

Områdelederen – en ny kommunal leder

Kurt Klaudi Klausen

Professor,
Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet
kkk@sam.sdu.dk

Dan Michael Nielsen

Ph.d.-stipendiat, cand.scient.pol.
Institut for Statskundskab,
Syddansk Universitet
dmn@sam.sdu.dk

Forskningsbaseret paper,
Det Danske Ledelsesakademi
Konference, 5.-6. december 2011
Behov for ny ledelse?

Foreløbigt udkast – må ikke citeres uden tilladelse fra forfatterne

Abstract

Dette paper analyserer resultaterne af en repræsentativ landsdækkende undersøgelse af decentrale ledere med henblik på at fastslå og forklare, hvorvidt en ny kategori af ledere, nemlig områdeledere, adskiller sig fra de institutionsledere der hidtil har befolket området. Karakteristika for områdeledere på daginstitutionsområdet, sammenlignes her med karakteristika for traditionel daginstitutionsledelse og for områdeledelse på pleje-/ældreområdet. Det konkluderes, at den nye ledelseskategori karakteriseres ved at have en mere professionaliseret tilgang til lederjobbet, end det der tidligere prægede ledelsen af området, men at der er et efterslæb på det pædagogiske område i sammenligning med pleje-/ældreområdet, og at dette bedst forklares gennem tre forhold: uddannelses-/professionsbaggrund, historie/kultur samt funktionelle/strukturelle forhold.

Indledning

Ledelse i den offentlige sektor har i de senere år fået langt mere opmærksomhed end tidligere. Dette gælder både i forskningen (se eksempelvis Klausen, 2001 eller Greve, 2011) og i den politiske verden hvor ét af de centrale elementer i såvel Strukturreformen som Kvalitetsreformen, var opprioriteringen af ledelse i den offentlige sektor.

Ét af argumenterne bag den stigende fokus på ledelse i det offentlige, er de udfordringer som den offentlige sektor står overfor i disse år. Dette paper fokuserer på ledelsen af kommunale institutioner og hvorvidt der er behov for en ny type ledelse af disse institutioner. Kommunerne er centrale i forhold til at levere den store serviceproduktion som den offentlige sektor samlet set leverer. I denne serviceproduktion står de kommunale decentrale institutioner (daginstitutioner, folkeskoler og ældre- og plejecentre) helt centralt. Gennem de senere år er flere af disse institutioners ledelsesform blevet ændret fra den traditionelle institutionsledelse, til nyere former for ledelse – heriblandt områdeledelse af flere institutioner.

Kommunerne er i disse år under pres fra flere sider. Dels under et pres i forhold til løsningen af hvad man kan kalde "velfærdsklemmen" (stigende udgiftspres koblet med vigende finansiering), dels i forhold til de generelle anslag mod den offentlige sektors legitimitet i forbindelse med serviceproduktionen (kritik af sundhedspleje og ældresektoren, folkeskolen, sagsbehandlingen m.m.). Herudover har kommunerne stadig en opgave i forhold til at levere de gevinster der blev lagt op til i forbindelse med gennemførelsen af Strukturreformen.

I et forsøg på at løse disse problemer, har kommunerne siden Strukturreformens gennemførelse været igennem tre bølger af forandringer (Nielsen, 2010; Christoffersen og Klausen, 2011). Hvor den første bølge af forandringer kan siges at være de ændringer, der skete i den umiddelbare forbindelse med selve gennemførelsen af reformen (sammenlægninger og integrationen af nye kommunale opgaver), kan man karakterisere kommunernes forsøg på at optimere de overordnede administrative strukturer, som forandringer i anden bølge. Første bølge af omorganisering skabte de nye kommuner, som havde fået tilført nye opgaver fra de gamle amter, og hvor mange var blevet til gennem fusionen af flere af de gamle kommuner. Første bølge var i vid udstrækning et *designfit*, hvor kommunerne så at sige måtte forhandle et kompromis på plads mellem det ønskelige og det mulige givet spillereglerne og tidsrammen. Anden bølge af omorganisering rummede derfor bl.a. udvalgssanering, reduktion i antallet af medlemmer af direktionerne og de øverste ledelseslag i forvaltningen, strømlining af centraladministrationen, recentralisering af decentraliserede opgaver, sammenlægning og nedlæggelse af institutioner samt etablering af distrikts- og områdeledelse.

