

Analyse | kraka

7. maj 2019

Hvad koster en bedre normering i daginstitutionerne?

Af Kasper Hjalager Albrechtsen

Socialistisk Folkeparti (SF) vil have lovpligtige normeringer i de danske daginstitutioner, hvilket Socialdemokratiet overvejer at støtte. Kravet fra SF lyder på maks. 6 børn pr. voksen i børnehaverne og maks. 3 børn pr. voksen i vuggestuerne. Pædagogernes fagforening BUPL har samme normeringskrav men kræver, at ledere ikke tæller med i normeringen, og at andelen af uddannede pædagoger opnormeres til 80 pct. Denne analyse undersøger, hvor mange pædagoger, der skal ansættes i kommunerne både i dag og i 2025, for at kravene overholdes, og hvad det vil medføre i offentlige udgifter for kommunerne.

Kontakt

Økonom
Kasper Hjalager Albrechtsen
Tlf. 26 45 6082
E-mail kha@kraka.org

27 kommuner lever op til SF's krav

Der skal ansættes 2.100 pædagoger

Flere børn øger behovet for pædagoger

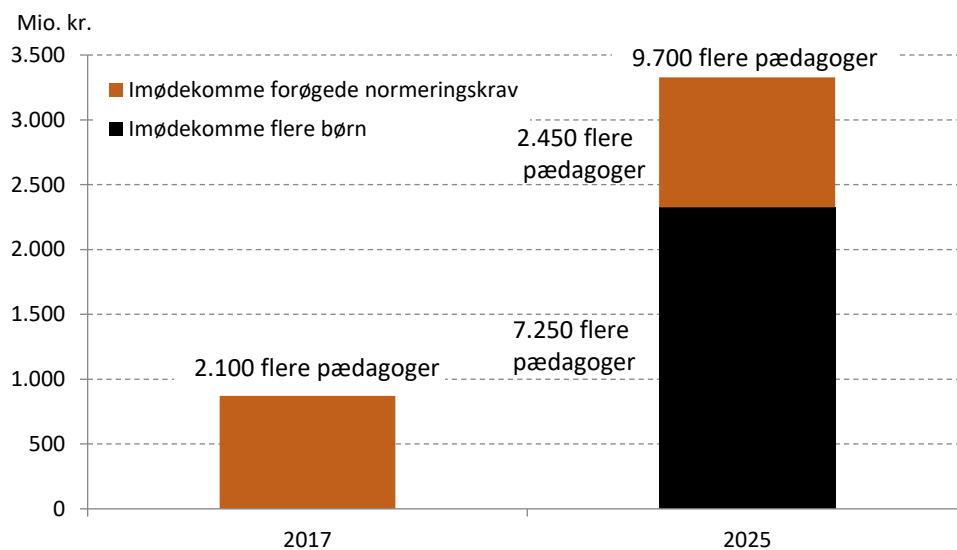
1. Hvad koster en bedre normering i daginstitutionerne?

Socialistisk Folkeparti (SF) vil have lovpligtige minimumsnormeringer i de danske daginstitutioner, hvilket Socialdemokratiet overvejer at støtte. Kravet fra SF lyder på maks. 6 børn pr. voksen i børnehaverne og maks. 3 børn pr. voksen i vuggestuerne. Det er der på nuværende tidspunkt 27 af landets 98 kommuner, der lever op til.¹

Der skal ansættes mindst 2.100 pædagoger i de resterende 71 kommuner, hvis SF's forslag til normeringskrav skal overholdes i dag. Det vil medføre en årlig stigning i de offentlige udgifter på knap 900 mio. kr., jf. Figur 1.²

I de kommende år vil der ifølge Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning komme flere børn i 0-5 års-alderen. I 2025 vil der komme ca. 32.000 flere fuldtidsindskrevne børn i daginstitutionerne svarende til en stigning på godt 14 pct. Det betyder, at der skal ansættes 7.250 flere pædagoger for at fastholde den nuværende normering. Hvis normeringskravet fra SF samtidig skal imødekommes, skal der ansættes yderligere 2.450 pædagoger og dermed sammenlagt 9.700 pædagoger yderligere i 2025. Det vil medføre øgede offentlige udgifter for 3,3 mia. kr. i 2025, jf. Figur 1.

