

5. oktober 2007

Mindre tid til børnene Udviklingen i personalestandarden på dagtilbudsområdet 2001- 2007

Resumé: Spørgsmålet om, hvorvidt personalestandarden i dagtilbud er forringet og hvor stort et fald, der i givet fald er tale om, har været et stridsemne i den offentlige debat. Det har vanskeliggjort diskussionen, at den offentlige statistik påvirkes af databrud og svingende kvalitet. Diskussionen er desuden præget af, at der anvendes forskellige opgørelsesprincipper.

På den baggrund har AErådet gennemført en nærmere udredning af spørgsmålet om udvikling i personalestandarden. For perioden 2001-2006 er den offentlige statistik analyseret på ny, og de forskellige opgørelsesprincipper er sammenholdt. For perioden 2006-2007 har Bureau 2000 gennemført en spørgeskemaundersøgelse til et repræsentativt udvalg af institutioner.

Disse undersøgelser viser, at udviklingen i personalestandarden i dagtilbud til børn i perioden 2001-2007 har betydet, at der er blevet flere børn pr. voksen.

Det skønnes samlet, at antallet af voksne pr. barn er faldet med ca. 7 pct. i vuggestuer, 10 pct. i børnehaver og 6 pct. i aldersintegrerede institutioner fra 2001 til 2007. Der skønnes desuden i perioden 2001-2006 at være sket et fald på ca. 5 pct. i såvel institutioner for skolebørn som dagpleje.

De problemer, der er omkring datakvaliteten, gør, at den præcise størrelse af faldet i personalestandard er behæftet med en vis usikkerhed. Men analysen viser, at der med sikkerhed har været et betragteligt standardfald. I den forbindelse må man huske på, at et fald i personalenormeringen slår igennem med forstærket kraft i det direkte arbejde med børnene. Det skyldes, at personalet anvender en del af sin tid på andet arbejde end arbejde i børnegrupperne, og at den tid, der går til andet arbejde, er stigende.

Af samme grund er det typiske børn:voksen forhold i den periode, hvor børnegrupperne faktisk er i arbejde, 4,3 barn pr. voksen i vuggestuerne og 9,5 barn pr. voksen i børnehaverne.

Indholdsfortegnelse

	Side
1. Baggrunden for undersøgelsen	3
2. Undersøgelsens hovedresultater	5
3. Standardudviklingen 2001-2006 ifølge Danmarks Statistiks ressourceopgørelse	9
3.1 Databrud fra 2003 til 2004 og andre problemer i ressourceopgørelsen	9
3.2 Resultater ved beregning af antal børn pr. pædagogisk medarbejder 2001-2006	12
4. Perioden 2006-2007. Bureau 2000's spørgeskemaundersøgelse	15
4.1 Udviklingen i børnetal og personale 2006-2007	15
4.2 Tidsanvendelse til andet end det egentlige arbejde med børnene	18
4.3 Institutionens ugentlige åbningstid og bemanding. Børnefremmøde i løbet af dagen	19
4.4 De børnerelaterede konti	24
5. Standardmåling	25
5.1 Metodemæssige overvejelser omkring standardmåling	25
5.2 Nærmere om standardmålet	26
5.3 Den særlige opgørelse i Ballerup og Århus	29
5.4 Kontrolberegninger, herunder opgørelse af standardudviklingen ved hjælp af regnskabsstatistik	31
5.5 Andre opgørelsesmåder. Budgetredegørelsen – en diskussion	34
6. Ledernes kommentarer i spørgeskemaundersøgelsen	39
7. Metoden i spørgeskemaundersøgelsen til institutionerne 2007	46

1. Baggrunden for undersøgelsen

Denne undersøgelse er gennemført af AErådet i samarbejde med Bureau 2000. Bureau 2000 har stået for den del af analysen, som vedrører spørgeskemaundersøgelsen til daginstitutionerne.

Undersøgelsen er en del af den analyse, AErådet har iværksat for at kortlægge udviklingen de senere år i standarden i en række kommunale serviceydelser.

Der har været ført en heftig diskussion omkring udviklingen i standarden på de offentlige serviceområder de senere år. Ofte ser man, at disse diskussioner kører skævt, fordi man argumenterer i øst og vest. Når borgeren skal vurdere udviklingen, er det således afgørende, hvordan det er gået med det, han eller hun oplever som den dagligdags kerneydelse. Det betyder, at borgeren oplever, at der sker forringelser, hvis forandringer, som er en følge af den almindelige samfunds- og velstandsudvikling, ”betales” af kerneydelsen.

Eksempelvis må et bibliotek i dag nødvendigvis være veludstyret med computere og elektroniske medier, men vi forventer fortsat, at vi kan have adgang til en rimeligt opdateret bogsamling ikke for langt fra hjemmet. Ellers opleves det som en forringelse.

På folkeskoleområdet er det også nødvendigt at anskaffe computere til eleverne, hvis undervisningen skal være tidssvarende. Desuden betyder de stigende uddannelseskra­v på arbejdsmarkedet, at kravene skærpes på en række områder med bl.a. øget specialundervisning og flere test til følge. Men set med forældreøjne er det en forringelse, hvis pengene til, at man kan følge med på disse områder, hentes ved, at er mindre tid til den egentlige undervisning eller ved, at der kommer flere elever i hver klasse.

På daginstitutionsområdet betyder den øgede erkendelse af de første leveårs betydning, at der stilles en række øgede krav om bl.a. pædagogiske læreplaner, sprogtest m.v. Kulturelle forandringer og ændringer i vort opdragelsessyn betyder, at flere forældre har helt andre forventninger til dialog omkring mål og midler, end hvad man typisk så for et par årtier siden. I den kommunale verden sker der desuden store forandringer i form af nye ledelsesformer, decentralisering, tværfagligt samarbejde m.v. Målet er, at daginstitutionerne ikke skal fungere som isolerede enheder, men indgå i en samlet kom-

munal indsats i forhold til børn. Det tager tid i de enkelte institutioner. Det er utænkeligt, at daginstitutionerne skulle kunne holde sig uden for sådanne almindelige udviklingstendenser, selv om det tager tid i institutionerne. Men set med forældreøjne er der tale om en forringelse af kerneydelsen – omsorg for barnet - hvis disse ændringer betyder færre timer til samvær mellem børn og voksne.

Derfor har vi i de undersøgelser af serviceudviklingen, AErådet har tilrettelagt, bestræbt os på så vidt muligt at anvende standardmål, der er så tæt som muligt på den service, som opleves af borgeren.

For daginstitutionsområdet betyder det, at der er sat fokus på, om der er blevet mere eller mindre *tid til det enkelte barn*. Det antages, at dette er det centrale standardmål set med forældreøjne, mens spørgsmålet om, hvor mange milliarder kr., der bruges i alt på børnepasning, og hvordan enhedsomkostningerne har udviklet sig, er af mindre interesse for forældrene.

Beregningen af antallet af børn pr. voksne i daginstitutioner indebærer stillingtagen til en række beregningstekniske spørgsmål, f.eks. indregning af ”modulpladser” og beregning af børneenheder i aldersintegrerede institutioner. For at fremme læseligheden er de fleste af disse overvejelser samlet i afsnit 5. I afsnit 5 forklares desuden nogle af de forskelle, der er i målemetoderne – forskelle, som helst ikke skal forplumre diskussionen. I dette afsnit belyses i den forbindelse bl.a. udviklingen i enhedsudgifter.

Undersøgelsen hviler i øvrigt på to forskellige datagrundlag:

- for perioden 2001-2006 er anvendt Danmarks Statistiks sociale resourceopgørelse.
- for perioden 2006-2007 er gennemført en spørgeskemaundersøgelse til et repræsentativt udvalg daginstitutioner for børn under skolealderen.

Spørgeskemaundersøgelsen omfatter alene institutioner for børn under skolealderen. Dette skyldes, at fritidshjem og skolefritidsordninger netop i disse år er præget af store strukturændringer i de fleste kommuner. Hvor der er sket kommunesammenlægninger, har de nye kommuner skullet tage stilling til skolestrukturen i den nye kommune, f.eks. klassernes timetal og evt. samordnet indskoling. Desuden har betalingsreglerne for forældrene skullet harmoniseres, og man har søgt at få fælles regler for benyttelse af skolefritidsordningerne på skolefri dage. En evt. analyse af standardudviklingen på

SFO-området forudsætter derfor, at man først har analyseret de mange strukturændringer. Det falder uden for rammerne af dette projekt.

Heller ikke dagplejen er med i spørgeskemaundersøgelsen. På dagplejeområdet er forholdet mellem antallet af voksne og børn som udgangspunkt reguleret i loven og i overenskomster. En kommune kan imidlertid have mere eller mindre "luft" i sin pasningskapacitet. Det afhænger bl.a. af, hvordan man tilrettelægger gæsteplejen, og hvorvidt man tilpasser antallet af dagplejere i årets løb. Disse strukturelle forhold har skullet tilpasses ved kommunesammenlægningerne, men virkningen på forholdet mellem antal voksne og børn kan næppe vurderes endnu. Endvidere har dagplejen flere steder haft rekrutteringsproblemer, hvilket har betydet, at flere dagplejere end tidligere har skullet passe 5 børn i længere perioder.

2. Undersøgelsens hovedresultater

Undersøgelsen søger som nævnt at vurdere, hvad forholdet mellem børnetal og personaletal er set med forældreøjne. Med andre ord: Hvad er forholdet mellem børn og voksne, hvis vi træder ind i en børnegruppe på et tilfældigt tidspunkt?

Svaret på dette spørgsmål afhænger af tre forhold:

- 1) Hvor stor en del af personalets tid, der anvendes på pasning
- 2) Hvor meget personale, der er set i forhold til børnetal for de forskellige aldersgrupper
- 3) Hvor lang tid børnene er i institution

Kombinerer man disse tre parametre, kan man beregne, hvor mange børn, der er pr. voksen, når børnepasningen faktisk er i gang

Hvor stor en andel af personalets tid anvendes på pasning

Flere tidligere undersøgelser har vist, at de ansattes tid i stigende omfang anvendes på andre opgaver end kerneydelsen, hvis man med kerneydelsen forstår det pædagogiske samvær mellem børn og voksne. Undersøgelsen viser, at denne tendens fortsætter. Det er en udbredt opfattelse blandt de ansatte i daginstitutionerne, at tid til administrative opgaver, ledelse, dokumentation, samarbejde m.v. "stjæler" en voksende del af den tid, som skulle gå til børnene. Ser vi på udviklingen fra 2006 til 2007, vurderer de institutioner, der har deltaget i en rundspørge, at alene de administrative/ledelsesmæssige opgaver i gennemsnit er steget med 4,4 timer om ugen pr. institution. Dette svarer til 1,2 pct. af den samlede bemanning for de pågældende institutioner. Samtidig har institutionerne fået en række nye pæ-

dagogiske opgaver, bl.a. sprogvurdering af børnene og børnemiljøvurderinger, som de nu også skal løse. Mange kommentarer peger på, at denne udvikling har været i gang i en årrække. Problemstillingen diskuteres nærmere i afsnit 4.

Hvor meget personale er der pr. barn

Udviklingen i personalestandarder fra 2001-2006 kan belyses ved hjælp af Danmarks Statistiks sociale ressourceopgørelse, som opgør børn og personale én gang årligt. På grund af ændret opgørelsestidspunkt, kan tallene for 2001-2003 dog ikke umiddelbart sammenlignes med tallene 2004-2006. Der er desuden en vis usikkerhed omkring personaletallene for 2006. Derfor er udviklingen 2004-2005 og udviklingen 2005-2006 opgjort hver for sig. I afsnit 5.4 refereres kontrolberegninger med andre metoder, som peger i retning af, at tendensen ligger fast trods usikkerhed om 2006-tallene.

Udviklingen 2006-2007 er undersøgt af Bureau 2000 gennem en spørgeskemaundersøgelse til institutionerne. Udviklingen i antal børn pr. voksen fremgår herefter af tabel 1. Det bemærkes, at et *plus* betyder flere børn pr. voksen – altså faldende standard¹.

Tabel 1. Procentvis ændring i antal børn pr. voksen i de fire perioder for forskellige institutionstyper

	Vuggestue	Børnehave	Aldersintegreret institution	Fritidshjem	SFO	Dagpleje
	Procentvis ændring i antal voksne pr. barn					
2001-2003	+1,9	+1,7	+4,0	-4,4	-0,2	+4,2
2004-2005	+0,5	+2,3	+1,0	-2,1	0	-0,1
2005-2006	+0,9	+3,6	-1,3	+10,4	+4,0	+1,2
2006-2007	+3,7	+2,9	+2,4			

Spørgeskemaundersøgelsen viser, at 41 pct. af institutionerne har færre personaletimer pr. barn i 2007 end i 2006. 47 pct. har et uændret personaletal, mens 12 pct. har flere personaletimer end i 2006. Samtidig er der sket et fald i de beløb, institutionerne har til beskæftigelse, fødevarer m.v.

¹ Det bemærkes, at en kommune kun indgår i beregningen, hvis den har haft det pågældende institutionstilbud i hele den pågældende delperiode, jf. diskussionen i afsnit 5.

Det skønnes samlet, at antallet af voksne pr. barn er faldet med ca. 7 pct. i vuggestuer, 10 pct. i børnehaver og 6 pct. i aldersintegrerede institutioner fra 2001 til 2007. Der skønnes desuden i perioden 2001-2006 at være sket et fald på ca. 5 pct. i såvel institutioner for skolebørn som dagpleje.

