

Camilla T. Dalsgaard, Anne Line Tenney Jordan og Jacob Seier Petersen

Dagtilbudsområdet – kortlægning af kommunernes personaleforbrug og strukturelle vilkår



*Dagtilbudsområdet – kortlægning af kommunernes
personaleforbrug og strukturelle vilkår*

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

© Foto: Ricky John Molloy

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder, citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

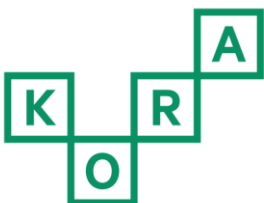
© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA

ISBN: 978-87-7509-989-4

Projekt: 11123

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

KORA har tidligere gennemført et større analysearbejde med henblik på at opgøre sammenlignelige tal for kommunernes personaleforbrug i dagtilbud i form af personalenormeringen og andelen af uddannede pædagoger blandt personalet. Dette analysearbejde blev lavet med udgangspunkt i 2012-tal, og med den aktuelle undersøgelse opdaterer vi den tidligere analyse til 2014-tal. Desuden går vi et skridt videre og sammenholder kommunernes personaleforbrug med deres strukturelle vilkår – det vil sige børnegruppens sociale sammensætning og kommunens generelle økonomiske velstand.

Analyserne i denne rapport er finansieret af BUPL, der har ønsket ny, opdateret og sammentænkt viden om kommunernes dagtilbud, børnegruppens sociale sammensætning og kommunernes generelle økonomi. Mere specifikt har BUPL ønsket en kortlægning og sammenlignende analyse af kommunernes dagtilbud, andelen af sårbare børn og kommunernes økonomiske grundlag for at afholde udgifter. I forlængelse heraf har BUPL efterspurgt en kategorisering af kommunerne med henblik på at undersøge og skabe overblik over, hvordan kommunerne placerer sig, når man kombinerer karakteristika ved dagtilbuddene, børnegruppen og økonomien.

Rapportens analyser bygger på solide erfaringer fra tidligere KORA-undersøgelser, hvor de anvendte opgørelsesmetoder er blevet udviklet og afprøvet. Selv en god opgørelsesmetode giver dog kun retvisende resultater, hvis de bagvedliggende data afspejler virkeligheden. Ud fra tidligere erfaringer er der grund til at tro, at der er visse problemer med pålideligheden af grunddata om personale og indskrevne i nogle kommuner, formentlig særligt i dagplejen. Alligevel vælger KORA i samarbejde med BUPL at offentliggøre tallene, da de giver det bedst mulige sammenligningsgrundlag og overblik, der er tilgængeligt lige nu.

Forfatterne
Juni 2016

Indhold

1	Sammenfatning.....	5
2	Baggrund og formål	8
3	Kommunernes dagtilbud	10
3.1	Personalenormering i institutionerne	10
3.1.1	Kort om opgørelsesmetoden	11
3.1.2	Personalenormering i institutioner 2014.....	13
3.2	Pædagogandel i institutionerne	16
3.2.1	Kort om opgørelsesmetoden	16
3.2.2	Pædagogandel i institutioner 2014	16
3.3	Tilbudsstruktur.....	19
3.3.1	Brug af dagpleje frem for institutioner – dagplejeandel 2014	19
3.3.2	Dækningsgrad – andel indskrevne af alle børn 2014.....	21
4	Børnegruppens sociale sammensætning – andel sårbare børn.....	24
4.1	Kort om opgørelsesmetoden	24
4.2	Andel sårbare 0-5-årige børn i 2013	27
5	Kommunernes økonomiske grundlag	30
5.1	Kort om opgørelsesmetoden	30
5.2	Ressourcegrundlaget 2014	30
6	Tværgående analyse af dagtilbuddene, børnegruppen og økonomien ..	33
6.1	Personalenormering og børnenes sociale sammensætning	33
6.2	Personalenormering og pædagogandel	38
6.3	Opsummering på mønstre i data	46
	Litteratur	47
Bilag 1	Yderligere resultater.....	48
	1 Tabeller med kommunefordelte tal	48
	2 Personalenormering i dagplejen 2014	60
	3 Dækningsgrader for 0-2-årige og 3-5-årige	63
	4 Ni kategorier – kommunefordeling og landkort.....	64
	5 Kategorisering af dagtilbud samlet (dagpleje og institutioner).....	68
Bilag 2	Metodebilag	72
	1 Indhold og læsevejledning	72
	2 Opgørelse af pædagogisk personale	72
	3 Opgørelse af antal indskrevne	74
	4 Beregning af personalenormering og normeringsindeks	75
	5 Opgørelse af pædagogandel.....	80
	6 Opgørelse af andel sårbare 0-5-årige børn	81
	7 Opgørelse af ressourcegrundlag.....	85

1 Sammenfatning

Dagtilbudsområdet er blandt de største kommunale velfærdsområder. Derfor er det relevant at undersøge, hvordan kommunerne har valgt at organisere sig, prioritere deres lønbudget og sammensætte deres personaleressourcer i dagtilbud. KORA har tidligere analyseret kommunernes personaleforbrug i dagtilbud i 2012 i form af personalenormeringen og andelen af uddannede pædagoger blandt personalet. Med denne undersøgelse opdaterer vi den tidligere analyse til 2014-tal. Desuden går vi et skridt videre og sammenholder kommunernes personaleforbrug med deres strukturelle vilkår – det vil sige børnegruppens sociale sammensætning og kommunens generelle økonomiske velstand.

Hovedkonklusioner

Overordnet set viser analyserne, at der er forskelle mellem kommunerne i både personalenormering, pædagogandel, dagplejeandel, dækningsgrad, børnesammensætning og – dog i mindre grad – økonomisk velstand. Når vi sammenholder kommunernes personaleforbrug med deres strukturelle vilkår, viser det sig, at kommunerne prioriterer forskelligt, blandt andet afhængigt af deres økonomiske velstand. Den økonomiske velstand er således typisk lidt højere i kommuner med relativt høje personalenormeringer i daginstitutionerne end i kommuner med relativt lave personalenormeringer. Derimod ser der ikke ud til at være forskel på personalenormeringerne mellem kommuner med relativt mange og relativt få sårbare børn. Disse hovedresultater uddybes i det følgende.

Forskel på kommunernes dagtilbud

I gennemsnitskommunens **institutioner** passer hver pædagogisk medarbejder i 2014, hvad der svarer til 6,4 børn i alderen 3-5 år eller 3,7 børn i alderen 0-2 år (under forudsætning af, at 0-2-årige har et personalebehov, der er 1,74 gange så stort som 3-5-åriges). Der er forskelle mellem kommunerne. Således har 17 kommuner normeringer, der ligger mindst 10 pct. under gennemsnittet, mens 22 kommuner har normeringer, der ligger mindst 10 pct. over gennemsnittet. Forskellen svarer til, at hver pædagogisk medarbejder passer cirka trekvart 0-2-årigt barn mere i den første end i den sidste gruppe af kommuner.

I den kommunale **dagpleje** passer hver dagplejer i 2014 i gennemsnit 3,2 børn i alderen 0-2 år. Det er cirka et halvt barn mindre, end hver medarbejder passer i institutionerne i gennemsnitskommunen. Også i dagplejen er der forskel mellem kommunerne. 27 kommuner har normeringer, der ligger mindst 10 pct. under gennemsnittet, mens 22 har normeringer, der ligger mindst 10 pct. over gennemsnittet. Forskellen svarer til, at hver dagplejer passer knap trekvart dagplejebarn mere i den første end i den sidste gruppe af kommuner.

Ser vi på **personalets sammensætning**, udgør de uddannede pædagoger godt 59 pct. af institutionspersonalet i gennemsnitskommunen i 2014, mens ikke-pædagoguddannede medarbejdere udgør knap 41 pct. Der er forskel i personalesammensætningen mellem kommunerne. I 12 kommuner er højst halvdelen af de ansatte i institutioner pædagoguddannede. I 12 kommuner er det over 70 pct.

Kommunernes **dagplejeandel** siger noget om deres udbud af dagtilbud. I gennemsnitskommunen går knap 45 pct. af de 0-2-årige indskrevne børn i dagpleje frem for i institutioner. 28 kommuner har højst 20 pct. af de 0-2-årige børn i dagpleje, mens 21 kommuner har mere end 70 pct. Kommuner i hovedstadsområdet har færrest børn i dagpleje frem for i institutioner.

Kommunernes **dækningsgrad** siger noget om efterspørgselspresset på kommunens dagtilbud. I gennemsnitskommunen er det 72 pct. af de 0-5-årige børn, der er indskrevet i et kommunalt eller selvejende dagtilbud. I otte kommuner er højst 60 pct. af børnene indskrevet i dagtilbud, mens kun to kommuner ligger over 80 pct. De fleste kommuner har dækningsgrader mellem 70 og 80 pct.

Forskel på kommunernes strukturelle vilkår

Børnegruppens sociale sammensætning giver en indikation af kommunens udgiftsbehov på dagtilbudsområdet, mens kommunens generelle økonomiske grundlag for at afholde udgifter afspejler kommunens velstand. Begge dele siger noget om kommunernes "produktionsvilkår".

Børnegruppens sociale sammensætning er målt som **andelen af sårbare 0-5-årige børn** i den enkelte kommune. Vi har set på, hvordan de 10 pct. mest sårbare 0-5-årige børn i landet fordeles sig på kommunerne. Og der er forskelle. I nogle kommuner er 2-3 pct. af de 0-5-årige børn sårbare, mens det i andre kommuner er 16-18 pct. og helt op til 28 pct. Der er geografiske forskelle, hvor særligt hovedstadsområdet samt Midt- og Østjylland har relativt få sårbare børn, mens fynske, sønderjyske, nordjyske og i særdeleshed syd- og vestsjællandske kommuner har relativt mange sårbare børn.

Kommunens **økonomiske grundlag** er målt som beskatningsgrundlaget korrigeret for tilskud og udligning. 82 kommuner afviger højst 10 pct. fra gennemsnitskommunens ressourcegrundlag i hver retning. Kun 4 kommuner har mindst 10 pct. lavere ressourcegrundlag end gennemsnittet, mens 12 kommuner har mindst 10 pct. højere.

Personaleforbrug og strukturelle vilkår

Vi har sammenholdt kommunernes personaleforbrug med deres strukturelle vilkår. Konkret har vi sammenholdt personalenormering med pædagogandel og andel sårbare børn i kommunerne. Dette har vi holdt op imod kommunernes generelle økonomiske velstand.

Et overordnet mønster i data er, at kommuner med relativt høje normeringer typisk har lidt færre uddannede pædagoger blandt de ansatte i institutionerne, mens kommuner med relativt lave normeringer har lidt flere pædagoguddannede. Derudover ser kommunernes personalenormeringer ud til i højere grad at hænge sammen med deres generelle indtægtsmuligheder end med deres børnesammensætning. Omvendt ser kommunernes pædagogandele i institutionerne ud til i højere grad at hænge sammen med deres børnesammensætning end med deres generelle indtægtsmuligheder.

På den ene side bekræfter den gennemførte kortlægning således tidligere fundne **forskelle i prioritering** mellem kommunerne. Analysen peger på, at forskellene blandt andet hænger sammen med forskelle i kommunernes økonomiske muligheder. Således kan vi se, at kommuner med relativt høje ressourcegrundlag gennemsnitligt har højere personalenormeringer end kommuner med relativt lave ressourcegrundlag. Derimod ser der ikke ud til at være forskel på personalenormeringerne i kommuner med relativt mange og relativt få sårbare 0-5-årige børn. Kommuner med relativt høj personalenormering i institutionerne har i gennemsnit en andel sårbare børn, der nogenlunde svarer til gennemsnittet på landsplan.

På den anden side er der tilsyneladende visse **fællestræk i prioriteringen** uanset kommunernes økonomiske velstand og personalenormering. Således er der en tendens til, at kommuner med relativt mange sårbare børn har flere uddannede pædagoger blandt de ansatte i deres institutioner end kommuner med relativt få sårbare børn. Kommuner med mange pædagoger blandt de ansatte i institutionerne har dog samtidig relativt mange børn i dagpleje. Den *samlede* pædagogandel *i dagtilbud* er således ikke nødvendigvis højere i kommuner med mange pædagoger *i*

institutionerne. Derimod ser der ikke ud til at være systematisk forskel på pædagogandelen i kommuner med relativt høj og relativt lav økonomisk velstand.

Det bemærkes, at analyserne er beskrivende frem for forklarende. Hvis man ønsker mere sikker og nuanceret viden om relationerne mellem de centrale variable, vil det være nødvendigt med en dyberegående analyse, hvilket ligger uden for rammerne af denne undersøgelse.

Kan vi stole på tallene? – Og hvad kan de bruges til?

Kommunernes personalenormeringer er opgjort ved hjælp af en metode, som KORA tidligere har udviklet og afprøvet grundigt. De resulterende normeringstal er dog ikke bedre end de data, der ligger til grund for dem. I forbindelse med KORAs tidligere undersøgelse konstaterede vi, at der i nogle kommuner i 2011 var visse fejl i de anvendte grunddata om personale og indskrevne børn, dog særligt i dagplejen.

Uanset mulige datafejl giver tallene det bedst mulige sammenligningsgrundlag og overblik, der er tilgængeligt lige nu. Alt i alt mener vi, at undersøgelsen leverer ny, opdateret og sammentænkt viden om kommunernes personaleforbrug i dagtilbud og deres "produktionsvilkår". Undersøgelsen bidrager dermed til at forbedre grundlaget for lokale diskussioner om prioritering af ressourcerne til dagtilbud. For den enkelte kommune, der skal genoverveje sin ressourceprioritering, er det således relevant styringsinformation at vide, hvordan andre kommuner har prioriteret, og hvordan sammenhængen er mellem personaleforbrug og produktionsvilkår.

Det skal bemærkes, at undersøgelsen ikke ser på indholdet af kommunernes pædagogiske indsatser eller på, hvad personaleforbruget betyder for kvaliteten i dagtilbuddene.

2 Baggrund og formål

Dagtilbudsområdet fylder meget i den kommunale velfærdsproduktion. Cirka 300.000 børn er indskrevet i offentlig dagpleje eller institutioner i kommunerne, og de samlede udgifter til området var cirka 29 mia. kr. i 2014.¹ Heraf gik cirka 85 pct. til lønninger til personalet. Derfor er det relevant at undersøge, hvordan kommunerne har valgt at organisere sig, prioritere deres lønbudget og sammensætte deres personaleressourcer i dagtilbud.

KORA har tidligere analyseret kommunernes personaleforbrug i dagtilbud i 2012 i form af personalenormeringen i dagpleje og institutioner samt andelen af uddannede pædagoger blandt institutionspersonalet.² Med nærværende undersøgelse opdaterer vi de tidligere opgørelser til 2014-tal. Desuden går vi et skridt videre og sammenholder kommunernes personaleforbrug med deres strukturelle vilkår i form af børnegruppens sociale sammensætning og det økonomiske grundlag for at afholde udgifter. Undersøgelsen er en kortlægning og sammenlignende analyse, der giver overblik over:

- forskelle i kommunernes dagtilbud til førskolebørn, herunder deres personalenormering, pædagogandel og tilbudsstruktur
- forskelle i børnegruppens sociale sammensætning i kommunerne i form af den andel af de 0-5-årige børn, der er sårbare
- forskelle i kommunernes generelle økonomiske grundlag for at afholde udgifter, herunder til dagtilbud
- hvordan kommunerne placerer sig, når man kombinerer karakteristika ved daginstitutionerne, børnegruppens sociale sammensætning og kommunens generelle økonomiske grundlag.

Børnegruppens sociale sammensætning giver en indikation af kommunens udgiftsbehov på dagtilbudsområdet, mens kommunens generelle økonomiske grundlag for at afholde udgifter afspejler kommunens velstand. Dermed leverer undersøgelsen ny, opdateret og sammentænkt viden om kommunernes personaleforbrug i dagtilbud og deres "produktionsvilkår".

Vi ser derimod ikke på *indholdet* af kommunernes pædagogiske indsatser eller på, hvad personaleforbruget betyder for kvaliteten i dagtilbuddene. Det er således svært at sige entydigt, hvad personalenormeringer er udtryk for. På den ene side kan en høj normering fx udtrykke et højt serviceniveau, god kvalitet og mere tid til det enkelte barn. På den anden side kan den fx dække over dårlig udnyttelse af pædagogernes arbejdstid, mange børn med særlige behov eller et stort vikarforbrug på grund af meget sygefravær blandt personalet. Desuden viser en tidligere KORA-undersøgelse, at kommuner med en relativt lav personalenormering typisk har en relativt høj andel uddannede pædagoger blandt personalet. Det bør man holde sig for øje, når man fortolker undersøgelsens resultater.

Kommunernes personalenormeringer er opgjort ved hjælp af en metode, som KORA tidligere har udviklet og afprøvet grundigt. De resulterende normeringstal er dog ikke bedre end de data, der ligger til grund for dem. I forbindelse med KORAs tidligere undersøgelse konstaterede vi, at der i nogle kommuner er visse fejl i de anvendte grunddata om personale og indskrevne børn, særligt indskrevne i dagpleje. Derfor har vi i undersøgelsen markeret kommuner, der ud fra nogle objektive kriterier har stærkt afvigende værdier på de enkelte parametre.

¹ Bruttodriftsudgifter.

² Jf. rapporten "Personale og børn i kommunernes dagtilbud" (KORA, 2014).

Uanset datafejl giver tallene dog det bedst mulige sammenligningsgrundlag og overblik, der er tilgængeligt lige nu. Trods dataudfordringer mener vi, at undersøgelsen bidrager til at forbedre grundlaget for lokale diskussioner om prioritering af ressourcerne til dagtilbud. For den enkelte kommune, der skal genoverveje sin ressourceprioritering, er det således relevant styringsinformation at vide, hvordan andre kommuner har prioriteret, og hvordan sammenhængen er mellem personaleforbrug og produktionsvilkår.

Læsevejledning

Rapportens analyser er opdelt i fire kapitler:

- Kapitel 3 kortlægger og sammenligner kommunernes dagtilbudsområde i 2014. Rapporten afdækker kommunernes personalenormering i daginstitutioner, andelen af uddannede pædagoger blandt personalet i institutionerne samt tilbudsstrukturen i form af dækningsgrad og andel børn, der går i dagpleje frem for i institution.
- Kapitel 4 kortlægger og sammenligner børnegruppens sociale sammensætning i de enkelte kommuner, opgjort som andelen af sårbare 0-5-årige børn.
- Kapitel 5 kortlægger og sammenligner kommunernes ressourcegrundlag, som er et mål for deres samlede velstand eller deres generelle økonomiske grundlag for at afholde udgifter, herunder til dagtilbud.
- Kapitel 6 sammenholder kortlægningerne i kapitel 3-5 i to kategoriseringer af kommunerne, der skaber overblik over, hvordan kommunerne placerer sig, når man kombinerer karakteristika ved daginstitutionerne, børnegruppens sammensætning og kommunens generelle økonomiske grundlag.
- Bilag 1 indeholder yderligere analyseresultater, herunder tabeller med kommunefordelte tal og en kortlægning af kommunernes personalenormering i dagplejen.
- Bilag 2 indeholder en uddybende beskrivelse af undersøgelsens opgørelsesmetoder. Hvert kapitel i rapporten indeholder desuden en kort beskrivelse af fremgangsmåden i analyserne.

3 Kommunernes dagtilbud

I dette kapitel kortlægges og sammenlignes kommunernes dagtilbudsområde i 2014. For hver kommune opgøres tre forhold, der beskriver forskellige aspekter af dagtilbuddene:

1. Personalenormeringen, antallet af indskrevne børn pr. pædagogisk medarbejder
2. Pædagogandelen, andel pædagoguddannede blandt de pædagogiske medarbejdere
3. Tilbudsstrukturen i form af:
 - andel indskrevne i dagpleje frem for i institutioner af alle 0-2-årige indskrevne i kommunale og selvejende dagtilbud
 - samlet dækningsgrad, dvs. andel 0-5-årige indskrevne i et kommunalt eller selvejende dagtilbud af alle 0-5-årige indbyggere i kommunen.

De undersøgte aspekter siger hver især noget om, hvordan kommunerne har valgt at organisere sig, prioritere deres lønbudget og sammensætte deres personaleressourcer til børnepasning.

Undersøgelsen inkluderer kommunale institutioner og kommunal dagpleje. Desuden medtages selvejende institutioner, da de indgår driftsaftaler med kommunerne og i høj grad følger de samme regler som kommunale institutioner.³ Private institutioner, privat dagpleje og tilskudsordninger er udeladt af undersøgelsen.

Vi har i videst muligt omfang afgrænset undersøgelsen til normalområdet. Rapportens resultater bygger på oplysninger fra Danmarks Statistik, Kommunernes og Regionernes Løndatakontor og Social- og Indenrigsministeriet. Den konkrete udvælgelse og bearbejdning af data om personale og indskrevne børn er uddybet i de relevante afsnit.

For hvert af de tre aspekter er værdien beregnet i 2014 for hver af de 98 kommuner og den landsgennemsnitlige kommune. Gennemsnitsværdien er opgjort på baggrund af alle landets kommuner eksklusive de små ø-kommuner⁴ samt kommuner med stærkt afvigende værdier. Gennemsnittene er uvægtede, dvs. beregnet uden at skele til de enkelte kommuners størrelse.

I afsnit 3.1 kortlægges personalenormeringen i institutionerne, mens personalenormeringen i dagplejen er afdækket i bilag 1, afsnit 2. I afsnit 3.2 ser vi på pædagogandelen i institutionerne, mens tilbudsstrukturen afdækkes i afsnit 3.3.

3.1 Personalenormering i institutionerne

Personalenormeringen udtrykker antallet af voksne ansat til at udføre pædagogisk arbejde i forhold til antallet af indskrevne børn. I dette afsnit afdækker vi kommunernes personalenormeringer i institutionerne i 2014. Der er opgjort en personalenormering for hver kommune. For at kunne sammenligne kommunerne er normeringen opgjort samlet på tværs af alle institutionstyper og under hensyntagen til de indskrevne børns alderssammensætning.

³ Jf. afhandlingen "Regnskabsaflæggelse og økonomistyring i selvejende institutioner – under offentlig kontrol" (Jensen, 2010) fra Handelshøjskolen i Aarhus. Se også: www.bupl.dk/paedagogik/06_aars_omraadet/bupls_politik/selvejende_institutioner?opendocument

⁴ Ærø, Samsø, Fanø og Læsø.

Mere specifikt er personalenormeringerne opgjort ved hjælp af en metode, som KORA tidligere har udviklet. Opgørelsesmetoden er gennemgået kort i afsnit 3.1.1 og nærmere beskrevet i metodebilaget. En dybdegående redegørelse for opgørelsesmetoden og de grundige følsomhedsanalyser i udviklings- og afprøvningsfasen findes i KORAs rapport "Personale og børn i kommunernes dagtilbud" fra 2014.⁵

3.1.1 Kort om opgørelsesmetoden

Opgørelse af personaletal

Det pædagogiske personale er opgjort som antallet af fuldtidsansatte, der primært har til opgave at passe børnene. De inkluderede pædagogiske personalegrupper fremgår af tabel 3.1 sammen med udeladte personalegrupper.

Tabel 3.1 Inkluderet (og udeladt) pædagogisk personale i daginstitutioner

Tilbudstype	Inkluderet personale	Udeladt personale
Institutioner	Pædagoger Pædagogstuderende i lønnet praktik Pædagogmedhjælpere Pædagogiske assistenter (PAU, PGU) PAU-elever Støttepædagoger Mellemledere	Dagtilbudsledere Pædagogiske konsulenter Fysio- og ergoterapeuter Psykologer Køkkenpersonale mv.

Mellemledere er inkluderet i det pædagogiske personale ud fra en antagelse om, at de bruger mere end halvdelen af deres arbejdstid på pædagogisk arbejde. Ledere og pædagogiske konsulenter tæller derimod ikke med som pædagogisk personale.

Støttepædagoger er typisk tilknyttet børn med særlige behov, men er inkluderet, fordi de udgør en ekstra pædagogisk personaleresource der, hvor de yder støtte. Vi inkluderer støttepædagoger konteret på "fælles formål" i institutionspersonalet.

Ansatte i fleksjob indgår med halv tid. *Ekstraordinært ansatte* er udeladt.

Syge- og barselsfravær. I personaletallene indgår personer, der er lønnet på en daginstitution i oktober måned i det pågældende år. Det betyder, at fx sygemeldte, vikarer og personer på barselsorlov indgår.

Opgørelse af antal indskrevne børn

Antallet af indskrevne børn i institutioner fordelt på børnenes alder hentes fra Danmarks Statistik. Optælling af indskrevne i institutioner sker i oktober. Antallet af indskrevne svinger i løbet af året, så der typisk er flere børn i institutioner i foråret end i efteråret, hvor de ældste børn er startet i skole. De opgjorte tal for kommunernes personalenormeringer er således et øjebliksbillede i oktober måned og ikke en helårsopgørelse.

Deltidskorrektion. Da personaletallet opgøres som antallet af fuldtidsansatte, tilstræber vi tilsvarende en opgørelse af antallet af fuldtidsindskrevne, så tallene bliver sammenlignelige. I Danmarks Statistiks opgørelse skelnes der imidlertid ikke mellem børn indskrevet i heldagspladser og deltidspladser. Alle indskrevne tæller som én. Det betyder fx, at kommuner med mange deltidsindskrevne vil komme til at se ud som om, de har en lavere personalenormering, end det

⁵ Rapporten kan findes her: <http://www.kora.dk/udgivelser/udgivelse/i9040/Personale-og-boern-i-kommunernes-dagtilbud>

faktisk er tilfældet. Derfor korrigerer vi antallet af indskrevne i institutioner ved at vægte deltidspladser med 0,75. Deltidskorrektionen foretages ved hjælp af tal for budgetterede deltidspladser fra kommunernes budgetindberetninger til Social- og Indenrigsministeriet.

Aldersvægtning. Som udgangspunkt opgør vi kommunernes personalenormering for dagtilbud til førskolebørn, dvs. børn i alderen 0-5 år. Der er dog også en del indskrevne i institutioner i alderen 6-18 år. Da vi ikke kan frasortere det personale, der passer disse børn, inkluderer vi alle indskrevne i alderen 0-18 år og vægter de ældre institutionsbørn lavere end de yngre, jf. nedenfor. Fremgangsmåden er uddybet i metodebilaget.

