Opgørelse af praksisnormering

Udvikling af en beregningsmodel til at opgøre praksisnormering i daginstitutioner



DANMARKS EVALUERINGSINSTITUT

Camilla T. Dalsgaard, Hans S. Kloppenborg, Marianne S. Kollin, Marianne Mikkelsen, Yakup Bas, Line B. Bjerre og Dorte B. Dahl

VIVE

Opgørelse af praksisnormering
– Udvikling af en beregningsmodel til at opgøre praksisnormering i daginstitutioner

© VIVE og forfatterne, 2023
e-ISBN: 978-87-7582-114-3
Modelfoto: Mathilde Bech/VIVE
Projekt: 302206
Finansiering: Børne- og Undervisningsministeriet

VIVE
Det Nationale Forsknings- og Analysecenter for Velfærd
Søren Frichs Vej 36G
8230 Aabyhøj
www.vive.dk

VIVEs publikationer kan frit citeres med tydelig kildeangivelse.

Forord

I 2020 indgik regeringen, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet en politisk aftale om minimumsnormeringer i daginstitutioner. I den forbindelse blev det besluttet, at der skal udvikles et "konkret redskab til kommunerne", der kan bruges til at "komme nærmere en opgørelse af en 'praktisk oplevet normering' i de enkelte daginstitutioner i kommunen".

I denne rapport beskriver VIVE og EVA arbejdet med at udvikle en opgørelsesmetode og beregningsmodel for praksisnormering, der kan anvendes som grundlag for at udvikle dette konkrete redskab. Undersøgelsen er udarbejdet for Børne- og Undervisningsministeriet.

Som supplement til rapporten er der udgivet en beregningsmodel og en vejledning hertil som input til udviklingen af det kommende konkrete redskab.

Rapporten er skrevet af projektchef Camilla T. Dalsgaard, chefanalytiker Hans S. Kloppenborg, senioranalytiker Marianne S. Kollin og analytiker Marianne Mikkelsen (VIVE) samt af seniorkonsulent Yakup Bas, seniorkonsulent Line B. Bjerre og chefkonsulent Dorte B. Dahl (EVA).

Vi ønsker at takke de otte deltagerkommuner og projektets følgegruppe for værdifulde indsigter undervejs. VIVE og EVA står alene inde for undersøgelsens faglige vurderinger.

Carsten Strømbæk Pedersen
Forsknings- og analysechef for VIVE Børn og Uddannelse

Indholdsfortegnelse

Hovedresultater			6
1		Indledning	12
	1.1	Formål og undersøgelsesspørgsmål	12
	1.2	Fremgangsmåde og datagrundlag	13
	1.3	Læsevejledning	16
2		Vidensafdækning	18
	2.1	Forskellige formål og begreber i litteraturen om normering	19
	2.2	Normeringsopgørelser i litteraturen	20
	2.3	Modeller til opgørelse af praksisnormering	27
	2.4	Normeringsopgørelser i Sverige og Norge	33
	2.5	Faglige overvejelser og vurderinger	35
3		Perspektiver fra nationale interessenter og kommuner	36
	3.1	Potentialer og udfordringer	37
	3.2	Tre forståelser af praksisnormering	45
	3.3	Forventninger til udvikling af beregningsmodel	47
	3.4	Opsamling og faglige overvejelser og vurderinger	56
4		Beregningsmodel: data og opgørelsesmetode	63
	4.1	Beregning af praksisnormering	64
	4.2	Børnenes samlede årlige fremmødetimer	65
	4.3	Personalets samlede årlige samværstimer	72
5		Fortolkning af modellens resultater	85
	5.1	Opmærksomhedspunkter ved fortolkning af opgørelser	85
	5.2	Eksempler på resultater	92

Litteratur 99

Bilag 1 Datagrundlag og metode 102

Undersøgelsesprocessen 102

Vidensafdækning 103

Perspektiver fra nationale interessenter og kommuner 107

Opmærksomhedspunkter til det kommende, konkrete redskab 116

Bilag 2 Udvalgt litteratur i vidensafdækning 119

Bilag 3 Korrektioner for at sikre sammenligne-lighed i undersøgelser af tidsanvendelse 122

Hovedresultater

Baggrund og formål

I 2020 indgik regeringen, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet en politisk aftale om minimumsnormeringer i daginstitutioner. I den forbindelse blev det besluttet, at der skal udvikles et "konkret redskab til kommunerne", der kan bruges til at "komme nærmere en opgørelse af en 'praktisk oplevet normering' i de enkelte daginstitutioner i kommunen", herefter kaldet 'praksisnormeringen'.

Børne- og Undervisningsministeriet har bedt VIVE og EVA om at forestå arbejdet med at udvikle en beregningsmodel med tilhørende faglig opgørelsesmetode, der kan anvendes som grundlag for at udvikle dette redskab. I denne rapport beskriver VIVE og EVA dette udviklingsarbejde og vores faglige vurderinger af, hvordan et sådant kommende redskab bedst muligt kan opgøre en praksisnormering med de begrænsninger, hensyn og forbehold, der er nødvendige.

Ud over rapporten er der udviklet og afprøvet en beregningsmodel i Microsoft Excel, ligesom der er udarbejdet en vejledning til kommuner og andre, der skal udfylde og anvende beregningsmodellen, forstå opgørelsesmetoden og fortolke resultaterne. Både vejledning og beregningsmodel er inputs til det egentlige, konkrete redskab, der endnu ikke er udviklet. Beregningsmodellen er ikke udgivet i Excel-format, fordi det anvendte Excel-ark ikke er det endelige, konkrete redskab og dermed ikke kan anvendes til beregninger. Vi har dog valgt at udgive arket i pdf-format som supplement til rapporten, så det er muligt at se modellens indhold forud for udviklingen af det kommende, konkrete redskab.

Perspektiver på potentialer og udfordringer i at opgøre praksisnormering

Helt overordnet er det ikke alle de involverede nationale interessenter[1], der ser behov for at belyse praksisnormering. Ligeledes er der flere af de deltagende kommuner, som ikke oplever et stort behov for opgørelser af praksisnormering til at understøtte forvaltningens interne arbejde. Til gengæld ses der i flere kommuner et ønske herom fra fx institutionsledere, forældre og politikere. Interessenter og kommuner peger på nogle potentialer og udfordringer ved en opgørelse af praksisnormering, jf. nedenstående tabel.

[1] De nationale interessenter, som har bidraget til undersøgelsen, er: BUPL og BUPL's Lederforening, Børne- og Kulturchefforeningen, DLO, FOA, FOLA, KL og Finansministeriet.

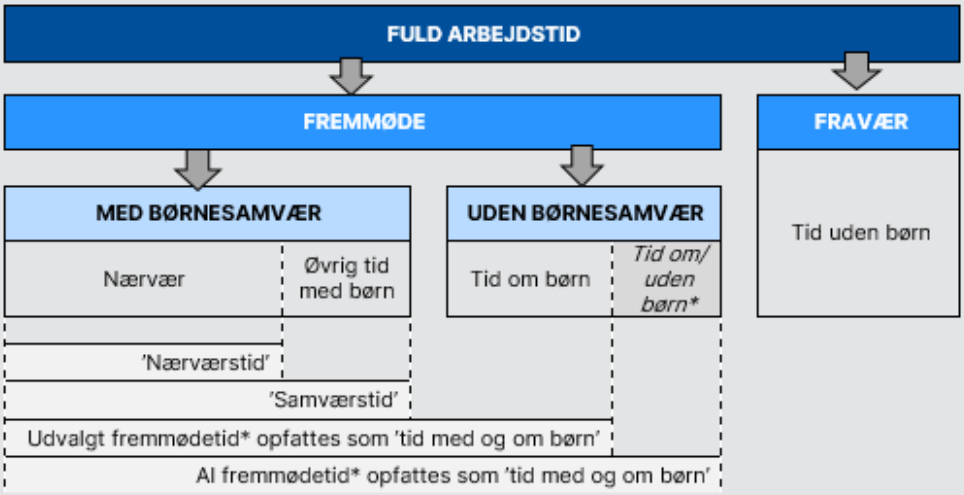
Potentialer	Udfordringer
> Det har overordnet relevans at stille et redskab til rådighed, som mange kommuner i forvejen har en interesse i at udvikle, fordi fx forældre eller politikere efterspørger opgørelser af praksisnormeringer på institutionsniveau. > En opgørelse af praksisnormering kan bidrage til at styrke evalueringskulturen, både i den enkelte daginstitution og på tværs af kommunens institutioner, da opgørelser kan give et godt grundlag for ledelsesmæssige drøftelser og understøtte datainformeret dialog. > En opgørelse af praksisnormering kan give værdi for forældre, der bl.a. får øget indsigt i deres barns daginstitution. > En opgørelse kan imødekomme lokalpolitikernes behov for indsigt i praksisnormeringen i kommunens daginstitutioner. > En opgørelse af praksisnormering kan give værdi for institutionsledere, der bl.a. får et nyt grundlag for dialog med medarbejdere og forældre.	> Øget ressourcepres på daginstitutioner og kommunale forvaltninger. Der skal bruges øgede ressourcer til at fremskaffe data til opgørelsen og til at forstå, fortolke, forklare og kommunikere om modellens resultater. Særligt bliver der peget på, at en præcis opgørelse kan indebære, at det pædagogiske personale i institutionerne skal bruge tid på at registrere data. Dermed kan opgørelsen risikere at reducere samværstiden med børnene. Derfor har det været et væsentligt hensyn at gøre modellen så enkel og fleksibel som muligt. > Risiko for uønskede afledte effekter, herunder for at overfokusere på praksisnormering som kvalitetsparameter og overse andre kvalitetsparametre, fx personalets uddannelse og kontinuitet. Heri ligger også en risiko for at begrænse det lokale ledelsesrum, herunder institutionsledernes mulighed for selv at prioritere ressourcerne for at opnå den bedst mulige kvalitet. Det er vigtigt at se praksisnormering i sammenhæng med andre kvalitetsparametre, hvorfor det anbefales, at et kommende redskab kan vise sådanne parametre i det omfang, de kan beregnes ud fra data, der indgår i modellen.

Begrebsforståelse

Forskellige forståelser af praksisnormering beror især på forskellige opfattelser af, hvilke dele af det pædagogiske personales arbejdstid der skal tælles med. Figuren nedenfor illustrerer de forskellige forståelser, som er identificeret i undersøgelsen.

Fælles for alle forståelser er, at fravær i form af ferie, sygdom, orlov mv. skal fraregnes den samlede arbejdstid for at finde praksisnormeringen. Men der er forskellige forståelser af, hvor store dele af fremmødetiden der skal medregnes i praksisnormeringen. Et væsentligt skel går mellem, om man kun medregner tid *med* børnesamvær eller også hele eller dele af fremmødetiden *uden* børnesamvær. Den smalleste forståelse af praksisnormering er 'nærværstid', der afspejler den tid, personalet bruger direkte i aktiviteter med børnene uden at være optaget af andre ting. Den lidt bredere forståelse af praksisnormering er 'samværstid' forstået som den tid, hvor pædagogiske medarbejdere er sammen med et eller flere børn uanset aktivitet. De bredeste forståelser er dem, der medregner hele eller dele af personalets fremmødetid uden børnesamvær. Se figuren nedenfor.

Overblik over, hvilke dele af det pædagogiske personales arbejdstid der indgår i forskellige forståelser af begrebet praksisnormering



Note: * Der er forskelle i afgrænsningen af 'tid om børn', hvorfor dele af fremmødetiden uden børnesamvær i nogle forståelser er defineret som 'tid uden børn'.

I denne undersøgelses opgørelse forstår vi praksisnormering som samværstid, dvs. den tid, som det pædagogiske personale anvender sammen med mindst ét barn, uanset hvilken aktivitet der er tale om og uden skelen til karakteren af samværet. Det gør vi især af to grunde:

- Praksisnormeringsopgørelsen skal tilnærme sig den normering, som børn oplever i praksis i deres daginstitution i højere grad end Danmarks Statistiks normeringsopgørelse, som medregner personalets fulde arbejdstid[2] og opgøres som et gennemsnit på kommuneniveau.
- Samværstid er relativt enkel at afgrænse, opgøre, forstå og formidle, hvilket vil minimere ressourceforbruget og minimere fejltolkninger. Vi lægger op til, at redskabet som supplement til praksisnormeringen synliggør personalets tidsanvendelse fordelt på fremmødetid med børnesamvær, fremmødetid uden børnesamvær og fravær.

For at maksimere den lokale indsigt har det været ambitionen at lave en beregningsmodel, der kan opgøre praksisnormering i den enkelte institution, dvs. på indskrivningsenhedsniveau frem for forældrebestyrelsesniveau. Samtidig har det dog været et væsentligt hensyn at gøre modellen fleksibel i mange

[2] Dog fraregnet barselsorlov og anden orlov.

henseender, herunder give mulighed for selv at vælge opgørelsesniveau og at anvende tilnærmede værdier, såkaldte proxyer, for en række data i modellen, som kan være ressourcekrævende at fremskaffe. Dermed giver man kommunerne mulighed for at træffe lokale beslutninger om, hvordan man vil vægte hensynet til opgørelsens præcision på institutionsniveau over for det øgede ressourceforbrug.

Boksen nedenfor giver et overblik over nogle centrale begreber i undersøgelsen.

Centrale begreber

Normering forstås som antal børn pr. voksen. Hvis antallet af børn pr. voksen er højt, er normeringen lav. Hvis antallet af børn pr. voksen er lavt, er normeringen høj.

Daginstitution er i denne rapport forstået som indskrivningsenhed, dvs. den vuggestue, børnehave eller aldersintegrerede institution, som børnene er indskrevet i og fysisk møder frem i til hverdag.

Forældrebestyrelsesniveauet afhænger af ledelsesstrukturen i kommunen. Ved områdeledelse vil en forældrebestyrelse ofte dække flere institutioner. Hvis man ikke har områdeledelse, vil forældrebestyrelsesniveauet være det samme som institutionsniveauet.

Faglig opgørelsesmetode

Beregningsmodellen opgør praksisnormeringen som vist nedenfor.

$$\textbf{Praksisnormering} = \frac{\text{De indskrevne børns samlede årlige fremmødetimer}}{\text{Det pædagogiske personales samlede årlige samværstimer}}$$

De indskrevne børns samlede årlige fremmødetimer er beregnet ved at tage antallet af indskrevne børn omregnet til fuldtidsindskrevne og gange med antallet af årlige fremmødetimer pr. barn. De årlige fremmødetimer er beregnet som det gennemsnitlige antal fremmødedage ganget med det gennemsnitlige

antal timer, som et barn er i daginstitutionen på fremmødedage. De indskrevne børn fordeles på aldersgrupperne 0-2 år og 3-6 år.[3]

Det pædagogiske personales samlede årlige samværstimer er antallet af årlige fremmødetimer, fratrukket fremmødetid uden børnesamvær. Antallet af årlige fremmødetimer i institutionen i alt er beregnet som antallet af ansatte omregnet til fuldtidsårsværk, fratrukket fravær pga. ferie, helligdage, sygdom, orlov samt omsorgs- og seniordage. Da der er forskel på fx sygefravær og andel tid med børnesamvær mellem medarbejdere i forskellige stillingskategorier, er timerne beregnet for hver enkelt stillingskategori og lagt sammen til sidst.

Det pædagogiske personale, der medregnes, er pædagoger, pædagogiske assistenter, pædagogmedhjælpere, pædagogstuderende og PAU-elever. Ledere tid med børnesamvær indgår også. Endvidere indgår andre ansatte, der har pædagogisk samværstid med børn, fx naturpædagoger og personale med særlige kompetencer til børn i udsatte positioner. Personer i fleksjob indgår, mens øvrige ekstraordinært ansatte ikke indgår. Desuden indgår vikartimer.

Opmærksomhedspunkter i fortolkning af modellens resultater

Der er en række punkter, man skal være opmærksom på, når man fortolker beregningsmodellens resultater. Punkterne relaterer sig for det første til selve opgørelsesmetoden og dens betydning for læsningen af normeringstallene. For det andet relaterer de sig til fortolkninger af forskelle i praksisnormering mellem daginstitutioner inden for en kommune, da det er relevant at være opmærksom på, at der er mange mulige forklaringer på forskelle i praksisnormering, som ikke nødvendigvis er udtryk for forskelle i kvalitet. Opmærksomhedspunkterne er vist i oversigtsform i tabellen nedenfor.

[3] Når vi opgør praksisnormeringen for aldersintegrerede institutioner, udregner vi i modellen to tal: ét tal, hvor alle børn er vægtet som 0-2-årige, og ét tal, hvor alle børn er vægtet som 3-6-årige. Det gør vi, fordi vi ikke kender personalets faktiske timefordeling mellem vuggestue- og børnehavebørn.

Opmærksomhedspunkter relateret til…	
… selve opgørelsesmetoden	**… fortolkning af forskelle i praksisnormering mellem institutioner**
> Opgørelser af praksisnormering kan ikke sammenlignes på tværs af kommunegrænser > Der kan i den enkelte kommune være forskel på data og opgørelsesmetoder mellem institutioner og over tid > Opgørelser af praksisnormering adskiller sig fra Danmarks Statistiks normeringsopgørelser, bl.a. ved at de opgøres på institutionsniveau frem for kommuneniveau, og ved at de tager højde for personalets tidsanvendelse frem for at medregne den fulde arbejdstid > Opgørelsen viser gennemsnitlig praksisnormering over en længere periode – ikke udsving over en dag eller en uge > Opgørelsen tager ikke højde for forskelle i institutioners åbningstid > Hvis der anvendes mange proxyer (tilnærmede værdier) i beregningen, giver det lavere præcision på institutionsniveau > Perioder med alternativ pasning[4] indgår i den opgjorte praksisnormering > Opmærksomhed på potentielt personfølsomme oplysninger om fx personalets sygefravær	> Der kan være forskel på indholdet af personalets tid med børn: Samvær er ikke det samme som nærvær > Der kan være forskel i institutioners børnesammensætning > Der kan være forskel mellem institutioner på omfanget af personalets tid uden børnesamvær > Der kan være forskel mellem institutioner på personalets sygefravær > Der kan være forskelle mellem institutioner på personalets sammensætning, herunder fx i forhold til uddannelse, anciennitet, erfaring og grad af personaleomsætning i institutionen > Lederes kerneopgave er ikke børnesamvær, men pædagogisk ledelse. Derfor er det ikke nødvendigvis bedre, jo mere tid lederen bruger med børnesamvær > Der kan være forskel på rammevilkår, fx institutionens størrelse, ledelsesspænd, fysiske rammer og beliggenhed

Undersøgelsen tydeliggør, at opgørelser af daginstitutioners praksisnormering ikke kan stå alene, men bør blive ledsaget af lokale, kommunale vurderinger af, hvilke faktorer der har betydning for forskellene mellem institutioner.

[4] Alternativ pasning forekommer eksempelvis, hvis man i en sommerferieperiode, hvor der er relativt få børn med pasningsbehov, samler børn og voksne fra flere institutioner i én institution.

1 Indledning

I december 2020 indgik regeringen, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet en politisk aftale om minimumsnormeringer i daginstitutioner. I den forbindelse blev det besluttet, at der skal udvikles et "konkret redskab til kommunerne", der med udgangspunkt i lokale, kommunale data kan "anvendes til at komme nærmere en opgørelse af en 'praktisk oplevet normering' i de enkelte daginstitutioner i kommunen" (regeringen et al., 2020). Dette skal understøtte, at kommunerne kan arbejde hen mod "at forældre får et lokalt indblik i den 'praktisk oplevede normering' i de enkelte daginstitutioner."

Med det afsæt har Børne- og Undervisningsministeriet bedt VIVE og EVA om at forestå et arbejde med at udvikle en beregningsmodel med tilhørende faglig opgørelsesmetode, der kan anvendes som grundlag for at udvikle dette redskab. I denne rapport beskriver VIVE og EVA dette udviklingsarbejde og vores faglige vurderinger af, hvordan redskabets indhold bedst muligt kan defineres.

Indledende er det væsentligt at bemærke, at begrebet 'praktisk oplevet normering' kan give indtryk af at være en subjektivt oplevet frem for en objektivt defineret størrelse. For at undgå denne misforståelse anvender vi igennem rapporten i stedet begrebet 'praksisnormering'.

1.1 Formål og undersøgelsesspørgsmål

For at understøtte udviklingen af et redskab til opgørelse af praksisnormering bedst muligt var formålet med undersøgelsen:

- at definere og afgrænse begrebet 'praksisnormering'
- at få nationale interessenters og kommuners perspektiver på potentialer og udfordringer ved at udvikle et redskab til opgørelse af praksisnormering samt deres forventninger til, hvad redskabet skal indeholde
- at udvikle og foretage en faglig indstilling til en beregningsmodel og tilhørende faglig metode til opgørelse af praksisnormering i de enkelte daginstitutioner internt i den enkelte kommune.

Resultatet af undersøgelsen skal anvendes af Børne- og Undervisningsministeriet som grundlag for at udvikle et egentligt, konkret redskab, som den en-

kelte kommune kan bruge til at opgøre og derved give forældre et lokalt indblik i praksisnormeringen i de enkelte daginstitutioner inden for den enkelte kommune.

Det er væsentligt at bemærke, at beregningsmodellen ikke er udviklet med det formål at foretage sammenligninger mellem kommuner. Modellen tager udgangspunkt i lokale data fra den enkelte kommune om personale og børn i de enkelte daginstitutioner og opgør ikke en gennemsnitlig praksisnormering på kommuneniveau. VIVE og EVA vurderer, at der er så store variationer på tværs af kommuner med hensyn til bl.a. datatilgængelighed, registreringspraksis og lokale afgrænsninger af data, at sammenligninger af daginstitutioner på tværs af kommunegrænser på baggrund af resultater fra den beregningsmodel, som er udviklet i denne undersøgelse, ikke kan forventes at være valide og retvisende. Desuden har det været et væsentligt hensyn at gøre modellen fleksibel, herunder give de enkelte kommuner mulighed for hver især at træffe valg vedrørende opgørelsesniveau og konkrete afgrænsninger af data samt at anvende tilnærmede værdier (såkaldte proxyer) for en række data i modellen, hvilket ligeledes vanskeliggør kommunale sammenligninger.

Derudover skal man i anvendelsen af modellen i den enkelte kommune være opmærksom på, at der kan være forskelle i datakvalitet mellem institutioner inden for kommunen, der kan gøre sammenligningen mindre sikker, ligesom der kan være forskelle i institutionernes vilkår og forudsætninger. Endvidere er det nødvendigt at være opmærksom på ændringer i datakvalitet og opgørelsesmetode[5] over tid, hvis man ønsker at følge udviklingen i praksisnormeringen. Kapitel 5 uddyber opmærksomhedspunkter ved brug af modellen.

1.2 Fremgangsmåde og datagrundlag

Undersøgelsen er gennemført i en proces med tre overordnede trin:

Trin 1: Afdækning af eksisterende viden i litteraturen og perspektiver på opgørelse af praksisnormering hos nationale interessenter og kommunale aktører.

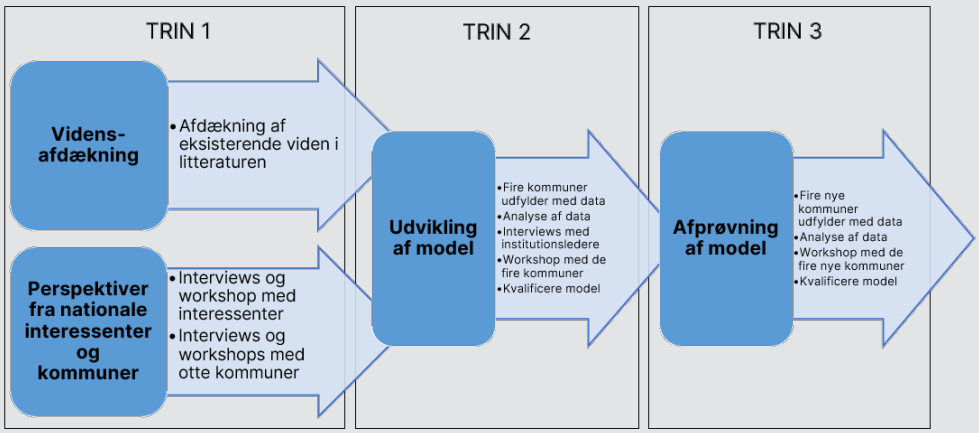
Trin 2: Udvikling af beregningsmodel og test af første version af modellen i fire kommuner med efterfølgende tilretning af model.

Trin 3: Afprøvning af tilrettet beregningsmodel i fire nye kommuner med efterfølgende tilretning af model.

[5] Fx til- og fravalg af brug af proxyer henholdsvis egne data.

Undersøgelsesprocessen er illustreret i Figur 1.1 og dens elementer er beskrevet kort i det følgende, idet der henvises til Bilag 1 for en uddybende beskrivelse.

Figur 1.1 Undersøgelsesprocessen



1.2.1 Vidensafdækning

Formålet med vidensafdækningen var at afdække eksisterende litteratur og analyser med definitioner af og opgørelsesmetoder for praksisnormering. Vidensafdækningen er foretaget ved søgning efter relevante studier og rapporter i videnskabelige databaser og på udvalgte hjemmesider, ved dialog med danske og skandinaviske aktører, herunder kommuner, og ved brug af interne eksperter hos VIVE og EVA. Den anvendte liste med relevant litteratur udgøres af 22 titler. En fuldstændig liste over de inkluderede titler kan findes i Bilag 2.

1.2.2 Perspektiver fra nationale interessenter

En række nationale interessenters perspektiver er blevet inddraget i undersøgelsen med det formål at afdække deres forståelse af begrebet 'praksisnormering', deres syn på potentialer og udfordringer i at opgøre en praksisnormering samt deres forventninger og inputs til det endelige redskab.

De nationale interessenter, som har bidraget i undersøgelsen, er: Børne- og Kulturchefforeningen (BKF), BUPL samt BUPL's Lederforening, Daginstitutionernes Landsorganisation (DLO), FOA, Forældrenes Landsorganisation (FOLA),

KL samt Finansministeriet. Derudover er Børne- og Undervisningsministeriets perspektiver indsamlet løbende via statusmøder og dialog.

Der er gennemført interviews med 1-2 repræsentanter fra hver af de syv nationale interessenter. Interviewene havde fokus på de ovenstående perspektiver. Der er desuden gennemført én workshop med repræsentanter fra de nationale interessenter, efter at disse var blevet interviewet. Formålet med workshoppen var at sætte de nationale interessenters perspektiver i relation til hinanden og give interessenterne mulighed for at gå i dialog om og supplere hinandens perspektiver.

1.2.3 Perspektiver fra kommuner i udvikling og afprøvning af model

Der har deltaget i alt otte kommuner i undersøgelsen: Fredensborg, Helsingør, Struer, Aarhus, Herning, Holstebro, Ishøj og Køge Kommuner. Alle otte kommuner har ligesom de nationale interessenter bidraget med perspektiver på 'praksisnormering' via både interviews og workshops. Derudover har de fire førstnævnte kommuner været med i *udviklingen* af beregningsmodellen, mens de fire sidstnævnte kommuner har været med i *afprøvningen* af beregningsmodellen. I Bilag 1 findes en dybdegående beskrivelse af kommuneudvælgelsen, interviewtemaer mv.

Der er gennemført interviews med hver af de fire kommuner, som deltog i udviklingen af beregningsmodellen. I hver kommune har vi interviewet dagtilbudschef og/eller mellemleder på dagtilbudsområdet, økonomikonsulenter og/eller faglige konsulenter med kendskab til data, der relaterer sig til opgørelser af praksisnormering samt 1-3 udvalgte institutionsledere. Interviewene fokuserede for det første på begrebsforståelse, potentialer/udfordringer og forventninger. For det andet var fokus på at indsamle kommunernes erfaringer med at opgøre praksisnormering og deres indledende vurdering af kommunens muligheder for at tilvejebringe forskellige data til en beregning af praksisnormering. Ved interviewene med institutionslederne drøftede vi desuden resultaterne af beregningsmodellens analyser af data for de pågældende institutioner.

Der er endvidere gennemført 2 workshops, hver med repræsentanter fra 4 af de 8 deltagerkommuner. Formålet med disse workshops var at få kommunernes vurdering af den foreliggende version af opgørelsesmetoden og beregningsmodellen samt den tilhørende vejledning, herunder få inputs til, hvordan model, metode og vejledning kunne forbedres for at blive mere retvisende og lettere at anvende, fortolke og forstå. Forud for hver workshop udfyldte de deltagende kommuner den foreliggende version af beregningsmodellen med data for en række af deres daginstitutioner, hvorefter data blev analyseret af

VIVE. På baggrund af data og analyser blev beregningsmodellen og opgørelsesmetoden afprøvet og kvalificeret på basis af feedback fra og dialog med kommunerne på de to workshops. Derudover blev beregningsmodellens anvendelsesmuligheder og den administrative byrde ved at udfylde modellen og anvende dens resultater drøftet.

Boks 1.1 giver et overblik over nogle centrale begreber i undersøgelsen.

Boks 1.1 Centrale begreber

Normering forstås som antal børn pr. voksen. Hvis antallet af børn pr. voksen er højt, er normeringen lav. Hvis antallet af børn pr. voksen er lavt, er normeringen høj.

Daginstitution er i denne rapport forstået som indskrivningsenhed, dvs. den vuggestue, børnehave eller aldersintegrerede institution, som børnene er indskrevet i og fysisk møder frem i til hverdag.

Forældrebestyrelsesniveauet afhænger af ledelsesstrukturen i kommunen. Ved områdeledelse vil en forældrebestyrelse ofte dække flere institutioner. Hvis man ikke har områdeledelse, vil forældrebestyrelsesniveauet være det samme som institutionsniveauet.

1.3 Læsevejledning



Rapporten er ud over dette første og indledende kapitel inddelt i fire kapitler. Kapitel 2 indeholder en afdækning af eksisterende viden om definitioner og opgørelsesmetoder i relation til praksisnormering. Kapitel 3 omhandler nationale interessenters og deltagerkommuners forståelse af praksisnormering og deres perspektiver på potentialer og udfordringer ved at udvikle et redskab til opgørelse af praksisnormering. Kapitel 4 beskriver beregningsmodellen til at opgøre praksisnormering, herunder den anvendte opgørelsesmetode, datatilgængelighed i kommunerne samt proxyer, dvs. tilnærmede værdier, i modellen. Kapitel 5 viser nogle eksempler på, hvordan beregningsmodellens opgørelser af praksisnormering kan præsenteres, og oplister en række væsentlige opmærksomhedspunkter, når man fortolker resultaterne.

I Bilag 1 uddybes undersøgelsens fremgangsmåde og datagrundlag. I Bilag 2 er der en oversigt over den relevante litteratur, der har ligget til grund for vidensafdækningen (jf. kapitel 2). Bilag 3 er en detaljeret gennemgang af de

korrektioner og beregninger, der har ligget til grund for proxyerne vedrørende personales og lederes tidsanvendelse.

Ud over rapporten er der udviklet og afprøvet en beregningsmodel i Excel, ligesom der er udarbejdet en vejledning til kommuner og andre, der skal udfylde og anvende beregningsmodellen, forstå opgørelsesmetoden og fortolke resultaterne. Vejledningen indeholder tre dele: en vejledning til at udfylde modellen med data, en beskrivelse af opgørelsesmetoden og en redegørelse for opmærksomhedspunkter i læsning og fortolkning af modellens resultater. Både vejledning og beregningsmodel er inputs til det egentlige, konkrete redskab, der endnu ikke er udviklet. Beregningsmodellen er ikke udgivet i Excel-format, fordi det anvendte Excel-ark ikke er det endelige, konkrete redskab og dermed ikke kan anvendes til beregninger. Vi har dog valgt at udgive arket i pdf-format som supplement til rapporten, så det er muligt at se modellens indhold forud for udviklingen af det kommende, konkrete redskab.

2 Vidensafdækning

Dette kapitel præsenterer resultaterne fra vidensafdækningen. Den anvendte fremgangsmåde er kort beskrevet i Boks 2.1 og uddybet i Bilag 1. Formålet med vidensafdækningen var at skabe et overblik over mulige definitioner af praksisnormering og metoder til opgørelse heraf. En stor del af litteraturen omhandler normering uden særligt fokus på praksisnormering. Der er imidlertid et mindre antal danske analyser, som undersøger personalet tidsanvendelse, herunder deres tid med børn, hvilket vurderes relevant at inddrage i relation til praksisnormering.

Kapitlet præsenterer først nogle forskellige formål og begreber i litteraturen om normering og personalets tidsanvendelse (afsnit 2.1). Derefter beskrives forskellige tilgange og variationer i opgørelsesmetoder (afsnit 2.2). I afsnit 2.3 redegøres for konkrete modeller til opgørelse af praksisnormering i en dansk kontekst. Disse vurderes særligt relevante i relation til vidensafdækningens formål, hvorfor de har et særskilt afsnit. Endelig gennemgås i afsnit 2.4 resultaterne af indsamlingen af skandinaviske erfaringer med normeringsopgørelser. Kapitlet afrundes med faglige overvejelser og vurderinger af relevans og anvendelighed af vidensafdækningens fund i en dansk, kommunal kontekst.

Boks 2.1 Kort om data og metode

Der er gennemført en litteratursøgning i databasen NB-ECEC og på udvalgte danske hjemmesider, suppleret med indhentning af referencer fra relevante danske og skandinaviske aktører. Søgningen resulterede i en bruttoliste på 60 studier. Disse studier er vurderet i forhold til inklusions- og eksklusionskriterier vedrørende udgivelsestidspunkt, udgivelsessted, sprog, målgruppe/institutionstype, publikationstype og scope. Vi har medtaget studier, der direkte eller indirekte belyser definitioner og opgørelser af praksisnormering eller af normering i bredere forstand, der kan bidrage til udvikling af en metode for opgørelse af praksisnormering. Efter vurdering af studier på bruttolisten i forhold til de opstillede inklusions- og eksklusionskriterier er i alt 22 studier vurderet som relevante. Disse fremgår af Bilag 2. Blandt studierne indgår peer-reviewede studier samt undersøgelser og kommunalt udviklede modeller. Data vedrørende skandinaviske erfaringer er indhentet gennem kvalitative interview og dialog med repræsentanter fra Skolverket i Sverige og Utdanningsdirektoratet i Norge for at identificere og afdække erfaringer med og litteratur om normeringsopgørelser i Sverige og Norge.

2.1 Forskellige formål og begreber i litteraturen om normering

Litteraturen om normeringer er kendetegnet ved, at der ikke er enighed om én bestemt måde at definere eller opgøre hverken normering eller praksisnormering på. De forskellige metoder til at opgøre praksisnormering rummer forskellige muligheder og begrænsninger i forhold til, hvor tæt de kommer på den normering, som børnene oplever i praksis, dvs. det, vi i denne rapport kalder praksisnormeringen (Christoffersen & Højen-Sørensen, 2013; Bayer et al.,2021; Svinth & Henningsen, 2021).

Ved vurdering af den gennemgåede litteratur er det væsentligt at være opmærksom på, hvilke problemstillinger studierne har haft til formål at belyse. Formålet med dette projekt er at udvikle en opgørelsesmetode og beregningsmodel, der kan ligge til grund for et konkret redskab, som kan gøre det muligt at give forældre et lokalt indblik i praksisnormeringen i den enkelte institution. En stor del af litteraturen, der er identificeret i kortlægningen, har derimod til formål at undersøge, hvilken betydning normering har for andre kvalitetsparametre (fx Dalgaard et al., 2022; Bowne et al., 2017), eller hvordan fordelingen af det pædagogiske personales tid er i forhold til fx samværstid med børn (fx Deloitte, 2009; Qvartz &g Rambøll, 2018; KL, 2017). Derfor er der heller ikke helt klare skel og begreber i litteraturen i forhold til, i hvilket omfang der er tale om en opgørelse af normering, som kommer tæt på det, vi i denne undersøgelse definerer som praksisnormeringen.

Dette gælder især i forskningsstudierne, som ikke foretager en begrebslig afgrænsning af praksisnormering fra en bredere forståelse af normering. I de danske analyser om personalets tidsanvendelse er der imidlertid nogle eksempler på begreber, som henviser til den tid, som personalet tilbringer i direkte kontakt med børnene. Nogle omtaler denne tid som 'ansigt-til-ansigt tid' (Qvartz & Rambøll, 2018), andre skelner mellem netto- og bruttoopgørelser af personalets tid, hvor den tid, personalet arbejder i børnegruppen, kaldes 'børnetid' (FOA & Bureau 2000, 2019), og andre igen omtaler det som 'tid med børn' (fx KL, 2017).

Boks 2.2 viser de forskellige overordnede formål med de udvalgte studier. I Bilag 2 fremgår en beskrivelse af formålet med hvert af studierne. Selvom en stor del af den gennemgåede litteratur ikke eksplicit har til formål at afdække praksisnormeringer, kan litteraturen bidrage med centrale overvejelser om styrker og begrænsninger ved forskellige til- og fravalg i forhold til en opgørelse af praksisnormering. Den endelige nettoliste med relevant litteratur er udvalgt netop med afsæt i et inklusionskriterie, der tilsiger, at litteraturen kan

bidrage til at belyse, hvordan man kan forstå og/eller opgøre (praksis)normering.[6] Nettolisten fremgår af Bilag 2.

Boks 2.2 Overordnede formål med de udvalgte studier

- At afdække, hvordan normering bliver opgjort i forskningsprojekter
- At undersøge normering og evt. andre strukturelle parametres betydning for forskellige kvalitetsvariable
- At kortlægge, hvordan personalet i daginstitutioner bruger deres tid på forskellige opgaver
- At vurdere ressourceforbrug i institutioner og/eller kommuner.

2.2 Normeringsopgørelser i litteraturen

I dette afsnit præsenteres de forskellige metoder til at opgøre normering eller tidsanvendelse hos personalet i dagtilbud, som er identificeret i den gennemgåede litteratur.

