

# Ledelse af dagtilbud under forandring - fra professionsstyre til professionel ledelse

Af Jørn Kjøelseth Møller

## Resumé

*Ændrede krav og forventninger til det offentlige dagtilbud til børn i alderen 0 til 6 år har ført til at ledelsesopgaven for ledere af vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede daginstitutioner i dag er langt mere kompleks end tidligere. De ændrede krav er bl.a. forårsaget af en række nye lovgivnings-initiativer fra regeringen og Folketingets side og af kommunernes bestræbelser på en mere effektiv ressourceanvendelse på dagtilbudsområdet. Det indebærer en ændret institutionslogik med vægt på at fremme et mere sammenhængende tilbud til børn og unge i alderen 0 – 18 år og fokus på kvalitetsforbed-*

*ringer i den pædagogiske kerneydelse inden for de givne ressourcerammer. Gennem nye institutions- og ledelsesstrukturer – fx sammenlægning af daginstitutioner og etablering af områdeledelse – er hensigten en styrket ledelse af daginstitutionerne. En kommunal ledelsesreform er derfor i disse år så at sige i støbeskeen. En reform, der også sigter på at udvikle en mere professionel ledeskultur blandt institutionslederne, og dermed at lægge yderligere afstand til det traditionelle professionsstyre på et af de store velfærdsområder i kommunerne.*

## Indledning

Set over de seneste årtier har børnepasning som velfærdsområde oplevet en markant vækst og udvikling. Fra i slutningen af 60-erne at have udgjort godt 20 pct. af de 3 til 5-årige omfatter dagtilbud<sup>1</sup> i dag 95 % af alle børn i denne aldersgruppe. (Nyt fra Danmarks Statistik, 2007). Dermed har næsten alle børn i aldersgruppen 3 til 5 år deres daglige gang i offentlige børnepasningsordninger. Det er naturligvis en afspejling af arbejdsmarkedsudviklingen i det danske samfund, hvor kvindernes stigende erhvervsdeltagelse har skabt et behov for dagtilbud om børnepasning.

Børnepasning er således blevet en væsentlig del af velfærdsstatens ydelser, og har derfor de senere år fået stigende politisk opmærksomhed, som et såvel økonomisk som personalemæssigt tungt velfærdsområde, der tillige nyder stor bevågenhed hos en betydelig del af borgerne og dermed vælgerkorpset.

Det repræsenterer samtidigt et institutionsområde med mange små og geografisk set adskilte institutioner<sup>2</sup> sammenlignet med fx skole- og ældreområdet, hvilket de senere år har ført til et stigende politisk ønske om en bedre koordinering og styring af institutionsudviklingen samt ressourceanvendelsen på området.

Aktuelt søges derfor flere og flere daginstitutioner sammenlagt til større enheder eller aldersintegrerede institutioner på 0-6 års området (vuggestue og børnehave), samtidigt med at der etableres sammenhængende ledelsesstrukturer for en flerhed af institutioner – såkaldt områdeledelse.<sup>3</sup>

Omfanget af de igangværende ændringer i ledelsesstrukturen indikerer, at der faktisk er tale om en ledelsesreform, som på sigt indebærer større og mere bæredygtige institutioner. Sigtet er at styrke ledelsen af den samlede institutionsstruktur og en mere effektiv brug af ressourcer, en tværgående koordinering, mere børnetid

i det daglige pædagogiske arbejde og en bedre implementering af ny lovgivning på dagtilbudsområdet (Væksthus for ledelse, 2007)

Udviklingen kan ses som et afgørende brud på den hidtidige institutionsudvikling, men også som indførelsen af endnu en ny institutionslogik<sup>4</sup> – symboliseret ved den megen retorik om behovet for strategisk ledelse – oven i og i konkurrence med øvrige institutionslogikker på dagtilbudsområdet.

Denne nye institutionslogik, som bl.a. indbefatter en fremme af et mere sammenhængende tilbud til børn og unge i alderen 0-18 år – en rød tråd i de forskellige institutionstilbud fra vuggestue til ungdomsskole – og en bedre udnyttelse af offentlige ressourcer i en tid med offentlig ressourceklemme og intens konkurrence om de samme ressourcer udfordrer øvrige institutionslogikker og interesser på dagtilbudsområdet som fx den pædagogiske profession som styringslogik, forældreindflydelsen på den daglige drift og mere markedsorienterede institutionstyper som fx selvejende institutioner, private institutioner og dagplejen.

