

# Der er mindre tid til børnene

- antal personaletimer pr. barn på daginstitutionsområdet siden 1972

juni 2017



Undersøgelsen er udført på bestilling af

**FOA**

Henvendelser:

FOA

Staunings Plads 1-3

1790 København V

Tlf.: 46 97 26 26

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

Henvendelser vedr. undersøgelsens tekniske indhold til:

Bureau 2000 – analyse og forskning

Skråplanet 29

3500 Værløse

Tlf.: 44 66 22 64

[www.bureau2000.dk](http://www.bureau2000.dk)

Copyright: Bureau 2000

ISBN: 978-87-90771-80-5

## Indholdsfortegnelse

|                                                                                                |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Indholdsfortegnelse.....                                                                       | 3  |
| Forord .....                                                                                   | 5  |
| Nogle hovedresultater.....                                                                     | 6  |
| 1. Hovedtendenser og baggrund .....                                                            | 7  |
| 1.1. Fokus for undersøgelsen .....                                                             | 7  |
| 1.2. Hovedresultater .....                                                                     | 8  |
| 1.3. Nogle faktorer bag udviklingen .....                                                      | 10 |
| 1.4. Udviklingen i børnetal .....                                                              | 11 |
| 2. Børn og voksne i daginstitutioner. En bruttoopgørelse .....                                 | 13 |
| 3. Børn og voksne i daginstitutioner. En nettoopgørelse .....                                  | 17 |
| 4. Udviklingen de senere år .....                                                              | 19 |
| Opgørelse af personale og indskrevne ved hjælp af Danmarks Statistiks Ressourceopgørelse ..... | 22 |
| Vikarer .....                                                                                  | 23 |
| Støttepædagoger.....                                                                           | 23 |
| Børnetal .....                                                                                 | 24 |
| Udviklingen i den daglige opholdstid .....                                                     | 26 |
| Undersøgelser af fordelingen af medarbejdernes arbejdstid .....                                | 30 |
| Seierup-rapporten .....                                                                        | 32 |
| København 2000.....                                                                            | 33 |
| Frederiksberg 2003.....                                                                        | 34 |
| Deloitte 2009 .....                                                                            | 35 |
| Normeringsundersøgelsen 2010 .....                                                             | 36 |
| Senere undersøgelser .....                                                                     | 37 |
| Sygdom og barsel .....                                                                         | 38 |
| Anvendelse af data fra KRL.....                                                                | 39 |
| Kilder.....                                                                                    | 41 |



## Forord

Jo tidligere der investeres i børns trivsel og udvikling, jo bedre er pengene givet ud. Der findes ikke længere et børn- og unge udvalg i Danmark, som ikke ved, at amerikaneren James Heckman har fået en nobelpris, for at dokumentere netop det.

Tilstrækkelige personalenormeringer er ikke i sig selv nok, til at sikre kvalitet i dagtilbuddene, men det er dokumenteret, at der er en sammenhæng mellem normeringsforholdene og personalets mulighed for at sikre børnenes trivsel og læring. Pædagogisk Sektor i FOA har derfor bedt Bureau 2000 om at udarbejde en undersøgelse af udviklingen i antallet af personaletimer pr. barn i daginstitution, i perioden 1972-2016.

Resultaterne af undersøgelsen præsenteres i denne rapport, og de viser, at personalet fra 1972-2016 har fået mindre tid til børnene i daginstitutionerne, målt i antal timer. Derudover er der i perioden kommet en række nye administrative opgaver, og opgaver med at dokumentere arbejdet med børnene. De nye opgaver øger kvaliteten af det pædagogiske arbejde, men det tager også personalets tid, og betyder, at der er endnu mindre tid til børnene end personaletimerne indikerer.

Især de mindste børn i vuggestuealderen har langt færre ugentlige personaletimer end de havde i 1972, og det på et tidspunkt, hvor derfor alvor er kommet fokus på behovet for en tidlig indsats i forhold til børns trivsel og læring.

På trods af, at der i dag mangler pålidelig statistik over normeringerne i daginstitutionerne, er der over flere finanslove tilført kommunerne 750 mio. kr. til bedre normeringer. Flere undersøgelser peger dog på, at pengene ikke har forbedret normeringerne, fordi kommunerne samtidig har sparet på dagtilbudsområdet og brugt pengene på andre områder.

Når Danmarks Statistik langt om længe offentliggør en pålidelig landsdækkende normeringsopgørelse i efteråret 2017, håber vi i Pædagogisk Sektor derfor på, at der for alvor kan komme gang i seriøse drøftelser af de personalenormeringer, vi byder børnene i daginstitutionerne.

Mogens Bech Madsen

Sektorformand, Pædagogisk sektor.

## Nogle hovedresultater

Bureau 2000 har gennemført en statistisk analyse af udviklingen i personalenormeringen fra 1972-2016.

Nogle hovedresultater er:

- Antallet af ugentlige personaletimer pr. barn er i dag 11,3 personaletimer for vuggestuebørn og 5,9 timer pr. børnehavebarn. I 1972 var tallene hhv. 14,9 og 6,9.
- Den andel af personalets tid, som anvendes til børn, skønnes i perioden at være faldet fra ca. 72 pct. til 51 pct. Der er dog usikkerhed om afgrænsningen mellem børnetid og andet arbejde.
- Den samlede virkning af det lavere personaletal og den øgede tid til andet arbejde betyder, at antallet af tilstedeværende voksne pr. barn er faldet markant fra 1972 og frem til i dag.

I 1972 var 3,4 børn pr. voksen i vuggestuen og 7 børn pr. voksen i børnehaven. I 2014 var der 6,3 børn pr. voksen i vuggestuen og 11,2 børn pr. voksen i børnehaven.

- Under en tredjedel af de i alt 750 millioner kr., som blev afsat på finanslovene under regeringen Thorning-Schmidt, er faktisk gået til en bedre personalenormering. I alt er personalestandarden forbedret med omkring 1 pct. siden 2012.
- 2014-2016 har der ikke været nogen forbedring i personalenormeringen af betydning.
- 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.
- Udviklingen kan heller ikke henføres til udviklingen i børnetal. Navnlig de senere år er børnetallet gået ned, men det har ikke ført til flere voksne pr. barn

# 1. Hovedtendenser og baggrund

## 1.1. Fokus for undersøgelsen

Bureau 2000 har efter aftale med Pædagogisk Sektor i FOA gennemført en ny analyse af udviklingen i personalenormeringen i danske daginstitutioner. Analysen dækker årene 1972-2016.

Man kan opgøre forholdet mellem børn og voksne i daginstitutioner enten som brutttotal eller som netttotal.

**En bruttoopgørelse** ser på, hvor mange personaletimer – dvs. personale, der får løn -, der i alt er pr. barn i de forskellige typer af dagtilbud. Dette findes der en god statistik for, i form af Danmarks Statistiks opgørelser frem til 2014. For de seneste to år kan man støtte sig til anvendt løndata og en rundspørge til kommunerne.

I **en nettoopgørelse** ser man 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. Disse forhold er ikke nær så godt belyst som brutttotalene, men der foreligger dog en række undersøgelser, som belyser udviklingen. Og det er nødvendigt at inddrage opholdstid og tidsanvendelse, hvis man skal danne sig et samlet billede af, hvad forholdet faktisk er mellem børn og personale.

