

Notat om udviklingen i daginstitutionernes bemanning siden 1986

Udviklingen i daginstitutionernes bemanding 1986-2014

Analysen er udført af seniorkonsulenterne Niels Glavind og Susanne Pade, Bureau 2000.

Undersøgelsen er en opdatering af en undersøgelse udført efter aftale med Ugebrevet A4 og FOA-Fag og Arbejde i 2012, idet den er suppleret med data for 2014.

Henvendelser:

Henvendelser vedr. undersøgelsens tekniske indhold til:

Bureau 2000 – Analyse og forskning

Skråplanet 29

3500 Værløse

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

Copyright: Bureau 2000

ISBN: 87-90771-52-4

Forord

Spørgsmålet om udviklingen i personalestandarden i daginstitutioner diskuteres ofte. Taler man med ansatte i daginstitutionerne, der har været i faget i en årrække, er de som regel ikke i tvivl: Standarden er forringet markant over en længere årrække. Men i centraladministrationen og KL vækker påstanden om standardfald undren: Man kan ikke genfinde faldet i statistikkerne.

I dette notat vises, hvorfor man taler forbi hinanden. Der er blevet langt mindre tid til børnene, end der var tidligere, men "ressourceindsatsen" som den måles af Danmarks Statistik, er ikke reduceret tilsvarende.

Bureau 2000 har i et tidligere notat belyst den udvikling, som fandt sted fra 1973 til 2002. Når 1986 er valgt som udgangspunkt for den nye analyse, er det fordi det er det sidste år før nedsættelsen af medarbejdernes ugentlige arbejdstid, som er en af faktorerne bag udviklingen.

Indholdsfortegnelse

Indhold

Forord	3
Indholdsfortegnelse.....	4
1. Hovedresultater	5
2. Normeringsudviklingen 1986-2000	8
3. Normeringsudviklingen 2000-2010	9
4. Udviklingen i personalenormeringen 2010-2011	12
5. Personalets tidsanvendelse.....	14
6. Børnenes opholdstid	17
7. Hvorfor viser statistikken ikke altid det samme	23
Specialinstitutioner og –grupper	23
Ekstraordinært ansatte	24
Afgrænsning af stillingsgrupper	25
Sæsonsvingningerne	26
8. Perspektiver og udfordringer	28
Bilag: Undersøgelser af fordelingen af medarbejdernes arbejdstid.....	34
Seierup-rapporten.....	34
Souschefens arbejde	35
København 2000.....	36
Frederiksberg 2003	37
Deloitte 2009	37
Normeringsundersøgelsen 2010.....	38
Samlede tendenser	40

1. Hovedresultater

Forholdet mellem børn og voksne i daginstitutionerne er bestemt af fem komponenter:

- 1) Hvor mange voksne er der?
- 2) Hvor mange børn er der?
- 3) Hvor lang arbejdstid har de voksne?
- 4) Hvor stor en del af tiden bruger de voksne på børnene?
- 5) Hvor længe opholder børnene sig i institutionerne.

Disse fem elementer gennemgås mere detaljeret i det følgende. Der ses først på de tre første elementer, altså forholdet mellem børn og voksne under hensyntagen til udviklingen i arbejdstiden. Derefter sker en detaljeret analyse af de voksnes tids anvendelse og af børnenes opholdstid.

Endelig gennemgås årsagerne til, at man taler forbi hinanden, hvis man alene tager udgangspunkt i den offentlige statistik.

Tabel 1 sammenfatter hovedresultaterne

Tabel 1. Samlet udvikling i personalestandard 1986-2014. Hovedtal

	1986	2000	2010	2011	2014
Personaletimer pr. vuggestuebarn	13,13	12,15	11,33	11,11	10,93
Personaletimer pr. børnehavebarn	6,77	6,16	5,86	5,73	5,64
Andel timer i pct., som anvendes på børnene	67	56,7	51	51	51
Timer til rådighed pr. vuggestuebarn	8,8	6,89	5,78	5,67	5,57
Timer til rådighed pr. børnehavebarn	4,54	3,49	2,99	2,92	2,88
Opholdstid vuggestuebørn	36	36	36	36	36
Opholdstid børnehavebørn	34	34	34	34	34
Børn pr. voksen vuggestuer	4,1	5,2	6,2	6,3	6,5
Børn pr. voksen børnehaver	7,5	9,7	11,4	11,6	11,8
Index for personalestandard vuggestuer	100	78,3	65,7	64,4	63,4
Index for personalestandard børnehaver	100	76,9	65,9	64,3	63,3

Tabellen sammenfatter de efterfølgende nærmere analyser. Den viser, at antallet af personaletimer pr. vuggestuebarn er faldet fra 13,13 timer pr. barn til 11,11 timer pr. barn – dvs. med ca. 15 pct. Eftersom den andel af tiden, der bruges på børnene er faldet, er det reelle fald imidlertid på 36 pct. Set fra de ansattes synsvinkel er der godt og vel halvanden gang så mange børn at skulle forholde sig til, som der var tidligere.

En helt tilsvarende udvikling er sket for børnehavebørnene.

Til analyse og dokumentation af udviklingen er anvendt forskellige datakilder.

Perioden 1986-2000 er belyst med data fra Danmarks Statistiks ressourceopgørelse. Den detaljerede gennemgang findes i Kapitel 2.

Perioden 2000-2010 er belyst med data dels fra Danmarks Statistik, dels fra Bureau 2000s normeringsundersøgelse foråret 2010. Den detaljerede gennemgang findes i Kapitel 3.

Perioden 2010-2011 er belyst med data fra Bureau 2000s kommunerundspørge 2011. Den detaljerede gennemgang findes i Kapitel 4.

Perioden 2011-2014 er belyst gennem en ny rundspørge gennemført efteråret 2014 til et repræsentativt udvalg af daginstitutioner.

Vi har i denne rundspørge bedt institutionslederne om at oplyse, hvor mange timer, de har fået færre eller mere siden 2011, ligesom vi har den nuværende bemanding. Herudfra kan det vurderes, at institutionerne siden 2011 i gennemsnit har mistet 1,6 pct. af bemanningen (formentlig en del mere fra 2011-2012, herefter en mindre genopretning).

Udviklingen i personalets tidsanvendelse bygger på vurdering af en lang række undersøgelser. Den detaljerede gennemgang findes i Kapitel 5. Desuden indeholder et bilag en mere detaljeret undersøgelsesgennemgang.

Udviklingen i børnenes opholdstid (eller mangel på samme) refererer ligeledes til andre undersøgelser. Herudover inddrages originale analyser med udgangspunkt i normeringsundersøgelsen 2010. Den detaljerede gennemgang findes i Kapitel 6.

Kapitel 7 indeholder en diskussion af de forhold i ressourceopgørelsen m.v., som gør, at den faktiske standardudvikling ikke helt afspejler sig i den "officielle" statistik. Der peges nærmere på følgende forhold:

- arbejdstidsnedsættelsen i periodens begyndelse gør, at en del af standardreduktionen bliver usynlig, hvis man regner i fuldtidsansatte i stedet for personaletimer
- der er kommet et stort antal specialtilbud, som drives efter Dagtilbudsloven
- statistikken indregner flere og flere ekstraordinært ansatte og fleksjobbere
- der indregnes sandsynligvis nye personalegrupper, som ikke arbejder i daginstitutioner
- ressourceopgørelsen blev omlagt i 2003, således at børnetallet nu opgøres, når der er færrest indskrevne – mod tidligere, når der var flest indskrevne. Det kan give en forskel af størrelsesordenen 10 pct.

Endelig diskuteres mulighederne for at vende udviklingen i Kapitel 8. Det påpeges, at når tiden med børnene kun udgør ca. halvdelen af personalets tid, så vil målrettede tiltag, der faktisk går til arbejdet i børnegrupperne, kunne mærkes forholdsvis stærkt. Der er således udført beregninger på et tænkt eksempel med en institution med 300 personaletimer, hvor man:

- 1) øger selve bruttobemanningen med 5 pct. som kompensation for bl.a. flere handicapgrupper og de statslige krav til læreplaner, evaluering m.v., som ikke er blevet kompenseret

- 2) gennem en målrettet indsats har held til at reducere det administrative/kommunale dokumentationsarbejde svarende til 10 pct. af bemanningen.

Beregningerne viser, at sådanne tiltag vil give en forbedring i antal voksentimer pr. barn på 29 pct.

2. Normeringsudviklingen 1986-2000

Når det gælder de voksnes arbejdstid, skete der i perioden 1986-90 et fald i den overenskomstmæssige arbejdstid fra 40 til 37 timer om ugen. Dette er der taget højde for ved, at personalenormeringen de enkelte år er omregnet til personaletimer.

For perioden 1986-2000 sker beregningen af udviklingen i personalenormering på grundlag af Tabel 2. Tabellen bygger igen på tal fra Danmarks Statistiks ressourcetællinger.

