

Ledelsesresumé

Arbejdstid blandt pædagogisk personale i kommunerne

Indenrigs- og Boligministeriets Benchmarkingenhed har analyseret den gennemsnitlige arbejdstid blandt det pædagogiske personale i kommunale dagtilbud. Det er interessant at se nærmere på det pædagogiske personales arbejdstid, da der ifølge Danmarks Statistik vil være over 50.000 flere børn i alderen 0-5 år i 2030 sammenlignet med i dag. Det er en stigning på 15 procent og betyder, sammen med aftalen om bedre normeringer i landets dagtilbud, at der vil være et stigende behov for pædagogisk personale i fremtiden. Udover at uddanne og ansætte flere medarbejdere, kan man imødekomme efterspørgslen efter mere pædagogisk personale ved at øge den gennemsnitlige arbejdstid hos det nuværende personale. Mere end hver anden blandt det pædagogiske personale er på deltid, og den gennemsnitlige arbejdstid blandt de deltidsansatte er på ca. 31,5 timer om ugen og er dermed et stykke fra fuldtid.

Formålet med analysen er todelt. For det første skal analysen være med til at kvalificere debatten om arbejdstid ved at tegne et aktuelt billede af den pædagogiske arbejdsstyrke på landsplan og på tværs af kommuner. Derfor ser vi blandt andet på, hvor mange timer om ugen det pædagogiske personale arbejder i øjeblikket, hvordan arbejdstiden har udviklet sig i de seneste år, hvor udbredt merarbejde og bibeskæftigelse er blandt det pædagogiske personale, og hvordan individkarakteristika hænger sammen med arbejdstiden. Disse spørgsmål besvarer vi med udgangspunkt i personaledata for september måned i årene fra 2016 til 2020 på individniveau fra Kommunerne og Regionernes Løndatakontor koblet med registerdata fra Danmarks Statistik.

For det andet skal analysen give inspiration til, hvilke tiltag man som kommune kan arbejde med, hvis man har et mål om at øge arbejdstiden blandt sit pædagogiske personale. De tiltag, der præsenteres i analysen, er baseret på interviews i 6 kommuner, der enten har øget den gennemsnitlige arbejdstid markant blandt sit pædagogiske personale i de senere år, eller har en højere gennemsnitlig arbejdstid blandt sit pædagogiske personale, end man kunne forvente ud fra deres rammevilkår.

I analysen har vi fokus på de tre største personalegrupper på det pædagogiske område: Pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere. Vi ser også på de tre grupper under ét benævnt 'pædagogisk personale'. Vi ser i analysen kun på ansatte, der arbejder i kommunale dagtilbud, dvs. at pædagogisk personale tilknyttet fx fritidshjem, klubber eller andre socialpædagogiske fritidstilbud ikke er med i analysen. Afgrænsningen betyder også, at personalet i dagplejen ikke indgår i analysen.

Udover hovedrapporten har vi udarbejdet tre bilag. I bilag 1: 'Sådan placerer din kommune sig' er centrale figurer fra analysen præsenteret for hver enkelt kommune. I bilag 2: 'Kommunefordelte tabeller' kan man finde tallene fra analysen for hver enkelt kommune. I bilag 3: 'metode' er metodikken bag opgørelser og modeller i analysen præsenteret.

Kommunerne har øget antallet af pædagogisk personale – særligt fra 2019 til 2020

Inden resultaterne i forhold til arbejdstid præsenteres kan det være relevant kort at sætte lidt kontekst på området. I perioden fra 2016 til 2020 er det samlede antal af pædagogisk personale i kommunerne på dagtilbudsområdet steget fra knap 37.800 til 43.200 målt i årsværk. Det svarer til en stigning på hele 14 procent. Fordelt på stillingstyper er antallet af pædagoger steget med 8 procent fra 2016 til 2020, antallet af assistenter er steget med 18 procent, og antallet af medhjælpere er steget med 24 procent.

Det er særligt fra 2019 til 2020, at der er sket en stor stigning på lidt over 7 procent i antallet af pædagogisk personale. Stigningen fra 2019 til 2020 er særligt båret af en stigning i antallet af pædagogmedhjælpere. Stigningen i antallet af pædagogmedhjælpere betyder, at andelen af uddannet pædagogisk personale (der udgøres af pædagoger og pædagogiske assistenter) er faldet fra 68 procent i 2019 til 65 procent i 2020.

