

4 Daginstitutioner under forandring: Glidninger i organisation, ledelse og styring

Af Klaus Kasper Kofod

Resumé

Daginstitutionernes organisering, ledelse, styring er under en voldsom forandring i disse år. Disse forandringer skyldes den omstilling i den offentlige sektor, hvor en budgetlov lægger loft over de økonomiske muligheder, hvor det økonomiske råderum ønskes indskrænket for den offentlige sektors vedkommende af ideologiske årsager med den nyliberale bølge som resultat, blandt andet for at skabe plads til skattesænkninger, og hvor det faglige indhold i daginstitutionerne er under forandring i retning af, at der stilles klarere og mere uniforme krav til daginstitutionernes virke, for at de også kan indgå som en del af det konkurrencestatslige uddannelsesprogram. Dermed bliver daginstitutionerne vigtige aktører til at uddanne snarere end at danne børnene som en forberedelse til deres skoleforløb (Dagtilbudsloven (2016); Pedersen (2011)).

Kapitlet er en undersøgelse af, hvordan disse tendenser har påvirket daginstitutionernes rammebetingelser, og hvordan kommunerne for at kunne honorere såvel de faglige som de økonomiske krav, de stilles over for som ejere af daginstitutionerne, håndterer denne omstillingsproces af daginstitutionerne. Denne omstillingsproces foregår i en række institutionelle glidninger, såkaldte emergenser, fremspirende nye former uden nogen nødvendig overordnet plan men som en række tilpasninger til nye vilkår (Stacey, R. D (2011)). Endelig vil kapitlet fokusere på, med hvilke forklaringsmodeller man kan forstå den udvikling, der er sket inden for daginstitutionsfeltets organisationer igennem den periode, hvor der er sket så mange forandringer i den offentlige sektors måde at fungere på.

Indledning

Præmissen for analyserne i dette kapitel er, at vi har at gøre med, hvad der er blevet kaldt et komplext adaptivt system. Det vil sige, at det danske politiske system, på det

overordnede statslige og kommunale niveau, på makroniveau, på mesoniveau, på institutionsniveau, og på mikroniveau, på individniveau, anskues som både komplekst, der på alle tre niveauer løbende, glidende, tilpasser sig de ændringer, der opstår, når aktører reagerer på andre aktørers handlinger i hvad der er blevet kaldt selvorganiserende, adaptive processer (Stacey (2011)).

Denne præmis betyder, at vi ikke ser på forandringer, glidninger, som et resultat af overordnede planer men som et resultat af ukoordinerede aktørers beslutninger og handlinger på lokalt niveau ud fra lokale, individuelle, principper og rationaler. Tilsammen udgør disse lokale handlinger og beslutninger den bestandigt forandrende helhed i feedback-loops, det komplekse adaptive system, den danske offentlige sektor.

Disse lokale aktørers beslutninger og handlinger producerer tilsammen emergerende, gradvist fremspirende, nye konstellationer af mønstre og organiseringer af orden, uden nogen overordnet plan. Disse tilpassende selvorganiseringer kan frembringe en fundamental ny orden, som ikke er forud planlagt men opstår som en konsekvens af en række mikrohandling og -beslutninger (Stacey (2011: 244-245)).

Konsekvenserne af denne måde at anskue forandringer, glidninger, på er, at forandringer betragtes som spontane, emergerende, måder af frembringe nye ordener på. Disse spontane, selvorganiserede aktiviteter i den emergerende nye orden er vital for systemets udvikling og kan ikke forudses, fordi der ikke findes et på forhånd skrevet manuskript eller 'blueprint', der fortæller, hvad der skal gøres, hvornår, af hvem. De strategier, som anvendes i disse processer, begynder typisk som små, lokale strategier, der gradvist, glidende, ændrer spillets regler. Resultatet bliver konkurrence og konflikt mellem strategier, og systemet bliver drevet af agenter, der forsøger at udnytte hinanden, men spillet, udviklingen, kan kun lykkes, hvis ingen vinder definitivt, fordi det eksisterende system vil bryde sammen, hvis ikke netop aktørerne holder hinanden i skak, i balance.

Det er således agenter, beslutninger og handlinger på mikroniveauet, som driver udviklingen fremad, ofte på kanten af kaos, hvor forskelle mellem enheder på mikroniveauet forstærkes og dermed driver de små forandringer fremad. Tilsammen er disse forandringer i stand til at udvikle og ændre systemet (Stacey (2011:251-252)).

Det er denne betragtningsmåde, der ligger til grund for de efterfølgende analyser af forandringer, glidninger, på den del af daginstitutionsområdet, som handler om de organisatoriske glidende forandringer, glidninger, man har kunnet betragte i de senere år.

Udgangspunktet er således her, at disse forandringer og de konkrete måder, man organiserer sig på, sker uden en fast overordnet, rationel plan, men derimod i større eller mindre omfang er konsekvenser af individuelle aktørers beslutninger og handlinger med henblik på at tilpasse sig og deres institutioner til andre aktørers handlinger og beslutninger på såvel makro- som på mikroniveau.

De danske daginstitutioner har over årene skiftet karakter fra at være et sted, hvor børnene blev opbevaret, mens forældrene passede deres jobs, primært som en arbejdsmarkeds-mæssig foranstaltning, til nu at være en del af uddannelsessystemet (Kofod 2007). Denne rejse er en udvikling, en række glidninger, der er gået gradvist fra, at offentlig og privat institutionspasning af børn var en næstekærlig indsats over for især økonomisk underprivilegerede børn i frivilligt arbejde i slutningen af den 19. århundrede og begyndelsen af det 20. århundrede til emergensen af det lønnede professionsbachelorarbejde i det 21. århundrede (Kofod (2007)).

Man kan iagttage, at der er en sammenhæng mellem den samfundsmæssige udvikling, hvor kvinderne gradvist kommer ud på arbejdsmarkedet til nu, hvor kvindernes erhvervsfrekvens i 2016 (77,2 %) efterhånden nærmer sig mændenes (82,6 %) (Danmarks Statistik). Udbygningen af daginstitutionsområdet fra 1960'erne og i de følgende år var en forudsætning for, at det kunne lade sig gøre at få kvinderne ud på arbejdsmarkedet i det omfang, det skete. Denne udvikling har og har haft stor betydning for udviklingen i synet på, i kravene og i forventningerne til, hvad der skal ske i daginstitutionerne, og kan ses som en glidning fra pasning af fattige børn til det professionelle arbejde med stort set samtlige børn i moderne daginstitutioner og en glidning fra ren opbevaring af børnene i børneasyleerne til emergensen af moderne daginstitutioner som en del af uddannelsessystemet.