Tabel 2. Beregningstabel vedr. udviklingen i personalenormeringen 1986-2000

Personale	1986	1987	1990	1993	1996	1999	2000
Vuggestuer – personale	7.047	7.415	8.219	7.608	6.996	6.632	6.413
Børnehaver – personale	15.013	15.225	14.784	15.729	18.071	20.782	20.856
Fritidshjem – personale	6.251	6.509	4.790	3.558	3.632	4.154	4.152
Int. Inst. – personale	7.258	7.838	10.115	12.397	17.618	21.808	22.252
Vuggestuer – indskrevne	21.615	22.010	24.331	22.952	21.142	19.950	19.579
Børnehaver – heltidsbørn	81.802	81.103	81.657	90.027	104.477	122.528	123.497
Børnehaver – deltidsbørn	12.606	12.194	8.193	7.766	5.389	3.847	3.409
Børneenheder i børnehaverne	89.366	88.419	86.573	94.687	107.710	124.836	125.542
Fritidshjem – indskrevne	47.184	47.678	36.009	29.818	31.150	37.459	37.356
0-2 årige i int. Inst.	4.249	4.639	7.630	12.296	17.595	21.159	22.541
3-5 årige i int. Inst.	18.686	19.764	28.902	36.602	52.782	66.294	68.614
Skolebørn i inst. Inst.	18.513	19.568	20.095	20.975	27.000	32.203	30.391
I alt	41.448	43.971	56.627	69.873	97.377	119.656	121.546
Fordelt personale til 0-2 årige i int. inst.	1.441	1.604	2.559	3.992	5.754	7.088	7.414
Fordelt personale til 3-5 årige i inst. inst.	3.266	3.493	4.901	5.954	8.752	11.121	11.446
Fordelt personale til skolebørn i int. inst.	2.551	2.742	2.654	2.451	3.111	3.599	3.392
Personale til vuggestuebørn i alt	8.488	9.019	10.778	11.600	12.750	13.720	13.827
Personale til børnehalebørn i alt	18.279	18.718	19.685	21.683	26.823	31.903	32.302
Personale til skolebørn i alt	8.802	9.251	7.444	6.009	6.743	7.753	7.544
Vuggestuebørn i alt	25.864	26.649	31.961	35.248	38.737	41.109	42.120
Børnehalebørn, omregnet i alt	108.052	108.183	115.475	131.289	160.492	191.130	194.156
Fritidshjemsbørn i alt	65.697	67.246	56.104	50.793	58.150	69.662	67.747
Arbejdstid	40	39	38	37	37	37	37
Timer pr. vuggestuebarn	13,13	13,2	12,81	12,18	12,18	12,35	12,15
Timer pr. børnehalebarn	6,77	6,75	6,48	6,11	6,18	6,18	6,16
Timer pr. fritidshjemsbarn	5,36	5,37	5,04	4,38	4,29	4,12	4,12

Der skal gøres nogle bemærkninger om beregningsgangen undervejs:

- Andelen af deltidsbørn i børnehaverne falder markant i perioden. Det er derfor vigtigt med en omregning. I denne tabel regnes med, at 1 deltidsbørnehavebarn svarer til 0,6 fuldtidsbarn, når der skal anvendes personale.
- Personalet i aldersintegrerede institutioner er fordelt på aldersgrupper på denne måde: Først beregnes hvor meget personale, der skulle bruges i de enkelte aldersgrupper, hvis barn/voksenforholdet var det samme som i hhv. vuggestuer, børnehaver og fritidshjem det pågældende år. Dernæst fordeles det faktiske personale i alt i aldersintegrerede institutioner i forhold hertil.
- Ved at sammenlægge fx vuggestuepersonale med personale til vuggestuebørn i aldersintegrerede institutioner fås det samlede personale til vuggestuebørn. Tilsvarende med børnehave- og fritidshjemsalder.
- Det samlede børnetal (antal børneenheder) for aldersgruppen fås ved at lægge tallene fra den pågældende aldersgruppe i aldersintegrerede institutioner sammen med indskrevne børn i vuggestuer hhv. børnehaver.
- Timer pr. barn er personaletimer pr. uge.

Ud fra disse tal kan det beregnes, at personalenormeringen i perioden faldt med:

- 7½ pct. i vuggestuer
- 9 pct. i børnehaver
- 23 pct. i fritidshjem.

Tager vi småbørn under ét, er der sket et fald på 8½ pct.¹

Det skal bemærkes, at den ugentlige arbejdstid i perioden er nedsat fra 40 til 37 timer – eller med 7½ pct. Personalereduktionen kan med andre ord helt overvejende henføres til, at det ikke er lykkedes at sikre personalekompensation i forbindelse med arbejdstidsnedsættelsen.

3. Normeringsudviklingen 2000-2010

Kvaliteten i Danmarks Statistiks ressourceopgørelse på daginstitutionsområdet er de senere år blevet ringere. I "gamle dage" (til og med år 2000) udfyldte de enkelte institutioner et skema vedr. indskrevne børn og personale. Dette skete om foråret.

Nu sker ressourceopgørelsen på baggrund af:

- For personalesiden: FLDs (Det fælleskommunale Løndatakontors) opgørelse af personale inden for daginstitutionsområdets personalegrupper, suppleret med kommunal fordeling på institutionstyper og DSTs (Danmarks Statistiks) skøn
- For så vidt angår børnene: KDMs betalingssystem for forældrebetaling, suppleret med kommunale oplysninger mv.

Navnlig personaleoplysningerne er usikre.

Udviklingen i personalenormeringen for denne periode er derfor i stedet belyst således:

¹ Tallet er beregnet ved at omregne vuggestuebørn til børneenheder i forholdet 1:2 og sætte det i forhold til det personale, som de enkelte år var beskæftiget med aldersgruppen 0-5 år.

- 1) Bureau 2000 har fra Danmarks Statistik fået dannet et datasæt, der indeholder oplysninger om de enkelte daginstitutioners personalenormering, åbningstid, indskrevne børn m.v. i foråret 2000. Dette var det sidste år, hvor Danmarks Statistik indhentede data fra de enkelte institutioner.
- 2) Ud fra den rundspørge til alle landets daginstitutioner for børn under skolealderen, Bureau 2000 gennemførte i foråret 2010, er udvalgt et antal institutioner, hvor besvarelserne ud fra en række kriterier kan betragtes som fyldestgørende. Disse kriterier er:
 - a. Institutionen skal have eksisteret i 2000 og skal kunne genfindes ved hjælp af de institutionsnumre, Danmarks Statistik har givet.
 - b. Institutionen skal have svaret fyldestgørende på spørgsmålene vedr. bemanding, børnetal, ugentlig åbningstid og lederens skøn for tid til "andet arbejde"
 - c. Institutionen må ikke have en handicapgruppe
 - d. Institutionen skal alene henvende sig til småbørn. Der må derfor ikke være mere end 10 indskrevne børn, der er fyldt 6 år – hverken i 2000 eller i 2010
 - e. Institutionen skal være en heltidsinstitution, dvs. med en åbningstid både i 2000 og i 2010 på mere end 45 timer om ugen
 - f. Institutionen skal være kommunal eller selvejende.
 - g. Antallet af personaletimer pr. barn, som kan beregnes for 2000 og 2010 skal ligge inden for et sandsynligt interval begge år. Ellers kan man frygte, at enten oplysninger om børnetal eller oplysninger om personale er ufuldstændige et af årene.²

Der var i foråret 2010 ca. 4500 institutioner for småbørn i Danmark. Godt 2000 institutioner har deltaget i normeringsundersøgelsen i et eller andet omfang. Der er imidlertid kun 519 institutioner, som opfylder de nævnte kriterier.

Det vurderes imidlertid, at de 519 institutioner giver et repræsentativt billede af de institutioner, som fandtes begge år, hvis man vægter resultaterne for disse institutioner op i forhold til antallet af indskrevne børn i kommunen. I den forbindelse bemærkes, at de 519 institutioner repræsenterer 90 af landets 98 kommuner, og man må regne med, at den generelle udviklingstendens er forløbet parallelt for institutionerne inden for samme kommune.³

Det personale, som indgår i sammenligningen er følgende:

Uddannede pædagoger, herunder ledere⁴
Personale med anden uddannelse
Ikke-uddannet personale beskæftiget med børn
Personale med pædagogisk grunduddannelse
Støttepædagoger⁵

² Nærmere bestemt skal der være et personale beskæftiget med børn begge år svarende til, at der er mellem 4 og 8 ugentlige personaletimer pr. barn (mellem 8 og 16 for vuggestuebørn).

³ De 8 kommuner, som ikke er med er: Brøndby, Fanø, Ikast-Brande, Læsø, Samsø, Solrød, Stevns og Ærø. De 8 kommuner omfatter 2,4 pct. af de 0-5 årige, som var i institution september 2009.

⁴ Hvis der er områdeledelse i 2010 indgår kun de timer for lederen, som har med den lokale institution at gøre

⁵ Idet disse ikke kan udskilles fra andre pædagoger i 2000-tallene

Derimod indgår elever, lønnede praktikanter, rengøringspersonale og køkkenpersonale ikke. Heller ikke personale i aktivering m.v. indgår.

Timelønnede/løse vikarer er udeladt, fordi opgørelsen især i 2010 er usikker og kan være præget af, om der er sygdom m.v. i opgørelsesperioden, fx en influenzaepidemi i netop den uge, hvor tællingen sker.

Når det derimod gælder fx barselsvikarer, er der det problem, at 2010-opgørelsen taler om "bemanningen". 2000-opgørelsen tæller derimod alle, der får løn fra institutionen. Er en pædagog fx på barselsorlov, tæller man derfor såvel den barslende pædagog med som den pædagog, der erstatter hende i et vikariat. For ikke at tælle dobbelt medregnes vikarer for personale i faste stillinger derfor ikke i 2000-opgørelsen. Nogle hovedtal fremgår herefter af Tabel 3, hvor udviklingen er opgjort på aldersgrupper, idet tallene for de aldersintegrerede institutioner er fordelt i forhold til børnetallet.

Tabel 3. Udvikling i personalenormering 2000-2010

Institutionstype 2000	Personaletimer pr. børneenhed		Ændring i pct.
	2000	2010	
Vuggestuebørn	5,47	5,10	-6,74
Børnehavebørn	5,45	5,19	-4,86

Note: En institution kan have skiftet type fra 2000 til 2010, fx således at en børnehave er omdannet til en integreret institution.

I tabellen er personalestandarder opgjort som ugentlige personaletimer (incl. leder) pr. børneenhed. Børneenheder opgøres således, at børn under 3 år tæller som to børneenheder.⁶

⁶ Nogle vil mene, at man derfor ikke burde omregne til børneenheder i vuggestuer hhv. børnehaver. På den anden side opfanger den anvendte beregningsmåde virkningen af den sænkning af aldersgrænserne, som er sket i en del kommuner. En nyberegning, hvor der ikke sker omregning til børneenheder i vuggestuer og børnehaver giver dog totalt samme resultat, når alle institutionstyper ses under ét.

4. Udviklingen i personalenormeringen 2010-2011 og 2011-2014

I forbindelse med den kommunerundersøgelse, Bureau 2000 gennemførte nytår 2011, kunne det konstateres, at forældrebetalingen var stagnerende mange steder. Da forældrebetalingen beregnes som en andel af driftsbudgettet, var det nærliggende at antage, at udviklingen var udtryk for et fald i omkostningerne pr. plads.

