Redegørelse

I forbindelse med Finansloven for 2021 landede Regeringen og dets støttepartier i december 2020 en aftale, der forpligtede de danske kommuner til at alle landets daginstitutioner, offentlige såvel som private, omfattes af minimumsnormeringer på pædagogisk personale inden 2024 (BUPL 2021).   
I denne beskrivelse indgår nogle begreber, hvis definition har betydning for denne opgave, og som derfor betinger nærmere afklaring.

Med daginstitutioner refereres der til pasningstilbud til børn fra alderen 0 år og til skolestartsalderen, heriblandt oftest vuggestuer, børnehaver og såkaldte aldersintegrerede institutioner, som blander aldersgrupper (Børne- og Undervisningsministeriet 2020).

Minimumsnormeringer er betegnelsen for et minimumsantal af ansatte, der skal være tilknyttet institutionen pr. barn (nævn at KK arbejder med fuldtid). En højere minimumsnormering betyder færre børn pr. voksen (Danmarks Evalueringsinstitut 2017: 6). Pædagogisk personale indbefatter den del af ansatte i institutionen, hvis primære opgave er børnepasning, dvs. pædagoger, pædagogassistenter og pædagogmedhjælpere. Kravene til minimumsnormeringer er sat til 1:3-forhold på vuggestueniveau og 1:6 på børnehaveniveau, hvilket betyder, at der fx i børnehave ikke må være mere end 6 børn pr. pædagogisk personale. En anden vigtig tilføjelse her er, at kravene til minimumsnormeringer er gældende ud fra gennemsnittet. Det er altså ikke den enkelte institution, som er forpligtet til at sikre minimumsnormeringer, men den respektive kommune som skal sikre, at den samlede pædagogmasse er stor nok til at leve op til henholdsvis 3 eller 6 børn pr. voksen. Det betyder i princippet også, at nogle institutioner kan have 1:1-normeringer, mens andre kan have 1:8, men vores egne data viser, at så store variationer ikke finder sted, hvorfor det tilfælde er meget usandsynligt.

Aftalen havde det altoverskyggende formål at højne kvaliteten i daginstitutionerne, som længe har været kritiseret for ikke at have tilstrækkelige resurser til at udbyde passende service (indsæt kilde). Denne kritik har også været præsent i Københavns Kommune, hvor de diskutable forhold i daginstitutionerne blev særligt belyst i TV2’s dokumentar, ”Daginstitutioner bag facaden”, fra 2019, som vidner om børn der mistrives, som resultat af manglende pædagogisk kvalitet (Albrecht 2019). Københavns Kommune har tilmed modtaget et stigende antal kollektivt underskrevne klager i de senere år, hvoraf nogle af dem er blevet offentliggjort (indsæt kilde). I et fra februar i år mod en specifik institution fremgår det, at: *Tre pædagogiske ledere er blevet sygemeldt og har forladt institutionen indenfor to år. Næsten al personalet er skiftet ud indenfor det seneste år. Vi frygter, at også de nuværende gode medarbejdere vil blive syge eller sige op* (Riis 2021). Også kommunens egne tilsynsrapporter understøtter problematikken. Rapporterne konkluderer institutionernes kvalitet ud fra seks parametre og giver vurderingen: ”vedligeholdelse”, ”tilpasning” eller ”behov for indsats”. I 2017 fik over halvdelen af institutionerne vurderingen ”tilpasning” eller ”behov for indsats”, på parameteret ”sociale relationer”, som referer til *positiv voksenkontakt hver dag* (Københavns Kommune 2019: 11).

Som reaktion på denne problematik har Københavns Kommune besluttet at Regeringens målsætning allerede skal indfries fra 2022 i kommunen, hvilket altså er mere ambitiøst, end den oprindelige aftale forpligter. Ydermere har kommunen en målsætning om, at to ud af tre pædagogiske medarbejdere skal være uddannede pædagoger. Til dette har kommunen budgetteret for 450 mio. kr. (Københavns Kommune 2021, Københavns Kommune 2021). Dermed kan det siges, at man både har målsat sig et kvantitets- og kvalitetshensyn, ved både at fokusere på at øge bestanddelen af personale, og øge kompetencerne hos samme.