I begyndelsen var det alene daginstitutionernes opgave at opbevare børnene, mens opdragelsen foregik i hjemmet. Der var således en ganske skarp arbejdsdeling mellem hjem og institution. Denne udvikling svarer til den iagttagelse Sennett (1999 [1998]) har gjort om arbejdsdelingen mellem hjem og arbejdsplads uden for hjemmet som en afgørende nyskabelse og kan således ses som en generel tendens, her blot omsat til daginstitutionsområdet. En stor del af børnenes primære socialisering foregår nu i daginstitutionen (Hansbøl & Kofod (2008)), og der foregår også systematisk læring og indlæring her (Anderson, P. Ø. (2010)). I praksis har denne udvikling betydet, at kravene til de pædagogiske institutioner og til pædagogerne i det (sen)moderne videnssamfund har ændret sig fra at være en ren pasning af børnene uden specifikke krav til pasningens indhold

over en vis opstramning og specificering af kravene til nu, hvor der også skal formuleres læringsmål for børnene i daginstitutionerne ("Lov om ændring af lov om social service", 2004), udarbejdes pædagogiske læreplaner og børnemiljøvurderinger ("Dagtilbudsloven", 2011/2007), og hvor pædagogerne nu direkte inddrages i skoleundervisningen i den danske folkeskole (Folkeskoleloven: LBK nr. 747 af 20/06/2016, §§ 18,4 & 29a). Skolerne er hermed blevet forlænget 'nedad' til også at omfatte daginstitutionerne, og daginstitutionerne er således emergeret som en integreret del af uddannelsessystemet.

Daginstitutionsmarkedet

Daginstitutionssområdets rolle har været og er under forandring fra at have været en ren arbejdsmarkedspolitisk foranstaltning med en pasningskultur til at bevæge sig, glide over i en læringskultur. Det svarer også til, at der gradvist emergerer en stigende ensretning, en isomorf tendens i kravene til skole, SFO og daginstitution. Med den løbende, omlægning gennem de seneste ca. 30 år i den offentlige sektor er der sket en glidende markedsgørelse af den offentlige sektor og herunder også af daginstitutionssområdet. Daginstitutionerne skal nu være følsomme over for kundernes, forældrenes, krav og forventninger. Samtidig sker der i disse år en glidende tilpasning af daginstitutionstrukturen ved sammenlægninger af daginstitutioner og konstruktioner af nye organisationsformer med henblik på at optimere såvel ressourceforbruget som det pædagogiske indhold i daginstitutionerne. Disse forandringer er udtryk for et forsøg på en optimering, der skal skabe såvel økonomisk som pædagogisk bæredygtighed (Andersen, Gundelach & Kofod (2011)).

Udtrykket bæredygtighed for pædagogikken og økonomien i daginstitutionssektoren stammer i virkeligheden fra den økologiske diskurs om planeten jordens bæredygtighed. Det sker ud fra en forestilling om jorden som et selvopretholdende hyperkomplekst økosystem, som i kraft af indbyggede autonome mekanismer indenfor en vis, med indtil nu ukendt ramme, er i stand til at holde sig selv og sine økologiske undersystemer i balance – hvis systemet ikke bliver udsat for alt for store menneskelige påvirkninger (Lovelock, J. (1990; Meadows, D. H. m.fl. (1973); Mesarovic, M. & Pestel, E. (1976)).

Pædagogisk bæredygtighed står således for en tankegang om, at der skal være en balance i institutionen gennem et mindstevolumen af faguddannet personale i en daginstitution, for at den kan være faglig bæredygtig, fordi der skal være en vis bredde i de samlede pædagogiske kompetencer, for at daginstitutionen kan leve op til samfundets

kvalitetskrav. Også den økonomiske bæredygtighed handler om volumen. Uanset størrelsen af en daginstitution er der en række basale omkostninger, der skal afholdes. Det kan være til en ledelse, der skal også være en vist minimumsareal, for at daginstitutionen overhovedet kan fungere, der skal være en række minimumsfaciliteter til børnene og personalet. Derfor er det tanken bag begrebet om den økonomiske bæredygtighed, at der skal være en vis minimumsvolumen i antal børn, ledelse og personale, før man kan tale om, at daginstitutionen er pædagogisk og økonomisk bæredygtig (Andersen m.fl. (2011)).

Denne udvikling i retning af en glidning over hen imod ensretning og kundeorientering sker samtidig med, at der sker en central styring af kravene til det pædagogiske indhold i daginstitutionerne både på det nationale plan og på det lokalt kommunale. Der løftes så at sige pædagogfaglig kompetence ud af den enkelte institution. Det medfører, hvad der er blevet kaldt en dequalificering af det pædagogiske personale (Katrin Hjort (2005); Knud Jensen (2007)), fordi der sker en national og kommunal ensretning af indholdet i daginstitutionerne, og fordi målsætningsarbejdet og dermed dele af det pædagogiske skøn løftes ud til centrale myndigheders opsyn og til lovgivningen.

I stedet sættes ledelse ind som det, der skal sikre den pædagogiske kvalitet og den pædagogiske udvikling i overensstemmelse med de mål, der opstilles uden for den enkelte pædagogiske institution. Daginstitutionslederen kommer således i centrum som den ansvarlige for, at daginstitutionen leverer de ydelser, i den mængde og i den kvalitet der kræves af den som oversætter af de ydre fastsatte krav til intern pædagogisk praksis (Andersen, Gundelach & Kofod (2011)). Men kontrollen af det varetages af et overliggende forvaltningsmæssigt og politisk niveau. Daginstitutionernes brugere har gennem brugerbestyrelser fået formaliseret deres indflydelse på daginstitutionernes liv, og de offentlige daginstitutioner er præget af, at der er offentlighed om deres indsats, og der er krav om gennemsigtighed sådan, at offentligheden kan følge med i, hvilke ydelser de offentlige daginstitutioner skal levere og til ydelsernes kvalitet. Et grundlæggende træk i daginstitutionernes markedsgørelse, et marked med valgmuligheder for forældrene, når det drejer sig om valg af institution til deres børn, er netop gennemsigtighed i institutionernes indhold, deres pædagogik gennem pædagogiske læreplaner, sprogscreeninger, børnemiljøvurderinger, indrapportering til den kommunale forvaltning men også muligheden af at lade sig repræsentere i en forældrebestyrelse. Hvis ikke forældrene har mulighed for at gennemskue, hvad daginstitutionen står for, og hvad man gør med bør-

nene, er valgmuligheden og dermed markestækningen illusorisk. Det er daginstitutionernes ledelse, der i det daglige skal løfte opgaven med at skabe denne gennemsigthed.

Indførelse af systematisk læring i daginstitutionerne, dokumentation af hvad man gør og vil, markedsgørelsen er vigtige baggrundsfaktorer, der får indflydelse på daginstitutionernes ledelses- og styringsvilkår. Hertil kommer, at samtidig med den offentlige sektors løbende, glidende, modernisering, skærpes institutionernes kamp om brugerne, forældrene, og – til dels som en følge heraf - om de små ungdomsårganges pædagoger, der er ved at afløse krigstidens og den første efterkrigstids store.

