

**Notat om standardudviklingen på**

**daginstitutionsområdet 2012-2013**

**Resumé**

Den forbedring af personalenormeringen i daginstitutioner, som Enhedslisten i sin tid aftalte med regeringen, er for størstedelens vedkommende ikke blevet til noget. Et mål på 1500 flere stillinger, er – afhængigt af opgørelsesmetoden – blevet til 250-400 ekstra medarbejdere, når man tager højde for ændringer i børnetal.

Dette kan endeligt slås fast ved hjælp af tal fra Danmarks Statistik, som netop har offentliggjort nye personaletal i sin årlige ressourceopgørelse.

**Baggrund**

Lige før påske offentliggjorde Danmarks Statistik data om personalet for den ressourceopgørelse, som fandt sted oktober 2013. Hermed bliver det muligt at vurdere, hvordan de 500 mill.kr., som blev afsat til normeringsforbedringer ved finanslovsaftalen for 2012, er udmøntet.

I finanslovsaftalen for 2012 afsatte regeringen og Enhedslisten en halv milliard kroner til forbedring af normeringerne i dagtilbuddene fra 2013 og sat kurs mod indførelse af minimumsnormeringer på området. I aftalen hedder det:

*”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.”*

Ved aftalens indgåelse var det forventet, at den ville udløse ca. 1.500 ekstra pædagogiske stillinger. Dette ville dog kun kompensere for en mindre del af den standardforringelse, der var sket i årene forud.

Når aftalen satte som mål, at standarden skulle forbedre i 2013, var det fordi kommunernes 2012-budgetter allerede var vedtaget, da finansloven kom i hus. Vil man måle aftalens effekt, er det derfor 2012-tallene og 2013-tallene, der skal sammenlignes. Det er disse tal, der nu foreligger fra Danmarks Statistik.

Bureau 2000 har derfor fået Danmarks Statistik til at lave en specialkørsel på 2012- og 2013-data. Denne specialkørsel ligger til grund for analysen.

Behovet for en specialkørsel skyldes bl.a., at de tal, Danmarks Statistik offentliggør i Statistikbanken på nogle punkter giver et upræcist billede af personaleforholdene. Det er især uheldigt, at

* ekstraordinært ansatte (fx personer i jobtræning) indgår i opgørelsen på lige fod med personer i almindelig beskæftigelse
* ansatte i fleksjob indgår som fuldtidsansatte (fordi de efter den hidtidige ordning har fået løn på fuld tid), selv om de typisk kun arbejdet 1/3 af den normale arbejdstid
* studerende og elever tæller fuldt med. Pædagogstuderende tæller som pædagoger, og elever under den pædagogiske assistentuddannelse tæller som pædagogmedhjælpere

Da brugen af personer i jobtræning, fleksjobbere og personer under uddannelse, svinger en del fra år til år, betyder indregning af disse grupper, at den egentlige standardudvikling bliver svær at bedømme. Er den fx faldet med 2 pct. i forhold til året før, eller skyldes et tilsyneladende fald det ”slør”, der er i opgørelsen.

**Beregningerne**

Danmarks Statistik har imidlertid oplysninger om fleksjobbere, ekstraordinært ansatte m.v. i de personaledata, man får fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor (KRL). Disse data ligger til grund for 87 pct. af den samlede ressourceopgørelse.[[1]](#footnote-1) De sidste 13 pct. indhentes med skemaer især fra selvejende og private institutioner. De specialkørsler, Bureau 2000 har fået foretaget, bygger på disse 87 pct. Det antages efterfølgende, at udviklingen for de sidste 13 pct. har været parallel med udviklingen for de institutioner, hvor kommunerne står for lønudbetalingen.

Tabel 1 viser, hvordan fordelingen på ansættelsesgrupper er for de enkelte faggrupper.

**Tabel 1. Fuldtidsansatte i forskellige faggrupper fordelt på ansættelsesgrupper**

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | Måneds-lønnede | Timeløn-nede | Fleks-jobbere | Ekstra-ordinært ansatte | Støtte-pæda-goger | Pæda-gogstu-derende | PAU-elever | I alt |
|  | Fuldtidsansatte | | | | | | | |
| Ledelse | 99,9 | 0 | 0,1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 100 |
| Pædagoger mv. | 88,8 | 0,9 | 1,4 | 0,4 | 3,2 | 5,3 | 0 | 100 |
| Pædagogmed-hjælpere m.v. | 71,9 | 12,3 | 2,6 | 4,2 | 0 | 0 | 9,1 | 100 |
| Andet, fx køkken eller rengøring | 78,2 | 4,7 | 11,9 | 5,2 | 0 | 0 | 0 | 100 |
| I alt | 82,5 | 5,4 | 2,5 | 2,1 | 1,6 | 2,6 | 3,4 | 100 |

Noter: Tabellen omfatter personale ansat i daginstitutioner samt støttepædagoger og elever ansat under kommunen. Disse vil normalt virke i institutionerne. Fleksjobbere tæller med fuldt løntimetal.

Det er nu for den enkelte kommune beregnet, hvordan udviklingen for de enkelte faggrupper har været fra 2012, når man korrigerer for udviklingen i børnetal.

Inden denne beregning foretages, mår antallet af indskrevne børn dog omregnet til ”børneenheder”. Dette sker således:

* 0-2 årige tæller som to børneenheder
* 3-5 årige tæller som 1 børneenhed
* 6-8 årige tæller som 0,6 børneenhed (da de er i skole om formiddagen)
* 10-13 årige tæller som 0,3 børneenhed (sædvanligvis klubbørn, der kommer og går som de vil om eftermiddagen)
* 14-17 årige tæller som 0,15 børneenhed /sædvanligvis større klubbørn, der kommer til aftenarrangementer).

