinstitutionerne giver et relativt stort økonomisk råderum for områdelederne. Nogle områdeledere udnytter dette råderum til direkte at påvirke processer i områdets institutioner, fx gennemførelse af større investeringer i institutionerne og kompetenceudviklingsaktiviteter.

8 Strategisk ledelse

Både områdeledere og daglige ledere varetager strategiske ledelsesopgaver på hver deres niveau, og koordinering af strategien på institutionsniveau, områdeniveau og kommunalt niveau er en central ledelsesopgave.

I dette kapitel skitseres ledernes funktioner og ansvarsområder i forhold til strategisk ledelse. Desuden analyserer vi områdelederens, daglige lederes og pædagogers oplevelse af, om – og i givet fald hvordan – områdeledelse påvirker den strategiske ledelse af daginstitutionerne.

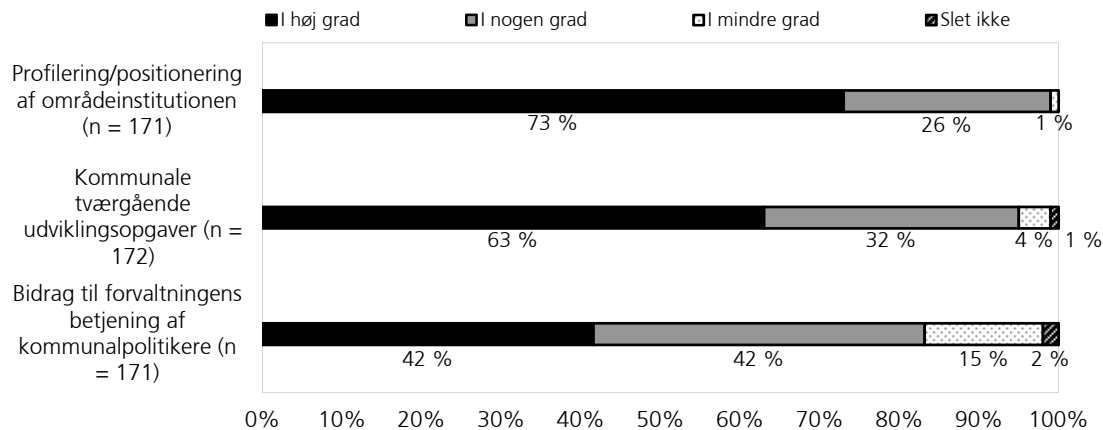
8.1 Ledernes opgaver og ansvarsfordeling

Områdelederne i de to casekommuner varetager strategiske opgaver både for deres eget område og tværgående på hele daginstitutionsområdet. De tværgående opgaver kan fx være at bidrage til løsningen af kommunale udviklingsopgaver, bl.a. gennem deltagelse i projektgrupper i forvaltningsregi, eller at skrive udkast til debatindlæg i lokalavisen. Herudover har områdelederne en strategisk opgave med hensyn til at informere forvaltningen om sager i områdets institutioner, der evt. vil kunne få mediemæssig og/eller politisk bevågenhed. Desuden varetager områdelederne strategiske opgaver som profilering af områdeinstitutionen og faglig udvikling af institutionerne, herunder strategisk rammesætning af arbejdet med de pædagogiske læreplaner og pædagogisk sparring med de daglige ledere.

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at områdelederne generelt ser det som en central opgave at profilere eller positionere områdeinstitutionen og bidrage til tværgående kommunale udviklingsopgaver. En lidt mindre andel af områdelederne mener, at opgaver med at bidrage til forvaltningens betjening af kommunalpolitikere bør prioriteres i forhold til de øvrige ledelsesopgaver, jf. figur 13.

Figur 13

Områdeledernes svar på spørgsmålet: "I hvilken grad bør "den gode områdeleder" efter din mening prioritere nedenstående opgaver?"

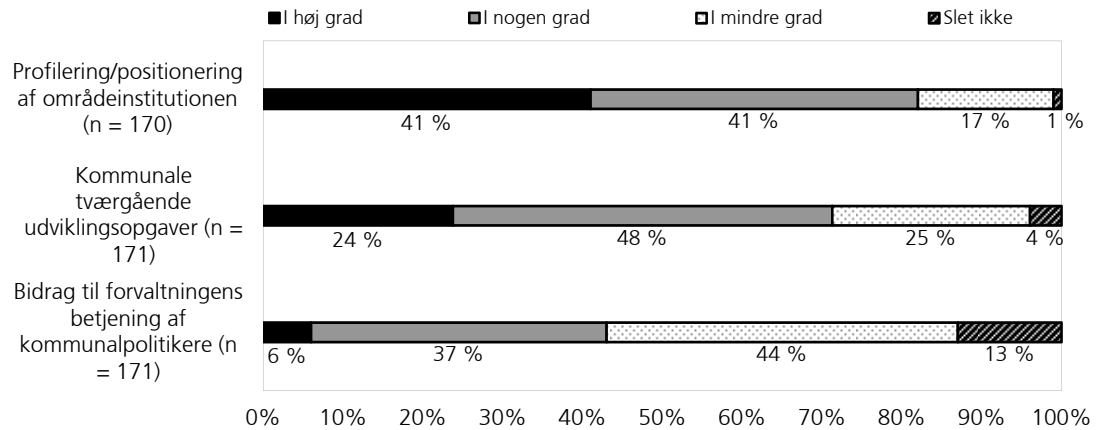


Kilde: EVA's undersøgelse blandt områdeledere.

Sammenlignet med områdelederne vurderer en mindre andel af de daglige ledere, at de bør prioritere strategisk orienterede opgaver. 82 % af de daglige ledere mener i høj grad eller i nogen grad, at en daglig leder ideelt set bør prioritere opgaver vedrørende profilering eller positionering af områdeinstitutionen, 72 % af de daglige ledere mener i høj grad eller i nogen grad, at en daglig leder bør prioritere kommunale udviklingsopgaver, mens 43 % mener, at de daglige ledere i høj grad eller i nogen grad bør prioritere opgaver, der bidrager til forvaltningens betjening af kommunalpolitikere.

Figur 14

Daglige lederes svar på spørgsmålet: "I hvilken grad bør "den gode daglige leder" efter din mening prioritere nedenstående opgaver?"



Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere.

8.1.1 Arbejdet med pædagogiske læreplaner

Mål- og rammesætningen af daginstitutionernes arbejde kan ansues som en del af den strategiske ledelsesopgave. I hovedparten af områderne foregår der en rammesætning af institutionernes arbejde med pædagogiske læreplaner, viser spørgeskemaundersøgelsen blandt områdelederne. Rammerne er hyppigst fastsat på kommunalt niveau, men spørgeskemaundersøgelsen viser, at der også fastsættes rammer for læreplansarbejdet på områdeniveau. Den største andel af områdelederne (40 %) arbejder i kommuner, hvor der er fælles kommunale rammer for arbejdet med pædagogiske læreplaner i daginstitutionerne. Nogle områdeledere (18 %) har fælles rammer på områdeniveau, og nogle (16 %) har fælles kommunale rammer for nogle dele af læreplansarbejdet og fælles rammer på områdeniveau for andre dele af læreplansarbejdet. Endelig er der en række områder (26 %), hvor institutionerne individuelt tilrettelægger arbejdet med de pædagogiske læreplaner.

Tabel 17

Områdelederes svar på spørgsmålet: "Er der fælles rammer for arbejdet med pædagogiske læreplaner, herunder børnemiljø, der gælder for alle institutioner, der har børn i 3-6-års-alderen, i det område, som du er leder af?" (N = 171)

	Antal	Procent
Ja, der er fælles rammer i kommunen og dermed også i vores institution	68	40 %
Ja, der er fælles rammer på områdeniveau	31	18 %
Ja, der er fælles kommunale rammer for nogle dele af læreplansarbejdet og fælles rammer på områdeniveau for andre dele af læreplansarbejdet	27	16 %
Nej, institutionen tilrettelægger individuelt arbejdet med pædagogiske læreplaner	45	26 %
Total	171	100 %

Kilde: EVA's undersøgelse blandt områdeledere.