Bureau 2000 henvendte sig på den baggrund til de 21 kommuner, der har flest børn under skolealderen i daginstitution.⁷ I den forbindelse har vi forespurgt i budgetafdelingerne, hvor store de reale ændringer er i enhedsomkostningerne, eller – hvis det ikke har kunnet oplyses – hvilke beregningsforudsætninger, man i øvrigt har arbejdet med, og hvilke kommentarer man har til de beregninger for den enkelte kommune, Bureau 2000 har gennemført. I nogle kommuner er indhentet vedtagne sparekataloger m.v.

Ud fra disse samtaler, har Bureau 2000 for hver enkelt kommune skønnet, hvor meget de reale enhedsomkostninger er reduceret i hver enkelt kommune. Bureau 2000s skøn fremgår af Tabel 4.

⁷ Når vi har taget 21 kommuner, er det fordi man derved kan nå op på lige godt 50 pct. af de indskrevne førskolebørn.

Tabel 4. Anslået procentvis reduktion i enhedsomkostningerne i de 21 kommuner med flest børn i institutionspasning

Kommune	Anslået procentvis reduktion i enhedsomkostningerne i vuggestuer og vuggestuegrupper	Anslået procentvis reduktion i enhedsomkostningerne i børnehaver og børnehavegrupper
København	1	1
Frederiksberg	0,6	0,6
Gentofte	2,9	3
Gladsaxe	0	0
Helsingør	3	3
Køge	4,5	4,5
Roskilde	10,2	14
Holbæk	0,5	0,5
Slagelse	4	4
Næstved	2	2
Odense	0	0
Esbjerg	0	0
Horsens	1,5	1,5
Kolding	0,5	0,5
Vejle	3	3
Herning	1,7	1,8
Randers	6,8	5,2
Silkeborg	8	8
Århus	2,1	1,5
Viborg	2	0,2
Ålborg	1,2	1,2
Gennemsnit af de 21 kommuner (vægtet med indskrevne børn)	2,0	2,3

Som det ses er udviklingen meget forskellig fra kommune til kommune, men det vurderes, at de 21 kommuner (som omfatter godt 50 pct. af de 0-5 årige institutionsbørn) er repræsentative for udviklingen på landsplan.

Et eksempel er sænkning af aldersgrænserne. Antager vi, at et vuggestuebarn alt andet lige kræver dobbelt så meget personale som et børnehavebarn, svarer en sænkning af børnehavealderen fx fra 3 år til 2 år 9 mdr. til en standardreduktion på 3-4 pct.⁸ Men *enhedsomkostningerne* i børnehaver hhv. vuggestuer kan for så vidt være uændrede, selv om der følger mere arbejde med for begge typer af pladser.⁹

⁸ Man kan anslå det således: I en institution med børn i alderen 1-5 år, antager vi at børn i alderen 2 år 9 mdr. – 3 år udgør 1/20 af alle børn (svarende til en jævn aldersfordeling). Det vil sige 5 pct. Da aldersgrænsen var 3 år, ville de 1-2 årige (40 pct. af børnene ved en jævn aldersfordeling) udløse dobbelt bemanding. Ved en aldersgrænse på 2 år og 9 mdr. er det kun 35 pct., der udløser dobbelt bemanding. Hvis børnehavebemandingen er K personaletimer pr. barn, og der er 100 børn, var den gamle bemanding

Den samlede udvikling i personalestandarden fremgår herefter af Tabel 5, hvor antallet af personaletimer pr. barn for de to aldersgrupper er sat til 100 i 1986.

Tabel 5. Udvikling i bemanningen 1986-2011 i pct. af 1986-bemanningen

	1986	2000	2010	2011
	Personalestandard i pct. af 1986-standard			
Vuggestuer	100	92,5	86,3	84,6
Børnehaver	100	91	86,6	84,6

Det ses, at institutionernes personalestandard er faldet med ca. 15 pct. i forhold til 1986.

Når det gælder perioden 2011-2014 er denne belyst gennem en ny institutionsrundspørge efteråret 2014.

Vi har i denne rundspørge bedt institutionslederne om at oplyse, hvor mange timer, de har fået færre eller mere siden 2011, ligesom vi har den nuværende bemanning. Herudfra kan det vurderes, at institutionerne siden 2011 i gennemsnit har mistet 1,6 pct. af bemanningen (formentlig en del mere fra 2011-2012, herefter en mindre genopretning).

5. Personalets tidsanvendelse

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.

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

$(2 \times 40 \times k) + (60 \times K) = 140 \text{ K}$. Den nye bemanning bliver $(2 \times 35 \times k) + (65 \times K) = 135 \text{ K}$. Det svarer til en reduktion i bemanningen på 3,6 pct.

⁹ I 2010 var det 17,8 pct. af de indskrevne 0-2 årige, der boede i kommuner med en lavere aldersgrænse end 3 år. I 2011 vil det være 20,5 pct.

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 normeringsundersøgelse (2010)

På grund af nuanceforskellene i opgørelsesmetoder kan undersøgelserne ikke sammenlignes direkte, men det lægges i det følgende til grund, at de ansatte i 1974 brugte 70 pct. af deres tid med børnene, mens det tilsvarende tal i dag er 51 pct. 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.

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 institutionerne 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 institutionerne siden starten af 90'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.

I de senere år er disse tiltag blevet suppleret med:

- Krav om læreplaner i institutionerne (2004)
- Krav til kommunerne om udarbejdelse af brugerinformation (2006)
- Krav om børnemiljøvurderinger (2006)
- Krav om sprogvurderinger (2007)

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

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

I forbindelse med den seneste budgetaftale mellem regeringen og de kommunale organisationer blev det ganske vist angivet, at man ville frigøre midler svarende til 200 mill. kr. til "mere borgernær service" i daginstitutionerne. Dette skulle være en følge af, at sprogvurderingerne blev gjort mere målrettet, og at læreplaner/børnemiljø fremover kun skal evalueres hvert andet år.

Det er usikkert, hvorvidt de regelændringer, der er sket, i praksis vil have nogen nævneværdig betydning for tidsanvendelsen i institutionerne. Som nævnt fortsætter tendensen til at kræve mere dokumentation. I samme aftale, hvor man peger på muligheden af at frigøre midler til borgernær service, hedder det eksempelvis:

"Regeringen og KL er enige om at anbefale kommunerne hvert andet år at offentliggøre sammenlignelige oplysninger om den brugeroplevede kvalitet blandt modtagere af hjemmehjælp, forældre til børn i dagtilbud, forældre til elever i folkeskoler, forældre til børn i SFO/fritidshjem samt elever i folkeskolen...."

Samtidig er de ca. 200 mill. kr., som skulle gå til mere "borgernær service" blevet inddraget de fleste steder i forbindelse med de kommunale 2011-budgetter, hvor der kom endnu større besparelser oven i.¹⁰

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.¹¹

¹⁰ 200 mill. kr. svarer til 1 pct. af daginstitutionernes lønsum, som er på ca. 20 mia. kr. Der er altså tale om, at man angiveligt vil frigøre arbejdskraft svarende til ca. 1 pct. af personaletimerne.

¹¹ Se eksempelvis "Daginstitutionernes hverdag 2010", FOA-Fag og Arbejde, Bureau 2000, s. 34-35.

I Tabel 6 har Bureau 2000 givet et samlet overslag over udviklingen i tidsanvendelsen. Det skal understreges, at der er tale om et skøn.

Tabel 6. Udvikling i tidsanvendelsen i daginstitutioner 1973-2011.

	1973	1976	1978	1986	1990	1996	2000	2010/2011
Anslået andel af timer, som anvendes på børnene	70	70	70	67	65	60	56,7	51

Ud fra tabellens tal kan man beregne, at den *andel* af personaletimerne, som går til "andet arbejde" i perioden 1986-2011 er steget fra 33 pct. til 49 pct. Men hvis den samlede bemanding samtidig er faldet med 15 pct., er personalets *timeforbrug* til "andet arbejde" kun steget med 26 pct.¹²

En mere detaljeret undersøgelses gennemgang findes i et bilag.

6. Børnenes opholdstid

Ved beregningen af personalenormeringen har man traditionelt taget udgangspunkt i institutionernes *åbningstid*. I forbindelse med de store besparelser 1975/76 blev der således henvist til, at man fremover holdt lukket om lørdagen. Men den landsdækkende undersøgelse, der blev gennemført i 1974 (Seierup-udvalget) viste, at lørdagslukning faktisk var gennemført de fleste steder, fordi der ikke kom børn om lørdagen. I stedet anvendte personalet arbejdstiden til andet arbejde end børnepasning.

En del af den personalereduktion, der har fundet sted de senere år, er også blevet gennemført under henvisning til den nedsættelse af den ugentlige åbningstid, der siden er sket med typisk 1-2 timer pr. uge i heldagsinstitutioner.

Hvis dét, man vil se på, er det faktiske forhold mellem børn og personale, er det imidlertid ikke åbningstiden, men børnenes *opholdstid*, der har betydning. Det er denne, der ses på i det følgende.

Som nævnt ovenfor lagde man fra statslig side op til, at der ikke skulle gives personalekompensation til daginstitutionsområdet i forbindelse med den reduktion i den ugentlige arbejdstid, som blev aftalt med start i overenskomstfornyelsen 1985. De pædagogiske organisationer blev hermed i nogen grad tabere i det spil om arbejdstiden, som de selv i høj grad havde været med til at sætte på den fagpolitiske dagsorden. Hvilket måske ikke var helt tilfældigt.

Fra Finansministeriets side var argumentationen herfor enkel: Når forældrene var kortere tid på arbejdsmarkedet, blev børnenes behov for pasning reduceret tilsvarende. Ergo måtte man regne med kortere opholdstid i institutionerne.

Børnenes opholdstid afhænger af flere forhold:

¹² Næmlig fra 33 pct. af 1986-bemanningen til 49 pct. af 85 pct. af 1986-bemanningen

- 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 forskud 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 ugentlige arbejdstid for forældrene med børn under 15 år 40,4 timer for mænd og 34,8 timer for kvinder.¹³ 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.¹⁴

Omvendt er hjemmearbejde blevet mere udbredt, og mødre står formentlig ikke så alene med hente/bringe-opgaven, som de gjorde for et par årtier siden.