Der er således en ganske kraftig vækst i antallet de private daginstitutioner, delvis på bekostning af de offentlige og halvoffentlige daginstitutioner. Mens antallet af de kommunale daginstitutioner i perioden 2007-2011 er faldet med 4 % fra 3314 til 3190 og af de selvejende daginstitutioner er faldet med 17 % fra 1093 til 905, er antallet af de private daginstitutioner steget med 56 % fra 243 til 378 daginstitutioner (KORA (2012)). Disse påvirkninger fra, hvad man kunne kalde daginstitutionernes ydre omverden, stiller nye krav til deres ledere, deres ledelse og deres styring. Det er lovgivning, de kommunale politikere og forvaltninger, forældrene, der sætter institutionernes rammer. Det er daginstitutionslederne, der skal fylde disse rammer ud på forskellig vis, afhængig af hvordan man nu har valgt at organisere disse daginstitutioner. Daginstitutionslederne oplever meget tydeligt, at de har fået nye vilkår at være ledere under (Andersen, Gundelach & Kofod (2011)). Daginstitutionslederne er nu langt mere end tidligere underlagt konkurrence, krav om transparens, fjern- og nærstyring udefra samt forventninger om at være effektive forvaltere af lovgivning og kommunale mål, som skal omsættes til lokale, og endelig en effektiv dag-til-dag drift af daginstitutionen.

Udvikling i strukturen på dagpasningsområdet

Det er tidligere påpeget (Kofod (2016)), at der er sket et skifte i, hvilke organisationstyper, der er fremherskende inden for daginstitutionsområdet, og at der har været en række fælles udviklingstræk landet over. Der er således stadigvæk en overvægt af enkeltstående, ikke-aldersintegrerede, daginstitutioner, som dog er blevet stadig større end tidligere. En organisationsform, der forekommer stadig hyppigere, er den såkaldte område- eller klyngeorganisation (Andersen, Gundelach & Kofod (2011), Kofod (2016)). Det er en udbredt påstand, at den måske stærkeste udløsende faktor til denne udvikling har været struktur- eller kommunalreformen, som trådte i kraft pr. 1. januar 2007, og

som medførte sammenlægninger af kommuner, således at 271 kommuner blev til 98 med en principiel minimumsstørrelse på ca. 30.000 indbyggere (Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2007); Christensen, P. M. & Klitgaard, M. B. (2008)).⁴ Med den daværende VK-regerings kommunalreform, vedtaget med et smalt flertal i folketinget, så man en historisk koncentration af kommunale forvaltninger og udhuling af det lokale selvstyre til fordel for stordriftsfordele, økonomisk bæredygtighed, som indtil videre ikke har kunnet påvises at være slået igennem i praksis. De større daginstitutioner kunne således ses som en spejling af udviklingen hen imod de større kommuner for at kunne høste stordriftsfordele.

KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning, har foretaget en undersøgelse af udviklingen i strukturen på daginstitutionsområdet i perioden 2004-2011 (KORA (2012)), som i nogen grad gennemhuller påstanden om kommunalreformen som den vigtigste drivende kraft hen imod koncentrationen af daginstitutioner i færre og større institutioner. Overordnet set har udviklingen i strukturen på dagtilbudsområdet været følgende: Flere børn end tidligere bliver passet i aldersintegrerede institutioner i 2011 end i 2004, der er kommet færre men større institutioner på landsplan, mens der i perioden 2007-2011 er sket et fald i antallet af kommunale og selvejende institutioner, hvorimod antallet af private institutioner er steget. Udviklingen i kommunernes tilbudsstruktur er betinget af, hvor tæt børnene bor i kommunen og ikke af kommunalreformen (KORA (2012): 3). Den udvikling, der er sket, kan groft betraget ses som forskellen mellem by- og landkommuner, hvor børnetætheden, målt med antal børn pr kvadratkilometer, ikke overraskende, er højere i byerne end på landet. De sammenlagte kommuner har med kommunalreformen fået flere decentrale institutioner og et større børnegrundlag.

Udviklingen i institutionstyper

Ser vi på hele landet, er der den klare tendens for de 0-2-årige børn ('vuggestuebørn'), at der er en mindre brug af vuggestuer og dagpleje, mens de aldersintegrerede institutioner fylder mere i landskabet. Andelen af indskrevne i de aldersintegrerede institutioner er således steget fra 25 % til 45 % af børnene, mens den er faldet fra 65 % til 49 % for

⁴ Når jeg skriver principiel minimumsstørrelse hænger det sammen med, at der er undtagelser fra dette størrelseskriterium men det kan stadigvæk betragtes som en tommelfingerregel.

dagplejens vedkommende og fra 10 % til 6 % for vuggestuernes vedkommende. Det peger på en klar tendens med en generel nedgang i brug af vuggestuer og dagpleje og en øget brug af aldersintegrerede institutioner med en højere grad af pædagogisk bæredygtighed. Nedgangen i dagplejeandelen peger også på en professionalisering og yderligere institutionalisering på børneområdet med en erstatning af (ufaglærte dagplejere) med professionelle institutioner, delvist befolket med pædagoger, og kan ses som en styrkelse af den pædagogiske bæredygtighed på kommuneplan.

For de 3-5-åriges ('børnehavebørn') vedkommende er billedet det samme. Der er således en 17 % 'points stigning i brugen de aldersintegrerede institutioner og et tilsvarende fald i brugen af børnehaver⁵ (KORA (2012): 9). Denne udvikling kan være udtryk for, at der er sket en omlægning af de fysiske enheder ved sammenlægninger og organisatoriske omlægninger, der afspejler hvad vi ved i forvejen, nemlig at der både er sket sammenlægninger af eksisterende institutioner til aldersintegrerede institutioner, som kan opfattes som en styrkelse af såvel den pædagogiske som den økonomiske bæredygtighed, og en ny organisering, hvor område-/klyngestrukturen har været i hurtig vækst (Kofod (2016)).

Børnetætheden som den afgørende faktor

Kigger man bag om tallene kan man konstatere, at institutionsstrukturen primært påvirkes af børnetætheden i kommunen. I kommuner, hvor børnene bor spredt, i landkommunerne, tilbydes de i højere grad dagpleje, fordi der skal være et tilstrækkeligt børnegrundlag inden for en rimelig afstand fra børnenes hjem for at kunne oprette en institution. Oplandet og dermed børnenes/forældrenes transporttid må ikke være geografisk for stort, hvis man skal opretholde et nogenlunde ensartet serviceniveau landet over. Dagplejen fungerer således som en løsning, når der i tyndtbefolkede områder ikke er tilstrækkeligt med børn til at kunne bære en institution. Denne sammenhæng kan skyldes, at der både skal være et bæredygtigt økonomisk og pædagogisk grundlag for institutionerne (Andersen, Gundelach & Kofod (2011)).

