CBS COPENHAGEN BUSINESS SCHOOL
HANDELSHØJSKOLEN

Frivilligt engagement - kun hvis lederen magter det

En analyse af daginstitutionslederens betydning for et frivilligt engagement i de selvejende daginstitutioner

Hjerrild Carlsen, Mathilde; Højlund, Holger

Document Version
Final published version

Publication date:
2014

License
CC BY-NC-ND

Citation for published version (APA):
Hjerrild Carlsen, M., & Højlund, H. (2014). *Frivilligt engagement - kun hvis lederen magter det: En analyse af daginstitutionslederens betydning for et frivilligt engagement i de selvejende daginstitutioner*. Copenhagen Business School, CBS.

Link to publication in CBS Research Portal

General rights
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us (research.lib@cbs.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Download date: 16. Apr. 2024

Arbejdspapir

Frivilligt engagement – kun hvis lederen magter det

En analyse af daginstitutionslederens betydning for et frivilligt engagement i de selvejende daginstitutioner

Mathilde Hjerrild Carlsen og Holger Højlund

Copenhagen Business School, januar 2014

Arbejdspapir

Indholdsfortegnelse

Resumé ... 3
Introduktion ... 4
Problemorientering ... 5
Selvejende daginstitutioner ... 8
Datagrundlag og metode ... 9
Kommunale forestillinger om det civile engagement: Væk med gummistempel-bestyrelser ... 11
Værdiskabende og professionelle bestyrelser ... 12
Ledelse af det civile engagement ... 13
"Det er betryggende, at Lisbeth sidder der" ... 13
"Få nogle med, der ellers ikke ville være i bestyrelse" ... 14
"De blev ved i min bestyrelse" ... 16
Konklusioner: Ledelse af civilt engagement ... 17
Implikationer: Ledelsesidentitet og professionsfællesskaber ... 19
Implikationer: Anknytningspunkter mellem det offentlige og de selvejende daginstitutioner 20
Litteratur ... 22

Arbejdspapir

Resumé

I 2010 blev forsøgsprojektet "Netværksledelse i selvejende daginstitutioner. Et partnerskabsprojekt mellem kommunerne Svendborg, Århus og København" sat i gang. Deltagere var paraplyorganisation for selvejende daginstitutioner Menighedernes Daginstitutioner (MDI), de tre kommuner, 116 selvejende daginstitutioner og forskere fra Copenhagen Business School (CBS).

I forsøgsprojektet var et væsentligt motiv at eksperimentere med ny partnerskabsorganisering. Projektet blev, som titlen indikerer, bygget op omkring tre kommuners samspil med sine selvejende daginstitutioner. En målsætning var at undersøge mulighederne for at formulere nye veje for selveje herunder at undersøge partnerskabet som en ny måde at organisere sig på med civile kræfter i de offentlige velfærdsydelser på daginstitutionsområdet. Projektets dagsorden var på denne vis udtryk for en både forskningsmæssig interesse i og en praktisk dagsorden om at engagere civile kræfter i de offentlige ydelser.

I følgeforskningen har forskere fulgt udvalgte institutioner og gennemført undersøgelser af frivilligt engagement. Ønsket har været igennem interviews at få viden om brugen af frivillige bestyrelser og forventninger til bestyrelsesmedlemmer i daginstitutioner. En sådan viden om bestyrelser vil spille sammen med det overordnede forsøgsprojekts fokus på ledelse af frivilligt engagement på betingelse af nye samarbejdsformer, der folder sig ud på tværs af den offentlige og frivillige sektor. Det er et håb, at undersøgelsen kan bidrage til at forstå og problematisere betingelser for ledelse og ledelsespositioner i samspillet mellem det offentlige og frivillige.

Datagrundlaget for undersøgelsen er forvaltningsdokumenter, kvalitative interviews med ledere og bestyrelsesmedlemmer i 31 selvejende daginstitutioner i tre kommuner samt udtræk fra kvalitative kommentarer i en spørgeskemaundersøgelse besvaret af 1.975 forældre.

Denne artikel præsenterer resultaterne fra undersøgelsen. Resultaterne fra undersøgelsen viser at:

A. Der udtrykkes forventninger fra politikere og kommunale forvaltninger om, at de frivillige bestyrelsesmedlemmer i de selvejende dagsinstitutioner demonstrerer et større værdiskabende og samtidig professionelt engagement i deres opgave. Der er samtidig forestillinger, at engagementet er noget, der findes hos disse medlemmer selv og skal folde sig ud.

B. Det frivillige engagement bliver kun til, får form og erhverver sine egenskaber igennem et fortsat samspil mellem flere, også offentlige, aktører. I samspillet om det civile engagement er den enkelte daglige leder i institutionen en central aktør. Det forholder sig ikke sådan, at det øgede politiske og kommunale fokus på at få et tydeligere aftegnet civilt engagement og beslutningskraft i de selvejende daginstitutioner giver daginstitutionslederen en mindre central position i netværket i og omkring de selvejende institutioner. Ej heller forholdet det sig sådan, at daginstitutionslederne har

Arbejdspapir

fået en mere administrativ position og identitet som 'driftsleder'. Derimod er daginstitutionslederen tæt involveret i de interaktioner, hvori det civile engagement aktiveres og formes i praksis.

C. Ledelse af det frivillige engagement kan ikke 'træde tilbage', slippe et på forhånd eksisterende engagement fri og betragte det fra behørig afstand. Ledelse af frivillige er således ikke udelukkende et spørgsmål om at administrere, facilitere eller proceslede engagerede frivillige eller involverede borgere. I stedet er lederen i høj grad selv involveret i den værdiformulerende proces med de civile og står i en ufravigelig position som medskaber af det civile engagement, dets form og dets egenskaber.

Introduktion

I 2010 blev et forsøgsprojekt med den lange og ikke helt mundrette titel "Netværksledelse i selvejende daginstitutioner. Et partnerskabsprojekt mellem kommunerne Svendborg, Århus og København" bevilget midler på Finansloven, og projektet skulle løbe i 4 år. I projektets formålsparagraffer hed det, at et formål med projektet er at skabe grundlag for, at selvejemodellen (udfoldet i en partnerskabsmodel) kan udgøre en vej til at engagere civile kræfter i de offentlige velfærdsydelser på daginstitutionsområdet (jf. projektbeskrivelse for projektet). Projektets dagsorden udgjorde på den måde et både praktisk og videnskabeligt indspil i offentlig endagsorden om at engagere civile kræfter i de offentlige ydelser.

Optakten til projektet var, at det i flere år havde været vanskeligt at være selvejende daginstitution. Der havde været kampe mellem de kommunale forvaltninger og det selvejende daginstitutionsmiljø særlig i forbindelse med kommunernes krav til nye bæredygtige strukturer baseret på større enheder. På daginstitutionsområdet havde man været vant til små institutioner. Den situation var nu ændret til et modsat krav om store enheder, hvilket lagde et pres på de selvejende daginstitutioner, som historisk set var af mindre størrelse, og som derfor i kommunens optik ikke længere var bæredygtige i forhold til ledelse, økonomi og pædagogik. Der var på landsplan en generel tendens til, at de selvejende daginstitutioner blev lukket (Statusrapport MDI 2012). Disse konflikter og de selvejendes oplevelse af at være truet på deres eksistens blev afsættet for projektet og for projektets mål om at nytænke relationen mellem de offentlige kommunale forvaltninger og de selvejende institutioner samt tydeliggøre det civile samfunds mulige potentiale for leveringen og kvaliteten af velfærdsydelser på daginstitutionsområdet.

Projektet blev fulgt af forskere fra Copenhagen Business School (CBS) i en sideløbende følgeforskning. I følgeforskningen besøgte forskerne udvalgte institutioner og gennemførte undersøgelser af frivilligt engagement i samspillet mellem bestyrelser og institutioner. Ønsket var bl.a. at få viden om brugen af bestyrelser og forventninger til bestyrelsesmedlemmer i daginstitutioner.