Der er desværre kun spredte undersøgelser, der direkte belyser børnenes opholdstid, og de undersøgelser, der er gennemført, er det kompliceret at sammenligne. Samlet vurderes det, at der hverken er grundlag for at antage, at opholdstiden er steget, eller at den er faldet. Det lægges på den baggrund til grund, at vuggestuebørnenes opholdstid alle årene har været 36 timer om ugen, og at heldags børnehavebørn alle årene har haft en opholdstid på 34 timer om ugen.

De undersøgelser der har været peger i retning af, at børnenes faktiske opholdstid har været forbavsende stabil i en årrække.

Alle de nævnte undersøgelser bygger på spørgeskemaer til forældrene.

1976-undersøgelsen ("Småbørns dagpasning") opgør ikke direkte børnenes gennemsnitlige opholdstid, og undersøgelsens design gør, at den ikke umiddelbart er repræsentativ for hele landet. Socialforskningsinstituttet (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 (med lidt længere end for børnehaver i begge årene).

Når denne udvikling skal sammenholdes med udviklingen i personaleressourcer, må man imidlertid have for øje, at andelen af halvtidspladser i samme periode faldt fra ca. 20 pct. til ca. 10 pct. På den baggrund er det stadigvæk sandsynligt, at der skete

¹³ Oplyst til Bureau 2000 af Danmarks Statistik.

¹⁴ Se fx "Nyt fra Danmarks Statistik, nr. 454, 2008.

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:

- 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.

En interviewundersøgelse, som SFI gennemførte i 1998, viste, at børnehavebørn i gennemsnit tilbragte 7 timer om dagen i deres institution. Hver ottende barn var der i mere end 8 timer dagligt. Forældrenes muligheder for fleksibilitet i forhold til egne arbejdstider er afgørende for, hvor mange timer deres barn er i børnehaven. I familier, hvor begge forældre er fuldtidsarbejdende, oplyste relativt mange (18 pct), at barnet brugte institutionen mere end 8 timer daglig. Omvendt brugte familier, hvor den ene forælder pt ikke var på arbejdsmarkedet, børnehaven i relativt få timer daglig (60 pct mindre end 6 timer). Ikke overraskende var det relativt hyppigt (21 pct) børn af enlige mødre, der var mange timer i børnehaven. Disse forældre har ikke de samme muligheder for fleksibilitet i arbejdstiden, som parfamilierne har (far bringer – mor henter).¹⁵

I forløbsundersøgelsen 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. Fra regnes de, lander man formentlig tæt på de 34 timer om ugen.

¹⁵ Andersen, D. & A.-D. Hestbæk (1999)

Andersen, D. & A.-D. Hestbæk: *Ansvar og værdier. En undersøgelse i børnefamilier*. København: Socialforskningsinstituttet, 1999 (99:22).

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 SFI's undersøgelse af "Børn og Unge i Danmark" svarede forældre til 3½-årige børn, at 98 pct. af børnene blev passet uden for hjemmet. I dagligt gennemsnit var de 7 timer og 4 minutter i pasningen. – Børn af enlige mødre et kvarter længere (7 timer og 18 minutter).¹⁶

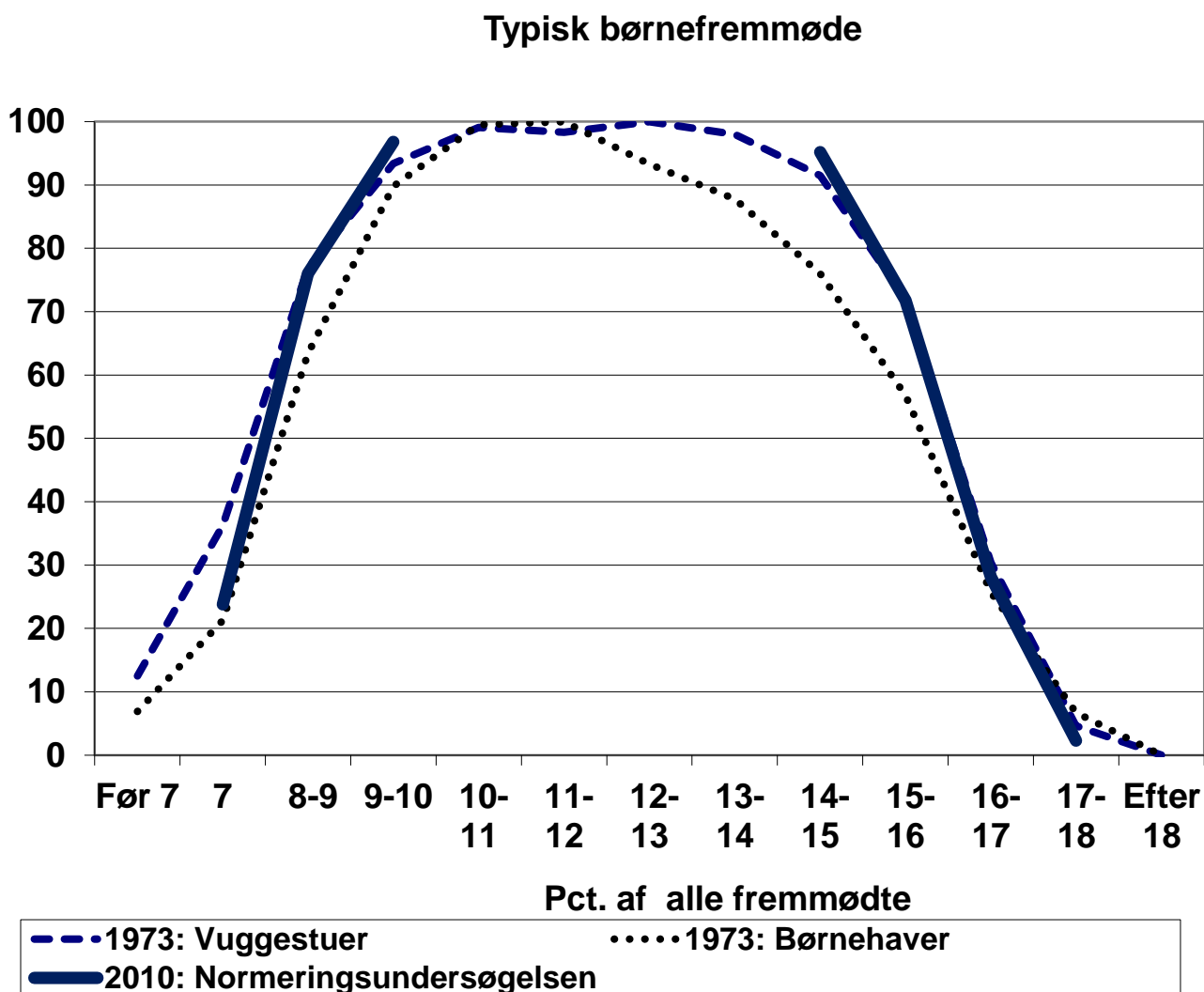
I Normeringsundersøgelsen 2010 er personalet blevet spurgt om, hvornår på dagen børnene møder/bliver hentet på dage, hvor alle møder frem. Der er ikke spurgt om fremmøde midt på dagen, hvor alle børn normalt er til stede.

I Figur 1 er dette sammenholdt med data fra Seierup-udvalgets rapport (tabellen s. 114, institutioner med en daglig åbningstid på 10½ time¹⁷).

¹⁶ Ottosen, M. H. et al.: *Børn og unge i Danmark. Velfærd og trivsel 2010*. København: SFI og Bikubefonden, 2010 (10:20).

¹⁷ 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 1



Figuren bekræfter, at børnefremmødet har været uhyre stabilt gennem årene.

Selv om den *daglige* opholdstid har været stabil, kan man godt tænke sig, at det årlige antal børnepasningstimer er ændret, fx i forbindelse med ferielukning. Dette er den antagelse, der ligger bag, når man indfører ferielukning i en række kommuner.

Der er imidlertid intet, der tyder på, at denne antagelse er rigtig. Eller snarere: Den virkning, ferielukning har på antallet af "børnepasningstimer" er efter alt at dømme meget lille. Det hænger sammen med:

- at børnene inden en ferielukning holdt ferie fra institutionen mere spredt. Efter ferielukning holder de ferie mere samlet, men det er generelt tvivlsomt, at de skulle holde *mere* ferie.
- at personalet hele tiden har indrettet sin egen ferie efter børnenes fremmøde. Af den grund har man kun taget vikar i sparsomt omfang. Ved ferielukning holder personalets ferie mere samlet.

For at undersøge denne antagelse er der gennemført en specialkørsel på grundlag af normeringsundersøgelsen. I denne undersøgelse er lederne blevet spurgt i hvilket omfang, de tager vikar om sommerferien. Svarmulighederne var:

- aldrig
- sjældent
- i begrænset omfang
- som regel/altid

I Tabel 7 er svarene sammenholdt med oplysninger om ferielukning i institutionen.

Tabel 7. Vikar i sommerferien i institutioner med og uden ferielukning

	Aldrig	Sjældent	I be- grænset omfang	Som re- gel/altid	I alt	Antal besvarel- ser
	Pct. af svar					
Ingen ferielukning	13	25	55	6	100	706
1-2 ugers ferielukning	12	38	47	2	100	262
3 ugers ferielukning	43	13	39	5	100	85
I alt	14	28	53	5	100	1053

Det ses, at langt de fleste institutioner – med eller uden ferielukning – kun tager sommervikar i begrænset omfang. Dette bekræftes, hvis man ser på antallet af timelønnede pædagogmedhjælpere måned for måned, jf. Tabel 8. De fleste vikarer lønnes som timelønnede pædagogmedhjælpere.

Tabel 8. Timelønnede pædagogmedhjælpere omregnet til fuldtids de sidste 12 mdr.

Måned	Timelønnede pædagogmedhjælpere omregnet til fuldtidsansatte
November 2009	3519
December 2009	2937
Januar 2010	2375
Februar 2010	2906
Marts 2010	2895
April 2010	2659
Maj 2010	2774
Juni 2010	2940
Juli 2010	2458
August 2010	2871
September 2010	2898
Oktober 2010	2887

Det ses, at forbruget af timelønnede dykker i juli måned. Dette mønster ville man ikke se, hvis personalet i nævneværdigt omfang tog vikar i sommerferien.

