



Københavns Kommune

Analyse af kvalitet i daginstitutioner

Rapport

Juni 2008

Københavns Kommune

Analyse af kvalitet i daginstitutioner

Rapport

Rambøll Management A/S
Olof Palmes Allé 20
DK-8200 Århus N
Danmark

Telefon 8944 7800
www.ramboll-management.dk

Indholdsfortegnelse

1.	Indledning	1
1.1	Læsevejledning	1
1.2	Ganske kort om datagrundlaget	2
1.3	Fokus i analysen	2
1.4	Styringsmodellen og opgavefordelingen	5
1.5	Nøgletalsanalyse	6
1.6	Forældretilfredshed i daginstitutioner	6
1.7	Kvalitet og udfordringer på daginstitutionsområdet	6
1.8	Nationale anbefalinger på daginstitutionsområdet	7
2.	Konklusioner og anbefalinger	8
2.1	Styring og ledelse i Københavns Kommune	9
2.2	Nøgletal for København og 6-byerne	16
2.3	Tilfredsheden med daginstitutionerne i Københavns Kommune	18
2.4	Kvalitet i daginstitutioner	21
2.5	Nationale anbefalinger og situationen i Københavns Kommune	22
3.	Styring af daginstitutionsområdet	25
3.1	Organisering	26
3.1.1	Organisationsstruktur	26
3.1.2	Praktiske erfaringer og udfordringer vedrørende organisering	32
3.2	Ledelse og kompetencefordeling	33
3.2.1	Ressourcer anvendt til administration	36
3.2.2	Praktiske erfaringer og udfordringer vedrørende ledelse og kompetencefordeling	39
3.3	Budgettering	41
3.3.1	Budgetprocessen	41
3.3.2	Selvforvaltning og økonomistyring	47
3.3.3	Pladsstyring	48
3.3.4	Praktiske erfaringer og udfordringer vedrørende budgettering	51
3.4	Resultatvurdering	52
3.4.2	Praktiske erfaringer og udfordringer vedrørende resultatvurdering	55
4.	Nøgletal for daginstitutionsområdet	56
4.1	Vurdering af datakvalitet	56
4.2	Centrale nøgletal på daginstitutionsområdet	57
4.3	Nøgletal på institutionstyper	61
4.3.1	Vuggestuer	61
4.3.2	Børnehaver	65
4.3.3	Aldersintegrerede institutioner	69
4.3.4	Vuggestuer, inkl. aldersintegrerede	71
4.3.5	Børnehaver, inkl. aldersintegrerede	74
5.	Tilfredshed med daginstitutionerne	78
5.1	Forældretilfredshed	78
5.1.1	Metodiske valg	78
5.1.2	Resultater af undersøgelserne	79

5.2	Forældretilfredshed i perspektiv	88
5.3	Faktorer med betydning for tilfredshed	89
6.	Kvalitet og udfordringer	92
6.1	Udvikling på daginstitutionsområdet	92
6.2	Kvalitet på daginstitutionsområdet i Københavns Kommune	93
6.2.1	God kvalitet ideelt set	94
6.2.2	Sådan skabes kvalitet	95
6.2.3	Kvaliteten i institutionerne	97
6.3	Ledelse og lederudvikling	99
6.4	God personaleledelse = ledelsesprofessionel	99
6.5	Ledelsesstruktur	101
6.6	Dokumentation og pædagogiske læreplaner	102
6.7	Rekruttering, fastholdelse og sygefravær	104
6.8	Pædagogerne tidsanvendelse	106
6.9	Indsats over for børn med særlige behov	106
6.10	Trivsel for børn og forældre	108
7.	Nationale anbefalinger	110
7.1	Organisatorisk kvalitet	110
7.2	Faglig kvalitet	111
7.3	Brugeroplevet kvalitet	112

1. Indledning

Københavns Kommune har bedt Rambøll Management gennemføre en analyse af kvalitet på daginstitutionsområdet. Analysen udspringer af budgetforliget for 2008, hvor det blandt andet er et ønske om at frembringe viden, der kan give indsigt i, hvad der skal til, for at kvaliteten i daginstitutionerne afspejler de politiske forventninger til området. Økonomiforvaltningen og Børne- og Ungdomsforvaltningen skal i samarbejde udarbejde analyser, sådan at en eventuel styrkelse eller ændring af indsatsen bygger på et velkvalificeret og solidt grundlag. Nærværende analyse skal tilvejebringe det kvalificerede og solide grundlag. For at perspektivere analysen og resultaterne er der indhentet oplysninger fra de andre kommuner i 6-by-samarbejdet. Analysen er gennemført i perioden fra marts til juni 2008. Nærværende rapport præsenterer resultaterne fra analysen og skitserer, hvordan indsatsen kan udvikles i Københavns Kommune.

Der har i forbindelse med analysen været nedsat en styregruppe, der løbende er blevet præsenteret for resultater fra analysen samt har godkendt den metodiske tilgang i analysen. Derudover har der været en arbejdsgruppe til projekter, som har kvalificeret dataindsamlingen og dataanalysen.

1.1 Læsevejledning

Nærværende rapport er bygget op på følgende måde:

I kapitel 1 præsenteres rammerne for analysen.

I kapitel 2 opsummeres centrale konklusioner fra analysen sammen med de fremadrettede anbefalinger.

Kapitel 3 er en gennemgang af styringen af daginstitutionsområdet i Københavns Kommune.

I kapitel 4 præsenteres og analyseres centrale nøgletal fra Københavns Kommune og de andre kommuner i 6-by-samarbejdet.

Kapitel 5 er en analyse af en række tilfredshedsparemetre for Københavns Kommune og de andre kommuner.

I kapitel 6 præsenteres en række resultater fra andre undersøgelser og analyser, der forholder til kvalitet i daginstitutioner.

Endelig gennemgås i kapitel 7 centrale anbefalinger for daginstitutionsområdet, som de fremstår i centrale rapporter.

Rapporten består af en hovedrapport og en bilagsrapport.

1.2 Ganske kort om datagrundlaget

Rapportens datagrundlag består af:

- Eksplorative interview med 2 repræsentanter for BUF, 1 repræsentant for ØKF og 1 repræsentant for distrikterne (distriktsleder)
- Dybdegående interview med 3 repræsentanter for BUF, 2 repræsentanter for ØKF, 3 repræsentanter for distrikterne (distriktsledere), 5 repræsentanter for institutionerne (institutionsledere)
- Dataanalyse og datadiskussion i 5 arbejdsgruppemøder
- 2 møder med faglige følgegruppe (institutionsrepræsentanter) med diskussion af opgave set-up og diskussion foreløbige resultater
- Budget 2007, budget 2008 med tilhørende budgetinstruks og budgetvejledning
- Diverse studier, undersøgelser, notater om rammer og kvalitet på daginstitutionsområdet i Københavns Kommune
- Diverse nationale studier, evalueringer og undersøgelser om kvalitet i daginstitutioner
- Nationale anbefalinger om god kvalitet i daginstitutioner, hvor der primært er taget udgangspunkt i regeringens kvalitetsreform og oplæg fra Familie- og Arbejdslivskommissionen
- Nøgletal fra 6-byerne taget fra regnskab 2007
- Træk fra Danmarks Statistik på centrale nøgletal fra 2007
- Supplerende nøgletal fra Københavns Kommune.

Datagrundlaget indgår forskelligt i den samlede analyse afhængigt af delanalysens fokus.

1.3 Fokus i analysen

Analysen har et bredt fokus. Der er både fokus på centrale nøgletal og kvalitet på daginstitutionsområdet, men der er også fokus på, at den indsamlede viden om Københavns Kommune sammenlignes med 6-byerne. Dette gælder i forhold til nøgletal på daginstitutionsområdet og på kvaliteten. Et element heri er blandt andet forældretilfredsheden med daginstitutionerne.

Derudover indgår der et væsentligt fremadrettet perspektiv i opgaven. Analysen skal tilvejebringe den nødvendige viden for fremtidige kvalitetsløft i Københavns Kommune, og der skal derfor være fokus på at indsamle den viden, der findes om, hvad der

skaber kvalitet på daginstitutionsområdet samt nationale tiltag for at styrke kvaliteten i daginstitutioner. Dette indbefatter studier af undersøgelser og rapporter om kvalitet og udfordringer på daginstitutionsområdet samt studier af de seneste års forslag og anbefalinger til styrkelse af området. Der kan skitseres 2 overordnede formål med opgaven:

For det første skal analysen skabe viden på udvalgte parametre og tilvejebringe et kvalificeret grundlag for eventuelle kvalitetsløft på daginstitutionsområdet, samt klarlægge forudsætningerne for, at kvaliteten i daginstitutionerne afspejler de politiske forventninger inden for de bevilgede økonomiske rammer

For det andet skal analysen muliggøre en sammenligning af Københavns Kommune i forhold til 6-byerne og i forhold til ny viden om kvalitet på daginstitutionsområdet samt anbefalinger om god kvalitet på området og implementeringen af god kvalitet.

Den samlede analyse består af 5 delanalyser/delbeskrivelser:

- (1) En beskrivelse af rammerne samt styringsmodellen og opgavefordelingen på daginstitutionsområdet
- (2) En nøgletalsanalyse for daginstitutionsområdet med udgangspunkt i 6-byerne
- (3) En analyse og beskrivelse af forældretilfredsheden med daginstitutionerne for 6-byerne, herunder en beskrivelse af faktorer for kvalitet
- (4) En beskrivelse og analyse af nyere undersøgelser af kvalitet og udfordringer på daginstitutionsområdet
- (5) En beskrivelse og analyse af forslag og anbefalinger til udvikling af kvaliteten på daginstitutionsområdet.

Fokus for de enkelte analyser og beskrivelser fremgår af tabellen nedenfor sammen med en angivelse af resultater¹.

¹ Se øvrigt bilag 1 for den analysestrategi, der er anvendt i analysen. Her er præsenteret, hvilke temaer og analysespørgsmål, der har været styrende for analysen samt de datakilder, der indgår i analysen.

Table 1.1: Fokus for de enkelte analyser og beskrivelser

Analyse	Fokus	Resultat
En beskrivelse af rammerne samt styringsmodellen og opgavefordelingen på daginstitutionsområdet	<ul style="list-style-type: none"> Den anvendte styringsmodel i Københavns Kommune Styringsmodellens funktion Rammebetingelserne for styringsmodellen Opgavefordeling og opgavefunktioner for institutioner, distrikter og centralforvaltning 	En beskrivelse af de gældende rammer for styringsmodellen og en beskrivelse af opgavefordelingen mellem institutioner, distrikter og centralforvaltning
En nøgletalsanalyse for daginstitutionsområdet med udgangspunkt i 6-byerne	<ul style="list-style-type: none"> Beskrivelse og analyse af centrale nøgletal Benchmark mellem 6-byerne på udvalgte nøgletal Årsager til forskelle i nøgletal og serviceniveau 	En nøgletalsanalyse på dagtilbudsområdet med henblik på at identificere forskelle i serviceniveau mellem 6-byerne og årsager til forskelle i serviceniveau.
En analyse og beskrivelse af forældretilfredsheden med daginstitutionerne for 6 byerne, herunder en beskrivelse af faktorer for kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> Forældretilfredshed i Københavns Kommune Forældretilfredshed i de andre 5 kommuner Forældretilfredshed for hele landet Sammenligning af forældretilfredshed mellem Københavns Kommune, de andre 5 byer og resten af landets kommuner Identifikation af faktorer, der har betydning for forældretilfredshed 	En beskrivelse af forældretilfredsheden i Københavns Kommune, 6-byerne og resten af landets kommuner. En sammenligning mellem Københavns Kommune og andre kommuner samt identifikation af faktorer, der har betydning for forældretilfredsheden.
En beskrivelse og analyse af nyere undersøgelser af kvalitet og udfordringer på daginstitutionsområdet	<ul style="list-style-type: none"> Beskrivelse af konklusioner om kvalitet og udfordringer på daginstitutionsområdet Analyse af centrale forhold om kvalitet og udfordringer på daginstitutionsområdet 	En beskrivelse af centrale konklusioner i lokale og nationale undersøgelser om kvalitet og udfordringer på daginstitutionsområdet.
En beskrivelse og analyse af forslag og anbefalinger til udvikling af kvaliteten på daginstitutionsområdet	<ul style="list-style-type: none"> Beskrivelse af forslag og anbefalinger Beskrivelse af behov for ændringer i Københavns Kommune Forslag til mulig implementering af forslag til ændringer 	En beskrivelse af de seneste års forslag og anbefalinger til udvikling af daginstitutionsområdet

Indledningsvis er det vigtigt at sige, at kvalitet kan anskues som brugeroplevet kvalitet, faglig kvalitet og organisatorisk kvalitet.

Den brugeroplevede kvalitet dækker her over forældrenes tilfredshed med forskellige forhold vedr. daginstitutionen. Dette perspektiv på kvalitet vil i analysen blive belyst gennem eksisterende undersøgelser af forældretilfredshed i Københavns Kommune og de øvrige 6-byer.

Den faglige kvalitet omhandler de pædagogiske kerneydelser i relation til dels formålsbestemmelserne i Dagtilbudsloven, dels faglige kvalitetsstandarder. Den faglige kvalitet omfatter således daginstitutionens arbejde med at fremme børnenes trivsel, udvikling og læring, at give familien fleksibilitet og valgmuligheder, at forebygge negativ social arv og eksklusion samt at skabe sammenhæng og kontinuitet mellem tilbuddene.

Endelig omhandler **den organisatoriske kvalitet** de rammer og betingelser, som understøtter det pædagogiske arbejde.

Vigtigt i denne forståelse er, at de kvalitetsdimensioner ikke kan adskilles fra hinanden.

1.4 **Styringsmodellen og opgavefordelingen**

Der bliver i analysen foretaget en beskrivelse af den nuværende styringsmodel på daginstitutionsområdet samt en beskrivelse af opgavefordelingen mellem institutioner, distrikter og centralforvaltningen. Beskrivelsen af styringsmodellen og opgavefordelingen bliver udelukkende foretaget for Københavns Kommune, og der skal således ikke gennemføres en sammenligning mellem 6-byerne.

Analysen af styringsmodellen og opgavefordelingen bygger på 4 dimensioner:

- *Organisering af styringsopgaven.* Her er fokus på organiseringen af styringsopgaven og hvordan styreformer, budgetmetoder og resultatvurderinger anvendes.
- *Ledelses- og kompetencefordeling.* Dette handler blandt andet om de ledelsesmæssige rammer, der er fastlagt for styringen af området, og den kompetencefordeling der er: hvordan er de forskellige opgaver placeret og hvilke kompetencer har de forskellige niveauer og medarbejdere. En del af denne del af analyse er også at se på de årsværk, der anvendes på administration fordelt på konto 5 og 6.
- *Budgetmetode.* I budgetteringsmetoden indgår således både den økonomiske budgetlægning (i kroner) samt de øvrige budgetmæssige forudsætninger, der ligger til grund herfor, herunder aktiviteter/pladser samt i serviceniveauer. Koblingen mellem budgetteringsmetoder og styreformer er vigtig for økonomistyringen, for at skabe en sammenhæng mellem økonomi og mål, ressourcer og resultater.

- *Resultatvurdering.* I denne del af analysen er der fokus på, hvordan resultatvurderingen og resultatopfølgningen fungerer i Københavns Kommune.

1.5 **Nøgletalsanalyse**

For at belyse nøgletal på daginstitutionsområdet i København indhentes data vedrørende udgifter, aktiviteter mv. for de seneste år. Udgifterne til området er angivet sammen med en række forklarende nøgletal såsom andelen af forældrebetaling, andel uddannet personale, dækningsgrad og så videre. Nøgletallene gør det således muligt at gå bag om udgifterne og finde årsagerne til det pågældende udgiftsniveau (de specifikke nøgletal er angivet i bilag 1).

Som en del af nøgletalsanalysen gennemføres der en sammenligning på udvalgte nøgletal for daginstitutionsområdet mellem 6-byerne. Sammenligningen vil kunne identificere, hvor byerne adskiller sig fra hinanden på daginstitutionsområdet, og om forskellene i givet fald er "værd at bide mærke i".

1.6 **Forældretilfredshed i daginstitutioner**

Københavns Kommunes analyser af forældretilfredshed baserer sig i lighed med de øvrige 6-byer på KL-kompasset, som ligeledes er anvendt i Finansministeriets og KL's nationale undersøgelse af brugernes tilfredshed inden for tre serviceområder, hhv. dagtilbudsområdet, skoleområdet og ældreområdet. Disse datakilder giver et sammenligneligt grundlag for en beskrivelse og dokumentation af forældretilfredsheden med daginstitutioner for 6-byerne og for landet som helhed.

Der vil både være fokus på tilfredsheden med forskellige forhold samt, hvilke faktorer, som har størst betydning for forældrenes samlede tilfredshed.

1.7 **Kvalitet og udfordringer på daginstitutionsområdet**

Der skal som led i analysen gennemføres et litteraturstudie af eksisterende lokale og nationale undersøgelser om dagtilbudsområdet. Formålet er at identificere centrale forhold, som har betydning for kvalitet og muligheder for at fremme kvalitet i daginstitutionerne. Der er fokus på følgende ni områder:

- Ledelse og lederudvikling
- Dokumentation og de pædagogiske læreplaner
- Rekruttering, mobilitet og sygefravær
- Personalets tidsanvendelse
- Børns udvikling og læring
- Indsatsen over for børn med særlige behov
- Indsatsen over for børn i almindelighed
- Flexibilitet for familierne.

Kortlægningen tager udgangspunkt i danske publikationer fra følgende institutioner: SFI, AKF, EVA, DPU, konsulentfirmaer, universitetsforskning samt publikationer fra relevante ministerier og styrelser, herunder Velfærdsministeriet og Familienstyrelsen. Derudover indgår materiale fra Københavns Kommune, hvor det er relevant.

1.8 **Nationale anbefalinger på daginstitutionsområdet**

Endelig skal der gennemføres en kortlægning af og redegørelse for de seneste års væsentligste forslag og anbefalinger fra Arbejds- og Familielivskommissionen, Kvalitetsreformen og de familiepolitiske udspil og oplæg.

2. Konklusioner og anbefalinger

Rambøll Management har gennemført en analyse af kvalitet på daginstitutionsområdet for Københavns Kommune. Analysen udspringer af budgetforliget for 2008 og har overordnet set til formål at tilvejebringe en kvalificeret og solid viden, der kan give indsigt i, hvad der skal til, for at kvaliteten i daginstitutionerne afspejler de politiske forventninger til området. For at sætte analysen i perspektiv er der indhentet oplysninger fra de andre kommuner i 6-by-samarbejdet. Analysen er gennemført i perioden fra marts til juni 2008.

Analysen har et bredt fokus. Der er både fokus på centrale nøgletal og kvalitet på daginstitutionsområdet, men der er også fokus på, at den indsamlede viden om Københavns Kommune sammenlignes med 6-byerne. Dette gælder i forhold til nøgletal på daginstitutionsområdet og på kvaliteten. Et element heri er blandt andet forældretilfredsheden med daginstitutionerne.

Derudover indgår der et væsentligt fremadrettet perspektiv i opgaven. Analysen skal tilvejebringe den nødvendige viden for fremtidige kvalitetsløft i Københavns Kommune, og der skal derfor være fokus på at indsamle den viden, der findes om, hvad der skaber kvalitet på daginstitutionsområdet samt nationale tiltag for at styrke kvaliteten i daginstitutioner. Dette indbefatter studier af undersøgelser og rapporter om kvalitet og udfordringer på daginstitutionsområdet samt studier af de seneste års forslag og anbefalinger til styrkelse af området.

Den samlede analyse består af 5 delanalyser/delbeskrivelser:

1. En beskrivelse af rammerne samt styringsmodellen og opgavefordelingen på daginstitutionsområdet
2. En nøgletalsanalyse for daginstitutionsområdet med udgangspunkt i 6-byerne
3. En analyse og beskrivelse af forældretilfredsheden med daginstitutionerne for 6-byerne, herunder en beskrivelse af faktorer for kvalitet
4. En beskrivelse og analyse af nyere undersøgelser af kvalitet og udfordringer på daginstitutionsområdet
5. En beskrivelse og analyse af forslag og anbefalinger til udvikling af kvaliteten på daginstitutionsområdet.

Nærværende kapitel præsenterer de overordnede konklusioner fra analysen og Rambøll Managements anbefalinger, som er udarbejdet på baggrund af analysen. Præsentationen af konklusionerne følger i hovedtræk de enkelte delanalyser/delbeskrivelser, men vi har trukket konklusioner på tværs i det omfang, der er grundlag for at gøre det.

I det følgende gennemgår vi de forskellige hovedkonklusioner, som bygger på en række delkonklusioner, der præsenteres efterfølgende. Sammen med konklusionen er der en implementeringsvurdering og en opstilling af forhold, som Københavns Kommune har eller planlægger at iværksætte.

2.1 Styring og ledelse i Københavns Kommune

BUF har været gennem en større omstillingsproces, hvor der er ændret i forvaltningsstrukturen (sammenlægning af UUF og daginstitutionsområdet i FAF) og der er etableret en ny organisation i BUF, der blandt andet omfatter otte distrikter i Københavns Kommune. Forvaltningen har endvidere skulle foretage en genopretning af økonomien særligt på skoleområdet, og en ny styringsfilosofi blandt andet med en ny budgetmodel er blevet implementeret. Ydermere har der igennem 2006 og 2007 været 143 institutionssammenlægninger. Dette er relativt store ændringer, som tager tid at implementere. Dette afspejler sig også i organisationen i Københavns Kommune.

Hovedkonklusion 1: Grundprincipperne i organisationen er på plads, men der er plads til forbedring

Analysen peger på følgende konklusioner og anbefalinger:

- **At styringen af daginstitutionsområdet er i en positiv udvikling**, hvilket blandt andet understøttes af, at der er opbakning til de grundlæggende principper i styringen og organisering. Selvforvaltningsmodellen på daginstitutionsområdet er det bærende princip i styringen og analysen peger på, at der er generel opbakning til princippet. Det kommer blandt andet til udtryk i en ansvarlighed hos institutionslederne i forhold til driften af deres institutioner. At tingene er i en positiv udvikling er dog ikke ensbetydende med, at tingene fungerer på alle områder. Det er således Rambøll Managements vurdering, at der bør være fortsat fokus på organisatorisk konsolidering blandt andet ved, at der skabes fuldstændig entydighed omkring ledelsesprincipperne, styringstilgangen om kompetencefordelingen mellem de forskellige niveauer i organisationen.

Implementeringsvurdering: Kan implementeres umiddelbart. Vil ikke være udgiftsdrivende. *BUF har udarbejdet et nyt økonomistyringsværktøj. Systemet samkører økonomien på pladser og belægningen med løn, og driftsforbruget samt institutionens budget. Systemet er ved at blive udvidet, så det dækker institutions, distrikts og centralt niveau.*

- **At distrikternes rolle ikke er helt afklaret**, hvilket særligt gælder i forhold til hvilke opgaver og kompetencer distrikterne har. Der er eksempler på, at ét distrikt anvender det centralt udviklede økonomistyringsværktøj som ramme for opfølgning, mens andre distrikter har en anden opfølgingsramme. Der er også ét distrikt, som har fælles kompetenceudvikling for alle i distriktet, mens andre distrikter ikke har samme tilgang. Endeligt udtrykker alle de interviewede institutionsledere en usikkerhed overfor, hvad der præcist er distrikternes rolle. Lidt sat på spidsen er det opfattelsen i interviewene, at distrikternes funktion i forhold til institutionerne i praksis i høj grad er bestemt af de enkelte ledes og ansattes kompetencer og netværk snarere end af en fælles, overordnet strategi.

Implementeringsvurdering: Kan implementeres umiddelbart. Vil kræve nogle ressourcer eksempelvis i form af møder, men vil ikke være udgiftsdrivende i væsentligt omfang. *BUF har afholdt kurser, der skal sikre en bedre brug af økonomistyringsredskabet og sikre videndeling på tværs af institutioner og distrikter. Som en del af de løbende budgetseminarer er der en dialog om kompetence og kompetencebehov. Flere distrikter er i gang med målrettet undervisning til institutionerne i brugen af redskabet.*

- **At der er mange forskellige 'bestillere', som kan skabe uklarhed i rammerne for daginstitutionernes styring**, hvilket giver sig udslag i, at lokale institutioner oplever mange – og til tider ukoordinerede – 'bestillere' i organisationen. Der er flere, der 'bestiller' eller igangsætter tiltag i forhold til daginstitutionerne, både i distrikterne og i centralforvaltningens kontorer. Distrikterne kan således sætte tiltag i gang i forhold institutionerne, der kan komme faglige udviklingstiltag fra BUF, økonomiske krav fra ØKL etc. Det er her vigtigt at holde fokus på en klar ansvarsfordeling og koordination, så sammenhængen i styringen er klar for alle, og så de administrative opgaver begrænses mest muligt og dobbeltarbejde undgås.

Implementeringsvurdering: En styrket koordination i en samlet styringsramme vil kunne implementeres umiddelbart. Det vil ikke være udgiftsdrivende. *BUF har igangsat et forandrings- og supportprogram, der skal sikre større sammenhæng mellem tiltagene.*

- **At der skal være en styrket dialog mellem det centrale, decentrale og lokale niveau om styringstiltag**, hvor blandt andet centralforvaltningen skal være bevidst om, hvilke opfølgingsaktiviteter og rapportering, der giver den mest relevante information om institutionernes ydelser og sikre, at formålet med disse er klart formidlet. Herved mindskes risikoen for, at aktiviteterne opfattes som kontrolforanstaltninger og udtryk for mistillid. Det kan anbefales, at styringsredskaber i højere grad udvikles i dialog med (repræsentanter for) institutionslederne for at sikre medejerskab og sammenhæng i den centrale og decentrale styring. Dette vil øge ejerskabet og give redskaber, der passer til den decentrale og lokale styring.

Implementeringsvurdering: Vil kunne implementeres umiddelbart. Vil ikke være udgiftsdrivende. *BUF arbejder med en ny kommunikationsstrategi, der skal styrke dialogen mellem de forskellige niveauer.*

- **At der kan være fordele i at samle administrative funktioner på institutionsniveau**, som kan skabe større fleksibilitet for institutionernes tilrettelæggelse af dagligdagen. Det pædagogiske ansvar bør fortsat varetages lokalt, men der kan være fordele i, at institutioner tænker ressourcer og planlægning tættere sammen. Der gøres rundt omkring i landet erfaringer med forskellige typer af ledelse såsom områdeledelse, sammenlagt ledelse, netværksledelse etc. Der er fordele og ulemper ved de forskellige ledelsesstrukturer, og det er Rambøll Managements vurdering, at der ikke bør ske større

strukturelle ændringer. Men der kan indtænkes fleksibilitet sådan, at institutionerne eksempelvis får muligheder for at tænke efteruddannelse sammen eller være fleksibel i forhold til udnyttelse af medarbejderressourcer. Et sådant arbejde kan ses i sammenhæng med forvaltningens afbureaukratiseringsinitiativer. Det er naturligvis et dilemma, fordi dele af selvforvaltningsfriheden fjernes fra institutionerne. I tabellerne nedenfor er det angivet, hvad der anvendes af lønmidler til administration på daginstitutionsområdet. Opgørelserne inkluderer ikke kontorfunktionærer o. lign.

Tabel 2.1: Administrative lønudgifter, BUF, 2007, 1.000 kr.

	Rene administrative funktioner ¹	Ledere på institutionsniveau ²	Konsulentlignende stillinger ³	Samlede udgifter	Antal årsværk i alt
Centralforvaltning	21.911			21.911	141
Distrikter	16.525		11.231	27.756	173
Institutioner	16.525	31.623		48.148	833
Administrative udgifter	54.961	31.623	11.231	97.815	1.147

Kilde: Børne- og Ungdomsforvaltningen

1: I de rene administrative funktioner er indeholdt ledelse, økonomer og funktionærer. Der er tale om udgifter til løn.

2: BUF antager, at 27 % af ledernes tid er af administrativ karakter, svarende til den tidligere normeringsmodel, hvor der blev udmeldt 10 timers administration til hver institution, hvilket svarer til 27 % af en ugentlig arbejdstid på 37 timer.

3: De konsulentlignende stillinger vedrører hovedsageligt de pædagogiske konsulenter.

Tabel 2.2: Økonomiforvaltningens administrative lønudgifter til daginstitutionsområdet, 2008

	Antal årsværk til daginstitutionsområdet	Udgifter, 1.000 kr.
AC'ere ¹	1,50	681,8
Student og teamleder ²	0,25	113,6
I alt	1,75	795,1

Kilde: Økonomiforvaltningen

1: ØKF har oplyst at der i forvaltningen er tre akademiske medarbejdere der beskæftiger sig med daginstitutionsområdet i 50 % af tiden, dvs. 1,5 årsværk.

2: Økonomiforvaltningen har oplyst at en studentermedhjælp og teamleders arbejde på daginstitutionsområdet tilsammen udgør 0,25 årsværk.

Implementeringsvurdering: Vil kunne implementeres efter en indledende kortlægning af muligheder og konsekvenser og konkret beslutning herom. Indledningsvis vil initiativet kræve en administrativ indsats, men afhængig af den valgte løsning kan denne ved implementering betyde effektivisering og fleksibilitet både for institutioner og distrikter. *BUF har siden 2006 arbejdet med institutionsammenlægninger med henblik på at øge fleksibiliteten i anvendelsen af medarbejderressourcer. Der planlægges et seminar i 2008 med faglige organisationer, paraplyorganisationer og forvaltningen med henblik på at opnå en fælles forståelse.*

Hovedkonklusioner 2: Der skal være fokus på kompetenceudvikling af ledere

Analysen peger på følgende konklusioner og anbefalinger:

- **At dygtige, engagerede og ansvarlige ledere er afgørende for god kvalitet og at selvforvaltningsmodellen fungerer** i praksis, hvilket understøttes af, at der blandt interviewpersoner både i centralforvaltning, distrikter og i institutioner er en meget udbredt enighed om, at ansvarlige og engagerede ledere med overskud til at motivere de ansatte, er en helt central forudsætning for god kvalitet i dagtilbud. På den ene side er det oplevelsen blandt de interviewede, at principperne bag selvforvaltningsmodellen er med til at sende et signal om tillid til institutionerne, hvilket til gengæld netop kan være med til at give ansvarlige og engagerende ledere. På den anden side er der også tegn på, at man ikke har taget netop disse principper til sig i fuldt omfang. Institutionslederne skal således også påtage sig den fulde styrings- og ledelsesopgave og vide, hvordan mulighederne bruges bedst muligt til at skabe den bedste kvalitet for pengene. For eksempel giver den nuværende lønsumsstyring – frem for den tidligere normeringsstyring – betydeligt ledelsesmæssigt spillerum i den enkelte institution. Dette spillerum skal institutionslederen være klar til og have kompetencerne til at fylde ud.

Implementeringsvurdering: Skal ses i sammenhæng med nedenstående forslag om institutionsledernes uddannelse og lederudvikling. *BUF har til budgetforslag 2009 stillet forslag om et vidtgående kompetenceudviklingsprogram til institutionsledere. Derudover er BUF i gang med at udarbejde et ledelsesgrundlag for forvaltningen med konkrete kompetencemål.*

- **At der skal sættes fokus på institutionsledernes uddannelse og lederudvikling**, hvilket dels handler om at give ledernes de faglige kvalifikationer inden for økonomistyring, lønforhandlinger mv., men det handler også om en konkret udvikling af de personaleledelsesmæssige kompetencer og sikre, at de faglige kompetencer er på højde med lovkravene. Som nævnt ovenfor er der meget bred enighed om, at den første forudsætning for at opnå god kvalitet i de københavnske daginstitutioner er, at der er gode og engagerende ledere. Det er derfor også bemærkelsesværdigt, at der så markant peges på et efterslæb i aktiviteterne, hvor manglende MUS-samtalerne med blandt andet lederne er et meget tydeligt eksempel. I interviewene bliver der peget på, at lederne mangler faglige kvalifikationer til opgaver som økonomistyring, lønforhandlinger og administration i øvrigt. Nationale studier på daginstitutionsområdet peger på, at en helt afgørende forudsætning for kvalitet i det pædagogiske arbejde og medarbejdertrivsel er god ledelse og gode ledere. Det giver derfor god mening at sætte fokus på ledelsesudvikling. Der kunne opstilles krav om lederne skal have en diplomuddannelse i ledelse eller der i MUS-samtalerne er fokus på, at den enkelte leder skal udvikles i forhold til en bred vifte af ledelsesmæssige kompetencer.

Implementeringsvurdering: Der er allerede initiativer i forvaltningen i forhold til uddannelse af institutionslederne, og disse kan implementeres, når uddannelsesforløb mv. er planlagt. Afholdelse af MUS kan implementeres umiddelbart (over en passende periode). Initiativerne vil være udgiftsdrivende. *BUF har til budgetforslag 2009 stillet forslag om et vidtgående kompetenceudviklingsprogram til institutionsledere. Derudover er BUF i gang med at udarbejde et ledelsesgrundlag for forvaltningen med konkrete kompetencemål.*

Hovedkonklusion 3. Der er opbakning til budgettildelingsmodellen, men der er også behov for at få flere erfaringer med modellen

Analysen peger på følgende konklusioner og anbefalinger:

- **At der er opbakning til den nye budgettildelingsmodel** og konklusionen fra de gennemførte interview er, at den nye budgetteringsmodel er en forbedring i forhold til den tidligere. Den tidligere budgetteringsmodel og budgetudmelding bestod af en række puljer, og indebar normeringsstyring af institutionerne. Den nye er centreret om konkrete pladspriser og indebærer lønsumstyring, som er beskrevet ovenfor. Den nye budgetmodel er mere gennemskuelig og logisk.
- **At der bør ske en indsats for at øge forståelsen for budgetproces og styringsramme**, hvor der i forhold til selve budgetprocessen er brug for en kommunikationsindsats i forhold til institutionslederne. Det er vigtigt, at der er en klar forståelse for, i hvilken sammenhæng de decentrale og lokale styringstiltag skal ses, herunder for eksempel hvorfor der skal følges op på budgettet, hvorfor vedtagelse af regnskabet ikke sker tidligere osv.

Implementeringsvurdering: Kan implementeres umiddelbart. Vil ikke være udgiftsdrivende i væsentligt omfang. *BUF har udarbejdet en ny selvforvaltningspjece, der er et delprodukt af en samlet produktpakke med Vejledning til økonomistyringsredskabet. Derudover er der etableret lokale erfagrunder, som skal fungere som problemløserne for konkrete problemer.*

- **At den sociale kompensationspulje bør øges**, da det beskrives samstemmende fra flere institutionsledere, at det langt fra er den samme ydelse eller kvalitet der modtages i de forskellige områder af København. De sociale forskelle giver langt større udfordringer end den nuværende kompensation kan udligne. Det er i forbindelse med nærværende analyse blevet nævnt, at der fra politisk hold i forbindelse med det seneste budgetseminar er blevet bestilt en undersøgelse heraf. Konklusionerne i nærværende undersøgelse understøtter behovet for en undersøgelse. Det bør vurderes, om størrelsen af puljen er tilstrækkelig til at udligne de sociale forskelle, der er i byen, eller om der skal ske en yderligere omfordeling for at sikre et mere ensartet ser-

viceniveau. Det er i perioden fra 2007-2009 i alt 22, 2 mio. til social kompensation på 0-5 års området.

Implementeringsvurdering: En omfordeling vil være en administrativ opgave, der eventuelt vil kunne finde sted i forbindelse med budgetudmeldingen for 2009. Da der er tale om en øget omfordeling vil forslaget ikke være udgiftsdrivende. *BUF har bestilt en analyse af mulighederne for bedre sociale kompensationer.*

- **At der skal være større fokus på feedback i styringen**, hvilket blandt andet underbygges af, at der ikke opleves meget 'tilbageløb' i styringen, forstået som information om, hvad fx indrapporteringer bliver brugt til, hvilke beslutninger rapporteringen gav anledning til eller lignende. Dette kan opleves som demotiverende i forhold til efterfølgende rapporteringer og kan svække den sammenhængende styring i hele forvaltningen. Der er behov for en kommunikationsindsats i forhold til institutionslederne, så der er en klar forståelse for, i hvilken sammenhæng de decentrale og lokale styringstiltag skal ses, herunder hvorfor der skal rapporteres på forbrug til distrikt og centralforvaltning mv. I forlængelse heraf anbefales det, at 'tilbageløbet' i styringen styrkes, således at der systematisk meldes tilbage i organisationen om, hvad indrapporteringer blev brugt til, hvilke beslutninger der blev truffet mv.

Implementeringsvurdering: Vil kunne implementeres umiddelbart. Forslaget vil ikke være udgiftsdrivende i væsentligt omfang. *BUF er i gang med et nyt tilsynskoncept, der skal gøre afrapporteringen mere gennemskuelig. Der er ligeledes fokus på ledelsesrapportering og feedback.*

- **At der skal ske en forbedret understøttelse af arbejdsgange vedr. pladsanvisning**, hvilket understøttes af, at der blandt de interviewede efterspørges effektivitet, mindre bureaukrati og større gennemsigtighed. Som eksempel kan nævnes, at en institution kan opleve en længere skriftlig korrespondance om pladser, der tilbydes forskellige forældre. Denne korrespondance fremsendes til institutionen på papir. Både fra institutions- og forvaltningssiden er det blevet foreslået at lave et elektronisk bookingsystem. Det ville kunne forenkle forvaltningens og institutionernes administrative arbejde med pladsstyring evt. koblet til Pladsanvisningens it-system og/eller borgerne selvbetjeningsværktøj på kommunens hjemmeside². Et sådant system vil være afhængigt af, at institutionerne løbende leverer holdbare prognoser for, hvornår de forventer ledige pladser et stykke ud i fremtiden. Pladstildelingsprocesserne bør gås efter. Når der så markant meldes om behov for et mere effektivt, mindre bureaukratisk og et mere gennemsigtigt system, bør det gi-

² Det skal bemærkes, at FAU i juli 2005 besluttede, at der ikke skulle indføres et bookingsystem til pasning i vuggestue. Begrundelsen var her kort fortalt, at det ville skabe institutioner med tomme pladser og institutioner med for mange børn, da det generelt er vanskeligt at få børnenes udmeldelsestidspunkter, der kan skyldes mange forskellige forhold, til at passe med andre forældres behovsdatoer.

ve anledning til bevågenhed. Papirgange bør afskaffes, og der bør etableres en fuldstændig it-understøttet løsning, der sikrer, at pladserne i institutionerne fyldes hurtigst muligt.