At børn i vuggestuealderen omregnes til to børneenheder er en gammel konvention, som skyldes den indlysende kendsgerning, at de mindste børn er de mest omsorgskrævende.[[2]](#footnote-2)

**Resultater**

Hvis man undlod at korrigere for udviklingen i børnetal, ville man finde et samlet fald i personale på 484 fuldtidsansatte.[[3]](#footnote-3) Dette ville dog give et skævt billede, da der naturligvis skal tages højde for udviklingen i antallet af indskrevne børn.

Det er derfor for de enkelte faggrupper beregnet, hvordan udviklingen har været fra 2012, når man korrigerer for børnetalsudviklingen.

I beregningerne lægges yderligere til grund, at pædagogstuderende og elever kun tæller *halvt* med. På den ene side får disse faggrupper løn og kan indgå i et arbejdsskema. På den anden side kan de næppe pålægges helt samme ansvar som ordinære pædagoger og pædagogmedhjælpere. Hvis man lader personale under uddannelse tælle *helt* med, bliver den samlede personalegevinst kun 259 i stedet for 396 fuldtidsansatte.[[4]](#footnote-4)

Beregningerne fremgår af Tabel 2.

**Tabel 2. Standardudvikling 2012-2013. Oversigtstabel**

|  |  |
| --- | --- |
| Faggruppe | Hvor meget mere personale (omregnet til fuldtids) er der kommet fra 2012 til 2013, når man korrigerer for udviklingen i børnetal? |
| Ledere | -135 |
| Pædagoger | 132 |
| Pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistenter | 535 |
| Pædagogstuderende og PAU-elever | -136 |
| I alt | 396 |

Note: Beregningerne er udført på kommuneniveau. Derefter er der vægtet i forhold til, hvor stor en del af børnene i den enkelte kommune, specialkørslen dækker, og endelig er der summeret op for hele landet. Resultaterne for de enkelte kommuner gengives ikke. I nogle kommuner giver resultaterne anledning til tvivl om, hvorvidt der kan være mindre skævheder i beregningerne. Men når resultaterne summeres på landsplan, vil eventuelle skævheder i enkelte kommuner ikke kunne forrykke det samlede resultat ret meget set i forhold til det samlede tal.

Det ses, at der er færre ledere, end man skulle forvente ud fra udviklingen i børnetal. Årsagen hertil er sammenlægninger af mindre institutioner og satsning på store enheder mange steder, når der bygges nyt.

Når det gælder det øvrige faste personale er dette forøget. Navnlig er der kommet flere pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistenter. Det bemærkes, at datasættet ikke skelner mellem ikke-uddannede pædagogmedhjælpere og uddannede pædagogiske assistenter. Den pædagogiske assistentuddannelse er forholdsvis ny, så formentlig er personaleforøgelsen navnlig sket i form af pædagogiske assistenter.

Når det gælder personale under uddannelse, er der sket et *fald*. En nærmere analyse viser, at faldet er sket ved ansættelse af færre elever efter den pædagogiske assistentuddannelse.

Resultatet er under alle omstændigheder langt fra de ca. 1500 fuldtidsstillinger, man satsede på i forbindelse med finanslovsaftalen: Ca. en fjerdedel af det ønskede resultat (endnu mindre, hvis personale under uddannelse medregnes fuldt ud). Hertil kommer, at mange kommuner har vedtaget nye besparelser i forbindelse med 2014-budgettet.

Fra Kommunernes Landsforenings side foreligger ganske vist opgørelser, der skal dokumentere, at midlerne er anvendt til formålet. Når KL får dette resultat skyldes det flere forhold:

* man har brugt en del af pengene til andet end personale, fx kurser. Disse kan have betydelig værdi. Men finanslovaftalen betød, at der skulle afsættes 500 mill. kr. *årligt* fra 2013 og fremover. Selv om en del personale har været på kursus i 2013, er denne aktivitet normalt ikke indlagt som en fast forbedring i budgettet.
* man medtager ikke generelle besparelser i kommunerne, fx besparelser med ”grønthøstermetoden”, hvor alle konti skæres med fx 0,5 pct.
* man medtager droppede spareplaner, som en fremgang. Det er med andre ord ifølge KL en ”fremgang”, hvis en kommune ikke har sparet lige så meget, som den på et tidspunkt havde planlagt.

Alt i alt er det således kun en beskeden del af det oprindelige mål, der er nået. Aftalens bemærkninger om minimumsnormeringer synes helt droppet.

*Værløse den 18. april 2014. Niels Glavind*

1. Målt ved antal børn, der er i de institutioner, opgørelsen dækker. [↑](#footnote-ref-1)
2. Konventionen fremgår eksempelvis af lederoverenskomsten. For skolebørnene er der ikke en tilsvarende fast konvention, men det er klart, at fx en ung, der kommer et par aftener om ugen, alt andet lige kræver mindre personale end et børnehavebarn. Eftersom børn over 6 år kun udgør 7,5 pct. af alle børn i de institutioner, der undersøges (vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner) har den præcise vægtning af disse børn kun meget lille betydning. [↑](#footnote-ref-2)
3. Fordelt på 194 færre ledere, 227 færre pædagoger, 259 flere pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistenter og 322 færre elever og studerende i lønnet praktik. [↑](#footnote-ref-3)
4. Fordi nedgangen i personale under uddannelse i så fald tæller mere. [↑](#footnote-ref-4)