Der er således intet, der tyder på, at antallet af børnepasningstimer eller personaleforbrug bliver *væsentligt* påvirket af sommerlukning.

7. Hvorfor viser statistikken ikke altid det samme

Der er en tendens til, at diskussioner om standardudviklingen ender i en "talkrig", hvor man fra centraladministrationens side benægter eller bortforklarer standardfaldet. En delvis årsag hertil er, at den officielle statistik faktisk på flere områder er skruet sammen på en måde, så tallene bliver misvisende – uden at man kan sige, at de er "forkerte".

I det følgende skal nogle årsager hertil gennemgås.

I grove tal kan reduktionen i antal voksne pr. barn opgøres således:

- 1) Selve bemanningen er fra 1986 til 2011 faldet med ca. 15 pct. målt i personale-timer pr. barn
- 2) Den andel af personalets tid, som går til andet end børn, er øget, så den i dag udgør 49 pct. mod 33 pct. ved periodens begyndelse.

For så vidt angår tiden til "andet arbejde" vil denne ikke kunne findes i statistikkerne. Her må man holde sig til undersøgelser.

Når det gælder selve standardfaldet på 15 pct., kan man passende inddele en analyse i to perioder:

I perioden frem til 2000 kan standardfaldet næsten fuldt ud forklares ved, at den ugentlige arbejdstid er nedsat. Da nedsættelsen af den overenskomstmæssige arbejdstid begyndte i 1987, var det et klart mål fra regeringens side (som blev lagt til grund ved aftalerne med KL), at daginstitutionspersonalet *ikke* skulle have kompensation for nedsættelsen af arbejdstiden fra 40 til 37 timer. Denne politik er lykkedes. Man kan også sige det på den måde, at forholdet mellem fuldtidsansatte og børn var stort set uændret. De fuldtidsansatte arbejder bare færre timer. Følgelig får man uændret personalestandard, hvis man måler i fuldtidsansatte i stedet for personaletimer.

I perioden efter 2000 er der sket en yderligere standardreduktion på ca. 6½ pct. Men denne standardreduktion sløres af statistikkenes indretning. Følgende forhold skal fremhæves:

Specialinstitutioner og -grupper

Traditionelt drives specialinstitutioner og specialgrupper efter en særlig bestemmelse i serviceloven, § 32. Ifølge Servicestyrelsens tilbudsportal er der i 2010 88 tilbud efter § 32 i hele landet med 1984 pladser. En nærmere statistik gennemføres af Danmarks Statistik, hvis sidste tal er fra 2008. Her var 31 pct. af børnene i alderen 8 år eller mere, idet § 32 også omfatter klubber m.v. Man kan derfor skønne et antal småbørn i § 32-institutionerne på 1300-1400 småbørn.

Imidlertid vælger kommunerne i stigende omfang at drive specialtilbud til småbørn efter Dagtilbudsloven. Ofte som specialgrupper i tilslutning til en almindelig daginstitution. Bureau 2000 har i sin sidste kommunerundersøgelse bedt kommunerne angive antallet af specialinstitutioner og specialgrupper for småbørn – uden at specificere om tilbuddene blev drevet efter § 32 eller efter Dagtilbudsloven. Rundspørgen viste, at der i svarkommunerne var 301 specialinstitutioner og – grupper med i alt 2721 småbørn. Et lille antal kommuner har ikke svaret, så det samlede tal er måske 2800-2900 småbørn.

Med andre ord drives ca. halvdelen af specialtilbuddene nu efter Dagtilbudsloven. Dette er en udvikling, som er sket de senere år.

Omlægningen har bl.a. den virkning, at kommunerne kan indregne de ekstra ressourcer, specialbørnene kræver, i de generelle driftsomkostninger og dermed i grundlaget for beregningen af forældrebetalingen.

Imidlertid er bemanningen i specialtilbuddene en helt anden end i de almindelige børnegrupper. Ofte vil der være 3-4 voksne til en gruppe på 6 børn. Derfor indgår institutioner med en specialgruppe ikke i den analyse af normeringsudviklingen efter 2000, som er gennemført i dette notat. Hvis en specialgruppe drives efter Dagtilbudsloven, indgår personalenormeringen imidlertid i Danmarks Statistiks almindelige opgørelse af personaleressourcer. Dermed bliver billedet fortegnet.

Ifølge Tilbudsportalen er der i §32-institutionerne 1866 fuldtidsansatte til 1984 børn. De specialtilbud, som drives efter Dagtilbudsloven, er muligvis ikke helt så højt normeret. Alligevel kan det skønnes, at det voksende antal specialtilbud efter Dagtilbudsloven medfører en overvurdering af den reelle bemanning af størrelsesordenen 1000 ansatte.

Ekstraordinært ansatte

Til og med år 2000 indhentede Danmarks Statistik personaleoplysninger fra de enkelte institutioner ved hjælp af spørgeskemaer. Dette gjorde det muligt fx at udskille personer og fleksjob og ekstraordinært ansatte fra personer i almindelige jobs. Fra 2001 sker opgørelsen af personale ved hjælp af data fra FLD (Det fælleskommunale Løndatakontor). FLD tæller ganske vist disse personer, men de er ikke udskilt i de opgørelser, Danmarks Statistik arbejder med.

Tabel 9 viser, hvor mange pædagogmedhjælpere og pædagoger, der var beskæftiget i jobtræning, fleksjob m.v. september 2010. Det fremgår, at det drejer sig om næsten 5000 personer.

Tabel 9. Ansatte pædagoger og pædagogmedhjælpere i fleksjob, jobtræning m.v. september 2010

	Ekstraordinært	Fleksjob	I alt
Pædagoger	263	1.167	1.430
Pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistenter	2.218	1.296	3.514
I alt	2.481	2.463	4.944

Indtil januar 2009 blev fleksjob og ekstraordinært ansatte slået sammen i FLD-statistikken. Udviklingen fremgår af Tabel 10.

Tabel 10. Pædagoger og pædagogmedhjælpere, der var ansatte eller i fleksjob 2001-2010

År (opgørelse september)	Ansatte omregnet til fuld tid
2001	2.144
2002	2.194
2003	2.132
2004	2.974
2005	2.796
2006	3.237
2007	2.682
2008	2.956
2009	3.707
2010	4.944

Det ses, at antallet er godt og vel fordoblet i perioden.

Når det gælder ekstraordinært ansatte (personer i jobtræning) har det altid været en forudsætning, at disse ikke må erstatte det sædvanlige personale. De bør derfor ikke indregnes i bemanningen.

Når det gælder fleksjobbere er problemet, at de får fuld løn og dermed tæller som en fuldtidsansatte i lønstatistikken, selv om de kun arbejder på halv tid eller på 1/3 tid.

Det voksende antal ekstraordinært ansatte og fleksjobbere betyder formentlig, at personaleopgørelsen overvurderer udviklingen i den faktiske bemanning med omkring 2000 ansatte.

Afgrænsning af stillingsgrupper

Når personaleforbruget gøres op ved hjælp af FLD-data sker det på den måde, at Danmarks Statistik beder kommunerne om at fordele personalet på institutionstyper. I FLD ligger oplysningerne på overenskomstområder, men man kan ikke her se, om medarbejderne fx arbejder i børnehaver, i skolefritidsordninger eller andetsteds. Derfor må de kommunale forvaltninger oplyse, hvordan personalet er fordelt.

Som regel er det økonomiforvaltningerne, der gennemfører denne bearbejdning, men det er tvivlsomt, om man i praksis er i stand til at afgrænse ansættelsesområderne.

Et eksempel herpå er pædagogmedhjælpere i folkeskolen. Bureau 2000 gennemførte i 2008 en kortlægning af antallet af pædagogmedhjælpere i specialklasser og specialskoler for FOA. Kortlægningen viste, at der var godt 1000 pædagogmedhjælpere på undersøgelsestidspunktet (lidt færre hvis man omregner til fuldtids). Denne personalegruppe var efter alt at dømme meget lille, hvis vi går 10 år tilbage.

En pædagogmedhjælper med arbejde i en specialklasse i en skole arbejder imidlertid efter helt samme overenskomst som pædagogmedhjælpere ved skolen, der arbejder i skolefritidsordningen, og det er i praksis uhyre vanskeligt at udskille gruppen fra SFO-medarbejderne. Det er derfor sandsynligt, at man i de fleste kommuner henfører disse pædagogmedhjælpere til SFO'erne, hvorved disse i statistikken får højere personalestandard end de ellers ville få.

Det er desuden meget tænkeligt, at daginstitutionerne på tilsvarende måde får tillagt personalegrupper med anden utraditionel beskæftigelse.

Sæsonsvingningerne

Normeringsundersøgelsen foråret 2010 belyste bl.a. de *sæsonsvingninger*, der er i antal indskrevne børn i institutionerne p.g.a. af "vippenormering" mv. Tabel 11 viser det gennemsnitlige antal indskrevne børn for de forskellige institutionstyper. Opgørelsen omfatter tre begreber:

- indskrevne børn april 2010
- det børnetal, som ligger til grund for budgettet 2010. Dette tal kan være forskelligt fra det antal børn, som er indskrevet i april, fx p.g.a. "vippenormering"
- Danmarks Statistiks opgørelse over indskrevne børn i de samme institutioner september 2009.

Tabel 11. Gennemsnitligt antal indskrevne børn efter forskellige opgørelser

Institutionstype	Vuggestuer	Børnehaver	Aldersintegrerede institutioner
Faktisk indskrevne april 2010	Antal børn		
Vuggestuebørn, april	45	0,2	20,6
Børnehavebørn, april	0,1	53	50,6
Skolebørn, april	0	0,1	6,3
I alt	45,1	53,3	77,5
Børnetal efter budgettet			
Vuggestuebørn, budget	44	0,4	20,5
Børnehavebørn, budget	0	51	48,4
Skolebørn, budget	0	0,2	5,2
I alt	44,3	51,6	74,1
Danmarks Statistiks opgørelse			
0-2 årige, Danmarks Statistik	41,3	1,3	20,9
3-5 årige, Danmarks Statistik	0,7	46,2	42,4
6-18 årige, Danmarks Statistik	0	0,9	4,3
I alt	42	48,4	67,6

Institutionerne er også blevet spurgt om, hvilket børnetal der ligger til grund for deres budget. Ser vi på de institutioner, der har givet oplysninger om såvel det aktuelle børnetal som det budgetterede antal, får vi følgende forskelle:

- vuggestuerne har i gennemsnit 1 barn mere end budgetteret
- børnehaverne har i gennemsnit 1½ børn mere end budgetteret
- de aldersintegrerede institutioner har i gennemsnit 3-4 børn mere end budgetteret.