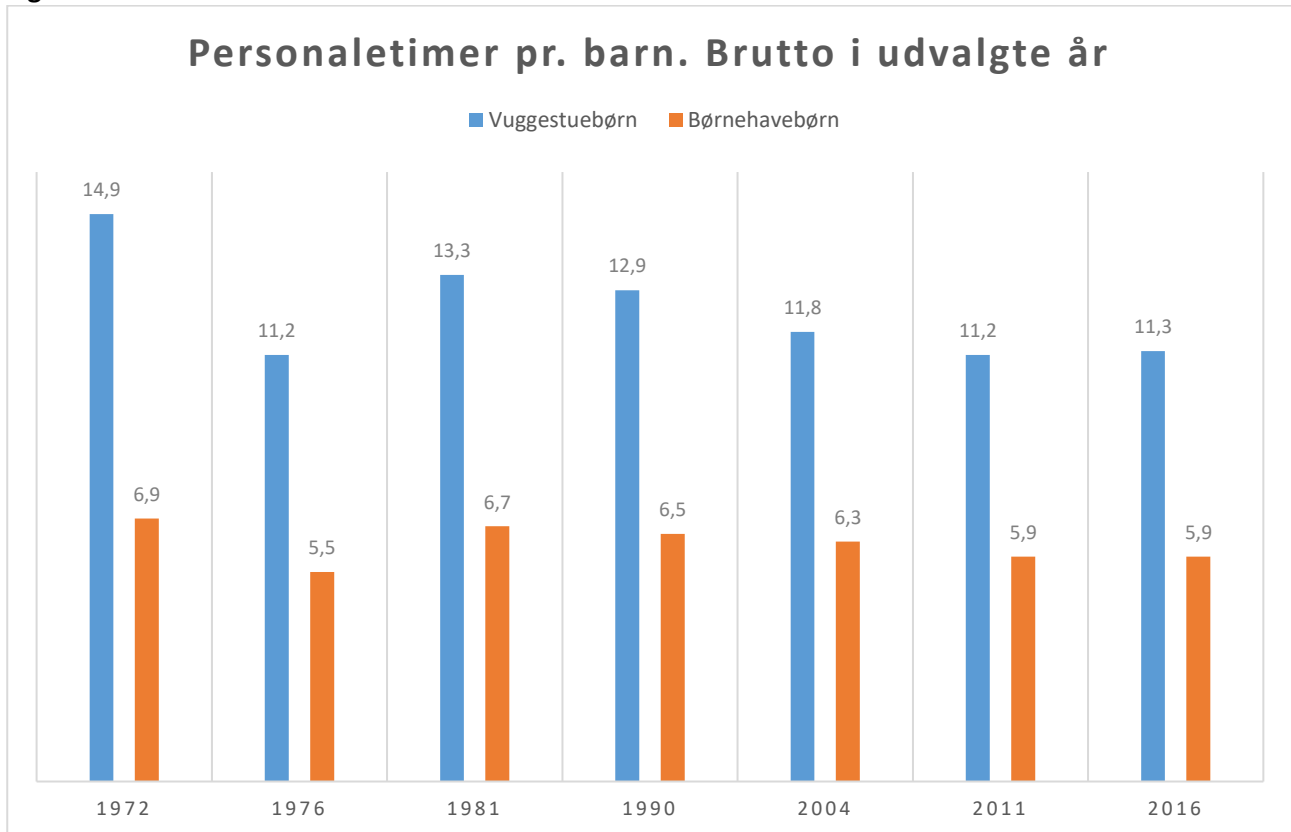
Denne undersøgelse er i øvrigt koncentreret om udviklingen i daginstitutioner for børn under skolealderen. Der har også været en voldsom udvikling i normeringsforholdene i institutioner for skolebørn, men det, man her har set, har navnlig været omlægning fra fritidshjem til SFO. Det falder uden for denne analyse.

En detaljeret gennemgang af datagrundlag og metoden i undersøgelsen findes i Bilag 1-4.

## 1.2. Hovedresultater

Figur 1 viser udviklingen i antallet af personaletimer pr. barn, når de opgøres brutto. Kun udvalgte år er medtaget.<sup>1</sup>

Figur 1



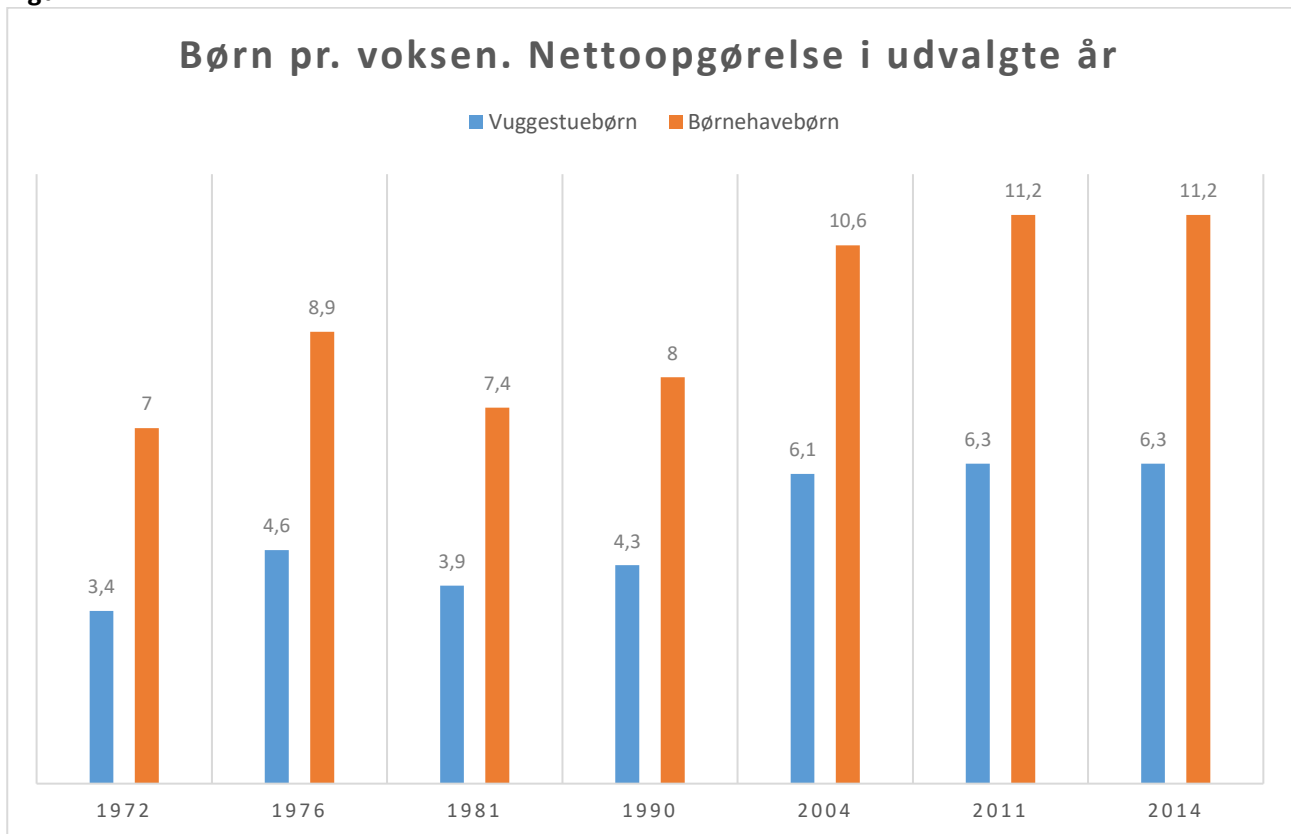
Det ses, at personalestandarden faldt drastisk fra 1972 til 1976. Det hænger sammen med de omfattende statslige nedskæringer. Herefter lykkedes det i de kommende år at rette det meste af faldet op, men de sidste to årtier er standarden igen faldet, så man omtrent er nede på 1976-niveau i denne bruttoopgørelse.