Implementeringsvurdering: Vil kræve indkøb af it-system eller udvikling af eksisterende og vil således ikke kunne implementeres umiddelbart. Forslaget vil – afhængig af den valgte løsning – være udgiftsdrivende i form af indkøb/udvikling af system og implementering heraf. *BUF er i gang med udarbejdelse af udbudsmateriale for Københavns Kommunes it-system vedrørende dagtilbudsområdet. Derudover er BUF pt. i gang med en ekstern analyse af pladsanvisningsreglerne.*

Hovedkonklusion 4: Der er en lang række tiltag som følger op på resultaterne og kvaliteten på daginstitutionsområdet i Københavns Kommune, men der er behov for en sammenhængende tilgang

Analysen peger på følgende konklusioner og anbefalinger:

- **At dialogen i forbindelse med det pædagogiske tilsyn bør udbygges**, særligt fordi analysen peger på, at der fra institutionsledernes side en efterspørgsel efter en grundigere dialog i forhold til det pædagogiske tilsyn. Det nuværende tilsyn opfattes som overfladisk i forhold til at kunne foretage en vurdering af resultater og kvalitet. Det må desuden konstateres, at der ikke systematisk bliver fulgt op på det pædagogiske tilsyn i en form, så man kan bruge det som ledelsesinformation samlet for området eller i det enkelte distrikt.

Implementeringsvurdering: Vil kunne implementeres umiddelbart efter en indledende beslutning om rammerne for og udbygningen af tilsynets formål og de indsamlede oplysningers anvendelse. Forslaget kan i et vist omfang være udgiftsdrivende alt efter de valgte udvidelse og mulighederne for understøttelse heraf i de eksisterende it-løsninger.

- **At virksomhedsplanen ikke et effektivt ledelsesredskab**, som den kunne være. Institutionsledelsen udarbejder årligt en virksomhedsplan, som skal godkendes af forældrebestyrelsen. De interviewede institutionsledere opfatter ikke virksomhedsplanen som et effektivt ledelsesredskab. Institutionsledere ser i stedet tilfredsheden blandt forældre og ansatte som de vigtigste kvalitetsindikatorer. Der er et potentiale i forhold til de kommende udviklingskontrakter, som eksempel kan benyttes til at skabe en sammenhængende styring med fokus på alle elementer af styringen. Det er dog vigtigt, at tænke den styringsmæssige sammenhæng udviklingskontrakter og selvforvaltning. Hvis ikke dette lykkes, kan en kontrakt i bedste fald blive betragtet som ligegyldig og i værste fald som et indskrænkende indgreb i institutionernes selvforvaltningsret.

Implementeringsvurdering: En sammentænkning af styringsredskaberne i forbindelse med indførelsen af kontrakter på daginstitutionsområdet kan implementeres umiddelbart som led i den igangværende proces. Forslaget vil ikke være udgiftsdrivende i sig selv.

- **At der bør udarbejdes en sammenhængende strategi for ledelsesinformation og statistik i Børne- og Ungdomsforvaltningen** blandt andet fordi analysen peger, at der på nuværende tidspunkt ikke er en sammenhæng mellem de forskellige ledelses- og kvalitetsinformationstiltag. Strategien bør omfatte forskellige målgrupper, datakilder mv. samt kortlægge, hvordan og af hvem data indsamles og vedligeholdes. Som en del heraf bør der arbejdes målrettet med at etablere et ensartet og konsolideret datagrundlag og en fælles ramme for den løbende dokumentation på området.

Implementeringsvurdering: Vil kunne implementeres umiddelbart. Forslaget vil være udgiftsdrivende, da udarbejdelse af en sammenhængende strategi for statistisk og ledelsesinformation ikke er en ubetydelig administrativ opgave.

2.2 Nøgletal for København og 6-byerne

Analysen sammenligner tal for København og de øvrige 6-byer. Hvor det har været muligt er data trukket fra relevante data-banker. For nogle tals vedkommende har det været nødvendigt at indsamle oplysninger fra 6-byerne. Da disse indberetninger i flere tilfælde har været mangelfulde er sammenligningsgrundlaget ikke optimalt. Analysen viser overordnet, at driftsudgiften pr. indskrevet i daginstitutioner er højere end de øvrige 6-byer.

Hovedkonklusion 5: Københavns Kommune har generelt sværere betingelser for driften af daginstitutioner

Tabel 2.3: Socioøkonomisk indeks og sygefravær

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Socioøkonomisk indeks	1,22	1,44	1,16	1,18	1,01	1,10	1,00
Sygefravær, Pædagoger og medhjælpere	21,7	23,4	17,5	21,7	18,3	22,5	18,7

Analysen peger på:

- **At København har et stigende antal 0-5-årige.** De øvrige kommuner har et jævnt faldende antal 0-5-årige mens København har oplevet et stigende antal og kan se frem til et fald i fremtiden. Denne udvikling forventes at medføre større styringsmæssige udfordringer.
- **At København har dårligere socioøkonomiske forhold.** København har højere andele af indvandrere og efterkommere blandt de 0-5-årige. Derud-

over peger det socioøkonomiske indeks på generelt større socialt betingede udgifter i København.

- **At gennemsnitslønningerne for pædagoger er høje i København.** Når der korrigeres for områdetillægget er lønningerne i København gennemsnitlige for pædagoger og under gennemsnittet for medhjælpere. Områdetillægget betyder dog at lønnen til pædagoger i København er mere end 2 procent højere end de øvrige 6-byer. En årsag til højere lønninger kan være, at leveomkostningerne (herunder boligudgifterne) er højere i København. Lønnen til medhjælpere inkl. tillæg er gennemsnitlig.

Hovedkonklusion 6: Driftsudgifterne pr. indskrevet i vuggestuer er højere i København end i de øvrige 6-byer

Tabel 2.4: Bruttodriftsudgifter pr. indskrevet på vuggestueområdet, DKK

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Vuggestuer	140.309	144.232	123.979	-	110.000	-	131.007
Vuggestuer inkl. vuggestuedel af aldersintegrerede	145.830	162.076	105.680	145.720	111.667	129.922	141.339

Tabel 2.5: Lønudgifter pr. indskrevet på vuggestueområdet, DKK

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Vuggestuer	110.182	112.856	108.082	-	87.382	-	105.272
Vuggestuer inkl. vuggestuedel af aldersintegrerede	112.154	121.752	86.688	111.722	90.282	102.696	117.003

Tabel 2.6: Indskrevne pr. på vuggestueområdet

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Indskrevne pr. årsværk	2,9	2,9	4,4	2,5	3,4	-	2,8

Analysen peger på:

- **At driftsudgifterne til en vuggestueplads i Københavns Kommune er højere end de øvrige 6-byer.** Analysen viser, at den gennemsnitlige driftsudgift pr. indskrevet er over 20 procent højere end de øvrige 6-byer.
- **At en stor del af denne forskel skyldes høje udgifter til løn.** Højere gennemsnitslønninger er en medvirkende faktor til de høje lønudgifter. Et højt sygefravær begrænser derudover mulighederne for optimal ressourceudnyttelse.

- **At Københavns Kommunes øvrige udgifter er væsentligt højere end de andre 6-byer.**

Hovedkonklusion 7: Driftsudgifterne pr. indskrevet i børnehaver er højere i København end i de øvrige 6-byer

Tabel 2.7: Bruttodriftsudgifter pr. indskrevet på børnehaveområdet, DKK

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Børnehaver	79.265	102.652	64.099	-	57.541	-	65.420
Børnehaver inkl. børnehavedel af aldersintegrerede	80.621	106.453	62.297	61.570	58.094	75.306	66.717

Tabel 2.8: Lønudgifter pr. indskrevet på børnehaveområdet, DKK

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Børnehaver	61.992	74.957	52.706	-	48.181	-	55.483
Børnehaver inkl. børnehavedel af aldersintegrerede	62.035	77.606	50.982	46.549	48.544	59.526	56.486

Tabel 2.9: Indskrevne pr. på børnehaveområdet

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Indskrevne pr. årsværk	5,9	5,4	7,3	7,3	7,2	5,6	5,6

Analysen peger på:

- **At driftsudgifterne til en børnehaveplads i Københavns Kommune er væsentligt højere end de øvrige 6-byer.** Bruttodriftsudgiften pr. børnehaveplads er over 50 procent højere i København end i de øvrige 6-byer.
- **At en stor del af denne forskel skyldes høje udgifter til løn.** Det lave antal indskrevne pr. årsværk er stærkt medvirkende til højere lønudgifter. Højere gennemsnitslønninger er derudover en medvirkende faktor til de høje lønudgifter. Et højt sygefravær begrænser derudover mulighederne for optimal ressourceudnyttelse.
- **At Københavns Kommunes øvrige udgifter er væsentligt højere end de andre 6-byer.**

2.3 Tilfredsheden med daginstitutionerne i Københavns Kommune

Generelt viser analyserne, at tilfredsheden med daginstitutionerne i Københavns Kommune er høj og på niveau med tilfredsheden i de øvrige 6-byer.

Hovedkonklusion 8: Københavns Kommune ligger generelt placeret i midten af 6-byerne og tilfredsheden er sjældent den højeste, men også kun sjældent den laveste

Analysen peger på følgende konklusioner:

- **At Københavns Kommune placerer i midterfeltet i 6-byerne, hvad angår tilfredshed** når det gælder den samlede tilfredshed, pædagogiske forhold såsom tilfredsheden med aktiviteterne og evnen til at skabe trivsel, samt når det gælder den daglige kontakt med personalet, åbningstiderne og inddragelsen af forældrene.
- **At forældrene i Københavns Kommune ikke er tilfredse med de fysiske rammer**, hvor Københavns Kommune har den laveste tilfredshed af 6-byerne særligt i forhold til de udendørs rammer. Det bør overvejes om Københavns Kommune vil investere i at forbedre de fysiske rammer.

Implementeringsvurdering: Forslaget om at forbedre de fysiske rammer er ikke umiddelbart implementeringsparat, da det kræver nærmere politiske overvejelser om prioritering og det vil kræve en væsentlig økonomisk investering. Derudover indgår der også overvejelser om i hvilket omfang det er muligt at forbedre de fysiske rammer givet den nuværende boligmasse i København.

- **At Københavns Kommune ligger placeret i den bedste halvdel, når det gælder tid til det enkelte barn.**

I tabellen nedenfor viser forældrenes tilfredshed på forskellige parametre sammen med en gennemsnitlig placering på tilfredsheden mellem 6-byerne.

Tabel 2.10: Oversigt over forældretilfredshed på forskellige parametre³

	København	Århus	Aalborg	Odense	Esbjerg	Randers
Generel tilfredshed	84,8 (5)	87,7 (3)	90,2 (2)	83,8 (6)	85,5 (4)	95,2 (1)
Pris	39,5 (2)	32,5 (3)	21,6 (6)	25,6 (4)	23,6 (5)	41,35 (1)
Aktivitet	78,8 (4)	78,2 (5)	81,7 (2)	74,0 (6)	79,5 (3)	89,3 (1)
Indsats	79,3 (4)	79,9 (3)	81,8 (2)	76,5 (5)	75,4 (6)	91,3 (1)
Fysiske rammer – inde	65,3 (3)	58,9 (5)	69,0 (2)	58,4 (6)	63,0 (4)	78,6 (1)
Fysiske rammer – ude	69,2 (6)	76,6 (4)	79,0 (3)	69,5 (5)	80,3 (2)	86,2 (1)
Åbningstider	88,7 (4)	91,5 (3)	94,9 (1)	54,5 (6)	79,6 (5)	93,3 (2)
Trivsel	85,0 (5)	87,7 (2)	86,1 (3)	85,1 (4)	80,9 (6)	67,0 (1)
Tid	50,9 (2)	47,6 (3)	56,4 (1)	40,0 (6)	42,6 (4)	41,35 (5)
Kontakt	74,0 (4)	72,9 (5)	78,4 (2)	75,3 (3)	68,6 (6)	84,0 (1)
Rengøring og indeklima	66,3 (3)	59,4 (5)	68,9 (2)	58,4 (6)	63,1 (4)	78,9 (1)
Inddragelse af forældre	70,5 (4)	79,1 (2)	72,8 (3)	67,6 (5)	66,5 (6)	82,5 (1)
Rating	4	3	2	6	5	1

Hovedkonklusion 9: Pædagogikken og aktiviteterne i daginstitutionen har størst betydning for, hvor tilfredse forældrene er

Analysen peger på følgende konklusioner:

- **At tilfredsheden med pædagogiske forhold og aktiviteterne i daginstitutionen har størst betydning for forældrenes samlede tilfredshed**, hvorimod tilfredsheden med rammebetingelser såsom de fysiske rammer, åbningstiderne og forældrebetalingen har mindre betydning eller ingen betydning. Analyserne peger på, at der er en signifikant sammenhæng mellem daginstitutionens pædagogiske indsats og tilfredsheden med aktiviteterne i daginstitutionen og den samlede tilfredshed. Det er af mindre betydning hvor tilfredse forældrene er med daginstitutionens udendørs faciliteter og arealer, åbningstiderne og indeklimaet og rengøringen. Dette betyder med andre ord en god pædagogisk indsats og gode aktiviteter i daginstitutionerne har større betydning for forældrenes tilfredshed end udendørs faciliteter.

Implementeringsvurdering: Forslaget skal ses i sammenhæng med ovennævnte initiativ om uddannelse og kompetenceudvikling af institutionslederne.

- **At prisen på daginstitution ikke har betydning for forældrenes samlede tilfredshed** og der kan ikke spores en signifikant sammenhæng mellem pris og den samlede tilfredshed med daginstitutionen. Det vil med andre ord sige, at en høj pris på en daginstitutionssplads ikke nødvendigvis ikke direkte har betydning for, hvor tilfredse forældrene er.

³ De angivne procenttal er sammenlagt af svarkategorierne i meget høj grad og i høj grad.

- **At Københavns Kommunes socioøkonomiske profil ikke har betydning for tilfredsheden**, der kan således ikke analyseres forskelle i tilfredshed mellem Københavns og de øvrige kommuner på baggrund af befolkningssammensætning. Det vil med andre ord sige, det er den måde hvorpå kommunen tilrettelægger og udøver indsatsen i daginstitutionerne, der betyder noget for forældrenes tilfredshed.

2.4 Kvalitet i daginstitutioner

Som en del af analysen er det blevet undersøgt, hvad der karakteriserer kvalitet i daginstitutioner set ud fra de nationale studier og erfaringer, der har været.

Hovedkonklusion 10: God ledelse, medarbejderkompetencer og tværfaglighed er en forudsætning for kvalitet i daginstitutionerne og medarbejdernes trivsel

Analysen peger på følgende konklusioner og anbefalinger:

- **At der skal være fokus på at kompetenceudvikle ledere, som honorerer de nye krav til ledere af daginstitutioner**, men der bør også være fokus på at skabe en ledelseskultur på daginstitutionsområdet, hvor det bliver tydeligt, at der er klare forventninger til, at daginstitutionslederen skal agere som leder og ikke blot en medarbejder med andre ansvarsopgaver. Dette understøttes også af analysen af ledelsesmæssige udfordringer i BUF.

Implementeringsvurdering: Forslaget skal ses i sammenhæng med ovennævnte initiativ om uddannelse og kompetenceudvikling af institutionsledere.

- **At der skal være fokus på at kompetenceudvikle medarbejdere** samtidig med, at det må forventes, at medarbejdere er interesseret i hele tiden at udvikle sig og holde sig ajourført med den pædagogiske udvikling. Faglighed og pædagogisk læring skaber trivsel for børn, medarbejdere og forældre.

Implementeringsvurdering: Forslaget skal ses i sammenhæng med ovennævnte initiativ om uddannelse og kompetenceudvikling af institutionsledere.

- **At der skal være fokus at styrke samarbejde mellem institutionerne, skolerne og andre aktører** både for at styrke indsatsen i forhold til udsatte børn og styrke læring på tværs af de professionelle til gavn for alle børn. Det styrkede samarbejde bør også ske inden for distrikterne.

Implementeringsvurdering: Kan implementeres umiddelbart. Vil kræve en administrativ indsats.

Hovedkonklusion 11: Dokumentation kan gavne det pædagogiske arbejde, men hvis dokumentation ikke har et klart pædagogisk og fagligt formål, skaber den frustration blandt medarbejdere og mere bureaukrati

Analysen peger på følgende konklusioner og anbefalinger:

- **At dokumentation kan gavne det pædagogiske arbejde og derfor bør der fortsat være fokus på at styrke den del**, men det er ligeså afgørende, at der er tale om relevant dokumentation. Københavns Kommune er allerede i gang med et afbureaukratiseringsprojekt og denne tilgang bør fastholdes i tilgangen til dokumentation. Der skal dokumenteres for at styrke kvaliteten i forhold til den pædagogiske praksis og i forhold til børnene.

Implementeringsvurdering: Forslaget kan ses i sammenhæng med ovenstående forslag om etablering af en sammenhængende strategi for statistik og ledelsesinformation. Forslaget vil i et vist omfang udgiftsdrivende.

- **At kvalitetsudvikling altid være i fokus, men det er også vigtigt, at der skabes den rette balance og sammenhæng i de forskellige tiltag.** Der kan fra forskellige enheder være en interesse i at skabe udvikling, men for at udvikling kan skabe forandring er det vigtigt med tid til processen og fokuseret udvikling, hvor ikke flere forskellige tiltag kommer oven i hinanden. Dette var også en central pointe fra analysen af ledelse og styring i Københavns Kommune. Derfor er det vigtigt, at Københavns Kommune fokuserer på at skabe en sammenhængende ledelsesinformations- og udviklingsstrategi.

Implementeringsvurdering: Se ovenfor.

2.5 Nationale anbefalinger og situationen i Københavns Kommune

Der er udviklet en lang række nationale anbefalinger, der vedrører daginstitutionsområdet. Anbefalinger kommer primært fra regeringen kvalitetsreform og fra anbefalinger fra Familie- og Arbejdslivskommissionen.

Rambøll Management har udpeget centrale anbefalinger og herefter givet en vurdering af om dette også kan identificeres som et fokuspunkt på baggrund af analysen i Københavns Kommune. Hvis anbefalingen ikke kan identificeres som et fokuspunkt på baggrund af analysen, kan således også skyldes, at vi gennem analysen ikke er stødt på den specifikke problemstilling.

Anbefalingerne er struktureret ud fra 3-delingen af kvalitet i organisatorisk, faglig og oplevet kvalitet.

Tabel 2.11: Nationale anbefalinger relateret til Københavns Kommune

Organisatorisk kvalitet	Kan identificeres som et specifikt fokuspunkt for Københavns Kommune på baggrund af analysen	Faglig kvalitet	Kan identificeres som et specifikt fokuspunkt for Københavns Kommune på baggrund af analysen	Oplevet kvalitet	Kan identificeres som et specifikt fokuspunkt for Københavns Kommune på baggrund af analysen
Faglighed skaber og er en forudsætning for kvalitet <i>Fokus på efteruddannelse og leder/medarbejderrotation til mindre velfungerende institutioner</i>	√	Mere tid til kerneopgaven	√	Lukkedage bør afskaffes på almindelige hverdage	?
God ledelse er en forudsætning for kvalitet <i>Fokus på ledelsesudvikling og opgaveafklaring</i>	√	Arbejde med kvalitetsudvikling bør relatere sig til kerneydelser <i>Fokus på øget faglighed, medarbejdertrivsel og imagepleje</i>	(√)	Alle kommuner bør tilbyde pasning af børn til forældre med skæve arbejdstider <i>Fokus på variation i åbningstider, alternative pasningsmuligheder og fleksibilitet</i>	?
Tværfagligt samarbejde omkring en helhedsorienteret indsats <i>Fokus på dialog, samarbejde på tværs og en gennemgående kontaktpersoner for børn og familier</i>	√	Relevant dokumentation og støtte til udvikling af nye metoder <i>Fokus på løbende kvalitetsudvikling, udvikling af nye metoder i et samarbejde og efteruddannelse</i>	√	Kommunerne bør i videst muligt omfang tage hensyn til søskendes muligheder for at gå i samme institution	?
Man bør imødekomme børn med særlige behov <i>Fokus på fleksibel ressourcefordeling og nødvendige ressourcer</i>	√	Et nuanceret kvalitetsbegreb <i>Fokus både på lovkrav, brugertilfredshed og evidens</i>	?	Sygdom i dagtilbud bør forebygges <i>Fokus på børnemiljøvurderinger, sygefravær og andre muligheder for pasning for forældrene</i>	?

Organisatorisk kvalitet	Kan identificeres som et specifikt fokuspunkt for Københavns Kommune på baggrund af analysen	Faglig kvalitet	Kan identificeres som et specifikt fokuspunkt for Københavns Kommune på baggrund af analysen	Oplevet kvalitet	Kan identificeres som et specifikt fokuspunkt for Københavns Kommune på baggrund af analysen
		Med en klar prioritering kan dagtilbud bryde den sociale arv <i>Fokus på flere voksenressourcer, opkvalificering og tværfaglighed</i>	√	Et godt forældresamarbejde bør prioriteres <i>Fokus på et åbent samarbejde og forventningsafstemning</i>	?
		Der bør indføres sunde, forældrebetalte madordninger i alle dagtilbud	?		
		Bedre fysiske rammer giver bedre trivsel <i>Fokus på mere plads og fleksibel indretning</i>	?		
		Læring virker <i>Fokus på støtte til medarbejder i læring og systematisk brug af læreplaner</i>	√		

3. Styring af daginstitutionsområdet

I dette kapitel beskrives rammerne og styringsmodellen for de københavnske daginstitutioner. Der gives en beskrivelse af opgavefordelingen mellem institutioner, distrikter og centralforvaltning, herunder de administrative opgaver på de forskellige organisatoriske niveauer i forvaltningen.

Kapitlet omfatter en kortlægning af de organisatoriske rammer for styringsopgaven (afsnit 3.1), der gives en beskrivelse af ledelses- og kompetencefordelingen (afsnit 3.2), budgetteringsformen og sammenhængen til andre styringsværktøjer kortlægges (afsnit 3.3), og der gives en beskrivelse af værktøjer til resultatvurdering og ledelsesinformation (afsnit 3.4). Kapitlet afsluttes med en opsummeres med konklusioner og udviklingsmuligheder (afsnit 3.5).

Børne- og Ungdomsforvaltningen er i en omstillingsproces. Ud over fusionsprocessen i forbindelse med den nye forvaltningsstruktur i hele kommunen har Børne- og Ungdomsforvaltningen etableret en helt ny organisation. Der er oprettet otte nye distrikter på tværs af kommunen, og disse har skullet finde på plads med medarbejdere og nye opgaver.

Herudover har forvaltningen skullet foretage en genopretning af økonomien særligt på skoleområdet, og en ny styringsfilosofi har skullet formuleres og implementeres på en række områder, hvilket blandt andet omfatter en ny budgetmodel på daginstitutionsområdet.

Disse forandringer tager tid, og det skal tages i betragtning, når opgavetilrettelse og styring vurderes. Det er Rambøll Managements overordnede vurdering, at de grundlæggende principper i styring og organisering er ved at finde sine ben, men det er samtidig vores vurdering, at det er væsentligt at fastholde fokus, så der sikres forankring i hele organisationen. Dette vil blive uddybet i det følgende.

Det er vigtigt at understrege, at styringsbehovet og dermed styringsopgaven er forskellig på forskellige organisatoriske niveauer. Det er helt legalt, og der skal tages hensyn til disse forskelle i tilrettelæggelse af styringen. Dagligdagen er forskellig og fokus i styringen kan variere. Det er imidlertid afgørende, at der er en sammenhæng i styringen – en samlet *styringsfilosofi*, således at f.eks. centrale styringsbehov ikke giver anledning til suboptimering eller andre u hensigtsmæssigheder decentralt eller lokalt. I forlængelse heraf skal *redskaber og værktøjer* være tilpasset den konkrete styringsvirkelighed. Ved redskaber og værktøjer forstås i denne sammenhæng it-værktøjer, regneark, vejledningsmateriale og lignende. Denne forståelse og terminologi anvendes i det følgende.

Til grund for skrivningen af afsnittet ligger dels en række skriftlige produkter, herunder den formelle styringsramme samt en række gennemførte interview med både daginstitutionsledere, distriktschefer samt repræsentanter for udvalgte enheder i

centralforvaltningen i Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF) samt for Økonomiforvaltningen (ØKF).

Den formelle styringsramme af daginstitutionssområdet i BUF
<ul style="list-style-type: none">• Vejledning til institutionernes budgetter (0-18 år), version 3. BUF, marts 2008• Økonomi- og selvforvaltningsmodellen. Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltningen, oktober 2003• Hvidbøger om anvisningsregler til dagtilbud (½-2 år). BUF, september 2007• Hvidbøger om anvisningsregler til dagtilbud (3-5 år). BUF, december 2007

3.1 **Organisering**

Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF) blev etableret den 1. januar 2006 hovedsageligt ved en sammenlægning mellem den tidligere Uddannelses- og Ungdomsforvaltning (UUF) og daginstitutionssområdet fra den tidligere Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning (FAF). Dette skete som led i etableringen af en ny forvaltningsstruktur for hele Københavns Kommune.

Den nyetablerede Børne- og Ungdomsforvaltning har i en længere periode været i en forandringsproces. Dette skal også ses i lyset af den store opgave med at rette op på Børne- og Ungdomsudvalgets økonomi, jf. også nedenfor.

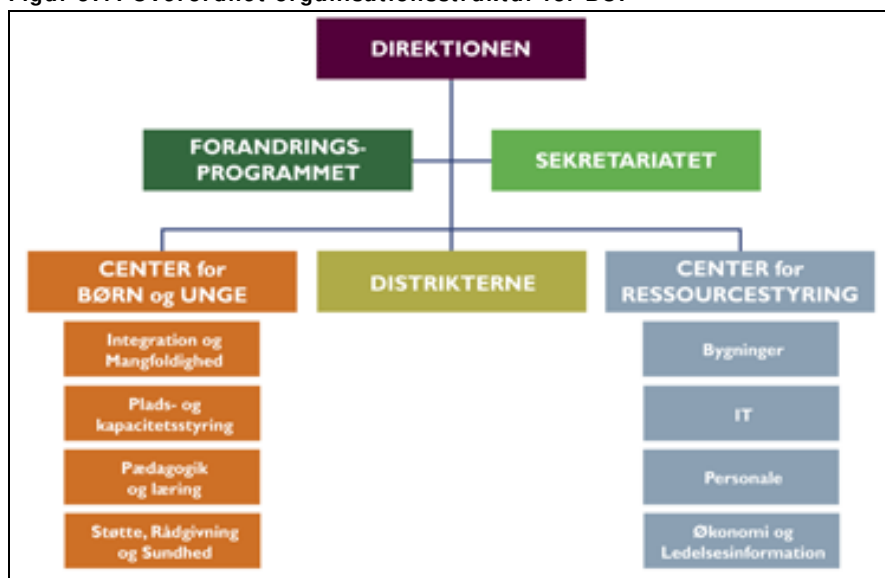
3.1.1 **Organisationsstruktur**

Børne- og Ungdomsforvaltningens nuværende organisation blev etableret 1. april 2007.

Principperne bag organisationsstrukturen var:

- At børns opvækst ses i et sammenhængende forløb (0-18 år)
- At løsningen af kerneopgaver sker smidigt og fleksibelt og så tæt på brugeren som muligt under hensyntagen til kvalitet og økonomi
- At der skal være en klar rolle- og opgavefordeling som grundlag for styringsmodellen
- At opgaveløsningen skal være sammenhængende uden dobbeltadministration
- At politikudvikling og mål- og rammeformulering initieres af politiker/direktion og udvikles centralt, men implementeres decentralt (distrikter)/lokalt (institutioner/skoler).

Figur 3.1: Overordnet organisationsstruktur for BUF



I hovedoverskrifter kan opgaverne for de tre centre – Center for Børn og Unge, Distrikterne samt Center for ressourcestyring – sammenfattes således:

Tabel 3.1: Opgaver i Børne- og Ungeforvaltningens tre centre

Center for Børn og Unge	Distrikterne	Center for Ressourcestyring
<ul style="list-style-type: none"> • Politik- og strategiudvikling i forhold til fagligt indhold og kvalitet for 0-18 år inkl. specialområdet og sundhed • Politiske indstillinger, svar til politikere mv. • Mål- og rammeformulering samt opfølgning på fagligt indhold og kvalitet for 0-18 år • Plads- og kapacitetsstyring for 0-18 år 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementering af politikker og strategier • Ledelse af skoler og institutioner • Driftsopgaver i forhold til kerneopgaver • Central aktør i udrulning af styringsmodel og kvalitetssikring (tilsyn) af kerneopgaver • Opfølgning, dokumentation og evaluering • Lokal udvikling • Sundhedsplejen • PPR 	<ul style="list-style-type: none"> • Politik- og strategiudvikling i forhold til økonomi, personale, bygninger og it • Opfølgning, dokumentation og evaluering på politiske mål inden for centrets område • Mål- og rammeformulering for centrets område • Løn- og personaleadministration • Central drift af økonomi

Forandringsprogrammet har som hovedopgaver programstyring og opfølgning i forhold til Faglighed for Alle, udvikling af BUFs organisation, udvikling af økonomistyringen i BUF samt genoprettelse af balancen i økonomien.

Direktionen består af en administrerende direktør samt tre direktører. De tre centre i forvaltningen refererer til hver sin direktør i direktionen. Til direktionen er desuden knyttet et sekretariat.

For så vidt angår daginstitutionsoområdet er der flere organisatoriske enheder, der er med til at sætte rammerne for styringen af daginstitutionsoområdet. I denne analyse er der primært fokus på (i ikke prioriteret rækkefølge):

- Plads- og Kapacitetsstyring
- Pædagogik og Læring
- Økonomi og Ledelsesinformation
- Bygninger
- Distrikterne
- Daginstitutionerne.

Andre enheder spiller også en rolle for daginstitutionerne, og disse vil blive inddraget i analysen, hvor det er relevant. Det er dog Rambøll Managements vurdering, at ovennævnte udgør de centrale aktører i forhold til den aktuelle analyse af styringen af daginstitutionerne i Københavns Kommune. Til de gennemførte interview har der ligeledes været udvalgt respondenter herfra. Hovedansvaret for enhederne er:

- *Plads- og Kapacitetsstyring* skal sikre, at BUF til stadighed har det rigtige antal pladser de rigtige steder i byen. Dette skal ske med optimal udnyttelse og effektivt ressourceforbrug. Hertil kommer tværgående styring og koordinati-on af plads- og kapacitetsudnyttelsen.
- *Pædagogik og Læring* har som sit hovedansvar politik- og strategiudvikling samt mål- og rammeformulering på de faglige kerneområder blandt andet på daginstitutionsoområdet, samt faglig metodeudvikling og kvalitetssikring.
- *Økonomi og Ledelsesinformation* er organiseret i fem afdelinger og har hovedansvar for udvikling, koordinering og kvalitetssikring af økonomistyringen i forvaltningen samt udvikling og vedligeholdelse af ledelsesinformation.
- *Bygninger* har hovedansvar for analyse og oplæg om til- og ombygninger af skoler og institutioner ift. kapacitetsbehovet, forberedelse og bestilling af anlægsopgaver, samarbejde med Københavns Ejendomme samt diverse drift- og lokale huslejeforhold.
- *Distrikterne* har hovedansvaret for at sikre sammenhæng og helhed i de lokale ydelser til børn og unge 0-18 år, den overordnede ledelse af skoler og institutioner, distriktets løn- og driftsbudgetter samt at sikre den pædagogiske udvikling og kvalitet på skoler og institutioner. Der er otte distrikter i Københavns Kommune, og hvert distrikt er opdelt i en faglig og en administrativ funktion.
- *Daginstitutionerne* varetager den konkrete pasningsopgave af børn i alderen 0-6 år i Københavns Kommune. I denne undersøgelse er omfattet kommunale og selvejende vuggestuer, børnehaver og integrerede institutioner, idet

privatinstitutioner og puljeinstitutioner på grund deres ringe udbredelse er udeladt.

Idet hovedopgaverne for distrikterne indgår i tabel 3.1 ovenfor findes i nedenstående tabel hovedopgaverne for de tre øvrige enheder i punktform. Herefter opstilles udvalgte hovedtal for distrikter og institutioner.

Tabel 3.2: Hovedopgaver for udvalgte enheder

Plads- og Kapacitetsstyring	Pædagogik og Læring	Økonomi og Ledelsesinformation	Bygninger
<ul style="list-style-type: none"> • Politikudvikling, principper for samt mål- og rammeformulering af plads- og kapacitetsudnyttelse, dimensionering og pladsudmelding • Sikre sammenhæng mellem strategi og udvikling, anlæg og drift samt pladsudnyttelse og økonomi. • Politik, retningslinjer og strategier for strukturtilpasninger • Prognoser og monitorering af pladsbehov og udvikling • Samarbejde med Økonomiforvaltningen om demografi • At deltage i arbejdet med byplanlægning med fokus på skoler og institutioner • Kontrakter med bydækkende enheder (Den Centrale Pladsanvisning, Dagplejen og Forældrebetalingen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Initiativer i Faglighed for Alle – den faglige og pædagogiske udvikling • At understøtte distrikter med faglig viden på kerneområderne • Samarbejde med eksterne samarbejdspartnere på området • Kvalitetsrapport om folkeskolen og skoleevaluering • Kompetenceudviklingskoncepter for kerneområderne • Metode- og konceptudvikling • Kontraktindgåelse med Københavns Ungdomsskole, Ungdommens Uddannelsesvejledning og bæredygtig udvikling • Køb og salg af pladser, elevadministration og refusioner 	<ul style="list-style-type: none"> • Udvikling og etablering af budgetsystem • Procesunderstøttelse omkring budgettering, opfølgning og regnskabsafleggelse på bevillingsniveau, budgetudmelding og afslutning af regnskaber for decentrale enheder • Kontoplan: Ansvar for oprettelse, strategi og struktur • Budgettering, opfølgning og regnskabsafleggelse på bevillingsniveau • Ledelsesinformation • Sygefravær, institutionsdata m.m. • Ansvar for opfølgning på revisionsprotokollater, betænkninger og bemærkninger • Budgettering, opfølgning og regnskabsafleggelse på bevillingsniveau • Budgetudmelding til decentrale enheder • Afslutning af decentrale enheders regnskaber • Kvalitetssikring på egne bevillingsområder 	<ul style="list-style-type: none"> • Politik- og strategiudvikling i forhold til bygninger i samarbejde med Plads- og Kapacitetsstyring • Den indledende projektledelse i forbindelse med til-, om- og udbygning af institutioner og skoler • At deltage i bygge- og brugerudvalgsarbejder • At fastlægge og implementere inventarstandarder og – anskaffelser • Forhandle prioritering af vedligehold og genopretning med Københavns Ejendomme • Drift af rengøring (indtægtsdækket virksomhed) • Sikkerhedsinspektion af legepladser • Sikringsanlæg • Forsikringer • Diverse interne serviceopgaver i forbindelse med indkøb, kontorartikler, post, telefoni, flytninger mv. • Administrativ styring af anlægsforbrug

De otte distrikter dækker geografisk hele Københavns Kommune, og der er tilknyttet et antal institutioner til hvert distrikt.

Tabel 3.3: Distrikter og institutioner i 2008 (pr. april 2008)

Distrikt		Antal kommunale institutioner	Antal selvejende institutioner	I alt
Distrikt Amager	Vuggestuer	16	1	17
	Børnehaver	7	21	28
	Integrerede	28	12	40
	I alt	51	34	85
Distrikt Bispebjerg	Vuggestuer	4	1	5
	Børnehaver	1	10	11
	Integrerede	12	9	21
	I alt	17	20	37
Distrikt Indre By	Vuggestuer	6	6	12
	Børnehaver	1	14	15
	Integrerede	15	9	24
	I alt	22	29	51
Distrikt Nørrebro	Vuggestuer	8	6	14
	Børnehaver	4	10	14
	Integrerede	23	8	31
	I alt	35	24	59
Distrikt Valby	Vuggestuer	4	2	6
	Børnehaver	4	3	7
	Integrerede	11	9	20
	I alt	19	14	33
Distrikt Vanløse-Brønshøj-Husum	Vuggestuer	11	5	16
	Børnehaver	8	23	31
	Integrerede	23	10	33
	I alt	42	38	80
Distrikt Vesterbro-Kgs. Enghave	Vuggestuer	7	7	14
	Børnehaver	5	6	11
	Integrerede	9	11	20
	I alt	21	24	45
Distrikt Østerbro	Vuggestuer	11	1	12
	Børnehaver	6	17	23
	Integrerede	18	6	24
	I alt	35	24	59
Samlet		242	207	449

Som nævnt omfatter denne analyse de kommunale og de selvejende vuggestuer, børnehaver samt integrerede institutioner i Københavns Kommune. Antallet af pladser i de forskellige dagtilbud fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 3.4: Pladser i institutioner omfattet af undersøgelsen, 2007⁴

Antal pladser		Kommunale institutioner	Selvejende institutioner	I alt
Vuggestuer		3.703,4	1.377,0	5.080,4
Børnehaver		2.370,3	4.643,3	7.013,6
Integrerede institutioner	Vuggestue	4.008,0	1.250,7	5.258,7
	Børnehave	6.529,7	2.719,7	9.249,4
I alt		16.611,4	9.990,7	26.602,1

For at skabe et overblik og et sammenligningsgrundlag er der fra de kommuner, der er omfattet af nøgletalsanalysen i det følgende kapitel, indhentet en række oplysninger. Disse fremgår af nedenstående skema.

