Børn pr. voksen i daginstitutioner - udviklingen 1972-2018

August 2019

BUREAU 2000
ANALYSER JOURNALISTIK

Dette notat er udarbejdet af seniorkonsulenterne Niels Glavind og Susanne Pade, Bureau 2000 – analyse og forskning.

Undersøgelsen bygger videre med nye tal på FOA-undersøgelsen "Mindre tid til børnene" (2017)

Henvendelser vedr. undersøgelsens tekniske indhold til:

Bureau 2000 – analyse og forskning

Skråplanet 29

3500 Værløse

Tlf.: 44 66 22 64
www.bureau2000.dk

Copyright: Bureau 2000

Indholdsfortegnelse

Indholdsfortegnelse ... 3
Forord ... 5
Nogle hovedresultater ... 6
1. Hovedtendenser og baggrund ... 7
1.1. Fokus for undersøgelsen ... 7
1.2. Hvad er ”børnetid”? ... 7
1.3. Hovedresultater ... 8
2. Børn:voksen forholdet og de forskellige normeringskrav ... 12
2.1. Danmarks Statistik ... 12
2.2. BUPL ... 13
2.3. SF ... 13
2.4. FOLA ... 14
2.5. De radikale ... 14
2.6. Alternativet ... 14
2.7. Den norske model ... 15
2.8. Enhedslisten ... 15
2.9. Børn:voksen forholdet i dagens løb ... 15
3. Børn og voksne i daginstitutioner. En bruttoopgørelse ... 18
4. Børn og voksne i daginstitutioner. En nettoopgørelse ... 22
4.1. Undersøgelser med forskellige begreber og metoder ... 22
5. Udviklingen de senere år ... 25
5.1. Udviklingen 2014-2018 ... 26
Opgørelse af personale og indskrevne ved hjælp af Danmarks Statistiks Ressourceopgørelse ... 28
Vikarer ... 29
Støttepædagoger ... 29
Børnetal ... 30
Udviklingen i den daglige opholdstid ... 32
Undersøgelser af fordelingen af medarbejdernes arbejdstid ... 37

Seierup-rapporten 38
København 2000 40
Frederiksberg 2003 40
Deloitte 2009 41
Normeringsundersøgelsen 2010 42
KLs undersøgelse 43
Digitaliseringsstyrelsen 43
Sygdom og barsel 44
Kilder 45

Forord

Interessen for personalenormeringerne i daginstitutionerne er voksende. Dette er senest kommet til udtryk i ønsket om minimumsnormeringer, som bl.a. er kommet med i det forståelsespapir, der er udarbejdet i forbindelse med dannelsen af regeringen Mette Frederiksen.

Bureau 2000 har gennem årene gennemført en række analyser af udviklingen i personalenormeringen i danske daginstitutioner, senest en analyse for FOA i 2017.

Fra mange sider udtrykkes imidlertid behov for nyere tal. Navnlig ønskes en belysning af, hvordan udviklingen har været set i forhold til de ofte fremsatte krav om max. tre børn pr. voksen i vuggestuer og max. seks børn pr. voksen i børnehaver.

Bureau 2000 har derfor udarbejdet en ny analyse. Den nye analyse bygger i vidt omfang på den analyse, Bureau 2000 udarbejdede for FOA i 2017, men der inddrages nye tal og undersøgelser. Desuden er opgørelserne af Børn:voksen forholdet sket på en lidt anden måde.

Spørgsmålet om personalets tidsanvendelse har givet anledning til diskussion, og der er forskellig opfattelse af, hvad der skal regnes som børnetid. Bureau 2000 har derfor valgt at præsentere alternative beregninger.

Desuden vurderes udviklingen siden 2014 ud fra budgetdata og data fra KRL.

Niels Glavind

Nogle hovedresultater

Bureau 2000 har gennemført en statistisk analyse af udviklingen i personalenormeringen fra 1972-2018.

Nogle hovedresultater er:

- Antallet af børn pr. voksen er i dag omkring 10-11 i børnehaver og godt 5 i vuggestuer, hvis man ser på antallet af tilstedeværende voksne og tilstedeværende børn.
- Fraregner man den tid, hvor de voksne løser andre opgaver, samtidig med at de har et øje på børnene, bliver tallene snarere 13 børn pr. voksen i børnehaver og 6-7 børn pr. voksen i vuggestuer.
- Der er dog betydelig usikkerhed om, hvor stor en del af personalets tid, der kan regnes som børnetid.
- Antallet af tilstedeværende voksne pr. barn er faldet markant fra 1972 og frem til i dag.
- De i alt 750 millioner kr., som blev afsat på finanslovene under regeringen Thorning-Schmidt, har ikke givet varige forbedringer af personalenormeringen, men er blevet modvirket af andre besparelser.
- Det stærkt øgede antal børn pr. voksen i daginstitutionerne kan kun i begrænset omfang henføres til fx regeringsbeslutninger herom. Hovedårsagen har i højere grad været, at man har gennemført økonomiske stramninger og nye forvaltningsmetoder, og ofte har indført nye tiltag ud fra urealistiske forudsætninger med hensyn til, hvordan de påvirker hverdagen i daginstitutionerne.

1. Hovedtendenser og baggrund

1.1. Fokus for undersøgelsen

Interessen for personalenormeringerne i daginstitutionerne er voksende. Dette er senest kommet til udtryk i ønsket om minimumsnormeringer, som bl.a. er kommet med i det forståelsespapir, der er udarbejdet i forbindelse med dannelsen af regeringen Mette Frederiksen.

Flere partier og organisationer stiller krav om, at antallet af børn pr. voksen højst må udgøre tre børn pr. voksen for de 0-2 årige og seks børn pr. voksen for børn i børnehavealderen. Der er imidlertid forskellige holdninger til, hvordan dette krav nærmere skal tolkes.

Bureau 2000 har gennem årene gennemført en række analyser af udviklingen i personalenormeringen i danske daginstitutioner, senest en analyse for FOA i 2017. Her har vi set på forholdet mellem antal børn og voksne gennem årene.

Fra mange sider udtrykkes imidlertid ønske om nyere tal. Navnlig ønskes en belysning af, hvordan udviklingen har været i forhold til kravene om minimumsnormering.

I det følgende ses nærmere herpå. Det sker dels i form af:

En bruttoopgørelse, hvor der ses på, hvor mange personaletimer – dvs. personale, der får løn -, der i alt er pr. barn i de forskellige typer af dagtilbud.

En nettoopgørelse, hvor der ses på, hvad forholdet mellem børn og personale er, når man tager højde for, hvor længe børnene faktisk er i institution, og hvor stor en del af løntimerne, der faktisk anvendes på børnene.

1.2. Hvad er ”børnetid”?

Der er forskellige bud på, hvor stor en del af personalets tid, der er ”børnetid”. De undersøgelser, der er gennemført, anvender således forskellig begrebsafgrænsning og forskellige metoder. Der er navnlig uenighed om, hvorvidt det skal regnes som ”børnetid”, hvis der er perioder, hvor medarbejderen arbejder i børnegruppen, men afbrydes af opkald m.v. Eller hvis man har perioden sidst på dagen, hvor man stoler op og vasker legetøj, men samtidig holder øje med børnene.

Nogle eksempler kan illustrere dette:

I 2003 gennemførte AKF en kortlægning af arbejdstiden i daginstitutionerne på Frederiksberg, hvor man nåede frem til, at 58,5 pct. af tiden gik til samvær med børn, når man trak afbrydelser fra. 7,6 pct. af tiden gik til afbrydelser.

I 2009 gennemførte DeLoitte en undersøgelse for Finansministeriet. Her nåede man frem til, at 46,9 pct. af tiden gik til ”aktiviteter med børn”, mens 8,4 pct. af tiden gik til ”praktiske opgaver, typisk sammen med børnene”.

I 2017 gennemførte KL en undersøgelse af tidsanvendelsen. Her nåede man frem til, at 78,5 pct. af personalets tid går til børnene.

Samme år gennemførte Rambøll/Qvartz en undersøgelse for Digitaliseringsstyrelsen af tidsanvendelsen i ældreomsorgen og daginstitutioner. Her når man frem til, at 68 pct. af tiden er "ansigt til ansigt"-tid.

Det er usandsynligt, at disse resultater kan forklares med, at personalet på 10 år har kunnet nedbringe den tid, de bruger på "andet arbejde", væsentligt.

Et nærmere studium af de to nye studier viser da også, at man har gjort meget for at sikre, at det regnes som børnetid, selv om medarbejderen fx bliver afbrudt eller løser andre opgaver samtidig. Man har med andre ord foretaget en ny begrebsafgrænsning.

Hertil kommer, at de undersøgelser, der er gennemført gennem årene, anvender forskellige metoder. Når det gælder KL-undersøgelsen, indgår lederne desuden slet ikke, mens man medregner vikarer.

Skal man tro KL-undersøgelsen bruges der i dag ligefrem *mindre* tid på "andet arbejde", end man gjorde i 1973, da SFI gennemførte en omfattende kortlægning.

Men siden 1973 er der sket omfattende ændringer, som – alt andet lige – trækker i retning af, at der bruges mere tid på "andre opgaver" end arbejde med børnene:

- Der er sket en omfattende decentralisering af de administrative opgaver, så opgaver, der tidligere blev løst af kommunen, nu løses af lederen.

- Forældresamarbejdet fylder meget mere, fx forældrebestyrelser

- Der skal udarbejdes læreplaner, tilvejebringes data til kommunen og meget mere.

Derfor er det helt usandsynligt, at der siden 1972 ligefrem skulle være sket en stigning i den andel af personalets tid, der går til børnene.

Men man kan man ikke give et retvisende billede af, hvordan børn/voksen-forholdet har udviklet sig, hvis man ikke inddrager spørgsmålet om personalets tidsanvendelse.

Derfor har Bureau 2000 fundet det rigtigst at vurdere udviklingen i forhold til begge definitioner, dvs.
- en beregning, hvor afbrydelser m.v. er fraregnet, når man vurderer voksentiden
- en beregning, hvor afbrydelser m.v. ikke er fraregnet.

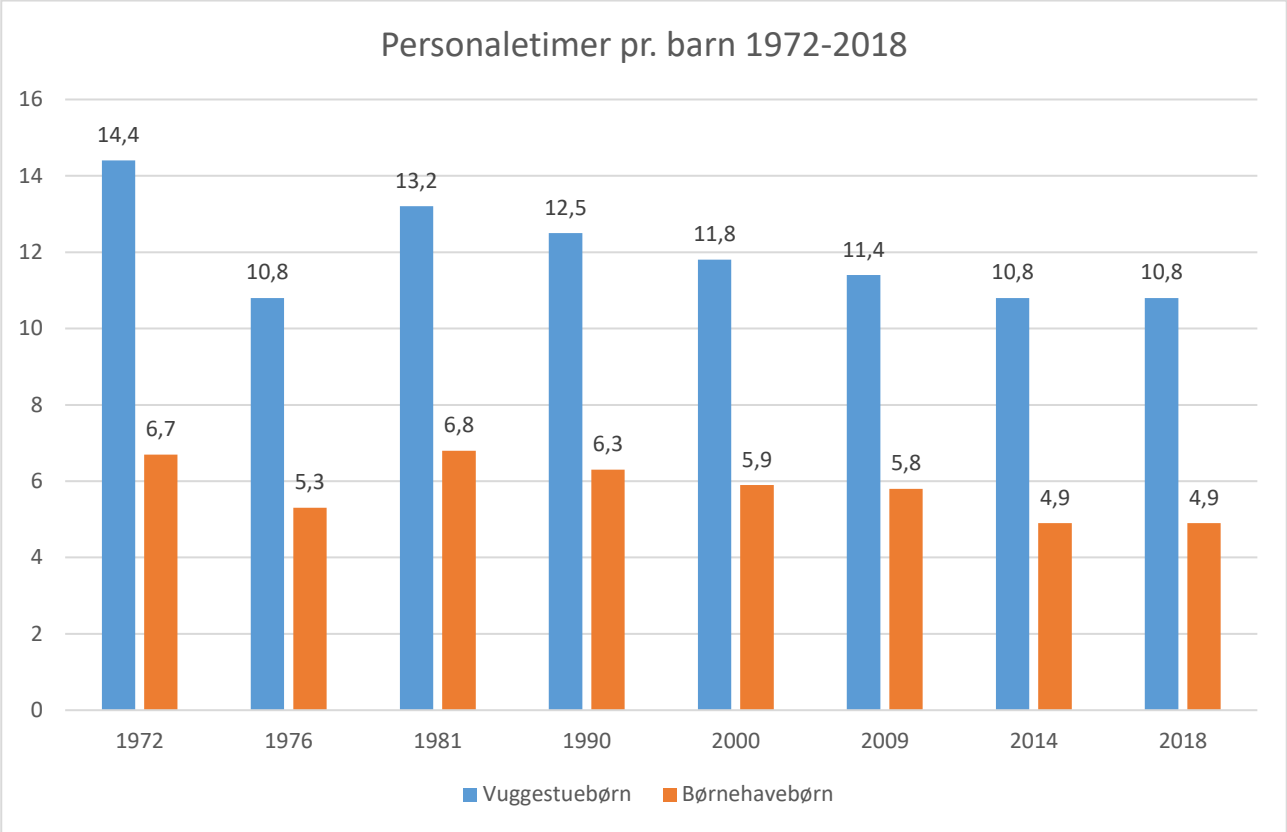
Ud over en forskellig begrebsafgrænsning, anvender undersøgelserne som nævnt forskellige metoder. De resultater, Bureau 2000 når frem til, bygger derfor på et skøn.

1.3. Hovedresultater

Figur 1 viser udviklingen i antallet af personaletimer pr. barn, når de opgøres brutto. Kun udvalgte år er medtaget.[1] Figuren omfatter også privatinstitutioner.

[1] I figur 1 og i de tilsvarende senere figurer er personalet i de aldersintegrerede daginstitutioner fordelt efter sædvanlig praksis, således at det i disse institutioner antages, at der er halvt så mange børn pr. voksen i vuggestuegrupper som i børnehavegrupper. I figuren er der på personalesiden korrigeret for personale på barsel,

Figur 1



Det ses, at personalestandarden faldt drastisk fra 1972 til 1976. Det hænger sammen med de omfattende statslige nedskæringer. Herefter lykkedes det i de kommende år at rette det meste af faldet op, men siden er standarden igen faldet, så man i dag omtrent har det samme antal børn pr. voksen i dag som i 1976.

For perioden 1972-2014 bygger tabellen helt overvejende på data fra Danmarks Statistik. Den nærmere fremgangsmåde er beskrevet i rapporten "Mindre tid til børnene" (FOA, Bureau 2000, 2017).

Når det gælder perioden 2014-2018, skønner Bureau 2000, at der ikke er sket nogen større standardændring, se nærmere afsnit 2.1. [2] Der er med andre ord i dag omtrent samme antal børn pr. voksen som i 2011. Det betyder bl.a., at de i alt 750 mill. kr. årligt, som regeringen Thorning-Schmidt afsatte til forbedringer på daginstitutionsområdet, er blevet modvirket af sparetiltag, der har ramt den kommunale økonomi generelt. Der er ikke kommet varige forbedringer ud af det.

Når det gælder en nettoopgørelse, har Bureau 2000 valgt at lave to beregninger:
- En beregning, hvor man ser på antal af børn i forhold til de voksne, der er til stede
- En beregning, hvor man ser på antal børn i forhold til den tid, hvor personalet kun arbejder med børnene.