Figur 2 viser en nettoopgørelse over antal børn pr. voksen i udvalgte år.

<sup>1</sup> 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.



Figur 2



Der er i dag i vuggestuegrupperne ca. 85 pct. flere børn pr. tilstedeværende voksen, end der var i 1972, mens antal børn pr. voksen er steget ca. 60 pct. i børnehaverne.

Der er dog en betydelig usikkerhed omkring afgrænsningen af arbejdet med børn fra andet arbejde, ligesom undersøgelserne på nogle punkter er usikre. Det skyldes bl.a., at spørgsmålene stilles forskelligt i de forskellige undersøgelser, og at medarbejderne nogle gange skal "multitaske". Der er derfor gennemført en alternativ beregning, hvor andelen af børnetid vurderes noget højere. Efter denne beregning, er antallet af børn pr. voksen steget med 69 pct. i vuggestuer og 46 pct. i børnehaver.

Det skal bemærkes, at langt de fleste daginstitutioner i dag er aldersintegrerede institutioner med både vuggestue- og børnehavebørn. Den enkelte institution kan derfor beslutte, at personaledækningen for vuggestuebørnene ikke skal være den dobbelte af, hvad den er for børnehavebørnene. De fleste kommuner regner dog med forholdet 1 vuggestuebarn: 2 børnehavebarn (eller en fordeling meget tæt på), ligesom det er dette forhold, Socialministeriet historisk har regnet med.

Endelig skal det nævnes, at de statistiske opgørelser i 2003 blev omlagt fra forår til efterår. Det betyder relativt færre børn i børnehavealderen efter dette år, hvilket giver en tilsyneladende højere standard for børnehavebørn, end hvis man havde fortsat med at gøre tallene op om foråret.

Den faldende personalenormering gav under regeringen Thorning-Schmidt anledning til, at der i to omgange blev afsat penge til finansloven til normeringsforbedringer i daginstitutionerne.

En analyse af udviklingen 2012-2016 viser imidlertid

- at maksimalt en tredjedel af de i alt 750 millioner kr. årligt, der blev afsat, er omsat til en bedre personalenormering
- at personalestandarden er forøget med rundt regnet 1 pct. siden 2012
- at der ikke er sket en nævneværdig forbedring 2014-16.

Analysen for 2014-2016 bygger på løndata kombineret med oplysninger fra kommunerne til Bureau 2000.

### **1.3. Nogle faktorer bag udviklingen**

Der har gennem mange år været stor opmærksomhed omkring personalenormeringen i daginstitutionerne. I midten af 70'erne gennemførtes på dette område den største enkeltvise nedskæring, der er sket overhovedet i den offentlige sektor i Danmark. Personalet i daginstitutionerne blev reduceret med mere end 4.000 fuldtidsansatte op til bistandslovens ikrafttræden 1. april 1976.

Der blev i de følgende år rettet op på størsteparten af standardfaldet gennem forhandlinger med de nye arbejdsgivere, kommunerne. Men fra statens og kommunernes side gennemførtes de følgende år tiltag, der på ny trak personalenormeringen nedad. Her kan nævnes:

- I 1980 udsendtes et "merindskrivningscirkulære", hvor man lagde op til, at kommunerne skulle gennemføre en generel 10 pct. merindskrivning i alle nye daginstitutioner. For at tilskynde kommunerne hertil, blev de statslige refusionsmuligheder reguleret tilsvarende.
- I forbindelse med den arbejdstidsnedsættelse, der skete fra 1985 og fremefter, lagde man fra statslig side op til, at der ikke skulle gives personalekompensation i daginstitutioner for, at de ansatte havde en kortere arbejdstid (modsat f.eks. døgninstitutioner for børn, hvor der skulle gives fuld personalekompensation, og de administrative områder, hvor der regnedes med halv kompensation). Rammerne for den kommunale økonomi blev reguleret ud fra denne præmis. Da den ugentlige arbejdstid på få år faldt med godt 9 pct., lagde staten med andre ord op til en tilsvarende reduktion i personaletimetallet.<sup>2</sup>
- I 1987 ophæves den statsrefusion på 50 pct. af de kommunale driftsudgifter til dagtilbud, som hidtil er blevet givet (inden for nogle maksimumsgrænser). I stedet forøges bloktilskuddene. Det betyder, at kommunerne får et ekstra incitament til at spare på dagtilbud, fordi de beholder hele provenuet.
- I 90'erne er standarden yderligere reduceret som følge af de generelt stramme vilkår for den kommunale økonomi. Daginstitutionsområdet har kun få regler, og det udgør en betydelig del af de samlede kommunale budgetter. Det er derfor ikke mærkeligt, at området har måttet holde for i diverse sparerunder.

Disse – overvejende statslige – tiltag har ført til et fald i antallet af bruttotimer pr. barn.

---

<sup>2</sup> Bag denne kurs lå en antagelse om, at børnenes opholdstid ville blive reduceret i takst med, at forældrene skulle kortere tid på arbejde. Det har vist sig ikke at holde stik.

Men nettofaldet er større, fordi personalets *tidsanvendelse* har udviklet sig på en måde, så tiden med børnene udgør en stadig mindre andel. Den vigtigste faktor i forhold hertil er de ændringer, der er sket i forhold til daginstitutionernes administration og ledelse. Begyndende i slutningen af 80'erne iværksattes en omfattende decentralisering, som bl.a. betød, at de enkelte institutioner skulle varetage et voksende antal administrative opgaver. De senere år har man omvendt udviklet flere ledelseslag, bl.a. i form af område/klyngeledelse mange steder. Det har betydet øget mødevirksomhed og en øget vægt på skriftlig indberetning og dokumentation frem for uformel kvalitetssikring. Der er her tale om en generel tendens i den kommunale styring på dagtilbudsområdet, som også ses på andre serviceområder. Disse ændringer betyder blandt andet, at lederne bruger langt mindre tid i børnegrupperne end tidligere, og at også de øvrige medarbejdere får flere opgaver med andet arbejde end det direkte børnearbejde.

Denne udvikling har overvejende været båret af en ny kommunal forvaltningskultur (som dog har været understøttet af fx KL og centraladministrationen).