Konsekvensen af denne nye styringslogik kan på sigt betyde en øget "kommunalisering" af daginstitutionsoverområdet i bestræbelserne på at koordinere det samlede tilbud til børn og unge og for at sikre en mere effektiv drift af dagtilbudsområdet.

Under alle omstændigheder er dagtilbudsområdet i disse år underlagt et stigende institutionelt pres udefra om at forandre sig. Ikke mindst fra regeringens og Folketingets side, som inden for de seneste år har vedtaget en række lovændringer, der har skærpet kravene til driften af dagtilbud. Det gælder bl.a. kravet om indførelse af læreplaner, børnemiljøvurderinger, sprogvurderinger, ny lov om dagtilbud og regeringens kommende kvalitetsreform.

### **Fra professionsstyre til professionel ledelse**

Daginstitutionsoverområdet repræsenterer i sammenligning med øvrige større institutionsom-

råder som fx skole og ældreområdet et relativt "ungt" institutionsområde. Det på trods af en næsten 200-årig lang forhistorie, der strækker sig tilbage til starten af 1800-tallet, hvor der begrundet i sociale hensyn og på privat initiativ blev etableret asyler for børn af mindrebedlede familier og senere hen på 1800-tallet den første egentlige private børnehave som supplement til børns opdragelse og dannelse i familierne, dog forbeholdt først og fremmest børn af det bedre borgerskab i København.

Disse grundlæggende ideer og institutionslogikker for hvilke formål en børnehave eller daginstitution tjener, nemlig såvel socialisering eller sociale hensyn som dannelse, har overlevet frem til i dag og står stadigvæk stærkt i den fortsatte institutionsudvikling på dagtilbudsområdet.

Det sociale og dannelsesmæssige aspekt af dagtilbud har således en lang forhistorie, men selve etableringen på samfundsplan af dagtilbudsområdet som et institutionaliseret udtryk for samfundets ansvar for børns socialisering og dannelse er først sket inden for de seneste fire årtier.

Den første markante vækst og udvikling i den offentlige børnepasning skete i perioden 1970 til 1980, hvor antallet af børn passet i en eller anden form for dagtilbud voksede eksplosivt fra 20 pct. til over 50 pct. af de 3 til 5-årige, samtidigt med at der skete en professionalisering af medarbejdergruppen på dagtilbudsområdet gennem ansættelse af uddannede pædagoger.

Udviklingen i denne periode var kendetegnet ved et egentlig professionsstyre uden større indblanding fra offentlige myndigheder og politisk side. Den dominerende styringslogik – udover den pædagogisk-professionelle – var regelstyring. Det såkaldte "reglementsstyre" som angav præcise forskrifter for den økonomiske drift af daginstitutioner.

Med den generelle opbremsning i den offentlige sektor fra starten af 1980-erne som en konsekvens af de samfundøkonomiske problemer

med stigende inflation og store betalingsbalancunderskud skete der et skift i den offentlige styringslogik også på dagpasningsområdet, idet indførelse af mål- og rammestyring betød en decentralisering af det økonomiske ansvar for driften af daginstitutionerne. Hensigten var primært at øge ansvarligheden i institutionerne i forhold til en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne i en situation med opbremsning i væksten i de offentlige udgifter.

Som en reaktion på den nyliberalistiske tendens i opfattelsen af styringsbehovet i den offentlige sektor i toneangivende lande som Storbritannien og USA i 1980-erne – og ikke mindst i ideologien om behovet for mere ”marked” og mindre ”stat” – skete der i Danmark en ”national oversættelse” (March og Olsen, 1989) af de nyliberale ideer i form af et moderniseringsprogram for den offentlige sektor med inspiration hentet fra New Public Management<sup>5</sup>.