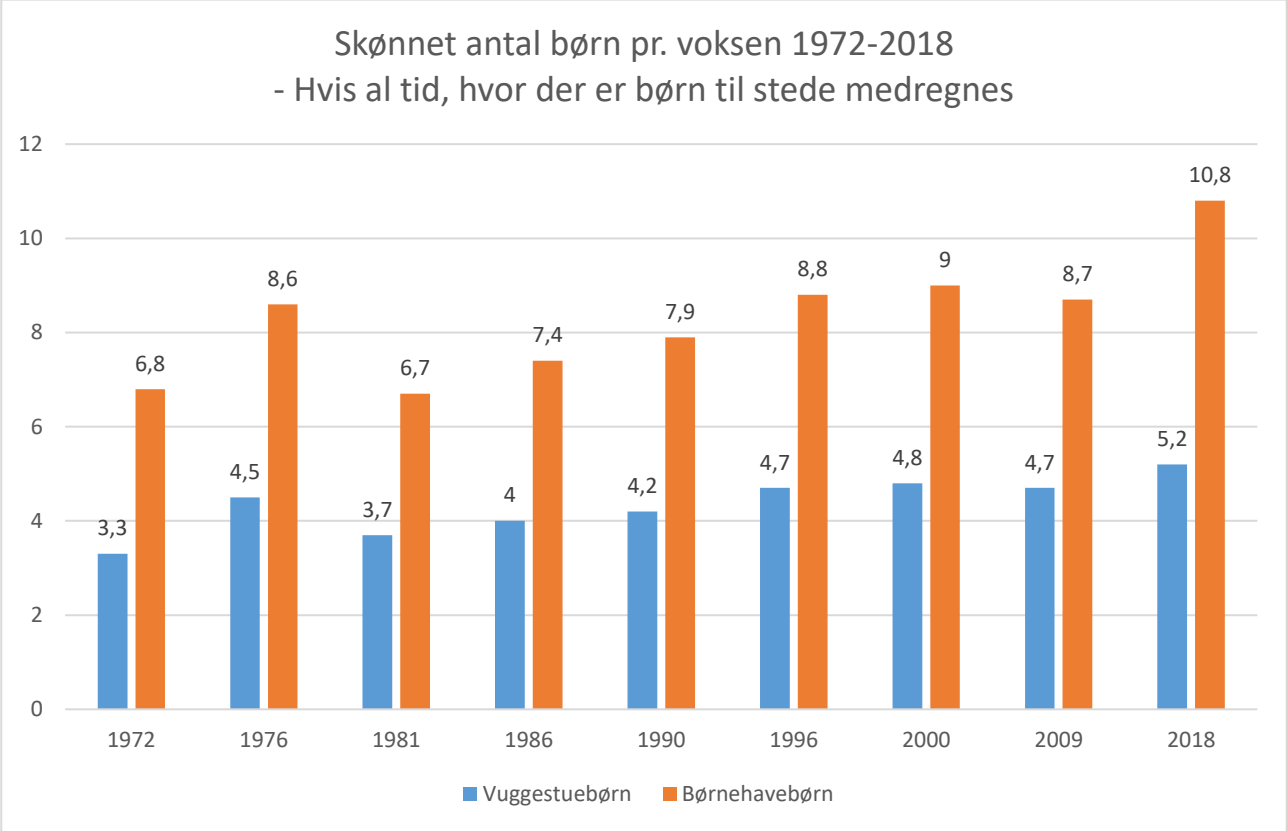
ligesom fleksjobbere kun tæller med en tredjedel, og ekstraordinært ansatte er taget fra. Derved nås nogle værdier, som er en smule lavere end i den undersøgelse, som blev offentliggjort i 2017.

[2] Tallene for timer pr. barn i figur 1 kan for 2018 omregnet til 3,3 hhv. 6,8 børn pr. voksen. Danmarks Statistik når frem til 3,1/6,2 børn pr. voksen for 2017. Tallene kan dog ikke uden videre sammenlignes. Tallene i figur 1 bygger således på en fremskrivning i forhold til tidligere statistiske opgørelser, som er opgjort pr. oktober. DSTs nye tal bygger på helt andre opgørelsesmetoder. Således er såvel børn som voksne omregnet til fuldtid og opgjort over et år.

Begge beregninger bygger i vidt omfang på skøn.

Figur 2 viser en nettoopgørelse over antal børn pr. voksen i udvalgte år. I figuren medregnes alle tilstedeværende voksne.

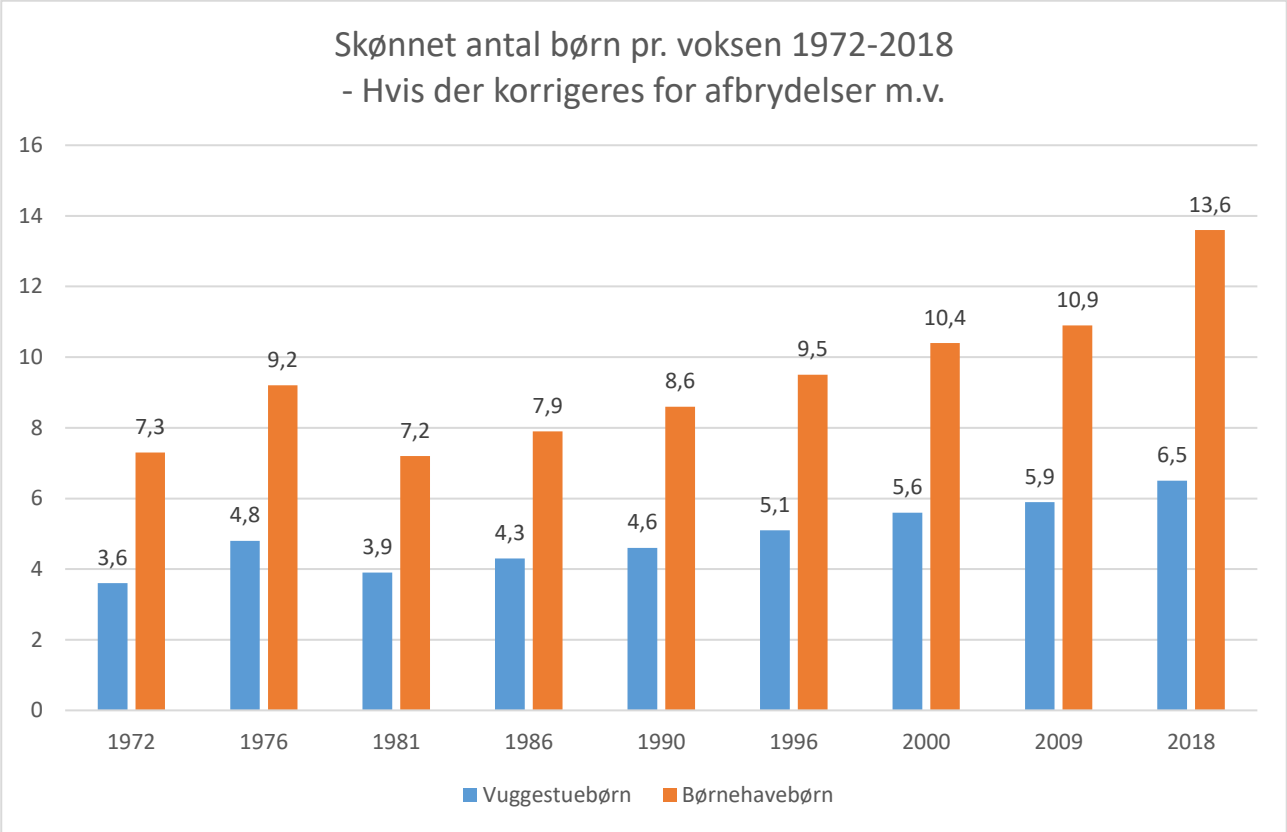
Figur 2



Ifølge denne opgørelse er der i dag 58 pct. flere børn pr. tilstedeværende voksen i vuggestuegrupperne, end der var i 1972, mens antal børn pr. voksen er steget ca. 59 pct. i børnehaverne.

Figur 3 viser en nettoopgørelse over antal børn pr. voksen i udvalgte år. I figuren er multitasking fraregnet.

Figur 3



Ifølge denne opgørelse er der i dag 81 pct. flere børn pr. tilstedeværende voksen i vuggestuegrupperne, end der var i 1972, mens antal børn pr. voksen er steget ca. 86 pct. i børnehaverne.

2. Børn:voksen forholdet og de forskellige normeringskrav

Som tidligere nævnt, er forholdet mellem antal børn og antal voksne i daginstitutionerne kommet i fokus, og ønsket om minimumsnormeringer indgår i det forståelsespapir, som dannede vejen for regeringen Mette Frederiksen.

Det hedder i dette papir, at man bl.a. vil:

"Fremlægge en ambitiøs børneplan. *Målet skal være at forbedre forholdene for børn og personale i daginstitutioner gennem en langsigtet investeringsplan frem mod 2025, der sammentænker normeringer, uddannelse, kvalitet og ledelse og som indeholder, at der:*

- *Indføres lovbundne minimumsnormeringer der implementeres i perioden frem mod 2025, således at de er fuldt indfasede i 2025. Det påbegyndes med kommuneaftalen for 2020.*
- *Sikres uddannelse af mere pædagogisk personale.*
- *Som følge af, at der indføres minimumsnormeringer, ansættes mere pædagogisk personale udover den forøgelse, der følger af det demografiske træk."*

Det ses, at forståelsespapiret hverken sætter tal på, hvordan minimumsnormeringerne skal udformes, eller hvad de ventes at koste.

Der kan være grund til kort at gennemgå de forskellige modeller/beregningsprincipper, som er i spil.

2.1. Danmarks Statistik

Danmarks Statistik beregner, hvad der betegnes som "normeringer" for daginstitutionerne i de enkelte kommuner, dels for 0-2 årige, dels for 3-5 årige. Normeringerne er her et udtryk for antal børn pr. voksen.

Udgangspunktet er det gennemsnitlige antal indskrevne børn det pågældende år og det gennemsnitlige personale, som får løn for at passe børn i institutionerne det pågældende år. Indtil 2014 blev personale og børn opgjort på en bestemt tællingsdato. Nu indhenter DST tal for alle måneder og beregner et gennemsnit.

Danmarks Statistiks tal afspejler *bruttobemandingen*, dvs. at alt pædagogisk personale, der får løn for at arbejde i daginstitutioner, uanset om de faktisk er sammen med børnene. Det gælder også vikarerne, der udgør 5 pct. af det samlede personale i flg. KRL (januar 2019-tal). Barselsvikarer er dog trukket ud (i modsætning til de opgørelser, som er sket frem til 2014). Studerende og PAU-elever indgår også, dog kun med 43 pct./ 24 pct.

Også børnene omregnes til fuldtidsbørn. I den forbindelse er det navnlig problematisk, at man i kommuner med såkaldte modulordninger tæller børn, der betaler for 35 timer om ugen, som ¾ fuldtidsbarn. Det giver et skævt billede af normeringen i de pågældende kommuner.[3]

[3] Når 35 timers børnene kun tæller med ¾ sker der en implicit antagelse om, at modulerne påvirker børnenes fremmøde. Flere undersøgelser peger imidlertid i retning af, at dette kun sker i ubetydeligt omfang: De forældre, der i

Ifølge Danmarks Statistik får man herefter i 2017 følgende gennemsnit:

Børn pr. voksen for 0-2 årige: 3,14
Børn pr. voksen for 3-5 årige: 6,15

Danmarks Statistik gør opmærksom på, at tallene kan bruges til at belyse forskelle i bemanding kommunerne imellem, men det understreges, at *"Normeringsopgørelsen er ikke et udtryk for den faktiske situation i konkrete institutioner, da der er tale om et gennemsnitstal for hver enkelt kommune."*

2.2. BUPL

BUPL har foreslået en model for minimumsnormering, som bygger på princippet om højst tre børn pr. voksen i vuggestuer og seks børn pr. voksen i børnehaver.

BUPLs model tager udgangspunkt i Danmarks Statistiks normeringstal, men man ønsker lederne fraregnet, når man beregner personaletallet. Det sker med henvisning til, at lederne bruger størsteparten af deres tid på andet end direkte arbejde med børnene.[4]

Det bemærkes, at halvdelen af lederne har skemalagte timer i børnegrupperne. Omvendt har mange pædagoger arbejdsopgaver, som ikke har direkte med børn at gøre. Modellen tager med andre ord kun delvis højde for, at personalet har andre opgaver end arbejde med børn. Modellen betyder desuden, at en reduktion i antallet af pædagoger regnes med, når man opgør normeringen. Derimod vil en reduktion i antallet af ledere ikke påvirke normeringerne, hvis de beregnes på denne måde[5]

2.3. SF

Folketinget har i år debatteret et beslutningsforslag fra SF om minimumsnormeringer. Forslaget blev bakket op af Enhedslisten, Alternativet og de Radikale. Det hedder bl.a. i forslaget[6]:

- Der skal højst være tre vuggestuebørn pr. voksen.
- Der skal højst være seks børnehavebørn pr. voksen.
- Den tid, ledere bruger på administrativt arbejde, skal ikke tælle med i normeringerne. Og de særlige ressourcer, der sættes af til de daginstitutioner, der har flest børn fra sårbare familier, skal heller ikke tælles med.

Ser man nærmere på SFs forslag, har man kun talt 1/10 af ledernes tid med i forudsætningerne, når man skal beregne de økonomiske konsekvenser. Forslaget ligger således tæt op ad BUPLs model. Dog trækkes også personale til "sociale normeringer" ud.

---

forvejen kun benytter institutionen 35 timer om ugen, vælger en modulplads. Men man ser næsten ikke det omvendte: At forældrene for at spare penge afkorter barnets opholdstid.

[4] BUPL: Notat om minimumsnormeringer. Januar 2019.

[5] Ifølge KRL var der i februar 2010 3943 daginstitutionsledere, mens der i april 2019 var 3091 – et fald, som især skyldes sammenlægning af institutioner.

[6] Beslutningsforslag nr. 49. Folketinget 2018/2019.

2.4. FOLA

FOLA har følgende forslag til minimumsnormeringer:

- Minimum 1 ansat til 3 vuggestuebørn/dagplejebørn,
- Minimum 1 ansat til 5 børnehavebørn,

Det hedder desuden i FOLAs forslag:

"Med 1 ansat til 3 vuggestuebørn etc. mener vi dét antal pædagogiske medarbejdere der arbejder direkte med børnene. Dvs. at der som princip er minimum én pædagogisk medarbejder pr. 3 vuggestuebørn etc. gennem dagen. Vi har ikke pt. en landsdækkende retvisende normeringsopgørelse der kan vise hvor mange voksne der er til vores børn i den enkelte institution. Vi ønsker en landsdækkende opgørelse der kan vise det reelle antal voksne i forhold til antallet af børn."[7]

2.5. De radikale

De radikale har i august 2017 vedtaget et familiepolitisk program, som bl.a. indeholder følgende:

"Daginstitutioner skal indrettes, så børnene får gode og trygge rammer, og så der også er ressourcer til at tage hånd om de børn og familier, som har størst udfordringer. Fordi børn tilbringer meget tid i institution, er det altafgørende, at vi for at skabe trivsel, læring og udvikling sikrer ro og tryghed i daginstitutionerne. Det gøres ved at sikre nok nærværende og tilstedeværende voksne, der kan give den nødvendige omsorg og tryghed – dette gælder ikke mindst til børn, der ikke får den tilstrækkelige omsorg hjemmefra.

