



# FAGLIG BÆREDYGTIGHED OG PÆDAGOGISK LEDELSE

FØRSTE DELRAPPORT

CVU STORKØBENHAVN

FEBRUAR 2004

MAI-BRITT HERLØV PETERSEN



**CVU Storkøbenhavn**

CVU STORKS SKRIFTSERIE NR. 2

Første delrapport

# FAGLIG BÆREDYGTIGHED og PÆDAGOGISK LEDELSE

En organisationsundersøgelse af hvordan faglig ledelse på de pædagogiske områder udvikler sig i forbindelse med ændringerne i strukturen og styrelsesformen i Bornholms Regionskommune

Af Mai-Britt Herløv Petersen

CVU Storkøbenhavn

2004

# Indhold

<b>Kapitel 1 Indledning</b>	<b>3</b>
1.1 Præsentation af projektet og dets problemstillinger	4
1.2 Undersøgelsesdesignet	6
<b>Kapitel 2 Faglig bæredygtighed og pædagogisk ledelse</b>	<b>9</b>
2.1 Faglig bæredygtighed	10
2.2 Pædagogisk ledelse	12
<b>Kapitel 3 Sammenlægningsprocessen og Regionskommunens organisationsmodel</b>	<b>16</b>
3.1 En ø, en kommune	16
3.1.1 Politikområder	18
3.1.2 Direktionen	18
3.1.3 Fagsekretariatene	19
3.1.4 Fagrådene	20
3.1.5 Virksomhederne	20
3.1.6 Virksomhedslederne	21
3.2 Politik og Professionalisme	21
3.3 Fusionsprocessen i et makroorganisatorisk perspektiv	23
3.4 Fra institution til organisation og virksomhed	26
<b>Kapitel 4 Strukturforandringens betydning for de pædagogiske områder i forhold til Fagsekretariatene</b>	<b>31</b>
4.1 Fagsekretariatet for Børn og skole	32
4.2 Fagsekretariatet for Ældre- og Handicap-området	34
4.3 Fusionsprocessen i et mikroorganisatorisk perspektiv	37
<b>Kapitel 5 Organisations- og kompetence-udvikling af de pædagogiske virksomheder</b>	<b>42</b>
5.1 Virksomheder inden for dagpasningsområdet	42
5.2 Virksomheder inden for det pædagogiske døgnområde	45

5.3 Ledelsesområder i den pædagogiske virksomhed	46
5.4 Tremasteren	50
5.5 Familiecentervirksomheden	52
5.6 Videnssamfundet og ændrede kompetencekrav	54
5.7 Ledelses- og organisationsformer i de pædagogiske virksomheder	59

<b>Kapitel 6 Sammenfatning</b>	<b>63</b>
--------------------------------	-----------

<b>Referencer</b>	<b>65</b>
-------------------	-----------

Bilag 1: **Organisationsdiagram for Bornholms Regionskommune**

Bilag 2: **Ordning af politiske udvalg, politikområder og virksomheder**

Bilag 3: **Interviewguide**

# kapitel 1

## Indledning

---

I flere kommuner og amtskommuner gennemgår de pædagogiske institutioner i disse år strukturændringer, hvor mindre enheder sammenlægges til større. Når denne tendens sammenholdes med New Public Management, dvs. en markedsførelse af den offentlige sektor, øger det fokus på faglighed og professionalisme i forhold til det pædagogiske arbejde. De pædagogiske institutioner står dermed overfor en organisatorisk og ledelsesmæssig udfordring. På de pædagogiske områder har der gennem årtier været tradition for medarbejdernes eget ansvar for tilrettelæggelsen af arbejdet i form af selvforvaltning og kollektiv ledelse. Op gennem 1990'erne blev denne ledelsesform afløst af en styringsform med brugerbestyrelser, og hvor det i stigende grad var forventningen, at den enkelte institutionsleder skulle træde i karakter som synlig leder med ansvar for hele den ledelsesmæssige opgave: pædagogisk ledelse, personaleledelse og den administrative ledelse.

I takt med at kommuner og amtskommuner ønsker at sammenlægge de pædagogiske institutioner og lade virksomhedsplaner afløse af egentlig kontraktstyring, vil der også opstå forskellige løsningsmodeller til at tackle den organisatoriske og ledelsesmæssige udfordring i forhold til de faglige opgaver på de pædagogiske områder. På de centrale niveauer vil det fx kunne ske i form af faglige sekretariater, og i forhold til de decentrale institutioner arbejdes der flere steder med forskellige modeller som områdeledelse, fællesledelse og sammenlægning af institutioner m.v. På medarbejderniveauet vil selvledelse og selvstyrende grupper være en organisations- og ledelsesform, man kan forestille sig, der vil vinde udbredelse, og som på flere måder ligger i naturlig forlængelse af den tradition, som det pædagogiske arbejde tidligere var organiseret under.

De pædagogiske områder vil i de kommende år blive udsat for et stort pres for at udnytte mere komplekse organisations- og ledelsesmodeller, hvor målet med disse ændringer vil være at øge den faglige kvalitet af arbejdet. Det er rapportens ærinde at sætte fokus på denne problemstilling ved at inddrage en analyse af organisations- og ledelsesformerne på de

pædagogiske områder i forbindelse med etableringen af Bornholms Regionskommune.

Analysen af undersøgelsens genstandsfelt vil være bundet op i et spændingsfelt mellem: Den tiltagende markedsgørelse af den offentlige sektor og kravet om kompetenceudvikling på den ene side og krav om pædagogiske ledelse og organisering i fagligt bæredygtige miljøer på den anden side.

Betegnelserne institution, organisation og virksomhed bruges ofte som synonyme indenfor de pædagogiske områder. For ikke at forvirre begreberne for meget i denne rapport, har jeg forsøgt en konsekvent anvendelse af begrebet ”den pædagogiske virksomhed” som værende lig med den pædagogiske institution. Dette skyldes først og fremmest, at det er begrebet ”virksomhed”, man har valgt som betegnelse for samtlige decentrale organisationer på Bornholm. Forholdet mellem begreberne institution, organisation og virksomhed bliver diskuteret nærmere i et af rapportens afsnit.

Projektet er gennemført med støtte fra SL's og BUPL's Udviklings- og forskningsfond og udarbejdet og gennemført af lektor Mai-Britt Herløv Petersen ansat ved Videnscenter for Ledelses- og Professionsudvikling, CVU Storkøbenhavn.

## 1.1 Præsentation af projektet og dets problemstillinger

Den 1. januar 2003 blev der dannet en ny administrativ og politisk struktur på Bornholm, da fem primærkommuner og en amtskommune blev sammenlagt til en stor regionskommune. På Bornholm har argumenterne for en sammenlægning i stor udstrækning handlet om at skabe faglig bæredygtighed i opgaveløsningen, og argumenter imod har i højere grad handlet om den fysiske afstand til administration og sagsbehandling (Udbudsnotat, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2002). Hensigten med dette projekt er at undersøge, hvordan man har virkeliggjort intentionen om faglig bæredygtighed som primært omdrejningspunkt i forbindelse med de strukturændringer, der er sket på Bornholm, hvor alle offentlige institutioner og organisationer er blevet til selvstændige virksomheder med aftalestyring (kontraktstyring)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *Aftalestyring og kontraktstyring bruges ofte nærmest som synonyme. På Bornholm har man valgt at benytte begrebet*

Projektets fokus er virksomhederne på de pædagogiske områder, det vil sige daginstitutionsområdet og det socialpædagogiske område. Undersøgelsen vil først og fremmest dreje sig om udviklingen af den pædagogiske ledelse og dermed den pædagogiske faglighed set i lyset af den gennemførte kommunale strukturændring.

Formålet med undersøgelsen er en analyse og erfaringsopsamling omkring tre hovedpunkter:

- Samspelet mellem de forskellige organisationsniveauer m.h.p. kompetenceudvikling og faglig bæredygtighed på de pædagogiske områder i den nye organisationsmodel for Regionskommunen.
- Udviklingen af nye ledelsesformer, herunder bl.a. organisering af selvstyrende grupper i de pædagogiske virksomheder, hvor der er sket en sammenlægning af flere mindre institutioner eller enheder under en fælles ledelse.
- Virksomheds- og aftalemodellens hhv. fremmende eller hæmmende virkning på den faglige udvikling i forhold til de pædagogiske virksomheder i Regionskommunen.

Projektet er delt i to – en organisationsanalyse og en funktionsanalyse. Temaet for organisationsanalysen er en beskrivelse af omlægningsprocessen i forbindelse med den kommunale strukturændring særlig set i relation til de pædagogiske områder, og temaet for funktionsanalysen er funktionaliteten i den nye struktur.

Denne første delrapport omhandler organisationsanalysen. Den er udarbejdet på baggrund af en række beskrivelser af den organisationsmodel, som nu opbygges på Bornholm på det centrale niveau i Regionskommunen. Analysen har det pædagogiske felt som fokusområde. Rapporten indeholder også en analyse af nogle af de organisationsmodeller, som er bygget op omkring de pædagogiske virksomheder, der indgår i undersøgelsen.

Den anden delrapport vil omhandle erfaringerne med organisationsmodellen dels på det centrale niveau og dels i forhold til de decentrale pædagogiske virksomheder. Resultaterne fra

---

*aftalestyring for at understrege, at de aftaler, der indgås mellem Regionsrådet og virksomhedslederne, bygger på en gensidig dialog.*

organisationsanalysen vil blive brugt som udgangspunkt for funktionsanalysen. Der vil særligt blive sat fokus på, hvordan medarbejderne i de pædagogiske virksomheder konkret oplever ændringerne, og hvordan forholdet mellem vision og handling viser sig i den pædagogiske praksis og arbejdsform.

## 1.2 Undersøgellesdesignet

Projektet om faglig bæredygtighed og pædagogisk ledelse på Bornholm er med hensyn til empiriindsamlingen opdelt i faser. Den første fase forløb fra forsommeren 2003 til efteråret 2003 og indeholder en beskrivelse og analyse af organisationsmodellen. Den anden fase vil foregå i forsommeren 2004 og har en funktionsanalyse af organisationsmodellen som genstand. Undersøgellesdesignet er valgt således, at der kommer opmærksomhed på både organisationsformens og forandringsprocessens betydning for udvikling af nye ledelsesformer og faglig bæredygtighed på de pædagogiske områder.

Til denne rapport om organisationsmodellen har jeg indsamlet og bearbejdet skriftlig information om Bornholms Regionskommune, som har været tilgængelig på Regionskommunens hjemmeside. Desuden har Christoffersen, Klausen og Lundtorp's (2003) rapport fra Amternes og Kommunernes Forskningsinstitut indgået som en væsentlig kilde for at kunne skitsere og analysere Regionskommunes organisationsmodel set i relation til de pædagogiske områder. Der er foretaget i alt fem enkeltinterviews med: direktøren for fagsekretariatet Børn og skole, tre virksomhedsledere af hhv. dag- og døgninstitutioner og en pædagogisk leder fra daginstitutionsområdet. Der er gennemført i alt fire gruppeinterviews: to gruppeinterviews med pædagogiske fagkonsulenter og en afdelingsleder i fagsekretariatene, et gruppeinterview med en faglige sekretær fra BUPL og formanden for SL på Bornholm samt et gruppeinterview med en virksomhedsleder og souschef fra det socialpædagogiske område.

Der er ikke i denne del af undersøgelsen gennemført interviews med medarbejdergrupper på de pædagogiske virksomheder. Det er således alene organisationsfolkene fra BUPL og SL på Bornholm, der repræsenterer medarbejderniveauet. Dette er valgt, fordi denne delundersøgelse har analyse af organisationsmodellen som omdrejningspunkt. I forbindelse med gennemførelsen af de 9 interviews er der benyttet en interviewguide med en stikordsangivelse



af de emner, der skulle belyses (se bilag 3). Interviewene er gennemført på deltageres arbejdspladser, og er optaget på bånd. I et enkelt tilfælde dog kun nedskrevet i hånden og efterfølgende godkendt af deltagerne.

De faglige sekretærer fra BUPL og formanden for SL på Bornholm har hjulpet med at udpege mulige informanter ud fra mit ønske om at lave en undersøgelse, der dækkede både dag- og døgnområderne. Jeg ønskede, at interviewe virksomhedsledere fra to områder:

1. Pædagogiske virksomheder med traditionelle organisations- og ledelsesformer, der var mindre berørt af strukturforandringerne
2. Pædagogiske virksomheder, hvor etablering og organisering kunne være berørt af kommunesammenlægningen og/eller som bevidst arbejdede med udvikling af de traditionelle udviklings- og organisationsformer i forhold til det pædagogiske arbejde.

Inden jeg henvendte mig til de personer, der deltog i interviewene, fremsendte jeg projektansøgningen til SL's og BUPL's Udviklings- og forskningsfond til hver enkelt. Dermed fik deltagerne mulighed for at orientere sig om, hvad projektet gik ud på, så de på denne baggrund kunne tage stilling til, om de ønskede at medvirke. Alle, jeg henvendte mig til, har været positive og interesseret i at deltage og været engageret i at fortælle, hvordan ændringerne har påvirket deres arbejde på godt og ondt.

Alle interviewpersonerne er garanteret anonymitet, hvilket betyder, at der ikke optræder personlige referencer i rapporten. Imidlertid er Bornholm et relativt lille samfund, hvilket betyder, at de personer og virksomheder, der indgår i undersøgelsen, let vil kunne genkendes også selv om identiteten er forsøgt sløret. Derfor har alle fået rapporten til gennemlæsning og kommentering inden offentliggørelsen.

Hovedparten af interviewene er gennemført i juni 2003 og resten i august 2003 dvs. godt 1/2 år efter kommunesammenlægningen. Det præger naturligvis oplevelsen af processen på dette tidspunkt. Undersøgelsens resultater er ikke repræsentative for alle de pædagogiske virksomheder på Bornholm, da kun et lille udsnit har deltaget. Undersøgelsen er først og fremmest med til at give et øjebliksbillede af oplevelserne af en forandringsproces samt af udviklingstendenser i forhold til ledelse og organisering og faglig pædagogisk udvikling i øvrigt, som også aktuelt forekommer i det øvrige Danmark. Undersøgelsen kan derfor være med til

vise nogle af de problemstillinger, der knytter sig til en omfattende organisationsforandring.

## kapitel 2

# Faglig bæredygtighed og pædagogisk ledelse

---

Der er to begreber, som er centrale i denne undersøgelse: *Faglig bæredygtighed* og *pædagogisk ledelse*. Begreberne bliver i dette kapitel kort beskrevet og defineret. I den videre analyse vil disse to begreber indgå som væsentlige elementer. Når disse to begreber kædes sammen, er det ud fra antagelsen om, at en ændret ledelses- og styringsform i forhold til de pædagogiske virksomheder meget vel kan betyde en styrkelse af den faglige bæredygtighed på området. Dette kan fx ske gennem løsninger, hvor mindre enheder og/eller virksomheder på et område lægges sammen, således, at der skabes større faglige og tværfaglige miljøer, hvor gensidig dialog om og refleksion over praksisudøvelser vil kunne give mulighed for, at kvaliteten i opgaveløsningen forbedres, og dermed fører til mere kvalificerede ydelser til kommunens borgere. Det faglige kvalitetsløft kan yderligere underbygges, hvis man fokuserer på medarbejdernes egne læreprocesser og kompetenceudvikling som et væsentligt element i den gensidige faglige sparring. Det kan bl.a. ske ved at udvikle virksomhedernes interne organisationsstruktur fx gennem dannelse af faglige teams og arbejdsgrupper, der kan være med til at understøtte medarbejdernes selvledelseskompetence og arbejde i selvstyrende faglige grupper. Men også et bevidst arbejde med professionel og faglig udvikling horisontalt, dvs. på tværs af virksomhederne både på ledelses- og medarbejderniveauerne, og vertikalt mellem fagsekretariatene<sup>2</sup> og virksomhederne vil kunne virke fremmende på kvaliteten af den pædagogiske faglighed og opgaveløsning. Ved at styrke og understøtte den pædagogiske faglighed på de forskellige organisatoriske niveauer, herunder ikke mindst samspillet mellem disse niveauer, vil man have mulighed for at støtte en kvalitetsudvikling af de serviceydelser, som de pædagogiske virksomheder yder og samtidig befæste en professionel pædagogisk profil.

---

<sup>2</sup> For en nærmere beskrivelse af fagsekretariatene og organisationsmodellen for Regionskommunen på Bornholm henvises til kapitel 3 samt bilag 1 og 2.

## 2.1 Faglig bæredygtighed

En af de intentioner, der blev udtrykt i forbindelse med sammenlægningen af kommunerne på Bornholm, var ønsket om faglig bæredygtighed.

**”På Bornholm har argumenterne for en sammenlægning i stor udstrækning handlet om at skabe faglig bæredygtighed i opgaveløsningen. Argumenterne imod har i højere grad handlet om den fysiske afstand til administrationen og sagsbehandlerne, end det har handlet om politisk nærhed (Kjær, 2002). Det er således ikke de traditionelle argumenter om økonomisk stordriftsfordele over for tabet af demokrati, der har været de mest fremtrædende i den bornholmske debat” (Udbudsnotat, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, 2003, s.2)**

Iflg. Christoffersen (2003) kan en kommunesammenlægning føre til en øget velfærd til borgerne ad to veje. Dels kan en større volumen udnyttes til at styrke økonomisk bæredygtighed (produktionseffektivitet) i forhold til udnyttelse af stordriftsfordele og økonomistyring. Dels kan der være tale om styrkelse af politisk eller faglig bæredygtighed (allokativ effektivitet) gennem kvalitetsforbedringer som følge af velfærdsforøgende politiske forbedringer og bedre faglighed i opgaveløsningen.

Der er naturligvis en vis sammenhæng mellem økonomisk og faglig bæredygtighed, men ikke nødvendigvis umiddelbart i forhold til de pædagogiske virksomheder. Effekten af en forebyggende indsats vil oftest først vise sig efter nogle år og fx kunne mærkes på budgettet i form af mindre personaleforbrug, eller det kan vise sig, at en generel højnelse af uddannelse, viden og kompetence hos befolkningen som helhed kan resultere i højere indtægter, fordi det generelt går bedre i lokalsamfundet. Dette er så også med til at styrke Regionskommunes økonomi.

Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003) konstaterer i deres rapport, at de tidligere små kommuner på Bornholm ikke i alle henseender var i stand til at levere en service til borgerne, der levede op til minimumsstandarderne i lovgivningen. En del af gevinsten ved en kommunesammenlægning på Bornholm synes derfor i første omgang at være et løft i servicekvaliteten, således at velfærdssamfundets normer for service til borgerne respekteres. Gevinsten vil derimod i mindre grad tage form af reducerede udgifter og øgede indtægter på

det kommunale budget. Det antages derfor, at den største umiddelbare gevinst vil kunne hentes i den faglige bæredygtighed i form af en højere kvalitet i opgaveløsningen.

I forhold til dette projekt med fokus på de pædagogiske områder skal begrebet faglig bæredygtighed forstås på følgende måde:

**Et fagligt miljø, der har en størrelse og sammenhæng, der gør deltagerne i stand til fagligt at kunne tilfredsstille en mangfoldighed af krav og forventninger fra forskellige interessenter – internt og eksternt i organisationen.**

Forskellige interessenter stiller forskellige og ofte modsatrettede krav. At kunne matche denne kompleksitet må være grundlæggende, når man taler om faglig bæredygtighed i offentlige decentrale organisationer som de pædagogiske institutioner. Fx stiller det politiske system krav om effektivitet og kvalitet i serviceydelserne, brugerne stiller krav om, at deres individuelle behov og ønsker tilgodeses, og personalet stiller fx krav om attraktive arbejdspladser med mulighed for faglig innovation og personlig udvikling. Disse krav kan være vanskelige at forene. Tolkningen af, hvordan opgaven i de pædagogiske virksomheder skal løses, kan dermed opleves meget forskelligt afhængig af perspektivet og det organisatoriske niveau problemstillingerne iagttages fra<sup>3</sup>.