Både de fælles kommunale rammer og de fælles rammer på områdeniveau vedrører hyppigst de redskaber, metoder eller skabeloner, institutionerne skal anvende til at evaluere arbejdet med de pædagogiske læreplaner.

Spørgeskemaundersøgelserne blandt de daglige ledere og pædagogerne viser, at de pædagogiske læreplaner udarbejdes i forbindelse med processer, der involverer forskellige aktører i området og/eller daginstitutionen. Oftest er den daglige leder involveret i processen, og læreplanerne udarbejdes af den daglige leder og pædagogerne i institutionen i fællesskab. Men der findes også processer, hvor områdelederen eller andre daglige ledere i området i fællesskab er involveret i processen. Strategiske overvejelser i forbindelse med arbejdet med pædagogiske læreplaner finder ikke udelukkende sted på ledelsesniveau, men involverer også det pædagogiske personale.

I de fire områder i casekommunerne er der overordnet set to typer af samarbejdsrelationer mellem områdeledere og daglige ledere, hvad angår de pædagogiske læreplaner: I den ene model, hvor områdelederen anlægger en proaktiv tilgang til samarbejdet, jf. afsnit 3.1.3, udarbejder områdelederen og de daglige ledere i fællesskab en fælles læreplan for området og/eller en fælles tilgang til arbejdet med eller evalueringen af den pædagogiske læreplan. Områdelederen og de daglige ledere har løbende dialog om arbejdet med læreplanstemaerne i institutionerne. I relation

til evaluering af og opfølgning på læreplansarbejdet er der både eksempler på, at områdelederen deltager i evaluering og feedback, og eksempler på, at vedkommende ikke gør.

I den anden model, hvor områdelederen har en reaktiv tilgang til samarbejdet, sikrer områdelederne, at institutionerne udarbejder og evaluerer læreplaner, men områdelederen er ikke direkte involveret i udarbejdelses- eller evalueringsarbejdet. Institutionerne udarbejder individuelle læreplaner, og områdelederens rolle i forhold til læreplansarbejdet er primært at føre tilsyn med, at institutionerne arbejder med de pædagogiske læreplaner.

8.2 Betydning for strategisk ledelse

Ligesom det er tilfældet med de øvrige ledelsesopgaver, vurderer områdelederne i højere grad end de daglige ledere, at det styrker de daglige ledere at have en områdeleder at sparre med: Mens 98 % af områdelederne er enige eller overvejende enige i, at det styrker de daglige ledere i varetagelsen af strategiske ledelsesopgaver at have en områdeleder at sparre med, vurderer 64 % af de daglige ledere, at sparring med områdelederen styrker denne del af opgavevaretagelsen.

De interviewede daglige ledere oplever generelt, at der med områdeledelse er kommet større afstand til medarbejderne i forvaltningen. Nogle daglige ledere har den opfattelse, at det giver mere tid til centrale opgaver i institutionen at overlade en del af kontakten med forvaltningen og den strategiske opgavevaretagelse til områdelederen. Andre daglige ledere har den opfattelse, at den større afstand til forvaltningen vanskeliggør deres arbejde, fordi de mangler informationer, som de ellers ville få gennem en direkte dialog med medarbejdere i dagtilbudsforvaltningen.

Områdelederne kan påvirke den pædagogiske praksis direkte, fx ved at stille krav om anvendelse af bestemte metoder og tilgange i området institutioner. Spørgeskemaundersøgelsen viser, at hovedparten af de adspurgte pædagoger og daglige ledere imidlertid er uenige eller overvejende uenige i, at den pædagogiske praksis styrkes, fordi områdelederen sætter en retning for den pædagogiske udvikling. Besvarelsenerne kan principielt afspejle to forskellige holdninger: Enten oplever de daglige ledere og pædagogerne, at områdelederen ikke sætter en retning for den pædagogiske udvikling, eller også oplever de, at områdelederen sætter en retning for den pædagogiske udvikling, men at det ikke styrker den pædagogiske praksis i institutionen.

Tabel 18

Daglige ledere og pædagogers svar på, i hvilken grad de er enige i udsagnet: "Områdeledelse betyder, at den pædagogiske praksis i min institution styrkes, fordi områdelederen sætter en retning for den pædagogiske udvikling."

	Daglige ledere Antal (procent)	Pædagoger Antal (procent)
Enig	24 (14 %)	20 (12 %)
Overvejende enig	52 (31 %)	44 (27 %)
Overvejende uenig	54 (32 %)	58 (35 %)
Uenig	37 (22 %)	43 (26 %)
Total	167 (100 %)	165 (100 %)

Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere og EVA's undersøgelse blandt pædagoger.

Blandt de interviewede områdeledere, daglige ledere og pædagoger peges der på, at der er kommet en større systematik og ensartethed i arbejdet med pædagogiske læreplaner, i forbindelse med at der er indført områdeledelse. I nogle områder har områdelederen fastsat rammer for arbejdet. I andre områder har de daglige ledere og områdelederen i fællesskab fastsat rammerne. Der er også et eksempel på et område, hvor dagtilbudsforvaltningen har fastsat rammer og rammesætningen dermed ikke umiddelbart kan forbindes med ledelsesstrukturen.

De interviewede har forskellige syn på betydningen af, at områdelederen og/eller forvaltningen har mere indflydelse på rammesætningen for det pædagogiske arbejde, herunder arbejdet med pædagogiske læreplaner: Nogle pædagoger fremhæver det som noget positivt, at områdelederen fastsætter overordnede faglige retningslinjer for praksis i områdeinstitutionen. Andre daglige ledere og pædagoger oplever, at de rammer og procedurer, områdelederen opstiller, medfører en ensretning af den pædagogiske praksis, som er demotiverende. En af de interviewede pædagoger siger:

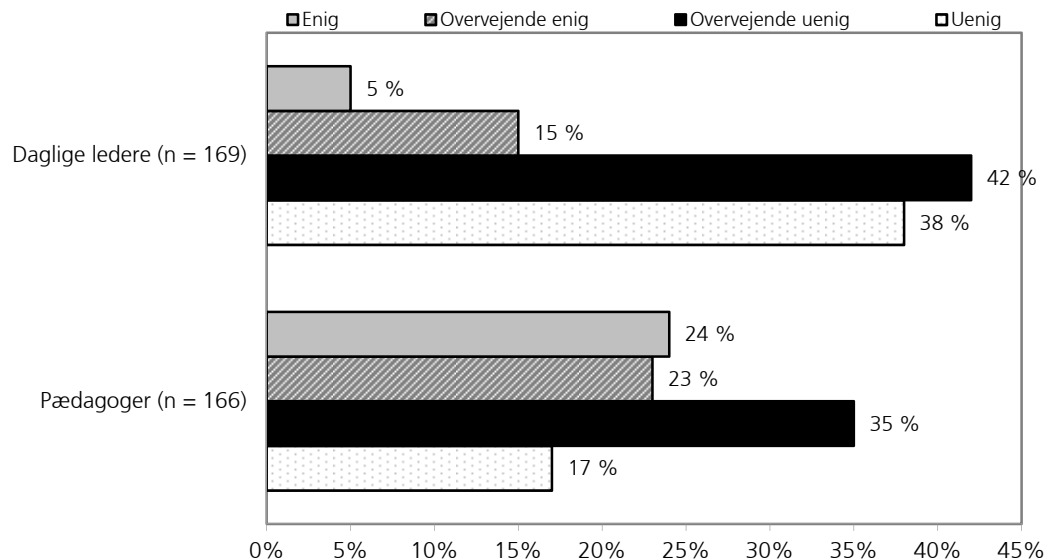
Vi synes alle i institutionen, at vi har fået mindre særkende, og vi synes, at vi har mistet bevægelsesfrihed inden for vores pædagogiske virke. Alle undersøgelser viser, at tager du det fra folk, så tager du også noget motivation. Det synes jeg måske er ved at ske. (Interview 22).

Af spørgeskemaundersøgelserne blandt pædagoger og daglige ledere kan vi se, at en større andel af pædagogerne end af de daglige ledere oplever, at områdeledelsesstrukturen medfører, at den pædagogiske praksis i institutionen svækkes, fordi praksis skal ensrettes med de øvrige institutioner i området: Mens 20 % af de daglige ledere er enige eller overvejende enige i, at den

pædagogiske praksis svækkes på grund af krav om ensretning, gælder det 47 % af pædagogerne.