Litteraturen peger på, at der er forskellige tilgange og variationer i forhold til, hvilke persongrupper der indgår i normeringsopgørelsen (og i hvilket omfang), hvilke dataindsamlingsmetoder der anvendes, og hvordan normeringen beregnes.

2.2.1 Variationer i, hvilke persongrupper der indgår i normeringsopgørelsen og i hvilket omfang

De inkluderede studier anvender forskellige tilgange til, *hvem* der skal indgå i udregningen af normeringen. De forskellige tilgange spænder fra, at nogle studier inkluderer alle tilstedeværende voksne, inkl. fx medhjælpende forældre og frivillige, i normeringsopgørelsen, mens andre studier kun inkluderer pædagogisk personale.

I en metaanalyse af effekten af normering og børnegruppens størrelse på forskellige outcome-mål (Bowne et al., 2017) indgår for eksempel kun lønnet per-

[6] Se Bilag 1 for en udfoldet metodebeskrivelse, herunder inklusions- og eksklusionskriterier.

sonale, mens frivillige og eventuelt tilstedeværende forældre udelades af normeringsopgørelsen. I den anden ende af spektret finder en forskningsgennemgang (Pearlman et al., 2017), at der er flere studier, som inkluderede alle tilstedeværende voksne i et givent rum i normeringsopgørelsen, uanset om der er tale om personale, frivillige eller forældre. I flere af de danske studier er et centralt spørgsmål, hvorvidt og hvordan ledere skal tælles med i normeringen, og hvordan forskellige typer af ekstraordinært ansatte skal indgå.

I et studie af Dalsgaard et al. (2014) udvikles en metode til opgørelse af normeringer på baggrund af registerdata, hvor 'mellemledere' indgår i normeringsopgørelsen ud fra en antagelse om, at de bruger mere end halvdelen af deres tid på pædagogisk arbejde, mens 'dagtilbudsledere' ikke er inkluderet ud fra en antagelse om, at de bruger mere end halvdelen af deres tid på administration. I forhold til det pædagogiske personale blev der ud over pædagoger, pædagogmedhjælpere og andet pædagogisk personale (fx studerende og elever) også inddraget støttepædagoger tilknyttet børn med særlige behov, mens andet støttepersonale som fx fysio- og ergoterapeuter ikke blev inddraget.

I undersøgelserne af personalets tidsanvendelse analyserer Qvartz og Rambøll både tidsforbruget hos det pædagogiske personale (defineret som pædagoger, pædagogmedhjælpere og andet pædagogisk personale) og ledere, hvor ledere i dagtilbud omfatter daglige ledere, pædagogiske ledere og souschefer (Qvartz & Rambøll, 2018). Deloitte (2009) analyserer ligeledes omfanget af tid med børn for både institutionsledere, daglige ledere og ledere uden personaleansvar.

Ingen af de to analyser har til formål at opgøre normeringer og tager derfor ikke stilling til, om ledere skal indgå heri. De danske undersøgelser om lederes og personales tidsanvendelse vurderes dog stadig relevant i forhold til at opgøre netop praksisnormeringer. Den vurdering bygger på, at undersøgelserne giver viden om, hvor stor en andel af det pædagogiske personales arbejdstid der anvendes sammen med børnene, og dermed giver anledning til både at overveje spørgsmålet om, *hvem* der skal indgå i normeringen, og spørgsmålet om, *i hvilket omfang* de skal indgå.[7]

Gennemgangen af de forskellige danske undersøgelser af det pædagogiske personales tidsanvendelse og fordeling af timer peger på, at der er variationer i vurderingen af omfanget af samværstid med børn, hvilket bl.a. kan tilskrives, at der er variationer i, hvordan tidsanvendelsen og samværstiden opgøres. Det

[7] I litteraturen anvendes forskellige betegnelser for den del af det pædagogiske personales arbejds-/fremmødetid, der bruges med børnesamvær, herunder ansigt-til-ansigt tid (ATA-tid), samværstid med børn, direkte brugerrettede opgaver, tid med børn etc. I dette afsnit bruges samværstid med børn som en fælles betegnelse for den del af det pædagogiske personales fremmødetid, der foregår med børnesamvær. Det er dog også vigtigt at have in mente, at de forskellige undersøgelser, som det fremgår af afsnittet, har forskellige tilgange i forhold til opgaver, der indgår i kategorien samværstid med børn.

gælder fx spørgsmålet om, hvorvidt man medregner bl.a. forældrekontakt og praktiske opgaver, som i mange tilfælde også kan inkludere tid med børn. Mens nogle undersøgelser medregner forældrekontakt i samværstiden med børn (fx Deloitte, 2009), vælger andre undersøgelser at udelade forældrekontakt (fx Qvartz & Rambøll, 2018). De forskellige variationer i opgørelsesmetoder behandles yderligere i kapitel 4 om data og opgørelsesmetode i beregningsmodellen samt i Bilag 3.

2.2.2 Variationer i dataindsamlingsmetoder

Litteraturgennemgangen viser, at studierne bruger mange forskellige metoder til at indsamle data til at opgøre normering. Der er variation i, hvilke metodiske redskaber der anvendes til at indsamle data, hvem der indsamler og registrerer data, samt på hvilke tidspunker observationer foretages og registreres. Der er overordnet set fire måder, hvorpå data indsamles, som gennemgås i det følgende.

Data fra administrative systemer

Nogle opgørelser, herunder Danmarks Statistiks normeringsopgørelser, anvender data fra personale- og fagsystemer om antallet af indskrevne børn og antallet af ansatte, som typisk omregnes til fuldtidsækvivalenter. Denne metode har en begrænset anvendelighed ved opgørelse af praksisnormeringer, da der ikke indsamles data om den konkrete udmøntning af normeringen i den enkelte institution eller fx på den enkelte stue og over tid i løbet af dagen (Svinth & Henningsen, 2021, s. 9). Christoffersen og Højen-Sørensen vurderer, at normeringsopgørelser, der sammenholder antal indskrevne børn med antal ansatte, *"ikke tager umiddelbart højde for en række faktorer, der indvirker på den oplevede normering, som den tager sig ud for de børn, der går i børnehaven*" (Christoffersen & Højen-Sørensen, 2013, s. 96).

Foruden data om antal ansatte og antal børn, kan der også trækkes data om børnenes fravær og fremmøde fra de systemer, hvor forældre (eller personale) registrerer tidspunkt for aflevering og afhentning af børnene. Sådanne data benyttes fx af Aarhus Kommune i deres analyse af det, de kalder 'nettonormeringer', hvor antallet af ansatte og antallet af indskrevne børn korrigeres for bl.a. personalets fravær samt børnenes fravær og fremmøde (Aarhus Kommune, 2020) – sidstnævnte på baggrund af oplysninger om, hvornår børnene er blevet afleveret og hentet, såkaldte 'komme- og gådata'. Disse data har dog en anden kvalitet end data om antal ansatte og antal indskrevne børn.

Observationer og registreringer

Observationer og registreringer i hverdagen i institutionerne foretages typisk i forbindelse med forskningsprojekter af forskere, som er fysisk til stede på en institution. Her er der variation i, hvor ofte og hvornår der registreres. Nogle observerer fx tre gange i løbet af en formiddag, og andre observerer endnu flere gange i løbet af en dag (Christoffersen & Højen-Sørensen 2013, s. 61-76). Andre typer af observationer og registreringer kan foretages af personale, som eksempelvis registrerer hver gang børnene eller de selv går ind og ud af en stue (fx Zellman et al., 2008, refereret i Christoffersen & Højen-Sørensen, 2013, s. 54-57), eller personalets tidsforbrug på forskellige opgaver. I en undersøgelse fra KL (2017) har medarbejderne hvert kvarter skullet registrere, hvilken opgave de havde brugt mest tid på fordelt på syv kategorier, herunder 'tid med børn' på et udprintet registreringsskema i løbet af 9-10 arbejdsdage (KL, 2017, s. 5-7). De syv kategorier fremgår af boks 2.3.

Boks 2.3 Syv opgavekategorier i KL's tidsregistreringsundersøgelse

1. Tid med børn
2. Mødeaktivitet
3. Planlægning mv.
4. Administration mv.
5. Samtale med forældrene
6. Praktiske opgaver mv.
7. Pauser.

Kilde: KL, 2017, s. 7

Spørgeskemaer

En anden hyppigt anvendt metode til dataindsamling er spørgeskemaer til personale, ledere og/eller forældre. FOA anvender for eksempel spørgeskemaer til at belyse daginstitutionernes hverdag (FOA & Bureau 2000, 2020; 2021). Rapporterne bygger på elektroniske spørgeskemaundersøgelser til ledere og medarbejdere i alle landets kommuner, hvor ledere og medarbejdere i flere tilfælde bliver bedt om at foretage de samme vurderinger. Medarbejderne har oplyst, hvornår børnene og medarbejderne kommer og går, og ud fra disse oplysninger udregnes det gennemsnitlige antal børn pr. voksen i dagtilbuddenes åbningstid.

Interviews og workshops

Endelig er der et enkelt eksempel på anvendelse af interviews og workshops med medarbejdere og ledere om deres tidsforbrug (Qvartz & Rambøll, 2018). Qvartz og Rambølls studie har fokus på arbejdstidsanvendelsen blandt medarbejdere i dagtilbud og på ældreområdet. Studiet beskriver den tid, som medarbejderne og lederne har sammen med børnene som ansigt-til-ansigt tid. Studiet opgør medarbejdernes tidsforbrug ved at udarbejde et opgavekatalog over otte kategorier af opgaver, som medarbejderne udfører. Opgavekataloget er udarbejdet på baggrund af desk research, dokumenter fra kommuner og interviews med forvaltnings- og dagtilbudsledere. De otte opgaver fremgår af boks 2.4.

Boks 2.4 Otte opgaver i Qvartz og Rambølls opgavekatalog

1. Ansigt-til-ansigt tid
2. Kontakt og kommunikation
3. Forberedelse og opfølgning på faglige mål og aktiviteter
4. Intern mundtlig sparring og kommunikation
5. Uddannelse og kompetenceudvikling
6. Tilsyn og underretning
7. Administration og ledelse
8. Praktiske forhold og transport.

Kilde: Qvartz & Rambøll, 2018

Kortlægningen af medarbejdernes tidsanvendelse, herunder deres ansigt-til-ansigt tid, blev gennemført ved besøg i kommuner, hvor der blev lavet workshops og interviews med ledere og et bredt udsnit af medarbejdere fra de forskellige medarbejdergrupper. Under interviewene blev de interviewede bedt om at vurdere deres tidsforbrug i en gennemsnitlig uge for de otte typer af opgaver. I workshopperne blev det bl.a. muligt at diskutere forståelsen af opgaverne med medarbejderne, ligesom de gav mulighed for at kalibrere og diskutere tidsforbruget imellem medarbejderne, så de endelige opgørelser blev retvisende. (Qvartz & Rambøll, 2018, s. 17).

2.2.3 Hvornår og hvor ofte observeres og registreres?

I kortlægningen af normeringsopgørelser er det endvidere relevant at undersøge, hvad der registreres, dvs. hvilken situation der registreres information om, i forbindelse med normeringsopgørelser. I nogle studier registreres børn og personale, når de kommer og går på institutionen. I andre studier gennemføres en optælling af børn og personale på en stue, enten på et enkelt tidspunkt, eller ved løbende registrering, når de går ind og ud af stuen. I andre tilfælde observeres og registreres også ved aktiviteter udenfor, fx på legepladsen. Eksempelvis finder en forskningsopsamling (Christoffersen & Højen-Sørensen, 2013) et studie, som registrerer, hvor mange børn fra den stue, de normalt er tilknyttet, og hvor mange børn fra andre stuer som det pædagogiske personale har kontakt med (Christoffersen & Højen-Sørensen 2013, s. 48-49).

Christoffersen og Højen-Sørensens (2013) forskningsgennemgang viser, at observationer ofte anvendes i forskning i normeringer, og at de oftest foretages på en tilfældigt udvalgt stue for hver af de aldersgrupper, institutionen arbejder med. Observationerne foretages på varierende vis i de forskellige studier, men typisk over en hel dag, hvor antal børn og voksne registreres på bestemte tidspunkter eller i faste intervaller.

I denne henseende henviser Pearlman et al. (2017) til, at forskning viser, at validiteten af opgørelsen af normeringen kan forbedres ved at observere over længere tid, da normeringen kan variere i løbet af dagen. De vurderer, at indtil forskerne har udviklet og anvender konsistente, empirisk baserede metoder til at måle forholdet mellem børn og voksne, vil forskelle imellem resultater fra forskellige studier kunne være et produkt af forskellige målingstilgange, frem for af faktiske variationer i antallet af tilstedeværende børn og voksne. (Pearlman et al., 2017, s. 19)

Betydningen af at opgøre normering på forskellige tidspunkter henover dagen belyses yderligere i afsnit 2.3, hvor konkrete modeller til opgørelse af praksisnormering i en dansk konktekst beskrives.

2.2.4 Hvem observerer og registrerer?

Endelig er der i forbindelse med de observationsbaserede metoder spørgsmålet om, hvilke aktører der observerer og registrerer data til opgørelse af normeringen.

Én mulighed er at lade forskere observere og registrere antallet af personale og børn (fx Pearlman et al., 2017). Fordelen ved dette er, at der kan foretages

objektive og ensartede registreringer, som vil kunne fremme præcisionen i normeringsopgørelsen. Ulempen ved at lade forskere registrere er, at observationerne kan være meget ressourcekrævende at gennemføre.

En anden mulighed er, at ledere eller ansatte på institutionerne bidrager til dataindsamlingen. Det kan enten være ved at udfylde spørgeskemaer om fx typer af ansatte, børnegruppers størrelse og personalets tidsanvendelse, eller ved at medarbejderne noterer deres egen eller børnenes færden (se fx FOA & Bureau 2000, 2019; Christoffersen & Højen-Sørensen, 2013). Inddragelsen af ledere eller personale i dataindsamlingen giver ligesom forskningsobservationerne mulighed for at kunne registrere normeringen løbende og på forskellige tidspunkter. Ulempen ved metoden kan være, at det kan være ressourcekrævende, og at institutionens tidsforbrug til registreringer giver mindre tid til andre opgaver.

Endelig er der også eksempler på studier, hvor forældre har foretaget registreringer enten gennem registrering af deres barns komme- og gåtider, eller gennem besvarelse af spørgsmål om normeringen i spørgeskemaundersøgelser (se fx Pearlman et al., 2017; Christoffersen & Højen-Sørensen, 2013). Fordelen ved at lade forældre registrere komme- og gåtider for deres børn er bl.a., at personalet ikke skal bruge tid på det. Registreringerne begrænser sig dog til kun at kunne foretages ved ankomst og afhentning, hvorfor de ikke kan give et billede af normeringen i løbet af dagen.

2.2.5 Beregning af normering

Litteraturen om normeringsopgørelser viser, at der er variation i forhold til selve beregningen af normeringen. Her viser litteraturen både studier, der opgør normeringen som antal ansatte delt med antal børn eller antal børn delt med antal ansatte, og studier, som bruger en dikotom variabel, som viser, hvorvidt en bestemt standardnormering bliver mødt eller ej. Det vil sige, at variablen ikke angiver et konkret tal for forholdet mellem børn og voksne, men blot om normeringen ligger over eller under en fast standardnormering (6:1 (6 børn pr. voksen), 7:1, 8:1 eller 10:1) (Pearlman et al., 2017). Endelig er der et studie, som både beregner normeringer med og uden sovende børn (NICHD, 2000, refereret i Christoffersen & Højen-Sørensen 2013, s. 63-64).

I forbindelse med de observationsbaserede opgørelsesmetoder, som bygger på forskeres eller andres observationer i en institution, udregnes forholdet mellem voksne og børn typisk ud fra et gennemsnit af observationerne (fx Mathers et al., 2011, refereret i Christoffersen & Højen-Sørensen 2013, s. 48-49).

Studier, der anvender data fra administrative systemer vil afhængigt af datamulighederne typisk opgøre et gennemsnit henover en periode, fx et år. Der er

dog også eksempler på studier, der opgør normeringer på timebasis (Salomonsen, 2020). Betydningen af at opgøre normering på timebasis eller som gennemsnit uddybes i det følgende afsnit, hvor den pågældende model beskrives.

2.3 Modeller til opgørelse af praksisnormering

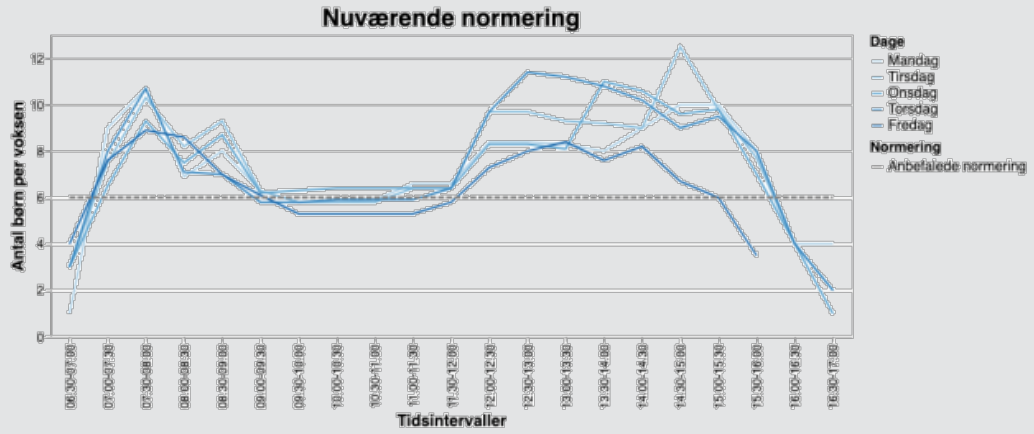
I dette afsnit beskrives tre konkrete eksempler fra en dansk kontekst, hvor formålet har været at undersøge praksisnormering forstået som forholdet mellem antallet af tilstedeværende børn og antallet af tilstedeværende voksne. Først beskrives et studie af en konkret institution, derefter beskrives henholdsvis Fredensborg og Aarhus Kommuners opgørelser af praksisnormering.

2.3.1 Speciale om normering i en dansk børnehave

Et dansk speciale (Salomonsen, 2020) har undersøgt den 'faktiske normering' – forstået som tilstedeværende børn pr. tilstedeværende voksen – i en konkret institution.

Som grundlag for beregningen blev de registrerede komme- og gåtider for børnene i institutionen samt personalets mødeplaner anvendt. På baggrund heraf blev normeringen opgjort med halvtimes-intervaller for en hel uge, hvilket er illustreret i grafen i Figur 2.1 (Salomonsen, 2020).

Figur 2.1 Grafisk præsentation normering



Kilde: Salomonsen, 2020

Som det fremgår af Figur 2.1, svinger normeringen betragteligt henover dagen med færrest voksne pr. barn om eftermiddagen og flest voksne pr. barn ved institutionens åbning og lukning. Set over hele den undersøgte periode og over alle tidsintervaller var den gennemsnitlige normering for institutionen på 7,2 tilstedeværende børn pr. tilstedeværende voksen. Hvis der beregnes en gennemsnitsnormering uden hensyntagen til faktisk tilstedeværelse og udsving henover dagen fås en normering på 6,5 børn pr. voksen, da institutionen har 65 indskrevne børn og 10 ansatte.

I specialet undersøges, hvordan normeringen ændrer sig, hvis personalets møde- og arbejdstider fordeles anderledes henover dagen. Ved hjælp af en omfattende matematisk model med cirka 3.000 variabler og en række algoritmer er det muligt at optimere vagtplanlægningen, så den gennemsnitlige normering bliver 6,8 børn pr. voksen frem for 7,2. Den samlede fremmødetid for børn og voksne har ikke ændret sig, men fordelingen af de voksnes arbejdstid har altså betydning for den oplevede normering (Salomonsen, 2020).

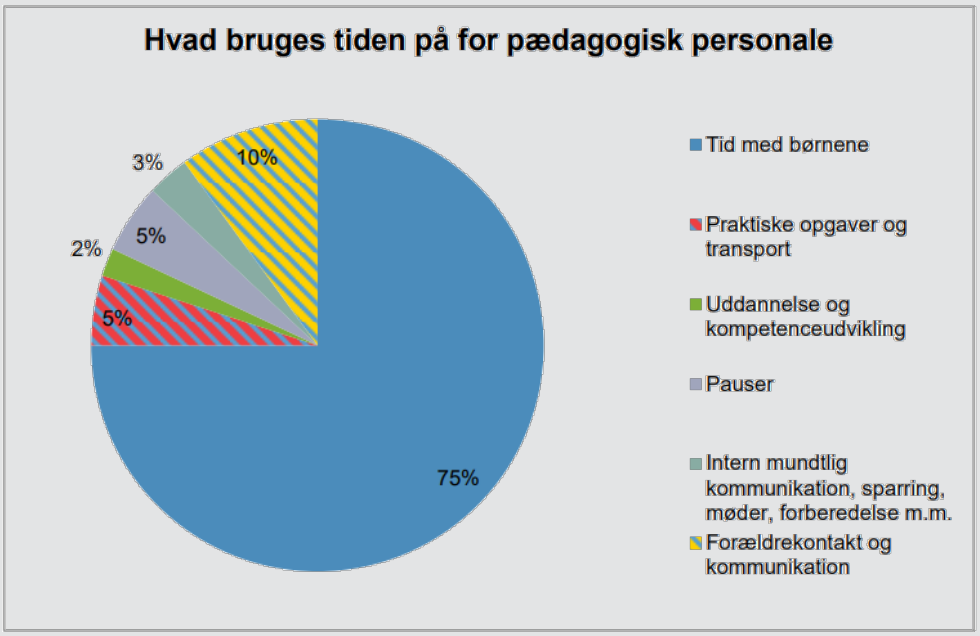
Det er væsentligt at bemærke, at den optimering af vagtplanlægningen, som den matematiske model kan beregne, ikke kan foretages af almindelige vagtplanlæggere, men beregningen illustrerer, at den konkrete vagtplanlægning også har betydning for den oplevede normering. Studiet illustrerer samtidig, at normeringen typisk har store udsving henover dagen, hvilket ikke indfanges i et gennemsnit.

2.3.2 Opgørelser af praksisnormering i Fredensborg Kommune

Børne- og Skoleudvalget i Fredensborg Kommune nedsatte i september 2019 en arbejdsgruppe med henblik på at udvikle en ny beregningsmodel til at opgøre normering i kommunens daginstitutioner. Formålet var at skabe et fælles billede af normeringen i kommunens institutioner og oversætte opgørelserne fra DST (og BUPL) til den *"reelle normering, som forældre i gennemsnit vil møde i hverdagen"* (Fredensborg Kommune, 2020, s. 6).

Resultatet af udviklingsarbejdet benævnes 'omsættertabellen'. I forbindelse med udviklingen af omsættertabellen er der indsamlet data om fordelingen af det pædagogiske personales arbejdstid i fire af kommunens institutioner for at få et datagrundlag til at vurdere, i hvilket omfang personalet bruger tid sammen med børnene. Figur 2.2 viser fordelingen af det pædagogiske personales arbejdstid i Børnehusene Nivå, der rummer de fire institutioner. Det bemærkes, at figuren illustrerer fordelingen af personalets *arbejdstid* og ikke af deres samlede årsnorm, der også indeholder fx ferie og sygdom.

Figur 2.2 Fordelingen af det pædagogiske personales arbejdstid i Børnehusene Nivå, 2019



Note: *10 % forældrekontakt og kommunikation er ved aflevering og afhentning af børn, hvor det pædagogiske personale er på børnegruppen. Forældremøder ligger i kategorien med bl.a. 'møder'.

Kilde: Fredensborg Kommune, 2020

Som det fremgår af Figur 2.2, anvender personalet i Børnehusene Nivå 75 % af deres arbejdstid *med børnene*, mens de resterende 25 % anvendes til andre opgaver. Det bemærkes, at noget af den tid, der *ikke* er kategoriseret som 'tid med børnene', også *kan* omfatte tid med børn, fx ved forældrekontakt i forbindelse med aflevering/afhentning eller diverse praktiske opgaver, der kan inkludere børn. Når fordelingen af personalets arbejdstid opgøres som andel af en årsnorm, hvor der også medregnes andet fravær (fx ferie, sygdom m.m.) svarer det til, at 60 % af et pædagogisk årsværk bruges *med* børn.

Figur 2.3 viser, hvordan 'omsættertabellen' ser ud i forhold til data fra en given institution i Fredensborg Kommune.

Figur 2.3 Eksempel på omregningsfaktor for en given institution i Fredensborg Kommune

	Timer pr. år	I pct.
Årsnorm (52 uger x 37 timer)	1.924,0	
Sygdom (11 sygedage tal fra KL kend din Kommune) - korrigeret for refusion	*-65,0*	*3,4%*
Ferie og helligdage	-289,0	15,0%
Pauser	-75,0	
Omsorgs- og seniorfridage	*-22,2*	*1,2%*
Netto tid (den reelle tid personalet arbejder)	1.472,8	
Øvrige opgaver	313,5	16,3%
Øvrige opgaver med børnesamvær	*101,0*	
Tid med børn	*1.159,3*	*60,3%*
Eksempel med udgangspunkt i Frugthaven, 75 børn ekskl. Ledelse		Normering
Danmarks Statistiks opgørelse af normering		6,4
Tildelte personaletimer, 4,97 time pr. barn til 75 børn (enheder)	372,75	
Årsværk før reduktion af øvrige opgaver	10,1	
Årsværk kun børnetid	6,1	
Børn pr. voksen, børnetid		12,4
Børn pr. voksen korrigeret for lukkedage. Der er 11 lukkedage om året, hvor børnene ikke er i institution, svarende til at der er åbent i 95 pct. af de mulige åbningsdage		11,7
Reel normering. Børn pr. voksen korrigeret for børnefravær. Der er typisk et fravær på 12,5 pct. af de indskrevne børn.		10,3
Omregningsfaktor:	*1,6*	

Noter til omsætter-tabel:
1.- Øvrige opgaver er de opgaver, der ligger ud over "Tid med børnene" jf. tidligere beskrevne fordeling af den pædagogiske tid på figur 2.3.1.
3.- Denne opgørelse er et eksempel taget fra Børnehusene Nivå for 2019.
4.- Der ligger flere decimaler bag beregningerne i tabellen, dvs. at der ved manuel gennemregning kan forekomme decimalafvigelser.

Kilde: Fredensborg Kommune, 2020

Omsættertabellen kommer frem til en omregningsfaktor på 1,6 for den givne institution (Frugthaven), set i relation til Fredensborg Kommunes gennemsnitlige normering fra Danmarks Statistik.

Omsættertabellen forsøger at give et gennemsnitligt billede af den normering, som børnene i praksis oplever, men det bemærkes dog også, at der kan være store forskelle mellem normeringen og tidsforbrug på tværs af dage, perioder, personalegrupper og institutioner. Derudover er omsættertabellen baseret på nogle grundlæggende antagelser, herunder at der er et 1:1-forhold mellem en fuldtidsnorm for en pædagog og et barns tilstedeværelse i institutionen (dvs. 37 timer om ugen i gennemsnit), samt et anslået fravær blandt personalet på 11 dage (svarende til ca. 4 % af et årsværk og 6 % af nettotiden) og 12,5 % for børnene.

2.3.3 Opgørelser af praksisnormering i Aarhus Kommune

Aarhus Kommune har efter aftale med Rådmanden for Børn og Unge og Aarhus Forældreorganisation (ÅFO) gennemført to normeringsundersøgelser i 2019 (hhv. forår og efterår) med henblik på at skabe et bedre datagrundlag og et mere fyldestgørende billede af, hvordan den 'reelle normering 'på gulvet" ser ud i kommunens institutioner.

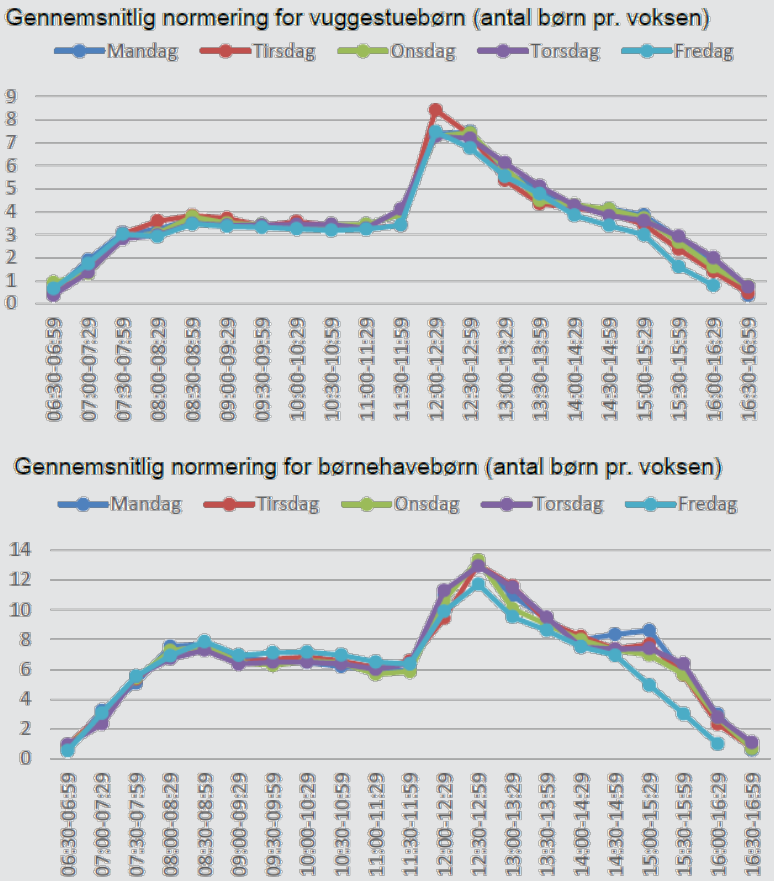
Undersøgelsen er foretaget blandt et repræsentativt udsnit af institutioner i kommunen, herunder 10 vuggestuer, 10 børnehaver og 10 aldersintegrerede institutioner. Der er gennemført to dataindsamlinger (i hhv. forår og efterår 2019) af hver én uges varighed, hvor der er lavet registreringer af børnenes fremmødetid og det pædagogiske personales samværstid med børnene.

Børnenes fremmødetid blev registreret af forældrene i systemet BørneIntra på baggrund af en vejledning, der blev sendt ud til forældrene sammen med et informationsbrev om undersøgelsen.

Det pædagogiske personales tid med børnene blev registreret af de pædagogiske ledere på baggrund af en skønsmæssig vurdering af den faktuelle arbejdsplan. I praksis blev de pædagogiske ledere bedt om at registrere antallet af voksne med børnetid i intervaller af en halv times varighed i den fulde åbningstid i institutionen i de to uger, hvor undersøgelsen blev gennemført. Medarbejdernes tid med børnene omfatter alle samværstimer, dvs. alle aktiviteter, der inkluderer børn, herunder også aktiviteter, der inkluderer mindst ét barn, som fx indkøb, oprydning, sprogvurdering m.m. Andre aktiviteter, der ikke inkluderer børn, som fx fravær (ved sygdom, ferie, efteruddannelse), møder, pauser, forberedelsestid m.m. er ikke inkluderet. Der er udarbejdet særskilte registreringer for forskellige personalegrupper, som alle tælles med i normeringen.

Den 'reelle normering på gulvet' beregnes i undersøgelsen således som forholdet mellem antal fremmødte børn og antal pædagogiske personale med børnetid fordelt på intervaller af en halv time i institutionens åbningstid, som det fremgår af Figur 2.4, der viser den gennemsnitlige normering for hhv. vuggestue- og børnehavebørn.

Figur 2.4 Gennemsnitlig normering for vuggestue- og børnehavebørn, Aarhus Kommune



Kilde: Aarhus Kommune, 2019

Undersøgelsen viste overordnet set, at den gennemsnitlige 'normering på gulvet' var 3,65 (forår) og 3,74 (efterår) børn pr. voksen for børn i vuggestuealderen og 6,77 (forår) og 7,34 (efterår) børn pr. voksen for børn i børnehavealderen. I den forbindelse blev det understreget, at disse tal er udtryk for den *gennemsnitlige* normering, og at der er store variationer mellem forskellige tidspunkter på dagen og mellem institutioner.

Aarhus Kommune har foruden den ovenstående undersøgelse af 'normeringer på gulvet' gennemført en analyse, der sammenligner forskellige typer af normeringsopgørelser (Aarhus Kommune, 2020). Her sammenlignes ovenstående 'normeringer på gulvet' med det, der kaldes 'brutto- og nettonormeringer 'på papiret'', som er statistiske opgørelser baseret på registerdata. Bruttonormeringerne opgør forholdet mellem antal fuldtidsomregnede børn og antal fuldtidsomregnede ansatte, mens der i nettonormeringer justeres for fravær, vikardækning, børnenes fremmøde og de ansattes børnekontakt (Aarhus Kommune, 2020, s. 6). De første data trækkes fra kommunens personale- og fagsystemer, mens data om børnekontakt er indsamlet via spørgeskemaer til institutionsledere. Nettonormeringerne justeres derudover for forskelle i institutionernes åbningstid ved at opgøre normeringen pr. åbningstime (Aarhus Kommune, 2020, s. 6). Analysen finder frem til en gennemsnitlig nettonormering på 4,58 i vuggestuer og 7,4 i børnehaver, mens den gennemsnitlige bruttonormering er 3,41 i vuggestuer og 7,23 i børnehaver (Aarhus Kommune, 2020, s. 55,57).

2.4 Normeringsopgørelser i Sverige og Norge

Foruden den systematisk litteraturkortlægning og desk research har vi gennemført en vidensafdækning af erfaringer med normeringsopgørelser i Norge og Sverige. Der er gennemført interviews med repræsentanter fra hhv. Skolverket i Sverige og Utdanningsdirektoratet (UDIR) i Norge med henblik på at afdække landenes viden om og erfaringer med opgørelse af normering i daginstitutioner, herunder om der er erfaringer med at opgøre praksisnormering, som kan være relevant i forhold til dansk, kommunal kontekst.

Vidensafdækningen peger samlet set på, at de to lande opererer med forskellige måder at opgøre normering i dagtilbud på, men at der hverken i Sverige eller Norge er erfaringer med normeringsopgørelser der svarer til en praksisnormering. Derfor går vi ikke i dybden med de skandinaviske erfaringer.

2.4.1 Opgørelser af normering i Sverige

I Sverige er der ingen nationale regler eller krav om normering i dagtilbud (personaltäthet i förskolan). Der findes ikke-bindende retningslinjer (riktmärken) relateret til børnegruppens størrelse, dvs. antallet af børn pr. stue, hvor der anbefales en børnegruppe på 6-12 børn i alderen 1-3 år og 9-15 børn i alderen 4-5 år (Skolverket, 2016).

Der bliver årligt lavet opgørelser over normering samt børne- og personalesammensætning, som offentliggøres på Skolverkets hjemmeside, hvor det er

muligt at rekvirere disse data på institutionsniveau. Tabel 2.1 viser et eksempel på data, der stilles til rådighed på Skolverkets hjemmeside.

Tabel 2.1 Eksempel på data, Skolverket i Sverige

TABEL 1.1

Oversigt over normeringstal fra Skolverket, Sverige

	Antal barn	Antal barn-grupper	Gnmst. antal barn per barngrupp	Antal heltids-tjänster	Andel (%) av heltidstjän-sterna med förskollära-rexamen	Andel (%) av heltidstjän-sterna med förskollärarle-gitimation	Perso-naltäthet
Institution 1	60	3	20	9,6	28,6	28,6	6,3
Institution 2	49	3	16,3	8,9	35,3	35,3	5,5
Institution 3	60	3	20	10,3	19,4	19,4	5,8

Kilde: Danmarks Evalueringsinstitut på baggrund af data fra Skolverket, Sverige

Som det fremgår af Tabel 2.1, er det for hver institution muligt at få en opgørelse af antal børn, antal børnegrupper, gennemsnitligt antal børn pr. børnegruppe, antal fuldtidspersonale, andelen af personale med og uden pædagogisk uddannelse samt en opgørelse over normeringen (personaltäthed).

2.4.2 Opgørelser af normering i Norge

I Norge trådte nye regler om normering i kraft i hhv. august 2018 og august 2019, hvor der blev indført krav til to typer af normering:

1. Pædagognormen (pedagognormen): Daginstitutioner skal have mindst 1 ansat med pædagoguddannelse eller anden pædagogisk uddannelse[8] pr. 7 børn under 3 år og 1 pr. 14 børn over 3 år.[9]

2. Bemandingsnormen (bemanningsnormen): Daginstitutioner skal have minimum 1 ansat pr. 3 børn under 3 år, og 1 ansat pr. 6 børn over 3 år.[10]

[8] Anden pædagogisk uddannelse omfatter andre videregående pædagogiske uddannelser som fx en læreruddannelse eller en specialpædagoguddannelse. For alle andre end pædagoguddannede forudsættes som udgangspunkt, at personen har en tillægsuddannelse i børnehavepædagogik (barnehagepedagogikk). Der kan dog under visse betingelser gives dispensation for dette krav.

[9] Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, § 1.

[10] Barnehageloven § 26.

Utdanningsdirektoratet har udviklet et site, hvor der bl.a. er en normeringsberegner med opgørelser af normering i forhold til både pædagog- og bemandingsnormen på institutionsniveau.

Utdanningsdirektoratet gjorde i 2021 status vedrørende bemandingsnormen og den forstærkede pædagognorm. I forbindelse hermed blev der gennemført en spørgeskemaundersøgelse, hvor lederne bl.a. blev spurgt om, i hvor mange timer pr. dag de vurderer, at de har fuld bemanding, og i hvor mange timer pr. dag de vurderer, at der er en pædagog til stede. Fundene fra spørgeskemaundersøgelsen indikerer, at både bemandings- og pædagogtæthed varierer i løbet af dagen, og at bemanding i praksis kan adskille sig fra bemanding som opgjort med afsæt i administrative data.

