

Oversigt over kommunale evalueringer af områdeledelse

Oversigt over kommunale evalueringer af områdeledelse

2012

**Oversigt over kommunale evalueringer af
områdeledelse**

© 2012 Danmarks Evalueringsinstitut

Citat med kildeangivelse er tilladt

Publikationen er kun udgivet i elektronisk form
på: www.eva.dk

ISBN (www) 978-87-7958-682-6

Indhold

1	Indledning	5
2	Undersøgelseskontekst, grupper og tidsperspektiv	6
3	Kultur	7
4	Ledelsesstrukturens betydning for børnene	8
5	Oplevelsen af nye lederroller	9
6	Pædagogisk ledelse	11
7	Personaleledelse	13
8	Administrativ ledelse	14
9	Strategisk ledelse	16
10	Datagrundlag og undersøgelsesdesign	17
10.1	Fremsøgning af kommunale evalueringer og undersøgelser	17
10.2	Analyse af evalueringer og undersøgelser	18
11	Litteraturliste	19

1 Indledning

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) har i 2011-2012 gennemført en evaluering af områdeledelse på daginstitutionsområdet (EVA, 2012). I forbindelse med udarbejdelsen af evalueringen har vi orienteret os i eksisterende kommunale evalueringer, undersøgelser og statusrapporter vedrørende områdeledelse og gennemført en tværgående analyse af de eksisterende undersøgelser. Analysen har fungeret som afsæt for arbejdet med EVA's evaluering af områdeledelse.

Med analysen sammenfattes erfaringer med anvendelse af områdeledelse i forskellige kommunale kontekster. Vi har valgt at offentliggøre sammenfatningen i dette notat, idet det er vores håb, at notatet sammen med EVA's rapport om områdeledelse kan bidrage til at etablere et samlet overblik over erfaringer med områdeledelse på dagtilbudsområdet i kommunerne.

Områdeledelse

Områdeledelse defineres som: fælles ledelse af ensartede institutionstyper, typisk tidligere selvstændige institutioner inden for 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 notatet anvender begrebet *områdeinstitution*, mener vi den samlede overordnede institution, som har fælles ledelse, og som består af flere fysiske enheder med hver deres daglige ledere. 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.

På undersøgelsestidspunktet var der i 22 kommuner gennemført skriftlige undersøgelser/evaluering af indførelse af områdeledelse på dagtilbudsområdet i hele eller dele af kommunen. Af disse 22 evalueringer har det været muligt at indsamle 18. Dette notat indeholder en tematiseret sammenskrivning af nogle af konklusionerne fra de 18 evalueringer. Konklusionerne er sammenskrevet under overskrifterne Kultur, Ledelsesstrukturens betydning for børnene, Oplevelsen af nye lederroller, Pædagogisk ledelse, Personaleledelse, Administrativ ledelse og Strategisk ledelse. I notatets sidste afsnit findes en beskrivelse af den anvendte fremgangsmåde ved fremsøgning af de kommunale evalueringer og undersøgelser og ved sammenfatning og analyse af de indsamlede undersøgelser.

2 Undersøgelseskontekst, grupper og tidsperspektiv

Flere evalueringer peger på, at det er vanskeligt at isolere betydningen af indførelsen af områdeledelse på dagtilbudsområdet i en periode, hvor der samtidig er indført pædagogiske læreplaner, gennemført besparelser mv.¹ I forlængelse heraf peges der på, at medarbejdere og ledere ønsker tid til at konsolidere de gennemførte ændringer og derfor ønsker en periode uden nye initiativer på området.²

Nogle af evalueringerne viser, at der er forskel på forskellige informantgruppers vurderinger af områdeledelse, idet områdelederne er positive i deres vurderinger af områdeledelsesstrukturen, mens de daglige lederes, medarbejdernes og forældrenes vurderinger varierer³. Der ses også eksempler på, at ledere og medarbejdere, der var positive over for områdeledelse fra begyndelsen også efter implementeringen af områdeledelsesstrukturen er mere positive over for strukturen end andre og er nået længere med implementeringen.⁴ En evaluering peger desuden på, at ledelsesstrukturen styrkes over tid.⁵

¹ Albertslund Kommune, Hørsholm Kommune, Greve Kommune, Roskilde Kommune

² Egedal Kommune, Ballerup Kommune

³ Roskilde Kommune

⁴ Lyngby Kommune

⁵ Egedal Kommune

3 Kultur

Fleere evalueringer peger på, at ændringen af ledelsesstrukturen på dagtilbudsområdet har medført en forandring i daginstitutionernes kultur. I nogle kommuner har man oplevet, at områdeledelsesstrukturen har medført, at institutionerne ikke i samme grad som tidligere er lukkede om sig selv eller i konkurrence med de øvrige institutioner, og at der i stedet er etableret samarbejde, kendskab, samhørighed og fællesskab imellem,⁶ samtidig med at institutionernes særpræg har kunnet bibeholdes.⁷