Vi har undersøgt, om stigningen i antallet af pædagogisk personale ser ud til at kunne forklares af udviklingen i børnetallet. Hvis der generelt kommer flere børn, vil det alt andet lige øge behovet for pædagogisk personale. Antallet af 0-5 årige er steget fra knap 360.000 til godt 369.000 fra 2016 til 2020, svarende til en stigning på 3 procent. Det kan herudfra konstateres, at stigningen i antallet af pædagogisk personale er markant større end stigningen i børnetallet, hvorfor det altså ikke alene er udviklingen i børnetallet, der kan forklare stigningen i det pædagogiske personale.

Den store stigning i antallet af pædagogisk personale, og særligt antallet af pædagogmedhjælpere, kan blandt andet være forårsaget af et akut behov for flere hænder som følge af COVID-19, aftalen om minimumsnormeringer og den aktuelle rekrutteringssituation, hvor det i nogle landsdele kan være svært at rekruttere det ønskede antal af uddannet pædagogisk personale. Herudover kan stigningen også hænge sammen med, at der henover perioden har været en udvikling, hvor færre børn passes i dagplejen og i stedet passes i en daginstitution.

Mere end hver anden er på deltid – men der er stor variation på kommuneniveau

I 2020 var mere end hver anden blandt det pædagogiske personale på deltid, lidt over hver tredje var på fuldtid og knap hver tiende var timeansat. Fordelingen for pædagoger og pædagogiske assistenter minder meget om hinanden, hvor hhv. 40 og 38 pct. er fuldtidsansatte, 59 og 60 pct. er deltidsansatte og 1 og 3 pct. er timeansatte. Pædagogmedhjælperne skiller sig derimod markant ud ved at 21 procent er timeansatte. Dette hænger blandt andet sammen med, at det ikke kræver en formel uddannelse at blive pædagogmedhjælper, og at en stor del af medhjælperne bruges som vikarer. Sammensætningerne er i store træk uændret siden 2016.

På tværs af kommunerne varierer andelen af fuldtidsansatte blandt det pædagogiske personale samlet set fra 11 til 81 procent. Andelen af deltidsansatte varierer fra 9 til 83 procent, og andelen af timeansatte varierer fra 1 til 20 procent. Der er dermed stor variation på tværs af kommuner i andelen af hhv. fuldtidsansatte, deltidsansatte og timeansatte blandt det pædagogiske personale.

Stigende arbejdstid blandt de månedslønnede siden 2016

I 2020 var den gennemsnitlige arbejdstid for det månedslønnede pædagogiske personale (dvs. ekskl. timeansatte) 33,4 timer om ugen. Det er en stigning på 0,3 timer om ugen fra 2016. Blandt det pædagogiske personale arbejder pædagoger mest med en gennemsnitlig arbejdstid på 34,1 timer om ugen, de pædagogiske assistenter arbejder i gennemsnit 33,8 timer pr. uge og pædagogmedhjælperne arbejder i snit 31,9 timer om ugen. Der ses altså en generel sammenhæng imellem længere uddannelse og højere arbejdstid.

Den gennemsnitlige arbejdstid for det månedslønnede pædagogiske personale varierer på tværs af kommunerne fra 27 til 36 timer om ugen. 67 af landets kommuner har dog en gennemsnitlig arbejdstid der er indenfor +/- 1 time af landsgennemsnittet.

På kommunalt plan varierer udviklingen i den gennemsnitlige arbejdstid blandt det pædagogiske personale fra et fald på 3 timer pr. uge til en stigning på godt 3 timer pr uge fra 2016 til 2020. Ser man bort fra små kommuner med få ansatte, varierer udviklingen i stedet fra -0,5 til +3 timer pr. uge. I alt har 80 kommuner oplevet stigende arbejdstid, imens arbejdstiden er faldet i 18 kommuner.

Benchmarking af gennemsnitlig arbejdstid med kontrol for rammevilkår

Nogle af forskellene i den gennemsnitlige arbejdstid på tværs af kommunerne skyldes, at de ansatte i kommunerne har forskellige karakteristika, og at kommunerne arbejder under forskellige rammevilkår. Det drejer sig om karakteristika på individniveau som demografi, sundhed og uddannelse og det lokale arbejdsmarked på kommuneniveau. For at korrigere for dette har vi i analysen lavet en statistisk model, hvor der tages højde for forskelle i rammevilkår på individ- og kommuneniveau. Der er lavet en model for hhv. månedslønnede pædagoger/pædagogiske assistenter og en model for månedslønnede pædagogmedhjælpere, da pædagogmedhjælpere adskiller sig fra de to andre stillingstyper.