2.5 Faglige overvejelser og vurderinger

Gennemgangen af litteraturen viser, at der ikke er fælles begreber og definitioner af praksisnormering i den eksisterende litteratur, og at der ikke er konsensus om, hvordan praksisnormering opgøres. Udviklingen af en model for praksisnormering indebærer således nogle valg i forhold til indholdet i modellen. Med afsæt i den behandlede litteratur og den gennemførte desk research fremstår valg i forhold til følgende spørgsmål centrale:

- Hvor ofte og hvordan skal der måles?
- Hvilke personalegrupper skal indgå i opgørelsen?
- Hvilke dele af personalets tid skal tælles med?
- Hvordan skal fravær og fremmøde blandt personale og børn indgå?
- Hvordan skal institutionens åbningstid indgå?

Disse spørgsmål til overvejelse behandles i kapitel 3. I afsnit 3.1 til 3.3 gennemgås perspektiverne fra nationale interessenter og kommuner. I afsnit 3.4 giver VIVE og EVA vores samlede faglige vurderinger heraf.

3 Perspektiver fra nationale interessenter og kommuner

I dette kapitel præsenteres afdækningen af perspektiverne på praksisnormering blandt nationale interessenter og kommuner. Resultaterne præsenteres i tre dele:

1. Nationale interessenters og kommuners perspektiver på potentialer og udfordringer i at udvikle et redskab til opgørelse af praksisnormering
2. Nationale interessenter og kommuners forståelse af, hvad praksisnormering er
3. Nationale interessenter og kommuners forventninger til, hvad et redskab til at opgøre en praksisnormering skal indeholde.

Boks 3.1 introducerer fremgangsmåden for kapitlets analyser kort. Se Bilag 1 for en uddybende beskrivelse af metoden.

Boks 3.1 Data og metode, afdækning af perspektiver fra nationale interessenter og kommuner

Kapitlets resultater er for det første baseret på interviews med syv nationale interessenter og en opsamlende workshop med disse. Når der i teksten henvises til 'interessenter' er det disse syv, der menes. I kapitlet angives det ikke, hvilke specifikke nationale interessenter der ser hvilke potentialer og udfordringer. Det skyldes, at det væsentligste formål med kapitlet er at afdække bredden i potentialer og udfordringer.

For det andet er kapitlet baseret på interviews i fire kommuner og en workshop på tværs af disse fire kommuner samt en workshop på tværs af yderligere fire kommuner. Som det er tilfældet for de nationale interessenter angives det ikke, om specifikke kommuner i særlig grad lægger vægt på visse potentialer eller udfordringer.

Til sidst i kapitlet samler vi op og præsenterer EVA og VIVEs faglige vurderinger af og overvejelser om, hvordan de forskellige resultater af analysen er inddraget i den videre udvikling af en opgørelsesmetode og beregningsmodel.

3.1 Potentialer og udfordringer

I interviewene er interessenter og kommuner blevet spurgt om, hvilke potentialer og udfordringer de ser i at udvikle og anvende et redskab til at opgøre praksisnormering i daginstitutioner. De overordnede fund er:

- Ikke alle nationale interessenter ser potentialer i en opgørelse af praksisnormering, men alle ser udfordringer.
- Generelt oplever kommunernes chefer og konsulenter ikke et behov i forvaltningen for opgørelser af praksisnormering. I de kommuner, der har erfaringer med at opgøre praksisnormeringer, er dette typisk blevet iværksat på baggrund af interesse fra forældre eller politikere.
- Flere af de interviewede institutionsledere vil gerne have opgørelser af praksisnormering, da de forventer, at det kan være understøttende for deres dialog med forældre, medarbejdere og andre institutionsledere.

I afsnit 3.1.1 redegøres der for afdækkede potentialer, mens udfordringerne afdækkes i afsnit 3.1.2.

3.1.1 Potentialer

Interviewene peger på fire potentialer i en opgørelse af praksisnormering, der udfoldes i det følgende. Potentialerne drejer sig om opgørelsens:

1. overordnede relevans
2. betydning for evalueringskultur
3. betydning for forældrene
4. politiske og styringsmæssige værdi.

Overordnet relevans

Helt overordnet viser analysen, at et redskab til at opgøre praksisnormering er relevant af to grunde:

- *En væsentlig kvalitetsparameter*. Ifølge de nationale interessenter og kommunerne siger praksisnormering noget om kvaliteten i daginstitutionen og er derfor væsentlig at få indsigt i.
- *Styrke i et fælles redskab.* Nationale interessenter påpeger, at der allerede er en efterspørgsel lokalt efter indsigt i praksisnormering, hvorfor én fælles beregningsmodel er at foretrække, frem for at de enkelte kommuner skal udvikle egne modeller. I tråd hermed vurderer deltagerkommunerne, at hvis man ønsker at belyse praksisnormering i ens daginstitutioner, vil det være en hjælp at kunne anvende et redskab, som er udviklet til formålet, frem for at den enkelte kommune skal bruge ressourcer på at opfinde sin egen opgørelsesmetode.

Indsigt kan bidrage til evalueringskultur

En opgørelse af praksisnormering kan give indsigt i personalets tidsanvendelse og lokale prioriteringer. Denne indsigt kan bidrage til en evalueringskultur, hvor man drøfter, hvordan tiden bedst bruges til gavn for børnene lokalt i den enkelte daginstitution, det enkelte område eller den enkelte kommune. Dette potentiale er særligt for praksisnormering, sammenlignet med Danmarks Statistiks normeringsopgørelse, fordi den kommer tættere på personalets tidsanvendelse.[11] Potentialet er dog betinget af, at der bruges ressourcer på at skaffe data om personalets tidsanvendelse. Analysen viser følgende centrale pointer:

- *Opgørelser kan understøtte kvalitetsudvikling.* Nogle interessenter peger på, at opgørelser af praksisnormering kan bidrage til kvalitetsudvikling, fordi de vil give anledning til nysgerrighed og drøftelser om forskelle i praksisnormeringer og prioriteringer inden for et område eller en kommune. I tråd hermed vurderer flere af de deltagende kommuner, at opgørelser af praksisnormering kan understøtte en datadrevet dialog mellem chefer, områdeledere og institutionsledere. Chefer, områdeledere og institutionsledere forventer således, at opgørelser af praksisnormering i kommunens forskellige daginstitutioner vil være et interessant input i ledelsesmæssige diskussioner af, fx om man via ændret organisering af arbejdet kan øge personalets samværstid med børn.
- *Lokale valg i den enkelte daginstitution kan drøftes og begrundes.* Interessenter peger på, at indsigten fra opgørelser af praksisnormering kan give anledning til at drøfte lokale valg i den enkelte daginstitution, fx sammensætning af personalegruppen i forhold til uddannelse og erfaring over for praksisnormering.

[11] Idet Danmarks Statistik opgør normeringen som et gennemsnit på kommuneniveau og uden at tage højde for personalets tidsanvendelse (medregner den fulde årsnorm).

- *Indsigt i tidsforbrug er værdifuldt, men vi mangler data.* Både interessenter og kommuner peger på, at øget indsigt i anvendelse af arbejdstid vil give øget gennemsigtighed i, hvad der reducerer tid med børn, og skabe samtaler om, hvordan man kan skabe mere tid med børnene. Dog er der i mange kommuner i dag ikke viden om anvendelsen af de pædagogiske medarbejderes tid. De deltagende kommuner påpeger, at fremskaffelse af data om personalets tidsanvendelse vil kræve særskilt registrering i de enkelte daginstitutioner, og at dette i sig selv kan reducere personalets tid med børnene.
- *Opgørelser af praksisnormering kan ikke stå alene.* Alle de deltagende kommuner fremhæver, at det er vigtigt, at opgørelser af praksisnormering følges af lokale forklaringer på forskelle mellem institutioner samt lokal dialog mellem fx chef og institutionsledere i kommunen om tolkning af opgørelsen. Det pointeres, at en opgørelse af praksisnormering bør ses i sammenhæng med øvrige forhold i den pågældende institution. Både interessenter og kommuner peger på, at det kan være vanskeligt at forstå muligheder og begrænsninger i en opgørelse af praksisnormering samt at opgørelser af praksisnormering risikerer at blive dominerende i forhold til andre parametre for kvalitet i daginstitutioner. Nogle nationale interessenter opfordrer derfor til, at opgørelser primært bruges til lokal dialog i den enkelte daginstitution.

Forældre har ret til indblik og information

Både nationale interessenter og kommuner fremhæver, at en praksisnormeringsopgørelse kan give *forældrene* indblik i praksis i deres barns daginstitution. Analysen viser især tre perspektiver på, hvilken betydning opgørelser af praksisnormering kan have for forældre:

- *Forældre får øget indsigt i deres barns dagtilbud.* Et perspektiv blandt interessenterne er, at en praksisnormeringsopgørelse vil give forældre et bedre indblik i, hvad der foregår i dagtilbuddet. De får, alt efter indholdet i opgørelsen, indsigt i en væsentlig kvalitetsparameter og et bedre grundlag for at gå i dialog med daginstitutionen. Det påpeges, at selvom det muligvis kan være besværligt for institutionsledere at blive udfordret af forældrene, så har de ret til denne indsigt og dialog. Flere af de deltagende kommuner fremhæver, at opgørelser af praksisnormering kan give et bedre grundlag for dialog med forældre, men også politikere, fordi man får nogle konkrete tal at basere dialogen på. Nogle institutionsledere fortæller eksempelvis, at de forventer, at noget "dokumentation" for praksisnormeringen i den enkelte institution vil kunne forbedre dialogen med nogle forældre.

- *Forældres oplevelse af normering anerkendes***.** Et andet perspektiv blandt interessenter er, at en opgørelse af praksisnormering vil signalere en anerkendelse af den oplevelse, som nogle forældre kan have af, at de ikke kan genkende de eksisterende normeringstal fra Danmarks Statistik i hverdagen i deres barns institution. Normeringstal, der i højere grad stemmer overens med forældrenes oplevelse, fremhæves som værdifuldt i sig selv. Samtidig pointeres det, at opgørelsen vil kunne give forældre indsigt i forskellen mellem praksisnormeringen i den enkelte institution og den vedtagne minimumsnormering.
- *Forældre vil anvende indsigten – også til at vælge daginstitution.* Et perspektiv blandt interessenter er, at forældrene vil være optaget af praksisnormeringsopgørelser og forventeligt vil anvende dem til at vælge daginstitution. I den forbindelse fremhæves det, at forældre allerede i dag søger, samler og deler information fx via aktindsigter, egne opgørelser og dialoger i grupper på sociale medier. Samtidig fremhæver nogle interessenter og kommuner, at det primært er i de større byer, at forældre reelt vælger mellem forskellige daginstitutioner – i mange kommuner er afstandene mellem institutioner så store, at langt de fleste børn går i den institution, som er tættest på deres bopæl.

Politisk og styringsmæssig betydning

Endelig fremhæver både interessenter og kommuner den potentielle politiske og styringsmæssige betydning og værdi af at opgøre en praksisnormering, herunder:

- *Øget indsigt er et godt afsæt for styring af området.* Et perspektiv blandt interessenter er, at opgørelser af praksisnormering kan bidrage til øget indsigt i, hvordan ressourcetildelingen anvendes og omsættes i praksis, dvs. hvordan de politiske intentioner er omsat til børnenes oplevelse. Denne indsigt er et godt afsæt for dialog mellem lokale politikere og dagtilbudscheferne. Flere af kommunerne fremhæver, at sådanne dialoger kan understøttes yderligere, hvis den udviklede beregningsmodel giver mulighed for, at de enkelte institutionsledere, områdeledere og chefer selv kan sidde med beregningerne og ændre på forskellige forudsætninger – fx se på, hvordan praksisnormeringen ændrer sig, hvis man kan nedbringe sygefraværet.
- *Dokumentation for vilkår i praksis.* Et perspektiv blandt interessenter er, at opgørelsen af praksisnormering kan dokumentere vilkår i daginstitutionerne, som vil kunne anvendes til dialog med lokale politikere, når det evalueres og diskuteres, om politiske intentioner er indfriet. I nogle af kommunerne vurderer chefer og konsulenter, at opgørelser

af praksisnormering (efter en fast model) for kommunens daginstitutioner vil kunne skabe ro omkring emnet 'praksisnormering', fordi det kan give en fælles forståelse på tværs af forvaltning, institutionsledere, medarbejdere, politikere og forældre.

3.1.2 Udfordringer

Nationale interessenter og deltagerkommuner peger på en række udfordringer i at udvikle og anvende et redskab til at opgøre praksisnormering. Der er to hovedudfordringer, der udfoldes i det følgende:

1. Risiko for et øget pres på ressourcerne i kommuner og daginstitutioner, herunder ressourceforbrug til at opgøre praksisnormering og til at kommunikere om opgørelsen
2. Risiko for uønskede afledte effekter af praksisnormeringsopgørelser, herunder uhensigtsmæssige incitamentsstrukturer og indskrænket ledelsesrum.

Risiko for øget ressourcepres

For både nationale interessenter og deltagerkommuner er det en central pointe, at det vil være ressourcekrævende for kommunerne både at udarbejde og at kommunikere om praksisnormeringsopgørelser, og at praksisnormeringsopgørelser kan kræve ressourcer i daginstitutionerne, hvilket vil reducere frem for øge personalets tid med børnene. Dette uddybes i det følgende.

Ressourceforbrug ved opgørelse af praksisnormering

Både nationale interessenter og kommuner fremhæver, at arbejdet med at opgøre praksisnormering risikerer at trække ressourcer fra personale, ledere og forvaltning, som kunne være gået til samvær med børnene eller understøttelse og udvikling af den pædagogiske praksis. Analysen viser følgende pointer:

- *Opgørelse kræver ressourcer.* Blandt interessenterne og kommunerne er der en udbredt opmærksomhed på og bekymring for, at en opgørelse af praksisnormering vil tage tid fra pædagogisk personale, ledere og forvaltning. De kommuner, som har erfaringer med at opgøre (praksis)normeringer, fortæller fx, at dette arbejde krævede væsentlige ressourcer fra forvaltningens – og i nogle tilfælde også institutionernes – side. Dermed kan opgørelsen reducere samværstiden med børnene. Der er endvidere risiko for en høj ressourceomkostning, der ikke står mål med udbyttet af opgørelsen, hvis opgørelsen alligevel

ikke bliver præcis, jf. næste punkt. Desuden påpeges det, at en opgørelse af praksisnormering står i modsætning til en afbureaukratiseringsdagsorden. Nogle interessenter nævner, at en måde at imødekomme dette på er at stræbe efter, at dataindsamling minimeres, så opgørelsen så vidt muligt baseres på træk af tilgængelige data i den enkelte kommune frem for registrering af nye data.

- *Jo større præcision, jo større ressourceforbrug*. Kommunerne fremhæver, at omfanget af ressourcer til at opgøre praksisnormering i høj grad afhænger af, hvor præcis man ønsker, at opgørelsen skal være på institutionsniveau. Hvis man alene baserer opgørelsen på kommunens allerede eksisterende data om institutionerne (typisk fx institutionernes børnetal, antal ansatte og sygefravær), så vurderer kommunerne, at den version af en beregningsmodel, som er udviklet i dette projekt, kan udfyldes af en eller flere konsulenter i forvaltningen på mellem cirka en og fem arbejdsdage, afhængigt af kommunens datasystem og størrelse mv. Hvis man ønsker stor præcision på institutionsniveau, vil det ofte kræve, at kommunen indsamler nye data om fx børns fremmøde og personalets tidsanvendelse i de enkelte institutioner. I mange kommuner vil dette være relativt ressourcekrævende. Derfor ser kommunerne gerne, at det udviklede redskab giver mulighed for lokale valg om, hvordan man vil vægte hensyn til præcision i forhold til ressourceforbrug.
- *Risiko for kontraproduktivitet.* Nationale interessenter påpeger, at en praksisnormeringsopgørelse risikerer at blive kontraproduktiv, fordi den kan komme til at hæmme kvalitet i daginstitutioner frem for at fremme den, da der risikerer at gå tid fra børnene for at lave opgørelsen. De peger endvidere på, at forældre muligvis ikke er opmærksomme på, hvad det kræver at få den indsigt i praksisnormering, som de efterspørger, og at de måske ville efterspørge mindre præcise opgørelser af praksisnormering, hvis de vidste, at medarbejderes tid til registrering i institutionen kan risikere at gå fra tid med børnesamvær.

Øget kommunikation koster ressourcer

Personale, ledere og forvaltning skal endvidere afsætte ressourcer til at støtte ledere, personale og forældre i at forstå, fortolke og anvende beregningsmodellens resultater. Analysen viser følgende perspektiver:

- *Forklaringsopgave vil kræve ressourcer.* Nogle interessenter peger på, at det vil blive en ekstra ledelsesopgave at sætte sig ind i, fortolke og formidle opgørelser af praksisnormering. Det vil desuden kræve dialog med medarbejdere og forvaltning. De deltagende kom-

muner, som har erfaringer med at opgøre (praksis)normeringer i daginstitutioner, gør ligeledes opmærksomme på, at der kan være et betydeligt ressourceforbrug forbundet med, at konsulenter, chefer og institutionsledere skal forklare opgørelser for forældre, politikere, medarbejdere og hinanden.

- *Vejledning skal minimere fejllæsning og understøtte ledernes forklaringsopgave*. I lyset af ovenstående punkt er det en væsentlig pointe, at modellens opgørelser af praksisnormering skal være lettilgængelige og anvendelige, samt at vejledningen til modellen skal understøtte ledernes forklaringsopgave.

Risiko for uønskede afledte effekter

Et perspektiv blandt interessenterne og nogle deltagerkommuner er, at et redskab til opgørelse af praksisnormering risikerer at medføre uønskede afledte effekter i form af uhensigtsmæssige incitamentsstrukturer og indskrænket ledelsesrum.

Uhensigtsmæssige incitamentsstrukturer

Uhensigtsmæssige incitamentsstrukturer handler om risikoen for, at en opgørelse af praksisnormering vil sætte ensidigt fokus på praksisnormering og skabe incitamenter, der underkender andre faktorer, som har betydning for kvalitet i daginstitutioner. Analysen viser følgende perspektiver:

- *Risiko for at kvalitetsfremmende tid fortrænges.* Et dominerende perspektiv blandt interessenter er, at der er risiko for, at opgørelser af praksisnormering kan føre til stram styring med snævert fokus på *tid med børn* og dermed fortrænge andre væsentlige kvalitetsparametre, fx *tid om børn*, samt indholdet af tiden med børn, som er vigtige og fremmende for kvalitet. Kommunerne fremhæver derfor, at det er vigtigt, at opgørelser af praksisnormering i daginstitutioner ledsages af lokale forklaringer på forskelle mellem institutionerne, så institutionernes praksisnormering kan betragtes i sammenhæng med andre parametre for kvalitet.
- *Risiko for misvisende sammenligning mellem kommuner.* Blandt de deltagende kommuner er der bekymring for, at redskabet vil blive brugt til at sammenligne kommuner, selvom der ikke på nuværende tidspunkt er intentioner eller mulighed for at lave valide sammenligninger på tværs af kommunegrænser.
- *Risiko for uhensigtsmæssig personalesammensætning.* Et perspektiv blandt interessenterne er, at en opgørelse af praksisnormering risikerer at medføre incitament til at ansætte personale, der i mindre grad

har uddannelse og erfaring, for på den måde at få flest mulige hænder pr. krone, på trods af at uddannelse og erfaring generelt må forventes at have betydning for kvaliteten.

- *Risiko for at overse forskellige behov.* Daginstitutioner har forskellige børnegrupper og forskellige opgaver og vilkår, fx med visiterede pladser, gruppeordninger eller ingen legeplads, der skaber behov for flere ressourcer til at komme ud. Nogle interessenter peger på, at opgørelser af praksisnormering kan medføre incitament til ensretning af normeringer på tværs af institutioner, uden at der tages hensyn til forskelle i behov i forhold til opgaven og vilkår.
- *Risiko for at fortrænge vilkår for faglig udvikling.* Et perspektiv blandt interessenterne er, at der er risiko for, at opgørelser af praksisnormering bidrager til en modsætning mellem samvær med børnene og gode vilkår for faglig udvikling, fx forberedelsestid, efteruddannelse, faglige møder mv.
- *Risiko for, at forældre fravælger daginstitutioner på et unuanceret grundlag***.** Nogle interessenter peger på en risiko for, at forældre vil fravælge konkrete daginstitutioner eller helt fravælge pasning i institution alene pga. lav praksisnormering, selvom det ikke er den eneste kvalitetsparameter. Nogle interessenter peger også på en risiko for uhensigtsmæssige fravalg af daginstitutioner, hvis en opgørelse synliggør børn i udsatte positioner.
- *Risiko for forvirring pga. flere normeringsopgørelser.* Et perspektiv blandt interessenterne og nogle kommuner er, at det er forvirrende og krævende at skulle forholde sig til og arbejde med to forskellige normeringsopgørelser: praksisnormering og Danmarks Statistiks normeringsopgørelse. Kommunerne bruger energi på at forbedre Danmarks Statistiks tal, og det er vigtigt, at de to normeringstal ikke sammenblandes. Desuden mener nogle interesserenter, at der er risiko for, at der vil opstå en forventning om, at praksisnormeringen er lig med minimumsnormering.
- *Risiko for udgiftspres i kommunerne.* Nogle interessenter og kommuner peger på, at selvom der naturligvis vil være forskel mellem Danmarks Statistiks normeringsopgørelse og praksisnormeringsopgørelsen, kan forskelle risikere at blive afsæt for kritik af kommunerne for ikke at prioritere daginstitutioner højt nok og derved skabe et pres for at bruge flere penge på området.

Indskrænket ledelsesrum

Der peges også på, at en opgørelse af praksisnormering risikerer at indskrænke ledelsesrummet lokalt. Analysen viser følgende pointer:

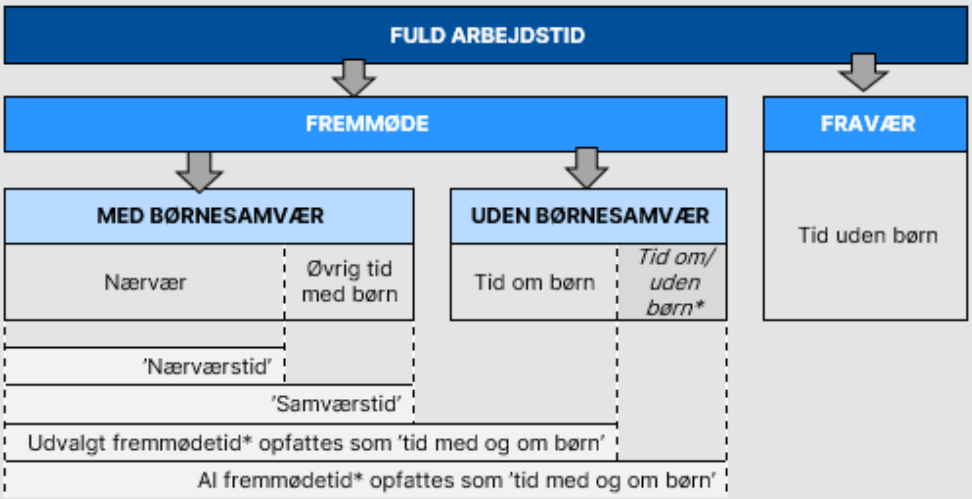
- *Fagligt skøn og ledelsesret er vigtigt at fastholde*. Et perspektiv blandt interessenterne er, at der er risiko for, at opgørelser af praksisnormering vil reducere lokale lederes mulighed for udøve fagligt skøn og disponere personalets tidsanvendelse og ressourcer, fx som følge af nye forventninger fra forældre og politikere.
- *Risiko for negativ konkurrence mellem institutioner.* Opgørelser af praksisnormering kan danne afsæt for relevante dialoger mellem forældre, institutioner og forvaltninger. Interessenterne italesætter samtidig en risiko for, at anvendelsen udvikler sig til benchmarking, hvor lederne bliver mødt med en forventning om at fokusere på og forbedre praksisnormeringen som ét synligt kvalitetsmål blandt andre mindre synlige. Især én af de deltagende kommuner påpeger risikoen for, at intern benchmarking mellem daginstitutioner i kommunen risikerer at skabe negativ konkurrence i stedet for positiv dialog og samarbejde mellem kommunens daginstitutioner.
- *Valgfrihed og fleksibilitet er vigtig.* Interessenter peger på, at det endelige redskab til opgørelse af praksisnormering skal være fleksibelt, så der kan tages højde for forskellige lokale forhold. Det er samtidig væsentligt, at det er valgfrit at bruge redskabet. Samtidig pointerer nogle interessenter, at denne valgfrihed i praksis er svær at realisere, da der kan komme et pres på kommunerne for at opgøre praksisnormering, når først modellen er tilgængelig.
- *Risiko for fokus på børnesamvær som ledelsesopgave***.** Nogle interessenter udtrykker en bekymring for, at en opgørelse af praksisnormering, der indregner ledernes tid med børn, og ikke ledernes øvrige arbejdstid, risikerer at overse de mest centrale dele af ledelsesopgaven, som er at skabe gode rammer og vilkår for det pædagogiske arbejde. Der er risiko for, at det vil signalere, at ledernes vigtigste opgave er børnesamvær, og dermed skabe forventning om og incitament til, at lederne bruger mere tid med børnene i stedet for at varetage mere centrale og kvalitetsfremmende dele af ledelsesopgaven.

3.2 Tre forståelser af praksisnormering

De nationale interessenter og de deltagende kommuner er blevet spurgt til, hvordan de forstår begrebet praksisnormering. Praksisnormering er generelt ikke et begreb, som interessenterne eller kommunerne anvender. Enten fordi de anvender andre begreber som 'børnetid', 'hverdagsnormering', 'nettonormering' mv., eller fordi de som udgangspunkt anvender de officielle normeringsopgørelser fra Danmarks Statistik (DST) og derfor ikke oplever et behov for at tale om praksisnormering.

Interessenternes og kommunernes forståelser af praksisnormering kan overordnet opdeles i tre forståelser: 'nærværstid', 'samværstid' og 'tid med og om børn'. Figur 3.1 giver et overblik over, hvilke dele af det pædagogiske personales arbejdstid der indgår de forskellige forståelser af praksisnormering.

Figur 3.1 Overblik over, hvilke dele af pædagogisk personales arbejdstid der indgår i forskellige forståelser af begrebet praksisnormering



Note: *Der er forskelle i afgrænsningen af 'tid om børn', hvorfor dele af fremmødetiden uden børnesamvær i nogle forståelser er defineret som 'tid uden børn'.

Praksisnormering forstået som nærværstid

I denne – smalleste – forståelse anskues praksisnormering som tid *med* børn i forståelsen 'nærværstid' mellem pædagogisk personale og børn. Nærværstid afspejler den tid, personalet bruger direkte i aktiviteter med børnene uden at være optaget af andre ting. Eksempelvis udelades den tid, hvor pædagogiske medarbejdere løser praktiske opgaver i samvær med børn, men hvor der ikke er fokus på det pædagogiske nærvær med børnene.

Praksisnormering forstået som samværstid

I denne forståelse anses praksisnormering som tid *med* børn i forståelsen 'samværstid', dvs. en lidt bredere forståelse end 'nærværstid', idet al tid, hvor personalet er sammen med børnene, indgår, fx også tid, hvor medarbejdere

løser praktiske opgaver i samvær med børn, men der ikke nødvendigvis er fokus på det pædagogiske nærvær med børnene. Denne forståelse ses især i perspektiver fra kommunerne, bl.a. fordi det opleves som vanskeligt i praksis at definere, om en given aktivitet sammen med børn er nærværende eller ej.

Praksisnormering forstået som 'tid med og om børn'

I denne – bredeste – forståelse afspejler praksisnormering den tid, personalet bruger både *sammen med* børn og *om* børn, fx hvor personalet forbereder eller følger op på aktiviteter med børn. Praksisnormering ligger i denne forståelse nærmere DST's normeringsopgørelse, men kommer ifølge interessenterne tættere på dagligdagen i daginstitutionen ved fx at fraregne tid brugt på ferie, fridage, sygdom mv. I denne forståelse er tid *om* børn som nævnt en del af praksisnormeringen. Blandt interessenter og kommuner er der forskel på, hvilke dele af fremmødetiden de forstår som 'tid om børn'. Nogle mener fx ikke, at planlagte møder med forældre, kompetenceudvikling og uddannelse bør indgå, mens andre mener, at det bør indgå, og dermed ser hele fremmødetiden som 'tid med eller om børn' og dermed som en del af praksisnormeringen.

3.3 Forventninger til udvikling af beregningsmodel

Interessenter og kommuner har en række forskellige forventninger til beregningsmodellen, som beskrives i det følgende. Det er for det første forventninger vedrørende opgørelsesniveau, målehyppighed og datagenerering, som behandles i afsnit 3.3.1. For det andet er det en række forventninger til modellens indhold, som behandles i afsnit 3.3.2. De forskellige forventninger hænger sammen med de forskellige forståelser af praksisnormering samt oplevelser af behovet for og værdien af et redskab til at opgøre praksisnormering. Således forventer interessenter med en smallere forståelse af praksisnormering som nærværs- eller samværstid, at opgørelsen er baseret på en optælling og registrering af personalets tidsanvendelse i fremmødetiden i den enkelte institution. Interessenter med den bredeste forståelse af praksisnormering som 'tid med og om børn' forventer omvendt ikke denne præcise opgørelse af tidsanvendelsen.

3.3.1 Forventninger til opgørelsesniveau, hyppighed af opgørelse og datagenerering

I dette afsnit ser vi nærmere på interessenters og deltagerkommuners forventninger til beregningsmodellens opgørelsesniveau, målehyppighed, samt hvordan data til modellen genereres.

Opgørelsesniveau: Fra indskrivningsenhedsniveau til bestyrelsesniveau

Der er forskel på, hvilket niveau interessenter og kommuner forventer, at opgørelsen af praksisnormering udføres på. Der er overordnet set to synspunkter:

1. *Opgørelsen af praksisnormering skal være på* indskrivningsenhedsniveau, dvs. institutionsniveau. Baggrunden for denne vurdering er, at praksisnormeringen skal afspejle det, som forældre og børn oplever i praksis, og derfor skal opgøres i den enkelte daginstitution frem for på fx områdeniveau.
2. *Opgørelse på forældrebestyrelsesniveau er tilstrækkeligt.* Et andet perspektiv er, at det ikke er nødvendigt, at opgørelsen kommer tættere på end forældrebestyrelsesniveau, bl.a. af ressource- og datamæssige hensyn. Som nævnt dækker den enkelte forældrebestyrelse typisk flere institutioner i kommuner med områdeledelse.

Hyppighed af opgørelse

Interessenterne og kommunerne peger på forskellige overvejelser i forhold til, hvor ofte praksisnormeringen med fordel kan opgøres.

- *Registrer over tid for robusthed.* Et udbredt perspektiv er, at data, der indgår i opgørelsen, med fordel kan samles over en længere periode, så resultatet ikke bliver for sårbart over for udsving, fx hvis der er sygdom i institutionen, eller man rammer en kursusuge og dermed giver et skævt billede af den generelle praksisnormering.
- *Registrer jævnligt for at indfange relevante udsving.* Et andet perspektiv er, at der ikke må gå for lang tid mellem opgørelser, fx nævnes hvert kvartal, således at relevante udsving kan indfanges, fx sæsonudsving i sygdom, eller hvis man ønsker at belyse betydningen af såkaldt 'vippenormering'[12].

Der er altså en forståelse af, at opgørelsen både skal være robust i forhold til

[12] Vippenormering betegner den situation, hvor personaleomfanget er nogenlunde konstant over året, men børnetallet er højere i foråret end i efteråret, pga. skolestart for de ældste børn.

små, ubetydelige udsving og samtidig følsom nok til at fange udsving i praksisnormering, som kan have betydning for kvaliteten i daginstitutionen.

Faktorer: systemtræk, manuel registrering og brug af proxyer

Fælles for interessenter og deltagerkommuner er en forventning om, at det endelige redskab så vidt muligt bygger på systemtræk af data, dvs. data, som er tilgængelige og nemt kan trækkes fra eksisterende systemer i den enkelte kommune. Dette for at minimere ressourceforbruget ved at anvende redskabet for daginstitutioner og forvaltning (jf. også afsnit 3.1.2).

Derudover er der blandt interessenter og kommuner forskel på holdningerne til, om en beregningsmodel skal kræve, at der genereres nye data til opgørelsen, eller om det skal være muligt at anvende 'proxyer' – altså approksimerede, dvs. tilnærmede eller anslåede værdier – for de data, der ikke i alle kommuner er til rådighed gennem systemtræk af eksisterende data. Det gælder fx data om medarbejderes og lederes tidsanvendelse samt omfanget af børns fremmøde i deres daginstitutioner. Forskellene i perspektiver hænger sammen med forskellige forståelser af praksisnormering samt interessenternes og kommunernes oplevelse af behov for og værdi af en opgørelse af praksisnormering. Analysen viser følgende perspektiver:

- *Brug af proxyer indebærer mindre præcision.* Både interessenter og kommuner gør opmærksom på, at proxyer i sagens natur vil være mindre præcise på institutionsniveau, end hvis der indsamles nye og valide data for de enkelte institutioner. I tråd hermed er en pointe, at man skal være varsom med proxyer, der ikke afspejler lokale vilkår og prioriteringer.
- *Proxyer kan minimere arbejdsbyrde*. Det er en administrativ byrde at generere data, og det kan derfor være meningsfuldt at indarbejde proxyer i beregningen af praksisnormering for at komme tættere på virkeligheden i daginstitutionerne uden at skulle afsætte mange ressourcer til opgørelse af nye data. Det foreslås også, at man kan differentiere proxyer for at komme tættere på lokale forhold, fx proxyer for personalets sygefravær.
- *Lokale beslutninger om brug af proxyer.* Flere kommuner fremhæver, at det vil være godt, hvis redskabet til opgørelse af praksisnormering er fleksibelt, så man lokalt i de enkelte kommuner kan tage stilling til, hvordan man vil vægte behovet for præcise data på institutionsniveau mod det ressourceforbrug, som det vil kræve at indsamle disse data.
- *Mindre detaljeret opgørelse.* Nogle interessenter sætter spørgsmålstegn ved nødvendigheden af at udarbejde et redskab, der er meget

detaljeret. For eksempel rejser de overvejelser om muligheden for, at beregningsmodellen kan indeholde relativt få parametre, eller om det er muligt at tage udgangspunkt i Danmarks Statistiks normeringstal og justere dette for personalets tidsanvendelse og børnenes fremmøde.

3.3.2 Forventninger til indhold i opgørelsen

Interessenter og kommuner er blevet spurgt til, hvad de forventer, at beregningsmodellen skal tage med i opgørelsen af praksisnormering. Særligt blandt interessenterne er der forskellige forventninger til indholdet i opgørelsen, hvilket hænger naturligt sammen med, om interessenterne har en smallere eller bredere forståelse af praksisnormering, jf. afsnit 3.2. Samtidig hænger forskellene sammen med interessenternes perspektiver på potentialer og udfordringer. Forventninger til indholdet centrerer sig om tre temaer:

1. Personalesiden: opgørelse af leder- og personaleressourcer
2. Børnesiden: opgørelse af antal børn
3. Synliggørelse af betydningsfulde forhold, herunder personalesammensætning og børn i udsatte positioner.

Opgørelse af leder- og personaleressourcer

Interessenter og deltagerkommuner er optaget af, hvordan en beregningsmodel mest retvisende kan opgøre, hvor meget personale der er til rådighed for børnene. Der er forskellige forventninger til, hvordan følgende tre faktorer skal indgå: 1) ledernes tid, 2) det pædagogiske personales tid samt 3) øvrige ansatte.

Ledernes tid

De forskellige opfattelser af, hvordan ledernes tid bør tælle med i en opgørelse spænder fra, at lederne slet ikke skal indgå, til at de skal indgå fuldt ud:

- *Ledere skal ikke indgå i en opgørelse af praksisnormering.* Ledere er sjældent på vagtplanen, og når de er, skal de ofte gå til og fra, fordi de har et andet ansvar og andre opgaver end daginstitutionens øvrige personale.
- *Ledere skal kun tælle med, hvis de er sammen med børn.* Der er stor forskel på ledelsesspænd og ledelsespraksis på tværs af daginstitutioner, og nogle steder er ledere ofte sammen med børn, andre steder slet ikke. Derfor er det nødvendigt at graduere, hvor meget ledere

tæller med. Her er pointen, at det er lederens tid med børnesamvær, der skal tælles med.

- *Ledere skal tælle fuldt med.* Mange ledere bruger tid på opgaver, der er betydningsfulde for børn, og derfor skal de indgå i praksisnormeringen med hele deres fremmødetid, hvor de både har tid med og om børn.