Børn med særlige behov. Undersøgelsen ser på dagtilbud inden for normalområdet. Nogle kommuner har dog børn med særlige behov indskrevet i fx integrerede gruppeordninger i almindelige dagtilbud. De børn kræver i forskelligt omfang ekstra støtte, hvorfor der kan være brug for ekstra personale. Børn med særlige behov i almindelige institutioner og dagpleje kan ikke udskilles i Danmarks Statistiks data og indgår derfor i normeringstallene sammen med det personale, der passer dem.

Førskolebørn i SFO. Derudover havde en del kommuner 0-4-årige indskrevne i skolefritidsordninger i 2012, hvilket givetvis fortsat er tilfældet i 2014.⁶ Det personale, der passer disse børn, kan ikke udskilles i Danmarks Statistiks data. Derfor indgår hverken børnene eller personalet i normeringstallene.

Beregning af normering

De ovennævnte opgørelser og korrektioner giver for hver kommune i 2014 et antal fuldtidsansatte pædagogiske medarbejdere og et antal fuldtidsindskrevne børn i kommunale og selvejende institutioner. På baggrund af disse tal kan vi beregne kommunernes personalenormering som forholdet mellem antallet af fuldtidsansatte og fuldtidsindskrevne børn.

Personalenormeringen i institutioner beregnes på tværs af vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner.⁷ For at kunne sammenligne institutionsnormeringerne mellem kommunerne skal man tage højde for, at børn i forskellige aldre har forskellige personalebehov i dagtilbud. 6-18-årige børn kræver mindre personale end 3-5-årige, mens 0-2-årige børn kræver mere personale end 3-5-årige. Desuden varierer alderssammensætningen blandt de indskrevne børn fra kommune til kommune. Derfor vægtes antallet af indskrevne børn i institutioner efter deres alder. Derefter beregnes den *aldersvægtede* personalenormering, dvs. antallet af fuldtidsansatte pædagogiske medarbejdere pr. *aldersvægtet* fuldtidsindskrevet barn.

De indskrevne i institutioner aldersvægtes ved at vægte alle 3-5-årige børn med én og vægte de øvrige aldersgrupper op eller ned, alt efter deres personalebehov i forhold til en 3-5-årigs. For 0-2-årige beregnes vægten på baggrund af gennemsnitskommunens normering i vuggestuer og børnehaver. For indskrevne over 5 år fastlægges aldersvægtene ud fra de 6-18-årige børns anslåede personalebehov i forhold til en 3-5-årigs. De anvendte vægte fremgår af tabel 3.2. I metodebilaget er det uddybet, hvordan vi er kommet frem til de forskellige vægte.

⁶ Det drejer sig om 24 kommuner i alt i 2012. I 3 kommuner udgør 0-4-årige i SFO over 5 pct. af de indskrevne 0-5-årige børn i kommunen i 2012.

⁷ Det gør vi for at imødegå to dataudfordringer, nemlig usikker registrering af personale på de forskellige institutinstyper og usikkerheder forbundet med entydigt at koble personaletallet til antallet af indskrevne børn i forskellige aldersgrupper, så normeringerne bliver sammenlignelige på tværs af kommuner.

Table 3.2 Aldersvægtning for indskrevne i institutioner

Aldersgruppe	Vægt
0-2-årige*	1,742
3-5-årige	1
6-årige i institutioner i kommuner, der <i>ikke</i> gør systematisk brug af institutioner til skolebørn**	1
6-årige i institutioner i kommuner, der <i>gør</i> systematisk brug af institutioner til skolebørn**	0,8
7-9-årige	0,6
10-13-årige	0,3
14-18-årige	0,15

Note: *Vægten for 0-2-årige er beregnet på baggrund af gennemsnitskommunens normering i vuggestuer og børnehaver i perioden 2007-2014.

**For at finde frem til, hvilke kommuner der gør systematisk brug af institutioner til skolebørn har KORA set på andel 6-18-årige i institutionerne, jf. metodebilaget.

I næste afsnit afdækker vi kommunernes personalenormering i institutionerne i 2014. Personalenormeringen i dagplejen er afdækket i bilag 1, afsnit 2.

3.1.2 Personalenormering i institutioner 2014

Table 3.3 viser den "aldersvægtede" personalenormering i kommunale og selvejende vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner i 2014. Den første kolonne med tal viser, hvor mange børn der ville være pr. voksen, *hvis* alle de indskrevne børn var 3-5 år gamle. Den næste kolonne viser, hvor mange børn der ville være pr. voksen, *hvis* alle de indskrevne børn var 0-2 år gamle.⁸

Hvis alle institutionsindskrevne vægtes som en 0-2-årig, er der 3,70 børn pr. ansat i gennemsnitskommunens institutioner i 2014. Hvis de vægtes som en 3-5-årig, er der 6,44 børn pr. pædagogisk medarbejder.

Table 3.3 Personalenormering i institutioner 2014

	Vægt: 3-5 år	Vægt: 0-2 år
Gennemsnitskommunen	6,44	3,70
10. percentil	5,64	3,24
90. percentil	7,44	4,27
N	89	89

Note: Normeringstallene i tabellen er ikke faktiske, men aldersvægtede og dermed "tekniske", da de er beregnet ved at aldersvægte samtlige indskrevne børn. Outlier-kommuner og ø-kommuner indgår ikke i beregningerne. Se metodebilaget for uddybning af opgørelsesmetoden.

Der er en vis spredning mellem kommunerne. I de 10 pct. af kommunerne med de laveste personalenormeringer i institutionerne har hver pædagogisk ansat 4,27 0-2-årige børn at tage sig af. I de 10 pct. af kommunerne med de højeste personalenormeringer i institutionerne har hver pædagogisk ansat 3,24 0-2-årige børn at tage sig af. Der er altså en forskel på ét 0-2-årigt barn pr. ansat mellem de to grupper af kommuner.

Vi har indekseret de enkelte kommuners aldersvægtede normering i forhold til gennemsnitskommunens.⁹ Kommunernes fordeling på normeringsindekset i 2014 fremgår af figur 3.1. En indekseværdi på 100 udtrykker, at en kommune har præcis lige så mange fuldtidsansatte pr. indskrevet

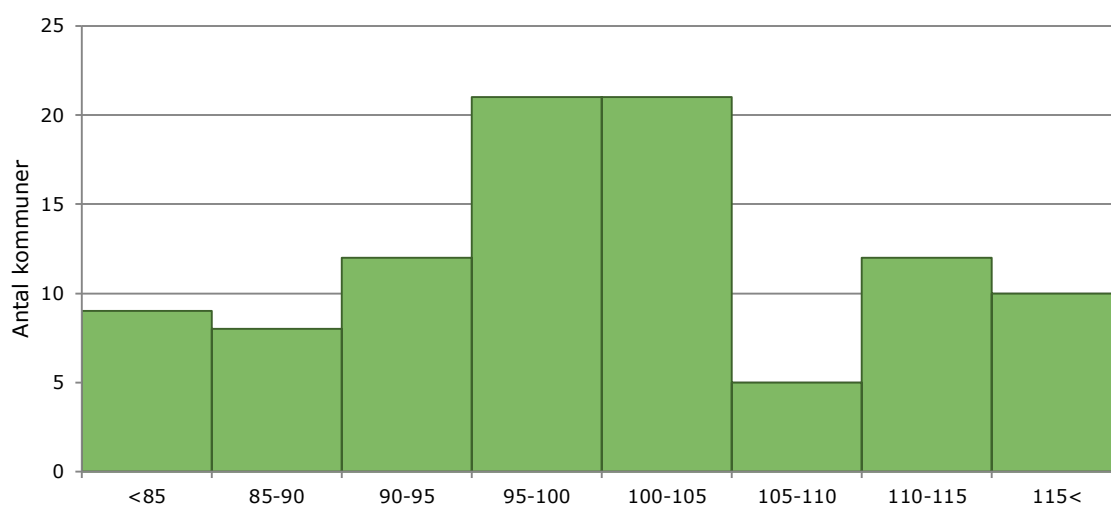
⁸ Aldersvægtningen er nærmere beskrevet i afsnit 3.1.1 og i metodebilaget.

⁹ Indeksværdien for den enkelte kommune er beregnet ved at sætte kommunens normering i form af antal voksne pr. barn i forhold til gennemsnitskommunens normering og gange med 100.

barn i institutioner, givet børnenes alderssammensætning, som gennemsnitskommunen. En indekssværdi på 110 udtrykker, at kommunen har 10 pct. *mere* pædagogisk personale end gennemsnitskommunen ville have haft med et tilsvarende antal indskrevne og en tilsvarende alderssammensætning blandt de indskrevne børn i kommunens institutioner. En kommune med indeks 90 har 10 pct. *mindre* pædagogisk personale ansat end gennemsnitskommunen.

Det ses af figur 3.1, at der er forskel på personalenormeringen i institutionerne mellem kommunerne i 2014. 22 kommuner ligger over indeks 110 og 17 kommuner ligger i indeks 90 eller derunder. I alt 39 kommuner afviger således med mindst 10 pct. fra gennemsnittet. Opgjort som beregnet antal 3-5-årige børn pr. fuldtidsansat passer en pædagogisk medarbejder i en kommune med indeks 110 omtrent 5,9 børn, mens det i en kommune med indeks 90 er omtrent 7,2 børn. Hver pædagogisk medarbejder passer altså mere end ét 3-5-årigt barn mere i den første end i den sidste gruppe af kommuner.

Figur 3.1 Personalnormering i institutioner 2014 (indeks, gennemsnitskommunen = 100)

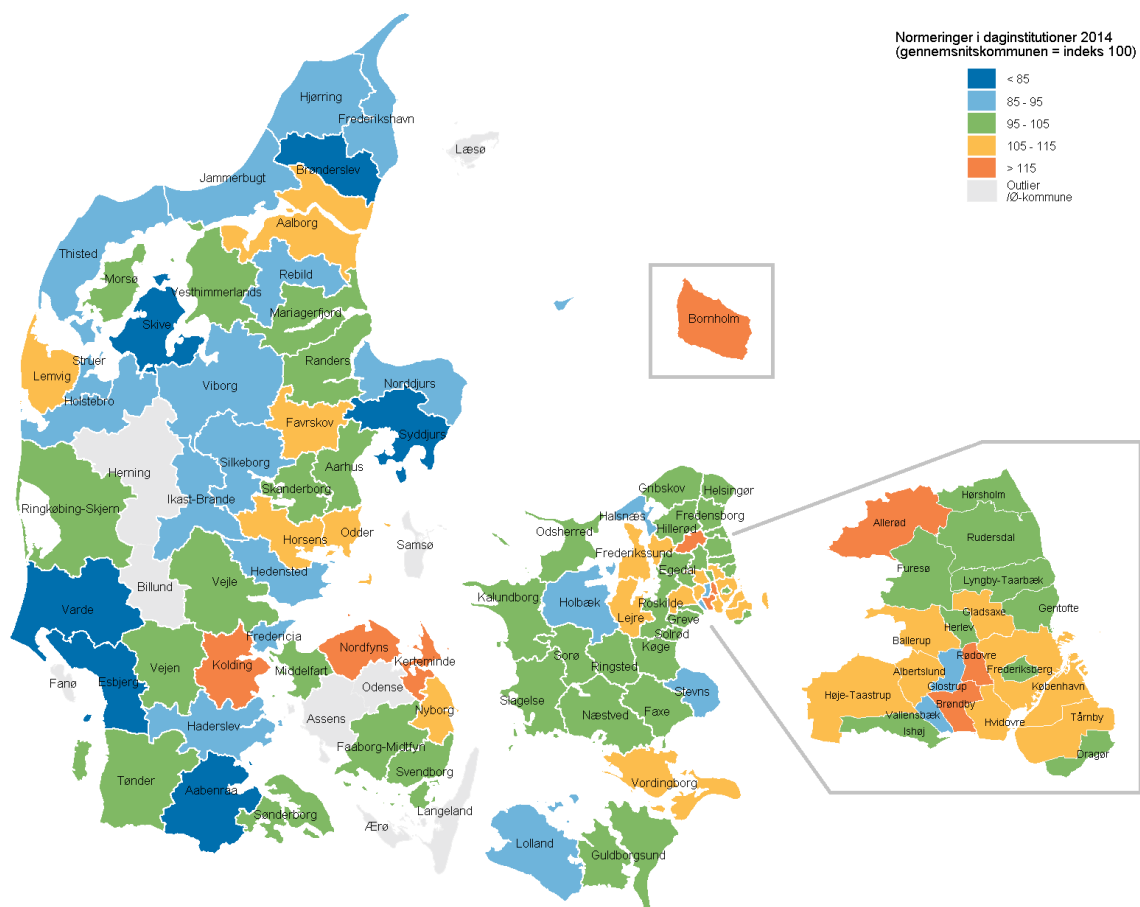


Note: Alle kommuners normering i form af antal ansatte pr. barn er indekseret i forhold til gennemsnittet. I beregningen af gennemsnitskommunen indgår ikke ø-kommuner og outlier-kommuner, jf. metodebilaget.

Figur 3.2 viser den indekserede institutionsnormering i landets kommuner. I figuren har mørkeblå og lyseblå kommuner lavere normering end gennemsnitskommunen, mens gule og orange kommuner har højere. Grønne kommuner har normeringer omtrent på niveau med gennemsnittet. Der ser ikke ud til at være noget entydigt geografisk mønster. Visse hovedstadskommuner og fynske kommuner har dog højere personalnormering i deres institutioner end gennemsnittet. De enkelte kommuners personalnormering og normeringsindeks i institutionerne fremgår af bilagstabel 1.1.

Figur 3.2 Personalnormering i institutioner, 2014 (indeks, gennemsnitskommunen=100)

Bemærk figurnote om mulige fejl i grunddata i enkeltkommuner



Note: Alle kommuners normering i form af antal ansatte pr. barn er indekseret i forhold til gennemsnittet. I beregningen af gennemsnitskommunen indgår ikke 0-kommuner og outlier-kommuner, jf. metodebilaget. Kommuner, der ikke indgår i gennemsnitsberegningen er grå på kortet. KORA har tidligere erfaret, at grunddata i nogle kommuner muligvis inkluderer indskrevne i private institutioner (det var tilfældet i Aabenraa Kommune i 2011), ligesom der kan være fejl i registreringen af personale tallene i lønsystemet (det var tilfældet i Odense Kommune i 2011).

En del af det samlede billede af kommunernes dagtilbudsområde er den kommunale dagpleje, der fylder mere i nogle kommuner end i andre, jf. afsnit 3.3.1. Personalnormeringen i dagplejen er ikke det primære fokus for denne rapport, men er kortlagt i bilag 1, afsnit 2. Som på institutionsområdet er der på dagplejeområdet forskel mellem kommunernes personalnormeringer.

3.2 Pædagogandel i institutionerne

I dette afsnit ser vi nærmere på personalesammensætningen i institutionerne, dvs. antallet af pædagoguddannede pr. medarbejder. Den siger noget om, hvordan kommunerne har valgt at prioritere deres lønbudget til institutionsområdet. Det er billigere for kommunerne at aflønne en pædagogmedhjælper end en pædagog.¹⁰ KORAs tidligere undersøgelse peger på, at der er et "bytteforhold" mellem antallet af ansatte og andelen af pædagoger, når kommunerne prioriterer ressourcerne til daginstitutioner. Nogle kommuner har prioriteret at have flere voksne pr. barn frem for en høj pædagogandel, mens andre kommuner har valgt den modsatte prioritering. Det ser dermed ud til, at kommunerne træffer forskellige valg mellem antallet af ansatte og deres uddannelsessammensætning.¹¹

3.2.1 Kort om opgørelsesmetoden

Pædagogandelen opgøres som antallet af pædagoguddannede i procent af det samlede antal pædagogiske medarbejdere i institutionerne. Pædagogandelen opgøres kun for institutionsområdet, da dagplejere typisk ikke er pædagoguddannede. I opgørelsen følger vi Danmarks Statistiks inddeling af personalet. Det betyder, at personalegrupperne er opdelt i pædagoguddannede og ikke-pædagoguddannede, sådan som det fremgår af tabel 3.4.

Tabel 3.4 Personalegrupper med og uden pædagoguddannelse

	Pædagoguddannede	Ikke-pædagoguddannede
Institutioner	<ul style="list-style-type: none">- Pædagoger- Pædagogstuderende i lønnet praktik- Støttepædagoger (konteret på institutioner og på fælles formål)- Mellemledere (pædagogisk personale, der bruger mindre end 50 pct. af deres arbejdstid på administrativt arbejde)	<ul style="list-style-type: none">- Pædagogmedhjælpere- Pædagogiske assistenter (PAU'ere og PGU'ere)- PAU-elever

3.2.2 Pædagogandel i institutioner 2014

Gennemsnitskommunens pædagogandel blandt ansatte i institutioner er 59,3 pct. i 2014, jf. tabel 3.5. Gennemsnitstallet dækker over forskelle i pædagogandelen på tværs af kommunerne. I de 10 pct. af kommunerne med de laveste pædagogandele er knap 51 pct. af det pædagogiske personale pædagoguddannede, mens godt 49 pct. ikke er det. I de 10 pct. af kommunerne med de højeste pædagogandele er godt 70 pct. af personalet pædagoguddannede.

Tabel 3.5 Pædagogandel i institutioner 2014

Gennemsnit	59,3 %
10. percentil	50,9 %
90. percentil	70,4 %
N*	89

Note: *I beregningerne til tabellen indgår ikke ø-kommuner og outlier-kommuner, jf. metodebilaget.

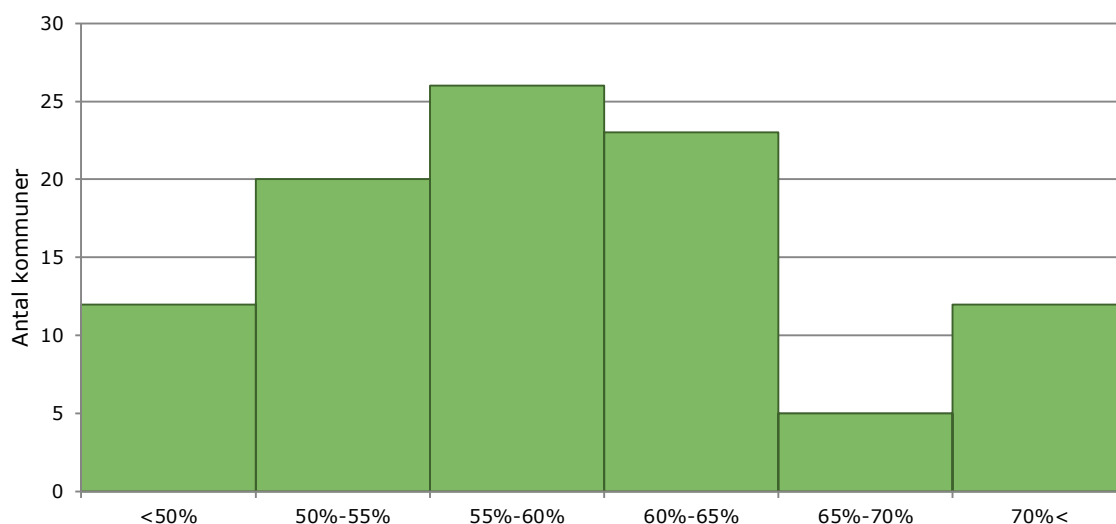
Figur 3.3 viser kommunernes fordeling på andelen af pædagoguddannede i institutionerne i 2014. Det ses, at 74 kommuner, dvs. langt de fleste, har en pædagogandel i deres institutioner mellem

¹⁰ Gennemsnitslønnen for en pædagog var i januar 2016 33.610 kr. pr. måned, mod 25.935 kr. for en pædagogmedhjælper (grundløn, alle tillæg, særlig feriegodtgørelse og pensionsbidrag). Det betyder, at der for hver pædagogløn kan ansættes cirka 1,3 pædagogmedhjælpere. Tallene er hentet i KRLs lønstatistik via SIRKA (Statistisk Information om det Regionale og Kommunale Arbejdsmarked): <http://www.krl.dk/statistik/sirka>

¹¹ Jf. s. 31 i rapporten "Personale og børn i kommunernes dagtilbud" (KORA, 2014).

50 og 70 pct. Der er dog 12 kommuner, hvor højst 50 pct. af de fuldtidsansatte i institutionerne er pædagoguddannede, mens mindst 50 pct. ikke er uddannede pædagoger. I den anden ende af skalaen er der 12 kommuner, hvor højst 30 pct. af personalet i institutionerne ikke er pædagoguddannede, mens over 70 pct. er uddannede pædagoger.

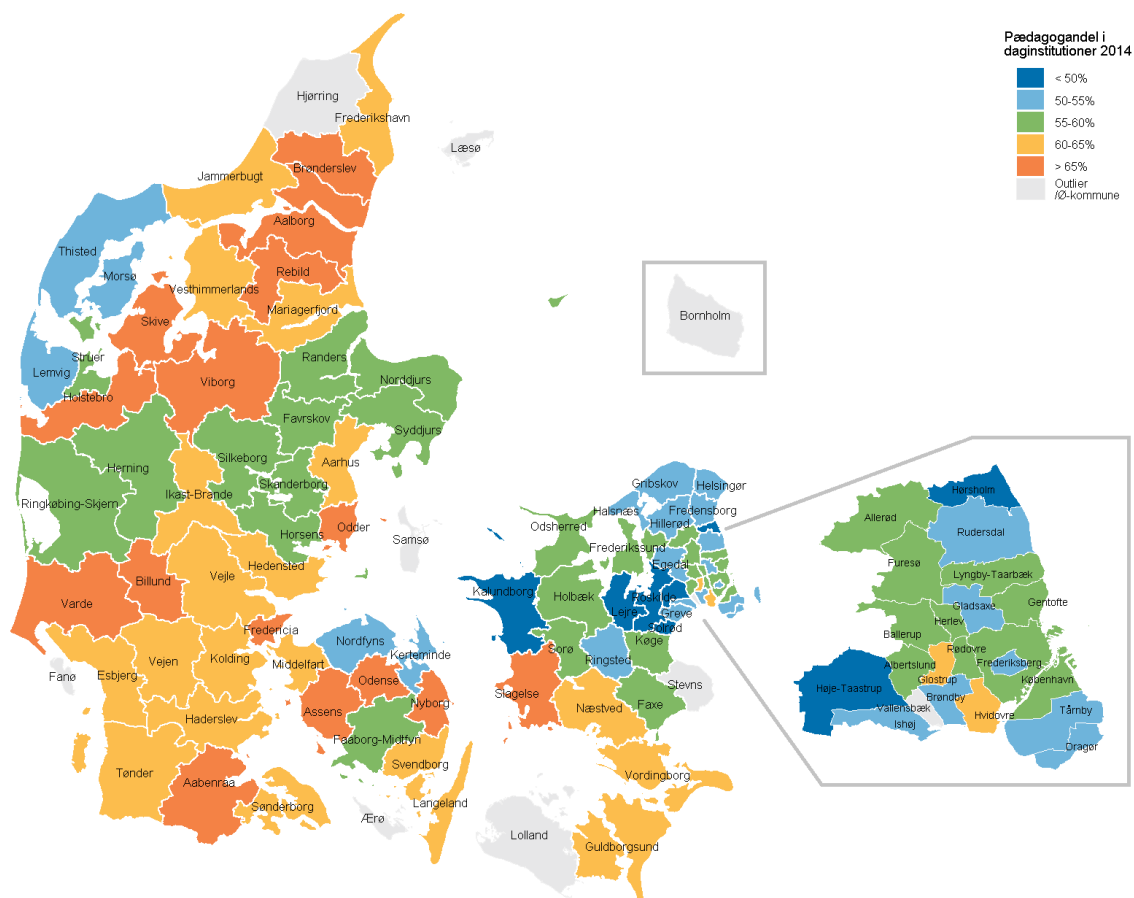
Figur 3.3 Kommunernes fordeling på pædagogandel i institutioner 2014



Note: N=98. Samtlige kommuner er inkluderet i figuren, i modsætning til i tabel 3.5.

Den geografiske variation i pædagogandelen i institutioner er vist i figur 3.4. I figuren har mørkeblå og lyseblå kommuner lavere pædagogandel end gennemsnitskommunen, mens gule og orange kommuner har højere. Grønne kommuner har pædagogandele omtrent på niveau med gennemsnittet. Generelt ser det ud til, at mange københavnske samt nord- og vestsjællandske kommuner har en relativt lav pædagogandel, mens mange jyske, fynske og sydsjællandske kommuner har en relativt høj andel pædagoger i deres institutioner. De enkelte kommuners pædagogandel i institutionerne fremgår af bilagstabel 1.3.

Figur 3.4 Andel uddannede pædagoger i institutionerne 2014



Note: Der kan være fejl i registreringen af personale i nogle kommuner, jf. KORAs tidligere stikprøvekontrol af grunddata for 2011. Se også figurnote til figur 3.2 samt rapporten "Personale og børn i kommunernes dagtilbud" (KORA, 2014). Kommuner, der ikke indgår i gennemsnitsberegningen, er grå på landkortet.

Det geografiske mønster kan være et udslag af bagvedliggende forskelle i alderssammensætningen blandt de indskrevne børn i institutioner, som afspejler forskelle i brugen af dagpleje. KORAs tidligere analyser viste således en tendens til, at jo større en andel af de indskrevne i institutioner, der udgøres af 0-2-årige i en kommune, des lavere er kommunens pædagogandel.¹² Vi kigger nærmere på dette i afsnit 6.2.

¹² Jf. s. 30 i rapporten "Personale og børn i kommunernes dagtilbud" (KORA, 2014).

3.3 Tilbudsstruktur

Flere parametre kan sige noget om kommunernes tilbudsstruktur. I dette afsnit kortlægges og sammenlignes to af disse, nemlig:

- kommunernes brug af dagpleje frem for institutioner
- kommunernes dækningsgrad.

Kommunernes brug af dagpleje frem for institutioner kortlægges ved at se på fordelingen af antallet af indskrevne børn. Brugen af dagpleje opgøres som andelen af 0-2-årige indskrevne i kommunal dagpleje af alle 0-2-årige indskrevne i kommunale og selvejende dagtilbud. Dagplejeandelen siger noget om kommunens tilbudsstruktur og udtrykker, hvor stor en del af de indskrevne 0-2-årige børn, der går i dagpleje frem for i institution. Man kan også sige, at dagplejeandelen udtrykker kommunernes udbud af dagtilbud.

Dækningsgraden opgøres som den andel af de 0-5-årige børn i kommunen, der er indskrevet i kommunal dagpleje eller kommunale og selvejende institutioner. Dækningsgraden udtrykker, hvor stor en del af de potentielle brugere af dagtilbud, der reelt er brugere. Man kan også sige, at dækningsgraden udtrykker efterspørgselspresset på kommunens dagtilbud.

