

Notat om Normeringsstatistikken

Danmarks Statistiks offentliggjorde første gang Normeringsstatistikken medio 2015. Statistikken indeholder data for 78 kommuner for årene 2015 og 2016, mens der for 2017 er data for alle 98 kommuner.

Normeringsopgørelsen er baseret på følgende:

- en opgørelse af, hvor mange ansatte, der er i kommunale og selvejende daginstitutioner på kommunalt niveau set over et år. Ansatte omfatter i denne sammenhæng det pædagogiske personale i institutionerne, og fx ikke køkken- og rengøringspersonale.
- en opgørelse af, hvor mange børn, der er indskrevet i kommunale og selvejende daginstitutioner set over et år.

Både ansatte og børn er opgjort som såkaldte fuldtidsækvivalenter. Heri indgår deltidsansatte kun i opgørelsen med en vægt svarende til det antal timer, de er ansat til i forhold til en fuldtidsansat, og deltidsindskrevne børn indgår kun i opgørelsen med en vægt svarende til det antal timer, de er indskrevet til i forhold til en fuldtidsindskrevet.

Statistikken er på kommuneniveau og indeholder ikke tal for den enkelte daginstitution. Som led i Børne- og Socialministeriets datastrategi er et institutionsregister under etablering. Med det nye institutionsregister arbejdes der henimod at kunne opgøre normeringer på *institutionsniveau*.

Modellen for opgørelse af normeringer, der danner ramme for Normeringsstatistikken, er udarbejdet af en tværministeriel arbejdsgruppe med deltagelse af KL. Arbejdsgruppen hentede i sit arbejde bl.a. inspiration gennem en workshop med interessenter på området med deltagelse af BUPL, FOA, FOLA og DLO. Desuden baserede arbejdet sig på forskningsmæssige erfaringer og viden fra KORA og SFI (nu VIVE) og eksempler på kommunal praksis samt praksis i udvalgte lande. Arbejdet blev igangsat som led i aftalen om finansloven for 2013, og formålet var *"at udvikle en ny metode til at opgøre normeringer"*, og at der *"som erstatning for den nuværende opgørelse kan etableres en mere retvisende årsstatistik for normeringer i dagtilbud."*

Arbejdet og modellen er dokumenteret i rapporten "Normeringer i dagtilbud – Model for en årsopgørelse af normeringer i dagtilbud", Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (2014). Der er fortsat en følgegruppe koblet til statistikken, bl.a. med deltagelse af BUPL, som løbende orienteres om arbejdet med statistikken, og hvor der bliver set nærmere på udviklingsmuligheder mv.



Hvordan skal Normeringsstatistikken forstås?

Det er helt centralt for forståelsen af Normeringsstatistikken, at den ikke er udtryk for, hvor mange børn, der er per voksen i den tid, det pædagogiske personale bruger sammen med børnene.

Eksempelvis vil man ikke altid opleve, at der – i en kommune med en normering på 3 børn til 1 voksen for 0-2-årige børn – præcis er tre børn for hver voksen, hvis man kommer ind på en stue i vuggestuen på et tilfældigt tidspunkt på en tilfældig dag i løbet af året. Der kan både være flere og færre børn pr. voksen.

For det første er normeringen et gennemsnit, og der vil naturligt være variationer hen over dagen og året. For det andet vil det pædagogiske personale inden for deres arbejdstid skulle holde frokostpauser og bruge tid på forældrekontakt, efteruddannelse, planlægning af aktiviteter mv. Ligesom børn kan være syge, have en hjemmedag, eller blive hentet tidligt.

Da den daværende S-ledede regering igangsatte arbejdet med at etablere Normeringsstatistikken var formålet ikke at kunne lave opgørelser over "ansigt-til-ansigt-tid". Dvs. hvor mange børn, der er per ansat i den tid, de ansatte bruger sammen med børnene. Normeringsstatistikken gør det muligt at foretage kommunale sammenligninger af det personalemæssige ressourceforbrug på dagtilbudsområdet, for så vidt angår pædagogisk personale.

Med andre ord er Normeringsstatistikken en opgørelse af, hvor mange ressourcer i form af pædagogisk personale, den enkelte kommune bruger på dagtilbudsområdet per barn.

Det bemærkes også, at det ikke vil være muligt at lave en opgørelse over, hvor mange børn, der er per ansat i den tid, de ansatte bruger sammen med børnene, på grundlag af eksisterende data. Hvis der skulle laves en opgørelse af den art, ville det kræve, at det pædagogiske personale i alle daginstitutioner løbende foretog en minutiøs registrering af den tid, de bruger sammen med børnene, og af det enkelte barns komme-gå-tider. Med andre ord ville en sådan opgørelse være meget ressourcekrævende og lægge en stor registreringsbyrde på det pædagogiske personale – og alt andet lige reducere den tid, personalet rent faktisk var sammen med børnene.

Der er i forbindelse med kulegravningen af dagtilbudsområdet foretaget en stikprøvebaseret opgørelse af arbejdstidens anvendelse.