I de to første bølger har de umiddelbare konsekvenser for kommunernes decentrale niveauer været sammenlægninger samt fremkomsten af nye organiseringsformer, såsom distrikts- eller områdeledelse (Christoffersen og Klausen, 2011). Mens disse to første bølger primært har fokuseret på de overordnede strukturer i kommunerne, bliver der i den tredje bølge i langt højere grad fokuseret på de decentrale niveauer i kommunerne. I lyset af det pres kommunerne er under, samt det fokus der i de kommende år vil være på kommunernes decentrale institutioner, er det derfor relevant at undersøge, hvorvidt lederne af disse nye

typer af organisationer, områdelederne, adskiller sig fra de traditionelle institutionsledere. Formålet med dette paper er dermed at undersøge, hvilke forskelle og ligheder der er mellem traditionelle institutionsleder og områdeledere på det samme velfærdsområde. Dette paper fokuserer endvidere primært på ledere på daginstitutionsområdet. Områdeledelse er primært udbredt på daginstitutionsområdet og ældre-/plejeområdet, jf. nedenfor, og vi tager i dette paper fat i de forskelle, der er mellem ledere af traditionelle daginstitutioner og ledere af områder indenfor daginstitutionsområdet. Når vi vælger at fokusere på daginstitutionsområdet skyldes det, at vi antager, at omorganiseringerne her rummer de største udfordringer i forhold til den hidtidige ledelsesforståelse blandt de decentrale ledere.

Områdelederne lader til at have andre funktionsopgaver end de traditionelle institutionsledere. Dermed adskiller de sig fra de traditionelle ledere, men det egentlige spørgsmål for dette paper knytter sig i højere grad til den selvopfattelse som lederne har: opfatter områdelederne deres egen ledelsessituation anderledes, og er deres selvopfattelse en anden, end hos de traditionelle institutionsledere?

For at undersøge disse forskelle har vi i her valgt at fokusere på et antal parametre, som vi finder relevante i forhold til at vurdere, hvorvidt der er reelle forskelle mellem de to typer af ledere. For det første undersøges det, hvorvidt områdelederne prioriterer deres rolle som leder anderledes end de traditionelle ledere. Er det eksempelvis sådan, at områdeledere prioriterer en anden type lederrolle, end de øvrige ledere? For det andet undersøges det, hvorvidt områdeledere kan betegnes som mere professionelle som ledere end de traditionelle ledere. Vi har tidligere udviklet en ny definition af ledelsesprofessionalisering (Klausen og Nielsen, 2011) og vi benytter i dette paper de enkelte professionaliseringsdimensioner til at undersøge, hvorvidt områdeledere kan siges at være mere professionelle som ledere end de traditionelle institutionsledere på området. For det tredje fokuserer vi på ledernes organisationsforståelse. Ét vigtigt parameter i en mere moderne ledelsesforståelse knytter sig til decentrale leders forståelse for, at de indgår i en større sammenhæng end blot den organisation de selv leder. Denne større forståelse kan betegnes som en forståelse for det store fællesskab (Klausen, 2001).

Endelig vil vi forsøge at diskutere forholdet mellem selvopfattelse og de strukturelle betingelser, der gør sig gældende for områdelederne. Betinges selvopfattelsen af, at områdelederen har fået nye opgaver som leder (er det struktur og jobindhold der betinger opfattelsen), eller skyldes selvopfattelsen at lederne i forvejen havde denne opfattelse (ligger det eksempelvis i selve rekrutteringen)? Disse kausalitetsspørgsmål vil blive diskuteret afslutningsvist.

Metode

Dette paper er baseret på to landsdækkende og repræsentative undersøgelser af kommunale decentrale ledere foretaget i henholdsvis 2004 og 2010. Undersøgelsen bygger på spørgeskemaundersøgelser blandt to typer af ledere i kommunerne. For det første undersøges traditionelle institutionsledere på de tre store kommunale serviceområder: daginstitutioner, folkeskoler og ældreområdet. I 2004-undersøgelsen deltog i alt 1.149 institutionsledere, mens 1.728 ledere deltog i 2010-undersøgelsen. For det andet blev der i 2010 ligeledes fokuseret på de nye kategorier af ledere, som er opstået (eller vokset i antal) i den mellemliggende periode. Denne nye kategori af ledere dækker blandt andet ledere af borgerservicecentre, jobcentre, familiecentre, og altså områdeledere på dagtilbuds- og ældre-/plejeområderne. I alt 454 af disse nye typer ledere deltog i 2010-undersøgelsen. Svarprocenterne i 2010-undersøgelsen var henholdsvis 60 pct. for de traditionelle institutionsledere, og 74 pct. for den nye gruppe af kommunale ledere. For en uddybning af metodeovervejelser vedr. undersøgelsen henvises til Klausen, Michelsen og Nielsen (2011a; 2011b).

På baggrund af antallet af respondenter, samt de høje svarprocenter, kan vi for det første tillade os at generalisere resultaterne af både 2004- og 2010-undersøgelserne, vi kan, for det andet, tillade os at sammenligne lederkategorierne indbyrdes i hver af de to undersøgelser, og endelig kan vi tillade os at sammenligne resultaterne over tid.

Baggrund for undersøgelsen

På dagtilbudsområdet har man typisk etableret nye ledelsesformer såsom distriktsledelse, områdeledelse, netværksledelse og delt ledelse. Før 2007 havde man kun få eksempler på, at kommuner havde organiseret sig med områdeledelse. Blandt de første kommuner der forsøgte sig med at lade nogle ledere være ansvarlige for indtil flere daginstitutioner i såkaldte områder var Horsens Kommune (Nørgaard, 2004). Der er i regi af Væksthus for Ledelse foretaget landsdækkende undersøgelser af kommunernes organisering på dagtilbudsområdet i 2006 og 2010. Som det ses af tabel 1, tegner der sig allerede i 2006 et billede af, at områdeledelse ser ud til at blive den nye dominerende måde at omorganisere sektoren på.