Radikale Venstre arbejder for, at få 4.500 flere pædagoger i vores dagtilbud, sådan så der i alle kommuner er mindst to pædagoger og en medhjælper pr. 10 vuggestuebørn og pr. 19 børnehavebørn. Vi vil afsætte kr. 1 mia. til efteruddannelse af dagplejere og i institutioner, og derudover give flere ressourcer til pædagoguddannelser."

2.6. Alternativet

Alternativet ønsker en model, hvor den enkelte institution får økonomisk *mulighed* for at sikre en minimumsbemanding – men i øvrigt får frihed til at anvende midlerne anderledes, end den fremgår af minimumsbemandingen. Det hedder i partiets familiepolitiske oplæg:

"Vi vil konkret hæve det statslige tilskud til daginstitutionerne, så den enkelte institution får råd til at opretholde en mindstebemanding svarende til følgende:
• Tre medarbejdere til børnegrupper på 10 i vuggestuer og 20 i børnehaver.
• Afskaffelse af alene–arbejde med en børnegruppe.

Vi ønsker at give alle daginstitutioner tilskud så de har mulighed for at prioritere disse minimumsnormeringer, men vi vil ikke blande os i, hvordan daginstitutionerne bruger deres penge, da alle børnegrupper og institutioner er forskellige."

[7] FOLAs hjemmeside.

2.7. Den norske model

I Norge vedtog Stortinget i maj 2018 et beslutningsforslag fra regeringen, som bl.a. betyder en lovfastsat minimumsnormering. I følge den nye lov må der max. være tre børn pr. voksen, når det drejer sig om 0-2 årige, og max seks børn pr. 3-5 årig[8]. I beregningen indgår kun de medarbejdere, der har med børn at gøre. institutionens leder indgår således kun med den tid, hun faktisk arbejder direkte med børn. Praktikanter, elever og ekstraordinært ansatte skal holdes ude af beregningen. Heller ikke personale, som fx udfører specialpædagogiske opgaver eller i øvrigt er tildelt som ekstra personale skal regnes med. Kun det faste personale indgår – altså ikke vikarer.

Det bemærkes desuden, at minimumsnormeringen skal gælde for den enkelte institution, med mindre der gives dispensation. Ca. halvdelen af institutionerne i Norge er privatinstitutioner.

2.8. Enhedslisten

Enhedslistens krav til minimumsnormeringer lægger sig tæt op ad den norske model. Desuden lægger partiet vægt på
- at en vuggestuegruppe højst skal være på 10 børn.
- at en børnehavegruppe højst skal være på 20 børn.
- at det ikke må indgå i arbejdsplanen i en daginstitution, at en medarbejder er alene med en børnegruppe
- at der skal sikres tid til arbejde i mindre grupper ved, at der er bemanding svarende til to voksne pr. børnegruppe hele dagen.

2.9. Børn:voksen forholdet i dagens løb

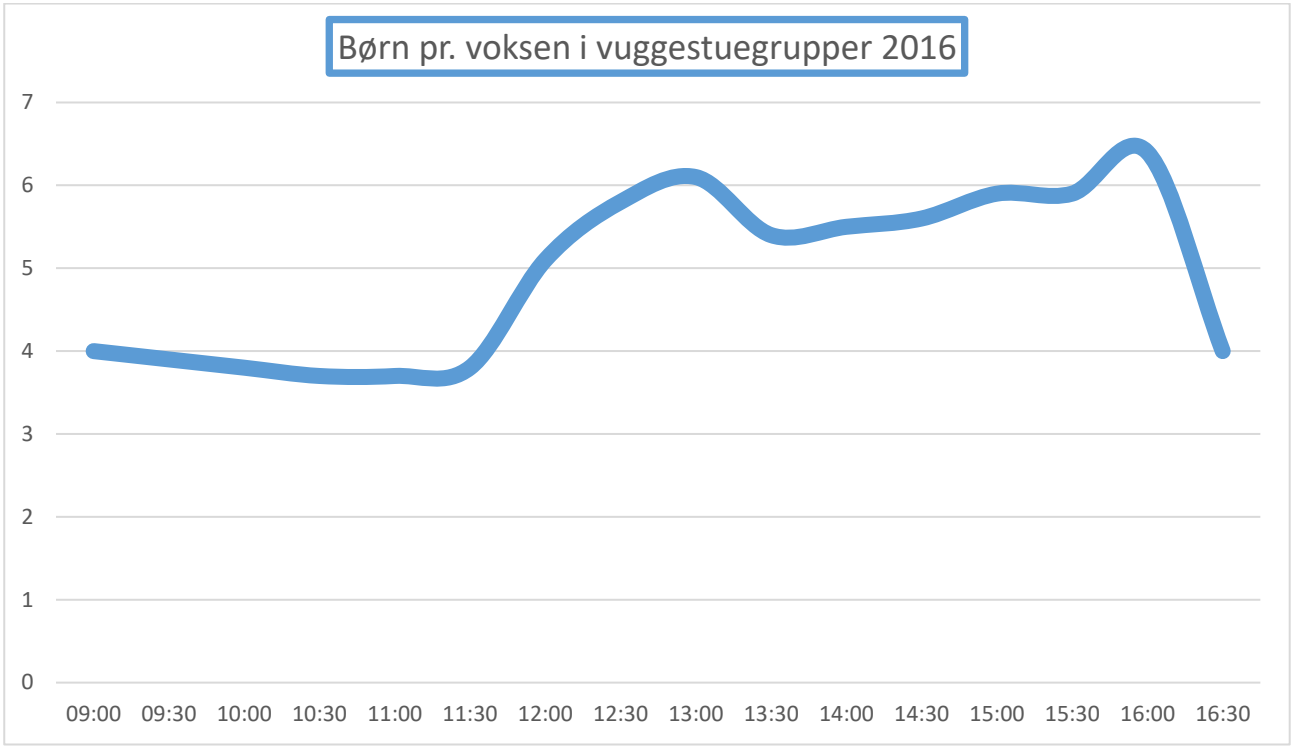
Nogle gange gives der udtryk for, at kravet om max 3/max 6 børn pr. voksen skal gælde ”hele dagen”. De normeringstal, der arbejdes med (fx 3/6 børn pr. voksen) er nemlig *ikke* udtryk for, hvad forholdet mellem børn og voksne er i dagens løb. Først og sidst på dagen vil der fx være meget få børn til stede, men man kan naturligvis ikke undvære personale, selv om der kun fx er ét barn til stede.

Hertil kommer, at en del af personalets tid slet ikke er skemalagt sammen med børnene. En del tid går til administrative opgaver, møder, frokostpause m.v.

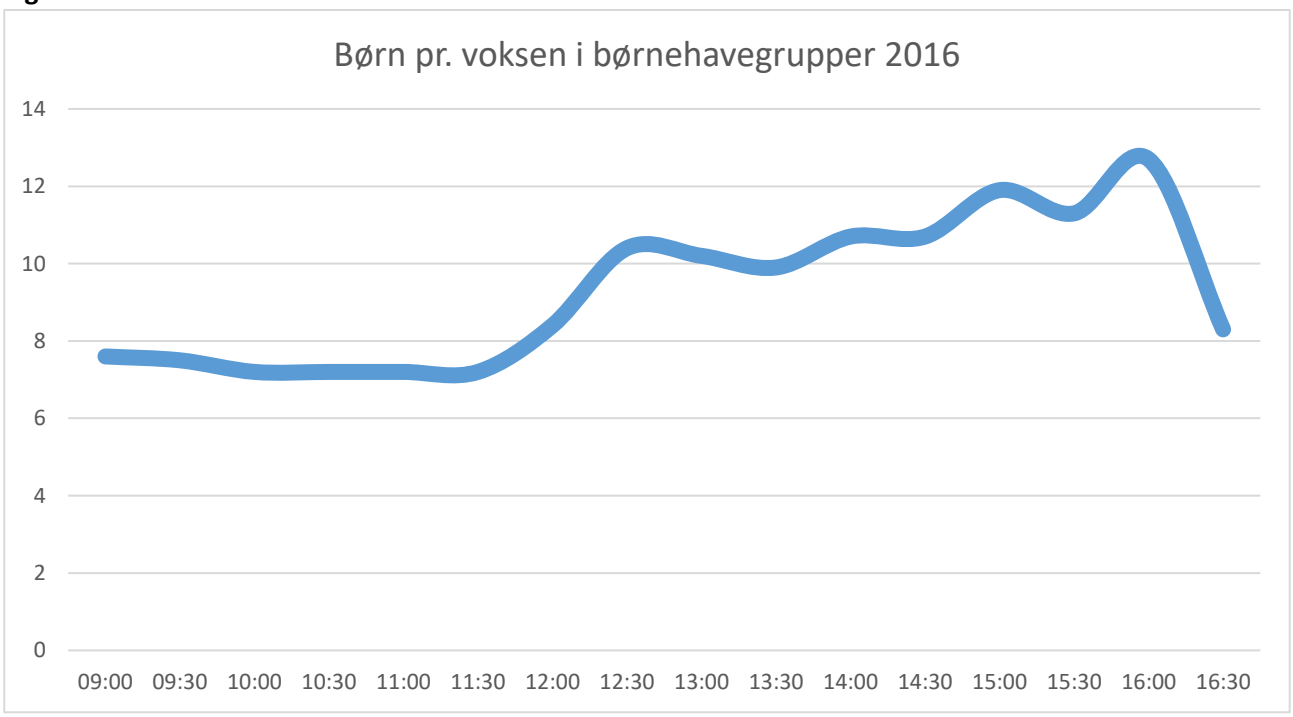
Bureau 2000 har gennemført en ny analyse af data fra undersøgelsen ”Daginstitutionernes Hverdag 2016” (FOA-Bureau 2000), som viser variationen i børn:voksen-forholdet i de perioder, hvor grupperne sædvanligvis er åbne, jf. figur 4 og 5.[9]

[8] Som i Danmark omregnes børnene til fuldtidsbørn. 96 pct. af børnene i Norge er dog indskrevet med fuld tid. Danmarks Statistik opgør ikke længere, hvor mange børn der har deltidspladser i Danmark.
[9] Figurerne bygger på oplysninger fra stuepædagogerne om, hvornår børnene på deres stue bringes/hentes, og hvornår de selv og deres kolleger møder og har frokost. Kun 180 stuepædagoger har givet tilstrækkelige og konsistente oplysninger. Der kan derfor være en vis usikkerhed om de nøjagtige værdier, men det overordnede

Figur 4



Figur 5



Figurerne viser en karakteristisk dagsrytme:

mønster vurderes at afspejle den typiske dagligdag, ligesom det svarer ganske godt til de resultater, som blev fundet i Daginstitutionernes Hverdag 2010, s. 44-45.

- Om formiddagen søger de fleste institutioner at samle personaletimer, så man fx kan arbejde i mindre grupper og måske gå tur.
- Sidst på formiddagen skal der også bruges ekstra personale, når børnene skal vaske hænder, spise osv.
- Så er det personalets tur til at holde frokostpause. Der er flere børn pr. voksen, fordi de voksne på skift går fra og spiser. I vuggestuerne sover mange af børnene.
- Om eftermiddagen kommer mange børn på legepladsen. Det klares med forholdsvis få voksne i forhold til børnetallet.

Det ses, at børn:voksen forholdet i perioden 9-16 i fx børnehaver i 2016 svingede mellem godt 7 om formiddagen og ca. 12 sidst på eftermiddagen.

Figur 4 og 5 er dannet ud fra personalets og børnenes typiske mødetider. Der er med andre ord ikke taget højde for, at der kan forekomme tilfældige afbrydelser, eller at personalet udfører flere opgaver på én gang. Beregner man ud fra disse data gennemsnitstal for perioden 9-16 er der 4,9 børn pr. voksen i vuggestuegrupper og 9,3 børn pr. voksen i børnehavegrupper.

Tallene ligger rimelig tæt på de værdier, som fremgår af Figur 2.

3. Børn og voksne i daginstitutioner. En bruttoopgørelse

Hvis man vil vurdere forholdet mellem børn og voksne i daginstitutioner, kan dette enten ske med bruttotal eller med nettotal.

Bruttoopgørelsen ser på, hvor mange personaletimer – dvs. personale, der får løn -, der i alt er pr. barn i de forskellige typer af dagtilbud.

Nettoopgørelsen ser på, hvad forholdet mellem børn og personale er de forskellige år, når man tager højde for, hvor længe børnene faktisk er i institution, og hvor stor en del af løntimerne, der faktisk anvendes på børnene.

Dette kapitel beskriver bruttoopgørelsen. På grundlag af bruttoopgørelsen kan man efterfølgende lave en nettoopgørelse.

Der findes ikke pålidelige opgørelser over personaleforbrug m.v. på daginstitutionsområdet fra før 1972, hvor Danmarks Statistik begyndte at gennemføre ressourceopgørelser – som regel hvert år. Det er grunden til, at analysen tager sit udgangspunkt i i dette år.

I første omgang ser analysen på, hvor mange personaletimer, der alt i alt er pr. barn, når man inddrager følgende parametre:

- Antal voksne i de forskellige institutionstyper
- Antal indskrevne børn
- Personalets arbejdstid

Den nærmere afgrænsning af de voksne sker sådan, at de voksne omregnes til fuldtidsansatte – og herefter til personaletimer pr. uge. Opgørelsen omfatter personale, der indgår i det direkte ledelsesarbejde og i arbejdet med børn[10].

Opgørelsen omfatter vikarer og personale under uddannelse (pædagogstuderende i lønnet praktik og PAU-elever). Men da fx en uddannet pædagog kan varetage mere komplekse opgaver end en praktikant, bør analysen af det samlede personaletimetal suppleres med en analyse af den uddannelsesmæssige sammensætning.

[10] Det betyder bl.a., at sekretærhjælp indgår, men sekretærerne fraregnes naturligvis, når man ser på, hvor meget personale der faktisk er sammen med børn. Ved at indregne sekretærer vil man finde, at en institution, hvor lederen har ansat en sekretær for til gengæld at kunne indgå i børnegrupperne, har samme standard som en institution, hvor lederen selv varetager "sekretæropgaverne." I øvrigt udgør sekretærhjælpen kun 0,25 pct. af bemandingen.

Personale i fleksjob er kun medregnet med en tredjedel (svarende til, at de typisk arbejder på 1/3 af fuld tid, selv om de får fuldtidsløn[11]). Ekstraordinært ansatte er ikke medregnet (fx ordningen med langtidsledige i 80'erne). Dels har myndigheder og organisationer forudsat, at de forskellige grupper af ekstraordinært ansatte, der har været gennem årene, ikke skal erstatte ordinært personale. Dels vil en inddragelse af de ekstraordinært ansatte betyde, at analysen nok så meget kommer til at afspejle udviklingen i de vekslende arbejdsmarkedspolitiske ordninger og udviklingen i ledigheden – i stedet for at afspejle daginstitutionernes grundlæggende bemanding.

Se i øvrigt den nærmere redegørelse i bilag 1.

Ved omregning til fuldtidsbeskæftigede anvender Danmarks Statistik den normale overenskomstmæssige arbejdstid.

Tabel 1 viser udviklingen i antal fuldtidsansatte 1972-2014. Personalet er som nævnt opgjort inklusive vikarer og støttepædagoger med arbejde i institutionerne samt personer under uddannelse. Derimod er køkkenpersonale, rengøringspersonale, ekstraordinært ansatte m.v. ikke medregnet.