3.3.1 Brug af dagpleje frem for institutioner – dagplejeandel 2014

Tabel 3.6 viser kommunernes brug af dagpleje i 2014, opgjort som andelen af 0-2-årige indskrevne i kommunal dagpleje af alle 0-2-årige indskrevne i kommunale og selvejende dagtilbud. Det fremgår, at 44,6 pct. af de 0-2-årige børn går i dagpleje i en gennemsnitlig kommune. Dette gennemsnit dækker over forskelle mellem kommunerne. I de 10 pct. af kommunerne med den laveste andel 0-2-årige i dagpleje går højst 9 pct. af de indskrevne 0-2-årige i dagpleje frem for i institutioner. I de 10 pct. af kommunerne med den højeste andel børn i dagpleje går mindst 80 pct. af de indskrevne 0-2-årige børn i dagpleje frem for i institutioner.

Tabel 3.6 Dagplejeandel 2014

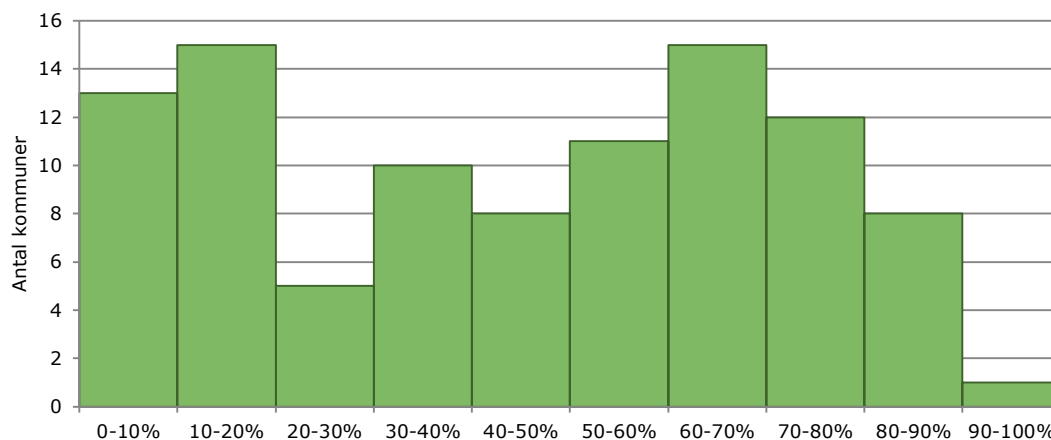
Gennemsnit	44,6 %
10. percentil	8,7 %
90. percentil	80,0 %
N	98

Note: Deltidskorrigerede, ikke aldersvægtede indskrevne.

Figur 3.5 viser kommunernes fordeling på dagplejeandelen i 2014. Det ses, at fordelingen har to "toppe" af kommuner, nemlig én ved 0-20 pct. og én ved 50-80 pct. indskrevne 0-2-årige i dagpleje. Helt konkret er der 28 kommuner, dvs. cirka hver fjerde, hvor højst 20 pct. af de 0-2-årige indskrevne går i dagpleje. Der er 38 kommuner, hvor dagplejeandelen er 50-80 pct. 9 kommuner har en dagplejeandel over 80 pct., mens 23 kommuner ligger mellem 20 og 50 pct.

Sammenholder vi denne fordeling med landkortet over dagplejeandelen i figur 3.6, er det tydeligt, at den første "top" i figur 3.5 primært udgøres af kommuner i hovedstadsområdet, hvor relativt få af de indskrevne 0-2-årige børn går i dagpleje i 2014. Det er de kommuner, der er mørkeblå på landkortet. Også lyseblå, primært hovedstadsnære, kommuner har lavere dagplejeandel end gennemsnitskommunen. Gule og orange kommuner bruger dagpleje mere end gennemsnittet og ligger især i Jylland og på Fyn. De enkelte kommuners dagplejeandel fremgår af bilagstabel 1.2.

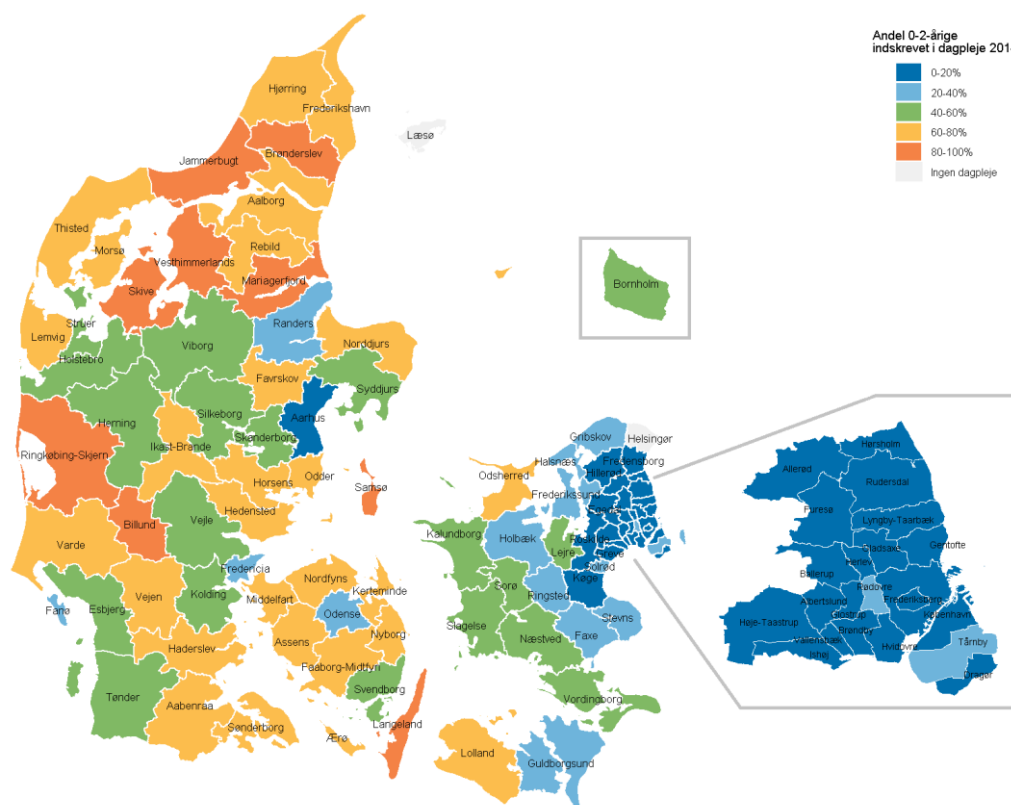
Figur 3.5 Kommunernes fordeling på dagplejeandel 2014



Note: N=98. Antallet af indskrevne er deltidskorrigeret, men ikke aldersvægtet.

Generelt viser figur 3.6 et meget udtalt geografisk mønster i dagplejeandelen, hvor dagpleje bruges – og udbydes – mest på landet og mindst i byerne, herunder især hovedstadsområdet.

Figur 3.6 Dagplejeandel 2014



Note: Der kan være fejl i grunddata i nogle kommuner, jf. note til bilagsfigur 1.2.

Som tidligere nævnt er kommunernes personalenormering i dagplejen afdækket i bilag 1, afsnit 2. KORAs tidligere analyse viste, at kommunernes personalenormeringer i dagplejen typisk var

lavere i kommuner, der gjorde meget brug af dagpleje til de 0-2-årige børn og højere i kommuner, der gjorde mindre brug af dagpleje i 2012.¹³ Når man sammenholder figur 3.6 med bilagsfigur 1.2, ser det ud til, at dette mønster fortsat gælder i 2014.

3.3.2 Dækningsgrad – andel indskrevne af alle børn 2014

Tabel 3.7 viser kommunernes dækningsgrader i 2014, opgjort som den andel af de 0-5-årige børn i den enkelte kommune, der er indskrevet i kommunal dagpleje eller kommunale og selvejende institutioner. Dækningsgraderne er opgjort for henholdsvis 0-2-årige børn, 3-5-årige børn og samlet for 0-5-årige børn.

Det fremgår, at dækningsgraden for 0-2-årige er lavere end for 3-5-årige. Det er en naturlig følge af, at de fleste børn passes i hjemmet i de første 6-12 måneder af deres liv. I gennemsnitskommunen er 62 pct. af de 0-2-årige børn indskrevet i et kommunalt eller selvejende dagtilbud i 2014, mens det er tilfældet for 80 pct. af de 3-5-årige børn. Ser man på de 0-5-årige under ét, er dækningsgraden knap 72 pct. i gennemsnitskommunen. Gennemsnittet dækker over visse forskelle mellem kommunerne. I de 10 pct. af kommunerne med den laveste dækningsgrad er højst 60,5 pct. af de 0-5-årige børn indskrevet i et kommunalt eller selvejende dagtilbud. I de 10 pct. af kommunerne med den højeste dækningsgrad gælder det mindst 78,3 pct. af de 0-5-årige børn.

Tabel 3.7 Dækningsgrader 2014

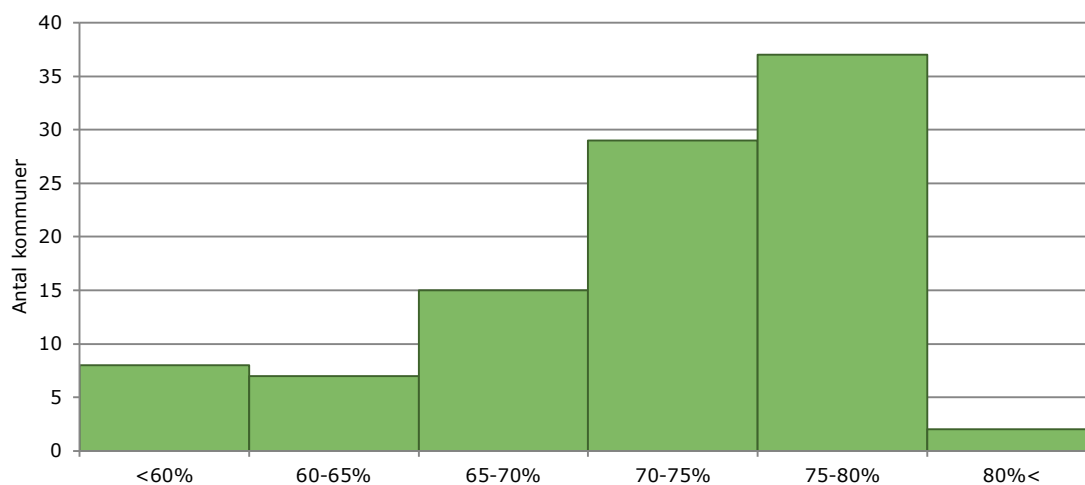
	0-2 år	3-5 år	0-5 år
Gennemsnit	61,9 %	79,7 %	71,6 %
10. percentil	53,3 %	66,6 %	60,5 %
90. percentil	68,6 %	87,9 %	78,3 %
N	98	98	98

Note: Antallet af indskrevne er hverken deltidskorrigeret eller aldersvægtet.

Figur 3.7 viser kommunernes fordeling på dækningsgraden blandt de 0-5-årige børn i 2014. Det ses, at der i 66 kommuner, dvs. langt de fleste, er mellem 70 og 80 pct. af de 0-5-årige børn, der er indskrevet i et kommunalt eller selvejende dagtilbud. Der er dog otte kommuner, hvor højst 60 pct. af de 0-5-årige er indskrevet og i den anden ende af skalaen kun to kommuner, hvor over 80 pct. af de 0-5-årige er indskrevet i et kommunalt eller selvejende dagtilbud.

¹³ Jf. s. 17 i rapporten "Personale og børn i kommunernes dagtilbud" (KORA:2014).

Figur 3.7 Kommunernes fordeling på dækningsgrad for 0-5-årige 2014

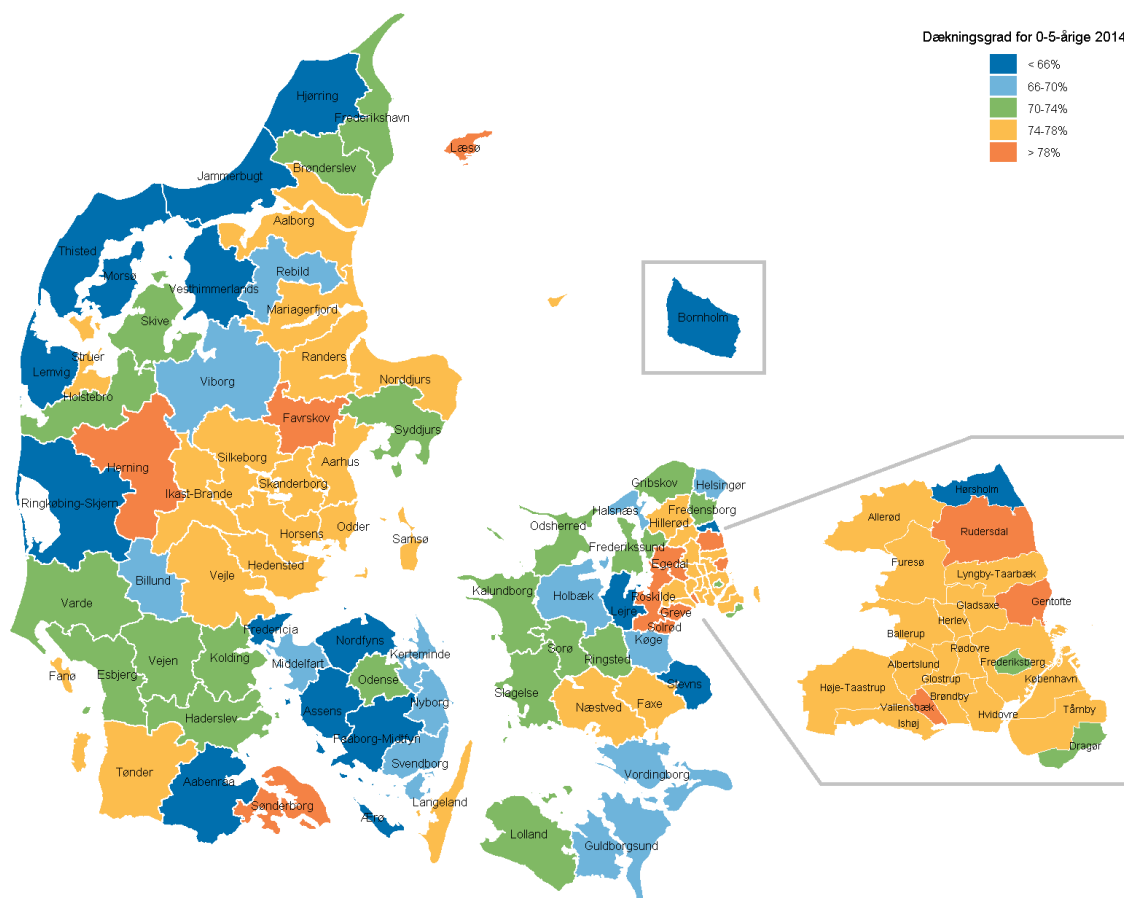


Note: Antallet af indskrevne er hverken deltidskorrigeret eller aldersvægtet.

Den geografiske variation i dækningsgraden blandt de 0-5-årige børn er vist i figur 3.8. I figuren har mørkeblå og lyseblå kommuner lavere dækningsgrader end gennemsnitskommunen, mens gule og orange kommuner har højere. Grønne kommuner har dækningsgrader omtrent på niveau med gennemsnittet. Generelt ser det ud til, at man særligt i hovedstadsområdet og Østjylland har relativt høje dækningsgrader, dvs. mange af de 0-5-årige børn, der bor i den enkelte kommune, er indskrevet i et kommunalt eller selvejende dagtilbud. Derimod har nordvestjyske og fynske kommuner relativt lave dækningsgrader. De geografiske forskelle kan hænge sammen med forskelle i, hvor mange børn der er indskrevet i private dagtilbud eller modtager tilskud til privat pasning.

De enkelte kommuners dækningsgrader for henholdsvis 0-2-årige, 3-5-årige og 0-5-årige børn fremgår af bilagstabel 1.3. Desuden er dækningsgraden blandt 0-2-årige og 3-5-årige børn i de enkelte kommuner vist på landkort i bilagsfigur 1.3 og bilagsfigur 1.4 i bilag 1, afsnit 3.

Figur 3.8 Samlet dækningsgrad 0-5-årige 2014



Det ser altså ud til, at der er forskel i efterspørgslen efter dagtilbud alt efter, hvilken kommune og hvilken landsdel man befinder sig i, jf. figur 3.8. Som vi så i afsnit 3.3.1 er der også stor geografisk forskel i udbuddet af dagtilbud, idet kommunerne tilbyder dagpleje og institutioner til de 0-2-årige i meget forskelligt omfang.

I de næste to kapitler kigger vi nærmere på de strukturelle vilkår, som kommunerne har at arbejde under, når de tilrettelægger indsatsen på dagtilbudsområdet.

4 Børnegruppens sociale sammensætning – andel sårbare børn

I dette kapitel kortlægges og sammenlignes børnegruppens sociale sammensætning i kommunerne i form af den andel af de 0-5-årige børn, der er "sårbare". Børnegruppens sociale sammensætning giver en indikation af kommunens udgiftsbehov på dagtilbudsområdet.

Det er vanskeligt at afgrænse gruppen af sårbare børn. Én metode er at opgøre antallet af børn, der rent faktisk modtager en social foranstaltning. Denne metode har den ulempe, at den er stærkt influeret af de enkelte kommuners visitationspraksis. Det er især en ulempe, når man ønsker at sammenligne kommunerne. KORA tager derfor højde for forskelle i kommunernes visitationspraksis ved at beregne hver kommunes *forventede* andel modtagere af sociale foranstaltninger ved en *landsgennemsnitlig visitationspraksis*. Den forventede andel modtagere af sociale foranstaltninger beregnes ud fra en række baggrundsforhold hos det enkelte barn og dets forældre. Derved vurderes alle børns sårbarhed ud fra de samme kriterier i alle kommuner. Uanset hvilken kommune et barn kommer fra, vil de samme baggrundsforhold således være udslagsgivende for, om barnet vurderes at være sårbart.

Mere specifikt er andelen af sårbare 0-5-årige børn opgjort med udgangspunkt i statistiske modeller og opgørelsesmetoder, som KORA har udviklet i følgende undersøgelser fra 2015:

- Analyse af sårbare børn for Socialstyrelsen.¹⁴
- Analyse af udviklingen i Københavns Kommunes udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge¹⁵ samt den tilknyttede ressourcefordelingsmodel.¹⁶

Opgørelsesmetoden er beskrevet i afsnit 4.1.

4.1 Kort om opgørelsesmetoden

Opgørelsen af andelen af sårbare 0-5-årige børn i kommunerne foretages i fire trin:

- Trin 1: estimering af den statistiske model
- Trin 2: beregning af sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning
- Trin 3: definition af gruppen af "sårbare 0-5-årige børn"
- Trin 4: fordeling af de sårbare børn på kommunerne.

Trin 1: estimering af den statistiske model

Vi benytter en statistisk model til at analysere sammenhængen mellem en lang række socioøkonomiske baggrundsforhold for de enkelte børn og deres forældre, og hvorvidt børnene modtager en social foranstaltning eller ej. Modellen beregnes på baggrund af alle de 67.204 børn i Danmark, der var 5 år i 2013. I modelberegningen anvendes børnenes og deres forældres socioøkonomiske

¹⁴ Kloppenborg, Hans Skov og Jesper Wittrup (2015): Sårbare børn. Hvem er de, hvor bor de, og hvordan klarer de sig i skolen? København: KORA.

¹⁵ Jordan, Anne Line Tenney; Jacob Seier Petersen, Jesper Wittrup og Peter Holdt-Olesen (2015): Udviklingen i Københavns Kommunes socioøkonomiske udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge. København: KORA.

¹⁶ Petersen, Jacob Seier og Anne Line Tenney Jordan (2015): Ressourcefordelingsmodel på området for udsatte børn og unge. Socioøkonomiske udgiftsbehov i seks administrative distrikter i Københavns Kommune. København: KORA.

baggrundsforhold, da barnet var 0 år. For forældrene inkluderes der oplysninger om de socio-økonomiske forhold de seneste fem år op til opgørelsestidspunktet. Dermed er det både forhold og hændelser i selve opgørelsesåret og i årene op til opgørelsestidspunktet, som kan påvirke et barns sårbarhed. I tabel 4.1 er oplyst en række eksempler på socioøkonomiske baggrundsforhold i analysemodellen. Samtlige baggrundsforhold i modellen fremgår af bilagstabel 2.7.

Tabel 4.1 Eksempler på socioøkonomiske baggrundsforhold i den statistiske model

Forhold vedrørende barnet	Forhold vedrørende barnets forældre
<ul style="list-style-type: none"> • Køn • Fødselsvægt • Oprindelsesland • Samboende forældre • Mindst en forælder er død 	<ul style="list-style-type: none"> • Alder ved barnets fødsel • Civilstand • Alderskorrigeret indkomst • Alderskorrigeret uddannelsesniveau • Alderskorrigeret jobprestige • Beskæftigelsesstatus • Straffelovsovertrædelse • Ukendte forældre • Modtager af misbrugsbehandling

Når modellen beregnes på baggrund af alle 5-årige børn i landet, elimineres mellemkommunale forskelle i visitationspraksis. Den grundlæggende antagelse er således, at selvom der er forskelle i visitationspraksis mellem kommunerne, vil det på tværs af kommuner være de samme socio-økonomiske baggrundsforhold, der påvirker et barns sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning. De sociale foranstaltninger, som er inkluderet i analyserne fremgår af Boks 1.

Boks 1: Sociale foranstaltninger inkluderet i analysen

Vi anvender en afhængig variabel, som måler, om et barn modtager en social foranstaltning. Sociale foranstaltninger kan overordnet inddeles i to grupper: anbringelser uden for eget hjem og forebyggende foranstaltninger. Forebyggende foranstaltninger kan være målrettet det enkelte barn eller en hel familie. Vi har i grundmodellen kun oplysninger om foranstaltninger, der er direkte målrettet barnet og ikke familierettede foranstaltninger.

Anbringelser uden for eget hjem inkluderer følgende typer foranstaltninger:

- Anbringelse med samtykke
- Anbringelse uden samtykke
- Forlængelse af hjemtagelsesperioden
- Formandsafgørelse.

Derudover inkluderes følgende forebyggende foranstaltninger:

- Aflastningsophold for børn/unge med ophold i eget hjem
- Fast kontaktperson for den unge alene
- Fast kontaktperson for anbragte unge under 18 år
- Tildelt anden form for støtte
- Fast kontaktperson eller rådgiver.

Trin 2: beregning af sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning

Den statistiske model resulterer i en række vægte, som angiver hver af de socioøkonomiske baggrundsforholds betydning for, at et 5-årigt barn i løbet af sit liv har modtaget en social foranstaltning. Vægtene anvendes til at beregne hvert enkelt 0-5-årigt barns sandsynlighed for at

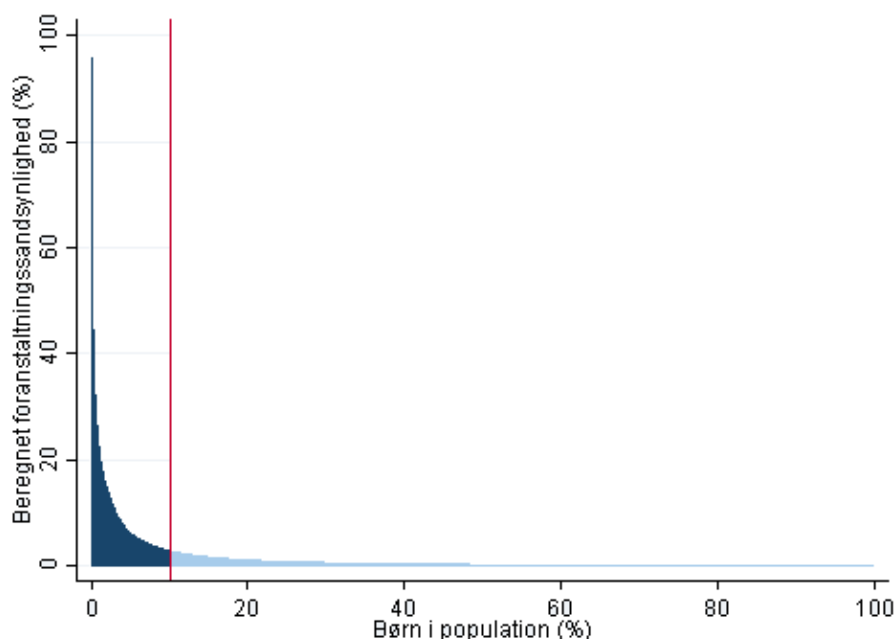
modtage en social foranstaltning i løbet af de første fem år af sit liv. Estimerne fra modellen anvendes således på alle de 373.138 børn i Danmark, der er 0-5 år i 2013. I beregningen af individuelle sandsynligheder tages der ligesom i den statistiske grundmodel udgangspunkt i oplysninger om børnene, da de var 0 år.

Trin 3: definition af gruppen af "sårbare 0-5-årige børn"

De sårbare børn defineres herefter som de 10 pct. af de 0-5-årige børn på landsplan, der har den største sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning, jf. figur 4.1.

Minimumsværdien for børn medtaget i gruppen af sårbare børn er cirka 3 procents sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning. Maksimumsværdierne er cirka 95 procents sandsynlighed.

Figur 4.1 Afgrænsning af gruppen af sårbare børn



Trin 4: fordeling af de sårbare børn på landets kommuner

De 10 pct. af de 0-5-årige børn på landsplan, der har den største sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning, fordeles på landets 98 kommuner ud fra børnenes bopælskommune. Endelig beregnes, hvor stor en andel de sårbare børn i den enkelte kommune udgør af det samlede antal 0-5-årige børn i kommunen. Andelen af sårbare børn er beregnet for hver af de 98 kommuner og den landsgennemsnitlige kommune i 2013. Tallet siger noget om, *hvor mange* sårbare børn der er i den enkelte kommune.

Det er væsentligt at bemærke, at andelen af sårbare børn siger noget om den sociale baggrund i den samlede børnegruppe *i hele kommunen*, frem for *i kommunens dagtilbud*. Data giver ikke mulighed for at opgøre andelen af sårbare børn, der er indskrevet i kommunale eller selvejende dagtilbud, da vi ikke har oplysninger om børnenes indskrivningsstatus.