**Det er imidlertid karakteristisk, at der på intet tidspunkt siden 1976 har været truffet beslutning fx på regeringsniveau om, at personaledækningen skulle være mindre.**

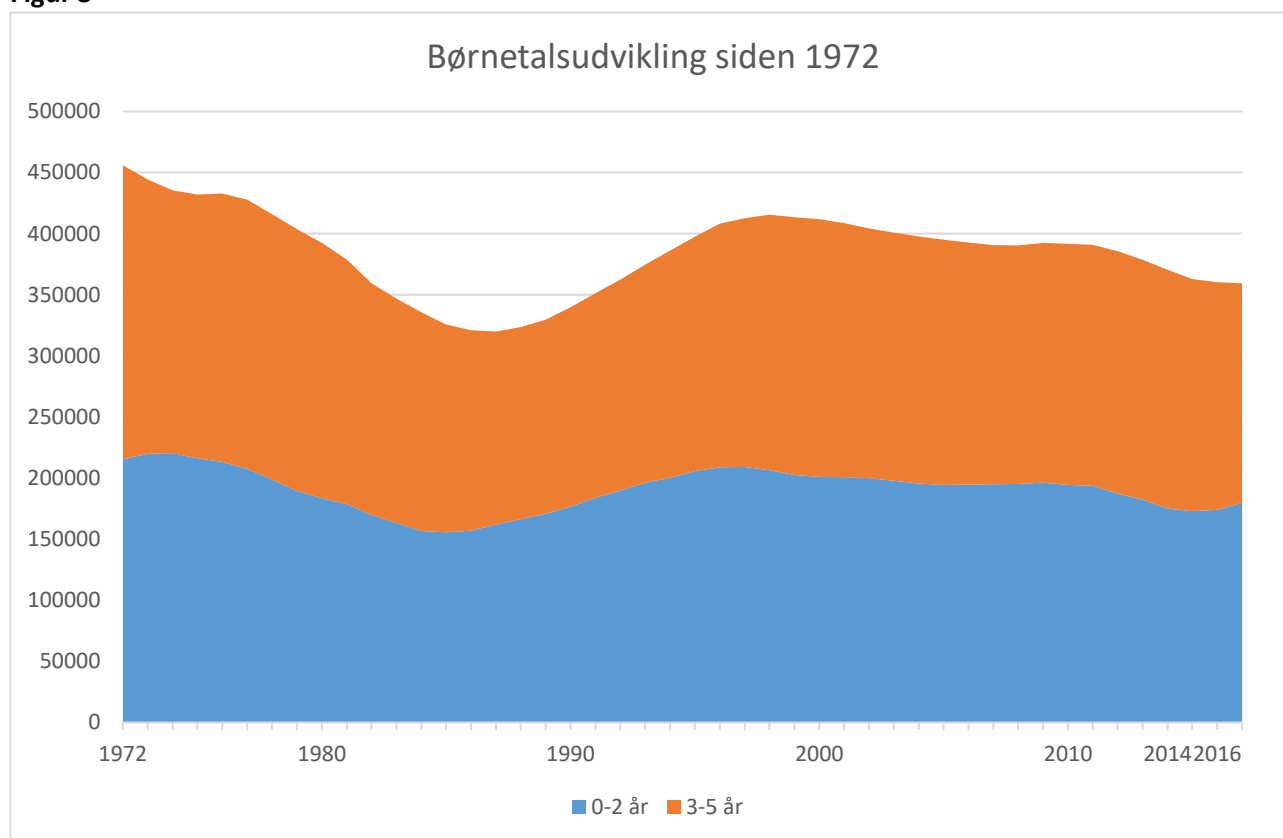
Udviklingen har snarere været et resultat af, at politikken er blevet til ud fra præmisser, der ikke har holdt:

- man har fx antaget, at børnenes opholdstid ville falde, når forældrenes overenskomstmæssige arbejdstid gik ned
- man har antaget, at decentralisering og nye ledelsesformer kunne betyde effektivisering, uden at det gik ud over tiden til børnene
- man har forestillet sig, at de løbende stramninger af kommunernes økonomiske muligheder kunne gennemføres, uden at det nødvendigvis gik ud over antallet af "varme hænder".

### 1.4. Udviklingen i børnetal

Man kunne tænke sig, at faldet i personaletimer pr. barn var forårsaget af øget pres på dagtilbuddene som følge af stigende børnetal. Antallet af småbørn har svinget i perioden, men som det fremgår af figur 3 er der overvejende tale om et fald.

Figur 3



Kilde: Statistikbanken

Navnlig siden midten af 90'erne, hvor ventelisterne til dagtilbud er kommet væk, har samfundet som helhed skullet skaffe ressourcer til pasning af færre børn. Dette gælder også de sidste par år. Dette har dog ikke medført flere timer til børnene, da kommunernes økonomi samtidig har været under pres.

## 2. 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 netttotal.

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 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<sup>3</sup>.

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, må analysen af det samlede personaletimetal suppleres med en analyse af den uddannelsesmæssige sammensætning.

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<sup>4</sup>). 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 daginstitutionernes grundlæggende bemanning.

---

<sup>3</sup> 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 bemanningen.

<sup>4</sup> Fleksjobbere, der ansættes i nyt fleksjob efter 1.1.2013, får kun deltidsløn, men en supplerende ydelse fra arbejdsmarkedsforvaltningen.

## 1972-2016: DER ER MINDRE TID TIL BØRNENE

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-<br>måned | Ugentligt<br>timetal | Vuggestuer                                  | Børnehaver | Fritidshje<br>m | 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 personaletimetaltal til fuldtidsbeskæftigede. Denne afspejler udviklingen i den overenskomstmæssige 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 bemanningen 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 –

## 1972-2016: DER ER MINDRE TID TIL BØRNE

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-<br>stuer | Børne-<br>haver | Heldags | Halvdags | Børne-<br>enheder | Fritids-<br>hjem | Aldersint.<br>daginst. | 0-2 årige | 3-5 årige | Skole-<br>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 ugentlige voksentimer, 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. Ugentlige personaletimer pr. barn 1972-2014**

| År   | Vuggestuebørn | Børnehavebørn | Fritidshjemsbørn |
|------|---------------|---------------|------------------|
| 1972 | 14,9          | 6,9           | 5,0              |
| 1973 | 14,4          | 6,9           | 5,1              |
| 1976 | 11,2          | 5,5           | 4,3              |
| 1978 | 12,0          | 5,9           | 4,7              |
| 1981 | 13,3          | 6,7           | 5,4              |
| 1984 | 13,1          | 6,7           | 5,4              |
| 1987 | 13,3          | 6,8           | 5,3              |
| 1990 | 12,9          | 6,5           | 5,0              |
| 1993 | 12,1          | 6,1           | 4,4              |
| 1996 | 12,2          | 6,1           | 4,4              |
| 1999 | 12,2          | 6,1           | 4,3              |
| 2000 | 12,1          | 6,1           | 4,2              |
| 2001 | 12,1          | 5,9           | 4,5              |
| 2004 | 11,8          | 6,3           | 4,3              |
| 2008 | 11,8          | 6,4           | 4,1              |
| 2010 | 11,9          | 6,2           | 3,8              |
| 2011 | 11,2          | 5,9           | 3,8              |
| 2012 | 11,1          | 5,9           | 3,9              |
| 2013 | 11,2          | 6,0           | 4,0              |
| 2014 | 11,3          | 5,9           | 4,0              |

Ud fra denne tabel kan man beregne, at antallet af voksentimer pr. vuggestuebarn er faldet med ca. 24 pct. i perioden. For børnehavebørnene er faldet ”kun” ca. 14 pct. Man må imidlertid her være opmærksom på, at der fra 2001 til 2004 tilsyneladende sker en forøgelse af timetallet pr. barn i børnehaverne med ca. 7 pct.