Denne artikel præsenterer resultater fra følgeforskningen, hvor datagrundlaget er kvalitative interviews med ledere og bestyrelsesmedlemmer i 31 selvejende daginstitutioner i tre kommuner samt udtræk fra en spørgeskemaundersøgelse besvaret af 1.975 forældre. I

Arbejdspapir

forskningen har det været vigtigt at indkredse, hvad kan benævnes civilsamfundsengagement. Første del af artiklen analyserer de forestillinger, der træder frem hos embedsmænd i de kommunale forvaltninger om et civilt engagement, der bliver til forestillinger om et engagement som en iboende kraft i civilsamfundet selv, hvor det antages, at forældre og andre væsentlige aktører i civilsamfundet både kan agere professionelt og værdiskabende. Anden del af artiklen viser, hvordan det civile engagement i konkrete bestyrelser i de selvejende daginstitutioner ikke kan ses som en afgrænset størrelse, men derimod får form og egenskaber i et samspil mellem flere aktører: mellem kommunale forvaltninger, paraplyorganisationen MDI, de frivillige bestyrelsesmedlemmer og forældre samt ikke mindst daginstitutionslederne, der har en helt central position i samspillet. Artiklen optegner afslutningsvist de muligheder, begrænsninger og krav, som dette sætter for ledelse og styring af civilt engagement.

Problemorientering

Før vi bevæger os til de egentlige analyser, kan det være en god idé at kigge på, hvad forskningen mere generelt siger om velfærdssamfundet i dag. Det billede af velfærdssamfundet, der tegnes, drejer sig om en højere grad af samarbejde på tværs af institutioner og sektorer og med deltagelse af mange aktører. Forskere argumenterer for, at tendensen er, at der igennem de seneste 50 år har udviklet sig et stadigt tættere samarbejde mellem den offentlige og frivillige sektor (Bundesen, Henriksen og Jørgensen, 2001). Dette ses eksempelvis, når projekter om co-creation (Bason 2010) eller samarbejdsdrevet innovation (Torfing og Helles 2009) etablerer en forandringsdagsordenen, men også, når der i forhold til kerneopgaver tænkes i mere fleksible strukturer med en bred involvering af aktører.

På det sociale område har der de seneste årtier været fokus på private og frivillige organisationers involvering i løsningen af velfærdsopgaver (la Cour 2004; Villadsen 2004; la Cour og Højlund 2011; Skov Henriksen 2004). På sundhedsområdet har især sundhedsfremme, forebyggelse og genoptræning været præget af tværgående samarbejde (Højlund, Wistofte og Hansson 2009). På området for børn og unge har private og selvejende institutioner historisk set været integrerede dele af tilbuddet med en bevægelse i retning af den private del (Rambøll 2011). Blandingsorganisering, øget samarbejde på tværs af traditionelle grænser og flere tværgående initiativer og indsatspunkter har hævet kompleksiteten både organisatorisk set såvel som fagligt. Den samme periode har budt på en øget grad af brugerinvolvering. Borgerne bliver på flere og flere velfærdsområder inkluderet som deltagende parter, har forskerne påpeget. Borgerne er inviteret til at tage et medansvar. De forventes at have autoritet og potentiale. Der er på de fleste velfærdsområder fokus på brugerdrevne processer. Velfærd i dag produceres i et samspil med borgerne (Bason 2010; Knudsen og Højlund 2010; Højlund 2006).

En anden tendens i dagens velfærdssamfund er øget involvering af frivillige organisationer. På organisatorisk niveau skelner man i dansk sammenhæng mellem tre former for frivillig organisering; foreninger, selvejende institutioner og fonde (Boje & Ibsen i la Cour 2013:456). Derimod betragter det offentlige ikke selvejende som frivillige organisationer:

Artikelskrift

> ”De [selvejende organisationer] er frivilligt grundlagt, er ikke orienteret mod profit-skabelse, det er frivilligt om man vil benytte sig af dem og den frivillige indsats indgår som en del af organisationernes aktiviteter. De selvejende institutioner forstår sig derfor også selv som frivillige, fordi de bygger på nogle særlige værdier, som de finder de deler med andre frivillige organisation, og som udgør vigtige retningslinjer for deres måde at organisere deres aktiviteter på. Den offentlige sektor opfatter derimod ofte de selvejende institutioner som offentlige institutioner fordi det offentlige har svært ved at skelne dem fra andre offentlige velfærdsinstitutioner.” (la Cour 2013:458)

Til trods for at hovedparten af arbejdet i de selvejende dagsinstitutioner udføres af lønnede medarbejdere, betragter de selvejende således sig selv som en del af spørgsmålet om engagement af frivillige kræfter i offentlige ydelser. De selvejende institutioner har egne bestyrelser og er ofte tilknyttet paraplyorganisationer med egne værdier og egen pædagogisk profil.

At spørge til de selvejende institutioner rører ikke blot ved spørgsmålet om anvendelse af frivillig arbejdskraft i forhold til produktion af offentlige ydelser, men hænger også sammen med eksempelvis samproduktion mellem det offentlige og enkelte eller grupper af borgere. En samproduktion mellem den offentlige og civile sektor indebærer da heller ikke bare én, men en række forskellige deltagelsesformer, der også omfatter borgeres engagement i tilvejebringelse af egen service eller design af nye servicetilbud (Sørensen og Torfing 2012:6). Vi forstår forældres og andre aktørers deltagelse i de selvejende institutioners bestyrelser samt bidrag til den pædagogiske ydelse i hverdagen som civilsamfundsengagement.

Bestyrelsers opgaver og relation til organisationen og organisationens ledelse har været genstand for forskning, blandt andet med interesse for forskellige modeller af relation mellem bestyrelse og ledelse. Roger Spear (2008) beskriver, hvordan bestyrelser er i forskellige typer af relationer mellem bestyrelse og ledelse, der også indebærer forskellige ledelsesroller. Spear opstiller en oversigt over forskellige modeller for relationer mellem bestyrelse og ledelse/organisation; fx den ’demokratiske model’, der baserer sig på et demokratisk perspektiv om, at medlemmer af offentligheden rummer forskellige interesser. Bestyrelsesmedlemmer indgår som lægrepræsentanter, repræsenterer medlemmers interesse og udøver kontrol. En anden model, ’rubber-stamp modellen’, baserer sig på Managerial hegemony’ teori. Her er bestyrelsens rolle begrænset til at give berettigelse til beslutninger, mens det er lederen, der har den reelle magt (Spear 2008:36). Der er en vigtig pointe om pluralisme at hente i modellen. Bestyrelser indgår i institutionelle sammenhænge, hvor andre aktørers forventninger og interesser spiller en rolle for deres råderum, hvor politiske og administrative modeller former de organisatoriske rammebetingelser, og hvor bestyrelsernes mulige roller derfor bliver flere.

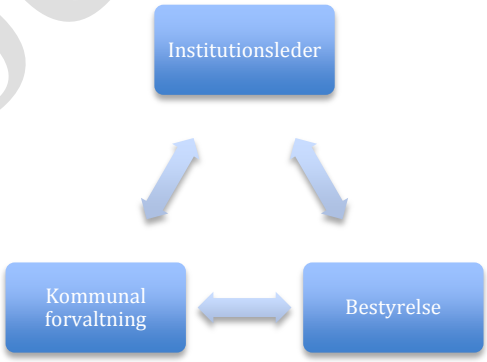
Med blik på den styringsmæssige problemstilling forbundet med forandringer i relationen mellem den offentlige og frivillige sektor illustrerer Anders la Cour udviklingen i statens frivillighedspolitik med en trappe, hvor man historisk set er gået fra at se frivillighed som en modsætning til en offentlig sektor til i dag at se frivilligheden som en særlig metode med en række fordele i forhold til traditionel velfærdsproduktion. I følge la Cour er samspillet mellem

det offentlige og de frivillige organisationer præget af en grundlæggende konflikt. Velfærdsstaten forsøger at øge de frivillige organisationers kapacitet til at styre sig selv, så de kan skabe sig selv som frivillige organisationer i statens billede af dem (la Cour 2014). Set i relation til spørgsmålet om styring i relationen mellem det offentlige og frivillige har andre forskere arbejdet ud fra en såkaldt "fortrængningstese" og argumenteret for, at velfærdsstatens vækst historisk set har udgrænset den frivillige sektor. Denne tese er på den anden side blevet kritiseret og modsat af en tese om samarbejde og fælles vækst mellem det frivillige og offentlige (Bundesen et al. 2001; Glazer og Rothenberg 2005; Selle 2001).