**Om organisationen, Børne- og Ungdomsforvaltning:**

Vi behandler i denne opgave Københavns Kommunes Børne- og Ungdomsforvaltning (fremover BUF) som den centrale organisation med den begrundelse, at denne afdeling har det koncentrerede fokus på og ansvar for styringen af daginstitutionerne. BUF er naturligvis en del af det større organisatoriske organ, Københavns Kommune (nærmere betegnet den kommunale centraladministration), men vi vurderer at se kommunen som en rammesættende organisation, som kan have mange forskellige mål, mens BUF er den tætteste autoritative myndighed på dette specifikke område. Desuden har Københavns Kommune en delt administrativ ledelse, hvor overborgmesteren og borgmestrene deler ansvaret for den øverste administrative ledelse, hvilket betyder, at Børne- og Ungeborgmesteren, Jesper Christensen, har det øverste forvaltningsansvar på området (Københavns Kommune 2021). BUF repræsenterer det forvaltende led i kommunens styringskæde, og består i tre hierarkisk inddelte grupper: den øverste ledelse, de centrale driftscentre og de såkaldte ”områder” (Københavns Kommune 2021). Områderne er det ledelseslag som varetager driften af de klynger som institutionerne er geografisk inddelt i. Klyngerne og institutionerne er så det næste led i kæden som kaldes det udførende led, og i de enkelte institutioner er der en pædagogisk leder og minimum en teamkoordinator ubetinget af institutionens størrelse. Som vist i figur x er de selvejende institutioner også en del af BUF’s jurisdiktion, og det skyldes, at de er underlagt kommunens tilsyn, og får kommunale tilskud.

**Figur: Københavns Kommunes styringskæde**

Kommunalbestyrelse

Politiske mål

Tilbagemelding om resultater

BUF

Styring af kvalitet

Dokumentation & evaluering

De udførende led

Ydelse

Tilfredshed

Brugerne

**Figur: Det organisatoriske hierarki**

**BUF som en åben og rationel organisation:**

BUF kan på mange måder betragtes som en rationel organisation ud fra Richard Scott & Gerald F. Davis’ kriterier. Da BUF er en offentlig organisation, kan man argumentere for, at organisationen har to overordnede faste mål; det som den selv definerer, og så det som den er underlagt. BUF har en selvforståelse som organisation hvis vigtigste karakteristik er at give *”…alle børn de bedste betingelser for at trives og udvikle sig”* som tilvejebringes af trygge læringsmiljøer, nærvær og lydhørhed (Københavns Kommune 2019). Således fremgår det også af de fleste institutioners egne pædagogiske mål, som kan siges at være mere specificerede delmål, eksempelvis ved at basere den daglige børnepasning efter nogle konkrete pædagogiske teorier, som så kan variere. Entydigt er det dog, at der hersker en kontinuitet og sammenhængskraft om den overordnede filosofi og fremgangsmåde, som kan ledes tilbage til førnævnte selvforståelse. Dertil kommer så, at BUF bl.a. også er omfattet af Dagtilbudslovens §23, som forpligter kommunen til at sikre pasningsgaranti for alle børn inden skolestart, hvilket naturligvis er en opgave som tilfalder BUF (Retsinformation).