Set samlet i forhold til de pædagogiske virksomheder må et centralt mål være at skabe mulighed for at opnå høj faglig kvalitet i opgaveløsningen i forhold til de ydelser, der skal leveres til borgerne, og et afgørende middel må være muligheden for at udvikle intern viden og erfaring gennem vidensdeling mellem faggrupper, der kan styrke det pædagogiske personales faglige udvikling og kompetencer. På den ene side må de faglige miljøer have en størrelse så forskellige synspunkter mødes og udfordres, og på den anden side må de enheder, grupper og/eller teams, der etableres ikke være større end, at sammenhænge kan overskues i forhold til den opgave, der skal løses.

Udviklingen af faglig bæredygtighed fordrer derfor:

---

<sup>3</sup> *Beskrivelse af de forskellige og modsatrettede krav er i en vis grad set ud fra en idealforestilling. Mange politikere er først og fremmest interesseret i brugertilfredshed, der kan sidestilles med vælgertilfredshed, og personalet stiller nok krav om faglig innovation og personlig udvikling, men også om en overkommelig arbejdsbyrde.*

- At der etableres faglige enheder, der har en størrelse, der kan matche en kvalitetsudvikling for området, herunder også mulighed for specialisering.
- At professionalismisme i opgaveløsningen kommer i centrum.
- At der etableres kompetenceudviklende miljøer med vidensdeling for alle medarbejdergrupper både horisontalt og vertikalt i organisationssystemet.
- At den traditionelle ledelsesrolle ændres i retning af 2. ordens ledelse, dvs. ledelse af andres dvs. medarbejdernes egne ledelsesprocesser.

## 2.2 Pædagogisk ledelse

I forlængelse af at moderniseringen af den offentlige sektor<sup>4</sup> er slået igennem i kommunerne, har ledelse og styring af de pædagogiske virksomheder også skiftet karakter. Lederne af de pædagogiske virksomheder må i stigende grad overtage administrative og koordinerende opgaver i forhold til egen virksomhed og virksomhedstype (pædagogiske institutioner) fx i form af områdeledelse, teamledelse m.v., men også i forhold til kommunens øvrige ledergrupper. Dermed ”tvinges” lederne til at se de opgaver, som den enkelte pædagogiske virksomhed løser i en større sammenhæng.

Begrebet pædagogisk ledelse kan forstås på flere måder, et forhold der også har betydning, når ledelsesbegrebet kædes sammen med faglig bæredygtighed. Pædagogisk ledelse kan betragtes som ledelse af en pædagogisk virksomhed, og hermed som noget der i princippet ligner ledelse af al anden virksomhed. Her ses ledelse som en kontekstfri (ledelses)form, som overser de specifikke kvalitetsproblemer, der eksisterer indenfor de pædagogiske områder (F. Andersen og U. Andersen, 2001). Denne ledelsestænkning er forstærket i New Public Management, hvor en tendens til ensliggørelse af de offentlige organisationer slår igennem, dvs. at de pædagogiske virksomheder ikke ses som forskellig fra andre offentlige virksomheder. Lederne skal først og fremmest være loyale overfor deres foresatte. Det er alene virksomhedens fremgang og resultater, der styrer ledelsen, som derfor tillægges magt og indflydelse.

Lejf Moos (2003) gør i sin definition af pædagogisk ledelse op med denne forståelse, idet

---

<sup>4</sup> Modernisering af den offentlige sektor skal her sættes lig med New Public Management se også afsnit 3.4.

han anfører at ledelse af pædagogisk virksomhed i Danmark har en moralsk og dannelsesmæssig opgave, der gør pædagogiske virksomheder forskellige fra andre offentlige virksomheder. Dette gælder også for fx daginstitutioner, hvor der i Lov om Social Service (LBK nr 764 af 26/08/2003) i kapitel 4, § 8 i formålet om Dagtilbud til børn står:

**Stk. 2. Dagtilbudene skal i samarbejde med forældrene give børn omsorg og støtte det enkelte barns tilegnelse og udvikling af sociale og almene færdigheder med henblik på at styrke det enkelte barns alsidige udvikling og selvværd og at bidrage til, at børn får en god og tryk opvækst.**

**Stk. 3. Dagtilbudene skal give muligheder for oplevelser og aktiviteter, der bidrager til at stimulere barnets fantasi, kreativitet og sproglige udvikling, samt give barnet rum til at lege og lære og til fysisk udfoldelse, samvær og mulighed for udforskning af omgivelserne.**

**Stk. 4. Dagtilbudene skal give børn mulighed for medbestemmelse og medansvar og som led heri bidrage til at udvikle børns selvstændighed og evner til at indgå i forpligtende fællesskaber.**

**Stk. 5. Dagtilbudene skal medvirke til at give børn forståelse for kulturelle værdier og for samspillet med naturen.**

Jævnfør dette formål har de pædagogiske virksomheder i Danmark altså en dannelsesopgave, som er argumenteret ud fra et humanistisk og demokratisk rettighedsperspektiv, der gør pædagogiske virksomheder med dagtilbud for børn til dannelsesorganisationer til forskel fra serviceorganisationer. De pædagogiske virksomheder skal både styrke det enkelte barns personlige udvikling og børnenes kompetence til at indgå aktivt i forpligtende fællesskaber i et demokratisk samfund.

Pædagogisk ledelse kan også ses som en særlig ledelsesform, hvor der fokuseres på relationer, kommunikation, differentiering og læring i ledelse af virksomheder fra mange forskellige områder både indenfor den private og offentlige sektor (Danelund og Jørgensen, 2003). Denne forståelse af pædagogisk ledelse ser ledelsesformen som uafhængig af den opgave, der løses eller de varer, der produceres. Moos (2003) peger her på, at den grundlæggende forskel på pædagogiske virksomheder og virksomheder i almindelighed er, at de førstnævnte ikke frit kan vælge ledelsesform, da ledelsesstilen må passe til og underbygge virksomhedens dannelsesopgaver i forhold til dannelse, læring og socialisering.

Kvaliteten af den pædagogiske ydelse er afhængig af, hvordan den leveres i modsætning til

en serviceydelse i fx den kommunale skatteafdeling eller på biblioteket (selvom tiltalefomer og omgangstone naturligvis også her spiller ind i forhold til både produktiviteten og det psykiske arbejdsmiljø). I den pædagogiske organisation er de menneskelige relationer centrale, da den pædagogiske ydelse og dannelsesopgave kun kan lykkes i et samarbejde mellem medarbejderne og børnene/brugerne.

Projektet på Bornholm har imidlertid skærpet min opmærksomhed i forhold til at forstå *pædagogisk ledelse som faglig ledelse, der kan opdeles i flere ordener*. Faglig ledelse af 1. orden handler om medarbejdernes egne ledelsesprocesser i forhold til tilrettelæggelse og organisering af deres eget arbejde direkte i den pædagogiske praksis og den eller de faglige grupper, de indgår i (se også afsnit 5.7). Faglig ledelse af 2. orden relaterer til ledelsesniveauet i de pædagogiske virksomheder. Det er her lederens opgave og ansvar at igangsætte og underbygge faglige processer i den pædagogiske virksomhed, der kan matche både interne og eksterne krav og forventninger til løsningen af de pædagogiske opgaver, dvs. sikre optimale faglige rammer og læringsrum for medarbejderne via faglig ledelse af andres (medarbejdernes) faglige ledelsesprocesser. Dermed sættes der også fokus på betydningen af den pædagogiske leders egen faglighed og professionalisme i forhold til de pædagogiske opgaver. At se pædagogisk ledelse som ledelse af anden ordens faglighed vil også indbefatte, at ledelsen udover at være faglig dygtig skal forholde sig til organisationens dannelsesopgaver.

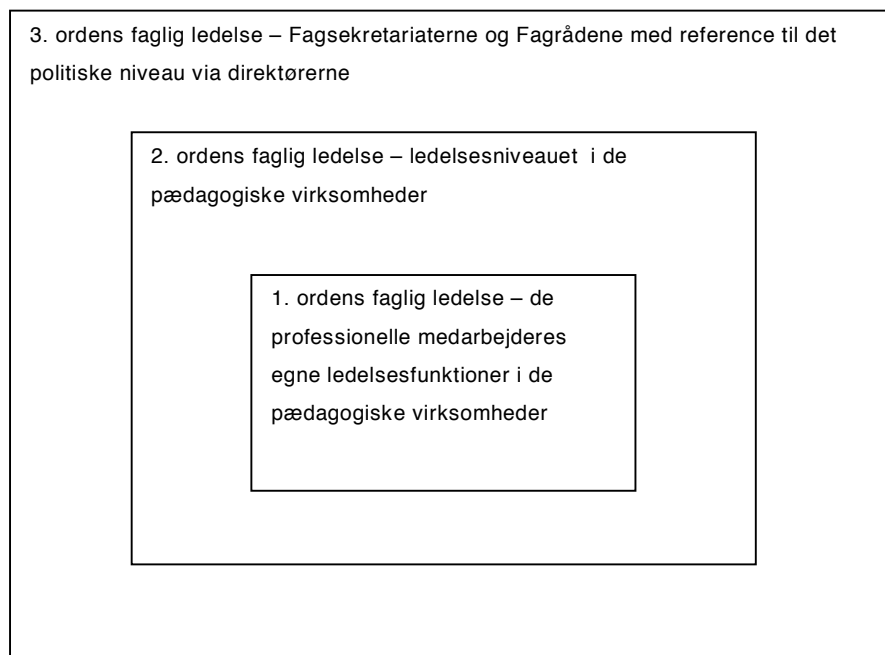
Anden ordens faglig ledelse kan gøre sig gældende på forskellige vis i forhold til daginstitutionsområdet og det socialpædagogiske område. I adskillige socialpædagogiske virksomheder med stor kompleksitet i opgaveløsningen og med mange forskellige professioner ansat (fx pædagoger, psykologer, socialrådgivere, sundhedsplejersker m.v.) har organisationsformen særlig stor betydning i forhold til at kunne praktisere anden ordens faglig ledelse. Virksomhedslederen kan ikke selv fagligt repræsentere alle de forskellige professionsområder. I stedet må de kunne iværksætte faglige ledelses- og organisationsforløb, hvor rammer og metoder fremmer medarbejdernes vidensdeling i refleksionsprocesser. Netværksorganisering er en klar mulighed, hvor medarbejdernes selvstændighed og ansvar i opgaveløsningen optimeres. Målet er at sikre udvikling af medarbejdernes professionalisme og dermed en højnelse af den faglige kvalitet.

Organisationsmodellen for Regionskommunen på Bornholm, hvor forvaltningsniveauet



erstattes af fagsekretariater og fagråd for lederne (se afsnittene 3.1.3 og 3.1.4 samt bilag 1 og 2) er med til at understrege betydningen af den faglige ledelse. Dette niveau i organisationen for Regionskommunen vil derfor kunne benævnes som 3. ordens faglig ledelse. Opgaven på dette niveau er at indtænke såvel 1. som 2. ordens faglig ledelse – og yderligere som en meget vigtig pointe, er dette niveau et referencesystem til det politiske niveau, således at den faglige udvikling på de pædagogiske virksomheder sker i sammenhæng med den demokratisk valgte forsamling!

#### **Pædagogisk ledelse som 1., 2. og 3. ordens faglig ledelse ved Bornholms Regionskommune**



Denne måde at forstå ledelse på skal ses i forhold til videnssamfundet og de ændrede kompetencekrav (se afsnit 5.6), hvor ledelse skifter karakter. I videnssamfundet må ledelse på alle niveauerne være motiverende og ikke ordregivende, hvis målet er at udvikle høj faglighed og viden i forhold til det pædagogiske arbejde og de opgaver, der skal løses.

## kapitel 3

# Sammenlægningsprocessen og Regionskommunens organisationsmodel

---

Inden jeg ser nærmere på organisations- og ledelsesformer på de pædagogiske virksomheder på Bornholm, vil jeg indledningsvis beskrive den overordnede organisationsmodel for Regionskommunen, og de forskellige elementer, som modellen består af. Beskrivelse vil danne udgangspunkt for en analyse af, hvilke virkninger den valgte organisationsmodel har for det politiske niveau og kan forventes at få for udviklingen af faglighed og professionalisme i de pædagogiske virksomheder. Disse afsnit bygger i meget stor udstrækning på Christoffersen, Klausen og Lundtorps rapport om ”Central styring – decentral ledelse”, 2003. Hele processen med at sammenlægge kommunerne på Bornholm er gået meget hurtigt og har haft konsekvenser for alle ansatte i Regionskommunen, særligt de administrative og centralt placerede medarbejdere. Fusionsprocessen bliver derfor analyseret i et makroorganisatorisk perspektiv som grundlag for at forstå oplevelser og reaktioner hos medarbejderne, som de beskrives i de efterfølgende kapitler. På Bornholm har man valgt at give alle offentlige organisationer betegnelsen ”virksomheder”. Jeg vil sidst i dette kapitel lave en analyse af, hvordan denne organisationsudvikling, i forhold til den overordnede organisationsmodel for Regionskommunen, kan være med til at understøtte den faglige og professionelle udvikling af de pædagogiske virksomheder.

### 3.1 En ø, en kommune

Den 1. januar 2003 blev fem primærkommuner og en amtskommune sammenlagt til

Bornholm Regionskommune i ønsket at realisere visionen om ”En ø en kommune”. Sammenlægningen skete frivilligt og på baggrund af en forudgående folkeafstemning den 29. maj 2001, hvor der viste sig et klart flertal i befolkningen (74% af de afgivne stemmer) for etablering af én Regionskommune.

Der var godt halvandet år til at forberede og realisere fusionen. Den 29. maj 2002 blev der afholdt valg til Regionsrådet, hvor Socialdemokratiet sammen med Borgerlisten fik flertal. Det blev aftalt, at Rønnes socialdemokratiske borgmester Thomas Thors skulle være borgmester for Regionskommunen. Fra 1. juni 2002 og frem til årsskiftet fungerede de valgte Regionsrådsmedlemmer som et Sammenlægningsudvalg med Thomas Thors som formand. I denne periode blev der arbejdet med principperne for den nye styreform i Regionskommunen. Der blev hentet inspiration fra hhv. Skanderborg Kommune og Vestsjællands Amtskommune samt idéoplæg fra to konsulentfirmaer (PLS-Rambøl og KL). Det blev imidlertid besluttet ikke at tage udgangspunkt i et bestemt af de idéoplæg, der forelå. Man ville i stedet selv udvikle en styreform, der var tilpasset Bornholms særlige historie og geografiske kontekst.

Allerede den 2. juli 2002 fastslog Sammenlægningsudvalget, at alle ansatte i de 6 kommuner incl. ledelsen var udgangspunktet for den fremtidige Regionskommune. Sammenlægningen af de 6 enheder skulle ikke bruges som umiddelbar begrundelse for personalereduktion og effektivisering. På baggrund af et oplæg under titlen ”Central styring – decentral ledelse” blev principperne for den nye styreform godkendt i september 2002. Principperne var:

- At der ikke længere skulle være egentlige fagforvaltninger.
- At den eksisterende ekspertise skulle samles i stabsfunktioner og virksomheder.
- At der skulle være fælles IT-politik, fælles indkøb m.v.
- At der skulle etableres fagråd med ledere fra beslægtede virksomheder.
- At der straks skulle etableres et midlertidigt SU-system.
- At styreformen skulle være implementeret inden udgangen af 2005.

Med formuleringen af disse principper for organisationsopbygningen udnyttede politikerne på Bornholm en sjælden historisk chance for på en gang at foretage en radikal strukturændring i et hug til forskel fra at skulle ændre det hele gennem mange små slag, hvor man var nødt til at

indgå div. kompromiser. Ved en mindre vidtgående forandringsproces ville man let kunne tabe de muligheder, der lå i at gennemføre den samlede overordnede vision for Regionskommune på en gang.

Resultatet blev en model med central styring med et relativt lille politisk forum, som kunne træffe overordnede og helhedsorienterede beslutninger og politiske udvalg uden driftsansvar kombineret med en lille centralforvaltning. Ledelsen skulle via aftalestyring decentraliseres til driftvirksomhederne med delegering af ansvar for en række opgaver, der tidligere havde ligget i de centrale forvaltninger.

Man valgte altså at gennemføre en vidtgående model for ledelse og styring, hvilket også fik konsekvenser for ændringsstrategien og den efterfølgende implementering.

### **3.1.1 Politikområder**

Der blev defineret i alt 29 politikområder (se bilag 2) fordelt på 7 politiske udvalg incl. økonomiudvalget. Efter en dispensation fra den kommunale styrelseslov har de stående politiske udvalg ikke noget direkte driftsansvar, men skal alene arbejde med at formulere politikker og visioner indenfor de politikområder, som ligger under det enkelte udvalg. Dvs. at politikernes opgaver er, støttet af direktionen, at koncentrere sig om helhedstænkning og udvikling af Regionskommunen.

### **3.1.2 Direktionen**

Der er etableret en direktion uden fagdirektører. Det er hensigten at direktionen skal fungere som en enhedsdirektion, dog således at de enkelte direktører har opgaver i forhold til udvalgte fagområder udover de tværgående opgaver. I sammenlægningsprocessen var det direktørens opgave at forestå fordelingen af personalet og udnævne lederne. Direktionen er sammensat af kommunaldirektørerne fra de oprindelige kommuner samt den tidligere sygehusdirektør. Da der lægges vægt på, at direktørerne er øverste faglig chef også for deres fagområder, og da de fleste af direktørerne ikke har den faglige ekspertise, er de i realiteten nødt til at støtte sig til den faglige viden på de underliggende niveauer.

Samlet skal direktionen ses som en koncerndirektion, der skal forestå en helhedsorienteret

ledelse af Regionskommunens virksomhed indenfor de politisk fastsatte mål og rammer. Direktionen er desuden bindeled mellem den politiske ledelse og driftvirksomhederne med det overordnede ansvar for alle ledere og medarbejdere. Dette indbefatter også MUS-samtaler med virksomhedslederne. Da de enkelte virksomheder i antal er noget ulige fordelt, betyder det, fx at direktøren for Børn og skole skal afholde over 50 MUS-samtaler årligt! Direktørerne har ingen instruktionsbeføjelser, men de har ansvar for aftaler (kontrakterne med virksomhederne), budgetter m.v. – en konstruktion, der på flere områder forekommer noget uklart. Gennem praksis skal der findes et samspil, der vil fungere.

Desuden skal direktørerne lede arbejdet i fagrådene – en meget vigtig funktion set i forhold til den samlede organisationsmodel for Regionskommunen.

### **3.1.3 Fagsekretariaterne**

Som erstatning for de traditionelle forvaltninger er der etableret en række fagsekretariater, hvis opgave er at yde faglig støtte og support for hhv. direktionen og de politiske udvalg samt de decentrale driftsvirksomheder. Det vil i realiteten sige faglig og professionel rådgivning både opad og nedad i systemet.

Fagsekretariaterne er sammensat med udgangspunkt i de politikområder, der henhører under de enkelte fagudvalg, dvs. et fagsekretariat for hvert udvalg. Hensigten har været at gøre fagsekretariaterne forholdsvis små, da hovedopgaven alene er faglig rådgivning og sparring. I de tilfælde hvor kommunen har tilsyn med de tilhørende decentrale institutioner, er denne opgave også placeret hos personalet i fagsekretariatet. Ved fordelingen til de enkelte fagsekretariater har personalet, i den udstrækning det har kunnet lade sig gøre, som udgangspunkt skullet følge med de opgaver, de hele tiden har løst. Da politikområderne er sammensat på tværs af den hidtidige opdeling af fagsektorer, har det dog betydet, at en del faglige enheder er blevet splittet op, og nye virksomheder er blevet dannet. Dette har de implicerede medarbejdere oplevet som en noget turbulent proces, hvor nogle er blevet placeret i et fagsekretariat eller en stilling, de ikke selv har ønsket. Flere oplever en markant ændring i arbejdsrollen med tilhørende tab af prestige fx fra stor indflydelse på sagsbehandlingen til udelukkende at have rådgivende funktion. Dertil kommer også processen med at skulle vende tidligere fjendebilleder fx i relationen mellem amtet og kommunerne. For flere medarbejdere

har det været en hel ny rolle, at skulle indgå i samarbejde omkring en sag til forskel fra tidligere, hvor man indgik i strategiske forhandlinger fx i forhold til hvem, der skulle betale i en anbringelsessag – amtet eller kommunerne.