Tabel 1. Udvikling i personale i daginstitutioner 1972-2014

År	Opgørelses-måned	Ugentligt timetal	Vuggestuer	Børnehaver	Fritids-hjem	Int. Inst.	I alt
			Personale omregnet til fuldtidsbeskæftigede				
1972	Januar	40	4473	12.681	2274	60	19.488
1973	Oktober	40	5753	14.630	2696	359	23.438
1976	April	40	4723	11.993	2515	1820	21.051
1978	Januar	40	5304	13.353	3105	2235	23.997
1981	Januar	40	6661	16.303	4779	5167	32.910
1984	Januar	40	6882	15.427	6328	6609	35.246
1987	Januar	39	7415	15.225	6509	7838	36.987
1990	Januar	38	8219	14.784	4790	10.115	37.908
1993	Januar	37	7608	15.729	3558	12.397	39.292
1996	Januar	37	6996	18.071	3632	17.618	46.317
1999	April	37	6622	20.782	4154	21.819	53.377
2000	Marts	37	6413	20.853	4067	22.253	53.586
2001	Marts	37	6290	20.582	4211	22.380	53.463
2004	Oktober	37	5644	19.737	4082	24.084	53.547
2008	Oktober	37	4298	17.679	1775	32.322	56.074
2010	Oktober	37	4076	15.012	1600	35.791	56.479
2011	Oktober	37	3735	13.583	1138	36.397	54.853
2012	Oktober	37	3484	12.521	960	37.672	54.637
2013	Oktober	37	3208	11.341	1031	39.168	54.748
2014	Oktober	37	2685	9450	661	41.013	53.809

Kilde: Diverse eksemplarer af Statistiske efterretninger kombineret med Statistikbanken

Tabellen viser også det ugentlige timetal, Danmarks Statistik har anvendt ved omregning af personaletimetal til fuldtidsbeskæftigede. Denne afspejler udviklingen i den overenskomstmæssige

[11] Fleksjobbere, der ansættes i nyt fleksjob efter 1.1.2013, får kun deltidsløn, men en supplerende ydelse fra arbejdsmarkedsforvaltningen.

arbejdstid. Først i 1975 kom der dog en aftalemæssigt fastsat arbejdstid på daginstitutionsområdet. For 1972 og 1973 har Danmarks Statistik forudsat en ugentlig arbejdstid på 40 timer.

De indskrevne børn er opgjort af Danmarks Statistik. Et særligt problem i den forbindelse opstår ved, at Danmarks Statistik i 2004 flyttede ressourceopgørelsen fra foråret til efteråret. Problemet er, at børnetallet typisk er lavere om efteråret end om foråret. Børnehaver og børnegrupper sender nemlig en del børn videre i skolesystemet om sommeren, mens optaget "nedefra" sker hele året. En del kommuner har "vippenormering" eller tilsvarende regler. Det betyder, at bemandingen med personale er nogenlunde konstant i årets løb, mens børnetallet om foråret kan ligge lidt højere end det forudsatte om foråret – men lidt lavere om efteråret. Det betyder igen, at der om efteråret vil være lidt flere personaletimer pr. barn – en tilsyneladende højere standard – end der er om foråret. Dette vil især gælde i børnehaverne. Her vil statistikomlægningen – alt andet lige – give en tilsyneladende standardstigning i 2004.

Tabel 2. Udvikling i indskrevne i daginstitutioner 1972-2014

	Vugge-stuer	Børne-haver	Heldags	Halvdags	Børne-enheder	Fritids-hjem	Aldersint. daginst.	0-2 årige	3-5 årige	Skole-børn
	Indskrevne									
1972	12.002	81.165	60.897	20.268	73.058	18.163	302	23	48	231
1973	15.971	92.307	73.066	19.241	84.611	21.349	2172	166	347	1659
1976	17.008	95.885	74.311	21.574	87.255	23.774	11.656	1921	5495	4240
1978	17.802	99.055	77.497	21.558	90.432	26.370	13.714	2070	6325	5319
1981	20.231	106.038	86.822	19.216	98.352	35.417	28.583	3664	13.154	11.765
1984	21.341	98.123	83.629	14.494	92.325	45.748	38.020	4039	17.819	16.162
1987	22.010	93.297	81.103	12.194	88.419	47.678	43.971	4639	19.764	19.568
1990	24.331	89.850	81.657	8193	86.573	36.009	56.627	7630	28.902	20.095
1993	22.952	97.793	90.027	7766	94.687	29.818	69.873	12.296	36.602	20.975
1996	21.142	109.866	104.477	5389	107.710	31.150	97.377	17.595	52.782	27.000
1999	19.950	126.375	122.528	3847	124.836	37.459	119.656	21.159	66.294	32.203
2000	19.579	126.906	123.497	3409	125.542	37.356	121.546	22.541	68.614	30.391
2001	18.944	131.243	127.975	3268	129.936	34.294	120.877	23.610	68.580	28.687
2004	17.720	111.358	108.290	3068	110.131	35.279	123.894	30.463	72.876	20.555
2008	12.241	91.000	88.332	2668	89.933	16.832	159.587	49.861	93.577	16.149
2010	11.756	82.094	79.626	2468	81.107	17.249	170.157	55.641	101.344	13.172
2011	11.171	76.748	74.380	2368	75.801	12.832	188.844	58.115	107.277	23.452
2012	10.238	67.202	64.934	2268	66.295	9998	199.034	60.493	115.265	23.276
2013	9600	60.063	57.895	2168	59.196	10.404	205.066	61.383	120.427	23.256
2014	8692	53.942	51.874	2068	53.115	7338	207.142	62.839	122.475	21.828

Kilde: Diverse eksemplarer af Statistiske efterretninger kombineret med Statistikbanken. Børn i børnehaver i halvdagspladser er skønsmæssigt omregnet til 0,6 børneenhed, mens heldagsbørn regnes med 1 børneenhed i børnehaver.

Man kan nu beregne, hvor mange personaletimer, der er pr. barn. For at gøre dette (og i det hele taget for at opstille tabellen), må man gøre en række tekniske forudsætninger. Disse gennemgås i Bilag 1.

Resultatet fremgår af tabel 3:

Tabel 3. Timer pr. barn. 1972-2014

År	Vuggestuebørn	Børnehavebørn
1972	14,4	6,7
1973	13,9	6,7
1976	10,8	5,3
1978	11,8	5,9
1981	13,2	6,8
1984	12,7	6,5
1987	12,9	6,6
1990	12,5	6,3
1993	11,8	5,9
1996	11,9	6,0
1999	11,9	6,0
2000	11,8	5,9
2001	11,2	5,3
2004	11,1	5,8
2006	11,4	5,8
2009	11,9	6,1
2011	10,7	4,7
2012	10,5	4,7
2013	10,6	4,8
2014	10,8	4,9

Tabellens tal er eksklusive barselsvikarer og ekstraordinært ansatte. Fleksjobbere er medregnet med 1/3. Ud fra denne tabel kan man beregne, at antallet af voksentimer pr. vuggestuebarn er faldet med ca. 25 pct. i perioden. For børnehavebørnene er faldet ca. 27 pct.

4. Børn og voksne i daginstitutioner. En nettoopgørelse

Vil man undersøge, hvordan forholdet mellem børn og voksne faktisk er – og har været – må man som nævnt yderligere tage højde for, hvor stor en del af de voksnes tid, der faktisk anvendes på børnene. Dette er nærmere belyst i bilag 3.

Desuden må man indregne børnenes opholdstid. Dette er nærmere belyst i Bilag 2. I nærværende analyse regnes med, at vuggestuebørnene i gennemsnit er i institution 36 timer om ugen, mens børnehavebørn er der 34 timer. Analysen i bilag 2 peger i retning af, at opholdstiden især for børnehavebørn muligvis kan være steget de senere år. Men der er ikke sikre tal for dette.

4.1. Undersøgelser med forskellige begreber og metoder

Diskussionen om det pædagogiske personales tidsanvendelse har stået på i årtier. Problemstillingen er søgt belyst i flere undersøgelser de senere år. Desværre ofte med nye metoder og nye begreber, som vanskeliggør sammenligning over tid.

Eksempelvis bliver problemstillingen nogle gange reduceret til et spørgsmål om "dokumentation" vs. arbejde med børn. "Dokumentation" i snæver forstand – data til kommunen – er imidlertid kun en del af dét, man tidligere kaldte "andet" arbejde, og som også består af fx forældrehenvendelser, interne og eksterne møder og meget andet.

Et andet problem er de situationer, hvor personalet multitasker, fx rydder op eller udfylder skemaer - og *samtidig* har et øje på børnene. Skal det regnes som dokumentation/oprydning eller som arbejde med børn?

Endelig er der selve undersøgelsesformen. I de "klassiske" studier (Seierup-rapporten 1973, DeLoitte 2009) har man direkte iagttagelser i institutionerne kombineret med spørgeskemaer. Andre undersøgelser bygger på andre metoder.

Et eksempel på en ny undersøgelse er KLs tidsundersøgelse fra august 2017, som når frem til, at daginstitutionspersonalet anvender hele 78,5 pct. af deres tid på arbejde med børnene. Dette kan sammenholdes med, at Socialforskningsinstituttet i 1973 i forbindelse med Seierup-udvalgets meget omfattende undersøgelser nåede frem til, at 72 pct. af personalets tid anvendtes med børnene.

Og siden 1973 er der sket omfattende ændringer, som – alt andet lige – trækker i retning af, at der bruges mere tid på "andre opgaver" end arbejde med børnene:

- Der er sket en omfattende decentralisering af de administrative opgaver

- Forældresamarbejdet fylder meget mere, fx forældrebestyrelser

- Der skal udarbejdes læreplaner, kommunale kvalitetsrapporter og meget mere.

Derfor er det helt usandsynligt, at der siden 1972 ligefrem skulle være sket en stigning i den andel af personalets tid, der går til børnene.

Ser man nærmere på metoden i KLs undersøgelse, er der da også nogle forklaringer på de uventede resultater:

1) Lederne, som har mest administrativt m.v. arbejde, indgår slet ikke i undersøgelsen.

2) Det gør til gengæld løse timelønnede vikarer, som jo ansættes alene til børnearbejde.

3) Tidsforbruget er opgjort på den måde, at en række medarbejdere en gang hvert kvarter har registreret, hvad der har været hovedaktiviteten i det forløbne kvarter. Kortere afbrydelser og lignende registreres altså ikke.

4) Alle opgaver, som afholdes sammen med børn, regnes som udgangspunkt for "tid med børn". Hvis en medarbejder går sammen med børnene sidst på dagen og rydder op, og der kommer en forælder, der vil snakke, regnes det derfor formentlig som "tid med børn".

I en undersøgelse fra Digitaliseringsstyrelsen (Kulegravning af ældrepleje og dagtilbudsområdet, Rambøll Qvartz, 2018), når man frem til, at personalet i daginstitutioner anvender 68 pct. af en arbejdsdag på "ansigt til ansigt" arbejde.[12]

Metodemæssigt bygger undersøgelsen dels på analyser af arbejdsplaner, dels på gruppeinterviews, hvor et antal medarbejdere fra dagtilbuddene i en kommune er samlet til et møde og har diskuteret sig frem til, hvor stor en del af deres dag, de anslår går til forskellige opgaver. Afgræsningen af opgavefordelingen er sket gennem disse diskussioner. Også denne metode vil have en tendens til at henregne en del "multitasking" til "ansigt til ansigt"-tid.

Den særegne metode gør det vanskeligt umiddelbart at sammenligne den med andre undersøgelser. Det skal i øvrigt bemærkes, at undersøgelsens hovedfokus har været at afdække, om der er dokumentations- eller datakrav, som der bruges mere tid på end nødvendigt. Personalets arbejdstilrettelæggelse har ikke været det primære fokus.

Der er nærliggende at antage, at den andel af personalets tid, der går til "multitasking" er steget de senere år. Hvis bruttotimetallet beskæres, og der kommer mere "andet arbejde", kan man enten reducere den tid, man har med børnene, eller man kan søge at løse flere opgaver på én gang.

I bilag 3 gennemgås en række undersøgelser af, hvor stor en del af personalets tid, der anvendes sammen med børnene. Det konkluderes, at der ikke siden 1974 er gennemført undersøgelser af dette spørgsmål, som kan anses som helt sikre. Det er derfor nødvendigt at skønne.

Det fremgår desuden af gennemgangen, at en stor del af de forskelle, der er i resultaterne, kan forklares ved, at begreberne anvendes forskelligt. Nogle undersøgelser anser således al tid, hvor der er børn til stede, som børnetid. I tabel 4 har Bureau 2000 derfor givet et samlet overslag over udviklingen i tidsanvendelsen, idet der anvendes alternative begreber med hensyn til børnetid.

[12] Dvs en dag, hvor medarbejderen ikke er syg.

Tabel 4. Udvikling i tidsanvendelsen i daginstitutioner 1972-2018. NB: Skønnede tal.

	1972	1981	1986	1990	1996	2000	Efter 2007
Anslået andel af løntimer, som kun anvendes på børnene i pct.	70	69	65	63	60	55	51
Andel af løntimer, hvor medarbejderen er sammen med børn	75	74	70	68	65	64	64

Det skal understreges, at tallene i tabellen er usikre. Tallene afspejler bl.a. en antagelse om, at omfanget af multitasking er stigende. Det er nærliggende at antage, at når den samlede bemanding er faldende, og institutionerne samtidig bruger mere tid på "andet arbejde", så vil man søge at løse flere opgaver, mens børnene er til stede.

Det kan også nævnes, at fx det antal timer, som anvendes til fx administrative opgaver, ikke går ned, fordi det samlede timetal reduceres. Men hvis administrationstiden er uændret, samtidig med at det samlede timetal reduceres, vil administrationen tegne sig for en stigende *andel*

Når det gælder børnenes opholdstid, er datagrundlaget heller ikke særlig godt, men en række undersøgelser gennemgås, og meget tyder på, at opholdstiden er omtrent uændret gennem alle årene – eller måske svagt stigende. Bureau 2000 anslår en gennemsnitlig ugentlig opholdstid for vuggestuebørn på 36 timer om ugen og for børnehavebørn på 34 timer om ugen.

Tager man yderligere højde for, at ca. 3,5 pct. af daginstitutionspersonalet til enhver tid er på barsel/har sygt barn, men alligevel indgår i lønstatistikken, kan man beregne det gennemsnitlige antal børn pr. voksen for de enkelte år. Resultaterne fremgår af tabel 5.

Tabel 5. Børn pr. voksen (netto) i udvalgte år. Skønsmæssig beregning.

År	Vuggestuebørn	Børnehavebørn	Vuggestuebørn	Børnehavebørn
	Børn pr. voksen, hvis vi kun ser på timer, der går til egentligt børnearbejde		Børn pr. voksen, hvis vi medregner multitasking	
1972	3,6	7,3	3,3	6,8
1976	4,8	9,2	4,5	8,6
1981	3,9	7,2	3,7	6,7
1986	4,3	7,9	4	7,4
1990	4,6	8,6	4,2	7,9
1996	5,1	9,5	4,7	8,8
2000	5,6	10,4	4,8	9
2009	5,9	10,9	4,7	8,7
2018	6,5	13,6	5,2	10,8

5. Udviklingen de senere år

Forud for folketingsvalget 2011 havde en række partier fremsat ønsker om normeringsforbedringer på daginstitutionsområdet. Valgresultatet betød et flertal til partier, der gik ind for minimumsnormeringer eller tilsvarende tiltag.

En gennemførelse af disse ideer stødte imidlertid på flere forhindringer:
- for det første satsede regeringen generelt på en stram styring af de offentlige finanser
- for det andet stødte ideen om minimumsnormeringer på stærk modstand bl.a. i de kommunale organisationer.
- for det tredje var det statistiske grundlag for at fastsætte minimumsnormeringer ikke særlig godt. Danmarks Statistiks personaleopgørelse led således af en række mangler.