Figur 1 Offentlige udgifter til flere pædagoger som følge af normeringskrav inkl. ledere i daginstitutionerne og flere børn, 2017 og 2025



Anm.: Beløb er regnet i 2019-niveau. Ledere vægter 100 pct. i normeringen. SF's krav til normering er maks. 6 børn pr. voksen i børnehaverne og maks. 3 børn pr. voksen i vuggestuerne. Der tages udgangspunkt i ansættelse af uddannede pædagoger, hvor det antages, at en typisk uddannet pædagog har en månedsløn på 34.307 kr. Der er taget højde for, at forældrebetalingen til kommunerne forøges som følge af flere børn. Se beskrivelse af metode i Boks 1 og Boks 2 samt alle antagelser bag beregningerne i Boks 3.

Kilde: Statistikbanken.dk, tabel: BOERN1, BOERN2, BOERN3, FRDK118 og FOLK2. SF, <https://sf.dk/flere-paedagoger-minimumsnormering-nu/> og egne beregninger.

Blandt det 9.700 ekstra pædagoger i 2025 skyldes de 7.250 det ekstra behov pga. et stigende antal børn. Der er i opgørelsen af dette tal lagt til grund, at kommunerne opretholder den normering, de har i dag. De resterende 2.450 skyldes SF's minimumsnormering.

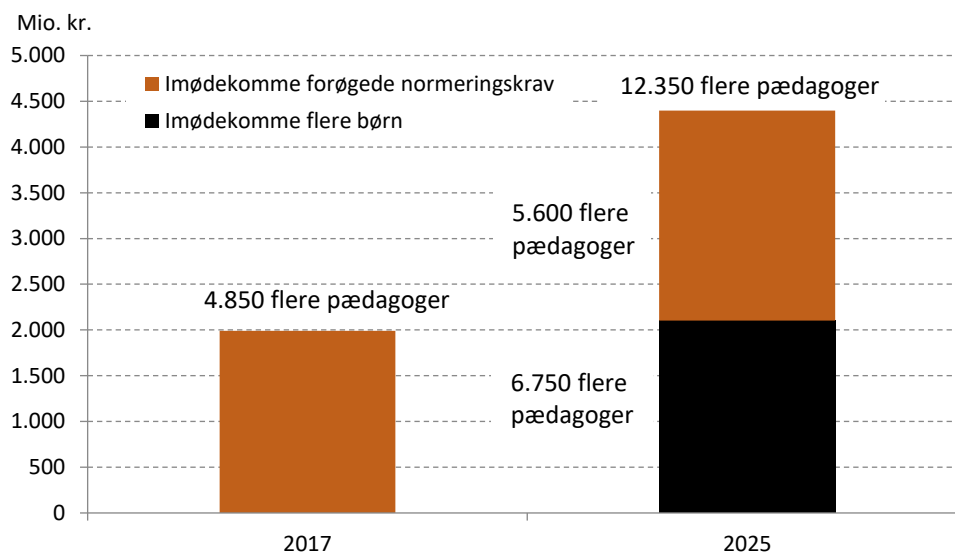
¹ Statistikbanken.dk, tabel: BOERN3.

² Det antages, at pædagogerne ansættes til en månedlig løn på 34.300 kr., hvilket ifølge BUPL er en gennemsnitlig løn for en typisk uddannet pædagog, svarende til løntrin 36 i de kommunale løntabeller. Læs mere om metoden i **Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.**, Boks 2 og Boks 3.

Udgifter for 4,3 mia. kr. i 2025

SF og pædagogernes fagforening BUPL argumenterer for, at institutionsledere ikke skal tælle med i normeringen, da de primært udfører administrativt arbejde. SF har tidligere angivet, at lederes arbejde i daginstitutioner består af 90 pct. administrativt arbejde og derfor bør indgå med en vægt på 10 pct. i normeringen.³ Hvis dette er tilfældet, vil der være brug for mindst 4.850 flere pædagoger og øgede udgifter til kommunerne for 2 mia. kr. i dag eller 12.350 flere pædagoger i 2025 og øgede udgifter for 4,4 mia. kr., jf. Figur 2.