Tabel 1. Forventet udbredelse af ledelsesmodeller, Væksthus for Ledelse, 2006

	Kommuner der har besluttet at indføre modellen
Distriktsledelse	6%
Områdeledelse	43%
Tværgående samarbejde	14%
Samarbejde indenfor område	17%
Sammenlægning	37%
Fastholder traditionel struktur	31%
Andet	11%

Kilde: Væksthus for Ledelse, 2011

Note: Tallene summerer til mere end 100, da kommunerne har haft mulighed for at angive flere svar.

Begrundelsen for at indføre områdeledelse var ifølge undersøgelsen fra Væksthus for Ledelse typisk et ønske om at styrke ledelsen, herunder ikke mindst den strategiske ledelse, at sikre bedre ressourcudnyttelse, øge kvaliteten af udbuddene, samt sikre bedre tværgående integration og samarbejde både mellem institutionerne indbyrdes og mellem dem og PPR og skolerne. Billedet fra 2006 bekræftes af en tilsvarende undersøgelse foretaget af Væksthus for Ledelse i 2010, hvoraf man kan se hvad kommuner rent faktisk foretog sig. Her er billedet, jf. tabel 2, at kommunerne i meget høj grad har gennemført sammenlægninger af institutioner, samt indført områdeledelse. Samtidig viser denne undersøgelse imidlertid, at omkring 70 pct. af kommunerne stadig benytter traditionel institutionsledelse i en eller anden forstand (Væksthus for Ledelse, 2011: 6).

Tabel 2. Reel udbredelse af ledelsesmodeller, Væksthus for Ledelse, 2010

	Kommuner der har indført modellen
Sammenlagt institutionsledelse	56%
Netværksledelse	19%
Områdeledelse	51%
Distriktsledelse	19%

Kilde: Væksthus for Ledelse, 2011

Note: Tallene summerer til mere end 100, da kommunerne har haft mulighed for at angive flere svar.

De nye lederkategorier er ikke tidligere undersøgt nærmere. De fleste undersøgelser fokuserer på institutionsledelse, og det gælder også de større afhandlinger (Kofod, 2004; Møller, 2009). Først for nylig er der foretaget mere omfattende undersøgelser, som også inkluderer

områdeledere, eksempelvis BUPL's undersøgelse fra 2010 (Larsen m.fl., 2010) som dermed, som den eneste, supplerer vores egen undersøgelse.

Fremkomsten af disse nye organiseringsformer kan bedst forklares med kommunernes bestræbelser på at indløse forventningerne til Strukturreformen gennem redesign for opnåelse af nyt *designfit* (Christoffersen og Klausen, 2011). Ifølge Christoffersen og Klausen finder udbredelsen af områdeledelse sted som en del af det, der kan identificeres som anden bølge af omorganisering med og efter Strukturreformen.

Områdelederen har typisk på daginstitutionsområdet ansvaret for flere institutioner, som tidligere havde større autonomi, og hvor områdelederen så at sige har fået tildelt det overordnede og tværgående ledelsesansvar. Områdelederen karakteriseres dermed også af at skulle lede andre ledere. Det at etablere områdeledelse repræsenterer dermed en centralisering og områdelederen sidder – alt andet lige – typisk tættere på den centrale administration og topledelsen i kommunen. Dermed omdefineres også de decentrale bestyrelses og institutionslederes roller.

Når vi undersøger områdeledelse på dagtilbudsområdet bør vi sondre mellem områdeledere af institutioner og af dagplejen. Sidstnævnte er en funktion kommunerne har haft i adskillige år og som omfatter ledelsen af de mange såkaldte dagplejemødre, mens førstnævnte er den nye kategori. Vi har undersøgt begge, men refererer, hvor ikke andet er nævnt, kun til de nye områdeledere på daginstitutionsområdet.

I de efterfølgende afsnit vil vi forsøge at identificere, hvilke forskelle der eksisterer mellem områdelederne og de traditionelle institutionsledere på området. Det er imidlertid også interessant at undersøge hvilke demografiske forskelle, der kunne tænkes at eksistere mellem de to typer af ledere, idet forskelle i ledernes baggrund kunne tænkes at spille en rolle for den måde lederne opfatter deres ledessituation. Vores undersøgelser af de kommunale ledere viser, at de to typer af ledere i ekstrem høj grad er ens når det kommer til køn, alder og primær uddannelse. Såvel traditionelle institutionsledere, som områdeledere, er typisk kvinder (henholdsvis 85 og 86 pct.), og mellem 55 og 58 pct. er over 50 år. Endvidere kan vi se, at 98 pct. af begge grupper har en mellemlang uddannelse bag sig. På disse faktorer lader der derfor ikke til at være forskelle mellem de to typer af ledere. Se i øvrigt Klausen, Michelsen og Nielsen (2011a) for en uddybning af disse ligheder.