Tabel 3.5: Udvalgte tal om daginstitutionsområdet⁵

	Esbjerg	Odense	Aalborg	Århus	Randers	København
Antal PPR-medarbejdere på 0-6 års-området pr. barn	I alt 32 medarbejdere arbejder med hele 0-18 års området. 7 af disse medarbejdere arbejder dog IKKE med 0-18 års området	2170 børn pr. psykolog.	20 PPR-medarbejdere, dvs. 0,0013 pr. barn	-	-	3289 børn pr. psykolog 134 PPR medarbejdere
Antal institutioner pr. pædagogisk konsulent	-	40. Der 4 pædagogiske ledere, 1 leder og 160 institutioner	14,9 institution pr konsulent	-	-	21 Konsulenter. 30 institutioner. pr konsulent
Antal institutioner pr. distrikt/områdeledelse	-	Ingen distrikter eller områder	Der er fra 13 til 33 institutioner pr. leder	-	-	Gennemsnittet er 79,17.
Antal lønsager pr. løn-/personalemedarbejder i distrikt (ekskl. timeansatte)	-	Det er ikke muligt at besvare. Der er 29 sekretærer, der administrerer lønsagerne fra centralt hold	Der udbetales løn til ca. 2.800 medarbejdere (konto 5.10 til 5.14) Det svarer til 500 medarbejdere pr. fuldtidslønsmedarbejdere, og 1400 medarbejdere pr. personale medarbejdere	-	-	Der er ca. 24 stillinger på samlede dagtilbudsområde som sidder med ca. 280 sager i gennemsnit. (aktive cpr. nr. ekskl. vikar)
Antal støttepædagoger i forhold til de udsatte	-	40 støttepædagoger	7 % af den samlede medarbejder ressource. (100 fuldtids støttepædagoger)	-	-	55,5 mio.kr. hvoraf finansieres 26 støttepædagoger i fast korps pt.

⁴ Figuren viser antal normerede pladser. Småbørnspladser og vuggestuepladser til børn på tre år eller derover er talt med som børnehavepladser.

⁵ Det har været meget vanskeligt at skaffe sammenlignelige tal og tal i det hele taget. Derfor giver tabellen en oversigt, men sammenligningsgrundlaget er vanskeligt.

3.1.2 **Praktiske erfaringer og udfordringer vedrørende organisering**

Nedenfor gennemgås betragtninger fra de gennemførte interview og de udfordringer, der peges på. Det skal understreges, at der ikke er sket en systematisk afdækning af synspunkterne, men at betragtningerne kommer fra de deltagende institutioner.

Opbakning til selvforvaltningsmodellen – Selvforvaltningsmodellen er det bærende princip for organisering og styring af daginstitutionsområdet. På baggrund af de gennemførte interview er det Rambøll Managements vurdering, at der er en generel opbakning til modellen og principperne, der ligger til grund. Institutionerne er således positive over for de muligheder og det ledelsesrum, der gives dem i selvforvaltningsmodellen, så lederen f.eks. selv kan sammensætte deres personale ud fra pædagogiske forhold inden for de økonomiske rammer, der er givet. Der er dog også kritiske røster fra institutionerne i forhold til, hvordan selvforvaltningsmodellen fungerer – f.eks. omkring rapporteringer og 'styring ovenfra', der af nogle opfattes som indgreb i retten til selvforvaltning.

Distrikterne er en væsentlig forandring – Som led i BUFs nye organisering er der indført en distriktsstruktur på hele forvaltningens område. For daginstitutionsområdet har også den tidligere Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning været omfattet af en lignende struktur i de daværende lokalcentre. Etableringen af distrikter har således ikke i sig selv været nyt for daginstitutionerne. Det er dog Rambøll Managements opfattelse, at det forhold, at distrikterne får en anden opgaveportefølje, der blandt andet omfatter skolerne, opleves som en væsentlig ændring decentralt og lokalt. Både fra distrikter og institutioner giver man således f.eks. udtryk for at man har skullet forholde sig til nye rammer og kolleger. Der er oprettet nye møde- og dialogfora, hvor daginstitutionernes virke nu i højere grad ses i sammenhæng med fritidshjem/klub og skole. Det skal nævnes, at Børne- og Ungdomsforvaltningen har iværksat et afbureaukratiseringsprojekt, der har til formål at identificere administrative forbedringsområder, der kan medvirke til at mindske institutionernes administrative byrder – og dermed frigøre tid, som kan anvendes på kerneopgaverne.

Distrikternes rolle er ikke helt afklaret – Det gælder for alle tre organisatoriske niveauer i BUF. På baggrund af de gennemførte interview er det Rambøll Managements vurdering, at der er behov for en organisatorisk konsolidering, hvor der skabes klarhed over distrikternes rolle og kompetencer. Hermed menes en periode, hvor der er ressourcer til at få defineret, kommunikeret og ført dialog med parterne om distrikternes rolle. Det handler også om en afklaring af, i hvilket omfang distrikterne skal være ens/må være forskellige. Lidt sat på spidsen er det opfattelsen i interviewene, at distrikternes funktion i forhold til institutionerne i praksis i høj grad er bestemt af de enkelte ledes og ansattes kompetencer og netværk snarere end af en fælles, overordnet strategi. Generelt kan det konstateres, at hvor distriktet fungerer godt, er der fokus på en god, fremadrettet dialog og forståelse for institutionernes rammer, jf. også nedenstående eksempel. Distriktet påtager sig et ansvar for at skabe gode vilkår for at institutionerne kan løse deres opgave, herunder f.eks. kompetenceudvikling i forhold til økonomistyring. Modsat er tilfældet, hvor institutionen 'ikke kender nogen i distriktet' og derfor ikke har en reel dialog om institutionens

styring og økonomi. Hermed menes en periode, hvor der er ressourcer til at få defineret, kommunikeret og ført dialog med parterne om distrikternes rolle. Der skal ske en afklaring af, i hvilke omfang distrikterne må være forskellige/skal være ens. Det bør gøres en klar indsats for, at beskrive og forklare distrikternes opgaver og ansvar i hele organisationen. Dette bør gøres så konkret som muligt, og afklaringen af distrikternes rolle bør ske i et samspil mellem alle tre organisatoriske niveauer – med centralforvaltningen i spidsen for at sikre en ensartethed på tværs af byen.

Øget koordination af bestillinger og klar styringssammenhæng – I de foregående afsnit er organiseringen af styringsopgaven kortlagt. Der er, som det fremgår, en række enheder, der er med til at sætte rammerne for daginstitutionernes styring. Det er en gennemgående tilbagemelding fra lokale institutionsledere, at der opleves mange – og til tider ukoordinerede – 'bestillere' i organisationen. Det er her vigtigt at holde fokus på en klar ansvarsfordeling og koordination, så sammenhængen i styringen er klar for alle, og så de administrative opgaver begrænses mest muligt og dobbeltarbejde undgås.

Eksempel på god styring fra Københavns Kommune
Sammenhængende styring i landsbyer
<p>I den løbende dialog er daginstitutionerne inddelt i mindre grupper ("landsbyer"), hvor der til hver landsby er knyttet en skole og et antal institutioner. Denne organisering giver gode muligheder for at understøtte forvaltningens overordnede mål om, at se børns opvækst i et sammenhængende forløb, og at sikre den bedst mulige kapacitetsudnyttelse ved overgang mellem vuggestue, børnehave, skole osv.</p> <p>I landsbyerne mødes lederne og udveksler erfaringer. De mindre grupper betyder, at kontakten til distriktschefer og pædagogiske konsulenter er blevet sjældnere.</p> <p>Men landsbyerne er en succes, grupperne er tilpas små, og der kommer en reel dialog.</p> <p>Effekt i forhold til styringen af daginstitutionsområdet:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bedre kapacitetsudnyttelse på tværs af distriktet • Mere sammenhængende styring decentralt og lokalt (vertikalt) • Erfaringsudveksling og dialog (horisontalt)

3.2 Ledelse og kompetencefordeling

Som det er beskrevet ovenfor er ledelsesopgaven og beslutningskompetencerne fordelt på forskellige enheder og organisatoriske niveauer. Nedenfor gives et overblik over fordelingen af ledelsesopgaven og beslutningskompetencen mellem disse enheder og niveauer. Det er ikke hensigten at give en detaljeret, udtømmende beskrivelse af alle kompetencer og ledelsesopgaver, men at give en indføring i de ledelsesmæssige og beslutningsmæssige rammer på området. Opgave- og kompetencefordelingen opsummeres i tabel 3.6.

Daginstitutionerne og selvforvaltning

Daginstitutionerne er som en del af Københavns Kommune omfattet af kommunens værdigrundlag og de fælles politikker i kommunen. Børne- og Ungdomsforvaltningen overordnede mission, vision og strategi lægger også vigtige rammebetingelser for

ledelsen på daginstitutionsoområdet. Herudover er rammerne for institutionernes ledelse og beslutningskompetence i høj grad defineret ud fra Københavns Kommunes selvforvaltningsmodel.

Selvforvaltningsmodellen betyder, at langt de fleste beslutninger om hverdagen i institutionerne kan træffes af institutionens ledelse sammen med forældrebestyrelsen. Det er hensigten, at frihedsgraderne skal anvendes til at finde de bedste løsninger for driften af daginstitutionerne. Løsninger, der er tilpasset de konkrete lokale udfordringer.

Institutionen kan selv sammensætte personalet. Institutionslederen har ansvaret for, at sammensætningen er pædagogisk forsvarlig, så de lovgivningsmæssige rammer mv. overholdes.

I forhold til budgetlægningen kan institutionen selv prioritere fordelingen af ressourcer mellem løn og øvrig drift (med visse undtagelser). Hertil kommer, at over- eller underskud på budgettet automatisk overføres til næste års budget, når regnskabet er godkendt af Borgerrepræsentationen.

Distrikterne

Distrikternes beslutningskompetence er knyttet til de opgaver, der er beskrevet i afsnit 3.1.1. Som det fremgår, har distrikterne i forhold til daginstitutionerne en række understøttende servicefunktioner og netværksskabende aktiviteter. Distrikterne er opdelt i en faglig funktion og en administrativ funktion.

For så vidt angår beslutningskompetence på daginstitutionsoområdet har den faglige funktion blandt andet ansvar for det pædagogiske tilsyn med institutionerne, for tilsynet med sprogstimulering i distriktet, opfølgning på læreplaner mv. Den faglige funktion har desuden ansvar for specialpædagogisk bistand, støttepædagogressourcer mv.

Den administrative funktion har det økonomiske tilsyn med daginstitutionerne og skal sikre budgetopfølgning, budgetjusteringer og regnskabsafslutning for institutionerne, således at der sikres budgetoverholdelse for distriktets daginstitutioner. Funktionen har desuden plads- og kapacitetsstyringen i distriktet mv.

Distriktet har *ikke* kompetencen til at udmelde budget til daginstitutionerne eller til at flytte på bevillinger mellem institutioner i distriktet.

Centralforvaltningen

Centralforvaltningens kompetencer knytter sig til de opgaver, der er beskrevet i afsnit 3.1.1. Beslutningskompetencen på daginstitutionsoområdet er således i hovedsagen fordelt mellem Plads- og Kapacitetsstyring, Pædagogik og Læring samt Økonomi og Ledelsesinformation.

Disse enheder har således blandt andet beslutningskompetence, hvad angår den overordnede og koordinerende plads- og kapacitetsstyring, pædagogisk faglige udvikling samt budgetudmelding og økonomistyring.

Opgave- og kompetencefordelingen er skitseret i nedenstående skema. Det skal understreges, at der er tale om de administrative opgaver, således at vægten heri ikke er på den faktiske pasningsopgave, men på rammerne for styringen af området.

Tabel 3.6: Opgave- og kompetencefordeling på daginstitutionsområdet

	Daginstitutioner	Distrikter	Centralforvaltning
Styring af økonomi	<ul style="list-style-type: none"> Lægger budget for institutionen Rapporterer månedligt på forbrug mv. Bidrager kvartalsvist til regnskabs-prognoser Styrer lønbudgettet (ansætter/afskediger personale) Sikrer budgetoverholdelse <p><i>Budgetansvar</i> for eget budget</p>	<ul style="list-style-type: none"> Budgetopfølgning på institutionernes økonomi Økonomisk tilsyn med institutionerne Kontrol af budgets beregningsgrundlag Budgetjusteringer Regnskabsafslutning <p><i>Budgetansvar</i> for distriktets eget løn- og driftsbudget</p>	<ul style="list-style-type: none"> Udmelder budgetter til institutioner Sikrer overensstemmelse mellem udmeldte og tildelte budgetter Følger op og rapporterer på den økonomiske udvikling Ledelsesinformation <p>Samlet <i>budgetansvar</i> for daginstitutionsområdet</p>
Styring af pladser og kapacitet	<ul style="list-style-type: none"> Giver besked om tomme pladser, så pladsudnyttelsen optimeres Styrer mer- og mindreindskrivning og de økonomiske konsekvenser heraf Styrer indskrivningen inden for den udmeldte ramme og de økonomiske konsekvenser heraf 	<ul style="list-style-type: none"> Plads- og kapacitetsstyring i distriktet i samarbejde med kontoret for Plads og Kapacitetsstyring Dialog med Centralforvaltningen vedr. pladsstyring 	<ul style="list-style-type: none"> Sikrer, at der er det rigtige antal pladser til rådighed Koordination og styring af plads- og kapacitetsudnyttelsen Sikrer sammenhæng mellem pladsudnyttelse og økonomistyring Prognoser og monitoring vedr. pladsbehov mv. Anviser pladser i pladsanvisningen Styrer merindskrivningen Mål og rammebeslutninger om områdets regulering
Styring af kvalitet	<ul style="list-style-type: none"> Udarbejdelse af lære- og årsplaner Indgå resultatkontrakter Bestyrelse og forældre-samarbejde <p>Og ikke mindst: Det daglige arbejde med børnene!</p>	<ul style="list-style-type: none"> Pædagogisk tilsyn Indgå og følge op på mål i resultatkontrakter Opfølgning på lære- og årsplaner 	<ul style="list-style-type: none"> Strategiudvikling for kvalitets-sikringsarbejdet Kontraktstyrings-konceptet Brugertilfredshedsundersøgelser

3.2.1 Ressourcer anvendt til administration

Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF) har til brug for denne undersøgelse opgjort administrationsudgifter til daginstitutionsområdet i BUF⁶. Opgørelsen indeholder en fordeling af de administrative udgifter på de tre organisatoriske niveauer centralforvaltning, distrikter samt i institutionerne.

De nærmere beregninger og forudsætninger fremgår nedenfor. Resultatet af opgørelsen fremgår af nedenstående tabel, hvoraf det ses, at de samlede administrative udgifter er opgjort til 97,8 mio. kr.

Tabel 3.7: Administrative udgifter, BUF, 2007, 1.000 kr.

	Rene administrative funktioner ¹	Ledere på institutionsniveau ²	Konsulentlignende stillinger ³	I alt
Centralforvaltning	21.911			21.911
Distrikter	16.525		11.231	27.756
Institutioner	16.525	31.623		48.148
Administrative udgifter	54.961	31.623	11.231	97.815

Kilde: Børne- og Ungdomsforvaltningen

1: I de rene administrative funktioner er indeholdt ledelse, økonomer og funktionærer

2: BUF antager, at 27 % af ledernes tid er af administrativ karakter, svarende til den tidligere normeringsmodel, hvor der blev udmeldt 10 timers administration til hver institution, hvilket svarer til 27 % af en ugentlig arbejdstid på 37 timer.

3: De konsulentlignende stillinger vedrører hovedsageligt de pædagogiske konsulenter.

Opgørelsen tager udgangspunkt personaletal indrapporteret i forbindelse med regnskab 2007.

Tabel 3.8: Årsværk med administrative funktioner, 2007

	Rene administrative funktioner	Ledere på institutionsniveau	Konsulentlignende stillinger	I alt
Centralforvaltning	141			141
Distrikter	103		70	173
Institutioner	103	730		833
I alt, årsværk	347	730	70	1.147

Kilde: Børne- og Ungdomsforvaltningen.

I omregningen af årsværk i tabel 3.8 til udgifter i tabel 2-7 har BUF taget udgangspunkt i en gennemsnitsløn på 420.000 kr. om året.

⁶ De skal bemærkes, at en analyse gennemført af Deloitte Consulting og Jens Blom-Hansen, professor ved Aarhus Universitet peger på at store kommuner generelt anvender flere penge på administration. Analyse er dog gennemført i forhold til en vurdering af muligheder for stordriftsfordele og konklusionen har været til diskussion. Se debatten på:

<http://www.ugebreveta4.dk/Globals/Temaer/Kommunalreform/Skjultadministrationaederstorkommuersokonomi.aspx>

Herudover har BUF antaget, at de administrative årsværk er fordelt på bevillingsområderne svarende til fordelingen af udgifter i budgettet⁷. Denne fordeling viser, at inklusive bevillingsområdet Administration udgør Dagtilbud (efterspørgselsstyret service samt rammebelagt drift) i alt 37,0 % af budgettet. Det antages således, at de administrative årsværk i centralforvaltningen til Dagtilbud udgør 37,0 % af det samlede antal årsværk.

For så vidt angår distrikter og institutioner har BUF fratrukket bevillingsområdet Administration, hvilket giver, at de administrative årsværk udgør 38,2 % af det samlede antal årsværk.

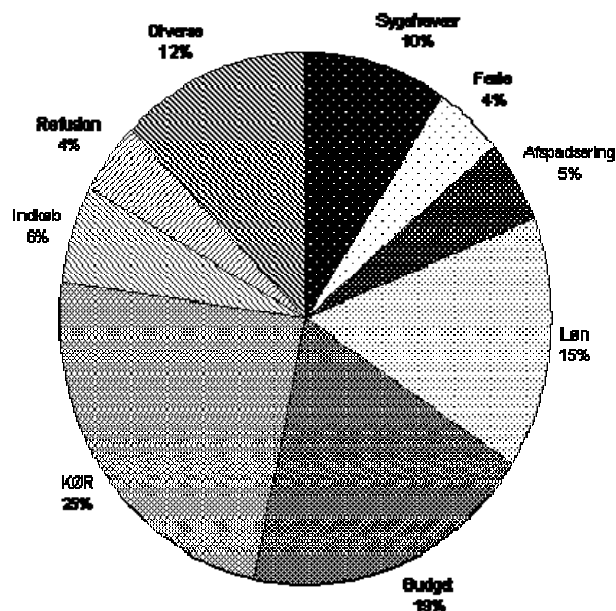
Medarbejdere i centralforvaltningen, der varetager tværgående opgaver fx i Forældrebetalingen, Pladsanvisningen Støtte og Rådgivning samt konsulenter i forbindelse med FFA. Disse er opgjort til 85 årsværk. Indregnes disse i de administrative udgifter i centralforvaltningen, bliver de administrative udgifter her 35.119 tkr., idet det antages, at de administrative udgifters og årsværkenes andel i disse enheder svarer til den øvrige centralforvaltning. Dette giver samlede administrative udgifter på 111.023 tkr.

Det bemærkes desuden, at personale i de selvejende institutioner indgår. Dog udføres en del af de administrative funktioner for disse institutioner ikke af Børne- og Ungdomsforvaltningen. Disse administrative udgifter indgår ikke i opgørelsen.

Som det fremgår, er ovenstående opgørelse baseret på en forholdsmæssig fordeling af årsværk mv., og ikke en konkret opgørelse af tidsanvendelsen til administrative opgørelser.

Af nedenstående figur fremgår de forskellige administrative opgavers andel af det samlede administrative arbejde. Opgørelsen stammer fra BUFs kortlægning af administration i daginstitutioner fra april 2008. Denne er foretaget som led i forvaltningens afbureaukratiseringsindsats.

⁷ Vedtaget budget 2008.



For så vidt angår Økonomiforvaltningen (ØKF) bruges der også ressourcer til administration her. ØKF har opgjort de administrative udgifter til 795.410 kr. årligt.

ØKF har taget udgangspunkt i en gennemsnitsløn på 454.520 kr. (2008-niveau). Der indgår i opgørelsen tre AC-arbejdere, der ca. bruger 50 % af deres tid på daginstitutionsområdet. Hertil kommer en teamleder og en studentermedhjælp, som har en række andre funktioner ud over dagområdet under BUF. Tilsammen er deres tidsforbrug opgjort til 25 % årsværk. Dette er opsamlet i nedenstående tabel.

Tabel 3.9: Økonomiforvaltningens administrative udgifter til daginstitutionsområdet, 2008

	Antal årsværk til daginstitutionsområdet	Udgifter, 1.000 kr.
AC'ere ¹	1,50	681,8
Student og teamleder ²	0,25	113,6
I alt	1,75	795,1

Kilde: Økonomiforvaltningen

1: ØKF har oplyst at der i forvaltningen er tre akademiske medarbejdere der beskæftiger sig med daginstitutionsområdet i 50 % af tiden, dvs. 1,5 årsværk.

2: Økonomiforvaltningen har oplyst at en studentermedhjælp og teamleders arbejde på daginstitutionsområdet tilsammen udgør 0,25 årsværk.

3.2.2 **Praktiske erfaringer og udfordringer vedrørende ledelse og kompetencefordeling**

Engagerede ledere er afgørende for god kvalitet – På baggrund af de gennemførte interview kan det konstateres, at der både i centralforvaltning, distrikter og i institutioner er en meget udbredt enighed om, at ansvarlige og engagerede ledere med overskud til at motivere de ansatte, er en helt central forudsætning for god kvalitet i dagtilbud.

På den ene side er det oplevelsen blandt de interviewede, at principperne bag selvforvaltningsmodellen er med til at sende et signal om tillid til institutionerne, hvilket til gengæld netop kan være med til at give ansvarlige og engagerende ledere. På den anden side er der også tegn på, at man ikke har taget netop disse principper til sig i fuldt omfang.

Institutionslederne skal påtage sig lederrollen – Institutionslederne skal påtage sig den fulde styrings- og ledelsesopgave og vide, hvordan mulighederne bruges bedst muligt til at skabe den bedste kvalitet for pengene, jf. også nedenstående eksempel. For eksempel giver den nuværende lønsumsstyring – frem for den tidligere normeringsstyring – betydeligt ledelsesmæssigt spillerum i den enkelte institution. Dette spillerum skal institutionslederen være klar til og have kompetencerne til at fylde ud.

Dialog om styringstiltag – Centralforvaltningen skal være bevidst om, hvilke opfølgingsaktiviteter og rapportering, der giver den mest relevante information om institutionernes ydelser og sikre, at formålet med disse er klart formidlet. Herved mindskes risikoen for, at aktiviteterne opfattes som kontrolforanstaltninger og udtryk for mistillid. Det kan anbefales, at styringsredskaber i højere grad udvikles i dialog med (repræsentanter for) institutionslederne for at sikre medejerskab og sammenhæng i den centrale og decentrale styring.

Som tidligere nævnt er distrikterne i en konsolideringsfase, og det er også tydeligt hvad angår kompetencefordelingen. Det må konstateres, at distrikternes beslutningskompetence ikke er klar og/eller kendt for alle.

Uddannelse og ledelsesudvikling for institutionsledere – Det er Rambøll Managements vurdering, at det er helt centralt, at der sættes fokus på institutionsledernes uddannelse og lederudvikling. Det er en helt klar konklusion fra de gennemførte interview, at lederne mangler faglige kvalifikationer til opgaver som økonomistyring, lønforhandlinger og administration i øvrigt. Der efterspørges konsekvent uddannelse af nye ledere i disse discipliner (gerne sidemandsoplæring fra distriktet), og der er et efterslæb i afholdelse af MUS-samtaler med institutionslederne.

Det fremgår af Københavns Kommunes Personalepolitiske Regnskab for 2007, at 32 % af pædagoger og medhjælpere i daginstitutioner har haft en medarbejderudviklingssamtale inden for det sidste år. Det fremgår endvidere, at der ikke er forskel i forhold til ledere/ikke ledere. De tilsvarende tal i 2005 og 2003 var 48 % og 51 %.

For hele Børne- og Ungdomsforvaltningen var det tilsvarende tal i 2007 36 % i mod 47 % for kommunen som helhed⁸.

Det kan her ligeledes bemærkes, at en eventuel øget løn til institutionslederen går fra institutionens eget budget, hvilket betyder, at lønelementets værdi som incitamentskabende redskab er betydeligt begrænset.

Mulig samling af administrative funktioner – Flere af interviewpersonerne pegede på, at der kunne være fordele ved at samle administrative funktioner på tværs af institutionerne, idet det blev understreget, at det pædagogiske ansvar fortsat bør varetages lokalt. Det skal bemærkes, at der er en balance mellem selvforvaltning på den ene side og samling af opgaver på den anden side. Hvis samling af administrative funktioner betyder indskrænkning af institutionslederens ledelsesrum og beslutningskompetence kan det have en afgørende betydning for selvforvaltningsmodellen. Når interviewpersonerne peger på muligheden for at samle administrative funktioner er der i højere grad tale om et ønske om at blive aflastet for konkrete administrative driftsopgaver – ikke at få frataget beslutningskompetence. Man skal være opmærksom på balancen i forhold til selvforvaltningsmodellen, og tager man opgaver fra institutionerne, der indskrænker ledelsesrummet og beslutningskompetencen hos institutionslederen vil det naturligvis være en indskrænkning af selvforvaltningsmodellen. De gennemførte interview i forbindelse med denne undersøgelse giver ikke grundlag for at anbefale en sådan indskrænkning. Men når det er sagt, er det fortsat anbefalingen – f. eks. i forbindelse med forvaltningens afbureaukratiseringsinitiativer – at undersøge forskellige muligheder for at samle administrative driftsfunktioner i institutionerne for at aflaste daginstitutionerne administrativt.

I forlængelse heraf har flere af de interviewede har forholdt sig til spørgsmålet om områdeledelse på daginstitutionsområdet. Der tegner sig ikke en entydig holdning hertil, men klart er det, at områdeledelse – afhængig af den konkrete organisering – vil give anledning til betydelige ændringer i institutionslederens ledelsesmæssige spillerum, hvis træffes valg herom. Nogle peger på, at allerede med de igangværende institutionssammenlægninger vil der i visse institutioner være tale om områdeledelse.

⁸ Se Personale politisk regnskab her:

<http://www3.kk.dk/Ledelse%20og%20udvikling/Lederporten/Maalinger/Personalepolitisk%20regnskab.aspx>.

Eksempel på god styring
Når distriktet tager institutionslederne alvorligt
Et distrikt fremhæves fra både institutionsledere og centralforvaltning for at have fundet en god balance i samspillet mellem distrikter, institutioner og centralforvaltning.
Distriktet fremhæves for at håndhæve selvforvaltningsprincipperne og for at tage institutionslederne alvorligt. De betyder, at der er forståelse for den faktiske virkelighed i institutionen og de prioriteringer og ledelsesmæssige udfordringer, institutionslederen har i hverdagen. Derved bliver styringen en fælles opgave, hvor distriktet kan understøtte institutionen og på den måde balancere mellem konsulent- og kontrolfunktionen.
Dette kommer f.eks. til udtryk i distriktets systematiske indsats for at kompetenceudvikle institutionslederne – særligt hvad angår økonomistyring. Det betyder, at institutionslederne har bedre forudsætninger for at udfylde ledelsesrollen. Institutionerne lægger vægt på, at kompetenceudvikling sker i mindre grupper, gerne ved sidemandsoplæring.
Effekt:
<ul style="list-style-type: none"> • Sammenhængende styring decentralt og lokalt • Bedst mulig udnyttelse af administrativ kapacitet og kompetencer • Mindre sårbarhed i økonomistyringen

3.3 Budgettering

I dette kapitel beskrives de styringsmæssige rammer for daginstitutionsområdet, hvad angår budgettering både af økonomi og pladser/kapacitet.

3.3.1 Budgetprocessen

Budgetmæssigt er daginstitutionsområdet en del af Børne- og Ungdomsudvalgets budget. Og tilblivelsen af budgettet på området skal derfor ses i sammenhæng med kommunens overordnede budgetproces. Denne beskrives kort nedenfor.

Budgetprocessen påbegyndes i februar måned, hvor Økonomiudvalget udmelder en overordnet budgetramme for udvalgene. Børne- og Ungdomsforvaltningens budgetbidrag udarbejdes med udgangspunkt i denne ramme og afleveres i maj til Økonomiforvaltningen. Budgetbidragene samles og budgetforhandlingerne forløber efter sommerferien med vedtagelse inden 15. oktober, jf. reglerne herom.

Daginstitutionerne får deres budget udmeldt i december måned inden budgetårets start. Budgettets indhold og beregningsgrundlaget gennemgås nedenfor. Den enkelte daginstitution skal på den baggrund lægge et detaljeret budget for det kommende år, og dette skal drøftes med forældrebestyrelsen. Der er i overensstemmelse med selvforvaltningsmodellen vide rammer for, hvordan og på hvilket detaljeringniveau denne lokale budgettering skal finde sted.

I løbet af året skal daginstitutionerne foretage en månedlig opfølgning på forbruget. Børne- og Ungdomsforvaltningen har udarbejdet et økonomistyringsredskab i Excel

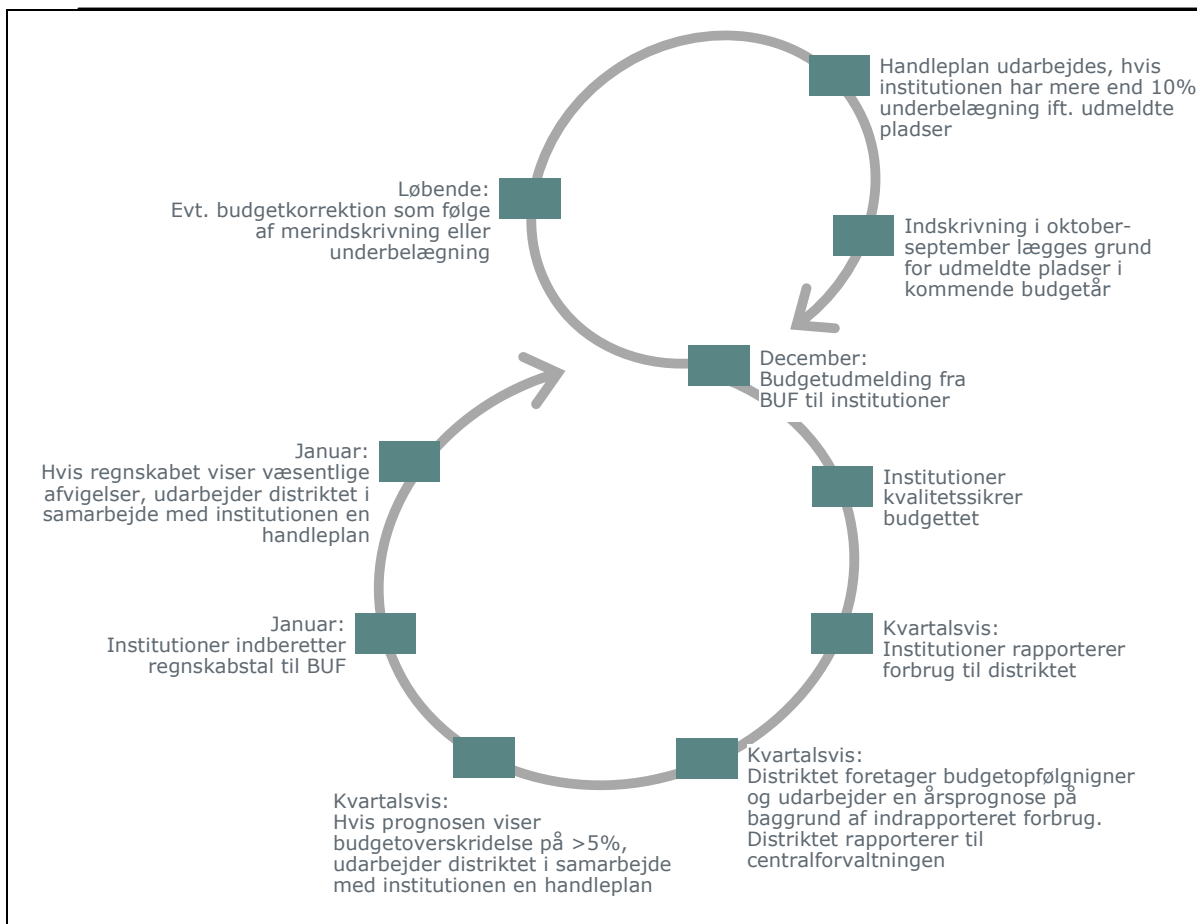
til brug for institutionernes budgetopfølgning. Arket indeholder blandt andet oplysninger om budget, budgetjusteringer, forbrug, løn, belægning mv.

Økonomistyring for Institutioner		
Oversigtsark: (Overført budget og forbrug)	Manuelle tilføje lser: (Følgende ark skal du selv taste i)	
<input type="button" value="Budget"/>	<input type="button" value="Budget - manuelle rettelser"/>	
<input type="button" value="Budgetopskrivninger"/>	<input type="button" value="Lønforbrug - manuelle rettelser"/>	
<input type="button" value="Forbrugsoversigt"/>	(I følgende ark kan du selv taste)	
<input type="button" value="Månedsförbrug"/>	<input type="button" value="Vedligeholdelsesregnskab"/>	
<input type="button" value="Lønforbrug"/>	<input type="button" value="Lønregner - dp, løn & ferie"/>	
<input type="button" value="Belægningsopgørelse"/>	<input type="button" value="Forbrugsoversigt"/>	
<input type="button" value="Bestyrelsesvisning"/>	<input type="button" value="Belægningsopgørelse"/>	
<input type="button" value="Prognose"/>	<input type="button" value="Udskriv alle ark"/>	
Budget og forbrug for perioden: <input type="text" value="01.01.2008 - 31.03.2008"/>		
Kørselsdato: <input type="text" value="21-04-2008"/>		
Inst.nr.: <input type="text" value="C20 - 37465"/> <input type="text" value="Østerbro"/>	Dags dato: <input type="text" value="Wednesday, May 21, 2008"/>	
Inst. add.: <input type="text" value="København's Kommunes integrerede institution Væksthuse t"/>		
<input type="text" value="Rymarksvej 125, 2900 Hellerup"/>		

Redskabet er under indkøring, og det er således ikke muligt at vurdere den fulde effekt endnu. På baggrund af de gennemførte interview er det Rambøll Managements vurdering, at der er blevet taget positivt imod redskabet. Der er dog et ønske om at få tallene hurtigere for at styrke styringsgrundlaget.

Distrikterne har som nævnt ansvaret for at sikre budgetoverholdelse for daginstitutionerne. Det betyder, at distrikterne konkret skal aftale med institutioner, der har budgetoverskridelser, hvordan disse overskridelser kan indhentes. For kommunen som helhed foretages budgetopfølgning tre gange årligt. Dette sker i april, august og oktober. Budgetopfølgningen (benævnes også prognoser eller kalkuler) udarbejdes på baggrund af indrapporteringer fra kommunens udvalg og her gives politikerne et indblik i, hvordan det går med budgettet og de ydelser, Borgerrepræsentationen har vedtaget, samt et grundlag for omprioritering eller korrigerende foranstaltninger ved konkrete budgetoverskridelser. BUF modtager fra ØKF demografiberegninger i april-maj og en behovsprognose er udarbejdet i juni.

Daginstitutionerne skal via distrikterne foretage regnskabsafslutning og regnskaberne for de selvejende institutioner indarbejdes i det samlede regnskab. Kommunens samlede regnskab behandles af Borgerrepræsentationen i løbet af foråret i det følgende år.



Børne- og Ungdomsudvalgets budget består af en række bevillinger med tilknyttede ydelser. Det samlede budget på daginstitutionsområdet findes på bevillingerne dagtilbud, efterspørgselsstyret service henholdsvis rammestyret drift, hvor ydelserne vuggestuepladser og børnehavepladser er at finde på førstnævnte. At der er tale om efterspørgselsstyret service betyder kort fortalt, at bevillingen tildes på baggrund af en prognose over udviklingen i befolkningsgrundlaget for de konkrete ydelser inden for bevillingen, og at enhedspriserne for de konkrete ydelser er et udtryk for serviceniveauet på området.

Budgettet i den enkelte institution er opdelt i en institutionsbevilling og en børnetalsafhængig bevilling. Denne model er udtryk for en forenkling i forhold til den økonomifordelingsmodel der blev anvendt før 2003. I den tidligere anvendte model indgik en lang række faktorer, der var begrundet i et ønske om retfærdighed. Det medførte imidlertid, at budgetgrundlaget for den enkelte institution blev uoverskueligt.

Den børnetalsafhængige bevilling gives fra og med budget 2008 på baggrund af indskrivningen i perioden oktober-september i året op til budgetudmeldingen. Bevillingen dækker varetagelsen af almindelige pædagogiske opgaver. Ledelse er indeholdt i denne bevilling. Betingelserne for den børnetalsafhængige bevilling er yderligere beskrevet i afsnittet om pladsstyring.