Figur 2 Offentlige udgifter til flere pædagoger som følge af SF's normeringskrav (ledere har en vægt på 10 pct.) i daginstitutionerne og flere børn, 2017 og 2025



wAnm.: Se anmærkning til Figur 1. Ledere vægter 10 pct. i normeringen.

Kilde: Statistikbanken.dk, tabel: BOERN1, BOERN2, BOERN3, FRDK118 og FOLK2. SF, <https://sf.dk/flere-paedagoger-minimumsnormeringer-nu/> og egne beregninger.

Ingen kommuner lever op til BUPL's krav

BUPL har samme krav til minimumsnormeringer som SF, men mener, at institutionslederne slet ikke skal tælle med i normeringen. Derudover kræver BUPL, at andelen af uddannede pædagoger i daginstitutionerne udgør mindst 80 pct.⁴ De krav er der på nuværende tidspunkt ingen kommuner, der lever op til. Den gennemsnitlige andel af pædagoger med en pædagogisk uddannelse er på nuværende tidspunkt 60 pct.

Der skal ansættes 5.150 pædagoger

Der skal ansættes mindst 5.150 pædagoger, hvis alle kommuner skal leve op til BUPL's normeringskrav. Dernæst skal godt 40 pct. af de ansatte uden en pædagogisk uddannelse have en uddannelse eller erstattes af pædagoguddannede. Det betyder, at antallet af ansatte og uddannede pædagoger i børnehaver og vuggestuer skal stige med hhv. 12 og 50 pct., hvis kommunerne skal leve op til BUPL's krav. Det vil medføre en stigning på omkring 3,1 mia. kr. i de offentlige udgifter, hvortil der kommer udgifter til uddannelse mv., jf. Figur 3.⁵

Hvis kommunerne i 2025 skal leve op til BUPL's ønske, skal der ansættes 6.700 flere pædagoger eksklusive institutionsledere, hvis den nuværende normering skal fastholdes i daginstitutionerne. Derudover skal der ansættes mindst 5.950 pædagoger yderligere for at overholde normeringskravet og dermed 12.700 flere pædagoger samlet i 2025. Hvis der også

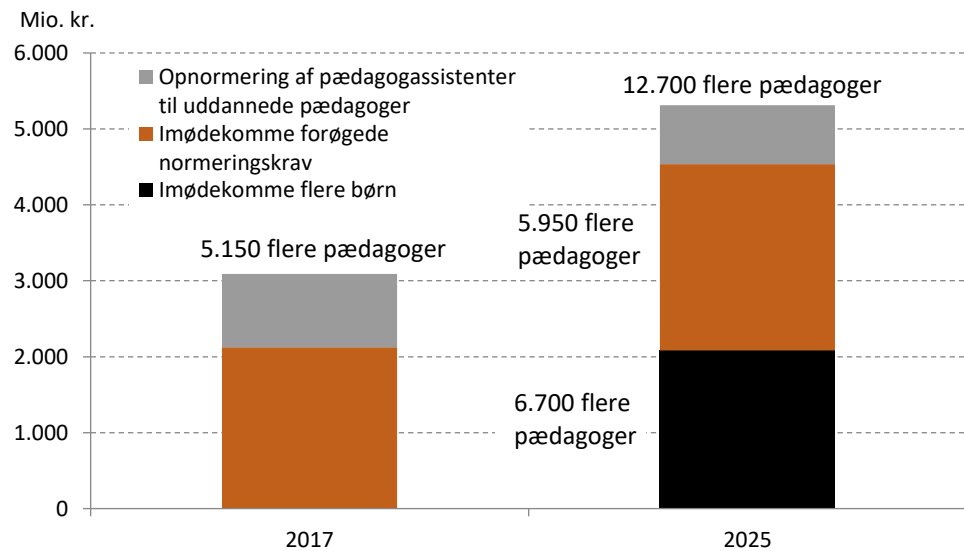
³ Forslag til folketingsbeslutning, 2018, https://www.ft.dk/samling/20181/beslutningsforslag/b49/20181_b49_som_fremsat.htm