Hvad angår rollen som leder i praksis i relationen mellem det offentlige og frivillige, er der mere begrænset forskning (Sørensen og Torfing 2012). Der findes en del forskning om ledelse i frivillige organisationer, om det at deltage i frivilligt arbejde, om frivillighed på forskellige områder i samfundet. Herudover er et af de felter, som er under udvikling, offentlig ledelse af 'samproduktion/'co-creation', brugerdreven eller samarbejdsdreven innovation (Osborne 2011, Bason 2010). For denne forskning samt forskningen om offentlig ledelse af frivillige gælder imidlertid, at interessen enten angår lederen som frivillig leder eller lederen som en offentlig leder, der leder frivillige. Et eksempel på sidstnævnte er forskning, der peger på opmærksomhedspunkter for offentlige ledere som skal lede frivillige. Her fokuseres på blandt andet ledelsesredskaber ift. motivation, og på hvordan frivillige, der ikke kan tilbydes fx økonomiske midler og avancementer, kan motiveres (Sørensen og Torfing 2012:9).

Når vi betragter lederen i den selvejende daginstitution, kan vi imidlertid ikke entydigt definere denne som enten en offentlig leder eller en leder af frivillige. På den ene side er lederen i den selvejende institution ansat af sin bestyrelse og på den anden side skal forvaltningen godkende ansættelsen. Når vi taler om samproduktion mellem det offentlige og de selvejende institutioner på børnepasningsområdet, er der en vigtig ledelsesmæssig trekant i spil, hvor det ledelsesmæssige ansvar er delt mellem disse tre.

Figur 1:



Ledelse i selvejende institutioner kan med andre ord ikke defineres som enten offentlig ledelse af frivillige eller som frivillig ledelse af frivillige, men der er snarere tale om en særlig ledelsesposition og strategisk relation. Her er det interessant, hvordan der etableres forbindelseslinjer, til hvordan de gensidige ansvarsrelationer forankres, når selvejende

Arbejdspapir

institutioner indgår i en offentlig kontekst og dette påvirker et civilsamfundsengagement forstået som en strategisk disposition hos de involverede aktører.

Selvejende daginstitutioner

Lad os et øjeblik dykke ned i, hvad der egentlig er kendetegnende ved selvejekonstruktionen, og se på, hvorfor den er en interessant case i forhold til at studere ledelse i relationen mellem offentlig og civilsamfund. Selvejende daginstitutioner er daginstitutioner, som (til forskel fra de kommunale som drives af den kommunale forvaltning) drives af en bestyrelse. Bestyrelsen er en selvstændig juridisk enhed. Det vil sige, at bestyrelsen er ansvarlig for institutionens økonomi og ansatte, ligesom den kan træffe endelige beslutninger på en række områder inden for de rammer, som lovgivningen sætter. Den selvejende daginstitution drives og reguleres af en driftsoverenskomst indgået mellem bestyrelsen og kommunalbestyrelsen. En selvejende daginstitution kan eje sin bygning og grund. Bestyrelsen for den selvejende daginstitution kan forhandle drifts- og udviklingsspørgsmål med kommunen, som aftalepart. Til forskel herfra drives og reguleres en kommunal institution af kommunen som arbejdsgiver og ejer af institutionen, og dens forældrebestyrelse har ikke en selvstændig forhandlings- og aftaleret. Bestyrelsen ansætter lederen. Kommunen godkender ansættelse af lederen (Interview november 2012).

Selvejemodellen, i det her tilfælde i forbindelse med regulering af daginstitutioner, er på flere måder interessant i forhold til at studere samspillet mellem den offentlige og civile sektor og i forhold til en problemstilling om civilsamfund, frivillige og borgerinddragelse? For det første kan vi sige, at selvejemodellen er et yderliggående eksempel på det, som Eva Sørensen og Jacob Torfing (2012) betegner 'omfattende borgerengagement i offentlig serviceproduktion'. Sørensen og Torfing beskriver omfattende borgerengagement i offentlig serviceproduktion som et engagement, der er kendetegnende ved, at borgere laver frivilligt socialt arbejde i samarbejde med offentlige myndigheder (fx som besøgsvenner, mentorer, klassemorfar mv.), eller kendetegnende ved at borgere er med til at designe og evaluere nye og innovative servicetilbud (fx deltagelse i samarbejdsdrevet innovation).

Selvejemodellen kan med det blik siges at være den ekstreme form for borgerengagement. I selvejemodellen er der ikke blot tale om, at borgerne er 'med til' at designe og evaluere servicetilbud, men at borgerne igennem at sidde i de frivillige selvejende bestyrelser formelt set har ansvar for leveringen af disse.

Det betyder, at selveje er en case, hvor de problemstillinger, muligheder og udfordringer, der ligger i et omfattende borgerengagement, står tydeligt frem. For det andet er daginstitutionerne en case, hvor vi har mulighed for at studere civilsamfundet og 'de frivillige' i en stor variation. Brugerne af selvejende daginstitutioner er et bredt udsnit af den danske befolkning. Der er en overvægt af selvejende daginstitutioner i byerne, men ellers er fordelingen jævnt spredt i alle dele af Danmark, og institutionerne er beliggende i både høj- og lavindkomstområder (Rambøll 2011). Det betyder, at de forældre, der involveres i bestyrelsesarbejde, og som indgår i de frivillige aktiviteter i daginstitutionerne, er forældre, der ikke deler andre karakteristika, end at de har børn i alderen 0-10 år - primært 0-6 år, da størstedelen af de selvejende institutioner i projektet er enten vuggestuer eller børnehaver og kun en mindre del fritidshjem. Der er tale om en bred sammensætning i bestyrelserne. Det er

Arbejdspapir

et blandet udsnit af civilsamfundet, vi møder i forældregruppen i de selvejende institutioner. Derudover sidder der i de selvejende bestyrelser flere steder endvidere udpegede medlemmer. De kan f.eks. være udpeget af menigheden eller af det lokale kulturhus.

Datagrundlag og metode

Kigger vi herefter på det projekt, hvor data til denne artikel er blevet produceret, så var de deltagende parter tre kommuner, MDI (Menighedernes Daginstitutioner) og 116 selvejende daginstitutioner. Det var paraplyorganisationen MDI, der havde det styringsmæssige ansvar. Til støtte for styringen var nedsat et advisory board med bred repræsentation fra både de kommunale forvaltninger, ministerier og forskningsverdenen. På sidelinjen var Danmarks Evalueringsinstitut part.

Projektet har med andre ord været et åbent laboratorium for at udforske de bevægelser, der ses lige nu i samspillet mellem det offentlige og den civile sektor, hvor der på den ene side er politiske visioner om at udforske og mobilisere de kræfter og ressourcer, der ligger i et civilt engagement i forhold til at løfte velfærdsydelser, og på den anden side stilles krav om effektivisering og professionalisering af det frivillige arbejde (la Cour og Højlund 2011, la Cour 2002, 2014).

I dag er gået knap tre år med aktiviteter. Følgeforskningen har løbende indsamlet baggrundsmateriale, har fulgt aktiviteter, har interviewet involverede nøglepersoner og har gennemført undersøgelser. Datagrundlaget er primært kvalitative enkeltinterviews og fokusgruppeinterviews. Desuden er suppleret med data fra en spørgeskemaundersøgelse, løbende observationer samt indsamling af skriftlige dokumenter.

De kvalitative fokusgruppeinterviews er gennemført med daginstitutionsledere og bestyrelsesmedlemmer i selvejende daginstitutioner. Fem netværk ud af de 16 MDI-organiserede netværk har deltaget i interviewdelen af følgeforskningens dataindsamling, herunder et netværk i Svendborg Kommune, et netværk i Århus Kommune, samt tre netværk i Københavns Kommune. Ud over at fordele sig i de tre kommuner i projektet har udvælgelsen af netværkene også baseret sig på et kriterium om spredning i socio-økonomisk profil samt i størrelse på institutionerne.

Der er gennemført ni fokusgruppeinterviews med daginstitutionsledere samt fem fokusgruppeinterviews med bestyrelsesmedlemmer. Interviewene har været af ca. to timers varighed. Interviewene er foregået ved besøg i de deltagende institutioner. Interviewene har været semistrukturerede fokusgruppeinterviews og er gennemført med to forskellige interviewguides, en til interviews med ledere en til interviews med bestyrelsesmedlemmer. Interviewene er gennemført af forskere fra CBS. Til gennemførelsen af interviewene er anvendt forskertriangulering. Der er således indgået flere forskere i gennemførelsen af interviewene for at udfordre interviewteknikken og den personlige bias, der kan påvirke dataindsamlingen i kvalitative interviews.

Ledere og bestyrelsesmedlemmer er blevet spurgt om deres hverdag i forhold til at skulle lede og være del af en selvejende daginstitution. Der er spurgt til deres egen involvering og til deres oplevelse af forældre-engagement.