Figur 15

Daglige ledere og pædagogers svar på, i hvilken grad de er enige i udsagnet: "Områdeledelse betyder, at den pædagogiske praksis i min institution svækkes, fordi vores praksis skal ensrettes med de øvrige institutioner i området."



Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere og EVA's undersøgelse blandt pædagoger.

8.3 Sammenfatning

Områdelederne kan opleve forskelligrettede forventninger til deres varetagelse af den strategiske ledelsesopgave. Mens daglige ledere og pædagoger udtrykker forventninger om, at områdelederen har det enkelte områdes udvikling for øje i forbindelse med det strategiske arbejde, har ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne i højere grad en forventning om, at det strategiske arbejde har et tværgående kommunalt sigte, jf. afsnit 4.4.

Hvad angår arbejdet med pædagogiske læreplaner, udøver områdeledere og daglige ledere strategisk ledelse, bl.a. i form af fastsættelse af rammer for institutionernes tilgang til arbejdet. Det er i den forbindelse en ledelsesudfordring at gennemføre den strategiske ledelse af det faglige arbejde på en måde, så daglige ledere og pædagoger ikke oplever det som en demotiverende begrænsning af deres egen faglighed.

9 Opsamling og fremadrettede perspektiver

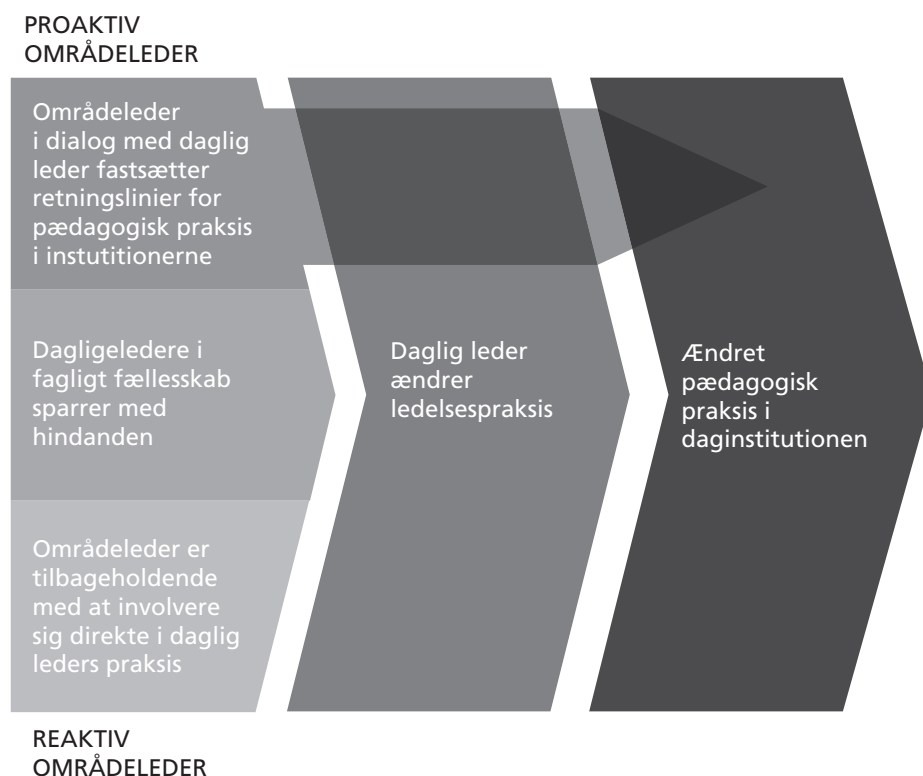
Et gennemgående rationale bag indførelsen af områdeledelse på daginstitutionsområdet er, at ledelsesstrukturen skal understøtte et større fokus på pædagogisk ledelse og personaleledelse i daginstitutionerne. Det skal ske, ved at de daglige ledere får bedre muligheder for at varetage deres opgaver, som følge af at de aflastes med hensyn til administrative opgaver, og/eller på grund af faglig sparring, udvikling og støtte fra områdeleder og ledelsesteam. Ved at styrke den pædagogiske ledelse og personaleledelsen ønsker man at bidrage til en styrket pædagogisk praksis i kommunens daginstitutioner.

Områdeledelsesstrukturen etablerer organisatoriske rammer, der udfyldes og udfordres på forskellig vis af ledere og medarbejdere i institutionerne. Om de potentialer, ledelsesstrukturen rummer, udnyttes, og om de u hensigtsmæssigheder, der kan være en konsekvens af ledelsesstrukturen, aktualiseres, vil i høj grad være afhængigt af lederes og medarbejderes tilgang til ledelse og samarbejde. Der er i den kvalitative del af undersøgelsen flere illustrationer heraf, idet temaer, der i nogle områder fremhæves som enten massive udfordringer eller centrale fordele, i andre områder ikke har samme betydning og bevågenhed.

Når ledelsesstrukturen har betydning for den pædagogiske praksis, er der forskellige mekanismer i spil. For det første kan områdelederen træffe beslutninger og agere på måder, der direkte ændrer ledelsen og/eller den pædagogiske praksis i områdets institutioner (proaktiv områdeledelse). For det andet kan de daglige lederes sparring med områdelederen og lederkollegerne ændre deres ledelsespraksis i institutionerne. For det tredje kan de daglige ledere ændre praksis som følge af aflastning og understøttelse fra områdelederens side (reaktiv områdeledelse). Alle processer kan medføre ændringer i den pædagogiske praksis i institutionen. Forandringsmekanismerne er illustreret i figur 16.

Figur 16

Områdeledelsesstrukturens betydning for den pædagogiske praksis.



Undersøgelsen peger på, at områdelederne har behov for sparring og forventningsafstemning om deres egen ledelsespraksis, bl.a. om, hvordan de skal understøtte udvikling af praksis. Når der med områdeledelse indføres et nyt ansvarligt ledelseslag, er det centralt, at forvaltningen er i dialog med dette ledelseslag, herunder bidrager med ledelsesmæssig sparring og opbakning og udøver tilsyn med både områdeledernes praksis og den praksis, der er i områdeinstitutionerne.

Undersøgelsen viser, at en stor andel af lederne har taget en ledelsesmæssig efteruddannelse eller er ved at gennemføre en efteruddannelse med fokus på ledelse. I et fremadrettet perspektiv skal den viden og de kompetencer, lederne har opnået gennem lederuddannelserne forankres i ledernes praksis. Dette kan med fordel være en del af dagtilbudsforvaltningens kontinuerte fokus på sparring og tilsyn med områdelederne om deres praksis. Kommunerne vil fx kunne medvirke til professionalisering og kompetenceudvikling af uddannede ledere gennem en rammesætning af deres fortsatte kompetenceudvikling, direkte forbundet til ledernes udfordringer i praksis.

Undersøgelsen peger overordnet på, at følgende elementer har betydning for, om områdeledelsesstrukturens potentialer udnyttes:

- Afstemning af forventninger til daglige lederes deltagelse i den pædagogiske praksis, herunder imødegåelse af ledelsestomrum i daglige lederes fravær
- Dialog om rammerne for den pædagogiske praksis, herunder fælles retningslinjer for vs. individuelle tilgange til den pædagogiske praksis i institution, område og kommune
- Etablering af en proaktiv ledelsestilgang generelt fra områdeledernes side, herunder understøttelse af en opfattelse af ledelse som plussumspil frem for nulsumspil på alle ledelsesniveau.

9.1 Daglig ledelse og pædagogisk praksis

Den daglige leders tilstedeværelse i praksis sammen med pædagoger og børn er et centralt element i den pædagogfaglige ledelse. En dialog, der tager udgangspunkt i en fælles praksisoplevelse, identificeres som omdrejningspunktet for de daglige lederes faglige ledelse, jf. afsnit 5.1.