Børnenes opholdstid

Når det gælder børnenes opholdstid, har denne efter alt at dømme været meget stabil i en årrække. De undersøgelser, der er foretaget af opholdstiden de seneste år og f.eks. for 20 år siden, kommer til omtrent det samme resultat. Der er ingen grund til at tro, at der er sket nævneværdige ændringer på dette punkt. Dette punkt diskuteres nærmere i afsnit 4.3 og afsnit 5, hvor også betydningen af ændrede åbningstider og indførelse af modulordninger m.v. diskuteres.

Kombination af personaletid og opholdstid: Hvad er det reelle forhold mellem børn og personale?

Kombinerer vi oplysninger om personalets tidsanvendelse, antal voksne og børnenes opholdstid, kan vi anslå hvor mange børn, der rent faktisk er til stede pr. voksen på en almindelig hverdag, hvor grupperne er i gang.

Spørgeskemaundersøgelsen peger i retning af, at det typiske barn:voksenforhold er:

- 4,3 barn pr. voksen, der faktisk beskæftiger sig med børnene, i vuggestuerne
- 9,5 barn pr. voksen, der faktisk beskæftiger sig med børnene, i børnehaverne
- 8,7 børneenhed pr. voksen, der faktisk beskæftiger sig med børnene, i de aldersintegrerede institutioner.²

Den rundspørge, Bureau 2000 har foretaget, viser, at kombinationen af mindre samlet personale og mere tid til ”andet arbejde” opleves meget voldsomt i mange institutioner. Dette kommer bl.a. til udtryk i de mange kommentarer, som refereres i afsnit 6.

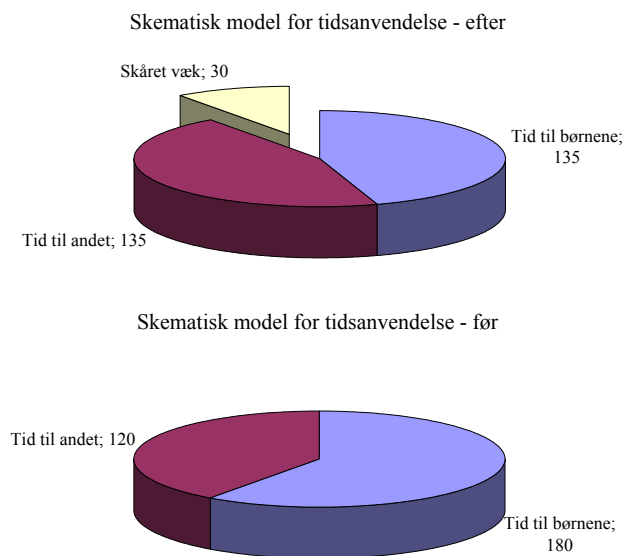
² Idet børn i vuggestuealderen tæller for 2 børneenheder.

Modelbeskrivelse af virkningerne af reduktionen af bemanningen i institutionerne

For at forstå hvorfor personalereduktioner, der kan udtrykkes i forholdsvis små procenttal, opleves så hårdt, må man have for øje, at en evt. personalereduktion rammer forholdsvis hårdere i forhold til den tid, man har til børnene. En **modelopstilling** kan vise, hvorfor dette er tilfældet:

Figur 1

I en tænkt børnehave havde man for seks år siden 300 ugentlige personaletimer og brugte 60 pct. af tiden på direkte samvær med børnene. Vi tænker os, at der gennem årene sker en 10 pct. reduktion af den samlede bemanning, og at 5 pct. mere af tiden går til øgede administrative opgaver, læreplaner osv. Som det fremgår af figuren, vil dette betyde, at tiden til børnene – i forhold til det oprindelige (dvs. i forhold til 60 pct. af den oprindelige normering) – reduceres *ikke* med 10 pct., men med en fjerdedel.



De mange kommentarer, som Bureau 2000 har fået i sin rundspørge, tyder på, at dette er tæt på den virkelighed, man oplever mange steder, selv om figuren ikke skal tages som udtryk for en gennemsnitsberegning.

I det følgende gennemgås de enkelte delundersøgelser nærmere, og der gennemføres en kort diskussion i forhold til andre metoder og resultater.

3. Standardudviklingen 2001-2006 ifølge Danmarks Statistiks ressourceopgørelse

Danmarks Statistik undersøger hvert år hvor mange indskrevne børn og hvor mange ansatte, der er i daginstitutionerne. Når man har skullet vurdere udviklingen i personalestandarden, er det traditionelt sket ved, at man har sat disse tal i forhold til hinanden.

3.1 Databrud fra 2003 til 2004 og andre problemer i ressourceopgørelsen

Danmarks Statistiks opgørelser (ressourceopgørelsen) sker på en bestemt tællingsuge. Skal man vurdere udviklingen de senere år, må man tage højde for det databrud, som sker fra 2003 til 2004. Indtil 2003 skete tællingen om foråret, men fra 2004 er den flyttet til starten af efteråret.

Mange steder har man såkaldt ”vippenormering”³. Dette princip hænger sammen med, at børnefødslerne og dermed det tidspunkt, hvor der opstår et pasningsbehov (dvs. hvornår børn passerer en aldersgrænse på ca. 1 år) er nogenlunde ligeligt fordelt året rundt. Tilgangen til de pasningsforanstaltninger, som retter sig mod børn under skolealderen, sker derfor også jævnt i årets løb. Men udslusningen til skole og skolefritidsordning sker de fleste steder én gang årligt. Derfor er der flest børn i dagpleje, vuggestue, børnehaver og integrerede institutioner om foråret og færrest lige efter sommerferien. Som regel bestræber man sig imidlertid på at bevare den samme faste bemanning hele året.⁴ Det kan f.eks. ske ved vippenormering, hvor bemanningen fastsættes i forhold til et gennemsnitligt børnetal – men sådan, at man accepterer flere børn om foråret mod til gengæld at have færre om efteråret.

Derfor vil et ”øjebliksbillede” taget om efteråret (og ressourcetællingen er et sådant øjebliksbillede) vise færre børn i forhold til medarbejdertallet end et øjebliksbillede taget om foråret⁵.

³ I nogle kommuner anvendes andre betegnelser for det samme fænomen.

⁴ Når det gælder *dagplejen* har en del kommuner dog såkaldt ”flydende dagpleje”, hvor man løbende tilpasser kapaciteten.

⁵ I Danmarks Statistiks publikation om 2004-tællingen konstateres det eksempelvis, at der tilsyneladende er sket et fald i antal børn i pasning på 10.000 børn fra foråret 2003 til efteråret 2004. Det hedder: ”Om disse knap 10.000 færre indskrevne børn i 2004 dækker over en reel lille stigning eller et reelt lille fald, er det desværre ikke muligt at afgøre.” Statistiske efterretninger. Sociale forhold, sundhed og retsvæsen. 2005:19.

Omlægningen fra forår til efterår betyder også en ændring af den interne aldersfordeling i institutionerne.

Som eksempel herpå viser tabel 2 udviklingen i alderssammensætningen i integrerede institutioner fra 2001-2006.

Tabel 2. Alderssammensætningen i integrerede institutioner 2001-2006

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
			Pct. af børn			
0-2 årige	19,5	20,6	20,8	24,6	26,5	27,5
3-5 årige	56,8	56,5	56	58,8	58,3	58
6 år eller derover	23,7	22,9	23,2	16,6	15,2	14,5
I alt	100	100	100	100	100	100

Kilde: Statistikbanken og egne beregninger

Tabellen viser, at der har været en gradvis, men lille, forøgelse af andelen af 0-2 årige i de aldersintegrerede institutioner. Den store ændring ses imidlertid fra 2003 til 2004, men ændringen her skyldes formentlig rykning af tællingstidspunktet. I 2004, som er en efterårstælling, er institutionerne tømt for mange 6-årige, som om foråret venter på at komme i skole. Tabellen illustrerer også, hvorfor mange kommuner ønsker at kunne anvende vippenormering m.v., så personaletallet ligger fast uanset sæsonsvingninger i børnesammensætningen.

I beregningerne i det følgende er Københavns kommune ikke medtaget. Tallene for flere af tællingsårene er usikre. Det skyldes især de uregelmæssigheder, der har været i kommunens lønningsbogholderi.

Endelig tager Danmarks Statistik et generelt forbehold for *personaletallene* for 2006. Det hænger sammen med kommunesammenlægningerne. En række kommuner begyndte at integrere de forskellige kommunale løndata-systemer forud for 1. januar 2007, hvor de nye kommuner var en realitet. Men der har været mange begyndervanskeligheder for disse nye systemer, således at det f.eks. er usikkert, om personalet er henført til den rigtige institutionstype. Tallene for indskrevne børn, som hviler på KMDs betalingssystem, skulle derimod være korrekte.

Derfor opdeles analysen i tre dele:

- en for perioden frem til 2003
- en for perioden 2004-2005
- en for perioden 2005-2006

I afsnit 5.4 er gennemført beregninger med lidt andre metoder. Disse kontrolberegninger understøtter tendensen i de beregninger, som refereres i det følgende.

Beregningen er i øvrigt sket ud fra et princip om faste vægte, dvs. at udviklingen er beregnet for hver institutionstype og for hver kommune for sig, hvorefter det er vægtet med børnetallet i udgangsåret. Denne metode er valgt for at undgå, at beregningerne påvirkes af, at institutioner skifter navn og af, at udbygningen evt. er skævt geografisk fordelt.

Problemet med institutioner, der skifter navn, opstår eksempelvis, når fritidshjem i provinsen i stort tal overgår til skolefritidsordninger – men uden at personaletal og børnetal nødvendigvis ændres. En sådan omlægning giver på landsplan en højere gennemsnitlig personalestandard i fritidshjemmene. De fritidshjem, som er tilbage, vil nemlig navnlig være fritidshjemmene i Københavns-området, hvor personalestanden er høj, bl.a. fordi børnene ofte er længe i fritidshjemmene, når de ikke kan gå hjem selv i storbytrafikken. Samtidig vil et fritidshjem, der skifter navn til SFO, normalt betyde en højere gennemsnitlig personalestandard på landsplan i skolefritidsordningerne, fordi fritidshjemmene pr. tradition har en højere normering. Med andre ord: Uden at der er ændret noget i bemanningen, kan et navneskift af denne type give en tilsyneladende standardforbedring. Dette undgår man, hvis man kun tager kommuner, der har haft den pågældende institutionstype alle årene.⁶

Problemet med den geografisk skæve udbygning er, at nogle kommuner vurderer personalebehovet højere end andre. Det kan f.eks. være pendlerkommuner, hvor børnene har længere opholdstid end andre steder. Hvis udbygningen er geografisk skævt fordelt i forhold til disse kommuner, kan det påvirke beregningerne af standardudviklingen, hvis man ikke tager højde herfor.

Den valgte beregningsmetode søger kort sagt at vurdere, om de institutioner, man havde ved periodens start, har en bedre eller dårligere bemanning ved periodens slutning. Dermed svarer det også til brugernes oplevelse af standardudviklingen i ”deres egen” institution.

⁶ Dvs. enten 2001-2003 eller 2004-2006 eller begge perioder.

3.2 Resultater ved beregning af antal børn pr. pædagogisk medarbejder 2001-2006

Resultaterne er opgjort som antal børn pr. pædagogisk medarbejder, som passes.⁷

Resultaterne for de enkelte dagtilbudstyper fremgår af tabel 3 til 8. På grund af databrudet 2003 til 2004 og usikkerheden om 2006-data sker opgørelsen i tre trin:

- for perioden 2001-2003
- for perioden 2004-2005
- for perioden 2005-2006 (usikker).

Tabel 3. Udvikling i antal børn pr. voksen i dagpleje 2001-2003, 2004-2005 og 2005-2006

År	Børn pr. voksen
2001	3,35
2002	3,35
2003	3,49
Udvikling 2001-2003 i pct.	+ 4,2 pct.
2004	3,20
2005	3,19
Udvikling 2004-2005	-0,1
2006	3,23
Udvikling 2005-2006 i pct.	+ 1,2 pct.

Opgørelsen omfatter på personalesiden såvel dagplejeledere som dagplejere. Det anslås, at der er kommet ca. 5 pct. flere børn ind pr. voksen i dagplejen.

Tabel 4. Udvikling i antal børn pr. voksen i vuggestuer 2001-2003 og 2004-2006

År	Børn pr. voksen
2001	3,07
2002	3,11
2003	3,13
Udvikling 2001-2003 i pct.	+ 1,9 pct.
2004	3,05
2005	3,07
Udvikling 2004-2005 i pct.	+0,5 pct.
2006	3,10
Udvikling 2005-2006 i pct.	+ 0,9 pct.

⁷ I nogle sammenhænge anvendes i stedet ordet ”belastningsgrad”. Her indgår åbningstallet som regel som en faktor. Dette er ikke tilfældet i nærværende analyse.

Det ses, at antallet af børn pr. voksen er steget lidt i alle de undersøgte perioder. Den samlede stigning er formentlig på 3-4 pct.

Man kan ikke *direkte* sammenligne antal børn pr. voksen i dagplejen med antal børn pr. voksen i vuggestuer. Det spiller navnlig en rolle, at dagplejerne arbejder op til 48 timer om ugen, mens personalet i vuggestuerne tælles i normale 37-timers fuldtidsstillinger. Dette giver alt andet lige en bedre personaledekning i dagplejen.

Tabel 5 viser udviklingen i børnehaver.

Tabel 5. Udvikling i antal børn pr. voksen i børnehaver 2001-2003, 2004-2005 og 2005-2006

År	Børn pr. voksen
2001	6,44
2002	6,39
2003	6,55
Udvikling 2001-2003 i pct.	+1,7 pct.
2004	5,84
2005	5,98
Udvikling 2004-2005 i pct.	+2,3 pct.
2006	6,19
Udvikling 2005-2006 i pct.	+3,6 pct.