Arbejdspapir

I de kvalitative interviews med ledere har vores spørgsmål især angået temaerne:

- Hvilke vilkår og rammer har betydning for ledernes varetagelse af deres opgave med samspillet med bestyrelserne?
- Hvordan fortolker lederne deres ledelsesopgave ift. samspillet mellem den kommunale forvaltning og deres bestyrelser?
- Hvordan agerer lederne i samspillet med den kommunale forvaltning og deres bestyrelser?
- Hvilke positioner indtager lederne?
- Hvordan aktiveres et civilsamfundsengagement: gives stemme til de civile (hvilke grupper), mellem den værdibaserede kultur, ønsker om særlige værdier?

I de kvalitative interviews med bestyrelsesmedlemmer har vores spørgsmål især angået temaerne:

- Hvilke vilkår og rammer har betydning for bestyrelsernes varetagelse af deres opgave?
- Hvordan fortolker bestyrelserne deres ledelsesopgave ift. samspillet mellem den daglige leder og den kommunale forvaltning?
- Hvordan agerer bestyrelserne i samspillet med den daglige leder og den kommunale forvaltning?
- Hvilke positioner indtager bestyrelserne?
- Hvad motiverer og engagerer bestyrelsesmedlemmerne til deres opgave?

Analysen af interviewene har taget sit afsæt i indekseringer (tematiseringer) af interviewene, hvorudfra mønstre på tværs i interviewene er identificeret og tendenserne analyseret.

Det spørgeskema, der er blevet anvendt til undersøgelsen, er indgået som en del af Menighedernes Daginstitutioners årlige kvalitetsmåling. Det er besvaret af 1.975 forældre, hvoraf 1051 har indsat kommentarer om emnet engagement (MDI's kvalitetsmåling 2013:2). I spørgeskemaundersøgelsen er forældrene blevet spurgt om deres engagement og med mulighed for uddybende kommentarer. Disse besvarelser er blevet anvendt som supplement og sammenligningsgrundlag til resultaterne af de kvalitative interviews.

Ud over interviewene og spørgeskemaundersøgelsen har der været foretaget observationer og indsamlet skriftlige dokumenter. CBS' forskere har fulgt projektet fra projektets start. Det betyder, at der løbende er foretaget observationer ved møder og aktiviteter i forbindelse med projektet centrale aktiviteter. Det er fx møder i projektets advisory board, MDI årsmøder og netværkskoordinatormøder. På grund af den karakter dataindsamlingens observationer har haft strækker undersøgelsens informanter sig til at omfatte en stor del af projektets deltagere. Herunder ledere i daginstitutionerne, bestyrelsesmedlemmer, forældre, embedsmænd i de deltagende kommunale forvaltninger, Advisory boardets medlemmer samt medarbejdere i MDI. De skriftlige dokumenter, der indgår i undersøgelsen, er mødedagsordener og -referater, projektdokumenter udarbejdet af MDI samt kommunale dokumenter.

Dataindsamlingen til undersøgelsen er foretaget fra september 2012 til maj 2013.

Arbejdspapir

Kommunale forestillinger om det civile engagement: Væk med gummistempel-bestyrelser

Kommunerne i undersøgelsen forventer, at bestyrelserne i de selvejende daginstitutioner træder tydeligt frem og tager rollen på sig som den øverste ledelse for de selvejende institutioner og som dem, der er 'bærere' af det særegne ved selvejet. Det vil sige, at de kommunale forventninger, der er til at få selvejet skarpere defineret (og samtidig professionaliseret), i praksis i er rettet mod selve 'civilsamfundet', det vil sige forældrene i daginstitutionerne og de udpegede bestyrelsesmedlemmer i de selvejendes bestyrelser. Som Ole Kiil, Børn og Unge-chef i Århus Kommune, siger:

> *"Jeg mener helt klart, at bestyrelserne skal meget mere i spil. De selvejende har en mulighed for at vise en vej ved selv at tage initiativ. I den forbindelse oplever jeg, at bestyrelserne i de selvejende skal meget mere på banen, hvis der skal være forskel på kommunalt og selveje."* (oplæg Ole Kiil AB møde april 2013)

Det betyder i praksis i Århus og Svendborg kommune, at der stilles krav til bestyrelserne om at påtage sig opgaver, der før lå hos kommunen. En leder i en af de selvejende institutioner i Århus Kommune giver et eksempel på hvordan bestyrelserne fik deres arbejdsgiveransvar lagt konkret på sig på en ny måde. Hun fortæller om, hvordan kommunen har udtrykt et ønske om at skabe en tydeligere adskillelse af de kommunale og selvejende institutioner, og som et led i dette har bedt bestyrelserne om at lave lederlønsforhandlinger med deres leder – en opgave som før blev varetaget af kommunen. Men ikke blot er der tale om, at opgaver, der før lå hos kommunen, nu lægges på bestyrelserne. Der lægges også opgaver på bestyrelserne, der før lå hos lederen af daginstitutionen. Kommunerne kræver nu i højere grad, at have bestyrelserne som samtalepartner frem for lederne af de selvejende institutioner:

> *"Kommunen lægger mere og mere op til at de gerne vil forhandle budget med bestyrelserne og ikke os ledere."* (Leder)

Som citatet viser, er der fra kommunal side et ønske om at undgå "gummistempel-bestyrelser" (Spear 2008). Derimod vil man fra kommunalt hold gerne have bestyrelser, der aktivt tager det ledelsesstrategiske og økonomiske ansvar.

Forestillingen om det selvejende som selvstændigt og professionelt selvkørende viser sig også i det forhold, at forvaltningen har mindsket kontaktfladen med lederne i de selvejende institutioner. Ledere oplever, at de nu i langt mindre grad er en del af det kommunale ledelsesregi, og de inviteres fx ikke til ledelsesmøder og pædagogiske møder i kommunen som tidligere.

Ønsket om en forskel mellem de selvejende og de kommunale institutioner foldes ud i praksis ved, at fx møder i forvaltningen, der tidligere blev afholdt fælles for kommunale og selvejende institutioner, nu ændres til særlige møder mellem forvaltningen og de kommunale institutioner og særlige møder mellem forvaltningen og de selvejende institutioner (jf. Interview institutioner i Svendborg samt Århus kommuner). Styringsmæssige ændringer i kommunerne i retning af større enheder både på institutionsniveau og områdeniveau understøtter denne tendens til i højere grad end tidligere at tænke de selvejende institutioner som separate enheder.

Arbejdsnotat

Sådanne ændrede forventninger til bestyrelserne i de selvejende institutioner, som vi i interviewene i særlig grad har set i to ud af tre af de deltagende kommuner, er af betydning for det civile engagement, som formes i omkring daginstitutionerne.

Værdiskabende og professionelle bestyrelser

Der handler om tydelighed. De selvejende institutioner skal kunne dokumentere deres værdier og egenart. Der er forventninger fra omgivelserne om, at hver enkelt institution fremstår med klar identitet, siger både de interviewede nøglepersoner fra paraplyorganisationen MDI (Interview november 2012) og lederne i de kommunale forvaltninger. Der er tale om et opgør med tidligere tiders utydelighed i forskellen på de kommunale og de selvejende institutioner. Interviewede ledere fortæller, at de selvejende tidligere stort set fungerede på lige fod med de kommunale. Forældrene vidste ikke, om de havde deres børn i det ene eller andet, og personalet anede stort set heller ikke, om de arbejdede i den ene eller den anden form. Lederne så også forskellen som meget lille og oplevede, at der var et tæt samarbejde mellem de kommunale og de selvejende institutioner og mellem de selvejende institutioner og forvaltningen.

I dag er kommunerne og selvejemiljøet præget af et tankesæt, hvor lighed i forhold til økonomiske og administrative parametre er fulgt af modsatrettede tanker om forskellighed i forhold til værdier, processer og pædagogisk indhold. Her er der en tendens til, at daginstitutioner forventes at dyrke deres individuelle forskelle. De selvejende institutioner har ikke en selvfølgelig eksistensberettigelse, men skal vise deres værd igennem at løse opgaverne lige så billigt som de kommunale institutioner og samtidig være forankrede i stærke og tydelige værdier, som generalsekretæren fra MDI formulerer det (Interview december 2013).

Kravet om, at der skal være en større tydelighed om, hvad det selvejende står for, og hvordan det adskiller sig fra det kommunale, er tydeligt formuleret fra de kommunale forvaltninger. Som Ole Kiil fra Århus Kommune formulerer det *"Det kan jo ikke være kommunens rolle at definere, hvad de selvejende skal gøre for at skille sig ud på andet end selskabsformen"* (Oplæg ab møde april 2013).