Kodeordet for denne udvikling har været en service- og markedsorientering af det offentlige system, således at de offentlige organisationer i stigende grad skulle efterligne den private sektor. Det betød samtidig en øget vægt på brugerindflydelse som styringslogik bl.a. i form af etablering af forældrebestyrelser i daginstitutionerne.

Den mere kollektive ledelsesstil under det rene professionsstyre i 1970-erne og dele af 80-erne blev i 1990-erne afløst af en klarere ansvarsplacering hos institutionslederne med en forventning fra de kommunale forvaltninger om, at lederne dermed udstak retningslinierne for den daglige drift af institutionerne. Det skete samtidigt med endnu en runde af forøget tilvækst i antallet af indskrevne børn i offentlige børnepasningsordninger som en følge af bl.a. den forbedrede beskæftigelsessituation i løbet af 1990-erne. Men mod årtusindskiftet var der derfor tale om en fuld kapacitetsudbygning på store dele af dagtilbudsområdet, således at næsten alle 3 til 5-årige blev passet uden for familierne i dagtimerne.

Som et supplement til mål- og rammestyringen

indføres virksomhedsplaner og efterfølgende sker der en videreudvikling af mål- og rammestyringen i form af bl.a. lønsumsstyring (en pose penge princippet) og intern kontraktstyring i både en hård og blød udgave, dvs. enten som en egentlig kontrakt eller som forpligtende hensigtserklæringer. En mere professionel ledelse af daginstitutionerne var således efterhånden kommet på dagsordenen i alle landets kommuner.

## **Udviklingen i synet på børn og børnehaver**

Parallelt med udviklingen i dominerende styringslogikker på børnepasningsområdet sker der i disse tiår ligeledes en institutionel udvikling i opfattelsen af både børnehaver og i synet på børn.

Det sker rent sprogligt ved at børnehaver i denne periode ændres til daginstitutioner, og senere hen til dagtilbud<sup>6</sup>. Dette kommer bl.a. konkret til udtryk i den første udgave af bistandsloven fra 1974, hvor det under overskriften ”Daginstitutioner for børn” (Kapitel 16) slås fast at kommunalbestyrelsen har ansvar for de nødvendige pladser, oprettelse og ændringer af daginstitutioner i overensstemmelse med Socialministeriets retningslinier, tilsyn samt optagelse af børn i daginstitutioner. Dertil kommer en bestemmelse om forældrebetaling.

I denne periode er der fra lovgivningsmagten side således alene fokus på at styre rammevilkårene for driften af institutionerne, som delegeres til kommunerne at tilse overholdelsen af, hvorimod det pædagogiske indhold overlades til institutionerne selv. Børne- og institutionsynet er i periodens pædagogiske debat præget af to modsatrettede synspunkter: et institutjonskritisk og et institutjonsoptimistisk. Ifølge det første er institutionerne ødelæggende for børns sunde og naturlige udvikling, hvorimod det andet slår til lyd for de udviklingsmuligheder børnene får inden for en professionel ramme (Nørregård-Nielsen, 2006).

Begge holdninger har dog et fælles syn på barnet som passivt – enten som ”offer” eller som

et individ, der kan påvirkes gennem den rette pædagogik. Ifølge den sidstnævnte opfattelse er det pædagogiske personale dem, der på grund af deres professionelle viden er i stand til at sørge for mening og struktur i det daglige ved at fokusere på mål, middel og metoder. Det handlede således om at udvikle barnets kompetencer og færdigheder i forhold til, hvad barnet ifølge sit alderstrin skulle kunne mestre. Det betød derfor at udviklingspsykologien fik en central plads i pædagogikken.

I løbet af 1990-erne sker der et begyndende skift i synet på børn og daginstitutionernes rolle og opgaver. Barnet anses ikke længere som passivt, men i stedet for som et individ, der skal høres og med et eget indre følelsesliv. I stedet for at fokusere på alder fokuseres der nu mere på det enkelte barn og især dets relationer til andre børn. Pædagogerne er heller ikke længere dem, der ved, hvad barnet ønsket. Barnet skal nu lære at administrere sig selv og finde ud af hvem det vil lege med eller ikke lege med gennem egen refleksion og stillingtagen.