#### **3.1.4 Fagrådene**

Fagrådene er det forum, hvor virksomhedslederne fra beslægtede virksomheder mødes en gang om måneden sammen med den ansvarlige direktør og fagsekretariat, som forestår den faglige og sekretariatsmæssige support. Formålet er at finde fælles holdninger og forståelse samt koordinering og udvikling indenfor hvert område. Fagrådene har ingen formel kompetence. Fagrådene har forskellig størrelse, nogle har mange, andre få deltagere. Det er de overordnede linier, der er på dagsordenen i fagrådene, og der kan nedsættes underordnede arbejdsgrupper efter behov. Det er forventningen, at det er fagrådene, der skal bidrage til udvikling og dynamik i Regionskommunen herunder diskussion om målsætninger på politikområderne.

Skolestrukturdebatten i efteråret 2003 viste imidlertid, at det snarere var fagsekretariatet end fagrådet, der medvirkede i processen omkring målsætningerne. Politikerne gav heller ikke plads til, at fagrådene deltog. De agerede som i en traditionel forvaltningsmodel, hvor de benyttede fagsekretariatet som forvaltning til bl.a. at gennemregne forskellige strukturmodeller, som politikerne selv havde udarbejdet forslag til. For virksomhedslederen i fagrådene må det vel også være sin sag, at skulle holde tungen lige i munden, når de professionelle vurderinger skal skilles fra de politiske interesseudsættninger.

#### **3.1.5 Virksomhederne**

Der er i alt 132 virksomheder, heraf er 41 nye, med medarbejdere fra alle de tidligere kommunale enheder. De nye virksomheder er, i lighed med de øvrige virksomheder, fysisk placeret i den eksisterende bygningsmasse rundt om på øen. Virksomhederne varierer meget i størrelse – den største er sygehuset med ca. 800 medarbejdere og den mindste et fagsekretariat med 1 1/2 medarbejder. Al administration og drift er placeret i virksomhederne. Alle beslutninger om driften er derfor også decentraliseret til virksomhederne. Forbindelsen mellem det politiske niveau og virksomhederne sker via aftalestyring (kontraktstyring).

Som udgangspunkt er virksomhederne defineret, så de hver udgør en funktion med en faglig identitet. Man har således bestræbt sig på at undgå grænseproblemer. Rent organisatorisk er hver virksomhed placeret under et af de 29 politikområder. Langt de fleste virksomheder har kunnet fortsætte med at løse de opgaver, som de hidtil har gjort. Det er således medarbejderne i de 41 nydannede virksomheder, der først og fremmest har mærket ændringerne.

Virksomhederne er tillagt stor selvstændighed i administration og drift af opgaverne. Det er imidlertid besluttet, at der skal være fælles indkøbspolitik ligesom personaleadministrationen tager sig af overenskomstspørgsmål, da ikke alle virksomhedsledere kender overenskomsterne og forhandlingsprocedurerne. Udmøntningen af Ny løn ligger dog i virksomhederne.

### **3.1.6 Virksomhedslederne**

Som udgangspunkt er det lederne fra de 6 kommunale enheder, der er fortsat på lederposterne i Regionskommunen. Overtallige ledere er blevet placeret som ledere i en del af de nye virksomheder, uden nødvendigvis at have den faglige kompetence inden for det pågældende virksomhedsområde. Nogle har oplevet dette som en direkte desavouering andre som en ny udfordring. Holdningen til de ledelses- og styringsmæssige forandringer, der er sket i forbindelse med etablering af Regionskommunen, varierer en del. Der er virksomhedsledere der ser helt nye udfordringer og muligheder i lederrollen og opgaveløsningen, mens andre giver udtryk for, at de ikke kan se den helt store forandring i forhold til tidligere.

Dette gælder også på det pædagogiske område, hvor en leder af en tidligere amtsinstitution udtrykker, at han ikke finder nogen afgørende forskel i forhold til tidligere, mens ledere af de kommunale institutioner giver udtryk for, at de oplever en stor forandring. Særlig decentraliseringen af de mange administrative og personalemæssige opgaver er en stor udfordring for de mindre virksomheder på daginstitutionsområdet. Her vil det typisk være virksomhedslederen, der selv skal stå for løsningen af de nye administrative opgaver, som der reelt ikke er kapacitet til og/eller tradition for at løse på virksomhedsniveau. Diverse støttefunktioner, som fx personalefunktionen og de tekniske områder, er nu fordelt på de fem tidligere rådhus, hvilket ikke har gjort opgaven lettere i forhold til oplevelsen af en besværliggjort samarbejdssituation.

## 3.2 Politik og professionalisme

I Regionskommunen på Bornholm er der i dag kun to egentlige beslutningsniveauer: hos Regionsrådet og hos virksomhedslederne på de decentrale institutioner (jf. bilag 2). Disse to niveauer forbindes via en aftalemodel (kontraktstyring) med udgangspunkt i BUM modellen (bestiller-udfører-modtager). Modellen betyder en adskillelse af bestillerfunktionen (Regionsrådet) og udførerfunktionen (virksomhederne). Aftalemodellen gennemføres konsekvent for alle virksomhederne i Regionskommunen, og er således den centrale krumtap og kilde til hhv. styrkelse af den politiske styring og styrkelse af det faglige niveau. Overordnet set er organisationsmodellen med til at underbygge ønskerne om en faglig udvikling og bæredygtighed, men betyder samtidig også en ændring i ledelsesrollen så den fornyes og udbygges på mange af de centrale virksomheder.

Modellen fritager de politiske udvalg for driftsansvar, således at politikerne kan koncentrere sig om arbejdet med at formulere de politiske visioner og helhedsbetragtninger omkring de opgaver, der skal løses og udføres i Regionskommunen. Alt efter optik kan dette også ses som en styrkelse af det politiske demokrati, idet politikerne i princippet er frataget mulighed for at kunne reagere på konkret enkeltsager. Ulempen er, at politikerne får større distance til de lokale spørgsmål. Modellen betyder samtidig en tydeliggørelse og selvstændiggørelse af det professionelle ansvar for udførelsen af opgaverne. Det ses bl.a. ved at de traditionelle fagforvaltninger er nedlagte og erstattet af fagsekretariater. Hele retorikken med betegnelserne ”fagsekretariater” og ”fagråd” er yderligere med til at gøre opmærksom på, at det faglige er i højsædet, i modsætning til det forvaltningsmæssige, og dermed understreges det også, at faglig bæredygtighed er en væsentlig ingrediens i det nye organisationsparadigme. I selvstændiggørelsen af den faglige og professionelle indsats ligger der en væsentlig fremtidig udfordring – også på de pædagogiske områder!

Virksomhedslederne har i den nye model fået det fulde driftsansvar – det tidligere forvaltningsniveau er så at sige flyttet direkte ud på virksomhederne. Det har naturligvis betydet en ændring af lederrollen for mange af de pædagogiske virksomheder. Særligt på dagpasningsområdet har det betydet en betragtelig forøgelse af den administrative byrde og nye opgaver i forbindelse med lønforhandlinger og personalesager. For de tidligere amtsinstitutioner på de pædagogiske områder har oplevelsen af ændringerne i ledelsesrollen og de nye administrative



byrder kun givet anledning til få overraskelser, da amtets pædagogiske virksomheder igennem mange år har være styret efter en model, der i store træk ligner den, som nu er gældende for Regionskommunen. Således har mange af de tidligere amtsinstitutioner allerede i flere år haft administrativt personale ansat direkte i virksomhederne<sup>5</sup>. Selvstændiggørelsen og professionaliseringen af virksomhedslederne har også betydet en særlig eksponering i forhold til lokalsamfund og den lokale mediedækning. Kritik rettes således nu direkte mod virksomhedslederne, der ikke længere har forvaltningschefer og politikerne som ”buffer”. At kunne håndtere denne offentlige kritik er således også et forhold, der må inddrages i vurderingen af, hvilken betydning ændringer i lederrolle har for virksomhedslederne.

### 3.3 Fusionsprocessen i et makroorganisatorisk perspektiv

Når man ser på fusionsprocessen i et makroorganisatorisk perspektiv, er der tale om en radikal organisationsfornyelse, hvor alle Regionskommunes ansatte er underlagt de samme vilkår. Omstilling til noget nyt er centralt for alle, en omstændighed som udefra betraget er med til at fremme sammenføeringsprocessen og integreringen af de mange forskellige kulturer. Alle medarbejderne fra de 6 kommunale enheder beholdt i første omgang deres arbejde i Regionskommunen og for langt de flestes vedkommende med de samme funktioner, som de varetog før fusionen. De fleste og største jobmæssige forandringer er sket for de centralt placerede ledere og sagsbehandlere. At alle i udgangspunktet har kunnet beholde deres job, har været med til at give tryghed og kontinuitet, og på trods af den korte proces er resultaterne af organisationsforandringerne alligevel blevet respekteret. Iflg. March (1995) påvirkes udfaldet af en udviklingsproces af kontaktmønstrene i kommunikationen og interaktionen mellem aktørerne, hvor tilpasningen i en forandringsproces er gensidig mellem udviklingsenhederne og omgivelserne. Når tilpasningen er gensidig, fremkommer der meget sandsynligt stabile udfald, der på den anden side heller ikke kan forudsiges på baggrund af de oprindelige omgivelsesbetingelser. Udviklingen bugter sig af sted i en ikke-lineær retning. Selv om et

---

<sup>5</sup> De administrative stillinger i de tidligere amtsinstitutioner er skabt ved omlægninger og ændringer i opgaveløsningen og

udviklingsforløb kan fremstilles som en forståelig proces, er det vanskeligt at forudsige, hvordan den faktiske udvikling vil forløbe.

Tidsmæssigt har processen incl. den forudgående forberedelse været meget kort for så stor en omlægning, som har fundet sted på Bornholm, et forhold som mange af interviewpersonerne påpegede. Mange problemer i forbindelse med fusionsprocessen var ikke fuldt forudset. Med endnu en reference til March (1995) vil rationelle handlingsprocesser alligevel kun indeholde en begrænset rationalitet – mange problemer ville alligevel være meget vanskelige at afdække på forhånd og et forsøg på dette kunne let have trukket processen i et smertefuldt langdrag.

Projekter løser pr. definition unikke opgaver, og usikkerhed er et gennemgående træk i forbindelse med gennemførelse af et projekt. Sammenlægningsprojektet på Bornholm må siges at høre til et af de mere omfattende og unikke projekter. Christensen og Kreiner (1996) opererer med to former for usikkerhed i forbindelse med planlægning og gennemførelse af organisatoriske projekter. Der er dels tale om operationel usikkerhed, der refererer til gennemførelsen af en given projektopgave dvs. processen, og dels den kontekstuelle usikkerhed, der refererer til brugbarheden af et projektresultat.

I forhold til den operationelle usikkerhed kan opgaveusikkerheden defineres som forskellen mellem den informationsmængde, som er nødvendig for at kunne udføre opgaven og den informationsmængde, som på et givent tidspunkt er til rådighed for opgaveudførelsen. Idealbetingelsen for udførelsen af et projekt er, at det er rensat for usikkerhed, men i praksis er det ikke muligt at fjerne al usikkerhed før påbegyndelsen. Når der er usikkerhed mellem den nødvendige og den eksisterende information, kan der vælges to strategier: enten at nedsætte niveauet for den nødvendige information, hvor man vælger at handle på baggrund af den information, der er tilstede på det pågældende tidspunkt, eller ved at forøge niveauet for den eksisterende information. Da det ofte vil tage yderligere tid at indsamle flere oplysninger, vil det samtidig udsætte det tidspunkt, hvor man kan iværksætte handlingerne.

Det fundamentale problem i al tidsplanlægning er naturligvis, at der altid eksisterer ufuldkommen viden om eller kontrol over nogle af de forhold og faktorer, som påvirker forløbet.

---

*ikke ved tilførelse af yderligere ressourcer.*

**”I en ufuldkommen verden er projekter udsat for betydelig genuin usikkerhed, fra omgivelserne (herunder værtsorganisationens) side såvel som fra projekt-interne kilder; og under sådanne funktionsbetingelser er det hensigtsmæssigt at forvalte projektmål som tentative, situationsbetingede konkretiseringer af en vision, snarere end som konkrete endegyldige bindinger på projektsresultater.” (Christensen og Kreiner, 1996, s. 63).**

På den ene side står man som projektansvarlig i dilemmaet mellem viden om, at sandsynligheden for at et projekt overhovedet kan gennemføres som en lineær proces i en ufuldkommen verden, er meget lille, og på den anden side med behovet for realistisk og rationel planlægning med operationelle mål, der indbefatter aktivitetsbeskrivelser, tidsplanlægning og ressourceanvendelse. På Bornholm valgte man – efter en forholdsvis kort forberedelse – at gennemføre fusionsprocessen med den eksisterende nødvendige viden og så bagefter ”fejle op” via en dynamisk tilpasning til de aktuelle situationer, som er opstået – dog uden at miste visionen af øje ”En ø, en kommune”.

Hvor den operationelle usikkerhed refererer til et konkret tidspunkt, og dermed (i princippet) kan ændres og tilpasses løbende, handler den kontekstuelle usikkerhed om forskellen i den viden og de præmisser, som projektet designes og planlægges på, og som projektet til sidst evalueres på. Der er altså her tale om resultatet udfra et tidsmæssigt forløb, der kun kan erkendes retrospektivt (dvs. historisk). Et projekts faktiske resultater vurderes almindeligvis på et andet vidensgrundlag og på andre præmisser, end de blev planlagt på dvs. i bakspejlets ulideligt klare lys.

Men for at forstå den kontekstuelle usikkerhed er man også nødt til at se projektet fra omgivelsernes side. Vælgerne på Bornholm gav via folkeafstemningen den 29. maj 2001 deres opbakning og tilsagn om, at projektet om sammenlægning af kommunerne skulle realiseres. Gennemførelsen af de meget radikale og gennemgribende organisationsændringer er foregået meget forceret. Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003, ss. 137-139) skriver, at det var deres indtryk at Indenrigsministeriet støttet af KL ved forberedelsen af sammenlægningsloven lagde vægt på, at fusionen blev gennemført hurtigt. Den sammenpressede tidsplan var altså også i vid udstrækning en udfra kommende betingelse. Også Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003) sætter spørgsmålstegn ved om nogle af problemerne, som opstod i forløbet, kunne have været reduceret, hvis der havde været længere tid. De anfører tre grunde til, at dette ikke er sandsynligt: 1) der har ikke i over 30 år været erfaringer med

kommunesammenlægninger 2) det er langt fra givet, at problemer var til at undgå, blot fordi de var forudsete og 3) at det er illusorisk at tro, at man kan forudse og planlægge sig ud af alle detaljer i en omfattende og langstrakt proces.

Der er så at sige en slags selvopfyldende profeti mellem den realistiske tid, man har afsat, og den tid det faktiske projekt gennemføres på (Christensen, S. og Kreiner, K., 1996). De forskellige sociale processer indretter sig efter de planlagte planer, både når der er god tid, og når der er mindre god tid. Dette kommer til udtryk gennem et vist intensiveringspres, energi og opmærksomhed hos deltagerne i forhold til projektet. Det viser sig derfor almindeligvis, at ”Ting tager den tid, der er afsat til dem”. Deltagerne bestræber sig på at tage tidsrammerne alvorligt. Selv rimeligt troværdige planer bliver let til selvopfyldende profetier, fordi planerne i sig selv motiverer deltagerne til at nå det planlagte udfald. Derfor er planer nødvendige for at vise vejen i processen, men de må hele tiden være åbne overfor en dynamisk tilpasning.

I løbet af de 8 første måneder (fra januar til august 2003) oplevede jeg, at der kom lang mere ”styr på tingene” på Bornholm. Alle bestræbte sig på at navigere i kaos efter bedste evne – en ikke uvæsentlig kompetence og erfaring at tilegne sig i et turbulent og komplekst moderne videnssamfund.

### 3.4 Fra institution til organisation og virksomhed

I forbindelse med sammenlægningen af kommunerne på Bornholm valgte man at ændre betegnelse og status på alle decentrale organisationer, så de nu benævnes ”virksomheder”. Denne betegnelse kan man med god ret også hævde henviser til en stadig stigende markedsgørelse af den offentlige sektor. At virksomhederne og deres ledere samtidig selvstændiggøres og professionaliseres via aftalestyring er med til at understrege denne tendens. Gennem de sidste 20-30 år er der i den offentlige sektor sket en udvikling fra institutioner til organisationer og virksomheder godt hjulpet på vej af New Public Management. Selv om man har valgt at bruge betegnelsen ”virksomhed”, er det ikke det samme som, at offentlige organisationer på Bornholm er blevet til private virksomheder, der fungerer på frie markedsbetingelser, og hvis mål er at akkumulere økonomisk overskud.

Den øgede arbejdsdeling medførte i løbet af 1980'erne og 1990'erne en uddifferentiering i

flere og nye funktionssystemer. En del af de klassiske institutioner blev uddifferentieret, hvilket afstedkom en samfundsmæssig opdeling med en arbejdsdeling mellem tre funktionssystemer (Thyssen, 1997, s. 95 ff): institutioner, organisationer og virksomheder. Denne uddifferentiering af sociale systemer bevirkede, at de institutioner, der omdannedes til organisationer, ikke længere kunne trække på traditionen som legitimerende for handlinger, metoder, mål og indhold i forhold til samfundet. Tvunget af udviklingen fra det traditionelle industrisamfund til videnssamfundet er de pædagogiske institutioner således ændret fra at være institutioner med faste normer og rutiner til organisationer. Denne ændring er naturligvis ikke sket fra den ene dag til den anden, men har manifesteret sig med et stadig stigende pres i takt med udviklingen af den digitale teknologi (Hansbøl og Herløv Petersen, 2001).

Organisationer har som institutioner et formål, som ikke kan anfægtes, og som alle forventes at dele. Fra at have fastlagte mål og opgaver tilrettelagt på bestemte måder, der ikke kan diskuteres, er medarbejderne i de pædagogiske organisationer nu nødt til at kunne begrunde deres handlinger i forhold til mål, metoder og indhold for at opnå legitimitet hos politikerne og opbakning hos befolkningen. Det giver mere frihed ikke at være bundet af traditionen, men lægger samtidig et vældig pres på medarbejderne og deres professionalitet, at organisationer er et sted, hvor der skal træffes begrundede beslutninger (Thyssen, ss. 95-97).

Den offentlige institution har et formål, der er politisk bestemt gennem en formålsparagraf og offentlige bevillinger i modsætning til virksomheden, der er privat og overladt til markedets udbud og efterspørgsel. En organisation derimod måler sin succes gennem evnen til at skabe politisk opbakning, og i modsætning til en privat virksomhed er succesen ikke afhængig af et økonomisk overskud.

På grund af den ophedede teknologiske udvikling står det ikke længere klart hvilke opgaver, hvem skal løse, og private virksomheder står på spring i det omfang, opdragelse og omsorg kan markedsføres. Derfor er de pædagogiske institutioner sat under dobbeltpres, de skal opføre sig succesfuldt i politikernes øjne samtidig med, at medarbejderne i egen interesse ønsker at holde markedet på afstand. Op gennem 1980'erne og navnlig 1990'erne gennemførtes en modernisering af den offentlige sektor, der havde en efterligning af de private markeds kræfter som ideal. Målet var en modernisering af velfærdsstaten så tæt som mulig på markedsbetingelserne (Bentzen, 1988) med operationalisering af politiske mål og visioner til

økonomiske kvaliteter, der er målbare. Midlet blev New Public Management – en samlet betegnelse for en slags vision om velfærdstatens indretning, der i sit udgangspunkt må betegnes som et program på et nyliberalt, økonomisk grundlag, hvor der specielt er fokus på forholdet mellem forskellige styrings- og kontrolmekanismer i form af kvalitetsmålinger og organisationernes ledelse (Klausen, 1999).