Det fremgår af de gennemførte interviews, at der på niveauet for enkeltinstitutioner er en fælles strategisk udfordring for daginstitutionslederne og bestyrelserne i forhold til at tydeliggøre værdier og identitet. En pædagogisk konsulent i MDI formulerer det som et vigtigt udviklingspunkt i institutionerne, hvor institutionerne med konsulentens ord skal blive mere kreative i måden de formidler deres budskaber på (Interview med Ulla Engholm januar 2013).

En væsentlig pointe er i denne sammenhæng, at krav om selvstændighed og krav om at vise institutionerne som noget særligt følges ad med et professionaliseringskrav til de selvejende institutioner. Et sådant krav om professionalisering angår ikke kun formidlingen af værdier, men angår i lige så høj grad økonomi. De selvejende institutioner forventes i forhold til administration og økonomi at 'ligne' de kommunale– i form af økonomisk bæredygtighed, deltagelse i kommunale kvalitetsmålinger. *"Det er væsentligt, at de selvejende opleves som*

Arbejdspapir

leverandører af de samme ydelser som de kommunale, ligesom det forventes, at de kan levere den samme kvalitet.", siger Ole Kiil daginstitutionschef i Århus Kommune. Denne dobbelte forventning til på den ene side at være anderledes og på den anden side være det samme 'professionelle' offentlige tilbud er i anden sammenhæng blevet formuleret som en generel tendens i statens frivillighedspolitik (la Cour 2014). De krav, som stilles til de selvejende institutioner, kan karakteriseres i denne dobbelthed i forventninger, hvor der parallelt efterspørges noget anderledes, nogle andre værdier, ukendte potentialer og så en professionalisering af ydelsen i form af at institutionerne taler samme sprog som kommunen, hvad angår økonomi og kvalitet.

Ledelse af det civile engagement

Den anden del af undersøgelsens resultater drejer sig om udfoldelsen af bestyrelsernes engagement i praksis. I undersøgelsens interviews med bestyrelsesmedlemmer samt med ledere står lederen frem som en meget central figur i begge grupper af interviews i forhold til både aktiveringen og udfoldelsen af forældrenes og de øvrige medlemmers engagement i praksis. Lederne har en vigtig rolle, viser vores undersøgelse, i forhold til at skabe engagement omkring daginstitutionen. Vi har i undersøgelsen fokuseret på ledernes samspil med bestyrelserne, hvor det i denne forbindelse er vigtigt at påpege, at det civile samfund, vi i interviewundersøgelsen møder i de selvejende daginstitutioner, er meget heterogent, hvilket betyder, at vi også har fundet relativt forskelligartede typer samspil. De interaktioner, som lederne indgår i og de alliancer, der formes i samspillet mellem bestyrelse og ledere, er bl.a. afhængige af de enkelte institutioners socioøkonomiske profil samt den historie, de har. Gennemgående er imidlertid, at lederne i de strategiske processer ikke i så høj grad fungerer som "driftsledere" i traditionel forstand, men snarere som medspillere med et delt lederskab, hvor de er tæt involveret i samspillet med bestyrelsen om i fællesskab at skabe et aktivt og engageret civilsamfund, viser vores undersøgelse.

Det betyder, at lederen også er tæt involveret i de politiske og værdiudviklende processer, der foregår i bestyrelserne. I vores datamateriale ser vi følgende tendenser i praksis i de handlinger, som lederne har i relation til deres bestyrelser. Ledernes ageren er karakteriseret ved at:

1. Oversætte mellem offentlig forvaltning og frivillige bestyrelsesmedlemmer
2. Skabe deltagelse og deltagelsesmuligheder
3. Indgå politiske strategiske alliancer

I det følgende viser vi eksempler på de forskellige former for interaktioner, der udfoldes.

"Det er betryggende, at Lisbeth sidder der"

Af interviewene fremgår det, at både daginstitutionsledere og forældre oplever et forstærket pres på bestyrelserne. Interviewpersonerne oplever de krav, der rettes mod bestyrelserne, som høje. Det gælder for det første forventningerne om mere tydeligt handlende bestyrelser og for det andet kravet om at kunne håndtere en øget kompleksitet i de spørgsmål og det materiale, bestyrelserne skal forholde sig. Det betyder, at det ofte i praksis er institutionslederne, der kommer til at stå for at formidle og forklare rammerne for og

Arbejdspapir

indholdet i de spørgsmål, som bestyrelserne skal forholde sig til og tage beslutning om. To bestyrelsesmedlemmer fortæller:

> *"Vi er jo bare sygeplejersker og skolelærere. Det er betryggende, at Lisbeth [lederen] sidder der. Hun er en rigtig købmand. Når der bliver lagt regnskab frem – hun har styr på det - der er ingen mangel på modeller og søljediagrammer – der er ingen, der ikke forstår det. Pyh, ellers ville det være store beslutninger at tage. Jeg har bare læst fire år på et seminar."* (Bestyrelsesmedlem, forælder)

> *"Den baggrund, vi har, er, at vi er forældre […] Vi er ikke uddannede bestyrelsesmedlemmer*."(Bestyrelsesmedlem, forælder)

Lederne i daginstitutionerne deler flere forældres opfattelse af, at der stilles store krav til forældrene. Ledere i interviewundersøgelsen fortæller, at det kræver meget af en bestyrelse i dag i forhold til viden om lovgivning og om økonomi, og at det ydermere kræver en stor politisk interesse. Som en leder formulerer det kræves det, at man som bestyrelsesmedlem i daginstitutionen *"kan argumentere og diskutere med en direktør eller en dagtilbudschef."*

Nogle af lederne oplever desuden, at deres bestyrelsesmedlemmer har vanskeligt ved at honorere disse krav, fx opgaver som at forhandle ledernes løn eller løse et underskud på budgettet er opgaver, som nogle bestyrelsesmedlemmer finder vanskelige. De kompetencer, bestyrelserne besidder, modsvarer ikke altid de udefrakommende krav. Til trods for, at der er en generel tendens til at lederne vurderer kravene til bestyrelserne som høje, er der en tydelig diversitet i, i hvilken grad lederne oplever, at deres bestyrelsesmedlemmer kan håndtere de krav. Som en leder siger:

> *"Der er nogle ting, som de [forvaltningen] forventer, at en bestyrelsesformand skal, og det kan vi godt stille med herude, men det er måske et problem i nogle af de andre institutioner i netværket."* (Leder)

"Få nogle med, der ellers ikke ville være i bestyrelse"

I forhold til forældremedlemmerne i bestyrelserne oplever flere af de interviewede ledere det som en af deres opgaver at engagere forældrene til for det første at blive medlem af bestyrelserne, og derudover også til at engagere sig i forhold til de opgaver, der er i bestyrelsesarbejdet. Som beskrevet ovenfor kan deltagelse i en selvejende institutions bestyrelse beskrives som et meget omfattende form for borgerengagement. Det handler om at hjælpe dels sig selv og ens barn men også bredere set i forhold til institutionen som helhed. Det handler ikke blot om at medvirke i den konkrete service, man selv får, ej heller om blot at give feedback på den service, man modtager. Det indebærer at være med til at forme og designe den samlede dagtilbudsydelse, som den pågældende institution skal være, og de værdier, institutionen skal bygge på. En leder, som har haft svært ved at få særligt de mindre ressourcestærke forældre engageret i bestyrelsesarbejdet, fortæller:

Arbejdspapir

"Vi har gjort det, at vi har prøvet at hive rigtig mange forældre ind i vores bestyrelse, også dem der ikke er så ressourcestærke. Derfor har vi en meget stor bestyrelse, så vi forsøger at få nogen med, som ellers ikke ville sidde i bestyrelsen. Få dem med til møderne, se hvad det er, vi snakker om, hvad er det egentlig det handler om, og så videre, så det kunne brede sig lidt." (Leder)

Det at få forældrene aktiveret og engageret i bestyrelsen hænger også sammen med det generelle spørgsmål om at få forældrene engageret i institutionen. I vores interviews kom de interviewedes besvarelser på spørgsmålet om bestyrelsernes engagement også i høj grad til at omfatte eksempler på et bredere forældreengagement. Et eksempel på en institution, hvor lederen oplever et højt forældreengagement generelt fortæller:

"Jo, men fx skulle vi have lagt nyt gulv i garderoben. Så skrev jeg en mail ud – "Vi skal have lagt nyt gulv i garderoberne på fredag, hvem kommer og hjælper om torsdagen med at …. Og så kommer der de der 4-5 stykker fædre og en morfar og hjælper med at skrue noget ned. Og nogen der ikke havde meldt sig, kommer så lige forbi og vi beder dem om at tage noget med ned i kælderen. Og det gør de. Der er forskellige forældre, der hjælper i forskellige sammenhænge." (Leder)

Men det engagement aktiveres, som det fremgår af eksemplet, ikke bare af sig selv. Det er lederen, der sender en mail ud. Og det er klart, at der er en situation til stede i institutionen, hvor der er etableret en relation mellem leder og forældre. Lederen er den aktør, der meget konkret aktiverer forældres engagement som helhed i arbejdet i bestyrelsen og også i det praktiske arbejde i institutionen.