Fællesskabsfølelsen og samarbejdet på tværs af området er udviklet i varierende grad. I flere kommuner er der opstået et fællesskab blandt lederne, der indgår i tværgående samarbejdsrelationer, mens medarbejderne ikke i samme grad oplever at være en del af et større fællesskab eller samarbejde eller oplever en 'vi-identitet'.⁸ Der er også eksempler på, at rammerne for fællesskab er skabt, men at ledere og medarbejdere ikke oplever, at de bliver udfyldt,⁹ og på, at strukturændringen ikke har ført medarbejdere og ledelse tættere på hinanden.¹⁰ En evaluering peger på, at nogle medarbejdere oplever områdeinstitutionerne som en trussel for den enkelte institutions egenart.¹¹

⁶ Odense Kommune, Hørsholm Kommune, Hedensted Kommune, Fredensborg Kommune, Niverød

⁷ Hedensted Kommune, Kalundborg Kommune

⁸ Høje-Taastrup Kommune, Greve Kommune, Lyngby Kommune, Roskilde Kommune, Albertslund Kommune

⁹ Ballerup Kommune

¹⁰ Greve Kommune

¹¹ Odense Kommune

4 Ledelsesstrukturens betydning for børnene

Flere evalueringer forholder sig til, hvorvidt overgangen til områdeledelsesstrukturen er en fordel for børnene, herunder om det har betydet ændringer i hverdagen og flere timer med børnene.

Evalueringerne tegner ikke et entydigt billede. I én kommune er der ikke enighed om, hvorvidt områdeledelse er en fordel for børnene. Fællesaktiviteter, erfaringsudveksling og fokus på pædagogisk arbejde nævnes af pædagogerne som fordele, mens stress og færre timer med børnene som resultat af strukturen nævnes som ulemper.¹² To evalueringer viser en tendens til, at man vurderer områdeledelsesstrukturens betydning for børnene og udviklingen af pædagogikken mere positivt, jo længere væk fra børnenes hverdag man arbejder.¹³ To evalueringer viser, at der primært har været fokus på voksenniveauet i det tværgående samarbejde og mindre på børnenes udbytte.¹⁴ I én evaluering oplever daglige ledere, pædagoger og pædagogmedhjælpere ikke områdeledelse som en fordel for børnene, selvom der blandt de daglige ledere er positive forventninger til mulighederne for børnene. De daglige ledere bemærker endvidere, at områdeledelsesstrukturen blev indført som en ny måde at organisere ledelsesarbejdet på og ikke som udgangspunkt for at ændre praksis med børnene.¹⁵

To evalueringer beskriver, at medarbejderne ikke mærker områdeledelse som en forandring i hverdagen. Medarbejderne oplever, at de daglige ledere stadig har mange opgaver,¹⁶ at der i forbindelse med indførelsen af områdeledelsesstrukturen er gennemført reduktioner af institutionernes normeringer, og at personalet er blevet frataget handlemuligheder. Samtidig vurderer pædagoger, medhjælpere og nogle af de daglige ledere, at strukturen har medført øget mødeaktivitet for personalet, hvilket har ført til, at personalet har mindre tid til børnene.¹⁷ I Høje-Taastrup vurderer halvdelen af medarbejderne, at de har fået mindre tid til børnene. Dette kobles dog ikke entydigt sammen med indførelsen af områdeledelse, idet der er gennemført andre initiativer af betydning på dagtilbudsområdet i samme periode, som er indført områdeledelse.¹⁸

I Hørsholm oplever man, at de daglige ledere bruger mindre tid på økonomi og administration, men mere tid på møder, og man ønsker fremadrettet at anvende mindre tid til møder og flere timer med børnene.¹⁹ Også i Albertslund oplever man, at reduktionen af de daglige lederes administrative opgaver finder sted sideløbende med en øget mødevirksomhed for den daglige leder, hvilket skaber øget travlhed og skuffelse blandt medarbejderne.²⁰ I Gladsaxe er der en oplevelse af, at de daglige ledere er meget væk, men dette opleves opvejet af en strukturering af tidsforbruget, der er givende for medarbejderne.²¹ I evalueringen af ledelse på Bornholm udtrykker flere daglige ledere, at de har fået mere tid med børnene.²²