⁵ Der er stort set ingen 3-5-årige i dagpleje

Antal af institutioner og institutionstyper

Antallet af institutioner kan give et fingerpeg om, hvordan institutionslandskabet har ændret sig over tid. Mellem 2004 og 2011 faldt antallet af vuggestuer fra 498 til 287 eller med 42 %, antallet af børnehaver faldt fra 2415 til 1613 eller med 33 %. Til gengæld steg antallet af aldersintegrerede institutioner fra 1864 til 2573 eller med 38 %. Det samlede antal daginstitutioner faldt fra 4777 til 4473 eller med 6 %. Fra i 2004 at udgøre ca. en tredjedel (39 %) udgør de aldersintegrerede daginstitutioner i 2011 lidt over halvdelen (58 %) (KORA (2012): 13). Vi kan altså konstatere, at der både er sket en stærk stigning i antallet af aldersintegrerede institutioner og at de aldersspecialiserede institutioner er på retur, hvad der i sig selv kræver en ganske bred faglig kompetenceprofil i den enkelte institution, hvis man fagligt set skal kunne honorere kravene i en større aldersspredning i daginstitutionen.

Ser man på antallet af institutioner i henholdsvis de tyndt- og de tætbefolkede områder, er antallet af institutioner i tætbefolkede byområder faldet mere end i de tyndtbefolkede landområder. De tætbefolkede bykommuner har haft et større fald i antallet af børnehaver end de tyndtbefolkede landkommuner, mens omvendt de tyndtbefolkede landkommuner har haft en større stigning i antallet af aldersintegrerede end det gælder for bykommunerne. Der er således den udvikling at jo tyndere befolket kommunen jo er mere omlægges til aldersintegrerede institutioner og jo tættere befolkningstæthed er jo mere falder andelen af aldersspecialiserede børneinstitutioner og dagpleje (KORA (2012): 14). Forklaringen på disse fænomener kan være, at i de tyndtbefolkede kommuner med en spredt befolkning og derfor relativt små institutioner er det hensigtsmæssigt både af pædagogiske og økonomiske årsager med aldersintegrerede institutioner, blandt andet for at skabe tilstrækkelig volumen og dermed både pædagogiske og økonomisk bæredygtighed. På den anden side følger man i kommuner med stor befolkningstæthed den generelle trend med aldersintegrerede institutioner, som man har haft det i længere tid, fordi man her, i modsætning til de tyndt befolkede kommuner, traditionelt har haft en højere frekvens af vuggestuer, som man kun i ringe omfang har haft i de tyndt befolkede kommuner. Det er altså befolkningstæthed, der er afgørende for antallet, størrelsen karakteren af institutioner, ikke ændringer direkte forårsaget af kommunalreformen. Samtidig ser det ud til, at i bykommunerne er stigningen i institutionsstørrelserne større end i landkommunerne, hvad der ikke bør overraske al den stund, at jo tættere børnene bor, jo større institutioner kan man have, uden at der bliver for langt mellem børnenes hjem og institutionen. Med de større kommunale enheder især i byområderne

har vi samtidig været vidne til en koncentration af flere tætbeboede områder under fælles administration i de nye, store, kommuner. Således er der alligevel en sammenhæng med kommunalreformen og daginstitutionstrukturen.

En hypotese har været, at daginstitutionerne generelt er blevet færre og større, og den ser ud til at holde. Vi har set ovenfor, at der ganske rigtigt er blevet en anelse færre institutioner i og med, at det totalt set har været et fald i antal institutioner på 6 %. De aldersintegrerede institutioner er vokset stærkt i antal (38 %), mens der er stærkt fald i antallet af de monoalders institutionerne, såvel børnehaver (33 %) som i antallet af vuggestuer (42 %). Med hensyn til institutionernes størrelse holder hypotesen om større institutioner også. Den gennemsnitlige tilbudsstørrelse for de aldersintegrerede institutioner er steget med 28 % i perioden 2004-2011 til ca. 68 børn pr. institution mens antallet af børn i henholdsvis børnehaver (+3 %) og vuggestue (-4 %) er stagneret. Samlet set er institutionerne blevet større, fordi der er kommet flere aldersintegrerede institutioner til og der bliver passet flere børn i dem (KORA 15-16).

Hvad betyder denne udvikling så?

Der er flere konklusioner, man kan drage af denne udvikling, som er i gang med at definere både det landskab, daginstitutionerne befinder sig i, og dermed de vilkår der er for at drive og udvikle daginstitutionerne og skabe det praktiske grundlag eller de praktiske forudsætninger for at kunne indfri de nye ambitioner med daginstitutionerne som en del af uddannelsessystemet.

Bæredygtighed

Tilsyneladende har kommunalreformen ikke spillet nogen nævneværdig rolle, når man ser på landskabet af daginstitutioner og deres organisationsformer. Men kun tilsyneladende. Der er den tendens, at en tilsyneladende uddøende, om end en langsomt uddøende pasningsform som dagplejen, har fået et længere liv i de tyndtbefolkede landkommuner, fordi det således især er i de tyndtbefolkede kommuner, at der holdes liv i denne pasningsform. Gennem dagplejesystemet, som ikke har høje faste omkostninger til bygninger og personale, da bygningerne er dagplejepersonernes private hjem og dagplejepersonerne har en løsere tilknytning til den kommunale forvaltning end fastansat pædagogisk personale, har man en økonomisk set fleksibel ordning, om end det kan være vanskeligt at se, hvordan man i denne ordning kan leve op til de nyere ambitioner om at inddrage 0-5-års området i lærings- og uddannelsessystemet. Dagplejesystemet gør

det på den anden side muligt at dække et pasningsbehov uden samtidig at skulle investere i daginstitutioner, som på grund af den spredte befolkningstæthed ikke kan have en bæredygtig størrelse.

I denne sammenhæng kan man betragte bæredygtighed ud fra en dobbelt betragtning. På den ene side har små lokaliserede daginstitutioner relativt høje omkostninger pr barn på grund af høje faste driftsomkostninger til såvel bygninger som til personale og ledelse. Der skal også til en lille daginstitution være en bygning eller bygningsareal, et minimumsantal personale og en ledelse til at drive institutionen, uanset størrelse. Der er her tale om en økonomisk bæredygtighed, eller mangel på samme, der tilsiger, at institutionsstørrelsen stiger.

På den anden side er små institutioner sårbare ved sygdom og andet fravær, som i givet fald kommer til at ramme også de tilbageværende hårdt. Der skal ikke mange på barsel eller med langtidssygdom, før vagtplanen i en sådan lille institution vælter. Desuden har små institutioner på grund af et lille personale et snævert fagligt miljø, som kan betyde, at det bliver vanskeligt at udvikle institutionens pædagogik, fordi de pædagogiske kompetencer er snævrere end i større institutioner, som i kraft af et større personale har mulighed for en samlet bredere kompetenceprofil. Der er her tale om den pædagogiske bæredygtighed (Andersen, J.; Gundelach, S. & Kofod, K. K. (2011).