Institutionsbevillingen tildeles daginstitutionen på baggrund af en række institutionspecifikke forhold:

Tabel 3.10: Institutionsbevilling, budgetposter og tildelingsgrundlag

Hoveddel	Indeholdte budgetposter	Beskrivelse og grundlag for tildeling
Grundbeløb		
		Grundbeløbet er ens for alle institutioner på 0-9 års området. Beløbet er i 2008 på 335.433 kr.
Bygningsrelateret bevilling, i alt		
	Husleje	Dækker den konkrete huslejeudgift i forhold til institutionens kontraktuelle vilkår.
	Energiudgifter	El, gas og varme. I løbet af 2008 vil Byggekontoret harmonisere området og skabe ens vilkår, da UUF og FAF har fungeret forskelligt. I 2009 vil vand blive lagt sammen med de øvrige forbrugsudgifter.
	Skatter og afgifter	
	Lejeindtægter	Evt. indtægter fra udlejning af institutionens lokaler til beboelse.
	Renter af/afdrag på godkendte lån	Gælder for de selvejende institutioner, der har fået godkendt lånoptagelse i fast ejendom
	Fysiske kompensationer	Kompensation for fysiske forhold samt udflytterdele og følgeordninger
	Ejendomsressourcer: rengøring og gårdmænd	I 2008 vil Byggekontoret foretage en omfordeling af gårdmandsressourcerne mhp. at harmonisere det samlede område. Rengøringsydelse kan købes hos BUF eller Kultur- og Fritidsforvaltningen. Institutionerne kan også løse opgaven ved ansættelse af eget personale. Selvejende institutioner kan frit vælge leverandør, så længe den samlede kontraktsum over 48 måneder ligger under gældende grænseværdi iht. tjenesteydelsesdirektivet fra EU.
	Ordinær vedligeholdelse	Vedligeholdelse tildeles på baggrund af en sats pr. barn, der varierer efter institutionstype. Ordinær vedl. er udtryk for normerede pladser ganget med pris. Der er forskellige takster for kommunale og selvejende institutioner. Københavns Ejendomme (KEjd) varetager den udvendige vedligeholdelse af bygningerne samt basisinstallationer og større renoveringer af køkkener og toiletområder. Institutionerne varetager løbende indvendig vedligeholdelse samt pleje af grønne arealer og legepladser
Særbevillinger til særlige opgaver, alt		
	Udflytterkørsel	Budgetposten omfatter kun driftsudgifter til bussen. Budgettet fastsættes efter den aftalte pris med det firma, der har vundet udbuddet på den enkelte institution.
	Andre busordninger – drift	Budgetposten omfatter kun driftsudgifter til skovbusser og rumlepoter.

Hoveddel	Indeholdte bud- getposter	Beskrivelse og grundlag for tildeling												
	Kompensation ved åbningstid over 55 timer	Beregnes som et beløb svarende til 2 medarbejdertimer for hver ugentlig åbningstime over 52 timer. Gives efter konkret aftale.												
	Basisdele, weekenddele og små/deltidsdele	Der vil i 2008 blive udarbejdet en ny basismodel mhp. at skabe ens og gennemskuelige vilkår for institutioner med basispladser.												
	Weekendåbent og forsøg med udvidet åbningstid													
Social kompensationsordning														
		<p>Der er afsat midler til at kompensere institutioner, hvor en stor del af børnegruppen har en socialt belastet baggrund. Der er afsat en pulje på 22,2 mio. kr. i perioden 2007-2009. Der er to separate puljer som under et betragtes som Social Kompensations midler. Der er den ordinære Social Kompensations pulje, hvor der uddeles ca. 6,4 mio. årligt og der Faglighed for Alle Social Kompensations pulje, hvor der uddeles 1,5 mio. årligt. I 2008 blev de 1,5 mio. sparet væk.</p> <p>Rammen ser således ud:</p> <table border="1"> <thead> <tr> <th></th> <th>Ordinær</th> <th>FFA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2007</td> <td>6,5</td> <td>1,5</td> </tr> <tr> <td>2008</td> <td>6,5</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>2009</td> <td>6,5</td> <td>1,5</td> </tr> </tbody> </table> <p>Pengene bliver fordelt blandt de 20 institutioner, der efter et pointsystem vurderes at have størst behov.</p>		Ordinær	FFA	2007	6,5	1,5	2008	6,5	0	2009	6,5	1,5
	Ordinær	FFA												
2007	6,5	1,5												
2008	6,5	0												
2009	6,5	1,5												
Diverse, i alt														
	Arbejdsskadeforsikring	Tildeles som et satsbeløb pr. barn												
	Arbejdsmiljøpulje	Tildeles som et satsbeløb pr. barn. Puljen eksisterer i perioden 2007-2009												
	Administrationsbidrag	Betales af selvejende institutioner og beregnes som 2,1 % af visse dele af institutionens budget. Reguleres efter faktisk forbrug ved regnskabsafslutning. Dækker løn, bogføring, budget og regnskab, revision og personalejuridisk bistand.												
	Uddannelse	Består af et grundbeløb pr. institution og et tillæg beregnet som fast sats ganget med pladsnormeringen.												
	Pensionsregulering	<p>Pension til tjenstemands- og reglementsansatte ledere, souschefer, afdelingsledere og pædagoger afholdes af Økonomiforvaltningen. Der er i institutionsbudgettet derfor fratrukket et beløb for samtlige stillinger med tjenstemands- eller reglementsansatte. Institutionsbudgettet reguleres med en gennemsnitlig udgift til pension, hvis institutionen har tjenstemands- og reglementsansatte. Erstatte en tjenstemands- og reglementsansat af en overenskomstansat, bliver pensionsmidlerne lagt tilbage på institutionen.</p> <p>Modsat vil budgettet blive nedskrevet i det omfang en tjenstemands- og reglementsansat erstatter en overenskomstansat. Det er institutionens pligt at indrapportere ændringer vedrørende pension til distriktet.</p>												

Hoveddel	Indeholdte bud- getposter	Beskrivelse og grundlag for tildeling
	Refusion for syge- dagpenge, fleksjob, barsel m.m.	Proces ved længerevarende sygdom: Arbejdsgiveren skal anmelde sygefraværet senest fire uger efter første fraværsdag. Der kan anmodes om refusion fra og med 15 dages sygdom. Refusionen anmodes senest tre uger efter første fraværsdag. Institutionslederen har ansvaret for at syge- og raskmeldinger er indtastet korrekt og til tiden i fraværssystemet.

Table 3.11: Eksempel på daginstitutionsbudget

Budgeteksempel for en daginstitution	
Rammebevilling, i alt	4.900.120
* Heraf udgør det fleksible budget, i alt	4.391.500
Institutionsbevilling, i alt	1.423.513
* Grundbeløb	335.433
Bygningsrelateret bevilling, i alt	698.159
Husleje	327.341
Skatter og afgifter	8.249
* Fysiske kompensationer	0
* Ejendomsressourcer: Rengøring og gårdmand	254.548
* Hovedrengøring	13.395
* Energiudgifter	63.631
* Ordinær vedligeholdelse	30.995
* Øvrige reguleringer, drift	0
Særbevillinger til særlige opgaver, i alt	503.482
Udflytterkørsel	0
Andre busordninger, drift	173.030
* Uddannelse	6.652
* Bevilling til særlige pladser (løn & drift)	319.130
* Særlige bevillinger midlertidige	4.670
Diverse, i alt	-113.561
* Arbejdsskadeforsikring	0
* Arbejds miljøpulje	7.137
* Pensionsregulering	-126.200
* Praktikanter, i alt	5.502
Børnetalsafhængig bevilling, i alt (løn & drift)	3.476.607
* 0-2 år VUG pladser	281.576
* 3-5 år BH pladser	3.195.031
* = selvforvaltning	
Budgettallene er uden moms	

3.3.2 **Selvforvaltning og økonomistyring**

Som nævnt ovenfor har daginstitutionerne i BUF selvforvaltning. Selvforvaltningen gælder store dele af den daglige opgaveløsning og forvaltningen af de økonomiske midler.

Selvforvaltningsbudgettet (også benævnt "det fleksible budget") udgøres af hele den børnetalsafhængige bevilling + størstedelen af budgetposterne i institutionsbevillingen. Husleje, skatter og afgifter samt udflytterkørsel og andre busordninger er ikke omfattet af selvforvaltning. Inden for rammerne af selvforvaltningsbudgettet kan den enkelte institution selv prioritere fordelingen mellem de enkelte poster.

Desuden kan institutionerne (med de forbehold der er beskrevet nedenfor vedr. vedligeholdelse og energi) overføre midler mellem budgetår. Et mindreforbrug på de fleksible budgetposter kan således overføres som overskud til næste år, ligesom et merforbrug vil blive overført som underskud, der tilsvarende skal hentes ind de kommende år. Et eventuelt mindreforbrug overføres til næste år, uanset dets størrelse. Et merforbrug overføres ligeledes uanset størrelsen. Hvis et merforbrug overstiger 1 % af institutionens budget for det givne år, skal institutionen aftale med distriktet, hvordan underskuddet nedbringes.

Vedligeholdelsesbudgettet er fleksibelt inden for en femårig periode, således at den enkelte institution kan spare op til større vedligeholdelsesarbejder. Ved slutningen af femårsperioden skal institutionen som minimum have brugt periodens samlede vedligeholdelsesbudget.⁹

Energibudgettet er fleksibelt, således at institutionerne kan overføre halvdelen af et eventuelt mindreforbrug på udgifter til el, varme og vand til øvrige konti. Eventuelle budgetoverskridelser skal tilsvarende dækkes af den enkelte institution over det fleksible budget. Den halvdel af mindreforbruget, der ikke kan anvendes af institutionen, indgår i en pulje til gennemførelse af energiforbedrende tiltag i daginstitutionerne.

Ud over forvaltningen af det fleksible budget omfatter selvforvaltning følgende områder:

- **Personalesammensætning:** Den enkelte institution fastlægger selv sammensætningen af personalet. Institutionslederen har ansvaret for, at den er pædagogisk forsvarlig, så institutionen kan overholde målene i Lov om Social Service og Pædagogisk Perspektivplan.

⁹ Der var planlagt en vedligeholdelsesperiode fra 1. januar 2004 til 31. december 2008. Den er nu erstattet af en ny femårsperiode, der løber fra 1. januar 2008. Der følges ikke op på forbrug og budget for de institutioner, der får afbrudt deres vedligeholdelsesperiode. Alle begynder på denne måde en ny periode.

- **Åbningstid:** Institutioner med ugentlig åbningstid mellem 48 og 55 timer kan uden økonomiske konsekvenser ændre åbningstiden, så længe den ligger inden for dette interval.
- **Lukkedage:** Forældrebestyrelsen i den enkelte institution kan i samarbejde med institutionslederen fastsætte op til 10 årlige lukkedage, hvoraf 3 er fastlagt på forhånd. Lukkedagene kan bruges til at opnå en besparelse, men også til at holde udviklings- eller planlægningsdage for personalet. Besparelsen er indregnet i budgettet.
- **Pladsstyring:** Institutionerne kan inden for visse grænser vælge at have merindskrivning (overbelægning) eller underbelægning. Rammerne herfor beskrives i afsnittet om pladsstyring.
- **Godkendelse af budget:** Institutionsledelsen fremlægger budgettet til godkendelse hos forældrebestyrelsen. I selvejende institutioner har institutionsbestyrelsen det økonomiske ansvar og træffer den endelige beslutning om godkendelse af budgettet – også hvis forældrebestyrelsen ikke er enig.
- **Ansættelse og afskedigelse:** I kommunale institutioner har forvaltningen den formelle arbejdsgiverkompetence, men i praksis er den i høj grad delegeret til institutionslederne. I de selvejende institutioner har institutionsbestyrelsen arbejdsgiverkompetencen.
- **Forældreforeninger og sponsorstøtte:** Den enkelte institution har mulighed for at søge sponsorstøtte og oprette forældreforeninger, der kan yde økonomisk støtte til institutionen. Sådanne tiltag skal overholde forvaltningens regler herom, ligesom forvaltningen anbefaler, at der tages hensyn til Forbrugerombudsmandens vejledning fra 2006 og børn, unge og markedsføring.

3.3.3 Pladsstyring

Institutionernes pladsstyring handler dels om det budget, de får tildelt på baggrund af den reelle indskrivning, dels om pladsanvisningsprocessen.

Der opereres med følgende fire pladsbegreber, der hver beskriver deres dimension:

- Udmeldte pladser: Det antal pladser/børn, der udmåles budget efter. Udmeldte pladser baseres på indskrivning i perioden oktober-september i året op til budgetudmelding.
- Helårspladser: Budgettet vises i helårseffekt, og derfor vises helårspladser i budgetoversigten.
- Normering: Er udtryk for institutionernes kapacitet som administrativ og budgetteknisk decentral enhed. Normering er derfor et relativt udtryk for institutionens indskrivningskapacitet.
- Kapacitet: Ren byggeteknisk opmåling af, hvor mange børn, der fysisk og helt konkret kan være i bygningen.

Tabel 3.12: Pladser fordelt på forskellige kategorier i 2007

	Vuggestuer	Børnehaver	Integrerede vuggestuer	Integrerede børnehaver
Normerede pladser	5080	7014	5259	9249
Udmeldte pladser	4999	6795	5206	8986
Helårsindskrevne	5041	6723	5527	8620

Den børnetalsafhængige bevilling tildeles som tidligere nævnt på baggrund af den enkelte institutions udmeldte pladser. Tallet er et gennemsnitstal, og de indskrevne børn opgøres efter alder, således at et barn på tre år, der er indskrevet i en vuggestue, vil tælle som børnehalebarn i budgettet. Tilsvarende vil et barn, der er indskrevet i en børnehave, tælle som vuggestuebarn, hvis det ikke er fyldt tre år, jf. budgeteksemplet ovenfor.

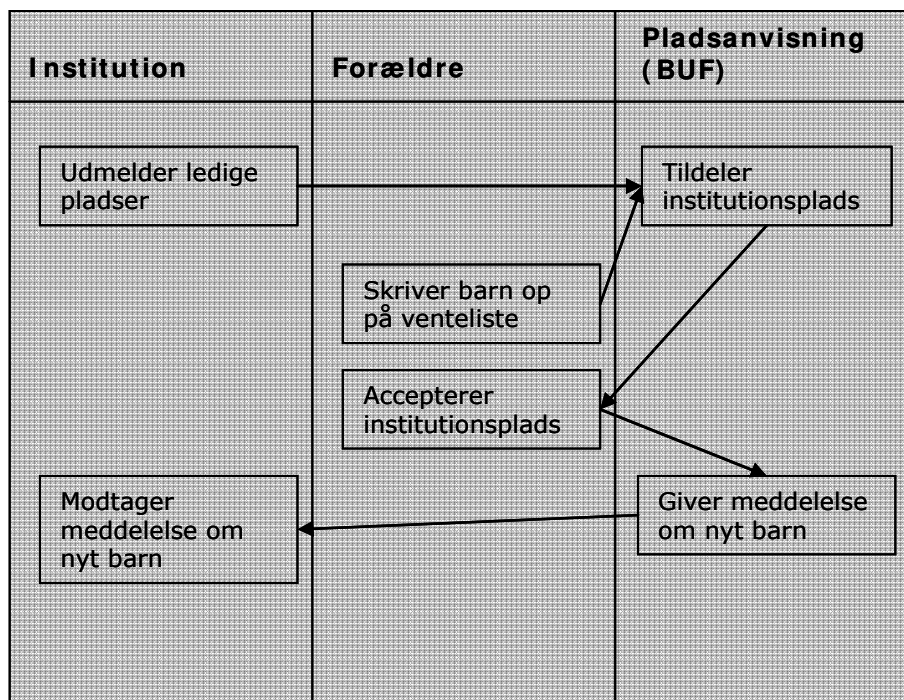
Det er som nævnt en del af institutionernes selvforvaltningsret, at de i et vist omfang kan have under- eller overbelægning. Det foregår på følgende måde:

- **Mindre belægning:** Institutionerne dækker inden for det enkelte budgetår selv manglende indtægter for de første 5 % tomme pladser i forhold til det udmeldte antal pladser. Ledige pladser herudover dækkes i det enkelte budgetår af forvaltningen. Hvis en institution har underbelægning i et givet budgetår (fx 2008), må den indstille sig på, at den børnetalsafhængige bevilling fra næste budgetår (2009) vil blive nedskrevet, så den svarer til det faktiske antal børn i perioden 1. oktober 2007 – 31. september 2008.
- **Merindskrivning:** Der er mulighed for frivillig merindskrivning (overbelægning) op til 100.000 kr. over normeringen pr. institution. Der vil kun blive kompenseret for merindskrivning ud over 100.000 kr. pr. institution, såfremt institutionen har lavet en aftale om merindskrivning med pladsanvisningen¹⁰.
- **Handleplaner:** Institutioner tomme pladser i forhold til udmeldte pladser skal i samarbejde med distriktet udarbejde en handleplan. Der er to typer af handleplaner: 1) Der udarbejdes kvartalsvise handleplaner ved 5 % mindre belægning og 2) en pladshandleplan ved mere 10 % mindre belægning i forhold til udmeldte budget.

Pladsanvisning foregår i *hovedtræk* som vist i nedenstående figur:

¹⁰ Der er forskellige muligheder for at sikre pladsgarantien. Der er eksempelvis udflytterinstitutioner, minibusser, skovbuser og rumlepottes, tidlig indskrivning i fritidshjem, ommontering af stuer børnehave til vuggestuer (og vise versa) eller fremrykning af byggeri. Samlet set giver dette muligheder for at kunne flytte pladser hurtigere end nybyggeri til de bydele, hvor der er behov for pladser.

Figur 3.2: Pladsanvisningsprocessen i hovedtræk



Pladsanvisningen foregår i hovedtræk ved, at forældre skriver deres barn op på venteliste til en institutionsplads hos Pladsanvisningen. Institutionerne giver besked til Pladsanvisningen om kommende ledige pladser, og så er det Pladsanvisningens opgave at få børn i de ledige pladser. En ledig plads i en given institution udløser let tilbud til forældrene til det barn, der står øverst på ventelisten til institutionen. Forældrene har herefter 5 dage til at acceptere eller afslå pladsen. Ved accept gives besked herom til institutionen, ved afslag tilbydes pladsen til forældrene til det næste barn på ventelisten. Forældre kan via kommunens hjemmeside søge om optagelse og se deres plads på ventelisten. I spidsbelastningsperioder spørger pladsanviserne ofte de enkelte institutioner direkte, om de vil tage et barn¹¹.

Institutionslederne følger korrespondancen mellem Pladsanvisningen og forskellige forældre, der tilbydes en konkret plads via papirkopier, der tilsendes institutionen med almindelig post.

Det skal bemærkes, at Borgerrådgiveren i 2006 har undersøgt udvalgte sagsgange i Pladsanvisningen. Borgerrådgiveren har som led heri fremlagt en række anbefalinger om sagsoplysninger, registreringer, notatpligt mv.

¹¹ Det skal nævnes, at Deloitte Consulting for øjeblikket gennemføre en analyse af pladsanvisningen i Københavns Kommune, hvor formålet blandt andet er at se på, hvordan arbejdsgangene kan optimeres.

3.3.4 **Praktiske erfaringer og udfordringer vedrørende budgettering**

Opbakning til den nye budgettildelingsmodel – Selv om budgettildelingsmodellen i virkeligheden betyder de største ændringer for fritidshjem og klubber, er det en helt klar konklusion fra de gennemførte interview på daginstitutionsområdet, at den nye budgetteringsmodel er en forbedring i forhold til den tidligere. Den tidligere budgetteringsmodel og budgetudmelding bestod af en række puljer, og indebar normeringsstyring af institutionerne. Den nye er centreret om konkrete pladspriser og indebærer lønsumsstyring, som er beskrevet ovenfor. Den nye budgetmodel er mere gennemskuelig og logisk.

Øgning af den sociale kompensationspulje – Af svagheder nævnes af flere, at den sociale kompensationspulje burde øges. Det beskrives samstemmende fra flere institutionsledere, at det langt fra er den samme ydelse eller kvalitet der modtages i de forskellige områder af København. De sociale forskelle giver langt større udfordringer end den nuværende kompensation kan udligne. Det er i forbindelse med nærværende analyse blevet nævnt, at der fra politisk hold i forbindelse med det seneste budgetseminar er blevet bestilt en undersøgelse heraf.

En indsats for øget forståelse for budgetproces og styringsramme – I forhold til selve budgetprocessen er det Rambøll Managements vurdering, at der er brug for en kommunikationsindsats i forhold til institutionslederne. Det er vigtigt, at der er en klar forståelse for, i hvilken sammenhæng de decentrale og lokale styringstiltag skal ses, herunder for eksempel hvorfor der skal følges op på budgettet, hvorfor vedtagelse af regnskabet ikke sker tidligere osv.

Fokus på feedback i styringen – I forlængelse heraf kan det konstateres, at der ikke opleves meget 'tilbageløb' i styringen, forstået som information om, hvad fx indrapporteringer bliver brugt til, hvilke beslutninger rapporteringen gav anledning til eller lignende. Dette kan opleves som demotiverende i forhold til efterfølgende rapporteringer og kan svække den sammenhængende styring i hele forvaltningen.

Forbedret understøttelse af arbejdsgange vedr. pladsanvisning – Pladsanvisningssystemet er i de gennemførte interviews blevet kritiseret både fra centralforvaltningens og institutionernes side, hvor der efterspørges effektivitet, mindre bureaukrati og større gennemsigtighed. Institutionsledere giver således udtryk for en frustration over den tid, der går, fra de giver besked om en kommende tom plads, til der er fundet et barn til pladsen – ikke mindst i lyset af ventelister og forældrehenvendelser. Som nævnt ovenfor kan en institution desuden opleve en længere skriftlig korrespondance om pladser, der tilbydes forskellige forældre – fremsendt med posten.

Det kan anbefales at lave et elektronisk bookingsystem. Borgerne har som nævnt allerede i dag mulighed for at søge om optagelse og se deres plads på ventelisten via Københavns Kommunes hjemmeside. I de gennemførte interviews efterspørges it-understøttelse af de interne arbejdsgange i kommunen. Institutionernes har således ikke adgang til det system Pladsanvisningen (KMD IS) anvender, men det er oplyst, at der via et nyt budgetplanlægningsværktøj vil blive adgang til et overblik.

Et elektronisk bookingsystem for institutioners ledige pladser ville kunne forenkle forvaltningens og institutionernes administrative arbejde med pladsstyring. Et sådant system vil være afhængigt af, at institutionerne løbende leverer holdbare prognoser for, hvornår de forventer ledige pladser et stykke ud i fremtiden.

Det skal bemærkes, at FAU i juli 2005 besluttede, at der ikke skulle indføres et bookingsystem til pasning i vuggestue. Begrundelsen var her kort fortalt, at det ville skabe institutioner med tomme pladser og institutioner med for mange børn, da det generelt er vanskeligt at få børnenes udmeldelsestidspunkter, der kan skyldes mange forskellige forhold, til at passe med andre forældres behovsdatoer. Samtidig er det Plads og Kapacitets opfattelse, at der er tilfælde, hvor det er vanskeligt at matche børnenes udmeldelsesdato med andre børns behovsdato, hvilket kan afstedkomme en stor margin (=tomme pladser) til transaktionsomkostninger.

I forbindelse med nærværende undersøgelse kan det dog konstateres, at der gives udtryk for, at 1) Der – eventuelt i visse tilfælde – kan gå lang tid fra en institution udmelder en ledig plads, til der er fundet et barn til pladsen og 2) De fysiske papirkopier må overvejes erstattet af mailkorrespondance eller information om status på kommunens intranet el. lign.

Eksempel på god styring fra Københavns Kommune
Proaktiv anvendelse af styringsværktøjer
Et distrikt fremhæves for at have påtaget sig en aktiv rolle i forhold til at udfylde budgetopfølgingsopgaven. Distriktet har taget det nye økonomistyringsværktøj (det månedligt udsendte Excel ark) til sig og bruger det i den løbende opfølgning på økonomien. Samtidig bliver det det centrale dialogværktøj mellem institutioner og distrikt. Det betyder, at mulige budgetoverskridelser findes i tide og der kan rettes op på økonomien inden problemerne vokser sig store. Effekt: <ul style="list-style-type: none">• Der er en klar linje i styringen fra centralforvaltningen over distriktet og til institutionen; datagrundlaget og det anvendte værktøj er det samme.• Ved hjælp af et anerkendt styringsværktøj gives mulighed for dialog og for at korrigere for truende budgetafvigelser.

3.4 Resultatvurdering

Som det 'tredje ben' i styringen – ud over styringen af økonomi og kapacitet – er styringen, herunder vurderingen af resultater og kvalitet helt centralt. Det er typisk her brugerne har deres primære fokus, og det er her incitamentet til forbedringer bør stå i centrum. Dette skal ikke forstås som om, at styringen af økonomi og pladser ikke er vigtigt. Det er mere et udtryk for at disse forhold skal medvirke til, at der skabes de bedst mulige rammer for en god kvalitet til brugerne inden for den afsatte økonomiske ramme og vedtagne serviceniveau.

I Børne- og Ungdomsforvaltningen benyttes forskellige redskaber til vurdering af resultater og kvalitet, herunder

- **Brugertilfredshedsundersøgelser:** Udarbejdes periodisk fra centralt hold (KL-kompasset)
- **Årsplaner:** Udarbejdes hvert år i institutionerne og evalueres årligt
- **Læreplaner:** Udarbejdes hvert år i institutioner og evalueres løbende og som minimum årligt
- **Pædagogisk tilsyn:** Distrikterne fører løbende pædagogisk tilsyn med institutionerne i distriktet og som minimum 1 gang om året.

Kommende udviklingskontrakter på daginstitutionsområdet

Der er i Børne- og Ungdomsforvaltningen udviklet en ny styringsmodel, der betyder, at der indgås 1-årige udviklingskontrakter med alle enheder i forvaltningen. Udviklingskontrakterne skal sikre

- En løbende faktabaseret sparring med nærmeste ledelse om drift og udvikling i den enkelte enhed
- En proaktiv ledelsesadfærd, hvor problemer gribes og håndteres før de vokser sig store
- En systematisk rapportering til det politiske niveau om kvalitet, indhold, økonomi og aktiviteter i forvaltningens kerneopgaver.

Kontrakterne udarbejdes i en fast skabelon og består af

- Fælles mål, der gælder for alle enheder i forvaltningen
- Mål, der gælder for enheder på et konkret område (f.eks. daginstitutioner)
- Enhedsspecifikke mål, der gælder for den enkelte enhed (f.eks. daginstitution)

Kontrakterne udrulles i efteråret 2008 som et pilotprojekt i to institutioner, der indgår kontrakter for 2009. Det er hensigten at de øvrige institutioner skal have kontrakter for 2010.

Ledelsesinformation

Ledelsesinformation bruges ofte som en betegnelse for information, der periodisk eller ad hoc forelægges den politiske eller administrative ledelse. Der indgår ofte i definitionen, at data skal stamme fra forskellige kilder, således at der i ledelsesinformationen sker en sammenstilling af informationer, der til sammen giver ledelsen en viden om virksomheden eller institutionen, der kan danne grundlag for opfølgning, korrektion, analyser, nye strategiske tiltag eller andet.

Med denne definition in mente vil rapporteringen på en lang række af ovennævnte instrumenter være væsentlige kilder til ledelsesinformation. Der er ikke i Børne- og Ungdomsforvaltningen en sammenhængende strategi for statistik og/eller ledelsesinformation.

I nedenstående skema opsummeres forskellige redskaber til resultatvurdering og ledelsesinformation.

Tabel 3.13: Resultatvurdering og ledelsesinformation i BUF (redegørelse omfattet af indkaldelsescirkulæret for budget 2007)

Redskaber til ledelsesinformation	Beskrivelse
Brugerundersøgelser	<p>Brugerundersøgelser kan anvendes til en vurdering af brugernes holdninger/tilfredshed med et område. De kan desuden bruges til at sætte fokus på et bestemt tema eller område. Hvis brugerne specifikt skal inddrages, kan dette gøres via forældrebestyrelser, høringer eller dialogmøder og -fora. Disse tiltag er implementeret på området, og der arbejdes aktivt med dem.</p> <p>I Københavns Kommune er det intentionen at udvide anvendelsen af brugerundersøgelser, således at personalet og børnene får mulighed for at give deres holdninger til kende på lige fod med forældrene.</p> <p>Der foretages årlige undersøgelser i KL-regi, hvilket giver mulighed for sammenligning.</p>
Produktivitetsanalyser	<p>Produktivitetsanalyser kan anvendes til at vurdere, om de midler, der afsættes til et område, finder den ønskede anvendelse.</p> <p>Der udarbejdes fx løbende statistikker over antal tomme pladser i institutioner og ventelister til disse. Disse analyser ligger til grund for den konkrete årlige budget-udmelding. Et andet eksempel på produktivitetsanalyser er de årlige undersøgelser af personalets sygefravær.</p>
Kvalitetsmålinger	<p>Kvalitetsmålinger kan anvendes til at analysere, om forvaltningens mange enheder producerer den ønskede kvalitet. Kvaliteten måles op mod nationale og kommunalt fastsatte mål. Kvalitetsmålinger kan blandt andet anvendes til intern og eksternt benchmarking og videndeling.</p> <p>En analyse af kvalitet kan fx tage udgangspunkt i det materiale, enhederne producerer i årsplaner, læreplaner og virksomhedsplaner.</p> <p>I forhold til budgetlægningen er kvalitetsmålinger vigtige, fordi de afdækker, hvorvidt området lever op til de fastsatte mål og dermed giver politikere en indikation af, hvor der er behov for at lægge mere systematisk fokus på et område og, hvor området allerede er velfungerende og blot skal vedligeholdes.</p> <p>Institutionerne udarbejder årsplaner, der årligt evalueres og fremlægges for det politiske udvalg. Der føres pædagogisk tilsyn med alle tilbud – minimum to årlige besøg.</p>
Outcome-målinger	<p>Outcome-målinger kan anvendes til at analysere, om effekten af givne, specifikke tiltag står mål med det ønskede. Børne- og Ungdomsforvaltningen forstår primært outcome-målinger som effektmålinger eller effektevalueringer i forhold til konkrete igangsatte tiltag.</p> <p>I budgetlægningen kan outcome-målingerne på konkrete tiltag anvendes til at vurdere, om der er opnået den givne effekt og, om det er politisk prioriteret at afsætte flere eller færre midler til at fortsætte tiltaget.</p>

Kilde: Redegørelse fra Børne- og Ungdomsforvaltningen omfattet af indkaldelsescirkulæret for budget 2007. Redegørelsen havde til formål at belyse mulighederne for at udbygge den nuværende økonomistyring med brugerundersøgelser, produktivitetsanalyser og kvalitets- og outcomemålinger.

3.4.2 **Praktiske erfaringer og udfordringer vedrørende resultatvurdering**

I de gennemførte interview blev kommunens redskaber til resultatvurdering drøftet.

Mere dialog i forbindelse med tilsyn – I forhold til det pædagogiske tilsyn er der fra institutionsledningens side en efterspørgsel efter en grundigere dialog, idet de nuværende tilsyn opfattes som overfladiske i forhold til at kunne foretage en vurdering af resultater og kvalitet. Det må desuden konstateres, at der ikke systematisk bliver fulgt op på det pædagogiske tilsyn i en form, så man kan bruge det som ledelsesinformation samlet for området eller i det enkelte distrikt. Det er blevet nævnt, at der gøres brug af et elektronisk tilsynssystem, og det bør undersøges, om dette giver mulighed for en sådan tværgående opfølgning til f.eks. ledelsesinformation

Virksomhedsplanen er ikke et effektivt ledelsesredskab – Som nævnt udarbejder institutionsledelsen årligt en virksomhedsplan, som skal godkendes af forældrebestyrelsen. De interviewede institutionsledere opfatter ikke virksomhedsplanen som et effektivt ledelsesredskab. Institutionsledere ser i stedet tilfredsheden blandt forældre og ansatte som de vigtigste kvalitetsindikatorer.

En sammenhængende styring og kommunikation heraf – Det vil være hensigtsmæssigt, hvis der gøres en indsats for at beskrive og forklare det samlede styringsmæssige set-up på daginstitutionsområdet. De kommende udviklingskontrakter kan for eksempel benyttes til at skabe en sammenhængende styring med fokus på alle elementer af styringen. Men i forlængelse heraf er det vigtigt at forklare hvordan den styringsmæssige sammenhæng er mellem de forskellige redskaber, herunder for eksempel sammenhængen mellem udviklingskontrakter og selvforvaltning. Hvis ikke dette lykkes, kan en kontrakt i bedste fald blive betragtet som ligegyldig og i værste fald som et indskrænkende indgreb i institutionernes selvforvaltningsret.

En strategi for statistik og ledelsesinformation – Det anbefales, at der udarbejdes en sammenhængende strategi for ledelsesinformation og statistik i Børne- og Ungeforvaltningen. En sådan strategi kan omfatte forskellige målgrupper og kan have forskellige (koordinerede) datakilder. Herudover kan strategien kortlægge de forskellige 'medier' (papir, mail, internet etc.), der gøres brug af i forvaltningen. Som en del af et arbejde med en sådan strategi vil der skulle arbejdes målrettet med at etablere et ensartet og konsolideret datagrundlag og en fælles ramme for den løbende dokumentation på området.

4. Nøgletal for daginstitutionsområdet

I dette kapitel vil en række centrale nøgletal på daginstitutionsområdet blive præsenteret. I det omfang det er muligt vil nøgletallene sammenlignes på tværs af 6-byerne. Alle udgifter er angivet i regnskabstal for 2007 og er således et udtryk for de realiserede udgifter.

Mange af nøgletallene er indsamlet fra kommunerne i 6-by samarbejdet. Da Esbjerg og Odense ikke har været i stand til at levere data, vil tal for disse være baseret på opgørelser fra Danmarks Statistik og opgørelserne kan derfor være mangelfulde¹². Visse steder er Esbjerg og Odense udeladt af det beregnede gennemsnit.

For at sikre sammenlignelighed er overordnede regnskabstal for alle byerne trukket fra Danmarks Statistik. Det drejer sig om bruttodriftsudgifter, lønninger, forældrebetaling og fripladser. Randers har dog leveret tal til opdeling af bruttodriftsudgifterne for aldersintegrerede institutioner, så kun udgifter vedrørende vuggestue- og børnehavepladser inkluderes. Det har været vanskeligt at indsamle sammenlignelige personaletal fra 6-byerne. Derfor stammer personaletal fra Danmarks Statistiks sociale ressourceopgørelse¹³.

Kapitlet er organiseret som følger. Først giver afsnit 4.1 en kort vurdering af datakvaliteten. Afsnit 4.2 præsenterer overordnede nøgletal og forhold i 6-byerne. Afsnit 4.3 gennemgår nøgletallene i fem afsnit. Først præsenteres henholdsvis vuggestueområdet og børnehaveområdet. Derefter følger et kort afsnit om de aldersintegrerede institutioner hvorefter disse opdeles på vuggestuer og børnehaver.

4.1 Vurdering af datakvalitet

Nedenfor præsenteres nogle overordnede betragtninger omkring datakvaliteten:

- **Centrale nøgletal.** Det vurderes at kvaliteten er høj i de centrale nøgletal. De fleste af disse stammer fra databanker.
- **Regnskabstal.** Det vurderes, at kvaliteten er høj mht. regnskabstal fra Danmarks Statistik (bruttodrift, lønninger, forældrebetaling og fripladser). Disse stemmer i høj grad overens med kommunernes egne oplysninger. Flere kommuner har haft problemer med at indberette detaljerede regnskabsoplysninger hvorfor tal vil mangle flere steder. Derfor er der begrænset sammenligningsgrundlag og nuancering i data. I tilfælde hvor data mangler for flere byer, vil gennemsnittet ikke afspejle det reelle gennemsnit.

¹² Odense har leveret enkelte tal, og disse er brugt til at supplere tallene fra Danmarks Statistik hvor det er muligt.

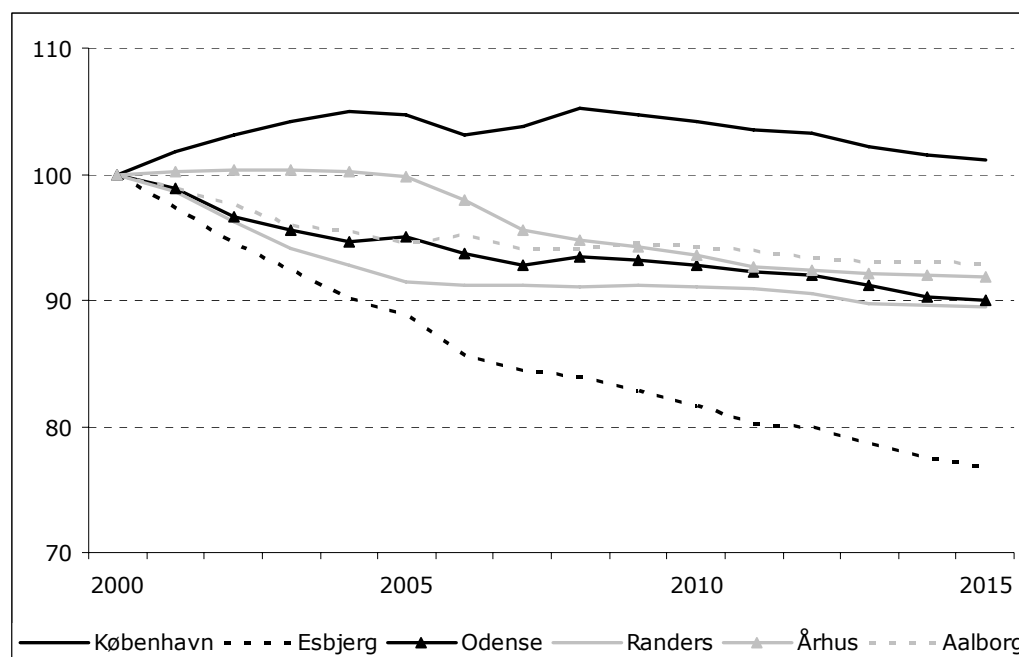
¹³ Disse tal dækker over et øjebliksbillede fra efteråret 2007.

- **Institutionstal.** Der vurderes, at tal for institutionsstørrelser, antal institutioner og åbningstid generelt er af en høj kvalitet. Det samme gælder for de oplyste tal om antal indskrevne, normering m.m.
- **Personaletal.** Der var problemer med at få sammenlignelige personale-tal fra kommunerne. De anvendte tal stammer fra Danmarks Statistiks sociale ressourceopgørelse. Der er konstateret unøjagtigheder i data. Beregninger er dog foretaget på en måde, så disse unøjagtigheder forventes at have meget begrænset betydning.
- **Fordeling af aldersintegrerede.** Metoden er en tilnærmelse idet det er umuligt at skille dem 100 % korrekt. Metoden vurderes som den bedst mulige.

4.2 Centrale nøgletal på daginstitutionsområdet

Udfordringen med kapacitetsstyring på daginstitutionsområdet afhænger i høj grad af udviklingen i befolkningen. Figur 4.1 nedenfor viser udviklingen i antallet af 0-5-årige i 6-byerne siden 2000 og er desuden suppleret med en fremskrivning til 2015.