Reorganiseringen af den offentlige sektor blev altså bygget på styringsprincipper fra den private sektor, hvor virksomhedens overlevelse er underlagt mekanismer forbundet med markedets udbud og efterspørgsel. Set i forhold til de pædagogiske virksomheder på Bornholm er der med strukturændringerne særligt lagt vægt på:

- Kontraktuel målfastsættelse via aftalesystemet til sikring af optimal ressourceudnyttelse, prisbillighed og kvalitet.
- Vægt på professionel ledelse, hvor virksomhedsledelsen er ansvarlig for hele virksomhedens økonomi og den pædagogiske kvalitet og faglighed.
- Ledelse med stort L og deltagelse i den overordnede ledergruppe via fagrådene, der også kan fungere som strategiske fora.
- Adskillelse af den politiske og administrative ledelse (der forbindes gennem et fagligt dialogforum).

Denne udmøntning af New Public Management er ikke blot med til at sætte fokus på de pædagogiske virksomhedslederes økonomiske, strategiske og administrative evner – den er også med til, som tidligere omtalt, at sætte fokus på den faglige og professionelle udvikling i virksomheden og betydningen af at kunne iværksætte 2. ordens faglig udvikling. I den bornholmske model har virksomhedslederne det faglige ansvar i forhold til virksomhedernes indhold og opgaver. Dette stiller store faglige krav til lederen af de pædagogiske virksomheder – de skal være fagligt dygtige både som pædagoger og ledere – eller (hvis dette ikke kan praktiseres) have evnen til at iværksætte en organisationsmodel, der kan underbygge en sådan udvikling (se også kap. 4.). Sagt på en anden måde: det kræver en dobbelt profession<sup>6</sup> af være

---

<sup>6</sup> De flere offentlige ledere tilhører allerede inden de bliver ledere en profession via en faglig grunduddannelse som pædagog, sygeplejerske, lærer m.v. En efterfølgende lederuddannelse (og ikke blot et lederkursus) kan med en vis ret og

leder af en pædagogisk virksomhed – dels en grundig faglig indsigt i den pædagogiske faglighed via en grunduddannelse og dels en lederuddannelse med professionelt indsigt i at kunne lede en offentlig virksomhed (Herløv Petersen og Hermansen, 2003, ss. 16 ff).

Iflg. Klausen (2001, ss. 109 ff) er man som offentlig ansat både myndighedsudøver og serviceproducent. Der er tale om et udvidet produkt, der også medfører særligt ansvar. Som myndighedsudøver træffer man som embedsmand afgørelser, udsteder påbud, forbud og tilladelser samt udøver fx legal fysisk tvang til gennemførelse af samfundets retsregler. Serviceproduktion er derimod kendetegnet ved levering af immaterielle ydelser til borgerne som rådgivning, pleje, pasning, undervisning m.v. Offentlig myndighed har en særlig forpligtelse til at gøre dette under hensyn til samfundets tarv i almindelighed og de enkelte borgere i særdeleshed ud fra almenvellets interesser. Der skal tages hensyn til både helheden og minoriteter.

Den offentlige etos betegner en særlig moralsk indstilling i forhold til de krav, som samfundet stiller til offentlige virksomhed. Den offentlige etos forvaltes af embedsmanden<sup>7</sup>. Til denne forvaltning er knyttet dels en bureaukratisk og lovmæssig forvaltning og dels den demokratiske indretning af samfundet og den offentlige sektor. Den offentlige ansatte har derfor en dobbeltrolle – både som ansat og borger – og er dermed både demokratiets tjener og herre. Dette betyder, at den offentlige ansatte både må være opofrende og loyal overfor det offentlige og dets demokratiske system, men også kritisk og konstruktiv i forhold til at skulle fastholde grundprincipperne. Som offentligt ansat kan man derfor let ende i et krydspres og i et loyalitetsdilemma mellem fx offentlighed og privatliv, formynderi og omsorgssvigt, frivillighed og kontrol, effektivitet og tillid, folkestyre og forretning (ibid.).

De offentlige virksomheder og de ansatte skal på den ene side levere brugerrettede ydelser, der kan karakteriseres som konkrete, afgrænsede og rettet mod individuelle og specifikke brugere<sup>8</sup>, som fx klienter, studerende og patienter og på den anden side almene ydelser, der

---

*kaldes uddannelse til en profession jf. udtrykket "ledelse er en profession" – deraf begrebet dobbelt profession.*

<sup>7</sup> *Embedsmand skal i denne udlægning forstås som alle offentlige ansatte fra højest placeret chef til den ufaglærte gartnerassistent, der holder de offentlige anlæg rene for ukrudt.*

<sup>8</sup> *Betegnelsen bruger understreger netop kunde og/eller servicefunktionen i forhold til virksomheden, mens relationen borger/institution i højere grad karakteriseres ved ligeværdighed og gensidig forpligtelse. Borgere er i princippet deltagere i et demokratisk samfund, som har oprettet institutioner til løsning af bestemte opgaver. Borgeren er i lyset af denne relation*

ikke er rettet mod de individuelle brugere, men mod borgere eller grupper af borgere, og har derfor karakter af et kollektivt gode. Disse ydelser rummer en dobbelthed (ibid.), fx har en børnehave både en pasningsopgave, men samtidig også en socialiseringsopgave, der skal gøre det muligt for børnene at kunne indgå i og videreføre de samfundsmæssige værdier, en socialpædagogisk virksomhed for fysiske og psykiske handicappede skal udover opbevaring også yde pleje, omsorg og udvikling i en form, der kan leve op til velfærdssamfundets normer for humanitet.

De pædagogiske virksomheder på Bornholm har også disse forpligtelser i forhold til deres brugere. Virksomhederne er ikke privatiseret, og indgår ikke i markedskonkurrence om brugerne. På trods af ordvalget er de altså ikke profitmaksimerende private virksomheder, der sælger ydelser til kunder, men offentlige institutioner, der skal levere ydelser rettet både mod den enkelte og almenvellet, og samtidig politisk styrede organisationer, hvor det politiske niveau opstiller mål for ydelsernes kvalitet. Samtidig skal virksomhederne agere på en række markedslignende vilkår. På samme gang skal der altså takles krav og forpligtelser fra tre forskellige funktionssystemer (institutioner, organisationer og virksomheder). De pædagogiske virksomheder skal agere som professionelle organisationer, der må kunne begrunde deres praksis for at opnå legitimitet både hos brugerne og politikerne. Borgerne oplever i dag i stigende grad sig selv som forbrugere og er derved med til at øge presset på de ansattes professionalitet og kompetencer. Høj faglighed i de pædagogiske ydelser er derfor en fordring både fra politisk side og fra brugersiden. Den bornholmske organisationsmodel for Regionskommunen vil både rent politisk og i forhold til centraladministrationen med etablering af fagsekretariatene og fagrådene kunne være med til at understøtte den faglige og professionelle udvikling på de pædagogiske områder.

---

*medejer af institutionen og netop ikke kunde, for det er hans egen butik, han besøger. Borgerbegrebet konnoterer således aktørforpligtelse, mens brugerbegrebet konnoterer service eller kunderelation.*



## kapitel 4

# Strukturforandringens betydning for de pædagogiske områder i forhold til Fagsekretariaterne

---

Inden sammenlægningen af de 6 kommunale enheder var der kun en pædagogisk konsulent for daginstitutionområdet på Bornholm. Hun var ansat i Rønne Kommune, der var den eneste kommune på øen, der var stor nok til at have en pædagogisk konsulent ansat med halv ledelsesfunktion og halv konsulentfunktion. Der var også ansat pædagogiske fagkonsulenter i amtet, der varetog specialområderne og døgninstitutionerne. Ved etablering af Regionskommunen blev funktionerne samlet og fordelt i to fagsekretariater: Fagsekretariatet for Børn og skole samt Fagsekretariatet for Ældre og Handicapområdet. I undersøgelsen indgår interviews med de pædagogiske konsulenter og en afdelingsleder, der arbejder i disse to fagsekretariater. Intentionen har været dels at undersøge, hvordan de faglige områder varetages på dette niveau (3. ordens faglig ledelse) i den nye struktur og dels, hvordan den meget turbulente proces opleves, når administrative enheder fusioneres i så omfattende en strukturændring, som den der har fundet sted på Bornholm. I de interviews, der er foretaget i denne første fase af undersøgelsen, er det fremgået, at det først og fremmest er på de administrative niveauer og på ledelsesniveauerne i virksomhederne, at man har oplevet strukturforandringen på en sådan måde, at de direkte har påvirket og/eller helt ændret de daglige arbejdsopgaver. Sidst i dette kapitel vil jeg derfor se på fusionsprocessen i et mikroorganisatorisk perspektiv med fokus på personalets oplevelser og reaktioner i forhold til en sammenlægningsprocessen af de administrative enheder.

## 4.1 Fagsekretariatet for Børn og skole

I Fagsekretariatet for Børn og skole<sup>9</sup> er der i dag ansat tre pædagogiske konsulenter, der skal varetage opgaver i forhold til 35 virksomheder, heraf er de 30 børnehaver og fritidsklubber. Derudover er der to specialinstitutioner og tre nydannede virksomheder indenfor sekretariatsområdet. Den pædagogiske konsulent fra Rønne kommune er overført i en fuldtidsstilling i fagsekretariatet. Sammen med endnu en ny fuldtidsansat pædagogisk konsulent varetager disse to konsulenter primært området med børnehaver og fritidsklubber. De er begge knyttet til Fagrådet for dagpasning. Den tredje pædagogiske konsulent har i forbindelse med nedlæggelsen af amtet fået helt nye og anderledes opgaver i det nye fagsekretariat og arbejder nu med temadag, kurser og tilsyn med bosteder og opholdssteder for børn, unge og voksne. Konsulenten er derudover tilknyttet Fagrådet for nydannede virksomheder (familiecenter, børnesager og døgninstitutioner). Herudover er der i fagsekretariatet ansat to projektmedarbejdere, der skal arbejde ad hoc med alle fagsekretariatets områder – projektorienteret og efter behov.

De tre pædagogiske konsulenter påbegyndte deres samarbejde den 1. marts 2003, hvor de flyttede ind på kontorerne i Fagsekretariatet for Børn og skole, dvs. kun tre måneder før samtalen med dem fandt sted. På dette tidspunkt havde de derfor endnu ikke prøvet at arbejde mere systematisk og tværfagligt sammen. Der har mere været tale om et samarbejde fra sag til sag, hvor de prøvede og så hinandens områder an. De har alle tre før haft arbejde med ledelsesopgaver, og er derfor vant til at arbejde meget selvstændigt. De mener derfor, at det vil kræve en del ledelse (dvs. 2. ordens ledelse i forhold til fagsekretariatet), hvis et egentligt samarbejde skal lykkes. Det vil betyde, at lederen af fagsekretariatet hæver sig op og ser sammenhængen i deres samlede arbejdsopgaver. Dette vanskeliggøres i øjeblikket af, at fagsekretariatets leder, der kommer fra skoleområdet, endnu ikke rigtig kender deres arbejdsområde og funktioner. Alle tre konsulenter finder, at det er en udfordring at skulle arbejde i et team – noget alle tre er opmærksomme på, at de bør kunne i lighed med de krav om teamarbejde, som stilles til medarbejderne i de pædagogiske virksomheder.

---

<sup>9</sup> Fagsekretariatet for Børn og skole er langt det største fagsekretariat med i alt 57 virksomheder. Der til knyttet tre politikområder til sekretariatet: Dagpasning, Undervisning og Børn og familie (se også bilag 2.).

De tre pædagogiske konsulenter er både organisatorisk og fysisk placeret i samme fagsekretariat som skoleområdet. De oplever, at skoleområdet ”fylder meget” i sekretariatet både fagligt og med hensyn til den politiske opmærksomhed. Alle tre konsulenter giver udtryk for, at dette bekymrer dem, men påpeger også, at de ser det som en opgave at arbejde for at blive ”set” i forhold til skoleområdet. Konsulenterne nævner, at det måske ville være lettere at få samme faglige og politiske opmærksomhed som skoleområdet, hvis det pædagogiske område var blevet etableret som en selvstændig enhed i fagsekretariatet i stedet for som nu i en integreret enhed. Skoleområdet har traditionelt set altid fyldt mere i det politiske landskab, og på det tidspunkt, hvor samtalen finder sted, er det specielt debatten om en ny skolestruktur, der fylder. Der kan være flere årsager til, at skoleområdet har større bevågenhed både i forhold til politikerne og befolkningen i almindelighed. Der er en mere klar lovgivning på skoleområdet, og skolen varetager i længere tid opgaver omkring børnenes liv og socialisering i forhold til fx daginstitutionsområdet. Desuden har det nok større betydning for lokalmiljøernes bolig- og vækstsituation, at der er en skole til børnene.

I forbindelse med nedlæggelsen af de traditionelle fagforvaltninger har konsulenterne oplevet et rolleskift fra at have haft en overordnet autoritativ rolle, hvor de alle havde indflydelse med ledelseskompetence, til nu, hvor de alene har en konsulentrolle med vejledende og sagsbehandlende funktioner både opad og nedad i systemet – det politiske system, direktion og sekretariatsledelsen samt de decentrale virksomheder. Fagsekretariatene har i hovedsagen rådgivende karakter. Konsulenterne har dog fortsat det pædagogiske tilsyn med virksomhederne. Hele det faglige, personalemæssige og økonomiske ansvar er imidlertid nu placeret hos virksomhedslederne. De pædagogiske konsulenter har dog mulighed for at tage initiativer til tværgående overordnede pædagogiske udviklingsarbejder, idet der er afsat et mindre beløb i fagsekretariatets budget til sådanne tiltag. Konsulenternes rolleskift viser sig bl.a. i form af et krydspres mellem den politiske servicering på den ene side og virksomhedslederne på den anden side. Der kan bl.a. opstå en loyalitetskonflikt, idet de pædagogiske konsulenter skal være loyale embedsmænd i forhold til det politiske niveau samtidig med, at de også skal hjælpe de enkelte virksomheder med de pædagogiske opgaver. Selv om de har stor forståelse for fx virksomhedernes sparsomme normering, giver de ikke udtryk for dette overfor virksomhedslederne, men må som embedsmænd være loyale overfor de politiske beslutninger, der er truffet på området.

Alle tre konsulenter har oplevet, at der er sket en ændring i deres arbejdsopgaver og relationer. De har nu alle hele øen som arbejdsområde, og har derfor ikke mulighed for at have den samme nærhed til de enkelte pædagogiske virksomheder i Regionskommunen, som de oplevede tidligere. Det giver oplevelsen af ikke længere at have fingeren på pulsen i forhold til virksomhederne. Før havde virksomhedslederne kun en/få forvaltningsenheder, de skulle henvende sig til og fik henvendelser fra. Den nye sekretariatsstruktur, hvor de koordinerende og administrative funktioner er fordelt på en række forskellige fagsekretariater sammenholdt med selvstændiggørelsen af virksomhedslederne, har betydet et fald i telefoniske henvendelser til de pædagogiske konsulenter. Det giver oplevelsen af mindre indflydelse på området.

Særligt den tidligere pædagogiske konsulent fra Rønne kommune giver udtryk for, at hun har fået kollegaer, som hun kan drøfte faglige opgaver med i forhold til konsulentarbejdet. Til gengæld har den tidligere konsulent fra amtet oplevet, at overgangen til sekretariatsstrukturen var meget brat den 1. januar 2003. Han havde tidligere arbejdet i et tværfagligt miljø, hvor han fungerede i 12-13 år. Han gav udtryk for at have mistet arbejdsområder (særligt døgnplacering af børn), og at det daglige faglige miljø, som han færdedes i, blev ”smadret”. Megen viden og erfaring er gået tabt, ved at de forskellige kollegaer fra det tidligere tværfaglige miljø er blevet anbragt i vidt forskellige fagsekretariater og virksomheder. Det tidligere naturlige samarbejde er ophørt, og overtaget af andre. Der har ikke været tale om nogen overlappingsperiode af de gamle opgaver. Dette har været en hård oplevelse for de enkelte medarbejdere. Ét har dog været tabet af tidligere arbejdsopgaver og det kollegiale samarbejde, der i sig selv var en frustrerende oplevelse, noget andet er de udfordringer, der ligger i at have fået noget nyt at skulle forholde sig til – nemlig skoleområdet og dagforanstaltninger.

Den sidste konsulent fik ikke den lederstilling, som hun først søgte, men søgte så og fik stillingen som pædagogisk konsulent. Hun har derfor ikke fungeret så længe i stillingen som konsulent, og er nu ved at bygge indholdet op samtidig med, at hun forsøger at lære de enkelte pædagogiske virksomheder at kende.

## 4.2 Fagsekretariatet for Ældre- og Handicap-området

I Fagsekretariatet for Ældre- og Handicapområdet er ansat en afdelingsleder og en fuldtids pædagogisk konsulent. Begge er knyttet til fagområderne Ældre og Handicappede. I

fagsekretariatet er der i alt 19 virksomheder indenfor de tre politikområder: Social sikring, Ældre og Handicappede.

Afdelingslederen kom fra en stilling som chef for Børne- og familieafdelingen i Nexø Kommune. Hun har mange års erfaring indenfor børne- og familieområdet bl.a. som sagsbehandler, pædagogisk konsulent, uddannelsesleder, leder af en familiebehandlingsinstitution og chef for en kommunal forvaltning. Det tværfaglige og forebyggende arbejde i Børne- og familieafdelingen, som hun var chef for, blev nedlagt ved oprettelsen af Regionskommunen og fordelt på seks forskellige virksomheder og sekretariater. Det var trist, at hele det tætte tværfaglige arbejde, som fungerede godt og til alles tilfredshed, skulle opløses. Ved at etablere de forskellige områder i selvstændige virksomheder gik samarbejde, erfaring og smidighed tabt. Da hun ikke mener, at den valgte organisering af børneområdet kan komme til at fungere i den nye struktur, valgte hun i stedet at arbejde med et helt andet område – Ældre- og Handicapområdet – i den nye Regionskommune. Den pædagogiske konsulent var tidligere leder af en socialpædagogisk institution og helt ny i forhold til konsulentarbejdet.

De to kendte ikke hinanden, inden de blev bragt sammen i fagsekretariatet. De har selv fået lov til at definere deres opgaver, og oplever en meget stor handlefrihed. Samtalen fandt sted i august 2003, og de giver begge udtryk for, at de har et meget fint og konstruktivt indbyrdes samarbejde med en fin spredning i de faglige kompetencer. Fagsekretariatet opleves som en arbejdsplads, hvor man bliver værdsat og med positiv ros.

Begge signalerer afklarethed i forhold til roller, arbejdsopgaver og relationer. Med vendingen ”Ingen magt, men faglig agt” tilkendegiver de klart deres rolle og relation i forhold til de pædagogiske virksomheder og deres ledere. (Man skal dog ikke tage fejl af, at en position som rådgiver med relationer både opad og nedad i systemet også er behæftet med meget indflydelse). De giver udtryk for, at man som ansat i et fagsekretariat skal huske, at man ”kun” kan rådgive virksomhedslederne om forskellige muligheder – fx i forhold til virksomhedernes budget – uden i øvrigt at blande sig. Det er virksomhedslederne, der træffer afgørelserne. Personalet i fagsekretariatet kan kun vejlede lederne fx ved at pege på en omprioritering af opgaverne og se på tingene med andre øjne og i et andet perspektiv.

Tidligere modarbejdede sagsbehandlerne ofte hinanden i hhv. kommunerne og amtet fx om hvem, der skulle betale for en institutionsanbringelse af en bruger, men nu ser det ud til, at

sagsbehandlerne fra de tidligere primære- og amtskommunale forvaltningsområder er begyndt at samarbejde og nedbryde fjendebillederne.