Det ses, at antallet af børn pr. voksen er steget i begge de undersøgte perioder. Den samlede stigning er formentlig på ca. 8 pct.

Tabel 6 viser, hvordan forholdet mellem børn og voksne har udviklet sig i aldersintegrerede institutioner.

Tabel 6. Udvikling i antal børneenheder pr. voksen i aldersintegrerede institutioner 2001-2003, 2004-2005 og 2005-2006

År	Børn pr. voksen
2001	6,19
2002	6,20
2003	6,44
Udvikling 2001-2003 i pct.	+4,0 pct.
2004	6,19
2005	6,25
Udvikling 2004-2005 i pct.	+1,0 pct.
2006	6,17
Udvikling 2005-2006 i pct.	-1,3 pct.

Det ses, at antallet af børneenheder pr. voksen i aldersintegrerede institutioner er steget i den første periode, men synes omtrent uforandret efter 2004. Den samlede stigning er formentlig på ca. 4 pct.⁸

Udviklingen på fritidshjemsområdet fremgår af tabel 7.

Tabel 7. Udvikling i antal børn pr. voksen i fritidshjem 2001-2003, 2004-2005 og 2005-2006

År	Børn pr. voksen
2001	9,04
2002	9,02
2003	8,84
Udvikling 2001-2003 i pct.	-4,4 pct.
2004	9,07
2005	8,88
Udvikling 2004-2005 i pct.	-2,1 pct.
2006	9,80
Udvikling 2004-2006 i pct.	+10,4 pct.

Udviklingen på fritidshjemsområdet er formentlig præget af de omstruktureringer, der er sket på dette område, hvor fritidshjemmene mange steder er omdannet til SFO. Undervejs i denne proces kan man i nogle kommuner have opgjort børnene som fritidshjemsbørn og de ansatte som SFO-ansatte – eller omvendt. Tallene må derfor tages med forbehold.

Endelig viser tabel 8, hvordan det er gået på SFO-området.

Tabel 8. Udvikling i antal børn pr. voksen i skolefritidsordninger 2001-2003, 2004-2005 og 2005-2006

År	Børn pr. voksen i alle SFO'er	
2001	13,08	
2002	13,29	
2003	12,98	
Udvikling 2001-2003 i pct.	-0,2	
	Kommunale SFO	SFO ved friskoler
2004	12,90	21,09
2005	12,90	20,44
Udvikling 2004-2005 i pct.	0	-3,1 pct.
2006	13,53	21,08
Udvikling 2005-2006 i pct.	+4,9 pct.	+3,1 pct.

⁸ Beregningen sker i forhold til børneenheder, således at vuggestuebørn tæller dobbelt og skolebørn har en vægt på 0,63, jf. senere.

Når det gælder skolefritidsordninger, skelner ressourceopgørelsen indtil 2003 ikke mellem kommunale og private ordninger. Man må imidlertid være klar over, at de lovmæssige grundlag for de to typer af ordninger er forskellige.⁹

Tabellen viser i øvrigt, at der er kommet flere børn pr. voksne i skolefritidsordninger de seneste år. Man må dog være opmærksom på usikkerheden omkring 2006-tallene.

4. Perioden 2006-2007. Bureau 2000's spørgeskemaundersøgelse

Bureau 2000 har efter aftale med AErådet gennemført en spørgeskemaundersøgelse til 1217 statistisk tilfældigt udvalgte institutioner i hele landet. Der er opnået en svarprocent på 65, når man fraregner institutioner, der er nedlagt, eller af andre grunde ikke kan sammenlignes fra år til år. De indkomne svar dækker 93 pct. af de kommuner, som fandtes før kommunalreformen og alle de nye kommuner. Den nærmere metode er beskrevet i afsnit 7.

4.1 Udviklingen i børnetal og personale 2006-2007

I undersøgelsen spørges om, hvad børnetal og personale var i 2006, og hvad det er nu.

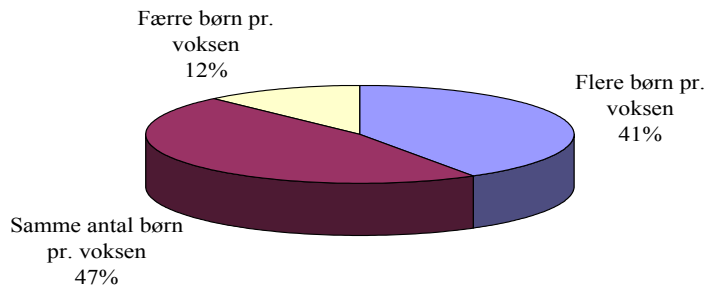
41 pct. af institutionerne har færre personaletimer pr. barn i 2007 end i 2006.¹⁰ 47 pct. har et uændret personaletimetal, mens 12 pct. har flere personaletimer end i 2006, jf. figur 2.

⁹ Desuden er reglerne for offentlig medfinansiering af skolefritidsordninger på privatskoler ændret betydeligt i perioden. Det kan påvirke skolernes tilskyndelse til at indskrive børn i disse ordninger og måske pålideligheden af disse data. For både folkeskoler som privatskoler gælder, at der ikke altid er en klar afgrænsning mellem personale i SFO'en og personale, der medvirker i undervisningen f.eks. ved samordnet indskoling.

¹⁰ Dvs. pædagogtimer+medhjælpertimer.

Figur 2

Hvordan er det gået med personalenormeringen 2006-2007?



Som det fremgår af tabel 9, er der store forskelle fra institution til institution.

Tabel 9. institutioner fordelt efter ændring i personalenormeringen¹¹

Ændring i antal voksne pr. barn	Pct. af institutionerne
Reduktion på mere end 10 pct	11
Reduktion på 5-10 pct.	13
Reduktion på mindre end 5 pct.	17
Uændret bemanning	47
Forbedring på under 5 pct.	6
Forbedring på 5-10 pct.	3
Forbedring på mere end 10 pct.	3
I alt	100

Beregningsmetode ved beregning af den samlede udvikling på landsplan

Ved beregning af den samlede udvikling på landsplan er anvendt følgende metode:

- 1) Først beregnes udviklingen i personale pr. barn i den enkelte institution
- 2) Dernæst beregnes udviklingen pr. barn for hver af de gamle kommuner, idet udviklingen for hver af de enkelte institutioner i den gamle kommune vægtes med institutionernes børnetal
- 3) Endelig beregnes udviklingen på landsplan, idet udviklingsprocenterne for de enkelte af de gamle kommuner vægtes med antal indskrevne i vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner i kommunen 2006.

¹¹ Undersøgelsen anvender udtrykket ”personalenormering”, selv om en personalenormering i traditionel forstand kun eksisterer få steder, men er erstattet af lønsumsstyring m.v. For selv om den endelige udmøntning af lønsummen evt. ligger på institutionerne, afspejler lønsummen en kommunal beslutning om, hvor mange personaleressourcer, man vil betale.

Den valgte metode bygger på en antagelse om, at der før den serviceharmosering, der er sket ved kommunesammenlægningerne, var et forskelligt niveau i de gamle kommuner. Tilpasningen til et fælles serviceniveau har derfor virket forskellige i forhold til de gamle kommuner, mens man ofte vil se, at institutioner fra samme *gamle* kommune har oplevet omtrent den samme ændring i pct. Da der er svar fra 93 pct. af de gamle kommuner, får man god sikkerhed for, at det samlede resultat afspejler udviklingen på landsplan, når man på den måde anvender institutionerne som ”repræsentanter” for de gamle kommuner.¹²

Udviklingen med hensyn til antal børn pr. voksen 2006-2007

Undersøgelsens hovedresultater med hensyn til udvikling i antal voksne pr. barn fremgår herefter af tabel 10.

Tabel 10. Hovedresultater af institutionsrundspørgen 2006-2007

Institutionstype	Børn pr. voksen 2007	Udvikling i antal børn pr. voksen 2006-2007
Vuggestuer	3,40	+3,7 pct.
Børnehaver	6,87	+2,9 pct.
Aldersintegrerede institutioner	7,43	+2,4 pct.
Alle institutioner		+2,7 pct.

Også her skal man være opmærksom på, at et *plus* betyder flere børn pr. voksen, altså lavere standard.

De børn:voksen-forhold, som fremgår af tabellen, kan ikke umiddelbart sammenlignes med tallene i Tabel 4-6. Tallene i tabel 4-6 omfatter således vikarer, mens tabel 10 kun omfatter den faste bemanning. Når det gælder børnetal, har en del af institutionerne svaret før sommerferien, mens en del har svaret efter.¹³

Specielt når det gælder vikarer, oplyser en fjerdedel af institutionerne, at de har fået ændrede vikarregler fra 2006 til 2007. Der er næsten uden undtagelse tale om, at adgangen til at tage vikar er indsnævret. Det er ikke muligt at sætte nærmere tal på den personalereduktion, dette betyder. En del af ændringerne er meget ”tekniske” og rammer kun i nogle situationer. Eksem-

¹² De 93 pct. af kommunerne omfatter 95 pct. af de indskrevne børn, idet der især mangler svar fra nogle af de mindste kommuner.

¹³ Men Bureau 2000 har naturligvis sikret sig, at 2006-og 2007-tallene i den enkelte institution er sammenlignelige.

pelvis betyder den seneste overenskomst, at personale på barselsorlov fremover skal opspare pension. Nogle kommuner har besluttet, at denne merudgift skal dækkes af den pågældende institution, hvis en af de ansatte skal på barsel. Det må tages af lønkontoen.

De reduktioner, der er sket på vikarområdet, betyder, at den samlede personalereduktion formentlig bliver noget højere, end det ses af tabel 10.

4.2 Tidsanvendelse til andet end det egentlige arbejde med børnene

I spørgeskemaundersøgelsen er de ledere, som også var ledere i 2002, blevet bedt om at kommentere udviklingen de sidste fem år. 80 pct. af dem, der har indsendt spørgeskema, har benyttet sig af denne mulighed. Besvarelsene handler for en stor del om besparelser de tidligere år eller om de mange nye opgaver, som tager tid fra det direkte børnearbejde – eller om begge dele.

Historisk tilbageblik

Der er ingen tvivl om, at den del af den samlede personalenormering, som går til andet arbejde end det direkte børnearbejde, er steget betragteligt gennem en årrække.¹⁴

En spørgeskemaundersøgelse til ledere og souschefer i 11 kommuner, som blev gennemført år 2000 af Bureau 2000, og som bl.a. belyste væksten i de administrative og ledelsesmæssige opgaver. Ledere og souschefer mente, at disse var fordoblet i løbet af et tiår.¹⁵

Tendenserne bag udviklingen

Bag denne udvikling ligger to tendenser:

- Der stilles mange nye krav til institutionerne. Der stilles krav om pædagogiske læreplaner, dokumentation m.v. Et nyt krav er sprogtest af alle børn. Desuden har forældrene øgede forventninger om samarbejde.
- Der er sket en betydelig decentralisering af administrative og ledelsesmæssige opgaver. I ”gamle” dage skulle institutionerne f.eks. blot forvalte et på forhånd fastlagt budget og en fast bemanning, og regningerne blev mange steder blot sendt ind til kommunen. I dag fører et stort antal institutioner egne lønforhandlinger om Ny Løn. Og man

¹⁴ En sammenfatning findes i ”Notat om standardudviklingen på daginstitutionsområdet 1997-2002”, udarbejdet af Bureau 2000 for LOs ugebrev A4.

¹⁵ Niels Glavind og Susanne Pade: Souschefens arbejde - en undersøgelse i 11 kommuner. BUPL og Bureau 2000, København 2000.

har ofte lønsumsstyring, eller får løbende budgettet reguleret i forhold til børnetallet den pågældende måned.

Selvom spørgeskemaundersøgelsen ikke analyserer den samlede tidsanvendelse, peger den i retning af, at tendensen til, at der bruges mere tid på ”andet arbejde”, er fortsat de senere år.¹⁶

Udviklingen i ledelsesmæssige opgaver 2006 til 2007

Lederne er således blevet spurgt, om de vurderer, at omfanget af administrative/ledelsesmæssige opgaver er ændret fra 2006 til 2007. 3 pct. mener, omfanget er blevet mindre. 39 pct. mener, omfanget er uændret, mens 58 pct. mener, de har fået større omfang. I gennemsnit vurderer lederne, at de ledelsesmæssige/administrative opgaver er steget svarende til 4,4 personaletimer om ugen. Det svarer til, at man i gennemsnit har måttet øge den tid, der går til ledelse og administration, med 1,3 pct. af den samlede bemanning med pædagoger og medhjælpere.

De pædagogiske medarbejders tid til ”andet arbejde” 2006 til 2007

Lederne er også blevet spurgt om hvor lang skemalagt tid, de selv har i børnegrupperne, hvor meget tid det øvrige personale bruger til ledelsesmæssige og administrative opgaver, og hvor lang tid de skønner pædagoger og medhjælpere i øvrigt anvender på ”andet arbejde”, såsom udarbejdelse af dokumentation, personalemøder, forældrekonsultationer m.v. Desuden er der spurgt om, hvordan børnefremmødet og personalefremmødet fordeler sig i dagens løb. I gennemsnit har lederne i dag 8,5 skemalagte timer om ugen i børnegrupperne. Resten af tiden går til ledelse og administration. 38 pct. har ingen skemalagt tid i børnegrupperne.