Supplerende beregninger

Da de enkelte sårbare børns sandsynligheder, som nævnt, varierer mellem 3 og 95 pct., har vi som supplement til andelen beregnet den gennemsnitlige sandsynlighed for at blive berørt af en social foranstaltning blandt de sårbare børn i de enkelte kommuner. Dette tal siger noget om, hvor socialt belastede de sårbare 0-5-årige børn i gennemsnit er i den enkelte kommune.

KORA har derudover foretaget en række følsomhedsberegninger for at vurdere opgørelsens følsomhed over for ændringer i analyseår, afgrænsning af den afhængige variabel i modellen og definitionen af sårbare børn. Følsomhedsberegningerne og deres resultater er nærmere beskrevet i metodebilaget.

4.2 Andel sårbare 0-5-årige børn i 2013

Tabel 4.2 viser kommunernes andel sårbare 0-5-årige børn i 2013 opgjort efter metoden beskrevet i afsnit 4.1. I gennemsnitskommunen er andelen af sårbare børn 10,4 pct., hvilket er en naturlig følge af opgørelsesmetoden, hvor vi har sat grænsen for sårbarhed ved de 10 pct. af børnene på landsplan, der har størst sandsynlighed for at blive berørt af en social foranstaltning.¹⁷

Gennemsnittet dækker over forskelle mellem kommunerne. I de 10 pct. af kommunerne med den laveste andel sårbare 0-5-årige børn er højst 4,4 pct. af børnene sårbare. I de 10 pct. af kommunerne med den højeste andel sårbare børn blandt de 0-5-årige er det mindst 14,9 pct. Forskellen er altså 10,5 procentpoint mellem de to grupper af kommuner. Denne forskel er ikke ubetydelig. Hvis man omregner andelen til antal sårbare børn i en kommune med et gennemsnitligt antal 0-5-årige indbyggere¹⁸, er der i den ene ende af skalaen kommuner med højst 166 sårbare 0-5-årige børn, mens der i den anden ende er kommuner med mindst 563 sårbare 0-5-årige børn.

Tabel 4.2 Andel sårbare børn 2013

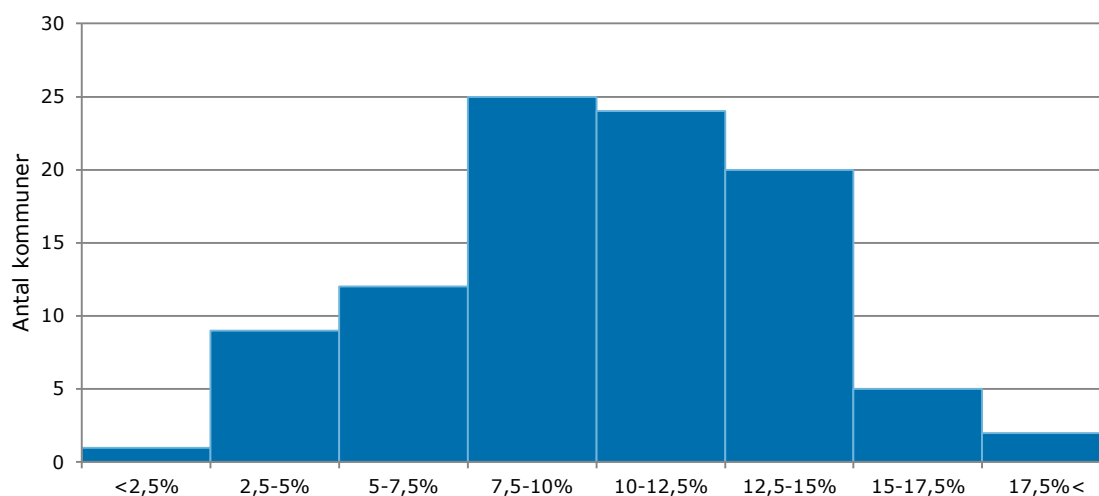
Gennemsnit	10,4 %
Minimum	1,7 %
10. percentil	4,4 %
90. percentil	14,9 %
Maksimum	28,2 %
N	98

Figur 4.2 viser kommunernes fordeling på andelen af sårbare 0-5-årige børn i 2013. Det ses, at der i 49 kommuner, dvs. halvdelen, er mellem 7,5 og 12,5 pct. af de 0-5-årige børn, der er defineret som sårbare i undersøgelsen. Der er 10 kommuner, hvor højst 5 pct. af de 0-5-årige er defineret som sårbare. I den anden ende af skalaen er der 7 kommuner, hvor over 15 pct. af de 0-5-årige børn er sårbare.

¹⁷ Når tallet for gennemsnitskommunen lander på 10,4 pct., mens landstallet er 10 pct. ligeud, skyldes det, at sidstnævnte tal er et vægtet gennemsnit for samtlige børn i landet, mens førstnævnte tal er et uvægtet gennemsnit, hvor hver kommune tæller med én, uanset indbyggertal.

¹⁸ En gennemsnitlig kommune havde 3.781 0-5-årige børn pr. 1. januar 2014.

Figur 4.2 Kommunernes fordeling på andel sårbare 0-5-årige børn 2013

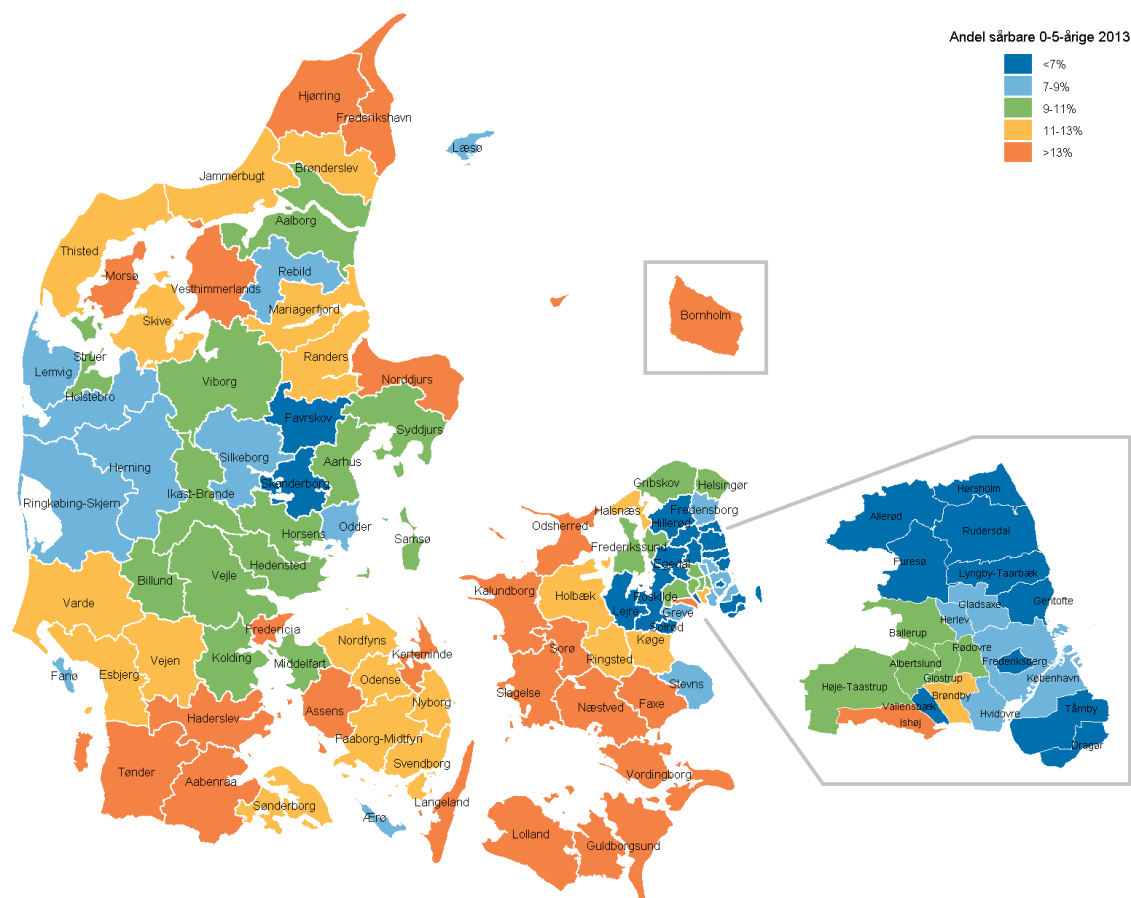


Note: N=98

Den geografiske fordeling af andelen af sårbare 0-5-årige børn er vist på landkortet i figur 4.3. I figuren har mørkeblå og lyseblå kommuner lavere andel sårbare børn end gennemsnitskommunen, mens gule og orange kommuner har højere. Grønne kommuner har omtrent en gennemsnitlig andel sårbare 0-5-årige børn. Generelt ser det ud til, at man særligt i hovedstadsområdet samt Midt- og Østjylland har relativt få sårbare 0-5-årige børn. Derimod har fynske, sønderjyske og nordjyske kommuner og i særdeleshed syd- og vestsjællandske kommuner relativt mange sårbare 0-5-årige børn.

Den højeste andel sårbare 0-5-årige børn i landet har Lolland Kommune med 28 pct., efterfulgt af Faxe, Vordingborg, Kalundborg, Guldborgsund, Slagelse og Odsherred Kommuner med 16-18 pct. Den laveste andel sårbare 0-5-årige børn i landet har Allerød Kommune med 2 pct., efterfulgt af Gentofte, Dragør, Hørsholm, Rudersdal, Egedal og Lyngby-Taarbæk Kommuner med 3-4 pct. De enkelte kommuners beregnede andel sårbare børn fremgår af bilagstabel 1.4.

Figur 4.3 Andel sårbare 0-5-årige børn 2013



Det er væsentligt at bemærke, at andelen af sårbare børn ikke i sig selv siger noget om de sårbare børns gennemsnitlige sandsynlighed for at blive modtagere af en social foranstaltning. Som nævnt i afsnit 4.1 varierer sandsynligheden i gruppen af sårbare børn mellem 3 og 95 pct. Hvis en kommune både har en høj andel sårbare børn og deres gennemsnitlige sandsynlighed er høj, er børnegruppen således alt andet lige mere socialt belastet, end hvis kommunen ligger højt på én parameter og lavt på en anden.

Vi kan i vores data se, at der er en sammenhæng mellem de to parametre på den måde, at jo flere sårbare børn en kommune har, des mere socialt belastede er de også i gennemsnit.¹⁹ Det betyder, at andelen af sårbare børn giver et relativt konservativt billede af forskellene i børnenes sociale belastning mellem kommunerne.

Som nævnt har KORA foretaget en række følsomhedsanalyser for at vurdere resultaternes robusthed over for ændringer i analyseår og definition af sårbare børn. Følsomhedsanalyserne og deres generelle resultater er beskrevet i metodebilaget, mens udvalgte resultater for enkeltkommuner fremgår af bilagstabel 1.4. Generelt er analyseresultaterne i de enkelte kommuner ret robuste over for ændringer i opgørelsesmetoden.

¹⁹ Den parvise korrelation (Pearson's) mellem de to parametre er 0,512.

5 Kommunernes økonomiske grundlag

Analysen kortlægger og sammenligner kommunernes *generelle* produktionsvilkår i form af deres økonomiske grundlag for at afholde udgifter, herunder til dagtilbud, i 2014.

Til formålet benytter KORA et nøgletal, som vi kalder "ressourcegrundlaget". Ressourcegrundlaget er et mål for kommunens indtægtsgrundlag, dvs. det grundlag kommunen har at udskrive skatter på, når der også tages højde for statstilskud, udligning mv. Man kan også sige, at resourcegrundlaget er et mål for kommunens velstand. Jo højere resourcegrundlag, des højere udgifter har kommunen generelt råd til at afholde.

5.1 Kort om opgørelsesmetoden

Konkret beregnes resourcegrundlaget som kommunens beskatningsgrundlag (indkomster og ejendomsværdier) korrigeret for udligning, generelle tilskud, kommunale bidrag til regionerne, selskabsskatter, øvrige skatter samt nettorenter og afdrag. Nøgletallet opgøres i kr. pr. indbygger.²⁰

Ressourcegrundlaget beregnes for alle kommuner under forudsætning af den samme (landsgennemsnitlige) skatteprocent. Ressourcegrundlaget er beregnet i 2014 for hver af de 98 kommuner og den landsgennemsnitlige kommune.

5.2 Ressourcegrundlaget 2014

Tabel 5.1 viser kommunernes resourcegrundlag i 2014. Gennemsnitskommunens resourcegrundlag er knap 240.000 kr. pr. indbygger. Også her er der visse forskelle mellem kommunerne. I de 10 pct. af kommunerne med det laveste resourcegrundlag er det højst 222.000 kr. pr. indbygger. I de 10 pct. af kommunerne med det højeste resourcegrundlag er det mindst 270.000 kr. pr. indbygger.

Tabel 5.1 Ressourcegrundlag 2014

Gennemsnit	239.983
10. percentil	222.058
90. percentil	269.939
N	98

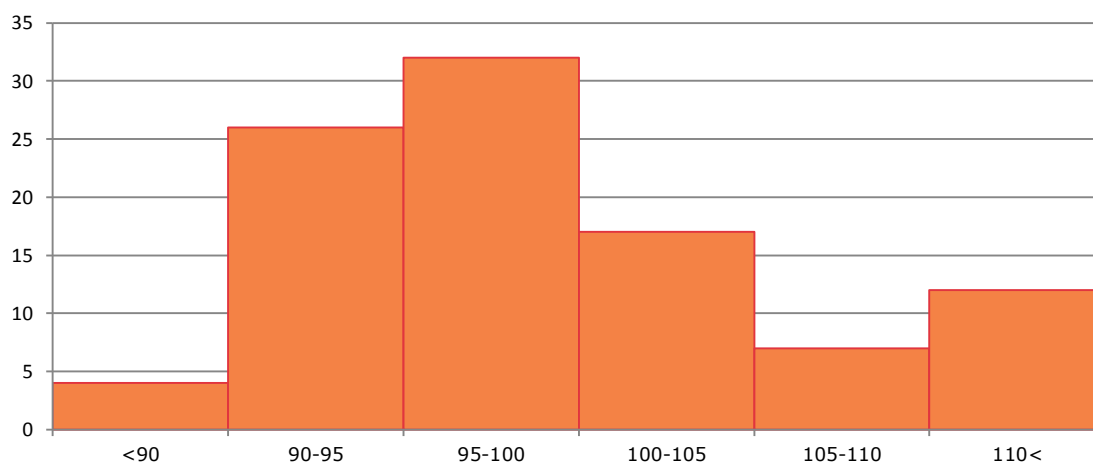
Note: Opgørelsesmetoden for resourcegrundlaget er uddybet i metodebilaget.

Figur 5.1 viser kommunernes fordeling på resourcegrundlaget, indekseret i forhold til gennemsnitskommunen. Kommuner med indeks 100 har samme niveau af velstand som gennemsnitskommunen. Kommuner med indeks 90 har 10 pct. *lavere* resourcegrundlag end gennemsnittet, mens kommuner med indeks 110 har 10 pct. *højere* resourcegrundlag end gennemsnittet.

²⁰ Opgørelsesmetoden er uddybet i metodebilaget, afsnit 7.

Det ses af figur 5.1, at 49 kommuner, dvs. halvdelen, ligger mellem indeks 95 og indeks 105 på ressourcegrundlaget. Kun fire kommuner ligger under indeks 90 og 12 kommuner over indeks 110. 82 kommuner afviger således højst 10 pct. fra gennemsnittet i den ene eller den anden retning. Spredningen i kommunernes samlede velstand er altså ikke helt så stor som fx spredningen i personalenormeringerne.

Figur 5.1 Kommunernes fordeling på ressourcegrundlaget, 2014 (indeks, gennemsnitskommunen = 100)



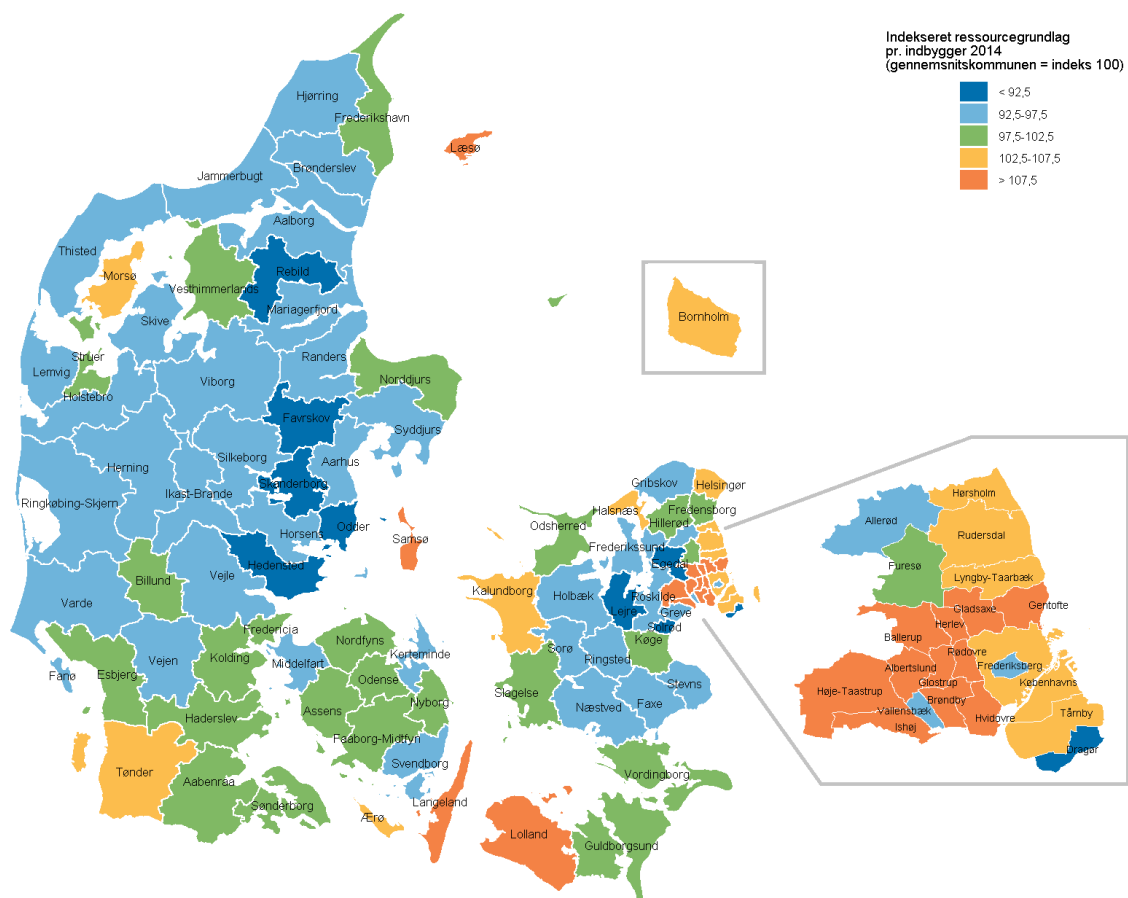
Den geografiske fordeling af ressourcegrundlaget er vist på landkortet i figur 5.2. I figuren har mørkeblå og lyseblå kommuner lavere velstand end gennemsnitskommunen, mens gule og orange kommuner har højere. Grønne kommuner har omtrent en gennemsnitlig velstand, opgjort som det generelle ressourcegrundlag.

Generelt ser det ud til, at særligt kommunerne i hovedstadsområdet har relativt høje ressourcegrundlag. Derimod har jyske kommuner og en del sjællandske kommuner relativt lave ressourcegrundlag. Flere fynske og sønderjyske kommuner samt visse syd- og vestsjællandske kommuner har ressourcegrundlag omkring gennemsnittet eller derover.

Det skal bemærkes, at ressourcegrundlaget både afspejler kommunens beskatningsgrundlag og indtægter fra tilskud og udligning. Derfor kan der være forskellige årsager til, at forskellige typer af kommuner har et relativt højt ressourcegrundlag. Blandt kommuner som Langeland, Lolland og Tønder er baggrunden, for at de ligger højt, primært, at de modtager relativt store beløb i den mellemkommunale udligning.

De enkelte kommuners ressourcegrundlag fremgår af bilagstabel 1.4.

Figur 5.2 Ressourcegrundlag 2014 (indeks, gennemsnitskommunen = 100)



6 Tværgående analyse af dagtilbuddene, børnegruppen og økonomien

I kapitel 6 har vi kombineret og sammenholdt de tre kortlægninger i kapitel 3-5 til kategoriseringer af kommunerne på tre overordnede parametre:

- Personaleforbruget i daginstitutionerne
- Børnegruppens sociale sammensætning
- Kommunernes økonomiske grundlag.

Som nævnt giver børnegruppens sociale sammensætning en indikation af kommunens udgiftsbehov på dagtilbudsområdet, mens kommunens generelle økonomiske grundlag for at afholde udgifter afspejler kommunens overordnede velstand. Dermed sammenholder vi kommunernes personaleforbrug i daginstitutionerne med deres strukturelle "produktionsvilkår".

For kommunale og selvejende institutioner har vi foretaget to kategoriseringer:

- Personalnormeringen kombineret med børnenes sammensætning, jf. afsnit 6.1
- Personalnormeringen kombineret med pædagogandelen, jf. afsnit 6.2.

Ud over kategoriseringerne for institutionerne i dette kapitel har vi foretaget en kategorisering for dagtilbuddene samlet, dvs. institutioner og dagpleje set under ét. Denne kategorisering fremgår af afsnit 5 i bilag 1.

6.1 Personalnormering og børnenes sociale sammensætning

Kommunernes personalnormering er kombineret med deres børnesammensætning, som illustreret i tabel 6.1. Kommunerne er indplaceret i de ni felter i tabellen, alt efter om de har relativt høj, middel eller lav personalnormering i institutionerne henholdsvis relativt høj, middel eller lav andel 0-5-årige sårbare børn.

Tabel 6.1 Kategorier – kombination af institutionsnormering og børnesammensætning

	Lav personalnormering (< indeks 95)	Middel personalnormering (indeks 95-105)	Høj personalnormering (> indeks 105)
Høj andel sårbare børn (> 12 %)	Kategori 1	Kategori 2	Kategori 3
Middel andel sårbare børn (8-12 %)	Kategori 4	Kategori 5	Kategori 6
Lav andel sårbare børn (< 8 %)	Kategori 7	Kategori 8	Kategori 9

"Lav" personalnormering er defineret ved kommuner, der ligger under indeks 95, dvs. de har mindst 5 pct. færre pædagogisk ansatte pr. barn end gennemsnitskommunen. "Høj" personalnormering er defineret ved kommuner, der ligger over indeks 105, dvs. de har mindst 5 pct. flere pædagogisk ansatte pr. barn end gennemsnitskommunen. Som nævnt har gennemsnitskommunen 6,4 3-5-årige børn pr. ansat, jf. kapitel 3.

”Høj” andel sårbare børn er defineret ved kommuner med mindst 12 pct. sårbare 0-5-årige, mens ”lav” andel sårbare børn er defineret ved kommuner med højst 8 pct. sårbare 0-5-årige børn. Gennemsnittet er som nævnt 10,4 pct., jf. kapitel 4.

Antallet af kommuner i hver kategori fremgår af bilagstabel 1.7, mens de enkelte kommuners indplacering i de ni kategorier fremgår af landkortet i bilagsfigur 1.5.

For at få en indikation af, om der er forskel på de ni kommunekategoriens generelle økonomiske velstand, har vi beregnet det gennemsnitlige ressourcegrundlag blandt kommunerne i de ni kategorier. Resultaterne fremgår af tabel 6.2. Som vist i kapitel 5 har en landsgennemsnitlig kommune et ressourcegrundlag på cirka 240.000 kr. pr. indbygger.

Det ses af tabel 6.2, at kommuner med relativt høj personalenormering også i gennemsnit har højere velstand end gennemsnitskommunen. Det er særligt udtalt i kommuner med ”middel” og ”høj” andel sårbare børn. Desuden har kommuner med relativt høj andel sårbare børn tilsyneladende en generel velstand svarende til gennemsnittet eller lidt mere. Der er dog ikke en systematisk sammenhæng mellem andelen af sårbare børn og ressourcegrundlaget.²¹ Endelig er kommuner med ”lav” eller ”middel” personalenormering og ”lav” eller ”middel” andel sårbare børn karakteriseret ved i gennemsnit at have lavere generel økonomisk velstand end gennemsnitskommunen.

Tabel 6.2 Gennemsnitligt ressourcegrundlag blandt kommunerne i hver kategori – kombination af institutionsnormering og børnesammensætning

	Lav personalenormering (< indeks 95)	Middel personalenormering (indeks 95-105)	Høj personalenormering (> indeks 105)	Samlet gennemsnit
Høj andel sårbare børn (> 12 %)	241.636	241.144	252.201	243.653
Middel andel sårbare børn (8-12 %)	231.657	236.842	252.584	240.237
Lav andel sårbare børn (< 8 %)	220.922	233.863	241.823	234.252
Samlet gennemsnit	234.332	237.385	250.093	239.983

Det er væsentligt at bemærke, at den generelle økonomiske velstand i den enkelte kommune skal fordeles på de forskellige serviceområder. Desuden siger andelen af sårbare børn noget om den sociale baggrund i den samlede børnegruppe *i hele kommunen*, frem for *i kommunens dagtilbud*. Hvis en kommune eksempelvis har mange sårbare børn, lav personalenormering og højt ressourcegrundlag, kan det således dække over, at kommunen bruger en stor del af sine ressourcer på andre områder end dagtilbudsområdet, fx anbringelsesområdet eller kontanthjælpsområdet, på grund af store udgiftsbehov.

De ni kategorier kan inddeles i tre grupper, jf. tabel 6.3. ”Gruppe 1” er kommuner, der har relativt lave personalenormeringer i institutionerne, samtidig med at de har relativt mange sårbare børn. ”Gruppe 2” er kommuner, hvis relative placering på personalenormeringen svarer til deres relative placering på andelen af sårbare børn. Og ”Gruppe 3” er kommuner, der har relativt høje personalenormeringer, samtidig med at de har relativt få sårbare børn.

²¹ Den parvise sammenhæng mellem ressourcegrundlaget og andelen af sårbare børn er således ikke statistisk signifikant. Den parvise korrelation (Pearson’s) er 0,130.

Tabel 6.3 Gruppering af kommunerne – institutionsnormering og børnesammensætning

	Lav personalnormering (< indeks 95)	Middel personalnormering (indeks 95-105)	Høj personalnormering (> indeks 105)
Høj andel sårbare børn (> 12 %)	Gruppe 1		
Middel andel sårbare børn (8-12 %)		Gruppe 2	
Lav andel sårbare børn (< 8 %)			Gruppe 3

Tabel 6.4 viser, hvor mange kommuner der ligger i hver af de tre grupper. Det ses, at der er færrest kommuner i Gruppe 2, hvor den relative placering på personalnormeringen svarer til den relative placering på andelen af sårbare børn.