Det pædagogiske personales tid

Interessenter og kommuner har en forventning om, at opgørelsen kommer tættere på normeringen i praksis end DST's opgørelse ved ikke alene at opgøre antallet af personaleressourcer, men også fraregne tid, hvor personalet ikke er sammen med børn, dvs. 'tid uden børn'. Interessenterne har dog forskellige forventninger til, hvilken tid der skal regnes fra. Disse forventninger hænger tæt sammen med deres forståelse af praksisnormering, jf. afsnit 3.2. Analysen viser følgende perspektiver blandt interessenter og kommuner:

- *Tid 'uden børn' fraregnes.* Personalet har en del tid, hvor de ikke er sammen med børn, og hvor aktiviteterne ikke handler om børn, fx når de holder pauser, når de er syge, holder ferie mv. Det er et dominerende perspektiv blandt interessenter og kommuner, at denne tid skal fraregnes for at nærme sig normering i praksis.
- *Lokalt eller kommunalt sygefravær?* Der er forskellige perspektiver på, om sygefravær skal opgøres som gennemsnitligt sygefravær, fx i kommunen, eller om det skal opgøres lokalt for den enkelte daginstitution. Argumenterne for at anvende sygefraværsdata på institutionsniveau er, at det afspejler de lokale forhold og dermed giver et reelt billede af den normering, som forældre og børn oplever i praksis, og samtidig giver et billede af forskellene i praksisnormering mellem institutioner. Omvendt er der også argumenter imod, da lokalt sygefravær kan komme til at gå tæt på følsomme oplysninger om personalet, især i mindre institutioner.
- *Tid 'om børn'.* Personalet bruger som nævnt en del af deres arbejdstid på opgaver, som i større eller mindre grad har direkte betydning for børnene, men som foregår uden børnesamvær. Det kan fx være forældresamtaler, forberedelse af pædagogiske aktiviteter, kurser mv. Der er forskel på, om interessenterne og kommunerne vurderer, at denne tid skal indgå i en opgørelse af praksisnormering eller 'blot' synliggøres i relation hertil:
    - *Tid om børn skal tælle med.* Tid om børn er en del af kerneopgaven og noget, som kommer børnene til gode, og skal derfor tælle med i opgørelsen af praksisnormering. Nogle af opgaverne, der beskrives her, er forældresamtaler, forberedelse, tværfaglige møder og stuemøder mv.

- *Gråzone-tid, der er svær at placere – om eller uden børn.* Personalet bruger arbejdstid på en række opgaver, som er vanskelige at definere som hhv. 'tid uden børn' eller 'tid om børn'. Det drejer sig om eksempelvis TR-arbejde, bestyrelsesmøder, vejledning af studerende/elever mv. Derfor er det også vanskeligt for interessenter entydigt at vurdere, om disse opgaver bør indgå i en opgørelse af praksisnormering.
- *Tid om børn skal fraregnes, men synliggøres.* Det er nødvendigt at regne 'tid om børn' fra i opgørelsen af praksisnormering for at få et billede af, hvor meget personale der er til rådighed for børnene i hverdagen. 'Tid om børn' er dog betydningsfuld og vigtig for kvaliteten i daginstitutioner, og derfor efterspørges det, at 'tid om børn' synliggøres i modellen som et supplement til opgørelsen af praksisnormering.

Hvilke personalegrupper skal indgå?

Der er bred enighed blandt kommuner og interessenter om, at det er relevant at medtage pædagogiske medarbejdere, herunder pædagoger, pædagogiske assistenter, pædagogmedhjælpere, pædagogstuderende og PAU-elever, i opgørelsen af en praksisnormering. Der er også andre medarbejdere i og omkring daginstitutionen, som der er mindre enighed om, hvorvidt og hvordan skal indgå. Det drejer sig fx om personale med særlige kompetencer, der understøtter daginstitutioner, såsom talepædagoger, ressourcepædagoger m.fl. Derudover er der en gruppe af ekstraordinært ansatte, såsom virksomhedspraktikanter, seniorjobbere, fleksjobbere mv., som både kan have pædagogiske og praktiske opgaver. Analysen viser følgende perspektiver blandt interessenter og kommuner:

- *Medtag alt personale, der understøtter daginstitutioner.* Det bredeste perspektiv er, at alt personale, der understøtter daginstitutionerne og er forankret uden for den enkelte daginstitution, skal indgå i opgørelsen som personaleressource. Det gælder uanset, om det er personale med eller uden direkte samspil med børn. Det drejer sig fx om pædagogiske konsulenter, talepædagoger, ergoterapeuter, ressourcepædagoger, sprogkonsulenter m.fl.
- *Medtag personale, der understøtter daginstitutioner med direkte samspil med børn.* Et smallere perspektiv er, at personale, der understøtter daginstitutionerne og er forankret uden for den enkelte daginstitution, skal indgå, men *kun hvis* de har direkte interaktioner med børnene. Det kan fx være personale med særlige kompetencer til børn med særlige behov, der kan være tilknyttet daginstitutionerne i

et område.[13] Det kan også være natur-, motorik- eller sansepædagoger, der ligeledes kommer i de forskellige daginstitutioner i et område eller en kommune. Personale, der ikke er i direkte samspil med børn, skal ifølge dette perspektiv ikke indgå som personaleressource i opgørelsen.

- *Medtag ikke personale, der understøtter daginstitutioner.* Det mindste perspektiv er, at personale, der understøtter daginstitutionerne og er forankret uden for den enkelte daginstitution slet ikke skal tælle med i opgørelsen af praksisnormering, da de ikke er en del af hverdagen i daginstitutionen.
- *Ekstraordinært ansatte på nær fleksjobbere skal udelades eller tælle mindre.* Et perspektiv er, at ekstraordinært ansatte i fx seniorjob, virksomhedspraktik, løntilskud eller integrationsordninger enten helt bør udelades af modellen eller kun delvist skal indgå. Der er stor forskel på kompetencerne hos disse ekstraordinært ansatte, og daginstitutioner oplever ofte at bruge mange ressourcer på at vejlede og støtte personer i disse grupper. Et andet argument er, at personale, som man ikke bruger normeringsressourcer på, ikke skal indgå i en opgørelse af praksisnormering.
- *Personer i fleksjob skal indgå.* Et perspektiv er, at medarbejdere i fleksjob, som udfører pædagogisk arbejde, skal indgå i opgørelsen af praksisnormering. Blot skal der tages højde for, at de er på arbejde i færre timer end andre medarbejdere.

Opgørelse af børn

Interessenter og kommuner har forskellige forventninger til, hvorvidt og hvordan opgørelser af praksisnormering bør tage højde for børns fremmøde ud over grundoplysninger om antallet af indskrevne børn. Analysen viser følgende perspektiver:

- *Børns fravær skal ikke fraregnes.* Et perspektiv blandt interessenterne er, at daginstitutioner er nødt til at planlægge efter, at børnene møder op, og derfor skal man være forsigtig med at fraregne børns fravær – især deres uplanlagte fravær – i opgørelser af praksisnormering.
- *Børns fravær skal fraregnes ligesom personalets.* Et andet perspektiv, som fremhæves af både interessenter og deltagerkommuner, er, at man er nødt til at medregne fremmøde og fravær på begge sider i opgørelsen, dvs. både på personalesiden og børnesiden, for at opgørelsen er meningsfuld. Nogle interessenter forventer, at modellen tager

[13] Pædagogisk personale med særlige kompetencer til børn med særlige behov kan dog også indgå i det faste personale i en daginstitution.

højde for børnefravær i form af hele dage, dvs. sygdom og ferie, og ikke på timeniveau i form af komme- og gåtider. Andre forventer, at modellen kommer tæt på børns fremmødetid på timeniveau via komme- og gåtider. Sidstnævnte perspektiv er ligeledes fremtrædende blandt de deltagende kommuner. Samtidig fremhæves det dog, at det skal være frivilligt, og at det ikke må være for ressourcekrævende at tage højde for børnefremmøde på timeniveau.

Synliggøre andre betydningsfulde faktorer

Både interessenter og deltagerkommuner er optaget af, at et kommende redskab ikke kun udregner et tal for praksisnormering, men også kan synliggøre andre betydningsfulde faktorer end et normeringstal. Det handler om at give især forældre indsigt i faktorer, som er relevante for kvaliteten i daginstitutionen samt at modvirke uhensigtsmæssige incitamenter. Det gælder først og fremmest personalesammensætning og børn i udsatte positioner.

Personalesammensætning

Blandt både interessenter og deltagerkommuner er der stor opmærksomhed på, at redskabet til opgørelse af praksisnormering med fordel kan synliggøre personalesammensætningen i daginstitutionerne. Analysen viser følgende perspektiver:

- *Uddannelsesbaggrund bør synliggøres.* Et dominerende perspektiv er, at et redskab bør vise sammensætningen af personalet i forhold til deres uddannelsesbaggrund. Argumentet er, at personalets uddannelsesbaggrund kan have betydning for praksisnormeringen og for kvaliteten i daginstitutionen i praksis, fordi fx pædagoger har et andet lønniveau og andre pædagogiske forudsætninger for arbejdet, end eksempelvis pædagogmedhjælpere har. Konkret ønskes, at det er tydeligt, hvor stor en andel af personalet der er eksempelvis pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere.
- *Erfaring bør synliggøres.* Et andet perspektiv blandt interessenterne er, at medarbejdernes anciennitet bør synliggøres for at modvirke, at praksisnormering øges ved at ansætte unge og uerfarne medarbejdere.
- *Uddannelse og erfaring kan ikke godtgøre utilstrækkelig normering.* I dette perspektiv argumenterer interessenterne ikke imod, at erfaring og uddannelse synliggøres i modellen, men henstiller til en forsigtighed i forhold til, at uddannelse og erfaring ikke bliver en undskyldning for en lav praksisnormering. Pointen udfoldes sådan, at ufaglærte medhjælpere måske leverer en anden kvalitet, men ikke har mindre

værdi end pædagoger, samt at erfaring ikke nødvendigvis er lig med kvalitet.

- *Personaleomsætning bør synliggøres.* Nogle interessenter nævner, at personaleomsætning er relevant for kvaliteten, da den siger noget om kontinuitet i personalegruppen. Derfor bør personaleomsætningen synliggøres i en beregningsmodel som supplement til opgørelsen af praksisnormering.

Børn i udsatte positioner

Interessenter og kommuner giver udtryk for forskellige forventninger til, hvordan en opgørelse af praksisnormering bør forholde sig til ekstra ressourcer og behov relateret til børn i udsatte positioner i daginstitutioner. Ekstra ressourcer henviser til fx sociale normeringer eller tildeling af ressourcer med henblik på at støtte børn i udsatte positioner, fx i form af pædagogisk personale med særlige kompetencer til børn i udsatte positioner eller med budget til flere personaletimer. Behov henviser til antallet af børn i udsatte positioner og omfanget af deres behov. Analysen viser fire forskellige perspektiver:

- *Ressourcer og behov i forhold til børn i udsatte positioner skal indgå og synliggøres***.** Pointen i dette perspektiv er, at praksisnormeringstallet mister sin mening, hvis det ikke står i forhold til opgaven. Børn i udsatte positioner er meget skævt fordelt i danske daginstitutioner, og derfor er det et vigtigt parameter at tælle med og synliggøre, da det gør opgaven – og dermed behovet for ressourcer – meget forskellig på tværs af daginstitutioner. Dog skal man være opmærksom på, at man kan komme til at gå tæt på følsomme oplysninger om børnene, især i mindre institutioner, hvis man ønsker at opgøre behovets omfang. Risikoen ved kun at medregne ressourcer uden at tage højde for antallet af børn i udsatte positioner og deres behov er, at forskelle i behov kan blive usynlige og resultere i, at man over tid vil udligne forskelle i normering mellem daginstitutioner i en kommune, uagtet at opgaven er forskellig.
- *Ressourcer og behov i forhold til børn i udsatte positioner skal udelades.* I dette perspektiv lægges vægt på, at praksisnormering skal vise det, som nogle interessenter og kommuner omtaler som den 'almenpædagogiske normering' eller 'grundnormering', hvor ekstra ressourcer til børn i udsatte positioner kører i et andet spor, og ressourcepersoner og støttepersoner centralt og i klynger/områder derfor heller ikke medregnes.
- *Ikke fokus på børn i udsatte positioner.* Et tredje perspektiv er, at det ikke er gavnligt eller nødvendigt, at beregningsmodellen giver indsigt i forskellige behov og børnegrundlag i daginstitutioner, fx at der ikke

er behov for at give konkret indsigt i omfanget af børn i udsatte positioner. Begrundelserne er dels, at kommunerne allerede har den viden, dels at det ikke er hensigtsmæssigt i forhold til forældre og børn at synliggøre børn i udsatte positioner yderligere, da det eventuelt kan føre til fravalg af daginstitutioner med høje andele af børn i udsatte positioner.

- *Ressourcer og behov i forhold til børn i udsatte positioner kan indgå og synliggøres, hvis kommunen ønsker det.* I dette perspektiv lægges der op til fleksibilitet. Én vinkel er, at beregningsmodellen kan gøre det muligt at indregne ekstra ressourcer og behov i forhold til børn i udsatte positioner, så man i den enkelte kommune kan beslutte, om man ønsker, at dette skal indgå i opgørelsen eller ej. En anden vinkel er, at man ved siden af praksisnormeringen kan synliggøre ekstra ressourcer og behov i forhold til børn i udsatte positioner, hvis man ønsker det. Igen skal man som nævnt ovenfor være opmærksom på, at man kan komme til at gå tæt på følsomme oplysninger om børnene, især i mindre institutioner.

3.4 Opsamling og faglige overvejelser og vurderinger

I dette afsnit samler vi først kort op på ovenstående analyse af perspektiver fra nationale interessenter og deltagerkommuner. Dernæst redegør vi for VIVE og EVAs faglige overvejelser og vurderinger af, hvordan de fremkomne interessent- og kommuneperspektiver er taget med i det videre arbejde.

Opsamling på analyse af perspektiver fra interessenter og kommuner

Interessenter og kommuner peger på en række udfordringer forbundet med at udvikle og anvende et redskab til opgørelse af praksisnormering. Der fremhæves særligt to udfordringer. Den første er, at en opgørelse af praksisnormering vil skabe et ressourcepres på daginstitutioner og forvaltning. Det drejer sig om ressourcer til at levere data til opgørelsen, hvor det bl.a. fremhæves, at der vil gå tid fra børnene, hvis de pædagogiske medarbejdere skal bruge tid på at registrere. Det drejer sig også om ressourcer til en forventet øget kommunikationsopgave for ledere og medarbejdere i relation til at forstå, fortolke og formidle resultater, håndtere fejltolkninger samt forklare og begrunde lokale ledelsesbeslutninger. Den anden udfordring er risikoen for uønskede afledte effekter, som både handler om risikoen for en række uhensigtsmæssige incitamenter og et indskrænket ledelsesrum, som risikerer at reducere kvaliteten for

børnene i stedet for at øge den. Blandt andet fremhæves en risiko for, at opgørelser af praksisnormering leder til et smalt fokus på medarbejderes og lederes *tid med børn* og fortrænger andre væsentlige kvalitetsparametre, som indgår i *tid om børn*.

Interessenter og deltagerkommuner peger også på en række potentialer, herunder at et redskab til at opgøre praksisnormering har en overordnet relevans, da mange kommuner i forvejen har en interesse i at udvikle et sådant redskab, fordi fx forældre eller politikere efterspørger opgørelser af praksisnormeringer på institutionsniveau. Desuden kan et kommende redskab bidrage til en styrkelse af evalueringskulturen både i den enkelte daginstitution og på tværs af kommunens institutioner, da opgørelser af praksisnormering kan give et godt grundlag for ledelsesmæssige drøftelser af fx, om nogle institutioner med fordel kan organisere sig på nye måder, som kan øge omfanget af medarbejdernes børnesamvær. Derudover kan et kommende redskab give værdi for forældre, der bl.a. får øget indsigt i deres barns daginstitution, samt imødekomme politikernes behov for at få indsigt i kommunens daginstitutioner og understøtte datainformeret dialog.

Interessenters og kommuners forståelser af praksisnormering kan overordnet opdeles i tre forståelser, nemlig 'nærværstid', 'samværstid' og 'tid med og om børn'. Der er forskellige forventninger til indholdet i opgørelsen afhængig af, om interessenterne har en smallere eller bredere forståelse af praksisnormering.

Faglige overvejelser og vurdering

I dette afsnit redegør vi for VIVE og EVAs væsentligste faglige overvejelser og vurderinger af, hvordan de fremkomne interessent- og kommuneperspektiver er taget med i det videre arbejde med at udvikle en opgørelsesmetode og beregningsmodel for praksisnormering samt en tilhørende vejledning. De faglige overvejelser og vurderinger bygger på to hovedhensyn:

1. Hvad er fagligt og metodisk mest korrekt?
2. Hvad modvirker eller minimerer centrale udfordringer?

Behov for at afgrænse praksisnormeringsopgørelse fra kvalitetsvurdering



Helt overordnet sætter interessenter og deltagerkommuner en opgørelse af praksisnormering ind i en bredere kontekst, der handler om kvalitetsvurdering af daginstitutioner. Det er derfor **VIVE og EVAs vurdering**, at vejledningen med fordel tydeligt kan afgrænse formål og muligheder i det endelige redskab og understrege, at opgørelser af praksisnormering vil skulle ses i sammen-

hæng med andre kvalitetsparametre. Samtidig anbefaler vi, at Børne- og Undervisningsministeriet og kommunerne fastholder opmærksomheden på denne afgrænsning i deres mundtlige og skriftlige kommunikation i forbindelse med et kommende, endeligt redskab.

Praksisnormering er samværstid med børn



Interessenterne forstår praksisnormering meget forskelligt. Fra nærværstid med børn til al fremmødetid. **VIVE og EVA vurderer**, at det er mest hensigtsmæssigt, at praksisnormering forstås og opgøres som samværstid med børn. Samværstid betyder, at der medtælles tid, hvor det pædagogiske personale er sammen med mindst ét barn, uanset hvilken aktivitet der er tale om og uden skelen til karakteren af samværet.

Der er to hovedargumenter for denne vurdering. For det første skal praksisnormeringsopgørelsen kunne bidrage med ny indsigt, der afspejler det samvær med pædagogisk personale, som børn oplever i daginstitutionen, i højere grad end Danmarks Statistiks normeringsopgørelse. Det er vores vurdering, at en normeringsopgørelse af 'samværstid med børn' indfrier dette. For det andet vil samværstid være enkel at forstå og formidle, hvilket vil minimere 'støj' og fejlfortolkninger. Fravalget af 'nærværstid' er således foretaget ud fra et metode- og ressourcemæssigt hensyn, idet en opgørelse af nærværstid vil kræve en vanskelig afgrænsning, operationalisering og vurdering af 'nærvær'. Ligeledes vil 'tid om børn' være vanskelig at afgrænse, da der er forskellige perspektiver på, hvad der skal tælle med. Det er derfor vores vurdering, at det vil afføde mange diskussioner og kan forvirre kommunikationen og forståelsen af opgørelsens resultater, hvis den indeholder 'tid om børn'. Samtidig vurderer vi, at interessenters og kommuners ønske om at anskueliggøre omfanget af 'tid om børn' kan imødekommes ved at supplere opgørelsen af praksisnormering med en synliggørelse af det pædagogiske personales resterende arbejdstid, herunder fremmødetid uden børnesamvær, som også indeholder betydningsfuld *tid om børn*.

Beregningsmodellen gøres så enkel som muligt

Både nationale interessenter og deltagerkommuner lægger vægt på, at beregningsmodellen skal være så enkel som muligt. I tråd hermed har VIVE og EVA bestræbt sig på at udvikle en beregningsmodel, som alene indeholder data, der har en væsentlig betydning for daginstitutioners praksisnormering, mens mindre væsentlige elementer udelades. **VIVE og EVA vurderer**, at denne enkelhed er vigtig, både fordi det øger gennemsigtigheden i beregningen af praksisnormeringen, og fordi det understøtter, at kommunerne ikke bruger unødige ressourcer på at indsamle data for parametre, som har ingen eller kun meget lille betydning for praksisnormeringen.



Praksisnormering opgøres på indskrivningsenhedsniveau



VIVE og EVA vurderer, at praksisnormering med fordel kan opgøres på indskrivningsenhedsniveau, dvs. institutionsniveau, frem for forældrebestyrelsesniveau. Det beror på, at interessenterne i høj grad forbinder værdien af praksisnormering med at give lokale indsigter. Forældrebestyrelsesniveauet afhænger som nævnt af kommunens ledelsesstruktur, hvor en forældrebestyrelse ofte vil dække flere institutioner i kommuner med område- eller klyngeledelse. Cirka halvdelen af kommunerne har område- og klyngeledelse. Det er samtidig vurderingen, at der vil være væsentlige variationer i praksisnormering på indskrivningsenhedsniveau, uanset om man har område- eller klyngeledelse. Beregningsmodellen kan dog med fordel give mulighed for fleksibilitet, således at en kommune kan vælge at opgøre praksisnormering på det niveau, der giver mest mening i forhold til fx den lokale organisering, en lokal vurdering af ressourceforbruget ved opgørelser på institutionsniveau og lokale dialoger med forældre, etc.

Praksisnormering opgøres årligt



VIVE og EVA vurderer, at praksisnormering med fordel kan opgøres årligt. Det vil imødekomme interessentperspektiver i forhold til, at målet er robust og mindre sårbart over for små, ubetydelige udsving. Derudover vil det være mindre ressourcekrævende for kommunerne end hyppigere opgørelser. Det er samtidig vurderingen, at redskabet med fordel kan give mulighed for, at kommuner kan vælge hyppigere opgørelser, hvis de ønsker at følge praksisnormering tættere. I så fald skal man blot være opmærksom på de udsving i normering, der kan være i løbet af et år som følge af fx vippenormering (jf. evt. fodnote 12).

Praksisnormering vil give mulighed for at anvende proxyer

Interessenterne har forskellige og modsatrettede perspektiver på anvendelsen af proxyer, mens deltagerkommunerne generelt ser positivt på muligheden for at anvende proxyer, så længe der er mulighed for at indsætte et andet tal i stedet, hvis man vurderer, det er mere præcist. Proxyer er tilnærmede værdier, som kan indgå i beregningsmodellen, hvis kommunen ikke har de specifikke data til rådighed. **Det er VIVE og EVAs vurdering**, at det vil være nødvendigt, at beregningsmetoden giver mulighed for at anvende proxyer for at sikre, at alle kommuner har mulighed for at anvende redskabet, også hvis de ikke har alle relevante data til rådighed. Ellers risikerer man en skævvridning af resultaterne, hvis en kommune eksempelvis har data om personalets, men ikke børnenes, fremmøde i institutionerne. Med proxyer giver man samtidig kommunerne mulighed for at træffe lokale beslutninger om, hvordan man vil vægte hensynet til opgørelsens præcision på institutionsniveau over for de øgede



ressourcer, der ofte vil være forbundet med at indsamle data hertil – noget, som er efterspurgt blandt de deltagende kommuner. Det er samtidig vurderingen, at det vil være hensigtsmæssigt at indarbejde en indikator for praksisnormeringens præcision på institutionsniveau i redskabet ved at synliggøre, i hvilken grad opgørelsen bygger på proxyer frem for lokale data.

Lederes tid med børn indgår



VIVE og EVA vurderer, at den del af institutionslederes tid, der bruges sammen med børnene, skal indgå i modellen. Det er vores vurdering, at det fagligt er mest korrekt, da nogle ledere planlagt indgår i normeringen, og det er ikke mindst denne tid, det er vigtigt at have med. Samtidig peger interessenter og deltagerkommuner på to centrale opmærksomhedspunkter. For det første er der stor forskel mellem institutioner på, hvordan ledere bruger deres tid, herunder hvor stor en del af tiden, der indeholder børnesamvær, afhængig af bl.a. ledelsesstruktur, ledelsesspænd og institutionsstørrelse. For det andet er der brug for at adressere pointen om, at indregningen af ledernes tid med børn kan skabe nye og uhensigtsmæssige forventninger til ledelsesrollen, hvor 'tid på gulvet' risikerer at blive fremhævet frem for den ledelsesmæssige og kvalitetsfremmende kerneopgave, der handler om at skabe de bedste rammer og vilkår for personalets arbejde med børnene. Dette kan imødekommes ved at sikre, at vejledning og øvrig kommunikation omkring opgørelser af praksisnormering bidrager til en hensigtsmæssig forståelse af lederens tid og opgaver.

Personalets tidsanvendelse skelnes i tre kategorier

Blandt interessenter og deltagerkommuner er der fokus på at synliggøre den tid, personalet anvender på opgaver, der er kvalitetsfremmende og har betydning for børn, og dermed ikke kun samværstid. Interessenterne har dog forskellige perspektiver på, hvordan personalets tid skal indgå. Opdraget for VIVE og EVA er at udvikle en beregningsmodel til opgørelse af praksisnormering, hvorfor det ikke inden for rammen er muligt at udvide redskabet til at give indsigt i en bredere vifte af kvalitetsfremmende parametre i daginstitutioner. Dog vil vi anbefale, at det endelige redskab så vidt muligt imødekommer interessenter og kommuner ved at kunne vise følgende tre kategorier af personalets tidsanvendelse:

1. *Tid med børn*, forstået som fremmødetid med børnesamvær, dvs. den tid, hvor det pædagogiske personale er sammen med mindst ét barn, uanset hvilken aktivitet der er tale om.
2. *Tid uden børn,* som indeholder fravær pga. sygdom, ferie, barsel, omsorgsdage, seniordage mv.

3. *Fremmødetid uden børnesamvær.* Denne kategori vil udgøres af resttiden og vil indeholde tid, som personalet i fremmødetiden bruger på opgaver uden børnesamvær, herunder tid til pauser, forældresamarbejde, forberedelsestid, stuemøder, uddannelse mv.

De to sidstnævnte kategorier indgår ikke i praksisnormeringen. Det vurderes dog, at det er hensigtsmæssigt at synliggøre tidsforbruget i disse kategorier for at understøtte, at man har blik for, at sammensætningen af aktiviteter uden børnesamvær også kan have betydning for kvaliteten. Samtidig er det dog **VIVE og EVAs vurdering**, at det vil være meget ressourcekrævende at oparbejde valide og sammenlignelige data til en yderligere opdeling af personalets anvendelse af fremmødetiden uden børnesamvær. For at bevare enkelheden i beregningsmodellen og holde fokus på vores definition af praksisnormering som samværstid, har vi derfor valgt ikke at opdele 'fremmødetid uden børnesamvær' yderligere.

Øvrige ansatte, der har pædagogisk samværstid med børn, indgår (herunder understøttende personale og personer i fleksjob)

Interessenter og deltagerkommuner har forskellige perspektiver på, hvordan øvrige ansatte, der har pædagogisk samværstid med børn, skal indgå i opgørelsen af praksisnormering. Der kan være forskel fra kommune til kommune på, hvilke konkrete opgaver understøttende personale som eksempelvis naturpædagoger, talepædagoger, ergoterapeuter m.fl. udfører i institutionerne. I mange tilfælde vil disse personalegrupper primært komme i institutionen med et behandlingssigte eller for at vejlede institutionens pædagogiske personale. I nogle tilfælde vil det understøttende personale dog udføre pædagogisk arbejde på linje med det øvrige pædagogiske personale i institutionen. I sidstnævnte tilfælde **vurderer VIVE og EVA**, at disse medarbejdere i udgangspunktet bør indgå med den tid, hvor de gennemfører aktiviteter med børnesamvær i den pågældende institution, da de leverer et reelt løft til praksisnormeringen på linje med andre ansatte som fx vikarer.

Ligeledes indgår ansatte i fleksjob i opgørelsen med den del af deres fremmødetid, hvor de laver aktiviteter med børnesamvær.

Ekstraordinært ansatte indgår ikke (bortset fra fleksjob)

Interessenter og deltagerkommuner rejser overvejelser om, i hvilket omfang ekstraordinært ansatte skal indgå i en opgørelse af praksisnormering. **VIVE og EVA vurderer**, at ekstraordinært ansatte i form af ansatte i løntilskud, jobprøvning, integrationsforløb mv. ikke bør indgå i opgørelsen. Baggrunden er, at både interessenter og kommuner vurderer, at selvom ekstraordinært ansatte

leverer et positivt bidrag til daginstitutionen, så er det i mange tilfælde også nødvendigt for institutionens personale at afsætte ressourcer til at støtte og vejlede disse ansatte.

Studerende og elever indgår på linje med andet pædagogisk personale



VIVE og EVA vurderer, at studerende og elever bør indgå i opgørelsen af praksisnormering efter de samme principper som andet pædagogisk personale. Det vil sige, at studerende og elever indgår i opgørelsen med den del af deres fremmødetid, hvor de er sammen med mindst ét barn, uanset hvilken aktivitet der er tale om.

Beregningsmetoden vægter ikke børn i udsatte positioner ekstra, men medregner det ekstra personale



Interessenter og deltagerkommuner har forskellige perspektiver på, hvordan modellen til opgørelse af praksisnormering skal forholde sig til ekstra ressourcer og behov relateret til børn i udsatte positioner. **VIVE og EVAs vurdering** er, at praksisnormering skal afspejle forholdet mellem personale og børn, uanset forskel på behov i forskellige børnegrupper. Det vil sige, at børn i udsatte positioner indgår med samme vægt som daginstitutionens øvrige børn i beregningen. I det omfang institutionen har ansat eller tilknyttet[14] pædagogisk personale med særlige kompetencer til børn i udsatte positioner, indgår disse i opgørelsen. Kommunerne har i forvejen kontekstviden om, hvor der er særlige behov, og derfor god grund til at have en højere praksisnormering i de tilfælde, hvor der fx er familiepladser, en basisgruppe i en lokal daginstitution eller sociale normeringer qua børnegruppens sammensætning. Det er samtidig anbefalingen, at kommunikationen og dialogen omkring beregningsmodellens resultater understøtter, at forældrene får indsigt i baggrunden for, at der er forskelle i praksisnormering på tværs af institutioner. Se også kapitel 5.

[14] Dette personale kan være ansat eller aflønnet centralt i kommunen eller et evt. (drifts-)område, men i hverdagen være tilknyttet en eller få specifikke institutioner fast.

4 Beregningsmodel: data og opgørelsesmetode

I dette kapitel beskriver vi, hvordan vi har omsat de faglige vurderinger af opgørelser af praksisnormering i afsnit 3.4 til en konkret opgørelsesmetode med en tilhørende beregningsmodel som input til det kommende, konkrete redskab til kommunerne. Beregningsmodellen er som nævnt blevet udviklet og afprøvet i Excel, men modellen er ikke udgivet i Excel-format, fordi det anvendte Excel-ark ikke er det endelige, konkrete redskab og dermed ikke kan anvendes til beregninger. Vi har dog valgt at udgive arket i pdf-format som supplement til rapporten, så det er muligt at se modellens indhold forud for udviklingen af det kommende, konkrete redskab. Desuden er der udarbejdet en vejledning til at udfylde beregningsmodellen, hvori opgørelsesmetoden og opmærksomhedspunkter i anvendelsen af modellens resultater også er beskrevet. Vejledningen ledsager ligeledes rapporten som et input til udviklingen af det kommende, konkrete redskab.

I dette kapitel beskriver vi opgørelsesmetoden og de data, der indgår i modellen, samt de indsigter om datas kvalitet og tilgængelighed, som er kommet frem under den udvikling og afprøvning af modellen, som vi har foretaget sammen med otte kommuner. Kapitlet beskriver desuden baggrunden for de proxyer, der er indlagt i modellen, dvs. de tilnærmede eller anslåede værdier som kommunerne kan anvende, hvis de ikke selv har tilgængelige data. Det er vigtigt at understrege, at proxyerne er udviklet på baggrund af de data og undersøgelser, der er tilgængelige på nuværende tidspunkt, men at det anbefales, at proxyerne revideres løbende i takt med, at der fremkommer flere og bedre data til at udvikle dem.

Indledningsvist skal det bemærkes, at den udviklede beregningsmodel i princippet kan anvendes i forhold til både kommunale, selvejende og private daginstitutioner. Erfaringerne fra de otte deltagerkommuner er imidlertid, at forvaltningen ikke har data om de private daginstitutioner, ud over antallet af indskrevne børn. For de selvejende institutioner er billedet mere varieret – nogle kommuner har ikke adgang til data om personalet i selvejende daginstitutioner, mens andre varetager administrationen for nogle eller alle selvejende institutioner i kommunen og derfor har adgang til de samme data som for deres kommunale institutioner.

Beskrivelsen af datatilgængelighed i dette kapitel omhandler derfor tilgængeligheden af data på forvaltningsniveau for de *kommunale* institutioner. Hvis man ønsker at benytte beregningsmodellen på selvejende eller private institutioner, hvor der ikke er tilgængelige data herom i forvaltningen, er det altså

nødvendigt at inddrage institutionslederne i dataindsamlingen, ligesom det er væsentligt at være særlig opmærksom på eventuelle forskelle i data, da data fra de selvejende eller private institutioner kan være baseret på andre kilder og definitioner, end det er tilfældet for de kommunale institutioner.

4.1 Beregning af praksisnormering

På baggrund af de faglige vurderinger om afgrænsninger og valg i opgørelsesmetoden, som vi beskrev i afsnit 3.4, har vi udarbejdet den ligning for beregning af praksisnormering, der fremgår af Boks 4.1.

Boks 4.1 Beregning af praksisnormering

$$\textbf{Praksisnormering} = \frac{\text{De indskrevne børns samlede årlige fremmødetimer}}{\text{Det pædagogiske personales samlede årlige samværstimer}}$$

Som det fremgår, lægger beregningsmodellen op til, at praksisnormeringen opgøres som et timegennemsnit set over et år. Det har vi valgt, da vi dermed tager højde for de udsving, der er henover året, fx før og efter sommerferien, hvor den ældste årgang starter i skole.

Dermed lægger modellen også op til årlige målinger. Den giver dog mulighed for hyppigere målehyppighed, fx månedlige eller kvartalsvise fremmødetimer, hvis det ønskes. Her skal man dog som kommune og institution være opmærksomme på, at der skal anvendes samme tidsinterval for alle de data, der indtastes i modellen.

Foruden udsving henover året vil der i praksis være væsentlige udsving fra time til time i løbet af en dag, eftersom der typisk er flere voksne pr. barn ved institutionens åbning og lukning. Det er væsentligt at være opmærksom på, at beregningsmodellen ikke giver indsigt i sådanne udsving, da opgørelsen anlægger en gennemsnitsbetragtning over en længere periode. Modellen tager dermed ikke højde for, at antallet af voksne pr. barn i løbet af dagen er lavere end gennemsnitsbetragtningen, når en del af personalets tid er 'bundet' til at åbne og lukke institutionen, uanset om der er få børn i ydertimerne. Dette må forventes særligt at have betydning for relativt små institutioner og institutioner med relativt lange åbningstider.

Som udgangspunkt lægger modellen op til, at praksisnormeringen beregnes på indskrivningsenhedsniveau, dvs. for hver institution. Hvis man som kommune foretrækker at beregne praksisnormeringen på områdeniveau, giver modellen dog også mulighed herfor.

I de følgende afsnit beskriver vi, hvilken afgrænsning af data vi har valgt for de to faktorer i beregningen af praksisnormeringen, nemlig:

- De indskrevne børns samlede årlige fremmødetimer
- Det pædagogiske personales samlede årlige samværstimer

Vi beskriver tilgængeligheden og kvaliteten af de data, der kan bruges i beregningen, med afsæt i de indsigter og erfaringer, som vi har indsamlet fra interviews og workshops med de otte kommuner, der har deltaget i udviklingen og afprøvningen af beregningsmodellen. I de tilfælde, hvor vi har vurderet det nødvendigt at give kommunerne mulighed for at anvende proxyer i modellen[15], beskriver vi, hvilke proxyer vi anvender for disse data, og hvilket grundlag disse proxyer er baseret på. Proxyerne er i hvert enkelt tilfælde et bud på en fagligt kvalificeret tilnærmet værdi, som beregningsmodellen stiller til rådighed for kommunerne i mangel af præcise data. Hvis kommunerne har et mere præcist bud på en faktisk eller lokalt tilnærmet værdi, er det muligt at indtaste denne i stedet.

4.2 Børnenes samlede årlige fremmødetimer

Som det fremgik af den faglige vurdering i afsnit 3.4, har vi valgt, at børns fraværsdage og antal fremmødetimer på fremmødedage skal inddrages i opgørelsen af praksisnormeringen. Konkret betyder det, at vi beregner børnenes samlede årlige fremmødetimer ved først at beregne det gennemsnitlige antal dage, hvor et barn er fremmødt, og derefter gange med det gennemsnitlige antal fremmødetimer pr. dag for et barn. Beregningen er opstillet i Boks 4.2.

[15] Som nævnt i kapitel 3 anvender vi betegnelsen proxy om approksimerede, dvs. tilnærmede eller anslåede, værdier for de data, der ikke i alle kommuner er til rådighed gennem systemtræk af eksisterende data.

Boks 4.2 Beregning af børnenes samlede årlige fremmødetimer

Indskrevne børns samlede årlige fremmødetimer =

*Antal fuldtidsindskrevne børn** ganget med *antal årlige fremmødetimer pr. barn*

Hvor:

Antal årlige fremmødetimer pr. barn =

(Antal lovpligtige årlige pasningsdage minus *gennemsnitligt antal fraværsdage pr. år for et barn)* ganget med *gennemsnitligt antal fremmødetimer pr. dag for et barn*

Note: *Antal fuldtidsindskrevne børn = antal fuldtidsindskrevne børn + antal deltidsindskrevne børn omregnet til 'fuldtidsindskrevne børn' (omregningsmetoden uddybes i afsnit 4.2.1).

4.2.1 Antal fuldtidsindskrevne børn

Alle otte kommuner har tilgængelige og gode data om antal indskrevne børn i vuggestue, børnehave og integrerede institutioner, som de kan omregne til antal 'fuldtidsindskrevne' børn, fordelt på aldersgrupperne 0-2 år og 3-6 år. En enkelt kommune oplyser, at de på nuværende tidspunkt ikke opdeler børnenes alder på en måde, hvor de kan skelne mellem børnehavebørn under og over 3 år, men at de arbejder på at kunne gøre det.

Hvis et barn har været indskrevet på en fuldtidsplads et halvt år omregnes barnet til 0,5 fuldtidsindskrevet barn. Børn indskrevet i deltidspladser omregnes til børn indskrevet i fuldtidspladser.

Som udgangspunkt lægger modellen op til, at kommunerne i omregningen af deltidsindskrevne til fuldtidsindskrevne anvender de samme vægte, som Danmarks Statistik anvender i deres opgørelse af normering (Danmarks Statistik, 2020, s. 9), dvs. at et barn i en deltidsplads på 0-25 timer i ugen omregnes til 0,5 fuldtidsindskrevet barn, mens et barn i deltidsplads på 26-35 timer omregnes til 0,75 fuldtidsindskrevet barn.