¹² Albertslund Kommune

¹³ Roskilde Kommune, Greve Kommune

¹⁴ Rudersdal Kommune, Roskilde Kommune

¹⁵ Greve Kommune

¹⁶ Hørsholm Kommune

¹⁷ Greve Kommune

¹⁸ Høje-Taastrup Kommune

¹⁹ Hørsholm Kommune

²⁰ Albertslund Kommune

²¹ Gladsaxe Kommune

²² Bornholms Regionskommune

5 Oplevelsen af nye lederroller

Flere evalueringer viser, at overgangen til nye lederroller og opgave- og ansvarsfordelingen mellem områdeleder og daglige ledere er en udfordring i kommunerne,²³ hvor der blandt andet opleves usikkerhed og tvivl om lederrollen samt tilfælde af dobbeltarbejde. Nogle evalueringer viser, at daglige ledere svært ved at vænne sig til den nye rolle og give slip på tidligere opgaver.²⁴

En række evalueringer konkluderer, at der er sket et ledelsesfagligt løft og en kvalificering af ledelsen gennem ledelsesmæssig sparring og videndeling mellem daglige ledere og områdeleder og daglige ledere imellem samt via efteruddannelse af ledere.²⁵ Både områdeledere og daglige ledere peger flere steder på, at områdeledelse har medført et øget fokus på ledelse.²⁶ De daglige ledere oplever, at samarbejdet med andre daglige ledere og med områdeleder skaber tryghed og støtte.²⁷ De daglige ledere fremhæver ledessamarbejdet, netværk og mulighederne for sparring som positive elementer ved områdeledelse,²⁸ og det opleves af de daglige ledere som en fordel i relation til sparring, at områdelederen ser praksis udefra.²⁹

I Furesø har områdelederne gavn af at have kontor samme sted, da det giver mulighed for koordinering, sparring og inspiration i hverdagen.³⁰ I Hørsholm opleves, at det er blevet enklere at vedtage tværgående tiltag, og at beslutningsvejene for lederne er blevet kortere.³¹

Af andre konklusioner, der vedrører oplevelsen af nye ledelsesroller, kan nævnes, at nogle daglige ledere oplever rollen som daglig leder uden souschef som værende ensom,³² at de daglige ledere oplever et krydspres mellem at varetage rollen som leder og som pædagog,³³ og at de daglige ledere efterlyser dialog med dagtilbudsforvaltningen efter indførelse af områdeledelse, idet kontakt til dagtilbudsforvaltningen foregår gennem områdelederen.³⁴ Etableringen af ledelsesteam fremhæves af områdeledere og daglige ledere som en stor gevinst, der giver mulighed for sparring i forhold til pædagogiske, administrative og strategiske spørgsmål.³⁵ Et andet perspektiv, der fremhæves, er, at den daglige leders ledelsesrum er blevet svækket, og at personalet savner tydelighed og synlighed i den daglige ledelse.³⁶

En evaluering peger på, at det er en fordel at være færre personer om samarbejdet, når der fx skal lægges en samlet strategisk linje og samarbejdes med forvaltningen, skolerne og andre.³⁷

²³ Svendborg Kommune, Egedal Kommune, Albertslund Kommune, Hørsholm Kommune, Lyngby Kommune, Rudersdal Kommune, Hedensted Kommune, Kalundborg Kommune, Bornholm Kommune, Viborg Kommune

²⁴ Bornholms Regionskommune, Svendborg Kommune

²⁵ Fx Ballerup Kommune, Odense Kommune, Egedal Kommune, Albertslund Kommune, Hørsholm Kommune, Furesø Kommune, Kalundborg Kommune, Fredericia Kommune

²⁶ Odense Kommune, Ballerup Kommune

²⁷ Hørsholm Kommune, Furesø Kommune, Kalundborg Kommune

²⁸ Greve Kommune, Odense Kommune

²⁹ Ballerup Kommune

³⁰ Furesø Kommune

³¹ Hørsholm Kommune

³² Ballerup Kommune, Kalundborg Kommune

³³ Odense Kommune, Kalundborg Kommune

³⁴ Hedensted Kommune

³⁵ Kalundborg Kommune, Furesø Kommune

³⁶ Hedensted Kommune

³⁷ Bornholm Kommune

mens det i en anden evaluering bemærkes, at det skaber udfordringer at være få i ledelsesteamet i forhold til at fastholde dynamik og inspiration.³⁸