9.1.1 Daglige lederes deltagelse i den pædagogiske praksis

De daglige ledere har forskellige muligheder for at være til stede på alle stuer og/eller i alle børnegrupper, afhængigt af antallet af timer, de indgår i institutionens bemanning af stuerne og/eller børnegrupperne. Det betyder, at det for nogle daglige ledere i mindre grad eller slet ikke er et aktivt valg, om de i varetagelsen af deres faglige ledelsesopgaver anlægger en tilgang til faglig ledelse som medpraktiker, der indgår fast i bemanningen af stuerne og/eller børnegrupperne, eller som faglig sparringspartner, jf. afsnit 5.1.1. Det er i den forbindelse bemærkelsesværdigt, at de daglige ledere, der indgår i den faste bemanning af stuerne og/eller børnegrupperne i flest timer om ugen, i højere grad end andre daglige ledere oplever alt i alt at have vanskeligt ved at leve op til deres eget ledelsesideal.

Undersøgelsen peger på, at ledelsesroller og -opfattelser ikke er afklarede og færdigforhandlede i kommunerne. Blandt pædagogerne er der eksempelvis i højere grad en forventning om opgaveoverlap mellem hhv. pædagog og daglig leder og daglig leder og områdeleder, end der er blandt daglige ledere og områdeledere, jf. afsnit 5.1.

Fremadrettet vil det kunne bidrage til en styrkelse af den daglige ledelse af daginstitutionerne, at medarbejdere og ledere i dagtilbudsforvaltningen samt områdeledere og daglige ledere er i tæt dialog om rammerne for den daglige leders opgavevaretagelse, bl.a. om, hvordan daglige ledere, der indgår i institutionens bemanning i størstedelen af deres arbejdstid, kan tilrettelægge varetagelsen af ledelsesopgaverne. I den forbindelse skal fordele og udfordringer ved, at den daglige leder optræder som medpraktiker hhv. som faglig sparringspartner, indgå i dialogen, jf. afsnit 5.1.1.

Et eksempel på, at ledelsesrollerne ikke er afklarede og færdigforhandlede, er de udfordringer, som nogle pædagoger oplever, i forbindelse med den daglige leders sted ved dennes fravær, jf. afsnit 7.1.1. Disse pædagoger oplever, at afviklingen af souscheflaget i forbindelse med områdeledelse har den u hensigtsmæssige konsekvens, at der opstår et ledelsestomrum, når den daglige leder er fraværende fra institutionen. Et ledelsestomrum, der dels bidrager negativt til konfliktniveauet mellem kolleger, og dels udgør en tidsmæssig belastning.

Der er dermed behov for, at daglige ledere har vedvarende fokus på at undgå, at der opstår et ledelsestomrum i deres fravær, og på at sikre, at der er klare retningslinjer for, hvem der varetager den daglige leders opgaver, når vedkommende er fraværende, og at hele personalegruppen er bekendt med disse retningslinjer.

9.1.2 Rammer for den pædagogiske praksis

Både inden for det enkelte område og i kommunerne som helhed er der forskellige perspektiver på, hvor stor forskel der kan og bør være på ledelse og praksis i kommunens forskellige daginstitutioner.

Fælles tilgange, værktøjer og metoder kan understøtte en professionalisering af praksis og opfattes af nogle daglige ledere og pædagoger som inspirerende og fagligt udviklende. Andre opfatter krav om anvendelse af bestemte tilgange, værktøjer og metoder som hæmmende for udfoldelsen af deres egen faglighed og finder derfor fælles tilgange demotiverende. Særligt er det blandt det pædagogiske personale et perspektiv, at den pædagogiske praksis svækkes på grund af ensretning af institutionernes praksis.

Undersøgelsen peger på, at der fortsat er behov for en drøftelse og afklaring af balancen mellem, hvad der skal være ens, og hvor der er individuelt råderum i forhold til den pædagogiske og ledelsesmæssige praksis i daginstitutionerne. Overvejelserne er relevante på alle niveauer: lige fra anvendelsen af fælles retningslinjer og tilgange i kommunens forskellige områder til, hvilke rammer der skal være for praksis på stuerne og/eller i børnegrupperne i den enkelte institution.

9.2 Samarbejde mellem lederkolleger

Områdeledelse er en struktur, der udfyldes på forskellig vis af områdeledere og daglige ledere. Undersøgelsen viser, at der er forskel på karakteren af samarbejdet hhv. områdeledere og daglige ledere imellem. Samarbejdsrelationerne varierer, både i forhold til hvor forpligtende samarbejdet er, og i forhold til om der primært samarbejdes om administrative og økonomiske opgaver, eller om der desuden samarbejdes og sparres om pædagogisk udvikling, personaleledelse og strategisk ledelse, jf. kapitel 3.

Sparring med lederkolleger om faglig ledelse, strategisk ledelse og personaleledelse fremhæves som en styrke for opgavevaretagelsen, jf. afsnit 3.3 og 3.4. Det indikerer, at områdeledere og daglige ledere, der primært indgår i samarbejdsrelationer om administrative temaer med deres lederkolleger, jf. afsnit 3.2 og 3.3, ikke til fulde udnytter det potentiale for sparring om og udvikling af ledelseskompetencer, som områdeledelsesstrukturen rummer.

Blandt nogle daglige ledere og områdeledere er der en opfattelse af, at udøvelse af ledelse er et nulsumsspil i den forstand, at andres udøvelse af ledelse gør ens eget ledelsesrum mindre. Ud fra denne forståelse kan den ene aktørs ledelsesrum ikke udvides uden at indskrænke den anden aktørs ledelsesrum. For daglige ledere og områdeledere med denne ledelsesopfattelse kan forpligtende samarbejdsrelationer med lederkolleger om faglige, strategiske og personaleledelsesmæssige opgaver derfor opfattes som en indskrænkning af deres eget ledelsesrum. Andres holdninger og fælles forpligtende beslutninger i ledelsesteamet kan i denne optik opfattes som et pres på og en begrænsning af den enkelte leder.

En anden opfattelse af ledelse er ledelse som et plussumsspil. Ud fra denne opfattelse medfører ledernes påvirkning af hinanden ikke nødvendigvis, at de begrænser hinandens udfoldelsesmuligheder. Tværtimod kan områdelederes, daglige lederes og pædagogers involvering være gensidigt understøttende. Dialogen med ledelseskollegerne kan bibringe den enkelte leder nye perspektiver, refleksioner og handlemuligheder, og de forpligtende samarbejdsrelationer kan understøtte den enkelte leders praksis.

Der er fremadrettet et potentiale i, at ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningen samt områdeledere ekspliciterer forventninger om, at ledelsesteamene indgår i forpligtende samarbejdsrelationer om pædagogiske, strategiske og ledelsesfaglige problemstillinger, og at forvaltningen følger op på, om nogle team har behov for bistand til at udvikle en ny ledelses- og samarbejds-kultur.

9.3 Samarbejde mellem områdeledere og daglige ledere

Områdelederne anlægger forskellige ledelsesstile i forhold til de daglige ledere. Nogle områdeledere anlægger en proaktiv tilgang til ledelse, hvor områdelederen er i dialog med de daglige ledere og stiller krav til og opsætter retningslinjer for, hvordan opgaverne skal gribes an i institutionerne i området. Andre områdeledere anlægger en reaktiv tilgang og ser det i højere grad som deres opgave at optimere den daglige leders rammer for arbejdet end at involvere sig direkte i ledelsen af institutionerne i området. Som beskrevet i afsnit 3.3.4 afspejler områdeledernes valg deres opfattelse af, om ledelse primært er et nulsumsspil eller et plussumsspil.

Undersøgelsen viser, at områdeledelsesstrukturen særligt har en styrke i forhold til de mindst velfungerende institutioner i området, jf. kapitel 5. Områdeledelsesstrukturen etablerer nogle rammer, der gør det muligt for områdeledere og daglige ledere at have tæt sparring om varetagelsen af ledelsesopgaven. En områdeleder, der er tæt på praksis i de mindst velfungerende institutioner, og som vejleder og støtter den daglige leder, involvere sig i personaleledelse og sætte en tydelig pædagogisk retning for institutionen, bidrager til at styrke og udvikle den pædagogiske og ledelsesmæssige praksis i de mindst velfungerende institutioner.