Det er nærliggende at antage, at denne stigning kan henføres til, at ressourceopgørelsen netop dette år blev flyttet fra foråret til efteråret, hvor der er færrest børnehavebørn – og derfor tilsyneladende flere voksne pr. barn. Tager man højde herfor, er der formentlig ikke så stor forskel på faldet i børnehaver og faldet i vuggestuer.<sup>5</sup>

For fritidshjemsbørn svarer standardreduktionen til ca. 20 pct. Der er dog usikkerhed omkring den reelle standardudvikling, da man her bør tage højde for omlægning til skolefritidsordninger, den ændrede skoledag m.v.

<sup>5</sup> Men der er formentlig forskel, bl.a. fordi de store nedskæringer i 1975/76 ramte hårdest i vuggestuerne.



### 3. 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 to forhold:

For det første: Hvor stor en del af de voksnes tid, der faktisk anvendes på børnene. Dette er nærmere belyst i bilag 3.

For det andet: Hvor længe børnene faktisk er i pasning. Dette er nærmere belyst i bilag 2.

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, ligesom opgørelserne i de undersøgelser, der er gennemført, sker med forskellige afgrænsninger. Det er derfor nødvendigt at skønne. Et sådant skøn har ført til de hovedtal, som fremgår af tabel 4. Men det bemærkes, at navnlig udviklingen de senere år er usikker.

**Tabel 4. Udvikling i tidsanvendelsen i daginstitutioner 1972-2016.**

|                                                        | 1973-78 | 1981 | 1986 | 1990 | 1996 | 2000 | 2001-2016 |
|--------------------------------------------------------|---------|------|------|------|------|------|-----------|
| Anslået andel af timer, som anvendes på børnene i pct. | 72      | 71   | 67   | 65   | 60   | 56,7 | 51        |

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. Bureau 2000 anslår en gennemsnitlig ugentlig opholdstid for vuggestuebørn på 36 timer om ugen og for børnehavebørn på 34 timer om ugen.<sup>6</sup>

Tager man yderligere højde for, at ca. 1,5 pct. af daginstitutionspersonalet til enhver tid er på barsel, men alligevel indgår i lønstatistikken, kan man beregne det gennemsnitlige antal børn pr. voksen for de enkelte år. Resultaterne fremgår af tabel 5.

<sup>6</sup> Den seneste undersøgelse af "Daginstitutionernes Hverdag" (2017) peger i retning af lidt længere opholdstid end anslået, men der mangler også her flere undersøgelser.

**Tabel 5. Børn pr. voksen i vuggestuer og børnehaver 1972-2014**

| År   | Vuggestuebørn | Børnehavebørn |
|------|---------------|---------------|
| 1972 | 3,4           | 7             |
| 1973 | 3,6           | 7             |
| 1976 | 4,6           | 8,9           |
| 1978 | 4,3           | 8,1           |
| 1981 | 3,9           | 7,4           |
| 1984 | 4,1           | 7,5           |
| 1987 | 4,1           | 7,5           |
| 1990 | 4,3           | 8             |
| 1993 | 4,8           | 9             |
| 1996 | 5             | 9,2           |
| 1999 | 5,2           | 9,7           |
| 2000 | 5,3           | 9,9           |
| 2001 | 5,9           | 11,4          |
| 2004 | 6,1           | 10,6          |
| 2008 | 6,1           | 10,4          |
| 2010 | 5,9           | 10,6          |
| 2011 | 6,3           | 11,2          |
| 2012 | 6,3           | 11,2          |
| 2013 | 6,3           | 11,2          |
| 2014 | 6,3           | 11,2          |

Det skal imidlertid bemærkes, at selve udtrykket børn pr. voksen er behæftet med usikkerhed, fordi det i praksis kan være svært at afgrænse børnetid fra andet arbejde. Er det fx børnetid, hvis en medarbejder rydder op, men samtidig "har et øje på børnene", eller hvis hun udfylder dokumentationsmateriale, samtidig med, at hun er på legepladsen? Hvilke tilfældige afbrydelser skal trækkes fra? Disse uklarheder vanskeliggør en præcis afgrænsning af arbejde med børnene fra andet arbejde, og undersøgelserne de senere år har ikke været éntydige.

Tabel 5 bygger på en antagelse om, at 51 pct. af personalets tid er tid med børnene, men der er som nævnt usikkerhed om tallene, navnlig de senere år. Antager man i stedet, at tallet er 56 pct., får man, at der er 5,7 børn pr. voksen i vuggestuegrupper og 10,2 børn pr. voksen i børnehavegrupper.

## 4. 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 både i de kommunale organisationer og i det centrale embedsapparat
- 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.<sup>7</sup>

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.”*

---

<sup>7</sup> 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 skelnes 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 personaleantal for et helt år. Omlægningen betyder blandt andet, at man ikke vil kunne sammenligne opgørelsen med tidligere opgørelser. Man vil eksempelvis ikke kunne bruge statistikken til at vurdere, om de 500 millioner kr./250 millioner kr. faktisk er gået til mere personale. Man kan dog se på personaleudviklingen indtil 2014. Tabel 6 viser udviklingen i personaletimer pr. barn.

**Tabel 6. Personaletimer pr. barn (brutto) 2011-2014**

|                   | 2011  | 2012  | 2013  | 2014  | Ændring 2012-2014 i pct. |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|--------------------------|
| Vuggestue-grupper | 11,24 | 11,10 | 11,17 | 11,35 | 2,2                      |
| Børnehave-grupper | 5,92  | 5,95  | 5,98  | 5,92  | -0,5                     |

Note: Jvf. Tabel 3.

Samlet kan det vurderes, at personalestandarden er steget med knap 1 pct. i perioden 2012-14. Dette svarer til mindre end 200 mill.kr.<sup>8</sup>

Når det gælder tiden efter 2014, kan man foreløbig konstatere, at det ikke er lykkedes for Danmarks Statistik at stable en ny statistik på benene. En offentliggørelse i forsommeren 2016 blev udskudt til august, men da tallene kom, var de så åbenlyst fejlbehæftede, at de blev trukket tilbage samme dag.

På den baggrund har Bureau 2000 gennemført en dataindsamling efter omtrent samme principper, som Danmarks Statistik tidligere har anvendt:

<sup>8</sup> De kommunale regnskaber viste således i 2015 lønudgifter til daginstitutioner på ca. 19 mia. kr. Visse mindre beløb kan være gået til dagpleje.

## 1972-2016: DER ER MINDRE TID TIL BØRNENE

- Antallet af indskrevne børn i de enkelte kommuner pr. 1. oktober 2016 er indhentet direkte fra kommunerne. 91 ud af 98 kommuner har oplyst antal indskrevne børn.

- Personaletallene pr. oktober 2014 og oktober 2016 er indhentet fra løndatasystemet KRL. KRL har dog ikke tilladt anvendelse af data på kommuneniveau, men kun i grupper á tre kommuner. Det har desuden været nødvendigt at frasortere kommuner, hvor KRLs statistik ikke er dækkende – typisk fordi en del af lønudbetalingen varetages af fx organisationer for selvejende institutioner. Men for 60 ud af 98 kommuner har der kunnet indhentes data, der synes at have samme pålidelighed som de data, Danmarks Statistik hidtil har anvendt<sup>9</sup>. Den nærmere metode til denne afgrænsning er beskrevet i bilag 4.