⁴ <https://bupl.dk/bupl-mener/minimum/normering-hvor-mange-paedagoger-er-der-til-dit-barn/>

⁵ Det antages, de 5.150 pædagoger ansættes til en månedlig løn på 34.300 kr., mens månedslønnen for de knap 7.600 ansatte uden uddannelse går fra en månedsløn på 23.700 kr. svarende til løntrin 13 til en månedsløn på 34.300 kr. svarende til løntrin 36 på de kommunale løntabeller. Læs mere om metoden i **Fejl! Henvisningskilde ikke fundet.**, Boks 2 og Boks 3.

skal tages højde for, at uddannelsesandelen skal opnormeres til 80 pct., vil der samlet være øgede offentlige udgifter for 5,3 mia. kr., jf. Figur 3.

Figur 3 Offentlige udgifter til flere pædagoger som følge af BUPLS' krav til normering og uddannelse i daginstitutioner samt flere børn, 2017 og 2025



Anm.: Beløb er regnet i 2019-niveau. Ledere vægter 0 pct. i normeringen. BUPL's krav til normering er maks. 6 børn pr. voksen i børnehaverne og maks. 3 børn pr. voksen i vuggestuerne, hvor institutionsledere ikke tæller med i normeringen. Derudover skal andelen af pædagoger med en pædagogisk uddannelse udgøre minimum 80 pct. Se anmærkning til Figur 1. Se beskrivelse af metode i Boks 1 og Boks 2 samt alle antagelser bag beregningerne i Boks 3.

Kilde: Statistikbanken.dk, tabel: BOERN1, BOERN2 og BOERN3 og BUPL, <https://bupl.dk/bupl-mener/minimum/normering-hvor-mange-paedagoger-er-der-til-dit-barn/> og egne beregninger.

Boks 1 Metode bag beregning af behovet for pædagoger ved normeringskrav

Danmarks Statistik offentliggør årligt antallet af fuldtidsansatte, antal fuldtidsindskrevne børn og normeringer (fuldtidsansatte pr. fuldtidsindskrevne børn) i landets daginstitutioner fordelt på kommunerne. Tabellerne hedder BOERN1, BOERN2 og BOERN3. De nyeste tal er for 2017, mens tal for 2018 forventes offentliggjort 20. juni 2019.

SF's krav til normering

For hver kommune er det muligt at beregne hvor mange fuldtidsansatte pædagoger, der skal ansættes for at overholde fx SF's normeringskrav.

Eksempel: I Københavns Kommune er der 18.311 fuldtidsindskrevne børn i børnehaverne, og normeringen er 6,4. Hvis kravet til normering er maks. 6 børn pr. voksen i børnehaverne, vil det kræve, at der som minimum er $(18.311/6 =) 3.052$ fuldtidsansatte i Københavns Kommunes børnehaver. Der er på nuværende tidspunkt 2.861 fuldtidsansatte, og kommunen skal derfor ansætte 191 ekstra børnehavepædagoger for at overholde normeringskravet.

Det lægges til grund, at den gennemsnitlige månedsløn for en uddannet pædagog er 34.307 kr., hvilket følger BUPL og svarer til løntrin 36 i den kommunale løntabel. De årlige ekstra udgifter til ekstra pædagoger i børnehaver Københavns Kommune, hvor der skulle ansættes 191 yderligere pædagoger, bliver derfor $(34.307 * 12 * 191 =) 79$ mio. kr.

BUPL's krav til normering uden ledere

Danmarks Statistiks tal for normeringer indeholder også ledere blandt de fuldtidsansatte. Hvis ledere ikke skal indgå i normeringen, kan normeringen omregnes således:

$$\text{normering uden ledere} = \text{normering med ledere} \cdot \left(\frac{\text{antal ansatte}}{\text{antal ansatte} - \text{ledere}} \right)$$

Det er med det nye normeringstal uden ledere muligt på samme måde som i ovenstående at beregne hvor mange pædagoger, der skal ansættes for at overholde et normeringskravet.