Kort beskrevet kan man hævde at kombinere disse to mål til ét dækkende, overordnet mål, som hedder: BUF skal sikre, at alle børn i 0-6-årsalderen i Københavns Kommune kan blive passet i en daginstitution med høj trivsel og trygge rammer. Målet er muligvis ikke defineret klart på samme måde, som en virksomhed kan have et slogan, eller en interesseorganisation kan have et klart formuleret værdigrundlag i sine vedtægter, men det ville være fair at påstå, at alle ca. 18.000 medarbejdere har en klar idé om, hvad daginstitutionernes opgaver er (Københavns Kommune 2021). Ydermere er BUF gennemført præget af formalisering, hvilket tidligere er beskrevet om arbejdsdelingen. Klyngerne geografi og ikke pædagogiske metoder

Skriftlighed og dokumentation spiller en særlig vigtig rolle for beslutningsprocesserne i BUF. Det er det primære redskab til optimering, da kriterier for succes kan risikere at blive arbitrære. Fiasko kan manifestere sig natuligt som klager fra forældre eller højt personalefravær, men om en institution klarer sig godt eller mellemgodt, kan variere fra person til person, alt imens der jo ikke kan siges at være et kvantitativt målbart slutprodukt som fungerer på markedsvilkår, da stort set alle børn i kommunen bliver passet i daginstitutioner. Derfor sikres kvaliteten gennem jævnlig dokumentation af enkelte børns trivsel, eksplicitte krav til medarbejderadfærd og gennem tilsynsrapporter, som varetages af eksterne konsulenter, med faste objektivt gældende kriterier. Netop disse tilsynsrapporter, som i øvrigt er offentligt tilgængelige, har influeret beslutningen om indførelse af minimumsnormeringer, da gentagne dårlige resultater har vakt opsigt, særligt på hensynet til barn-voksen-kontakt. Man kan således sige, at dokumentation og skriftlighed er et direkte og indirekte instrument; direkte på den måde, at det er organisationens måde at optimere processer på, og indirekte på den måde, at offentligheden og politikerne kan sætte nye krav til styringen.

Omgivelser (den åbne del):

2017: 51%

2018: 47%

2019: 42%

2020: 33%

**Om casen:**

* Folketinget vedtager lov om minimumsnormeringer
* En politisk beslutning som havde til formål at løse nogle af de problemer som også har været præsente i Københavns Kommune
* Citater fra pressemeddelelser og artikler + dokumentar om børnehaver
* Både kvantitets- og kvalitetshensyn som skal tages
* Dette kan ses som en relation mellem organisationen og dets omgivelser (organisation = KK, omgivelser = Borgerne, resten af samfundet repræsenteret af Folketinget)

**Om organisationen:**

**Om data:**

<https://bupl.dk/bupl-mener/normering/lov-om-minimumsnormeringer/>

<https://www.uvm.dk/dagtilbud/typer-af-tilbud/daginstitutioner>

<https://www.eva.dk/sites/eva/files/2018-01/Vidensopsamling%20Kvalitet%20i%20dagtilbud.PDF>

<https://www.kk.dk/sites/default/files/2021-10/2021_buf_kvalitetsrapport_klar%20FINAL-a.pdf>

<https://www.kk.dk/sites/default/files/2021-10/2019_kvalitetsrapport_for_dagtilbud_i_koebenhavns_kommune%20%281%29%20FINAL-a.pdf>

<https://journalisten.dk/koebenhavns-kommune-kritiserer-tv-2-for-skjult-kamera/>

<https://www.kk.dk/sites/default/files/agenda/9e8d273e-a848-440d-a711-3dede80e936c/ecd3f542-0dce-4dce-9768-ede1ef57916d-bilag-3.pdf>

<https://www.kk.dk/nyheder/ambitioes-plan-skal-loese-koebenhavns-mangel-paa-paedagoger>

<https://www.kk.dk/bedre-normeringer-dagtilbud>

<https://www.kk.dk/politik/borgerrepraesentationen/saadan-styres-koebenhavn>

<https://www.kk.dk/om-kommunen/forvaltninger/boerne-og-ungdomsforvaltningen/organisation/boerne-og-ungdomsforvaltningens-organisationsdiagram-tilgaengeligt-alternativ>

<https://www.retsinformation.dk/eli/lta/2020/1326>