6 Pædagogisk ledelse

Flere evalueringer forholder sig til, hvorvidt de daglige ledere har fået mere tid og bedre muligheder for at bedrive pædagogisk ledelse efter indførelsen af områdeledelse. Her ses eksempler på, at de fleste daglige ledere oplever at have mindre tid til personaleledelse og pædagogisk udvikling efter indførelsen af områdeledelse, mens få oplever at have mere tid,³⁹ og på, at medarbejderne ikke oplever den store forskel i dagligdagen eller i niveauet for ledelsesmæssig involvering i det pædagogiske arbejde.⁴⁰ En af årsagerne til, at områdeledelse ikke har frigivet mere tid til pædagogisk ledelse, vurderes i en evaluering at være, at de daglige ledere anvender den frigivne tid til at deltage i kompetenceudviklingsforløb og tværgående ledelsesaktiviteter.⁴¹ I en kommune vurderes blandt ledere og MED-repræsentanter, at der er kommet mere ledelse tæt på, og at ledelsen opfattes som tilstedeværende, også selvom lederen ikke altid er fysisk til stede.⁴²

Evalueringerne afdækker en række fordele ved det tværgående faglige samarbejde mellem daginstitutioner, der etableres i forbindelse med områdeledelsesstrukturen. En generel konklusion fra evalueringen på Bornholm er, at ledelsesstrukturen er fagligt bæredygtig og har medført mere overordnet, tværgående koordinering.⁴³ Områdestrukturen giver anledning til videndeling, sparring og udvikling af institutionens egen pædagogiske praksis, ligesom områdeledelse har medført et større fagligt og socialt fællesskab.⁴⁴ Det viser sig fx ved fælles pædagogiske personalearrangementer og kurser,⁴⁵ fælles udviklingsforløb og etablering af fora, hvor aktuelle pædagogiske strømninger kan drøftes.⁴⁶ Indførelsen af tværgående udviklingsgrupper blandt medarbejderne i samme område med fokus på særlige indsatsområder har medført øget pædagogisk udvikling.⁴⁷

Tværgående projekter i områderne har udviklet samarbejdet mellem institutionerne, men en evaluering viser, at der endnu ikke er opnået et pædagogisk løft gennem de fælles tiltag.⁴⁸ Andre undersøgelser peger på, at områdeledelse har medført bedre muligheder for samarbejde mellem institutionerne,⁴⁹ øget ansvar til den enkelte medarbejder⁵⁰ og en fælles pædagogisk indsats i kommunen, hvor områdelederen har tæt samarbejde med kommunen.⁵¹

I en kommune opleves, at det faglige samarbejde institutioner imellem og ledere imellem i højere grad er blevet forpligtende efter indførelsen af områdeledelse.⁵² På ledelsesniveau opleves, at områdeledelsesstrukturen giver mulighed for styring af retningen i forhold til systematik i den pædagogiske udvikling, fx via samarbejde mellem områderne om de pædagogiske læreplaner⁵³ eller via

³⁹ Høje-Taastrup Kommune

⁴⁰ Kalundborg Kommune

⁴¹ Lyngby Kommune

⁴² Gladsaxe Kommune

⁴³ Bornholms Regionskommune

⁴⁴ Viborg Kommune, Ballerup Kommune, Fredensborg Kommune, Nivørød, Odense Kommune, Furesø Kommune

⁴⁵ Furesø Kommune

⁴⁶ Odense Kommune

⁴⁷ Svendborg Kommune

⁴⁸ Lyngby Kommune

⁴⁹ Albertslund Kommune, Kalundborg Kommune

⁵⁰ Hedensted Kommune

⁵¹ Hørsholm Kommune

⁵² Kalundborg Kommune

⁵³ Furesø Kommune

harmonisering mellem institutionerne gennem anvendelse af fælles manualer til fx arbejdet med indsatsområder eller projekter.⁵⁴

I nogle kommuner opleves områdeledelse at have ført til mere målrettet arbejde og mere fokuserede tværgående projekter, der giver inspiration, uden at institutionernes mangfoldighed reduceres.⁵⁵ I Hedensted er der fx bred enighed om og tilfredshed med, at det er lykkedes at bevare institutionernes særpræg samtidig med overgangen til fælles strukturer.⁵⁶

Fle evalueringer viser, at der med indførelsen af områdeledelse er kommet mere fokus på pædagogikken og på det pædagogiske arbejde med børnene. Det ses blandt andet ved, at pædagogerne er blevet mere fagligt bevidste og arbejder fagligt bevidst med indsatsområderne, og at der arbejdes systematisk med videndeling og foregår mere faglig sparring.⁵⁷ I en kommune oplever personalet, at de daglige ledere har bedre mulighed for at give pædagogisk sparring end før indførelsen af områdeledelse.⁵⁸

To evalueringer peger på, at områdeledelsesstrukturen har gjort det nemmere at opdage kvalitetsforskelle mellem institutionerne. Dette fører til en mere ensartet kvalitet på tværs af institutionerne, selvom det kan være en udfordring at tale om og handle på kvalitetsforskellene.⁵⁹ En evaluering peger på, at den positive faglige udvikling ikke blot skyldes den ændrede ledelsesstruktur, men også indførelsen af pædagogiske læreplaner.⁶⁰