Figur 4.1: Faktisk og fremskrevet antal af 0-5-årige i 6-byerne (indeks, 2000=100)



Note: Randers blev ved kommunalreformen lagt sammen af flere hele kommuner samt enkelte sogne fra visse kommuner. Der er medregnet faste andele af disse kommuner før 2007. Andelen er beregnet så befolkningen af 0-5-årige er den samme i 2006 og 2007.

Kilde: Danmarks Statistik (Befolkningsfremskrivning 2008) samt egne beregninger.

Figur 4.1 viser, at København som den eneste af 6-byerne har oplevet en samlet stigning i antallet af 0-5-årige siden år 2000. Fra 2009 vil der dog være en tendens til et fald i antallet af 0-5-årige i København ligesom de øvrige 6-byer¹⁴.

Tabel 4.1 viser det socioøkonomiske indeks for 6-byerne samt andelen af indvandrere og efterkommere blandt børn i dagpasningsalderen.

Tabel 4.1: Sociale indikatorer i 2007

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Velfærdsministeriets socioøkonomiske indeks ¹	1,22	1,44	1,16	1,18	1,01	1,10	1,00
Andel 0-2-årige indvandrere/efterkommere	15%	18%	8%	15%	6%	16%	8%
Andel 3-5-årige indvandrere/efterkommere	18%	25%	10%	19%	6%	19%	10%

Note: 1) Kommunens udgiftsbehov baseret på en række socioøkonomiske kriterier. En værdi over 1 betyder, at kommunen har større udgiftsbehov end gennemsnittet, mens en værdi under 1 betyder, at kommunen har mindre udgiftsbehov end gennemsnittet.

Kilde: Danmarks Statistik, Velfærdsministeriet samt egne beregninger.

Det socioøkonomiske indeks er væsentligt højere for København end for de øvrige 6-byer. Dette indeks forholder sig ikke kun til dagpasningsområdet, men en høj grad af social belastning i kommunen som helhed må forventes at påvirke dagpasningsområdet. København, Esbjerg, Odense og Århus har alle et forventet højere udgiftsbehov end gennemsnittet mens Randers og Aalborg begge har gennemsnitlige udgiftsbehov vurderet ud fra socioøkonomiske forhold.

Betragtes andelen af indvandrere og efterkommere i kommunerne er der også væsentlige forskelle. København har de højeste andele og trækker gennemsnittet op. Således ligger Århus og Odense begge omkring gennemsnittet mens de tre resterende byer alle ligger under.

Tabel 4.2 viser de gennemsnitlige lønninger pr. måned for pædagoger og medhjælpere. For at sikre større sammenlignelighed er tallene korrigeret for områdetillæg.

¹⁴ Københavns Kommunes viderebearbejdning af Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning viser en stigende tendens frem mod 2012 i befolkningsgruppen mellem 0-5 år. Denne behovs-prognose forelægges Børne- og Ungdomsudvalget d. 18. juni 2008.

Tabel 4.2: Gennemsnitslønninger i 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Pædagoger (ekskl. område-tillæg)	316.247	316.002	316.527	317.834	312.465	315.167	317.038
Pædagoger (inkl. områdetillæg)	322.051	327.180	319.830	321.137	312.465	320.756	320.341
Medhjælpere (ekskl. område-tillæg)	236.450	231.006	240.929	239.124	242.704	238.735	243.856
Medhjælpere (inkl. områdetillæg)	243.955	243.045	244.486	242.681	242.704	244.755	247.413

Note: Gennemsnitlige bruttolønninger i 2007 inkl. tillæg, genetillæg og pensionsbidrag. Opgjort som stillingskategorierne 'Pæd. personale, daginst./klub/skolefr. - 07602, Assistenten' og 'Pædagogmedhjælpere - 08203, Pædagogmedhjælpere'. Tillæg er beregnet fra løntrin 29 for pædagoger og løntrin 14 for medhjælpere.

Kilde: Det Fælleskommunale Løndatakontor, BUPL samt egne beregninger.

Den ukorrigerede årsløn til pædagoger er højere i København end i de resterende 6-byer. Vedrørende medhjælpere er lønningerne i København en anelse lavere end gennemsnittet. Når der er korrigeret for områdetillæg er lønningerne til pædagoger i København omkring gennemsnittet mens de for medhjælpere ligger væsentligt under. Således er områdetillægget forklaringen på det høje Københavnske lønniveau som, alt andet lige, vil betyde højere driftsudgifter.

Tabel 4.3 nedenfor viser det gennemsnitlige sygefravær for henholdsvis pædagoger og medhjælpere. Sygefraværet er et gennemsnit for personalet i vuggestuer, børnehaver og integrerede institutioner.

Tabel 4.3: Sygefravær i 2006 (gennemsnitligt antal sygedage)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Pædagoger	21,8	23,8	16,4	21,0	19,9	23,4	18,0
Medhjælpere	21,6	23,0	21,0	23,0	16,3	20,9	20,6
<i>Pædagoger og medhjælpere</i>	<i>21,7</i>	<i>23,4</i>	<i>17,5</i>	<i>21,7</i>	<i>18,3</i>	<i>22,5</i>	<i>18,7</i>
Alle overenskomster	19,7	20,7	15,8	19,7	18,1	20,8	17,2
<i>Forskel</i>	<i>2,1</i>	<i>2,7</i>	<i>1,7</i>	<i>2,0</i>	<i>0,2</i>	<i>1,7</i>	<i>1,5</i>

Note: Her er tale om et gennemsnit for hele daginstitutionsområdet. Opgjort som stillingskategorierne 'Pæd. personale, daginst./klub/skolefr. - 07602, Assistenten' og 'Pædagogmedhjælpere - 08203, Pædagogmedhjælpere'

Kilde: Det Fælleskommunale Løndatakontor

Som det ses fra Tabel 4.3 er der en del forskel i sygefraværet byerne imellem. København har det højeste sygefravær mens det er lavest for Esbjerg hvor der gennemsnitligt er ca. 6 færre sygedage årligt. Generelt har København, Århus og Odense noget højere sygefravær end de tre øvrige byer. Når der sammenlignes med an-

satte på andre overenskomster er der generelt højere sygefravær for pædagoger og medhjælpere. Denne forskel er noget større for København end for de øvrige byer.

Nedenfor ses en opgørelse af personaleomsætningen for pædagoger og medhjælpere.

Tabel 4.4: Personaleomsætning fra primo 2007 til primo 2008 (procent af antal ansatte)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Pædagoger	22%	22%	19%	21%	22%	25%	19%
Medhjælper	45%	42%	35%	43%	43%	54%	36%
<i>Pædagoger og medhjælper</i>	<i>31%</i>	<i>31%</i>	<i>23%</i>	<i>29%</i>	<i>31%</i>	<i>36%</i>	<i>24%</i>
Alle overenskomster	23%	26%	19%	22%	22%	23%	20%
<i>Forskel (%-points)</i>	<i>8%</i>	<i>5%</i>	<i>4%</i>	<i>6%</i>	<i>9%</i>	<i>13%</i>	<i>4%</i>

Note Samme stillingskategorier som ovenfor. Er opgjort som andelen af ansatte i januar 2007, der ikke er ansat i kommunen i januar 2008.'

Kilde: Det Fælleskommunale Løndatakontor.

Tabel 4.4 viser personaleomsætningen i 6-byerne. Personaleomsætningen varierer byerne imellem, men Københavns personaleomsætning for pædagoger og medhjælpere er gennemsnitlig. Selvom det er et område med større personaleomsætning end de øvrige kommunale områder er forskellen til øvrige overenskomster mindre for København end for gennemsnittet af 6-byerne.

Nedenfor er en opgørelse af de samlede normerede antal vuggestue- og børnehavepladser i 6-byerne. Disse er sammenholdt med antallet af 0-5-årige i kommunerne og en dækningsgrad er udregnet. Normeringen dækker til en vis grad også over 6-årige, hvorfor dækningsgraderne ikke er helt præcise. Andelen af 6-årige i børnehavepladser vurderes dog så lavt at det vurderes mest hensigtsmæssigt at se dækningen i forhold til antallet af 0-5-årige i kommunen.

Tabel 4.5: Kommunernes dækningsgrader for vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner i 2007

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Antal normerede børnehave- og vuggestuepladser ¹	13.323	26.602	4.706	7.974	3.968	16.042	6.682
Antal 0-5-årige i kommunen	19.439	37.075	7.704	12.987	6.586	21.070	13.025
Dækningsgrad	69%	72%	61%	61%	60%	76%	51%

Note: Her er tale om et gennemsnit for hele daginstitutionsområdet. 1) For Esbjergs vedkommende er der tale om antallet af indskrevne børn i efteråret 2007 mens der for Odense er brugt det gennemsnitlige antal indskrevne fordelt over året.

Kilde: Danmarks Statistik, 6-byerne samt egne beregninger.

Forskellene i dækningsgraderne skal ses i forhold til, at her kun sammenlignes pladser i vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner. Esbjerg, Odense, Randers og Aalborg har langt større andele af pladser i dagpleje. København har den mindste andel af børn i dagpleje og forskellen mellem Københavns og Århus' dækningsgrader vil derfor øges hvis dagpleje medtages.

4.3 Nøgletal på institutionstyper

Tabel 4.6 nedenfor viser de samlede bruttodriftsudgifter til vuggestue- og børnehavepladser (inkl. aldersintegrerede institutioner). Her er ikke taget højde for forskelle mellem institutionstyperne.

Tabel 4.6: Bruttodriftsudgifter og lønudgifter pr. indskrevet på vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner, Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Bruttodriftsudgifter	104.386	136.888	70.870	77.769	69.620	97.189	72.693
Lønninger	80.176	101.254	58.038	59.118	57.523	76.823	61.332

Kilde: Danmarks Statistik, 6-byerne samt egne beregninger.

Der er tydelige forskelle i udgiftsniveauet pr. indskrevet, hvor København er væsentligt højere end de øvrige 6-byer. Det bør dog bemærkes, at en stor del af forskellen skyldes højere udgifter til lønninger end det er tilfældet i de øvrige byer.

I de følgende afsnit vil der tages højde på forskelle mellem kommunerne hvad angår antallet af indskrevne i hhv. vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner. Således vil ovenstående blive nuanceret yderligere.

4.3.1 Vuggestuer

I dette afsnit vil nøgletal for vuggestueområdet i 6-byerne blive præsenteret. Da Århus kun har aldersintegrerede institutioner vil der ikke optræde tal for Århus i afsnittet. Ligeledes er regnskabstallene for Odense på vuggestuer ikke retvisende og vil derfor heller ikke være medtaget.

Tabellen nedenfor viser bruttodriftsudgifter pr. indskrevet på vuggestueområdet.

Tabel 4.7: Bruttodriftsudgifter pr. indskrevet på vuggestueområdet, Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Bruttodriftsudgifter	140.309	144.232	123.979	-	110.000	-	131.007

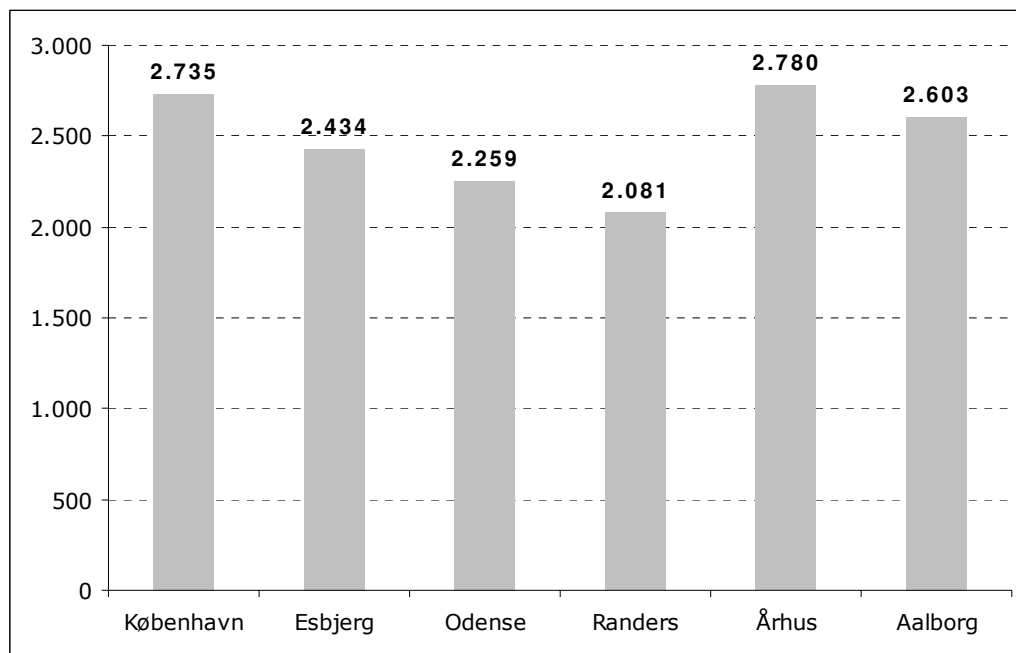
Kilde: Danmarks Statistik, 6-byerne samt egne beregninger.

Tabel 4.7 viser, at bruttodriftsudgiften pr. indskrevet er noget højere i København end i de øvrige 6-byer. Randers har den laveste bruttodriftsudgift pr. indskrevet. I forhold til Aalborg, som har den næsthøjeste bruttodriftsudgift pr. indskrevet, er København omkring 10 procent dyrere.

4.3.1.1 Forældrebetaling

Figur 4.2 nedenfor viser den månedlige takst for en vuggestueplads i 6-byerne. Figuren tager ikke højde for fripladser, søskenderabat o.l.

Figur 4.2: Månedlig takst for en vuggestueplads i 2007 (DKK)



Note: Taksten er opgjort som 1/12 af årstaksten. Der er således ikke korrigeret for betalingsfri måneder.
Kilde: Danmarks Statistik.

Taksten for en vuggestueplads er højest i Århus, mens den månedlige takst i København er 45 DKK lavere end Århus. Randers har en månedlig takst der er omkring 700 DKK lavere end Århus og 655 DKK lavere end København.

Denne forskel afspejles også i nedenstående tabel, der viser indtægterne fra forældrebetaling i 6-byerne.

Tabel 4.8: Forældrebetaling pr. indskrevet på vuggestueområdet, Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Indtægter fra forældrebetaling	30.607	31.362	28.072	-	24.357	-	28.416
- Procent af brutto-driftsudgifter	22%	22%	23%	-	22%	-	22%
Udgifter til fripladser	6.704	6.643	3.948	-	6.003	-	10.211
Udgifter til søskenderabat	481	315	-	-	1.976	-	633
Nettoindtægt	23.422	24.404	-	-	16.378	-	17.572

Note: Esbjerg indgår ikke i gennemsnittet.
Kilde: Danmarks Statistik, 6-byerne samt egne beregninger.

Tabellen afspejler den forskel der er i den månedlige takst for en vuggestueplads. Således har København de højeste indtægter fra forældrebetaling pr. indskrevet. Randers, som har den laveste månedlige takst, får følgelig også en mindre indtægt fra forældrebetaling pr. indskrevet. Det bemærkes, at Københavns indtægter fra forældrebetaling udgør en gennemsnitlig andel af bruttodriftsudgifterne. Der er altså en god sammenhæng mellem bruttodriftsudgifterne og forældrebetalingen.

4.3.1.2 Institutionsstrukturen

Nedenstående tabel giver et overblik over institutionsstrukturen på vuggestueområdet.

Table 4.9: Institutionsstrukturen på vuggestueområdet i 2007

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
0-24 pladser	14%	16%	-	71%	0%	-	0%
25-39 pladser	31%	29%	-	4%	42%	-	60%
40-59 pladser	31%	28%	-	14%	58%	-	40%
60 eller flere pladser	23%	27%	-	11%	0%	-	0%
Antal institutioner	40	104	3	9	12	-	5
Gennemsnitlig antal børn pr. institution	47,9	48,9	32,3	35,9	43,6	-	39,0
Gennemsnitlig vægtet åbningstid, timer pr. uge	52,2	52,2	-	52,0	51,6	-	53,5

Note: Fordelingen af institutionsstørrelser og åbningstid for Odense er fordelingen på hele daginstitutionsområdet. For Odense og Esbjerg er den gennemsnitlige institutionsstørrelse opgjort ud fra Danmarks Statistiks oplysninger om antal indskrevne og institutioner. Esbjerg og Odense indgår ikke i gennemsnittet. Kilde: Danmarks Statistik, 6-byerne samt egne beregninger.

København har langt flere vuggestuer end de øvrige 6-byer. Som tidligere nævnt benytter de andre kommuner dagpleje i højere udstrækning, hvilket selvsagt har indflydelse på antallet af vuggestuer. Sammenlignet med de øvrige 6-byer har København større variation i størrelsen på institutionerne. Odense har mange små institutioner mens både Randers og Aalborg kun har institutioner mellem 25 og 59 pladser. De københavnske vuggestuer er i gennemsnit større end de øvrige 6-byer mens den gennemsnitlige åbningstid ligger omkring gennemsnittet.

4.3.1.3 Personale og løn

Lønningerne udgør generelt en stor del af de samlede driftsudgifter. Nedenfor er en opgørelse af lønningerne og deres andel af de samlede driftsudgifter.

Tabel 4.10: Lønudgifter pr. indskrevet på vuggestueområdet, Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Lønninger	110.182	112.856	108.082	-	87.382	-	105.272
- Procent af bruttodriftsudgifter	79%	78%	87%	-	79%	-	80%

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Tabel 4.10 viser en begrænset variation i lønningernes andel af de samlede udgifter. Esbjerg bruger dog en noget større andel til lønninger end de øvrige 6-byer. København har de højeste lønudgifter, og har omkring 7 procent højere lønudgifter pr. indskrevet end Aalborg. Det bemærkes i Københavns Kommunes nøgletalsrapport fra 2005, at dispensations- og kompensationsordninger for fysiske og sociale forhold indgår under lønningerne og derfor vil øge lønudgifterne. Det har ikke været muligt at opgøre disse i denne analyse, men i den nævnte analyse har København højere udgifter til disse ordninger end de øvrige byer.

Nedenfor ses en opgørelse af antallet af indskrevne pr. årsværk. Opgørelsen af indskrevne pr. årsværk vedrører aldersgruppen med 0-2-årige og dækker altså også over 0-2-årige i aldersintegrerede institutioner.

Tabel 4.11: Indskrevne pr. årsværk samt andelen af uddannet personale og ledere på vuggestueområdet i 2007

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Indskrevne pr. årsværk	2,9	2,9	4,4	2,5	3,4	-	2,8
Andel uddannet personale	54%	54%	71%	72%	52%	-	79%
Andel ledere	7%	7%	-	7%	8%	-	8%

Note: Indskrevne pr. pædagog er opgjort inkl. vuggestuedelen af de aldersintegrerede institutioner. Udregnet som antallet af indskrevne 0-2-årige pr. leder, støttepædagog, pædagog og medhjælper. Andelen af uddannet personale er opgjort som andelen af ledere ift. ledere, pædagoger, medhjælpere og støttepædagoger.
Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

København har et gennemsnitligt antal indskrevne pr. årsværk men ligger dog noget lavere end Randers og Esbjerg. Andelen af uddannet personale i København er lavere end flere af de andre 6-byer. Dette vil, alt andet lige, betyde lavere udgifter til lønninger. Andelen af ledere er nogenlunde konstant mellem byerne.

4.3.1.4 Øvrige udgifter

Nedenfor gennemgås øvrige driftsudgifter som kan medvirke til at forklare forskelle i udgiftsniveauet.

Tabel 4.12: Udvalgte udgifter på pr. indskrevet vuggestueområdet, Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Forplejning	2.836	2.966	-	-	1.746	-	2.498
Administrationsbidrag	652	747	-	-	0	-	0

Kilde: 6-byerne samt egne beregninger.

Tabel 4.12 viser, at København har større udgifter til forplejning og administrationsbidrag end de øvrige 6-byer. Dette er medvirkende til de højere driftsudgifter i København. Københavns høje udgifter til administrationsbidrag skal ses i lyset af Københavns relativt høje andel af selvejende institutioner. Det skal bemærkes, at der mangler data fra Esbjerg og Odense, hvilket kan gøre sammenligningsmulighederne sværere.

6-byernes nøgletalsrapport baseret på Budget 2007 viser, at bygningsudgifter pr. vuggestueplads i København er omkring 5.000 DKK højere end et vægtet gennemsnit af de øvrige 6-byer. De høje bygningsudgifter i København er altså en stor del af forklaringen på forskellen i driftsudgifterne.

4.3.1.5 Vuggestuer – opsummering

Analysen viser, at udgifterne pr. indskrevet i vuggestuer er højere i København end i de øvrige 6-byer. Denne forskel skyldes primært at lønudgifterne er højere. Derudover har København højere øvrige udgifter end de andre byer.

4.3.2 Børnehaver

Strukturen i præsentationen af børnehaveområdet er identisk præsentationen af vuggestueområdet. Af samme grunde som i foregående afsnit er tal for Århus og regnskabstal fra Odense udeladt af dette afsnit.

Tabellen nedenfor viser bruttodriftsudgifter pr. indskrevet på børnehaveområdet.

Tabel 4.13: Bruttodriftsudgifter pr. indskrevet på børnehaveområdet, Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Bruttodriftsudgifter	79.265	102.652	64.099	-	57.541	-	65.420

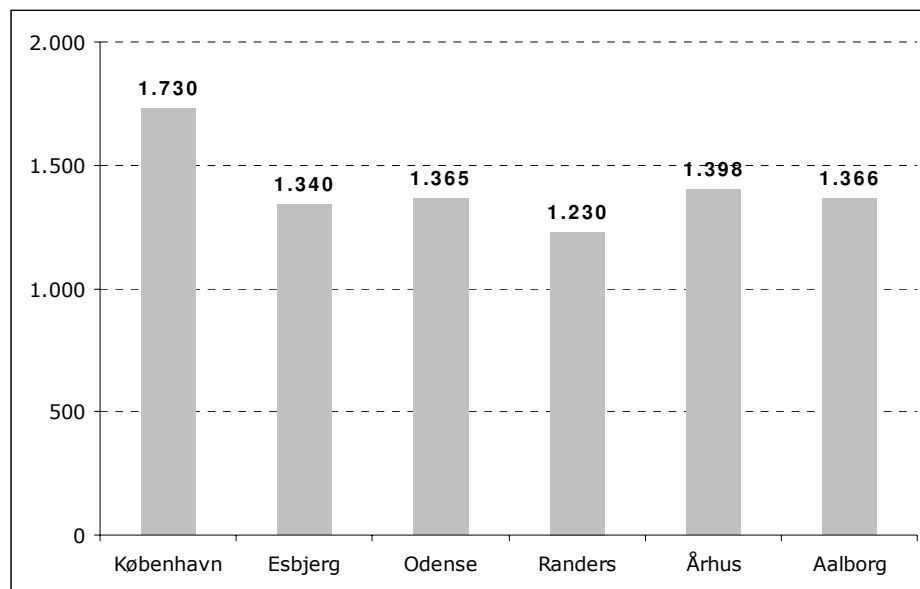
Kilde: Danmarks Statistik, 6-byerne samt egne beregninger.

Tabel 4.13 viser et billede tilsvarende vuggestuehaveområdet. Bruttodriftsudgiften pr. indskrevet er højest i København og lavest i Randers. På børnehaveområdet er Københavns bruttodriftsudgifter pr. plads mere end 55 procent dyrere end Aalborg.

4.3.2.1 Forældrebetaling

Figuren nedenfor viser den månedlige takst for en børnehaveplads i 6-byerne i 2007.

Figur 4.3: Månedlig takst for en børnehaveplads i 2007 (DKK)



Note: Taksten er opgjort som 1/12 af årstaksten. Der er således ikke korrigeret for betalingsfri måneder.
Kilde: Danmarks Statistik

Taksten for en børnehaveplads er væsentlig højere i København end i de øvrige 6-byer. Københavns månedlige takst er 332 DKK højere end Århus, som er den næst-dyreste kommune. Som det var tilfældet med vuggestuer, er Randers den billigste kommune. Indtægterne fra forældrebetaling i er vist nedenfor.

Tabel 4.14: Forældrebetaling pr. indskrevet på børnehaveområdet, Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Indtægter fra forældrebetaling	17.920	20.212	16.199	-	14.679	-	16.479
- Procent af bruttodriftsudgifter	22%	20%	25%	-	26%	-	25%
Udgifter til fripladser	4.329	5.954	2.217	-	2.278	-	3.192
Udgifter til søskenderabat	1.825	1.840	-	-	1.170	-	2.108
Nettoindtægt	11.766	12.417	-	-	11.231	-	11.179

Note: Esbjerg indgår ikke i gennemsnittet.
Kilde: Danmarks Statistik, 6-byerne samt egne beregninger.

Indtægter fra forældrebetalingen pr. indskrevet er højest for København hvilket stemmer overens med den højere takst i København. Forskellene er dog små når udgifter til fripladser og søskenderabat m.m. modregnes. Dette skyldes bl.a. Københavns relativt høje udgifter til fripladser.

4.3.2.2 Institutionsstrukturen

I det følgende gives en kort præsentation af institutionsstrukturen på børnehaverområdet.

Tabel 4.15: Institutionsstrukturen på børnehaverområdet i 2007

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
0-24 pladser	17%	29%	-	71%	5%	-	4%
25-39 pladser	19%	24%	-	4%	3%	-	19%
40-59 pladser	47%	30%	-	14%	53%	-	66%
60 eller flere pladser	17%	17%	-	11%	39%	-	11%
Antal institutioner	103	151	41	53	41	-	117
Gennemsnitligt antal børn pr. institution	46,9	46,4	51,4	52,6	57,2	-	43,8
Gennemsnitlig vægtet åbningstid, timer pr. uge	51,8	51,5	-	52,0	51,9	-	52,3

Note: Fordelingen af institutionsstørrelser og åbningstid for Odense er fordelingen på hele daginstitutionsområdet. For Odense og Esbjerg er den gennemsnitlige institutionsstørrelse opgjort ud fra Danmarks Statistiks oplysninger om antal indskrevne og institutioner. Esbjerg og Odense indgår ikke i gennemsnittet.

Kilde: Danmarks Statistik, 6-byerne samt egne beregninger.

Som det er tilfældet med vuggestueområdet er der stor variation i størrelsen på de Københavnske børnehaver. Aalborgs børnehaver er i gennemsnit de mindste og har den længste åbningstid. Den gennemsnitlige åbningstid for Københavns Kommune ligger en smule under gennemsnittet.

4.3.2.3 Personale og løn

Som på vuggestueområdet udgør lønningerne en stor andel af de samlede driftsudgifter.

Tabel 4.16: Lønudgifter pr. indskrevet på børnehaverområdet, Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Lønninger	61.992	74.957	52.706	-	48.181	-	55.483
- Procent af bruttodriftsudgifter	78%	73%	82%	-	84%	-	85%

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Selvom København har væsentlig højere udgifter til lønninger udgør de en mindre andel af de samlede driftsudgifter end de øvrige 6-byer. Københavns lønudgifter pr. indskrevet er omkring 35 procent højere end Aalborgs. Dispensations- og kompensationsordninger kan igen nævnes som en mulig medvirkende faktor der dog ikke er opgjort.

Nedenfor vises en opgørelse af antallet af indskrevne pr. årsværk. Opgørelsen af indskrevne pr. årsværk vedrører aldersgruppen med 3-5-årige og dækker altså også over 3-5-årige i aldersintegrerede institutioner.

Tabel 4.17: Indskrevne pr. årsværk samt andelen af uddannet personale og ledere på børnehaveområdet i 2007

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Indskrevne pr. årsværk	5,9	5,4	7,3	7,3	7,2	-	5,6
Andel uddannet personale	63%	61%	71%	70%	55%	-	70%
Andel ledere	12%	11%	-	14%	10%	-	13%

Note: Indskrevne pr. pædagog er opgjort inkl. børnehavedelen af de aldersintegrerede institutioner. Udregnet som antallet af indskrevne 3-5-årige pr. leder, støttepædagog, pædagog og medhjælper. Andelen af uddannet personale er opgjort som andelen af ledere ift. ledere, pædagoger, medhjælpere og støttepædagoger.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Antallet af indskrevne pr. årsværk er noget lavere i København end de øvrige kommuner. Dette vil, alt andet lige, betyde at Københavns lønudgifter pr. indskrevet er højere end gennemsnittet. Modsat effekt har det, at andelen af uddannet personale og ledere ligger under gennemsnittet.

4.3.2.4 Øvrige udgifter

Nedenfor gennemgås øvrige driftsudgifter som kan medvirke til at forklare forskelle i udgiftsniveauet.

Tabel 4.18: Udvalgte udgifter på pr. indskrevet børnehaveområdet, Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Busordninger	2.206	3.848	-	-	0	-	105
Forplejning	900	1.298	-	-	458	-	594
Administrationsbidrag	550	1.133	-	-	100	-	10
Kompensationsordninger	274	-	-	-	0	-	400

Kilde: 6-byerne samt egne beregninger.

Tabel 4.18 viser tydeligt, at København har langt højere udgifter til busordninger, forplejning og administrationsbidrag til selvejende institutioner. Samlet set udgør de angivne poster over 5.000 DKK mere for København end for Aalborg. Igen skal Københavns høje udgifter til administrationsbidrag ses i lyset af Københavns relativt høje andel af selvejende institutioner.

6-byernes nøgletalsrapport baseret på Budget 2007 viser, at bygningsudgifterne pr. børnehaveplads er væsentligt højere for København end de øvrige 6-byer. Københavns udgifter pr. plads er således omkring 3.000 DKK højere end det vægtede gennemsnit for de øvrige 6-byer.

København har i 2007 haft 522 helårsindskrevne under 3 år. Denne store andel af småbørnspladser vil medføre en merudgift som trækker den gennemsnitlige udgift pr. indskrevet op¹⁵.

4.3.2.5 Børnehaver – opsummering

Analysen viser, at udgifterne pr. indskrevet i børnehaver er højere i København end i de øvrige 6-byer. Som på vuggestueområdet kan denne forskel i stor udtrækning forklares af højere lønudgifter. Derudover har København højere øvrige udgifter. Fx er bygningsudgiften pr. plads er højere end i de øvrige byer hvilket vil presse den samlede udgift i vejret.

4.3.3 Aldersintegrerede institutioner

Der kan være stor forskel på sammensætningen af de aldersintegrerede institutioner byerne imellem. Derfor er det vanskeligt at lave konklusioner baseret på en direkte sammenligning.

Dette afsnit vil præsentere en kort række nøgletal for aldersintegrerede institutioner. I de følgende afsnit vil børnehave- og vuggestueområdet blive præsenteret med en opdeling af de aldersintegrerede institutioner på de to områder. Fordelingen sker på baggrund af vægte, der baseres på nøgletallene for vuggestue- og børnehaveområdet samt oplysninger om indskrevne i aldersintegrerede institutioner fordelt på alder.

Tabel 4.19: Institutionsstrukturen for aldersintegrerede institutioner i 2007

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
0-24 pladser	2%	1%	-	71%	0%	4%	4%
25-39 pladser	11%	11%	-	4%	0%	11%	19%
40-59 pladser	21%	20%	-	14%	6%	13%	70%
60 eller flere pladser	66%	68%	-	11%	94%	72%	7%
Antal institutioner	93	217	31	83	16	113	27
Gennemsnitlig antal børn pr. institution	88,5	66,9	80,7	58,6	68,8	142,0	50,5
Gennemsnitlig vægtet åbningstid, timer pr. uge	52,4	52,6	-	52,0	53,6	52,0	52,2

Note: Fordelingen af institutionsstørrelser og åbningstid for Odense er fordelingen på hele daginstitutionsområdet. For Odense og Esbjerg er den gennemsnitlige institutionsstørrelse opgjort ud fra Danmarks Statistiks oplysninger om antal indskrevne og institutioner. Esbjerg og Odense indgår ikke i gennemsnittet.

Kilde: Danmarks Statistik, 6-byerne samt egne beregninger.

De aldersintegrerede institutioner i København er mindre end gennemsnittet for 6-byerne. Dette gennemsnit trækkes dog væsentligt op af Århus. Den gennemsnitlige

¹⁵ Andelen af børn under 3 år i børnehaver i de øvrige 6-byer er ikke oplyst. En opgørelse ud fra Danmarks Statistiks sociale ressourceopgørelse viser dog, at andelen af disse børn er over dobbelt så stor i København som et vægtet gennemsnit af de øvrige byer.

åbningstid ligger en anelse over gennemsnittet for København og kun Randers har længere åbningstid.

Tabel 4.20 herunder viser lønningerne og forældrebetalingen i forhold til brutto-driftsudgifterne.

Tabel 4.20: Lønudgifter og indtægter fra forældrebetaling som procent af brutto-driftsudgifterne for aldersintegrerede institutioner, Regnskab 2007

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Lønninger	76%	73%	81%	77%	83%	79%	84%
Forældrebetaling	22%	23%	25%	23%	25%	21%	24%

Kilde: Danmarks Statistik, Randers kommune samt egne beregninger.

Lønningerne i de aldersintegrerede institutioner i København udgør en mindre andel end det er tilfældet i de øvrige 6-byer. Forældrebetalingen set i forhold til brutto-driftsudgifterne udgør en andel, der er lidt over gennemsnittet.

4.3.3.1 Vægtning

Det er vanskeligt at lave en opdeling af aldersintegrerede institutioner på vuggestuer og børnehaver der tager højde for alle forhold. Opdeling vil være baseret på en række antagelser for hvilke andele af de forskellige nøgletal, der vedrører henholdsvis børnehavepladser og vuggestuepladser.

København, Randers, Århus og Aalborg har alle oplyst antallet af indskrevne i de to aldersgrupper. For Esbjerg og Odense benyttes data fra Danmarks Statistiks sociale ressourceopgørelse.

København har en væsentlig andel af indskrevne i ældre aldersgrupper end vuggestue og børnehaver. Derfor vil en del af deres udgifter, personale o.l. vedrøre disse¹⁶. Fordelingen på vuggestue- og børnehavepladser sker efterfølgende ud fra følgende metode:

- **Udgifter.** Her tages udgangspunkt i den gennemsnitlige bruttodriftsudgift pr. vuggestuebarn hhv. børnehavebarn i den relevante kommune. Forskellen i disse udgiftsbehov suppleres med antallet af indskrevne 0-2-årige og 3-5-årige i de aldersintegrerede institutioner. For København benyttes en nøgle til tilbagefordeling af bruttobudgetter ifm. takstberegningerne, som afspejler det relative udgiftsbehov for vuggestuepladser og børnehavepladser.

¹⁶ Der laves en opdeling baseret på tal fra Danmarks Statistik vedrørende antal indskrevne i efteråret samt nøgle til tilbagefordeling af bruttobudgetter ifm. takstberegningerne udleveret af Københavns Kommune. Denne opgørelse viser, at vuggestue- og børnehavepladser udgør 91% af de samlede udgifter på aldersintegrerede institutioner.

- **Lønninger.** Denne laves som ovenfor men baseres på den gennemsnitlige udgift til lønninger pr. barn. København fordeles på samme måde som de øvrige 6-byer.
- **Forældrebetaling.** Her tages udgangspunkt i de beregnede indtægter fra forældrebetaling fra hhv. vuggestue og børnehavebørn. Baseret på oplysninger om antal indskrevne i hver aldersgruppe samt taksterne.
- **Personale.** Personalet fordeles i forhold til antallet af indskrevne i hver aldersgruppe. Disse er vægtet med antallet af indskrevne pr. årsværk i hhv. vuggestuer og børnehaver ifølge Danmarks Statistik. For at undgå udsving som følge af unøjagtigheder på enkelte kommuner benyttes samme vægt for alle 6-byerne.

Hvor tal ikke er tilgængelige for kommunen, anvendes et vægtet gennemsnit af tallene fra de kommuner, hvor tallene er tilgængelige.

4.3.4 **Vuggestuer, inkl. aldersintegrerede**

I dette afsnit opgøres nøgletal for vuggestuerne samt den andel af de aldersintegrerede institutioner der vedrører 0-2-årige. Denne andel er opgjort ved brug af vægterne omtalt i forrige afsnit.

Nedenfor vises bruttodriftsudgifterne pr. indskrevet på vuggestueområdet inkl. vuggestue-delen af aldersintegrerede institutioner.

Tabel 4.21: Bruttodriftsudgifter pr. indskrevet på vuggestueområdet (inkl. aldersintegrerede institutioner), Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Bruttodriftsudgifter	145.830	162.076	105.680	145.720	111.667	129.922	141.339

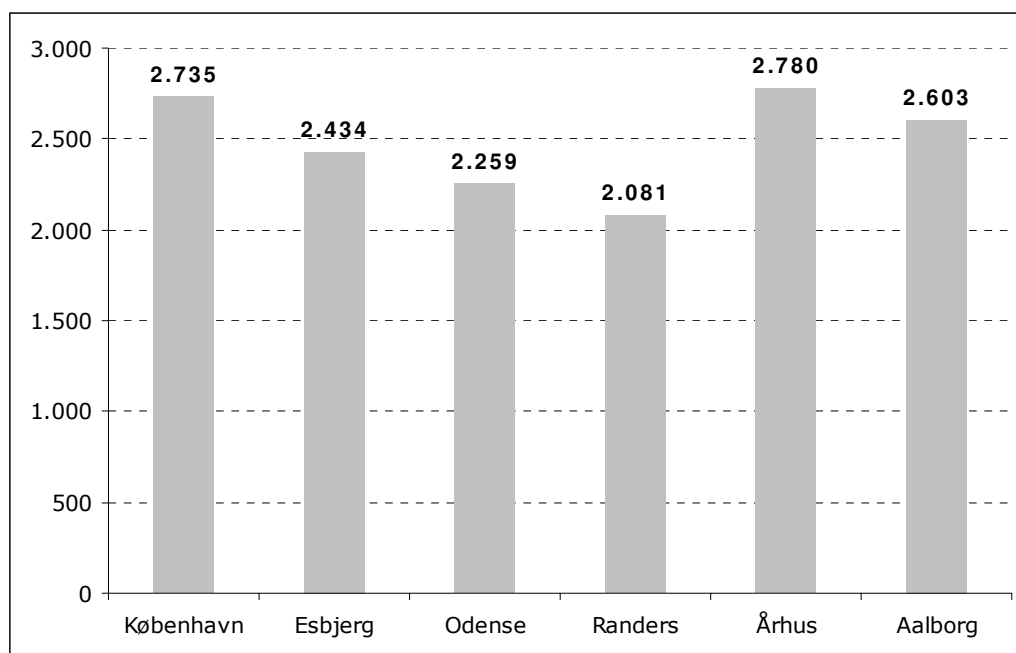
Kilde: Danmarks Statistik, 6-byerne samt egne beregninger.