Tabel 6.4 Antal kommuner i hver gruppe – institutionsnormering og børnesammensætning

	Lav personalnormering (< indeks 95)	Middel personalnormering (in- deks 95-105)	Høj personalnormering (> indeks 105)
Høj andel sårbare børn (> 12 %)	41		
Middel andel sårbare børn (8-12 %)		23	
Lav andel sårbare børn (< 8 %)			34

For at få en indikation af, om der er forskel på de tre kommunegrupper generelle økonomiske velstand, har vi beregnet det gennemsnitlige ressourcegrundlag blandt kommunerne i de tre grupper, jf. tabel 6.5. Som nævnt har en landsgennemsnitlig kommune et ressourcegrundlag på cirka 240.000 kr. pr. indbygger.

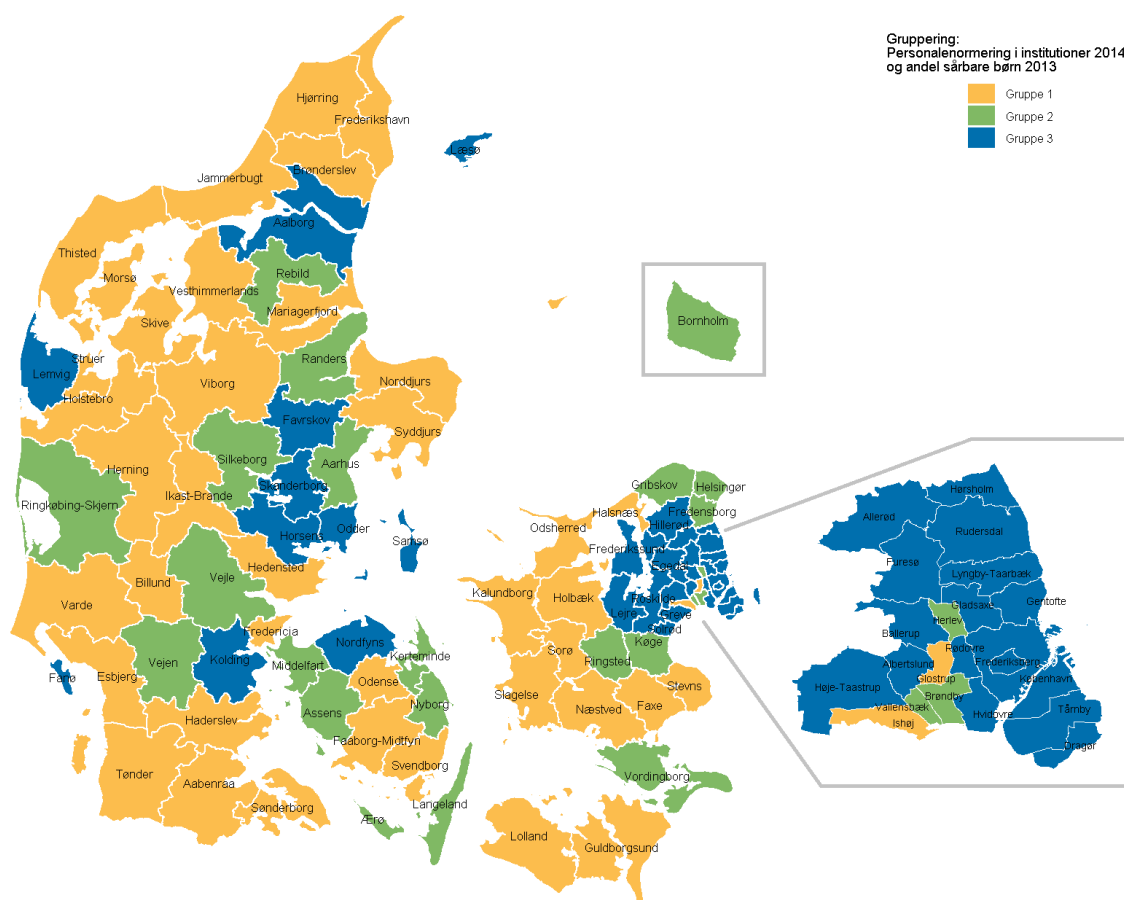
Det ses af tabel 6.5, at kommuner i Gruppe 3 i gennemsnit har lidt højere velstand end gennemsnitskommunen, kommuner i Gruppe 2 har velstand omtrent på niveau med gennemsnitskommunen og kommuner i Gruppe 1 har lidt lavere velstand end gennemsnitskommunen.

Tabel 6.5 Det gennemsnitlige ressourcegrundlag i hver gruppe af kommuner – institutionsnormering og børnesammensætning

	Lav personalnormering (< indeks 95)	Middel personalnormering (in- deks 95-105)	Høj personalnormering (> indeks 105)
Høj andel sårbare børn (> 12 %)	237.805		
Middel andel sårbare børn (8-12 %)		239.440	
Lav andel sårbare børn (< 8 %)			242.976

De enkelte kommuners indplacering i de tre grupper fremgår af landkortet i figur 6.1. Farveskalaen på landkortet svarer til farveskalaen i tabellerne ovenfor. Således er Gruppe 1 de gule kommuner, Gruppe 2 er de grønne kommuner og Gruppe 3 er de blå kommuner.

Figur 6.1 Gruppering af kommunerne ved kombination af institutionsnormering og børnesammensætning, jf. tabel 6.3



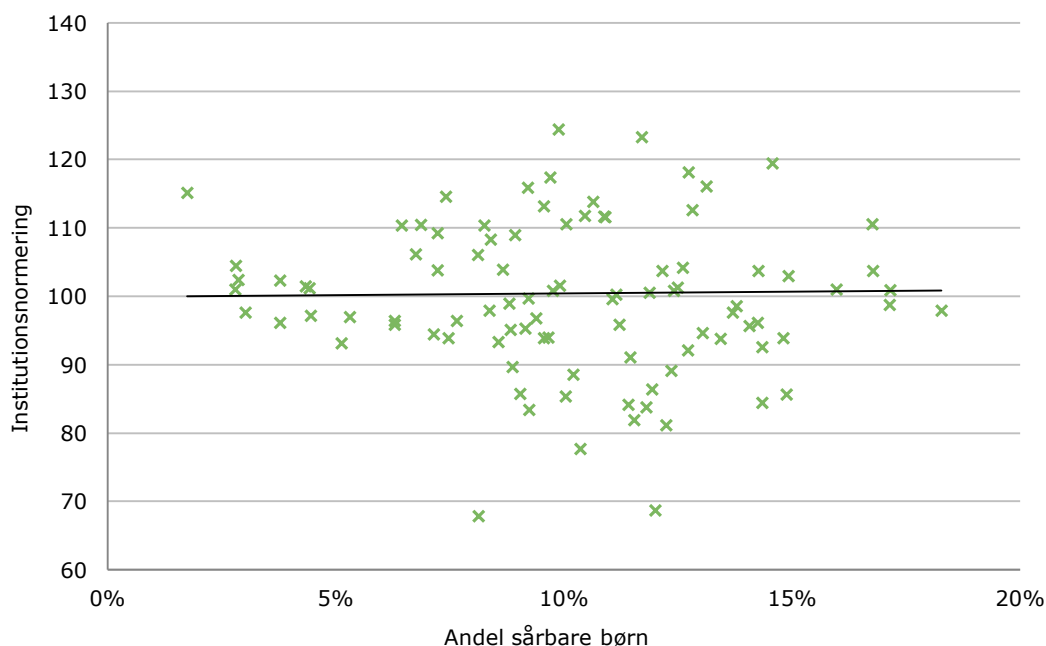
Det ses af figur 6.1, at Gruppe 3 (blå) især indeholder kommuner i hovedstadsområdet og Østjylland. Gruppe 3 er, som nævnt, kommuner, der har relativt høje personalnormeringer, samtidig med at de har relativt få sårbare børn. Gruppe 2 (grøn) indeholder blandt andet en del fynske og østjyske kommuner. Gruppe 2 er, som nævnt, kommuner, hvis relative placering på personalnormeringen svarer til deres relative placering på andelen af sårbare børn. Gruppe 1 (gul) indeholder især sønder-, vest- og nordjyske samt syd- og vestsjællandske kommuner. Gruppe 1 er, som nævnt, kommuner, der har relativt lave personalnormeringer i institutionerne, samtidig med at de har relativt mange sårbare børn.

Som tidligere nævnt er det væsentligt at bemærke, at andelen af sårbare børn siger noget om den sociale baggrund i den samlede børnegruppe *i hele kommunen*, frem for *i kommunens ordinære dagtilbud*. Hvis en kommune har mange sårbare børn og lav personalnormering i daginstitutioner inden for normalområdet, kan det således være, at den bruger mange penge på særlige dagtilbud. Der er således forskel på, hvordan kommunerne tilrettelægger deres tilbud til børn med særlige behov. Nogle børn med særlige behov er integrerede i ordinære dagtilbud og andre børn modtager et særligt dagtilbud.²² Derudover kan det som tidligere nævnt være, at kommunen bruger en stor del af sine ressourcer på andre områder end daginstitutionsområdet, fx anbringelsesområdet eller kontanthjælpsområdet, på grund af store udgiftsbehov.

²² Jf. "Notat om udviklingen i daginstitutionernes bemanning de sidste 25 år" (Bureau 2000: 2011).

Endelig har vi kigget på de bivariate sammenhænge mellem nogle af de centrale variable i afsnit 6.1. Sammenhængen mellem kommunernes personalenormering i institutionerne og deres andel sårbare børn fremgår af figur 6.2. En signifikanstest viser, at der *ikke* er statistisk signifikant sammenhæng mellem normeringen og andelen af sårbare børn. Det ser således ikke ud til, at kommuner med relativt mange sårbare børn har højere personalenormeringer, eller at kommuner med relativt få sårbare børn har lavere personalenormeringer.

Figur 6.2 Sammenhæng mellem institutionsnormering (indeks) og andel sårbare børn

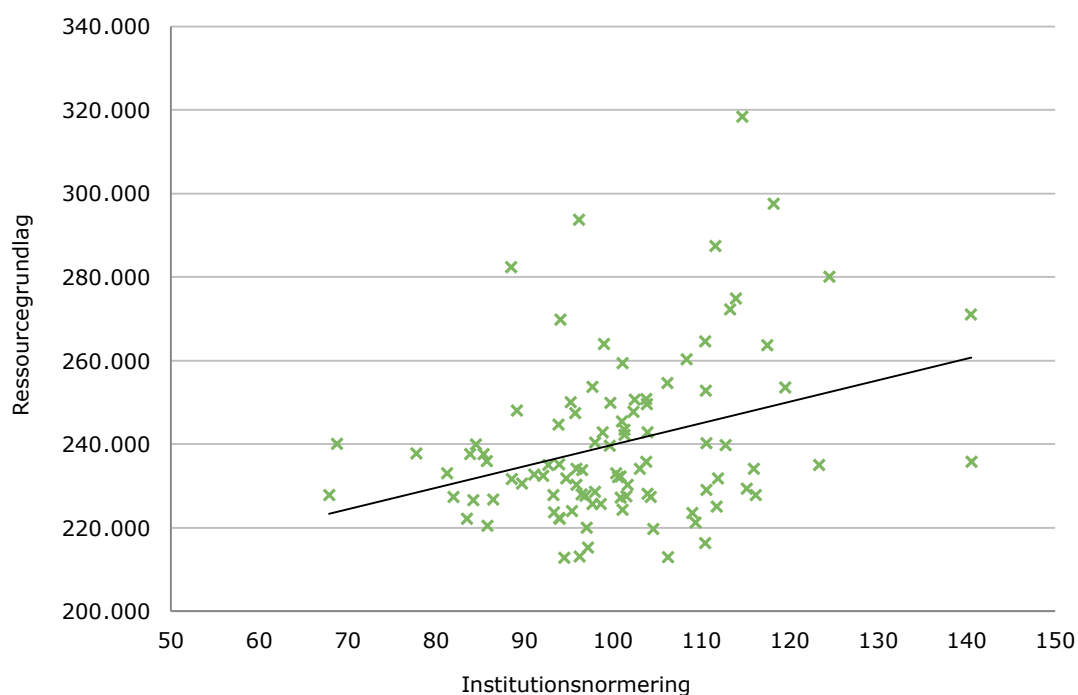


Note: Sammenhængen er ikke statistisk signifikant. Den parvise korrelation (Pearson's) er 0,015. Plottet inkluderer ikke Lolland Kommune, der har en stærkt afvigende andel sårbare børn.

Derimod ser det ud til, at kommuner med højere generel velstand har lidt højere personalenormeringer i deres institutioner. Sammenhængen mellem institutionsnormeringen og ressourcegrundlaget er vist i figur 6.3. Sammenhængen er statistisk signifikant. Det skal dog bemærkes, at sammenhængen ikke er entydig, idet der er en del spredning omkring tendenslinjen. Eksempelvis findes der blandt kommunerne med et gennemsnitligt ressourcegrundlag på 240.000 kr. pr. indbygger både kommuner med relativt høje og relativt lave normeringer.

Kommunernes personalenormeringer i kommunale og selvejende daginstitutioner ser dog ud til i højere grad at hænge sammen med deres generelle indtægtsmuligheder end med deres børnesammensætning.

Figur 6.3 Sammenhæng mellem institutionsnormering (indeks) og ressourcegrundlag



Note: Sammenhængen er statistisk signifikant på 99 %-niveau. Den parvise korrelation (Pearson's) er 0,323.

6.2 Personalnormering og pædagogandel

Kommunernes personalnormering er i dette afsnit kombineret med deres pædagogandel i kommunale og selvejende institutioner, som illustreret i tabel 6.6. Kommunerne er indplaceret i de ni felter i tabellen, alt efter om de har relativt høj, middel eller lav personalnormering i institutionerne henholdsvis relativt høj, middel eller lav pædagogandel i institutionerne.

Table 6.6 Kategorisering - kombination af institutionsnormering og pædagogandel

	Lav personalnormering (< indeks 95)	Middel personalnormering (indeks 95-105)	Høj personalnormering (> indeks 105)
Lav pædagogandel (< indeks 95)	Kategori 1	Kategori 2	Kategori 3
Middel pædagogandel (indeks 95-105)	Kategori 4	Kategori 5	Kategori 6
Høj pædagogandel (> indeks 105)	Kategori 7	Kategori 8	Kategori 9

“Lav” personalnormering er defineret ved kommuner, der ligger under indeks 95, dvs. de har mindst 5 pct. færre pædagogisk ansatte pr. barn end gennemsnitskommunen. “Høj” personalnormering er defineret ved kommuner, der ligger over indeks 105, dvs. de har mindst 5 pct. flere pædagogisk ansatte pr. barn end gennemsnitskommunen. Som nævnt har gennemsnitskommunen 6,4 3-5-årige børn pr. ansat.

”Lav” pædagogandel er defineret ved kommuner, der ligger under indeks 95, dvs. de har mindst 5 pct. lavere andel uddannede pædagoger blandt personalet end gennemsnitskommunen. ”Høj” pædagogandel er defineret ved kommuner, der ligger over indeks 105, dvs. de har mindst 5 pct. højere andel uddannede pædagoger blandt de ansatte end gennemsnitskommunen. Gennemsnitskommunen har som nævnt 59 pct. uddannede pædagoger blandt de ansatte.

Antallet af kommuner i hver kategori fremgår af bilagstabel 1.8, mens de enkelte kommuners indplacering i de ni kategorier fremgår af landkortet i bilagsfigur 1.6.

For at få en indikation af, om der er forskel på andelen af sårbare børn blandt kommunerne i de ni kategorier, har vi beregnet gennemsnittet i hver kategori. Resultaterne fremgår af tabel 6.7. Som nævnt har en landsgennemsnitlig kommune 10,4 pct. sårbare 0-5-årige børn.

Det ses af tabel 6.7, at kommuner med relativt høje pædagogandele har flere sårbare børn end kommuner med lavere pædagogandele. Det gælder uanset deres personalenormering. Det ser altså ud til, at kommuner med mange sårbare børn generelt har flere uddannede pædagoger ansat i daginstitutionerne.

Tabel 6.7 Gennemsnitlig andel sårbare børn blandt kommuner i hver kategori – kombination af institutionsnormering og pædagogandel

	Lav personalenormering (< indeks 95)	Middel personalenormering (indeks 95-105)	Høj personalenormering (> indeks 105)	Samlet gennem- snit
Lav pædagogandel (< indeks 95)	10,4 %	7,9 %	10,1 %	8,9 %
Middel pædagogandel (in- deks 95-105)	10,2 %	10,1 %	9,1 %	9,8 %
Høj pædagogandel (> indeks 105)	12,4 %	13,8 %	11,5 %	12,6 %
Samlet gennemsnit	11,5 %	9,8 %	10,1 %	10,4 %

For at få en indikation af, om der er forskel på den generelle økonomiske velstand blandt kommunerne i de ni kategorier, har vi beregnet det gennemsnitlige ressourcegrundlag i hver kategori. Resultaterne fremgår af tabel 6.8. Som nævnt har en landsgennemsnitlig kommune et ressourcegrundlag på cirka 240.000 kr. pr. indbygger.

Det ses af tabel 6.8, at kommuner i kategori 3 og 6, dvs. med ”høj” personalenormering og ”lav” eller ”middel” pædagogandel, har højere velstand end gennemsnitskommunen. Kommunerne i samtlige øvrige kategorier ligger lidt lavere end gennemsnittet. Der er altså en række kommuner (kategori 7-9), der har høj pædagogandel på trods af, at de i gennemsnit har relativt lav generel velstand. Disse kommuner har også i gennemsnit relativt mange sårbare 0-5-årige børn, jf. tabel 6.7.

Tabel 6.8 Gennemsnitligt ressourcegrundlag blandt kommuner i hver kategori – kombination af institutionsnormering og pædagogandel

	Lav personalnormering (< indeks 95)	Middel personalnormering (indeks 95-105)	Høj personalnormering (> indeks 105)	Samlet gennemsnit
Lav pædagogandel (< indeks 95)	234.832	240.579	255.681	244.592
Middel pædagogandel (indeks 95-105)	228.258	232.567	250.850	237.367
Høj pædagogandel (> indeks 105)	236.685	236.357	237.782	236.799
Samlet gennemsnit	234.332	237.385	250.093	239.983

De ni kategorier kan inddeles i tre grupper, jf. tabel 6.9. "Gruppe 1" er kommuner, der har relativt lave personalnormeringer i institutionerne, samtidig med at de har relativt få pædagoger blandt de ansatte. "Gruppe 2" er kommuner, der enten har høj pædagogandel og lav personalnormering eller omvendt, eller ligger i midten på begge parametre. "Gruppe 3" er kommuner, der har relativt høje personalnormeringer, samtidig med at de har relativt mange uddannede pædagoger blandt de ansatte.

Tabel 6.9 Gruppering af kommunerne ved kombination af institutionsnormering og pædagogandel i institutioner

	Lav personalnormering (< indeks 95)	Middel personalnormering (indeks 95-105)	Høj personalnormering (> indeks 105)
Lav pædagogandel (< indeks 95)	Gruppe 1		
Middel pædagogandel (indeks 95-105)		Gruppe 2	
Høj pædagogandel (> indeks 105)			Gruppe 3

Tabel 6.10 viser, hvor mange kommuner der ligger i hver af de tre grupper. Det ses, at der er færrest kommuner i Gruppe 3, hvor kommunerne har relativt høje personalnormeringer, samtidig med at de har relativt mange uddannede pædagoger blandt de ansatte. Flest kommuner, knap halvdelen, findes i Gruppe 2, hvor man enten har relativt høj normering og relativt lav pædagogandel, relativt lav normering og relativt høj pædagogandel eller ligger gennemsnitligt på begge parametre.

Tabel 6.10 Antal kommuner i hver gruppe - kombination af institutionsnormering og pædagogandel i institutioner

	Lav personalnormering (< indeks 95)	Middel personalnormering (indeks 95-105)	Høj personalnormering (> indeks 105)
Lav pædagogandel (< indeks 95)	33		
Middel pædagogandel (indeks 95-105)		41	
Høj pædagogandel (> indeks 105)			24

For at få en indikation af, om der er forskel på de tre kommunegrupperes børnesammensætning, har vi beregnet den gennemsnitlige andel sårbare børn blandt kommunerne i de tre grupper. Resultaterne fremgår af tabel 6.11. Det ses, at kommuner i Gruppe 1 har færre sårbare børn end kommuner i Gruppe 2 og 3. Gennemsnitligt set har kommuner med relativt lave personalnormeringer i institutionerne og relativt få pædagoger blandt de ansatte altså færre sårbare børn end kommuner med højere pædagogandele og normeringer. Det kunne tyde på, at kommuner med en socialt sårbar børnegruppe imødegår dette ved at ansætte mere pædagogisk personale pr. barn eller flere uddannede pædagoger eller begge dele. Som vi så i tabel 6.7, ser det dog især ud til at være udtryk for, at kommuner med høj pædagogandel har flere sårbare børn, mens der ikke nødvendigvis er flere sårbare børn i kommuner med høje personalnormeringer, jf. også figur 6.2.

Tabel 6.11 Gennemsnitlig andel sårbare børn i de tre grupper af kommuner

	Lav personalnormering (< indeks 95)	Middel personalnormering (indeks 95-105)	Høj personalnormering (> indeks 105)
Lav pædagogandel (< indeks 95)	8,8 %		
Middel pædagogandel (indeks 95-105)		11,0 %	
Høj pædagogandel (> indeks 105)			11,5 %

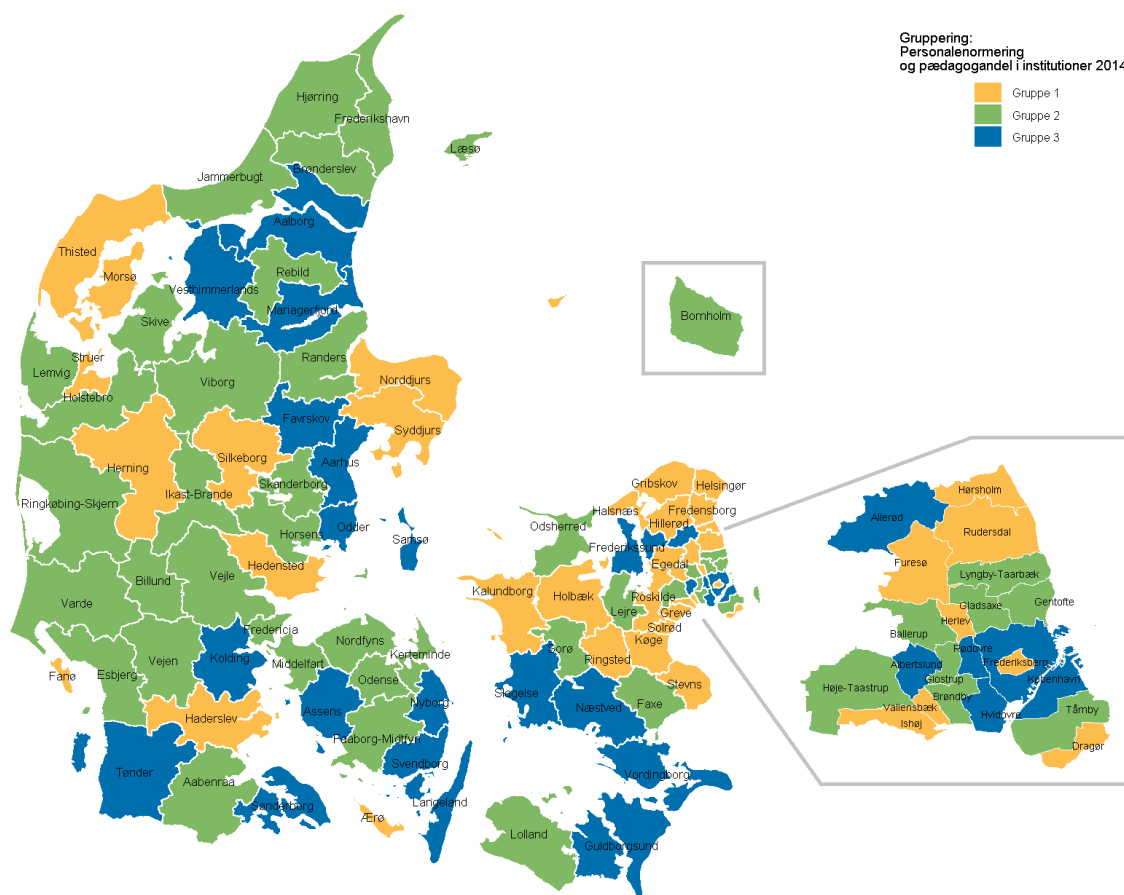
For at få en indikation af, om der er forskel på den generelle økonomiske velstand blandt kommunerne i de tre grupper, har vi beregnet det gennemsnitlige ressourcegrundlag i grupperne. Resultaterne fremgår af tabel 6.12. Det ses, at kommuner i Gruppe 3 har lidt højere velstand end gennemsnitskommunen, kommuner i Gruppe 2 har nogenlunde gennemsnitlig økonomisk velstand, mens kommuner i Gruppe 1 har lidt lavere velstand end gennemsnitskommunen. Kommunernes personaleforbrug i daginstitutioner ser altså ud til at afspejle deres generelle økonomiske velstand. Som vi så i tabel 6.8, er det dog især udtryk for, at kommuner med høj personalnormering har lidt højere ressourcegrundlag (jf. også figur 6.3), mens der ikke nødvendigvis er højere ressourcegrundlag i kommuner med høje pædagogandele, jf. også figur 6.7 nedenfor.

Tabel 6.12 Gennemsnitligt ressourcegrundlag i de tre grupper af kommuner

	Lav personalnormering (< indeks 95)	Middel personalnormering (indeks 95-105)	Høj personalnormering (> indeks 105)
Lav pædagogandel (< indeks 95)	237.095		
Middel pædagogandel (indeks 95-105)		241.040	
Høj pædagogandel (> indeks 105)			242.148

De enkelte kommuners indplacering i de tre grupper fremgår af landkortet i figur 6.4. Farveskalaen på landkortet svarer til farveskalaen i tabellerne ovenfor. Således er Gruppe 1 de gule kommuner, Gruppe 2 er de grønne kommuner og Gruppe 3 er de blå kommuner.