De aldersintegrerede daginstitutioners fremgang

Den generelle tendens til, at de aldersmæssigt specialiserede institutioner gradvist afløses af aldersintegrerede institutioner hænger givetvis sammen med, at det, alt andet lige, giver større økonomisk og pædagogisk fleksibilitet og bæredygtighed med en aldersintegreret institution, fordi den dækker hele spektret fra 0-5 år, end at opretholde de små og mindre aldersspecialiserede daginstitutioner. Der er så mulighed for at flytte personale fra vuggestuebørn til børnehavebørn ved behov. Samtidig giver de større institutioner en pædagogisk og økonomisk volumenfordel. Børnene får herved en mere fleksibel overgang fra 0-2-års forløbet over i 3-5-års forløbet.

Tendensen til, at der generelt er en drift, glidning, væk fra dagpleje, vuggestue og i mindre grad børnehave til aldersintegrerede institutioner, kan også forklares ved, at de aldersintegrerede institutioner bedre passer ind i den generelle tendens med at forlænge skolen ned i daginstitutionerne, fordi det kræver et længere forløb, når der stilles stigende krav til indholdet af, hvad børnene skal lære, mens de er i daginstitutionen. Det

kræver et mere stabilt og pædagogfagligt udrustet personale, jo mere konkrete pædagogfaglige krav der stilles til personalet. Det er de aldersintegrerede institutioner bedre rustet til at honorere end aldersspecialiserede på grund af muligheden for et mere differentieret og mangfoldigt pædagogiske miljø i dem.

Organisatoriske rationaler i udviklingen

Ser man på de ret klare tendenser til, at der er en institutionstype, som især kommer til at dominere billedet af daginstitutioner, tendensen til at de aldersintegrerede institutioner bliver den dominerende institutionstype, tendensen til at dagplejesystemet tilsyneladende er i tilbagegang, tendensen til at de private daginstitutioners fremgang på de offentlige og halvoffentliges bekostning, kan man for at forklare dette fænomen, – ud over de såkaldt rationelle økonomiske betragtninger alene – pege på, at der 'går mode i' bestemte organisationsformer i bestemte perioder. Organisationer mere forandrer sig således mere med henblik på at opnå legitimitet i miljøet eller i samfundet som helhed end med henblik på at optimere organisationen gennem en bestemt organisationsform. Det kan forklares med, at man i det, som man kan kalde det blandingskapitalistiske samfund, ligger under for, hvad der er blevet kaldt rationalitetsmyten (March a) (1986)).

Denne rationalitetsmyte hænger sammen med, at der sættes spørgsmålstejn ved den gængse rationelle model, som tilsiger, at beslutninger, private som samfundsmæssige, i virkeligheden tages på et langt mere irrationelt grundlag, end det normalt fremstilles. Der indgår i virkeligheden en lang række irrationelle faktorer, når der tages beslutninger, mens vi bilder os ind, at de beslutninger vi tager, tages på et rationelt og velkalkuleret grundlag. Det denne forskel på den ideale forestilling og den faktiske virkelighed, der udgør rationalitetsmyten.

Påstanden er således, at de beslutninger, der bliver retningsgivende for daginstitutionens daglige liv, tages på et i virkeligheden ikke specielt rationelt eller fornuftigt grundlag. Det sker blandt andet fordi daginstitutionsverdenen lever som en konsekvens af politiske kompromisser og beslutninger på alle niveauer: det lovgivningsmæssige i folketing og regering, det administrative i regeringsstyrelser- og departementer, i kommunalbestyrelser og i kommunale forvaltninger, det institutionelle niveau ude i den enkelte daginstitution med forældrebestyrelse, fagforeninger, samarbejdsudvalg og såmænd også i det trivielle daglige samarbejde blandt personalet og med forældrene. Men det er samtidig vigtigt at holde fast i, at dagligdagen jo alligevel fungerer, at daginstitutionerne

som helhed er velfungerende. Men de fungerer ikke nødvendigvis alene efter de rationelle idealer som er en arv fra Max Webers bureaukratimodel (Weber (2003)), som det ofte gives udseende af blandt andet i dagspressen. De trives og drives som om det sker ud fra en velkalkuleret rationalitet. Det gør de også men ikke alene ud fra en sådan rationalitet.

Det, som i virkeligheden sker, er, at selvom vi tror, at vi på forhånd ved, hvad vi vil gøre, at vore mål er klare, at vi kender vore mål og handler målrationelt (Weber (2003) a)), ser virkeligheden anderledes ud, fordi vi under vore handlinger finder nye mål i dagligdagen, som passer til situationen. Selvom der i kommunalbestyrelsen er blevet vedtaget en målsætning for daginstitutionsområdet, som er blevet tolket og omsat lokalt, er det jo ikke sikkert, at disse mål er lige nemt omsættelige i praksis og derfor i stedet tilpasses den løbende dagligdag.

Desuden tror vi på, at der skal være konsistens mellem de ting, vi foretager os: for eksempel ved opbygning af et hierarki, kommandoveje og koordinerende handlinger og kontrol for at få dagligdagen til at fungere og sikre, at man lever op til det, ledelse og medarbejdere mener, skal gøres. I virkeligheden handler vi i en anderledes virkelighed. I virkeligheden er vi bragt i en situation, hvor vi har ufuldstændig viden om, hvad der vil ske, hvilke muligheder, der vil byde sig til. Man kan aldrig vide på forhånd, hvad der vil ske på et personale- eller forældremøde, og hvilke konsekvenser det vil få. Samtidig kan man konstatere, at det snarere er normen end undtagelsen, at der er en mere eller mindre mangelfuld konsistens mellem de mål og handleplaner, der er udarbejdet og lagt, og de udefra kommende påvirkninger, som mange gange vælter især planerne men også ofte mulighederne for at nå de vedtagne mål.

I vore handlinger som ledere, medarbejdere og også som forældre for den sags skyld, tror vi på og handler vi som om rationaliteten og det store kølige overblik er en nødvendighed, sådan at vi tror, at tænkning og planlægning skal gå forud for handling, hvis ikke det hele skal ende i rent kaos. I praksis handler vi mange gange, før vi kan tænke eller forudse, hvad der vil ske, uden en plan, når vi reagerer på uforudsete hændelser. Det sker mange gange hver dag på hver arbejdsdag, blandt andet fordi vi mere handler ud fra vore vaner og rutiner end ud fra en velkalkuleret planlægning (March b (1986)).