Som det var tilfældet for de rene vuggestuetal, er den gennemsnitlige bruttodriftsudgift pr. indskrevet højest for København. I dette tilfælde er den omkring 15 procent højere end i Aalborg.

4.3.4.1 **Forældrebetaling**

Figuren nedenfor viser den månedlige takst for en vuggestueplads. Denne takst er den samme uanset om pladsen er i en vuggestue eller en aldersintegreret institution.

Figur 4.4: Månedlig takst for en vuggestueplads i 2007 (DKK)



Note: Taksten er opgjort som 1/12 af årstaksten. Der er således ikke korrigeret for betalingsfri måneder.
Kilde: Danmarks Statistik

Nedenfor er en opgørelse af indtægterne fra forældrebetaling vedrørende vuggestuepladser.

Tabel 4.22: Forældrebetaling pr. indskrevet på vuggestueområdet (inkl. aldersintegrerede institutioner), Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Indtægter fra forældrebetaling	33.167	36.247	26.931	32.760	25.245	29.224	32.469
- Procent af bruttodriftsudgifter	23%	22%	25%	22%	23%	22%	23%
Udgifter til taksttilskud	486	-	-	-	0	593	0
Udgifter til fripladser	8.086	9.355	6.021	6.989	4.747	6.541	6.962
Udgifter til søskenderabat	1.935	1.715	-	-	2.034	2.219	2.711
Nettoindtægt	22.939	25.177	-	-	18.464	19.869	22.796

Note: Esbjerg og Odense indgår ikke i gennemsnittet.
Kilde: Danmarks Statistik, 6-byerne samt egne beregninger.

Tabel 4.22 viser, at København stadig har den største indtægt fra forældrebetaling pr. indskrevet hvilket er i tråd med de månedlige takster og bruttodriftsudgifterne. Taksttilskuddet er kun opgjort særskilt for Århus Kommune. Således er Københavns taksttilskud inkluderet i fripladser og søskenderabat.

4.3.4.2 **Personale og løn**

Nedenfor er en opgørelse af lønudgifterne pr. indskrevet samt lønningernes andel af de samlede bruttodriftsudgifter.

Tablet 4.23: Lønudgifter pr. indskrevet på vuggestueområdet (inkl. aldersintegrerede institutioner), Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Lønninger	112.154	121.752	86.688	111.722	90.282	102.696	117.003
- Procent af bruttodriftsudgifter	77%	75%	82%	77%	81%	79%	83%

Kilde: Danmarks Statistik, Randers kommune samt egne beregninger.

Mens Esbjerg har den største andel af udgifter til lønninger har København den laveste andel af bruttodriftsudgifterne til lønninger. Dette er på trods af, at København har de højeste udgifter til lønninger pr indskrevet. Lønningerne pr. indskrevet er omkring 4 procent højere for København end for Aalborg.

I oversigten over indskrevne pr. årsværk og andelen af uddannet personale og ledere nedenfor vil førstnævnte være identisk med præsentationen i afsnit 4.3.1.3. Eneste forskel er, at Århus er inkluderet i denne opgørelse.

Tablet 4.24: Andelen af uddannet personale og ledere på vuggestueområdet (inkl. aldersintegrerede institutioner) i 2007

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Indskrevne pr. årsværk	2,9	2,9	4,4	2,5	3,4	2,8	2,8
Andel uddannet personale	60%	58%	70%	66%	55%	59%	81%
Andel ledere	8%	7%	-	11%	8%	11%	10%

Note: Indskrevne pr. pædagog er opgjort inkl. vuggestuedelen af de aldersintegrerede institutioner. Udregnet som antallet af indskrevne 0-2-årige pr. leder, støttepædagog, pædagog og medhjælper. Andelen af uddannet personale er opgjort som andelen af ledere ift. ledere, pædagoger, medhjælpere og støttepædagoger.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

København ligger gennemsnitligt hvad angår antal indskrevne pr. årsværk. Andelen af uddannet personale og ledere ligger en anelse under gennemsnittet.

4.3.4.3 **Øvrige udgifter**

Nedenfor gennemgås øvrige driftsudgifter som kan medvirke til at forklare forskelle i udgiftsniveauet.

Tabel 4.25: Udvalgte udgifter pr. indskrevet på vuggestueområdet (inkl. aldersintegrerede institutioner), Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Busordninger	657	995	-	-	0	245	0
Forplejning	2.459	2.533	-	-	1.680	-	2.273
Administrationsbidrag	793	899	-	-	0	-	5

Kilde: 6-byerne samt egne beregninger.

Busordninger, forplejning og administrationsbidrag er stadig større udgiftsposter for København end for de øvrige 6-byer. Samlet er disse udgifter omkring 2.000 DKK højere pr. indskrevet i København end i Aalborg.

Københavns bygningsudgifter pr. 0-2-årig, som opgjort i 6-byernes nøgletalsrapport, er omkring 2.600 DKK højere end et vægtet gennemsnit for de øvrige byer.

4.3.4.4 **Vuggestuer inkl. aldersintegrerede – opsummering**

De overordnede tendenser i nøgletallene ligger tæt op ad de rene vuggestuetal.

4.3.5 **Børnehaver, inkl. aldersintegrerede**

I dette afsnit opgøres nøgletal for børnehaverne tillagt den del af de aldersintegrerede institutioner, der vedrører 3-5-årige.

I dette afsnit præsenteres udvalgte udgifter på børnehaveområdet inkl. en andel af de aldersintegrerede institutioner. Desuden gennemgås indtægterne fra forældrebetaling.

Tabel 4.26: Bruttodriftsudgifter pr. indskrevet på børnehaveområdet (inkl. aldersintegrerede institutioner), Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Bruttodriftsudgifter	80.621	106.453	62.297	61.570	58.094	75.306	66.717

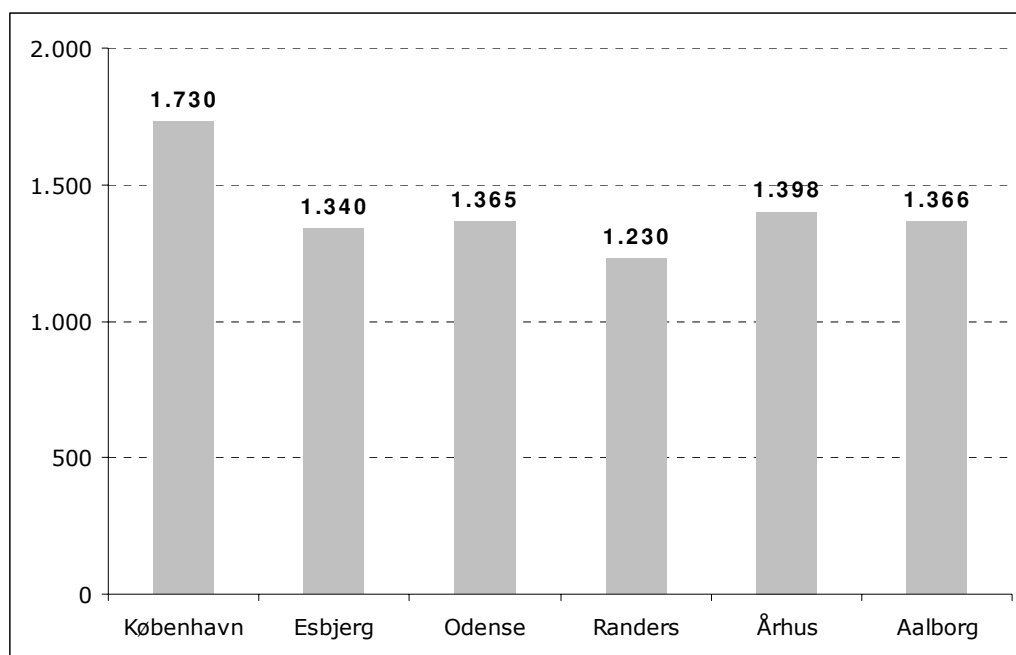
Kilde: Danmarks Statistik, 6-byerne samt egne beregninger.

Tabel 4.26 viser at København har de højeste bruttodriftsudgifter pr. indskrevet. Forskellen tilsvare, hvad der observeres på børnehaveområdet ekskl. aldersintegrerede institutioner. Således er bruttodriftsudgiften pr. plads næsten 60 procent højere i København end i Aalborg.

4.3.5.1 **Forældrebetaling**

For 3-5-årige er den månedlige takst også den samme hvad enten der er tale om en plads i en børnehave eller en aldersintegrerede institution.

Figur 4.5: Månedlig takst for en børnehaveplads i 2007 (DKK)



Note: Taksten er opgjort som 1/12 af årstaksten. Der er således ikke korrigeret for betalingsfri måneder.
Kilde: Danmarks Statistik

Nedenfor er en opgørelse af indtægterne fra forældrebetaling vedrørende børnehavepladser.

Tabel 4.27: Forældrebetaling pr. indskrevet på børnehaveområdet (inkl. aldersintegrerede institutioner), Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Indtægter fra forældrebetaling	18.944	23.321	15.560	14.677	14.944	14.694	16.761
- Procent af bruttodriftsudgifter	23%	22%	25%	24%	26%	20%	25%
Udgifter til taksttilskud	150	-	-	-	0	298	0
Udgifter til fripladser	4.721	6.813	2.761	4.204	2.116	3.289	3.112
Udgifter til søskenderabat	1.638	1.869	-	-	1.191	1.116	2.096
Nettoindtægt	12.503	14.639	-	-	11.637	9.990	11.553

Note: Esbjerg og Odense indgår ikke i gennemsnittet.
Kilde: Danmarks Statistik, 6-byerne samt egne beregninger.

Københavns indtægter fra forældrebetaling ligger noget højere end de andre kommuner. Forskellene bliver dog mindre når der tages højde for fripladser og søskenderabat.

4.3.5.2 **Personale og løn**

Tabellen nedenfor giver et billede af de samlede lønudgifter vedrørende 3-5-årige i børnehaver og aldersintegrerede institutioner.

Table 4.28: Lønudgifter pr. indskrevet på børnehaveområdet (inkl. aldersintegrerede institutioner), Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Lønninger	62.035	77.606	50.982	46.549	48.544	59.526	56.486
- Procent af bruttodriftsudgifter	77%	73%	82%	76%	84%	79%	85%

Kilde: Danmarks Statistik, Randers kommune samt egne beregninger.

Table 4.28 viser at København bruger en væsentligt lavere andel af udgifterne på lønninger end de øvrige 6-byer selvom de absolutte lønudgifter pr. indskrevet er højere. Sammenlignet med Aalborg ligger lønudgifterne pr. indskrevet næsten 40 procent højere i København.

Som på vuggestueområdet, er antal indskrevne pr. årsværk det samme som ekskl. aldersintegrerede institutioner.

Table 4.29: Indskrevne pr. årsværk samt andelen af uddannet personale og ledere på børnehaveområdet (inkl. aldersintegrerede institutioner) i 2007

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Indskrevne pr. årsværk	5,9	5,4	7,3	7,3	7,2	5,6	5,6
Andel uddannet personale	63%	61%	71%	66%	56%	61%	72%
Andel ledere	10%	9%	-	12%	10%	12%	13%

Note: Indskrevne pr. pædagog er opgjort inkl. vuggestuedelen af de aldersintegrerede institutioner. Udregnet som antallet af indskrevne 0-2-årige pr. leder, støttepædagog, pædagog og medhjælper. Andelen af uddannet personale er opgjort som andelen af ledere ift. ledere, pædagoger, medhjælpere og støttepædagoger.

Kilde: Danmarks Statistik samt egne beregninger.

Antallet af indskrevne pr. årsværk i København er noget lavere end i de øvrige byer. Det vil være med til at trække lønudgifterne i København op. Modsat har København generelt lave andele af uddannet personale og ledere.

4.3.5.3 **Øvrige udgifter**

Her præsenteres udvalgte udgiftsposter der kan bidrage til at forklare forskelle i udgiftsniveauet i 6-byerne.

Tabel 4.30: Udvalgte udgifter pr. indskrevet på børnehavestueområdet (inkl. aldersintegrerede institutioner), Regnskab 2007 (DKK)

	Vægtet gns.	København	Esbjerg	Odense	Randers	Århus	Aalborg
Busordninger	1.098	2.335	-	-	0	142	88
Forplejning	1.047	1.306	-	-	546	-	671
Administrationsbidrag	541	854	-	-	76	-	9
Kompensationsordninger	222	-	-	-	0	-	335

Kilde: 6-byerne samt egne beregninger.

Københavns udgifter til busordninger, forplejning og administrationsbidrag til selvejende institutioner ligger væsentligt højere end de øvrige byer. Alene udgifterne til busordninger ligger mere end 2.000 DKK pr. plads højere end de øvrige 6-byer.

Københavns bygningsudgifter pr. 3-5-årig, som opgjort i 6-byernes nøgletalsrapport, er omkring 1.300 DKK højere end et vægtet gennemsnit for de øvrige byer.

4.3.5.4 **Vuggestuer inkl. aldersintegrerede – opsummering**

De overordnede tendenser i nøgletallene ligger tæt op ad de rene børnehavetal.

5. Tilfredshed med daginstitutionerne

I dette kapitel analyseres den brugeroplevede kvalitet af Københavns Kommunes daginstitutioner. Analysen baseres på KL-kompasset, der er et standardiseret spørgeskema, som er blevet anvendt af 6-byerne i en undersøgelse fra 2003 samt i forbindelse med Finansministeriets og KL's nationale undersøgelse af brugernes tilfredshed i 2005¹⁷. Resultaterne for 6-by-kommunerne er taget ud af den nationale undersøgelse fra 2005, således at der er mulighed for at sammenligne brugertilfredsheden i Københavns Kommune med tilfredsheden i de øvrige byer i 6-by-samarbejdet for både 2003 og 2005.

I kapitlet vil der indledningsvis blive redegjort for forældretilfredsheden i Københavns Kommune set i forhold til hele landet og de øvrige byer i 6-by-samarbejdet. Derefter analyseres det, hvorfor der er forskel på tilfredsheden mellem byerne. I den forbindelse analyseres, i hvilken udstrækning karakteristika ved befolkningssammensætningen i kommunerne kan forklare forældrenes tilfredshed.

Dernæst bruges datamaterialet til at identificere de kvalitetsindikatorer, som har størst betydning for forældrenes samlede tilfredshed. Analyserne vil pege på, om det eksempelvis er forældrenes tilfredshed med daginstitutionernes pædagogiske indsats, forældrebetalingen eller de fysiske rammer, der har størst betydning for forældrenes samlede tilfredshed.

Afslutningsvis vil der på baggrund af analysens resultater blive diskuteret, hvilke udviklingsmuligheder, der er for daginstitutionerne i Københavns Kommune.

5.1 Forældretilfredshed

Datagrundlaget for sammenligningen af forældretilfredsheden i 6-byerne er undersøgelserne fra hhv. 2003 og 2005. Mens der ligger et solidt antal respondenter til grund for undersøgelsens resultater for 6-byerne for 2003, er der færre respondenter fra 6-byerne i 2005-undersøgelsen, da denne er gennemført med et nationalt sigte. Da der knytter sig en række metodiske udfordringer til det lave antal respondenter for 2005-undersøgelsen, redegøres der indledningsvis for de metodiske valg til grund for analyserne.

5.1.1 Metodiske valg

I afsnittet vil det være 2003-undersøgelsen, der vil være det bærende, mens 2005-undersøgelsen vil blive anvendt perspektiverende, idet datagrundlaget for førstnævnte undersøgelse er det stærkeste. Konkret vil der for 2003-undersøgelsen blive afrapporteret svarfordelinger og gennemsnit for en række spørgsmål for hver af 6-byerne. For 2005-undersøgelsen vil der udelukkende blive afrapporteret gennemsnit for byerne, idet antallet af respondenter ikke er tilstrækkeligt stort til at afrapportere svarfordelinger. Gennemsnittene for 2005-undersøgelsen vil dog ikke blive afrapporteret for Randers og Esbjerg, idet der ikke foreligger et tilstrækkeligt antal besvarel-

¹⁷ *Det mener brugerne! Brugertilfredshed med dagpasnings-, skole- og ældreområdet.* KL og Finansministeriet (2005).

ser fra disse to byer¹⁸. For København, Århus, Odense og Aalborg foreligger der mellem 50 og 203 besvarelser, hvilket er tilstrækkeligt til at sammenligne byernes gennemsnit.

Med så relativt få svar knytter der sig dog en større statistisk usikkerhed til vurderingen af, om vi er sikre på, at forskelle i tilfredsheden i stikprøven for byerne er udtryk for forskelle iblandt alle forældre i byerne. I alle analyserne af forskelle mellem byerne er der lavet en statistisk test (signifikanstest)¹⁹ af, hvor sikre vi kan være på, at forskelle i stikprøven skyldes reelle forskelle i populationen. Resultaterne af signifikanstestene er afrapporteret i noter under tabellerne. Som det vil fremgå af det følgende, viser denne test da også, at der for 2005-undersøgelsen ikke kan påvises signifikante forskelle mellem byerne på nogen af spørgsmålene i undersøgelsen. Dette betyder, at vi ikke kan være sikre på, at de fundne forskelle i de indkomne svar også kan genfindes i den samlede population af forældre.

5.1.2 Resultater af undersøgelserne

I undersøgelserne er forældrene til børn i daginstitutioner blevet stillet en række spørgsmål, som dels skal afdække deres samlede tilfredshed med daginstitutionen, og dels skal afdække tilfredsheden med en række specifikke forhold såsom den pædagogiske indsats, de fysiske rammer mv. I det følgende vises resultaterne af svarene på disse spørgsmål.

Tabel 5.1 nedenfor viser forældrenes samlede tilfredshed med daginstitutionerne i 6-byerne. Svarene for byerne er rangordnet i tabellen efter gennemsnittet²⁰ på forældrenes svar på spørgsmålet om den samlede tilfredshed i 2003-undersøgelsen.

Tabellen viser, at der overordnet set er stor tilfredshed med daginstitutionerne i Københavns Kommune, idet 84,7 % af forældrene alt i alt er tilfredse eller meget tilfredse med daginstitutionen. Sammenlignet med 6-byerne ligger Københavns Kommune midt i feltet. Særligt Randers adskiller sig fra København, idet 95,2 % af forældrene alt i alt er tilfredse eller meget tilfredse, men også for Aalborg (90,2 %) er tilfredsheden signifikant større.

Tabellen viser også, at gennemsnittet for København for 2005 er på samme niveau som gennemsnittet for 2003. En statistisk test viser således også, at der ikke er tale om en signifikant forskel mellem årene.

¹⁸ For begge byer foreligger mindre end 30 besvarelser. Ved sammenligning af gennemsnit for forskellige grupper er det en tommelfingerregel, at antallet af respondenter i hver gruppe skal være over 30.

¹⁹ Der er gennemført en variansanalyse, hvor det undersøges, om der er signifikant forskel på gennemsnittet for de 6 byer. Signifikansniveauet er sat til $p < 0,005$.

²⁰ Gennemsnittet er beregnet ved at tildele svarkategorierne følgende talværdier: 1) meget utilfreds, 2) utilfreds, 3) hverken/eller, 4) tilfreds, 5) meget tilfreds, hvorefter gennemsnittet er beregnet samlet og for hver af byerne.

Tabel 5.1: Tilfredshed alt i alt med daginstitutionen

6-by-undersøgelse 2003									Landsdækkende undersøgelse 2005	
	Meget utilfreds	Utilfreds	Hverken/eller	Tilfreds	Meget tilfreds	Total	Gns.	Antal	Gns.	Antal
Randers	0,3%	1,2%	3,2%	34,1%	61,1%	100%	4,54	1364	-	-
Aalborg	0,2%	4,0%	5,6%	38,7%	51,5%	100%	4,37	431	4,42	50
Århus	1,4%	3,5%	7,7%	41,9%	45,6%	100%	4,27	1560	4,28	127
København	0,9%	5,1%	9,2%	41,3%	43,4%	100%	4,21	1121	4,27	203
Esbjerg	0,8%	6,3%	7,5%	44,5%	40,8%	100%	4,19	386	-	-
Odense	0,7%	4,0%	11,5%	46,2%	37,6%	100%	4,16	303	4,17	65
Total for 6-byerne	0,7%	4,0%	7,5%	41,1%	46,7%	100%	4,33	5165	4,26	506

Note: Byerne er rangordnet efter gennemsnit for 2003-undersøgelsen. Svarkategorien "ved ikke/ikke relevant" er ikke medtaget i tabellen, da ingen af respondenterne har benyttet sig af denne svarmulighed.
 2003-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig signifikant fra Randers og Aalborg.
 2005-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig ikke signifikant fra nogen af de øvrige byer.
 Udvikling over tid: Der er ingen signifikant udvikling over tid i gennemsnittet for København.

Tabel 5.2 nedenfor viser forældrenes tilfredshed med aktiviteterne i daginstitutionen. Igen ligger Københavns Kommune midt i gruppen af 6-byerne, hvor det igen er Randers der skiller sig positivt ud, mens Odense skiller sig ud med en lavere tilfredshed end København. I Københavns Kommune udtrykker 78,9 % af forældrene, at de er tilfredse eller meget tilfredse med aktiviteterne i daginstitutionen. Dette svarer nogenlunde til den samlede tilfredshed, hvis man ser på alle 6-byerne, som er på 80,3 %. Igen er den gennemsnitlige tilfredshed for 2003 og 2005 på samme niveau.

Tabel 5.2: Tilfredshed med aktiviteterne i daginstitutionen

6-by-undersøgelse 2003									Landsdækkende undersøgelse 2005	
	Meget utilfreds	Utilfreds	Hverken/eller	Tilfreds	Meget tilfreds	Total	Gns.	Antal	Gns.	Antal
Randers	0,4%	2,9%	7,4%	37,9%	51,4%	100%	4,37	1352	-	-
Aalborg	1,2%	7,7%	9,4%	43,4%	38,3%	100%	4,10	428	4,14	50
Esbjerg	1,1%	8,7%	10,7%	43,3%	36,2%	100%	4,05	381	-	-
København	2,1%	7,3%	11,8%	44,4%	34,5%	100%	4,02	1119	4,05	199
Århus	1,9%	7,5%	12,3%	46,8%	31,5%	100%	3,99	1552	3,82	125
Odense	1,3%	12,3%	12,3%	48,3%	25,7%	100%	3,85	300	3,76	66
Total for 6-byerne	1,3%	7,7%	10,6%	44,0%	36,3%	100%	4,10	5132	3,92	500

Note: Byerne er rangordnet efter gennemsnit. Svarkategorien "ved ikke/ikke relevant" er ikke medtaget i tabellen, da ingen af respondenterne har benyttet sig af denne svarmulighed.
 2003-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig signifikant fra Randers og Odense.
 2005-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig ikke signifikant fra nogen af de øvrige byer.
 Udvikling over tid: Der er ingen signifikant udvikling over tid i gennemsnittet for København.

Eksempel på synliggørelse af aktiviteter fra Københavns Kommune
Synliggørelse af institutionens aktiviteter over for forældrene
Som institutionsleder bliver man mødt med høje forventninger fra forældrene. For at give forældrene et mere fyldestgørende billede af hverdagen i institutionen end det de får, når de henter og bringer børn, har man i en institution valgt forskellige kommunikationsmidler.
En institutionsleder fortæller, at man bruger det at videofilme nogle af dagens aktiviteter. Det gør det nemmere at forklare, hvad vi har lavet i løbet af dagen, og det giver forældrene et mere realistisk billede af pasningen og dens kvalitet. Mange gange bedømmer forældrene nemlig kvaliteten af pasningen, som den 'ser ud', når de henter deres barn. Et andet eksempel fra forældrenes side er ønsket om, at børnene kommer på mange ture og udflugter. Her kan en videoptagelse af en masse børn, der brokker sig over at skulle på tur være med til at nuancere dialogen om kvalitet.

Ser man dernæst på forældrenes tilfredshed med daginstitutionens evne til at skabe trivsel for børnene, viser tabellen nedenfor, at Københavns Kommune også i dette tilfælde ligger midt i feltet af 6-byerne. Igen adskiller særligt Randers sig fra de øvrige byer, idet 93,4 % af forældrene er tilfredse eller meget tilfredse med daginstitutionens evne til at skabe trivsel. Det tilsvarende tal for Københavns Kommune er 85,0 %.

Tabel 5.3: Tilfredshed med evnen til at skabe trivsel for børnene

6-by-undersøgelse 2003									Landsdækkende undersøgelse 2005	
	Meget utilfreds	Utilfreds	Hverken/eller	Tilfreds	Meget tilfreds	Total	Gns.	Antal	Gns.	Antal
Randers	0,2%	2,0%	4,3%	38,6%	54,8%	100%	4,46	1358	-	-
Aalborg	0,2%	2,8%	8,2%	40,2%	48,6%	100%	4,34	428	4,36	50
Århus	0,8%	3,6%	9,4%	44,4%	41,7%	100%	4,22	1545	4,15	127
København	0,6%	4,8%	9,6%	41,4%	43,6%	100%	4,22	1107	4,26	197
Odense	1,1%	3,3%	10,6%	48,3%	36,8%	100%	4,17	302	4,19	63
Esbjerg	2,3%	5,5%	11,3%	43,0%	37,9%	100%	4,09	382	-	-
Total for 6-byerne	0,7%	3,5%	8,1%	42,0%	45,7%	100%	4,28	5122	4,20	497

Note: Byerne er rangordnet efter gennemsnit. Svarkategorien "ved ikke/ikke relevant" er ikke medtaget i tabellen, da ingen af respondenterne har benyttet sig af denne svarmulighed.

2003-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig signifikant fra Randers, Aalborg og Esbjerg.

2005-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig ikke signifikant fra nogen af de øvrige byer.

Udvikling over tid: Der er ingen signifikant udvikling over tid i gennemsnittet for København.

Tabel 5.4 viser tilfredsheden med daginstitutionens pædagogiske indsats i forhold til børnene. Tabellen tegner samme billede som de foregående tabeller, idet Københavns Kommune ligger placeret midt i gruppen af 6-byerne. Igen adskiller Randers sig dog positivt fra de øvrige 5 byer. I Københavns Kommune udtrykker et flertal på

79,3 % af forældrene tilfredshed med daginstitutionens pædagogiske indsats i forhold til børnene, mens det samme gør sig gældende for 91,4 % af forældrene i Randers.

Også i dette tilfælde er tilfredsheden for 2003- og 2005-undersøgelsen på samme niveau.

Tabel 5.4: Tilfredshed med daginstitutionens pædagogiske indsats i forhold til børnene

6-by-undersøgelse 2003									Landsdækkende undersøgelse 2005	
	Meget utilfreds	Utilfreds	Hverken/eller	Tilfreds	Meget tilfreds	Total	Gns.	Antal	Gns.	Antal
Randers	0,2%	2,3%	6,1%	38,8%	52,6%	100%	4,41	1344	-	-
Aalborg	1,6%	5,6%	11,0%	39,0%	42,8%	100%	4,16	430	4,18	51
Århus	1,2%	5,4%	13,3%	44,6%	35,5%	100%	4,08	1517	4,01	124
København	1,8%	7,9%	11,1%	42,9%	36,4%	100%	4,04	1103	4,02	199
Odense	1,1%	5,3%	17,1%	44,2%	32,4%	100%	4,02	299	4,08	66
Esbjerg	2,4%	7,2%	14,9%	41,1%	34,4%	100%	3,98	375	-	-
Total for 6-byerne	1,4%	5,6%	12,3%	41,7%	39,0%	100%	4,16	5068	4,03	499

Note: Byerne er rangordnet efter gennemsnit. Svarkategorien "ved ikke/ikke relevant" er ikke medtaget i tabellen, da ingen af respondenterne har benyttet sig af denne svarmulighed.

2003-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig signifikant fra Randers.

2005-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig ikke signifikant fra nogen af de øvrige byer.

Udvikling over tid: Der er ingen signifikant udvikling over tid i gennemsnittet for København.

Ser man på tilfredsheden med personalets tid til det enkelte barn, er det bemærkelsesværdigt, at tilfredshedsniveau er lavere end ved de ovenstående områder. Således er det ca. halvdelen af forældrene (50,9 %) i Københavns Kommune, der udtrykker tilfredshed eller stor tilfredshed med dette. Et lignende billede tegner sig i de øvrige byer i 6-by-samarbejdet. Tilfredsheden for Randers og Aalborg kommuner er signifikant større end for Københavns Kommune, mens tilfredsheden for København er signifikant større end tilfredsheden for Esbjerg og Odense kommuner.

Tabel 5.5: Tilfredshed med personalets tid til det enkelte barn

6-by-undersøgelse 2003									Landsdækkende undersøgelse 2005	
	Meget utilfreds	Utilfreds	Hverken/eller	Tilfreds	Meget tilfreds	Total	Gns.	Antal	Gns.	Antal
Randers	1,8%	14,5%	16,7%	39,7%	27,3%	100%	3,76	1320	-	-
Aalborg	3,8%	19,1%	20,7%	38,2%	18,2%	100%	3,48	419	3,22	50
København	5,9%	24,7%	18,5%	35,6%	15,3%	100%	3,30	1100	3,16	190
Århus	6,8%	23,4%	22,2%	35,9%	11,7%	100%	3,22	1504	2,90	124
Esbjerg	11,6%	26,5%	19,3%	29,1%	13,5%	100%	3,06	378	-	-
Odense	11,1%	29,3%	19,5%	29,6%	10,4%	100%	2,99	297	3,14	65
Total for 6-byerne	6,9%	22,9%	19,5%	34,7%	16,1%	100%	3,37	5018	3,06	488

Note: Byerne er rangordnet efter gennemsnit. Svarkategorien "ved ikke/ikke relevant" er ikke medtaget i tabellen, da ingen af respondenterne har benyttet sig af denne svarmulighed.

2003-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig signifikant fra Randers, Aalborg, Esbjerg og Odense.

2005-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig ikke signifikant fra nogen af de øvrige byer. Udvikling over tid: Der er ingen signifikant udvikling over tid i gennemsnittet for København.

Tabellen nedenfor viser forældrenes tilfredshed med forældrebetalingen. Der fremgår, at 39,6% af forældrene i Københavns Kommune i 2003 var tilfreds eller meget tilfreds med betalingen, mens 30,2% var utilfreds eller meget utilfreds. Sammenlignet med de øvrige 6-byer var tilfredsheden med forældrebetalingen større i Københavns Kommune end i Odense, Esbjerg, Århus og Aalborg kommuner i 2003. Tilfredsheden er imidlertid faldet til et lavere niveau for Københavns Kommune i 2005 – en udvikling, der også kan ses i de øvrige kommuner.

Tabel 5.6: Tilfredshed med forældrebetalingen

6-by undersøgelse 2003									Landsdækkende undersøgelse 2005	
	Meget utilfreds	Utilfreds	Hverken/eller	Tilfreds	Meget tilfreds	Total	Gns.	Antal	Gns.	Antal
Randers	5,1%	18,3%	35,1%	36,5%	4,9%	100%	3,18	1318	-	-
København	7,5%	23,2%	29,8%	33,2%	6,4%	100%	3,08	1081	2,62	193
Odense	10,8%	35,1%	28,3%	22,6%	3,1%	100%	2,72	296	2,43	56
Esbjerg Kommune	9,9%	36,9%	29,7%	18,8%	4,8%	100%	2,72	377	-	-
Århus	18,1%	29,5%	19,5%	28,6%	4,3%	100%	2,71	1523	2,36	126
Ålborg	20,5%	33,1%	24,7%	19,0%	2,7%	100%	2,50	416	2,27	48
Total	12,0%	29,4%	27,9%	26,4%	4,3%	100%	2,82	5011	2,49	483

Note: Byerne er rangordnet efter gennemsnit. Svarkategorien "ved ikke/ikke relevant" er ikke medtaget i tabellen, da ingen af respondenterne har benyttet sig af denne svarmulighed.

2003-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig signifikant fra Odense, Esbjerg, Århus og Aalborg.

2005-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig ikke signifikant fra nogen af de øvrige byer. Udvikling over tid: Gennemsnittet for København er signifikant lavere i 2005 end i 2003.

Forskellen i tilfredshed med betalingen kan til dels forklares med reelle forskelle i forældrebetalingen. Forældrene i Randers er mest tilfredse med forældrebetalingen og det er ligeledes den kommune, der i 2003 havde den laveste forældrebetaling (Børnehave: 1.380,- pr. måned, vuggestue: 2.525,- kr. pr. måned). Aalborg Kommune havde i 2003 den højeste forældrebetaling (Børnehave: 1.682,- kr., vuggestue: 3.158,- kr. pr. måned) og samtidig den laveste grad af tilfredshed med forældrebetalingen. Københavns Kommune havde i 2003 den højeste forældrebetaling for børnehaver (1.770,- kr.) og den laveste for vuggestuer (2.320,- kr.), men tilfredsheden med forældrebetalingen er relativ høj²¹.

Tabel 5.7 viser forældrenes tilfredshed med kontakten til personalet. Ca. 3 ud af 4 forældre (74,0 %) i Københavns Kommune udtrykker tilfredshed eller stor tilfredshed med dette, hvilket ligner niveauet i de øvrige byer i 6-by-samarbejdet. Randers og Aalborg adskiller sig igen positivt fra Københavns Kommune. Her er hhv. 84,0 % og 78,4 % af forældrene tilfredse eller meget tilfredse.

²¹ Se Nøgletalsanalyse af dagpasnings-, Skole- og Ældreområdet, KL, 2005

Tabel 5.7: Tilfredshed med den daglige kontakt til personalet

6-by-undersøgelse 2003									Landsdækkende undersøgelse 2005	
	Meget utilfreds	Utilfreds	Hverken/eller	Tilfreds	Meget tilfreds	Total	Gns	Antal	Gns	Antal
Randers	0,6%	5,0%	10,5%	45,8%	38,2%	100%	4,16	1357	-	-
Aalborg	1,9%	7,2%	12,6%	44,1%	34,3%	100%	4,02	431	4,16	50
Odense	1,6%	9,2%	13,9%	48,2%	27,1%	100%	3,90	303	3,88	67
København	2,1%	8,3%	15,6%	49,1%	24,9%	100%	3,86	1118	3,86	204
Århus	3,1%	8,6%	15,5%	46,8%	26,1%	100%	3,84	1546	3,81	128
Esbjerg	2,9%	9,6%	18,9%	42,2%	26,4%	100%	3,80	386	-	-
Total for 6-byerne	2,0%	8,0%	14,5%	46,0%	29,5%	100%	3,94	5141	3,87	509

Note: Byerne er rangordnet efter gennemsnit. Svarkategorien "ved ikke/ikke relevant" er ikke medtaget i tabellen, da ingen af respondenterne har benyttet sig af denne svarmulighed.

2003-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig signifikant fra Randers og Aalborg.

2005-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig ikke signifikant fra nogen af de øvrige byer.

Udvikling over tid: Der er ingen signifikant udvikling over tid i gennemsnittet for København.

Tabel 5.8 viser, at gennemsnittet for forældrenes tilfredshed med de indendørs fysiske rammer er lavere for Københavns Kommune end de øvrige kommuner i 6-by-samarbejdet. Det er dog kun Randers og Aalborg kommuner, der har en signifikant højere tilfredshed end Københavns Kommune. Mens 61,3 % af forældrene i Københavns Kommune udtrykker tilfredshed med de indendørs fysiske rammer, er det samme tilfældet for 77,8 % af forældrene i Randers Kommune og 71,7 % af forældrene i Aalborg Kommune.

Tabel 5.8: Tilfredshed med de fysiske rammer indendørs

6-by-undersøgelse 2003									Landsdækkende undersøgelse 2005	
	Meget utilfreds	Utilfreds	Hverken/eller	Tilfreds	Meget tilfreds	Total	Gns.	Antal	Gns.	Antal
Randers	1,7%	9,5%	10,9%	42,3%	35,5%	100%	4,00	1363	-	-
Aalborg	4,4%	14,9%	9,1%	38,3%	33,4%	100%	3,81	431	3,73	51
Esbjerg	5,9%	13,9%	13,7%	40,6%	25,9%	100%	3,66	387	-	-
Århus	4,7%	16,4%	17,4%	41,0%	20,5%	100%	3,56	1548	3,60	126
Odense	5,0%	14,3%	19,3%	43,5%	17,9%	100%	3,55	301	3,67	67
København	5,5%	18,6%	14,6%	39,2%	22,1%	100%	3,54	1108	3,52	203
Total for 6-byerne	4,6%	14,6%	14,1%	40,8%	25,9%	100%	3,70	5138	3,55	506

Note: Byerne er rangordnet efter gennemsnit. Svarkategorien "ved ikke/ikke relevant" er ikke medtaget i tabellen, da ingen af respondenterne har benyttet sig af denne svarmulighed.

2003-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig signifikant fra Randers og Aalborg.

2005-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig ikke signifikant fra nogen af de øvrige byer.

Udvikling over tid: Der er ingen signifikant udvikling over tid i gennemsnittet for København.

Tabel 5.9 viser forældrenes tilfredshed med indeklimaet og rengøringen. Her ligger København i midten af gruppen af byerne i 6-by-samarbejdet. Særligt Randers Kommune, hvor 78,9 % af forældrene udtrykker tilfredshed, adskiller sig positivt fra Københavns Kommune, mens Århus Kommune, hvor 59,4 % udtrykker tilfredshed, adskiller sig negativt. I Københavns Kommune har 66,3 % udtrykt tilfredshed med indeklimaet og rengøringen.