Både afdelingslederen og den pædagogiske konsulent ser en række overordnede og koordinerende opgaver, der trænger sig på, og som de ønsker at indgå i både i det korte og lange perspektiv. Af opgaver her og nu nævnes:

- Hjælp og vejledning til ydelsesbeskrivelserne (som forudsætning for indgåelse af aftalerne mellem Regionsrådet (politikkerne) og de enkelte virksomhedsledere).
- At skabe et åbent og konstruktivt samarbejde mellem virksomhedslederne på fagrådsmøderne, så man undgår indbyrdes konkurrence, og i stedet kan hjælpe hinanden og udnytte de fælles ressourcer.
- At hjælpe medarbejderne i virksomhederne med værktøjer til at gribe forskellige situationer an ved at igangsætte refleksive udviklingsprocesser.
- At hjælpe med at vurdere om nogle af brugerne er uhensigtsmæssigt placeret og i stedet burde være i en anden virksomhed.
- Det lovmæssige tilsyn med de pædagogiske virksomheder, som begge betragter som en proces med mulighed for at gå i dialog med ledere og medarbejdere om udvikling af det pædagogiske arbejde - og ikke alene som en kontrolopgave.

En af de mere langsigtede opgaver er fx visitering af brugere til de enkelte virksomheder. I øjeblikket bliver der visiteret ind, hvor der er et ”hul” i en døgninstitution. Det betyder, at det er vanskeligt at udvikle gode og brugbare miljøer for brugerne, fordi der er så stor forskellighed. Der foreligger dog endnu et stort afklarings- og afdækningsarbejde m.h.p. at ændre denne kutyme med bare at proppe en person ind, hvor der tilfældigvis er en plads og så efterfølgende søge en tillægsbevilling, hvis det er nødvendigt. En mere bevidst visiteringsstrategi vil give mulighed for at skabe faglige miljøer med specialistviden inden for de enkelte områder og i heldigste fald samtidig reducere i udgifterne. Intention er at højne det

faglige niveau, og at Regionskommunen bliver ”selvforsynende” rent videnskæssigt, så færre brugere skal anbringes på institutioner udenfor øen.

Generelt er oplevelsen, at strukturforandringerne har skabt store frustrationer i flere virksomheder, hvor fusionsprocessen har betydet, at der fokuseres mere på ”tab” end ”muligheder”. De peger på, at det må være chefernes og ledernes opgave at bremse denne udvikling, da for mange medarbejdere koncentrerer deres energi omkring savn. Dette kan virke bremsende på processen. Man kunne fra centralt hold overveje at lave kurser for medarbejdere i udviklingsprocesser og modstandsformer.

### 4.3 Fusionsprocessen i et mikroorganisatorisk perspektiv

Set i forhold til den overordnede fusionsproces kan de pædagogiske konsulenter s erfaringer fra sammenlægningen være med til at sætte fokus på et mikroorganisatorisk perspektiv. I det mikroorganisatoriske perspektiv, der her vil blive anlagt, sættes de enkelte aktørers oplevelser i forhold til organisationens handlemåde i sammenlægningsprocessen.

For de pædagogiske konsulenter i Fagsekretariatet for Børn og skole var oplevelsen af rolleforandring, tab af tidligere arbejdsopgaver og fagligt miljø og det ikke at blive set og hørt i forhold til skoleområdet centralt. Samarbejdsviljen var tilstede, men selve samarbejdsprocessen var kun lige begyndt. Konsulenterne så det som en ledelsesopgave at få ordentlig gang i den tværfaglige proces i forhold til området mere end som en selvledelsesopgave med at etablere konsulentteamet som en selvstyrende faglig gruppe. Det vil være en forudsætning for at få et fagligt bæredygtigt miljø på dagpasningsområdet, på niveauet for 3. ordens faglig ledelse, at der skabes opbakning og mulighed for at få dette teamarbejde til at fungere, så der kan rådgives og iværksættes sammenhængende udvikling på området til gavn for brugerne/borgerne.

Afdelingslederen og den pædagogiske konsulent i Fagsekretariatet for Ældre og Handicapområdet virkede som om de havde et stort fagligt og menneskeligt overskud, og så deres nye arbejde som et område med mange muligheder. De følte sig både set og hørt, og det team, de havde etableret, arbejdede konstruktivt og målrettet i forhold til at udvikle et fagligt miljø på 3. ordens niveau for faglig ledelse.

Forandringsprocessen på Bornholm må ses som en planlagt hierarkisk forandring – en top-down styring, der blev igangsat via den parlamentariske styringskæde, hvor vælgerne tilkendegiver og legitimer ønsket om at sammenlægge kommunerne til én Regionskommune. Et flertal af vælgere valgte en politisk forsamling (Regionsrådet) til at sætte denne beslutning igennem. Herefter blev der også skabt radikale ændringer i den formelle struktur, hvor forvaltningsniveauet ændres til fagsekretariater. Men de personer, der indgår i sådan en forandring ændres ikke nødvendigvis i den tiltænkte takt eller på den planlagte måde. Deres adfærd bestemmes af deres normer, værdier og virkelighedsopfattelse. I meget omfattende fusionsprocesser betyder dette også:

- Nedbrydelse af tidligere fjendebilleder
- Harmonisering af, hvad der er organisationens mission (arbejdsopgaver).
- Magtforskydning og trusler mod de enkelte aktørers egeninteresser (prestigetab og trussel mod egen karriere). (Antonsen, Greve og Beck Jørgensen, 2000).

Mennesker i forandringsprocesser med turbulens og usikkerhed reagerer ofte stærkt og uforudsigeligt (Nymark, 2003). Reaktionen kan inddeles i tre kategorier. En politisk reaktion, der fx omhandler ændringer i ens karriere-muligheder og magtposition i organisationen. En rationel reaktion, der fx kan dreje sig om tvivl om at en given økonomisk besparelse nu også nås, og spørgsmål i forbindelse med, hvordan det nye system overhovedet skal fungere – samt en følelsesmæssig reaktion, der fx kan handle om opbrud i kultur og værdier, og at skulle acceptere løsninger, man ikke selv har haft indflydelse på.

De følelsesmæssige reaktioner på forandringer kan være både negative og positive (ibid. ss. 214 ff.). De negative reaktioner er selvsagt de mest bekymrende og kan resultere i passivitet, aggression og depression før en accept indfinder sig. Der bør være betydelig opmærksomhed omkring medarbejdere, der oplever forandringerne negativt for at hjælpe dem gennem processen. Disse medarbejdere kan være med til at ødelægge meget for andre, der oplever forandringsprocessen mere positivt. Også positive reaktioner på forandringer følger et bestemt følelsesmønster fra stor optimisme over en fase med begyndende pessimisme i takt med at



informationsniveauet om forandringerne øges. I værste fald kan medarbejderne trække deres støtte til forandringerne tilbage. Lykkedes det at komme fornuftigt gennem denne fase, afløses den af håbefuldt realisme og optimisme og til sidst fuld accept. Medarbejdernes opfattelse af ændringerne kan altså have forskellige former og ændre sig over tid.

Nymark (ibid. ss. 220 ff.) beskriver forskellige mennesketyper i forandringsprocesser. I stress og krisesituationer fokuserer nogle mennesker i overvejende grad på de farer en forandring fører med sig, hvorimod andre hovedsageligt ser muligheder. De nedenfor angivne menneskertyper er idealtyper, og ingen af dem er nøjagtige afspejlinger af virkeligheden, men ekstreme ydre punkter på et kontinuum. Tilsvarende er der ingen, der befinder sig på midten, men ligger overvejende i den ene eller anden side. De fareorienterede føler sig som ofre for forandringer. De har svært ved at skue ud i fremtiden og gøre sig mentalt eller fysisk klar til en forestående forandring. De oplever livet som en stilstand, og når der sker ændringer, er der ikke tale om en løbende proces, men om et stort ryk, hvorefter en ny stilstand opnås. I selve processen oplever de sig usikre, utrygge og med tab af kontrol. De vil både bevidst og ubevidst beskytte sig mod det truende for at få status quo tilbage. De reagerer med rigid og reaktiv adfærd.

De mulighedsorienterede oplever forandringer som en chance for nye udfordringer, og ser nye alternativer. De oplever livet som kontinuerlig forandrende – hver dag med nye udfordringer og nye muligheder. Ubehagelige forandringer opleves som nødvendige tilpasninger, enkeltstående hændelser. Ubehagelige forandringer imødegås snarere end undgås. De besidder evnen til at skue fremad, og forudser og vurderer mulige konsekvenser af fremtidige hændelser i en forandringsproces. Tilsvarende beskytter de deres tilpasningsevne ved at undgå at engagere sig i konsekvenserne af forandringer, der kræver ressourcer, som de ikke besidder. De undgår situationer, hvor deres kapacitet, færdigheder eller evner ikke rækker. De oplever livet som en mangfoldighed af irrationelle begivenheder og uforudsigelig hændelser, men bevidstheden om livets kompleksitet betyder, at de er parate til at indgå i forandringsprocesser.

Almindeligvis betragtes de fareorienteredes reaktioner som modstand mod forandring, men Gitte Haslebo (1998) påpeger, at reaktionerne også kan ses i et andet perspektiv. Når der er tale om en fusion og/eller strukturforandring ophæves den psykologiske kontrakt mellem medarbejder og organisation. Til den psykologiske kontrakt hører en række gensidige

forventninger, hvoraf nogle er hhv. implicite og eksplicite. Den psykologiske kontrakt er langt mere omfattende end den formelle ansættelseskontrakt. Den er bundet til en bestemt leder/medarbejder relation, og kan fx omfatte fælles forståelse af den ansattes frihedsgrader, hvilke opgaver, der er de højest prioriterede, stærke og svage sider hos hinanden, spilleregler for samarbejde, betingelser for anerkendelse m.v. En psykologisk kontrakt har ofte været adskillige år undervejs, og kan være ganske nuanceret. Ved en strukturændring sker der ofte væsentlige ændringer i den enkeltes arbejds- og ansættelsesvilkår: fx en anden organisatorisk indplacering, en anden adresse, en anden funktionsbeskrivelse, andre arbejdsopgaver, et andet referenceforhold, muligvis også ændrede lønforhold, beskæftigelsesgrad m.v. Allerede ved varslingen af en strukturændring vil en række spørgsmål rejse sig, fordi medarbejderne ikke længere kan være sikker på, at den psykologiske kontrakt videreføres med en ny samarbejdspartner. En ny psykologisk kontrakt skal udformes på et ikke nærmere angivet tidspunkt i fremtiden med en ny leder og ofte i en helt ny kontekst.

Det er givet, at afdelingslederen og de pædagogiske konsulenter i de to fagsekretariater har oplevet sammenlægningsprocessen meget forskelligt. Som det fremgår af ovenstående, vil det imidlertid være noget forenklet at påstå, at en mindre positiv oplevelse er det samme som modstand mod forandring. Reaktionen kan lige så vel handle om at forsvare og beskytte væsentlige værdier og faglig kvalitet i arbejdet. Haslebo (1998) omtaler også, at den enkelte medarbejder og leder ofte i forbindelse med fusioner kan befinde sig i et etisk dilemma<sup>10</sup>. Et etisk dilemma kan fx opstå i situationer, hvor en omplacering har ført til bortfald af arbejdsopgaver, som især gav mulighed for at udfolde den enkeltes faglighed og stærke kvalifikationer. Dilemmaet kan fx udmønte sig på den måde, at på den ene side føler personen et stort tab, og på den anden side oplever personen at skulle forholde sig loyalt i forhold til den nye organisation.

Når et nyt organisationsdiagram tegnes, foregår det i toppen af organisationen. Jobbene specificeres, nye funktionsbeskrivelser udarbejdes, og jobbene bemandes. Der er tale om en omfattende og kompliceret opgave, som ses fra systemsiden og ikke menneskesiden. Systemperspektivet stiller ved en strukturændring ikke spørgsmål ved konsekvenserne for de

---

<sup>10</sup> Et etisk dilemma opstår, når en person i en konkret situation oplever, at der er konkurrerende kontekster, der tilsammen kræver forskellige og evt. modsatrettede handlinger af en person (Haslebo, 1998, s. 127).

menneskelige relationer, og hvad det betyder, når der skal skabes ny mening og fælles forståelse samtidig med, at nye relationer opbygges. Når disse spørgsmål udelades, skyldes det hyppigt en forestilling om, at velkvalificerede og engagerede medarbejdere vil udføre deres arbejde uanset ændringerne i det sociale netværk. Kvalifikationer, engagement og mening i arbejdet opfattes som forankret i individet, og noget som man kan flytte rundt i organisationen sammen med personen (Haslebo 1998).

Efter sammenlægningen af de Bornholmske kommuner "flyttede" langt de fleste medarbejdere i de decentrale virksomheder på de pædagogiske områder over i den nye Regionskommune med stort set alle deres relationer til andre mennesker intakt. For den enkelte foregår arbejdet stort set uændret i de nære relationer, mens situationen har været helt anderledes for medarbejderne i de tidligere administrative forvaltningsenheder. For disse medarbejdere bindes megen energi i at genskabe mening og fælles forståelse og vise sig kompetent i de nye relationer.

At samle afdelingslederen og de pædagogiske konsulenter i de to fagsekretariater vil dog forsat, hvis der arbejdes med at give mening i de faglige relationer og teamarbejdet mellem konsulenterne, fremstå som en konstruktiv organisatorisk ramme, der både vil kunne underbygge og fremme en faglig bæredygtighed i forhold til de pædagogiske områder på Bornholm. Medarbejderne i fagsekretariatet vil kunne indgå som et væsentligt element i 3. ordens faglig ledelse med vejledning og rådgivning dels i forhold til direktionen og det politiske niveau og dels i forhold til de pædagogiske virksomheder og de relevante fagråd. Dermed bliver fagsekretariatene et væsentligt element i udviklingen af faglighed og professionalisme i Regionskommunes organisationsmodel.

## kapitel 5

# Organisations- og kompetence-udvikling af de pædagogiske virksomheder

---

De pædagogiske virksomheder på Bornholm er blevet berørt af sammenlægningsprocessen på forskellig vis. I dette kapitel vil jeg på baggrund af interviews med lederne af fire decentrale pædagogiske virksomheder samt en faglig sekretær fra BUPL og formanden for SL på Bornholm forsøge at lave en analyse af, hvordan ledelses- og organisationsformerne er under udvikling på de pædagogiske områder. Denne analyse vil blive sat i forhold til videnssamfundet og de ændrede kompetencekrav til medarbejderne med særligt fokus på selvledelseskompetencen. Udviklingen af ledelses- og organisationsformerne vil desuden blive sat i relation til 1. og 2. ordens faglig ledelse af de pædagogiske virksomheder.

I undersøgelsen indgår der interviews med lederne af to børnehaver og to socialpædagogiske virksomheder. De to af virksomhederne vil fremstå i anonymiseret form, mens de to andre virksomheder "Tremasteren" og "Familiecentervirksomheden" vil blive analyseret i forhold til deres specielle ledelses- og organisationsstruktur. Dette er valgt, fordi det alligevel ikke vil være muligt at lade disse virksomheder fremstå som anonyme, da de på flere måder er specielle i forhold til de øvrige pædagogiske virksomheder på Bornholm. Virksomhedsledernes beskrivelser vil blive suppleret med, hvordan den faglige sekretær fra BUPL og formanden for SL på Bornholm oplevede situationen, som den var i august 2003.

### 5.1 Virksomheder inden for dagpasningsområdet

Beskrivelsen bygger på udsagn fra en virksomhedsleder af en 44 børns børnehave samt udtalelser fra en faglig sekretær fra BUPL på Bornholm.

Lederen af børnehaven har mange års erfaring som leder af en daginstitution. Hendes oplevelse er, at medarbejderne synes, at der sker meget for lederne i forbindelse med den nye Regionskommune, bl.a. fordi hun er så meget væk p.g.a. mange møder. Frustrationerne er størst i fagsekretariatene og hos virksomhedslederne. Flere af medarbejderne i fagsekretariatene er holdt op, og hun frygter, at flere også vil stoppe med at arbejde i den nærmeste fremtid, fordi de er så frustrerede over, at tingene ikke fungerer i de sædvanlige rammer. Tidligere var lederen meget tid på stuerne, men har nu aftalt med personalet, at de får det til at køre med børnene, hvis hun tager sig af resten med økonomi og administration samt alle de udadrettede aktiviteter. Særligt den øgede administrative byrde, og det faktum at virksomheden ingen sekretærhjælp har, betyder, at der ikke mere er tid til det direkte pædagogiske arbejde. Hun er noget bekymret for lederne af de små virksomheder på dagpasningsområdet, fordi der ikke er tid til al den administration, som nu er lagt ud til virksomhedslederne. Der er heller ikke nogen centralt fra, som siger, at nu skal der laves en overordnet ledelse for en gruppe af små pædagogiske virksomheder, for det kan ikke lade sig gøre i øjeblikket med mindre, det foregår under en forsøgsparagraf.

Lederen oplever, at der er meget ”rod” med budgettet her i år O. Fx har lønnen aldrig før være decentraliseret (lønsumsstyring) i den kommune, som virksomheden før lå i, og lønbudgettet har heller aldrig passet før i tiden. Budgetsekretariatet er blevet gjort opmærksom på problemet og kan også godt se det, men kan ikke finde pengene nogen steder. Lederen ved heller ikke, hvad hun skal stille op med sit ”underskud”. Det kan ikke lade sig gøre at overholde budgettet, hvis der ikke bliver overført ressourcer til lønkontoen. Samtidig oplever hun det dilemma, at den tidligere kommune havde den laveste normering på øen, men de højeste lønninger. BUPL har forhandlet sig frem til forskellige resultater i kommunerne for at opnå højst mulig løn til medlemmerne. Der er også andre ting, der heller ikke er taget højde for i virksomhedens budget. Fx vedligeholdelse af de grønne områder, som børnehaven før kun betalte en symbolsk sum for. Nu er ”De grønne” blevet til en selvstændig virksomhed, der tager fuld pris for at slå græsset og luge bedene. Der dukker hele tiden nye ting op, som ingen har tænkt på.

Den faglige sekretær i BUPL oplever, at det psykiske arbejdsmiljø i de pædagogiske virksomheder er blevet dårligere, fordi lederne er blevet usikre omkring deres situation – hvem

skal man spørge om, hvordan tingene skal gøres? Og hvordan kommer økonomien til at se ud i fremtiden? Hun er bekymret for det hidtidige gode forhold mellem lederne og medarbejderne, fordi lederne ikke kan nå at informere om, hvad der sker. Det kan betyde, at lederen ender med at blive ”hende, der ikke fortæller mig noget” til skade for samarbejdet med personalegrupperne. Den faglige sekretær udtrykker det på følgende måde:

**”Det opleves som området flyder rent ledelsesmæssigt. Direktøren er leder for en masse ting og virker ikke specielt interesseret i dette område. Fagsekretariatet (for Børn og skole) har ingen kompetence og har vanskeligt ved at finde deres egne ben, så det opleves som om, det hele flyder”**

**”Informationen fra Regionskommunen til virksomhedslederne er fuldstændig vanvittig, fordi der ikke er nogen, der sorterer i den. Man får den samme information, om man er leder af sygehuset eller en 20-børns børnehave. Så kan man selv sortere og finde ud af, om det er noget, ”jeg” skal svare på. Det finder man så først ud af, når man har læst 3-4 sider”**

Den administrative byrde er en uoverskuelig opgave for mange virksomhedsledere på dagpasningsområdet, der også er blandt børnene og ikke har tid til at sidde og læse alt det igennem. Overgangsperioden – både før og efter etableringen af Regionskommunen – er ødelæggende for forholdet mellem virksomhederne og direktøren/fagsekretariatet, fordi de er så meget i vildrede. Det har betydet, at fagforeningen er blevet bindeled mellem instanserne. BUPL har heller ikke i lang tid kunnet indgå aftaler med Regionskommunen, fordi fagsekretariatet ikke var parat.

Lederen af børnehaven fortæller, at der i fagrådet er taget initiativ til at lave fælles ydelsesbeskrivelser (udgangspunktet for de efterfølgende aftaleforhandlinger mellem virksomhedslederne og Regionsrådet) med udgangspunkt i socialloven, dvs. lovens betingelser. Så vil hver virksomhed efterfølgende selv supplere ydelsesbeskrivelserne med de lokale forhold. Hensigten er, at man ikke lover mere, end man kan holde. Virksomhedsplanerne bruges som udgangspunkt for ydelsesbeskrivelserne.