I en anden evaluering beskrives, at det opleves, at områdeledelsesstrukturen ikke har medført pædagogisk udvikling, men at der er en forventning blandt ledere og medarbejdere om, at det vil ske.⁶¹

⁵⁴ Kalundborg Kommune

⁵⁵ Fx Fredensborg Kommune, Niverød

⁵⁶ Hedensted Kommune

⁵⁷ Egedal Kommune, Hørsholm Kommune, Fredensborg Kommune, Kokkedal, Hedensted Kommune

⁵⁸ Høje-Taastrup Kommune

⁵⁹ Gladsaxe Kommune, Ballerup Kommune

⁶⁰ Hedensted Kommune

⁶¹ Albertslund Kommune

7 Personaleledelse

Nogle evalueringer viser, at medarbejderne oplever, at de har fået mindre indflydelse, at informationsniveauet er dalet og kommunikationsvejene blevet længere efter indførelsen af områdeledelse.⁶² Dette kobles sammen med nedlæggelsen af souschefstillingerne i institutionerne og med, at den daglige leder er længere væk fra beslutningerne end tidligere, samt at flere beslutninger er flyttet fra institutionerne til områdeledelsesniveau. I Svendborg beskrives det som overgang fra 'direkte demokrati' til 'repræsentativt demokrati', som kræver gennemskuelige kommandoveje for at kunne fungere.⁶³ I Kalundborg oplever medarbejderne en mindsket medindflydelse, fordi det opleves, at de faglige debatter, sparring og beslutninger er flyttet fra institutionen til ledelsesteamet, hvilket har betydet mindre arbejdsglæde og motivation for pædagogerne.⁶⁴ I Albertslund oplever pædagogmedhjælperne, at de på grund af ændret mødestruktur deltager mindre i pædagogiske diskussioner.⁶⁵ I Hedensted er information mellem ledelse og medarbejdere gået fra at være mundtlig til at være skriftlig, hvilket af medarbejderne opleves som stressende, idet de oplever, at det er vanskeligt at finde tid til at læse den skriftlige information.⁶⁶ Til gengæld er der tilfredshed med omstrukturering af møderne i forbindelse med indførelsen af områdeledelse, idet der er en oplevelse af at have skabt mere fokuserede og effektive møder.⁶⁷

Afholdelsen af fællesarrangementer for alle medarbejdere i området styrker kendskabet til hinanden og giver mulighed for at lære hinanden at kende.⁶⁸ I Hørsholm oplever man, at fælles kurser for personalet i områderne giver fagligt udbytte, netværk og erfaringsudveksling på tværs, hvilket er med til at højne den pædagogiske standard.⁶⁹ Tværgående faglige aktiviteter som fx foredrag og studierejser ses som vigtige og giver blandt andet medarbejderne en følelse af fællesskab og af at have mange kolleger. Fællesskabsfølelsen varierer dog institutionerne imellem.⁷⁰ Strukturen har givet mulighed for at tænke i nye baner i forhold til tværgående anvendelse af personaleresourcer fx i ferieperioder og ved sygdom.⁷¹

⁶² Bornholms Regionskommune, Greve Kommune, Viborg Kommune, Albertslund Kommune, Svendborg Kommune

⁶³ Svendborg Kommune

⁶⁴ Kalundborg Kommune

⁶⁵ Albertslund Kommune

⁶⁶ Hedensted Kommune

⁶⁷ Hedensted Kommune

⁶⁸ Furesø Kommune

⁶⁹ Hørsholm Kommune

⁷⁰ Gladsaxe Kommune

⁷¹ Kalundborg Kommune, Roskilde Kommune

8 Administrativ ledelse

Nogle evalueringer viser, at områdeledelse har øget den administrative bæredygtighed, givet bedre overblik over økonomien og forbedret kvaliteten i opgaveløsningen.⁷² Der er eksempler på, at ledere og medarbejdere i dagtilbudsforvaltningen og områdelederne oplever, at områdestrukturen giver bedre mulighed for at håndtere kapacitetstilpasninger og besparelser, og at økonomiopgaven varetages mere strategisk,⁷³ eksempler på, at områdeledere oplever udfordringer i forhold til at anvende budget- og økonomistyring som strategisk ledelsesredskab i områderne, men at de er ved at få et overblik,⁷⁴ og eksempler på, at områdernes økonomiske størrelse gør det muligt at igangsætte andre initiativer end tidligere.⁷⁵ En evaluering viser, at det er nemmere for kommunen at føre løbende tilsyn med institutionernes økonomi, idet ansvaret er forankret hos områdelederen.⁷⁶