Den viser, at pædagoger i daginstitutioner bruger 64 pct. af deres ugentlige arbejdstid direkte sammen med børnene. Desuden bruger de sammenlagt 9 pct. af tiden på forældrekontakt/-kommunikation og 5 pct. på forberedelse og opfølgning på faglige mål og aktiviteter. Sygefravær og pauser udgør hhv. 6 pct. og 5 pct. Den resterende del af deres tid bruges på praktiske opgaver og transport, uddannelse og kompetenceudvikling, møder mv. Hvis der ses på medhjælpere og assistenter er billedet i store træk det samme, men de bruger en større del af deres arbejdstid, 71 pct., direkte sammen med børnene.

Se "Kulegravning af ældre- og dagtilbudsområdet", Quartz og Rambøll, 2018.



Hvad viser normeringsstatikken?

Normeringsstatistikken viser, at den gennemsnitlige normering på landsplan er 3,1 barn per ansat for 0-2-årige og 6,2 barn per ansat for børn fra 3 år og frem til skolestartsalderen.

Normeringsopgørelsen er bl.a. blevet kritiseret for, at ledere tælles med. Der har således været forslag fremme om, at ledere ikke skal have fuld vægt; ét konkret forslag har været, at de kun skal vægte 10 pct., et andet at de slet ikke skal tælles med.

På den baggrund viser tabel 1 og 2 en opgørelse af de gennemsnitlige normeringer ved forskellige opgørelsesmetoder samt en fordeling af kommuner i forhold til en normering på hhv. 3 til 1 for 0-2-årige og 6 til 1 for børn fra 3 år og frem skolestartsalderen.

Tabel 1
Normeringer i daginstitutioner, 0-2-årige, 2017

	Opgørelsesmetode		
	Ledere tælles med	Ledere vægter 10 pct.	Ledere tælles ikke
	----- Børn per ansat -----		
Lands gennemsnit	3,1	3,3	3,3
	----- Antal kommuner -----		
Kommuner med normering lig med eller bedre end 3 til 1	35	7	5

Anm.: Kommunale og selvejende daginstitutioner.

Kilde: Danmarks Statistik og egne opgørelser.

Tabel 2
Normeringer i daginstitutioner, børn fra 3 år og frem til skolestartsalderen, 2017

	Opgørelsesmetode		
	Ledere tælles med	Ledere vægter 10 pct.	Ledere tælles ikke
	----- Børn per ansat -----		
Lands gennemsnit	6,2	6,6	6,7
	----- Antal kommuner -----		
Kommuner med normering lig med eller bedre end 6 til 1	40	15	14

Anm.: Kommunale og selvejende daginstitutioner.

Kilde: Danmarks Statistik og egne opgørelser.

Som det vil fremgå i det følgende, må en opgørelse inkl. ledere imidlertid betragtes som det mest revisende ud fra et ressourceanvendelsesperspektiv.

Hvorfor tælles ledere med?

Når ledere tælles med i den officielle normeringsstatistik, så sker det på grundlag af den metode, der blev udarbejdet af den tværministerielle arbejdsgruppe.

Her er det vigtigt at gøre sig klart, at Normeringsstatistikken – som nævnt – er udarbejdet med henblik på at kunne foretage retvisende kommunale sammenligninger af, hvor mange ressourcer i form af pædagogisk personale, kommunerne bruger på dagtilbudsområdet per indskrevet barn. Hvis ledere ikke talte med, ville det give et skævt billede af det personalemæssige ressourceforbrug. Kommuner med samme personalemæssige ressourceforbrug vil således få opgjort en forskellig normering, hvis fordelingen af ledere og andet pædagogisk personale er forskellig mellem kommunerne.



Man bør i øvrigt være opmærksom på, at den tid, det pædagogiske personale er sammen med børnene, ikke nødvendigvis vil være mindre i en kommune med relativt mange ledere, end i en kommune med relativt få ledere. Det vil fuldt og helt afhænge af, hvordan lederne anvender deres arbejdstid, men med relativt få ledere vil det pædagogiske personale alt andet lige bruge relativt mere tid på opgaver væk fra børnene.

Den tidligere omtalte kulegravning undersøgte også ledernes tidsanvendelse sammen med børnene, og den viser, at ledere i dagtilbud i gennemsnit anvender 25 pct. af deres ugentlige arbejdstid på "ansigt-til-ansigt-tid" med børnene. Herudover anvender de også en væsentlig del af deres tid på andre opgaver, der er tæt relateret til kerneopgaverne for det pædagogisk personale; forældrekontakt (10 pct.) og forberedelse og opfølgning på pædagogisk faglige aktiviteter og mål (13 pct.).

Det vil imidlertid variere fra institution til institution og fra kommune til kommune, hvor stor en del af den ugentlige arbejdstid ledere anvender sammen med børnene og på andre opgaver, herunder administration og personaleledelse. I den sammenhæng vil det være plausibelt at lægge til grund, at ledere i kommuner med relativt mange ledere bruger en større del af deres arbejdstid på "ansigt-til-ansigt-tid" og andre opgaver tæt relateret til kerneopgaverne for det pædagogisk personale.