Det er tydeligt i vores undersøgelse, at det civilsamfund, vi møder i de selvejende institutioner, er meget alsidigt. For det første omfatter det både eksterne aktører fra lokalsamfundet (især menighedsrådende) og for det andet omfatter det forældre til børnene i institutionerne. Ser vi på forældregruppen, er de forældre, der har deres børn i de selvejende daginstitutioner, en meget broget gruppe. Der er variation i deres socioøkonomiske profil lige såvel som i etnisk baggrund. Der er kun ét gennemgående fælles karakteristika i deres socioøkonomiske profil, som går på tværs af alle forældre: at de er forældre/værge for børn i vuggestue/børnehave/fritidshjem. For nogle af lederne betyder det også, at de oplever, at de som ledere har en opgave i at lede samspillet mellem forskellige forældre, så deres forskellige værdier kan komme til udtryk.

"Der er jo også noget mangfoldighed i, at man kan få en diskussion til at spænde vidt. En sygeplejerske har nogle andre værdier end en bankmand, så det er det der med, at man kan diskutere- på den ene side på anden side." (Leder)

Ser vi på forældredelen af bestyrelsesmedlemmerne er det ifølge flere ledere primært forældre med flere ressourcer, der melder sig til bestyrelserne. Det betyder, at der kan blive en skævvridning i de værdier, der kommer til udtryk i de beslutninger, der træffes i bestyrelsen. En leder beskriver sin egen opgave i den situation på denne måde:

"Jeg synes, jeg har en opgave i forhold til at gøre det begribeligt for de ressourcestærke i bestyrelsen, at der er en stor flok af forældre, der har et anderledes forhold end de har. (Leder)

Arbejdspapir

Ved at forsøge at 'gøre det begribeligt' for bestyrelsesmedlemmerne, at der er en stor gruppe forældre i institutionen, der har anderledes forhold, søger lederen at få de beslutninger, som bestyrelsen træffer, til at relatere sig til en bredere gruppe forældres behov. Med andre ord agerer lederen for at skabe balance, så der ikke bliver en favorisering af den gruppe af borgere, som er aktive i samproduktionen og dermed får tilgodeset deres egne interesser - en af de udfordringer der også er peget på i forskning af samarbejde mellem den frivillige og offentlige sektor (Percy 1984 i Sørensen og Torfing 2012:8).

"De blev ved i min bestyrelse"

Vores interviewrunde har givet eksempler på situationer med bestyrelser/bestyrelsesmedlemmer, der er meget politisk aktive. I forbindelse med de krav om besparelser, bæredygtighed og omstruktureringer, der har ramt også de selvejende institutioner inden for de seneste år, har relationen mellem leder og de politisk aktive bestyrelser taget forskellig form.

Vores materiale viser, at der i denne periode har dannet sig en række strategiske fællesskaber mellem bestyrelse og ledere. I dette afsnit giver vi tre eksempler på, hvordan ledere må indgå i strategiske samspil med deres bestyrelser i forhold til politiske beslutninger om deres institutions økonomiske og strukturelle rammer.

I en institution drejer situationen sig om en forestående fusion, hvor en bestyrelse har udtrykt nogle tydelige forbehold mod fusionen af deres institution med en anden institution. Det følgende citat er et udklip fra et fokusgruppeinterview med daginstitutionslederen og lederkollegaer fra de øvrige institutioner i netværket, hvor de taler om fusionen og om bestyrelsens holdning og handlinger i forhold til forslaget:

> *Leder1: Altså, min bestyrelse blev jo lidt forbeholden [over for ideen om fusion], på den måde at det juridiske skal være i orden, at de skal have et ordentligt referat, så de ved, hvad de siger ja til og sådan noget. De har ikke … de vil ikke bare sige ja, før de ved noget mere præcist…[…] De vil have facts […]Og de vil have det skriftligt. De vil have det præcist. […] Altså, jeg bliver jo ved med at sige hele tiden, 'jamen, hvis ikke vi siger ja, så …*
>
> *Leder2: Dør vi.*
>
> *Leder1: … så er der ikke nogen institution […] Det er jo ikke sådan, at kommunen kommer og tilbyder os noget, hvor vi kan sige ja til det ene, eller sige, 'arh, så vil vi have lidt mere' eller sådan noget.*

Eksemplet viser, hvordan lederen forholder sig til sin bestyrelses holdninger til en mulig fusion og viser hendes forsøg på at etablere en alliance med bestyrelsen i forhold til forslaget. Lederen byder ind med sine tolkninger af de kommunale krav og forventninger og forsøger at skabe samklang med sin bestyrelse i forhold til, hvordan institutionen agerer bedst muligt strategisk.

I andre tilfælde stiller lederne sig lidt mere på sidelinjen i forhold til bestyrelsers politiske ageren. Det fremgår fx af nedenstående fortælling fra en af lederne, der fortæller om sin egen

Arbejdspapir

bestyrelse og oplever, at bestyrelsen har engageret sig ualmindeligt aktivt i forhold til udformningen af institutionens driftsoverenskomst i forhandlingerne med kommunen:

> *"Da vi skulle fusioneres, der var vi den institution, der var længst tid om at få en driftsoverenskomst i hus, fordi de blev ved i min bestyrelse at fluekneppe det der stykke driftsoverenskomstpapir. Der skulle ikke være et komma - de var til tusind møder oppe på forvaltningen med det, og så havde vi en sag efterfølgende, hvor de også var oppe på forvaltningen, og de skriver gladelig læserbreve, hvis der er noget".* [Leder]

Selvom der er en række tilfælde som de to ovenstående, hvor bestyrelsens og ledelsens respektive positioner og holdninger er meget klare, viser vores undersøgelse også eksempler på, at bestyrelse og leder i det strategiske samspil, der udfolder sig bliver tæt integreret med hinanden - så tæt at det kan være svært at skelne, hvad der er bestyrelsen, og hvad der er lederen:

> *"Leder1: Det var lidt usædvanligt at det lykkedes [med en fusion].*
>
> *Leder2: Men du havde også en formand på det tidspunkt, der virkelig brændte for projektet. Så man kan sige, at det har været enkelte ildsjæle, der har…*
>
> *Leder1: Men jeg vil sige fusionen, den var i hvert fald vores [ledelsens] idé.*
>
> *Leder2: Ja, ja det ved jeg godt, men det var også jeres formand, der trak den igennem.*
>
> *Leder1: Jo, jo."*

Konklusioner: Ledelse af civilt engagement

De tendenser, vi har set i interviewene, taler et tydeligt sprog. Således tegner der sig et billede af et engagement i og omkring de selvejende daginstitutioner, som defineres af de samspil, der er mellem daginstitutionsledere, bestyrelser og andre nøglepersoner omkring institutionerne. Engagement er tilsyneladende på en og samme gang båret af individuelle personer og samtidig forankret i det samlede netværk omkring institutionen. Som sådan fungerer engagementet som en slags individuel tæft hos enkelte af de involverede og er samtidig et strategisk mellemværende udfoldet i interaktionen mellem flere aktører – særligt i interaktionen mellem bestyrelsesmedlemmer og den daglige leder.

I forhold til nogle forældre er det kun, når den enkelte daginstitutionsleder fungerer som katalysator, at de får mulighed for at udfolde deres engagement og værdier i de beslutninger, de træffer. I forhold til en gruppe af forældre er det også i netop samspillet med lederen, at deres engagement og bidrag motiveres i forhold til at deltage i bestyrelsen og biddrage til de konkrete aktiviteter i institutionen. Derudover gælder det også, at der er forældre, hvis værdier og holdninger kun igennem lederens ageren bliver synlige. Ikke mindst indgår daginstitutionslederne i tætte samspil med deres bestyrelser for at forme politiske og strategiske alliancer i forhold til tredjepart.