Benchmarkinganalysen viser, at selvom vi tager højde for rammevilkår, så er der stadig betydelige kommunale forskelle i den gennemsnitlige arbejdstid pr. uge for både pædagoger/pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere på tværs af kommunerne. Der ser ud til at være nogle geografiske tendenser, hvor klynger af kommuner har en højere eller lavere gennemsnitlig arbejdstid end forventet ud fra kommunens rammevilkår. Det er fx kommuner i Sønderjylland, Sydsjælland og til dels også i Midt- og Nordjylland, jf. figur 1 og 2 på næste side.

Analysen viser også, at der er en statistisk sammenhæng, hvor kommuner der har en højere arbejdstid end forventet for pædagoger og pædagogiske assistenter generelt også har en højere arbejdstid end forventet for pædagogmedhjælperne. Det ser altså ikke ud til, at kommuner, med en højere arbejdstid end forventet blandt pædagoger eller pædagogiske assistenter, har dette på bekostning af arbejdstiden blandt pædagogmedhjælperne eller omvendt.

Visse forskelle i arbejdstiden for hhv. deltidsansatte og timeansatte på tværs af stillingstyper

Ser man isoleret på de deltidsansatte er den gennemsnitlige arbejdstid 30 timer om ugen for pædagogmedhjælperne og ca. 32 timer om ugen for pædagoger og pædagogiske assistenter. For det deltidsansatte personale under ét ligger arbejdstiden i 2020 på 31,5 timer om ugen. Arbejdstiden hos de deltidsansatte er interessant, fordi den direkte påvirker, hvor stort potentialet er for at øge den gennemsnitlige arbejdstid blandt det pædagogiske personale. Potentialet ville være relativt begrænset, hvis den gennemsnitlige arbejdstid lå meget tæt på 37 timer, men dette er altså ikke tilfældet.

Den gennemsnitlige arbejdstid for de deltidsansatte er fra 2016 til 2020 steget med 0,4 timer om ugen. Arbejdstiden er steget mest blandt de pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælperne, hvis gennemsnitlige arbejdstid er steget med hhv. 0,6 og 0,7 timer om ugen. De deltidsansatte pædagogers arbejdstid er steget med 0,3 timer. Det hører her med til historien, at arbejdstiden i forvejen var højere for pædagogerne end for assistenter og medhjælperne.

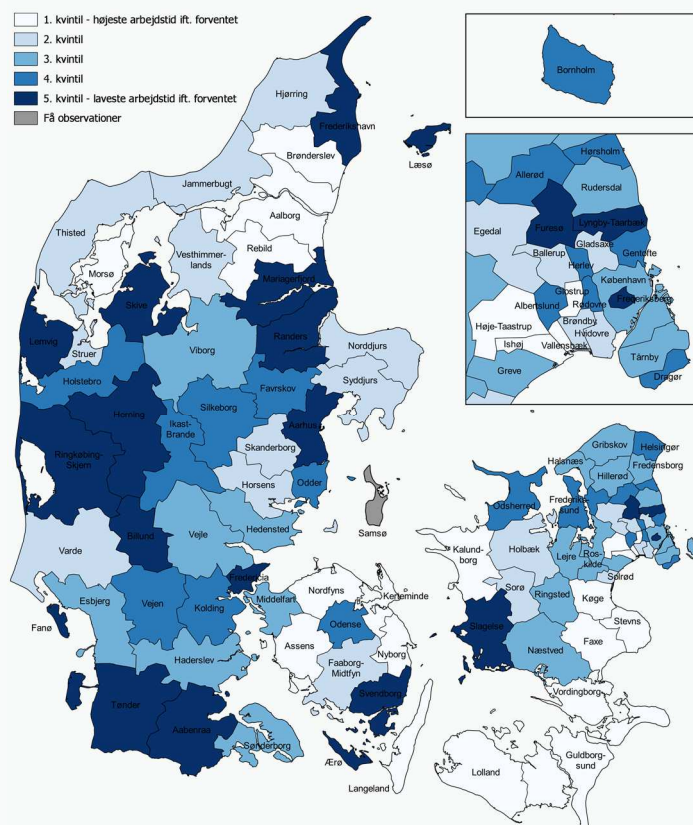
Arbejdstiden blandt de timeansatte er meget lav. Det skyldes, at timeansatte er midlertidigt ansatte og i udpræget grad bruges som vikarer. Derfor kan man ikke på samme måde tale om et potentiale for at øge de timeansattes gennemsnitlige arbejdstid.