Opfattelsen af lederroller

Det første af de parametre vi vil undersøge knytter sig til ledernes opfattelse af, hvilke lederroller der skal prioriteres. Der har i meget klassisk ledelseslitteratur været fokuseret på de roller som lederen skal udfylde. En klassisk reference er her Mintzbergs (1973) klassifikation af ledelsesroller, mens det herhjemme nok er Erik Johnsens 27 lederroller, der er gennem en menneskealder har været den centrale reference (Johnsen 1975). Som lederroller ofte benyttes, skal samtlige roller ses som en integreret helhed, hvor udfyldelsen af alle roller, ses som en del af lederens samlede opgave. Det er imidlertid sådan, at den måde en leder vælger at prioritere de enkelte roller, vil kunne sige meget om den måde den enkelte leder opfatter sig selv og sin overordnede funktion som leder.

I denne undersøgelse (og i andre lignende undersøgelser) skelnes der mellem fire forskellige lederroller: faglig ledelse, personaleledelse, administrativ ledelse, og strategisk ledelse. Lederne er blevet bedt om at prioritere disse fire roller ud fra tre forskellige faktorer: den forventning de selv mener der stilles til dem; den tid de bruger på den enkelte opgave i praksis; og endelig den prioritering de helst selv så af de fire lederroller. Ved at sammenligne områdeledernes svar på disse spørgsmål med de traditionelle institutionslederes svar, kan vi få et førstehåndsindtryk af, hvorvidt de to typer af ledere adskiller sig fra hinanden.

Resultaterne viser, at områdelederne i høj grad adskiller sig fra institutionslederne på daginstitutionsområdet, når man ser på prioriteringen af de enkelte lederroller. Dette kommer særligt til udtryk i deres vurdering af betydningen af faglig ledelse og strategisk ledelse. Mens det for alle ledere gælder, at de benytter en stor del af deres tid på personaleledelse og ad-

ministrativ ledelse, og kan være begrænsede i deres muligheder for at praktisere strategisk ledelse, er det sådan, at institutionslederne både praktiserer mere faglig ledelse og mindre strategisk ledelse, og at de ønsker at praktisere mere faglig ledelse end strategisk ledelse. Omvendt forholder det sig med områdelederne, som har et markant ønske om at praktisere mere strategisk ledelse. Der lader altså til at være nogle forskelle mellem de to typer af ledere, når det kommer til prioriteringen af de enkelte lederroller. Man kan se de samlede tal i Klausen, Michelsen og Nielsen (2011b).

Denne konklusion støttes endvidere af ledernes opfattelse af deres egen identitet. Vi har direkte adspurgt lederne om deres egen identitetsopfattelse. Her blev lederne bedt om at vurdere deres egen identitetsopfattelse, hvor den faglige identitet kunne være den vigtigste, den "rene" ledelsesidentitet kunne være den vigtigste, eller de to kunne være lige vigtige. Tolkningen af dette spørgsmål knytter sig endnu en gang til den måde lederne opfatter sig selv. Sammenligningen kan ses i tabel 3.

Tabel 3. Sammenligning af lederidentiteten i de to grupper

	Traditionelle institutionsledere	Områdeledere
Min faglige identitet er vigtigst	4% (5%)	1%
Min identitet som leder er vigtigst	25% (16%)	50%
Min identitet som leder og min faglige identitet er lige vigtige	72% (79%)	49%

Note: Tallene i parentes angiver svarene i 2004-undersøgelsen

Vi kan med andre ord se, at der er sket en udvikling fra 2004 til 2010, hvor institutionslederne i lidt større udstrækning ser ud til at udvikle en mere ren lederidentitet, og at den nye lederkategori, områdelederen, ser ud til at være markant mere "ren" i sin lederidentitet.

BUPL har i deres undersøgelser af områdeledelse gennemført en række kvalitative interviews, herunder gruppeinterviews, som klart bestyrker det billede vi her tegner af, at områdelederne i vid udstrækning ser deres lederrolle, som et spørgsmål om at praktisere strategisk ledelse: *"Det ser altså ud til at strategisk ledelse på dette ledelsesniveau, fylder meget og at ledelsesudøvelsen af de andre ledelsesdiscipliner tænkes ind i en strategisk ramme. Som en leder udtrykker det: Strategisk ledelse er overordnet det hele"* (Larsen m.fl., 2010: 34).

Professionalisering af ledelse

Vi har tidligere omtalt muligheden for at udvikle en nyere og mere moderne forståelse af, hvad der kan karakterisere professionel ledelse, og har forsøgt at udvikle en definition af ledelse som en egentlig profession (Klausen og Nielsen, 2011). I professionssociologien kendetegnes professioner ofte som en gruppe med en formel træning eller et formelt uddannelsesforløb bag sig. Vi har imidlertid forsøgt at videreudvikle denne klassiske definition, så den på en bedre måde indfanger flere elementer i, hvad vi kalder "professionen ledelse". Vi anvender fem dimensioner for professionalisering af ledelse, hvilket fremgår af nedenstående tabel 4.