Det bemærkes i øvrigt, at det på baggrund af de data, der er tilgængelige i Danmarks Statistiks Statistikbank, er muligt at foretage opgørelser, hvor man kan lade ledere indgå med den vægt, man ønsker (fra 0 til 100 pct.).

Andre kritikpunkter i forhold til Normeringsstatistikken

Der er fra flere sider rejst kritik af Normeringsstatistikken. Nogle af de centrale kritikpunkter omhandler åbningstider, personale på barsel og sygefravær blandt personalet.

- 1) *Normeringsstatistikken tager ikke højde for, at daginstitutioner har en åbningstid på langt mere end 37 timer om ugen. Da fuldtidsansatte har en arbejdstid på 37 timer, kommer normeringerne i statistikken til at se bedre ud, end de faktisk er.*

Kritikken beror på en misforståelse af statistikken, der slet og ret er en opgørelse af antal børn per ansat.¹ Antallet af børn per ansat vil således være uafhængigt af en daginstitutionens åbningstid.

Det er dog værd at bemærke, at børn, der går i daginstitution, i gennemsnit er der omkring 7,5 timer om dagen², svarende til 37,5 timer om ugen. Det er ikke muligt på grundlag af eksisterende data at lave en opgørelse baseret på den tid, børn faktisk er i daginstitution.

- 2) *Normeringsstatistikken tager ikke højde for personale på barsel. Derfor kommer normeringerne til at se bedre ud, end de er, da både den medarbejder, der er på barsel, og barselsvikaren tæller med som ansatte.*

Dette er ikke korrekt.

Danmarks Statistik korrigerer Normeringsstatistikken, således at personale på barsels- og forældreorlov ikke tælles med i opgørelsen af antal ansatte.

¹ Ansatte og børn er opgjort som fuldtidsækvivalenter.

² Se fx Bureau 2000, "Daginstitutionernes hverdag 2018".



- 3) *Normeringsstatistikken tager ikke højde for kortvarigt sygefravær blandt personalet. Derfor kommer normeringerne til at se bedre ud, end de er, fordi der "tælles dobbelt", da både den medarbejder, der er fraværende, og vikaren tælles med.*

Det er korrekt, at der ikke tages højde for sygefravær af kortere varighed, men at Danmarks Statistik tæller vikarer med. Denne opgørelsesmetode er i overensstemmelse med den fastlagte model for årsopgørelse af normeringer i dagtilbud, jf. ovenfor.

Det giver dog ikke mening at tale om "dobbelttælling", da normeringsopgørelsen som nævnt er en opgørelse af kommunernes personalemæssige ressourceforbrug på dagtilbudsområdet. Således ville Normeringsstatistikken give et skævt billede af ressourceforbruget på tværs af kommunerne, hvis vikarer ikke blev talt med.

Eksempelvis ville forskellen i normeringen mellem to kommuner med samme omfang af kortvarigt sygefravær, men hvor kun den ene kommune vikardækker, ikke længere kunne aflæses i Normeringsstatistikken, hvis vikarer ikke blev talt med.

Det bemærkes i øvrigt, at det forhold, at der ikke tages højde for kortvarigt sygefravær blandt personalet, er helt parallelt til, at der i statistikken ikke korrigeres for sygefravær blandt børn i kommunens daginstitutioner.

- 4) *Normeringsstatistikken tager ikke højde for langtidssygefravær blandt personalet. Derfor kommer normeringerne til at se bedre ud, end de er, fordi der "tælles dobbelt", da både den medarbejder, der er fraværende, og vikaren tælles med.*

Det er pt. uklart, i hvilken udstrækning, kommunerne konterer almindelige lønudgifter og løn under langvarigt sygefravær særskilt. Det gør man ikke i alle kommuner, men hvor mange kommuner, om nogen, der gør det, er ikke afdækket på nuværende tidspunkt. I det omfang kommunerne konterer udgifterne særskilt vil der automatisk blive korrigeret for langvarigt sygefravær. I disse kommuner vil der derfor ikke ske "dobbelttælling"

Børne- og Socialministeriet er aktuelt i gang med at udrede spørgsmålet om langvarigt sygefravær nærmere sammen med Danmarks Statistik. Der sker som led i den løbende udvikling af statistikken.

Det bemærkes desuden, at det alt andet lige vil give et skævt billede af det personalemæssige ressourceforbrug på tværs af kommunerne, hvis vikarer ikke tælles med. Det skal ses i lyset af, at der erfaringsmæssigt er forskel på, i hvilken udstrækning kommuner og institutioner vælger at vikardække sygefravær. Kommuner, der vikardækker meget, bør således fremgå af statistikken med en bedre normering, end kommuner der ikke vikardækker i samme omfang.

Yderligere information

Chefkonsulent Andreas Klein Eriksen, aer@sm.dk, 23 95 11 30

Pressemedarbejder Nanna Lodberg Theut, nlot@sm.dk, tlf. 41 85 10 05