Lederen oversætter mellem offentlig forvaltning og frivillige bestyrelsesmedlemmer, skaber deltagelse og deltagelsesmuligheder for de frivillige bestyrelsesmedlemmer og indgår politiske strategiske alliancer med bestyrelserne såvel som eksterne aktører om deres

Arbejdspapir

institutions udvikling. Og bestyrelsesmedlemmerne efterspørger denne synlige ageren fra lederens side.

Vi har i denne artikel vist, at det civile engagement i daginstitutionerne opstår og formes af flere aktørers samspil, og at daginstitutionslederen har en helt central placering i dette samspil.

Vores undersøgelse har vist, at der er en modsætning i mellem på den ene side politiske og forvaltningsmæssige forestillinger om et civilt engagement som en professionel og værdiskabende drivkraft, der findes hos enkeltpersoner i civilsamfundet, og på den anden side den komplekse dagligdags praksis, hvor det civile engagement tager sin form. Den viser, at det civile engagement i praksis aktiveres og tager form igennem et strategisk mellemværende mellem flere aktører. I den praksis indgår daginstitutionsledere, forvaltning og andre aktører i tæt samspil med bestyrelsesmedlemmer og forældre i daginstitutionerne, hvor det frivillige engagement gøres muligt, begrænses, tager form og erhverver dets egenskaber. I spillet om civilsamfundsengagement indgår altså flere engagerede spillere, hvor indsatsen er ikke en, men flere typer engagement. I sidste ende handler det naturligvis om engagement rettet mod børnene og det gode børneliv. Det er med frivilligt engagement som med børns hjælp i køkkenet, kun hvis far orker det. Og i den enkelte daginstitution kan far være både forvaltning, daginstitutionsleder, bestyrelsesformand eller repræsentant fra MDI. Der er mange fædre og mødre om det fælles projekt at sikre et bedre børneliv gennem engagement og deltagelse.

Civilsamfundet byder sig ikke til uden at blive inviteret ind, kan man sige. Vores undersøgelse viser, at det civile engagement er nært forbundet og bestemt af strategisk og ledelsesmæssige investeringer. Det betyder også, at den regulering, der sætter en relativt entydig bestiller-udfører-relation mellem de kommunale forvaltninger og de selvejende daginstitutioner samtidig vil påvirke daginstitutionsledernes mulighed for at virke aktiverende i negativ retning, mens andre typer regulering vil virke mere positivt i forhold til lederens position og identitet.

Det forholder sig ikke sådan, viser vores undersøgelse, at det øgede politiske og kommunale fokus på at få et tydeligere aftegnet civilt engagement og beslutningskraft giver daginstitutionslederen en mindre central position i netværket i og omkring de selvejende institutioner. Ej heller forholder det sig sådan, at daginstitutionslederne har fået en mere administrativ position og identitet som 'driftsleder'. Derimod er daginstitutionslederen tæt involveret i de interaktioner, hvori det civile engagement aktiveres og formes i praksis. Vores undersøgelse viser, at den centrale position som lederne har i den aktuelle situation, hvor økonomiske og politiske tendenser og krav om at tydeliggøre det civile engagement og værdier, betyder, at lederen i høj grad selv bliver involveret i den værdiformulerende proces med de civile.

Det betyder, at vi ikke kan forstå ledelse af det civile engagement som en ledelse, der kan 'træde tilbage', slippe et på forhånd eksisterende engagement fri og betragte det fra behørig afstand. Ledelse af frivillige er således ikke alene et spørgsmål om at administrere, facilitere eller proceslede engagerede frivillige eller involverede borgere. I stedet er den daglige leder i en ufravigelig position som medskaber af det civile engagement, det form og dets egenskaber.

Arbejdspapir

Vores undersøgelse tyder på, at denne position også indebærer ledelsesmæssig orientering, som kommer til at omfatte et særligt ledelsesmæssigt værdisæt. En leder fortæller med sine ord, hvad hun oplever, at selvejemodellen betyder for hende:

> *"Min ydmyghed, den ligger jo mere i forhold til min bestyrelse, som er forældrene, brugerne af institutionen, end hvis jeg var kommunal institution, hvor den skulle ligge over for de kommunale chefer."* (Leder)

De selvejende ledere bliver i de bevægelser, der foregår for aktivering af civilsamfundet, mere tydeligt ledere i netop en selvejende institution. Det bliver samtidigt mere tydeligt en anden ledelsesidentitet og et andet ledelsesmæssigt værdisæt, der gør sig gældende, end ved at være leder i en offentlig daginstitution.

Det er vigtigt at få øje på denne ledelsesmæssige orientering – eller ledelsesmæssige ydmyghed - hvis vi skal forstå ledelse af civilsamfundsengagement. Måske kan man tale om et særligt ledelsesmæssigt værdisæt, der modsvarer et civilsamfundsengagement. Lederen i de selvejende institutioner har en ledelsesposition, der rigtig nok er en potentiel magtfuld position, men også samtidig er karakteriseret ved en i praksis ledelsesmæssig orientering mod og interaktion med sin bestyrelse/brugere/lokalsamfund – en position, der ufravigeligt gør lederen til en konstant medskaber af det civile engagement.

Implikationer: Ledelsesidentitet og professionsfællesskaber

Konkret for lederne rejser der sig også et spørgsmål om, hvad dette betyder for de selvejende lederes ledelsesfællesskaber - og for deres identitet som leder. Der er en historik, hvor selvejende og kommunale har været vanskelige at skelne, en historie hvor de selvejende ledere i høj grad identificerede sig i et fællesskab med deres kommunale kollegaer, og hvor man som selvejende leder havde en ledelsesopgave, der blev identificeret med den ledelsesopgave, som en kommunal daginstitutionsleder har.

Vi har iagttaget i vores undersøgelse i projektet, at lederne af de selvejende daginstitutioner med de bevægelser, der sker i relationen mellem de kommunale forvaltninger og selvejende institutioner med en såkaldt frisættelse af de selvejende institutioner, i mindre og mindre grad kan iagttages på linje med de kommunale daginstitutionsledere. Flere strukturelle og styringsmæssige betingelser bliver ændret, hvilket skubber til de selvejende lederes position og identitet.

Bevægelsen hen imod at indsætte bestyrelserne som de hovedansvarlige for de selvejende institutioner skaber også nye vilkår for samspillet mellem ledere og den kommunale fagforvaltning. Det skyldes, at forventningerne til de selvejende institutioners bestyrelser om at have en mere tydelig rolle i kontakten til forvaltningerne har indebåret, at forvaltningerne i to af kommunerne i undersøgelsen har mindsket kontaktfladen med lederne i de selvejende institutioner.

Arbejdspapir

Så selvom kommunernes krav primært har bestyrelserne som deres direkte modtager, så viser vores undersøgelse, at disse ændrede krav til selvejet og de selvejendes bestyrelser også indebærer væsentlige ændrede relationer mellem daginstitutionslederne og de kommunale forvaltninger. Det betyder ændringer for daginstitutionslederne, deres position og identitet som ledere. Det betyder, at lederne mister et ledelsesfællesskab med deres kommunale kollegaer samt med ledelsen i de kommunale forvaltninger.

Herudover betyder det på et mere værdimæssigt plan, at der med disse bevægelser også skubbes til deres identitet som leder i forhold til at løfte en fælles velfærdsopgave. Det forhold, at lederne i mindre grad er forbundet til det kommunale dagtilbudsfællesskab, rykker ved opfattelsen af det værdimæssige formål med ledernes arbejde. Lederne oplever sig selv som ledere, der er med til at løfte en fælles velfærdsopgave og indgår i et fælles arbejde med at løfte opgaven med 'vores børn'. Derfor har lederne af de selvejende institutioner heller ingen interesse i at fx at blive private. Som en leder formulerer det: '*En privat institution kan nemt få en social slagside et eller andet sted hen, men det vil en selvejende aldrig få, fordi alle pladser henvises på lige fod med kommunale institutioner […] Vi vil ikke blive private, og det vil vi ikke fordi, som mit menighedsråd siger, vi har også et socialt ansvar, og det sociale ansvar er, at der skal være en mangfoldighed i institutionen".*

I forhold til understøttelsen og udviklingen af lederne bliver det relevant også at se på, hvad det betyder for de professionsfællesskaber, som lederne skal indgå skal indeholde, fx herunder faglig sparring og kompetenceudvikling. Og hvor skal disse professionsfællesskaber være forankret? Kan dette give en ny betydning til netværk mellem institutioner og kan det give en ny position til paraplyorganisationerne og de faglige organisationer i forhold til at definere og udvikle lederkompetencer? Der ligger således også en udfordring i at få defineret et ledelsesfællesskab for de selvejende ledere.