Det handler om, at vi i vores dagligdag skal få vore handlinger og måder at agere på, når vi passer vores arbejde, til at stemme overens med, hvad vi finder er rigtigt og formålstjenligt for os. Hvis vi ikke lykkes med det, kommer vi ud for, at der er (for stor) uoverensstemmelse, kognitiv dissonans, mellem det, vi mener, er det rigtige, og det vi

bliver nødt til at gøre, tvunget af omstændigheder, der ligger uden for vores rækkevidde. Det er ledelsens og medarbejdernes opgave i fællesskab at skabe en sådan overensstemmelse, sådan at der bliver en oplevet fornuft eller mening med tingene og de måder arbejdet udføres på. (Weick (1995) og (2001)). Det er opgaven ude i den enkelte daginstitution, men det er også det, som i det større billede bestemmer, hvordan selve strukturen i daginstitutionsfeltet i praksis kommer til at se ud.

Tendenser i ensliggørelsen af daginstitutionsstrukturen

Der opstår bestemte 'organisationsopskrifter', som anerkendes i feltet som de 'rigtige' og fornuftige, dem som giver mening, og derfor importeres ind i organisationerne og de organisatoriske felter som dominerende måder at organisere sig og tilrettelægge arbejdet på (Røvik (2005)).

Men sådanne organisationsopskrifter opstår ikke ud af den blå luft. Der er således en række faktorer, der kan trække i den ene eller den anden retning. Ændringer eller forandringer i organisationer inden for et felt, f.eks. daginstitutionsfeltet opstår, når der sker en stigning i interaktionen inden for det organisatoriske felt, som det er sket med de ændrede krav og forventninger til daginstitutionernes virke i forbindelse med den opstrammede lovgivning, der indførte pædagogiske læreplaner, børnemiljøvurderinger, sprogscreeninger. Endvidere fremmes feltets organisatoriske isomorfi, ensartethed, hvis der opstår nogle tydeligt definerede inter-organisatoriske dominansstrukturer og koalitions-mønstre. Her kan man pege på kommunalreformen og i det hele taget moderniseringen af den offentlige sektor med de mange decentraliseringer også inden for daginstitutionsområdet (Kofod (2005)), som ved det ændrede kommunale billede også rykkede om på de dominerende måder at organisere de kommunale institutioner og forvaltninger på (Christensen, P. M. & Klitgaard, M. B. (2008)). Øgning af den informationsmængde, som organisationer i feltet skal håndtere, er også med til at skabe en øget interaktion i feltet. Endelig er udviklingen af en fælles bevidsthed blandt aktørerne i feltet om, at de er del af et fællesskab også med til at skabe grobund for fælles løsninger på organisatoriske problemstillinger (DiMaggio & Powell (1983)). Her er hele diskursen om effektiviseringer, kvalitetsforbedringer og brugerindflydelse med til at skabe en fælles bevidsthed om daginstitutionerne som vigtige velfærdsprofessionsinstitutioner.

DiMaggio og Powell (1983) opregner tre typer organisatorisk ensartethed, organisatorisk isomorfi, der fungerer som drivkræfter til at ensrette organisationer inden for samme organisatoriske felt.

Det drejer sig om tvangsmæssig isomorfi, som udløses af formelle og uformelle pres fra andre organisationer, som organisationen er afhængig af, fra kulturelle forventninger i samfundet eller som direkte svar på regeringspåbud eller lovgivning.

Mimetisk isomorfi, som bunder i usikkerhed. Organisationer modellerer sig efter hinanden, når de organisatoriske teknologier ikke er klare og entydige, målene er uklare eller omgivelserne skaber usikkerhed.

Normativ isomorfi, stammer primært fra de professionelle inden for feltet, som selv mere eller mindre definerer deres arbejdsbetingelser og (især) metoder. Det sker, når de professionelle selv kontrollerer hvem der bliver uddannet til feltets dominerende uddannelser, som et resultat af de professionelles kamp for at beholde deres vidensmonopol og legitimation for deres arbejdsmæssige autonomi. Folk fra professionerne, her pædagogerne, er underlagt samme isomorfe pres som organisationerne, fordi de er uddannet på samme uddannelsesinstitutioner, og de professionelle netværk spreder de isomorfe træk til feltets organisationer. De pædagogiske kandidatuddannelser kommer, kan man formode, til i fremtiden til at præge uddannelserne ved, at kandidaterne kommer til at være med til at uddanne fremtidens pædagoger som lærere og forskere på pædagoguddannelserne og de pædagogiske kandidatuddannelser på samme måde, som man har set det med de nu hedengangne Danmarks Lærerhøjskole og Danmarks Pædagoghøjskole, som har været med til at præge både læreruddannelsen og pædagoguddannelsen som undervisere og de pædagogiske kandidatuddannelser.

Isomorfe pres på daginstitutionsområdet

Hvis man ser på daginstitutionsfeltet vil man se alle tre former for isomorfe pres, for at daginstitutionerne trækker i samme retning både med hensyn til, hvordan man organiserer sig og hvilke 'opskrifter', der bliver dominerende og dermed kommer til at sætte standarderne for god organisatorisk skik.

Der er ingen tvivl om, at moderniseringsprogrammernes krav om brugerindflydelse, decentralisering, at daginstitutionernes ydelser skal defineres så tæt på borgerne som muligt, Finansministeriets og Kommunernes Landsforenings forskellige udgivelser om, hvad der er god ledelses- og organisationsskik, nu her for nylig ledelseskommissionens rapport, diverse udredningsrapporter og -undersøgelser for ikke at tale om den konkrete lovgivning har spillet en væsentlig rolle i, at tvangsmæssige isomorfe bevægelser har været med til glidende at ensrette daginstitutionernes praksis på det organisatoriske område, på den måde man har indrettet institutionen på.

Den mimetisk isomorfi har ligeledes på samme måde været i spil. Når der har været den generelle tendens til at område- eller klyngeledelse er blevet det modefænomen (Kofod 2013), som man stort set ikke så som organisationsform inden for det pædagogiske område for 15 år siden, kan det forklares med, at de mange forandringer, der har været inden for feltet med moderniseringen af den offentlige sektor. Det kan for eksempel være med professionaliseringen af ledelsesområdet, med det stigende ansvar, der er blevet lagt ud lokalt, der har været med til at skabe en usikkerhed, som har medført, at der har været opbrud i de alment accepterede normer for god organisationsskik. Denne udvikling har betydet, at der har været frontløberorganisationer blandt daginstitutioner og kommuner, som har sat dagsordenen, og som de øvrige organisationer og kommuner har fulgt mere eller mindre tilpasset de lokale kommunale forhold.