4.3 Institutionens ugentlige åbningstid og bemanning. Børnefremmøde i løbet af dagen

Åbningstid og bemanning

I gennemsnit har institutionerne i 2007 en ugentlig åbningstid på 51,8 timer, svarende til 10,3 timer pr. dag. 85 pct. af de personaletimer, der anvendes i forhold til arbejdet i børnegrupperne, falder dog i de syv timer i tidsrummet 8:30 til 15:30. I ydertimerne er bemanningen sparsom. I 49 pct. af institutionerne er der på visse tidspunkter i ydertimerne kun én medarbejder til at

¹⁶ Den nye spørgeskemaundersøgelse henvender sig alene til lederne og har derfor ikke kunnet kortlægge de aktiviteter, der taget tid fra børnearbejdet på stueplan, som f.eks. tilfældige afbrydelser og praktiske gøre mål. Disse aktiviteter tog tilsammen i Københavns- og Frederiksberg-undersøgelsen henholdsvis 20 og 15 pct. af personalets tid.

varetage arbejdet med børnene. I 16 pct. af institutionerne er der til daglig én medarbejder alene med børnene i *mere* end en time.

Det er et hævdvundet princip, at der altid bør være to medarbejdere til stede i en institution i hele åbningstiden, heraf mindst én pædagogisk uddannet. På den måde har man sikkerhed for, at man også kan tackle uforudsete situationer som f.eks. et barn, der skal på skadestuen. I nogle tilfælde kan man have den sikkerhed, som ligger i, at der ganske vist kun er én pædagog til stede, men at der samtidig er rengøringspersonale i huset. Men rengøringspersonalet kommer *enten* om morgenen *eller* om aftenen. Hvis én pædagog er alene med børnene både morgen og eftermiddag, vil der derfor normalt ikke være andre voksne i huset på begge tidspunkter. Som det fremgår af tabel 11, er der 38 pct. af børnehaverne, hvor der både morgen og aften er ”alenevagter”.

Tabel 11. Institutioner fordelt efter institutionstype og hvorvidt de har alenevagter morgen og eftermiddag

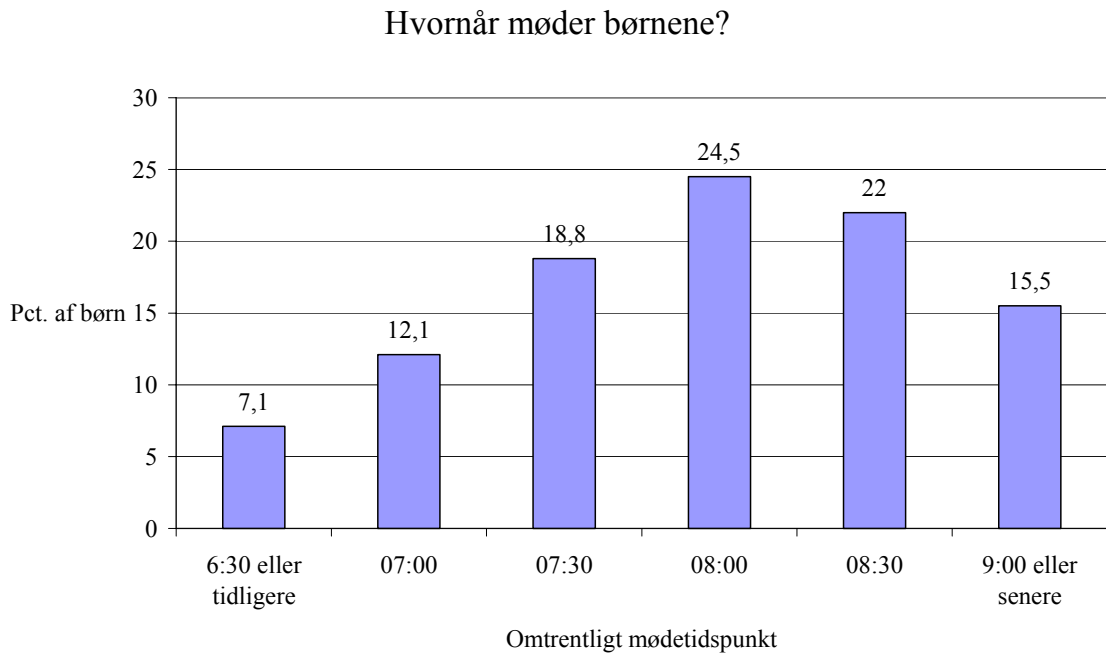
	Hverken morgen eller eftermiddag		Både morgen og eftermiddag		I alt
	Morgen	Eftermiddag	Morgen	Eftermiddag	
	Pct. af institutioner				
Vuggestue	75	13	6	6	100
Børnehave	41	13	8	38	100
Int. inst.	62	21	2	15	100
I alt	51	16	6	28	100

Det forhold, at så stor en andel af institutioner tilsidesætter princippet om to medarbejdere i åbningstiden, er en følge af den naturlige bestræbelse på at koncentrere så meget som muligt af personaleindsatsen midt på dagen, hvor der er mange børn, og hvor man afvikler de tilrettelagte fællesaktiviteter som rytmik, børnemøde, ture, drama, bagning osv.

Børnefremmøde i løbet af dagen

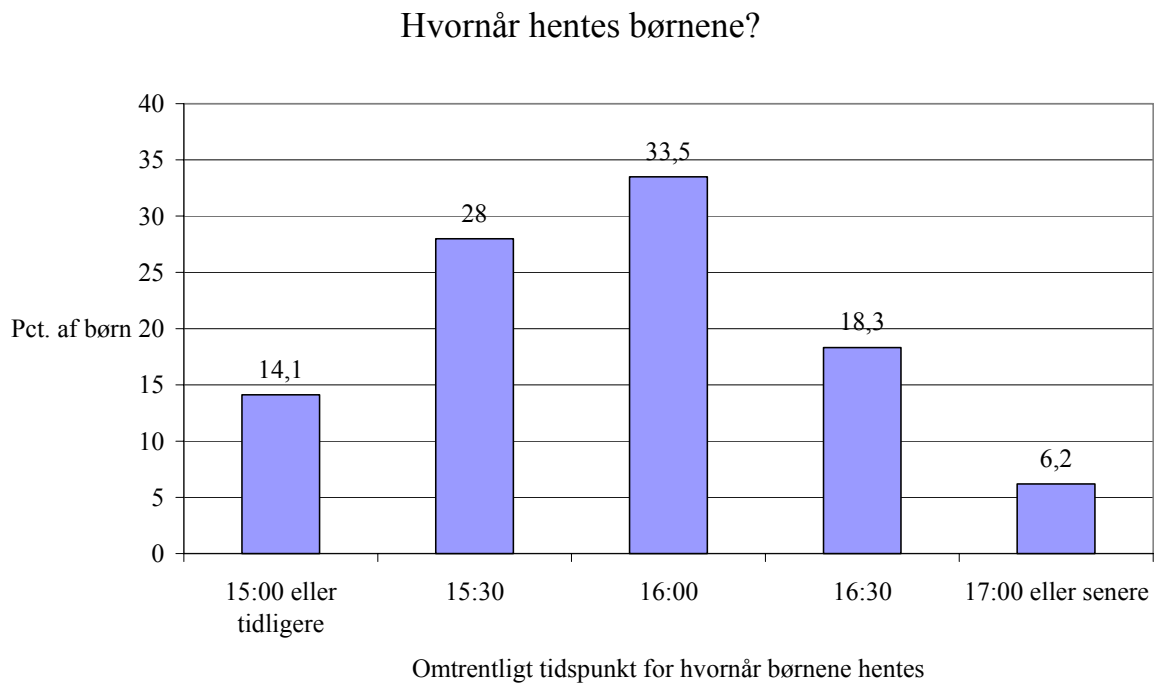
Som det fremgår af figur 3, er der kun godt en tredjedel af børnene, som møder før kl. 8, mens kun 15 pct. venter med at komme kl. 9 eller senere.

Figur 3



I den anden ende er der kun 14 pct. af børnene, der hentes omkring kl. 15 eller tidligere, mens der kun er ca. en fjerdedel tilbage efter kl. ca. 16:30. Det fremgår af figur 4.

Figur 4.



Lederne skønner, at der i gennemsnit er 6,7 pct. af børnene, der er fraværende på grund af sygdom.

Børn pr. voksen i den travle periode af dagen fra kl. 8.30 – 15.30

På baggrund af ledernes oplysninger om:

- den tid, de selv anvender i børnegrupperne,
- den tid, det øvrige personale anvender på ledelse, administration og ”andet arbejde”,
- bemanningen i ydertimerne

kan man anslå hvor mange børn pr. voksen, der er i den travle periode af dagen, dvs. fra 8:30 til 15:30.

I beregningerne er det anslået, at børnene i gennemsnit – når fraværet er indregnet – udnytter 30,3 timer af de 35 åbningstimer, som ligger mellem 8:30 og 15:30.¹⁷

Det lægges desuden til grund, at personalets overenskomstmæssige frokostpauser, svarende til 30 minutter for en fuldtidsansat, afholdes i tidsrummet 8:30 til 15:30.

Herefter får man, at der i perioden 8:30 til 15:30 i gennemsnit vil være:

- 4,3 barn pr. voksen, der faktisk beskæftiger sig med børnene, i vuggestuerne,
- 9,5 barn pr. voksen, der faktisk beskæftiger sig med børnene, i børnehaverne,
- 8,7 børneenhed pr. voksen, der faktisk beskæftiger sig med børnene, i de aldersintegrerede institutioner.¹⁸

Det skal understreges, at disse tal *ikke* tager højde for, at der yderligere kan gå tid fra det direkte samvær med børnene til praktiske arbejdsopgaver, tilfældige afbrydelser eller sygefravær.

Åbningstid og lukkedage – en diskussion

Den gennemsnitlige ugentlige åbningstid i de deltagende institutioner er 51,8 timer om ugen i 2007 – mod 51,9 timer i 2006.¹⁹ Faldet i gennemsnitlig

¹⁷ Hertil kommer, at nogle børn kommer før. Undersøgelsen bekræfter tidligere undersøgelser, der viser, at børnene på en normal hverdag er i institution mellem 7 og 7,5 timer. Da der er spurgt om halvtimesintervaller, vil det dog ikke være rigtigt at anslå det præcise tal nærmere.

¹⁸ Idet børn i vuggestuealderen tæller for 2 børneenheder.

åbningstid er på 0,2 pct., hvilket ikke kan forklare en personalereduktion på 2½-3 pct. Dette udelukker ikke, at en del af de lokale besparelser har været begrundet i reduktion af åbningstiden.

I den forbindelse må det fremhæves, at undersøgelsen understøtter det synspunkt, at en nedsættelse af åbningstiden på f.eks. én pct. ikke kan retfærdiggøre en personalereduktion af samme procentvise størrelse, hvis man ønsker at fastholde forholdet mellem børn og voksne i den periode, hvor børnene faktisk er til stede. For åbningstiden reduceres i ydertimerne, hvor der ofte er meget lidt personale og meget få børn.

Andelen af institutioner, der har lukket mellem jul og nytår, stiger fra 75 pct. til 79 fra 2006 til 2007.

Andelen af institutioner, der har anden ferielukning end mellem jul og nytår, stiger fra 31 pct. i 2006 til 39 pct. i 2007. I gennemsnit har institutionerne 0,86 ferieuger i 2007 mod 0,67 i 2006.

Antallet af lukkedage herudover stiger fra 2,9 lukkedag i gennemsnit i 2006 til 3,4 lukkedage i gennemsnit i 2007.²⁰

Det skal understreges, at lukning af den enkelte institution *ikke* behøver at betyde, at børnene står uden pasning. Der er stort set altid ”nødåbent” et eller andet sted. En del steder fortæller lederne, at institutionerne i et mindre område skiftes til at holde åbent og modtage børn i de perioder, hvor der ellers er lukning.

Samlet kan det skønnes, at det årlige antal åbningsdage er reduceret med omkring 1½ dag fra 2006 til 2007.

Det er imidlertid meget forskelligt fra kommune til kommune hvor store ændringer, der er tale om. Nogle steder har man f.eks. indført ny lukning i

¹⁹ Gennemsnittet er vægtet med børnetal. To institutioner med hhv. døgn- og weekendåbent indgår ikke i beregningen. Puljeordninger indgår heller ikke.

²⁰ Alle de nævnte fordelinger og gennemsnit er vægtet med institutionernes børnetal, således at gennemsnitstallene svarer til den service, brugerne i gennemsnit oplever. Man skal være opmærksom på, at enkelte institutioner *kan* have talt dobbelt, f.eks. indregnet de lukkedage, de har mellem jul og nytår i det samlede antal lukkedage. Man må dog regne med, at skemaet er udfyldt på samme måde fra 2006 til 2007. Der er derfor ingen tvivl om udviklingstendensen.

hele uger i sommerferien, og dette har været anvendt som begrundelse for besparelser.

Men også her kan man diskutere, om indskrænkninger i det årlige antal åbningdage kan begrunde proportionale besparelser.

Traditionelt har institutionerne således udtyndet personalet sommeren over, mens børnene var på ferie med forældrene.

Indfører man f.eks. tvungen ferielukning i institutionerne i to uger, sker der to ting:

- forældrene tvinges til at lægge deres ferie forholdsvist samlet,
- personalet tvinges til at lægge deres ferie forholdsvist samlet.

Derimod har man ingen sikkerhed for, at børnene i gennemsnit er *mindre* i institution end tidligere. Sandsynligvis er hovedvirkningen, at ferier og fremmøde kommer til at ligge mere ensartet, men at børnenes samlede fravær fra institutionen reduceres meget lidt.²¹

4.4 De børnerelaterede konti

Ud over de besparelser, der er sket på personalesiden, er der mange steder skåret ned i de såkaldte ”børnerelaterede konti”, dvs. de beløb, institutioner får til beskæftigelsesmaterialer, fødevarer, udflugter m.v. Disse udgifter udmåles i reglen som et beløb pr. barn – med mindre institutionen har fuld dispositionsfrihed på budgettet, således at der ikke skelnes mellem lønudgifter og andre udgifter.