BUPL's krav til uddannelsesandel

Danmarks Statistik offentliggør fuldtidsansatte i daginstitutioner fordelt på uddannelse. Det er dog kun muligt at beregne uddannelsesandelen for både børnehaver og vuggestuer, hvorfor det antages, at uddannelsesandelen er ens for de to pasningstilbud.

Hvis kravet er en uddannelsesandel på mindst 80 pct., kan det beregnes, hvor mange af de ansatte i kommunens daginstitutioner, der skal have en pædagogisk uddannelse for at kravet overholdes.⁶

Eksempel: I Københavns Kommune er der 6.617 fuldtidsansatte i daginstitutionerne, som ikke er ledere, hvoraf 3.879 har en pædagogisk uddannelse, dvs. en uddannelsesandel på 59 pct. Der skal ifølge BUPL's normeringskrav ansættes 717 flere pædagoger, hvilket giver en uddannelsesandel på 63 pct. Hvis uddannelsesandelen skal hæves til 80 pct., kræver det 5868 fuldtidsansatte med pædagogisk uddannelse og dermed $(5.868 - 3.879 - 717 =) 1.272$ flere pædagoguddannede.

Det antages at den gennemsnitlige månedsløn for en ikke-uddannet pædagog er 23.710 kr., hvilket svarer til løntrin 13 i den kommunale løntabel. Forskellen på de månedlige lønudgifter til en uddannet og ikke-uddannet pædagog er dermed $(34.307 - 23.710 =) 10.597$ kr. Det vil dermed medføre Københavns Kommune yderligere årlige udgifter på $(10.597 * 12 * 1.272 =) 162$ mio. kr., hvis de skal overholde kravet til uddannelsesandelen.

⁶ En uddannelse til pædagogisk assistent regnes ikke for en pædagogisk uddannelse.

Boks 2 Metode bag beregning af behovet for pædagoger i 2025 som følge af flere børn

Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning anvendes til at se hvor mange flere børn, der er i 2025 i hhv. 0-2 års-alderen (vuggestue) og i 3-5 års-alderen (børnehave). En stigning i antallet af børn vil medføre, at der skal ansættes flere pædagoger for fortsat at overholde den nuværende normering eller normeringskravene fra hhv. SF og BUPL.

Eksempel: Ifølge befolkningsfremskrivningen vil der komme 12,5 pct. flere børn i 3-5 års-alderen, hvilket betyder, at der i Københavns Kommune vil komme 2.316 flere fuldtidsindskrevne børn i børnehaverne. Der skal derfor ansættes $(2.316/6,4=)$ 362 flere pædagoger for at fastholde den nuværende normering. Der ses herefter på, hvor mange yderligere pædagoger, der skal til for at overholde normeringskravet på 6 børn pr. voksen.

Der er taget højde for, at kommunen vil modtage mere forældrebetaling som følge af flere børn i daginstitutionerne. Forældrebetalingen er beregnet på baggrund af kommunernes takster for 2019. Der er ligeledes taget højde for, at nogle familier med lav husstandsindkomst får økonomisk fripladstilskud. Tilskuddet er beregnet ud fra, hvor stor en andel tilskuddet udgør af den samlede forældrebetaling i kommunernes budgetter for 2019. Det antages, at andelen er den samme i 2025.