Tabel 5.9: Tilfredshed med indeklima og rengøring

6-by-undersøgelse 2003									Landsdækkende undersøgelse 2005	
	Meget utilfreds	Utilfreds	Hverken/eller	Tilfreds	Meget tilfreds	Total	Gns.	Antal	Gns.	Antal
Randers	0,8%	5,2%	15,2%	50,4%	28,5%	100%	4,01	1350	-	-
Aalborg	5,4%	9,6%	16,0%	47,4%	21,5%	100%	3,70	426	3,61	51
København	3,2%	13,0%	17,5%	50,5%	15,8%	100%	3,63	1093	3,49	195
Esbjerg	6,0%	11,3%	19,6%	43,5%	19,6%	100%	3,59	382	-	-
Odense	4,4%	14,2%	23,0%	44,6%	13,8%	100%	3,49	296	3,61	66
Århus	5,3%	14,0%	21,3%	44,5%	14,9%	100%	3,50	1533	3,31	124
Total for 6-byerne	4,2%	11,2%	18,8%	46,8%	19,1%	100%	3,68	5080	3,46	495

Note: Byerne er rangordnet efter gennemsnit. Svarkategorien "ved ikke/ikke relevant" er ikke medtaget i tabellen, da ingen af respondenterne har benyttet sig af denne svarmulighed.

2003-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig signifikant fra Randers og Århus.

2005-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig ikke signifikant fra nogen af de øvrige byer.

Udvikling over tid: Der er ingen signifikant udvikling over tid i gennemsnittet for København.

Ser man på daginstitutionernes udendørs faciliteter og arealer, er tilfredsheden i Københavns Kommune signifikant lavere end i Randers, Aalborg, Esbjerg og Århus kommuner. Således udtrykker 69,3 % af forældrene i Københavns Kommune tilfredshed med dette forhold, mens det tilsvarende blandt forældre i Randers Kommune til sammenligning er 85,9 %.

Tabel 5.10: Tilfredshed med udendørs faciliteter og arealer

6-by-undersøgelse 2003									Landsdækkende undersøgelse 2005	
	Meget utilfreds	Utilfreds	Hverken/eller	Tilfreds	Meget tilfreds	Total	Gns.	Antal	Gns.	Antal
Randers	0,6%	5,4%	8,1%	44,0%	41,9%	100%	4,21	1357	-	-
Aalborg	3,0%	8,2%	10,0%	37,7%	41,0%	100%	4,06	429	4,02	51
Esbjerg	1,9%	9,0%	8,8%	43,2%	37,2%	100%	4,05	387	-	-
Århus	3,3%	9,8%	10,2%	42,1%	34,6%	100%	3,95	1549	4,01	127
Odense	6,0%	11,2%	13,3%	40,7%	28,8%	100%	3,75	302	3,75	63
København	5,3%	14,3%	11,1%	39,4%	29,9%	100%	3,74	1104	3,75	199
Total for 6-byerne	3,3%	9,6%	10,3%	41,2%	35,6%	100%	3,98	5128	3,86	499

Note: Byerne er rangordnet efter gennemsnit. Svarkategorien "ved ikke/ikke relevant" er ikke medtaget i tabellen, da ingen af respondenterne har benyttet sig af denne svarmulighed.

2003-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig signifikant fra Randers, Aalborg, Esbjerg og Århus.

2005-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig ikke signifikant fra nogen af de øvrige byer. Udvikling over tid: Der er ingen signifikant udvikling over tid i gennemsnittet for København.

Tabel 5.11 viser forældrenes tilfredshed med daginstitutionernes åbningstider. 88,7 % af forældrene i Københavns Kommune udtrykker tilfredshed med dette forhold. Til sammenligning er tilfredsheden signifikant større i Aalborg (95,0 %) og Randers (93,5 %), mens tilfredsheden er signifikant lavere i Esbjerg (79,7 %) og Odense (54,5 %).

Gennemsnittet for svarene på dette spørgsmål er igen på samme niveau i 2003 og 2005.

Tabel 5.11: Tilfredshed med daginstitutionens åbningstider

6-by-undersøgelse 2003									Landsdækkende undersøgelse 2005	
	Meget utilfreds	Utilfreds	Hverken/eller	Tilfreds	Meget tilfreds	Total	Gns.	Antal	Gns.	Antal
Aalborg	0,0%	1,9%	3,2%	41,6%	53,4%	100%	4,46	433	4,44	50
Randers	0,5%	2,7%	3,4%	39,1%	54,4%	100%	4,44	1362	-	-
Århus	1,8%	2,9%	3,7%	49,6%	41,9%	100%	4,27	1552	4,40	128
København	1,7%	4,4%	5,1%	45,6%	43,1%	100%	4,24	1121	4,28	202
Esbjerg	4,8%	9,6%	5,9%	43,3%	36,4%	100%	3,97	388	-	-
Odense	15,7%	18,4%	11,3%	45,2%	9,3%	100%	3,14	299	3,80	66
Total for 6-byerne	4,1%	6,6%	5,4%	44,1%	39,8%	100%	4,24	5155	4,26	505

Note: Byerne er rangordnet efter gennemsnit. Svarkategorien "ved ikke/ikke relevant" er ikke medtaget i tabellen, da ingen af respondenterne har benyttet sig af denne svarmulighed.

2003-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig signifikant fra Aalborg, Randers, Esbjerg og Odense.

2005-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig ikke signifikant fra nogen af de øvrige byer. Udvikling over tid: Der er ingen signifikant udvikling over tid i gennemsnittet for København.

Endelig viser tabel 3-11, at 70,5 % af forældrene i Københavns Kommune er tilfredse eller meget tilfredse med inddragelsen i beslutninger vedrørende institutionen. I dette tilfælde adskiller særligt Randers (82,5 %) og Århus (79,1 %) sig med en højere tilfredshed.

For Københavns Kommune kan der spores en signifikant tilbagegang i tilfredsheden med inddragelsen af forældrene fra 2003 til 2005. I 2003 var gennemsnittet for dette spørgsmål på 3,84, mens det i 2005 var på 3,68.

Tabel 5.12: Tilfredshed med inddragelse af forældre i beslutninger vedr. institutionen

6-by-undersøgelse 2003									Landsdækkende undersøgelse 2005	
	Meget utilfreds	Utilfreds	Hverken/eller	Tilfreds	Meget tilfreds	Total	Gns.	Antal	Gns.	Antal
Randers	1,3%	3,3%	13,0%	48,1%	34,4%	100%	4,11	1262	-	-
Århus	2,1%	4,4%	14,4%	49,9%	29,2%	100%	4,00	1456	3,83	116
Aalborg	1,5%	5,2%	20,5%	44,4%	28,4%	100%	3,93	401	4,08	48
København	2,0%	6,4%	21,2%	46,2%	24,3%	100%	3,84	1045	3,68	184
Esbjerg	2,5%	5,7%	25,3%	41,9%	24,6%	100%	3,80	353	-	-
Odense	1,3%	8,3%	22,7%	47,9%	19,7%	100%	3,76	290	3,78	58
Total for 6-byerne	1,8%	5,6%	19,5%	46,4%	26,7%	100%	3,96	4807	3,79	462

Note: Byerne er rangordnet efter gennemsnit. Svarkategorien "ved ikke/ikke relevant" er ikke medtaget i tabellen, da ingen af respondenterne har benyttet sig af denne svarmulighed.

2003-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig signifikant fra Randers og Århus.

2005-undersøgelse: Gennemsnittet for København adskiller sig ikke signifikant fra nogen af de øvrige byer.

Udvikling over tid: Gennemsnittet for København er signifikant lavere i 2005 end i 2003.

5.2 Forældretilfredshed i perspektiv

For at belyse årsagerne til, hvorfor der er forskel på tilfredsheden mellem byerne, har vi undersøgt, hvor stor en del af forskellene der kan tilskrives forskelle i byernes befolkningssammensætning. Eksempelvis viser erfaringen, at mere ressourcestærke borgere ofte stiller større krav til den kommunale service end mindre ressourcestærke.

I det følgende har vi derfor undersøgt, hvor stor forskel der er på den samlede tilfredshed med daginstitutionen i de seks byer, når der samtidig renses for den betydning, som sociale baggrundsfaktorer har for tilfredsheden. Konkret kontrolleres der for betydningen af forældrenes uddannelsesmæssige baggrund, beskæftigelse og alder²².

Analyserne viser, at det stadig har betydning for forældrenes samlede tilfredshed, hvilken kommune, man bor i, når man renses for betydningen af socioøkonomiske forhold.

Resultaterne viser, at den samlede tilfredshed med daginstitutionen i Randers Kommune og Aalborg Kommune, er signifikant større på tilfredshedsskalaen end i Københavns Kommune, også når man korrigerer for socioøkonomiske forhold.

Analysen viser endvidere – måske overraskende – at den samlede tilfredshed med daginstitutionen er større, desto længere uddannelse man har. Eksempelvis stiger

²² Analysen er gennemført som en regressionsanalyse, hvor spørgsmålet om tilfredsheden alt i alt er afhængig variabel. Uafhængige variable er kommune samt sociale baggrundsfaktorer. Analyserne er gennemført på baggrund af 2003-undersøgelsen.

tilfredsheden med 0,199 på tilfredshedsskalaen fra 1-5, hvis man har en lang videregående uddannelse sammenlignet med, hvis man er ufaglært.

Derudover viser analysen, at det ikke har betydning for tilfredsheden, om man er beskæftiget i det offentlige, det private eller andet sted. Endelig har alder en negativ sammenhæng med den samlede tilfredshed, således at de ældre forældre er mindre tilfredse end de yngre.

På baggrund af denne analyse har vi udregnet forskellen i gennemsnit mellem Københavns Kommune og hver af de øvrige byer i 6-by-samarbejdet for den samlede tilfredshed, når der *er kontrolleret* for betydningen af socioøkonomiske forhold, og når der *ikke er kontrolleret* for betydningen af socioøkonomiske forhold. På denne måde er det muligt at belyse, hvor stor forskellen mellem kommunerne er, når der tages højde for befolkningssammensætningen eller forældresammensætningen.

Analysen viser, at forskellen i gennemsnit mellem Københavns og de andre kommuner stort set den samme, uanset om der tages højde for socioøkonomiske forhold eller ej. Samlet set viser analyserne således, at forskellene mellem Københavns Kommune og de øvrige kommuner kun i ringe omfang hænger sammen med forskelle i befolkningssammensætning. Det vil med andre ord sige, at det er andre forhold som eksempelvis strukturen på dagtilbudsområdet, den faktiske kvalitet i daginstitutionerne, medarbejdernes kompetencer etc., som har betydning for forældrenes tilfredshed og ikke den socioøkonomiske profil.

5.3 Faktorer med betydning for tilfredshed

I et udviklingsperspektiv er det interessant at vide, hvilke indikatorer der har størst betydning for forældrenes samlede tilfredshed med daginstitutionerne, dvs. om det eksempelvis er forældrenes tilfredshed med daginstitutionernes pædagogiske indsats, forældrebetalingen eller de fysiske rammer, der har størst betydning for den samlede tilfredshed.

I det følgende betragtes svarene på spørgsmålene på konkrete forhold som tilfredsheden med den pædagogiske indsats og de fysiske rammer som konkrete kvalitetsindikatorer. Det undersøges, hvilken betydning disse kvalitetsindikatorer har for forældrenes vurdering af den samlede tilfredshed.

Konkret er der gennemført en analyse, hvor det belyses, hvad betydningen af forældrenes tilfredshed med følgende forhold er for deres samlede tilfredshed:

- Aktiviteter i daginstitutionen
- Daginstitutionens pædagogiske indsats ift. børnene
- Indeklima og rengøring
- Udendørs faciliteter og arealer
- Daginstitutionens åbningstider
- Størrelse af forældrebetaling.

Analyserne er gennemført som lineære regressionsanalyser²³. På baggrund af analyserne er kvalitetsindikatorernes betydning for den samlede tilfredshed blevet rangordnet.

Tabel 5.13 nedenfor viser resultatet af regressionsanalyserne. Der er gennemført analyser for alle daginstitutionstyper under ét, samt separate analyser for forældre til børn i hhv. vuggestuer, børnehaver og integrerede institutioner.

Tabellen viser, hvilke kvalitetsindikatorer der har signifikant betydning for den samlede tilfredshed. Med andre ord er der tale om sammenhænge, som vi er meget sikre på ikke skyldes tilfældigheder, som følge af, at undersøgelsen er gennemført som en stikprøveundersøgelse, men kan genfindes blandt populationen af forældre.

Tabel 5.13: Forskellige forholds betydning for forældrenes samlede tilfredshed, 2003-undersøgelse (index "Tilfredshed med aktiviteterne i daginstitutionerne" = 100)

Variabel	Parameterestimat			
	Samlet alle institutions-typer	Vuggestue	Børnehave	Integreret institution
Tilfredshed med aktiviteterne i daginstitutionen	100	100	100	100
Tilfredshed med daginstitutionens pædagogiske indsats ifht. børnene	155	113	193	131
Tilfredshed med indeklima og rengøring	13	30	13	-
Tilfredshed med udendørs faciliteter og arealer	18	-	26	16
Tilfredshed med daginstitutionens åbningstider	18	-	24	21
Tilfredshed med forældrebetaling	-	-13	-	11
N	4863	957	985	954

Note: Parameterestimatene er indekseret i forhold til øverste række. Parameterestimatene i denne række er henholdsvis 0.27, 0.33, 0.23 og 0.31. Disse estimater angiver hvor meget den samlede tilfredshed stiger, hvis tilfredsheden med aktiviteterne stiger med 1.

Tabellen angiver parameterestimatene for kvalitetsindikatorerne. Eksempelvis fremgår det i analysen gennemført samlet for alle institutioner, at parameterestimatet for "tilfredshed med daginstitutionens pædagogiske indsats ifht. børnene" er størst med en værdi på 0,415. Dette betyder, at forældrenes samlede tilfredshed med daginstitutionen på tilfredshedsskalaen fra 1-5 stiger med 0,415, når tilfredsheden med evnen til at skabe trivsel for børnene stiger med 1 på samme skala.

²³ Spørgsmålet om tilfredsheden alt i alt er afhængig variabel, og spørgsmålene om tilfredsheden med ovennævnte konkrete kvalitetsindikatorer er uafhængige variable.

Tabellen viser, at det er tilfredsheden med forhold, der knytter sig tæt til det pædagogiske arbejde i institutionerne, der har størst betydning for forældrenes samlede tilfredshed med institutionen: Øverst på listen ligger således tilfredsheden med daginstitutionens pædagogiske indsats og tilfredsheden med aktiviteterne i daginstitutionen. Det er af mindre betydning hvor tilfredse forældrene er med daginstitutionens udendørs faciliteter og arealer, åbningstiderne og indeklimaet og rengøringen. Endelig skal det bemærkes, at forældrenes tilfredshed med forældrebetalingen ikke har signifikant betydning for den samlede tilfredshed med daginstitutionen i analysen af alle institutionerne under ét. Det vil med andre ord sige, at forældrene godt kan være dybt utilfreds med prisen, men meget tilfreds med kvaliteten i daginstitutionen. Særligt for vuggestuer ses denne manglende sammenhæng tydeligt.

Analyserne gennemført separat for områderne viser tilsvarende, at det er tilfredsheden med forhold, der knytter sig tæt til det pædagogiske arbejde i institutionerne, der har størst betydning for forældrenes samlede tilfredshed, mens tilfredsheden med rammebetingelser såsom de fysiske rammer, åbningstiderne og forældrebetalingen har mindre betydning eller ingen betydning.

6. Kvalitet og udfordringer

I dette kapitel er der fokus på hvad der karakteriserer god kvalitet på daginstitutionsområdet og de udfordringer, som daginstitutionerne står over. Kapitlet bygger på betragtninger fra interviewene omkring kvalitet både ideelt set og for de københavnske institutioner. Derudover indgår studier af de nyeste undersøgelser om kvalitet på daginstitutionsområdet.

I forhold til litteraturstudierne vil resultaterne blive sammenfattet tværgående inden for følgende forskellige hovedtemaer:

- Ledelse og lederudvikling
- Dokumentation og de pædagogiske læreplaner
- Rekruttering, mobilitet og sygefravær
- Personalets tidsanvendelse
- Børns udvikling og læring
- Indsatsen over for børn med særlige behov
- Indsatsen over for børn i almindelighed
- Fleksibilitet for familierne.

I bilag 1 er der gennemgået 21 rapporter og undersøgelser, som Rambøll Management vurderer, har særlig relevans for analysen af kvalitet i daginstitutioner. Den nærmere fremgangsmåde for udvælgelsen kan findes i bilaget. Derudover indgår en lang række andre notater, rapporter og undersøgelser, men det vil blive for omfattende at gennemgå alle lige så systematisk.

6.1 Udvikling på daginstitutionsområdet

Overordnet set kan daginstitutionsområdet ikke anklages for at være udviklingsresistent. Der har gennem de seneste år været gennemført en lang række udviklingsprojekter både foranlediget af lokale midler og af nationale midler. Fødevarestyrelsen har eksempelvis haft afsat midler til fremme af sundhed i daginstitutioner, Kulturministeriet har givet ressourcer til arbejdet med børnekultur og Familiestyrelsen har afsat flere 100 millioner til at skabe "Bedre kvalitet i Daginstitutioner". Der er således søsat en lang række udviklingstiltag, som på den ene eller anden måde skal fremme kvaliteten i daginstitutionerne med fokus på lige fra kost og ernæring, over ledelsesudvikling til trivsel for udsatte børn.

I forhold til de forskellige tiltag foreligger der også en lang række erfaringsopsamlinger og evalueringer. Langt hovedparten er erfaringsopsamlinger og evalueringer af lokale projekter, mens der kun i mindre omfang er gennemført erfaringsopsamlinger og evalueringer på et nationalt niveau. Hovedparten af disse evalueringer og erfaringsopsamlinger er gennemført af de forskellige udviklingscentre på professionshøjskolerne. De lokale studier er kun medtaget i begrænset omfang i nærværende analyse.

Mange af de forskellige udviklingstiltag er og har typisk været rettet mod udvikling i den enkelte daginstitution eller været gennemført på forsøgsbasis i udvalgte kommuner. Daginstitutionsområdet kan dog også siges at gennemgå en strukturel udvikling som i høj grad er betinget af kommunalreformen. Større kommuner med flere daginstitutioner stiller også krav om strukturelle løsninger, der kan sikre det nødvendige overblik og derved også en ny type af leder, som har en anden funktion og nogle andre kompetencer.

Endeligt er der også værd at fremhæve, at der er en generel samfundsudvikling i gang, hvor forældrene (borgerne) i stigende grad stiller krav om individuelle løsninger, der tilgodeser deres og deres børns behov. Dette betyder, at daginstitutionerne og personalet i daginstitutionerne skal kunne agere fagligt i forhold til stigende krav om individuelle løsninger og behov.

6.2 Kvalitet på daginstitutionsområdet i Københavns Kommune

Børne- og Ungdomsforvaltningen i Københavns Kommune har formuleret en udviklingsstrategi for 2008-2010. Visionen i strategien er, at der skal skabes en sammenhængende indsats for alle københavnske børn og unge i alderen 0-18 år. Formålet med strategien er: (1) Tydeliggøre hvilke mål der er gældende for forvaltningens arbejde, (2) Vise den vej, der følges for at nå målene og (3) Synliggøre, hvad der særligt skal arbejdes med i perioden 2008-2010²⁴. Der er formuleret en samlet strategi som har fokus på at skabe klare rammer, større frihed, faglighed og sammenhæng. Derudover er der udarbejdet en række delstrategier, der omhandler: børn og unge med særlige behov, dagtilbud, fritid, integration, skole, sundhed og ungdom. I delstrategien for dagtilbud er der fokus på følgende områder:

- Udvikling af det enkelte barns individuelle behov, forudsætninger og kompetencer til at indgå i et fællesskab
- Inddragelse af og samarbejde med forældrene
- Kompetence og uddannede ledere samt medarbejdere, der har fokus på det pædagogisk faglige
- Tværgående projekter, løbende udvikling og kvalitet i den daglige drift
- Styring og ledelse.

Der er inden for de enkelte områder fastlagt mål for indsatsen og formuleret en række delprojekter, der skal arbejdes med. Strategien kan således siges at formulere, hvad der fremadrettet kan betragtes som kvalitet på daginstitutionsområdet i Københavns Kommune. Delstrategien for dagtilbud vedrører naturligt daginstitutionerne direkte, mens de andre delstrategier i større eller mindre omfang indbefatter daginstitutionsområdet.

²⁴ Læs hele strategien her:

<http://www3.kk.dk/Fakta%20om%20kommunen/De%20syv%20forvaltninger/Boerneforvaltningen/vision%20og%20mission/hoering%20om%20BUFstrategi.aspx>

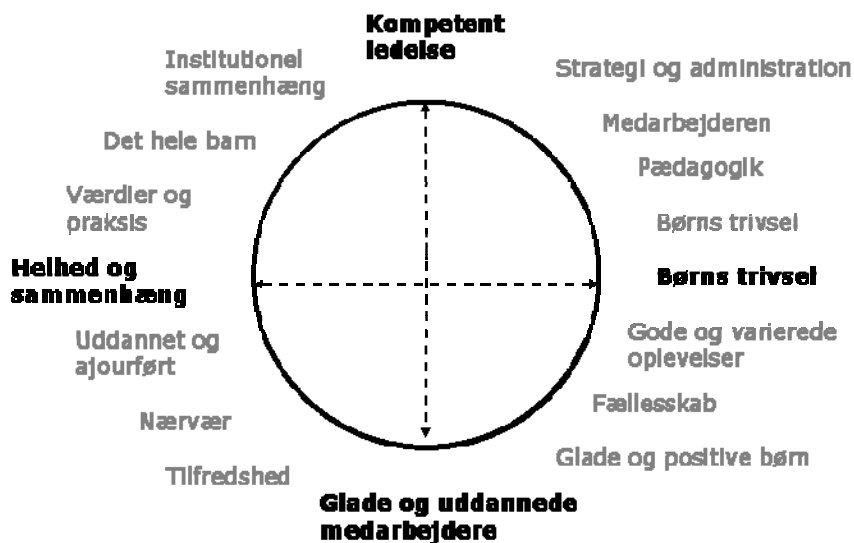
Nærværende analyse forholder sig ikke repræsentativt til kvaliteten i daginstitutionerne i Københavns Kommune og forholder sig heller ikke repræsentativt til de udfordringer, som daginstitutionerne i Københavns Kommune står overfor. Som afsæt for de videre arbejde med kvalitet i Københavns Kommune har vi derimod valgt at formidle nogle af de betragtninger om kvalitet, der er fremkommet under interviewene i forbindelse med analysen. Betragtningerne om kvalitet er, som nævnt, ikke repræsentative for Københavns Kommune som helhed, men er et udtryk for, hvordan de interviewede ser på forholdene.

De forskellige betragtninger er struktureret efter 3 hovedspørgsmål: Hvad er god kvalitet, hvordan er kvaliteten i Københavns Kommune og hvad skal der til for at løfte kvaliteten i Københavns Kommune. Der bliver i interviewene peget på følgende forhold i relation til kvalitet på daginstitutionsområdet i Københavns Kommune:

6.2.1 God kvalitet ideelt set

I interviewene peges der overordnet set på 4 forhold, som kan betragtes som god kvalitet. Disse 4 forhold kan illustreres i nedenstående figur.

Figur 6.1: Betragtninger om god kvalitet



Kompetent ledelse – Der bliver i interviewene peget på, at god kvalitet er lig med kompetent ledelse og en kompetent leder. Der fokuseres særligt på en leder som både er faglig stærk og kan varetage den pædagogiske ledelse. Det vil sige, at lederen er retningskabende for pædagogikken i institutionen. Dernæst lægges der vægt på, at den kompetente leder er en der har fokus på medarbejdernes trivsel både ved, at de har frihed i det pædagogiske arbejde og har det godt i institutionen. Sygefravær, negativ stemning, stress, manglende beslutninger (og derved retning) og manglende opbakning blev nævnt som indikatorer på dårlig ledelse. Endelig blev der

peget på, at den kompetente leder også har fokus på børnenes trivsel. Den gode leder sikrer de rette rammer, sådan at medarbejderne kan skabe muligheder for, at børnenes trives.

Glade og uddannede medarbejdere – I sammenhæng med den kompetente leder blev der peget på, at god kvalitet er lig med glade medarbejdere, men også uddannede medarbejdere, der kan sikre et højt fagligt og pædagogisk niveau i institutionerne. Medarbejderne skal også være kompetente og et kvalitetsparameter er, at medarbejderen gerne vil uddanne sig og får muligheden for det. I forhold til den glade medarbejder var der fokus på, at et højt sygefravær og stor udskiftning havde en klar indflydelse på, om medarbejderne trives i jobbet.

Helhed og sammenhæng – Interviewpersonerne pegede på, at god kvalitet er, når der er helhed og sammenhæng i arbejdet. Dette handler på den ene side om, at der tænkes på det hele barn i arbejdet og at der sammenhæng mellem det man siger, og det man gør. På den anden side handler helhed og sammenhæng også om, at de forskellige systemer taler sammen, sådan at der er sammenhæng mellem det, der sker i daginstitutionen og senere i skolen, eller sammenhæng mellem daginstitutionens og socialforvaltningens arbejde i forhold til udsatte børn.

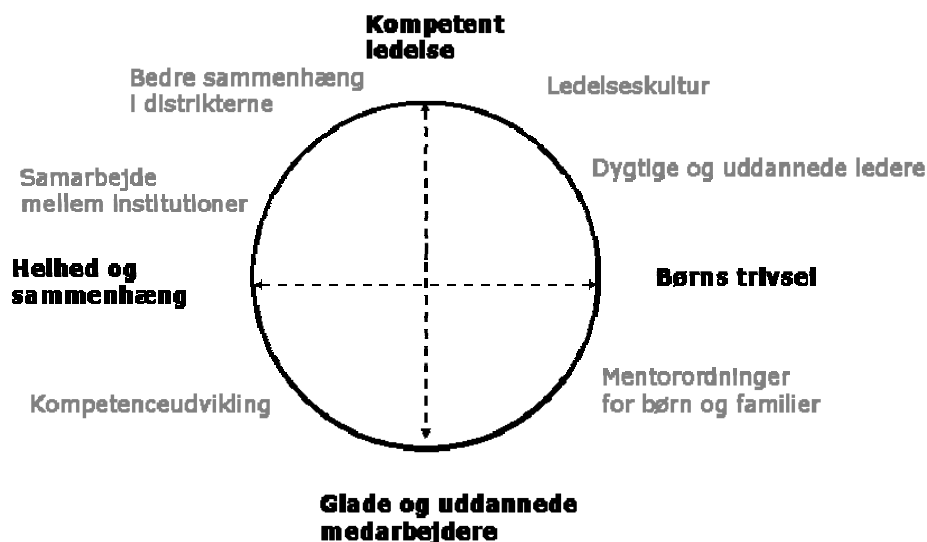
Trivsel og gode oplevelser til børn – Det sidste element i opfattelsen af god kvalitet er børns trivsel. Børn skal trives i institutionerne og have nogle gode oplevelser, som en institutionsleder udtrykker det: *"Mit eget personlige parameter er, om jeg selv ville have børn her. Og de to steder, hvor jeg har været, der ville jeg rigtig gerne have haft mine egne børn"*.

De 4 forhold relaterer sig på forskellig vis primært til den faglige kvalitet (de pædagogiske kerneydelser) og den organisatoriske kvalitet (rammebetingelser for det pædagogiske arbejde), mens der er mindre grad af fokus på den oplevede kvalitet som et kvalitetsparameter.

6.2.2 **Sådan skabes kvalitet**

Ser vi nærmere på, hvad de interviewede peger på, når de skal vurdere, hvad der skal til for at skabe god kvalitet, er betragtningerne og forslagene mere sporadiske.

Figur 6.2: Betragtninger om hvad der skaber god kvalitet



Der peges på følgende forhold:

- Der skal være mere fokus på at skabe en **ledelseskultur**, hvor det bliver tydeligt, at der er klare forventninger til, at daginstitutionslederen skal agere som leder og ikke blot en medarbejder med andre ansvarsopgaver. Dette handler også om, at der blive skabt en kultur blandt lederne om, at man skal tage ansvar som leder og vise retningen som leder i forhold til medarbejdere, forældre og børn.
- Et andet aspekt er, at **uddanne dygtige ledere** eksempelvis ved, at der er en forventning (et krav) om, at lederen har en diplomuddannelse i offentlig ledelse
- I forhold til børns trivsel blev der peget på, at ligesom der arbejdes med mentorordninger til udsatte unge, kunne der også være en **mentorordning (eller særlig kontaktperson) til de udsatte børn og deres familier**. Mentorordningen skal agere på et andet og mere personligt niveau set i forhold til andre støtteforanstaltninger²⁵.
- Lederne skal uddannes, men **medarbejderne skal også kompetenceudvikles**, og det må være en forventning, at en god medarbejder sørger for at holde sig opdateret og ville udvikle sig
- Der bliver peget på, at **institutionerne, skolerne og andre aktører bør samarbejde mere**. Der er typisk meget læring at hente hos hinanden

²⁵ Der har i Københavns Kommune på forsøgsbasis været arbejdet med et basispladsprojekt i udvalgte institutioner, hvor man kunne tilbyde en særlig pædagogisk og faglig indsats i forhold til udsatte familier. Det er ikke en decideret mentorordning, men en mulighed for at yde en mere målrettet indsats i forhold til familierne. Se erfaringsopsamlingen her: <http://www.faglighedforalle.kk.dk/upload/ffa/publikationer/familiepladser%20og%20basispladser.pdf>

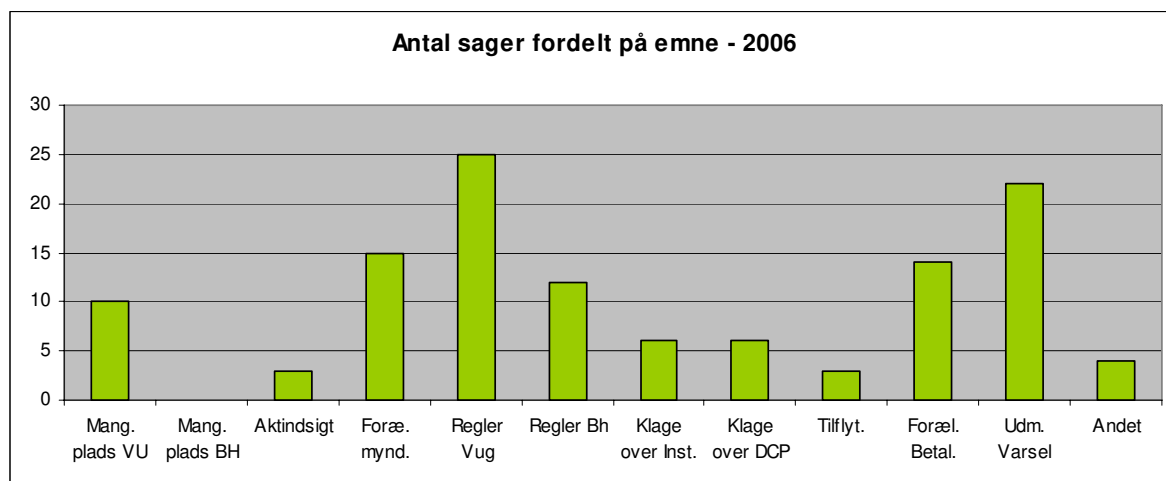
- Endelig peges der på, at **distrikterne bør tænke mere i en helhed**, sådan at der kommer et fælles fokus inden for distriktet og større sammenhæng i de faglige og pædagogiske prioriteringer

6.2.3 Kvaliteten i institutionerne

De interviewede personer peger på, at der er nogle steder, hvor Københavns Kommune gør det godt og nogle steder, hvor kvaliteten kunne være bedre på daginstitutionsområdet. De steder, hvor Københavns Kommune kunne gøre det bedre hænger naturligt sammen med ovennævnte forslag til, hvad der skal til, for at skabe god kvalitet. Betragtningerne fra de interviewede er præsenteret nedenfor:

Gode kvalitet og godt serviceniveau – Overordnet set var det de interviewedes vurdering, at kvaliteten og serviceniveauet var højt i forhold til andre kommuner og budgettet. Det var det umiddelbare indtryk, at der var et højt pædagogisk og fagligt niveau i institutionerne. Som en indikator på kvaliteten og serviceniveauet var, at der var meget få klager over ledelse og personale i daginstitutionerne (se Figur 6.3 nedenfor med antallet af klager (120 stk.) i 2006 fordelt på emner). Samtidig blev der peget på, at kvaliteten i daginstitutionerne i Københavns Kommune i disse år er under pres bl.a. pga.: at mange børn er socialt udsatte og kræver bedre normeringer, antallet af diagnosebørn stiger, det bliver stadig vanskeligere at fastholde og rekruttere medarbejdere, og at der generelt er et højt sygefravær (se afsnit 4.2 om sygefravær i Københavns Kommune)²⁶. Specielt det høje sygefravær og udskiftning gør det vanskeligere at sikre kontinuitet i arbejdet og sikre medarbejdernormeringen.

Figur 6.3 – Antallet af klager på daginstitutionsområdet i Københavns Kommune i 2006



²⁶ En analyse fra 2008 viser, at antallet af diagnosticerede børn og unge inden for BUFs område er steget mellem 2 og 5% (afhængigt af opgørelsesmetoden) fra 2005 til 2007. Se Analyse af handicap og specialområdet i Københavns Kommune, Rambøll Management 2008

Bedre tværfagligt samarbejde – Der peges generelt på, at samarbejdet mellem daginstitutioner, skoler og socialforvaltningen (distrikterne) kan blive langt bedre. Dette gælder særligt i forhold til tosprogede og udsatte børn, hvor der er særlige problemstillinger at tage hånd om. Der gives udtryk for, at der er for mange sager, hvor man først hen ad vejen får kendskab til en families problemer og først opdager problemerne, når det er for sent. Der er et ønske om at få bedre information fra socialcentrene, men institutionslederne peger også selv på, at de kunne samarbejde bedre med skolerne, sådan at overgangen blev bedre og informationsudvekslingen mere systematisk.

Bedre fysiske rammer – Ikke overraskende bliver der peget på et ønske om at forbedre de fysiske rammer både indendørs og udendørs. Det er dog samtidig en erkendelse af, at det er vanskeligt på grund af boligmassen i Københavns Kommune²⁷.

Institutionslederne skal kompetenceudvikles – Der skal være fokus på ledelsesudvikling i forhold til den ny lederrolle for institutionslederne, nemlig en leder der har administrative, strategiske, personalemæssige og pædagogiske ledelseskompetencer. Det handler også om, at lederne bliver opmærksomme på medarbejderudvikling og medarbejderpleje. Der peges på, at det eksempelvis halter med at få afholdt MUS-samtaler og LUS-samtaler, hvilket også dokumenteres i det personalepolitiske regnskab fra 2007, hvor det fremgår, at der afholdt MUS- og LUS-samtaler for ca. 30 % af de ansatte.

Sammenhæng mellem tiltag og tiden – Der peges på, at Københavns Kommune og de forskellige forvaltninger, afdelinger, kontorer og enheder igangsætter en lang række gode projekter. Men der kan til tider også være et "tiltagsoverload", hvor mange forskellige initiativer sættes i gang, der heller ikke nødvendigvis er koordineret. Derudover kan processerne opleves som pressede, fordi der på den ene side er sideløbende tiltag og på den anden side kun kort tid. I interviewet er nævnt indkøring af ny budgetmodel, arbejdet med ny strategi, indførelse af balance scorecard-model og gennemgang af mål-ramme-notater. Det er eksempler på 4 tiltag, der er gennemført næsten sideløbende og med en kort tidshorisont.

Uddannelse og fastholdelse af medarbejdere – Et vigtigt punkt for de interviewede er fortsat fokus på uddannelse af medarbejdere og tiltag, der kan fastholde medarbejderne. Der er erfaringsmæssigt stor udskiftning blandt det pædagogiske personale, som kan svække muligheder i daginstitutionerne for at skabe kvalitet. To punkter som kan være med til at fastholde medarbejdere er (1) gode ledere og (2) mere tid til det pædagogiske arbejde eksempelvis gennem færre administrative opgaver eller flere ressourcer, som de fremhæves af en af de personer, der blev interviewet.

Implementering af pædagogiske læreplaner – Personalet fra institutionerne mente, at København Kommune kunne være længere med implementeringen af de pædago-

²⁷ Som det fremgår af kapitel 5 er der også blandt forældrene en mindre grad af tilfredshed med de fysiske rammer.

giske læreplaner. Om Københavns Kommune er langt eller ikke så langt som andre kommuner har dog ikke været muligt at afdække i nærværende analyse.

6.3 Ledelse og lederudvikling

Der er fokus på ledelse og lederudvikling i daginstitutionerne. I offentligheden og i fagkredse har det jævnligt været diskuteret, hvad der karakteriserer god ledelse i daginstitutionerne og hvordan god ledelse kan udvikles. Regeringens kvalitetsreform har specifikt sat fokus på stærkere ledelse og ledelsesudvikling i det offentlige system. Børne- og Kulturchefforeningen har specifikt formuleret udvikling af en professionel daginstitutionsledelse som et udviklingsområde for kommunerne²⁸. En lang række kommuner har også haft fokus på udvikling af ledelsen af daginstitutionerne eksempelvis i forhold til ledelseskompetencer (ex. med diplomuddannelse i ledelse), ledelsesopgaver (ex. mere strategisk og personalemæssig ledelse) og ledelsesstrukturer (ex. områdeledelse). Der kan også være god grund til at fokusere på lederudvikling og fastholdelse af gode ledere, da en undersøgelse fra 2004 peger på, at hele 52 % af lederne kunne forestille sig at skifte til et ikke-leder job.