I denne periode opfattes daginstitutionerne ligeledes i stigende grad som en vigtig del af børns socialisering og dannelse, og dermed bliver det pædagogiske indhold også mere vigtigt. Daginstitutionerne opfattes derfor heller ikke længere blot som et pasningstilbud, og børns opvækst ikke kun forældrenes sag, men i stigende omfang også politikernes.

Det betyder, at der især fra statsligt hold er en stigende interesse for indholdet i den pædagogiske virksomhed i daginstitutionerne. Der er derfor ikke blot tale om en interesse i en effektiv styring af økonomi og ressourcer, men også et ønske om styring af det pædagogiske indhold.

### **Øget institutionelt pres gennem ny lovgivning**

Den stigende politiske interesse fra regeringen og Folketingets side for indholdet i den pædagogiske virksomhed i daginstitutionerne udmøntes på det regulative<sup>7</sup> område i ændringer af lovgivningen på børnepasningsområdet. I 1998 kom daginstitutioner og øvrige dagtilbud (dagplejen)

under Lov om social service, således at der skete en yderligere præcisering og udvidelse af de lovfæstede regler om dagtilbud for børn.

På linie med bistandsloven omfattede ændringen i Lov om social service også bestemmelser om kommunens ansvar for dagtilbudene (såvel daginstitutioner som dagplejen), forældrebetaling og pasningsgaranti samt amtskommunernes ansvar for særlige dagtilbud, men som noget nyt også en formålsbestemmelse for dagtilbud, hvor der fokuseres på selve indholdet af dagtilbudene.

Inden for de senere år er tempoet i ny lovgivning på dagtilbudsområdet taget til, således blev der i 2004 tilføjet en ændring til Lov om social service, der fastlægger, at det enkelte dagtilbud (både daginstitutioner og dagplejen) skal udarbejde pædagogiske læreplaner for børn i alderen halvt til to år samt tre år til skolealderen. Dermed understreges læringsaspektet i dagtilbudene yderligere, og kommuner og forældre tildeles et udvidet ansvar for at sikre kvaliteten i de udarbejdede læreplaner.

Efterfølgende er der ligeledes vedtaget lovregler om private børnehaver (såkaldte profit-institutioner) og frit institutionsvalg over kommunegrænserne. En ny pædagoguddannelse i 2005 samt krav om børnemiljøvurderinger. Endelig har dagtilbudsområdet i folketingsåret 2006/2007 fået sin egen lovgivning, der samler alle regler om dag-, fritids- og klubtilbud i en fælles ny lovgivning.

Det forøgede institutionelle pres på dagtilbudsområdet de senere år afspejler den vægt og betydning området i dag har som velfærdsområde i Danmark. Efterhånden som børnepasning er ekspanderet til at omfatte stort set alle børn i alderen 3 til 5 år, og dermed er blevet et stort og udgiftstungt område for kommunerne i størrelsesordenen omkring 30 mia. kr., er det også blevet genstand for en forøget politisk interesse.

Det paradoksale i den institutionelle udvikling er, at det i særlig grad er staten, der har udvist interesse for en indholdsmæssig styring,

hvorimod økonomien i konsekvens af omfanget i stigende grad har optaget kommunerne.

### **Ændrede ledelsesroller og professionsudvikling**

Med decentraliseringen af det økonomiske ansvar til institutionerne i løbet af 1990-erne skete der samtidigt en flytning af økonomisk-administrative opgaver fra de kommunale forvaltninger til institutionslederne.

Fra først og fremmest at være pædagogisk leder og personaleleder med en faguddannet baggrund som pædagog blev institutionslederne op gennem 1990-erne i stigende omfang administrative ledere. Dernæst i takt med ønsket om en mere sammenhængende børne- og ungepolitik i kommunerne også det strategiske bindeled mellem kommunalbestyrelserne og den daglige drift af institutionerne [Møller, 2005].

En udvikling som lagde yderligere pres på især de mindre institutioner med 40 børn og derunder, og som i de senere år har skabt en debat om hvor grænsen går for bæredygtige daginstitutioner – både økonomisk og fagligt. Ligeledes om den økonomisk-administrative decentralisering er gået for vidt, således at institutionerne og især deres ledelser er blevet pålagt for mange og store administrative arbejdsopgaver, der bevirker at den pædagogiske ledelse af institutionerne forsømmes.