Alligevel blev der i de forskellige finanslovsforlig afsat penge, der skulle gå til bedre personalenormeringer. I finanslovsaftalen for 2012 hedder det således:

"Regeringen og Enhedslisten er enige om, at der er brug for dagtilbud af høj kvalitet. Parterne er derfor enige om at prioritere 500 mio. kr. til bedre normeringer i dagtilbud fra 2013 og frem. Regeringen udmønter de afsatte midler i aftalen om kommunernes økonomi for 2013. Samtidig vil regeringen drøfte med kommunerne, hvordan de afsatte midler kan øge kvaliteten på dagtilbudsområdet, blandt andet ved, at der over tid stilles krav om minimumsnormeringer."

Det skal bemærkes, at Kommunernes Landsforening fik formuleret den efterfølgende aftale om kommunernes økonomi på en sådan måde, at man kunne melde ud, at pengene ikke nødvendigvis skulle gå til normeringer, men at kvalitet også kunne være meget andet.[13]

I finanslovsaftalen for 2013 blev der ikke afsat flere penge til dagtilbud, men det blev aftalt at få det statistiske grundlag i orden, så man senere kunne sikre gode normeringer. Det hedder:

"Med aftale om Finansloven for 2012 prioriterede regeringen og Enhedslisten 500 mio. kr. til bedre normeringer i dagtilbud fra 2013 og frem. Midlerne blev udmøntet i forbindelse med Aftalen om kommunernes økonomi for 2013 til højere kvalitet i dagtilbud. Regeringen og Enhedslisten er enige om, at der er behov for at udvikle en ny metode til at opgøre normeringer. Aftaleparterne konstaterer på den baggrund, at regeringen har igangsat et udredningsarbejde, der skal resultere i en ny opgørelsesmetode for normeringer i dagtilbud.

Udredningsarbejdet forventes afsluttet inden udgangen af 2013 med henblik på, at der snarest muligt herefter som erstatning for den nuværende opgørelse kan etableres en retvisende årsstatistik for normeringer i dagtilbud. Kommunernes Landsforening og de faglige organisationer inddrages i udarbejdelsen af grundlaget for opgørelsen af normeringerne."

[13] En række kommuner regnede det desuden som en "forbedring", hvis de undlod at foretage så store besparelser, som de egentlig havde haft i tankerne.

Endelig blev der i finanslovsaftalen for 2015 afsat 250 millioner kr. årligt for årene 2015 og fremover, som skulle gå til en ansøgningspulje til at finansiere mere pædagogisk personale på dagtilbudsområdet. I 2016 var der 96 ud af 98 kommuner, der søgte om midler fra puljen. Den nye Venstre-regering, som kom til i 2015, besluttede imidlertid, at puljen fra 2017 skulle overgå til bloktilskud, så pengene ikke længere kædes sammen med pædagogisk personale. Da kommunernes økonomi samtidig gøres stadig strammere, er der reelt tale om, at de 250 millioner kr. sløjfes.

Når det gælder statistikken, led den som nævnt af flere svagheder. I 2001 blev de hidtidige skemaer fra de enkelte institutioner erstattet af elektroniske data fra de kommunale forvaltninger over antallet af medarbejdere, der får løn. Det betød eksempelvis, at både en medarbejder på barsel *og* hendes vikar talte med – de fik jo begge løn. Tilsvarende blev fleksjobbere talt med som fuldtidsansatte. Der blev heller ikke skelnet mellem uddannede og personale under uddannelse.

Et udredningsarbejde blev derfor igangsat. Her blev de faglige organisationer dog hurtigt koblet fra, og man koncentrerede sig om at omlægge statistikken til en "årsstatistik", hvor man opgjorde et gennemsnitligt børnetal og et gennemsnitligt personaletal for et helt år. Omlægningen betyder blandt andet, at man ikke vil kunne sammenligne opgørelsen med tidligere opgørelser.

5.1. Udviklingen 2014-2018

I 2014 omlagde Danmarks Statistik som nævnt de metoder, der blev anvendt til daginstitutionsstatistikken på en måde, der gør, at man ikke længere kan sammenligne opgørelserne med tidligere opgørelser. For at vurdere udviklingen efter 2014 har Bureau 2000 i stedet set på andre kilder, nemlig de personaledata, som kan trækkes ud af KRL, og kommunernes budgetteringsforudsætninger, således som de indberettes af kommunerne til Indenrigsministeriet.

Når fremgår nogle hovedtal for 2014 og 2018 af tabel 6.

Tabel 6. Pædagogisk personale på daginstitutionsområdet 2014 og 2018 ifølge KRL

	2014	2018
Pædagoger	44574	43612
Elever	2705	1638
Studerende	1232	1653
Samlet	48511	46903
Samlet korrigeret	46044	44724

Kilde: KRL

I tabellen indgår de medarbejdere, hvis arbejdsfunktioner i KRL-statistikken er henført til daginstitutionsområdet samt til fælles udgifter for dagtilbudsområdet (typisk støttepædagoger). Den korrigerede sum er udregnet på samme måde, som Danmarks Statistik anvender, idet pædagogstuderende indgår med 43,2 pct. og PAU-elever med 24,5 pct. ved beregning af det samlede antal fuldtidsansatte. I alt synes der at være sket et fald fra 2014 til 2018 på knap 3 pct.

De budgetterede pladstal fremgår af tabel 7.

Tabel 7. Udviklingen i daginstitutionspladser til 0-2 årige ifølge de kommunale budgetteringsforudsætninger 2014-2019

År	0-2 årige	0-3 årige	Børneenheder (0-2 årige=2)
2014	64.046	177.384	305.476
2015	64.132	171.330	299.594
2016	64.541	165.881	294.963
2017	66.109	161.758	293.976
2018	68.715	159.121	296.551
2019	71.158	159.004	301.320

Kilde: De kommunale budgetforudsætninger.

Det kan herefter beregnes, at der fra 2014 til 2018 er et fald i det budgetterede antal børneenheder, som også er på knap 3 pct.

Samlet vurderes det på den baggrund, at børn:voksen-forholdet ikke har ændret sig nævneværdigt i perioden. Det kan også udtrykkes på den måde, at de 750 mill. kr. årligt, som var afsat til normeringsforbedringer, er blevet opvejet af andre tiltag – typisk generelle kommunale besparelser.

Bilag 1:

Opgørelse af personale og indskrevne ved hjælp af Danmarks Statistiks Ressourceopgørelse

For årene 1972-2014 bygger beregningerne af antal indskrevne børn og personale på en række årgange af den sociale ressourceopgørelse fra Danmarks Statistik kombineret med data fra Statistikbanken. En række tekniske problemer omkring opgørelsen skal omtales her.

Ressourceopgørelsen bygger bl.a. på EDB-baserede data fra f.eks. KMD, som har systemer til håndtering af forældrebetaling (og dermed CPR-numre for de indskrevne børn). For de ansatte byggede ressourceopgørelsen tidligere på skemaer til kommuner og institutioner, men fra 2001 anvendes også EDB-kørsler fra Regionernes og Kommunernes Løndatakontor (KRL – tidligere FLD) til at vurdere personalesituationen. Skemaer er dog fortsat nødvendige, bl.a. fordi en del af institutionerne er selvejende eller private. Mange af disse anvender helt andre lønsystemer end kommunerne.

Når KRL indberetter data vedr. en personalegruppe til Danmarks Statistik, har KRL fordelt de enkelte personalegrupper – fx pædagoger – på funktion og kontonummer i det kommunale budgetsystem. På den måde kan man fx se, hvor mange pædagoger i den enkelte kommune, der arbejder inden for daginstitutioner. Der er imidlertid i en del kommuner usikkerhed omkring den måde, tallene bliver fordelt på. De medarbejdere i de kommunale lønkontorer, der indberetter til KRL, kender ikke nødvendigvis de nærmere arbejdsområder på børneområdet. Danmarks Statistik må derfor gennemføre en række supplerende kontrolanalyser.

Den nærmere opgørelse af personalet er således:

De voksne omregnes til fuldtidsansatte – og herefter til personaletimer pr. uge. Opgørelsen omfatter også institutionsledere og evt. administrativ medhjælp.[14] Opgørelsen omfatter vikarer og personale under uddannelse (pædagogstuderende i lønnet praktik og PAU-elever). Personale i fleksjob er kun medregnet med en tredjedel (svarende til, at de typisk arbejder på 1/3 af fuld tid, selv om de får fuldtidsløn). Ekstraordinært ansatte er ikke medregnet (fx ordningen med langtidsledige i 80'erne).

Ved opgørelsen medregnes alene på det personale, som er beskæftiget med pædagogisk arbejde. Man kunne for så vidt også tage rengøringspersonale og køkkenpersonale med, men der findes ikke pålidelige tal herfor. Der har nemlig været tale om to parallelle tendenser:

- nogle institutioner har valgt at spare på rengøringen fremfor de direkte børnerettede aktiviteter
- en del steder er rengøringen blevet overladt til rengøringsfirmaer, således at rengøringspersonalet ikke er ansat af institutionen.

[14] Den administrative medhjælp aflaster den pædagogiske ledelse, så hvis der fx er HK-timer, har lederen mere tid i børnegruppen. Senere i analysen tages højde for, at kun en del af personalets tid anvendes sammen med børnene. I nogle analyser fra BUPL er lederne ikke medregnet, men mange ledere anvender faktisk en del af deres arbejdstid i børnegrupperne – selv om denne tid har været faldende. Fraregner man lederne, får man derfor et skævt billede.

Begge dele vil give sig udslag i lavere personaletal for rengøringspersonalet i ressourceopgørelsen, men man kan ikke udskille de to årsager fra hinanden.[15]

Vikarer

Opgørelsen er inklusive vikarer, idet muligheden for at ansætte vikar har været en af måderne, hvorpå man kunne spare personale på dette område. Vikarforhold har derfor også spillet en stor rolle i debatterne.

Personaletallet er således det samlede personaletal (inklusive vikar) fratrukket køkken og rengøring. For nogle år må personaletal inklusive vikar findes i de kommunefordelte statistikker, mens de andre tal findes i landsopgørelsen.

Først fra 1977 forligger opgørelser af vikarforbruget. I forbindelse med de omfattende besparelser i 1975/76 blev der imidlertid fastsat en grænse for vikarindtag på max. 5 pct., som angiveligt skulle give en betydelig besparelse. Det er derfor skønnet, at vikarforbruget i 1976 var det samme i pct. af det samlede personale, som det var i 1977. For 1972 og 1973 (før ovennævnte besparelse) er denne vikarprocent anslået 2 pct. point højere.

Støttepædagoger

I perioden efter bistandslovens ikrafttræden 1. april 1976 søgte man fra statens side at videreføre besparelserne ved at fastsætte, at der kun blev givet 50 pct. refusion efter bistandsloven for den del af udgifterne, som lå inden for bestemte maksimumsgrænser. Disse maksimumsgrænser afspejlede igen 1. april 1976-niveauet. For at omgå denne bestemmelse forhandlede man sig i en række kommuner frem til at ansætte støttepædagoger, der kunne tage sig af børn med vanskeligheder i daginstitutionerne. Så kunne man nemlig fortsat opnå 50 pct. statsrefusion. Derfor steg antallet af støttepædagoger brat – fra næsten ingenting ved bistandslovens ikrafttræden, til 718 fuldtidsansatte i 1978 og 1.665 fuldtidsansatte i 1981.

I slutningen af 1980 besluttede man derfor at "lukke dette hul" i refusionsreglerne, således at støttepædagoger med arbejde i daginstitutionerne skulle regnes med i maksimumsgrænsen. De nye regler slog dog først rigtig igennem efter januar 1981-ressourceopgørelsen, men i de efterfølgende år har Danmarks Statistik regnet støttepædagogerne med i institutionernes bemanding – hvor de før blev talt udenfor.

En mindre del af de støttepædagoger, som var ansat i 1978 og 1981 havde formentlig arbejde uden for daginstitutionerne. Der blev i disse år udviklet nogle nye opgaver, som "hjemme-hos-pædagoger" i forbindelse med familiebehandling m.v. I 1984 (efter refusionsomlægningen) blev der optalt 356 støttepædagoger, som *ikke* skulle henføres til daginstitutionerne. Det skønnes, at der også var et lille antal med disse arbejdsfunktioner i 1978 og 1981, således at støttepædagoger med arbejde i institutionerne kan opgøres til hhv. 600 og 1.500.

Da disse ressourceopgørelser ikke henfører støttepædagogerne til de forskellige institutionstyper, fordeles støttepædagogerne i 1978 og 1981 ved hjælp af 1987-opgørelsen, hvor man kan finde en institutionstypeopdelt opgørelse af støttepædagoger *inden for* institutionsnormeringen. Beregningen udføres således:

[15] Det skal bemærkes, at Bureau 2000s undersøgelse (2001) af arbejdsfordelingen i københavnske daginstitutioner pegede i retning af, at det personale, som er afsat til at tage sig af børnene, udfører rengørings- og køkkenopgaver i et omfang, som muligvis er større end tidligere. Dette kan være med til at forklare, at der er blevet mindre tid til børnene.

I 1987 svarede støttepædagoger til 121 fuldtidsansatte i vuggestuer, 699 i børnehaver, 332 i fritidshjem og 417 i integrerede institutioner. Det svarer til hhv. 1,74 pct., 4,79 pct., 5,16 pct. og 5,57 pct. af bemandingen.

I beregningstabellen neden for beregnes for 1978 og 1981 først, hvor mange støttepædagoger, man skulle forvente i de enkelte institutionstyper, hvis de udgjorde samme procent af bemandingen som i 1987. Derefter fordeles det faktiske antal forholdsmæssigt.

Tabel 8. Beregningstabel for fordeling af støttepersonale 1978 og 1981

	Personale ex. støttepædagog 1978	Forventet støttepædagog	Faktisk (fordelt)	Personale ex. støttepædagog 1981	Forventet støttepædagog	Faktisk (fordelt)
Vuggestuer	5304	92	54	6661	116	122
Børnehaver	13353	640	378	16303	781	825
Fritidshjem	3105	160	94	4566	236	249
Int. Inst.	2235	124	74	5167	288	304
I alt		1016	600		1421	1500

Børnetal

De indskrevne børn er som tidligere nævnt opgjort af Danmarks Statistik[16]. Et særligt problem i den forbindelse opstår ved, at Danmarks Statistik i 2004 flyttede ressourceopgørelsen fra foråret til efteråret. Problemet er, at børnetallet typisk er lavere om efteråret end om foråret. Børnehaver og børnegrupper sender nemlig en del børn videre i skolesystemet om sommeren, mens optaget "nedefra" sker hele året. En del kommuner har "vippenormering" eller tilsvarende regler, så bemandingen er nogenlunde konstant, mens børnetallet om foråret kan ligge lidt højere end det forudsatte om foråret – men lidt lavere om efteråret. Det betyder igen, at der om efteråret vil være lidt flere personaletimer pr. barn – en tilsyneladende højere standard – end der er om foråret. Dette vil især gælde i børnehaverne, hvor statistikomlægningen – alt andet lige – vil give en tilsyneladende standardstigning i 2004.[17]

I børnehaverne er der fra 1973 til 2000 sket et fald i andelen af deltidspladser fra 21 pct. til 2-3 pct. Dette hænger naturligvis sammen med et fald i hyppigheden af deltidsbeskæftigelse blandt kvinder. I de øvrige institutionstyper er andelen af deltidspladser mindre og har ikke ændret sig stærkt over årene. Men for børnehaverne er det nødvendigt at omregne deltidspladserne til fuldtidspladser, hvis man vil have et ordentligt billede af forholdet mellem børn og personale. Bureau 2000 har skønsmæssigt ansat 1 halvtidsplads til 0,6 fuldtidsplads. For selv om åbningstiden kun er den halve, bliver den formentlig udnyttet mere, og der er et relativt større behov af arbejdskraft til administration, møder m.v. Efter 2007 opgiver Danmarks Statistik ikke andelen af indskrevne i børnehaver, der har halvdagsplads. Antal halvdagsbørn er i stedet skønnet ud fra den historiske tendens (et fald på 200 pladser årligt).