Hovedårsagen hertil er formentlig, at undersøgelsen er gennemført i april måned, hvor børnetallet i institutionerne topper, fordi man venter på, at især børn i børnehavealderen sluses videre til skolefritidsordninger og fritidshjem. I stadig flere kommuner har man aftalt med institutionerne, at der er "vippenormering" eller lignende, således at børnetallet løbende tilpasses sæsonsvingningerne. Havde man i stedet lagt undersøgelsen i september (hvor Danmarks Statistik foretager sin opgørelse), havde man formentlig set, at de faktiske børnetal lå *lavere* end budgetteret.

Denne sæsonsvingning er ganske betragtelig. Hvis fx børnetallet i en typisk aldersintegreret institution svinger med 3-4 børn på hver side af årsgennemsnittet, kan forskellen på en april-tælling og en september-tælling udgøre 7 børn.

Rent faktisk er forskellen til Danmarks Statistiks septembertælling 10 børn. I forhold til Danmarks Statistiks ressourceopgørelse skal man desuden være opmærksom på, at denne blev flyttet fra forår til efterår i 2003. Det betyder, at man tidligere optalte et børnetal, som lå noget over årsgennemsnittet, men fra 2003 optælles et børnetal, som ligger lavere end årsgennemsnittet. Årsgennemsnittet er – hvis der er budgette-

ret rigtigt – det samme som det budgetterede pladstal. Tabel 12 sammenligner derfor hhv. ressourcetal for indskrevne børn og budgetteret pladstal for vuggestuer, børnehaver, aldersintegrerede institutioner, puljeordninger og privatinstitutioner tilsammen.

Tabel 12. Indskrevne børn efter ressourceopgørelsen og budgetteret pladstal 2000-2009 for institutioner for småbørn under ét.

	Ressource	Budget	Ressource i pct. Af budget
2000	267.998	260.896	102,7
2001	268.011	258.972	103,5
2002	270.415	278.818	97
2003	272.436	278.959	97,7
2004	252.972	280.624	90,1
2005	257.437	281.939	91,3
2006	257.397	282.349	91,2
2007	256.127	278.867	91,8
2008	262.828		
2009	259.488	283.534	91,5

Note: De budgetterede pladstal for 2008 er ikke oplyst for Bureau 2000.

Tabellen bekræfter tendensen fra normeringsundersøgelsen, nemlig flytningen af optællingen af børn sker, hvor børnetallet er lavest (hvorimod personalenormeringen normalt ligger fast). Dette giver et for højt tal, når man måler antal voksne i forhold til børnetallet. Tabellen understreger desuden, at ressourceopgørelsen ikke kan anvendes ved analyser, der går længere tilbage end til 2004.

Det skal bemærkes, at man som regel er opmærksom herpå i centraladministrationen og KL. Det betyder imidlertid samtidig, at der næppe er andre datakilder end Bureau 2000s normeringsundersøgelse, der er egnet til at vurdere udviklingen det seneste tiår.

8. Perspektiver og udfordringer

Udhulingen af de facto-bemanningen i institutionerne (dvs. det antal timer, som faktisk er til rådighed for børnene) har efter alt at dømme vidtrækkende konsekvenser. Der er imidlertid en række forhold, som ikke er tilstrækkeligt belyste.

Når institutionerne og den enkelte medarbejdere tilrettelægger deres arbejde, bør man være opmærksom på det "hierarki", der er i opgaverne som følge af arbejdets natur:

- først må man tilgodese de konkrete opgaver, som man har fået pålagt af loven og af kommunen: Administrative opgaver, registrering osv.
- dernæst må man sikre, at rammerne om børnegrupperne fungerer: At stuerne åbnes, der ryddes op, løses op for konflikter mellem børnene, børnene får tøj af og på, kommer på toilettet osv.

- når først disse ting er sikret, kan medarbejderne koncentrere sig om pædagogiske udviklingsaktiviteter og individuel omsorg for børn med behov herfor.

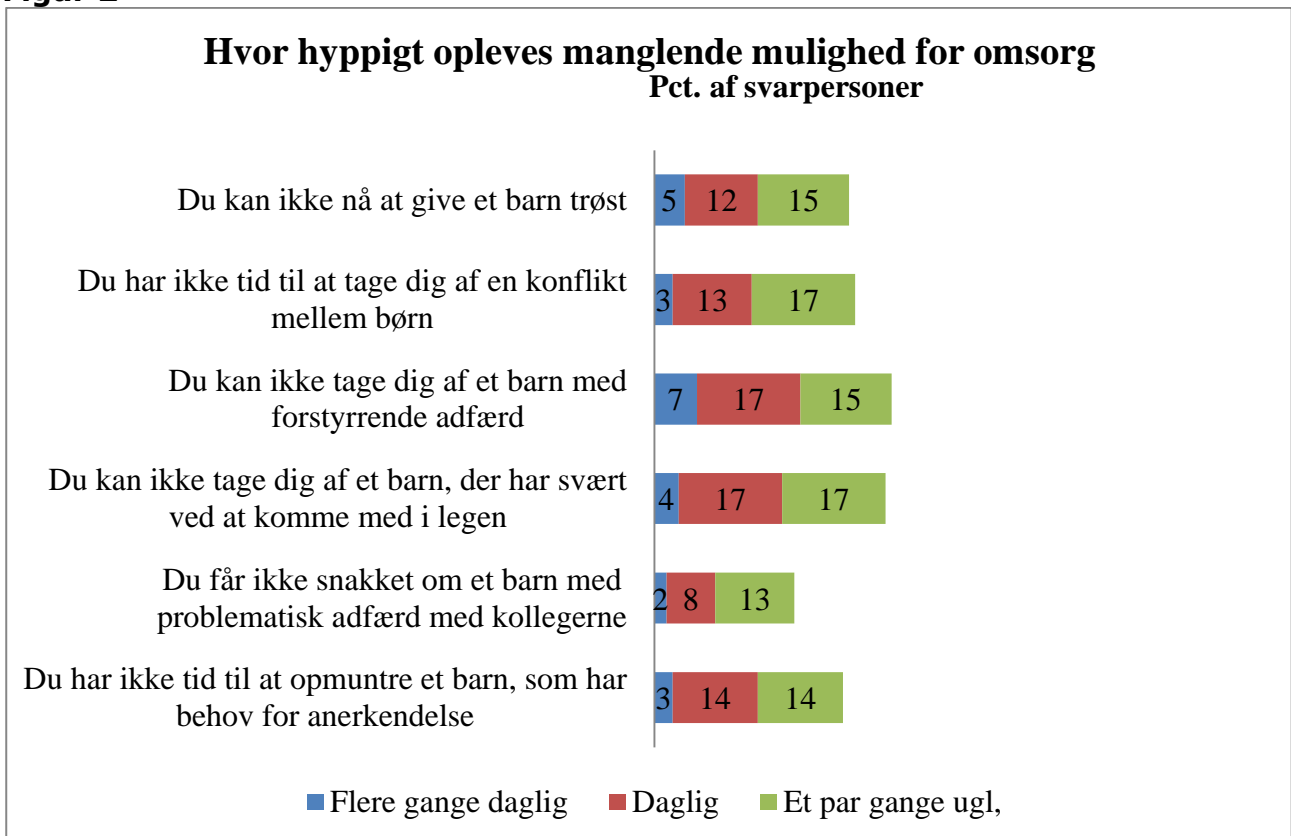
Dette "hierarki" betyder, at en lille beskæring af den samlede bemanning slår relativt kraftigt igennem i forhold til omsorg og pædagogiske udviklingsaktiviteter.

Bureau 2000s normeringsundersøgelse foråret 2010 viste da også en klar sammenhæng mellem bemanningen og risikoen for, at børnene mangler omsorg.

Personalet på stuerne blev således bedt om at forholde sig til, hvor hyppigt de har oplevelser af ikke at kunne give tilstrækkelig omsorg.

Figur 2 viser hvor stor en andel af svarpersonerne, der hyppigt har disse oplevelser.