Tabel 7 viser herefter nogle hovedresultater.

**Tabel 7. Udvikling 2014-2016 i indskrevne og personale i 60 kommuner**

|                  | Børn omregnet til børneenheder | Personale omregnet til fuld tid |
|------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| Oktober 2014     | 110.937                        | 18.477                          |
| Oktober 2016     | 107.960                        | 18.012                          |
| Procentvist fald | 2,7                            | 2,5                             |

Note: Indskrevne vuggestuebørn tæller som to børneenheder.

De 60 kommuner omfatter 37 pct. af de indskrevne børn. Blandt andet København og Århus er ikke med. Der er dog ingen grund til at tro, at billedet er helt anderledes i de resterende 38 kommuner.

Hvis de 250 millioner kr., der var afsat til mere pædagogisk personale i 2015 og 2016, var anvendt fuldt ud, ville man have forventet en normeringsfremgang på godt 1 pct. Tabellen peger i retning af, at den faktiske forbedring har været helt ubetydelig. Dette kan fx skyldes modgående spare tiltag. Hvis eksempelvis en kommune har ”grønthøsterbesparelser” på ½ pct. årligt i to år, som rammer alle sektorer, vil det gå lige op med, at der tilføres 1 pct.

Fra 2017 er den særlige ansøgningspulje som nævnt sløjfet.

### Samlet vurderes det

- at maksimalt en tredjedel af de i alt 750 millioner kr. årligt er omsat til en bedre personalenormering
- at personalestandarden er forøget med rundt regnet 1 pct. siden 2012
- at der ikke er sket en nævneværdig forbedring 2014-16.

<sup>9</sup> Danmarks Statistik supplerer de kommunale opgørelser med indberetninger fra andre kilder, hvis der fx er private lønudbetalere. Det har Bureau 2000 ikke haft mulighed for.

## 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.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> 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.

---

<sup>10</sup> De mange fejlindberetninger er en af grundene til, at Danmarks Statistik ikke kunne gennemføre sin 2015-opgørelse som planlagt.

<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

### Vikarer

Opgørelsen er inklusiv 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 (inklusiv vikar) fratrasket køkken og rengøring. For nogle år må personaletal inklusiv 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 bemanning – 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

---

<sup>12</sup> 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.

institutionstypeopdelt opgørelse af støttepædagoger *inden for* institutionsnormeringen. Beregningen udføres således:

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 bemanningen.

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 bemanningen som i 1987.

Derefter fordeles det faktiske antal forholdsmæssigt.

**Tabel 8. Beregningstabel for fordeling af støttepersonale 1978 og 1981**

|             | Personale ex.<br>støttepædagog<br>1978 | Forventet<br>støttepædagog | Faktisk (fordelt) | Personale ex.<br>støttepædagog<br>1981 | Forventet<br>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<sup>13</sup>. 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 bemanningen 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.<sup>14</sup>

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

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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.



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).

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 personaledekning.

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.<sup>15</sup>

På denne måde kan man efterfølgende beregne et samlet antal vuggestuebørn/børnehavebørn/fritidshjemsbørn og en samlet bemanning 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.

---

<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>
- 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
- Bureau 2000s undersøgelser af Daginstitutionernes Hverdag, navnlig 2012-undersøgelse.
- En undersøgelse gennemført 2015 af YouGov for Kristeligt Dagblad.

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:

---

<sup>16</sup> Arbejdsforholdene i vuggestuer, børnehaver og fritidshjem. Betænkning afgivet af udvalget til gennemførelse af undersøgelse i daginstitutionerne. August 1974

## 1972-2016: DER ER MINDRE TID TIL BØRNE

- 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 interesseret 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.

I Bureau 2000s undersøgelse "Daginstitutionernes Hverdag 2012"<sup>17</sup> blev stuemedarbejderne bedt om at oplyse, hvornår børnene ankom, og hvornår de blev hentet. På almindelige hverdage ankom børnene i gennemsnit kl. 7:55, mens de blev hentet kl. 15:41 i gennemsnit. Det svarer til 6 timer og 46 minutter på almindelige hverdage. Tager man højde for, at opholdstiden formentlig er lidt lavere om fredagen, giver det igen ca. 33 timer om ugen.

Endelig kan nævnes en undersøgelse, gennemført i slutningen af 2015 af YouGov for Kristeligt Dagblad. YouGov har spurgt 999 forældre, hvor længe deres barn er i dagtilbud.<sup>18</sup>

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.

---

<sup>17</sup> 2012-undersøgelsen havde 623 respondenter på stueskemaet. De senere undersøgelser af Daginstitutionernes Hverdag har ligget noget lavere, når det gælder svarprocenten i stueskemaet. Derfor er der taget udgangspunkt i 2012-undersøgelsen.

<sup>18</sup> Kristeligt Dagblad 19.9.2015

De spredte data peger således samlet i retning af, at opholdstiden ikke har udviklet sig væsentligt gennem en længere årrække. Dette kan forklares som virkningen af flere modsatrettede tendenser:

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.

I 2. kv. 2010 var den gennemsnitlige normale ugentlig arbejdstid for forældrene med børn under 15 år 40,4 timer for mænd og 34,8 timer for kvinder.<sup>19</sup> Arbejdstiden for børneforældre synes ikke at have udviklet sig væsentligt de seneste år.

Ser vi på transporttiden, er den gennemsnitlige transporttid steget noget de senere år.<sup>20</sup>

Den store stabilitet i børnenes fremmøde fremgår også, hvis man sammenligner børnenes fremmøde i dagens løb med, hvad man fandt tidligere.

I figur 4 er Bureau 2000 undersøgelse fra 2010 sammenholdt med data fra Seierup-udvalgets rapport (tabellen s. 114, institutioner med en daglig åbningstid på 10½ time<sup>21</sup>).