Hvis vi alene ser på forholdet mellem timetallet i en deltidsplads og timetallet i en fuldtidsplads, så overestimerer de anvendte vægte fra Danmarks Statistik antallet af børn, når deltidsindskrevne børn omregnes til fuldtidsindskrevne. Til eksempel vil et barn tælle som 0,75 fuldtidsindskrevet, hvis det er indskrevet til en deltidsplads på 26 timer, selvom 26 timer kun svarer til 50 % af den mulige fremmødetid for en fuldtidsindskrevet i en institution, der har åbent 52 timer om ugen. I omregningen til fuldtidsindskrevne må der derfor forventes en lille overestimering. Omvendt vil vi forvente, at børn i deltidspladser typisk er fremmødte en større del af indskrivningstiden end børn i fuldtidspladser, og de to skævheder trækker derfor i hver sin retning, når antallet af børn ganges med proxyen for fremmødetid pr. barn pr. fremmødedag. For en uddybende forklaring, se afsnit 4.2.3 om proxyen for fremmødetid pr. barn.

Proxy for aldersvægtning i antallet af børn

Når vi opgør praksisnormeringen for aldersintegrerede institutioner, udregner vi i modellen to tal for praksisnormeringen: ét tal, hvor alle børn er vægtet som 0-2-årige, og ét tal, hvor alle børn er vægtet som 3-6-årige. Man kunne også have valgt at fordele institutionens personale mellem vuggestuebørnene og børnehavebørnene ud fra børnetallet – resultatet bliver det samme. Når vi vælger at vægte børnene, er det, fordi vi ikke kender personalets faktiske timefordeling mellem vuggestuebørn og børnehavebørn, hvilket den anden tilgang indikerer, at vi gør.

Når vi for integrerede institutioner omregner alle børn til hhv. et antal 0-2-årige og et antal 3-6-årige, bruger vi en aldersvægt på 2, hvilket betyder, at et barn i alderen 0-2 år omregnes til 2 børn i alderen 3-6 år, og omvendt at 1 barn i 3-6 årsalderen omregnes til ½ barn i 0-2 årsalderen. Denne aldersvægt er også en proxy, og værdien er sat til 2 ud fra erfaringer fra de deltagende kommuner, hvoraf mange anvender værdier omkring 2 i deres ressourcetildelingsmodeller til institutionerne, samt ud fra forholdet mellem personalebehovet for de to aldersgrupper, som fremgår af loven om minimumsnormeringer. Det bemærkes, at kommunerne – som for de øvrige proxyer – har mulighed for selv at indtaste en anden omregningsfaktor, fx hvis de har en anden budgetfordelingsnøgle i kommunen.

I forhold til børnehaver skal man være opmærksom på, at beregningsmodellen er klargjort til ikrafttrædelsen af loven om minimumsnormeringer, hvoraf det fremgår, at 0-2-årige børn fra 2024 skal have en højere normering end 3-6-årige børn. Hvis der er forskel på, hvor mange børn under 3 år der går i en kommunes forskellige børnehaver, vil det derfor også medføre forskelle i disse børnehavers beregnede praksisnormering, fordi et barn på fx 2 år og 10 måneder vil tælle som to 3-årige.

Beregningsmodellen differentierer ikke mellem børnenes alder inden for vuggestuegruppen og børnehavegruppen, dvs. en 0-årig har samme vægt som en 2-årig, og en 3-årig har samme vægt som en 5-årig.

4.2.2 Antal lovpligtige årlige pasningsdage

For at kunne beregne børnenes fremmøde starter vi med et tal for, hvor mange dage det er muligt at få passet sit barn i daginstitutioner. Kommunerne har pligt til at tilbyde pasning på alle hverdage med undtagelse af 5. juni og 24. december (dvs. ikke weekender og helligdage).[16] Antallet af 'lovpligtige årlige pasningsdage' er således 365 dage, fratrukket (typisk) 104 weekenddage, fratrukket 5. juni og 24. december, hvis de falder på hverdage, og fratrukket et antal helligdage, der svinger mellem 7 og 10 fra år til år alt efter, hvordan helligdagene placerer sig på hverdage og weekender.[17]

4.2.3 Børns fravær og fremmøde

Ingen af de otte kommuner har umiddelbart tilgængelige data for børns årlige fraværsdage på institutionsniveau, dvs. feriedage, fridage og sygedage. Det samme gælder børns fremmødetimer, dvs. hvor mange timer de gennemsnitligt møder i institutionen på en fremmødedag. Som udgangspunkt er der registreret fraværsdata og komme- og gåtider for børnene i Aula i alle otte kommuner. Data er dog ikke umiddelbart tilgængelige i en form, hvor det er nemt at arbejde med data på et aggregeret niveau for den enkelte institution og samtidig bearbejde data i forhold til fejlretning m.m. Til eksempel brugte en af deltagerkommunerne 10-12 timer på at trække, kvalitetssikre og bearbejde fremmødedata for en enkelt af kommunens institutioner.

Selvom interviewpersoner og workshopdeltagere vurderer, at kvaliteten af komme- og gådata er rimelig god, så vurderes det samtidig at være nødvendigt med fejlretning og håndtering af mangelfulde data. En af deltagerkommunerne har på baggrund af komme- og gåregistreringer i 2019 således erfaret, at 5 ud af kommunens 287 institutioner helt måtte udgå fra datagrundlaget grundet mangelfulde registreringer, og at der i de resterende institutioner var 11,1 % af registreringerne, der manglede (Aarhus Kommune, 2020, s. 60). Dertil kommer diverse fejlregistreringer som fx manglende gåtid (1,6 % af alle regi-

[16] Dagtilbudsloven, § 23 stk. 2: "Kommunalbestyrelsen skal på alle hverdage med undtagelse af den 5. juni og den 24. december tilbyde forældre pasningsgaranti i dagtilbud efter § 19, stk. 2-4, eller § 21, stk. 2 og 3.".

[17] Dette antal af dage tilpasses det konkrete år i det kommende, konkrete redskab.

streringer) og registreringer på under 1 minut i institutionen (0,7 % af alle registreringer) (Aarhus Kommune, 2020, s. 127). Lignende fejl er erfaret i nogle af de øvrige deltagerkommuner.

Derudover vil der være risiko for fejlregistreringer, som ikke kan opdages i data, hvis fx en forælder glemmer at registrere en afhentning, og barnet derfor først registreres som afhentet, når institutionen lukker. Et andet eksempel er institutioner, der har en registreringspraksis, hvor det er personalet frem for forældrene, der registrerer komme- og gåtider for børnene, og hvor der kan være væsentlige forskydninger i, hvornår børnenes komme- og gåtider registreres, hvis fx medarbejderen vælger at 'samle op' på registreringer, når alle morgenafleveringer er foretaget og ligeledes først registrerer afhentninger, når størstedelen af børnene er afhentet.

For nogle institutioner vil Aula-data efter en fejlretning være ret præcise, mens de for andre institutioner ikke vil være retvisende. Derfor er det væsentligt, at man i den enkelte kommune undersøger og vurderer de enkelte daginstitutioners komme- og gådata, før de anvendes i beregningsmodellen.

Proxyer for børns fravær og fremmøde

Eftersom kommunerne ikke har let adgang til de relevante data om børns fravær og fremmøde, har vi til brug i modellen udarbejdet proxyer herfor. Vi har med afsæt i vidensafdækningen i kapitel 2 undersøgt, hvilke data om børns fravær og fremmøde som er blevet tilvejebragt i tidligere undersøgelser. Derudover har vi inddraget de data, som vi har fået indberettet fra kommunerne i forbindelse med dette projekt. Fredensborg og Aarhus Kommuner har udarbejdet opgørelserne forud for projektet, mens Køge og Helsingør har trukket data til brug i dette projekt. Resultatet heraf fremgår af Tabel 4.1.

I tabellen er der redegjort for, hvilket grundlag data er baseret på, idet datagrundlaget har betydning for, hvilken vægt vi tillægger den enkelte undersøgelses resultat i fastsættelsen af proxyer. Vi vil således tillægge en undersøgelse mere vægt, hvis den er baseret på nyere data, hvis den er baseret på data indsamlet over en længere periode, samt hvis data dækker flere institutioner eller flere kommuner. Derudover har det væsentlig betydning, hvilken metode der er anvendt i dataindsamlingen. Detaljerede og fejlrettede registreringsdata vurderes således at være mere præcise end spørgeskemabesvarelser og interviews.

Tabel 4.1 Datakilder til udarbejdelse af proxy for børns fravær og fremmøde

	Fredensborg	Aarhus Kommune		FOA & Bureau 2000	Køge	Helsingør
Fraværsprocent (sygdom, ferie og fridage)	12,5 %	-	14,7-15,3 %*	10,3 %	-	-
Fremmødetid på fremmødedage, timer pr. dag	-	7,2**	-	7,8	7,0	6,2
Datagrundlag for undersøgelsen						
Antal kommuner	1	1	1	97	1	1
Antal institutioner	4	282	26	Ukendt	4***	1
Tidsperiode	Ultimo 2018 og hele 2019	Hele 2019	Hele 2021	Januar 2019	September 2021	Hele 2021
Metode	Komme- og gåtider	Komme- og gåtider for hele året, fejlrettede data	Komme- og gåtider for hele året, fejlrettede data	Spørgeskemaer til 520 medarbejdere	Stikprøve fra fire institutioners komme- og gåtider	Komme- og gåtider

Note: *Aarhus Kommune har til denne undersøgelse indberettet den gennemsnitlige fraværsprocent for tre forskellige områder (bestående af i alt 26 institutioner). Gennemsnittet for det ene område er 14,7 %, mens gennemsnittet for hvert af de to andre områder er 15,3 %. **Tallet er baseret på børn indmeldt på en fuldtidsplads (timetallet er anderledes for deltidsbørn. ***Køge oplyser, at det drejer sig om data for fire stuer i forskellige institutioner. Det bemærkes, at fraværsdata for 2021 kan være påvirket af covid-19. Data om fremmødetid på fremmødedage forventes ikke at være påvirket i væsentligt omfang heraf.

Kilder: Fredensborg Kommune, 2020; Aarhus Kommune, 2020; FOA & Bureau 2000, 2019. Data fra Køge og Helsingør Kommuner er indleveret til VIVE i forbindelse med denne undersøgelse.

Proxy for børnefravær

På baggrund af de ovennævnte data har vi fastsat proxyen for den gennemsnitlige fraværsprocent for børn til 14 %, dvs. cirka 36 fraværsdage pr. år. Vi har således ladet data fra Aarhus Kommune veje tungere end data fra Fredensborg, da der indgår flere institutioner heri, mens datagrundlaget fra Bureau 2000 vægtes relativt lavt, da der er tale om spørgeskemadata frem for komme- og gåregistreringer. Proxyen er dog sat lavere end gennemsnittet for Aarhus Kommune, da fraværsdata i 2021 kan være højere end vanligt grundet covid-19. Det skal bemærkes, at datagrundlaget for denne proxy på nuværende tidspunkt er relativt sparsomt, ligesom det er uvist, i hvilket omfang data for 2021 er påvirket af covid-19. Derfor kan det med fordel undersøges, om der fremadrettet kan findes eller dannes yderligere datagrundlag for proxyen, efterhånden som flere kommuner forventeligt udarbejder opgørelser baseret på komme- og gådata.

I relation til denne proxy giver flere institutionsledere i interviewene udtryk for, at den typisk vil være for høj for institutioner, som har mange børn fra familier med en mere ressourcesvag baggrund. Omregnet til fraværsdage svarer de 14 % til cirka 36 dage, dvs. godt 7 uger. Institutionsledere giver udtryk for, at det for en gennemsnitlig familie kan passe nogenlunde med cirka en uge til

sygdom, cirka 3 ugers sommerferie og cirka 3 uger i alt til efterårs-, jule-, vinter- og påskeferie. Det er dog ikke billedet for børn fra mere ressourcesvage hjem, hvor billedet i højere grad er 1-2 ugers sommerferie. Proxyen er i alle tilfælde udtryk for et gennemsnit og vil derfor være upræcis for alle institutioner, men særligt institutioner med mange børn fra ressourcesvage hjem skal altså være opmærksomme på, at proxyen kan overvurdere børnenes fravær.

Proxy for børnefremmøde

På baggrund af data i Tabel 4.1 har vi fastsat børns gennemsnitlige antal fremmødetimer til 7,2 timer pr. fremmødedag. Igen vægter vi Aarhus Kommunes analyse tungt, da der indgår langt flest institutioner i denne.

Det er væsentligt at fremhæve, at Aarhus Kommunes opgørelse af fremmødetiden – som vores proxy baserer sig på – er baseret på børn indmeldt på en fuldtidsplads. Fremmødetiden for børn i deltidspladser i Aarhus Kommune er forventeligt et lavere antal timer, men sat i forhold til det antal timer i tilbuddet, som det er muligt at fremmøde, er det procentvise fremmøde højere hos deltidsbørn. Vi har valgt ikke at benytte en separat proxy for deltidsbørn, da vi alene har data fra Aarhus Kommune herom, og da det er forskelligt mellem kommunerne, hvor mange timer der ligger i en deltidsplads. Derfor vurderer vi, at der ikke kan laves en tilstrækkeligt god proxy på det grundlag alene.

Når proxyen for antallet af fremmødte timer pr. fremmødedag anvendes i modellen, ganges den på et *beregnet* antal fuldtidsindskrevne børn, som svarer til antallet af børn indskrevet på en fuldtidsplads plus antallet af børn indskrevet på deltidsplads omregnet til en fuldtidsplads. Det betyder, at det *beregnede* antal fuldtidsbørn er mindre end det faktiske antal børnehoveder i institutionen. I omregningen af børn indskrevet på deltidsplads til fuldtidsplads lægger modellen op til, at kommunerne benytter de vægte, som Danmarks Statistik benytter i deres opgørelse af normering (jf. afsnit 4.2.1). Hvis vi alene ser på forholdet mellem timetallet i en deltidsplads og timetallet i en fuldtidsplads, så overestimerer de anvendte vægte antallet af børn. Samtidig må det dog forventes, at deltidsbørn fremmøder en større andel af den tid, de er indskrevet til. Derfor trækker de to skævheder i hver sin retning, når antallet af børn ganges med proxyen for fremmødetid pr. barn pr. fremmødedag.

Hvis man som kommune på baggrund af egne data for nogle institutioner udarbejder sin egen proxy for fremmødetid pr. fremmødedag for hhv. fuldtidsindskrevne og deltidsindskrevne børn, er det vigtigt, at man samtidig ændrer på den anvendte vægt i omregningen af deltidsindskrevne børn til fuldtidsindskrevne børn. Som nævnt lægger modellen op til, at kommunerne som udgangspunkt anvender de samme vægte, som benyttes i opgørelsen hos Danmarks Statistik, hvilket fx betyder, at et barn, der er deltidsindskrevet til 26-35

timer om ugen, opgøres til 0,75 fuldtidsindskrevet barn. Dermed antages også, at et barn, der er deltidsindskrevet til 26-35 timer om ugen, fremmøder 0,75 % af fremmødetiden pr. dag for et fuldtidsindskrevet barn, dvs. 7,2*0,75 = 5,4 timer pr. fremmødedag. Hvis en kommune på baggrund af egne data finder frem til, at deres fuldtidsindskrevne børn fremmøder 7 timer pr. fremmødedag, mens deres deltidsindskrevne børn fremmøder 5 timer pr. fremmødedag, vil de i stedet skulle benytte vægten: 5/7 = 0,71, når de omregner deres deltidsindskrevne børn til fuldtidsindskrevne børn.

Hvis man benytter modellens proxy for fremmødetid, vil den i lighed med de øvrige proxyer være mere retvisende for nogle institutioner end for andre. I en af deltagerkommunerne blev det således fremhævet i institutionslederinterviewet, at for de institutioner, hvor mange forældre bruger lang tid på at pendle, vil proxyen undervurdere fremmødetiden. Det samme synspunkt fremhæves af institutionsledere i en analyse udarbejdet af Aarhus Kommune, som opgør normeringer, herunder fremmødetid (Aarhus Kommune, 2020, s. 68).

Det er desuden værd at være opmærksom på, at proxyen for børnefremmøde ikke tager højde for, at vuggestuebørn som hovedregel sover til middag. For selvom børnene er fremmødt, så giver middagsluren personalet i en vuggestue mulighed for at afvikle pauser og udføre opgaver uden børnesamvær i den tid, hvor børnene sover middagslur, hvilket har betydning for den normering, børnene oplever, når de er vågne.

4.3 Personalets samlede årlige samværstimer

Som det fremgik af den faglige vurdering, har vi valgt at korrigere for lederes og medarbejderes fravær i opgørelsen af praksisnormeringen, ligesom det var tilfældet med børnene. Derudover har vi i forlængelse af de faglige vurderinger i kapitel 3 valgt at opgøre praksisnormeringen som samværstid frem for fremmøde- eller nærværstid. Samværstid er her defineret som tid, hvor ledere eller medarbejdere er fysisk sammen med mindst ét barn, uanset hvilken aktivitet lederen eller medarbejderen udfører. Det vil sige, at praksisnormeringen eksempelvis medregner både den samværstid, der går med pædagogiske aktiviteter med fokus på børn, og den samværstid, der går med oprydning i selskab med børn.

Flere interessenter og deltagerkommuner har ytret ønske om, at beregningsmodellen kan give mulighed for også at belyse omfanget af fremmødetid *uden* børnesamvær, så det er muligt at synliggøre de opgaver, som også er væsentlige for kvaliteten i daginstitutionen, eksempelvis planlægning og evaluering af pædagogiske aktiviteter. Vi har derfor valgt at lade modellen give mulighed herfor.

Når beregningsmodellen skal beregne 'fremmødetimer *uden* børnesamvær' gøres det ved at gange antallet af fremmødetimer med den andel af fremmødetiden, der anvendes uden samvær med børn. Det gør vi separat for forskellige leder- og medarbejderkategorier, da omfanget af samværstid uden børn varierer på tværs af disse kategorier. Herefter beregnes de årlige samværstimer som fremmødetiden fraregnet fremmødetiden uden børnesamvær. Konkret betyder det, at vi udregner det pædagogiske personales samlede årlige samværstimer som vist i Boks 4.3.

Boks 4.3 Beregning af personalets samlede årlige samværstimer

Personalets samlede årlige samværstimer udregnes ved, at nedenstående beregning foretages separat for hver stillingskategori af ledere og medarbejdere (pædagog, pædagogmedhjælper, pædagogisk assistent m.fl.) og disse herefter summeres.

Personalets samlede årlige samværstimer =

Antal årlige fremmødetimer minus *antal fremmødetimer uden børnesamvær*

Hvor:

Antal årlige fremmødetimer =

Antal fuldtidsårværk[1] ganget med *(en fuldtidsårsnorm opgjort i dage* minus *antal årlige ferie- og helligdage* minus *antal årlige sygefraværsdage* minus *antal årlige omsorgs- og seniordage)* ganget med 7,4 timer.

Og:

Antal fremmødetimer uden børnesamvær =

Antal årlige fremmødetimer ganget med *andel fremmødetid uden børnesamvær*.

[1] Antal fuldtidsårsværk er antal fuldtidsansatte + antal deltidsansatte omregnet til fuldtidsårsværk (en fuldtidsansættelse). En deltidsansat tæller således ikke som et helt fuldtidsårsværk.

4.3.1 Antal fuldtidsårsværk

I forlængelse af den faglige vurdering i afsnit 3.4 indgår følgende stillingskategorier i opgørelsen af antal fuldtidsårsværk:

- Pædagoger
- Pædagogiske assistenter
- Pædagogmedhjælpere
- Pædagogstuderende
- PAU-elever
- Pædagogisk personale med særlige kompetencer til børn i udsatte positioner
- Ansatte fra andre faggrupper, der udfører pædagogisk arbejde
- Daglige ledere med ansvar for den daglige drift og personaleansvar
- Ledere uden personaleansvar (souschefer, stedfortrædere m.fl.).

Områdeledere, der ikke har ansvar for den daglige drift, men som er ledere af ledere, medregnes ikke, da de vurderes kun i meget begrænset omfang at være sammen med børn. Personale, der alene udfører praktiske opgaver, som fx køkkenpersonale medregnes heller ikke.

Personer i fleksjob, der udfører pædagogisk arbejde, medregnes i antallet af ansatte i den overenskomstgruppe, de tilhører, med den ansættelsesbrøk, der svarer til det arbejde, de leverer. Vikartimer indregnes ligeledes i den stillingskategori, den pågældende vikar tilhører. Personer i løntilskud, praktik- og integrationsordninger mv. indregnes ikke. Ansatte på barsel eller orlov inkluderes heller ikke.

Alle otte kommuner har via deres lønsystemer tilgængelige og gode data om antal ledere og medarbejdere opgjort på de forskellige stillingskategorier og ansættelsesgrader (fuldtid, deltid, vikartimer).

Det er dog en begrænsning i kommunernes løndata, at de ikke umiddelbart kan opgøre, hvilke af deres PAU-elever, der er i såkaldte EUV-1 forløb. PAU-elever i EUV1 forløb er elever over 25 år med mere end 2 års erhvervserfaring, som ikke har praktik. EUV-1 PAU-elever bør derfor ikke medregnes. Såfremt kommunerne ikke kan indhente data om EUV-1-elever på anden vis, er det vigtigt at være opmærksom på det i fortolkningen af det endelige resultat, da omfanget af voksensamværstimer vil være overestimeret i de institutioner, hvor en EUV-1 PAU-elev er regnet med.

Derudover kan det være en udfordring at opgøre antallet af ansatte, der går på tværs af institutioner, da der her skal foretages et skøn af, hvordan den ansattes tid skal fordeles mellem institutionerne. Det kan fx gælde pædagogisk personale med særlige kompetencer til børn i udsatte positioner, en leder, der

leder to forskellige daginstitutioner på to forskellige matrikler eller leder og personale i landsbyordninger, som går på tværs af fx børnehave og SFO.

Alle kategorier af ansatte vægter i udgangspunktet lige meget i praksisnormeringen, uanset stillingsbetegnelse. Der tages dog højde for, at forskellige medarbejdergruppers tidsanvendelse uden børn typisk har forskelligt omfang. Eksempelvis bruger pædagogstuderende og PAU-elever tid uden børn på den vejledning, der er en del af uddannelsen, ligesom pædagoger og pædagogiske assistenter bruger tid på at vejlede dem og på en række andre opgaver uden børnesamvær (se yderligere om tidsanvendelse for de forskellige stillingskategorier i afsnit 4.3.3).

Vi tager i modellen desuden højde for, at PAU-elever (på nær EUV1-eleverne) er ansat i en fuldtidsstilling under hovedforløbet af deres uddannelse (2½ år), men at de i løbet af ansættelsen kun bruger 52 uger i praktik i daginstitutionen, svarende til 48 % af tiden. Da de i lønsystemet står som fuldtidsansat i hele perioden, ganger vi med 0,48 (efter at ferie[18] og fravær[19] er trukket fra) for at beregne deres egentlige samlede antal fremmødedage.

I forhold til pædagogstuderende er det ikke nødvendigt at tage højde for den periode, hvor de er i skoleforløb, eftersom de pædagogstuderende kun er ansat til den periode, de er i praktik, og skoleforløbet er dermed automatisk ikke medregnet i et datatræk fra lønsystemet.

Modellens data giver desuden mulighed for at vise institutionens medarbejdersammensætning som et supplement til opgørelsen af praksisnormering (se kapitel 5 for yderligere herom).

[18] PAU-elever har ret til 6 ugers ferie, og om disse uger er med eller uden løn, afhænger af, hvornår eleven er blevet ansat. Fordi vi i opgørelsen af praksisnormering ikke kan tage højde for, hvornår PAU-eleverne er blevet ansat, og om de holder 6 ugers ferie i løbet af deres praktik, fratrækkes alle 6 ugers ferie fra PAU-elever på samme måde som for de andre personalegrupper (se nærmere herom i afsnit 4.3.2).

[19] Vi antager, at sygefraværet er proportionalt fordelt mellem skole- og praktikperioder.

4.3.2 Medarbejderes og lederes fraværsdage

Ferie samt omsorgs- og seniordage

Medarbejderes og lederes fravær udgøres for det første af feriedage. Vi har i beregningsmodellen derfor fratrukket 6 ugers ferie fra årsnormen for at nå frem til mulige fremmødedage. Det gælder for alle stillingskategorier.[20]

Foruden feriedage er der medarbejdere, der har omsorgs- eller seniordage, hvor de ikke møder frem. I beregningsmodellen skal kommunerne derfor udfylde data herfor, så også disse dage kan fratrækkes årsnormen for at nå frem til mulige fremmødedage. Der er ingen proxy i modellen for antallet af senior- og omsorgsdage, så hvis kommunerne ikke udfylder data om antal gennemsnitlige senior- og omsorgsdage pr. institution, vil beregningsmodellen overestimere antallet af voksensamværstimer i de institutioner, der har medarbejdere med omsorgs- eller seniordage.

Sygefravær

Endelig er det relevant at opgøre sygefraværet for at finde frem til medarbejderes og lederes fremmøde. Interviewpersoner og workshopdeltagere i de otte deltagerkommuner giver udtryk for, at de via lønsystemet har tilgængelige data af god kvalitet, når det gælder medarbejdernes og ledernes sygefravær på institutionsniveau. 2 af de 8 deltagerkommuner har dog benyttet sig af proxyer for sygefravær, hvilket skyldtes tidspres i forbindelse med datalevering til denne undersøgelse. Havde der været bedre tid, kunne de have trukket oplysningerne om sygefravær. Nogle institutionsledere giver udtryk for et ønske om, at der i modellen kan sondres mellem langtidssygefravær og øvrigt sygefravær og forklarer, at det er muligt i de sygefraværsdata, de får fra forvaltningen. Ønsket om at kunne skelne mellem langtids- og øvrigt sygefravær begrundes med, at det ville give et mere nuanceret billede af, hvad fraværet består af. VIVE har af hensyn til ikke at øge kompleksiteten i modellen valgt, at der ikke foretages denne sondring, da det vurderes muligt for kommunerne at foretage denne opgørelse efterfølgende via egne data for de kommuner, der måtte ønske det.

[20] Eftersom de pædagogstuderende omregnes til 0,405 fuldtidsansat (780 timers praktik vs. 1.924 timer i et fuldtidsårsværk) vil der pr. pædagogstuderende blive fratrukket 12,15 dage (40 % af 30 feriedage). De pædagogstuderende har også ret til op til 6 ugers ferie, men Pædagogstuderendes Landssammenslutning anbefaler, at de studerende ikke afholder alle de uger, man har ret til, da man i tilfælde af øvrigt fravær, fx sygdom, risikerer at have for meget fravær i forhold til studiekravet om praktikkens omfang. De studerende optjener 2,5 ugers ferie med løn, hvilket svarer til 12,5 dage. Vi har derfor vurderet, at de 12,15 dage, der automatisk fratrækkes, er den bedste løsning, fordi vi ikke kender det konkrete antal afholdte feriedage, og fordi det vil kræve uforholdsmæssigt mange ressourcer for kommunerne at opgøre dette på institutionsniveau.

Proxy for medarbejdere og lederes sygefravær

Hvis der er kommuner, hvor sygefraværsdata ikke er umiddelbart tilgængelige på institutionsniveau – eller hvor kommunen ikke ønsker at give offentlig indsigt i sygefraværsniveauet på institutionsniveau – kan kommunen benytte sig af proxyer herfor. Proxyerne for sygefravær er udarbejdet på baggrund af data fra KRL (Kommunernes og Regionernes Løndatakontor), og er opgjort som årsgennemsnit for 2019 for fravær grundet egen sygdom samt fravær grundet arbejdsskade for den pågældende kommune. Ideelt set ville fraværsprocenten også indeholde fravær grundet sygt barn, men det har ikke været muligt at medregne i proxyen, når vi samtidig ønsker at skelne mellem kommuner og mellem medarbejderkategorier. Fraværsprocenten er opgjort separat for hver af følgende seks medarbejderkategorier:

1. Pædagoger
2. Pædagogiske assistenter
3. Pædagogmedhjælpere
4. Pædagogstuderende
5. PAU-elever
6. Pædagogiske ledere.

På grund af covid-19 er der ikke anvendt nyere data.

Kommunernes input på workshops og i interviews viser, at det er forskelligt fra kommune til kommune, hvordan man afgrænser og opgør sygefravær. Nogle af kommunerne har derfor nævnt, at det muligvis kunne være hensigtsmæssigt, at kommunerne blev opfordret til at anvende en standardiseret opgørelse af sygefravær i beregningsmodellen. Det kunne eksempelvis være kommunernes sygefraværsdata i FLIS, som ligeledes forventeligt vil kunne udgøre en god proxy. Andre kommuner påpeger dog det hensigtsmæssige i, at der anvendes den sygefraværsprocent i modellen, som kommunen i øvrigt benytter, da det kan skabe forvirring og kræve ressourcer at skulle forklare forskelle herimellem.

4.3.3 Medarbejderes og lederes fremmødetid med børnesamvær

Ingen af de otte deltagerkommuner har umiddelbart tilgængelige og aktuelle data om medarbejderes og lederes tidsanvendelse, dvs. hvor megen tid de bruger på opgaver med og uden børnesamvær de dage, hvor de er fremmødt på arbejde. Som det fremgår af litteraturgennemgangen i kapitel 2, har nogle kommuner dog tidligere foretaget undersøgelser heraf. Alle otte deltagerkommuner har imidlertid i udviklingen og afprøvningen af beregningsmodellen benyttet sig af de tilgængelige proxyer for fremmødetid med børnesamvær.

Proxy for medarbejderes fremmødetid med børnesamvær

Eftersom kommunerne ikke har tilgængelige data for medarbejderes tidsanvendelse på fremmødedage, har vi til brug i modellen udarbejdet proxyer herfor. Vi har med afsæt i litteraturgennemgangen i kapitel 2 undersøgt, hvilke data om medarbejderes tidsanvendelse som er blevet tilvejebragt i tidligere undersøgelser. Derudover har vi inddraget undersøgelser om tidsanvendelse foretaget af deltagerkommunerne, hvis de har haft sådanne. Resultatet heraf fremgår af Tabel 4.2.

I tabellen præsenteres de forskellige datakilder og deres datagrundlag. De angivne værdier i tabellen er ikke i alle tilfælde præcis de samme, som afrapporteres i de enkelte undersøgelser. Det skyldes, at VIVE har foretaget en række korrektioner for at gøre tallene så sammenlignelige som mulige. Eksempelvis er det forskelligt, om personalets tid sammen med børn er sat i forhold til personalets potentielle arbejdstid, dvs. hvor sygefravær ikke er fraregnet, eller om tiden sammen med børn er sat i forhold til den tid, hvor personalet er til stede i institutionen, dvs. hvor både sygefravær og kompetenceudvikling er regnet fra.

I Tabel 4.2 har vi omregnet opgørelserne, sådan at andelen af personalets tid med børnesamvær er angivet i procent af *fremmødetid*, hvor fremmødetiden svarer til personalets årsnorm fraregnet ferie og sygdom, men inklusive kompetenceudvikling, pauser og øvrig arbejdstid med og uden børn. For flere detaljer om, hvordan vi præcis har korrigeret de enkelte undersøgelsers opgørelser, se Bilag 3.

Tabel 4.2 Datakilder til udarbejdelse af proxyer for medarbejderes fremmødetid med børnesamvær: Procent fremmødetid med børnesamvær for forskellige medarbejdere

	Aarhus	KL	Qvartz & Rambøll	Fredens-borg	Deloitte	Herning
Pædagoger	81 %	74 %	69 %	75 %	65 %	65 %
Pædagogiske assistenter	84 %	75 %	76 %		-	-
Pædagogmedhjælpere	90 %	78 %			77 %	-
Elever og studerende	86 %	83 %	-		-	-
Datagrundlag						
Antal kommuner	1	5	7	1	9	1
Antal institutioner	72	43	< 60[1]	4	24	7
Antal medarbejdere	Ukendt	626	104	77	222	77
Tidsperiode	Uge 8-11, år 2020	2 uger i uge 12-25 i 2017	2017	2018/2019	2007/ 2008[2]	2 uger, uge 3-4, år 2020
Metode	Spørge-skema	Manuel re-gistrering af medarbej-dere hvert kvarter	Workshop og inter-views	Uoplyst	Spørge-skema[2]	Manuel registre-ring af medarbej-dere hvert kvarter

Note: Fremmødetid svarer til årsnorm fratrukket fravær, dvs. ferie, fridage, senior- og omsorgsdage samt sygefravær. Fremmødetid inkluderer kursus, pauser, personalemødet etc., mens tid med børnesamvær alene er tid, hvor personalet er sammen med børn.
[1]Det fremgår af rapporten, at 9 kommuner og 60 institutioner deltager i den samlede undersøgelse, men af Excel-filerne i appendiks ses det, at kun 7 kommuner bidrager til estimatet af tidsanvendelse. Antal institutioner er derfor mindre end 60.
[2] Data i undersøgelsen er indsamlet via spørgeskema, hvor medarbejdere svarer retrospektivt ved at se tilbage på det seneste år (som strækker sig over 2007/2008. Analysen har derudover foretaget en løbende måling over 2 uger for at identificere opgaver, og det angives, at fordelingen af tid i denne måling nogenlunde svarer til fordelingen af tid angivet i spørgeskemaerne (Deloitte, 2009, s. 64-65).
Kilder: KL, 2017; Qvartz & Rambøll, 2018; Fredensborg Kommune, 2020; Aarhus Kommune, 2020; Deloitte, 2009; Herning Kommune, 2020.

Datagrundlaget har som tidligere nævnt betydning for, hvilken vægt vi tillægger den enkelte undersøgelses resultat i fastsættelsen af proxyer. Vi vil således tillægge undersøgelsen mere vægt, hvis den er baseret på nyere data, på data indsamlet over en længere periode, hvis data er indsamlet fra flere medarbejdere, fra flere institutioner eller flere kommuner. Derudover har det betydning, hvilken metode der er anvendt i dataindsamlingen. Detaljerede registreringsdata vurderes således at være mere præcise end spørgeskemabesvarelser og interviews, hvor informanterne skal tænke tilbage på det sidste år eller det sidste par uger.

På baggrund af ovenstående kriterier vægter vi KL's undersøgelse relativt tungt i fastsættelsen af proxyværdier (KL, 2017). Dog vælger vi at justere opgørelsen, så der indlægges en fuld pause til medarbejderne (hvilket er mere, end der er registreret i undersøgelsen), sådan at proxyen ikke er baseret på,

at personalet ikke kan holde deres pause. Når vi gør det, får vi følgende proxyer for medarbejderes andel af fremmødetid med børnesamvær:

- Pædagoger: 72 %
- Pædagogiske assistenter: 73 %
- Pædagogmedhjælpere: 76 %
- Elever og studerende: 82 %.

Det er vigtigt at bemærke, at proxyerne er gennemsnitsbetragtninger, og at de derfor ikke kan forventes at være præcise for den enkelte institution. Særligt følgende forhold er værd at være opmærksom på i vurderingen af, hvorvidt proxyen over- eller undervurderer medarbejdernes samværstid med børn:

- *Andelen af pædagogisk uddannet personale.* Som det fremgår af både undersøgelserne i Tabel 4.2 og af vores proxyer, er pædagoger og pædagogiske assistenter de to faggrupper, hvor opgaver uden børnesamvær fylder mest. Det er fx opgaver som forældresamtaler, forberedelse af pædagogiske læreplaner, sparring til studerende mv. Det er værd at være opmærksom på, hvis man har en relativt lav eller høj andel pædagogisk uddannet personale i sin institution. Hvis der er relativt få pædagogisk uddannede i en institution til at udføre disse opgaver, vil de pågældende ansatte formentlig bruge en lavere procentandel af deres fremmødetid sammen med børn, end proxyerne angiver. Det er fx tilfældet i Herning Kommune, som har en relativt lav pædagogandel. Og omvendt – hvis man har relativt mange ansatte med pædagogisk uddannelse, er andelen af tid sammen med børn formentlig højere, end proxyerne tilsiger.
- *Omfanget af vikarer.* Ifølge KL's undersøgelse er vikarer den gruppe af medarbejdere, der har mest børnesamvær (KL, 2017). Vi har valgt ikke at anvende en proxy for vikarer som selvstændig gruppe, da workshops med kommunerne har vist, at vikarer generelt indregnes i de træk af medarbejdere, som opgøres i øvrigt.[21] Det vil sige, at ufaglærte vikarer indgår i kategorien af pædagogmedhjælpere, mens en pædagoguddannet vikar vil indgå i kategorien med pædagoger. Hvis vi havde anvendt en proxy for vikarers fremmødetid sammen med børn, ville den have været 85 % (når vi tildeler fuld pause). Som følge af, at vi ikke anvender en særskilt proxy for vikarer, vil medarbejdernes samlede fremmødetid med børnesamvær således være underestimeret. Det gælder i særlig grad, hvis man som institution har en relativt høj andel vikartimer.

[21] Vikarer indregnes dog kun med de timetal, de arbejder, og dermed ikke som fuldtidsansatte. Eksempelvis indregnes de som ½ 'fuldtidsårsværk', hvis de arbejder 18,5 timer ugentligt i gennemsnit.