[16] I 1972 har Danmarks Statistik ikke kunnet opgøre antallet af indskrevne børn i fritidshjem og aldersintegrerede institutioner, men kun i vuggestuer og børnehaver. I stedet er anvendt antallet af normerede pladser i de to institutionstyper det pågældende år. De er aldersfordelt som i 1973.

[17] Også i begyndelsen af den betragtede periode varierede opgørelsestidspunktet lidt. Da der den gang var meget lange ventelister, må man dog gå ud fra, at institutionerne var fyldt op hele året.

I 1972 har Danmarks Statistik ikke tal for de indskrevne i fritidshjem og integrerede institutioner. I stedet er anvendt det normerede pladstal i disse institutionstyper, og børnene i aldersintegrerede daginstitutioner er i 1972 aldersfordelt som i 1973.

For de aldersintegrerede institutioner er der over årene sket en glidning, således at der er kommet en mindre andel af skolebørn end tidligere. Dette må man tage i betragtning, når man analyserer udviklingen i personaledækning.

Personalet i de aldersintegrerede institutioner er derfor opgjort således:

- først er opgjort, hvordan børnene fordeler sig på børn i vuggestuealderen (0-2 år), børn i børnehavealderen (3-5 år), børn i skolealderen. Dette sker ved hjælp af ressourcetællingen

- dernæst fordeles personalet på aldersgrupper i forhold til antal børneenheder, de enkelte aldersgrupper repræsenterer. Der er her taget udgangspunkt i, at 0-2 årige børn svarer til 2 børneenheder, børnehavebørn til 1 børneenhed og skolebørn til 0,75 børneenhed. Dette svarer igen omtrent til den relative forskel i personale pr. barn, man havde i de "standardbudgetter", socialministeriet udarbejdede i forbindelse med de såkaldte maksimumsgrænser.[18]

På denne måde kan man efterfølgende beregne et samlet antal vuggestuebørn/børnehavebørn/fritids-hjemsbørn og en samlet bemanding for disse tre aldersgrupper. Ved at gange personaletallet med den ugentlige arbejdstid og dividere med antal af indskrevne børn når man frem til antal ugentlige personaletimer pr. barn i de tre aldersgrupper.

[18] Se fx socialministeriets cirkulære af 23. februar 1985.

Bilag 2

Udviklingen i den daglige opholdstid

Børnenes opholdstid i daginstitutionerne er belyst i spredte undersøgelser.

Her kan nævnes:

- Seierup-rapporten fra 1974.[19]
- SFI-undersøgelsen "Småbørns dagpasning", 1976 (offentliggjort 1979)
- SFI-undersøgelsen "Hvem passer vores børn", 1985
- SFI/BUPL-undersøgelse om børnepasning 1989
- SFI-undersøgelsen "Ansvar og værdier. En undersøgelse af børnefamilier", 1999
- SFI-undersøgelsen "Det tre-årige barn", 2000
- En undersøgelse gennemført 2015 af YouGov for Kristeligt Dagblad.
- Bureau 2000s undersøgelser af Daginstitutionernes Hverdag, 2012, 2017, 2018 og 2019.

Seierup-rapporten fandt, at vuggestuebørn i 1973 havde en gennemsnitlig fremmødeprocent på 83 pct., og at udnyttelsesgraden (andelen af den samlede åbningstid, hvor børnene faktisk var i institution) i gennemsnit var 56 pct. på almindelige hverdage. Antager man en gennemsnitlig åbningstid på 51 timer om ugen, giver det en opholdstid for de fremmødte børn på ca. 34 timer om ugen. De tilsvarende tal for børnehaver er 85 pct. fremmøde og 50 pct. udnyttelse, hvilket kan svare til 30 timer om ugen i gennemsnit. Der er dog en betydelig usikkerhed ved tallene, og at der var mange halvdagsbørnehaver på daværende tidspunkt.

1976-undersøgelsen opgør ikke direkte børnenes gennemsnitlige opholdstid, og undersøgelsens design gør, at den ikke umiddelbart er repræsentativ for hele landet. SFI gennemførte imidlertid i 1990 for Bureau 2000 specialkørsler på 1976 og 1989-undersøgelserne. Disse specialkørsler pegede i retning af, at børnenes opholdstid i børnehaver var steget med ca. 1 time dagligt, mens den var omtrent uændret i vuggestuer (men lidt længere end i børnehaver for begge årene).

Når denne udvikling skal sammenholdes med udviklingen i personaleressourcer, må man imidlertid have for øje, at andel af halvtidspladser i samme periode faldt fra ca. 20 pct. til ca. 10 pct. På den baggrund er det stadigvæk sandsynligt, at der skete en vis stigning i pasningstiden, men tallene er for små og usikre til, at man kan vurdere størrelsen heraf.

Når det gælder 1989-undersøgelsen blev denne udført i et samarbejde mellem SFI og BUPL. 1989-undersøgelsen ligger i dag i Bureau 2000's dataarkiv, og det har været muligt at foretage nye kørsler herpå. Disse viser, at opholdstiden for børn i børnehaver samt 3-5 årige børn i aldersintegrerede institutioner i 1989 var 7,0 timer daglig. I vuggestuer var opholdstiden formentlig knap ½ time længere (jf. også Ole Bertelsen: "Offentlig Børnepasning", SFI 1991).

1989-undersøgelsen indeholdt to spørgsmål om opholdstiden:

[19] Arbejdsforholdene i vuggestuer, børnehaver og fritidshjem. Betænkning afgivet af udvalget til gennemførelse af undersøgelse i daginstitutionerne. August 1974

- der blev dels spurgt om, hvor længe barnet var i institution. Her var opholdstiden som nævnt 7,0 timer om ugen i gennemsnit
- dels blev der spurgt om, hvor længe barnet blev "passet af andre" end forældre/samlever. Her var gennemsnitstiden 7,2 timer pr. dag. Forskellen kan f.eks. skyldes, at nogle børn hentes fra institutionen af andre end forældrene.

Når der blev spurgt på to måder i 1989, var det fordi man i en tilsvarende undersøgelse fra SFI i 1985 havde spurgt om "pasning af andre". Man ville gerne kunne vurdere en udvikling i forhold til 1985. Men samtidig var man i 1989 interesserede i den direkte opholdstid for børnene.

1999-undersøgelsen stillede i lighed med 1989-undersøgelsen et direkte spørgsmål til forældrene om, hvor længe de var i institution. Man når her frem til en daglig opholdstid på 6,9 timer i børnehaver.

I SFIs forløbsundersøgelse om det tre-årige barn (2000) er angivet en gennemsnitlig tid til pasning for 3½ årige børn på 31 timer. Dette gennemsnitstal synes imidlertid at omfatte børn, som har ingen eller næsten ingen brug af daginstitutioner. Spørgsmålet går således på, hvor mange timer om dagen, barnet bliver passet af andre end forældrene. Forældre til 6 pct. af børnene angiver 0 timer daglig. Forældre til 2 pct. angiver 1-10 timer om ugen. Disse børn er formentlig slet ikke daginstitutionsbrugere. Fraregnes de, lander man formentlig tæt på de 34 timer om ugen.

Bureau 2000's forældreundersøgelse i København (1999) viste også stort set uændret opholdstid i forhold til tilsvarende data for København i 1989-undersøgelsen. En forældreundersøgelse i Greve (Bureau 2000, år 2000) viste tæt ved 8 timers daglig opholdstid (40 timer om ugen). Men Greve er også en udpræget pendlerkommune. En Bureau 2000-undersøgelse i Århus amt (1998) pegede i retning af en lidt længere opholdstid i de pågældende kommuner end tidligere, men også her er der tale om kommuner, der i stigende grad har udviklet sig til pendlerkommuner til Århus.

En undersøgelse, gennemført i slutningen af 2015 af YouGov for Kristeligt Dagblad. YouGov har spurgt 999 forældre, hvor længe deres barn er i dagtilbud.[20]

Forældrene oplyser, at

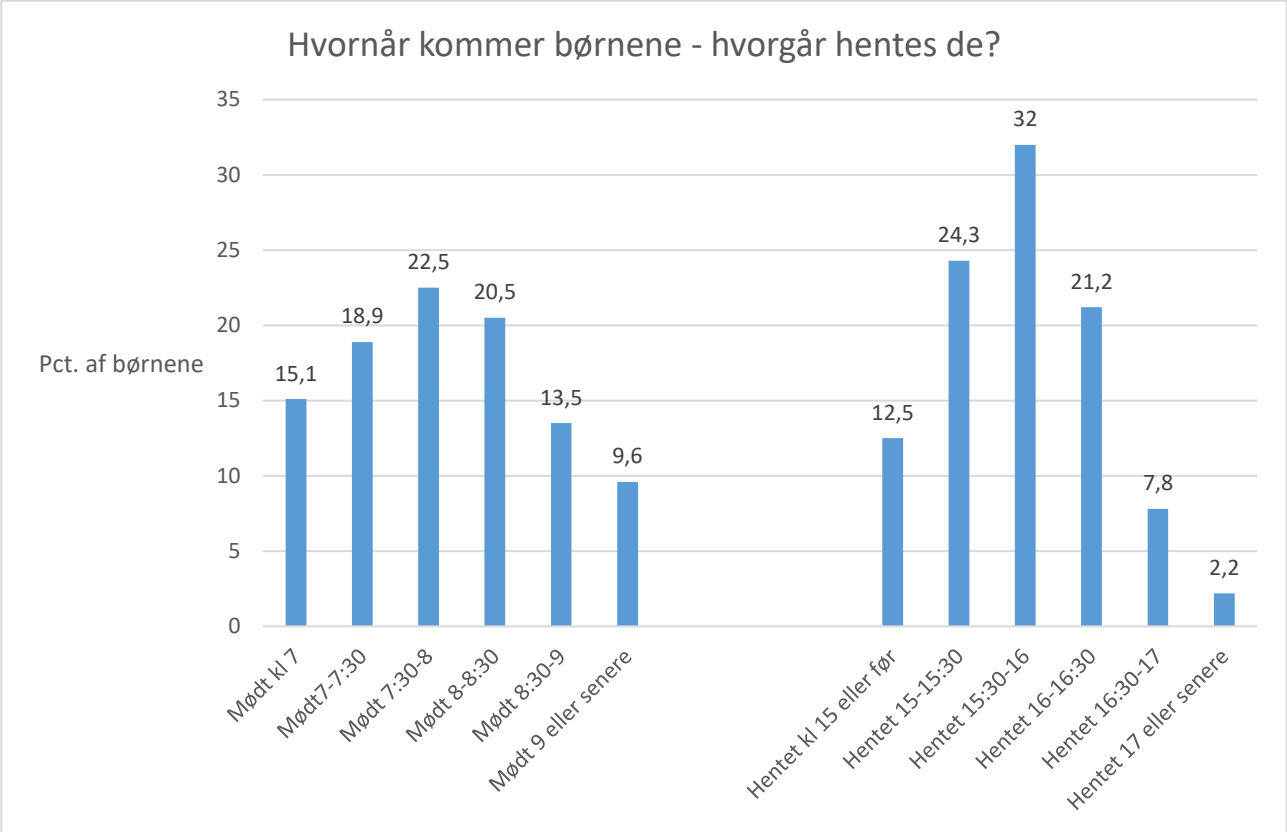
- 11 procent bliver passet fire timer eller mindre hver dag.
- 20 procent af børnene bliver passet fem til seks timer.
- 30 procent er i institution syv timer.
- 27 procent er der otte timer.
- 11 procent er der ni timer eller mere.

Endelig er børnenes opholdstid vurderet i "Daginstitutionernes Hverdag 2017", "Daginstitutionernes Hverdag 2018" og "Daginstitutionernes Hverdag 2019". I disse undersøgelser er stuemedarbejderne blevet spurgt, hvornår børnene kommer om morgenen, og hvornår de hentes om eftermiddagen.

Resultaterne af 2019-undersøgelsen fremgår af figur 6.

[20] Kristeligt Dagblad 19.9.2015

Figur 6



Kilde: Spørgeskema til stuemedarbejder. N=520. Daginstitutionernes Hverdag 2018.

Det kan ud fra svarene anslås, at børnene i gennemsnit kommer kl. 7:54 og hentes kl 15:43, hvilket giver en gennemsnitlig daglig opholdstid på 7,8 timer. Tallet vurderes som usikkert. De tilsvarende tal i 2012, 2017 og 2018 var 7,7 timer, 7,7 timer og 7,5 timer. Hvis opholdstiden er kortere om fredagen, svarer det til en gennemsnitlig opholdstid på måske 37 timer om ugen.

Børnenes opholdstid afhænger af flere forhold:

- den vigtigste enkeltfaktor er formentlig forældrenes arbejdstid. Langt de fleste børn hentes/bringes til/fra forældrenes arbejde
- den daglige transporttid for forældrene er af samme grund af betydning
- desuden spiller mønstret for, hvem der henter/bringer, en rolle. Hvis forældrene deles om opgaven, og deres arbejdstid ligger forskudt i forhold til hinanden, kan det give mulighed for fx at hente barnet tidligere
- muligheden for hjemmearbejde kan spille en rolle.

Småbørnsforældrenes faktiske arbejdstid har udviklet sig anderledes end den overenskomstmæssige. I 1974 betegnede 43 pct. af småbørnsmødrene sig således som husmødre. Og blandt dem, der havde job, arbejdede over 1/3 mindre end 25 timer om ugen.