Tabel 12 viser, hvordan gennemsnitsbeløbene har udviklet sig fra 2006 til 2007.

Tabel 12. Udvikling i beløb pr. barn på børnerelaterede konti. 2007-priser

	2006 beløb pr. barn/børneenhed	2007/beløb pr. barn/børneenhed	Udvikling i pct
Vuggestuer	4964	4761	-4,1
Børnehaver	2642	2397	-9,3
Aldersintegrerede institutioner	3089	2884	-6,6

Note: Der er regnet med en prisudvikling på 2,1 pct. fra 2006 til 2007, jf. KLs skøn for varer og anskaffelser.

²¹ Hertil kommer, at samlet ferielukning gør institutionernes ferieplanlægning mere usmidig, og at det er en usmidig løsning i forhold til mange forældre.

Det ses, at de børnerelaterede konti gennemgående er beskåret. Den præcise størrelse af denne besparelse er dog vanskelig at gøre op, idet man en del steder kan have fået nye konterings- og budgetregler i forbindelse med kommunesammenlægningerne.

5. Standardmåling

5.1 Metodemæssige overvejelser omkring standardmåling

I forbindelse med diskussioner om offentlig service anvendes ord som ”standard” og ”kvalitet” ofte i flæng. Det kan derfor være nyttigt at starte med en begrebsmæssig afklaring.

Ved *kvalitet* forstår man gerne evnen til at leve op til de mål, som er fastsat for denne serviceydelse. Disse mål har igen mange facetter. Når det gælder dagtilbud, kan man således nævne tryk børnepasning, pædagogiske læreplaner, forældretilfredshed, udvikling af børnenes potentialer, glade børn, indsats i forhold til børn med særlige behov osv.

Ved *standard* forstås i denne analyse de fysiske, personalemæssige, uddannelsesmæssige og økonomiske rammer, som kommunen stiller til rådighed for at muliggøre en service med en vis kvalitet.

Det er klart, at der er en sammenhæng mellem standard og kvalitet. En god bemanding og gode fysiske rammer kan give en række muligheder, som dagtilbud med ringere standard ikke har.

Uanset hvilket standardbegreb, man anvender, vil der altid være forhold, som er afgørende for kvaliteten, som ikke kan måles gennem statistiske analyser. Det er forhold som god ledelse, de ansattes engagement og venlighed. I forhold til børnepasning er det vigtigt, om de ansatte har indlevelsesevne i børnenes verden og besidder engagement og faglighed.

Men undersøgelser blandt forældre peger imidlertid i retning af, at forældrene ofte er opmærksomme på begge facetter – altså både om der er et godt og engageret personale, og om bemanningen og fysiske rammer giver tilstrækkelig mulighed for et godt arbejde.²²

En del forældre er, uanset om de oplever de ansatte som dygtige og engagerede, bekymrede for, om bemanningen er tilstrækkelig til, at det enkelte barn bliver set og hørt.

Hvis man vil have en meningsfuld diskussion om kvalitet, må man derfor inddrage bemanningen som en vigtig side af sagen.

5.2 Nærmere om standardmålet

Det *standardmål*, som anvendes her, er derfor udformet med henblik på at afspejle hvor mange personaleressourcer, der er pr. barn til arbejdet med børnene – med andre ord: Antal børnepasningstimer sat i forhold til antal personaletimer, der går til arbejdet med børnene.

Hvis beregningen skal ske på en meningsfuld måde, er det nødvendigt at overveje nærmere, hvordan begreberne nærmere skal afgrænses.

Antal timer. Mange kommuner tager *åbningstiden* som udtryk for antallet af ”børnepasningstimer”. Det er imidlertid klart, at åbningstiden kun er relevant for det forhold, vi vil måle – hvor mange voksne er der i forhold til børnetallet - hvis der er en sammenhæng mellem åbningstid og det antal timer, børnene faktisk er til stede. Denne sammenhæng er formentlig svag.²³

²² Det skal bemærkes, at kvalitet *heller* ikke skematisk bør måles som forældretilfredshed. Spørgsmålet diskuteres bl.a. nærmere i Bureau 2000s ”Undersøgelse af tilfredshed blandt forældre til børn i daginstitutioner og dagpleje”, FOA, september 2006. Det hedder her bl.a.: ”Ret beset er de forældre, der spørges, ikke ”brugere”. De egentlige brugere er børnene. Når danske forældre bedømmer dagtilbud, tænker de primært på *omsorgsaspektet*. Det betyder, at spørgsmålene har en undertone i retning af ”*sørger du for, at dit barn har det godt, mens du er på arbejde*”. Forældre, der ikke tror på, at kvaliteten i dagtilbuddet er nogenlunde i orden, må opleve, at de selv svigter, når de afleverer deres barn. I forhold til skolen er dette *omsorgsaspekt* ikke så stærkt. Man behøver derfor ikke føle sig som en dårlig forælder, fordi man f.eks. synes, at børnene godt kunne lære lidt mere, eller at (nogle af) lærerne er lige så umulige som nogle af dem, man husker fra sin egen skoletid.” Se også ”Fokus på forældretilfredshed”, Børnepolitisk Netværk, 2003, af Susanne Pade og Niels Glavind, Bureau 2000, og Charlotte Ringsmose, DPU.

²³ Hvis man vil måle effektiviteten i en kommunal svømmehal eller et bibliotek ser man jo heller ikke på hvor mange svømmehalsåbningstimer eller biblioteksåbningstimer, der er i forhold til personaletallet. Man vil snarere se på antallet af svømmehalsbesøg og antallet af udlån og sætte det i forhold til personaletallet.

Indførelse af *modulordninger (familiefleksordninger) og deltidspladser* bør af samme grund kun tillægges betydning i det omfang, det påvirker børnenes faktiske fremmøde.

Desværre er børnenes faktiske fremmøde ikke særlig godt belyst, men flere undersøgelser peger i retning af, at det gennemsnitlige daglige fremmøde på landsplan i institutioner for børn under skolealderen har været stabilt gennem 20-30 år og ligger på ca. 7,0-7,2 timer pr. dag. Der er dog betydelige geografiske variationer. Eksempelvis er børnenes opholdstid gennemsnitlig længere i mange typiske pendlerkommuner.²⁴

Da den gennemsnitlige opholdstid på landsplan efter alt at dømme ikke har forandret sig meget, ses der bort fra ændringer heri.

Opgørelse af børnetal. Hvis en opgørelse skal have mening, må man tage højde for, at børn i forskellige aldersgrupper ikke er lige personalekrævende. Børn i vuggestuealderen kræver således langt mere personale end børn i børnehavealderen, bl.a. fordi de skal skiftes og have langt mere individuel hjælp. Derfor har man i mange år haft en regel om, at 1 vuggestuebarn skal tælle som 2 børnehavebørn. Reglen fremgår bl.a. af det såkaldte Daginstitutionscirkulære fra 1976, hvor Socialministeriet i forbindelse med udlægningen af daginstitutionsområdet til kommunerne fastsatte retningslinier for bemanningen. Cirkulæret fastslår desuden, at 2-årige børn i såkaldte småbørnsgrupper i børnehaverne bør omregnes i forholdet 20:12. (*Daginstitutionscirkulærets pkt. 66: "I børnehave og fritidshjem regnes med grupper á 20 børn, dog 12 børn i småbørnsgruppe. I vuggestuer regnes normalt med 10 børn i grupperne. For integrerede institutioner regnes ligeledes med grupper á 20 børn, men således at 1 barn under 3 år beregnes som 2 børn."*).

²⁴ Se f.eks. Forældrenes holdning til daginstitutioner og dagpleje i Greve kommune 2000 – en spørgeskemaundersøgelse. Greve kommune, Psykologisk Forum og Bureau 2000. Rapport nov. 2000. Niels Glavind m.fl.: Rammer for kvalitet i daginstitutioner i Århus amt, BUPL-Århus amt. Bureau 2000. 1997. Udviklingen i den gennemsnitlige åbningstid har været påvirket af modsatrettede tendenser. På den ene side har det traditionelt været moderen, der har hentet og bragt barnet, og da andelen af deltidsarbejdende mødre er faldet, giver det længere gennemsnitlig opholdstid for barnet. I samme retning trækker, at en del familie har fået længere transporttid til arbejdet. På den anden side er der de senere år sket en udvikling i retning af, at også mange fædre henter eller bringer børn. Hvis forældrene arbejder forskudt – eller hvis én af dem har hjemmearbejdsplads – giver det mulighed for at afkorte barnets opholdstid.

Kommuner, der har aldersintegrerede institutioner for børn i vuggestuealderen, fastsætter også i dag bemanningen (eller de budgetter, institutionen kan bruge til bemanningen) forskelligt for børn i vuggestuealderen og børn i børnehvealderen. Typisk afsættes ca. dobbelt så meget personale/penge til vuggestuebørn som til børnehvebørn.²⁵

Omvendt er børn i skolealderen – i gennemsnit – ikke så personalekrævende som børn i børnehvealderen. Dette er den indlysende konsekvens af, at skolebørn har en meget lavere gennemsnitlig opholdstid i institutionen, fordi de har undervisning i hvert fald om formiddagen. I beregningerne er skolebørn over 6 år i aldersintegrerede institutioner derfor regnet som 0,63 ”børneenheder” svarende til den gennemsnitlige forskel, der er i normeringer mellem børnehver og fritidshjem.²⁶

Opgørelse af personale

Det standardbegreb, som anvendes, skal som nævnt så vidt muligt afspejle hvor meget tid, der er pr. barn til pasning. Det betyder, at man så vidt muligt må udskille de personaletimer, som anvendes til andre opgaver.

I praksis er dette kun delvis muligt. I beregningerne her er personale, der alene har *praktiske* funktioner, således trukket ud, dvs. rengøringspersonale, køkkenpersonale m.v. Hermed sker der også en ligestilling mellem institutioner, der hyrer et eksternt rengøringsfirma (og som derfor ikke har eget rengøringspersonale) og institutioner, der selv ansætter rengøringspersonale m.v.²⁷

²⁵ Der er dog enkelte kommuner, hvor man har valgt en lavere aldersgrænse mellem vuggestue- og børnehvealder, f.eks. 2 år og 9 mdr.

²⁶ En kontrolberegning viser i øvrigt, at omregningen af fritidshjemsbørn til 0,63 børneenheder ikke giver væsentlige ændringer i resultater i forhold til en beregning uden omregning, men omregning anses for at give det mest retvisende billede.

²⁷ I praksis må man dog være klar over, at det personale, hvis primære opgave er at passe børnene, må påtage sig en række praktiske opgaver uden børn. Typisk er der tale om, at der skal stoles op på slutningen af dagen, gulve tørres evt. over, der vaskes op efter måltider m.v. Bureau 2000s undersøgelse fra København om pædagogernes tidsanvendelse (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) viste, at pædagogerne i gennemsnit brugte 8,5 pct. af tiden på praktiske opgaver. En tilsvarende AKF-undersøgelse fra Frederiksberg året efter viste, at praktiske opgaver uden børn udgjorde 7,4 pct. Det er sandsynligt, at omfanget af praktiske opgaver påvirkes af, om der f.eks. er ansat særskilt køkkenpersonale. I analysen er der imidlertid set bort herfra, men det bemærkes, at i hvert fald køkkenpersonalet er faldende. Udviklingen m.h.t. rengøring er usikker på grund af muligheden for private leverandører.

Det ideelle ville være, hvis man på tilsvarende måde kunne udskille den personaletid, som går til ledelse, administration, planlægning m.v. Dette er imidlertid ikke muligt. Ganske vist er der for hver institution ansat en leder, men omfanget af ledelses-, administrative og lignende opgaver kan være større eller mindre, end hvad der svarer til lederstillingen. På den baggrund opgøres det relevante personale som ledelsespersonale+pædagogisk personale.²⁸

5.3 Den særlige opgørelse i Ballerup og Århus

I to kommuner har Bureau 2000 måttet opgive alene at bruge spørgeskemaer til dataindsamling. Det er Århus og Ballerup kommuner.

Begge steder har man fra nytår 2007 indført fusioner på ledelsesniveau, hvor en håndfuld institutioner får en fælles *dagtilbudsleder*, men med en afdelingsleder/pædagogisk leder i den enkelte af de ”gamle” institutioner. Der flyttes samtidig såvel opgaver som ressourcer fra de gamle institutioner til den fælles dagtilbudsleder, som får ansvaret for den overordnede ledelse, selv om man bevarer en leder på afdelingsniveau. I Århus kommune får nogle dagtilbudsledere yderligere ansvaret for et antal dagplejehjem i området.

I Ballerup medfører denne omlægning sammen med nogle enkeltbesparelser på udvalgte institutioner en reduktion af det samlede pædagogiske personale i dagtilbudsledelse + enkeltafdelingerne på 2,95 pct. I Århus udgør reduktionen 5,2 pct.

I de beregninger, som er gennemført i denne analyse, er det forudsat, at den overflytning af ressourcer, som sker til dagtilbudslederne, giver en tilsvarende arbejdslettelse målt i timer i den enkelte institution/afdeling. Derimod regnes der ikke med en rationaliseringsgevinst, og der regnes omvendt heller ikke med, at det ekstra administrative led giver mere arbejde.²⁹

Omlægningen har betydet, at de enkelte institutionsledere/afdelingsledere i de to kommuner har haft svært ved at udfylde de spørgsmål i spørgeskema-

²⁸ HK-bistand indregnes, da ansættelse af HKere aflaster lederen og det øvrige personale i forhold til arbejdet med børn. Der skelnes ikke i nærværende beregning mellem uddannede pædagoger og andet pædagogisk personale.