I flere kommuner viser evalueringerne, at de daglige leders administrative/driftsmæssige opgaver enten er øget en smule eller ikke er reduceret som forventet, hvilket har negative konsekvenser for varetagelsen af de pædagogiske ledelsesopgaver.⁷⁷ Der er også eksempler på, at der opleves mere bureaukrati end forventet, blandt andet i form af flere retningslinjer, regler og fastlagte rammer, så råderummet i den enkelte institution og det enkelte område opleves som indskrænket.⁷⁸ Nogle daglige ledere føler sig i perioder mere som driftsledere end som pædagogiske ledere.⁷⁹ Andre har modsat oplevet, at de daglige ledere har fået reduceret omfanget af de administrative opgaver og dermed har fået frigjort tid til andre opgaver.⁸⁰ I nogle kommuner har man valgt at ansætte en administrativ medarbejder for at aflaste lederne ved fx at tage sig af indskrivning og ventelister. Det beskrives som positivt og medvirkende til at smidiggøre processerne.⁸¹ En evaluering viser, at områdelederne vurderer det som en fordel at samle de fleste administrative opgaver i en samlet administration for at lette de daglige leders arbejde, og fordi det giver områdelederen bedre overblik.⁸²

Nogle evalueringer viser, at fælles økonomi for områdeinstitutionerne gør institutionerne mindre sårbare, ligesom fælles økonomi giver mulighed for at foretage prioriteringer af større projekter og at yde støtte til trængte institutioner.⁸³ Eksempelvis bemærkes det i en evaluering, at fælles økonomi gør den enkelte institution mindre sårbar i forhold til udgifter ved fx langtidssygdom og lavt børnetal.⁸⁴ En tredje undersøgelse viser imidlertid, at forældre i en kommune er særligt kritiske over for den fælles økonomistyring i områdeinstitutionerne.⁸⁵

⁷² Viborg Kommune, Fredensborg Kommune, Nivørød

⁷³ Furesø Kommune

⁷⁴ Bornholms Regionskommune

⁷⁵ Gladsaxe Kommune

⁷⁶ Kalundborg Kommune

⁷⁷ Greve Kommune, Lyngby Kommune, Svendborg Kommune, Ballerup Kommune, Kalundborg Kommune, Høje-Taastrup Kommune

⁷⁸ Kalundborg Kommune

⁷⁹ Svendborg Kommune

⁸⁰ Viborg Kommune, Fredensborg Kommune, Kokkedal

⁸¹ Fredensborg Kommune, Kokkedal, Gladsaxe Kommune, Ballerup Kommune

⁸² Hørsholm Kommune

⁸³ Hørsholm Kommune, Odense Kommune, Viborg Kommune, Fredensborg Kommune, Nivørød, Fredensborg Kommune, Kokkedal

⁸⁴ Kalundborg Kommune

⁸⁵ Roskilde Kommune

I flere kommuner har fælles udnyttelse af ressourcerne medført stordriftsfordele fx i forhold til brug af fælles vikarer, indkøb, vedligeholdelse og renovering, fælles personalearrangementer mv.⁸⁶ Også udlån af personale har i nogle kommuner været en fordel.⁸⁷ Andre steder har man ikke oplevet, at ressourcerne bliver udnyttet mere effektivt og rationelt efter indførelsen af områdeledelse, idet man fx ikke foretager tværgående indkøb eller anvender personale på tværs af institutioner.⁸⁸

⁸⁶ Furesø Kommune, Hørsholm Kommune

⁸⁷ Odense Kommune, Fredensborg Kommune, Niverød

⁸⁸ Lyngby Kommune, Høje-Taastrup Kommune

9 Strategisk ledelse

Fleere evalueringer af områdeledelse peger på, at ledelsesstrukturen har styrket den strategiske ledelse på dagtilbudsområdet. I evalueringerne er der eksempler på, at områdeledelsesstrukturen har medført, at den langsigtede strategiske ledelse er styrket, og at der er skabt en større sammenhæng mellem institutionernes praksis, lovgivningen og de kommunalt fastlagte målsætninger.⁸⁹ Desuden vurderes områdelederens overordnede position som medvirkende til at skabe bedre muligheder for et strategisk udviklingsperspektiv,⁹⁰ og der peges på, at områdelederen har mulighed for strategisk indflydelse på kommunalt plan.⁹¹ Endelig peger evalueringer på, at der er tættere strategisk samspil mellem institutionerne og forvaltningen igennem områdelederen.⁹² En evaluering peger på, at dagtilbudsforvaltningens mulighed for at indgå i dialog og for at følge implementering og udvikling i institutionerne er blevet bedre på grund af områdeledernes begrænsede antal. Områdeledere mener samtidig, at dagtilbudsområdet er blevet mere synligt på politisk niveau efter strukturændringen.⁹³