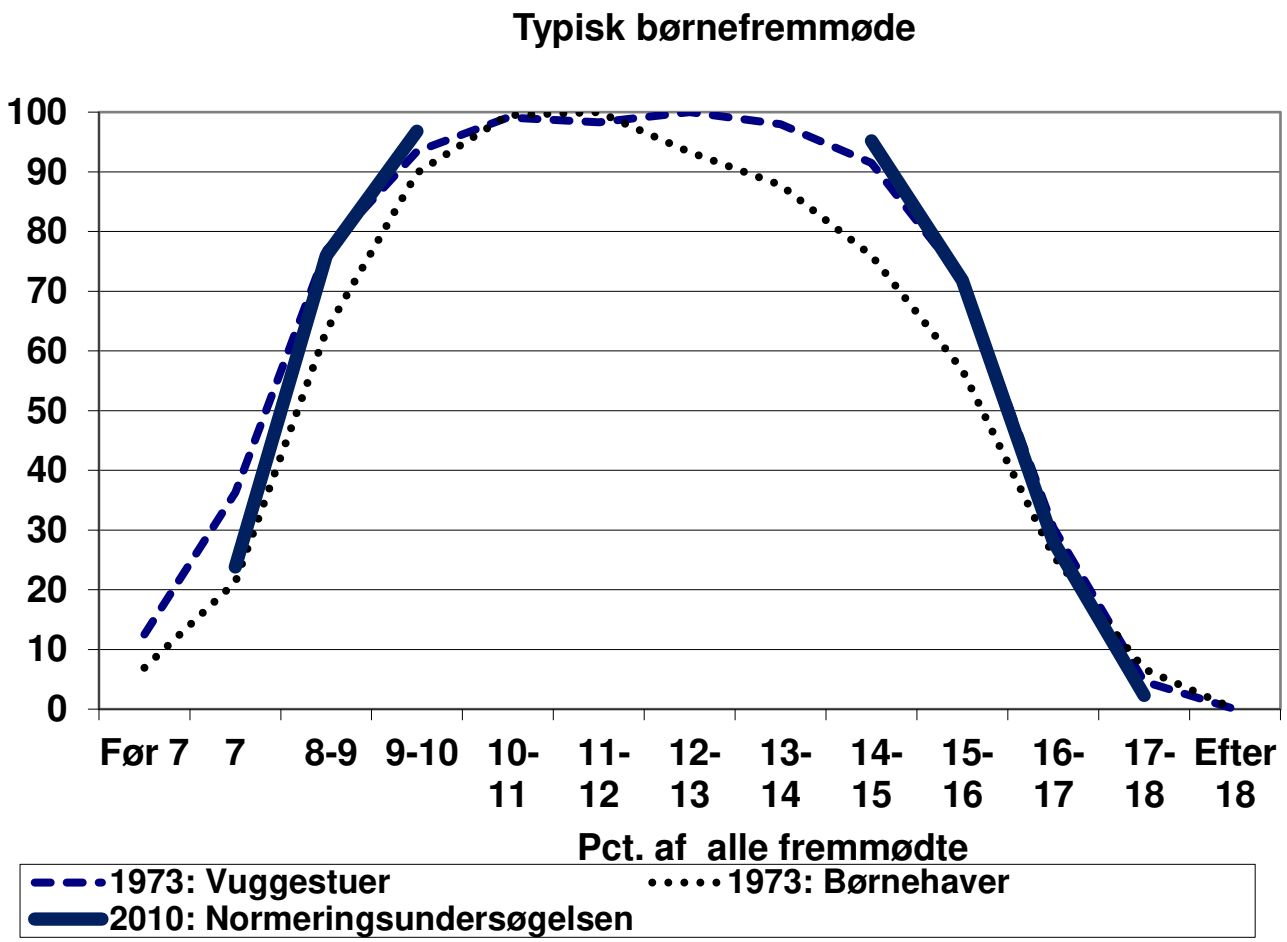
Hertil kommer, at de unge familier arbejder stadig mere. Ser vi på mænd i alderen 25-34 år havde 27 pct. i 1996 (1- kvartal) en normal arbejdstid på mere end 37 timer om ugen. I 2019 (1. kvartal) var andelen steget til 34 pct. For 25-34 årige kvinder er andelen steget fra 12 pct. til 21 pct.[21]

Ser vi på transporttiden, havde 27 pct. af de danske mænd i 2008 en afstand til arbejde på mere end 20 km. I 2017 var tallet 31 pct. For kvinder er tallene henholdsvis 21 pct. i 2008 og 25 pct. i 2017. Der er med andre ord en tendens til stigende transporttid.[22]

Dette kunne tale for, at man i analysen lagde til grund, at der har været en vis stigning i børnenes opholdstid. Der er dog ikke noget, der taler for, at der er sket afgørende ændringer.

I figur 7 er Bureau 2000 undersøgelse fra 2010 således sammenholdt med data fra Seierup-udvalgets rapport (tabellen s. 114, institutioner med en daglig åbningstid på 10½ time[23]).

Figur 7



[21] Danmarks Statistiks arbejdskraftundersøgelse.

[22] Tal fra Danmarks Statistik på grundlag af RAS.

[23] Tabellens tal er justeret og omregnet til pct. af det maksimale børnefremmøde, som ligger midt på dagen. Hermed kommer data til at modsvare 2010-tallene, som vedrører en dag, hvor alle møder frem.

Figuren viser, at der er en høj grad af stabilitet gennem årene. Det er dog muligt, at opholdstiden for børnehavebørn er steget noget. Dette bør undersøges nærmere, men da beregningerne er usikre og hviler på forskellige metoder, lægger Bureau 2000 til grund, at der har været gennemsnitlig ugentlig opholdstid i alle årene på 36 timer i vuggestuer og 34 timer i børnehaver.

Bilag 3

Undersøgelser af fordelingen af medarbejdernes arbejdstid

Der er ingen tvivl om, at de ansatte i daginstitutionerne i dag bruger en væsentligt mindre del af deres tid til det direkte arbejde med børnene, end tilfældet var for et par årtier siden.

Desværre er kortlægningen af dette forhold ikke sket systematisk. De forskellige undersøgelser, der er gennemført, bygger på forskellige metoder og begrebsafgrænsninger, hvilket vanskeliggør en sikker bedømmelse af udviklingen. Man må derfor i nogen grad forlade sig på skøn. På den anden side: Hvis man *ikke* tager dette forhold med, får man ikke noget reelt billede.

For daginstitutionsområdet foreligger en meget grundig kortlægning af anvendelsen af arbejdstiden i form af Seierup-rapporten, som blev gennemført 1974 med bistand fra Socialforskningsinstituttet. Baggrunden var de forhandlinger, som blev ført med de pædagogiske organisationer om arbejdstid og "tid til andet arbejde" og dermed personalenormering. Disse forhandlinger havde ført til arbejdsnedlæggelser og kollektiv deponering af opsigelser, men ved et forlig nedsattes et "Udvalg til gennemførelse af undersøgelse i daginstitutionerne" med H.C. Seierup som formand. Det skal bemærkes, at Finansministeriet i praksis kom til at sætte sig på udvalgets dagsorden, som dermed blev en helt anden end organisationerne have forestillet sig. Vinklen blev personalerationalisering, og de senere voldsomme nedskæringer blev gennemført under henvisning til Seierup-rapporten ("Arbejdsforholdene i vuggestuer, børnehaver og fritidshjem", august 1974), uden dog at være direkte relateret hertil.

Som led i undersøgelsen indhentedes spørgeskemaer fra ledere og medarbejdere, og oplysningerne blev kontrolleret ved, at medarbejdere fra SFI gennemførte direkte observationer af anvendelsen af arbejdstiden og børnenes fremmøde i et større antal vuggestuer, børnehaver og fritidshjem.

Medarbejdernes tidsanvendelse blev belyst dels ved spørgeskemaer til medarbejderne, dels ved skemaer til selvregistrering, der blev anvendt over en 14-dages periode. Endelig blev lederne interviewet. De forskellige datakilder stemmer rimeligt godt overens.

Der har ikke efterfølgende været gennemført en undersøgelse af personalets tidsanvendelse, der er gået lige så meget i dybden. Der foreligger dog flere partielle undersøgelser. I et bilag gennemgås følgende:

- Seierup-udvalgets undersøgelse (1974)
- Bureau 2000s undersøgelse "Souschefens arbejde" (2000 – bygger på 459 institutioner i 11 kommuner)
- Bureau 2000s undersøgelse fra Københavns kommune (2000)
- AKFs undersøgelse på Frederiksberg (2003)
- Deloittes undersøgelse i 14 udvalgte kommuner for Finansministeriet (2009)
- Bureau 2000s undersøgelser af Daginstitutionernes Hverdag (2010-2019)
- KLs undersøgelse fra 2017
- Digitaliseringsstyrelsens undersøgelse "Kulegravning af ældrepleje og dagtilbudsområdet", Rambøll Qvartz, 2018),

På grund af forskellene i opgørelsesmetoder kan undersøgelserne ikke sammenlignes direkte, men det lægges i det følgende til grund, at de ansatte i 1974 brugte 72 pct. af deres tid med børnene, mens det tilsvarende tal i dag måske skønnes til 50-62 pct.

Det lægges desuden til grund, at hovedparten af denne udvikling er sket siden 1990. Dette er naturligvis et skøn, men hænger sammen med en vurdering af de bagvedliggende faktorer. Det kan således nævnes:

- at Socialministeriet i forbindelse med de store personalenedskæringer i 1975/76 direkte lagde op til, at daginstitutionerne skulle reducere de interne møder til to årlige forældremøder og fire årlige personalemøder. Dette blev anset som en vejledende norm de fleste steder i årene efter, og man må derfor formode, at tidsanvendelsen til "andet arbejde" faldt en smule i de første år.
- at de forældrebestyrelser, der blev obligatoriske fra 1992, blev signalet til et væsentligt og voksende forældresamarbejde.
- at daginstitutionerne siden slutningen af 80'erne har oplevet en decentraliseringsbølge, der betyder, at en række administrative m.fl. opgaver lægges ud til institutionerne. Bl.a. opfordrede folketinget i forbindelse med indførelse af forældrebestyrelser direkte til, at den økonomiske styring blev decentraliseret, så bestyrelserne havde noget at have indflydelse på.
- at kommunerne kræver dokumentation og inddrager daginstitutionerne i en række tværgående opgaver, projekter m.v.

Decentraliseringen er gennem årene sket på stadig flere områder. I en række kommuner arbejdes der således med at delegere forhandling om Ny Løn ud til institutionslederne; der er lønsumsstyring, som betyder, at institutionerne selv skal administrere lønmidlerne. Mange steder er der kontraktstyring, som betyder, at der stilles øgede krav til dokumentation m.v.

Hertil kommer de *kommunale* krav til dokumentation m.v., som bl.a. hænger sammen med ændrede ledelsesformer, fx kontraktstyring. Hvis en institution styres via en kontrakt, vil denne indeholde nogle servicemål, som skal dokumenteres. Efter alt at dømme er de kommunale krav, herunder nye administrative systemer, af nok så stor betydning for personalets tidsanvendelse som de statslige krav. De er imidlertid forskellige fra kommune til kommune og derfor vanskelige at kortlægge.

En tendens, der også kan betyde, at der skal anvendes mere tid til dokumentation, ledelse og administration, er de beslutninger, som er truffet i mange kommuner om at indføre områdeledelse m.v. Områdeledelse passer ind i en strømlinet, centraliseret forvaltning, men de hidtidige erfaringer viser, at de timer, der fragår lokalinstitutionerne, når en områdeleder trækkes ud, formentlig overstiger den besparelse, der kan være ved, at man skal udføre mindre ledelse og administration i de enkelte børnehuse. Områdeledelse må antages at føre til øget mødevirksomhed mv.[24]

Seierup-rapporten

Som nævnt tidligere foreligger for 1974 en overordentlig grundig kortlægning af tidsanvendelsen blandt medarbejdere i daginstitutioner. 1974-undersøgelsen byggede på flere forskellige datakilder – selvregistrering, spørgeskema, direkte observation m.v.

Beregningerne i det følgende tager udgangspunkt i medarbejdernes selvregistreringsskema, fordi dette metodemæssigt bedst kan sammenlignes med senere undersøgelser.

[24] Se eksempelvis "Daginstitutionernes hverdag 2010", FOA-Fag og Arbejde, Bureau 2000, s. 34-35.

Tabel 9 viser tidsanvendelsen i minutter til forskellige aktiviteter. Det vægtede gennemsnit er beregnet af Bureau 2000, idet vuggestuer og børnehaver er vægtet i forholdet 1:2. Selvregistreringsskemaet indeholder ikke pauser. Her er forudsat et tidsforbrug svarende til 30 minutter daglig. Herefter fås følgende fordeling:

Tabel 9. Fordeling af arbejdstiden i vuggestuer og børnehaver 1974. Bearbejdede data fra Seierup-rapporten

	Vugge-stuer	**Børne-haver**	**Vægtet 1:2**	**Pct.**
	Minutter pr. uge			
Forældremøder	40	27	31,3	1,3
Forældrekontakt	27	34	31,7	1,4
Bestyrelsesmøder	5	11	9	0,4
Medarbejderrådsmøder	11	14	13	0,6
Personalemøder	53	64	60,3	2,6
Andre møder	57	74	68,3	2,9
Besøg læge, tandlæge	1	2	1,7	0,1
Lægebesøg i inst.	7	6	6,3	0,3
Skolepsykolog	0	2	1,3	0,1
Familievejledning/børneværn	2	2	2	0,1
Talepædagog	1	3	2,3	0,1
PPR	1	3	2,3	0,1
Andre myndigheder m.v.	14	18	16,7	0,7
Indkøb	20	28	25,3	1,1
Administration	49	78	68,3	2,9
Kursus	25	26	25,7	1,1
Tillidshverv	2	2	2	0,1
Praktisk arbejde	81	63	69	3
Forberedelse i arbejdstiden	12	10	10,7	0,5
Forberedelse uden for arbejdstiden	40	62	54,7	2,3
Pauser	150	150	150	6,4
I alt	598	679	652	27,9
Med børn	1788	1630	1682,7	72,1
Samlet arbejdstid	2386	2309	2334,7	100

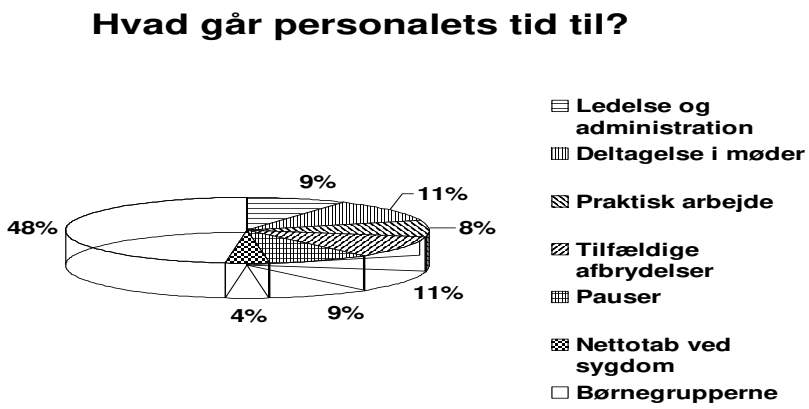
Der er ikke gennemført større undersøgelser af anvendelsen af arbejdstiden i de følgende år.

København 2000

Bureau 2000 gennemførte i 2000 en spørgeskemaundersøgelse i København blandt alle medarbejdere, som viste, at den tid, der blev anvendt i det direkte børnearbejde, kun svarede til ca. halvdelen af den normerede tid.

Figur 8 nedenfor viser nogle hovedtal fra denne undersøgelse.

Figur 8



Frederiksberg 2003

I 2003 offentliggjorde AKF en undersøgelse af tidsforbruget i Frederiksberg kommunes daginstitutioner. Nogle hovedtal fremgår af tabellen nedenfor:

Tabel 10. Fordeling af medarbejdernes arbejdstid på Frederiksberg

Aktivitet	Pct. af arbejdstid
Samvær med børn (minus afbrydelser)	58,5
Afbrydelser	7,6
Administration	3,7
Møder med kolleger i institutionen	3,7
Møder med eksterne samarbejdspartnere	1,2
Planlagt forældresamarbejde	2,5
Planlægning af institutionens arbejde	1,4
Uddannelse	2,3
Praktisk arbejde uden børn	7,4
Observationer og beskrivelser af børn	0,7
Pauser	9
Øvrige aktiviteter	1,6

Note: Tallene er samvejet af Bureau 2000 på grundlag af undersøgelsens data og tal for størrelsen af de enkelte personalegrupper

Deloitte 2009

I den efterfølgende periode voksede kritikken af de stadig flere regler for kontrol, dokumentation m.v. – på daginstitutionsområdet såvel som på andre serviceområder. Der blev færre "varme hænder", dokumentationen "stjal tiden fra børnene", lød kritikken. Regeringen iværksatte derfor et udredningsarbejde med henblik at finde frem til områder, hvor dokumentationsarbejdet kunne begrænses.