Det har endvidere skabt et forøget fokus på ledernes forudsætninger og kvalifikationer for at kunne lede den pædagogiske virksomhed i en stadig mere kompleks og fragmenteret virkelighed i kommunerne fyldt af modsatrettede interesser og krydspres mellem kommunen som opdragsgiver, forældreønsker og medarbejderbehov.

Kompleksiteten i ledelsesopgaven er blevet yderligere forstærket de senere år af de mange lovgivningsinitiativer fra regeringen og Folketingets side, hvor kravene til dokumentation af det pædagogiske indhold i daginstitutionernes virksomhed og rammerne for børnenes hverdag i institutionerne er blevet skærpet.

Ledelsesrollen er dermed blevet væsentligt forandret og mere sammensat i forhold til tidligere og kravene til udviklingen af ledernes kompetencer tilsvarende forøget. Det betyder også, at rollen som leder i de nye ledelsesstrukturer, der er på vej, ikke er givet på forhånd, men langt hen ad vejen skal defineres og erobres af lederne selv [Smidt og Malmgren, 2007].

Nye krav til kvalitet i dagtilbud og dokumentation af faglige metoder har tilsvarende forøget kravene til medarbejdernes kompetencer. Eller sagt på en anden måde betyder den øgede indholdsmæssige styring af dagtilbudsområdet – både den statslige og kommunale, at der skabes et behov for en yderligere professionalisering af medarbejdergruppen. Det at kunne dokumentere sin egen pædagogiske praksis betyder, at behovet for uddannet personale i daginstitutionerne er stigende på bekostning af de ikke uddannede.

Det presser også yderligere dagplejen, som har helt andre forudsætninger for at tænke i pædagogisk udvikling og dokumentation af arbejdsmetoder og dermed at leve op til bl.a. læreplanskravene.

I disse år sker der derfor også afgørende forskydninger i forholdet mellem de forskellige typer af dagtilbud. Dagplejen er i de fleste kommuner på kraftig retur, hvilket bl.a. skyldes stigende problemer med at rekruttere nye "dagplejemødre" i takt med den dynamiske beskæftigelsesudvikling på det øvrige arbejdsmarked. Det har således fjernet dagplejen som et reelt alternativ til daginstitutionsløsningen i en række større bykommuner, og samtidigt forringet dagpasningsmulighederne i landkommunerne på trods af en lokal politisk prioritering af dagplejen.

### **En ledelsesreform i støbeskeen**

De ændrede krav til institutionsledelse og den øgede fokus på betydningen af god institutionsledelse har bragt lederne frem i første række, som den gruppe af offentligt ansatte der i de kommende år bliver et væsentligt omdrejningspunkt for de fortsatte reformer af den offentlige velfærdsservice. Ikke blot som dem der skal

forestå opfølgningen på strukturreformen i kommunerne, men også som dem der skal bringe en samlet kvalitetsreform igennem i praksis.

Det er en udvikling som ikke alene kendetegner dagtilbudsområdet, men også genfindes på andre store institutionsområder som fx skole og ældreområdet.

Den særlige ledelsesproblematik på dagtilbudsområdet er imidlertid selve institutionsstrukturen med mange små institutioner, der har begrænset bæredygtighed såvel ledelsesmæssigt, fagligt som ressourcemæssigt. I dag er der alene på dagtilbudsområdet (vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner) godt 5.000 institutioner (Nyt fra Danmarks Statistik, 2007), hvilket skal sammenlignes med de i alt ca. 11.000 institutioner, der totalt set findes på de store velfærdsområder (dagtilbud, fritids- og klubtilbud, skoler, ældreområdet og handicapområdet) i kommunerne.

Det er derfor ingen tilfældighed, at kommunerne i stort omfang i kølvandet på strukturreformen har igangsat eller planlægger markante ændringer i ledelsesstrukturen på dagtilbudsområdet. Ifølge en undersøgelse fra Væksthus for ledelse om Ledelsesstruktur og lederfaglighed i dagtilbud under forandring<sup>8</sup> er 2 ud af 3 kommuner i fuld gang med enten at ændre strukturen eller står foran større og planlagte ændringer.