⁸⁹ Fredericia Kommune

⁹⁰ Ballerup Kommune, Kalundborg Kommune

⁹¹ Bornholms Regionskommune

⁹² Rudersdal Kommune, Lyngby Kommune

⁹³ Kalundborg Kommune

10 Datagrundlag og undersøgelsesdesign

Der er gennem de senere år gennemført flere evalueringer med fokus på enkeltkommuners erfaringer med områdeledelse på dagtilbudsområdet. Undersøgelserne og evalueringerne er af forskellig karakter og forskelligt omfang.

Undersøgelserne og evalueringerne er typisk udarbejdet med det formål at understøtte den lokale, politiske beslutningsproces. Undersøgelserne og evalueringerne er udarbejdet med varierende grad af systematik, og der er ikke i alle tilfælde redegjort for metodiske overvejelser, dataindsamlingsprocessen mv. Det skal i forlængelse heraf bemærkes, at en vurdering af de enkelte undersøgelses validitet ikke er indgået i det analysearbejde, der ligger til grund for dette notat.

Undersøgelsen af eksisterende evalueringer og undersøgelser har bestået af to faser:

- 1 Fremøgning af kommunale evalueringer og undersøgelser
- 2 Analyse af evalueringer og undersøgelser.

10.1 Fremøgning af kommunale evalueringer og undersøgelser

Fremøgningen af kommunale evalueringer har fulgt følgende systematik: De kommuner, der i Væksthus for Ledelses undersøgelse i 2011 (Væksthus for Ledelse, 2011) har angivet at have områdeledelse og at have evalueret ledelsesstrukturen, har været genstand for nærmere undersøgelse. Internettet og kommunernes hjemmesider er undersøgt for at finde kommunernes evalueringer. De kommuner, hvor evalueringen ikke har kunnet fremfindes på denne måde, er kontakttet telefonisk eller pr. e-mail og blevet anmodet om at fremsende evaluering af ledelsesstrukturen.

For de kommuner, som i Væksthus for Ledelses undersøgelse fra 2011 angav, at de havde områdeledelse, men ikke havde evalueret ledelsesstrukturen, er det blevet undersøgt på internettet og på kommunernes hjemmesider, om der siden da er blevet gennemført evaluering af ledelsesstrukturen.

23 kommuner angav i Væksthus for Ledelses undersøgelse fra 2011, at der var områdeledelse i kommunen, og at kommunen havde evalueret ledelsesstrukturen. Af disse har én kommune ikke foretaget en skriftlig evaluering, én kommune har i forbindelse med opringning fra EVA meddelt, at den ikke har evalueret, og én kommune er ikke medtaget, fordi den ikke falder ind under den definitionen af områdeledelse, der anvendes i dette notat. Ud over kommunerne, der i Væksthus for Ledelses undersøgelse har meddelt, at de har evalueret områdeledelsesstrukturen, har yderligere to kommuner foretaget evaluering af områdeledelse. I alt er der derfor tale om 22 kommuner, som har foretaget en skriftlig evaluering af områdeledelse. Af disse 22 evalueringsrapporter/undersøgelser har det været muligt at indsamle 18.

Samlede evalueringer af områdeledelse i flere kommuner er kun medtaget, i det omfang det i rapporten er muligt at identificere erfaringer fra den enkelte kommune. I de tilfælde, hvor erfaringer og konklusioner ikke kan opgøres på kommuneniveau, er rapporten ikke medtaget.

Analysens formål er at afdække ledelsesstrukturens betydning for den daglige praksis efter implementeringen, jf. formålsbeskrivelsen for EVA's evaluering af områdeledelse (EVA, 2012). Som følge heraf har vi i dette notat kun medtaget de offentliggjorte evalueringer og ikke beskrevet de

initiativer, kommunerne evt. har igangsat på baggrund af evalueringerne. Flere evalueringer peger på uindfriet potentiale i ledelsesstrukturen og mulige fremadrettede aktiviteter. Disse elementer er ikke medtaget i oversigten, ligesom resultater vedrørende evaluering af selve implementeringsfasen også har en betydelig plads i en del evalueringer, men ikke er medtaget her.