Også i velfungerende institutioner kan den daglige leders sparring med områdelederen bidrage til faglig og ledelsesmæssig udvikling, jf. afsnit 3.3.4. En optimal udnyttelse af ledelsesstrukturens rammer fordrer, at medarbejdere og ledere i dagtilbudsforvaltningen og områdeledere understøtter, at samarbejdsrelationerne i området er karakteriseret ved, at områdelederen har en proaktiv tilgang til samarbejdet med de daglige ledere, og at der blandt lederne er en opfattelse af ledelse som et plussumspil.

Det vil i nogle områder og kommuner kræve et kultur- og holdningsskift blandt daglige ledere, der opfatter ledelse som et nulsumspil og foretrækker et selvstændigt ledelsesrum i forhold til ledelsesfaglige og pædagogfaglige opgaver, at udnytte de udviklingsmuligheder, som områdeledelsesstrukturen muliggør. Skal en sådan forandring finde sted, må den understøttes af både områdeledere og ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningen.

9.4 Forskellige vurderinger af områdeledelse

Vi vil afslutningsvis adressere undersøgelsens afdækning af de relativt store forskelle, der er på de forskellige gruppers vurdering af ledelsesstrukturens betydning for den ledelsesmæssige og pædagogiske praksis i daginstitutionerne.

Der tegner sig et generelt billede af, at områdeledere og ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne har mere positive vurderinger af ledelsesstrukturens betydning end de daglige ledere. Vurderingen af områdeledelse er mindst positiv blandt pædagogerne.

Selvom de daglige ledere generelt vurderer, at områdeledelsesstrukturen skaber positive rammer for deres arbejde, peger denne gruppe også på udfordringer ved ledelsesstrukturen: En stor andel af de daglige ledere oplever, at samarbejdet med andre daglige ledere i området styrker deres praksis. Men der er også daglige ledere, der oplever, at de har fået dårligere muligheder for at understøtte det pædagogiske arbejde efter indførelsen af områdeledelse, og daglige ledere, der oplever, at de står for meget alene med opgaverne, og at de har fået flere administrative opgaver efter indførelsen af områdeledelse trods intentionen om, at omfanget af administrative opgaver skulle reduceres for deres vedkommende.

Der er forskellige mulige forklaringer på, at vurderingen af områdeledelsesstrukturen er mest positiv blandt de grupper, der har mest ansvar for implementeringen af ledelsesstrukturen. For det første kan det skyldes, at disse personer har størst indsigt i, hvilke positive processer der igangsættes inden for rammerne af ledelsesstrukturen, og har mulighed for at skelne mellem ledelsesstrukturens betydning og andre faktoreres betydning for praksis. En anden mulighed er, at der blandt områdeledere og ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne findes en højere grad af ejerskab til strukturen og en naturlig forventning om, at ens eget arbejde bidrager positivt til praksis. Eksempelvis viser undersøgelsen, at områdeledere i højere grad end daglige ledere tilskriver deres egen indsats en positiv betydning for de daglige lederes praksis og i højere grad end de daglige ledere vurderer, at områdeledelse løfter den pædagogiske praksis i både de mest og de mindst velfungerende institutioner, jf. afsnit 5.2.1.

Også pædagogerne mindre positive vurdering af ledelsesstrukturen kan have forskellige årsager. For det første har pædagogerne dårligere muligheder end lederne for at vurdere, på hvilken måde sparring og dialog i ledelsesteamene udvikler og støtter lederne, da pædagogerne ikke har fuldt indblik i de processer, der finder sted i ledelsesteamene. En del pædagoger har eksempelvis ikke et klart billede af, hvad områdelederens funktion er, jf. kapitel 4. Dette kan betyde, at pædagogerne undervurderer betydningen af disse processer. For det andet har pædagogerne vanskeligere ved at isolere ledelsesstrukturens betydning fra andre faktoreres betydning for praksis. Pædagogerne oplever eksempelvis i højere grad end daglige ledere, at der er for lidt fokus på pædagogisk ledelse og for meget på administration. Dette forhold er ikke nødvendigvis en konsekvens af ledelsesstrukturen. Det kan også skyldes, at der uafhængigt af implementeringen af ledelsesstrukturen er kommet flere administrative opgaver på området, hvilket kan være vanskeligt at vurdere for pædagogerne. For det tredje kan etableringen af det ekstra ledelseslag med områdeledere generelt medføre, at pædagogerne oplever, at de har mindre indflydelse på deres eget arbejde, og at der er længere afstand til dagtilbudsforvaltningen. For det fjerde er pædagogerne den gruppe, der har bedst indsigt i den pædagogiske praksis i institutionen, både når den daglige leder er til stede i institutionen, og når lederen ikke er til stede. Det er derfor muligt, at pædagogerne oplever uhensigtsmæssigheder forårsaget af ledelsesstrukturen, som er mindre synlige for de øvrige grupper.

Der er altså gode grunde til, at de forskellige implicerede grupper ikke har den samme opfattelse af ledelsesstrukturens betydning, og de ovenfor beskrevne forhold gør, at det kan være vanskeligt at indfri en ambition om at etablere et helt fælles billede for alle grupper. En etablering af et mere fælles billede af ledelsesstrukturens betydning, fordele og uhensigtsmæssigheder for alle grupper i og omkring institutionerne vil imidlertid kunne lette dialogen mellem de forskellige grupper om den fremadrettede udvikling på daginstitutionsområdet. Med dette sigte vil områdeledere og daglige ledere fortsat kunne søge at tydeliggøre og italesætte over for det pædagogiske personale, hvilke opgaver områdelederen løser, hvor snitfladerne er mellem områdelederens

og de daglige lederes ansvar og opgaver, og hvilken betydning områdelederens og ledelsesteams arbejde har for den daglige leders varetagelse af sine opgaver og for udviklingen af institutionen.

Desuden giver undersøgelsen indtryk af, at pædagogernes syn på ledelsens betydning for den pædagogiske praksis også fremadrettet må søges inddraget med henblik på i fællesskab at løse evt. u hensigtsmæssigheder forårsaget af ledelsesstrukturen.

10 Litteratur

BUPL: *Ledelse af pædagogfaglige ledere*, 2010

BUPL: *Ændret ledelsesstruktur på dagtilbudsområdet*, 2009

Klaudi Klausen, Kurt: *Institutionsledelse – Ledere, mellemledere og sjakbajser i det offentlige*, Børsens Forlag, 2006

Kasper Kofod, Klaus: *Ledelse af sociale institutioner – Pædagogisk ledelse under forandring*, Børsens Forlag, 2007

Krogh, Suzanne og Smidt, Søren: *Kompetence og kontinuitet i ledelse og organisering af pædagogisk udviklingsarbejde på 0-6-års-området i Hvidovre Kommune*, 2010

Væksthus for Ledelse: *Ledelse af dagtilbud under forandring*, 2007

Væksthus for Ledelse: *Ledelsesmodeller i dagtilbud, status fire år efter kommunalreformen*, Væksthus for Ledelse, 2011

Udviklingsforum: *Områdeledelse – spørgsmål og svar. (Del)rapport fra undersøgelse i 5 kommuner*, 2008

Udviklingsforum: *Kvalitet i områdeledelsen*, 2008

Vallentin, Steen; Raffnsøe, Sverre og Thygesen, Niels: *Tilliden og magten – Om at lede og skabe værdi gennem tillid*, 2012

Appendiks A

Undersøgelsesdesign og datagrundlag

Undersøgelsen består af to dele:

- Spørgeskemaundersøgelser blandt områdeledere, daglige ledere og pædagoger i de af landets kommuner, der havde indført områdeledelse på dagtilbudsområdet
- Casestudier i fire områder i to kommuner.

Spørgeskemaundersøgelser

I andet kvartal af 2012 gennemførte EVA en spørgeskemaundersøgelse blandt pædagoger, daglige ledere og områdeledere i kommuner, der havde områdeledelse. De kommuner, som havde indført områdeledelse, blev identificeret på baggrund af data fra Væksthus for Ledelse om kommunernes ledelsesstruktur i 2011, som KL havde været venlig at stille til rådighed, og på baggrund af en rundringning gennemført af EVA. I alt 32 kommuner med områdeledelse har deltaget i undersøgelsen, som blev gennemført i perioden april-juni 2012.