- *Andelen af børn i udsatte positioner.* I interviewene med institutionslederne fremgår det, at der forventeligt vil være flere opgaver uden børnesamvær i de institutioner, hvor der er en høj andel af børn i udsatte positioner. Det skyldes, at der typisk vil være behov for at bruge relativt mere tid på tværfaglige møder, forældresamtaler, overleveringsmøder med skole, dokumentation heraf mv.
- *Institutionens størrelse.* Der er blandt de interviewede institutionsledere generelt enighed om, at de opgaver, som er obligatoriske for alle institutioner (TR-opgaver, AMR-opgaver mv.), kan forventes at fylde relativt mere i små institutioner end i store. Disse forventninger underbygges af en af undersøgelserne i Tabel 4.2 (Deloitte, 2009, s. 48), som konkluderer, at der i små institutioner i gennemsnit bruges mere tid på opgaver uden børnesamvær end i større institutioner, defineret som over 100 børn.
- *Private institutioner.* Ifølge Deloitte-undersøgelsen anvender personalet i private institutioner en lidt højere andel af deres fremmødetid sammen med børn, end det er tilfældet for personalet i kommunale og selvejende institutioner, som ligger på samme niveau (Deloitte, 2009, s. 48). Samme konklusion nås i Rambøll og Qvartz' analyse (2017, appendiks 5.7.2 E). Dette skal man naturligvis være opmærksom på, hvis man ønsker at anvende beregningsmodellen i forhold til private institutioner.
- *Vuggestue vs. børnehave.* Proxyen for personalets tid sammen med børnene tager ikke højde for, at vuggestuebørn som hovedregel sover til middag, hvilket giver personalet i en vuggestue mulighed for at afvikle pauser og udføre opgaver uden børnesamvær i den tid, hvor børnene sover. Det har betydning for den normering, børnene oplever, når de er vågne. En børnehave har ikke samme mulighed for at lægge pauser og udføre opgaver uden børn på tidspunkter, hvor børnene ikke mærker det.

Endelig skal det nævnes, at nogle institutionsledere i interviewene gør opmærksomme på, at de har lokale arbejdstidsaftaler mellem deres kommune og BUPL, hvori der er aftalt minimumstid til fx forberedelse af pædagogiske aktiviteter og andre opgaver uden børnesamvær. Selvom disse aftaler angiver en hensigt om minimumstid afsat til opgaver frem for faktisk anvendt tid, kan kommunen eller institutionen – hvis den vurderer, at det er mere præcist – overveje at anvende disse som proxyer i stedet for VIVEs proxyer.

Proxy for lederes samværstid

Vi har med afsæt i vidensafdækningen i kapitel 2 samt interviews med deltagerkommunerne undersøgt, hvilke data om lederes tidsanvendelse der er blevet tilvejebragt i tidligere undersøgelser. I Tabel 4.3 præsenteres de forskellige datakilder, deres datagrundlag og procenter for tidsanvendelse for ledere.

Ligesom det var tilfældet i forhold til opgørelsen af medarbejdernes tidsanvendelse, er de angivne værdier i tabellen ikke præcis de samme, som afrapporteres i de enkelte undersøgelser. Det skyldes, at VIVE har foretaget en række korrektioner for at gøre tallene så sammenlignelige som mulige.

Eksempelvis er det forskelligt, om ledernes tid sammen med børn er sat i forhold til lederens potentielle arbejdstid, dvs. hvor sygefravær ikke er fraregnet, eller om tiden sammen med børn er sat i forhold til den tid, hvor lederen er på arbejde, dvs. hvor sygefravær er trukket fra.

I Tabel 4.2 har vi omregnet opgørelserne, sådan at andelen af ledernes tid med børnesamvær er angivet i procent af *fremmødetid*, hvor fremmødetiden svarer til en årsnorm fraregnet ferie og sygdom, men inklusive kompetenceudvikling, pauser og øvrig arbejdstid med og uden børn. For flere detaljer om, hvordan vi præcis har korrigeret, se Bilag 3.

Tabel 4.3 Datakilder til udarbejdelse af proxy for lederes fremmødetid med børnesamvær: Procent fremmødetid med børnesamvær for ledere

	Aarhus	Qvartz & Rambøll	Deloitte			FOA & Bureau 2000
	Daglige ledere	Ledere[1] (blandet)	Institutions-ledere[2]	Daglige ledere	Ledere u. personale-ansvar	Daglige ledere
Ledere, gennemsnit	20 %	26 %	15 %	25 %	55 %	19 %
Ledere, spænd	0-80 %, oftest 0-30 %	9-49 %	-	-	-	-
Datagrundlag						
Antal kommuner	1	7	9			97
Antal ledere	72	28	36 ledere i alt			852 ledere
Tidsperiode	Uge 8-11, år 2020	2017	2007/2008[3]			Januar 2019
Metode	Spørge-skema	Workshop og inter-views	Spørgeskema[3]			Spørge-skema

Note: Fremmødetid svarer til årsnorm fratrukket fravær, dvs. ferie, fridage, senior- og omsorgsdage samt sygefravær. Fremmødetid inkluderer kursus, pauser, personalemødet etc., mens børnesamvær alene inkluderer tiden sammen med børn. Fredensborgs analyse er ikke medtaget, da det ikke var muligt at udskille tiden med børn fra tiden om børn fra opgørelsen af ledernes tidsanvendelse.

[1] Inkluderer både daglige ledere, souschefer og pædagogiske ledere. Det fremgår af Qvartz og Rambøll undersøgelsen (2018), at 9 kommuner er med, men i appendiks til rapporten (Excel-filer) ses det, at kun 7 kommune indgår i analysen af tidsanvendelse for ledere.

[2] Institutionsledere er i analysen defineret som: Den medarbejder i en børnehave eller aldersintegreret institution, der har ledelsesansvaret for institutionen (Deloitte, 2009, s. 32). Der står desuden, at "den typiske institutionsleder i undersøgelsen er ansvarlig leder af en børnehave eller integreret institution med enten traditionel struktur eller områdeledelse" (Deloitte, 2009, s. 21). Kategorien institutionsledere vurderes derfor både at indeholde områdeledere såvel som dagtilbudsledere/daglige ledere i en traditionel struktur. Daglige ledere er defineret som: De medarbejdere i institutioner med områdeledelse, der har den daglige ledelse af de enkelte børnehuse i institutionen (Deloitte, 2009, s. 32).

[3] Data i undersøgelsen er indsamlet via spørgeskema, hvor medarbejdere svarer retrospektivt ved at se tilbage på det seneste år (som strækker sig over 20078/2008. Analysen har derudover foretaget en løbende måling over 2 uger for at identificere opgaver, og det angives, at fordelingen af tid i denne måling nogenlunde svarer til fordelingen af tid angivet i spørgeskemaerne (Deloitte, 2009, s. 64-65).

Kilder: Aarhus Kommune, 2020; Qvartz & Rambøll, 2018; Deloitte, 2009; FOA & Bureau 2000, 2019.

I den opgjorte arbejdstidsfordeling i Tabel 4.3 er der hverken i Deloittes eller Qvartz og Rambølls analyse indregnet en fuld pause (Qvartz & Rambøll, 2018; Deloitte, 2009). Hvis vi indregner en fuld pause, fås en gennemsnitlig fremmødetid med børnesamvær på 21 % for ledere i Qvartz og Rambølls analyse, som både inkluderer daglige ledere, pædagogiske ledere og souschefer. Hvis der indregnes fuld pause i Deloittes analyse, får vi en fremmødetid med børn på hhv. 11 % for institutionsledere, 23 % for daglige ledere og 51 % for ledere uden personaleansvar (souschefer m.fl.). I Deloittes definition af institutionsledere indgår også områdeledere, og denne kategori vægtes derfor ikke ret højt i vores fastsættelse af proxy. Baseret på en samlet vurdering af ovenstående

datakilder har vi derfor fastsat følgende proxyer for ledernes fremmødetid med børn:

- Daglige ledere: 20 %
- Souschefer: 51 %.

Som det også fremgår af Tabel 4.3, er der trods det relativt ens gennemsnit tale om et stort spænd i omfanget af lederes tid med børnesamvær, som spænder fra, at nogle ledere ingen tid har sammen med børn, til at andre har størstedelen af deres tid sammen med børn. En af grundene til denne forskel kan være, at der er forskel på, hvor stort ledelsesspænd der er i forskellige daginstitutioner, dvs. hvor mange medarbejdere institutionens leder har ansvar for. Ledere med ansvar for mange medarbejdere vil alt andet lige have mindre tid med børnesamvær end ledere, som kun har ansvar for få medarbejdere. Der kan dog også være andre forhold, som har betydning for lederens omfang af tid med børn.

Det er derfor vigtigt, at man i den enkelte kommune tager stilling til, om det vil være mere retvisende at anvende sit eget skøn for, hvor stor en del af lederens tid, der anvendes med børnesamvær, hvis proxyen vurderes at afvige meget fra praksis i konkrete daginstitutioner. Det gælder for så vidt alle proxyerne, at man skal tage stilling til, om ens eget skøn er mere retvisende, men fordi der i datagrundlaget ses et meget stort spænd i opgørelsen, er det i særlig grad væsentligt at tage stilling til denne proxy.

5 Fortolkning af modellens resultater

I dette kapitel gennemgår vi i afsnit 5.1 en række forhold, som er vigtige at være opmærksom på, når man fortolker modellens opgørelse af praksisnormering. Derefter viser vi i afsnit 5.2 nogle eksempler på, hvordan forskellige resultater fra beregningsmodellen konkret kan præsenteres og fortolkes – dels med henblik på at vise læseren, hvilke muligheder der ligger i modellen, dels med henblik på at eksemplificere, hvordan forskellige opmærksomhedspunkter kan være relevante for fortolkningen af modellens resultater.

5.1 Opmærksomhedspunkter ved fortolkning af opgørelser

Der er en række forskellige punkter, som det er vigtigt at være opmærksom på, når man fortolker modellens resultater. Opmærksomhedspunkterne knytter sig dels til den opgørelsesmetode, som anvendes i beregningsmodellen, dels til mulige forklaringer på forskelle i praksisnormeringer på tværs af daginstitutioner i samme kommune, herunder opmærksomhed på andre kvalitetsparametre end praksisnormering. Opmærksomhedspunkterne er vigtige, da man risikerer at lave misvisende fortolkninger af de opgjorte praksisnormeringer, hvis ikke de iagttages.

Opmærksomhedspunkterne er fremkommet dels gennem interviews og workshops med kommuner og interessenter, dels gennem EVA og VIVEs arbejde med at udvikle modellen. Flere af opmærksomhedspunkterne er allerede nævnt tidligere i rapporten, men i dette afsnit har vi lavet et samlet overblik over de opmærksomhedspunkter, som det er vigtigt, at man som læser og bruger af beregningsmodellen har fokus på.

5.1.1 Opmærksomhedspunkter knyttet til opgørelsesmetoden

I forhold til selve opgørelsesmetoden er der særligt syv punkter, som man skal være opmærksom på ved fortolkning af beregningsmodellens resultater:

1. *Opgørelser kan ikke sammenlignes på tværs af kommunegrænser.* Beregningsmodellen tager udgangspunkt i lokale data fra den enkelte kommune om personale og børn i de enkelte daginstitutioner, og der

vil forventeligt være store variationer på tværs af kommuner med hensyn til bl.a. datatilgængelighed, registreringspraksis og lokale afgrænsninger af data. Dette følger bl.a. af, at den udviklede model er fleksibel i mange henseender, herunder at den giver den enkelte kommune mulighed for selv at vælge opgørelsesniveau, konkrete afgrænsninger af data samt at anvende tilnærmede værdier, såkaldte proxyer, for en række data i modellen, som kan være ressourcekrævende at fremskaffe. Det betyder, at man som udgangspunkt ikke kan sammenligne praksisnormeringer for daginstitutioner, som ligger i forskellige kommuner.

2. *Der kan i den enkelte kommune være forskel på data og opgørelsesmetoder mellem institutioner og over tid.* Man skal være opmærksom på, at valide sammenligninger mellem daginstitutioner inden for samme kommune kræver, at de bagvedliggende data om børn og personale er opgjort på sammenlignelig vis for de forskellige daginstitutioner. Eksempelvis kan der være forskel på kvaliteten af komme- og gådata. Endvidere skal man være opmærksom på, at man som kommune ikke kan sammenligne opgørelserne over tid, hvis man træffer forskellige valg om afgrænsninger af data og brug af proxyer fra år til år.
3. *Opgørelser af praksisnormering adskiller sig fra Danmarks Statistiks normeringsopgørelser.* Man skal være opmærksom på, at opgørelsesmetode og datagrundlag for opgørelsen af praksisnormering adskiller sig væsentligt fra Danmarks Statistiks normeringsopgørelser, bl.a. ved at sidstnævnte opgørelse medregner personalets fulde arbejdstid og opgør normering som et gennemsnit på kommuneniveau.
4. *Opgørelsen viser gennemsnitlig praksisnormering over en længere periode.* Beregningsmodellen udregner et årsgennemsnit ved at dividere børnenes årlige samlede fremmødetimer med de voksnes samlede årlige samværstimer. Det giver et andet resultat, end hvis man opgør praksisnormeringen som et gennemsnit time for time. Det betyder, at opgørelsen ikke viser udsving i praksisnormering i løbet af fx en dag eller en uge. Eksempelvis kan der være højere praksisnormering først og sidst på dagen, hvis der kun er få børn i institutionen på disse tidspunkter, jf. også afsnit 2.3.1.[22] Det betyder også, at modellen ikke tager højde for, om institutionerne har forskellige åbningstider på tværs af kommunen. To institutioner, som over et år har det samme antal børnefremmødetimer og det samme antal voksensamværstimer, vil i vores opgørelse have samme praksisnormering – også selvom de har forskellige åbningstider og institutionen med relativt

[22] Eksempler på, hvordan normeringen varierer over forskellige ugedage er fx beregnet og illustreret i Salomonsen & Gadegaard (2020)

lang åbningstid skal dække flere åbningstimer med det samme antal personaletimer.

5. *Brugen af proxy-værdier giver lavere præcision på institutionsniveau.* Beregningsmodellen er konstrueret således, at det er muligt at anvende såkaldte proxyer, dvs. anslåede eller tilnærmede værdier, for en række parametre, hvis kommunen ikke selv har tilgængelige data herom. Det drejer sig bl.a. om omfanget af børns fravær og fremmøde i daginstitutionen, samt hvor meget tid medarbejdere og ledere bruger på arbejdsopgaver uden børnesamvær (læs evt. mere om de enkelte proxyer i kapitel 4). Proxyerne er VIVEs bedste bud på tilnærmede værdier for de pågældende parametre. Proxyerne for lederes og medarbejderes sygefravær er baseret på gennemsnitsværdier for den enkelte kommune for personalets sygefravær), mens der for de øvrige proxyer er tale om generelle værdier baseret på tidligere undersøgelser i udvalgte danske kommuner (fx lederes tid uden børnesamvær). Inden for den enkelte kommune vil værdien for den enkelte proxy være den samme på tværs af daginstitutioner. Det betyder, at jo flere proxyer der anvendes i beregningen, jo mindre præcis bliver opgørelsen af praksisnormering. Det betyder også, at jo flere proxyer der anvendes i beregningen, jo mindre forskel vil der typisk være i opgørelsen af praksisnormering på tværs af kommunens daginstitutioner. Når beregningsmodellens resultater præsenteres, anbefales det derfor, at det samtidig synliggøres, hvor mange af modellens parametre der er baseret på proxyer, og hvor mange der er baseret på kommunens egne data for de enkelte institutioner. Udbredt brug af proxyer kan også betyde, at der kan ske ændringer i praksis over tid – fx i forhold til andelen af personalets tid sammen med børn – som ikke indfanges, hvis der blot benyttes en proxy.
6. *Manglende data giver mindre præcision.* Der er visse af beregningsmodellens input, som det ikke har været muligt at lave valide proxyer for. Hvis kommunen ikke har egne data for disse input, som kan indgå i beregningen, skal man derfor være opmærksom på, at modellen ikke tager højde for disse forhold, og at institutionernes praksisnormering derfor kan være mindre retvisende. Konkret drejer det sig om følgende to parametre i modellen, hvor det i begge tilfælde vil betyde en overestimering af voksensamværstimer, hvis de ikke fratrækkes:
    - Antallet af omsorgs- og seniordage i den enkelte institution
    - Antallet af PAU-elever over 25 år med mere end 2 års erhvervserfaring (som er i et såkaldt EUV1-forløb).
7. *Perioder med alternativ pasning indgår i den opgjorte praksisnormering.* Man skal være opmærksom på, at perioder med alternativ pasning indgår i opgørelsen af praksisnormering – både i forhold til bør-

nefremmøde og personalefremmøde. Hvis der fx i en sommerferieperiode er alternativ pasning i institution A for børn fra både institution A og institution B, indgår børn og personale fra institution B i opgørelsen af praksisnormering for institution B, selvom pasningen reelt foregår i institution A. Hvis det eksempelvis i overvejende grad eller alene er personale fra institution A, der er på arbejde og tager sig af børnene fra institution B, vil det medføre skævvridninger af den opgjorte praksisnormering for de pågældende institutioner.[23] Det er dog VIVEs vurdering, at disse potentielle skævvridninger typisk vil have mindre betydning for opgørelsen af praksisnormering. Både fordi alternativ pasning generelt fylder relativt lidt i det samlede billede, og fordi indtrykket fra de deltagende kommuner er, at de daginstitutioner, som indgår i alternativ pasning, generelt sender personale med, som nogenlunde matcher det antal børn fra institutionen, som modtager alternativ pasning.[24] Der kan dog lokalt være forskelle.

8. *Opmærksomhed på potentielt følsomme oplysninger*. Man skal være opmærksom på, at nogle af beregningsmodellens data kan være baseret på oplysninger om ganske få personer (børn eller voksne), når de opgøres på daginstitutionsniveau. Derfor er det væsentligt, at man i kommunen tager stilling til, om der er visse data fra beregningsmodellen, som det af fortrolighedsmæssige årsager ikke er muligt eller hensigtsmæssigt, at man offentliggør på institutionsniveau. Det kan fx være oplysninger om personalets sygefravær. Problemstillingen er formentlig mest relevant, hvis man i kommunen har nogle relativt små daginstitutioner.

5.1.2 Mulige forklaringer på forskelle mellem institutioner, herunder andre kvalitetsparametre end praksisnormering

Ud over opmærksomhedspunkter vedrørende selve opgørelsesmetoden er der en række punkter vedrørende forskelle mellem daginstitutioner, som er væsentlige at have for øje, når man fortolker beregningsmodellens resultater. En væsentlig pointe er, at opgørelser af forskellige daginstitutioners praksisnormering bør blive ledsaget af lokale, kommunale forklaringer på, hvilke faktorer der vurderes at være betydende for forskellene mellem institutioner, fordi det er lokalt i de enkelte kommuner, at man har de bedste forudsætninger for at

[23] Praksisnormeringen ville i det nævnte tilfælde fremstå højere i institution A og lavere i institution B, end hvad der reelt er tilfældet

[24] Særligt én af de deltagende kommuner gav udtryk for, at alternativ pasning kunne medføre en relativt stor skævvridning af opgørelsen af de enkelte daginstitutioners praksisnormering. På den baggrund har VIVE foretaget en særskilt analyse af data fra kommunen om antallet af børn og voksne fra de forskellige institutioner, som indgik i alternativ pasning i 2019. Analysen viser, at det samlede antal timer med alternativ pasning kun udgør en lille del af det samlede antal fremmødetimer for både børn og voksne, nemlig mellem ca. 0,2 % og 3 %. Desuden viser analysen, at den alternative pasning i høj grad dækkes af pædagogisk personale fra børnenes egne institutioner. De daginstitutioner, som har relativt mange børn i alternativ pasning, har således også relativt mange voksne på arbejde i disse perioder.

vurdere og belyse mulige forklaringer på forskelle i institutioners praksisnormering. Det er særligt otte punkter, som man skal være opmærksom på, når man fortolker beregningsmodellens resultater:

1. *Opgørelsen belyser ikke forskelle i institutioners børnesammensætning*. Opgørelsesmetoden belyser ikke, at forskelle i daginstitutioners praksisnormering i nogle tilfælde kan skyldes, at der i nogle institutioner er flere børn i udsatte positioner og med et større behov for støtte – og derfor mere personale og en højere (praksis)normering – end det er tilfældet i andre institutioner. Omvendt kan man forvente, at jo flere børn i udsatte positioner der er i en daginstitution, jo mere tid vil personalet bruge på fx netværksmøder og møder med forældre, hvilket kan medvirke til at sænke den faktiske praksisnormering – det vil dog ikke fremgå af den beregnede praksisnormering, hvis der anvendes proxyer for personalets tidsanvendelse. Derfor er det væsentligt, at man lokalt i den enkelte kommune er opmærksom på og eventuelt synliggør eller italesætter forskelle i børnegruppens sammensætning på tværs af daginstitutioner som en mulig forklaring på forskelle i institutionernes praksisnormering.

   Specifikt for børnehaver bør man desuden være opmærksom på, at beregningsmodellen er klargjort til ikrafttrædelsen af loven om minimumsnormeringer, hvoraf det fremgår, at 0-2-årige børn fra 2024 skal have en højere normering end 3-6-årige børn. Hvis der er forskel på, hvor mange børn under 3 år, der går i en kommunes forskellige børnehaver, vil det derfor også medføre forskelle i disse børnehavers beregnede praksisnormering.

2. *Forskelle mellem institutioner på omfanget af personalets tid uden børnesamvær*. Man skal være opmærksom på, at det pædagogiske personale i daginstitutioner varetager en række opgaver, som ikke foregår sammen med børn og derfor ikke indgår i praksisnormeringen (jf. afsnit 3.4 og afsnit 4.3). Det gælder eksempelvis personalemøder, kompetenceudvikling, forældremøder, pædagogiske sparringsmøder, dokumentation, praktiske opgaver uden børnesamvær, møder med forældre, netværksmøder og forberedelse af pædagogiske aktiviteter – disse aktiviteter indgår ikke i opgørelsen af praksisnormeringen, men bidrager i mange tilfælde positivt til institutionens kvalitet. I nogle institutioner vil man forventeligt bruge mere tid på disse opgaver end i andre, hvilket alt andet lige vil give en lavere praksisnormering, men altså ikke nødvendigvis en lavere kvalitet samlet set.

3. *Samvær er ikke det samme som nærvær*. Opgørelsen af praksisnormering vedrører den tid, personalet er sammen med børn, men viser ikke noget om den pædagogiske kvalitet af denne samværstid. Tid med samvær er ikke nødvendigvis det samme som tid med nærvær.

Eksempelvis kan institutioner med samme praksisnormering have forskelle i deres organisering af arbejdet i børnegrupperne, pædagogiske tilgange, omfanget af refleksioner over egen praksis, mens de er sammen med børnene og forskelligt arbejdsmiljø blandt medarbejderne, som også har betydning for kvaliteten. Derfor er det væsentligt, at man i sammenhæng med opgørelsen af praksisnormering lokalt undersøger og taler om, *hvordan* personalet bruger tiden sammen med børnene, og ikke blot, *hvor meget* tid de er sammen med børnene.

4. *Forskelle mellem institutioner på omfang af personales sygefravær.* Et højt sygefravær medfører ikke nødvendigvis en lavere praksisnormering, hvis fraværstimerne dækkes af en vikar. Et højt sygefravær kan dog være en indikator på kvalitetsudfordringer i institutionen. Dels fordi et højt sygefravær kan hænge sammen med generelle arbejdsmiljømæssige udfordringer i institutionen, dels fordi en stor vikardækning kan give udfordringer i forhold til kendskabet til børnene og kontinuitet i relationen til både børn, forældre og kollegaer.
5. *Forskelle mellem institutioner på personalets sammensætning.* Man skal være opmærksom på, at der kan være forskelle i personalets sammensætning på tværs af institutioner, som kan have betydning for den opgjorte praksisnormering eller institutionens kvalitet. Det kan fx dreje sig om følgende forskelle:
    a. Pædagoger får højere løn end pædagogiske assistenter, som får højere løn end pædagogmedhjælpere. Hvis en institution eksempelvis har relativt mange pædagoger ansat, kan det derfor indebære en lavere praksisnormering. Pædagoger kan med deres uddannelsesbaggrund til gengæld bidrage til institutionens kvalitet på en anden måde end de øvrige faggrupper. Man skal endvidere være opmærksom på, at pædagoger i gennemsnit bruger mere tid til forskellige opgaver *uden* børnesamvær, jf. afsnit 4.3.3. Jo flere pædagoger der er, des flere vil der være at dele disse opgaver ud på. Det betyder, at en højere pædagogandel typisk vil medføre en højere andel fremmødetid *med* børnesamvær blandt pædagoger og omvendt. Forskelle i personalesammensætning på tværs af daginstitutioner kan belyses med data fra beregningsmodellen.
    b. Erfarne medarbejdere med lang anciennitet får højere løn end medarbejdere med kort erfaring og anciennitet. Hvis en institution har relativt mange medarbejdere med lang erfaring, kan det derfor indebære en lavere praksisnormering. Medarbejdere med lang erfaring kan til gengæld bidrage til institutionens kvalitet på en anden måde end mindre erfarne medarbejdere, fx fordi de ofte vil kunne løfte et større selvstændigt ansvar. Med-

arbejdernes anciennitet kan ikke belyses med data fra beregningsmodellen. Kommuner, der ønsker at synliggøre forskelle i erfaring og anciennitet, må derfor selv foretage analyser heraf.

c. En høj udskiftning af medarbejdere i en institution påvirker ikke umiddelbart praksisnormeringen, men kan indikere en lavere kvalitet, fordi hyppig udskiftning i medarbejdergruppen alt andet lige vil gøre det vanskeligere at levere samme kvalitet i opgaveløsningen som en stabil medarbejdergruppe kan pga. bedre kendskab til børnene og kontinuitet i relationen til både børn, forældre og kollegaer. Personaleomsætningen kan ikke belyses med data fra beregningsmodellen. Kommuner, der ønsker at synliggøre forskelle i personaleomsætning, må derfor selv foretage analyser heraf.

6. *Lederes kerneopgave er ikke børnesamvær.* I nogle institutioner har lederen planlagte timer sammen med børn 'på gulvet', og mange ledere har desuden i varierende omfang uplanlagte timer med børnesamvær, fordi de træder til som vikar ved sygdom, der ikke kan dækkes på anden vis. Derfor er det væsentligt, at ledernes tid med børnene indgår i opgørelsen, så der dannes et så præcist billede som muligt af praksisnormeringen. Det er dog væsentligt at være opmærksom på, at lederes kerneopgave ikke er børnesamvær, men pædagogisk ledelse. Derfor er det ikke ensbetydende med højere kvalitet, hvis en institutionsleder har mange timer med børnesamvær.
7. *Forskelle i ledelsesspænd på tværs af daginstitutioner.* Man skal være opmærksom på, at der er forskel på, hvor stort ledelsesspænd der er i forskellige daginstitutioner, dvs. hvor mange medarbejdere institutionens leder har ansvar for. Ledere med ansvar for mange medarbejdere vil alt andet lige have mindre tid med børnesamvær end ledere, som kun har ansvar for få medarbejdere. Hvis lederen har ansvar for mange medarbejdere, kan der ligeledes være visse ledelsesopgaver, som uddelegeres til fx erfarne pædagoger. Det kan have betydning for praksisnormeringen, fordi disse pædagoger alt andet lige vil have mindre tid med børnesamvær, når de også skal løse ledelsesopgaver. Såfremt man benytter beregningsmodellens proxyer for medarbejderes og lederes tid med børn, skal man være opmærksom på, at de ikke tager højde for dette.
8. *Forskel på institutioners rammer*. Man skal være opmærksom på, at forskelle i rammer kan have betydning for, hvor effektivt og fleksibelt det er muligt at anvende personalets tid i forskellige institutioner. Eksempelvis kan der i meget små institutioner være behov for at ansætte mere personale pr. barn for at kunne dække yderpunkterne i institutionens åbningstid, hvor der typisk er få børn til stede. Hvis in-

stitutionen er fordelt på flere matrikler, kan det ligeledes være vanskeligere at udnytte personaleressourcer lige så effektivt, som på én samlet matrikel, hvis eksempelvis man skal åbne og lukke på to forskellige matrikler. Et tredje eksempel på rammer, som kan variere mellem daginstitutioner, er ifølge nogle af de deltagende kommuner, at børn ofte har længere fremmødetid i daginstitutioner, som ligger i pendlerområder, dvs. områder i kommunen, hvor en stor del af forældrene har relativt lang transporttid til og fra arbejde. Mere børnefremmødetid vil alt andet lige betyde lavere praksisnormering. Sådanne mulige forklaringer indgår ikke i beregningsmodellen, og derfor er det som nævnt vigtigt, at lokal viden om betydende forskelle bringes i spil.

5.2 Eksempler på resultater

I dette afsnit viser vi nogle eksempler på, hvordan forskellige resultater fra beregningsmodellen kan præsenteres og fortolkes. Vi viser både en opgørelse af selve praksisnormeringen, og en række supplerende resultater, som kan dannes via de data, som indgår i beregningsmodellen. De supplerende resultater kan give indblik i, hvilke faktorer der kan være med til at drive forskellene i daginstitutionernes praksisnormering. Det vil forventeligt variere på tværs af kommuner, hvilke data det er mest interessant at belyse som supplement til opgørelsen af praksisnormering, bl.a. fordi det vil variere, hvilke lokale data man har til rådighed på institutionsniveau.

Som udgangspunkt giver beregningsmodellen mulighed for at lave opgørelser af følgende parametre på institutionsniveau:

- Praksisnormering (gennemsnitligt antal fremmødetimer for børn pr. samværstime for voksne)
- Fraværsdage for børn
- Fremmødetimer for børn (på fremmødedage)
- Personalesammensætning (omregnet til fuldtidsansatte)
- Personalets tidsanvendelse
    - herunder personalets fremmødetid med og uden børnesamvær
    - herunder fravær pga. fx sygdom, ferie og omsorgsdage
- Lederes tidsanvendelse
    - herunder lederens fremmødetid med og uden børnesamvær
    - herunder fravær pga. fx sygdom, ferie og omsorgsdage.

I det følgende giver vi et eksempel på, hvordan en opgørelse af praksisnormering kunne se ud for en kommunes daginstitutioner, og hvilke opgørelser af øvrige data fra beregningsmodellen som det kan være interessant at supplere praksisnormeringen med. Vi giver desuden løbende eksempler på, hvordan nogle af de opmærksomhedspunkter, som er nævnt i afsnit 5.1, kan være relevante at tage i betragtning ved fortolkningen af daginstitutionernes praksisnormering. Inden vi dykker ned i eksemplerne, er det dog væsentligt at gøre opmærksom på, hvordan praksisnormeringsresultaterne skal fortolkes, hvilket er fremhævet i Boks 5.1.

Boks 5.1 Tolkning af praksisnormeringsresultater

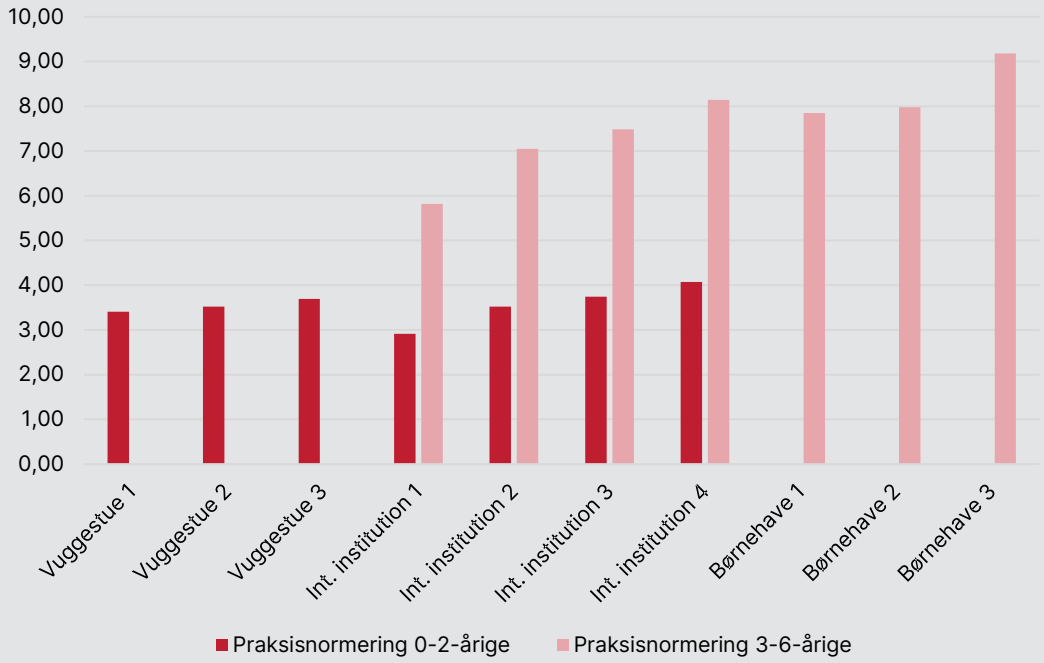
Når man taler om praksisnormering, er det i udgangspunktet mest intuitivt at opgøre praksisnormeringen som antallet af børn pr. voksen frem for antal voksne pr. barn. Det er mere intuitivt at tale om, at der i en institution er 3 børn pr. voksen, end at der er 0,33 voksne pr. barn, selvom begge tal udtrykker samme praksisnormering. I tråd hermed opgør beregningsmodellen praksisnormering som antal fremmødetimer for børn pr. samværstime for voksne. Denne opgørelsesmetode indebærer, at jo *lavere* værdi opgørelsen for en institution har, jo *færre* børn er der pr. voksen, og jo *flere* voksne er der pr. barn. Jo flere voksne der er pr. barn, jo 'højere' vil vi sige, at praksisnormeringen er. Helt konkret vil det sige, at relativt lave værdier i Figur 5.1, dvs. relativt få børn pr. voksen, indikerer, at institutionen har en relativt 'høj' praksisnormering, fordi relativt lave værdier indikerer, at der er relativt *mange* voksne pr. barn i institutionen. Når man læser resultaterne i det følgende, er det væsentligt at være opmærksom herpå.

Figur 5.1 viser et fiktivt eksempel[25] på, hvordan en opgørelse af praksisnormering kunne se ud i en kommune med 10 daginstitutioner: 3 vuggestuer, 4 aldersintegrerede institutioner og 3 børnehaver. Konkret beregnes praksisnormeringen som det gennemsnitlige antal fremmødetimer for børn pr. samværstime for voksne. Dermed udtrykker praksisnormeringen, hvor mange børn der i gennemsnit er til stede pr. voksen med børnesamvær i institutionen, set over en længere periode.

[25] Eksemplet er i tråd med de data, som de deltagende kommuner har indberettet til VIVE i forbindelse med projektet, men nogle af værdierne for de enkelte institutioner er fiktive for bedre at illustrere væsentlige fortolkningspointer.

Figur 5.1 Eksempel på praksisnormering i 10 daginstitutioner

Gennemsnitligt antal fremmødetimer for børn pr. samværstime for voksne



Anm.: Fiktivt taleksempel i tråd med de data, som de deltagende kommuner har indberettet til VIVE i forbindelse med projektet. Nogle af værdierne for de enkelte institutioner er fiktive for bedre at illustrere væsentlige fortolkningspointer.

Note: For vuggestuer er der beregnet en praksisnormering for 0-2-årige, mens der for børnehaver er beregnet en praksisnormering for 3-6-årige børn. For aldersintegrerede institutioner er der beregnet to praksisnormeringstal, hvor alle institutionens børn vægtes som henholdsvis 0-2-årige og 3-6-årige. Denne fremgangsmåde er valgt, fordi det ikke er muligt at fordele personaletimerne i de integrerede institutioner på henholdsvis 0-2-årige og 3-6-årige børn. Se også afsnit 4.2.1.

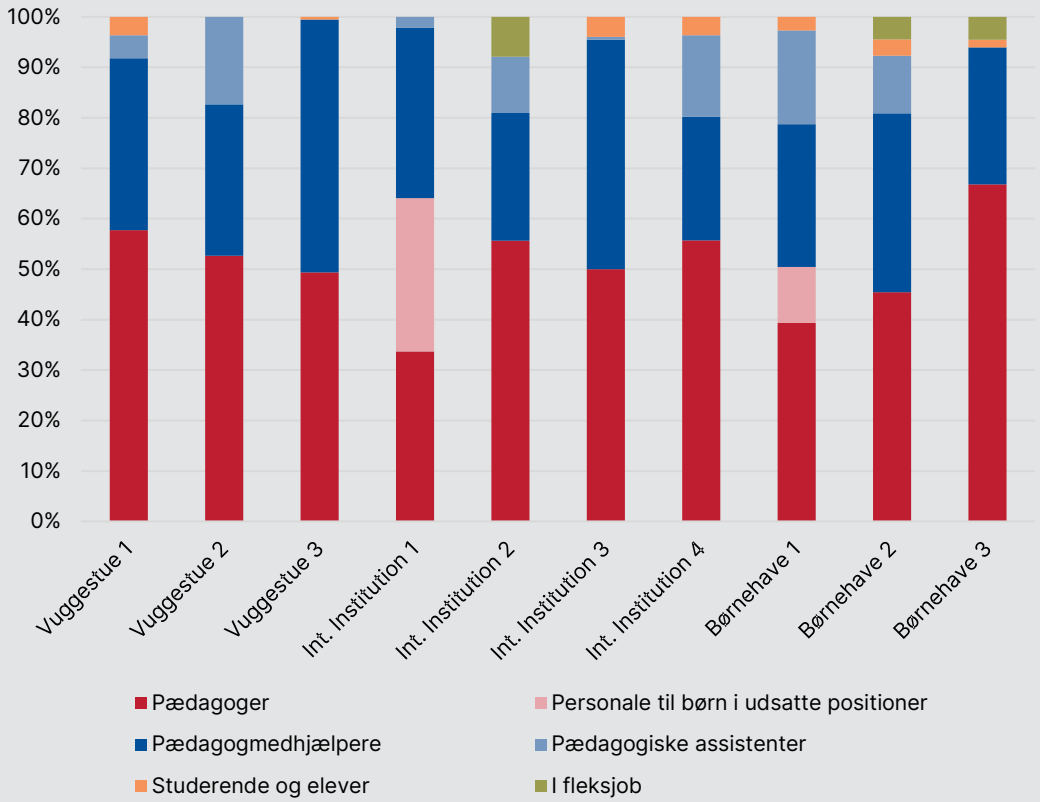
Figur 5.1 viser, at den institution som har det laveste antal børn pr. pædagogisk personale – og dermed det højeste antal voksne pr. barn – er Integreret institution 1, hvor der i gennemsnit er 2,91 0-2-årige hhv. 5,82 3-6-årige børn pr. pædagogisk personale. Når praksisnormeringen for Integreret institution 1 ligger væsentligt højere, end det er tilfældet for kommunens øvrige institutioner, skal det ses i sammenhæng med, at en stor andel af kommunens børn i udsatte positioner går i denne institution[26].