Tabel 4. Oversigt over professionaliseringen af områdeledere og traditionelle institutionsledere

	Traditionelle institutionsledere	Områdeledere
Ledererfaring	Har typisk en lang ledererfaring, men fra et begrænset antal institutioner	Har typisk længere ledelseserfaring og haft flere lederstillinger
Lederuddannelse	Har typisk gennemført kortere uddannelsesforløb, om end ca. 44 pct. har gennemført en diplomuddannelse	Flere har gennemført, eller er ved at gennemføre, længerevarende uddannelser, eksempelvis diplom i ledelse
Lederroller	Fokus på faglig ledelse, mindre på strategisk	Ønsker at praktisere mere strategisk ledelse og mindre faglig ledelse
Lederidentitet	Den faglige identitet er mindst lige så vigtig som professionel ledelsesidentitet	Mere "ren" selvopfattelse af lederidentiteten
Ledelsesforståelse	Fornuftig forståelse for det store fællesskab	En endnu bedre forståelse for det store fællesskab

Kilde: Resultaterne er uddybet i henholdsvis Klausen og Nielsen (2011) og Klausen, Michelsen og Nielsen (2011b).

Resultaterne i tabel 4 svarer til det billede der tegner sig af professionaliseringen af de centrale ledere, som vi har analyseret os frem til er steget fra 2004 og til 2010 (Klausen og Nielsen 2011), og hvor vi nu på de samme dimensioner må konstatere, at områdelederne i langt højere grad end institutionslederne tilhører de professionelle ledere, og minder om deres (sideordnede) ledere i skoler og i ældre-/plejesektoren.

Hvis vi sammenligner de tidlige erfaringer fra Horsens Kommune, som var den første kommune der indførte områdeledelse på dagtilbudsområdet, med de nye områdeledere, er det vores indtryk, at der er sket en markant udvikling over tid. Det billede der tegnes af evalueringen (Nørgaard, 2004) og af samtaler med de nye områdeledere i Horsens Kommune, tilbage i begyndelsen af 2000-tallet, præges af modstand fra institutionslederne og frustration blandt områdelederne som havde vanskeligt ved at identificere sig med og finde sig til rette i den nye ledelsesposition, som ledere af tidligere sideordnede kolleger. Det er på ingen måde det billede der tegnes i 2010, hvor områdelederne fremstår mere helstøbte og som nogle der selv har valgt at indtræde i den nye ledelsesfunktion. Dette understøtter vores forestilling om, at der er sket en udvikling over tid, præget af en professionalisering af lederne og af et generelt institutionelt *setup*, som gør arbejdet med de ledelsesformer legitimt.

Områdelederne har dermed foretaget det spring ind i professionaliseringen af ledelse, som langt hovedparten af den pædagogiske verden har været de mest tøvende overfor. Det er stadig sådan, at BUPL i sine publikationer på ledelsesområdet nærmest som en besværgelse hele tiden må understrege, at det drejer sig om pædagogisk ledelse (se Cecchin og Johansen (red.), 2008). Der har været en tradition for at betragte pædagogisk ledelse som en særlig afart af ledelse (jf. også Moos, 2003), men det er altså nu muligt at se brud med denne opfattelse. Jørn Møller (2007; 2009) har også i sine undersøgelser identificeret et vist skred i ledelsesopfattelsen blandt ledere af pædagogiske institutioner. Vi ser nu at dette skred er blevet endnu mere markant med de nye ledelsesfunktioner. Vi vender afslutningsvist tilbage til denne problemstilling.

Organisationsforståelsen

Den tredje dimension, der undersøges i dette paper, knytter sig til ledernes forståelse for den samlede organisation. Denne dimension handler i høj grad om, hvorvidt den enkelte leder har en forståelse for, at han/hun er en del af et samlet ledelsessystem i den pågældende kommune. Dimensionen handler derfor blandt andet om ledernes forståelse for det horisontale og vertikale ledelsessamarbejde, og er i vores undersøgelser målt som opfattelsen af samarbejde og konkurrence i kommunen, forventningen til helhedssyn og fælles udviklingsansvar, samt hvem lederne opfatter sig selv som repræsentanter for (Klausen og Nielsen, 2011).

Områdelederne har i lighed med institutionslederne i udpræget grad en opfattelse af, at de har et fælles ledelsesansvar for sammen med deres forvaltningschef at varetage kommunens samlede interesse på området. Der er åbenbart udviklet en ledelsesfilosofi og et ledelsesgrundlag som i dag gennemsyrrer alle kommunens ledelseslag og klart definerer god ledelse som et spørgsmål om at forstå og se sig selv som en del af noget, der er større end institutionen. Man kan også sige, at mål og midler er vent på en hensigtsmæssig måde, så lederne forstår, at deres ledelsesaktiviteter og medarbejdernes arbejde ikke er et formål i sig selv, men at de er til for at producere værdi for borgerne. Vores undersøgelse tegner herunder et klart billede af, at *vi-de* tænkningen mellem centralt og decentralt i kommunen for dette ledelseslag klart er afløst af en forståelse af, at de har et overordnet ledelsesansvar og skal kunne se det i et strategisk perspektiv, hvormed de bliver en del af et integreret lederskab, hvor deres opgave er at varetage kommunens og borgernes interesser, ved at lede på tværs og opad, samtidig med at de leder lederne nedadtil. De har dermed en forståelse af at være en del af det, man kan kalde for det store fællesskab (Klausen, 2001).