Hovedsigtet er en styrket ledelse af dagtilbudene gennem sammenlægninger til større enheder eller fælles ledelse af flere daginstitutioner i form af såkaldt områdeledelse. Motivationen er ønsket om en bedre og mere effektiv ressourceanvendelse, øget kvalitet i dagtilbud uden væsentlige ressourceudvidelser, fjernelse af administrative opgaver fra den daglige pædagogiske ledelse, en bedre koordinering i forhold til andre dele af børne- og ungeområdet som fx folkeskolen samt en effektiv implementering af ny lovgivning.

Perspektivet på sigt er naturligvis et sammenhængende tilbud til børn og unge på 0 til 18

års området – dvs. bedre overgange mellem de enkelte institutionstyper som fx dagtilbud og skole samt en rød tråd i børn og unges hverdag frem til voksenalderen.

Det forudsætter bl.a. en institutionsstruktur på dagtilbudsområdet – herunder en ledelsesmæssig koncentration, der i højere grad matcher institutionsstrukturen på fx skoleområdet og samtidigt gør dagtilbudslederne mere ligeværdige i forhold til ledelsen af øvrige områder i den kommunale organisation samt til et strategisk bindeled for kommunalbestyrelserne og den kommunale forvaltning i deres børne- og ungepolitik.

Det er en udvikling som rummer et vist konfliktpotentialer, idet det som styringslogik bl.a. indebærer et pres på de selvejende og private dagtilbud om at lade sig indpasse i en fælles ledelsesstruktur og eventuelt i yderste fald at måtte opgive sin hidtidige selvstændige status og ejerform. I en tid med mange nyliberale vinde i det danske samfund er det derfor paradoksalt, at udviklingen på dagtilbudsområdet går i retning af en øget kommunalisering af institutionerne på bekostning af selvejete.

Ligeledes ligger der et konfliktpotentialer i forhold til brugerne eller forældrene, idet nye ledelsesstrukturer og større institutioner betyder forældrebestyrelser, som får et mere overordnet ansvar for økonomi og principper med mindre fokus på de daglige aktiviteter i børnegruppen. Det kan opleves som en svækkelse af forældreindflydelsen og føre til en splittelse mellem en mere "professionaliseret" forældrerepræsentation i de nye institutionsbestyrelser og de almindelige forældre, der er optaget af nærhed og indflydelse i relation til børnenes hverdag i institutionerne.

Denne udvikling repræsenterer samtidig starten på en ledelsesreform, hvor en afgørende udfordring bliver skabelsen af en professionel ledelseskultur, der evner at skabe sammenhæng mellem nye ledelsesstrukturer og organiseringer af dagtilbudsområdet samtidigt med at kvaliteten i de pædagogiske tilbud fastholdes og udvikles i en tid med stort set uændrede eller endog svagt faldende ressourcer.

## Summary

*Changed demands to and expectations of public-sector day care services for children aged 0 to 6 have led to a far more complex managerial task than previously for the heads of day nurseries, kindergartens and age-integrated day care centres. One of the reasons for the changed demands is a number of new legislative initiatives from the government and the Danish parliament and the efforts by local authorities of more efficient use of resources in the day care services sector. This involves changed institutional logic encouraging more coherent services to children and young people aged 0 to 18, and focus on improvements of*

*quality in the pedagogical core service within the framework of resources available. The intention is to strengthen the management of day care institutions through new institutional and management structures – such as the integration of day care institutions and area management. These years, it can therefore be argued that a local government management reform is in the making. A reform that also aims at instilling a more professional approach to management culture in institutional management and thus further distance itself from the traditional professional dominance of one of the major welfare areas within local government.*