Figur 5.1 viser desuden, at kommunens højeste antal 0-2-årige børn pr. pædagogisk personale findes i Integreret institution 4, mens det det højeste antal 3-

[26] Beregningsmodellen indeholder ikke data for, hvor stor andel af kommunens børn i udsatte positioner der går i forskellige daginstitutioner, men de kommuner, som har deltaget i projektet, giver generelt udtryk for, at man i kommunerne har godt styr på dette, og at man derfor relativt let vil kunne supplere opgørelserne af praksisnormering med information herom.

6-årige pr. pædagogisk personale findes i Børnehave 3. Disse institutioner har altså kommunens laveste praksisnormering. Dette skal ses i lyset af forskelle mellem institutionerne med hensyn til bl.a. personalesammensætning, hvilket fremgår af Figur 5.2.

Figur 5.2 Eksempel på 10 daginstitutioners personalesammensætning. Pædagogisk personale ekskl. ledere



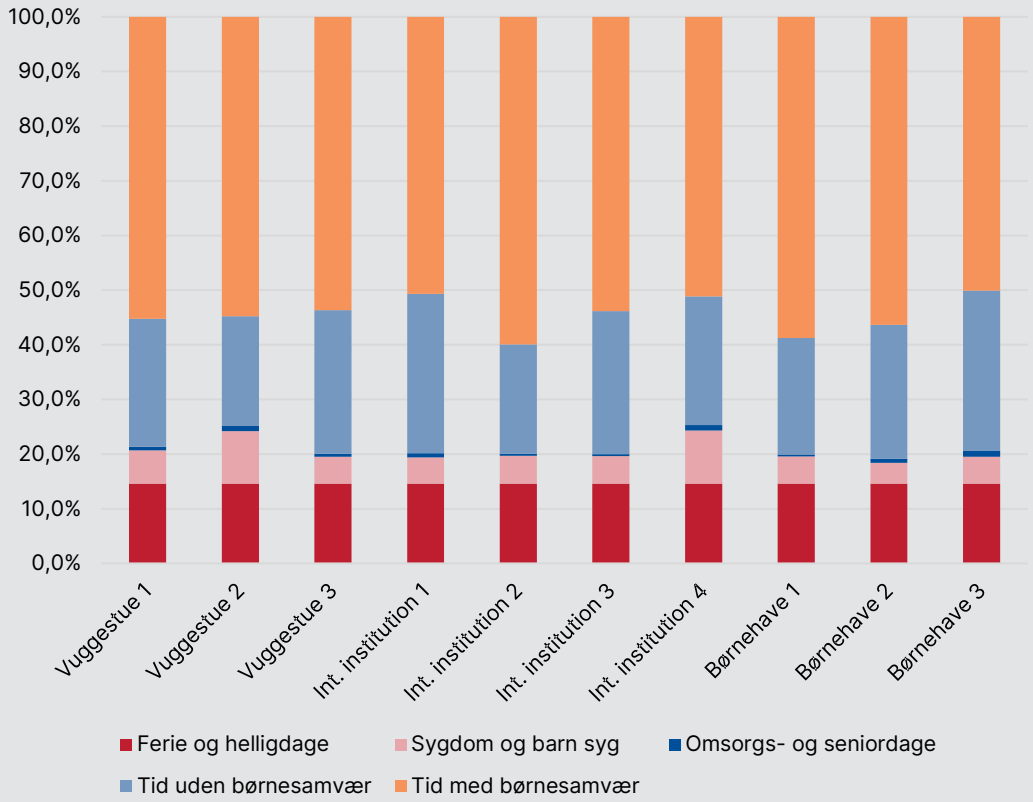
Anm.: Fiktivt taleksempel i tråd med de data, som de deltagende kommuner har indberettet til VIVE i forbindelse med projektet. Nogle af værdierne for de enkelte institutioner er fiktive for bedre at illustrere væsentlige fortolkningspointer.

Figur 5.2 viser, hvor stor andel af de enkelte daginstitutioners fastansatte pædagogiske personale, der er hhv. pædagoger, pædagogmedhjælpere, pædagogiske assistenter, studerende og elever samt i fleksjob. Det fremgår bl.a., at en relativt stor andel af de ansatte i Børnehave 3 er pædagoger. Da pædagoger får en højere løn end pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere – og man derfor kan købe færre pædagogtimer end assistent- eller pædagogmedhjælpertimer for et givent budget – kan dette være med til at forklare, at denne institution har en praksisnormering med relativt mange børn pr. pæda-

gogisk personale (jf. Figur 5.1). Figuren viser desuden, at der i Integreret institution 1 er en stor andel pædagogisk personale med særlige kompetencer til børn i udsatte positioner, hvilket igen hænger sammen med, at en stor del af kommunens børn i udsatte positioner går i denne institution.

En anden parameter, som er relevant at betragte i sammenhæng med praksisnormeringen, er, hvor stor en del af det pædagogiske personales arbejdstid der bruges på forskellige aktiviteter. Figur 5.3 viser dette for de 10 daginstitutioner i den fiktive kommune.

Figur 5.3 Fordeling af det pædagogiske personales årsnorm på forskellige aktiviteter i 10 daginstitutioner



Anm.: Fiktivt taleksempel i tråd med de data, som de deltagende kommuner har indberettet til VIVE i forbindelse med projektet. Nogle af værdierne for de enkelte institutioner er fiktive for bedre at illustrere væsentlige fortolkningspointer.

Note: Årsnormen for en fuldtidsansat medarbejder er 1.924 timer pr. år.

Det fremgår af Figur 5.3, at der er forskelle mellem daginstitutionerne med hensyn til, hvor stor del af det pædagogiske personales årsnorm der bruges

på tid henholdsvis med og uden børnesamvær. Dette har betydning for opgørelsen af praksisnormering, da det alene er den del af personalets tidsforbrug, som anvendes med børnesamvær, der indgår heri. For Børnehave 3 viser figuren eksempelvis, at det pædagogiske personale anvender en relativt større andel af deres tid uden børnesamvær, end det er tilfældet i flere af kommunens øvrige daginstitutioner. Det kan være en medvirkende forklaring på, at Børnehave 3 har en relativt lav praksisnormering (jf. Figur 5.1). Det er desuden væsentligt at være opmærksom på, at tid uden børnesamvær kan indeholde mange kvalitetsfremmende aktiviteter, fx kompetenceudvikling, forberedelse af pædagogiske aktiviteter og møder med forældre. Ligeledes viser figuren, at personalet i Integreret institution 1 anvender en relativt stor del af deres tid på aktiviteter uden børnesamvær, hvilket hænger godt sammen med, at der er tale om en institution med relativt mange børn i udsatte positioner, da det ifølge deltagerkommunerne indebærer et behov for fx at afholde flere tværfaglige møder og møder med forældre.

Figur 5.3 viser desuden, at der er forskelle i omfanget af sygdom samt omsorgs- og seniordage på tværs af de 10 institutioner. Særligt Vuggestue 2 og Integreret institution 4 har et højt sygefravær. Det høje sygefravær kan være en del af forklaringen på, at praksisnormeringen i Integreret institution 4 er relativt lav (jf. Figur 5.1). Praksisnormeringen i Vuggestue 2 ligger imidlertid på samme niveau som mange af de andre institutioner i kommunen. Det kunne indikere, at man i Vuggestue 2 har dækket sygefraværet med vikartimer, hvorved man har kunnet opretholde samme praksisnormering.

Ovenstående eksempler på resultater illustrerer, hvordan præsentationer af de forskellige data, som indgår i beregningsmodellen, kan bidrage til en dybere forståelse af forskelle i praksisnormering på tværs af daginstitutioner. I eksemplerne har vi fokuseret på personalesiden, fordi det er her, de deltagende kommuner har haft flest lokale data at bidrage med. Som nævnt i indledningen til dette afsnit vil modellen dog ligeledes muliggøre præsentationer af forskelle mellem institutioner for så vidt angår, hvor mange timer børnene er til stede i institutionerne og dermed bidrage yderligere til forståelse af forskelle i praksisnormering. Eksempelvis ville man kunne belyse, om børnefremmødet er større og praksisnormeringen lavere i daginstitutioner, som ligger i pendlerområder, dvs. områder af kommunen, hvor mange forældre har relativt lang transporttid til og fra arbejde.

I ovenstående eksempler er resultaterne opgjort i søjlediagrammer med henblik på at understøtte sammenligning på tværs af daginstitutioner i en kommune. Nogle af de kommuner, som har deltaget i undersøgelsen, har dog givet udtryk for en overvejelse om, at det særligt i forhold til kommunikationen af modellens resultater til forældre ville være godt, at opgørelsen af praksisnormering blev præsenteret særskilt for hver enkelt daginstitution sammen med andre relevante informationer om den pågældende daginstitution. Dette skal

ses i sammenhæng med, at der i nogle kommuner er en vis bekymring for, at præsentationer af praksisnormering, som lægger direkte op til sammenligning mellem forskellige daginstitutioner, kan lede til, at praksisnormering bliver den eneste kvalitetsparameter, som forældrene fokuserer på. Samme kommuner fremhæver, at intentionen med at præsentere opgørelser for enkeltinstitutioner ikke er at forhindre sammenligninger mellem institutioner, men at man som udgangspunkt gerne vil understøtte, at forældrene præsenteres for et helhedsbillede af institutionen frem for et (for) snævert fokus på praksisnormering alene.

Konkret foreslår de pågældende kommuner, at resultater for de enkelte institutioner kan vises via et digitalt dashboard, hvor forældre kan få et overblik over og let klikke sig frem til yderligere information om den enkelte daginstitution. Boks 5.2 viser en række eksempler på, hvilke oplysninger sådan et dashboard kunne indeholde. Kommunerne peger dog samtidig på, at der kan være et relativt stort ressourceforbrug forbundet med udvikling af sådan et dashboard. Derfor vil det være en hjælp for kommunerne, hvis det endelige, kommende redskab til opgørelse af praksisnormering også kan understøtte udarbejdelsen af dashboards for enkeltstående institutioner.

Boks 5.2 Eksempler på oplysninger i dashboard for særskilte daginstitutioner

Oplysninger fra beregningsmodellen:

- Praksisnormering
- Personalesammensætning
- Personalets sygefravær
- Personalets børnesamvær
- Børns fremmøde og fravær.

Oplysninger fra andre kilder:

- Personaleomsætning
- Personalets anciennitet
- Omfanget af børn i udsatte positioner
- Institutionsstørrelse
- Nyeste tilsynsrapport
- Oplysninger om arbejdet med den pædagogiske læreplan
- Madordning.

Litteratur

Alber, C., Schultz, I., Nielsen, B. G., & Vendelboe, L. (u.å.). *Forslag til en udregningsmetode af normeringer eller 'normeringsknuseren fra Fredensborg'*. Kokkedal: Fredensborg Kommune.

Bayer, S., Bundgaard, A. H., & Ellegaard, T. (2021). *Et kritisk blik på normeringens problematik*. Roskilde: Center for Daginstitutionsforskning, RUC.

Bowne, J. B., Magnuson, K. A., Schindler, H. S., Duncan, G. J., & Yoshikawa, H. (2017). A meta-analysis of class sizes and ratios in early childhood education programs: Are thresholds of quality associated with greater impacts on cognitive, achievement, and socioemotional outcomes? *Educational Evaluation and Policy Analysis, 39*(3), 407–428.

Bureau2000 (2019). *Børn pr. voksen i daginstitutioner – udviklingen 1972-2018*. Værløse: Bureau 2000.

Børne- og Socialministeriet (2019). *Notat om Normeringsstatistikken*. København: Børne- og Socialministeriet.

Christoffersen, M. N. & Højen-Sørensen, A.-K. (2013). *Børnehavens normeringer: En forskningsoversigt over opgørelsesmetoder*. København: SFI.

Dagtilbudsloven (2022, LBK nr 985 af 27/06/2022). *Bekendtgørelse af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven)*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Dalgaard, N. T., Bondebjerg, A., Klokker, R., Viinholt, B. C. A., & Dietrichson, J. (2022). Adult/child ratio and group size in early childhood education and care to promote the development of children aged 0-5 years: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews, 18*(2), 1-48.

Dalsgaard, C. & Jordan, A. L. T. (2016). *Udvikling i personaleforbrug i daginstitutionerne: Normeringer og pædagogandele i kommunerne 2010-2014*. København: KORA.

Dalsgaard, C., Nøhr, K., & Jordan, A. L. T. (2014). *Personale og børn i kommunernes dagtilbud: En undersøgelse af perioden 2007-2012*. København: KORA

Danmarks Statistik (2020). *Statistikdokumentation for Børnepasning før skolestart 2021*. København: Danmarks Statistik.

Deloitte (2009). *Kortlægning og måling af administrative opgaver på dagtilbudsområdet*. København: Deloitte.

EVA (2022). *Kommuners understøttende arbejde med børn i udsatte positioner i dagtilbud*. København: EVA.

FOA & Bureau 2000 (2019). *Daginstitutionernes hverdag 2019*. København. FOA.

FOA & Bureau 2000 (2020). *Daginstitutionernes hverdag 2020. Del 1: Antal børn pr. voksen. Den daglige omsorg*. København: FOA.

FOA & Bureau 2000 (2021). *Daginstitutionernes hverdag 2021. Fokus på børn i mistrivsel*. København: FOA.

Forældrebevægelsen #HvorErDerEnVoksen (u.å.). *Omsættertabellen - Regnemaskinen*: https://hvorerderenvoksen.dk/normeringsknuser-regnemaskinen/

Fredensborg Kommune (2020). *Normeringen i dagtilbud: Rapport fra arbejdsgruppe nedsat af Børne- og Skoleudvalget*. Kokkedal: Fredensborg Kommune.

Herning Kommune (2020). *Præsentation af resultater: Hvordan kan der frigives mere tid til det pædagogiske arbejde med børnene i daginstitutionerne? Bilag til dagsordenspunkt 34 "Orientering om undersøgelse af pædagogernes arbejdsfordeling samt anbefalinger til frigivelse af tid" på møde i Børne- og Familieudvalget, 11. marts 2020*: https://www.herning.dk/politik/politiske-udvalg/dagsordener-og-referater-politiske-udvalg/?agendaId=2214

KL (2017). *Projekt om kommunal arbejdsgiverpraksis – resultater og metodebeskrivelse for tids- og opgaveregistreringsundersøgelse i fem kommuner. Notat*. København: KL.

Nøhr, K., Dalsgaard, C., Kloppenborg, H., Meldgaard, J., & Bækgaard, M. (2012). *Sådan passer kommunerne børn: Kommunernes dagtilbudsstruktur 2004-2011*. København: KORA.

Pearlman, M., Fletcher, B., Falenchuk, O., Brunsek, A., McMullen, E., & Shah, P. S. (2017). Child-staff ratios in early childhood education and care settings and child outcomes: A systematic review and meta-analysis. *PLoS ONE 12*(1), 1-24.

Qvartz & Rambøll (2018). *Kulegravninger af ældrepleje- og dagtilbudsområdet*. København: Qvartz & Rambøll.

Regeringen, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet (2020). *Aftale mellem regeringen og Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet om minimumsnormeringer*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Salomonsen, H. D. (2020). *Personnel scheduling in a Danish kindergarten*. Aarhus: Aarhus Universitet.

Salomonsen, H. D. & Gadegaard, S. L. (2020). *Kan man regne sig frem til bedre normeringer?*: https://videnskab.dk/forskerzonen/kultur-samfund/kan-man-regne-sig-frem-til-bedre-minimumsnormeringer-i-boernehaver

Skolverket (2016). *Redovisning av tilläggsuppdrag om återinförande av riktmärke för barngruppernas storlek i förskolan. Uppdrag i regleringsbrev (U2015/1495/S).* Utbildningsdepartementet.

Svinth, L. & Henningsen, I. (2021). Normeringers betydning for kvalitet i daginstitutioner. *Pædagogisk indblik, 09*, 1-24.

Lov om ændring af dagtilbudsloven (2021, LOV nr. 2594 af 28/12/2021). *Lov om ændring af dagtilbudsloven (Minimumsnormeringer i daginstitutioner og styrket tilsyn med dagtilbud m.v.)*. København: Børne- og Undervisningsministeriet.

Zellman, G. L., Perlman, M., Le, V.-N., & Setodji, C. M. (2008). *Assessing the validity of the Qualistart Early Learning Rating and Improvement System as a Tool for Improving Child-Care Quality*. Santa Monica, CA: Rand Corporation.

Aarhus Kommune (2019). *Resultater fra normeringsundersøgelse II, uge 40 2019. Notat*. Aarhus: Aarhus Kommune.

Aarhus Kommune (2020). *Analyse af dagtilbuddenes økonomi: Sammenfatning og delanalyser*. Aarhus: Aarhus Kommune.

Bilag 1 Datagrundlag og metode

Dette bilag indeholder en beskrivelse af de fremgangsmåder, der er anvendt i undersøgelsen, samt hvilket datagrundlag analyserne bygger på. Først giver vi et overblik over undersøgelsesprocessen, herefter beskriver vi, hvordan afdækningen af eksisterende viden om 'praksisnormering' er foretaget. Dernæst gøres der rede for, hvordan nationale interessenter og kommunale aktører er blevet inddraget gennem interviews og workshops. Til slut kommer vi med en række opmærksomhedspunkter, som kan være væsentlige at iagttage i en kommende udviklingsproces for det endelige, konkrete redskab.

Undersøgelsesprocessen

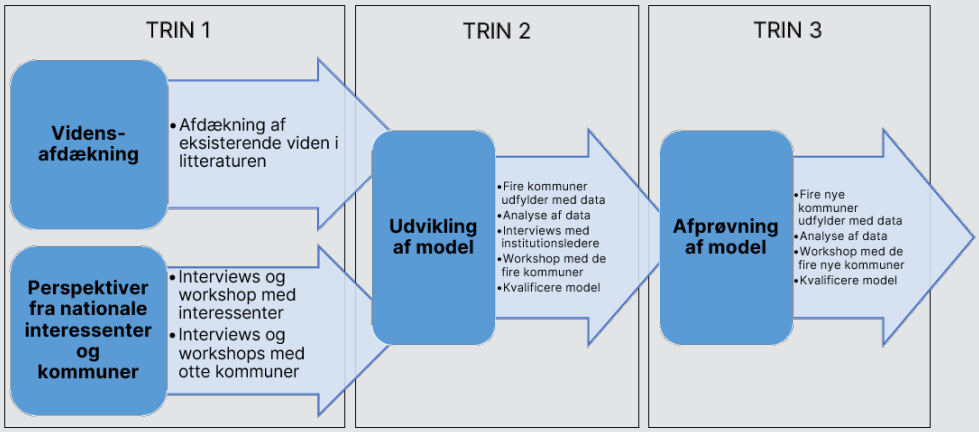
Undersøgelsen er gennemført i en proces med tre overordnede trin som er illustreret i Bilagsfigur 1.1.

Trin 1: Afdækning af eksisterende viden i litteraturen og perspektiver på opgørelse af praksisnormering hos nationale interessenter og kommunale aktører

Trin 2: Udvikling af beregningsmodel og test af første version af modellen i fire kommuner med efterfølgende tilretning af model.

Trin 3: Afprøvning af tilrettet beregningsmodel i fire nye kommuner med efterfølgende tilretning af model.

Bilagsfigur 1.1 Tre trin i undersøgelsesprocessen

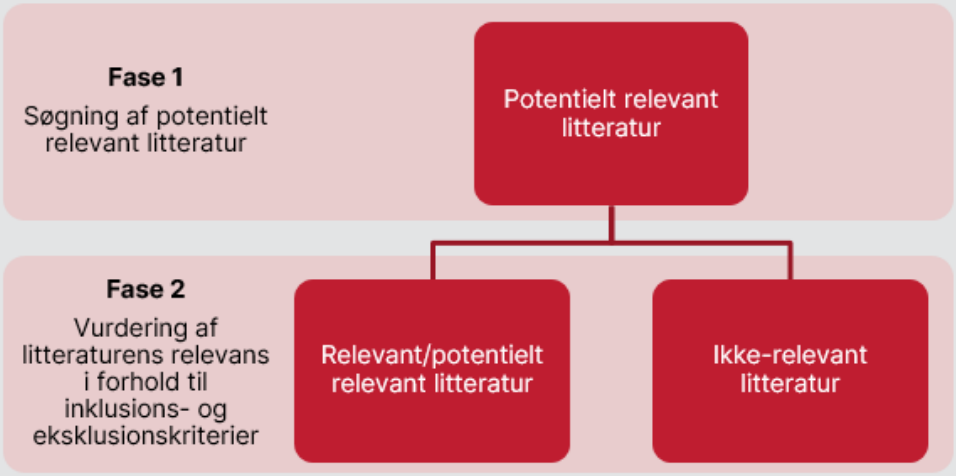


Vidensafdækning

Litteraturgennemgangen er mundet ud i en liste med udvalgt litteratur, som analyseresultaterne i kapitel 2 beror på. Listen fremgår af Bilag 2.

Formålet med vidensafdækningen har været at kortlægge litteratur, der omhandler mulige definitioner af praksisnormering og metoder til opgørelse heraf og dermed understøtte, at udviklingen af beregningsmodellen tager afsæt i eksisterende viden. I dette bilagsafsnit beskrives det metodiske grundlag, som litteraturkortlægningen er baseret på. Kortlægningen er gennemført i to faser, som illustreret i Bilagsfigur 1.2.

Bilagsfigur 1.2 Litteraturkortlægning i to faser



Fase 1: Søgning af potentielt relevant litteratur

I fase 1 er der opstillet en række inklusions- og eksklusionskriterier for litteratursøgningen, som sikrer, at den litteratur, der identificeres, er relevant for besvarelsen af undersøgelsesspørgsmålene. Inklusions- og eksklusionskriterierne afspejler dels formålet med kortlægningen og afgrænsningen af opgaven, dels en afgrænsning vedrørende studiernes udgivelsestidspunkt, sprog, karakter mv. Inklusions- og eksklusionskriterier er opstillet forud for litteratursøgningen, men der har også været tale om en iterativ proces, hvor der har været mulighed for tilpasning af de forskellige kriterier. Bilagstabel 1.1 viser kortlægningens inklusions- og eksklusionskriterier.

Bilagstabel 1.1 Inklusions- og eksklusionskriterier i litteraturkortlægningen

Kriterie	Inklusionskriterie	Eksklusionskriterie
Tid	2006-2022	Før 2006
Geografi	Danmark, nordiske lande og engelsksprogede vestlige lande	Andre lande
Sprog	Dansk, svensk, norsk og engelsk	Andre sprog
Scope	Litteratur, der belyser definitioner og opgørelser af praksisnormering eller af normering i bredere forstand, der kan bidrage til opgørelsen af praksisnormering	Litteratur, der ikke belyser definitioner og opgørelser af praksisnormering eller af normering i bredere forstand, der ikke kan bidrage til opgørelsen af praksisnormering.
Målgruppe/institutionstype	Litteratur, der omhandler daginstitutioner	Litteratur, der ikke omhandler daginstitutioner
Publikationstype	Forskning eller andre former for undersøgelser eller konkrete modeller til opgørelse af praksisnormering (fx kommunale analyser)	Litteratur, der ikke er forskning eller andre former for undersøgelser eller konkrete modeller til opgørelse af praksisnormering (fx avisartikel, læserbrev)

Tid

Søgningen afgrænses til perioden fra 2006-2022 for at sikre aktualitet samt et tilstrækkeligt omfang af litteraturen.

Geografi

Det har været et væsentligt hensyn, at den viden, der opsamles i vidensafdækningen, skal være omsættelig i en dansk kontekst, jf. undersøgelsens formål. Derfor har det været et kriterium, at studierne er gennemført i lande, der er sammenlignelige med Danmark på dagtilbudsområdet. Eksempelvis med hensyn til læreplan/curriculum, børne-/læringssyn, samt at daginstitutioner er selvstændige institutioner, der ikke (nødvendigvis) er en del af skoleorganisationen. På den baggrund har vi inkluderet studier fra Danmark, nordiske lande og engelsksprogede vestlige lande.

Sprog

Litteratursøgningen medtager litteratur på dansk, svensk, norsk og engelsk inden for denne geografiske afgrænsning.

Scope

Litteratursøgningen inkluderer studier, der belyser definitioner og opgørelser af praksisnormering eller af normering i bredere forstand, der kan bidrage til udvikling af en metode for opgørelse af praksisnormering. I de tilfælde, hvor litteraturen omhandler normering i bred forstand (og altså ikke praksisnormering), er litteraturen kun inkluderet, såfremt den bidrager til at belyse, hvordan man kan forstå og/eller opgøre praksisnormering.

Målgruppe/institutionstype

Søgningen er afgrænset til litteratur, der omhandler daginstitutioner. For internationale studier er institutioner, der er sammenlignelige med danske daginstitutioner for 0-5-årige børn, inkluderet.

Publikationstype

Litteratursøgning inkluderer forskning, undersøgelser samt konkrete modeller til praksisnormering, der ikke har undergået en forskningsmæssig reviewproces. Dette inklusionskriterium afspejler, at fokus for litteratursøgningen er at afdække perspektiver på forståelse af normering i praksis og eksisterende metoder til opgørelse af normering

Forskningskvalitet indgår til forskel fra systematiske forskningsoversigter således ikke som kriterium i denne undersøgelse. Ved søgningen er alle undersøgelses- og forskningsdesign inkluderet. Dog har det været et inklusionskriterium, at der forefindes en transparent metodebeskrivelse i det pågældende studie.

I fase 1 er det fastlagt, hvilke databaser og hjemmesider søgningen skulle gennemføres i. Litteratursøgningen er baseret på fire datakilder:

1. *Databasesøgning.* Der er søgt blandt studier under emnet 'normering', som findes i databasen Nordic Base of Early Childhood Education and CARE (NB-ECEC). NB-ECEC samler ny, kvalitetsvurderet forskning om 0-6-årige børn i dagtilbud. Databasen opdateres årligt og omfatter studier fra 2006 og frem. Mængden af tidsskrifter og databaser suppleres op, efterhånden som der kommer nye til, sådan at screeningerne principielt rummer alle udgivelser af skandinavisk dagtilbudsforskning i hvert kortlagt år. Studierne i databasen udvælges ud fra screeninger af centrale skandinaviske og internationale forskningsdatabaser og håndsøgninger efter centrale skandinaviske og internationale tidsskrifter på dagtilbudsområdet. Det er vurderet, at en

søgning i NB-ECEC, jf. inklusions- og eksklusionskriterierne, er tilstrækkelig, da den dækker kvalitetsvurderet dagtilbudsforskning fra 2006 og frem. Databasesøgningen er gennemført marts 2022.

2. *Søgning på hjemmesider blandt udvalgte, centrale aktører.* Med henblik på at indhente viden om bl.a. praksisrettede undersøgelser og modeller af relevans for undersøgelsen er der gennemført søgning på hjemmesider blandt udvalgte centrale danske aktører:

   - VIVE (vive.dk)
   - EVA (eva.dk)
   - KL (kl.dk)
   - BUPL (bupl.dk)
   - FOA (foa.dk).

   Søgningen på hjemmesider blandt udvalgte, centrale aktører er gennemført marts 2022.

3. *Dialog med relevante danske og skandinaviske aktører.* Dialog med danske aktører omfatter projektets følgegruppe (BKF, BUPL, DL, FOA, FOLA og KL) og deltagerkommuner. Skandinaviske aktører omfatter Skolverket i Sverige og Utdanningsdirektoratet i Norge.

   Fremgangsmåden i dialogen med aktørerne i projektets følgegruppe og blandt deltagerkommunerne er nærmere beskrevet i afsnit om 'Perspektiver fra nationale interessenter og kommuner' i Bilag 1. Derudover har der været afholdt følgegruppemøder.

   I forbindelse med vidensafdækning af erfaringer med normeringsopgørelser i de to andre skandinaviske lande, Norge og Sverige, er der gennemført interviews med repræsentanter fra Skolverket i Sverige og Utdanningsdirektoratet i Norge. Repræsentanterne fra Skolverket og Utdanningsdirektoratet blev identificeret på baggrund af en henvendelse til organisationerne, der satte os i kontakt med relevante personer i organisationen. Foruden selve interviewene har der været løbende dialog med henblik på at identificere og afdække erfaringer og litteratur, der beskriver erfaringerne med normeringsopgørelser i Sverige og Norge.

4. *Indhentning af referencer fra interne eksperter hos VIVE og EVA.* Den indledende bruttoliste, der er opsamlet på baggrund af ovenstående tre datakilder, er gennemgået af og suppleret fra eksperter fra VIVE og EVA. Foruden søgning i ovenstående datakilder er der arbejdet med en snowballing-proces, det vil sige en opsamling af yderligere referencer fra udvalgte relevante, allerede fundne referencer. I den sammenhæng indgår også nyligt udarbejdede kortlægninger.

Vi har med afsæt i den systematiske litteraturkortlægning identificeret en bruttoliste bestående af 60 titler, hvoraf næsten to tredjedele (37) bestod af forskningsudgivelser, mens en fjerdedel (15) bestod af analyserapporter udarbejdet af interesseorganisationer eller af konsulentfirmaer for forskellige typer af aktører. De resterende titler bestod af konkrete modeller til opgørelse af praksisnormering (3), statistiske oversigter (2) og notater fra ministerier og folketingsudvalg (3).

Fase 2. Gennemgang af bruttoliste – vurdering af litteraturens relevans

Litteraturen på bruttolisten er gennemgået med henblik på at identificere aktuel og relevant litteratur (på baggrund af ovenstående inklusions- og eksklusionskriterier), der belyser, hvordan man kan forstå og/eller opgøre (praksis)normering. Hovedparten af litteraturen omhandler normering i bred forstand (og altså ikke praksisnormering), som et af flere parametre med betydning for kvalitet. Tekster om forholdet mellem normering og kvalitet er imidlertid kun medtaget, såfremt de bidrager til at belyse, hvordan man kan forstå og/eller opgøre praksisnormering.

Som beskrevet ovenfor indgår forskningskvalitet ikke som kriterium i vurderingen af litteraturens relevans. Dog har det været et inklusionskriterium, at der forefindes en transparent metodebeskrivelse i det pågældende studie.

Den endelige nettoliste med relevant litteratur udgøres af 22 titler (se bilag 2, hvor formål og publikationstype for den udvalgte litteratur gennemgås), som består af forskellige typer af litteratur, som er udarbejdet af forskellige typer af aktører og med forskellige formål. Litteraturen består af:

- danske og internationale forskningsopsamlinger i form af tværgående analyser af systematisk udvalgt forskningslitteratur og/eller metaanalyser af data fra flere systematisk udvalgte og sammenlignelige studier
- analyserapporter udarbejdet af interesseorganisationer på hhv. arbejdsgiver- og arbejdstagersiden på dagtilbudsområdet og konsulentfirmaer for forskellige typer af aktører
- administrative notater om opgørelser af normering, herunder beskrivelser af modeller.

Perspektiver fra nationale interessenter og kommuner

Dette afsnit indeholder en beskrivelse af, hvordan nationale interessenter og kommuner er blevet inddraget i undersøgelsen. Formålet med at inddrage både nationale interessenter og kommunale aktører har været at afdække de-

res forståelse af begrebet 'praksisnormering', deres syn på potentialer og udfordringer ved at opgøre en praksisnormering samt deres forventninger og input til det endelige redskab. Derudover har kommunerne deltaget i udviklingen og afprøvningen af beregningsmodellen, jf. beskrivelserne nedenfor.

Nationale interessenter

En række centrale, nationale interessenter på dagtilbudsområdet har bidraget til undersøgelsen, jf. oversigten i Bilagstabel 1.2.

Bilagstabel 1.2 Overblik over nationale interessenter

Informantgruppe
BKF, Børne- og Kulturchefforeningen
BUPL og BUPL's lederforening
Daginstitutionernes Landsorganisation, DLO
FOA, Fag og Arbejde
FOLA, Forældrenes Landsorganisation
KL, Kommunernes Landsforening
Finansministeriet

Interviews med nationale interessenter

EVA har gennemført syv interviews med en til to repræsentanter fra hver af interessenterne. Formålet med interviewene var at bidrage til begrebsafklaringen ved at indsamle aktørernes perspektiver på begrebet 'praksisnormering' samt få aktørernes input til udvikling af en model til opgørelse af praksisnormering. Interviewene afdækkede fire temaer:

1. **Forståelser:** Informanternes forståelse af begrebet 'praksisnormering'.
2. **Forventninger til indhold:** Hvilken viden/hvilke data er det vigtigt, at en beregningsmodel inddrager?
3. **Potentialer:** Hvilket potentialer ser informanterne ved udviklingen af en opgørelsesmetode til praksisnormering?
4. **Udfordringer og opmærksomhedspunkter:** Hvad skal vi være særligt opmærksomme på, når vi udvikler en beregningsmodel til praksisnormering?

Interviewene er gennemført virtuelt. Der er skrevet referater af interviewene, som er kodet og analyseret i tre processer: Først er referaterne kodet og sorteret i forhold til de fire temaer. Dernæst er data under hvert tema kondenseret til pointer. Sidst er der læst på tværs af pointer inden for hvert tema og sammenfattet kategorier, spænd mv.

Workshop med nationale interessenter

Efter interviewene med de nationale interessenter har EVA gennemført en workshop, hvor alle interessenter var inviteret til at deltage. Daginstitutionernes Lands-Organisation (DLO) og Børne- og Kulturchefforeningen (BKF) havde ikke mulighed for at deltage på workshoppen.

Formålet med workshoppen var at bringe de nationale interessenter sammen med henblik på at sætte deres perspektiver i relation til hinanden og give interessenterne mulighed for at indgå i dialog om og supplere hinandens perspektiver. På workshoppen blev deltagerne præsenteret for de foreløbige resultater fra både vidensafdækningen, interessentinterviewene, interviewene med kommunale forvaltninger og VIVEs foreløbige bud på faktorer i beregningsmodellen.

Input fra workshoppen er fastholdt i noter, og pointer fra workshoppen indgår i rapporten i de tilfælde, hvor de nuancerer eller supplerer perspektiver fra interviewene. I analysen og rapporten har fokus været på at give et overblik over ligheder og forskelle i interessenternes perspektiver, der kan være relevante for udviklingen af beregningsmodellen. Af denne grund samt af diskretionshensyn har vi i analysen og formidlingen valgt ikke at knytte pointer til konkrete aktører.

Kommuner

Alle otte deltagerkommuner har ligesom de nationale interessenter bidraget med deres perspektiver på forståelsen af 'praksisnormering'. Derudover har fire af de udvalgte kommuner deltaget i udviklingen af beregningsmodellen og de resterende fire kommuner har bidraget med at afprøve en prototype på beregningsmodellen. Udviklingen og afprøvningen af beregningsmodellen er således foregået med stor inddragelse af de otte deltagerkommuner. I det følgende beskriver vi nærmere, hvordan kommunerne er udvalgt, og hvordan deres perspektiver og data er indsamlet og inddraget i undersøgelsen.

Udvælgelse af deltagerkommuner

I udvælgelsen af de otte deltagerkommuner har vi lagt vægt på, at kommunerne varierer på en række forhold, som kan tænkes at have betydning for deres perspektiver på og muligheder for at opgøre 'praksisnormering'. Det er vigtigt at få repræsenteret forskellige kommunetyper, fordi beregningsmodellen og den faglige opgørelsesmetode som udgangspunkt skal kunne anvendes af alle kommuner og derfor skal kunne håndtere forskelle mellem kommunerne med hensyn til fx omfanget af tilgængelige data.

For at sikre variation mellem kommunerne på de relevante forhold blev der benyttet både registerdata og inputs fra informanter i VIVEs og EVAs netværk.

Sidstnævnte inputs havde særligt fokus på at finde frem til kommuner, der har erfaring med at gennemføre undersøgelser af praksisnormering eller relaterede parametre, fx fremmøde blandt børn og tidsanvendelse blandt voksne i daginstitutioner. Kommuner, der har arbejdet hermed, vil forventeligt have gjort sig en række overvejelser om, hvilke behov de har, hvordan en beregningsmodel vil give størst udbytte i praksis, hvilke begrænsninger eller opmærksomhedspunkter der er i data samt om andre praktiske udfordringer. Derfor var kommunernes erfaringer et væsentligt udvælgelseskriterie. For at få viden om kommuner med relevante erfaringer, kontaktede vi som nævnt videnspersoner i VIVEs og EVAs netværk. I Bilagsboks 1.1 er angivet, hvilke typer af videnspersoner vi har talt med om deres kendskab til kommuner, der konkret har arbejdet med opgørelse af 'praksisnormering' eller data, der relaterer sig hertil.

Bilagsboks 1.1 Oversigt over videnspersoner

- Videnspersoner internt i VIVE
- Videnspersoner internt i EVA
- Videnspersoner fra KL's fagkontorer
- Videnspersoner fra BKF
- Praksiskonsulenter fra BUVM
- Udvalgte videnspersoner i VIVEs og EVAs kommunale netværk.

I Bilagsboks 1.2 er oplistet og begrundet de registerdata, der sammen med kommunernes erfaringer ligger til grund for udvælgelsen af kommuner med henblik på at skabe variation mellem deltagerkommunerne, herunder deres daginstitutioner.