For daginstitutionsområdet blev en kortlægning af personalets tidsanvendelse gennemført af analysefirmaet Deloitte. Undersøgelsen bygger på spørgeskemaer, observationer m.v. i 14 kommuner. Tabellen nedenfor viser således den fordeling af arbejdstiden, Deloitte fandt frem til.[25]

Tabel 11. Tidsanvendelse i procent for ansatte i daginstitutioner ifølge Deloitte

	Leder	Pædagog	Pædagog-medhjælper	I alt
	Pct. af arbejdstiden			
Aktiviteter med børn	8,9	50,8	60,3	46,9
Praktiske opgaver, typisk sammen med børnene	2,5	8,5	12,2	8,4
Samtaler med forældre	3,4	6,1	6,2	5,8
Forberedelse og dokumentation af aktiviteter med børn	1,4	4,8	2,4	3,9
Forberedelse og dokumentation i forbindelse med forældrekontakt, forældreklager m.v.	8,5	5,2	3,2	5,3
Pædagogiske læreplaner, sprogvurdering, børnemiljøvurderinger. Børn med særlige behov	13,6	9,4	5,9	9,3
Faglig efteruddannelse, undersøgelser, transport	6,2	1,8	0,5	2,2
Interne opgaver	52,3	7,8	4,6	13,4
Frokost og pauser	3,2	5,4	4,6	4,9
I alt	100	100	100	100
Antal personer i undersøgelsen	36	172	50	258

Ser man nærmere på beskrivelse af de enkelte opgaver, er det navnlig "praktiske opgaver", som falder i øjnene. I Deloittes vejledning er denne beskrevet således:

"Praktiske opgaver, som udføres i løbet af dagen, oprydning, rengøring, depotopfyldning osv. Udføres typisk sammen med børnene"

I de øvrige undersøgelser er "praktiske opgaver" skilt ud. Det er da også klart, at en del af de praktiske opgaver udføres *uden* børn, og i hvert fald kan "praktiske opgaver" ikke fuldt ud henregnes til tid med børnene, hvis man ønsker at sammenligne med de øvrige undersøgelser.

Anslår man, at halvdelen af de praktiske opgaver kan henregnes til tid med børnene, og den anden halvdel ikke kan, får man, at aktiviteter med børn i alt udgør 51,1 pct. af tiden.

[25] I Finansministeriets fremstilling af undersøgelsen i "Mere tid til velfærd" er fordelingen af tidsanvendelsen angivet lidt anderledes, fordi "samtaler med forældre" og "praktiske gøremål der typisk udføres sammen med børnene" er slået sammen med "aktiviteter med børn". Det kaldes så under ét for "tid med børn". Hermed når Finansministeriet op på, at 66 pct. af personalets tid er "tid med børn", hvilket må siges at være en tilsnigelse.

Normeringsundersøgelsen 2010

Bureau 2000 gennemførte i foråret 2010 en kortlægning af bemanding og tidsanvendelse i daginstitutionerne. Undersøgelsen er omtalt tidligere i dette notat.

Undersøgelsen viste, at daginstitutionerne i gennemsnit efter lederens vurdering bruger 34,5 timer om ugen på ledelse og administration. Det samlede tidsforbrug er mindst i små daginstitutioner, men mindst *pr barn* i store enheder. Institutioner, der er underlagt en områdeledelse, bruger typisk 5-6 timer mindre på ledelse og administration, end institutioner uden områdeledelse. Dette kan dog næppe fuldt ud opveje den tid til ledelse og administration, som anvendes i den *fælles* ledelsesenhed.

Tidsforbruget til "andet arbejde" for stuepersonalet er dels anslået af lederen, dels opgjort af stuemedarbejderne for en tilfældig dag. Lederne skønner i gennemsnit, at pædagogerne anvender 4 timer om ugen til *"… andet arbejde end det direkte arbejde med børnene (fx udarbejdelse og dokumentation af læreplaner, personalemøder, forældrebestyrelsesmøder, forældrekonsultationer, kontakt med forvaltningen, tværfagligt samarbejde)"*. Pædagogmedhjælperne skønnes at anvende 2 timer om ugen på disse opgaver.

Tabel 12 viser stuemedarbejdernes egen opgørelse på en tilfældig dag.

Tabel 12. Svarpersonens eget gennemsnitlige tidsforbrug til forskellige aktiviteter fordelt på svarpersonens tilhørsforhold til medarbejdergrupper

	Dokumen-tation mv	Kontakt med myndig-heder	Drøftels er med kolle-ger	Sam-taler med foræl-dre	Indsats i forhold til enkelt-børn	Afspad-sering	Andre afbrydel-ser	I alt
	Antal minutter i gennemsnit en tilfældig dag							
Pædagoger	37	6	31	24	18	9	18	143
Pædagogmed-hjælpere	17	0	18	17	7	2	7	68

Note: Såvel de svarpersoner, som er pædagoger, som de svarpersoner, der er pædagogmedhjælpere, har en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på 33 timer.

I et spørgeskema til medarbejderne på stuerne svarer pædagogernes gennemsnitlige tidsforbrug pr. uge til "andet arbejde" 12 timer om ugen, mens pædagogmedhjælpernes svarer til 5-6 timer om ugen. Det skal understreges, at forskellen i forhold til ledernes vurdering formentlig først og fremmest skyldes, at stuemedarbejderne også har registreret de *tilfældige afbrydelser og samtaler*. Målingen på stuen er foretaget en tilfældig dag.

Tager man højde for, at personalet også har en halv times daglig frokostpause, peger resultaterne i retning af, at stuepædagogerne, der pålægges flest opgaver med dokumentation m.v., typisk anvender lidt over

halvdelen af deres tid sammen med børnene, mens pædagogmedhjælperne anvender ca. ¾ af deres tid hos børnene. Det samlede billede er ikke afgørende forskelligt fra Deloitte-undersøgelsen.

KLs undersøgelse

KL gennemførte en undersøgelse af personalets tidsanvendelse i august 2017. Den når frem til, at daginstitutionspersonalet anvender hele 78,5 pct. af deres tid på arbejde med børnene. Dette kan sammenholdes med, at Socialforskningsinstituttet i 1973 i forbindelse med Seierup-udvalgets meget omfattende undersøgelser nåede frem til, at 72 pct. af personalets tid anvendtes med børnene.

Ifølge KLs undersøgelse skulle den del af personalets tid, der anvendes sammen med børnene, således været steget, efter at kommunerne overtog ansvaret for daginstitutionerne.

Men siden 1973 er der sket omfattende ændringer, som – alt andet lige – trækker i retning af, at der bruges mere tid på "andre opgaver" end arbejde med børnene:

- Der er sket en omfattende decentralisering af de administrative opgaver. Lederen har med andre ord langt flere opgaver på dette område end tidligere.

- Forældresamarbejdet fylder meget mere, fx de forældrebestyrelser

- Der skal udarbejdes læreplaner, kommunale kvalitetsrapporter og meget mere.

Derfor er det helt usandsynligt, at der ligefrem skulle være sket en stigning i den andel af personalets tid, der går til børnene.

Ser man nærmere på metoden i KLs undersøgelse, er der da også nogle forklaringer på de uventede resultater:

1) Lederne, som har mest administrativt m.v. arbejde, indgår slet ikke i undersøgelsen

2) Det gør til gengæld løse timelønnede vikarer, som jo ansættes alene til børnearbejde

3) Tidsforbruget er opgjort på den måde, at en række medarbejdere en gang hvert kvarter har registreret, hvad der har været hovedaktiviteten i det forløbne kvarter. Kortere afbrydelser og lignende registreres altså ikke

4) Alle opgaver, som afholdes sammen med børn, regnes som udgangspunkt for "tid med børn". Hvis en medarbejder går sammen med børnene sidst på dagen og rydder op, og der kommer en forælder, der vil snakke, regnes det derfor formentlig som "tid med børn".

Digitaliseringsstyrelsen

I en undersøgelse fra Digitaliseringsstyrelsen (Kulegravning af ældrepleje og dagtilbudsområdet, Rambøll Qvartz, 2018), når man frem til, at personalet i daginstitutioner anvender 68 pct. af en arbejdsdag på "ansigt til ansigt" arbejde.[26]

Metodemæssigt bygger undersøgelsen navnlig på gruppeinterviews, hvor et antal medarbejdere fra dagtilbuddene i en kommune er samlet til et møde og har diskuteret sig frem til, hvor stor en del af deres

[26] Dvs en dag, hvor medarbejderen ikke er syg.

dag, de anslår går til forskellige opgaver. Afgrænsningen af opgavefordelingen er sket gennem disse diskussioner. Metoden vil formentlig have en tendens til at henregne en del "multitasking" til "ansigt til ansigt"-tid.

Den særegne metode gør det vanskeligt umiddelbart at sammenligne med andre undersøgelser. Det skal i øvrigt bemærkes, at undersøgelsens hovedfokus har været at afdække, om der er dokumentations- eller datakrav, som der bruges mere tid på end nødvendigt.

Sygdom og barsel

Personer, der arbejder med omsorg – herunder personale i daginstitutioner – har betydeligt større sygefravær end lønmodtagere som helhed. Dette hænger naturligvis især sammen med den øgede smitterisiko, hvis man har nær kontakt med fx børn.

Tabel 13 viser fraværet 2017 for personer beskæftiget med pædagogisk arbejde i kommunerne.

Tabel 13. Fravær hos personale beskæftiget med pædagogisk arbejde i kommunerne2017

Fraværsårsag	Pct.	Fraværsdage
Egen sygdom	6,49	14,60
Børns sygdom	0,46	1,04
Barsels- og adoptionsorlov	3,02	6,78

Kilde: Statistikbanken

Personalets fravær vil naturligvis betyde, at der er færre personaletimer til børnene. På den anden side vil børnene også have fravær. Hvis det har samme størrelse som personalets, vil det ikke ændre ved forholdet personale:børn (derimod kan det slå planlægningen i hverdagen i stykker, men det er en anden sag).

Når det derimod gælder barsel og børns sygdom, tælles såvel den person, der er på barsel/har sygt barn, som hendes afløser med i opgørelsen over personer, der får løn. Det anslås på den baggrund, at forholdet mellem personale og børn skal reduceres med 3,5 pct. på grund af barselsfravær. Reduktionen gælder alle årene.

Kilder

Danmarks Statistiks sociale ressourceopgørelse, diverse årgange 1973-2014

Arbejdsforholdene i vuggestuer, børnehaver og fritidshjem. Betænkning afgivet af udvalget til gennemførelse af undersøgelse i daginstitutionerne. August 1974.

Niels Glavind og Jens V. Petersen: Arbejdsmiljørapport: Pædagoger i daginstitutioner. Pædagogisk Kartel. 1981.

Bodil Grønhøj: Småbørns dagpasning. Socialforskningsinstituttet. Publikation 103. 1981

Mogens Nygaard Christoffersen, Ole Bertelsen, Poul Vestergaard: Hvem passer vore børn? Socialforskningsinstituttet. Publikation nr. 174. 1987.

Niels Glavind: Hvor passes vore børn? - ventelister, ”sort dagpleje", problemer med åbningstiderne. BUPL. 1989.

Niels Glavind: Væk med ventelisterne. Ventelisteudvalget. 1990.

Ole Bertelsen: Offentlig børnepasning. Socialforskningsinstituttet. Rapport 91:4

Niels Glavind m.fl.: Daginstitutioner på Frederiksberg. En undersøgelse blandt forældre. Bureau 2000 1992.

Ivan Thaulow: Børnefamiliernes arbejdstider. Socialforskningsinstituttet. Rapport 93:3

Jørgen Møller Christiansen: Psykisk arbejdsmiljø blandt medlemmer af BUPL. CASA. 1994.

Inge Johansson: Kvalitet i Förskolan. Liber. 1995.

Niels Glavind m.fl.: Rammer for kvalitet i daginstitutioner i Århus amt, BUPL-Århus amt. Bureau 2000. 1997.

Niels Glavind: Børn i kroner og øre. Dansk Pædagogisk Forum. Bureau 2000. 1997.

Susanne Pade og Niels Glavind. Dagplejepædagogernes Arbejdsforhold, FOA, 80 s., 1998.

Dines Andersen og Anne-Dorthe Hestbæk: Ansvar og værdier. Socialforskningsinstituttet. Rapport 99:22

Niels Glavind m.fl.: Forældrenes holdning til daginstitutioner i København. 2. Generelle besparelser. Den pædagogiske hverdag. Bureau 2000.1999.

Mona Andersson: The Early Childhood Environment Rating Scale (ECERS) as a Tool in Evaluating and Improving Quality in Preschools. Stockholm Institute of Education Press. 1999.

Else Christensen: Det 3-årige barn. Socialforskningsinstituttet. Rapport 00:10.

Niels Glavind og Susanne Pade: Souschefens arbejde - en undersøgelse i 11 kommuner. BUPL og Bureau 2000, København 2000.

Forældrenes holdning til daginstitutioner og dagpleje i Greve kommune 2000 – en spørgeskemaundersøgelse. Greve kommune, Psykologisk Forum og Bureau 2000. Rapport nov. 2000.

Niels Glavind, Susanne Pade, Christine Pade: Er der tid til børnene - når vi skal nå "alt det andet"? Rapport om tidsanvendelse i daginstitutioner i København. LFS-BUPL-PMF-Bureau 2000, København november 2001.

Sonja Sheridan. Pedagogical Quality in Preeschool. Acta Universitatis Gothoburgensis. 2001

Anne-Dorthe Hestbæk og Mogens Nygaard Christoffersen: Effekter af dagpasning. Socialforskningsinstituttet. Arbejdspapir 18:2002.

Jill Melbye og Helle Glæsner: Det pædagogiske personales tidsanvendelse i daginstitutionerne i Frederiksberg Kommune. AKF Forlaget. 2003.

Daginstitutionernes hverdag 2010-2019. Årlige undersøgelser fra FOA/Bureau 2000.

"Leger lige børn bedst? Ulighed og adskillelse i daginstitutioner og skoler". FOA/Bureau 2000. 2015.

Udfordringer og muligheder i udsatte boligområder. FOA/Bureau 2000. 2015.

Private dagtilbud 2015. FOA/Bureau 2000. 2015.

Hverdagen i små og store daginstitutioner. Bureau 2000. 2015. I samarbejde med DPU.

Udviklingen i daginstitutionernes bemanding siden 1986. FOA. Bureau 2000. 2014.

Psykisk arbejdsmiljø blandt ledere i daginstitutioner, SFO'er, fritidshjem og klubber i Storkøbenhavn 2014. Bureau 2000. 2014.

Dagtilbud i Danmark, Norge, Sverige og Nordrhein-Westfalen - en komparativ analyse. FOA. Bureau 2000. 2011.

Niels Glavind. Daginstitutioner som investering. AE-raadet 2011.

Hvordan går det egentlig på gul stue - Overkommelig og meningsfuld evaluering i daginstitutioner. Niels Glavind, Bureau 2000, 2011

Prisen på Pasning. 1999 ff. FOA. Bureau 2000. Div. år.
Arbejdet i dagplejeformidlingerne 2007. FOA - pædagogisk sektor, Bureau 2000, 2007.

Niels Glavind: Daginstitutioner - ulige vilkår for indsats mod "negativ social arv". 47 s., AEraadet 2004.

Niels Glavind. Dagtilbud – hvem er ikke med? AEraadet, 2004.

Notat om standardudviklingen på daginstitutionsområdet 1973-2002. Bureau 2000, ugebladet A4, 2003.

Desuden elektroniske data: Danmarks Statistikbank, data fra Indenrigsministeriet, KRL, dagpasningsundersøgelsen 1989.