I den nedenstående tabel 5 kan man se en oversigt over de forskelle vi mener at kunne identificere mellem de traditionelle institutionsledere og områdelederne på daginstitutionsområdet. I det efterfølgende afsnit vil disse områdeledere blive sammenlignet med områdeledere på pleje-/ældreområdet.

Tabel 5. Oversigt over forskelle mellem områdeledere og traditionelle institutionsledere

	Traditionelle institutionsledere	Områdeledere
Lederroller	Prioriterer typisk faglig ledelse højere	Ønsker at praktisere mere strategisk ledelse og mindre faglig ledelse
Professionalisering	Er blevet mere professionaliserede over tid	Er generelt mere professionelle end traditionelle ledere
Organisationsforståelse	En fornuftig forståelse for det store fællesskab	En endnu bedre forståelse for det store fællesskab

Forskellige typer af områdeledere

Mens vi kan se af de ovenstående parametre, at områdelederne på daginstitutionsområdet adskiller sig fra de traditionelle institutionsledere på det samme område, lader der til at være et vist efterslæb i forhold til områdeledere i andre sektorer. I den samlede undersøgelse har vi ligeledes undersøgt områdeledere på pleje-/ældreområdet. Sammenlignes disse to typer af områdeledere ses det, at områdelederne på pleje-/ældreområdet har en markant anden selvopfattelse end områdelederne på daginstitutionsområdet. Dette ses eksempelvis i identitetsopfattelsen blandt lederne. Mens ca. 50 pct. af områdelederne på daginstitutionsområdet anser den "rene" lederidentitet for vigtigst, jf. tabel 3 ovenfor, er dette tal over 70 pct. på pleje-/ældreområdet. På dette område lader det til, at områdelederne i langt højere grad har taget de nyere og mere moderne ledelsesidealer til sig, og at der derfor er et efterslæb på tværs af de to sektorer.

Dette efterslæb kan eksempelvis forklares ved den primærfaglige uddannelse som langt hovedparten af lederne i de to sektorer har. Mens lederne på daginstitutionsområdet overvejende har en primærfaglig uddannelse som pædagog, er områdeledere på pleje-/ældreområdet oftest sygeplejersker. På sidstnævnte uddannelse indgår i modsætning til førstnævnte flere elementer af organisations- og ledelsesforståelse. Efterslæbet skal også forklares med historie og kultur, samt som en konsekvens af en funktionel sammenhæng. Historisk er ledende sygeplejersker, både på sundheds- og sygehusområdet i almindelighed og på ældreområdet, typisk indtrådt i en lederfunktion, hvor ledelse er blevet forstået med "stort L". Der er så at sige en kultur og tradition som gør ledelse acceptabel på en anden

måde end blandt pædagoger, som langt hen ad vejen har været fanget i en ledelsesfremmed kultur. Den funktionelle forklaring knytter sig til, at mens pædagogerne typisk har været ledere på deltid, af små institutioner med få medarbejdere, så har de ledende sygeplejersker typisk været fuldtidsledere af mange medarbejdere i store institutioner.

De uddannelsesmæssige, historisk/kulturelle og funktionelle forklaringer understøtter således hinanden i at definere hvad der anses for god ledelse i de to sektorer. Disse tre årsager kan bidrage til at forklare det forsinkede og mindre omfattende gennemslag af moderne ledelsesforestillinger blandt pædagogerne og i BUPL, som langt hen stadig lever med en virkelighedsopfattelse præget af den klassiske *primus-inter-pares* forestilling (Klausen 2001).

Diskussion: struktur eller person?

I en undersøgelse af denne art har de strukturelle forhold en stor betydning. Den strukturelle organisering, som lederne er en del af, kan i høj grad tænkes at påvirke den måde de opfatter deres ledelsessituation. Områdeledelse er en del af en nyere måde at tænke ledelse på i kommunerne og indebærer et bestemt strukturelt og funktionelt *setup*. I forhold til forståelsen af ledernes egne selvopfattelser, er det imidlertid nødvendigt at diskutere forholdet mellem disse strukturer (områdeledelse som strukturelt *setup*), og lederens egen selvopfattelse. Er det eksempelvis sådan, at lederens selvopfattelse er påvirket, eller måske endda bestemt, af de strukturer vedkommende arbejder under. Dette vil betyde, at det er strukturen (altså om der er tale om områdeledelse eller traditionel institutionsledelse), der afgør, om lederen har den ene eller den anden selvopfattelse. I meget af organisations- og ledelseslitteraturen er det en central antagelse, at formelle strukturer spiller en stor rolle for adfærden i organisationen og dermed også ledernes selvopfattelse. Vi kan derfor ikke udelukke, at strukturerne påvirker ledernes selvopfattelse.