Implikationer: Anknytningspunkter mellem det offentlige og de selvejende daginstitutioner

På et overordnet styringsniveau åbner lederens mindre forbundethed til de kommunale forvaltninger for spørgsmål om, hvilke strategiske og styringsmæssige anknytningspunkter, der skal være mellem den offentlige part og den ikke-offentlige institution, når der er tale om selvejemodellen. Har de kommunale forvaltninger spillet sig en vigtig forbindelseskanal til de frivillige af hænde ved at have mindre kontaktflader med de selvejende ledere? I hvilke sammenhænge er det eksempelvis vigtigt at dyrke det fælles strategiske udgangspunkt i forhold til at udvikle et helt og sammenhængende børneområde? Hvornår er det modsat nærliggende at dyrke det forskellige tilhørsforhold? Skal daginstitutionslederen være et bindeled, og hvis det er tilfældet, hvordan skal hun i så fald klædes på til opgaven med at være mere end leder af den daglige drift i institutionen (hvilket vil sige at være personaleleder, økonomisk tovholder og pædagogisk rammesætter)? Det er en overvejelse værd. Ligesom udviklingen i retning af større enheder på samme vis kan give anledning til at overveje andre mulige bindeled mellem daginstitution og kommune, eksempelvis kan direkte dialog mellem den kommunale forvaltning og bestyrelserne bliver indlejret i mere formaliserede strukturer, end det er tilfældet i dag.

Arbejdspapir

Et andet spørgsmål angår det professionsfælleskab, som de selvejende ledere skal være en del af, og dermed også spørgsmålet om, hvilke faglige rammer der sættes for udvikling af værdier og kvalitet i daginstitutionerne. Det er væsentligt, at lederne af de selvejende institutioner i denne undersøgelse alle har en pædagogisk baggrund og dermed tilhører et professionsfællesskab, der er udviklet i tæt sammenhæng med udviklingen af et velfærdsstatsligt ansvar for børnepasning.

Der er i disse år et stort fokus på social innovation forstået som fagligt betinget udvikling af bedre løsninger på det offentlige område. Hvis ideerne om social innovation skal sættes i spil i praksis er det vigtigt at tænke institutionsniveauet ind og lederne med. Der kan ligge masser af innovativ energi gemt i samspillet mellem de kommunale og selvejende daginstitutioner, spørgsmålet er blot under hvilke strukturer ledere og medarbejdere skal mødes og tænke kreativt sammen. Her peger empirien fra dette projekt i retning af nogle potentielle strukturer.

Fra alle parter har der været en bevidsthed om, at i et velfærdssamfund, hvor man ønsker pluralisme og forskellighed i tilbuddet, vil styringsudfordringer vise sig. Det stiller krav om en villighed til at eksperimentere. Hvis der fra politisk side er et ønske om mangfoldighed, så må de modeller, der styres ud fra, tænkes rummeligt. Hvis der fra politisk hold ønskes et engagement fra civilsamfundet, så må de afledte strategier være involverende i form og indhold og bør se til den uomgængelige position som den enkelte leder har i forhold til det civile engagement.

Arbejdspapir

Litteratur

Amihai Glazer og Lawrence S. Rothenberg (2005) *Why Government succeeds and why it fails* Harvard University Press.

Andersen, Niels Å og Inger-Johanne Sand (2012) *Hybrid Forms of Governance. Self-suspension of Power*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Andersen, Niels Åkerstrøm (1995*). Selvskabt forvaltning, Forvaltningspolitikkens og centralforvaltningens udvikling i Danmark 1900-1994*. Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

Andersen, Niels Åkerstrøm (2000) "Public Market – Political Firms". I: Acta Sociologica, nr. 1.

Andersen, Niels Åkerstrøm (2005) "Borgerkontrakter og sprogspillet". I: Nordisk Socialt Arbeid, vol. 25, nr. 4, s. 337-348.

Bason, Christian (2010) *Leading public sector innovation: Co-creating for a better society*. Bristol: Policy Press.

Bundesen, Peter, Lars Skov Henriksen og Anja Jørgensen (2001) *Filantropi, selvhjælp og interesseorganisering: Frivillige organisationer i dansk socialpolitik 1849 - 1990erne.* Gylling: Odense Universitetsforlag.

Henriksen, Lars Skov (2004) "The Moving Frontier in Denmark: Voluntary-State Relationships since 1850." I: Journal of Social Policy, Vol. 33, No. 4, 2004, p. 605-625.

Højlund, Holger (2004) *Markedets politiske fornuft. Et studie af velfærdens organisering i perioden 1990-2003*. København: Forlaget Samfundslitteratur.

Højlund, Holger (2006) "Hybrid inklusion". I: Sosiologi i Dag, Vol. 36, Nr. 3, 2006, s. 81-112.

Højlund, Holger, Karen Wistoft og Liv Nanna Hansson (2009) *Forebyggelse og sundhedsfremme rettet mod børn og unge. Indsatsen i kommunerne*. København: Forlaget Lundtofte.

Knudsen, Morten og Holger Højlund (2010) "Grænser for inddragelse: En analyse af inddragelsesidealer og beslutningsprogrammer på genoptræningsområdet". I: *Ledelse gennem patienten: Nye styringsformer i sundhedsvæsenet*. red. /Peter Kjær; Anne Reff. Frederiksberg: Handelshøjskolens Forlag, s. 75-99.

la Cour, Anders (2004) "Frivilligt socialt arbejde som paradoks". I: Social Kritik, No. 95, 2004, p. 38-51.

Arbejdspapir

la Cour, Anders (2013) "Den frivillige organisation". I Signe Vikkelsø og Peter Kjær (red.) *Klassisk og moderne organisationsteori*. København: Hans Reitzels forlag.

la Cour, Anders (2014) *Frivillighedens logik og dens politik – en analyse af den personrettede frivillige sociale indsats og statens frivillighedspolitik*. København: Nyt fra Samfundsvidenskaberne.

la Cour, Anders og Holger Højlund (2011) "The emergence of a third-order system in the Danish welfare sector". I Richard Hull, Jane Gibbon, Oana Branzei, Helen Haugh *The Third Sector.* Bingley: Emerald Group.

Menighedernes Daginstitutioner (2011) Projektbeskrivelse "Netværksledere i selvejende bæredygtige daginstitutioner. Et partnerskabsprojekt mellem MDI og kommunerne København, Århus og Svendborg."

Menighedernes Daginstitutioner (2012) Statusrapport 2012 for projektet "Netværksledere i selvejende bæredygtige daginstitutioner. Et partnerskabsprojekt mellem MDI og kommunerne København, Århus og Svendborg."

Osborne, S. & Brown, L. (2011) "Innovation in public services: engaging with risk". I: Public Money & Management Issue 1, 31.

Pedersen, Dorthe (red.), Carsten Greve og Holger Højlund (2008) *Genopfindelsen af den offentlige sektor*. København: Børsen Forlag.

Rambøll (2011) Slutrapport. Undersøgelse af selvejende daginstitutioners vilkår og rammebetingelse.

Selle, Per (2001) "Privatisering som Tidsskel?". I: Lars Skov Henriksen og Bjarne Ibsen (red.) *Frivillighedens udfordringer*. Gylling: Odense Universitetsforlag.

Sløk, Camilla og Kasper Villadsen (red) (2008) *Velfærdsledelse i den selvstyrende velfærdsstat*. København: Hans Reitzels Forlag.

Sørensen, Eva og Jacob Torfing (2012) *Offentlig Ledelse af Frivilliges Samproduktion af Velfærdsservice*. Væksthus for Ledelse.

Spear, Roger (2008) "Ledelse, bestyrelser og interessenter i social enterprise – et europæisk perspektiv" i CSE Årsrapport 2008 *Socialt entreprenørskab - et aktuelt signalement.*

Torfing, Jacob og Stine Helles (2009) "Samarbejdsdrevet innovation i den offentlige sektor."

Arbejdspapir

I: Danske Kommuner, Nr. 25, 2009, s. 12-13.

Villadsen, Kasper (2004) *Det sociale arbejdes genealogi: Kampen for at gøre fattige og udstødte til frie mennesker*. København: Hans Reitzels Forlag.

Arbejdspapir