Figur 6.4 Gruppering af kommunerne ved kombination af institutionsnormering og pædagogandel, jf. tabel 6.9



Det ses af figur 6.4, at Gruppe 3 (blå) indeholder en del fynske og sydsjællandske kommuner samt visse kommuner spredt ud på hovedstadsområdet og i Jylland. Gruppe 3 er kommuner, der har relativt høje personalnormeringer, samtidig med at de har relativt mange pædagoger blandt de ansatte. Gruppe 2 (grøn) indeholder især jyske kommuner samt enkelte kommuner spredt på Fyn, Vestsjælland og hovedstadsområdet. Kommuner i Gruppe 2 har enten høj normering og lav pædagogandel, lav normering og høj pædagogandel eller ligger nogenlunde gennemsnitligt på

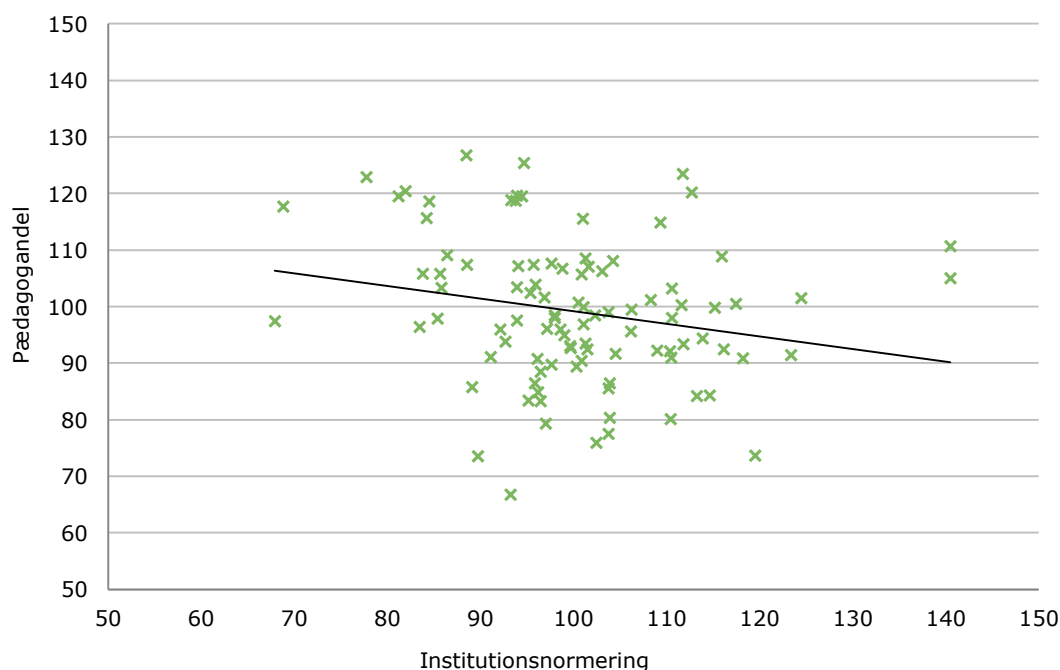
begge parametre. Gruppe 1 (gul) indeholder især sjællandske kommuner i et "bælte" rundt om og i hovedstadsområdet, men også enkelte jyske kommuner. Kommuner i Gruppe 1 har relativt lave personalenormeringer i institutionerne, samtidig med at de har relativt få pædagoger blandt de ansatte.

Det er således et mere broget geografisk mønster, der viser sig, når man kombinerer personalenormeringen med pædagogandelen, end når man kombinerer personalenormeringen med andelen af sårbare børn (som vist i figur 6.1).

Endelig har vi kigget på de bivariate sammenhænge mellem nogle af de centrale variable i afsnit 6.2. Sammenhængen mellem kommunernes personalenormering i institutionerne og deres pædagogandel fremgår af figur 6.5. Sammenhængen er statistisk signifikant. Det ser således ud til, at kommuner med højere personalenormeringer har færre uddannede pædagoger blandt de ansatte, og omvendt. Det peger i retning af, at der – som KORA tidligere har vist – er et "bytteforhold" mellem antallet af ansatte og andelen af pædagoger, når kommunerne prioriterer ressourcerne til daginstitutioner. Nogle kommuner har prioriteret at have flere voksne pr. barn frem for en høj pædagogandel, mens andre kommuner har valgt den modsatte prioritering. Det ser dermed ud til, at kommunerne træffer forskellige valg mellem antallet af ansatte og deres uddannelsessammensætning.

Også her skal det bemærkes, at der ikke er tale om en entydig sammenhæng, men et mønster i data, idet der er en del spredning omkring tendenslinjen i figur 6.5. Eksempelvis findes der blandt kommunerne med gennemsnitlige pædagogandele både kommuner med relativt høje og relativt lave personalenormeringer.

Figur 6.5 Sammenhæng mellem institutionsnormering (indeks) og pædagogandel (indeks)



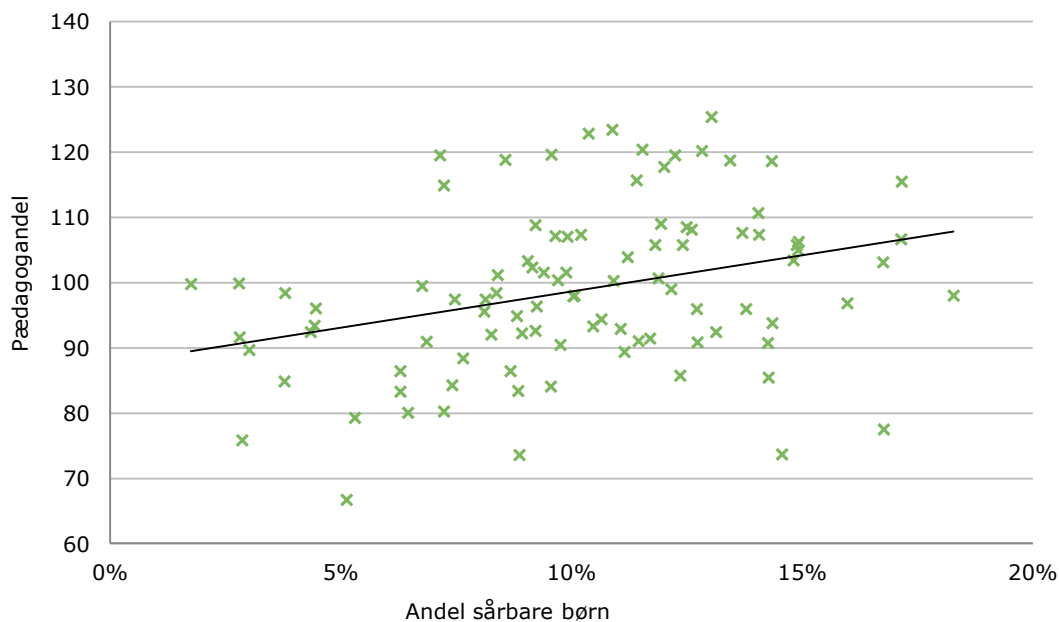
Note: Sammenhængen er statistisk signifikant på 95 %-niveau. Den parvise korrelation (Pearson's) er $-0,214$.

Kategoriseringerne i afsnit 6.2 peger i retning af en tendens til, at kommuner med relativt mange sårbare børn har højere pædagogandele i deres institutioner end kommuner med relativt få sårbare børn. Den bivariate sammenhæng mellem pædagogandelen og andelen af sårbare børn

fremgår af figur 6.6. Sammenhængen er statistisk signifikant. Det ser således ud til, at kommuner med flere sårbare børn har flere uddannede pædagoger blandt de ansatte.

Igen skal det bemærkes, at der ikke er tale om en entydig sammenhæng, men et mønster i data, idet der er en del spredning omkring tendenslinjen i figur 6.6. Eksempelvis findes der blandt kommunerne med gennemsnitlige pædagogandele både kommuner med relativt mange og relativt få sårbare børn.

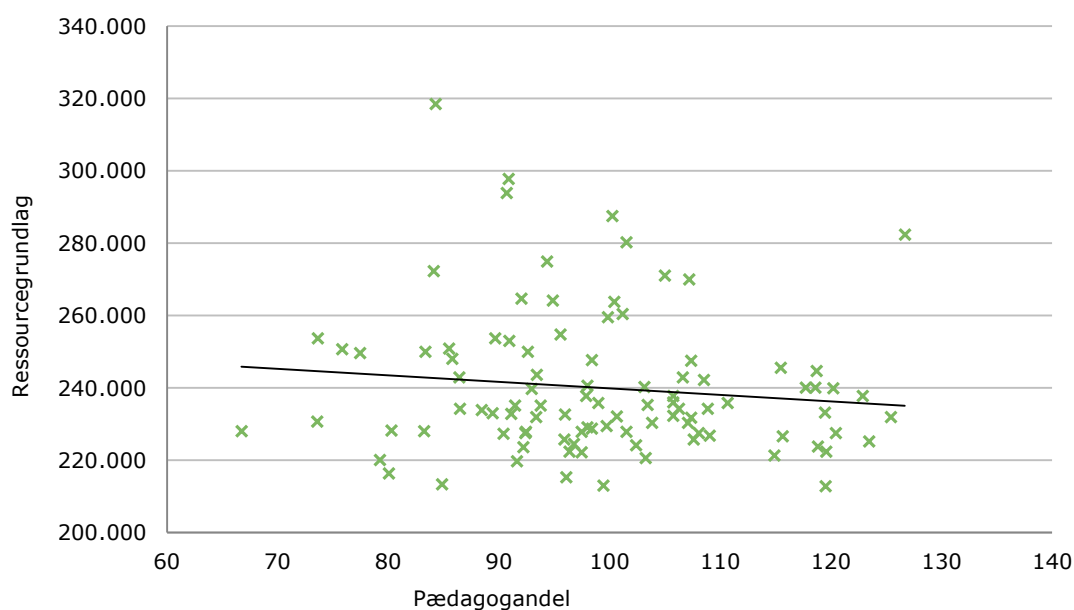
Figur 6.6 Sammenhæng mellem andel sårbare børn og pædagogandel i institutioner (indeks)



Note: Sammenhængen er statistisk signifikant på 99 %-niveau. Den parvise korrelation (Pearson's) er 0,325. Plottet inkluderer ikke Lolland Kommune, der har en stærkt afvigende andel sårbare børn.

Derimod ser det *ikke* ud til, at kommuner med højere generel velstand har højere pædagogandele i deres institutioner. Sammenhængen mellem ressourcegrundlaget og pædagogandelen er vist i figur 6.7. Den er ikke statistisk signifikant.

Figur 6.7 Sammenhæng mellem ressourcegrundlag og pædagogandel i institutioner (indeks)



Note: Sammenhængen er ikke statistisk signifikant. Den parvise korrelation (Pearson's) er -0,118.

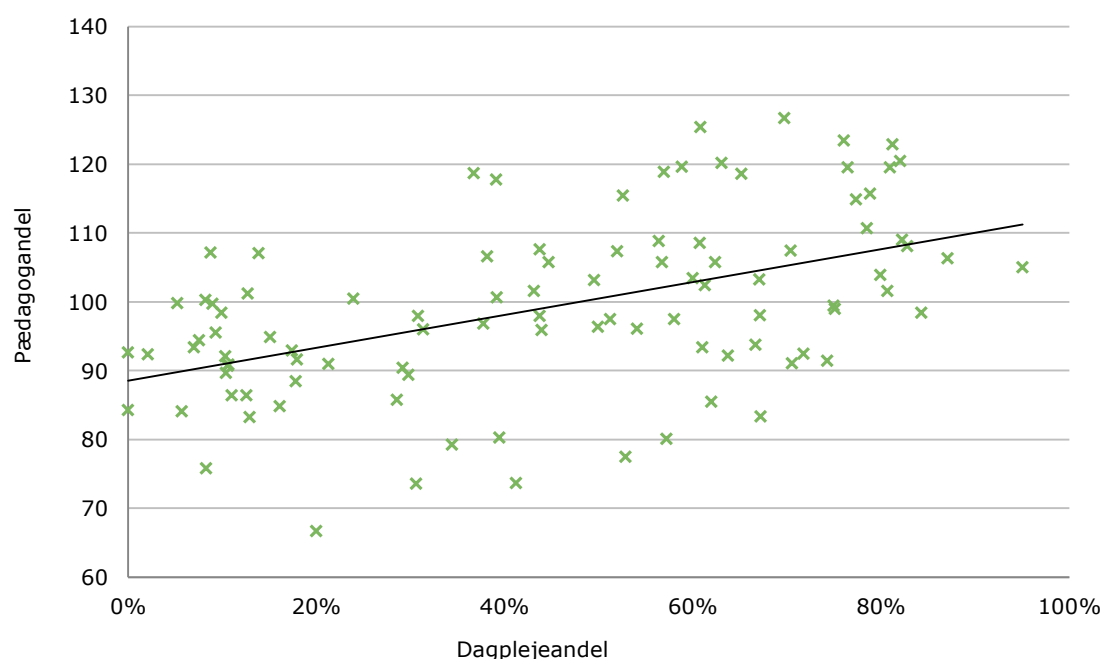
Kommunernes pædagogandele i kommunale og selvejende daginstitutioner ser således ud til i højere grad at hænge sammen med deres børnesammensætning end med deres generelle indtægtsmuligheder.

Det skal dog bemærkes, at kommuner med relativt mange pædagoger blandt de ansatte i institutionerne også har flere 0-2-årige børn i dagpleje frem for i institutioner. Figur 6.8 viser sammenhængen mellem dagplejeandelen og pædagogandelen i institutionerne. Sammenhængen er statistisk signifikant. Det er sådan, at jo flere af de ansatte *i institutionerne*, der er uddannede pædagoger, des flere 0-2-årige børn går i dagpleje, hvor personalet typisk *ikke* er pædagoguddannede.²³ Den *samlede* pædagogandel i kommunens dagtilbud, set under ét, er således ikke nødvendigvis højere i kommuner med relativt høj pædagogandel *i institutionerne*. Det skal man være opmærksom på, når man fortolker resultaterne. Det ændrer dog ikke på, at der er det beskrevne mønster, når man fokuserer på institutionsområdet alene.

Samtidig skal man bemærke, at den gennemsnitlige personalenormering i dagplejen er højere end i institutionerne, jf. afsnit 2 i bilag 1.

²³ Igen skal det bemærkes, at der er tale om et mønster i data snarere end om en entydig sammenhæng. Eksempelvis findes der blandt kommunerne med gennemsnitlige pædagogandele både kommuner med relativt mange og relativt få børn i dagpleje.

Figur 6.8 Sammenhæng mellem dagplejeandel og pædagogandel i institutioner (indeks)



Note: Sammenhængen er statistisk signifikant på 99 %-niveau. Den parvise korrelation (Pearson's) er 0,499.

6.3 Opsummering på mønstre i data

Hvis vi ser på tværs af resultaterne i afsnit 6.1 og 6.2, tegner der sig en tendens til, at kommuner med højere generel velstand har højere personalenormeringer i deres institutioner. Derimod ser det *ikke* ud til, at kommuner med højere generel velstand har højere pædagogandele i deres institutioner.

Der er tilsyneladende ikke forskel på personalenormeringerne i kommuner med relativt mange og relativt få sårbare 0-5-årige børn. Derimod er der en tendens til, at kommuner med relativt mange sårbare børn har flere uddannede pædagoger blandt de ansatte i deres institutioner end kommuner med relativt få sårbare børn. Det skal dog bemærkes, at kommuner med relativt høje pædagogandele i institutionerne også har flere 0-2-årige børn i dagpleje frem for i institutioner. Den *samlede* pædagogandel i kommunens dagtilbud er således ikke nødvendigvis højere i kommuner med relativt høj pædagogandel *i institutionerne*.

Det overordnede mønster i data er altså, at kommunernes personalenormeringer ser ud til i højere grad at hænge sammen med deres generelle indtægtsmuligheder end med deres børnesammensætning. Omvendt ser kommunernes pædagogandele i institutionerne ud til i højere grad at hænge sammen med deres børnesammensætning end med deres generelle indtægtsmuligheder.

Det er vigtigt at understrege, at analyserne er rent beskrivende frem for forklarende. Hvis man ønsker mere sikker og nuanceret viden om relationerne mellem de forskellige centrale variable, vil det være nødvendigt med multivariate analyser, der inkluderer alle parametre. Det har dog ikke været formålet med denne undersøgelse at komme i dybden med dette.

Litteratur

Dalsgaard, Camilla; Katrine Nøhr og Anne Line Tenney Jordan (2014). *Personale og børn i kommunernes dagtilbud*. København: KORA.

Houlberg, Kurt (2014). *ECO Nøgletal. Teknisk vejledning 2014*. København: KORA.

Jordan, Anne Line Tenney; Jacob Seier Petersen, Jesper Wittrup og Peter Holdt-Olesen (2015). *Udviklingen i Københavns Kommunes socioøkonomiske udgiftsbehov på området for udsatte børn og unge*. København: KORA.

Kloppenborg, Hans Skov og Jesper Wittrup (2015). *Sårbare børn. Hvem er de, hvor bor de, og hvordan klarer de sig i skolen?* København: KORA.

Petersen, Jacob Seier og Anne Line Tenney Jordan (2015): *Ressourcetildelingsmodel på området for udsatte børn og unge. Socioøkonomiske udgiftsbehov i seks administrative distrikter i Københavns Kommune*. København: KORA.

Bilag 1 Yderligere resultater

1 Tabeller med kommunefordelte tal

Bilagstabel 1.1 Personale og børn i kommunale og selvejende institutioner

Kommune	Børn pr. ansat (vægt: 0-2 år)	Børn pr. ansat (vægt: 3-5 år)	Normeringsindeks	Korrigeret antal fuldtidsindskrevne (Vægt: 3-5-år)	Korrigeret antal ansatte	Udeladt af gennemsnitsberegning
Albertslund	3,28	5,72	111,6	1.836	321	
Allerød	3,18	5,54	115,1	1.469	265	
Assens	2,61	4,54	140,5	838	184	x
Ballerup	3,22	5,61	113,9	3.229	576	
Billund	4,72	8,21	77,7	782	95	x
Bornholm	3,07	5,34	119,5	1.071	201	
Brøndby	3,10	5,40	118,2	2.178	403	
Brønderslev	4,47	7,79	82,0	1.312	168	
Dragør	3,51	6,11	104,5	740	121	
Egedal	3,81	6,64	96,2	2.691	405	
Esbjerg	4,37	7,62	83,8	5.439	714	
Fanø	3,53	6,15	103,9	129	21	x
Favrskov	3,45	6,01	106,2	2.207	367	
Faxe	3,63	6,32	101,1	1.586	251	
Fredensborg	3,53	6,14	103,9	2.277	371	
Fredericia	3,91	6,81	93,8	2.296	337	
Frederiksberg	3,61	6,29	101,5	7.533	1.197	
Frederikshavn	4,28	7,45	85,7	2.112	283	
Frederikssund	3,31	5,77	110,6	2.063	357	
Furesø	3,62	6,31	101,3	2.543	403	
Faaborg-Midtfyn	3,53	6,15	103,7	1.532	249	
Gentofte	3,63	6,32	101,1	5.002	792	
Gladsaxe	3,32	5,78	110,4	4.887	845	
Glostrup	3,90	6,79	94,0	1.529	225	
Greve	3,80	6,62	96,5	2.796	423	
Gribskov	3,63	6,33	100,9	1.654	261	
Guldborgsund	3,71	6,46	98,8	2.197	340	
Haderslev	3,90	6,80	93,9	2.176	320	
Halsnæs	4,11	7,16	89,1	1.304	182	
Hedensted	4,27	7,44	85,8	1.944	261	
Helsingør	3,68	6,40	99,7	2.854	446	
Herlev	3,70	6,45	99,0	1.925	299	

Kommune	Børn pr. ansat (vægt: 0-2 år)	Børn pr. ansat (vægt: 3-5 år)	Normeringsindeks	Korrigeret antal fuldtidsindskrevne (Vægt: 3-5-år)	Korrigeret antal ansatte	Udeladt af gennemsnitsberegning
Herning	5,40	9,40	67,9	6.163	656	x
Hillerød	3,82	6,66	95,9	2.914	438	
Hjørring	3,87	6,74	94,7	2.296	341	
Holbæk	3,98	6,93	92,1	3.182	459	
Holstebro	3,93	6,84	93,3	2.544	372	
Horsens	3,28	5,71	111,8	4.104	719	
Hvidovre	3,38	5,89	108,3	3.461	587	
Høje-Taastrup	3,24	5,64	113,3	3.454	613	
Hørsholm	3,58	6,23	102,4	1.016	163	
Ikast-Brande	4,14	7,21	88,5	1.879	261	
Ishøj	3,81	6,64	96,1	1.517	229	
Jammerbugt	4,24	7,39	86,4	1.113	151	
Kalundborg	3,53	6,15	103,8	1.883	306	
Kerteminde	3,16	5,50	116,1	750	136	
Kolding	3,16	5,51	115,9	4.233	768	
København	3,45	6,02	106,1	49.561	8.239	
Køge	3,68	6,41	99,6	3.017	471	
Langeland	2,61	4,54	140,5	240	53	x
Lejre	3,32	5,78	110,4	946	164	
Lemvig	3,36	5,86	109,0	535	91	
Lolland	4,14	7,22	88,4	1.221	169	
Lyngby-Taarbæk	3,58	6,24	102,3	3.459	554	
Læsø	3,20	5,57	114,6	56	10	x
Mariagerfjord	3,52	6,13	104,2	1.371	224	
Middelfart	3,84	6,70	95,3	1.300	194	
Morsø	3,53	6,15	103,7	522	85	
Norddjurs	3,96	6,89	92,6	1.283	186	
Nordfyns	2,97	5,18	123,3	755	146	
Nyborg	3,25	5,67	112,7	1.124	198	
Næstved	3,75	6,54	97,6	3.607	552	
Odder	3,35	5,84	109,3	754	129	
Odense	5,33	9,28	68,8	9.538	1.027	x
Odsherred	3,74	6,52	98,0	891	137	
Randers	3,65	6,35	100,5	4.989	786	
Rebild	3,88	6,76	94,4	1.116	165	
Ringkøbing-Skjern	3,74	6,52	98,0	1.697	260	
Ringsted	3,65	6,36	100,3	1.766	278	
Roskilde	3,80	6,62	96,4	4.910	742	
Rudersdal	3,75	6,54	97,6	3.396	519	

Kommune	Børn pr. ansat (vægt: 0-2 år)	Børn pr. ansat (vægt: 3-5 år)	Normeringsindeks	Korrigeret antal fuldtidsindskrivne (Vægt: 3-5-år)	Korrigeret antal ansatte	Udeladt af gennemsnitsberegning
Rødovre	3,12	5,44	117,4	2.394	440	
Samsø	2,94	5,13	124,4	85	17	x
Silkeborg	3,90	6,80	93,9	4.232	623	
Skanderborg	3,77	6,57	97,2	3.108	473	
Skive	4,51	7,86	81,2	1.525	194	
Slagelse	3,63	6,32	101,0	3.380	535	
Solrød	3,78	6,58	97,0	1.170	178	
Sorø	3,72	6,47	98,6	1.283	198	
Stevns	4,08	7,12	89,7	847	119	
Struer	4,29	7,48	85,4	931	125	
Svendborg	3,63	6,33	100,8	2.106	333	
Syddjurs	4,39	7,65	83,5	1.717	224	
Sønderborg	3,62	6,30	101,3	3.077	488	
Thisted	4,02	7,01	91,1	1.258	180	
Tønder	3,83	6,67	95,7	1.613	242	
Tårnby	3,32	5,78	110,5	2.627	455	
Vallensbæk	3,93	6,85	93,2	1.202	176	
Varde	4,35	7,58	84,2	1.750	231	
Vejen	3,82	6,66	95,9	1.530	230	
Vejle	3,78	6,59	96,8	5.431	824	
Vesthimmerlands	3,56	6,20	103,0	837	135	
Viborg	3,90	6,80	93,9	4.103	603	
Vordingborg	3,31	5,77	110,6	1.493	259	
Ærø	3,85	6,71	95,2	126	19	x
Aabenraa	4,34	7,56	84,5	1.817	240	
Aalborg	3,28	5,72	111,7	7.087	1.240	
Aarhus	3,61	6,28	101,6	20.256	3.224	

Note: Kommuner markeret med et "x" i yderste højre kolonne er udeladt af gennemsnitsberegningen, enten fordi de er små ø-kommuner, eller fordi de er outliere, dvs. har stærkt afvigende personalenormeringer, hvilket muligvis skyldes fejl i grunddata.