Omvendt må vi også anerkende, at personen kan tænkes at påvirke strukturen – at ”pilen”, så at sige, vender den anden vej. Man kan forestille sig kommuner, hvor det strukturelle *setup* netop er skabt som følge af en bestemt type leder, og at man har indført områdeledelse, idet man har haft ledere der har været i stand til at gennemføre og håndtere områdeledelsen. Det er klart, at den første forklaring i den givne situation umiddelbart virker mest sandsynlig.

Der er imidlertid en tredje mulighed der bør overvejes, nemlig specifik rekruttering. I dette tilfælde vil kommunerne, efter beslutningen om indførelse af områdeledelse, specifikt udvælge og rekruttere ledere, der stemmer overens med en bestemt lederprofil, og som derfor vil have en bestemt selvopfattelse. Det overordnede billede, der tegner sig af områdelederne peger i retning af, at det er blandt de 10 pct. af daginstitutionslederne, som i vores 2004-undersøgelse mindede mest om skolelederne og lederne på pleje-/ældreområdet, at man har hentet de nye områdeledere. Nemlig blandt de ledere der var mest *karrieremindede* og ”professionelle” i deres ledelsesmæssige holdninger. De var dermed allerede inden de blev rekrutteret til områdeledere, i større udstrækning end deres sideordnede ledelseskolleger, i færd med at bevæge sig over i en større grad af ledelsesprofessionel orientering. På denne måde kan man sige, at områdelederne i høj grad er rekrutteret til at praktisere en anden type ledelse, og dermed oftere har en anden selvopfattelse end andre ledere.

I det videre arbejde i dette projekt vil vi blandt andet undersøge betydningen af forskellige strukturelle organiseringsformer og den påvirkning dette har af lederne og deres selvopfattelse.

Konklusion

I dette paper har vi undersøgt forskelle mellem traditionelle institutionsledere og områdeledere på daginstitutionsområdet, ud fra en betragtning om, at der i høj grad er behov for at overveje behovet for en ny ledelsesopfattelse i landets kommuner.

Områdeledelse er en forholdsvis ny form for ledelsesstruktur i landets kommuner, men er dog en organiseringsform, der har vokset betragteligt i omfang de senere år. Udbredelsen af områdeledelse skal blandt andet ses som et forsøg, fra kommunernes side, på at opnå et større *designfit*, i forhold til at levere Strukturreformens lovede gevinster.

I dette paper har vi undersøgt forskelle mellem de traditionelle institutionsledere og områdelederne ved hjælp af en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse blandt de decentrale kommunale ledere. Vi har valgt at fokusere undersøgelsen af forskellene på tre parametre. For det første har vi undersøgt hvorvidt områdelederne prioriterer andre lederroller end institutionslederne, hvor lederroller defineres som faglig ledelse, personaleledelse, administrativ ledelse og strategisk ledelse. For det andet har vi undersøgt forskelle i ledernes professionaliseringsgrad, målt på fem professionaliseringsdimensioner. Endelig har vi, for det tredje, undersøgt mulige forskelle i de to gruppers organisationsforståelse.

Resultaterne viser, at områdelederne på alle tre parametre adskiller sig fra de traditionelle institutionsledere, ved, at de lægger vægt på mere moderne lederroller, samt ved at være mere professionaliserede. Samlet set tegner der sig et billede af, at områdelederne har en væsentlig anderledes selvopfattelse end de traditionelle institutionsledere.

Resultaterne viser imidlertid også, at når områdeledere på daginstitutionsområdet sammenlignes med områdelederne på pleje-/ældreområdet, adskiller disse grupper sig også fra hinanden. Områdelederne fra pleje-/ældreområdet har, i endnu højere grad end lederne fra daginstitutionsområdet, taget de mere moderne ledelsesidealer til sig. Vi foreslår tre mulige forklaringer på disse forskelle mellem områdeledere på tværs af sektorerne. Den første forklaring knytter sig til en professions- og uddannelsesforklaring, hvor forskellene mellem de to sektorer skyldes den primærfaglige uddannelse som lederne har – hvor ledere af pleje-/ældreinstitutioner allerede på deres primære uddannelse har opnået en større organisations- og ledelsesforståelse.

Den anden forklaring knytter sig til de historiske eller kulturelle forhold, der gør sig gældende i de to sektorer, hvor det typisk har været mere passende at fungere som professionel leder (med de moderne ledelsesidealer) i den ene sektor, frem for den anden. Endelig kan forskellene mellem de to grupper af områdeledere forklares ud fra strukturelle eller funktionelle faktorer. Eksempelvis har områdeledere på daginstitutionsområdet typisk været ledere af mindre institutioner, mens der på pleje-/ældreområdet har været tale om langt større organisationer, hvor én af ledelsesopgaverne har været ledelsen af andre ledere. Det er vores overbevisning, at disse tre forklaringer understøtter hinanden, mens det videre arbejde i dette forskningsprojekt vil undersøge betydningen af hver forklaring.