Udarbejdelse og validering af spørgeskemaet

Spørgeskemaerne blev udarbejdet af EVA's projektgruppe i begyndelsen af marts 2012. Skemaerne blev herefter – i perioden 11.-30. marts – pilottestet telefonisk af tre områdeledere og fem daglige ledere (tre pædagoger, der var lavet aftaler med, måtte aflyse pilottesten i sidste øjeblik, og det viste sig ikke muligt at finde en ny lejlighed). Spørgeskemaet til pædagogerne havde dog også fordel af de kommentarer og rettelser, der kom frem i forbindelse med pilottestene af de to andre spørgeskemaer.

Formålet med pilottesten var at identificere evt. uklarheder i spørgsmålene, der kunne give anledning til misforståelser, og at undersøge, om der manglede centrale forhold i skemaet. Pilottesterne blev derfor bedt om at vurdere, om de spørgsmål, svarkategorier og begreber, der blev anvendt i skemaet, var relevante, forståelige og dækkende for praksis. Derudover blev de bedt om at tage stilling til, om der var forhold, der manglede spørgsmål om. Pilottesternes kommentarer blev noteret på systematisk vis, og der blev foretaget ændringer i spørgeskemaerne, hvis flere pi-

lottestere havde ensartede kommentarer, eller hvis enkeltstående kommentarer var meget relevante.

Stikprøve, udsendelse og rykkerprocedurer

Udsendelses- og rykkerprocedure har været forskellig for de tre respondentgrupper.

Områdeledere

Undersøgelsen blandt områdeledere er en totalundersøgelse, dvs., at alle områdeledere i de kommuner, som på det relevante tidspunkt havde indført områdeledelse, deltog i undersøgelsen. Områdelederne fik tilsendt et webbaseret spørgeskema. Områdeledernes mailadresser blev fundet enten på nettet eller, i de tilfælde, hvor dette ikke var muligt, med hjælp fra de enkelte kommuner.

Områdelederne blev kontaktet via mail med et link til den webbaserede undersøgelse 2. april 2012 og fik efterfølgende en rykkermail 30. april 2012, hvori den endelige deadline var sat til 8. maj 2012. Afvigelser fra dette var områdelederne fra Aarhus og Københavns Kommuner, i hvis tilfælde proceduren er beskrevet nedenfor.

I Aarhus Kommune bliver der brugt anderledes betegnelser end i hovedparten af kommunerne. Derfor blev spørgeskemaerne i første omgang udsendt til en forkert respondentgruppe. Da dette blev meldt tilbage, fandt EVA frem til de rigtige adresser på de personer, der i Aarhus Kommune kaldes dagtilbudsledere, hvilket svarer til betegnelsen områdeleder i de øvrige kommuner. Mailen blev udsendt til de rigtige respondenter 16. april 2012. En rykkermail blev udsendt 3. maj 2012, hvori den endelige deadline blev angivet til 11. maj 2012.

I Københavns Kommune blev spørgeskemaerne udsendt gennem forvaltningens såkaldte ugepakke. Udsendelsen skete i forbindelse med den ugepakke, som områdelederne modtog 18. april 2012. Derfor var det kommunen, der stod for at videreformidle spørgeskemaerne til kommunens områdeledere. I forbindelse med udsendelsen af rykker 3. maj 2012 blev rykkeren sendt direkte til kommunens områdeledere. Her blev 11. maj 2012 angivet som den endelige deadline for besvarelse af spørgeskemaet.

Daglige ledere

Undersøgelsen blandt daglige ledere er en stikprøve, som blev trukket fra oplysninger fra et udtræk fra Brugerinformation.dk. De daglige ledere fik en mail med et link til det webbaserede spørgeskema, og de fik samme information i en postal udsendelse 2. april 2012. En rykker blev sendt 30. april 2012, i form af både en mail og en postal udsendelse. Her blev den endelige deadline sat til 8. maj 2012. Ved deadline var svarprocenten ikke tilfredsstillende, og derfor blev spørgeskemaet sendt ud postalt til de daglige ledere, der ikke havde reageret på de to første

henvendelser. Det postale spørgeskema blev udsendt 30. maj 2012, og deadline blev angivet til 8. juni 2012.

Pædagoger

Undersøgelsen blandt pædagoger er en stikprøve, som blev trukket fra oplysninger fra et udtræk fra Brugerinformation.dk. Dette udtræk giver oplysninger om institutioner, som EVA identificerede til at være omfattet af områdeledelse. Udtrækket giver ikke oplysninger om antal pædagoger i den enkelte institution, men giver til gengæld data om antal børn i institutionen.

Da der ikke er data for det reelle antal af pædagoger, som arbejder i daginstitutioner, der er omfattet af områdeledelse, foretog vi en beregning til stikprøven, som tog udgangspunkt i en normering, som BUPL har beregnet for den enkelte kommune. Den beregnede normering blev koblet til data om de deltagende institutioners størrelse, og på dette grundlag blev en estimeret population af pædagoger beregnet. Det vil sige, vi konverterede det reelle antal børn per institution til estimeret antal pædagoger per institution, ud fra den beregnede normering for den pågældende kommune.

Pædagoger fra daginstitutioner, som allerede var repræsenteret i spørgeskemaundersøgelsen blandt daglige ledere, blev frasortet, primært for at minimere de ressourcer, som den enkelte institution skulle afsætte for at deltage i undersøgelsen. Pædagogerne blev dernæst tilfældigt udtrukket fra den resterende population. I alt har op til fire pædagoger fra samme institution deltaget.

De daglige ledere i de institutioner, som blev udtrukket til at deltage i spørgeskemaundersøgelsen blandt pædagoger, fik et-fire postale spørgeskemaer 2. april 2012, afhængigt af antallet af deltagende pædagoger. Lederen blev bedt om at udvælge de deltagende pædagoger ud fra følgende kriterier:

- Respondenten er uddannet pædagog (dvs., personen må ikke være pædagogmedhjælper).
- Respondenten har været ansat i institutionen i minimum et halvt år og er ikke lige vendt tilbage fra orlov.

Det var herefter op til de daglige ledere i institutionen at videreformidle spørgeskemaet til de relevante pædagoger. En postal rykker blev udsendt efter samme procedure 7. og 8. maj 2012 med 21. maj 2012 angivet som endelig deadline.

Svarprocenter og bortfald

Svarprocenten for de tre respondentgrupper fremgår af tabel 19. Her er det også oplyst, hvor mange der har meldt tilbage til EVA, at de ikke er omfattet af områdeledelse. Svarprocenten er udregnet i forhold til antallet af indkomne svar.

Tabel 19

Svarprocent for de tre respondentgrupper

	Udsendte Spørgeskemaer	Indkomne svar	Ikke relevante	Svarprocent
Pædagoger	400	215	38 (10 %)	54
Daglige ledere	392	223	47 (12 %)	57
Områdeledere	315	170	0	54

Kilde: EVA's undersøgelse blandt områdeledere, EVA's undersøgelse blandt daglige ledere og EVA's undersøgelse blandt pædagoger.

For de tre respondentgruppers vedkommende har vi undersøgt, om der var skævhed i de indkomne besvarelser i forhold til de udsendte spørgeskemaer, dvs., om der kunne være bestemte undergrupper, som havde større tilbøjelighed til at besvare spørgeskemaet end andre.

For alle tre respondentgruppers vedkommende har vi haft mulighed for at undersøge for skævhed, i forhold til hvilken region respondenterne er placeret i. For daglige ledere og pædagoger har vi derudover haft mulighed for at undersøge for skævhed i forhold til institutionsstørrelse.

Med en chi i anden-test er der undersøgt for, om de forskelle, vi finder mellem populationen og de besvarelser, vi har modtaget, er signifikante. Er forskellene ikke signifikante, er vores undersøgelse ikke skæv. De tal, der er brugt i denne bortfaldsanalyse med henblik på at undersøge en evt. skævhed i forhold til institutionsstørrelse, stammer fra et udtræk fra Brugerinformation.dk, hvor der bl.a. er oplysninger om antallet af børn i den enkelte institution. Der er derfor mulighed for små afvigelser i forhold til de besvarelser, der er blevet givet i selve undersøgelsen.

Bortfald blandt områdeledere

Hvad angår områdelederne, har vi haft mulighed for at se på, hvordan de fordeler sig på regionalt niveau, og hvordan svarene fordeler sig. Tabel 20 viser denne fordeling.