Endelig har professionaliseringen af pædagoguddannelsen med indførelse af pædagoguddannelsen som en professionsbacheloruddannelse, professionaliseringen af de kommunale forvaltninger med DJØF-uddannet personale været med til at skabe et normativt pres i retning af andre men ensartede organisationer på daginstitutionsområde. Det har skabt nye men ikke nødvendigvis højere professionelle standarder for, hvordan daginstitutionerne skal organisere sig. Man kan også stille sig spørgsmålet, i hvilket omfang Finansministeriets og Moderniseringsstyrelsens stigende indflydelse på den offentlige forvaltning i Danmark (Loft & Rosted (2016), Koch & Knudsen (2014)) og Kommunernes Landsforening har øvet en ensrettende indflydelse på de daginstitutionsområdet. Kommunerne har i deres omstillingsprocesser i tillæg til ensartningen af personalet i forvaltninger og institutioner i vidt omfang anvendt konsulenter i de medfølgende omstillings- og evalueringsprocesser. Disse konsulenter er dels relativt begrænset i antal og er dermed 'Tordenskjolds soldater', og for en dels vedkommende har de netop specialiseret sig i kommunale forhold og har et fagligt ensartet rekrutteringsgrundlag ofte med en fortid i de samme kommunale forvaltninger, som de nu er konsulenter for eller som professionelle i forskellige pædagogiske institutioner. Det trækker også i retning af løsninger, der peger i fælles retning.

Afrunding

Udviklingen i daginstitutionsfeltet har været præget af en række glidninger og emergenser på det samfundsmæssige makroniveau. Vi har set glidninger i rationalet for i det hele taget at have et daginstitutionssystem, der startede med at være oprettet og drevet som et veldædigt system, specielt rettet mod underprivilegerede børn. Det er gradvist

gledet over til at være et opbevaringssystem af børnene uden særlige pædagogiske krav til systemet for at få kvinderne ud på arbejdsmarkedet til efterhånden at være blevet en del af uddannelsessystemet som en forberedelse af de kommende samfundsborgere som 'soldater i konkurrencesamfundet' (Pedersen (2011).

Vi har set glidningen fra en pasningskultur, hvor pædagogernes primære og vigtigste opgave var at sørge for at opbevare børnene, uden at de kom til skade, og uden at der blev stillet konkrete mål for det pædagogiske arbejde, til at der glidende, gradvist, er blevet stillet stigende krav til det pædagogiske indhold i daginstitutionernes ydelser og videre til, at der nu er begyndt at blive fokuseret på et læringsindhold i daginstitutionernes ydelser. Det kan kaldes en glidning fra en pasningskultur til en læringskultur.

Vi har set glidningen fra en pædagogisk autonomi i daginstitutionerne, fordi der ikke blev stillet konkrete krav til det pædagogiske arbejde, til en situation hvor der gennem centralt formulerede mål lægges bånd på den pædagogiske selvbestemmelse, som er blevet heteronom.

Vi har set glidningen for pædagogernes vedkommende fra at have skullet opbevare børnene sikkert og trygt, mens forældrene (mødrene) passede deres arbejde over pædagogerne som katalysatorer for børnenes udvikling og dannelse til den professionelle pædagog med en professionsbacheloruddannelse med den opgave at uddanne børnene som forberedelse til skolen.

Vi har set glidningen fra de politisk bestemte bevillinger til bestemte institutioner med et snævert pasningssigte i en udbudsøkonomisk logik til daginstitutioner med fokus på økonomisk og pædagogisk bæredygtighed, som fungerer på (kvasi)markedsvilkår ud fra en efterspørgselsøkonomisk logik.

Vi har set glidningen fra aldersspecialiserede daginstitutioner til aldersintegrerede daginstitutioner.

Vi har set, at disse glidninger dels ikke er sket ud fra en sammenhængende, overordnet masterplan, men snarere som en række konsekvenser af en række mere eller mindre ukoordinerede beslutninger og handlinger, som har skabt en indre dynamik, der passer med synet på udvikling og forandring som konsekvenser af individuelle agenter beslutninger og handlinger. Disse beslutninger og handlinger har fået betydning for og påvirket de andre agenter, agenturers og institutioners handlinger og beslutninger og fået dem til på forskellig vis at reagere på og adaptere disse påvirkninger. Derved deltager disse agenter og agenturer og institutioner i nye konstellationer og nye påvirkninger,

der skaber nye arenaer med nye beslutninger og handlinger og nye organisationsformer og logikker i feltet for daginstitutioner, som er en del af det større komplekse adaptive system, som den offentlige sektor udgør i Danmark.

Vi har set hvordan der er sket en udvikling og forandring i den måde, man organiserer sig på inden for daginstitutionfeltet. I vores sammenhæng har vi opereret med det organisatoriske felt daginstitutionfeltet. Det har vi forstået som det sociale rum, inden for hvilket daginstitutioner og mennesker struktureres mentalt og materielt i forhold til eksisterende rutiner, normer, metoder, teknikker og viden inden for feltet. På denne måde kan man tale om et felt af organisationer, i dette tilfælde daginstitutioner.

Ved at betragte genstanden, det organisatoriske felt, daginstitutionfeltet, og den måde, det strukturer sig og struktureres på, har vi fået nogle briller eller optikker til at se sammenhænge mellem det mikroorienterede, det vil sige organisationen, fællesskabet dér og det makroorienterede, det vil sige sektoren, feltet, området. Det har her handlet om at se, hvordan og give et bud på hvorfor fastholdelse, sædvaner, gentagelser og forandringer 'opstår' i det sociale system og felt, daginstitutionfeltet.

Daginstitutionfeltet er kendetegnet ved, at det i nogle år har været under omkalfatring med hensyn til, hvad der forventes at skulle ske inden i de enkelte daginstitutioner, hvilke krav og forventninger, de skal leve op til, hvordan de organiseres. Der er rimeligvis en vis sammenhæng mellem disse ting sådan, at når kravene ændres, ændres også måderne, institutionerne fungerer på, og dermed hvordan de organiseres. Alle disse forandringer gør, at set med ledelsernes og medarbejdernes øjne bliver verden mere uforudsigelig og mere udfordrende end tidligere. I en sådan situation kommer der opbrud i daginstitutionfeltet hvad angår værdier, normer, rutiner, samarbejdsrelationer og måder, arbejdet tilrettelægges på, både på mikro- og på makroniveau.

Vi har her analyseret, hvordan daginstitutionfeltet på det organisatoriske niveau har ændret sig. På organisationsniveau er der en organisationsform, som er i hastig vækst på bekostning af de mere traditionelle organisationsformer. Det drejer sig om den aldersintegrerede daginstitution, som vokser både i antal men også i størrelse på bekostning af de aldersspecialiserede daginstitutioner, hvor især vuggestuerne men også børnehaverne er ramt.

På feltniveauet, det organisatoriske feltniveau, er der tilsvarende en voksende organisationsform, som stort set ikke kendtes for 15 år siden men som nu er blevet dominerende. Det drejer sig om den område- eller klyngeorganiserede daginstitution, hvor flere tidligere selvstændige daginstitutioner, typisk 5-6 stykker (Andersen, Gundelach & Kofod

(1011)) samles under en fælles ledelse med et lag af underliggende pædagogiske eller daglige ledere af de underliggende daginstitutioner (Kofod (2016)). Det er i dette udviklingsperspektiv, man skal se samlingen i aldersintegrerede daginstitutioner.