10.2 Analyse af evalueringer og undersøgelser

Der er foretaget en fokuseret læsning af de 18 evalueringsrapporter og undersøgelser, idet der i gennemlæsningen særlig er fokuseret på beskrivelser af overordnede, tværgående konklusioner vedrørende oplevelsen af ledelsesrollerne, kultur og ledelsesstrukturens betydning for børnene samt de fire ledelsesroller: personaleledelse, pædagogisk ledelse, administrativ ledelse og strategisk ledelse (jf. Kurt Klaudi Klausen, 2006). Øvrige temaer berørt i evalueringerne og undersøgelserne indgår ikke i dette notat.

11 Litteraturliste

Albertslund Kommune (2006): *Kvalitet i områdeledelsen – Rapport fra spørgeskemaundersøgelse i fem kommuner*. Udviklingsforums rapport om områdeledelse i de fem kommuner Albertslund, Bornholm, Greve, Høje-Taastrup og Svendborg.

Andersen, John, Søren Gundelach og Klaus Kasper Kofod (2011): *Evaluering af områdeledelse i Rudersdal Kommune*. DPU og Udviklingsforum.

Andersen, Elin (2010): *Evaluering af 2. omorganisering på dagtilbudsområdet – Midtvejsevaluering*. Svendborg Kommune.

Ballerup Kommune (2009): *Evaluering af ny organisations- og ledelsesstruktur i Ballerup Kommunes daginstitutioner (0-5 år)*. For konklusioner se s. 17-32.

Bornholms Regionskommune (2010): *Bornholms Regionskommune. Evaluering af distriktsstrukturen på dagtilbudsområdet*.

Christensen, Søren Kai, Anne Marie Dahler, Steffen Skovdal og Henriette Bondo Andersen (2009): *Ledelse i forandring – Evaluering af Odense Kommunes nye ledelsesstruktur på daginstitutionens område*. University College Lillebælt.

Egedal Kommune (2009): *Evaluering af områdeledelse i Egedal Kommune*. Egedal Kommune.

EVA (2012): *Områdeledelse – Ny struktur på daginstitutionens område*.

Fredensborg Kommune (2010): *Endelig evaluering af områdeledelse i Børnehuse Niverød*. Dette er slutevalueringen fra ét af de to områder (Niverød og Kokkedal), som valgte at indgå i et frivilligt forsøgsprojekt med områdeledelse i 2008-2010. Dokumentet er ikke en egentlig evalueringsrapport, men er fremlæggelsen af evalueringen for det politiske udvalg.

Fredericia Kommune. Søren Smidt (2009): *Evaluering af områdeledelsesforsøget på dagtilbudsområdet i Fredericia Kommune*. Videncenter for Institutionsforskning, Professionshøjskolen UCC.
Furesø Kommune (2010): *Evaluering af områdestruktur for dagtilbud i Furesø Kommune*. Furesø Kommune.

Gladsaxe Kommune. Udviklingsforum (2012): *Evaluering af NLO – Evaluering af ny ledelses- og organisationsstruktur i dagtilbuddene i Gladsaxe Kommune*.

Greve Kommune (2006): *Kvalitet i områdeledelsen – Rapport fra spørgeskemaundersøgelse i fem kommuner*. Udviklingsforums rapport om områdeledelse i de fem kommuner Albertslund, Bornholm, Greve, Høje-Taastrup og Svendborg. Greve: s. 17-24.

Hedensted Kommune (2008): *Evaluering af Forsøg med ny ledelsesstruktur på daginstitutionens område i Rask Mølle/Åle og Tørring distriktet*. Hedensted Kommune.

Høje-Taastrup Kommune (2008): *Slutevaluering af områdeledelsesstruktur på daginstitutionens område*.

Hørsholm Kommune (2009): *Midtvejsevaluering af områdeledelse på dagtilbudsområdet*. Hørsholm Kommune.

Kalundborg Kommune. Kuhlmann, Hanne, Maren Sindahl og Mette Majgård Nørbjerg (2010): *Evaluering af områdeledelse i Kalundborg Kommune*. Kalundborg Kommune.

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

Lyngby-Taarbæk Kommune. Rambøll (2012): *Lyngby-Taarbæk Kommune. Evaluering af ledelsesforsøg*.

Roskilde Kommune. Udviklingsforum (2011): *Evaluering af områdeledelse i Roskilde Kommune*.

Svendborg Kommune: Udviklingsforum (2006): *Kvalitet i områdeledelsen – Rapport fra spørgeskemaundersøgelse i fem kommuner*. (De fem kommuner er Albertslund, Bornholm, Greve, Høje-Taastrup og Svendborg).

Viborg Kommune (2010): *Evaluering af ny struktur og organisering på dagtilbudsområdet*. Viborg Kommune.

Væksthus for Ledelse (2007): *Ledelse af dagtilbud under forandring*. Væksthus for Ledelse.

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