Relativt få deltidsansatte har merarbejde men med mange merarbejdstimer

I de tal der er præsenteret ovenfor indgår merarbejde og overarbejde ikke. Vi har ikke tal for overarbejde, men hvis vi ser på merarbejde, var det i september 2020 blot 6 procent af det deltidsansatte pædagogiske personale, der havde merarbejde. Det gennemsnitlige merarbejde blandt de ansatte med merarbejde var på ca. 4 timer om ugen. Merarbejde er altså overordnet set ikke særlig udbredt blandt det pædagogiske personale, selvom de, der har merarbejde, har relativt mange timer. Dermed påvirker merarbejde ikke et potentiale for øget arbejdstid væsentligt blandt det pædagogiske personale.

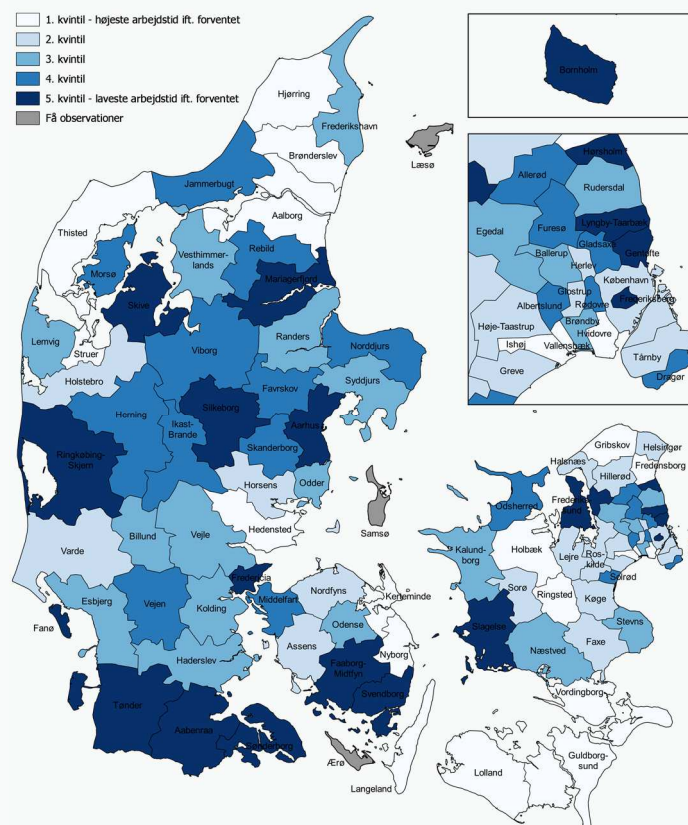
Figur 1

Benchmarkingindikator for den gennemsnitlige arbejdstid blandt månedslønnede pædagoger og pædagogiske assistenter, 2020



Figur 2

Benchmarkingindikator for den gennemsnitlige arbejdstid blandt månedslønnede pædagogmedhjælpere, 2020



Anm.: Første kvintil dækker over den femtedel af kommunerne, som har den højeste arbejdstid i forhold til hvad man kan forvente på baggrund af kommunernes rammevilkår. Femte kvintil dækker omvendt over den femtedel af kommunerne, der har den laveste arbejdstid i forhold til hvad man kan forvente på baggrund af kommunernes rammevilkår.

Kilde: KRL, Danmarks Statistik og egne beregninger.

Flere månedslønnede har bibeskæftigelse – særligt blandt medhjælperne

Blandt det månedslønnede pædagogiske personale under ét har godt 8 procent bibeskæftigelse. Fordelt på stillingstyper gælder det for 5 procent af pædagogerne, 8 procent af assistenterne og 15 procent af medhjælperne. Der ser altså ud til at være en sammenhæng imellem frekvensen af bibeskæftigelse og den gennemsnitlige arbejdstid, da bibeskæftigelse er mere udbredt blandt stillingstyperne med en lavere arbejdstid. I forhold til disse tal er det vigtigt at holde sig for øje, at en del af bibeskæftigelsen her kan dreje sig om et andet pædagogisk arbejde i en anden sektor, et helt andet lønmodtagerjob eller et sekundært pædagogisk job i samme eller en anden kommune.

Stor forskel i normeringer på tværs af kommunerne

De aftalte minimumsnormeringer, der skal være fuldt indfasat fra 2024, er på 0-2 års området 3 børn pr. pædagogisk personale og på 3-5 års området 6 børn pr. pædagogisk personale. Analysen viser på baggrund af Danmarks Statistiks tal fra 2019, at der allerede nu er en del kommuner, som har bedre normeringer end de kommende minimumsnormeringer. På 0-2 års området har 39 kommuner normeringer, der allerede nu lever op til de kommende minimumsnormeringer, imens det på 3-5 års området er 45 kommuner. Det betyder også, at der i 2019 var 59 kommuner på 0-2 års området og 53 kommuner på 3-5 års området, der endnu ikke lever op til de kommende minimumsnormeringer.