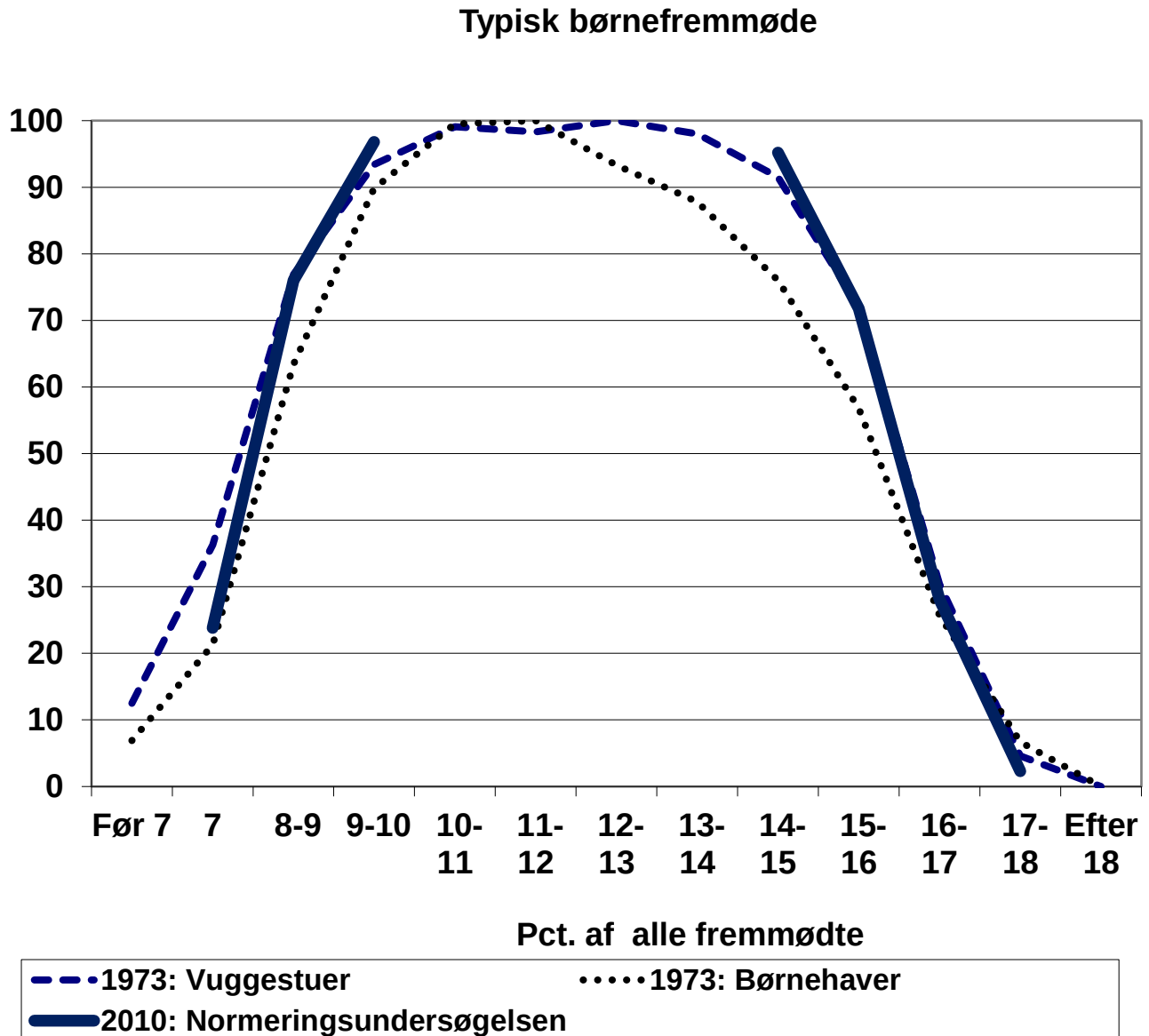
---

<sup>19</sup> Oplyst til Bureau 2000 af Danmarks Statistik.

<sup>20</sup> Se fx "Nyt fra Danmarks Statistik, nr. 454, 2008.

<sup>21</sup> 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.

Figur 4



Figuren bekræfter den store grad af stabilitet gennem årene.

Bureau 2000 finder således ikke grundlag for at antage, at børnenes opholdstid er gået op eller ned. Der er i beregningerne antaget en 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 sporadisk. Man må derfor i nogen grad forlade sig på skøn. Men 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 havde 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 indhentes 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)
- Deloitte's undersøgelse i 14 udvalgte kommuner for Finansministeriet (2009)
- Bureau 2000s undersøgelser af Daginstitutionernes Hverdag (2010-2016)

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 51 pct.<sup>22</sup> I disse tal er – foruden en række opgaver med administration, dokumentation m.v. – også pauser og tilfældige afbrydelser fraregnet den tid, de ansatte har med børnene.

---

<sup>22</sup> Der er dog også regnet på et alternativ, hvor andelen sættes til 56 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.

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 dømmes 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.

Det er langt fra sikkert, at udviklingen i retning af at stille flere krav om dokumentation er slut.

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.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Se eksempelvis "Daginstitutionernes hverdag 2010", FOA-Fag og Arbejde, Bureau 2000, s. 34-35.

## 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.

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-<br>stuer  | Børne-<br>haver | Vægtet<br>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 |
| <b>Med børn</b>                    | 1788             | 1630            | 1682,7        | 72,1 |
| <b>Samlet arbejdstid</b>           | 2386             | 2309            | 2334,7        | 100  |



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

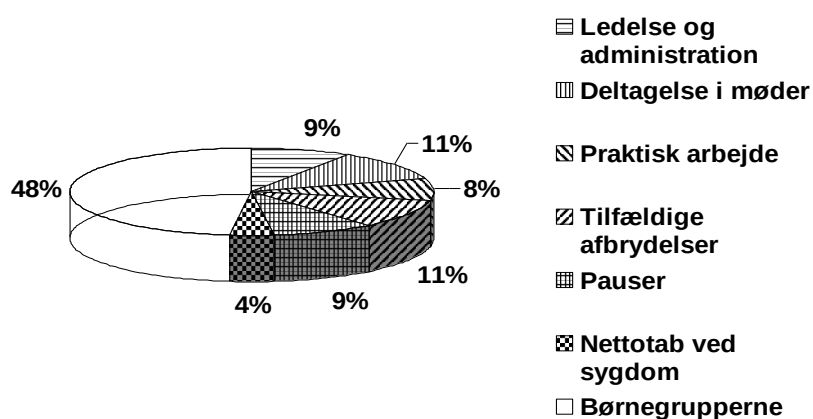
### København 2000

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 5 nedenfor viser nogle hovedtal fra denne undersøgelse.

Figur 5

### Hvad går personalets tid til?



## 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.<sup>24</sup>

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

|                                                                                       | Leder                | Pædagog | Pædagog-<br>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 Deloitte’s 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.

<sup>24</sup> 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 tilnærmelse.

## Normeringsundersøgelsen 2010

Bureau 2000 gennemførte i foråret 2010 en kortlægning af bemanning 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-<br>tation mv                        | Kontakt<br>med<br>myndig-<br>heder | Drøftels-<br>er med<br>kolle-<br>ger | Sam-<br>taler<br>med<br>foræl-<br>dre | Indsats i<br>forhold<br>til<br>enkelt-<br>børn | Afspad-<br>sering | Andre<br>afbrydel-<br>ser | I alt |
|-------------------------|----------------------------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------|---------------------------|-------|
|                         | Antal minutter i gennemsnit en tilfældig dag |                                    |                                      |                                       |                                                |                   |                           |       |
| Pædagoger               | 37                                           | 6                                  | 31                                   | 24                                    | 18                                             | 9                 | 18                        | 143   |
| Pædagogmed-<br>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 lederens 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.

## Senere undersøgelser

De efterfølgende år frem til 2016 har Bureau 2000 gennemført årlige rundspørger til daginstitutionerne, hvor ledere og stuemedarbejdere på forskellig måde har belyst spørgsmålet om personalets tidsanvendelse.

Det viser sig, at lederne i hver eneste af de årlige undersøgelser giver udtryk for, at tidsanvendelsen til administration og dokumentation vokser. Når ledere og medarbejdere bliver bedt om at vurdere tidsanvendelsen i timer og minutter er resultaterne imidlertid knap så klare.

Dette hænger sammen med, at der er en betydelig uklarhed om selve begrebsafgrænsningen: Er der fx tale om "børnetid", hvis en medarbejder sætter sig til at udfylde et dokumentationsskema, samtidig med at hun holder et vist øje med børnene? Er det "børnetid", hvis hun sidst på dagen går rundt i institutionen og "stoler op" og fejer, samtidig med, at hun kan træde til i forhold til de sidste børn, hvis der er behov for det?