²⁹ 36 selvejende institutioner i Århus har valgt at stå uden for det nye system med fælles områdeledelse. Disse institutioner har i stedet fået en tilsvarende besparelse i den samlede økonomiske ramme.

et, hvor personaletallet for 2006 og 2007 sammenlignes. I stedet har Bureau 2000, når det gælder de to kommuner, anvendt regneark for de enkelte institutioners/dagtilbuds bemanning i de to kommuner. Disse regneark er indhentet via BUPLs lokale fagforeninger.

For Århus kommune kompliceres sagen yderligere af, at der fra 1. august 2007 er indført modulordning i institutionerne med henblik på at spare penge. Princippet er, at forældrene i stedet for kun at få tilbudt fuldtidspladser kan vælge mellem 25-timers, 35-timers, 45-timers eller 52-timers pladser. Hvis alle forældre i en institution vælger 45-timers pladser, påvirker det som udgangspunkt ikke personalenormeringen. Men hvis en del af forældrene vælger f.eks. 35-timers pladser, reduceres bemanningen. Det nye system har betydet, at institutionerne ikke har kendt deres nye bemanning før 1. august, hvor forældrenes valg i de enkelte institutioner er gjort op.

Opgørelsen af forældrenes valg viste, at forældrene har valgt færre deltidspladser, end hvad der svarede til det sparemål på mindst 38 mill. kr. på årsbasis, som kommunen havde vedtaget.³⁰ Kommunen har derfor vedtaget en yderligere rammebesparelse for at realisere en mindstebesparelse. Denne besparelse rammer også institutioner, hvor forældrene ikke har valgt moduler. Århus kommune har pr. 1/8 2007 udmeldt besparelser i institutionsbudgetterne, der svarer til årligt 48,6 mio. kr. som følge af modulordningen og den nævnte rammebesparelse. Det svarer til en reduktion i personalet på ca. 5,2 pct.

I de samlede beregninger er det herefter lagt til grund, at personalenormeringen i Århus reduceres med 10,4 pct. som følge af samdrift og modulordninger.

Det hævdes, at indførelse af modulordninger kan have en indflydelse på børnefremmødet, fordi forældrene tilskyndes til at benytte institutionerne i kortere tid, hvis de kan spare penge på den måde. De hidtidige erfaringer med modulordninger kan imidlertid ikke støtte en antagelse om, at børnenes opholdstid påvirkes nævneværdigt af forældrebetalingen.

³⁰ En kommunal besparelse på 38 mill. kr. svarer til en samlet besparelse på ca. ¼ mere, fordi der også kommer færre penge til institutionernes drift fra forældrebetalingen.

For langt de fleste børn synes opholdstiden bestemt af forældrenes arbejds- og transporttider.³¹ I stedet er der snarere tale om, at forældre, der i forvejen ikke benytter institutionen fuldt ud, i et vist omfang vælger at betale for færre timer, selv om de herved mister lidt fleksibilitet.

På den anden side kan modulordningen, når den bliver kendt, meget vel få et større omfang end, hvad der svarer til den nuværende minimumsbesparelse.

5.4 Kontrolberegninger, herunder opgørelse af standardudviklingen ved hjælp af regnskabsstatistik

Usikkerheden omkring personaletal m.v. gør det naturligt at undersøge, om man når frem til nogenlunde samme resultat ved andre beregningsmåder.

Personaleusikkerheden 2006

Som nævnt har kommunesammenlægningerne givet en særlig usikkerhed i de kommuner, hvor der er sket sammenlægning 1.1.2007. De fejlkilder, som hidrører fra sammenlægningen af administrative systemer, burde imidlertid ikke være til stede i de kommuner, som *ikke* er berørt af kommunesammenlægninger. Ser vi bort fra København, drejer det sig om 30 kommuner, som rummer 38 pct. af børnene (uden for København).

Tabel 13 viser udviklingen i antal børn pr. voksen i disse 30 kommuner.

Tabel 13. Procentvis ændring i antal børn pr voksen 2004-2006 i kommuner, som ikke er omfattet af sammenlægning

	Vuggestue	Børnehave	Aldersintergreret institution	Fritidshjem	SFO
	Procentvis ændring i antal børn pr. voksen				
2004-2005	+0,4	+0,9	+1,1	-2,0	-1,5
2005-2006	-0,1	+5,6	+2,2	+12,3	+6,0

Tabellen viser, at der – i hvert for disse 30 ”sikre” kommuner – er kommet flere børn pr. voksen også fra 2005 til 2006.

Beregning af personaletal ved hjælp af de kommunale regnskaber

³¹ En grundig diskussion af de hidtidige undersøgelser findes i Rapport om erfaringer med modulordninger i daginstitutioner. Udarbejdet af Bureau 2000 for FOAs pædagogiske sektor. Rapporten kan findes på www.bureau2000.dk.

Som en yderligere kontrol er anvendt en beregning, hvor personaletallet ikke opgøres ved hjælp af den sociale ressourcetælling, men ud fra lønudgiften i de kommunale regnskaber.

Metoden i beregningen er således:

- I de kommunale regnskaber findes lønudgiften i de enkelte institutionstyper det pågældende år.
- Der er beregnet en gennemsnitsløn i kommunen for institutionspersonale ud fra FLDs data i de fire kvartaler for gennemsnitslønninger og antal ansatte i kommunen efter pædagog- og pædagogmedhjælperoverenskomsterne.
- Ud fra lønudgift og gennemsnitsløn beregnes et antal ansatte.³²
- Dette sættes i forhold til antallet af børneenheder i vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner i kommunen – beregnet ud fra Danmarks Statistiks opgørelse af børnetallet.
- Man kan herefter beregne antallet af børneenheder pr. voksen og udviklingen heri.³³

Når beregningerne foretages for de tre institutionstyper under ét, skyldes det, at oplysningerne indhentes fra to forskellige systemer – ressourceopgørelsen og de kommunale regnskaber. Det giver en fare for, at institutionerne er forskelligt kategoriseret i de to systemer – f.eks. som børnehave i Danmarks Statistiks opgørelse og som aldersintegreret institution i regnskabet. Det er derfor mere sikkert at beregne et antal børneenheder for institutions-systemet under ét, dvs. som om det var en samlet aldersintegreret institution.

Den udvikling i normeringerne, som kan beregnes ved hjælp af ressourceopgørelsens tal for indskrevne og lønningsregnskaberne, fremgår herefter af tabel 14.

³² Strengt taget kan gennemsnitslønnen være lidt lavere på småbørnsområdet end for institutioner for skolebørn, fordi der er forholdsvis flere ufaglærte i småbørnsinstitutioner. Men eftersom tallene alene bruges til at anslå den procentvise udvikling i antal ansatte, er dette forhold uden betydning.

³³ Hvis børn:voksen-forholdet ændrer sig mere end 15 pct. fra et år til det næste, regnes tallene for usikre, og kommunen medregnes ikke.

Tabel 14. Udviklingen i antal børneenheder pr. voksen 2001-2003 og 2004-2006, når personaletallet opgøres ud fra en analyse af lønudgifterne

År	Børneenheder pr. voksen	Udvikling i forhold til året før i pct.
2001	5,726	
2002	5,859	+2,3
2003	5,892	+0,6
<i>Databrud i opgørelse af børnetal</i>		
2004	5,843	
2005	5,956	+1,9
2006	5,988	+0,5

Metoden er behæftet med flere usikkerhedsfaktorer.

Der er således fra 2001 til 2006 sket en reduktion i den *andel*, personaletimer til rengøring udgør af den samlede bemanning. Denne reduktion kan anslås til ca. ½ procentpoint og er fortrinsvis sket i perioden 2004-2006.³⁴ Dette vil typisk være udtryk for, at rengøringen er overgået til et firma, man har kontrakt med. I så fald er der ikke længere ansat rengøringspersonale i institutionen, men dette er ikke udtryk for en egentlig personalereduktion, blot en flytning til et privat firma.

Desuden kan man bemærke, at der ud over personale til de enkelte institutionstyper kan være personale, som er ansat som fællespersonale for hele området. Dette vil overvejende være administrativt personale, men der *kan* også være tale om, at f.eks. visse længerevarende vikariater afholdes over en fælles vikarpulje. De ”fælles-ansattes” andel af lønsummen er i perioden steget fra 2,4 til 2,9 pct.

Endelig kan den usikkerhed, der er i forhold til ressourceopgørelsen med hensyn til 2006-tallene, også gøre sig gældende i forhold til de kommunale regnskaber. Ganske vist er der den fordel ved regnskaberne, at de er underlagt ekstern revision, og at indtægter og udgifter skal stemme, når regnskabet er afsluttet, men en del af de kommuner, der er gjort regnskab for, eksisterer ikke mere. Derfor kan man godt tænke sig, at konteringen er usikker mange steder.

Med disse forbehold bekræfter en analyse på grundlag af regnskabstallene, at normeringerne er faldet i perioden siden 2001. Regnskabstallene peger i

³⁴ Afgrænsningen af personalegrupperne er lidt forskellig i de to delperioder.

retning af et fald i størrelsesordenen 5-6 pct. for småbørnsinstitutionerne under ét. Den præcise størrelse er usikker, men *at* der er sket et fald, kan man næppe komme uden om.

5.5 Andre opgørelsesmåder. Budgetredegørelsen – en diskussion

Når standardudviklingen på et område skal vurderes, sker det ofte ved beregning af enhedsomkostninger eller ressourceforbrug pr. enhed. De beregninger, som er gennemført i nærværende undersøgelse, er for en stor del også et forsøg på at gøre ressourcerne op pr. enhed. I denne undersøgelse er der fokus på personaletimer pr. barn.

Det sker imidlertid ofte, at sådanne analyser af enhedsomkostninger m.v. fører til forskellige resultater – afhængigt af hvilken metode, der anvendes. Derfor skal der redegøres for på hvilken måde, metoden i dette notat adskiller sig fra andre opgørelser.

Finansministeriets Budgetredegørelse maj 2007

Som eksempel ses på de beregninger, som er gennemført i Finansministeriets Budgetredegørelse fra maj 2007. Her er der dels foretaget en opgørelse af udviklingen i 2001-2006 i antal barn pr. voksen i de forskellige pasningsformer, dels en opgørelse af udviklingen i enhedsomkostninger opgjort i kroner og øre.

Når det gælder ressourceforbruget pr. barn hedder det:

”Set under ét har den gennemsnitlige normering målt ved antal indskrevne børn pr. fuldtidsbeskæftiget pædagogisk personale i dagtilbudene været omtrent konstant i perioden 2001-2003 samt 2004-2005.”

Dette er illustreret med en figur, og det fremgår, at Finansministeriet er opmærksom på det databrud, som sker fra 2003 til 2004 p.g.a. ændring i opgørelsestidspunkt fra forår til efterår.

Ved rekonstruktion af Finansministeriets metode får man de værdier, som er opgjort i tabel 15 og 16 (det bemærkes, at en positiv værdi i den procentvise udvikling betyder flere børn pr. ansat – altså lavere standard)

Tabel 15. Antal børn pr. voksen på landsplan 2001-2003. ”Finansministeriets metode”

	2001	2002	2003	Ændring i pct.
	Pædagogisk personale pr. barn			
Kommunal dagpleje	3,26	3,24	3,22	-1,2
Vuggestue	3,01	3,05	3,05	1,3
Børnehave	6,23	6,15	6,31	1,3
Aldersintegreret institution	5,4	5,36	5,55	2,8
Skolefritidsordning, folkeskole og privat	12,45	12,78	12,45	0
Fritidshjem	8,1	8,19	8,58	5,9

Tabel 16. Antal børn pr. voksen på landsplan 2004-2006. ”Finansministeriets metode”

	2004	2005	2006	Ændring i pct.
	Pædagogisk personale pr. barn			
Kommunal dagpleje	3,11	3,12	3,18	2,2
Vuggestue	3,14	3,18	3,05	-2,9
Børnehave	5,66	5,74	5,96	5,3
Aldersintegreret institution	5,15	5,15	5,03	-2,4
Skolefritidsordning, folkeskole	12,31	12,42	13,21	7,3
Skolefritidsordning, friskole	22,81	21,41	21,89	-4
Fritidshjem	8,69	8,61	9,41	8,4

Når tallene er lidt forskellige fra tallene i tabel 3-8, skyldes det bl.a. følgende forhold:

- 1) I nærværende rapport er Københavns kommune ikke taget med. Det skyldes den store usikkerhed, der er om tallene fra København.
- 2) Beregning af antal børn pr. voksen i denne rapport sker med faste vægte, dvs. at belastningsgraderne år for år beregnes for den enkelte kommune, hvorefter et landsgennemsnit beregnes ved vægtning med antal indskrevne i den pågældende institutionstype i udgangsåret. Kun kommuner, der har den pågældende institutionstype alle tre år, medtages. Denne metode er valgt for at komme så tæt som muligt på den virkelighed, som forældre og personale i de enkelte institutioner har. Tabellerne ovenfor bygger på, at landstotalerne er divideret med hinanden år for år. Herved bliver beregningerne et mix af standardudvikling på institutionsniveau, geografiske forskydninger og strukturændringer.³⁵

³⁵ De senere år har børnetallet været faldende i mange landkommuner, hvor man traditionelt har haft en forholdsvis lav personalenormering, måske fordi en del landkommuner har en mindre andel af socialt belastede børn, færre børn med lange opholdstider og gode indendørs- og udendørs faciliteter, der i nogen grad kan kompensere for en sparsom bemanning. Desuden er der sket en omdannelse af fritidshjem til skolefritidsordninger.

- 3) Beregningerne af belastningsgrader i aldersintegrerede institutioner i denne rapport bygger på princippet om, at 0-2 årige børn tæller for to børneenheder. Dette er dels et anerkendt princip, dels afspejler det virkeligheden på institutionsniveau, hvor forældre og personale med børn i aldersintegrerede institutioner godt ved, at der kun kan være halvt så mange børn i en vuggestuegruppe som i en børnehavegruppe. Derfor har forskydninger i alderssammensætningen betydning for hvor mange personaletimer, der faktisk er pr. barn i grupperne. Finansministeriet lader børn tælle lige meget i beregningerne, uanset alder.