Tabel 20
Områdelederes deltagelse på regionalt niveau

	Population	Besvarelser
Region Hovedstaden	136 (43 %)	79 (45 %)
Region Sjælland	47 (15 %)	27 (15 %)
Region Syddanmark	43 (14 %)	19 (11 %)
Region Midtjylland	75 (24 %)	47 (27 %)
Region Nordjylland	14 (4 %)	3 (2 %)

Kilde: EVA's undersøgelse blandt områdeledere.

De forskelle, der findes mellem andelen af områdeledere i regionen og andelen af besvarelser for regionen, er så små, at de ikke er signifikante. Vores undersøgelse blandt områdeledere er derfor ikke skæv, i forhold til hvilke regioner respondenterne kommer fra.

Bortfald blandt daglige ledere

Hvad angår de daglige ledere, fandtes der ligeledes ingen signifikante forskelle på svarprocenter fordelt på de enkelte regioner og på, hvordan fordelingen af daglige ledere ser ud fordelt på regioner. I undersøgelsen blandt daglige ledere er der derfor ingen regional skævhed.

Tabel 21
Daglige lederes deltagelse på regionalt niveau

	Population	Besvarelser
Region Hovedstaden	814 (41 %)	93 (42 %)
Region Sjælland	241 (12 %)	25 (11 %)
Region Syddanmark	279 (14 %)	30 (14 %)
Region Midtjylland	475 (24 %)	52 (23 %)
Region Nordjylland	190 (10 %)	23 (10 %)

Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere.

Hvad angår de daglige ledere, har der været mulighed for at se på, om der fandtes en skævhed i forhold til institutionens størrelse, defineret ved antallet af børn pr. institution. Tabel 22 viser, hvordan institutionernes størrelse er fordelt hhv. i populationen og blandt besvarelserne.

Tabel 22**Fordelingen af daglige ledere efter institutionsstørrelse (antal børn)**

	Population	Besvarelser
Under 40	504 (26 %)	51 (26 %)
41-60	766 (39 %)	69 (35 %)
Over 60	688 (35 %)	75 (39 %)

Kilde: EVA's undersøgelse blandt daglige ledere.

De mellemstore institutioner (en normering på 41-60 børn) er underrepræsenteret med 4 procentpoint, mens de store institutioner (en normering på over 60 børn) er overrepræsenteret med 4 procentpoint. Disse er dog ikke signifikante forskelle, og derfor ser vi ikke nogen skævhed i forhold til institutionernes størrelse.

Bortfald blandt pædagoger

Hvad angår pædagogerne, er der ligeledes blevet testet for skævhed på regionalt plan. Her er vores population beregnet på baggrund af oplysninger om de enkelte institutioners størrelse og forhold mellem antallet af børn pr. pædagog for de deltagende kommuner, dvs., at der er tale om den estimerede population af pædagoger.

Tabel 23**Pædagogers deltagelse på regionalt niveau**

	Population	Besvarelser
Region Hovedstaden	4.403 (49 %)	114 (52 %)
Region Sjælland	944 (10 %)	20 (9 %)
Region Syddanmark	1.117 (12 %)	28 (13 %)
Region Midtjylland	1.889 (21 %)	41 (19 %)
Region Nordjylland	680 (8 %)	16 (7 %)

Kilde: EVA's undersøgelse blandt pædagoger.

Hvad angår pædagogerne, har der ligeledes været mulighed for at teste for skævhed med hensyn til institutionsstørrelse. Tabel 24 viser, hvordan fordelingen ser ud blandt den estimerede population og blandt de indkomne besvarelser. Her findes der ligeledes ingen signifikante forskelle. Der er altså ligeledes ingen skævhed blandt pædagoger i forhold til størrelsen på institutionen.

Tabel 24**Fordelingen af pædagoger efter institutionsstørrelse (antal børn)**

	Population	Besvarelser
Under 40	1.433 (16 %)	31 (14 %)
41-60	2.947 (33 %)	77 (35 %)
Over 60	4.623 (51 %)	111 (50 %)

Kilde: EVA's undersøgelse blandt pædagoger.

Analyse af data

Analysen af de indkomne besvarelser baserer sig på frekvenstabeller over samtlige spørgsmål og på krydstabeller over svarfordelingerne på udvalgte spørgsmål. Krydsene er foretaget med udgangspunkt i de diskussioner, som projektgruppen havde med ekspertgruppen om interessante resultater, som fremkom på baggrund af frekvenstabellerne. Krydsene bidrager dermed til at identificere evt. sammenhænge mellem respondenternes svar på forskellige spørgsmål. Der er anvendt chi i anden-test til at undersøge, om der er en statistisk signifikant sammenhæng mellem variablene i krydstabellerne. Der er i denne sammenhæng anvendt et signifikansniveau på 0,05.

Casestudier i fire områder

Den kvalitative del af undersøgelsen er gennemført i to kommuner, og to områder fra hver kommune deltog i undersøgelsen.

Udvælgelse af kommuner

På baggrund af data fra Væksthus For Ledelse om kommunernes ledelsesstruktur i 2011, som KL har været venlig at stille til rådighed²², og en supplerende rundringning til de kommuner, der ikke deltog i denne undersøgelse, identificerede vi de kommuner, der anvender områdeledelse på dagtilbudsområdet. Det drejede sig om i alt 32 kommuner. Fire kriterier blev lagt til grund for udvælgelsen af de to casekommuner:

- Tidspunktet for indførelse af områdeledelse ligger før 2010. Formålet med kriteriet er at sikre, at undersøgelsen af områdeledelse bliver en undersøgelse af, hvordan områdeledelse fungerer, frem for en undersøgelse af implementeringen af ledelsesstrukturen.
- Områdeledelse er den eneste ledelsesstruktur i kommunen: Formålet med kriteriet er at udvælge kommuner, der har omfattende erfaring med områdeledelse. Hypotesen er, at der er større erfaring med og mere fokus på og forpligtelse over for ledelsesstrukturen, hvis det er den eneste struktur, der anvendes i kommunen. I forlængelse heraf har vi desuden valgt ikke

²² Det drejer sig om data anvendt i forbindelse med udarbejdelsen af Væksthus for Ledelse: Ledelsesmodeller i dagtilbud, status fire år efter kommunalreformen, Væksthus for Ledelse, 2011.

at medtage kommuner, der planlægger omfattende justeringer af ledelsesstrukturen i undersøgelsesperioden.

- Ledelsesstrukturen i kommunen er blevet evalueret: Formålet med kriteriet er at udvælge kommuner, der har omfattende erfaring med områdeledelse og har implementeret strukturen. Hypotesen er, at evaluering er udtryk for fokus på ledelsesstrukturens betydning og på at få ryddet de implementeringsudfordringer, der følger med introduktionen af en ny ledelsesstruktur, af vejen. Vi har imidlertid valgt ikke at medtage kommuner, der har gennemført en evaluering af ledelsesstrukturen inden for det sidste halve til hele år, for at undgå, at vores evaluering kommer til at fremstå som et belastende dobbeltarbejde for de involverede.
- Kommunen har beskrevet rolle- og ansvarsfordelingen for områdeledere og daglige ledere: Tidligere undersøgelser peger på, at usikkerhed om rolle- og ansvarsfordeling områdeledere og daglige ledere imellem kan være en udfordring i områdeinstitutioner. Formålet med kriteriet er at gennemføre undersøgelsen i kommuner, hvor denne implementeringsudfordring er søgt løst.

Ved henvendelse til de 11 kommuner, der ifølge data fra Væksthus for Ledelse og EVA's supplerende rundringning levede op til kriterierne om, at områdeledelse var den eneste ledelsesstruktur, og at ledelsesstrukturen var blevet evalueret, afklarede vi desuden, om kommunerne levede op til de øvrige kriterier. Ved henvendelsen afdækkede vi også, om der i kommunerne var et rationalt om, at institutionerne i området skulle have ens hhv. forskellige tilgange til arbejdet med pædagogiske læreplaner mv., hvor mange institutioner der var i områderne, og om der anvendtes resourcepersoner, der fungerede på tværs af flere institutioner.