Der er udarbejdet en lang række bøger og håndbøger om, hvad der karakteriserer god ledelse i den offentlige sektor²⁹. Dog er det begrænset, hvad der er udarbejdet om god ledelse i daginstitutioner. I de følgende vil vi behandle ledelse i to sammenhænge: (1) Personaleledelse og (2) Ledelsesstruktur.

Eksempel på god ledelse og styring i Københavns Kommune
Klare retningslinjer og feedback giver personalet overskud
I forbindelse med opstarten af en ny institution havde lederen og souschefen valgt på forhånd at lægge retningslinjer for det pædagogiske arbejde. De blev blandt andet udtrykt i stuekontrakter, som er udgangspunkt for institutionsledelsens løbende opfølgning på det pædagogiske arbejde. De klare mål kombineret med et systematisk arbejde med feedback betød, at det pædagogiske personale kunne fokusere på en god pasning af børnene.

6.4 God personaleledelse = ledelsesprofessionel

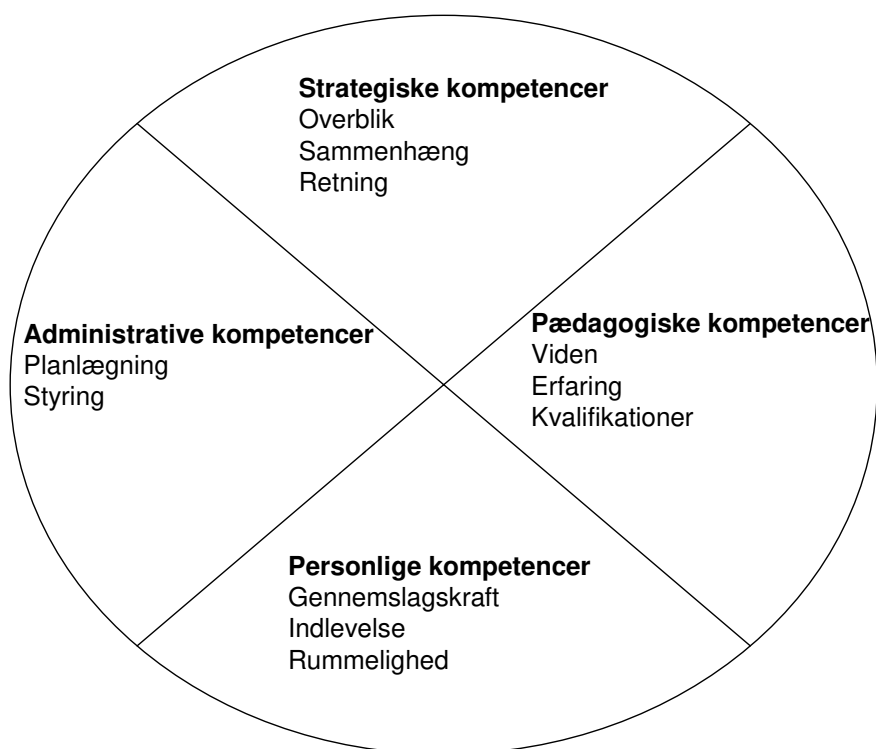
I 2004 blev der gennemført en spørgeskemaundersøgelse blandt ledere, der blandt andet pegede på, at lederne selv ser engagement og samarbejdsevner som afgørende elementer i god ledelse³⁰. I litteraturen tales der typisk om, at den nye leder i daginstitutionen skal være ledere, der har stærke strategiske, personlige, faglige og administrative kompetencer. Derudover tales om, at lederen skal have en ledelses-

²⁸ Børne- og Kulturchefforeningen, notat af 24. marts 2007.

²⁹ Se eksempelvis: Den kommunikerende kommune, Lars Bøgh Olsen m.fl., 2005, Forandring gennem styring og markedstænkning, Per Vagn Freytag og Majbritt Rostgaard Evald, 2007, Genopfindelsen af den offentlige sektor, Dorthe Pedersen m.fl., 2008.

³⁰ Institutionslederen, Ledernes hovedorganisation, 2004.

professionel indstilling, hvilket blandt andet betyder, at lederen skal kunne lede gennem andre og kunne se dagtilbuddet i et bredere samfundsmæssigt perspektiv³¹. Den daglige leder skal kunne indgå i det pædagogiske arbejde, give faglig sparring over for medarbejderne og have fokus på personaleledelsen. I figuren nedenfor er illustreret centrale elementer i det man kunne karakterisere som god ledelse i daginstitutioner.



En afgørende pointe i denne forståelse af ledelse er, at de kompetencer formelle faglige kvalifikationer som uformelle personlige kompetencer er lige vigtige. Den pædagogiske faglighed skal være på plads, men den gode leder er langt mere end den gode pædagog eller den gode administrator, men netop den gode leder. Det skal være den som kan afstikke kursen og give plads til, at medarbejdere kan udfolde sig. Den gode leder skal både have styr på den pædagogiske faglighed, kunne tænke strategisk, varetage personale pleje og kunne få den daglige hverdag til at hænge sammen. Mange af disse grundlæggende kompetencer spiller fint sammen med nogle af de ledelseskompetencer, som BUF i et oplæg om god ledelse lægger vægt på³².

Medarbejdertrivselsundersøgelser peger på, at der er en sammenhæng mellem højt sygefravær samt medarbejdertrivsel samt uklar, restriktiv eller kontrollerende ledelse. De medarbejdere som er klar over i hvilken retning organisationen skal udvikle

³¹ Se eksempelvis "Ledelse af dagtilbud under forandring – En undersøgelse af ledelsesstruktur og lederfaglighed på dagtilbudsområdet", Væksthus for Ledelse, 2007.

³² God ledelse i BUF, 2007

og får plads til udfolde sig er typisk også mindre syge og mere tilfredse med deres arbejde³³.

Lederen har betydning for arbejdet

Litteraturgennemgangen peger på, at god ledelse på flere områder kan ses som en forudsætning for god kvalitet. Dette kan, som nævnt, være i forhold til sygefravær. En undersøgelse af pædagogers sygefravær i Københavns Kommune fra 2008 viser, at en mangelfuld ledelse og berøringsangst over for sygemeldte kan føre til en negativ sygdomskultur med mange sygemeldinger³⁴. En god ledelse skal også kunne gribe ind over for samarbejdskonflikter i tide, idet netop samarbejdsproblemer kan være en af de væsentligste årsager til langtidssygemeldinger. Undersøgelsen af sygefravær i Københavns Kommune peger på, at afstanden til central forvaltning kan påvirke sygefraværet negativt. Hvis personalet oplever manglende opbakning fra forvaltningen, både til deres daglige arbejde og til deres leder, skaber det frustrationer, der kan føre til sygefravær.

Evalueringen af loven om pædagogiske læreplaner peger også på, at ledelse har stor betydning for det pædagogiske arbejde og udbyttet af arbejdet med pædagogiske læreplaner³⁵. Opbakning og fokus fra ledelsen er afgørende, hvis læreplanerne skal anvendes i det daglige arbejde, og hvis der skal arbejdes med en egentlig evaluering af arbejdet med læring ud fra den samlede dokumentation.

Et sidste område er i arbejdet med børn med særlige behov. Her peger flere studier fra bl.a. SFI og DPU på, at opbakning fra den enkelte leder samt fra hele forvaltningen af afgørende for, at arbejdet med børn med særlige behov lykkes.

6.5 Ledelsesstruktur

Daginstitutionsområdet undergår en lang række strukturændringer, som på den ene side har en direkte kobling til hvad kommuner anser som god ledelse og en god ledelsesstruktur. Eksempelvis indførte Århus Kommune i 2007 en ny ledelsesstruktur (områdeledelse) for blandt andet at styrke lederens rolle og skabe større sammenhængen i ledelsen på tværs af institutionerne. På den anden side stiller strukturændringerne også nye krav til lederen og ledelsen i daginstitutionerne.

Der er ikke nogen studier som fremhæver nogle ledelsesstruktur som bedre end andre. I 2007 undersøgte Væksthus for Ledelse på vegne af Kommunernes Landsforening og BUPL ledelses- og strukturforandringer på dagtilbudsområdet. Ud fra udviklingen i de senere år har de fremsat konkrete vejledninger til valg og implementering af ledelsesstruktur.

³³ Resultater fra Medarbejdertrivselsundersøgelse i Frederikshavn Kommune (2008) og Brøndby Kommune (2008)

³⁴ Nedbringelse af sygefravær i Københavns Kommune, ReD Associates, 2008

³⁵ Evaluering af loven om pædagogiske læreplaner, AKF, Niras, EVA og Udviklingsforum, 2008

Kortlægningen finder overordnet 5 typer ledelsesstrukturer:

- **Traditionel ledelse** – traditionel institutionsledelse med leder og sous-chef
- **Sammenlagt ledelse** – institutioner lægges sammen under traditionel ledelsesstruktur
- **Netværksledelse** – et forpligtende, men sideordnet samarbejde mellem institutioner
- **Områdeledelse** – institutioner i et område har en fælles leder, med en daglig leder i hver institution.
- **Distriktsledelse** – en fællesledelse af skoler, SFO'er, institutioner m.m., med en daglig leder i hver institution.

Alle modeller har deres fordele og ulemper, og én model er derfor ikke automatisk god praksis. Det rette valg afhænger af den enkelte kommunes kultur og konkrete børne- og unge politik.

En ny ledelsesstruktur giver grundlæggende behov for en mere differentieret forståelse af god ledelse. En afgørende forudsætning for at en ny ledelsesstruktur lykkes er, at der opnås opbakning fra forvaltningen og den politiske ledelse på den ene side og fra medarbejdere og forældre på den anden. Medarbejderne skal have en forståelse for den nye samarbejdskultur, og forvaltningen skal sikre et afklaret ledelsesgrundlag samt løbende støtte med lederudvikling, hvor det er nødvendigt. Lederne kan bruge hinanden til sparring og udvikling, og de føler sig derfor mindre isolerede og oplever større arbejdsglæde. Samtidig aflastes forvaltningen i forhold til "brand-slukning", fordi lederne trækker på hinandens kompetencer løbende. Et forbehold kan være, at der kan være for store forskelle og for lidt kendskab mellem institutionerne til at sparringen bliver meningsfyldt.

Dette understreger også nødvendigheden af, at kommunen ikke blot arbejder på et individuelt plan med udviklingen af den enkelte leder, men også tænker strategisk og bredt formidler sin forståelse af god ledelse og formålet med en ny struktur bredt i kommunen.

6.6 Dokumentation og pædagogiske læreplaner

EVA gennemført i 2007 en kvalitativ undersøgelse af arbejdet med dokumentation i daginstitutionerne³⁶. Undersøgelsen byggede på interview i 5 kommuner og er ikke en egentlig evaluering af dokumentation på daginstitutionsområdet, men snarere en erfaringsopsamling. Der peges på i undersøgelsen, at dokumentation fylder meget i daginstitutionernes hverdag. Dette kan være i form af administrativ dokumentation eller dokumentation af det pædagogiske arbejde. Undersøgelsen peger også på, at dokumentationen kun sjældent indgår som en egentlig evaluering eller forbedring af den pædagogiske praksis.

³⁶ Dokumentation i dagtilbud, EVA, 2007.

Institutionslederne vurderer generelt, at udbyttet af arbejdet med dokumentation ikke står mål med indsatsen og derfor anbefaler institutionslederne generelt, at der er en tættere dialog og klarhed om formålet med dokumentationen og hvem der skal bruge dokumentation. Derudover bør der ifølge institutionslederne i højere grad være fokus på den reflekterende del og ikke den registrerende del af arbejdet. Endeligt peges der på, at der skal arbejdes på at gøre dokumentationen enkel og håndterbar for personalet i hverdagen. Institutionslederne i de 5 kommunerne mener overordnet set, at der på den ene side er behov for at blive mere eksplicit på, hvad dokumentationen skal anvendes til og på den anden side er det nødvendigt med et kompetenceløft af personalet for at styrke arbejdet med dokumentation.

En mere systematisk evaluering af, hvilken betydning dokumentationen har for det pædagogiske arbejde i daginstitutionerne er evalueringen af loven om de pædagogiske læreplan³⁷. Hele 87 % af dagtilbudsledere vurderer at de pædagogiske læreplaner har haft en positiv betydning for børnenes udvikling. Evalueringen har ikke kunnet påvise, hvordan læreplanerne konkret har påvirket børnene, men peger på følgende ændringer i både de pædagogiske aktiviteter og i personalets selvfølelse.

Omkring 60 % af dagtilbudslederne vurderer, at læreplanerne i nogen eller i høj grad har ført til nye pædagogiske aktiviteter og metoder. Det er især i de store institutioner og i dagplejen, at metoder og aktiviteter er ændret. Der er en tendens til, at lederne oplever større ændringer end pædagogerne. Pædagogerne udtrykker, at de laver de samme aktiviteter som tidligere, men oplever en større bevidsthed og faglig refleksion omkring valg af aktiviteter. Casestudierne i evalueringen viser, at arbejdet med læreplanerne i vidt omfang har skabt en faglig stolthed og større faglig selvfølelse blandt personalet. Det forventes også at komme børnene til gode.

Eksempel på god dokumentation fra Københavns Kommune
Et årshjul til synliggørelse og dokumentation
En institutionsleder fortæller, hvordan et samlet årshjul bidrager til at synliggøre, hvad man bruger tiden på. Det fremhæves som et nyttigt redskab til at dokumentere tidsanvendelsen – ikke mindst over for forældrene.

Evalueringen peger på, at især 5 forhold kan have betydning for, om de pædagogiske læreplaner virker efter hensigten i loven.

1. **Ledelsesmæssig opbakning og støtte** er afgørende for, at læreplanen også bliver anvendt i det daglige arbejde. Evalueringen viser også, at kommunalreformen har været en væsentlig bremsekloks i arbejdet både som følge af omstruktureringer og et manglende fokus og opbakning i implementeringen.

³⁷ Evaluering af loven om pædagogiske læreplaner, AKF, Niras, EVA og Udviklingsforum, 2008.

2. **Der er uklarhed om dokumentation og evaluering** i forhold til de opstillede mål i læreplanen. Dokumentation fylder meget i dagtilbuddenes eget arbejde, men der er fare for, at denne viden aldrig bliver brugt i en egentlig udvikling eller evaluering af arbejdet. Det skyldes bl.a., at kommunerne kun har begrænset fokus på evaluering og opfølgning på læreplanerne. Det anbefales derfor, at kommunerne skaber klarhed over formål med dokumentationen og skabes procedurer for tilbagemeldinger og evalueringer af læreplanerne.
3. Casestudier viser, at **det pædagogiske personale mangler tid** til arbejdet med læreplanerne og føler, at det går ud over deres tid sammen med børnene. Halvdelen af alle dagtilbudsledere mener ikke, at indsatsen med de pædagogiske læreplaner står mål med indsatsen.
4. **Børn med særlige behov er generelt i fokus i dagtilbuddene, men ikke i læreplanerne som sådan**, selv om det var intentionen i lovgivningen. Dagtilbuddene er her fanget i et dilemma mellem inklusion på den ene side og synliggørelse via læreplanerne på den anden. Der er heller ikke tegn på, at den kommunale eller tværfaglige indsats over for udsatte børn er blevet forbedret af læreplanerne.
5. Det er generel fokus på overgangen fra dagtilbud til skole, men **overgangen indgår typisk ikke omkring arbejdet med læreplaner**.

På grund af nogle af overstående udfordringer peger evaluatorene på: (1) at læreplanerne i højere grad skal inddrages i den løbende udvikling af det enkelte dagtilbud, (2) at arbejdet med socialt udsatte afklares og inddrages i alle læreplaner og (3) at den enkelte daginstitution får medbestemmelse og ejerskab til deres arbejde med læring og læreplaner.

6.7 Rekruttering, fastholdelse og sygefravær

Der findes ingen nyere undersøgelser af rekruttering og fastholdelse af det pædagogiske personale, og da både faktorer omkring fastholdelse og rekruttering ændres meget hurtigt, fokuserer dette afsnit i stedet på en helt ny undersøgelse af det pædagogiske personales sygefraværet i Københavns Kommune³⁸.

En gennemsnitlig pædagog havde i 2007 22,5 sygedage. Det svarer til, at en medarbejder typisk er væk ca. 10 % af arbejdstiden. Halvdelen af alt sygefravær skyldes langtidssygemeldinger på mere end 4 uger.

Sammenligner man pædagogers sygefravær med bl.a. folkeskolelæreres, SOSU-ansattes og kontorpersonales ses to tendenser. Pædagogerne har uforholdsmæssigt mange langtidssygemeldinger, og pædagogmedhjælperne har uforholdsmæssigt mange korte sygdomsperioder på mellem 1 og 5 dage. Rapporten anbefaler derfor, at Københavns Kommune fokuserer på disse to problematikker.

³⁸ Nedbringelse af sygefravær i Københavns Kommune, ReD Associates, 2008

Rapporten peger på 5 hovedårsager og udfordringer i forhold til sygefraværet. Til alle 5 punkter knytter der sig klare anbefalinger, som kan findes i rapporten:

1. **Pres på kerneydelsen forringer medarbejdernes arbejdsglæde.** Pædagogerne føler en stor stolthed og engagement i deres arbejde. Derfor bliver de også frustrerede og demoraliserede, hvis de ikke har de ressourcer og handlemuligheder, der skal til, for at arbejdet kan leve op til deres faglige idealer. Konkret skyldes presset på kerneydelsen både en større opgaveportefølje og det høje sygefravær.
2. **Medarbejdere og decentrale ledere oplever en større afstand mellem deres arbejdsplads og forvaltningen, hvilket svækker tillid og loyalitet.** Dagtilbudslederne oplever en manglende forståelse og indsigt hos forvaltningen i deres hverdag og arbejdsopgaver. De savner konkret koordination mellem forvaltningerne, og mange har svært ved at bevare overblikket. Lederne mangler også sparring, støtte og anerkendelse fra deres distriktsleder, som sidder for langt væk og har for travlt. Samtidig efterlyses en klarere rollefordeling mellem ledelsesniveauerne i strukturen. Uklarheden undergraver også lederens position blandt medarbejderne, som igen føler sig mere sårbare uden en leder, der kan skabe holdbare løsninger. Samtidig oplever pædagogerne, at forvaltningen ikke forstår deres hverdag, og at de ikke formår skabe de rigtige rammer. Det mindsker alt i alt arbejdsglæden og øger sygefraværet.
3. **Mangelfuld ledelse undergraver arbejdsfællesskabet.** Den fraværende ledelse giver direkte dårligere trivsel, fordi konflikter opstår og udvikler sig uden at blive stoppet i tide. Især længerevarende samarbejdsconflikter er med til at skabe langtidssygemeldinger. En kultur med meget sygdom skaber mistillid mellem medarbejderne og svækker arbejdsmorale. Det kan føre til endnu flere sygemeldinger.
4. **Berøringsangst skaber en negativ sygdomskultur.** Lederne synes generelt at have stor berøringsangst og mangelfuld indsigt i situationen omkring langtidssyge. En manglende indsats kan skabe en negativ sygdomskultur, hvor fravær langsomt bliver acceptabelt. Derfor skal der sættes hurtigt ind. Lederne efterspørger selv klarere og mere formaliserede regler i forbindelse med sygemeldinger samt muligheder for at føre en strammere kurs. Det påpeges, at Københavns Kommunes regler gør, at processen frem mod opsigelse kan tage næsten et år. Pædagogerne efterlyser på den anden side en større indsats for fællesskabet fra ledelsen, og at ledelsen bliver bedre til at henvise de sygemeldte til relevant hjælp.
5. **Der er barrierer for raskmelding og tilbagevenden.** Når en langtidssygemelding er opstået som følge af en samarbejdsconflikt, vender medarbejderen sjældent tilbage til samme arbejdsplads. Lederne efterlyser derfor muligheden for at tilbyde alternativer allerede tidligt i sygemeldingen. Pædagogerne selv efterlyser en mulighed for at vende tilbage på en deltidsordning, hvor de langsomt

trapper arbejdstiden op. Bevidstheden om at skulle starte på fuldtid på en stresset arbejdsplads kan udskyde raskmeldingen.

6.8 Pædagogerne tidsanvendelse

Den nyeste undersøgelse af pædagogernes tidsanvendelse er foretaget af Bureau 2000 for Arbejderbevægelsens Erhvervsråd i 2007³⁹. Undersøgelsen har kun undersøgt ledelsens tidsanvendelse, og fokuserer mere på udviklingen i normeringen⁴⁰.

58 % af dagtilbudslederne vurderer i en rundspørge, at den tid, der bruges på administrative opgaver er steget. I gennemsnit vurderes det, at administrationen er steget med 4,4 timer pr. uge eller 1,2 % af den samlede bemanning.

Undersøgelsen peger på, at det nye krav omkring læreplaner og forældres forventninger på den ene side, og en tendens til decentralisering af ledelsesopgaver på den anden, der har presset på personalet væk fra børnene. Dette er dog ikke empirisk dokumenteret i undersøgelsen.

Undersøgelsen finder desuden, at antallet af voksne pr. barn fra 2001 til 2007 er faldet med 7 % i vuggestuer, 6 % i integrerede institutioner og med 10 % i børnehaver. Kombineres forskellige data opnås et typisk voksen barn forhold på 4,3 barn i vuggestue, 8,7 barn pr. voksen i en integreret institution og 9,5 barn pr. voksen i en børnehave. Det inkluderer ikke sygefravær eller praktiske arbejdsopgaver⁴¹.

6.9 Indsats over for børn med særlige behov

Der er gennemført en lang række undersøgelser af indsatsen og virkning af denne i forhold til børn med særlige behov. SFI og DPU har stået for en lang række af disse undersøgelser. Hovedkonklusionerne i SFI's og DPU's forskning peger ganske entydigt på, at daginstitutionerne har et vigtigt potentiale i daginstitutionernes indsats over for børn med særlige behov⁴². De peger dog også på, at dette potentiale kun kan udnyttes med en målrettet og koordineret indsats med de nødvendige ressourcer.

Der er grundlæggende to tilgange til arbejdet med udsatte børn, den kompensierende tilgang, der fokuserer på barnets mangler og den innovative tilgang, der fokuserer på barnets kompetencer. Forskningen viser, at især et øget fokus på børnenes kompetencer, kan give et løft til de udsatte børn. Fokus på barnets mangler skaber

³⁹ Københavns Kommune indgår ikke i hele opgørelsen, men resultaterne skulle umiddelbart kunne overføres.

⁴⁰ To undersøgelser med data fra perioden 2000 – 2002 undersøger tidsanvendelsen i blandt andet Frederiksberg Kommune mere specifikt, men deres resultater er fra før indførelsen af pædagogiske læreplaner, den nye dagtilbudslov m.m., og deres resultater må derfor vurderes at være mindre anvendelige.

⁴¹ Ved at se på tidsanvendelsen, normeringen og børnenes ophold i daginstitutionerne samlet forsøger undersøgelsen at beregne, hvor mange børn der alt i alt er pr. voksen i løbet af dagen. Sygefravær er ikke indeholdt.

⁴² Se eksempelvis: Kan daginstitutionerne gøre en forskel?, SFI/DPU, 2006 eller Daginstitutioner som instrument til at bryde den sociale arv, SFI, 2003.

omvendt en lavere selvfølelse og er med til at stemple og fastholde børnene som udsatte. Det er dog denne kompenserende tilgang der er den fremherskende.

Forskningen viser, at dagtilbud af høj kvalitet med høj normering, bedre uddannet personale og en tidlig indsats kan give børn med særlige behov styrkede kognitive, sociale og sproglige kompetencer. Det giver barnet et løft også på langt sigt i forhold til uddannelsesvalg, beskæftigelse og selvforsørgelsesgrad.

Spørger man de pædagoger i institutionerne, hvordan den ideelle indsats over for børnene ville se ud, peger de på de samme faktorer:

- Flere voksenressourcer pr. barn
- Mere tværfagligt samarbejde med eksempelvis sundhedsplejerske og socialrådgivere for at styrke opsporingen og indsatsen over for børnene.
- Mere samarbejde og erfaringsoverførsel mellem vuggestue og børnehave
- Mere uddannelse til personalet
- Tid til hjemmebesøg og et bedre forældresamarbejde.

Undersøgelserne viser, at især 6 faktorer virker som barrierer for indsatsen over for børn med særlige behov. Det handler især om skæv koncentration af udsatte børn, en for lav normering, dårlige samarbejdsrelationer og for lavt uddannelsesniveau.

1. **Børn med særlige behov er skævt fordelt.** I Københavns Kommune var 50 % af de socialt udsatte børn i 2002 samlet i 25 % af institutionerne⁴³. Når institutionerne ikke tildeles tilstrækkelig ressourcer påvirker det såvel opsporingen som indsatsen over for børn med særlige behov negativt. En høj koncentration af disse børn belaster også arbejdsmiljøet, og netop et personale med overskud er særligt vigtigt for denne gruppe.
2. **Institutionernes lave normering samt den skæve koncentration på enkelte institutioner kan være med til at forstærke den sociale arv negativt.** Børn med særlige behov har ofte svært ved frie rammer, og de kræver rolige omgivelser og en tæt voksenkontakt. Derfor viser nationale studier, at det er nødvendigt med en højere normering samt bedre fysiske rammer.
3. **Samarbejdet med eksterne parter som PPR, socialrådgivere og forvaltning forløber ikke optimalt.** Der bør derfor fra det politiske system tænkes i en mere sammenhængende indsats, hvor hele situationen om barnets familie samtænkes, så indsatsen kan ske så tidligt som muligt. Institutionerne oplever i meget høj grad, at deres indberetninger og søgen om hjælp hos kommunens psykologer overhøres. Det giver en magtesløshed, som påvirker pædagogernes engagement i problemstillingerne negativt.

⁴³ Denne fordeling gælder ikke kun kommunen som helhed, men også i de enkelte bydele. På indre Nørrebro var 50 % af de udsatte børn fordelt på 27 % af institutionerne.

4. Flere undersøgelser peger på, at hvis indsatsen skal gøre en forskel, er **det nødvendigt med flere uddannede pædagoger samt efteruddannelse af pædagogerne**. Pædagogerne efterlyser selv såvel mere teoretisk viden samt konkrete handlevejledninger i arbejdet.
5. Arbejdet med børnene mangler i dag **fokus på barnets forældre og familierelationen**. Flere undersøgelser anbefaler interventioner, der styrker barnets forældre og arbejder med forældre-barn relationen. Derudover peger SFI seneste studier på, at blandt andet slægtsanbringelser har en positiv effekt for anbragte børn⁴⁴.

6.10 Trivsel for børn og forældre

Der findes endnu ikke et samlende værk, som undersøger faktorer, der påvirker børns trivsel i dagtilbud, men der er naturligvis en lang række lærebøger, forskningsværker som beskriver, hvordan der arbejdes med børns trivsel i daginstitutionerne. Ligesom der er gennemført forældretilfredshedsundersøgelser og livskvalitetsundersøgelser blandt unge mangler der en national og samlende undersøgelse af dansk børns trivsel i daginstitutionerne. Der er gennemført en lang række mindre og lokale studier af børns trivsel blandt andet af Søren Schmidt fra Center for Institutionsforskning. Det vil blive for omfattende at gennemgå de forskellige studier her.

Ser vi nærmere på familietrivsel i relation til daginstitutionerne, så peger forskellige undersøgelser på, at fleksibilitet for forældrene er vigtigt aspekt. Nogle kommuner har indført de såkaldte familiefleksordninger for at give familierne et mere fleksibelt pasningstilbud, hvor forældrene i højere grad betaler for den tid, som barnet er i institution. Den første egentlig samlende undersøgelse af modulordningen er blevet gennemført af Rambøll Management i 2008⁴⁵. Overordnet set peger undersøgelsen på følgende i forhold til familierne:

1. Forældrene har ikke et specifikt ønske om en familiefleksordninger, hvor der betales efter antallet af barnets timer i institutionen.
2. Der er meget stor variation mellem kommuner i forældrenes tilfredshed med familiefleksordningerne. I nogle kommuner er forældrene kun i mindre grad tilfredse, men i andre kommuner er forældrene mere tilfredse. Der er to afgørende forklaringer på dette: (1) Antallet år hvor modulordningen har eksisteret. Jo længere tid, desto højere tilfredshed og (2) Administration af ordningen. Jo mere fleksibel administration, desto højere tilfredshed.
3. Flexibilitet for forældrene er to ting: (1) Flexibilitet i et livsforløb, hvor det eksempelvis er muligt for forældrene i en periode at betale mindre for en daginstitutionsplads. Det kan være i forbindelse med studie, orlov, arbejds-

⁴⁴ Resultater fra endnu ikke offentliggjort forskningsmateriale. Præsenteret den 9. maj 2008 i Odense.

⁴⁵ Undersøgelse af familiefleksordninger, Rambøll Management og Center for Institutionsforskning, 2008.

ændringer eller lignende. Her er en familiefleksordning et godt tilbud. (2)
Daglig fleksibilitet, hvor forældrene har mulighed for at hente forskudt i forhold deres behov. Det er særligt den form for fleksibilitet som efterspørges af forældrene. Her er familiefleksordningen ikke et godt tilbud.

4. Forældrenes vurdering af ordningen er i høj grad afhængig af den daglige administration af ordningen og personalets holdning til ordningen. Hvis personalet administrerer ordningen stramt og er negative over for ordningen vil forældrene også vurdere ordningen mere negativt.

7. Nationale anbefalinger

I dette afsnit vil vi gennemgå og anbefalinger og udviklingsmuligheder ud fra den gennemgåede litteratur, samt anbefalinger primært fra Familie- og arbejdslivskommissionen og Regeringens kvalitetsreform. De anbefalinger, som vedrører kvalitet i dagtilbud, vil blive gennemgået nedenfor. En række af disse anbefalinger går igen i Regeringens initiativer eller forslag på området. Yderligere initiativer er uddraget og gennemgået nedenfor.

Anbefalingerne er opdelt efter henholdsvis organisatorisk, faglig og endelig den oplevede kvalitet. I den konklusionsafsnittet er der en oversigt, hvor anbefalinger er koblet sammen med status for Københavns Kommune.

7.1 Organisatorisk kvalitet

- 1. Faglighed skaber og er en forudsætning kvalitet.** Et højt fagligt niveau er en naturlig forudsætning for kvalitet. Efteruddannelse er med til at skabe faglighed, engagement og arbejdsglæde blandt medarbejderne. Det anbefales derfor:
 - a. at der fokuseres på efteruddannelse generelt, men især inden for arbejdet med læreplaner og børn med særlige behov
 - b. at der oprettes en let administrerbar pulje til efteruddannelse
 - c. at der oprettes forsøg med leder- og medarbejder rotation til mindre vel fungerende institutioner.
- 2. God ledelse er en forudsætning for kvalitet.** Hvis de mange nye fokusområder og strukturer på dagtilbudsområdet skal implementeres succesfuldt, er det nødvendigt med tydelig opbakning og støtte fra både ledelse og forvaltning. Det anbefales derfor:
 - a. at prioritere ledelsesudvikling og opkvalificering
 - b. at skabe klarhed om roller og ansvarsområder
 - c. at give lederne de nødvendige kompetencer.
- 3. Tværfagligt samarbejde omkring en helhedsorienteret indsats.** Det anbefales, at der tænkes mere i et systemiseret samarbejdet mellem forvaltning, skole, PPR og andre samarbejdspartnere. Det vil for det første sikre et mere helhedsorienteret perspektiv omkring barnet. Det er især relevant omkring børn med særlige behov og for at sikre en god og hurtigere overgang til skole. Det vil for det andet lette pædagogerne i deres hverdag og sikre, at de får hjælp i komplekse problemstillinger. Det anbefales derfor:
 - a. at samarbejdet mellem forvaltningen, skole, PPR og andre styrkes
 - b. at der etableres en dialog mellem de faglige organisationer om at løsne faggrænser
 - c. at kommunerne benytter sig mere af det eksisterende tilbud om en kontaktperson til udsatte børn henhold til serviceloven.

4. **Man bør imødekomme børn med særlige behov.** Forskningen viser, at en høj koncentration af børn med særlige behov kan *forstærke* den sociale arv, og gå ud over medarbejdernes arbejdsglæde og overskud. Det anbefales derfor:
 - a. at der skabes en mere fleksibel ressourcetildeling, så institutioner med særligt mange børn med særlige behov tildeles flere ressourcer
 - b. at der arbejdes mod en mere jævn fordeling af disse børn på flere institutioner
 - c. at der tildeles de nødvendige ressourcer til institutioner med mange udsatte børn.

7.2 Faglig kvalitet

1. **Mere tid til kerneopgaven:**
 - a. Det er en overordnet anbefaling i Familie- og arbejdslivs Kommissionen, i Regeringens kvalitetsreform og i forskningen, at daginstitutionernes pædagogiske personale bør have mere tid til kerneopgaven.
2. **Arbejde med kvalitetsudvikling bør relatere sig til kerneydelsen.** Personalet skal først og fremmest belønnes for at varetage kerneydelsen godt. Det anbefales derfor:
 - a. at der kommer øget fokus på faglighed, som også kan øge personalets motivation og arbejdsglæde og kunne mindske sygefraværet
 - b. at der arbejdes på at skabe et bedre image for arbejdet i daginstitutioner også for at styrke rekrutteringen til området.
3. **Relevant dokumentation og støtte til udvikling af nye metoder.** Dokumentation bør ikke tage fokus og ressourcer fra kerneydelsen, men afspejle institutionens dagligdag. Det anbefales derfor:
 - a. at kommunerne støtter institutionerne i løbende kvalitetsudvikling og støtter udviklingen af nye metoder og redskaber, der kan støtte op det daglige arbejde med dokumentation og kvalitetsudvikling
 - b. at udviklingen af arbejdet med dokumentation sker i samarbejde med ledelse og medarbejdere og kan eventuelt følges op med efteruddannelse.
4. **Et nuanceret kvalitetsbegreb.** Måling og dokumentation skal kunne indfange dagtilbuddenes forskellige forudsætninger for at skabe kvalitet. Det gælder forskellige børnegrupper, fysiske rammer og andre ressourcer. Det anbefales derfor:
 - a. at der arbejdes med et nuanceret kvalitetsbegreb, som ser kvalitet både ud fra lovkrav, brugertilfredshed og den forskningsbaserede viden.

5. **Med en klar prioritering kan dagtilbud bryde den sociale arv.** Forskningen viser, at dagtilbud har et stort potentiale i at bryde den sociale arv, men også at det kræver en målrettet indsats. Det anbefales derfor:
 - a. at der satses på flere voksenressourcer pr. barn
 - b. at der fokuseres på opkvalificering af det pædagogiske personale
 - c. at den tværfaglige indsats styrkes og at der sker en målrettet inddragelse af barnets forældre.
6. **Der bør indføres sunde, forældrebetalte madordninger i alle dagtilbud.** Derfor anbefales det:
 - a. at kommunerne etablerer forældre betalte madordninger
 - b. at der etableres fripladser for forældre med lav indkomst, så alle børn kan deltage i madordningen.
7. **Bedre fysiske rammer giver bedre trivsel.** Gode fysiske rammer giver blandt andet et lavere konfliktniveau og et mindre behov for støttepædagoger. Særligt børn med særlige behov trives i rolige omgivelser og med en tæt voksenkontakt. Det anbefales derfor:
 - a. at prioritere bedre fysiske rammer enten i form af bedre plads eller mere fleksibel indretning.
8. **Fokus på læring virker.** De pædagogiske læreplaner har givet et løft til de pædagogiske aktiviteter og til personalets selvfølelse. Det anbefales derfor:
 - a. at kommunerne bliver bedre til at støtte personalet i deres arbejde med læring
 - b. at man mere systematisk inddrager læreplanerne i evalueringen af den pædagogiske indsats.

7.3 Brugeroplevet kvalitet

1. **Lukkedage bør afskaffes på almindelige hverdage.** Lukkedage er meget stort indgreb for forældrene, som blandt andet gør planlægningen af ferie meget ufleksibel. Det anbefales derfor:
 - o at kommunerne afskaffer lukkedagene på hverdage og koordinere dem mellem kommunens institutioner

2. **Alle kommuner bør tilbyde pasning af børn til forældre med skæve arbejdstider.** Der bør være tilbud til alle forældre, også hvis man har skæve arbejdstider. Det anbefales derfor:
 - at der tilbydes pasning også til forældre med skæve arbejdstider. Det kan ske ved at variere åbningstiderne mellem institutioner, men der kan også tænkes i alternative løsninger som eksempelvis supplerende tilskud til privat pasning i eget hjem om aftenen/natten udover den almindelige dagtilbudsplads.
3. **Kommunerne bør i videst muligt omfang tage hensyn til søskendes muligheder for at gå i samme institution.** Det koster forældrene meget tid, at skulle hente og bringe børn i flere institutioner hver dag. Det anbefales derfor:
 - at det er muligt at få plads til søskende i samme institution.
4. **Sygdom i dagtilbud bør forebygges.** Børn i institutioner har dobbelt så mange sygedage, som børn der passes hjemme. Det skaber dårlig trivsel for børnene og giver forældrene problemer i forhold til pasning. Sygdom i institutioner bør derfor forebygges. Det anbefales derfor:
 - at inddrage sygdom og smitte i institutionernes børnemiljøvurderinger
 - at have lavt sygefravær som kvalitetsparameter i evalueringer af dagtilbud
 - at der skabes bedre mulighed for, at andre end barnets forældre kan passe syge børn. Det kan ske ved en videreførelse og udvidelse af reservebedsteforældreordninger, men også ved mere arbejdsmarkedspolitiske tiltag så bedsteforældre kan tage omsorgsdage.
5. **Et godt forældresamarbejde bør prioriteres.** En god dialog er vigtig for forældrenes oplevelse af kvalitet. Et godt samarbejde med forældrene er samtidig væsentligt for, at personalet kan koncentrere sig om kerneydelsen og kan også være med til at skabe et godt socialt liv og frigøre ressourcer i institutionen. Utilfredshed blandt forældrene kan omvendt påvirke arbejdsglæden og motivationen hos personalet. Det anbefales derfor:
 - at åbent at arbejde med en forventningsafstemning forældre og dagtilbud imellem.