Figur 2

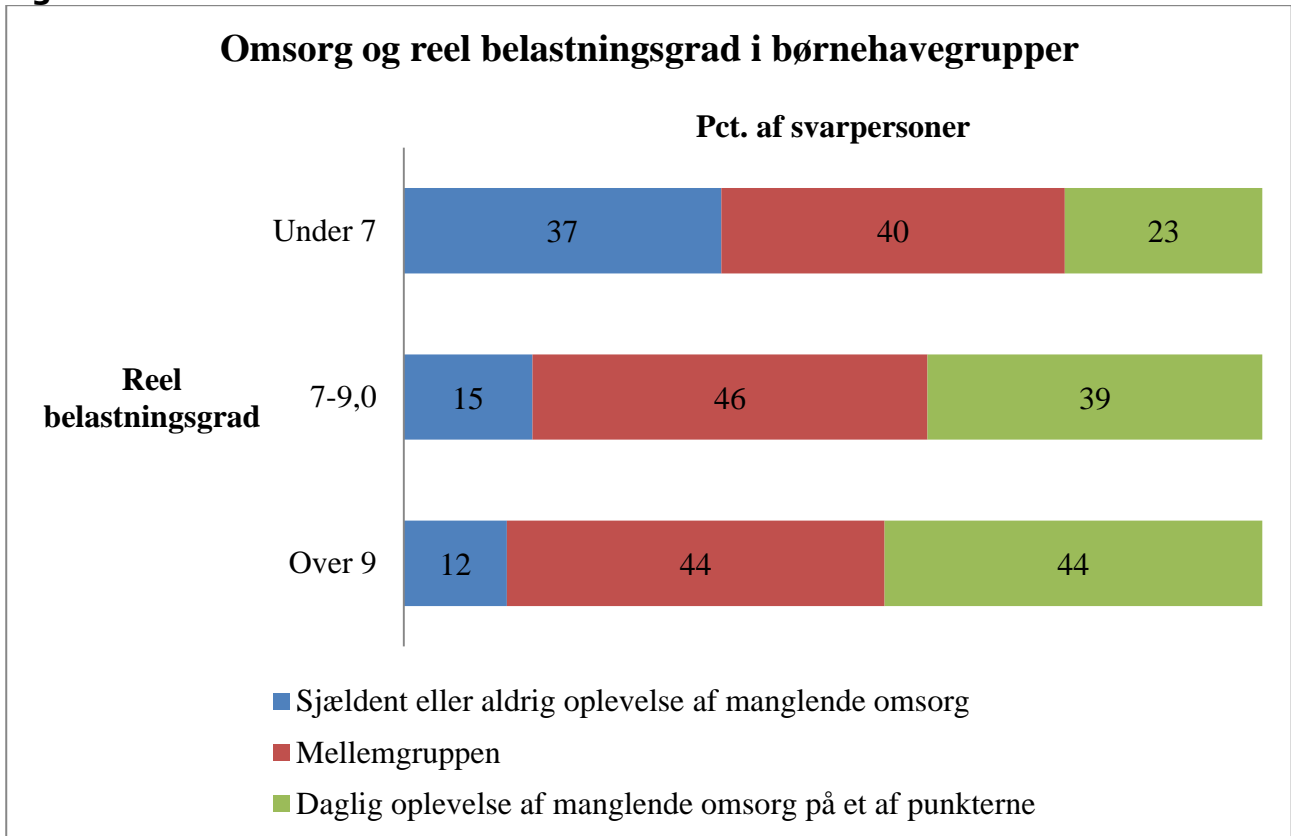


Der er nu dannet et samlende udtryk for omsorg, som er defineret således:

- Hvis svarpersonen har svaret "sjældent/aldrig" til alle seks underspørgsmål vedr. omsorg, tages dette som udtryk for "god oplevelse af omsorg". Denne gruppe udgør 20 pct.
- 36 pct. af de ansatte oplyser, at de dagligt eller flere gange dagligt oplever, at de har en mindre god oplevelse af at kunne yde tilstrækkelig omsorg for børnene.
- Andre svarkombinationer betragtes som en "mellemgruppe". Denne gruppe udgør 43 pct.

Figur 3 viser nu sammenhængen mellem oplevelsen af omsorg og den "reelle belastningsgrad". Den reelle belastningsgrad har vi som tidligere nævnt defineret som det gennemsnitlige antal børn, der faktisk er til stede sat i forhold til det gennemsnitlige antal voksne, der faktisk er beskæftiget med børnene.

Figur 3



Figuren viser en meget klar sammenhæng: Risikoen for oplevelse af omsorgssvigt fordobles, hvis personalenormeringen er lav.

Undersøgelsen viste desuden, at børnene typisk tilskyndes til at bruge ca. halvdelen af dagen ude på legepladsen. De målrettede aktiviteter, som de voksne tilrettelægger indendørs (fx rytmik og kreative aktiviteter), ligger typisk om formiddagen. Det tidsmæssige omfang og mulighederne for at dele børnegrupperne synes at variere, men ofte er der tale om et forløb på fx en times varighed. De strukturerede aktiviteter fylder med andre ord typisk ikke så meget i et dagsforløb.

Det hænger sammen med, at det ofte kræver, at børnegrupperne deles, men det kan være vanskeligt, når situationen i forvejen er sådan, at en voksen står alene med børnegruppen en del af dagen.

I 57 pct. af institutionerne ser man, at en medarbejder er alene med en børnegruppe, efter at alle grupper er åbne (dvs. når vi er kommet ud over de første morgentimer). Typisk er der tale om perioder, der begynder kl. 8-9, og som varer godt en time.

Man må antage, at disse forhold navnlig gør det svært at yde støtte til de børn, der har særlige behov. Børn fra velfungerende hjem vil alt andet lige klare sig bedre.

Selv om konsekvenserne således kan blive store skal det understreges, at der formentlig kan rettes op på udhulingen i normeringen *uden* at det behøver at koste *mange* mia. kr.

Vi har således set, at det standardfald, som er sket de sidste 25 år, kan henføres til:

- at selve bemanningen er faldet med ca. 15 pct.
- at den andel af tiden, der går til "andet arbejde" er steget fra ca. 33 til ca. 49 pct.

Analysefirmaet Deloitte har i ovennævnte undersøgelse anslået, at ca. 5 pct. af personalets tid går til læreplaner, evaluering, dokumentation m.v. – som stort set ikke er blevet kompenseret. Dette område har været meget i fokus, og regeringen har foretaget regelændringer, om skulle betyde en lettelse, som måske svarer til 1 pct. af lønsummen.¹⁸ Det er imidlertid spørgsmålet, om man kan – og bør – gå meget længe ad denne vej, hvis man vil sikre kvalitet i det pædagogiske arbejde. Faktisk fylder læreplaner og pædagogisk dokumentation mindre i Danmark end i de fleste andre europæiske lande.

Hvis tiden til "andet arbejde" er steget så meget, må hovedårsagen da også findes andre steder, formentlig først og fremmest i en række administrative omlægninger i retning af økonomisk decentralisering m.v. Eksempelvis er der mange kommuner, hvor de enkelte institutioner ledere og tillidsrepræsentanter i dag involveres i forhandling om "ny løn" for de enkelte medarbejdere. Det bør være muligt at reducere det administrative arbejde.

Lad os derfor regne på et tænkt eksempel:

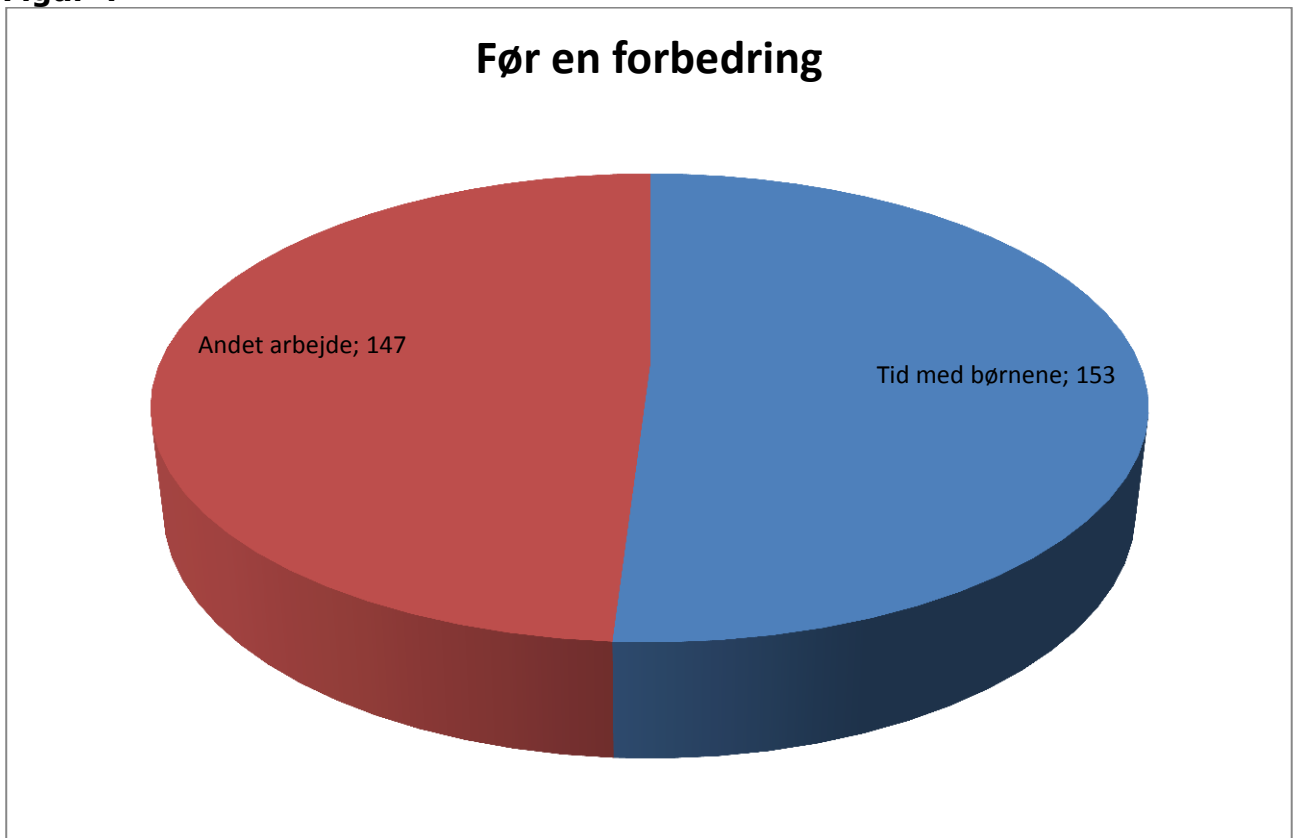
Der gennemføres en kvalitetsforbedring byggende på to elementer:

- 3) Selve bemanningen øges med 5 pct. som kompensation for bl.a. flere handicapgrupper og de statslige krav til læreplaner, evaluering m.v., som ikke er blevet kompenseret
- 4) Det lykkes gennem en målrettet indsats at reducere det administrative/kommunale dokumentationsarbejde svarende til 10 pct. af bemanningen.