Enhedsomkostningerne

Finansministeriets beregning af udviklingen i enhedsudgifter fremgår af et svar til folketingsmedlem Morten Bødskov.³⁶ Her man finder tabel 17 nedenfor.

Tabel 17. Enhedsudgifter 2001-2006 ifølge Finansministeriet

Enhedsudgifter ved en fuldtidsplads til dagtilbud og SFO, 2001-2006						
(kr. pr. år, 2007 priser)	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Dagpleje	88.800	89.500	90.350	91.100	91.300	91.650
Vuggestue	124.300	125.500	125.100	125.850	126.600	126.400
Børnehave	65.800	65.600	65.150	65.200	65.500	65.000
Aldersintegreret	72.800	74.100	73.900	76.000	77.200	79.850
Fritidshjem	45.500	45.750	45.700	46.100	46.650	47.700
SFO	38.500	38.600	38.000	37.250	37.350	37.600

Finansministeriets anm: Oplysninger for 2006 er baseret på kommunale indberetninger. Opgørelsen er inkl. moms. Afrundede tal. Den beregnede enhedsudgift er opgjort på basis af oplysninger om bl.a. bruttotaksten og den gennemsnitlige forældrebetalingssandel. Før 2006 var det ikke muligt at opdele de gennemsnitlige forældrebetalingssandele på aldersgrupper. I 2006 er der benyttet aldersopdelte forældrebetalingssandele. Dette medfører et databrud i 2005/06, som hovedsagelig er relevant for aldersintegrerede institutioner, hvor aldersspredningen er størst. Enhedsudgiften i aldersintegrerede institutioner afspejler et gennemsnit af flere aldersgrupper. Således kan en stor del af stigningen i den gennemsnitlige enhedsudgiften for en fuldtidsplads i aldersintegrerede institutioner tilskrives en ændret alderssammensætning for børn i aldersintegrerede institutioner.

Kilde: Finansministeriet, *Lovmodellen*

Princippet i den anvendte beregningsmetode i forbindelse med denne tabel er, at man siger, at hvis børnehavetaksten f.eks. udgør 25 pct. af driftsudgifterne, så kan man regne tilbage og finde driftsudgifterne ved simpelthen at gange den årlige forældrebetaling med fire.

På den måde undgår man en række problemer, som opstår ved alternative beregningsmåder, når enhedsudgifterne skal vurderes, f.eks. at budgettal for

³⁶ Spørgsmål S 4776, 29. maj 2007.

vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner ikke altid er afgrænset på en konsekvent måde, og at udgifterne i de aldersintegrerede institutioner ikke er fordelt på aldersgrupper i de budgetindberetninger, kommunerne foretager.

Beregningen af driftsudgifterne ud fra taksterne forudsætter imidlertid, at man kan vurdere forældreandelen med rimelig nøjagtighed. Det kan være vanskeligt, når der har været mulighed for ekstraordinære taksttilskud, garantitillæg m.v.. Disse regler er ændret de seneste år samtidig med, at forældreandelen er nedsat til 25 pct.

Samtidig vil der være en række besparelser, som *ikke* vil fremgå, hvis man regner tilbage fra taksterne, men som tværtimod vil kunne skjules af en sådan beregning.

I det følgende skal nogle af disse problemer diskuteres, nemlig:

- ændrede budgetsædvaner
- modulordninger
- ny institutionsstruktur

Det vigtigste forhold er i den forbindelse uden tvivl, at grundlaget for beregning af forældrebetaling ikke er klart afgrænset. Af den sociale service-lov fremgår det ganske vist, at beregningen skal ske ud fra de budgetterede driftsudgifter, fratrukket visse bygningsudgifter.

Men det er forskelligt fra kommune til kommune, hvad man regner med, når disse driftsudgifter skal gøres op. Det er klart, at hovedparten af udgifterne, såsom løn til personalet, beskæftigelseskonti til børnene osv., ligger fast og tælles med alle steder. Men hvad med kurser for lederne? Skal det på institutionsbudgettet eller på administrative konti? Hvad med poster som EDB, hvis kommunen indfører et fælles EDB-system? Skal det indgå i institutions udgifter eller i de fælleskommunale? Erfaringen har vist, at sådanne poster behandles forskelligt i kommunerne. Flere forvaltninger fortæller, at man i forbindelse med kommunesammenlægningerne har lavet et fælles beregningsgrundlag, hvor posterne er fordelt anderledes end før. Typisk har man regnet flere poster ind under beregningsgrundlaget for forældrebetalingen, fordi man herved kan få en merindtægt fra forældrene – og måske kan undgå at spare andre steder. Sker det, vil det i en standardberegning ud fra forældrebetalingen *tage sig ud* som en standardforbedring. De forskelle, der

er kommunerne imellem ved afgrænsning af beregningsgrundlaget, fik i maj 2006 Familienministeriet til at udsende en orientingsskrivelse med en specificering af, hvilke udgifter, der kan indgå i beregningen af forældrebetalingen. Men denne præcisering kan ikke afhjælpe forskelligheder i årene frem til 2006.

Ser vi på *modulordninger*, kan de besparelser, som er gennemført i Århus kommune i forbindelse med budget 2007, illustrere problemet.

Modulbetalingen ventes her at give en besparelse på 48 mill. kr., når de slår fuldt igennem, fordi personalet reduceres, hvis en del af forældrene vælger 25 timers eller 35 timers pladser. Denne besparelse vil imidlertid ikke fremgå af en omregning på grundlag af taksterne, fordi man her tager *fuldtidstaksten*. Og den reduceres ikke, fordi man overgår til modulordninger. En besparelse på 48 mill. kr. vil således slet ikke kunne aflæses ved denne type af beregninger. Dette gælder generelt ved besparelser, der opnås gennem modulordninger.

Heller ikke besparelsen ved en omlægning af fritidshjem til skolefritidsordninger vil slå igennem. Det er netop denne omlægning, som ses mange steder i landet i forbindelse med kommunesammenlægningerne. I forbindelse med Bureau 2000s prisundersøgelse 2007 blev det skønnet, at mere end en tredjedel af fritidshjemspladserne ville blive nedlagt i løbet af 2007.

Det, der sker, er imidlertid, at en institutionstype, der har høje enhedsudgifter, erstattes med en institutionstype med lavere enhedsudgifter. Det giver en besparelse, men det behøver ikke at betyde, at enhedsudgifterne i de to institutionstyper hver for sig bliver lavere. Derfor vil en besparelse af denne type *heller ikke* fremgå af en beregning af enhedsudgifterne – heller ikke selvom de hidtidige skolefritidsordninger faktisk får lavere bemanning i det nye lovregi.

Endelig har Finansministeriet heller ikke ved beregningen af enhedsudgifterne taget hensyn til, at der er sket en forskydning af alderssammensætningen i de aldersintegrerede institutioner i retning af flere 0-2 årige.

Betydninger heraf fremgår af en tidligere beregning, gennemført af Finansministeriet, hvor der faktisk er foretaget en aldersopdeling. Resultaterne af denne beregning fremgår af Tabel 18.

Tabel 18. Udvikling i enhedsudgifterne for de enkelte aldersgrupper i aldersintegrerede institutioner 2001-2006 ifølge Finansministeriet. 2006-priser.

	Aldersintegr. inst.		
	0-2 år	3-5 år <i>Kr. pr. år</i>	6-9 år
2001	110.922	66.418	45.652
2002	111.411	66.736	43.018
2003	110.885	66.389	41.710
2004	111.048	65.947	40.563
2005	111.509	65.783	40.973
2006	119.353	65.257	41.864

Kilde: Finansministeriets notat af 2. august 2006 om beregning af enhedsudgifter til dagpasning 1991-2006

Ser på perioden 2001 til 2005 er enhedsudgifterne ifølge denne tabel omtrent uændrede for børn i børnehavealderen og børn i vuggestuealderen. Derimod falder de for fritidshjemsbørn. Alligevel viser den samlede beregning i tabel 17 en stigning fra 2001-2005 på 6 pct. Årsagen hertil er, at tabel 17 ikke tager hensyn til, at enhedsudgifterne er forskellige for de forskellige aldersgrupper, og at andelen af de ”dyre” 0-2 årige stiger i perioden. Fra 2005 til 2006 fører beregninger til en kraftig stigning i enhedsudgifterne for 0-2 årige, men ikke for de to andre aldersgrupper.

Uanset disse bagvedliggende beregninger skriver Finansministeriet i Budgetregørelsen:

”Enhedsudgiften for en fuldtidsplads er således højere i 2006 end i 2001 for fire ud af fem typer af dagtilbud...”

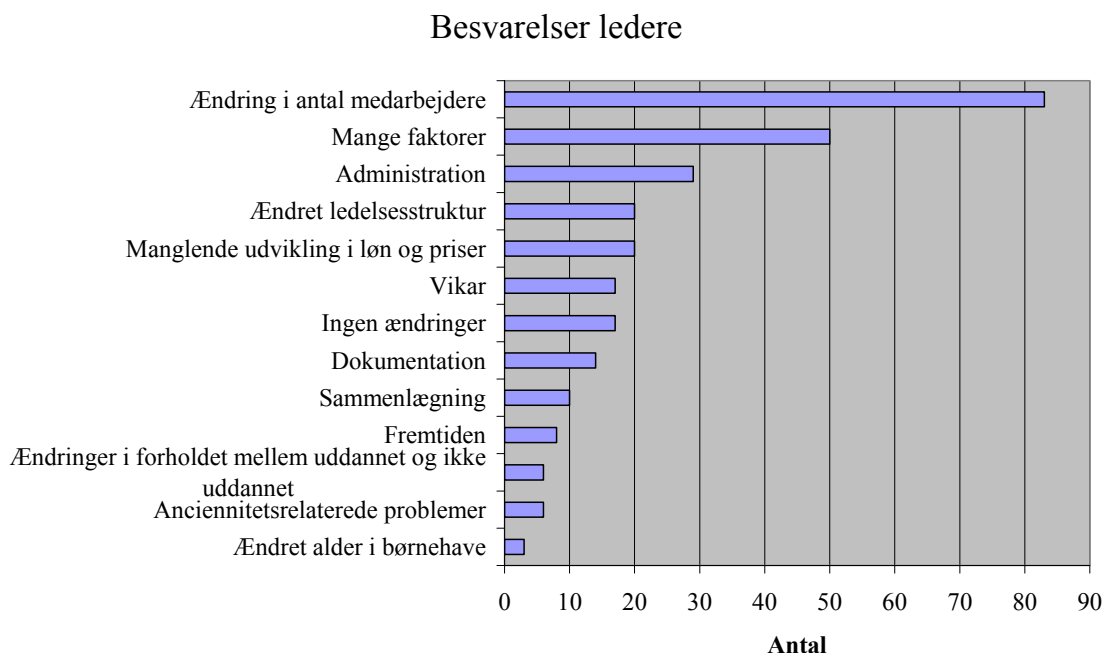
Diskussionen ovenfor kan illustrere, hvorfor de mål for enhedsudgifter, som udregnes, ikke nødvendigvis svarer til den virkelighed, personale og forældre oplever.

6. Ledernes kommentarer i spørgeskemaundersøgelsen

I spørgeskemaundersøgelsen er lederne blevet spurgt, om de har kommentarer til udviklingen i de sidste fem år og også, om de har kommentarer i øvrigt. 293 af lederne har haft kommentarer til udviklingen.

Kommentarerne fordeler sig ennemæssigt i store træk, som det fremgår af nedenstående figur, dog er mange af kommentarerne, som det vil fremgå, en kombination af mange af emneområderne.:

Figur 5. Emneområder for ledernes kommentarer



Som det fremgår, har de fleste kommenteret på ændringer i antallet af medarbejdere, men mange giver også udtryk for, at der er mange faktorer, der har præget udviklingen de sidste fem år.

Ændring i antallet af medarbejdere

Blandt de 85, som har beskrevet ændringer i antallet af medarbejder, er der kun 3, som har oplevet flere medarbejdere. Det absolut overvejende er beskrivelse af, at institutionen har mistet timer:

”Vi har skåret 3 pædagogtimer og 3 medhjælpertimer, hvilket gør det svært at få mødeplanen til at hænge sammen i en lille institution. Det er sværere at få det hele til at hænge sammen. Der er ofte personale væk p.g.a. ferie, omsorgsdage osv., uden at vikarkontoen fx er blevet hævet. Der er aktiviteter, vi har måttet skære væk fx lejr, og der er mindre tid til hvert barn, og de er samtidig mere krævende”

” Vi har mistet 30 pædagogmedhjælpertimer pr. uge samt fået 10 pct. mindre vikarmidler - samt kun 80 pct. dækning ved barsel”

” Vi har mistet ca. 27 pædagogtimer fra 2006-2007 grundet harmoniseringen”

Nogle institutioner (17) har ikke oplevet de store forandringer i bemanningen i forhold til tidligere:

”Vi har valgt at spare andre steder, så bemanningen er den samme”.

”Ikke sket væsentlige ændringer. Institutionen har fået ca. en pædagogstilling p.g.a. harmonisering, mens andre har mistet tilsvarende”.

Ændrede krav til institutionernes arbejde

Den næststørste gruppe af kommentarer omhandler kombinationen af, at der er sket så mange forskellige ændringer:

” 1. IT har givet merarbejde. I 2002 fik vi brev fra kommunen med 2-3 ting, vi skulle beskæftige os med og svare på om fredagen. I dag, når jeg kommer tilbage efter 14 dages ferie, så er der 74 mails, jeg skal forholde mig til.