Analysen viser også, at kommuner med en høj gennemsnitlig arbejdstid generelt også har bedre normeringer. Der er dog også indikationer på, at kommuner med gode normeringer har en større andel af ufaglært personale.

Ingen sikker sammenhæng imellem gennemsnitlig arbejdstid og sygefravær

Analysen indeholder også en simpel undersøgelse af sammenhængen imellem den gennemsnitlige arbejdstid blandt det månedslønnede pædagogiske personale og det gennemsnitlige sygefravær for denne gruppe på kommuneniveau i årene 2017, 2018 og 2019. Undersøgelsen, som ikke siger noget om kausaliteten i sammenhængene, viser, at der er en positiv sammenhæng i alle tre år, men at sammenhængene er svage eller meget svage og ikke statistisk sikre. Det er derfor umiddelbart ikke muligt at konkludere, at der er en sammenhæng imellem kommuner med en høj arbejdstid og kommuner med et højt sygefravær på tværs af de tre år.

Forløbsanalyse for ansatte i 2016 og 2020

Analysen indeholder også en forløbsanalyse, der tager udgangspunkt i de medarbejdere, som var ansat som pædagogisk personale i 2016, og hvis ansættelsesstatus undersøges igen i 2020. Forløbsanalysen viser blandt andet, at over halvdelen af de fuldtids- eller deltidsansatte pædagoger og pædagogiske assistenter fra 2016 stadig er hhv. fuldtids- eller deltidsansatte i 2020. 15 procent af de fuldtidsansatte fra 2016 er i 2020 deltidstidsansatte i stedet, imens under 1 procent er timeansatte i 2020. Blandt de deltidstidsansatte pædagoger og pædagogiske assistenter er 8 procent fra 2016 i 2020 blevet fuldtidsansatte.

Blandt pædagoger og pædagogiske assistenter, der både er deltidstidsansatte i 2016 og 2020, har 22 procent fået flere timer, 61 procent har samme timetal, og 18 procent er gået ned i tid. Dette varierer dog betragteligt, når man ser på de ansattes alder. Blandt de yngste ansatte findes det største skift i arbejdstid – enten op eller ned – og 'kun' 44 procent har samme timer i 2016 som i 2020. Omvendt er det 70 procent af de ansatte over 50 år, som ikke har skiftet timetal imellem de to årstal.

Der sker en betydelig afgang af pædagoger og pædagogiske assistenter fra 2016 til 2020, og set henover den 5-årige periode er en tredjedel ikke længere ansat i en kommunal daginstitution i 2020. En

bagvedliggende analyse viser, at omkring 40 procent af afgangen blandt fuldtids-, deltids- og timeansatte kan tilskrives enten efterløn eller pension.

Analysen indeholder også en særskilt forløbsanalyse for de månedslønnede pædagogmedhjælpere, som kan findes i hovedrapporten.

Tiltag til inspiration

I forlængelse af den kvantitative analyse, har vi lavet en kvalitativ afdækning. Formålet med den kvalitative afdækning er at identificere relevante og konkrete værktøjer til inspiration for andre kommuner om, hvordan man som kommune kan arbejde med at øge arbejdstiden blandt ens pædagogiske personale.

I tabel 1 herunder kan man se en oversigt over de tiltag, der er afdækket gennem interviews med blandt andet område- eller institutionsledere og dagtilbudsschefer i 6 kommuner.

Tabel 1	
Oversigt over tiltag til inspiration	
Tema	Tiltag
Dialog med medarbejderne	<ul style="list-style-type: none">• Fokus på løbende dialog med medarbejderne om arbejdstid i Brønderslev Kommune• Fokus på faglighed igennem samtaler med ansatte om fordele ved fuldtid i Roskilde Kommune
Rekruttering	<ul style="list-style-type: none">• I Hvidovre Kommune slår man som udgangspunkt jobopslag op som fuldtid• I Billund Kommune samarbejder man med uddannelsesinstitutioner og er synlig på uddannelsesdage
Organisering og strategi	<ul style="list-style-type: none">• I Hvidovre Kommune spredes de gode idéer og arbejdstiden sættes på dagsorden gennem ledernetværk og mentorordninger• Tid til andet arbejde: En fleksibel arbejdstidstilrettelæggelse i Roskilde Kommune• Lokal fleksibilitet i arbejdstiderne i Faxe Kommune• Sammenhængende arbejdsdage understøtter høj arbejdstid i Billund Kommune• Samarbejde mellem kommune og jobcenteret i Varde Kommune