Bilagsboks 1.2 Datagrundlag for udvælgelsen af deltagerkommuner

Størrelse (indbyggertal)
Det er væsentligt, at kommuner med forskellig størrelse indgår i undersøgelsen, fordi større kommuner kan tænkes at have flere ressourcer til at understøtte systemer til indsamling og validering af data, der vil kunne anvendes i en beregningsmodel.

Ledelsesstruktur
Kommunernes ledelsesstruktur på dagtilbudsområdet er forskellig og kan have betydning for ledernes opgaver i hverdagen og for, hvilke data der er tilgængelige og i hvilken form, ligesom den kan have betydning for kommunens vurdering af, hvilke behov de har i forhold til en beregningsmodel for 'praksisnormering'. Data om kommunernes ledelsesstruktur på dagtilbudsområdet stammer fra en spørgeskemaundersøgelse, som EVA har gennemført i 2021 (EVA, 2022).

Geografisk placering og antal 0-5-årige pr. km^2
Der blev lagt vægt på at få variation i deltagerkommunernes geografiske placering og urbaniseringsgrad, dvs. om der er tale om by- eller landkommuner, målt som antal 0-5-årige pr. km^2, fordi befolkningstætheden typisk hænger sammen med kommunens tilbudsstruktur (jf. Nøhr et al., 2012).

Gennemsnitlig institutionsstørrelse
Den gennemsnitlige institutionsstørrelse for kommunale og selvejende institutioner i kommunen (antal indskrevne børn pr. institution) giver en indikation af, om der er tale om meget forskellige institutionsstørrelser, hvilket kan tænkes at have betydning for institutionslederens opgaver i hverdagen samt for anvendelse af evt. ressourcepersoner samt administrativt personale.

Andel 0-2-årige indskrevet i daginstitution (frem for dagpleje)
Jo flere børn der er indskrevet i daginstitutioner (frem for dagpleje), jo mere sandsynligt vil det formentligt være, at der i kommunen vil være eksempler på institutioner, hvor vuggestuebørn og børnehavebørn er fuldt integrererede i samme institution. Vi vurderer, at en aldersintegreret organisering er væsentlig at have repræsenteret i en opgørelsesmetode, der skal kunne anvendes af alle institutionstyper.

Andel selvejende institutioner
Da selvejende institutioner har flere frihedsgrader i tilrettelæggelsen af opgaverne, er det relevant at have selvejende institutioner repræsenteret i undersøgelsen for at undersøge, om disse frihedsgrader har betydning for eksempelvis det tilgængelige datagrundlag i kommunen, eller om der er andre forhold, der skal tages højde for i udviklingen af beregningsmodellen og den faglige opgørelsesmetode.

Andel private institutioner
Det var ikke et hensyn i sig selv at sikre spredning i andelen af indskrevne børn i private daginstitutioner, men vi sikrede os i udvælgelsen, at der indgik kommuner med indskrevne i private daginstitutioner, så vi havde mulighed for at afdække, hvorvidt beregningsmodellen kunne anvendes i relation til private daginstitutioner.

Registerdata samt videnspersonernes input har indgået i VIVEs samlede vurdering af, hvilke kommuner der bedst muligt ville sikre både variation og et godt erfaringsgrundlag. Udvælgelsen blev således baseret på en samlet faglig vurdering, der tog hensyn til den samlede variation på de oplistede parametre inden for gruppen af deltagerkommuner. Det var dog ikke muligt med kun otte kommuner at sikre fuld variation på alle kombinationer af udvælgelsesparametrene.

Bilagstabel 1.3 viser et overblik over udvælgelseskriterierne for de otte udvalgte kommuner, som er Aarhus, Fredensborg, Helsingør, Struer, Herning, Holstebro, Ishøj og Køge Kommuner.

Bilagstabel 1.3 Oversigt over de otte deltagerkommuner i udvikling og afprøvning af beregningsmodellen

	Fase	Erfaringer, jf. videnspersoner	Størrelse (indbyggertal)	Ledelsesstruktur	Antal 0-5-årige pr. km^2	Gns. institutionsstørrelse	Andel selvejende	Andel private	Andel 0-2-årige indskrevet i institution (frem for dagpleje)	Region
Aarhus	Udvikling	Ja	355.238	Område	50,1	56	10 %	3 %	90 %	Midtjylland
Fredensborg	Udvikling	Ja	41.211	Område	24,3	209	29 %	43 %	93 %	Hovedstaden
Helsingør	Udvikling	Ja	62.875	Andet	30,6	89	24 %	26 %	100 %	Hovedstaden
Struer	Udvikling	Nej	20.802	Traditionel	4,3	92	0 %	22 %	55 %	Midtjylland
Herning	Afprøvning	Ja	89.230	Område	4,5	134	35 %	21 %	53 %	Midtjylland
Holstebro	Afprøvning	Nej	58.553	Traditionel	5,0	63	10 %	14 %	51 %	Midtjylland
Ishøj	Afprøvning	Ja	23.225	Traditionel	63,0	120	0 %	0 %	88 %	Hovedstaden
Køge	Afprøvning	Nej	61.718	Område	15,6	77	17 %	6 %	85 %	Sjælland

Kilde: Danmarks Statistiks statistikbank og oplysninger fra vidanspersoner.

Interviews med repræsentanter fra kommunerne

Der er gennemført interviews med repræsentanter fra hver af de fire kommuner, der deltog i udviklingen af beregningsmodellen. Der er både gennemført interviews med dagtilbudschefer og/eller mellemledere på dagtilbudsområdet i kommunerne og med økonomikonsulenter og/eller faglige konsulenter i kommunerne med kendskab til data på forvaltningsniveau, der relaterer sig til opgørelser af 'praksisnormering'. Efter interviewene har de fire kommuner udfyldt en første version af beregningsmodellen med data om alle eller nogle af deres daginstitutioner. Herefter blev kommunernes data analyseret af VIVE.

Derudover er der gennemført interview med en til tre institutionsledere i hver af disse kommuner. Institutionslederne bidrog med perspektiver omkring anvendelse af opgørelser af praksisnormering, indsigter om hverdagens organisering af opgaver og kendskab til data fra institutionssiden. Forud for interviewene med institutionslederne fik de tilsendt VIVEs analyser af data for deres institutioner. Analyserne dannede udgangspunkt for interviewene, som bidrog med inputs til kvalificering af modellen.

Alle interviews er gennemført virtuelt. Interviewene er gennemført som individuelle interviews eller gruppeinterviews. Der er gennemført i alt 12 interviews af en time til halvanden times varighed med 22 repræsentanter fra de fire deltagerkommuner, der deltog i udviklingen af beregningsmodellen. Bilagstabel 1.4 viser fordelingen af interviewpersoner i deltagerkommunerne.

Bilagstabel 1.4 Interviewpersoner i de fire deltagerkommuner

	Økonomi- og/eller faglige konsulenter	Dagtilbudschefer og/eller mellemledere	Institutionsledere	I alt
Fredensborg	1	2	1 (områdeleder)	4
Helsingør	3	1	3	7
Struer	2	1	3	6
Aarhus	2	1	2	5

Formålet med interviewene var at afdække kommunernes perspektiver, viden og erfaringer i forhold til deres forståelse af begrebet 'praksisnormering', erfaringer med at opgøre praksisnormering, tilgængelige relevante data til opgørelse af praksisnormering, muligheder for at tilvejebringe data samt forventninger til og behov for en model til beregning af praksisnormering. Interviewtemaer og eksempler på spørgsmål kan ses i Bilagstabel 1.5.

Bilagstabel 1.5 Overblik over interviewtemaer og eksempler på spørgsmål

interviewtema	Eksempler på spørgsmål
Forståelse	• Hvad forstås ved begrebet 'praksisnormering'? • Hvordan vurderer I, at man bedst kan afgrænse, hvilke aktiviteter der bør indgå i en praksisnormering?
Erfaringer	• Hvilke erfaringer har I med at opgøre (praksis-)normering, og/eller data, der relaterer sig hertil? • Hvilke begrænsninger oplevede I evt.? (Hvordan løste I dem?) • Hvilke beslutninger traf I om opgørelsesmetoder og hvorfor? • Hvordan blev arbejdet og opgørelserne anvendt? • Hvor stort ressourceforbrug krævede det at lave opgørelsen?

Datagrundlag	• Hvordan forstår I betegnelsen 'institutionsniveau'?
	• Hvordan vurderes tilgængelighed og validitet i forhold til følgende data?:
	  ○ Fremmøde børn
	  ○ Fremmøde voksne
	  ○ Personalets tidsanvendelse
	  ○ Personalegrupper: afgrænsning af, hvem der tæller med
	  ○ Lederens tidsanvendelse
	  ○ Omfanget af støttepersonale til børn med særlige behov
	  ○ Åbningstider i institutionen (forventet og reel)
	  ○ Anvendelse af vikarer
	• Hvilke data ville I vurdere som (mest) relevante?
	• Hvordan er data for hhv. kommunale, selvejende og private institutioner forskellige? Validitet? Tilgængelighed?

Datamuligheder	• Hvilke muligheder er der for at tilvejebringe data om fx:
	  ○ Lederens tid *med* børnene?
	  ○ Medarbejdernes tid *uden* børnene, om muligt gerne opdelt på pædagogisk tid (forældresamarbejde, forberedelse af pædagogiske aktiviteter, kompetenceudvikling) og ikke-pædagogisk tid (administrative opgaver, frokost, pauser, MED-møder mv.)?
	• Hvad er forventningerne til sådanne datas validitet og anvendelighed?
	• Hvordan er muligheder for hhv. kommunale, selvejende og private institutioner evt. forskellige?

Anvendelsen, forventninger og behov	• Hvilket behov har og ser I for en beregningsmodel? • Hvordan forventer I at ville bruge redskabet? • Hvilket udbytte forventer I at få – hvad vil evt. øge/reducere udbyttet? • Hvilke behov har I for guidning til ibrugtagning, fortolkning og anvendelsesmuligheder? • Hvilke forventninger er der til en beregningsmodel og faglig metode i forhold til fx afvejningen mellem, hvor præcist det skal være, og hvor let det skal kunne anvendes? • Hvilke mulige udfordringer ser I i anvendelsen af redskabet?

Der er skrevet referater af interviewene, som er kategoriseret i forhold til temaerne i Bilagstabel 1.5 og kondenseret og analyseret til brug i vejledning og rapport samt udvikling og videreudvikling af beregningsmodel og opgørelsesmetode på workshops.

Workshops med kommunerne

Ud over at deltage i interviews har kommunerne bidraget til udviklingen og afprøvningen af beregningsmodellen og opgørelsesmetoden ved at deltage i to workshops, som VIVE har faciliteret. Den første af de to workshops blev afholdt med de fire kommuner, som deltog i udviklingen af beregningsmodellen. I workshoppen deltog chefer eller områdeledere samt konsulenter fra kommunerne – i alt otte repræsentanter fra de fire kommuner. Fokus på denne workshop var at få deltagernes vurdering af den første version af opgørelsesmetoden og beregningsmodellen, herunder de valg VIVE havde truffet i udviklingen heraf. Desuden blev kommunerne præsenteret for analyserne af deres indberettede data og kom med input til, hvordan præsentationen af beregningsmodellens resultater kunne forbedres. Derudover gav deltagerne deres vurdering af vejledningen til modellen, beregningsmodellens anvendelsesmuligheder og den administrative byrde forbundet med at udfylde beregningsmodellen og anvende dens resultater. På baggrund af workshoppen indarbejdede VIVE justeringer i beregningsmodellen, opgørelsesmetoden og vejledningen.

Den anden af de to workshops blev afholdt med deltagere fra de fire (nye) kommuner som deltog i afprøvningen af beregningsmodellen. Forud for workshoppen udfyldte de fire nye kommuner en tilrettet version af beregningsmodellen med data om alle eller nogle af deres daginstitutioner. Herefter blev kommunernes data analyseret af VIVE. Som på den første workshop deltog chefer eller områdeledere samt konsulenter fra kommunerne – i alt syv repræsentanter fra de fire kommuner. På denne workshop var formålet at få inputs til, hvordan de justerede udgaver af beregningsmodellen, opgørelsesmetoden og vejledningen kunne forbedres yderligere i forhold til at blive mere retvisende og lettere at anvende, fortolke og forstå. Desuden blev kommunerne præsenteret for analyserne af deres indberettede data, og på den baggrund blev beregningsmodellens anvendelsesmuligheder drøfter. Ligeledes gav kommunerne deres vurderinger af den administrative byrde ved at udfylde beregningsmodellen og anvende dens resultater.

Begge workshops varede cirka 4 timer. Der blevet taget referat, som efterfølgende blev kategoriseret og anvendt i justering og kvalificering af den foreliggende udgave af beregningsmodellen, opgørelsesmetoden og vejledningen.

Opmærksomhedspunkter til det kommende, konkrete redskab

- Mange af de proxyer, som indgår i beregningsmodellen, vil forventeligt kunne forbedres over tid i takt med, at kommunerne i stigende grad anvender modellen og dermed skaber et forbedret grundlag for proxyerne. Det vil være væsentligt for modellens resultater, at det

med jævne mellemrum, fx årligt, undersøges, om der er kommet nye og bedre data, som proxyernes værdier bør justeres efter. Hvis eksempelvis det pædagogiske personale i danske daginstitutioner generelt øger deres samværstid med børn i de kommende år, vil det være vigtigt, at en sådan tendens indarbejdes i proxyen for personalets samværstid med børn.

- Det vil være hensigtsmæssigt, at der i det endelige redskab indarbejdes en indikator for, i hvor høj grad den opgjorte praksisnormering for den enkelte institution bygger på proxyer frem for lokale data. Herved vil brugerne af resultaterne let kunne få et overblik over, i hvilket omfang resultaterne hviler på data fra den enkelte institution.
- Der skal kun kunne indtastes sygefravær samt omsorgs- og seniordage for personalegrupper som rent faktisk er til stede i daginstitutionen. Der har været tilfælde, hvor der for en institution er blevet indtastet, at der er 0 studerende, men hvor der efterfølgende er blevet indtastet omsorgsdage for studerende. Det gør i sidste ende, at der bliver udregnet et antal timer med børnesamvær, som er negativt, selvom der for studerende ikke skal beregnes timer med børnesamvær.
- Kommunerne har udtrykt et ønske om at kunne indlæse alle data om de forskellige elementer i modellen på alle institutioner på én gang, dvs. i én fil. Derudover er det et ønske fra kommunerne, at de data, der skal indlæses i modellen, kan trækkes og indlæses automatisk fra de kommunale systemer. De fortæller, at det på denne måde vil være lettere og mindre tidskrævende for dem at indkøre oplysningerne, ligesom det vil mindske risikoen for tastefejl.
- Alle otte deltagende kommuner registrerer komme- og gådata for børn i Aula; data, som potentielt kunne anvendes til at opgøre børns fravær og fremmøde til beregningsmodellen (jf. afsnit 4.2.3). De deltagende kommuner har imidlertid kun ganske få erfaringer med at anvende disse data. Derfor er det oplagt at undersøge nærmere, om de allerede eksisterende Aula-data kan gøres mere lettilgængelige for kommunerne. For eksempel kan man overveje, om weekenddage og helligdage kan udelades af datatræk hos Aula for at lette kommunernes arbejde med at rense data. En mulighed kan måske også være, at der fra centralt hold udarbejdes en vejledning til, hvordan man i den enkelte kommune effektivt kan rense data for fejlregistreringer.
- Som beregningsmodellen er vist i pdf-filen, bruger den sygefravær fra Aarhus Kommune som proxy. I det endelige, konkrete redskab skal det være sådan, at der anvendes de proxyer for sygefravær, der hører til den enkelte kommune.
- Antal lovpligtige pasningsdage skal tilpasses det konkrete opgørelsesår.

- Ud over beregning af selve praksisnormeringen for de enkelte daginstitutioner vil det være en fordel, hvis redskabet også understøtter beregning og præsentation af resultater for de faktorer, som ligger bag beregningen, fx institutionens personalesammensætning og børns fremmøde. VIVE forventer, at dette vil styrke de lokale muligheder for en bedre og mere nuanceret tolkning af praksisnormeringsresultaterne. Se også kapitel 5.
- Det vil være en hjælp for kommunerne, hvis det endelige redskab også kan understøtte udarbejdelsen af dashboards, som kan give et overblik over en række forskellige informationer om hver enkelt institution i kommunen, herunder fx praksisnormering, institutionsstørrelse, personalesammensætning og nyeste tilsynsrapport (jf. afsnit 5.2).

Bilag 2 Udvalgt litteratur i vidensafdækning

	Reference	Formål	Type
1	Alber, C., Schultz, I., Nielsen, B. G. & Vendelboe, L. (u.å.). *Forslag til en udregningsmetode af normeringer eller 'normeringsknuseren fra Fredensborg'.* Fredensborg Kommune.	En 'skrivebordsberegning' af normering, som skal give transparens omkring normering. Der fremlægges udover udregningsmetode og forskellige parametre også et forslag om et 'fælles sprog' omkring normeringer.	Forslag til model for opgørelse af normering
2	Bayer, S., Bundgaard, A. H. & Ellegaard, T. (2021). *Et kritisk blik på normeringens problematik. Rapport fra et forskningsprojekt om normeringer.* CeDif, RUC.	Et kritisk blik på forskellige problematikker i forhold til normering. Forskerne bag diskuterer forskellige forhold relateret til normering og personalesammensætning.	Forskning
3	Bowne, J. B., Magnuson, K. A., Schindler, H. S., Duncan, G. J., & Yoshikawa, H. (2017). A meta-analysis of class sizes and ratios in early childhood education programs: Are thresholds of quality associated with greater impacts on cognitive, achievement, and socioemotional outcomes? *Educational Evaluation and Policy Analysis, 39(3), 407–428.*	At vurdere forholdet mellem gruppestørrelse, barn/voksenforholdet og effekter af særlige indsatser for børnenes kognitive, præstations og socioemotionelle resultater. Data fra en amerikansk database over programevaluerin-ger af indsatser for børn i tidlig barndom mellem 1960 og 2007.	Forskningsopsamling (meta-analyse)
4	Bureau 2000 (2019). *Børn pr. voksen i dag-institutioner – udviklingen 1972-2018.*	Rapporten afdækker udviklingen i antallet af børn pr. voksen i perioden 1972-2018 med afsæt i forskellige opgørelsesmetoder.	Analyserapport
5	Børne- og Socialministeriet (2019). *Notat om Normeringsstatistikken.*	Baggrundsnotat, der beskriver og forklarer Normeringsstatistikken fra Danmarks Statistik.	Baggrundsnotat
6	Christoffersen, M. N. & Højen-Sørensen, A.-K. (2013). *Børnehavens normeringer. En forskningsoversigt over opgørelsesmetoder.* SFI.	At afdække, hvordan normeringen er opgjort i forskningsprojekter, der belyser betydningen af normeringen for 3-6-åriges trivsel og udvikling.	Forskningsopsamling (systematisk litteraturgennemgang)
7	Dalgaard, N. T., Bondebjerg, A., Klokker, R., Viinholt, B. C. A. & Dietrichson, J. (2022). *Adult/child ratio and group size in early childhood education and care to promote the development of children aged 0-5 years: A systematic review.* VIVE.	At vurdere betydningen af voksen/barnforholdet og gruppestørrelse i ECEC for proceskvalitet og børns outcomes.	Forskningsopsamling (systematisk litteraturgennemgang og metaanalyse)
8	Dalsgaard, C., Nøhr, K. & Jordan, A. L. T. (2014). *Personale og børn i kommuners dagtilbud. En undersøgelse af perioden 2007-2012.* KORA.	Et overblik over kommunernes personaleforbrug på dagtilbudsområdet i perioden 2007-2012. Med 'personaleforbrug' menes normeringen, dvs. forholdet mellem antallet af pædagogiske medarbejdere og indskrevne børn samt pædagogandelen, dvs. personalets fordeling mellem pædagoger og pædagogmedhjælpere. Lederratioen handler om forholdet mellem antallet af pædagogiske medarbejdere og antallet af institutionsledere. Kortlægningen ser på både den samlede udvikling over tid og variationen mellem kommuner.	Forskningsrapport

	Reference	Formål	Type
9	Dalsgaard, C., Jordan, A. L. T. & Petersen, J. S. (2016): *Dagtilbudsområdet kortlægning af kommunernes personaleforbrug og strukturelle vilkår.*	Rapporten er en overbygning på Dalsgaard et al. (2014), der kortlagde normering og personalesammensætning med afsæt i data frem til 2012. Denne rapport indeholder opdaterede data frem til 2014 og sammenholder kommunernes personaleforbrug med deres strukturelle vilkår – det vil sige børnegruppens sociale sammensætning og kommunens generelle økonomiske velstand.	Forskningsrapport
10	Danmarks Statistik (2020). *Statistikdokumentation for Børnepasning før skolestart 2020.*	Formålet med dette notat er at etablere et sammenligningsgrundlag for kommunal ressourcetildeling på dagtilbudsområdet. På dagtilbudsområdet indeholder tællingen pasningsordninger, som er defineret under dagtilbudslovens afsnit 2 ´Dagtilbud til børn indtil skolestart´, dvs. at pasningsordninger afgrænses til dagpleje og daginstitutioner fra 0 år til skolestart.	Baggrundsnotat
11	Deloitte (2009). *Kortlægning og måling af administrative opgaver på dagtilbudsområdet.*	Rapporten præsenterer resultaterne fra en kortlægning og måling af administrative opgaver på dagtilbudsområdet. Kortlægningen er iværksat som en del af den daværende regerings afbureaukratiseringsprogram på det kommunale område, som blev gennemført i samarbejde med KL.	Analyserapport
12	FOA & Bureau 2000 (2020). *Daginstitutionernes hverdag 2020. Del 1: Antal børn pr. voksen. Den daglige omsorg.*	At afdække vilkår for de ansatte og børn i daginstitutionernes hverdag. Fokus på, hvor mange dagtilbud der i hverdagen har en normering på en voksen til tre børn i alderen 0-2 år eller seks børn i alderen 3-5 år, og i givet fald, hvor længe.	Analyserapport
13	FOA & Bureau 2000 (2021). *Daginstitutionernes hverdag 2021. Fokus på børn i mistrivsel.*	At afdække vilkår for børn i mistrivsel og de forskellige vilkår, daginstitutionerne står overfor i forhold til at varetage børnenes trivsel.	Analyserapport
14	Forældrebevægelsen #HvorErDerEnVoksen (u.å.). *Omsættertabellen.*	Omsættertabellen, der har til formål at supplere Danmarks Statistiks udregning af normering i børnehaver. Tabellen er et redskab udviklet til at kunne være et dialogredskab til politikere og forældre.	Forslag til model for opgørelse af praksisnormering
15	Fredensborg Kommune (2020). *Normeringen i dagtilbud. Rapport fra arbejdsgruppe nedsat og Børne- og Skoleudvalget.*	Rapporten giver indsigt og anbefalinger omkring normeringer og beregningen heraf i Fredensborg Kommune. Det har været hensigten at skabe et fælles billede af *"hvordan normeringen er i de kommunale dagtilbud".* Rapporten resulterer i en udarbejdelse af en *"omsættertabel, som viser sammenhængen mellem de officielle normeringstal og den reelle normering, som forældrene i gennemsnit vil møde i hverdagen".*	Forslag til model for opgørelse af praksisnormering
16	Kommunernes Landsforening (2017). *Projekt om kommunal arbejdsgiverpraksis – resultater og metodebeskrivelse for tids- og opgaveregistreringsundersøgelse i fem kommuner.*	Notatet præsenterer resultaterne fra en arbejdstidsundersøgelse, der er gennemført blandt det pædagogiske personale i fem kommuner.	Analyserapport

	Reference	Formål	Type
17	Pearlman, M., Fletcher, B., Falenchuk, O., Brunsek, A., McMullen, E. & Shah, P. S. (2017). Child-staff ratios in early childhood education and care settings and child outcomes: A systematic review and meta-analysis. *PLoS ONE 12(1).*	At vurdere sammenhængen mellem barn/voksenforholdet i dagtilbud og børns resultater.	Forskningsopsamling (systematisk litteraturgennemgang og metaanalyse)
18	Qvartz & Rambøll (2018). *Kulegravninger af ældrepleje- og dagtilbudsområdet.*	Rapporten præsenterer resultaterne fra en kulegravning af arbejdstidsanvendelsen på ældrepleje- og dagtilbudsområdet. Rapporten har til formål at kortlægge, hvor stor en del af arbejdstiden der anvendes på kerneopgaven, med henblik på at tilvejebringe forbedringsforslag og potentialer i at forøge tidsanvendelse på kerneopgaven.	Analyserapport
19	Salomonsen, H. D. & Gadegaard, S. L. (2020). *Kan man regne sig frem til bedre normeringer?* Videnskab.dk	Artiklen belyser de problematikker, der kan forekomme i forhold til at udregne normeringer i dagtilbud, og giver et indblik i mulig udregning.	Forslag til model for opgørelse af praksisnormering
20	Svinth, L. & Henningsen, I. (2021). *Normeringers betydning for kvalitet i daginstitutioner.* DPU, NCS & Aarhus Universitetsforlag.	Hvad siger forskningen om normeringers betydning for kvalitet i daginstitutioner?	Forskningsopsamling (systematisk litteraturgennemgang)
21	Aarhus Kommune (2019). Notat: *Resultater fra normeringsundersøgelse II, uge 40 2019.*	Notat, der præsenterer kommunens egen undersøgelse af normering – forstået som tilstedeværende voksne pr. tilstedeværende børn i et udvalg af institutioner.	Notat
22	Aarhus Kommune (2020). *Analyse af dagtilbuddenes økonomi. Sammenfatning og delanalyser.*	Rapporten præsenterer resultaterne fra en analyse af økonomi og normeringer i dagtilbud i Aarhus Kommune. Analyserne af normeringer i kommunens dagtilbud omfatter både overordnede tal om ressourceallokering på kommunalt niveau og resultaterne fra undersøgelser af de praktisk oplevede normeringer i kommunens institutioner, der er gennemført i samarbejde med Århus Forældreorganisation i 2019.	Analyserapport

Bilag 3 Korrektioner for at sikre sammenlignelighed i undersøgelser af tidsanvendelse

Dette bilag beskriver, hvordan vi for nogle af undersøgelserne af lederes og medarbejderes tidsanvendelse har omregnet resultaterne for at gøre dem sammenlignelige på tværs. Dernæst beskriver vi, hvilken afgrænsning vi har valgt i opgørelsen af samværstid med børn, da det ikke i alle tilfælde har været helt entydigt.

Korrektioner af tidsanvendelse

I tabellerne nedenfor har vi gengivet resultaterne af de undersøgelser, hvor vi har foretaget korrektioner. Vi har både gengivet resultaterne, sådan som de står i de oprindelige undersøgelser, og de resultater, vi får, når vi korrigerer (og som er vist i tabellerne i rapportens kapitel 4), sådan at det er gennemsigtigt, på hvilken måde og i hvilket omfang korrektionerne ændrer resultatet.

Vi har kun korrigeret de undersøgelser, der fremgår af tabellerne nedenfor. De øvrige undersøgelsesresultater gengivet i rapporten svarer til resultatet i de oprindelige undersøgelser.

Korrektion for sygefravær

Qvartz og Rambøll (2018) adskiller sig fra de øvrige undersøgelser ved at indregne sygefravær i deres opgørelse. I Bilagstabel 3.1 fremgår det, hvilken betydning det har, når vi korrigerer ved at udelade sygefraværet.

Når de udregner, hvor stor en andel af personalets tid der anvendes sammen med børn, sættes tiden med børn i forhold til alt potentiel arbejdstid, dvs. både fremmødetid på arbejdet *og* sygefravær. De udregner således:

Procentandel tid med børn = tid med børn/(fremmødetid + sygefravær).

De øvrige analyser opgør det anderledes, eftersom de sætter tiden med børn i forhold til fremmødetiden, når de udregner andelen af tid med børn. De andre analyser medtager altså ikke sygefravær i deres beregning, og vi har derfor omregnet Qvartz og Rambøll-analysens tid med børn således:

Andel tid med børn = procentandel tid med børn/(1 - sygefraværsprocent).

Vi har anvendt sygefraværsprocenten fra Qvartz og Rambølls analyse for hver af medarbejdergrupperne og foretaget en separat beregning for hhv. ledere, pædagoger og gruppen af pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere

(de to medarbejderkategorier er slået sammen i Rambøll og Qvartz' analyse, hvorfor vi også behandler dem samlet).

Vi har på samme måde omregnet hver af de opgjorte aktiviteter uden børn, da vi i forhold til at gøre analyserne sammenlignelige vedrørende kompetenceudvikling, har brug for en korrigeret procentandel tidsanvendelse hertil (afrundet bliver tallene dog de samme, hvorfor der ikke ses en forskel i Bilagstabel 3.1).

Bilagstabel 3.1 Tidsanvendelse – med og uden sygefravær

	Qvartz & Rambøll – andel ud af total arbejdstid (dvs. inkl. sygefravær)			Qvartz og Rambøll – andel ud af fremmødetid (dvs. ekskl. sygefravær)	
	Børnesamvær	Kompetenceudvikling	Sygefravær	Børnesamvær	Kompetenceudvikling
Pædagoger	64 %	2 %	6 %	69 %	2 %
Pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere	71 %	3 %	5 %	76 %	3 %
Ledere	25 %		3 %	26 %	

Note: Der er ikke forskel på procenterne for kompetenceudvikling, fordi der er tale om afrundede tal. I den korrigerede udgave fylder kompetenceudvikling således hhv. 2,13 % og 3,16 %. Vi har i beregningerne anvendte de fulde værdier og ikke afrundede tal.

Korrektion for kompetenceudvikling

Når KL udregner, hvor stor en andel af personalets tid der anvendes sammen med børn, sættes tiden med børn i forhold til personalets arbejdstid fratrukket tiden til kompetenceudvikling, dvs. de udregner:

Procentandel tid med børn = tid med børn/(fremmødetid – tid til kompetenceudvikling)

Herning Kommunes undersøgelse er baseret på samme metode som KL's, hvorfor det samme gør sig gældende her. De øvrige undersøgelser sætter tiden med børn i forhold til al personalets fremmødetid, også kompetenceudvikling. For at gøre KL's og Hernings undersøgelser sammenlignelige med de øvrige undersøgelser, er vi derfor nødt til at indregne et estimat for omfanget af kompetenceudvikling.

Baseret på omregningen beskrevet ovenfor, får vi – som det fremgår i Bilagstabel 3.1 - i Rambøll og Qvartz' analyse en tidsanvendelse til kompetenceudvikling på hhv. 2 % af fremmødetiden for pædagoger og 3 % for pædagogmedhjælpere/pædagogiske assistenter (afrundet). I Deloittes analyse af tidsanvendelse fås 1 % for pædagoger og 0 % (afrundet) til pædagogmedhjælpere.

Vi vælger at anvende Qvartz og Rambølls' estimat for ikke at risikere at afsætte for lidt tid til kompetenceudvikling. Dermed fås en omregning (separat for hver personalegruppe):

Procentandel tid med børn = 1 – (procentandel tid uden børn + estimat for procentandel til kompetenceudvikling).

Betydningen heraf fremgår af Bilagstabel 3.2.

Bilagstabel 3.2 Procentandel tid med børn – med og uden korrektioner

	KL			Herning	
	Oprindelig	Med tid til kompetence-udvikling	Med tid til fuld pause	Oprindelig	Med tid til kompetence-udvikling
Pædagoger	76 %	74 %	72 %	67 %	65%
Pædagogiske assistenter	78 %	75 %	73 %	-	-
Pædagogmedhjælpere	81 %	78 %	76 %	-	-
Elever og studerende	83 %	83 %	82 %	-	-

Korrektion for manglende afholdelse af pause

Vi har valgt ikke at anvende proxyer, der forudsætter, at der ikke holdes fuld pause. Når vi har korrigeret proxyer for manglende pauseafholdelse, er det sket på følgende måde:

Procentandel tid med børn = 1 – (procentandel tid uden børn + (0,05/7,4) - procentandel registreret til pause)

Betydningen heraf fremgår af Bilagstabel 3.2.

Hvad har vi medregnet som medarbejdertid med børnesamvær

Undersøgelserne har haft forskelligt fokus i deres opgørelser, og de varierer derfor også lidt i forhold til, hvordan forskellige opgaver er afgrænset og defineret. Eftersom vi har valgt, at beregningsmodellen skal opgøre voksnes samværstid med børn, forstået som tilstedeværelse af mindst ét barn, når en voksen udfører en given aktivitet, har vi tilstræbt, at opgørelserne giver udtryk herfor – med de begrænsninger, der er i forhold til opgørelsesmetoderne. Mens nogle af de opgjorte aktiviteter i undersøgelserne med rimelighed kan antages at foregå uden tilstedeværelse af børn, såsom transport, pauser, ud-

dannelse og personalemøder, så er der andre opgaver, som i en stor del af tiden vil blive udført med tilstedeværelsen af børn, såsom praktiske opgaver og (uplanlagte) samtaler med forældre, fx i hente- og bringe-situationer. Her varierer undersøgelserne lidt i forhold til, om der i opgørelsen er skelnet mellem tilstedeværelsen af børn eller ej.

Eksempelvis fremgår det af Deloitte-undersøgelsen, at samtaler med forældre samt praktiske opgaver typisk udføres samtidig med, at der er børn til stede (Deloitte, 2009). Vi har derfor indregnet tiden til praktiske opgaver og forældresamtaler i opgørelsen af fremmødetid med børnesamvær i vores opgørelse, så hele kategorien 'direkte brugertid' medtages – vel vidende, at en mindre del af tiden til disse opgaver vil foregå uden børn, fx planlagte forældresamtaler. Opgørelsen af fremmødetid med børnesamvær kan derfor være lidt overestimeret her. Omvendt har vi ikke indregnet tid til fx sprogvurderinger af børn eller opgaven 'børn med særlige behov' i kategorien pædagogisk-faglige initiativer', selvom det er opgaver, som en del af tiden også vil indebære tid sammen med børn. Hvis vi havde regnet tid til disse opgaver fuldt med, ville andelen af tid med børnesamvær blive 71 % for pædagoger (frem for 65 %) og 81 % for pædagogmedhjælpere (frem for 77 %).[27]

I opgørelsen af fremmødetid med børnesamvær i KL's undersøgelse har vi valgt ikke at inkludere praktiske opgaver, selvom der også her kan være medtaget tid sammen med børn. Det afhænger af, hvordan ordlyden er fortolket i den enkelte institution, da tiden her er defineret som opgaver, der udføres 'uden *direkte* at involvere børn' (KL, 2017, s. 7). Hvis denne opgave blev inkluderet ville det for pædagogernes vedkommende betyde, at andelen af tid med børnesamvær ville være 82,8 % frem for 75,9 % (beregningerne her er foretaget på de oprindelige værdier og ikke korrigeret for kompetenceudvikling og fuld pause).[28]

Hvad har vi medregnet i ledernes tid med børnesamvær?

I lighed med undersøgelserne af medarbejdernes tidsanvendelse har vi tilstræbt, at beregningsmodellen skal opgøre ledernes samværstid med børn, forstået som tilstedeværelse af mindst 1 barn, når lederen udfører en given

---

[27] Direkte brugerrettede opgaver udgør 24,2 timer pr. uge for pædagoger og 28,4 timer pr. uge for pædagogmedhjælpere. Vi har omregnet dette til procentandel ved at dele med 37 timer. Direkte brugerrettede opgaver fordeler sig således for hhv. pædagoger og pædagogmedhjælpere: Samtaler med forældre: hhv. 2,3 og 1,6 timer pr. uge, praktiske gøremål udgør hhv. 3,1 og 4,5 timer pr. uge og aktiviteter med børn resten. Sprogvurderinger af enkelt- samt tosprogede børn udgør sammenlagt 0,3 timer pr. uge for pædagoger og 0,1 time for pædagogmedhjælpere. Opgaven 'børn med særlige behov' udgør 1,7 timer om ugen for pædagoger, og det samme gælder pædagogmedhjælpere. Hvis man medregnede tiden til sprogvurderinger og 'børn med særlige behov' ville andelen af tid med børn for pædagogerne blive (24,2+0,3+1,7)/37 = 71 % og for pædagogmedhjælperne (28,4+0,1+1,7)/37 = 81 %. Der er ikke korrigeret for fuld pause i disse beregninger, da de tager afsæt i de oprindelige værdier i undersøgelsen.

[28] 75,9 (tid med børn) + 6,9 (praktiske opgaver) = 82,8 %

aktivitet. Det betyder, at vi i Deloitte-undersøgelsen – som det også var tilfældet for medarbejderne – har medregnet både praktiske opgaver og samtaler med forældre i opgørelsen af lederens tid med børn, uagtet at en mindre del heraf kan være aktiviteter, der udføres uden børn.[29] Omvendt har vi ikke medregnet opgaven 'synliggørelse af ledelse – tilstedeværelse på stuen uden at udfylde normering', selvom lederen her vil være til stede sammen med børn.

[29] For ledernes vedkommende udgør samtaler med forældre hhv. 1,3 timer pr. uge for institutionsledere, 1,2 timer pr. uge for souschefer og 1,2 timer pr. uge for daglige ledere. Praktiske gøremål fylder hhv. 0,9 timer, 2,8 timer og 1,1 timer pr. uge for disse lederkategorier. I alt udgør de direkte brugerrettede opgaver 5,5 timer pr. uge for institutionsledere, 20,2 timer pr. uge for souschefer og 9,1 timer pr. uge for daglige ledere. Opgaven 'synliggørelse af ledelse – tilstedeværelse på stuen' uden at udfylde normering udgør hhv. 1,1 timer pr. uge, 0,2 timer pr. uge og 1,4 timer pr. uge for hhv. institutionsledere, souschefer og daglige ledere.

DANMARKS
EVALUERINGSINSTITUT