Der gives mange gode og rationelle grunde til denne udvikling, især den økonomiske men også den pædagogiske bæredygtighed, som hævdes at være større i disse store aldersintegrerede klynge- eller områdeinstitutioner og muligvis også er det. Men det er vigtigt, hvis man vil forstå denne udvikling, ikke alene at analysere de officielle, rationelle og rationaliserede, årsager til udviklingen. Daginstitutionssfeltet er især på feltniveau et politisk og politiserende felt. De løsninger, man når frem til, er resultater af politiske forhandlinger og kompromisser. Alene det betyder, det ikke er tænkeligt, at det eksklusivt er økonomiske eller pædagogiske rationaler, der kommer til at definere de udfaldsrum, som organiseringen af daginstitutionssfeltet ligger indenfor. Det er derfor hensigtsmæssigt at se på alternative udfaldsrum til dette økonomisk og pædagogisk rationelle. Resultatet er, at det ikke nødvendigvis eller sandsynligvis bliver optimale løsninger, man ender på. Metoden bliver at tilfredsstille, at nå det bedst mulige, omstændighederne taget i betragtning. Opgaven bliver så at skaffe sig legitimitet bag de løsninger, som bliver løsningerne. Det er den analyse, vi har foretaget ovenfor.

Referencer

Andersen, P. Ø. (2010) Forskellige perspektiver på kvalitet. I: *Pædagogisk Psykologisk Tidsskrift. Tema: Kvalitet i daginstitutioner*. Virum: Forlaget Skolepsykologi

Andersen, J.; Gundelach, S. & Kofod, K. K. (2011). *Evaluering af områdeledelse i Rudersdal Kommune*. København: Danmarks Pædagogiske Universitetsskole, Aarhus Universitet & Århus: Udviklingsforum

Christensen, P. M. & Klitgaard, M. B. (2008). *Den utænkelige reform. S*strukturereformens tilblivelse 2002-2005*. Odense: Syddansk Universitetsforlag

"Dagplejeloven": LBK nr 748 af 20/06/2016

"Dagtilbudsloven", 2011/2007

Danmarks Statistik: AKU 121: *Arbejdsmarkedstilknytning (procent) efter beskæftigelsesstatus, alder og køn*.

DiMaggio, P. J. & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizations. *American Sociological Review*, 48, 1983.

”Folkeskoleloven”: LBK nr. 747 af 20/06/2016

Hansbøl, G.; Kofod, K. K. (2004/2008). Pædagogernes arbejde set i et professionsprisme. I: Moos, L.; Krejsler, J.; Laursen, P. F. *Relationsprofessioner – lærere, pædagoger, sygeplejersker, sundhedsplejersker, socialrådgivere og mellemledere*. København: Danmarks Pædagogisk Universitetsforlag

Hjort, K. (2005). *Professionaliseringen i den offentlige sektor*. Roskilde: Roskilde Universitets Forlag

Indenrigs- og Sundhedsministeriet (2007). *Kommunalreformen – kort fortalt*. Hellerup: Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

Koch, P. B. & Knudsen, T. (2014) *Ansvarer der forsvandt – Om magten, ministerierne og embedsværket*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

Kofod, K. K. (2007). *Ledelse af sociale institutioner. Pædagogisk ledelse under forandring*. København: Børsens Forlag

Kofod, K. K. (2007). Børnepolitikken og synet på udviklingen i synet på børnepolitikken funktion. I: Jensen, K. & Jensen, N. R. (red.). *Staten og den institutionelle pædagogik* (Vol. 1, pp. 47-72). København: Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag

Kofod, K. K. (2013). Organisation og organisering i de socialpædagogiske tilbud – hvorfor ligner de alle hinanden? I: Erlandsen, T.; Jensen, N. R.; Langager, S.; Petersen, K. E. *Socialpædagogik – en grundbog*. København: Hans Reitzels Forlag

Kofod, K. K. (2016). Organisation og ledelse i daginstitutioner. I: Gravesen, D. T. (red.) *Pædagogik i dagtilbud*. København: Hans Reitzels Forlag

KORA (2012). Nøhr, K; Meldgaard, J.; Dalsgaard, C.; Bækgaard, M.: *Notat: Udvikling i strukturen på dagtilbudsområdet 2004-2011*. Århus: Det Nationale Institut for Kommuner og Regioners Analyse og Forskning.

Ledelseskommissionen (2018). *Sæt borgerne først. Ledelse i den offentlige sektor med fokus på udvikling af driften*. www.ledelseskom.dk

Loft, P. & Rosted, J. (2016) *Hvem har ansvaret? Revner og sprækker i det danske embedsmændssystem*. København: Gyldendal Public.

Lovelock, J. E. (1990) *Gaia. Et nyt syn på jordens liv*. Århus: Hovredland.

March, J. G. (ed.) (1986) a). Myten om rationalitet. I: March, J. G. (ed.) (1986) *Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget ved uklarhed*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.

- March, J. (1995) Fjolleri som metode. I: March, J. G. (ed.) (1986). *Fornuft og forandring. Ledelse i en verden beriget ved uklarhed*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Meadows, D, H.: Meadows, D. L.; Randers, J.; Behrens III, W. W. (1973). *Grænser for vækst. En rapport til Romklubbens projekt vedrørende menneskehedens truede situation*. København: Gyldendal.
- Mesarovic, M. & Pestel, E. (1976). *Hvilke grænser for vækst? Romklubbens 2. rapport*. København: Gyldendals Bogklub
- Pedersen, O. K. (2011). *Konkurrencestaten*. København: Hans Reitzels Forlag
- Røvik, K. A. (2005). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved årtusindskiftet*. Bergen: Fagboksforlaget.
- Sennett, R. (1999) [1998] *Det fleksible menneske – eller arbejdets forvandling og personlighedens nedsmeltning*. Højbjerg: Forlaget Hovedland
- Stacey, R. D. (2011[1993]). *Strategic Management and Organisational Dynamics. The Challenge of Complexity*. Harlow, England: Pearson Education Ltd.
- Weber, M. (2003). Herredømmets sociologi, 2. Afsnit: Det bureaukratiske herredømmes væsen, forudsætninger og udvikling. I: *Udvalgte tekster*, Bd. 2, kap. 13. København: Hans Reitzels Forlag
- Weber, M. (2003) a). Videnskab som levevej. I: *Udvalgte tekster*, Bd. 1, kap. 5. København: Hans Reitzels Forlag
- Weick, K. E. (1995). *Sensemaking in Organizations*. Thousand Oaks, London, New Delhi: SAGE Publications
- Weick, K. E. (2001). Sensemaking as an Organizational Dimension of Global Change. In: *Making Sense of the Organization*. Oxford, Malden: Blackwell Publishers