Bilagstabel 1.2 Personale og børn i den kommunale dagpleje

Kommune	Børn ansat pr.	Normerings- indeks	Korrigeret antal fuldtidsind- skrevne	Korrigeret antal an- satte	Udeladt af gennem- snitsbereg- ning
Albertslund	2,19	144,2	46	21	
Allerød	2,24	141,3	38	17	
Assens	3,64	86,8	433	119	
Ballerup	3,12	101,4	81	26	
Billund	3,34	94,5	371	111	
Bornholm	3,81	82,9	179	47	
Brøndby	2,96	106,7	77	26	
Brønderslev	3,34	94,6	459	138	
Dragør	2,93	107,9	41	14	
Egedal	2,94	107,6	138	47	
Esbjerg	3,47	91,0	996	287	
Fanø	3,00	105,3	15	5	x
Favrskov	3,44	91,9	761	222	
Faxe	3,10	101,8	208	67	
Fredensborg	2,87	110,2	76	27	
Fredericia	3,32	95,0	349	105	
Frederiksberg	2,30	137,1	53	23	
Frederikshavn	3,51	90,1	498	142	
Frederikssund	3,56	88,6	221	62	
Furesø	2,79	113,2	53	19	
Faaborg-Midtfyn	3,56	88,7	559	157	
Gentofte	4,26	74,2	153	36	
Gladsaxe	3,10	101,8	180	58	
Glostrup	2,50	126,4	45	18	
Greve	2,54	124,4	165	65	
Gribskov	2,81	112,6	174	62	
Guldborgsund	3,24	97,5	324	100	
Haderslev	3,54	89,2	538	152	
Halsnæs	3,00	105,3	132	44	
Hedensted	2,95	107,2	595	202	
Helsingør					x
Herlev	2,50	126,4	100	40	
Herning	3,86	81,8	927	240	
Hillerød	3,19	98,9	115	36	
Hjørring	3,27	96,6	530	162	
Holbæk	3,28	96,5	357	109	
Holstebro	3,31	95,3	666	201	
Horsens	3,23	97,9	1.144	355	
Hvidovre	2,90	109,0	142	49	

Kommune	Børn ansat pr.	Normerings- indeks	Korrigeret antal fuldtidsind- skrevne	Korrigeret antal an- satte	Udeladt af gennem- snitsbereg- ning
Høje-Taastrup	2,40	131,6	60	25	
Hørsholm	3,11	101,5	28	9	
Ikast-Brande	3,23	97,9	602	187	
Ishøj	2,52	125,2	53	21	
Jammerbugt	3,54	89,2	400	113	
Kalundborg	4,26	74,2	426	100	
Kerteminde	3,02	104,5	251	83	
Kolding	2,75	114,8	1.046	380	
København	4,38	72,1	1.577	360	
Køge	3,27	96,6	170	52	
Langeland	3,83	82,6	153	40	
Lejre	3,26	96,9	225	69	
Lemvig	3,37	93,7	172	51	
Lolland	3,20	98,6	450	141	
Lyngby-Taarbæk	2,69	117,4	113	42	
Læsø					x
Mariagerfjord	3,55	88,9	615	173	
Middelfart	3,22	98,0	348	108	
Morsø	2,86	110,3	140	49	
Norddjurs	2,85	110,9	416	146	
Nordfyns	3,30	95,7	307	93	
Nyborg	3,12	101,2	334	107	
Næstved	3,27	96,5	630	193	
Odder	4,00	79,0	274	69	
Odense	3,37	93,7	1.519	451	
Odsherred	3,50	90,3	273	78	
Randers	3,55	88,9	778	219	
Rebild	3,76	84,1	387	103	
Ringkøbing-Skjern	3,68	85,7	713	194	
Ringsted	2,87	110,0	181	63	
Roskilde	2,59	121,7	205	79	
Rudersdal	2,82	112,2	107	38	
Rødovre	2,58	122,3	195	76	
Samsø	3,36	94,1	47	14	x
Silkeborg	3,50	90,2	1.117	319	
Skanderborg	3,20	98,6	721	225	
Skive	3,23	97,8	683	212	
Slagelse	3,33	94,8	700	210	
Solrød	2,69	117,3	136	51	
Sorø	3,00	105,3	228	76	
Stevns	2,87	110,2	86	30	

Kommune	Børn ansat pr.	Normerings- indeks	Korrigeret antal fuldtidsind- skrevne	Korrigeret antal an- satte	Udeladt af gennem- snitsbereg- ning
Struer	4,20	75,2	189	45	
Svendborg	3,57	88,4	511	143	
Syddjurs	3,26	97,0	316	97	
Sønderborg	3,91	80,8	893	229	
Thisted	3,14	100,7	439	140	
Tønder	6,78	46,6	400	59	x
Tårnby	2,45	128,7	189	77	
Vallensbæk	2,75	114,9	88	32	
Varde	3,48	90,7	676	194	
Vejen	3,61	87,5	679	188	
Vejle	4,08	77,5	978	240	
Vesthimmerlands	3,77	83,7	513	136	
Viborg	3,65	86,5	1.132	310	
Vordingborg	3,79	83,3	290	77	
Ærø	3,25	97,2	39	12	x
Aabenraa	3,58	88,3	549	154	
Aalborg	4,83	65,4	3.178	658	x
Aarhus	3,17	99,7	1.040	329	

Note: Kommuner markeret med et "x" i yderste højre kolonne er udeladt af gennemsnitsberegningen, enten fordi de er små ø-kommuner, eller fordi de er outliere, dvs. har stærkt afvigende personalenormeringer, hvilket muligvis skyldes fejl i grunddata.

Bilagstabel 1.3 Pædagogandel, dagplejeandel og dækningsgrad

Kommune	Pædagogandel i institutioner	Udeladt af gennemsnitsberegning	Dagplejeandel (0-2-årige)	Dækningsgrad (0-2-årige)	Dækningsgrad (3-5-årige)	Dækningsgrad (0-5-årige)
Albertslund	59,5 %		8,2 %	63,5 %	87,9 %	76,6 %
Allerød	59,2 %		8,9 %	68,5 %	80,9 %	76,1 %
Assens	65,7 %		78,5 %	50,3 %	47,0 %	48,5 %
Ballerup	56,0 %		7,5 %	69,2 %	84,4 %	77,3 %
Billund	72,9 %		81,2 %	59,5 %	72,7 %	66,6 %
Bornholm	43,7 %	x	41,2 %	55,8 %	58,3 %	57,2 %
Brøndby	53,9 %		10,7 %	60,9 %	87,3 %	74,4 %
Brønderslev	71,5 %		82,1 %	55,1 %	82,6 %	70,9 %
Dragør	54,4 %		17,9 %	59,3 %	78,3 %	70,3 %
Egedal	50,3 %		16,1 %	68,0 %	86,3 %	78,4 %
Esbjerg	62,7 %		44,7 %	62,1 %	83,2 %	73,1 %
Fanø	47,6 %	x	39,5 %	54,3 %	92,6 %	76,4 %
Favrskov	59,0 %		75,0 %	66,4 %	87,4 %	78,3 %
Faxe	57,4 %		37,7 %	67,4 %	79,5 %	74,4 %
Fredensborg	51,3 %		11,0 %	63,1 %	80,1 %	72,5 %
Fredericia	70,4 %		36,7 %	60,7 %	70,2 %	65,7 %
Frederiksberg	54,8 %		2,1 %	61,3 %	83,9 %	71,9 %
Frederikshavn	62,7 %		62,4 %	55,4 %	88,9 %	73,8 %
Frederikssund	58,1 %		30,8 %	62,2 %	82,2 %	73,3 %
Furesø	55,4 %		7,0 %	65,0 %	88,4 %	78,0 %
Faaborg-Midtfyn	58,7 %		75,1 %	56,2 %	68,2 %	63,0 %
Gentofte	59,2 %		5,2 %	66,7 %	87,8 %	78,4 %
Gladsaxe	54,6 %		10,3 %	67,3 %	86,0 %	77,2 %
Glostrup	63,6 %		8,8 %	68,5 %	85,7 %	77,5 %
Greve	52,5 %		17,8 %	68,8 %	85,6 %	78,4 %
Gribskov	53,7 %		29,2 %	64,9 %	78,5 %	72,5 %
Guldborgsund	63,3 %		38,2 %	59,1 %	77,1 %	68,7 %
Haderslev	61,4 %		60,0 %	57,2 %	83,0 %	71,2 %
Halsnæs	50,9 %		28,6 %	61,7 %	74,8 %	69,1 %
Hedensted	61,3 %		67,1 %	65,6 %	83,2 %	75,5 %
Helsingør	55,0 %		0,0 %	55,6 %	74,8 %	66,7 %
Herlev	56,3 %		15,1 %	66,8 %	87,1 %	77,5 %
Herning	57,8 %		51,2 %	63,6 %	92,5 %	78,6 %
Hillerød	51,3 %		12,6 %	63,7 %	83,3 %	74,5 %
Hjørring	74,4 %	x	60,8 %	48,7 %	79,7 %	65,6 %
Holbæk	56,9 %		31,4 %	58,1 %	74,1 %	67,0 %

Kommune	Pædagogandel i institutioner	Udeladt af gennemsnitsberegning	Dagplejeandel (0-2-årige)	Dækningsgrad (0-2-årige)	Dækningsgrad (3-5-årige)	Dækningsgrad (0-5-årige)
Holstebro	70,5 %		57,0 %	63,5 %	80,1 %	72,3 %
Horsens	55,4 %		61,0 %	62,5 %	84,7 %	74,2 %
Hvidovre	60,0 %		12,7 %	63,9 %	87,5 %	76,6 %
Høje-Taastrup	49,9 %		5,7 %	63,1 %	87,2 %	76,1 %
Hørsholm	45,0 %		8,3 %	59,6 %	60,9 %	60,4 %
Ikast-Brande	63,7 %		70,4 %	63,1 %	90,8 %	77,8 %
Ishøj	53,8 %		10,6 %	66,2 %	83,7 %	75,6 %
Jammerbugt	64,7 %		82,3 %	42,7 %	74,1 %	59,5 %
Kalundborg	46,0 %		52,9 %	64,4 %	79,0 %	72,5 %
Kerteminde	54,8 %		71,8 %	57,1 %	74,9 %	67,1 %
Kolding	64,6 %		56,4 %	63,6 %	79,8 %	72,4 %
København	56,7 %		9,3 %	62,2 %	90,5 %	75,1 %
Køge	55,1 %		17,4 %	62,1 %	75,9 %	70,0 %
Langeland	62,3 %		95,0 %	67,4 %	85,2 %	76,7 %
Lejre	47,5 %		57,2 %	56,1 %	66,6 %	62,2 %
Lemvig	54,7 %		63,7 %	56,2 %	66,0 %	61,5 %
Lolland	75,2 %	x	69,7 %	66,5 %	79,3 %	73,3 %
Lyngby-Taarbæk	58,4 %		9,9 %	69,1 %	81,3 %	75,8 %
Læsø	50,0 %	x	0,0 %	76,2 %	87,5 %	83,0 %
Mariagerfjord	64,1 %		82,8 %	64,2 %	86,9 %	76,3 %
Middelfart	60,7 %		61,3 %	59,7 %	72,7 %	67,1 %
Morsø	50,7 %		62,0 %	40,8 %	56,3 %	49,1 %
Norddjurs	55,7 %		66,7 %	62,4 %	87,1 %	75,1 %
Nordfyns	54,2 %		74,3 %	53,1 %	57,8 %	55,7 %
Nyborg	71,3 %		63,1 %	61,9 %	76,5 %	69,8 %
Næstved	63,8 %		43,7 %	64,2 %	82,6 %	74,2 %
Odder	68,2 %		77,4 %	64,7 %	81,0 %	74,1 %
Odense	69,8 %		39,1 %	60,3 %	80,4 %	70,5 %
Odsherred	58,2 %		67,2 %	63,0 %	76,5 %	70,7 %
Randers	59,7 %		39,1 %	68,0 %	85,7 %	77,5 %
Rebild	70,9 %		76,5 %	52,8 %	78,1 %	66,6 %
Ringkøbing-Skjern	58,4 %		84,3 %	53,3 %	73,0 %	64,2 %
Ringsted	53,0 %		29,8 %	61,2 %	82,0 %	72,7 %
Roskilde	49,4 %		12,9 %	68,9 %	85,6 %	78,3 %
Rudersdal	53,2 %		10,4 %	69,7 %	86,7 %	79,5 %
Rødovre	59,6 %		23,9 %	63,8 %	89,5 %	77,5 %
Samsø	60,2 %	x	80,7 %	71,3 %	80,0 %	75,6 %
Silkeborg	57,8 %		58,0 %	67,3 %	85,5 %	77,2 %

Kommune	Pædagogandel i institutioner	Udeladt af gennemsnitsberegning	Dagplejeandel (0-2-årige)	Dækningsgrad (0-2-årige)	Dækningsgrad (3-5-årige)	Dækningsgrad (0-5-årige)
Skanderborg	57,0 %		54,1 %	68,4 %	84,8 %	77,4 %
Skive	70,9 %		80,9 %	63,6 %	78,9 %	71,9 %
Slagelse	68,5 %		52,6 %	62,7 %	82,9 %	73,6 %
Solrød	47,0 %		34,4 %	66,7 %	86,3 %	78,1 %
Sorø	56,9 %		43,9 %	67,5 %	79,0 %	73,9 %
Stevns	43,6 %	x	30,6 %	49,3 %	74,7 %	63,1 %
Struer	58,1 %		43,8 %	68,0 %	86,1 %	77,9 %
Svendborg	62,7 %		56,7 %	57,5 %	75,5 %	67,4 %
Syddjurs	57,2 %		49,9 %	56,8 %	82,6 %	71,2 %
Sønderborg	64,4 %		60,8 %	71,4 %	85,6 %	79,0 %
Thisted	54,0 %		70,6 %	49,9 %	66,3 %	58,8 %
Tønder	63,7 %		52,0 %	69,2 %	82,9 %	76,5 %
Tårnby	54,0 %		21,3 %	66,1 %	85,8 %	77,0 %
Vallensbæk	39,6 %	x	20,0 %	66,8 %	93,9 %	80,6 %
Varde	68,6 %		78,8 %	59,7 %	79,7 %	70,8 %
Vejen	61,6 %		80,0 %	64,2 %	76,6 %	71,0 %
Vejle	60,2 %		43,1 %	66,1 %	83,9 %	75,6 %
Vesthimmerlands	63,1 %		87,1 %	53,7 %	56,7 %	55,3 %
Viborg	71,0 %		58,9 %	61,0 %	73,7 %	67,8 %
Vordingborg	61,2 %		49,5 %	57,2 %	74,5 %	66,8 %
Ærø	49,5 %	x	67,2 %	55,8 %	61,4 %	59,0 %
Aabenraa	70,4 %		65,2 %	51,4 %	68,3 %	60,5 %
Aalborg	73,2 %		76,1 %	66,3 %	81,7 %	74,2 %
Aarhus	63,5 %		13,9 %	66,6 %	90,1 %	78,0 %

Note: Kommuner markeret med et "x" i tredje kolonne fra venstre er udeladt af gennemsnitsberegningen, enten fordi de er små ø-kommuner, eller fordi de er outliers, dvs. har stærkt afvigende pædagogandele, hvilket muligvis skyldes fejl i grunddata.

Bilagstabel 1.4 Strukturelle vilkår

Kommune	Andel sår- bare børn	Ro- bustheds- test: An- del sår- bare børn ¹	Ro- bustheds- test: An- del sår- bare børn ²	Ro- bustheds- test: An- del sår- bare børn ³	Ressour- cegrund- lag	Ressour- cegrund- lagsin- deks
Albertslund	10,9 %	11,5 %	12,6 %	11,3 %	287.420	119,8
Allerød	1,7 %	2,2 %	2,5 %	2,1 %	229.373	95,6
Assens	14,0 %	14,0 %	11,0 %	12,1 %	235.684	98,2
Ballerup	10,6 %	10,5 %	10,9 %	10,7 %	274.843	114,5
Billund	10,4 %	10,9 %	8,4 %	9,8 %	237.735	99,1
Bornholm	14,6 %	14,7 %	13,5 %	13,0 %	253.552	105,7
Brøndby	12,7 %	12,9 %	12,5 %	11,7 %	297.578	124,0
Brønderslev	11,5 %	11,5 %	10,4 %	11,3 %	227.383	94,7
Dragør	2,8 %	2,6 %	4,0 %	3,4 %	219.663	91,5
Egedal	3,8 %	3,4 %	3,2 %	3,2 %	213.147	88,8
Esbjerg	11,8 %	11,9 %	12,2 %	12,1 %	237.646	99,0
Fanø	7,2 %	7,2 %	9,9 %	9,8 %	228.086	95,0
Favrskov	6,8 %	6,8 %	6,0 %	6,3 %	212.940	88,7
Faxe	16,0 %	14,5 %	12,9 %	14,1 %	224.292	93,5
Fredensborg	8,7 %	8,9 %	9,3 %	8,7 %	242.771	101,2
Fredericia	13,4 %	13,4 %	12,5 %	12,9 %	244.613	101,9
Frederiksberg	4,3 %	3,9 %	5,6 %	5,1 %	227.437	94,8
Frederikshavn	14,9 %	15,2 %	13,2 %	13,9 %	235.937	98,3
Frederikssund	10,1 %	9,7 %	8,3 %	9,3 %	229.020	95,4
Furesø	4,4 %	4,5 %	5,8 %	5,4 %	243.428	101,4
Faaborg-Midtfyn	12,2 %	12,1 %	11,3 %	12,1 %	235.763	98,2
Gentofte	2,8 %	2,8 %	3,5 %	3,1 %	259.351	108,1
Gladsaxe	8,3 %	8,0 %	9,5 %	8,7 %	264.529	110,2
Glostrup	9,7 %	9,8 %	10,2 %	9,1 %	269.828	112,4
Greve	7,6 %	7,2 %	7,3 %	7,4 %	233.764	97,4
Gribskov	9,8 %	9,6 %	8,8 %	9,8 %	227.202	94,7
Guldborgsund	17,1 %	17,6 %	16,9 %	15,9 %	242.841	101,2
Haderslev	14,8 %	14,9 %	14,6 %	14,3 %	235.105	98,0
Halsnæs	12,4 %	12,9 %	12,6 %	12,0 %	248.002	103,3
Hedensted	9,0 %	8,7 %	7,5 %	8,2 %	220.492	91,9
Helsingør	9,2 %	9,1 %	9,2 %	9,3 %	249.841	104,1
Herlev	8,8 %	8,2 %	8,2 %	8,0 %	264.027	110,0
Herning	8,1 %	8,3 %	7,3 %	7,9 %	227.818	94,9
Hillerød	6,3 %	6,5 %	6,5 %	6,7 %	234.141	97,6
Hjørring	13,0 %	13,2 %	12,1 %	12,3 %	231.733	96,6
Holbæk	12,7 %	12,8 %	12,1 %	13,4 %	232.440	96,9
Holstebro	8,6 %	8,9 %	8,8 %	8,9 %	223.612	93,2
Horsens	10,5 %	10,8 %	10,3 %	10,5 %	231.804	96,6
Hvidovre	8,4 %	8,3 %	9,0 %	9,1 %	260.282	108,5

Kommune	Andel sår- bare børn	Ro- bustheds- test: An- del sår- bare børn ¹	Ro- bustheds- test: An- del sår- bare børn ²	Ro- bustheds- test: An- del sår- bare børn ³	Ressour- cegrund- lag	Ressour- cegrund- lagsin- deks
Høje-Taastrup	9,6 %	9,6 %	10,7 %	10,0 %	272.168	113,4
Hørsholm	2,9 %	2,9 %	3,6 %	3,4 %	250.604	104,4
Ikast-Brande	10,2 %	10,4 %	8,9 %	9,2 %	231.622	96,5
Ishøj	14,3 %	14,4 %	12,3 %	12,7 %	293.718	122,4
Jammerbugt	11,9 %	11,8 %	11,4 %	11,9 %	226.745	94,5
Kalundborg	16,8 %	16,4 %	15,4 %	16,3 %	249.551	104,0
Kerteminde	13,1 %	13,4 %	11,3 %	11,9 %	227.772	94,9
Kolding	9,2 %	9,3 %	8,9 %	8,8 %	234.090	97,5
København	8,1 %	8,0 %	10,1 %	9,3 %	254.652	106,1
Køge	11,1 %	10,8 %	9,5 %	10,0 %	239.538	99,8
Langeland	14,9 %	14,7 %	14,7 %	16,1 %	270.940	112,9
Lejre	6,4 %	5,9 %	5,4 %	6,2 %	216.244	90,1
Lemvig	8,9 %	9,5 %	8,7 %	8,6 %	223.459	93,1
Lolland	28,2 %	28,0 %	27,3 %	26,9 %	282.285	117,6
Lyngby-Taarbæk	3,8 %	3,9 %	4,5 %	4,7 %	247.648	103,2
Læsø	7,4 %	7,4 %	9,0 %	15,4 %	318.376	132,7
Mariagerfjord	12,6 %	12,8 %	10,8 %	11,5 %	227.302	94,7
Middelfart	9,1 %	9,1 %	9,1 %	8,8 %	223.944	93,3
Morsø	14,3 %	14,8 %	12,5 %	12,8 %	250.745	104,5
Norddjurs	14,3 %	14,3 %	13,7 %	14,2 %	234.960	97,9
Nordfyns	11,7 %	12,5 %	10,9 %	11,3 %	235.054	97,9
Nyborg	12,8 %	12,8 %	10,5 %	12,0 %	239.685	99,9
Næstved	13,7 %	13,6 %	11,6 %	12,1 %	225.585	94,0
Odder	7,2 %	6,5 %	5,5 %	6,6 %	221.213	92,2
Odense	12,0 %	12,3 %	12,4 %	12,3 %	239.993	100,0
Odsherred	18,3 %	16,9 %	16,0 %	15,9 %	240.420	100,2
Randers	11,9 %	12,0 %	10,8 %	10,8 %	232.035	96,7
Rebild	7,1 %	7,2 %	6,9 %	7,0 %	212.750	88,7
Ringkøbing-Skjern	8,4 %	9,1 %	7,9 %	7,7 %	228.608	95,3
Ringsted	11,1 %	11,4 %	10,7 %	10,0 %	232.935	97,1
Roskilde	6,3 %	6,0 %	6,2 %	6,0 %	227.965	95,0
Rudersdal	3,0 %	3,7 %	4,3 %	4,1 %	253.630	105,7
Rødovre	9,7 %	9,1 %	10,3 %	9,6 %	263.707	109,9
Samsø	9,9 %	10,5 %	14,9 %	11,4 %	280.062	116,7
Silkeborg	7,5 %	7,8 %	7,0 %	7,3 %	222.152	92,6
Skanderborg	4,4 %	4,4 %	4,9 %	5,2 %	215.190	89,7
Skive	12,2 %	12,7 %	9,5 %	11,2 %	232.988	97,1
Slagelse	17,2 %	17,0 %	15,8 %	16,1 %	245.401	102,3
Solrød	5,3 %	4,7 %	4,5 %	5,2 %	220.027	91,7
Sorø	13,8 %	13,0 %	10,4 %	13,0 %	225.668	94,0
Stevns	8,9 %	9,2 %	8,5 %	8,8 %	230.602	96,1

Kommune	Andel sårbare børn	Robusthedstest: Andel sårbare børn ¹	Robusthedstest: Andel sårbare børn ²	Robusthedstest: Andel sårbare børn ³	Ressourcegrundlag	Ressourcegrundlagsindeks
Struer	10,0 %	9,6 %	9,1 %	10,0 %	237.625	99,0
Svendborg	12,4 %	12,3 %	11,5 %	11,7 %	232.213	96,8
Syddjurs	9,2 %	9,2 %	8,1 %	8,4 %	222.176	92,6
Sønderborg	12,5 %	12,7 %	12,9 %	12,7 %	242.144	100,9
Thisted	11,5 %	12,3 %	11,3 %	11,6 %	232.730	97,0
Tønder	14,1 %	14,4 %	15,0 %	15,1 %	247.376	103,1
Tårnby	6,9 %	6,6 %	7,7 %	7,7 %	252.792	105,3
Vallensbæk	5,1 %	5,4 %	5,7 %	5,5 %	227.864	95,0
Varde	11,4 %	11,3 %	9,8 %	10,3 %	226.535	94,4
Vejen	11,2 %	11,5 %	10,7 %	10,7 %	230.177	95,9
Vejle	9,4 %	9,6 %	8,5 %	9,2 %	227.705	94,9
Vesthimmerlands	14,9 %	15,3 %	12,4 %	13,7 %	234.135	97,6
Viborg	9,6 %	9,3 %	8,5 %	8,9 %	222.310	92,6
Vordingborg	16,8 %	16,0 %	15,3 %	15,9 %	240.198	100,1
Ærø	8,8 %	8,4 %	10,3 %	10,0 %	249.946	104,2
Aabenraa	14,3 %	14,5 %	14,1 %	13,9 %	239.936	100,0
Aalborg	10,9 %	10,9 %	10,9 %	11,0 %	225.080	93,8
Aarhus	9,9 %	9,9 %	11,3 %	10,7 %	230.214	95,9

Note: ¹Andelen af sårbare børn er beregnet med en model baseret på anbringelser alene i stedet for alle sociale foranstaltninger.

²Andelen af sårbare børn er beregnet pba. 0-5-årige børn i 2011.

³Andelen af sårbare børn er beregnet pba. 0-5-årige børn i 2012.

2 Personalnormering i dagplejen 2014

Opgørelsesmetoden for personalnormeringen i den kommunale dagpleje følger de samme linjer som opgørelsesmetoden for personalnormeringen i institutioner, jf. rapportens afsnit 3.1.1. Dog undlader vi at aldersvægte antallet af indskrevne i dagpleje, når vi beregner kommunernes personalnormering. Det skyldes, at der i dagplejen primært bliver passet 0-2-årige børn. Desuden kan en dagplejer ikke modtage mere end fem børn, uanset børnenes alder, jf. Dagtilbudslovens § 22, stk. 2.

I personalnormeringen indgår kun dagplejere, jf. bilagstabel 1.5. Dagplejeledere og dagplejepædagoger tæller derimod ikke med som pædagogisk personale. Man kan diskutere, om dagplejepædagogerne burde tælle med, men grunddata for denne personalegruppe er tilsyneladende behæftet med fejl.

Bilagstabel 1.5 Inkluderet (og udeladt) pædagogisk personale i dagplejen

Tilbudstype	Inkluderet personale	Udeladt personale
Dagplejen	Dagplejere	Dagplejeledere Dagplejepædagoger

Bilagstabel 1.6 viser personalnormeringen i den kommunale dagpleje i 2014. Det fremgår, at hver dagplejer i en landsgennemsnitlig kommune har 3,23 dagplejebørn. Det tal kan sammenlignes med personalnormeringen for institutionsbørn, vægtet som 0-2-årige. Hvis alle børn vægtes som 0-2-årige, er der 3,70 børn pr. ansat i gennemsnitskommunens institutioner i 2014, jf. rapportens tabel 3.3. Der er altså gennemsnitligt set en forskel på knap et halvt 0-2-årigt barn pr. voksen mellem dagpleje og institutioner. Det kan tænkes at hænge sammen med, at fleksibiliteten i institutioner generelt er større end i dagplejen, fordi der er flere voksne hvert sted.

Der er en vis spredning mellem kommunerne. I de 10 pct. af kommunerne med de laveste personalnormeringer har hver dagplejer mindst 3,8 børn at tage sig af. I de 10 pct. af kommunerne med de højeste personalnormeringer har hver dagplejer højst 2,6 børn at tage sig af. Der er altså en forskel på over ét barn pr. dagplejer mellem de to grupper af kommuner. Det svarer nogenlunde til spændvidden mellem kommunerne på institutionsområdet.

Bilagstabel 1.6 Personalnormering i dagplejen 2014

Gennemsnitskommunen	3,23
10. percentil	2,55
90. percentil	3,82
N	91

Note: I beregningen af gennemsnitskommunen indgår ikke ø-kommuner, outlier-kommuner (jf. metodebilaget) og kommuner uden børn i ordinær dagpleje.