4 af de 11 kommuner levede op til de fire ovenfor beskrevne udvælgelseskriterier. Ved udvælgelsen af 2 af disse 4 kommuner lagde vi vægt på variation i måden, områdeledelsesstrukturen folder sig ud på. Vi valgte derfor to kommuner, der adskilte sig fra hinanden, hvad angår forståelsen af områdeledernes primære rolle: en kommune, der angav, at områdelederne primært har en administrativ rolle, og en kommune, der angav, at områdelederne primært har en pædagogisk rolle.

De to kommuner adskilte sig desuden fra hinanden, hvad angår rationalerne bag arbejdet med de pædagogiske læreplaner i institutionerne: I den ene kommune udformes de pædagogiske læreplaner på områdeniveau. I den anden kommune udformes de på områdeniveau i nogle områdeinstitutioner og på institutionsniveau i andre områdeinstitutioner. Endelig indgik det som en overvejelse ved udvælgelsen, at kommunerne havde forskellig praksis i forhold til, om resourcepersoner arbejdede på tværs af institutionerne i området. Ved gennemførelsen af undersøgelsen viste det sig imidlertid, at anvendelsen af resourcepersoner inden for ledelsesstrukturen var et relativt ukontroversielt tema, der ikke blev tilskrevet stor betydning for praksis af de interviewede. Som følge heraf behandles det mere perifert i den samlede afrapportering.

Udvælgelse af områder og informanter

Udvælgelsen af de områdeinstitutioner i kommunerne, der indgår i undersøgelsen, blev foretaget i samarbejde med de deltagende kommuner. Det var et kriterium, at der blandt de daglige ledere i de deltagende områder skulle være både daglige ledere, der havde været ansat før indførelsen af områdeledelse, og daglige ledere, der er blevet ansat efter indførelsen af områdeledelse. For hver områdeinstitutions vedkommende deltog samtlige afdelinger eller børnehuse.

I hver af de deltagende kommuner blev der gennemført interview med kommunens dagtilbudschef, med en pædagogisk konsulent og med evt. andre relevante aktører ansat i dagtilbudsforvaltningen samt med to områdeledere. Disse interview blev gennemført som enkeltinterview på de pågældendes kontor eller som telefoninterview. Daglige ledere i hvert område og pædagoger i hvert område blev interviewet ved gruppeinterview. De deltagende pædagoger blev udvalgt i samarbejde med en kontaktperson i kommunen. Kriterierne var, at der skulle deltage en pædagog fra hver institution i området, at der i gruppen af pædagoger skulle være pædagoger med forskellig anciennitet, og at en eller flere af de medvirkende pædagoger skulle varetage en rolle som ressourceperson. To forældre fra hvert område blev interviewet ved telefoninterview. Forældrene blev udvalgt i samarbejde med områdelederne, der blev bedt om at udvælge en forælder, der var aktiv i forældrebestyrelsen, og en, der ikke var involveret i bestyrelsesarbejdet. Tabel 25 giver et overblik over de gennemførte interview.

Tabel 25
Gennemførte interview

	Forvaltning	Områdeledere	Daglige ledere	Pædagoger	Forældre
Kommune A	Dagtilbudschef Pædagogisk konsulent Sekretariatschef	2 områdeledere	2 gruppeinterview: 1 med 4 daglige ledere og 1 med 6 daglige ledere	2 gruppeinterview: 1 med 5 pædagoger og 1 med 7 pædagoger	2 forældre fra det ene område og 1 fra det andet
Kommune B	Dagtilbudschef Pædagogisk konsulent	2 områdeledere	2 gruppeinterview. 1 med 3 daglige ledere og 1 med 5 daglige ledere	2 gruppeinterview. Begge med 4 pædagoger	2 forældre fra begge områder

Kodning og analyse af interview

De indsamlede interview er kodet ud fra syv tematiske overordnede koder:

- Betydning af områdets karakteristika
- Opgaver, roller og vertikale samarbejdsrelationer
- Horisontale samarbejdsrelationer
- Kommunale rammers betydning
- Forventninger til og oplevelse af ledelse
- Ledelsesstrukturens betydning for den pædagogiske praksis
- Generel vurdering af ledelsesstrukturen.

Koderne er etableret i en vekselvirkning mellem en induktiv tilgang og en deduktiv tilgang: Dels er koderne udviklet på baggrund af en tekstnær gennemlæsning af referaterne af de gennemførte interview, dels havde vi fra projektbeskrivelsen og de generelle indtryk fra interviewene allerede en formodning om, hvilke temaer det ville være relevant at tage op i analysen.

Hver kode er udfoldet i et antal underkoder. Efter den første gennemlæsning og kodning af interviewreferaterne dannede vi en række dimensioner ved at reorganisere og aggregere de oprindelige koder. Dimensionerne dannede grundlag for en strukturering og prioritering af tekstelementer i rapporten.

Dokumenter

De to kommuners dokumenter med beskrivelse af rationalerne bag områdeledelsesstrukturen og af evalueringer af og status på implementering af strukturen har indgået i forberedelsen af interviewene og som baggrundslitteratur i forbindelse med afrapporteringen.

Oversigt over datakildernes anvendelse

Tabel 26 indeholder en oversigt over, hvilke datakilder der er anvendt til besvarelse af de respektive undersøgelsesspørgsmål.

Tabel 26
Oversigt over datakildernes anvendelse

Undersøgelsesspørgsmål, der afdækkes	Datamateriale
Hvilke funktioner og ansvarsområder har områdeledere, herunder hvilke fordele og udfordringer knytter der sig til en organisering med områdeledelse?	• Spørgeskemaundersøgelser blandt hhv. områdeledere, daglige ledere og pædagoger • Kvalitative interview med ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne og med områdeledere, daglige ledere og pædagoger • Skriftligt materiale fra kommunerne
Hvilke funktioner og ansvarsområder har daglige ledere, herunder hvilke fordele og udfordringer knytter der sig til en organisering med daglige ledere?	• Spørgeskemaundersøgelser blandt hhv. områdeledere, daglige ledere og pædagoger • Kvalitative interview med ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne og med områdeledere, daglige ledere og pædagoger • Skriftligt materiale fra kommunerne
Hvilken betydning har områdeledelse for ledelse og pædagogisk praksis i daginstitutionerne?	• Spørgeskemaundersøgelser blandt hhv. områdeledere, daglige ledere og pædagoger • Kvalitative interview med ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningerne og med områdeledere, daglige ledere og pædagoger

Høring

Udkast til den endelige rapport har været sendt til høring i de to medvirkende kommuner med henblik på at rette faktuelle fejl.

Undersøgelseskontekst

Samtidig med indførelsen af områdeledelse har ledere og pædagoger oplevet en række forandringer i rammebetingelserne for deres arbejde. For det første er der løbende foretaget justeringer af dagtilbudsloven, for det andet har kommunerne løbende justeret retningslinjer for og krav til daginstitutionerne, og for det tredje har en række kommuner foretaget kapacitetstilpasning på området som følge af faldende børnetal og mindre budgetter. Når rammebetingelserne ændres sideløbende med ledelsesstrukturen, vil det alt andet lige være vanskeligt at isolere den betydning, ledelsesstrukturen har for praksis. Vi har i forbindelse med både spørgeskemaundersøgelsen og interviewene forsøgt at formulere spørgsmål, der så vidt muligt afdækker betydningen af ledelsesstrukturen frem for den øvrige organisatoriske kontekst. I forbindelse med interviewene er problemstillingen eksempelvis drøftet eksplicit med de interviewede.

**DANMARKS
EVALUERINGSINSTITUT**

Østbanegade 55, 3.
2100 København Ø

T 35 55 01 01
F 35 55 10 11

E eva@eva.dk
H www.eva.dk

Danmarks Evalueringsinstitut udforsker og udvikler kvaliteten af dagtilbud for børn, skoler og uddannelser. Vi leverer viden, der bruges på alle niveauer – fra institutioner og skoler til kommuner og ministerier.

Læs mere om EVA på vores hjemmeside, www.eva.dk.
Her kan du også downloade alle EVA's udgivelser
– trykte eksemplarer kan bestilles via en boghandler.

ISBN: 978-87-7958-680-2