Boks 3 Hvilke forudsætninger ligger til grund for analysen

- SF's krav til normering er maks. 6 børn pr. voksen i børnehaverne og maks. 3 børn pr. voksen i vuggestuerne.⁷
- BUPL's krav til normering er maks. 6 børn pr. voksen i børnehaverne og maks. 3 børn pr. voksen i vuggestuerne, hvor institutionsledere ikke tæller med i normeringen. Derudover skal andelen af pædagoger med en pædagogisk uddannelse udgøre minimum 80 pct.⁸
- Alle tal er baseret på 2019-priser.
- Der ses udelukkende på kommunale og selvejende institutioner. Udgifter til private daginstitutioner er ikke taget med.
- I 2025 kommer der ifølge Danmarks Statistiks befolkningsfremskrivning 18 pct. flere børn i 0-2 års-alderen.⁹ I 2017 gik 36 pct. af børn i 0-2 års-alderen i kommunal eller selvejende daginstitution målt, hvor antal børn måles ved fuldtidsindskrevne børn.¹⁰ Det lægges til grund, at dækningsgraden er den samme i 2025.
- I 2025 kommer der 12,5 pct. flere børn i 3-5 års-alderen. I 2017 gik 88 pct. af børn i 3-5 års-alderen i kommunal eller selvejende daginstitution målt ved fuld tid. Det lægges til grund, at dækningsgraden er den samme i 2025.
- En pædagogisk uddannelse tæller i denne analyse for "Pædagog, professions bachelor", "Pædagog, MVU (ekskl. professions bachelor)", "Pædagogiske uddannelser uden nærmere angivelse", "Pædagogik, MVU" og "Pædagogik, BACH, LVU og Ph.d.". Derfor tæller en uddannelse til pædagogisk assistent ikke som en pædagogisk uddannelse.

⁷ <https://sf.dk/flere-paedagoger-minimumsnormeringer-nu/>.

⁸ <https://bupl.dk/bupl-mener/minimum/normering-hvor-mange-paedagoger-er-der-til-dit-barn/>.

⁹ Kilde: statistikbanken.dk, tabel: FRDK118.

¹⁰ Kilde: statistikbanken.dk, tabel: BOERN4.

- I 2025 er der taget højde for, at flere børn giver kommunen flere indtægter fra forældrebetaling. Det er ligeledes medtaget, at nogle forældre modtager økonomisk fripladstilskud. Forældrebetalingen er beregnet på baggrund af kommunernes takster for 2019. Tilskuddet er beregnet ud fra, hvor stor en andel tilskuddet udgør af den samlede forældrebetaling i kommunernes budgetter for 2019. Det antages, at andelen er den samme i 2025.
- Der er ikke taget stilling til mulig finansiering. En del af finansieringsbehovet vil typisk dækkes af øgede takster for en institutionsplads.
- Der er ikke taget højde for, at der kan være eventuelle forvridningstab ved finansieringen af flere pædagoger.
- Der er ikke taget højde for eventuelle udgifter ved, at flere personer uddannes til pædagog.
- Der er ikke taget højde for eventuelle ekstra anlægsudgifter i forbindelse med flere børn og pædagoger.
- Der er kun taget højde for flere udgifter i form af løn til pædagoger. Ifølge kommunernes budgetter for 2019 udgør lønudgifter ca. 90 pct. af kommunernes udgifter til daginstitutioner.
- Tallene for normeringer i Danmarks Statistik medregner både vikarer, ferieaflysere og de fraværende personaler.

Det lægges yderligere til grund for beregningerne, at:

- Andelen af pædagoger med en pædagogisk uddannelse er den samme i 2025 som i 2017.
- Der kun er tal for uddannelsesniveau for både børnehaver og vuggestuer samlet, hvorfor uddannelsesandelen antages at være ens for børnehaver og vuggestuer.
- Gennemsnitslønnen for en uddannet pædagog er 34.307 kr., hvilket svarer til løntrin 36 i den kommunale løntabel, samt at de ekstra pædagoger opnår samme løn.
- Gennemsnitslønnen for en ikke-uddannet pædagog får 23.710 kr., hvilket svarer til løntrin 13 i den kommunale løntabel, samt at de ekstra pædagoger opnår samme løn.
- Kommuner, der på nuværende tidspunkt overholder normeringskravene, ikke vil reducere antallet af pædagoger, hvis normeringskrav indføres.
- De flere pædagoger kommer fra privatansættelser med samme løn, så der er ikke tilbageløb fra de øgede offentlige udgifter til lønningerne.