For kommunerne kan disse resultater give anledning til diskussion af flere forhold. På den ene side bør man diskutere størrelsen af kommunens institutioner. Vi kan se af vores undersøgelser, at størrelsen på institutionerne lader til at have en indflydelse på ledernes selvopfattelse af deres ledelsessituation. Derfor bør man overveje betydningen af institutionernes størrelse, såfremt man ønsker en anden type leder i kommunen. På den anden side bør man overveje den investering man laver i ledernes kompetenceudvikling. Vi kan se af undersøgelsen, at kompetenceudvikling, og især lederuddannelse, har en stor indflydelse på ledernes forståelse af deres rolle i den samlede organisation. Endelig bør kommunerne overveje hvilket ledelsesmæssigt råderum man giver lederne i kommunen. Som dette paper har vist, spiller de strukturelle og funktionelle forhold en stor andel i forklaringen af ledernes selvopfattelse og dermed også den måde de selv leder deres organisationer.

Referencer:

Cecchin, Daniela og Mikael Wennerberg Johansen red (2008): *Pædagogfaglig ledelse. Om ledelse af pædagogiske institutioner*, København: BUPL.

Christoffersen, Henrik og Kurt Klaudi Klausen (2011): *Den danske kommune konstruktion. Kommunedannelsen med og efter Strukturreformen*, Odense: Syddansk Universitetsforlag.

Johnsen, Erik (1975): *Teorien om ledelse*, København: Nyt Nordisk Forlag

Greve, Carsten (2011): "Ledelsesteori", i Berg-Sørensen, Anders, Caroline Howard Grøn og Hanne Foss Hansen (2011) (red.). *Organiseringen af den offentlige sektor. Grundbog i offentlig forvaltning*, København: Hans Reitzels Forlag.

Klausen, Kurt Klaudi (2001): *Skulle det være noget særligt? Organisation og ledelse i det offentlige*, København: Børsens Forlag.

Klausen, Kurt Klaudi og Johannes Michelsen (2004): *Institutionslederen – en undersøgelse af vilkår for ledelse i kommunale institutioner*, København. Lederne.

Klausen, Kurt Klaudi og Dan Michael Nielsen (2011): "Før og efter Strukturreformen: professionalisering af kommunal institutionsledelse", *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 76(3), pp. 7-20.

Klausen, Kurt Klaudi, Johannes Michelsen og Dan Michael Nielsen (2011a): *Den decentrale leder. En undersøgelse af vilkårene for ledelse i kommunernes decentrale serviceinstitutioner*, København: Lederne.

Klausen, Kurt Klaudi, Johannes Michelsen og Dan Michael Nielsen (2011b): "Kommunal ledelse på det decentrale niveau. Spørgeskemaundersøgelse til traditionelle institutionsledere og nyere typer af ledelse", Odense: *Kommunalpolitiske Studier*, nr 29/2011.

Kofod, Klaus Kasper (2004): *På sporet af ledelse – ledelse i spor – En analyse af ledelse i socialpædagogiske institutioner*, Ph.d.-afhandling, Danmarks Pædagogiske Universitet.

Larsen, Signe Brinkler, Daniela Cecchin, Marie Lørring Dahl og Mikael Wennerberg Johansen (2010): *Ledelse af pædagogiske ledere. En undersøgelse af ledere af pædagogfaglige ledere i pædagogiske institutioner*, København: BUPL.

Mintzberg, Henry (1973): *The Nature of Managerial Work*. New York: Harper & Row.

Moos, Lejf (2003): *Pædagogisk ledelse. Om ledelsesopgaven og relationerne i uddannelsesinstitutioner*, København: Børsens Forlag.

Møller, Jørn Kjølseth (2007): "Ledelse af dagtilbud under forandring – fra professionsstyre til professionel ledelse", *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 71(4), pp. 187-195.

Møller, Jørn Kjølseth (2009): *Lederroller og lederidentitet i dagtilbud under forandring – identitetsdannelse og identitetsledelse i daginstitutioner på 0 til 6 års området*, Ph.d.-afhandling, Roskilde Universitet.

Nielsen, Dan Michael (2010): "Danske kommuners administrative reorganiseringer - udviklingen i de administrative strukturer i årene efter Strukturreformen", *Ledelse & Erhvervsøkonomi*, 75(4), pp. 25-36.

Nørgaard, Dorthe (2004): *Forsøg med ny ledelsesstruktur på daginstitutionsområdet. Midtvejsevaluering*, Horsens: Børne- og Ungeforvaltningen.

Væksthus for Ledelse (2007): *Ledelse af dagtilbud under forandring – en undersøgelse af ledelsesstruktur og lederfaglighed på dagtilbudsområdet*, København: Væksthus for Ledelse.

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