Lederen mener klart, at en leder af en pædagogisk virksomhed skal være pædagoguddannet. En god leder behøver dog ikke nødvendigvis at være på stuerne for at kunne mærke og følge med i, hvad der sker, men hun mener dog, at der må en vis oplæring til, hvis

personalet skal arbejde i selvstyrende team. Hun oplever meget tydelig en ændret ledelsesrolle væk fra det daglige pædagogiske ansvar (som souschefen nu tager sig af) og over mod den administrative ledelse med det økonomiske ansvar. Hun ser det i øjeblikket som sin vigtigste opgave at skrabe de nødvendige ressourcer sammen til børnehaven og profilere børnehaven, så ”de kender os derude”. Lederen forudser bl.a., at hvis børnetallet på øen fortsætter med at falde så drastisk, som prognoserne viser, så vil der være virksomheder, der må lukke.

Til egen faglig sparring bruger lederen sit gamle netværk, den tidligere kommunes ledergruppe. Gruppen mødes én gang om måneden lige inden ét fagrådsmøde for bl.a. at drøfte nogle af de problemstillinger, der er på dagsordenen og for at give hinanden kollegial supervision. Fagrådets ledergruppe er alt for stor som egentlig faglig netværksgruppe.

## 5.2 Virksomheder inden for det pædagogiske døgnområde

Beskrivelsen i dette afsnit bygger på udsagn fra en virksomhedsleder af en døgninstitution med to bofællesskaber og næsten 30 ansatte samt supplerende udsagn fra formanden for SL på Bornholm. Også denne virksomhedsleder har mange års ledererfaring fra det pædagogiske specialområde. Virksomheden var tidligere en amtsinstitution. Lederen oplever ikke, at etableringen af Regionskommunen har betydet de store ændringer i forhold til tidligere. Institutioner under Bornholms amt har haft stor selvstændighed gennem mange år, hvor virksomhederne selv har skullet varetage de økonomiske og administrative opgaver. Der har højst været tale om lidt hjælp fra det centrale personalekontor fx i forbindelse med en afskedssag. Virksomheden har i dag ansat en sekretær i 20 timer til at varetage de administrative opgaver.

Lederen giver i det hele taget udtryk for at være tilfreds med, at der lægges så mange opgaver ud til virksomhederne som muligt: ”Jo mere selvstændighed, der er lagt ud, jo større styrke til at skabe faglighed via en personalegruppe”. Lederen har ønsket at undgå mellemledere i virksomheden, for at sikre ansvaret ud til yderste led, dvs. små overskuelige økonomiske enheder uden hierarkisk organisering. Han ser det som den pædagogiske leders forpligtigelse at skabe nye ting og holde sig orienteret om, hvad der sker af nyt på området via

kurser, ved at være opsøgende og gennem etablering af netværk m.v. til andre institutioner. ”Ingen ledelse uden fag” hvis målet er at skabe synergi, engagement, ansvar og initiativ. Lederen er godt klar over, at han fylder meget i personalegruppen i forhold til de pædagogiske opgaver og den pædagogiske debat. Han vil hellere have at personalet handler, og også handler forkert, end at der ikke gøres noget, og det hele ender i debat om værdier og normer. Lederen oplever ikke relationen til Fagsekretariatet (for Ældre og Handicapområdet) som problematisk. Fagrådet i Regionskommunen er mere homogent sammensat rent virksomhedsmæssigt, end det var i amtet. Han mener, at denne forskellighed var en styrke for et overordnet lederteam m.h.t. lederfaglig sparring og gensidig udvikling.

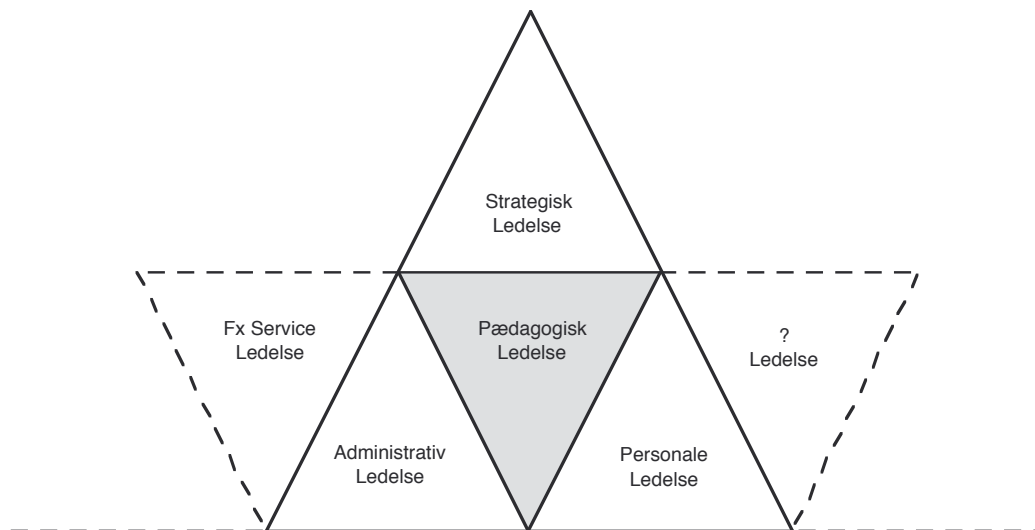
Formanden for SL på Bornholm oplever heller ikke den samme frustration i forholdet mellem fagsekretariatet og virksomhedslederne som den faglige sekretær fra BUPL gav udtryk for. Han oplever også, at informationsprocessen fra lederne til medarbejderne fungerer tilfredsstillende. Men informationsmængderne har været voldsomme, og det har været helt nødvendigt at ledelse, MED-struktur og faglige organisationer har kunne håndtere og videregive relevant viden til medarbejderne.

### 5.3 Ledelsesområder i den pædagogiske virksomhed

De erfaringer om udvikling i ledelsesopgaverne, som lederne fra hhv. dagpasningsområdet og det pædagogiske område beskriver, stemmer på mange måder overens med Andersen og Andersens (2001) fremstilling om pædagoguddannede ledes ledelsesarbejde. I en traditionel pædagogisk organisation uden afdelingsledere har lederen/ledelsen alene ansvar for og varetager følgende fire ledelsesområder: Strategisk ledelse, pædagogisk ledelse, personaleledelse og administrativ ledelse. Nogle af områderne kan være mere eller mindre delegeret til souschefen. Det er ofte vanskeligt for de fleste ledere at skulle prioritere mellem disse ledelsesområder, og de fleste giver da også udtryk for, at de først og fremmest har hjertet og interessen placeret i forhold til de opgaver, der omfatter den pædagogiske ledelse og udvikling af virksomheden (Andersen og Andersen 2001).

**Fig. med ledelsesområder i den pædagogiske virksomhed.**





Modellen er en videreudbygning af Andersen og Andersens (2001, ss. 35 ff.) model. Alt efter hvor stor den pædagogiske virksomhed er, kan man forestille sig, at det bliver nødvendigt at udvide ledelsesområderne.

Det strategiske ledelsesarbejde skal ses som en overbygning til den samlede ledelsesopgave. Den strategiske ledelse drejer sig om at udarbejde de overordnede og fælles planer for virksomhedens mission, vision, mål og værdigrundlag. I takt med at New Public Management og markedsføring bliver en del af virkeligheden for de pædagogiske virksomheder, vil denne del af arbejdet fylde mere og mere – både indad i organisationen m.h.p. at kvalitetsudvikle det pædagogiske arbejde og udadtil i forhold til omverdenen med henblik på at ”sælge” de pædagogiske ydelser til brugerne og sikre tilstrækkelige ressourcer og legitimitet hos det politiske niveau. Man kan fx forestille sig salg af specialpædagogiske ydelser i en form for lokale videnscentre. Det er den strategiske leders opgave at håndtere og stimulere organisationens samlede udviklingsproces og håndtere dilemmaet mellem forandring versus stabilitet. Desuden skal den strategiske leder også kunne håndtere relationerne til omverdenen: forældre/pårørende, centraladministrationen, politikerne, lokalsamfundet, medierne og

organisationens øvrige netværk.

Det midterste og centrale felt for den pædagogiske virksomhed er den pædagogiske ledelse, dvs. 2. ordens faglig ledelse. Den omfatter primært ledelse af andres faglige ledelsesprocesser, og opgaven er her at inspirere medarbejderne og udvikle det pædagogiske arbejde og de pædagogiske metoder. Den faglige ledelse skal ses dels i relation til medarbejdernes lære- og udviklingsprocesser – en reflekterende praksis, hvor man kan begrunde mål, metoder og handlinger – og dels i relation til brugernes udvikling og behov. Det kræver stor faglig dygtighed hos den pædagogiske leder, både teoretisk og praktisk, at kunne indgå i dette arbejde i forhold til en personalegruppe, og den pædagogiske ledelse er da også tæt koblet til personaleledelse.

Personaleledelse er en af de væsentligste støttediscipliner til den pædagogiske ledelse og udvikling. Som en del af opgaverne i forbindelse med personaleledelsen skal der arbejdes med lærings- og udviklingskompetencer hos personalet herunder fx også selvledelseskompetencen (se også afn. 5.6). Arbejdet med teamprocesser og vidensdeling til at sikre kreativitet, engagement og trivsel er væsentlige aspekter i personaleledelsen, men også opgaver som håndtering af konflikter, at give feedback og forhandle løn og arbejdsvilkår hører ind under dette ledelsesområde.

Den administrative ledelse, er den ledelsesdisciplin som sluger mest af virksomhedsledernes arbejdsopgaver. I forbindelse med at der rationaliseres i centraladministrationerne, og/eller de pædagogiske organisationer bliver til selvstændige virksomheder, lægges det økonomiske ansvar og de administrative opgaver ud for at blive løst på de decentrale niveauer. Men meget af det administrative arbejde handler primært om at passe administrative rutiner med fx regnskab og lønadministration. Disse rutineopgaver har imidlertid ikke meget med ledelse at gøre – ledelsesarbejdet går derimod ud på at sikre og udvikle virksomhedens administrative systemer fx at gøre arbejdsgangene lettere, oversigterne klare, målene tydeligere i forhold til at beregne ressourcer, styre og udarbejde budgetter, lønsums- og kontraktstyring m.v.

Det er forståeligt, at det er vanskeligt for den enkelte virksomhedsleder, at skulle prioritere mellem disse ledelsesopgaver – særligt for ledere, der selv indgår i normeringerne i de små virksomheder. I store og sammenlagte organisationer kan disse ledelsesopgaver derimod med fordel delegeres, eller ansvaret kan deles mellem flere ledere. Man kan meget naturligt stille det spørgsmål, om det er en hensigtsmæssig disponering at bruge en leders arbejdskraft på at

udføre administrative rutineopgaver. Det giver heller ikke megen mening at overlade de administrative rutineopgaver til fx en uddannet pædagog (vedkommende vil givet kunne gøre langt mere gavn hos brugerne). Denne type opgave må varetages af medarbejdere, der er uddannet til det og reelt interesseret i det administrative arbejde.

I forbindelse med at de pædagogiske virksomheder på Bornholm er blevet til selvstændige enheder, har det klart øget presset på de virksomhedsledere, der ikke tidligere har haft ansvaret for økonomi og administration. På sigt er man nødt til at overveje, om de mange små pædagogiske virksomheder med hver deres leder til at varetage alle ledelsesområderne er hensigtsmæssige størrelser, hvis man samtidig også vil prioritere en pædagogisk faglig ledelse og kvalitetsudvikling af virksomhederne. I Regionskommunen har man da også erkendt, at der må langt mere uddannelse og støtte virksomhedslederne, hvis de skal klare at løfte opgaverne. Der er i den forbindelse iværksat uddannelsesprogrammer for lederne.

Særligt må der arbejdes på at udvikle den strategiske ledelsesfunktion, så virksomhedslederne får tid og rum til at arbejde med både den interne og eksterne legitimitet. Legitimitet er baseret på sociale handlinger, tillid og accept i forhold til sædvane, tradition og kultur. De pædagogiske virksomheder kan ikke længere i samme udstrækning som tidligere trække på traditionen. Man må i stedet tage pejling af omverdenens forandringer, hvor kravet til specialviden og ændrede socialiseringskrav, fx lovforslaget om læreplaner i dagtilbud<sup>11</sup>, er nogle af de nye udfordringer, der stilles til det pædagogiske personale på dagpasningsområdet. Den interne legitimitet og vidensudvikling skabes gennem tæt forbindelse mellem den pædagogiske og personalemæssige ledelse. Der må systematisk arbejdes med personalets læreprocesser og kompetenceudvikling i forhold til at styrke kvaliteten af det pædagogiske arbejde. Medarbejderne må fagligt kunne begrunde handlinger og aktiviteter dels overfor hinanden i form af intern vidensdeling og dels overfor omverdenen. Det er derfor nødvendigt, at de pædagogiske virksomheder udvikles til professionelle organisationer som forudsætning for at skabe en ekstern legitimitet. Brugere og politikere stiller krav om fleksibilitet og professionalitet i opgaveløsningen. For at det kan lade sig gøre, vil det være nødvendigt, at der i virksomhederne etableres faglig bæredygtige miljøer både i interne og eksterne netværk.

---

<sup>11</sup> Forslaget om lov om ændringer af lov om social service. Pædagogiske læreplaner i dagtilbud til børn – [www.sm.dk/lovgivning/retskilder/dokumenter/læreplaner](http://www.sm.dk/lovgivning/retskilder/dokumenter/læreplaner) 2003.

## 5.4 Tremasteren

Virksomheden Tremasteren er et to-årigt forsøgsprojekt, hvor tre børnehaver er blevet sammenlagt. Projektet udløber i maj 2004. Virksomheden består af Midgården med 66 børn, Skovbørnehaven med 22 børn og Marthas Minde med 24 børn. Lederen af den største børnehave Midgården er blevet leder af hele virksomheden. I hvert af de tre huse er der ansat en pædagogisk leder som daglig leder. Det var lederne af de to små børnehaver, der blev pædagogisk leder af deres huse, mens der i Midgården blev udnævnt en ny pædagogisk leder. Oplysningerne til dette afsnit bygger på to interviews med hhv. lederne af den samlede virksomhed og en af de pædagogiske ledere.

Initiativet til forsøgsprojektet Tremasteren kom i stand, før etableringen af Regionskommunen var en realitet. Den konkrete anledning var et oplæg til en sparerunde indenfor daginstitutionsområdet i Rønne Kommune. Et af forslagene gik ud på at slå de to små børnehaver sammen. Ingen af lederne for disse børnehaver var imidlertid interesseret i en løsning, der ville betyde, at en af dem blev leder af en større sammenlagt institution med en øget økonomisk og administrativ byrde. De besluttede derfor at henvende sig til lederen af Midgården. De bygninger, de tre børnehaver er placeret i, ligger rent fysisk tæt på hinanden. Lederen af Midgården fandt, at det var en udfordrende opgave og den nuværende organisationsstruktur og opgavefordeling blev aftalt mellem lederne – en ordning alle er udtalt tilfredse med.

I forhold til Regionskommunen er virksomhedslederen af Tremasteren den formelle og ansvarlige leder af den samlede virksomhed. Det er også lederen, der er medlem af Fagrådet for området. De tre pædagogiske ledere bliver betragtet som interne ledere i virksomheden. De har i forhold til Regionskommunen ikke nogen konkret lederstatus.

Internt i Tremasteren har de pædagogiske ledere reel lederstatus. Opgaverne mellem ledergruppen er fordelt således, at virksomhedslederen har det fulde formelle ansvar for økonomi og administration samt den pædagogiske ledelse og personaleledelsen. Opgaverne i forhold til funktionerne med hhv. den pædagogiske ledelse og personaleledelse er delegeret til de tre pædagogiske ledere i husene, der udover ansvaret for den pædagogiske udvikling også holder MUS-samtalerne med personalet. Store personaleproblemstillinger som fx en fyringssag henhører dog under virksomhedslederen.

Det har været en lettelse for de pædagogiske ledere, at de ikke længere har ansvaret for de økonomiske og administrative arbejdsopgaver, mens virksomhedslederen tilsvarende synes, at det er en udfordring ved ledelsesarbejdet at varetage disse opgaver. Til trods for at virksomhedslederens samlede arbejdsuge i perioder med spidsbelastninger<sup>12</sup> let kommer op på 40 til 50 timer, ville hun ikke umiddelbart være interesseret i at få en medarbejder til at udføre de administrative rutineopgaver, hvis der fx blev 120.000,- kr. ledig på lønbudgettet. Ekstra ressourcer skal først og fremmest gå til børnene i form af en ekstra pædagogstilling.

Ledergruppen i Tremasteren holder fast møde én gang om måneden. De pædagogiske ledere føler ikke længere, at de har en nær relation til fagsekretariatet og de pædagogiske konsulenter. De bruger nu ledergruppen i Tremasteren som faglig sparringsgruppe. Da de pædagogiske ledere ikke deltager i fagrådsmøderne, har de følt sig hægtet af rent lederkollegialt. Derfor har de taget initiativ til at opbygge et lokalt uformelt ledernetværk i Rønne.

På trods af den interne ledergruppe i virksomheden og kollegaerne i Fagrådet så oplever virksomhedslederen, at selvstændiggørelsen af virksomheden med det fulde budget- og ledelsesmæssige ansvar lejlighedsvis kan føles lidt ensomt. Det kræver en bred skulder, og her hjælper mange års ledererfaring heldigvis.

Virksomhedslederen oplever, at forsøget med Tremasteren har givet den samlede virksomhed en skub opad rent pædagogisk. De mange økonomiske og administrative opgaver kan ellers godt betyde, at den pædagogiske ledelse let kan få en nichetilværelse. Personalet i Tremasteren presser på for at få lidt mere gang i samarbejdet på tværs af husene. Indtil nu er det mest blevet til nogle fælles møder, temadage og fællesoplevelser med børnene i form af et julearrangement. Der er ikke nogen egentlig systematisk vidensdeling mellem personalegrupperne i de tre huse. Det er hensigten af hvert hus fortsat skal beholde deres særkende og gerne opbygge specialistfunktioner fx i forhold til børn med specielle behov.

Både virksomhedslederen og den pædagogiske leder ser udviklingsprojektet som en succes, ikke mindst fordi lederne selv ønskede denne løsning. Virksomhedslederen anbefaler, at hvis andre virksomheder ønsker at lave en tilsvarende sammenlægning, så skal de bruge alle de ressourcer, de kan skrabe sammen for at iværksætte og implementere processen fx ved at få

---

<sup>12</sup> Særligt i Regionskommunens første år har perioderne med ekstra arbejde været hyppige. Ekstraopgaverne har drejet sig om budgetter, ydelsesbeskrivelser, projektbeskrivelser, omstrukturering af personalet m.v.

konsulenthjælp udefra. Samtidig pointerer hun også, at det ikke var sikkert, at hun i sin tid havde sagt ja til projektet på dette her tidspunkt, hvis hun havde vist, hvor kaotisk sammenlægningsprocessen var blevet i forhold til etableringen af Regionskommunen.

## 5.5 Familiecentervirksomheden

For at få styrket og samlet det forebyggende arbejde og den koordinerende indsats omkring det enkelte barn/familie blev Familiecentervirksomheden nydannet i forbindelse med etableringen af Regionskommunen. Oplysningerne til dette afsnit bygger på ét gruppeinterview med lederen af Familiecentervirksomheden og den ledende familiebehandler.