## Noter

1. Med dagtilbud forstås dagpleje, vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner for børn i alderen 0 til 6 år.
2. For en oversigt over hvad der forstås ved en institution både som "organisation" og et institutionaliseret udtryk for dominerende værdier og normer se Kurt Klaudi Klausen (2006), Institutionsledelse – ledere, mellemledere og sjakbajser i det offentlige, København, Børsens Forlag.
3. Med "områdeledelse" forstås etableringen af en fælles ledelse af forskellige institutioner inden for samme område. Det ledes af et ledelsesteam bestående af lederen for den samlede områdeinstitution og et antal daglige ledere af afdelingerne i områdeinstitutionen. Derudover har det ét budget og én fælles forældrebestyrelse.
4. Ifølge W. R. Scott, M. Ruef, P.J. Mendel og C.A. Cameron (2000) repræsenterer en institutionel logik "material practices and symbolic constructions which constitute [a field's] organizing principles and which are available to organizations and individual to elaborate". Disse institutionelle logikker er kognitive strukturer ("landkort"), systemer af opfatelser, som aktørerne på et organisationsfelt bærer rundt på, og som vejleder dem og giver aktiviteter et meningsindhold.
5. Den daværende Schlütter-regerings Moderniseringsprogram omfattede i første omgang alene offentlige organisationer på det statslige område, men efterfølgende har kommunerne ladet sig inspirere til at indføre tankegange fra Moderniseringsprogrammet også i den kommunale organisation.
6. I dag anvendes efterhånden ordet "dagtilbud" i stedet for "dagingstitution" til bl.a. at betegne det der traditionelt har været kaldt en børnehave. Seneste eksempel herpå er den nye lov om dagtilbud. Udviklingen i sprogbrugen afspejler en institutionel – kunne man fristes til at tilføje – ændring i opfattelsen af den pædagogiske organisation fra en konkret og fysisk enhed – "en børnehave" (som metafor: et sted for børns vækst og udvikling) til en abstrakt og immateriel størrelse – "et dagtilbud" (som metafor: et "servicetilbud" til børnene og måske især deres forældre om børnepasning).
7. Ifølge W. R. Scott (2001) udgør institutioner kognitive, normative og regulative strukturer og aktiviteter som skaber stabilitet og mening i den sociale adfærd i organisationer, på organisationsfelter som fx dagtilbudsområdet og i samfundet som helhed.
8. Dokumenteret i rapporten "Styrket ledelse gennem nye ledelsesstrukturer – en delundersøgelse", februar 2007, fra udredningsprojektet "Ledelsesstruktur og lederfaglighed under forandring" under Væksthus for ledelse.

## Litteratur

**Danmarks Statistik:** Nyt fra Danmarks Statistik, Nr. 77, 22. februar 2007, København, Danmarks Statistik, 2007.

**Hagelund, Camilla** og Dorthe Nørgaard, Lise Balslev, Vibeke Schneider samt Jørn Kjølseth Møller : Styrket ledelse gennem nye ledelsesstruktur – en delundersøgelse, København, Væksthus for ledelse, 2007.

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

**March, J. G.** og Johan P. Olsen: Rediscovering Institutions – The Organizational Basis of Politics, New York, The Free Press, 1989.

**Møller, Jørn Kjølseth Møller:** Strategisk ledelse og forandring, i ledelsesserien Ledelse af pædagogiske institutioner, Vejle, Kroghs Forlag, 2005.

**Nørgaard, Dorthe** og Jørn Kjølseth Møller, Camilla Hagelund, Lise Balslev samt Mikael Wennerberg Johansen: Ledelse og dagtilbud under

forandring - en undersøgelse af ledelsesstruktur og lederfaglighed på dagtilbudsområdet, København, Væksthus for ledelse, 2007.

**Nørregård-Nielsen, Esther:** Pædagoger i skyggen – om børnehavepædagogers kamp for faglig anerkendelse, Odense, Syddansk Universitetsforlag, 2006.

**Scott, W. R.:** Institutions and Organizations, Thousands Oaks, Sage Publications, 2001.

**Scott, W. R.** og Martin Ruef, Peter J. Mendel samt Carol A. Caronna: Institutional Change and Healthcare Organizations – From Professional Dominance to Managed Care, Chicago, The University of Chicago Press, 2000.

**Smith, S.** og Marianne Malmgreen: Ny institutionsstruktur og ny ledelse i daginstitutionerne, i Herløv Petersen, M. og Susanne Ploug Sørensen (red.), Ledelse – i pædagogiske kontekster, København, Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag, 2007.