På den baggrund har Bureau 2000 valgt at tage udgangspunkt i en beregning, hvor andelen af tid, der anvendes direkte på børnene sættes til 51 pct.

I tabel 13 har Bureau 2000 givet et samlet overslag over udviklingen i tidsanvendelsen. Det skal understreges, at der er tale om et skøn.

**Tabel 13. Udvikling i tidsanvendelsen i daginstitutioner 1972-2016**

|                                                        | 1972-78 | 1981 | 1986 | 1990 | 1996 | 2000 | Efter 2001 |
|--------------------------------------------------------|---------|------|------|------|------|------|------------|
| Anslået andel af timer, som anvendes på børnene i pct. | 72      | 71   | 67   | 65   | 60   | 56,7 | 51         |

Eftersom begrebsafklaringen er uklar, og de undersøgelser, der er gennemført de senere år, ikke er éntydige, er der imidlertid også regnet på et alternativ, hvor andelen af personalets tid, der anvendes på børnene sættes til 56 pct. i årene efter 2001.

## 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 14 viser fraværet 2015 for personer beskæftiget med omsorgsopgaver.

**Tabel 14. Fravær hos personale beskæftiget med omsorg 2015**

| Fraværsårsag               | Pct. | Fraværsdage |
|----------------------------|------|-------------|
| Egen sygdom                | 6,42 | 14,45       |
| Børns sygdom               | 0,22 | 0,49        |
| Barsels- og adoptionsorlov | 1,54 | 3,47        |

Kilde: Statistikbanken

Til sammenligning har alle lønmodtagere i gennemsnit 8,53 fraværsdage pr. år.

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, tælles såvel den person, der er på barsel, 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 1,5 pct. på grund af barselsfravær. Reduktionen gælder alle årene.

## Bilag 4

### Anvendelse af data fra KRL

Danmarks Statistiks personaleopgørelse bygger på datamateriale fra KRL (Regionernes og Kommunernes Løndatakontor). Statistikken følger overenskomstområder. Et overenskomstområde er fx pædagogisk personale ansat i daginstitutioner, klubber og skolefritidsordninger.

Kommunerne (dvs. personalet i de kommunale lønforvaltninger) forsyner desuden data med en kode for den *funktion* i det kommunale budget, den enkelte medarbejder varetager. Det kan fx være daginstitution *eller* skolefritidsordning *eller* klub. På den måde kan man fx se, hvor mange pædagoger, der får løn, og som arbejder i daginstitution.

KRLs bestyrelse ønsker imidlertid ikke, at oplysninger, hvor de ansatte er fordelt på funktion, skal være tilgængeligt for offentligheden i forhold til de enkelte kommuner. Når det gælder enkeltkommuner, kan man med andre ord kun få et samlet tal for antal pædagoger, der arbejder i hele kommunen.

KRLs har imidlertid tilladt Bureau 2000 at få adgang til en opgørelse, hvor kommunerne er samlet i klynger på tre kommuner, og hvor man samtidig kan se funktion.

I de fleste kommuner varetages al lønudbetaling til kommunale og selvejende institutioner af kommunen. Der er imidlertid også kommuner, hvor en del af lønudbetalingen forestås af fx organisationer for selvejende institutioner. I så fald er KRLs statistik ikke dækkende. I fx Københavns kommune omfatter KRLs lønstatistik kun ca. 70 pct. af det pædagogiske personale. Derfor supplerer Danmarks Statistik de kommunale løndata med data fra bl.a. bestyrelsesorganisationer.

Man kan imidlertid validere KRLs statistikkens tal ved at sammenligne de personaleopgørelser, som sker måned for måned, med *overenskomststatistikken*, som der også er adgang til via KRL. Overenskomststatistikken anvendes, når der skal ske lønforhandlinger, og derfor er det vigtigt, at man her ikke blot medtager de ansatte i de kommunale institutioner, men også ansatte i selvejende institutioner. De er jo direkte omfattet af overenskomsten.

I KRL kan man for den enkelte kommune finde en overenskomststatistik for de enkelte overenskomstgrupper (fx pædagoger og pædagogmedhjælpere), som viser det gennemsnitlige antal ansatte for hele året. Bureau 2000 har derfor for 2014 og 2015 sammenholdt overenskomststatistikkens tal for pædagogisk personale med et gennemsnit af de månedlige opgørelser, man får ved at gå direkte ind i KRLs værktøjer. Det viser sig, at man i 72 kommuner får et tal fra de månedlige opgørelser, som afviger mindre end 1 pct. fra overenskomststatistikkens tal. Disse 72 kommuner er udgangspunktet for dannelsen af de kommune grupper på tre kommuner i hver, som Bureau 2000 har anvendt, når analysen efterfølgende har undersøgt, hvor mange fuldtidsansatte, der har arbejde i daginstitutioner.

I den endelige analyse er yderligere 12 kommuner skilt fra, fordi de 2014-tal man får, for pædagogisk personale med arbejde i daginstitutioner, hvis man anvender KRL-tallene og sammenligner disse med

Danmarks Statistiks personaleopgørelse fra 2014, ikke kan forklares ved andelen af børn i privatinstitutioner i de pågældende kommunegrupper.<sup>25</sup>

De personaletal, man får på denne måde, er sammenholdt med antallet af indskrevne børn. Antal indskrevne pr. oktober 2014 er opgjort af Danmarks Statistik, mens oktober 2016-tallene er indberettet af kommunerne til Bureau 2000. 5 af de 60 kommuner har ikke indberettet indskrevne pr. oktober 2016 til Bureau 2000. I disse 5 kommuner er de indskrevne skønnet således:

- antal børn i kommunal dagpleje er vurderet ud fra udviklingen i antallet af kommunale dagplejere i kommunen oktober 2014 – oktober 2016. Det er herefter beregnet, om dagplejen har færre børn end man skulle forvente efter børnetalsudviklingen
- antal børn i institution i vuggestuegrupper er vurderet ud fra dækningsgraden og børnetalsudviklingen på 1 års alderstrin korregeret for evt. lavere benyttelse af dagplejen og udviklingen i børn hos private børnepassere
- antal børn i institution i børnehavegrupper er tilsvarende vurderet ud fra dækningsgraden og børnetalsudviklingen på 1 års alderstrin korregeret for udviklingen i antal børn i privatinstitutioner.

Det er kort sagt forudsat, at man i de fem kommuner har en uændret institutionsbenyttelse på de enkelte 1 års alderstrin, når man tager højde for udvikling i dagpleje, private børnepassere og privatinstitutioner i kommunen. For de øvrige kommuner er antallet af indskrevne børn som nævnt oplyst direkte til Bureau 2000.

---

<sup>25</sup> KRLs statistik og overenskomststatistikken omfatter jo kun personale i kommunale og selvejende institutioner, mens Danmarks Statistik i den tabel, hvor personalet er fordelt på uddannelse (og hvor fx rengøringspersonale derfor kan trækkes fra), opgør personalet uanset institutionernes ejerforhold.



## 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: Arbejds miljørapport: 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. 1999.

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 2010-16. 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 bemanning 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,  
dagpasningsundersøgelsen 1989.