Virksomheden er rent fysisk fordelt over tre huse rundt om på Bornholm i et vest, nord og øst distrikt (Nexø, Hasle og Rønne). Fra politisk side har det været et krav, at virksomheden skulle etableres med decentrale enheder, for at personalet kunne være tæt på brugerne i lokalmiljøet. På interviewtidspunktet i forsommeren 2003 var virksomhedens fysiske struktur endnu ikke helt på plads, dvs. at det ikke har været muligt at samle medarbejderne i mere end ét af de tre huse. Hensigten er, at hvert hus skal bemannes med familiebehandler, sundhedsplejersker, SSP-medarbejdere og sekretær. Disse faggrupper skal, hvis det er muligt fysisk, dele lokaler med jordmødre, psykologer, afspændingspædagoger samt øvrige samarbejdspartnere. Lederen af familiecentervirksomheden er uddannet sygeplejerske og var tidligere ansat som centerchef sygeplejerske på Bornholms Centralsygehus i kirurgisk center. Hun har arbejdet med ledelse i mange år, men lægger ikke skjul på, at det har været en meget anderledes og udfordrende opgave at blive leder af et område, hun ikke på forhånd vidste ret meget om. Processen med at etablere virksomheden er gået meget hurtigt. Virksomhedslederen fik fx kun 14 dage til at lave organisationsplanen med hvor mange medarbejdere, der skulle bruges i virksomheden indenfor de enkelte områder. Virksomhedslederen er tilknyttet Fagrådet for nyetablerede virksomheder, der er placeret i Fagsekretariatet for Børn og skole.

Der er afsat meget lidt sekretærbistand til virksomheden, så lederne må selv udfærdige alt skriftligt materiale, breve, dagsordner m.v. Det har derfor ikke været muligt at samle en hel administrativ stilling, så virksomheden har selv været nødt til at konvertere nogle timer (i alt 7 ugentlige arbejdstimer) til sekretærhjælp.

Personalet er, som ovenfor beskrevet, stykket sammen fra mange forskellige fagområder og er fysisk placeret langt fra hinanden. Det giver en række problemer:

1. Efter 1/2 år kender alle endnu ikke hinanden, og har derfor haft svært ved at vide hvem, der var deres kollegaer. Dette rådes der bod på med to temadage for personalet, hvor indeholdet er samarbejde i en tværfaglig kultur, og hvor modellen for fremtidsværksted benyttes.
2. Ny teknologi og elektroniske mails er som kommunikationsværktøj forudsætningen for at gennemføre hele projektet og organisationsmodellen. Alle må derfor bruge mailsystemet som livline, både indbyrdes mellem personalet, og når man hverken fysisk eller telefonisk kan få fat på ledelsen.
3. For at etablere en faglig sparring og vidensdeling mellem de forskellige huse og professionsgrupper er der opbygget en netværksmodel med:
  - En huskoordinator med ansvar for fællesfunktioner og praktiske opgaver i det enkelte lokale hus.
  - En faglig leder for professionsgrupperne på tværs af husene:  
Ledende familiebehandler (stedfortræder for virksomhedslederen) med fagligt ledelsesansvar for familiebehandlingen.  
Koordinerende sundhedsplejerske med fagligt ledelsesansvar for sundhedsplejen.
  - Et ledelsesteam.

Traditionel faglig ledelse har ikke kunnet lade sig gøre på samme måde som tidligere, hvor lederen havde samme professionsuddannelse som personalet. Det er vanskeligt for personalet at respektere, at en leder udenfor eget fagområde skal være deres leder. I en organisationsmodel med mange forskellige professionsgrupper, har det været nødvendigt at personalet lærer at bruge hinanden.

Den nye netværksorienterede organisationsform stiller nye kompetencekrav til personalet. De skal nu i højere grad vænne sig til at arbejde i tværfaglige og fleksible team, hvor man koordinerer opgaverne med det mål at få større sammenhæng i indsatsen i forhold til det enkelte barn/familie. Vidensdeling både internt og eksternt mellem de forskellige

professionsgrupper bliver derfor en væsentlig forudsætning for, at dette kan lykkes. Selve personaleledelsen ligger hos virksomhedslederen, der også gennemfører MUS-samtalerne.

I forhold til brugerne er det tværfaglige arbejde begyndt at virke. Man kan nu trække personale med specialistviden fra et område til et andet – i modsætning til tidligere, hvor det ikke var muligt at ”passere” kommunegrænserne. Det har betydet en langt større fleksibilitet, samt at personalet nu kan specialisere sig indenfor et område (fx i forhold til indvandrerfamilie-problematikkerne), som alle så kan få gavn af i hele Regionskommunen.

## 5.6 Videnssamfundet og ændrede kompetencekrav

Når ledelses- og organisationsformerne ændrer sig i de pædagogiske virksomheder, får det også indflydelse på medarbejdernes arbejdsforhold og kompetencer. De skal arbejde på nye måder og i faglige miljøer, der gør dem i stand til fagligt at kunne tilfredsstille en mangfoldighed af krav og forventninger fra forskellige interessenter – internt og eksternt i virksomhederne. Hvis dette sammenholdes med intentionen om større faglighed og professionalisme i løsningen af de pædagogiske opgaver i virksomhederne, vil de ovenfor skitserede ledelses- og organisationsmodeller være et skridt på vejen til at matche krav og kompetencer hos ledere og medarbejdere i videnssamfundet.

Viden er selvsagt forudsætningen for virksomhederne i videnssamfundet. Videns betydning for virksomhederne kan analyseres på flere måder. Viden kan ses som output for produktionsprocessen, men kan også ses i forhold til de processer og aktører, der indgår i processen. Vidensøkonomi er derfor ikke kun et system, der består af viden, men også et system der består af de processer, der skaber og definerer viden.

I den industrielle virksomhed anvendes viden på materialer, og medarbejderne udfører deres arbejdsopgaverne på baggrund af ofte videnskabelige analyser og regler for, hvordan processerne udføres mest effektivt. Viden er centralt defineret, indiskutabel og indlejret i regler, der skal overholdes. I vidensvirksomheden har medarbejderen også viden. Viden eksisterer hos den enkelte medarbejder. Viden anvendes og skabes decentralt og defineres inden for lokale fællesskaber frem for altomfattende institutioner. Vidensvirksomhederne er kendetegnet ved flade strukturer, hvor medarbejderne har mulighed for at eksperimentere. Vidensledelse



handler ikke kun om udnyttelsen af medarbejdernes viden, men også om at definere og skabe viden samt etablere organisationsformer, der gør vidensdeling mellem medarbejderne mulig (Christensen, 2002, s. 13).

Strukturen i videnssamfundet kan iflg. den tyske sociolog Niklas Luhmann karakteriseres som selvstyrende systemer af uddifferentierede funktionssystemer med meget stor kompleksitet, der stabiliseres via kommunikationsprocesser forstået som gensidige iagttagelser og beslutninger. Fællesskaber dannes, hvor kommunikationsprocesserne virker stabiliserende i kraft af fælles koder og temaer for kommunikationen (Qvortrup, 2001). At forstå organisationer som selvstyrende systemer, der består af fælles kommunikation, giver organisationerne mulighed for at kunne imødegå omverdenens kompleksitet.

I industrisamfundet reagerede organisationer på den stigende omverdenskompleksitet ved at udvide den indre kompleksitet, dvs. via en horisontal specialisering og en vertikal lagdeling i form af bureaukrati og hierarki – og især i de offentlige institutioner også med detaljerede regler og procedurer. I videnssamfundet må der anlægges en anden strategi for organisationsopbygningen, hvis man skal kunne operere i forhold til en omskiftelig og kompleks omverden. Nogle af de centrale begreber er her decentralisering og fleksibilitet. Den omfattende kompleksitet betyder, at det ikke længere er muligt for en beslutningsmyndighed eller en person at kunne overskue hele organisationen eller virksomheden. Derfor decentraliserer man i stedet beslutningsstrukturene. I stedet for at indføre flere og flere regler, der alligevel ikke på tilfredsstillende vis kan matche den stigende kompleksitet, forsøger man sig i stedet for med fleksibilitet, så man kan tilpasse sig omverdenens konstant ændrede krav og behov. Dette nødvendiggør kompleksitetsduelige og fleksible organisationsformer. Da stive principper ikke længere fungerer, og man heller ikke i samme udstrækning kan trække på traditionen, må organisationerne i stedet løbende lære nyt i fællesskab. For medarbejderne er det ikke tilstrækkeligt kun at iagttage sig selv og kollegaerne, men man må også kunne iagttage organisationens handlinger i forhold til omverdenen (ibid.).

Dette får også konsekvenser for ledelsen af organisationerne i videnssamfundet. At opdele organisationen i mange uddifferentierede subsystemer i form af netværk og grupper betyder, at ledelse som form må skifte karakter. Ledelse skal her forstås som en funktion (i modsætning til en person), som må deles af alle organisationens medarbejdere, hvis den løbende skal kunne tilpasse sig omverdenens krav samtidig med at den forandrer sig. Ledelse må i

videnssamfundets organisationer distribueres ud i organisationerne, og medarbejderne skal derfor kunne lede sig selv i selvstyrende grupper og i fleksible netværk, hvor ny teknologi også indgår som et redskab både i kommunikations- og beslutningsprocesserne (ibid.).

Det betyder, at medarbejderne ikke bare får større ansvar, men at der også stilles krav om at kunne arbejde helhedsorienteret. Man skal både kunne behandle store mængder af information og samtidig løbende kunne håndtere forandringerne i arbejdsområderne. Denne ændring i arbejdsformerne kan komme til at betyde, at hvor der tidligere var overvægt af fysiske arbejdsskader, må man i dag i stedet forvente en stigning i de psykiske arbejdsskader, som følge af den fremvoksende kompleksitet.

### Organisations- og ledelsesformer<sup>13</sup>

Den traditionelle organisation – scientific management	Vidensorganisation og vidensledelse
<p>Arbejdsopgaverne er baseret på central planlægning – centraliseret ledelse</p> <p>De enkelte arbejdsopgaver bliver opdelt i simple rutiner</p> <p>Arbejderen bliver oplært, overvåget og kontrolleret af lederen</p> <p>Modstand mod forandringer</p> <p>Lønnen er et vigtigt incitament til at sikre at arbejderen udfører det aftalte arbejde</p> <p>Manglende fokus på omverdenen</p>	<p>Der eksisterer omvendt autoritet, hvor medarbejderen ofte selv skaber sit eget arbejde – selvledelse, selvkontrol, selvdisciplin</p> <p>Arbejdsopgaverne er komplekse</p> <p>Medarbejderen kan ofte ikke oplæres – og kun i nogen grad overvåges af mellemlederen eller lederen</p> <p>Udfordringer, praksisfællesskaber og forandringer</p> <p>Lønnen er ikke det eneste incitament. Vidensarbejderen forventer ofte også selvudvikling og frihed på arbejdet</p> <p>Fokus på omverdenen</p>

<sup>13</sup> Modellen er udviklet med udgangspunkt i Peter Holdt Christensens model (2002, s.17).

For at kunne analysere videnssamfundets ændrede kompetencekrav m.h.p. at kunne opstille et kompetenceregnskab, har Det Nationale Kompetenceregnskab<sup>14</sup> ([www.nkr.dk](http://www.nkr.dk)) fået en række forskere i Danmark til at beskrive 10 nøglekompetencer: Social kompetence, literacy, læringskompetence, kommunikationskompetence, selvledelseskompetence, demokratisk kompetence, miljø- og naturkompetence, kulturel kompetence, helbreds-, sports- og fysisk kompetence samt kreativ og innovativ kompetence

I denne her sammenhæng er det interessant at se nærmere på selvledelseskompetencen, der er beskrevet af en række forskningsmedarbejdere på Center for ledelse. Selvledelseskompetencen defineres som:

**”Individets evne og vilje til at tage ansvar for planlægning og gennemførelse af eget arbejde indenfor accepterede rammer mellem individ og virksomhed.”**  
([www.nkr.dk/db/filarkiv/4140/Selvledelseskompetence.doc](http://www.nkr.dk/db/filarkiv/4140/Selvledelseskompetence.doc))

Selvledelse ses som en bredt dækkende kompetence og ikke kun en kompetence for højtuddannede akademikere. Selvledelseskompetencen sættes i forhold til udviklingen fra industrisamfund til videnssamfund. I videnssamfundet ser individet sig selv i højere grad som kompetencegiver end egentlig arbejdstager. Det skal forstås på den måde, at individet stiller sine ressourcer og kompetencer til rådighed for arbejdsmarkedet. Individet føler sig dermed ansvarlig for, hvordan egne ressourcer udnyttes samtidig med, at der i virksomheden skabes mulighed for selvudvikling. Dette er med til at øge motivationen i retning af større selvledelse (ibid.).

Det er i sig selv ikke nok at give mulighed for selvledelse. Hvis medarbejderne i hele deres arbejdsliv har været vant til at få besked på, hvad der skulle laves, hvordan og hvilke resultater, der ønskedes, er det langt fra sikkert, at medarbejderne oplever at have evnen til de nye forventninger. Medarbejderne skal være mentale parate og forberedte til at løse opgaven. Det fordrer mental parathed som selvtillid, selvstændighed, evne, vilje og engagement i forhold til arbejdet og den stillede opgave (ibid.).

---

<sup>14</sup> *Det Nationale Kompetenceregnskab er et projekt, der foregår i et tæt samarbejde mellem Undervisningsministeriet, der har det overordnede ansvar, Ministeriet for videnskab, teknologi og udvikling, Beskæftigelsesministeriet og Økonomi og Erhvervsministeriet.*

I videnssamfundet bliver faglighed en afgørende parameter for at kunne klare sig på arbejdsmarkedet. Faglighed kan forstås på to måder: enten kan det være at dykke dybt ned i et fagområde, eller det kan forstås som dyb indsigt i et område kombineret med en række tilgrænsende fagligheder. At arbejde professionelt med sin faglighed nødvendiggør:

- At man kan kommunikere om sit fagområde på en let forståelig måde.
- At man kan kombinere faglighed med konkrete problemstillinger, så den kan bringes i anvendelse i nye og ukendte sammenhænge.
- At man kan samarbejde med mennesker med en anden dyb faglighed. Det betyder, at man må kunne vise gensidig respekt og evne til at bringe forskellige kompetencer i spil for at løse de mangfoldige opgaver (fx social kompetence og læringskompetence). Den enkelte må kunne kombinere sit fag med nye fagligheder og dermed tilegne sig nye færdigheder (ibid.).

Uddannelsessystemet uddanner i højere og højere grad til selvledelse og arbejde i selvstyrede grupper. Ledere oplever at nyuddannede medarbejdere stiller krav til deres arbejdsplads om fx selvudvikling i arbejdet, og får dermed sat fokus på forholdet mellem traditionel ledelsesstil og selvledelse. En hierarkisk struktur hæmmer råderummet og handlefriheden i forhold til arbejdsopgaver og –metoder, mens en flad organisationsstruktur fremmer selvledelse. Særligt projekt- og netværkorganisering sætter medarbejderne i centrum både for egen og virksomhedens udvikling. At arbejde i en selvstyrede gruppe har meget tilfælles med selvledelseskompetencen. I en selvstyrede gruppe drejer det sig om at have evne og vilje til i et konstruktivt samarbejde at tage ansvar for at en arbejdsopgave løses fagligt forsvarligt og i overensstemmelse med de givne rammer og indenfor virksomhedens mål og værdier. Det betyder, at ansvar og beslutningskompetence må delegeres, så medarbejderne træffer beslutningerne i samarbejde med ledelsen eller indenfor nogle fastlagte rammer. Lederen vil i sådan en organisation i højere grad fungere som sparringspartner for medarbejderne.

På mange måder ligger selvledelseskompetencen i forlængelse af dels det pædagogiske begreb ”selvforvaltning” forstået som individets vilje og evne til at skabe sit eget liv og øve

indflydelse på sine livsomstændigheder i et ansvarligt og solidarisk samarbejde med andre ligeværdige mennesker (Jerlang, 1998, s. 7 ff) og dels professionsidealet om ansvar og autonomi i arbejdet, men der er alligevel en forskel.

Hvis medarbejdernes selvledelseskompetence sættes i relation til en pædagogisk praksis, er der i forhold til pædagogisk ledelse tale om 1. ordens faglig ledelse, dvs. pædagogernes egne ledelsesprocesser i forhold til deres arbejde og den selvstyrende gruppe, de indgår i. For at selvledelse kan praktiseres, må der udvikles fælles værdier og sprog som udgangspunkt for fælles refleksionsrum i forhold til de pædagogiske opgaver, ligesom medarbejderne også må inddrages i fastlæggelse af virksomhedens strategi, målsætning og handlingsplaner for at kunne tage bestik af situationen, tage relevante initiativer og agere på nye situationer og skiftende arbejdsvilkår. En udviklet selvledelseskompetence betyder, at medarbejderen i stor udstrækning kan identificere sig med virksomhedens værdier, både overordnet i forhold til Regionskommunen og lokalt i forhold til den decentrale virksomhed. Derfor spiller en god portion personlig selvdisciplin også en rolle, når de nye udfordringer tages op i forhold til omgivelsernes turbulente betingelser. Rationalet fra New Public Management vil dermed helt naturligt indlejre sig i medarbejdernes arbejde og bevidsthed, når de skal sammenholde udefra kommende vilkår med interne krav og forventninger.

## 5.7 Ledelses- og organisationsformer i de pædagogiske virksomheder

Ikke blot på Bornholm, men i hele Danmark sker der i disse år omfattende ændringer i ledelses- og organisationsstrukturerne på de pædagogiske områder. BUPLs nyhedsbrev til institutionsledere har i en artikel i ”Ledetråden” (2/2003) samlet og beskrevet undersøgelser fra en række kommuner og har her fundet flere forskellige organisationsmodeller, der er under udvikling:

- Fusioner, dvs. egentlige sammenlægninger af institutioner på samme matrikel eller i nærheden af hinanden med én fælles ledelse.

- Fællesledelse mellem flere institutionsledere i forpligtende fællesskaber, men hvor hver enkelt leder ikke mister myndighedskompetence. De enkelte ledere kan fx have ansvar for en eller flere delopgaver i forhold til de samlede ledelsesopgaver.
- Områdeledelse, dvs. at flere institutioner sammenlægges således, at hver institution bliver en afdeling med sin egen daglige leder, og hvor områdelederen er øverste leder for alle institutionerne/afdelingerne.

Variationsmulighederne er mange. Der er kommuner, hvor man fx har lagt alle dagplejemødre ind under kommunens daginstitutioner, så hver institutionsleder har fået et antal uddannede medarbejdere med hjemmearbejdspladser, eller hvor daginstitutionerne er underlagt fælles ledelse med en eller flere skoler. De samme tendenser ses også på det socialpædagogiske område, hvor institutioner sammenlægges under en fælles ledelse.

Modellen på næste side er et forsøg på at skitsere nogle af de udviklingstendenser som ses på de pædagogiske områder herunder også på Bornholm. Der er tale om en idealmodel. Det betyder at ingen af de pædagogiske virksomheder på Bornholm kan placeres som ”rene” organisationer i ét af de fire felter, men vil have både ledelses- og organisationstræk fra flere af felterne.