2. De sidste par år har vi fået et utal af spørgeskemaundersøgelser.

3. Læreplan, evaluering og dokumentation er tid, der tages fra børnene.

4. Lederen skal tage sig af flere udvalg, samtaler og kompetenceområder.

5. Der skal laves APV

6. Legepladssikkerhed

7. Tilfredshedsundersøgelser for forældre og medarbejdere”

”Vi har mistet timer i flere omgange på grund af lukkedage, kapacitetstilpasning, åbningstid, harmonisering ved kommunesammenlægning”

” Vi har fået kontraktstyring m. en pose penge. Vi har fået et personalebudget, hvor det er gennemsnitsløn i kr. i kommunen, der tildeles. Det betyder, at jeg må reducere i timer, fordi personalet er dyrere (koster mere). For os betyder det 8% færre pædagoger.

Det ser ud til, at pædagogfaget mere og mere bliver et fag med overvejende deltidsansatte. Personalegruppen bliver stresset og utrygge, når der hvert år, hidtil, men nu også i løbet af året, skal timereguleres i forhold til budget og faktisk indskrevne børn. Vi er blevet pålagt flere og flere opgaver. Politikker for kost, sorg/krise, rygning, forældrekontakt, alkohol/misbrug mv. Læreplaner og nu sprogscreening. + Børnemiljøplan.”

”Flere ledelses- og administrative timer på bekostning af børnetimer. Regeringens krav om dokumentation og kommunens krav om rummelighed (vi får vejledning til at tackle vanskelige børn, men ikke tid til opgaverne) reducerer tiden til det enkelte barn. Det påvirker den ansvarlige pædagog meget ikke at kunne udføre sin opgave ordentligt”.

”Vi har mistet timer. Der er blevet mange flere pædagogisk fastlagte ting, vi skal nå. Tiltag, der tager tid fra børnene - som evaluering/dokumentation. Ligeledes er der kommet mange flere administrative opgaver”.

”Primært i kraft af mange administrative opgaver umuligt at nå. Personalet knækker på grund af stress, og lederen har i snit 55 timer/uge. Dertil kommer beskæringer i budgettet. I vort hus udgør de, hvad der kommer til at svare til to fuldtidsstillinger, hvilket er umuligt. Små børn kan ikke skifte ble på hinanden!”

” De sidste ti år er normeringer og budget blevet dårligere og arbejdsopgaverne blevet flere (samarbejde på tværs, bestyrelser, forældreråd, lærerplaner, dokumentation, skriftlighed, IT, certificeringer, virksomhedsplaner, konstante ændringer oppefra, så man ikke kan lave en langsigtet udviklingsplan/spildte ressourcer).”

”Først vippenormering – nu kontraktstyring, afregning pr. barn – usikkert budget. Flere og nye administrative opgaver. Ny kommune – stort rod endnu. Krav om mere dokumentation. Regeringens og forældrenes forventninger hænger ikke sammen med den virkelighed vi har. Det kræver megen dokumentation at forklare/belyse, som igen forringer det, vi kunne have gjort med børnene.”

”Massive administrative opgaver uden ekstra "timer". Flere møder - mere kontrol - dårligere normering.”

Lederne oplever i stort omfang, at de administrative opgaver er steget i institutionerne.:

”Vi har fået flere administrative opgaver, men ikke flere timer”

”Antallet af administrative opgaver er øget. Lønsumsstyring, indførelse af elektroniske fakturaer, indførelse af elektronisk sygemelding, mindre hjælp fra de kommunale medarbejdere til budgetopfølgning.”

”Vi har mistet 6 pædagogtimer pr uge og de administrative opgaver er øget med 5 timer pr uge.”

”Som leder må jeg ofte lave de administrative opgaver efter lukketid.”

”Det vi mærker er, at der bliver lagt flere og flere administrative opgaver ud til leder og souschef UDEN ekstra timer = mindre pæd. timer til børnene.”

Mange oplever kravet til dokumentation som væsentligt øget.

”Flere krav om skriftlighed, men ingen tid mere til dette = færre timer til børnene”

”Vi har fået langt mere dokumentationsarbejde, spørgeskemaer der ønskes besvaret. Ministerier der ønsker svar - kommune - Forældrebestyrelser osv. osv.”

Nye ledelsesformer

I flere af landets kommuner er man gået over til områdeledelse eller distriktsledelse, altså at flere institutioner har samme ledelse. Det opleves for den enkelte institution ofte som, at institutionen får færre ressourcer, uden at arbejdsopgaverne tilsvarende bliver mindre.

*” - områdeledelse er tidskrævende – Der bruges 3-4 timer om ugen på fællesledelsestid (5 pædagogiske ledere + områdeleder) – med møder. Der bruges tid på personalemøder – fælles medarbejdermøder – personalemøder igen.- Fælles bestyrelsesmøder – Bestyrelsesmøder i egen institution.- Fælles personalemøder og P-dage i området, giver mere mødetid og mindre tid i den enkelte institution til udvikling af pædagogik.
- Mange udefrakommende **skal**-opgaver tager tid og eget initiativ (arbejdsglæde) fra personalet, som synes, at der er blevet mindre tid til kerneopgaven sammen med børnene”*

” Efter områdeledelse er der flere møder. Budget m.m. er ikke overskueligt mere. Har svært ved planlægning af indkøb m.m., da overblikket over budget ikke er muligt som tidligere, da jeg selv sad med budgettet og betalte regninger. Da kunne man hele tiden følge med, da man vidste, hvornår det var købt og betalt. Det samme gælder for personale- og vikartimer”

” De flest ændringer sker i 2008, hvor vi vil få områdeledelse. Her skal vi af med 21 timer”

” Vi kører forsøg med ledelse (start nov.05) Det koster institutionen 13 timer.”

Kommunesammenlægningen

Kommunesammenlægningen er naturligvis også en begivenhed, der påvirker institutionerne.

”I årene før kommunalreformen var forholdene uændrede. Nedgangen i personaleressourcer sker i 2007 udelukkende på baggrund af harmonisering”

” Den største ændring har været kommunesammenlægningen. Bemandingen er faldet, vi har mistet 30 personale timer fra 2006-2007.”

”Ingen nedskæringer før kommunesammenlægning. Mister nu 25 timer + 1,5 pct. i vikarbudget”

” Ved kommunesammenlægningen har man 1.7.2007 harmoniseret normeringerne og sparet 765.000 kr. på daginstitutionsområdet ved ferielukning i to uger. Vi har fået grund- og vippenormering, hvor de store institutioner i byen betaler dyrt for at få de små på landet til at løbe rundt. Jeg er bekymret for, om der bliver ”råpasning” i de store institutioner og ”Pædagogisk Pasning” i de små. Ordningen skal evalueres 09.”

Vikarmidler og løn og prisudviklingen

Vikarmidlerne er også et område, som kommenteres.

” Mistet vikar, svarende til 2,5 % af lønsummen”

”Vi har fået ringere vikarbudget (forringet med to tredjedele) i forbindelse med harmoniseringen. Sammen med andre besparelser mister vi ialt ca. 150.000 kr. på det samlede budget”

” Vi har fået dårligere vikardækning, der er taget 2% af lønbudgettet. Sygefravær skal nedbringes med to dage pr. person. Der er kommet mange flere opgaver og meget mere dokumentation på alt det pædagogiske arbejde. Der går meget tid fra børnene.”

Mange peger også på løn- og prisudviklingen:

”Lønbudgetterne er fremskrevet med lønudvikling, men de øvrige budgetter har ikke været fremskrevet i årevis. ”

”Vi har fået lidt mindre til børnerelaterede konti, det har vi valgt frem for at spare på personalet. Vi har ansat en person i flexjob frem for at købe legetøj ud fra den betragtning - hellere to hænder ekstra end en masse legetøj.”

”Alle årene er økonomien ikke fremskrevet tilsvarende pristallet. ca. 3-4 % pr. år bliver budgettet ikke udmøntet.”

”I 2003 fik vi lønsums- og aftale styring. Dette har givet bedre mulighed for kreativ brug af de samlede ressourcer på trods af ca. 5% besparelser om året. Vi afventer den helt endelige ”frihedsgrad” i vores nye store kommune.”

Andre bekymringer og fremtiden

Udover de nævnte områder fremhæves også bekymringer over, at overgangsalderen fra vuggestue til børnehave lokalt nedsættes, at lønsumsstyring bevirker, at ældre og pædagogisk uddannede medarbejdere er dyrere, og bekymringer om forholdet mellem uddannede og ikke uddannede i institutionerne.

”NB. aldersgrænsen til børnehave er nedsat til 2,5 år, hvor den var 3 i det gamle kommune Det skal lægges oven i.”

”Heldigvis har institutionen mange unge pædagoger, det gør ondt for institutionen at ansætte gamle pædagoger.”

”Vi har mistet, hvad der svarer til 51 pædagogtimer pr uge og kan i stedet få 37 pædagogmedhjælpertimer. Vi har tidligere haft forholdet 70/30 og havde konverteret til 80/20. Nu er normeringen 60/40 med en gennemsnitsløn på 290.000 kr. pr. 37 timer alt inkl., så vi har ikke mulighed for at beholde velkvalificeret personale”

7. Metoden i spørgeskemaundersøgelsen til institutionerne 2007

Det institutionsudtræk, som Bureau 2000 har anvendt ved spørgeskemaundersøgelsen, er et statistisk tilfældigt udtræk foretaget af Danmarks Statistik inden for følgende rammer:

Undersøgelsen har så vidt muligt skullet være repræsentativ for de tre institutionstyper for børn under skolealderen og for de 270 *gamle* kommuner. Dette ud fra en betragtning om, at institutioner fra samme institutionstype i – især – samme *gamle* kommune formentlig ville opleve omtrent den samme niveauændring ved sammenlægning med en ny kommune.

Der er derfor bedt om et udtræk svarende til 1 institution for påbegyndt 5 institutioner i en gammel kommune (dog mindst tre institutioner, hvor kommunen havde tre institutioner) og mindst én vuggestue, hvis kommunen havde en vuggestue – men i øvrigt ligelig udtrækningschance for børnehaver og aldersintegrerede institutioner.

Dette har givet et udtræk på 1217 institutioner, som i slutningen af maj 2007 fik tilsendt et spørgeskema med frankeret svarkuvert.

Den efterfølgende rykkeprocedure viste, at en del af disse institutioner måtte udgå. Følgende institutioner er taget fra:

- puljeordninger og rent private ordninger,
- institutioner med en nytiltrådt leder, som ikke kendte forholdene i 2006,
- institutioner, som har gennemgået store omstruktureringer, f.eks. børnehaver, der er omdannet til en aldersintegreret institution eller til en skolefritidsordning,³⁷
- nedlagte institutioner,
- specialinstitutioner for handicappede børn.

Efterhånden som disse institutioner er skilt fra, er der en ”egentlig stikprøve” på 1053 institutioner tilbage. De institutioner, som ikke havde svaret i første omgang, blev alle søgt kontaktet telefonisk en eller flere gange før sommerferien.

Det viste sig i den forbindelse, at et flertal af institutionerne i maj-juni 2007 endnu ikke havde modtaget deres endelige 2007-budgetter. Mange afstod på den baggrund fra at svare. Særlige problemer gjorde sig desuden gældende i Århus og Ballerup i forbindelse med fusionering af institutioner. Her er i stedet anvendt regneark for en del af institutionsoplysningerne.

³⁷ Institutioner, hvor der er sket en almindelig tilpasning af børnetallet, er naturligvis medtaget.

Alle de øvrige institutioner blev på ny kontaktet telefonisk en eller flere gange i juli-august 2007. I den forbindelse blev der for en del institutioner indhentet oplysninger pr. telefon om bemanning m.v.³⁸ Ved den telefoniske rykning blev det desuden tilstræbt så vidt muligt at sikre svar fra alle de ”gamle” kommuner.

Et stort antal institutioner er desuden blevet kontaktet med henblik på opklarende spørgsmål omkring ændringer i bemanning m.v. I den endelige beregning er der kun medtaget institutioner, hvor det er sikret, at tallene kan sammenligne fra år til år.

Alt i alt er der kommet svar ind fra 65 pct. af de 1053 institutioner, og svarene dækker 94 pct. af de ”gamle” kommuner. Under de givne, meget vanskelige, omstændigheder (med manglende institutionsbudgetter og forvirring mange steder omkring de nye budgetter), vurderes dette at være tilfredsstillende. På landsplan må undersøgelsen antages at være repræsentativ.

Som tidligere nævnt er der ved beregning af den samlede udvikling på landsplan anvendt følgende metode:

- 1) Først beregnes udviklingen i personale pr. barn i den enkelte institution
- 2) Dernæst beregnes udviklingen pr. barn for hver af de gamle kommuner, idet udviklingen for hver af de enkelte institutioner i den gamle kommune vægtes med institutionernes børnetal
- 3) Endelig beregnes udviklingen på landsplan, idet udviklingsprocenterne for de enkelte af de gamle kommuner vægtes med antal indskrevne i vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner i kommunen 2006.

I nogle tilfælde har lederen ikke kunnet anslå hvilken virkning, de nye budgetter har for personalenormeringen, men har i stedet angivet et kronebeløb. Her er omregnet i forhold til gennemsnitslønnen for pædagoger og medhjælpere maj 2007, hvilket betyder, at en ugentlig personaletime anslås at koste 7795 kr.³⁹

³⁸ Mens der i en del tilfælde ikke blev indhentet telefoniske oplysninger om f.eks. børne- og personalefremmøde i dagens løb.

³⁹ Svarende til en gennemsnitlig bruttomånedsløn incl. pension på 24.036 kr.