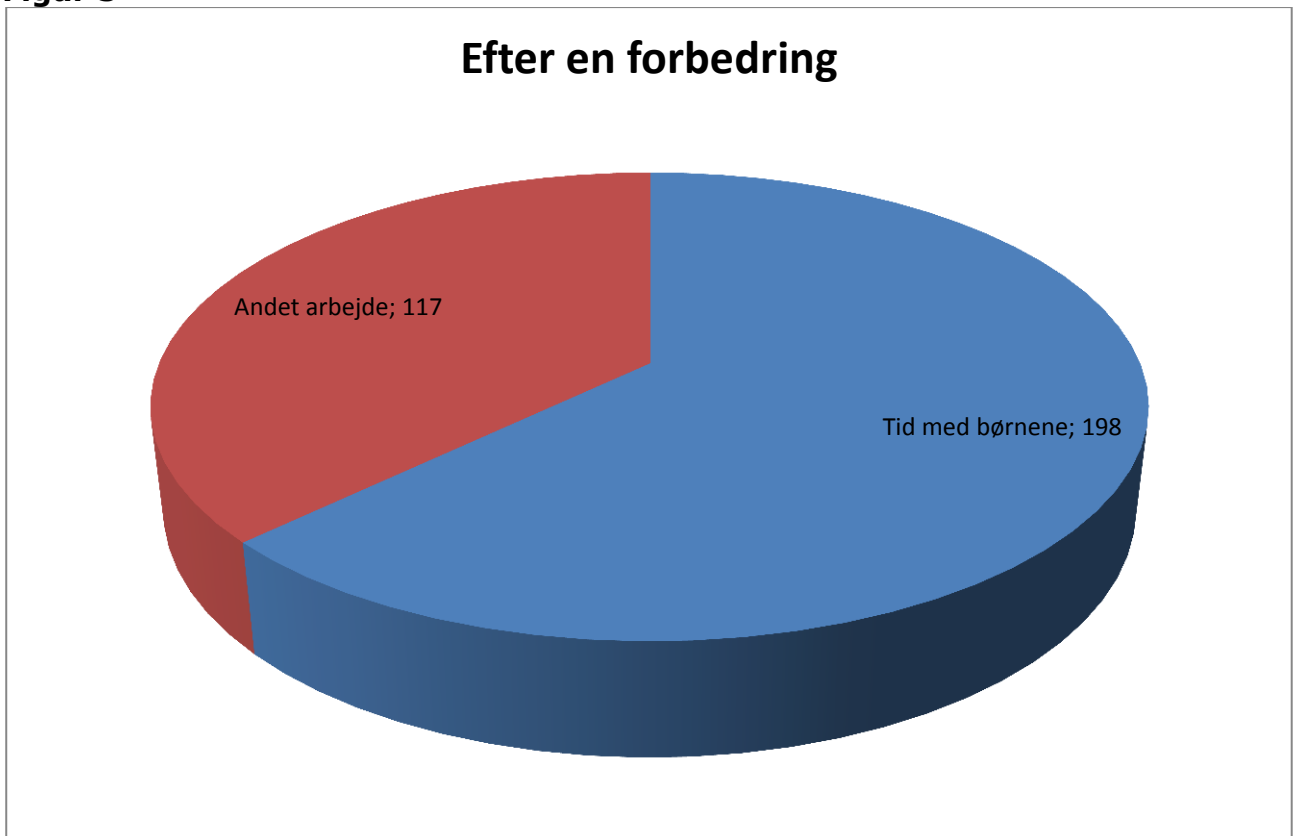
Vi tænker os endvidere en institution med 300 personaletimer, hvor 51 pct. af tiden anvendes i børnegrupperne. Figur 4 og 5 viser da situationen før og efter.

¹⁸ Disse angivelige lettelser og mere til blev dog sparet væk i forbindelse med kommunernes 2011-budgetter. Se nærmere rapporten "Prisen på pasning 2011".

Figur 4



Figur 5



Selv om grundbemandingen kun er steget med 5 pct., stiger den tid, der tilbringes med børn fra 153 ugentlige personaletimer til 198 personaletimer – med 29 pct.

Årsagen til denne store forbedring er, at når tiden med børnene kun udgør ca. halvdelen af den samlede tid, så kan målrettede forbedringer, der faktisk anvendes på børnene, mærkes relativt meget.

En virkelig forbedring synes dog at kræve, at der gøres op med en række af de ideer, som har præget udviklingen i forvaltningsprincipperne i kommunerne de senere år.

Bilag: Undersøgelser af fordelingen af medarbejder- nes arbejdstid

Seierup-rapporten

Som nævnt i hovednotatet 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.

Tablet 13 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 13. Fordeling af arbejdstiden i vuggestuer og børnehaver 1974. Bearbejdede data fra Seierup-rapporten

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

Der er ikke gennemført større undersøgelser af anvendelsen af arbejdstiden i de følgende ca. 25 år.

Souschefens arbejde

I Bureau 2000s undersøgelse "souschefens arbejde" (2000), indhentedes spørgeskemaer fra 459 institutioner i 11 kommuner af forskellig type. I den forbindelse spurgtes om såvel ledernes som souschefernes tidsforbrug (men ikke om de øvrige medarbejderes tidsforbrug).

Undersøgelsen viste, at lederne i gennemsnit vurderede, at de anvendte:

12,0 timer pr. uge på administration
6,5 timer pr. uge på personaleledelse
7,5 timer ugentlig på faglig ledelse

13,2 timer pr. uge i børnegrupperne¹⁹

Souscheferne vurderede, at de i gennemsnit anvendte 8,9 timer ugentlig på ledelsesopgaver.

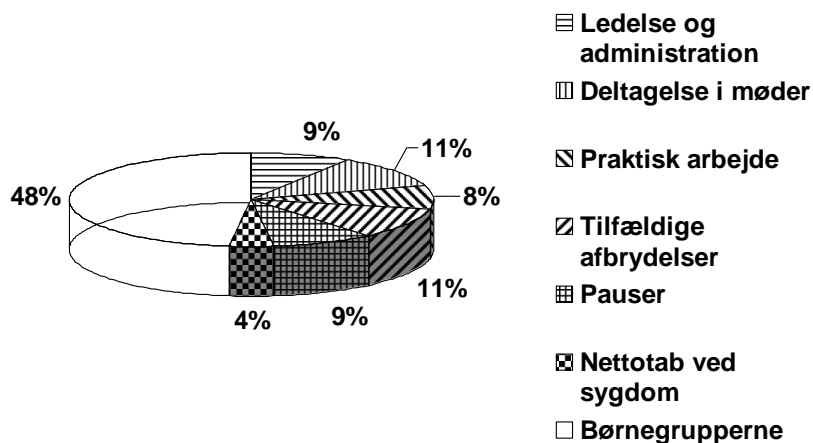
København 2000

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

Figuren nedenfor viser nogle hovedtal fra denne undersøgelse.

Figur 6

Hvad går personalets tid til?



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

¹⁹ Det bliver 39,2 timer i alt, men mange ledere arbejder ud over de overenskomstmæssige 37 timer.

Frederiksberg 2003

Tabel 14. 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 neden for viser således den fordeling af arbejdstiden, Deloitte fandt frem til.²⁰

²⁰ I Finansministeriets fremstilling af undersøgelsen i "Mere tid til velfærd" er fordelingen af tidsanvendelsen angivet lidt anderledes, fordi "samtaler med forældre" og "praktiske gøremål der typisk udføres sammen med børnene" er slået sammen med "aktiviteter med børn". Det kaldes så under ét for "tid med børn". Hermed når Finansministeriet op på, at 66 pct. af personalets tid er "tid med børn", hvilket må siges at være en tilsnigelse.

Tabel 15. Tidsanvendelse i procent for ansatte i daginstitutioner ifølge Deloitte

	Le- der	Pæ- da- gog	Pædagog- medhjæl- per	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.

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 institutionerne i gennemsnit efter lederens vurdering bruger 34,5 timer om ugen på ledelse og administration. Det samlede tidsforbruget er mindst i små institutioner, 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 16 viser stuemedarbejdernes egen opgørelse på en tilfældig dag.

Tabel 16. Svarpersonens eget gennemsnitlige tidsforbrug til forskellige aktiviteter fordelt på svarpersonens tilhørsforhold til medarbejdergrupper

	Doku- men- tation mv	Kontakt med myndig- heder	Drøf- telser med kolle- ger	Sam- taler med foræl- dre	Ind- sats i for- hold til en- kelt- børn	Afspad- sering	Andre afbry- delser	I alt
Antal minutter i gennemsnit en tilfældig dag								
Pædagoger	37	6	31	24	18	9	18	143
Pædagogmed- hjælperne	17	0	18	17	7	2	7	68

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

Her svarer pædagogernes gennemsnitlige tidsforbrug pr. uge til "andet arbejde" 12 timer om ugen, mens pædagogmedhjælpernes svarer til 5-6 timer om ugen. Det skal understreges, at forskellen i forhold til ledernes vurdering formentlig først og fremmest skyldes, at stuemedarbejderne også har registreret de *tilfældige afbrydelser og samtaler*.

Målingen på stuen er foretaget en tilfældig dag. Det betyder, at den er et dårligt udgangspunkt for måling af den *enkelte* institutions ressourcer. Derimod giver gennemsnitstallene et godt billede af det faktiske tidsforbrug på landsplan til "andet arbejde".

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. $\frac{3}{4}$ af deres tid hos børnene.

Det samlede billede er ikke afgørende forskelligt fra Deloitte-undersøgelsen.

Samlede tendenser

De forskellige undersøgelser, der er gennemført, bærer præg af, at tidsanvendelsen er afgrænset forskelligt i de forskellige undersøgelser. Eksempelvis er tilfældige afbrydelser behandlet forskelligt. Det samme gælder pauser og den tid, personalet anvender på praktiske opgaver med eller uden børn.

Nogle tendenser er dog klare.

Eksempelvis anvendte lederne i vuggestuer og børnehaver i 1973 omkring halvdelen af deres arbejdstid i børnegrupperne.

I 2000 ("Souschefens arbejde") anvendte lederne ca. 1/3 af arbejdstiden i børnegrupperne.

Deloitte fandt i 2009, at lederne kun anvender ca. 9 pct. af arbejdstiden i børnegrupperne.

Tager man alle personalegrupper, blev 70 pct. af tiden i 70'erne brugt sammen med børnene.

I 2003 var det på Frederiksberg 58 pct. af tiden, der blev anvendt sammen med børnene og 50 pct. i København.²¹

I 2009 fandt Deloitte, at 55 pct. af tiden blev brugt sammen med børnene, men kun hvis man indregner "praktiske opgaver som typisk udføres sammen med børnene". Deloitte synes kun delvis at tage højde for *tilfældige afbrydelser*.

Bureau 2000s Normeringsundersøgelse 2010 ligger på linje hermed.

²¹ De to undersøgelser synes at opgøre praktisk arbejde *med* børn forskelligt. I Figuren oven for, er "nettotab ved sygdom" desuden trukket fra. Det sker ikke i de andre undersøgelser.