Den selvstændige pædagogiske institution (felt 1) – fx børnehaven eller den socialpædagogiske døgninstitution – med traditionel ledelse og uden delegering er en af de hyppigst forekommende institutionsformer i dag. I de kommende år, hvor der givet vil ske en række strukturforandringer i kommunerne, vil det sandsynligvis være de to nederste organisationsmodeller, der vil blive taget i anvendelse, når der skal ske sammenlægning af forskellige typer af pædagogiske organisationer. I disse organisationsformer (felt 3 og 4) har organisationsstrukturen en tendens til at følge kompleksiteten i opgaverne. Jo mere kompleks opgaven er, med jo større sandsynlighed vil man vælge en netværksstruktur med selvstyrende grupper. Men også områder med mindre kompleksitet i opgaverne, og hvor medarbejderne kommer fra samme professionsgruppe, vil man kunne profitere af en netværksstruktur, for derigennem at få skabt faglige miljøer med gensidig erfaringsudveksling og refleksion på tværs

<p><b>Selvstændige institutioner</b></p> <p>(på samme matrikel)</p>	<p><b>1. Traditionel ledelse – uden delegering</b></p> <p>Lederen er "primus inter pares" – leder og organisationsudvikler.</p> <p>Alle ledelsesopgaverne varetages af institutionens leder: de administrative opgaver og den faglige sparring af personalet og mange gange indgår lederen også selv i driften af institutionen og deltager i udførelsen af de professionelle opgaver.</p> <p>Organisationen er kendetegnet ved en flad ikke-hierarkisk struktur.</p> <p>Lederen er faguddannet pædagog.</p>	<p><b>2. Kollektivt ledede institutioner</b></p> <p>Alt uddannet personale har ansvar for at institutionen fungerer og at opgaverne løses forsvarligt. Man aftaler sig frem til hvem, der varetager hvilke funktioner m.h.t. administration, driftsopgaver og den faglige udvikling. Der bruges megen tid på mødeaktivitet.</p> <p>Denne institutionstype havde sin største udbredelse i 1970erne og 1980erne</p>
<p><b>Sammenlagte institutioner</b></p> <p>Område ledelse/fællesledelse</p> <p>(flere matrikler)</p>	<p><b>3. Hierarkisk ledelse</b></p> <p>Lederen har ledelsesansvaret for økonomi, administration, drift, personale og den faglige pædagogiske udvikling, men den faglige ledelse er delegeret til en eller flere pædagogiske ledere, der har ansvar for den faglige ledelse og sparring af personalet i den enkelte institutionsafdeling. MUS-samtalerne vil ofte også være delegeret til den pædagogiske ledere.</p> <p>Den pædagogiske ledere varetager den daglige interne ledelse, mens institutionens øverste ledere varetager de eksterne kontrakter, den strategiske ledelse og koordinering</p> <p>Alle ledere incl. den øverste ledere er som udgangspunkt faguddannede pædagoger</p>	<p><b>4. Netværksstruktur med selvstyrende grupper</b></p> <p>Flad ledelsesstruktur hvor personalets selvledelse i selvstyrende grupper er den bærende kompetence. Den øverste ledelse har ledelsesansvaret for økonomi, administration, drift, personale og den faglige pædagogiske udvikling. De enkelte afdelinger har selv ansvar for at opgaverne løses fagligt forsvarligt indenfor rammerne og i overensstemmelse med institutionens mål og værdier.</p> <p>Der udnævnes interne koordinører i afdelingerne, hvis opgave er at koordinere fælles funktioner og opgaver, og faglige koordinører, hvis opgave er at udvikle den pædagogiske faglighed på tværs af afdelingerne. Der vil typiske være ansat forskellige fagprofessionelle (lærere, pædagoger, sundhedsplejersker m.v.). Man arbejder på tværs af afdelinger og faggrænser.</p> <p>Alle referer til lederen og dennes souschef – eller der er flere ligestillede ledere med forskellige funktioner. Lederen behøver ikke være pædagoguddannet, og personalet skal derfor acceptere at institutionen ledes af en person, der ikke har samme uddannelse som dem selv.</p>

af institutioner og afdelinger.

Kollektivt ledede institutioner (felt 2) havde en tendens til at lukke sig om sig selv og med et manglende fokus på omverdenen (Socialstyrelsen 1979; Ry Nielsen 1988). Netværksorganisationen med dannelsen af de mange grupper på kryds og tværs både internt og eksternt i organisationen giver mulighed for, at medarbejdergrupperne løbende bliver udsat for faglige ”forstyrrelser”, der kan åbne for nye indfaldsvinkler i forhold til arbejdsopgaverne, således at den pædagogiske faglighed løbende udvikles og den faglige bæredygtighed styrkes.



## kapitel 6

# Sammenfatning

---

Formålet med denne undersøgelse har været at lave en organisationsanalyse af, hvordan den faglige ledelse og organisering på de pædagogiske områder har udviklet sig i forbindelse med ændringerne i struktur- og styrelsesformen i Bornholms Regionskommune. I undersøgelsen har der særligt været fokus på forholdet mellem faglig bæredygtighed og pædagogisk ledelse.

På Bornholm udøves pædagogisk ledelse som faglig ledelse på tre niveauer, hvor 3. ordens faglig ledelse relaterer sig til personalet i fagsekretariatene med forbindelse til direktionen og politikerne, 2 ordens faglig ledelse er pædagogisk ledelse af de decentrale virksomheder og 1. ordens faglig ledelse er pædagogernes egne ledelsesprocesser i forhold til deres arbejde, og de vidensdelingsprocesser de indgår i sammen med kollegaerne i forskellige faglige miljøer. I projektet inddrages desuden en analyse af sammenlægningsprocessen, hvor der anlægges et makro- og mikroorganisatorisk perspektiv.

Sammenlægningen af kommunerne på Bornholm har resulteret i en overordnet organisationsform for Regionskommunen, der åbner for muligheden dels at støtte faglighed og professionalisme i forhold til faglig ledelse på 3. ordens niveau i fagsekretariatene, direktionen og på det politiske niveau, og dels at give mulighed for at understøtte de pædagogiske virksomheder, så der kan udvikles fagligt bæredygtige miljøer, der kan tilfredsstille en mangfoldighed af krav og forventninger fra forskellige interessenter internt og eksternt i organisationerne. Flere af de pædagogiske virksomheder har på forskellig vis udviklet nye organisationsformer m.h.p. at skabe faglige miljøer, der kan underbygge professionalisme og tværfaglighed. Disse tiltag vil give mulighed for at udvikle 1. og 2. ordens faglig ledelse i en form, der vil kunne matche videnssamfundets ændrede ledelses- og organisationsformer.

Virksomhederne er tillagt stor selvstændighed i administration og drift af de opgaver, der skal løses, og har samtidig også det pædagogisk faglige ansvar. Det har betydet, at særligt virksomhedslederne på dagpasningsområdet har oplevet at få en række nye opgaver i forhold til ansvar for økonomi og administration, der både optager meget af deres ledelsestid og samtidig

øger kompleksiteten i den samlede ledelsesopgave. Styringsinstrumentet og bindeleddet mellem det politiske niveau og virksomhedslederne er aftalestyring via kontrakter. Gennem dialog med virksomhedslederne udvikler politikerne den overordnede politik og vision for virksomhederne på de pædagogiske områder.

Organisationsanalysens samlede konklusion er, at i Regionskommunen på Bornholm vil den overordnede organisationsmodel kunne styrke og underbygge faglighed og professionalisme, og i den udstrækning de decentrale virksomheder følger op på og gennemfører organisationsformer, der understøtter den faglige ledelse på 1. ordens niveau fx via selvledelse og selvstyrede netværksgrupper, vil det yderligere kunne skabe en platform, der kan medvirke til personalets faglige udvikling i opgaveløsningerne – forhåbentlig til gavn for samfundets borgere.

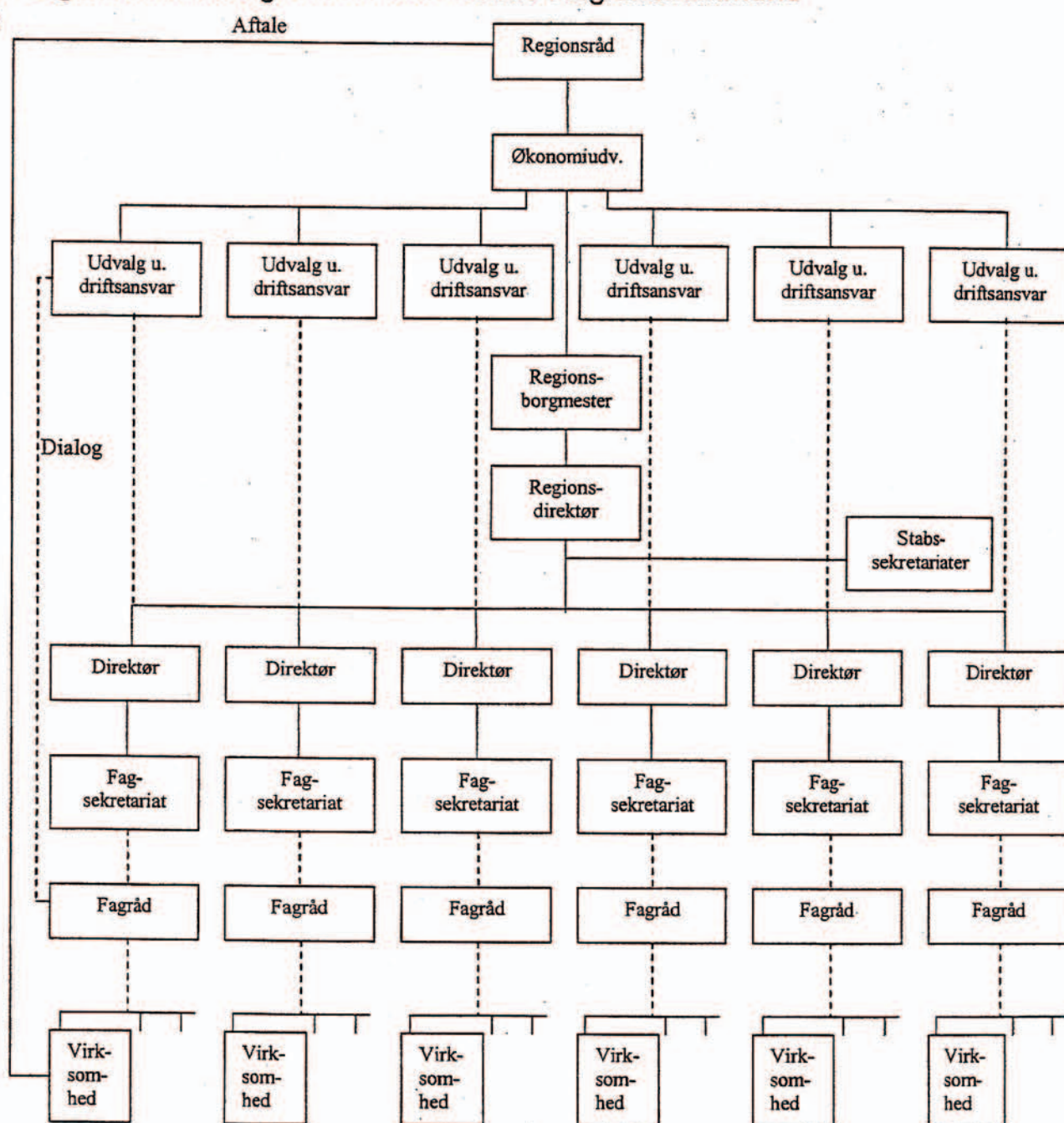
Men det gøres ikke uden en omfattende støtte til både ledere og medarbejdere, så de professionelt og mentalt kan omstille sig til strukturændringerne og de nye arbejdsformer. På Bornholm har man i første omgang forsøgt at understøtte virksomhedslederne med forskellige uddannelsesmæssige tiltag, men også medarbejdere både på de centrale og decentrale niveauer har brug for forskellige støttemuligheder fx i form af øget uddannelse, konsulenthjælp og supervision til gennemførelsen af de meget omfattende omstillingsprocesser af arbejdsopgaverne.

## Referencer

- Andersen, F. og Andersen, U. (2001), Fortællinger om pædagogisk ledelse – en rapport om pædagoguddannede ledes ledelsesarbejde, Bupl.
- Antonsen, M., Greve, C. & Beck Jørgensen, T. (2000), Teorier om forandring i den offentlige sektor, in: Antonsen og Beck Jørgensen, red., Forandringer i teori og praksis – skiftende billeder fra den offentlige sektor, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Bentzon, Karl-Henrik (1988), Moderniseringsprogrammets historie, in: Fra vækst til omstilling – modernisering af den offentlige sektor, Nyt fra Samfundsvidenskaberne.
- Christensen, Peter Holdt (2002), Om vidensledelse – perspektiver til refleksion, Samfundslitteratur.
- Christensen, S. og Kreiner, K. (1996), Projektledelse i løst koblede systemer – ledelse og læring i en ufuldkommen verden, Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Christoffersen, Henrik (2003), Stordriftsfordele og andre økonomiske fordele – de første erfaringer fra kommunesammenlægningen på Bornholm, Arbejdsrapport AKF.
- Christoffersen, Klausen og Lundtorp (2003), Central styring – decentral ledelse. En undersøgelse af den administrative organisering i Bornholms Regionskommune, AKF Forlaget.
- Danelund, J. & Jørgensen, C. (2003), Pedagogical Leadership and Competence Development in the Late Modern Knowledge Society – The Competence Bridge, Paper for ICSEI Conference in Sydney, January 2003.
- Hansbøl, G. og Herløv Petersen, M. (2002), Pædagogisk professionalitet, ledelse og kompetenceudvikling, in: Dirckinck-Holmfeld m.fl., red., Voksenuddannelse – som brobygger, Forskningstidsskrift fra Danmarks Lærerhøjskole, 5. årg. Nr. 7, august 2001.
- Haslebo, Gitte (1998), Organisationskonsultation, når virksomheder fusioneres, in: Haslebo & Nielsen, red., Erhvervspsykologi i praksis – metode til fælles bevægelse, Dansk Psykologisk Forlag.
- Herløv Petersen, M. og Hermansen, M. (2003), Ledelse af skoler og pædagogiske institutioner – er det management?, Klim.

- Jerlang, Espen, red. (1998), Selvforvaltning – pædagogiske teorier og praksis, 2. udgave, Socialpædagogisk Bibliotek, Munksgaard.
- Klausen, Kurt Klaudi (1999), Offentlig organisation, strategi og ledelse, Odense Universitetsforlag.
- Klausen, Kurt Klaudi (2001), Skulle det være noget særligt? Organisation, og ledelse i det offentlige, Børsens Forlag.
- Kommissorium for Strukturkommissionen, 1. oktober 2002.
- Ledetråden (2003), ”Institutionsstruktur under voldsomt pres”, Nyhedsbrev til institutionsledere, nr. 2 juli 2003.
- Lov om Social Service (LBK nr 764 af 26/08/2003)
- March, J.G. (1995), Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget med uklarhed, Samfundslitteratur.
- Moos, Lejf (2003), Pædagogisk ledelse – om ledelsesopgaven og relationerne i uddannelsesinstitutioner, Børsen Forlag.
- Nymark, Søren (2003), Forandringsmekanismer i organisationer: Reaktionen i forandringsprocessen, kap. 8 in: Vøxted m.fl., Viden og forandring, Gyldendal.
- Qvortrup, Lars (2001), Det lærende samfund, Gyldendal.
- Thyssen, Ole (1997), Værdiledelse – og organisationer og etik, Gyldendal.
- Udbudsnotat 222/1556-58 fra Indenrigs- og Sundhedsministeriet af 26.9.2002, “Forskningsprojekt om sammenlægning af kommuner i ét landdistrikt”.
- [www.nkr.dk](http://www.nkr.dk).

Figur 3.1 Organisationsdiagram for Bornholms Regionskommune

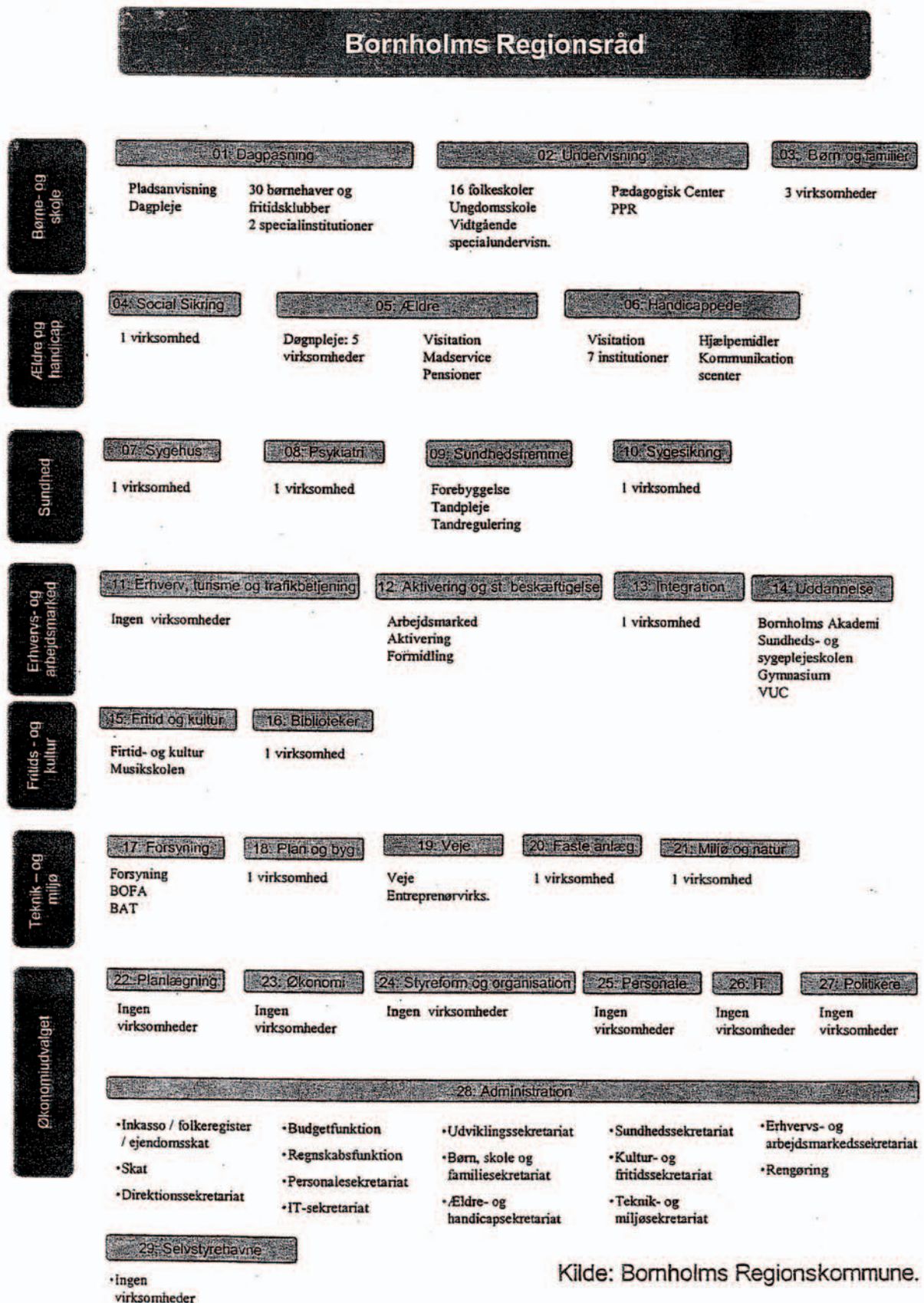


Kilde: Egen tilvirkning.

Note: De fuldt optrukne linjer angiver styring, mens de stiplede linjer angiver kommunikation.

Kilde: Christoffersen, H., Klausen, K.K. & Lundtorp, S. (2003), Central styring – decentral ledelse, AKF Forlaget.

Ordningen af politiske udvalg, politikområder og virksomheder



Kilde: Bornholms Regionskommune.

## Temaer til spørgeguide til Faglig bæredygtighed og ledelse i de pædagogiske institutioner på Bornholm

### *Et før og efter perspektiv*

#### **Organisation**

- Den enkelte virksomheds organisationsstruktur - diagram/tegning
- Den enkelte virksomheds organisationsstruktur i.f.t.:
  - Opad i systemet
  - Andre tilgrænsende organisationer
  - Kulturen i forhold til før regionskommunen
- Kontraktstyring/NPM og markedsgørelse (virksomhedskulturen)
- Oplevelse af ændret normering/ressourcetildeling (flere eller færre ressourcer)

#### **Ledelse**

- Ændret ledelsesroller i.f.t.:
  - Øget administration
- Ændret ledelsesrolle i.f.t.:
  - Medarbejderne - faglig sparring, selvledelse
  - Faglig sparring i det store fællesskab - bl.a. med tilgrænsende fagligheder/virksomheder
- Administrativ , personale- og pædagogiske ledelse - ændring i forholdet
- Interne kontrakter i virksomheden - ny løn.

#### **Kompetenceudvikling**

- DLO, teamarbejde, vidensdeling
- Kompetencer - selvledelse, sociale kompetender, læringskompetencer

#### **Pædagogisk faglighed**

- Organiseringen af den intern kommunikation om faget
- Mulighed for øget pædagogisk udvikling - pædagogiske mål og resultatorientering
- Kommunikation med andre tilgrænsende fagligheder (tværfaglighed) - socialrådgivere, psykologer, lærere, sundhedsplejersker, læger m.v. - er det sket en mulighed for at kunne trække/udvikle i større omfang end før

#### **Brugerne**

- Oplevelse af forandring i forhold til før regionskommune
- Oplevelse af forbedret service