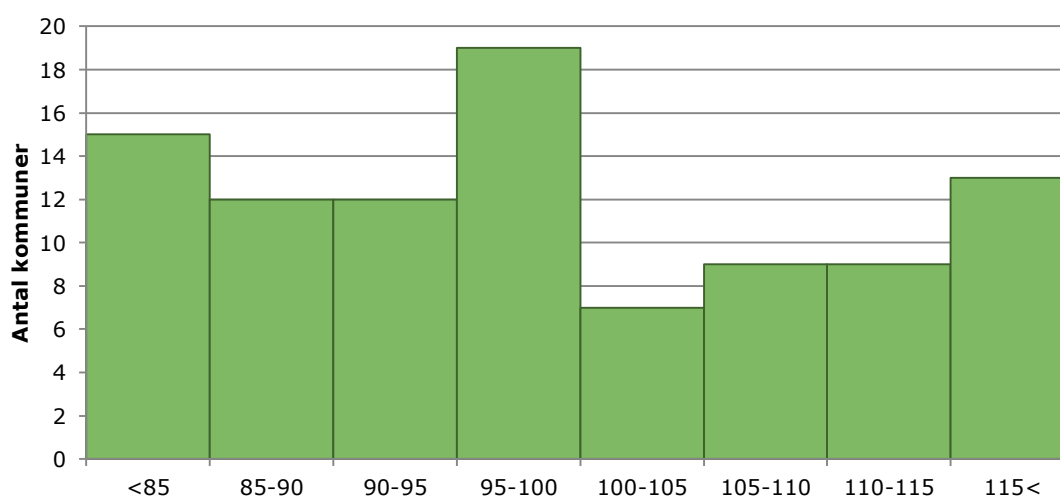
Vi har indekseret de enkelte kommuners normering i dagplejen i forhold til gennemsnitskommunens.²⁴ Kommunernes fordeling på normeringsindekset i 2014 fremgår af bilagsfigur 1.1. En indekxsværdi på 100 udtrykker, at en kommune har præcis lige så mange dagplejere ansat, givet sit antal indskrevne i dagpleje, som gennemsnitskommunen. En indekxsværdi på 110 udtrykker,

²⁴ Indekxsværdien for den enkelte kommune er beregnet ved at sætte kommunens normering i form af antal voksne pr. barn i forhold til gennemsnitskommunens normering og gange med 100.

at kommunen har 10 pct. *flere* dagplejere ansat, end gennemsnitskommunen ville have haft med et tilsvarende antal børn indskrevet i dagpleje. En kommune med indeks 90 har 10 pct. *færre* dagplejere ansat pr. barn end gennemsnitskommunen.

Det ses af bilagsfigur 1.1, at der er forskel på personalenormeringen i dagplejen mellem kommunerne i 2014. 22 kommuner ligger over indeks 110, og 27 kommuner ligger i indeks 90 eller derunder. I alt 49 kommuner afviger således med mindst 10 pct. fra gennemsnittet. I en kommune med indeks 110 passer en dagplejer gennemsnitligt omtrent 2,9 børn, mens en dagplejer passer omtrent 3,6 børn i kommuner med indeks 90. Hver dagplejer passer altså knap trekvart barn mere i den første end i den sidste gruppe af kommuner.

Bilagsfigur 1.1 Kommunernes fordeling på personalenormering i dagplejen 2014 (indeks, gennemsnitskommunen = 100)



Note: N = 96. Alle kommuners normering i form af antal ansatte pr. barn er indekseret i forhold til gennemsnittet. I beregningen af gennemsnitskommunen indgår ikke ø-kommuner, outlier-kommuner (jf. metodebilaget) og kommuner uden børn i ordinær dagpleje.

Bilagsfigur 1.2 viser den indekserede dagplejenormering i landets kommuner. I figuren har mørkeblå og lyseblå kommuner lavere normering end gennemsnitskommunen, mens gule og orange kommuner har højere. Grønne kommuner har normeringer omtrent på niveau med gennemsnittet. De enkelte kommuners normeringer og normeringsindeks i dagplejen fremgår af bilagstabel 1.2.

Det fremgår af landkortet, at især kommuner i hovedstadsområdet har høje personalenormeringer i dagplejen, dvs. de har flere dagplejere pr. barn end gennemsnitskommunen. Omvendt ser det ud til, at der er en vis tendens til relativt lave normeringer i dagplejen i landkommuner. Forskellen hænger sammen med, at flere børn går i dagpleje på landet end i byerne.²⁵ KORAs tidligere analyser viser således, at jo større en andel af en kommunes 0-2-årige børn, der blev passet i dagpleje frem for i institution i 2012, des lavere var kommunens personalenormering i dagplejen i forhold til gennemsnitskommunens.²⁶ En mulig forklaring på forskellen kan være, at en høj dagplejenormering samlet set er dyrere for en kommune, hvis dagplejen fylder meget i kommunens økonomi på børnepassningsområdet. Hvis dagplejen derimod fylder relativt lidt, som i byerne, er det samlet set mindre omkostningstungt at opretholde en høj normering. Desuden

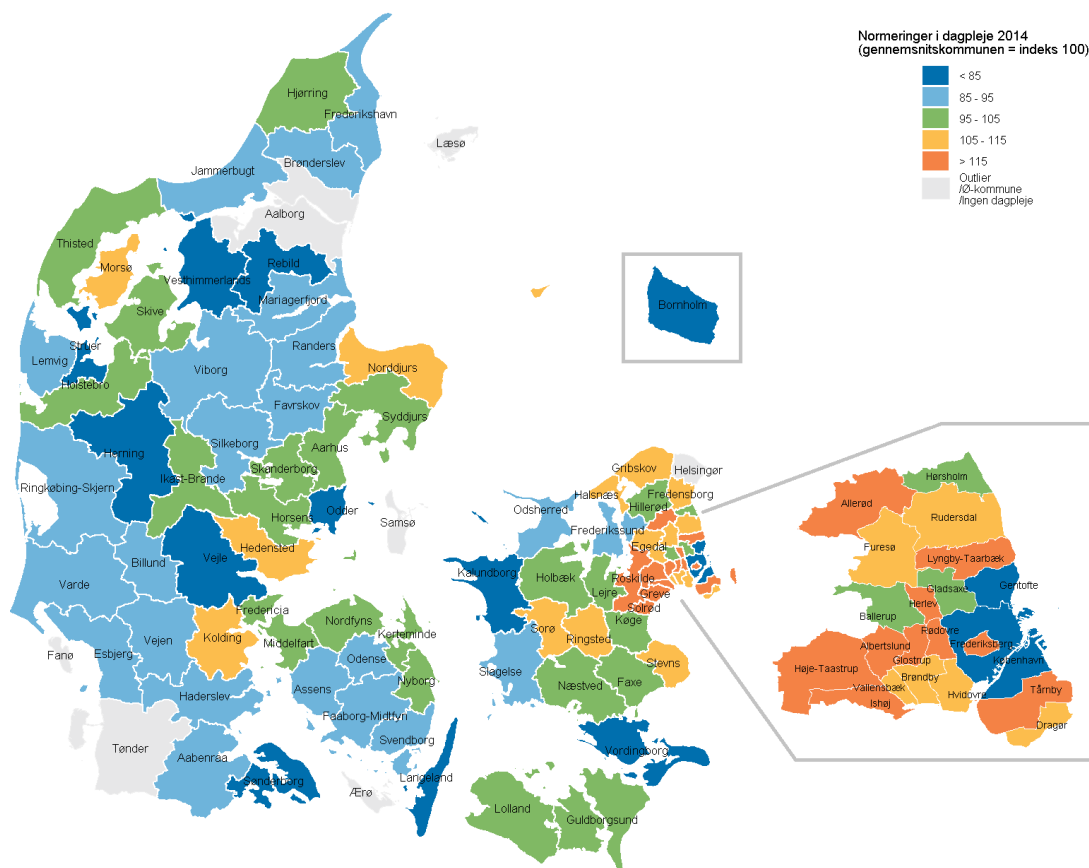
²⁵ Jf. også landkortet over dagplejeandelen i figur 3.6.

²⁶ Jf. s. 17-18 i rapporten "Personale og børn i kommunernes dagtilbud" (KORA, 2014).

kan en større volumen i en kommunes dagpleje tænkes at give større fleksibilitet, da man bedre vil kunne flytte rundt på børnene, fx ved sygdom.

Bilagsfigur 1.2 Personalnormering i dagplejen 2014 (indeks, gennemsnitskommunen = 100)

Bemærk figurnote om mulige fejl i grunddata i enkeltkommuner



Note: Alle kommuners normering i form af antal ansatte pr. barn er indekseret i forhold til gennemsnittet. I beregningen af gennemsnitskommunen indgår ikke Ø-kommuner, outlier-kommuner (jf. metodebilaget) og kommuner uden børn i ordinær dagpleje. Kommuner, der ikke indgår i gennemsnitsberegningen, er grå på kortet. KORA har i en tidligere stikprøvekontrol erfaret, at grunddata i nogle kommuner tilsyneladende inkluderer indskrevne i privat dagpleje, tilskud til privat pasning mv. Det var fx i Aabenraa, Frederikshavn, Ballerup, Solrød og Københavns Kommuner i 2011. Der kan også være fejl i personaletallene (det var der i København i 2011).

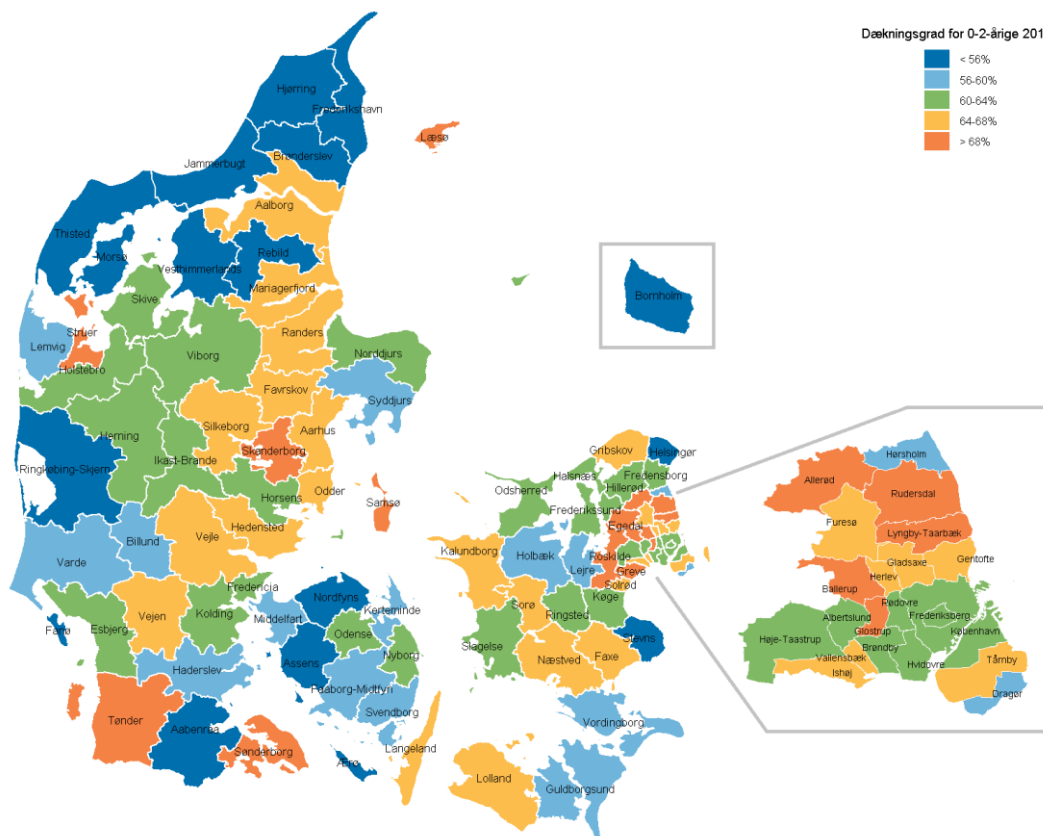
Det er væsentligt at bemærke, at KORA i forbindelse med vores tidligere undersøgelse har erfaret, at der i nogle kommuner er fejl i grunddata, som kan have stor betydning for normeringerne i disse kommuner. Dialog med 11 kommuner om 2011-dataene viste således, at der tilsyneladende i flere kommuners registertal for indskrevne i kommunal dagpleje ved en fejl er medtaget indskrevne i privat dagpleje eller med tilskud til privat pasning. De voksne, der passer disse børn, er imidlertid ikke talt med i det kommunale dagplejepersonale. Det betyder en tendens til at overvurdere antallet af indskrevne og dermed undervurdere personalenormeringen i dagplejen i de pågældende kommuner, hvilket alt andet lige også vil slå igennem på landsplan. Vi har ingen mulighed for at korrigere disse fejl, da vi ikke ved præcist, hvor mange børn det drejer sig om og i hvilke kommuner.²⁷

²⁷ Problematikken og KORAs stikprøvekontrol af grunddata for 2011 er nærmere beskrevet i rapporten "Personale og børn i kommunernes dagtilbud" (KORA, 2014), s. 35-36.

3 Dækningsgrader for 0-2-årige og 3-5-årige

Den geografiske variation i dækningsgraden blandt de henholdsvis 0-2-årige og 3-5-årige børn er vist i landkortene i bilagsfigur 1.3 og bilagsfigur 1.4. I figurene har mørkeblå og lyseblå kommuner lavere dækningsgrader end gennemsnitskommunen, mens gule og orange kommuner har højere. Grønne kommuner har dækningsgrader omtrent på niveau med gennemsnittet.

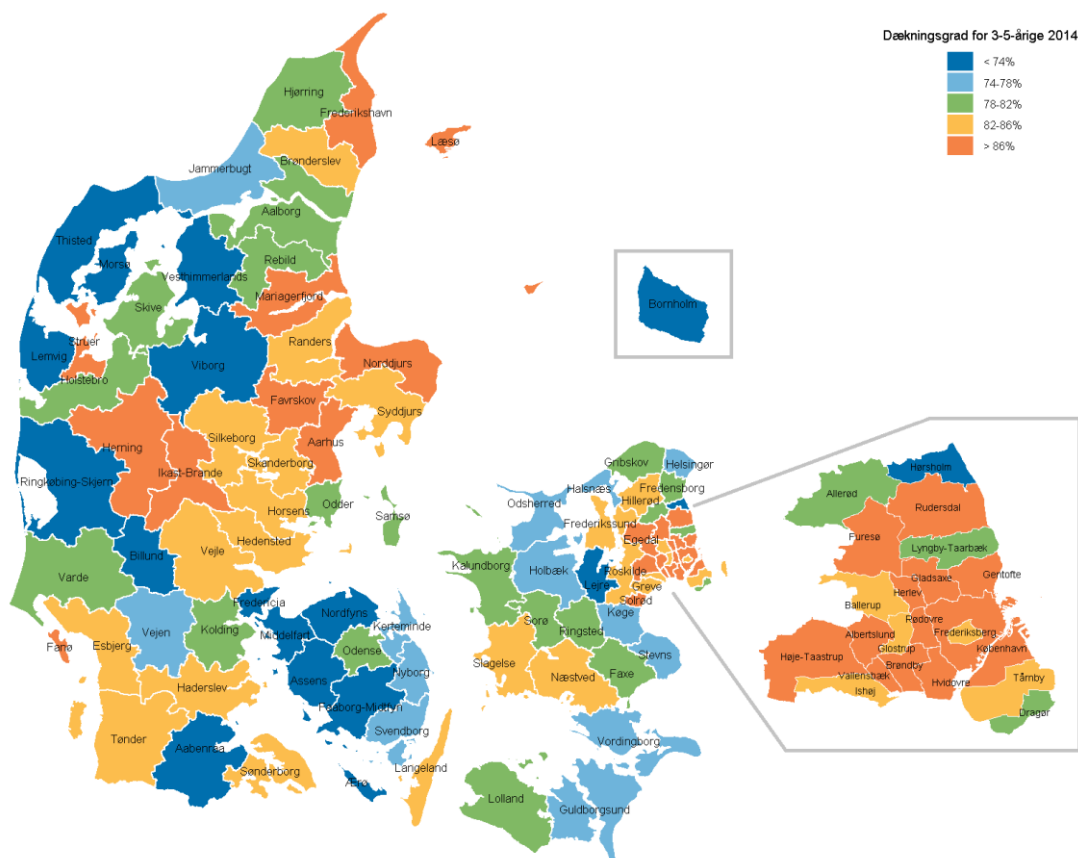
Bilagsfigur 1.3 Dækningsgrad 0-2-årige 2014



Note: Tallene er hverken deltidskorrigerede eller aldersvægtede.

Generelt ser det ud til, at man særligt i hovedstadsområdet og Østjylland har relativt høje dækningsgrader, dvs. mange af de børn, der bor i den enkelte kommune er indskrevet i et kommunalt eller selvejende dagtilbud. Derimod har nordvestjyske og fynske kommuner relativt lave dækningsgrader. De geografiske forskelle kan hænge sammen med forskelle i, hvor mange børn der er indskrevet i private dagtilbud eller modtager tilskud til privat pasning eller pasning af egne børn.

Bilagsfigur 1.4 Dækningsgrad 3-5-årige 2014



Note: Tallene er hverken deltidskorrigerede eller aldersvægtede.

4 Ni kategorier – kommunefordeling og landkort

Personalenormering og børnenes sociale sammensætning

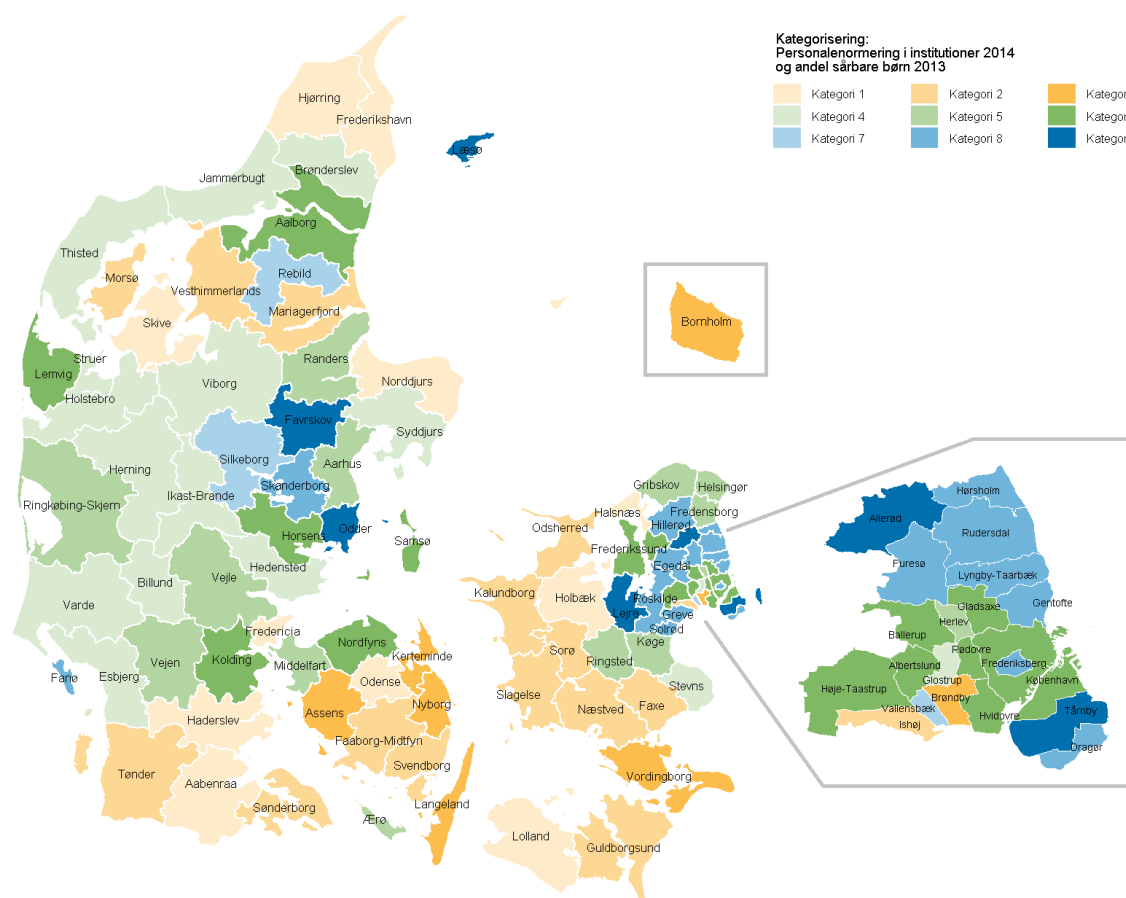
Bilagstabel 1.7 viser, hvor mange kommuner der ligger i hver af de ni kategorier fremkommet ved kombinationen af personalenormering i institutioner og børnenes sociale sammensætning (se også rapportens tabel 6.1). Det ses, at der er kommuner i samtlige ni kategorier, dog markant færrest kommuner med "lav" personalenormering og "lav" andel sårbare børn.

Bilagstabel 1.7 Antal kommuner i hver kategori – kombination af institutionsnormering og børnesammensætning

	Lav personalnormering (< indeks 95)	Middel personalnormering (indeks 95-105)	Høj personalnormering (> indeks 105)	<i>I alt</i>
Høj andel sårbare børn (> 12 %)	11	15	7	33
Middel andel sårbare børn (8-12 %)	15	13	14	42
Lav andel sårbare børn (< 8 %)	3	14	6	23
<i>I alt</i>	29	42	27	98

Bilagsfigur 1.5 viser kommunernes fordeling på de ni kategorier. Farveskalaen på landkortet svarer til farveskalaen i bilagstabel 1.7. Således har de gule kommuner "høj" andel sårbare børn, de grønne kommuner har "middel" andel sårbare børn, og de blå kommuner har "lav" andel sårbare børn. Desuden er det sådan, at jo højere personalnormering, des stærkere en (gul, grøn eller blå) farve på landkortet. Der ser ikke ud til at være noget klart geografisk mønster i, hvilke kommuner der er lysegule eller mørkeblå på kortet.

Bilagsfigur 1.5 Kommunernes indplacering i ni kategorier med kombination af institutionsnormering og børnesammensætning, jf. tabel 6.1 og bilagstabel 1.7



Personalenormering og pædagogandel

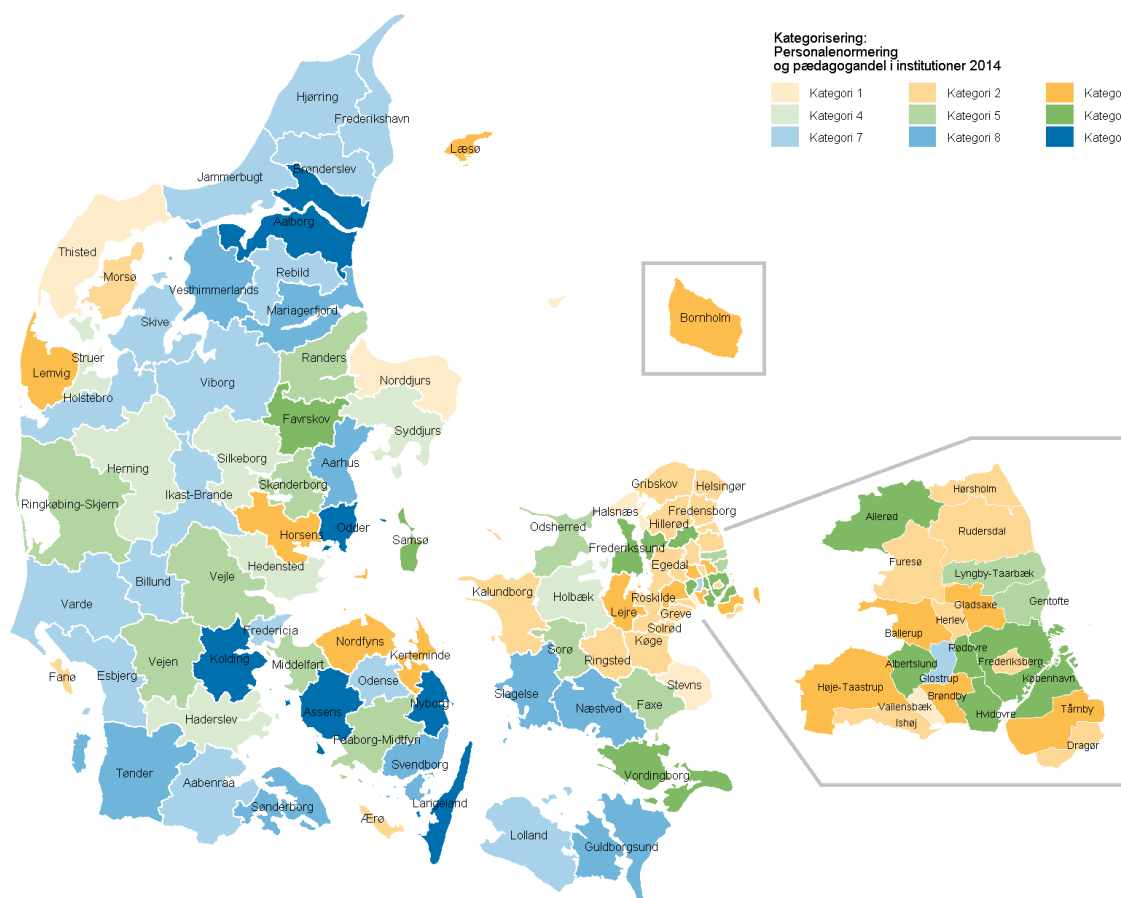
Bilagstabel 1.8 viser, hvor mange kommuner der ligger i hver af de ni kategorier fremkommet ved kombinationen af personalenormeringen og pædagogandelen i institutioner (se også rapportens tabel 6.6). Det ses, at der er kommuner i samtlige ni kategorier, dog markant færrest kommuner med "lav" personalenormering og samtidig "lav" til "middel" pædagogandel samt med "høj" pædagogandel og "middel" til "høj" personalenormering. Det stemmer overens med den generelle tendens til, at kommuner med relativt lave personalenormeringer har relativt høje pædagogandele og omvendt, jf. også rapportens figur 6.5.

Bilagstabel 1.8 Antal kommuner i hver kategori – kombination af normering og pædagogandel

	Lav Personalenormering (< indeks 95)	Middel Personalenormering (indeks 95-105)	Høj Personalenormering (> indeks 105)	I alt
Lav pædagogandel (< indeks 95)	5	21	12	38
Middel pædagogandel (indeks 95-105)	7	12	9	28
Høj pædagogandel (> indeks 105)	17	9	6	32
I alt	29	42	27	98

Bilagsfigur 1.6 viser kommunernes fordeling på de ni kategorier. Farveskalaen på landkortet svarer til farveskalaen i bilagstabel 1.8. Således har de gule kommuner "lav" pædagogandel, de grønne kommuner har "middel" pædagogandel, og de blå kommuner har "høj" pædagogandel. Desuden er det sådan, at jo højere personalenormering, des stærkere en (gul, grøn eller blå) farve på landkortet. Der ser ikke ud til at være noget klart geografisk mønster i, hvilke kommuner der er lysegule eller mørkeblå på kortet.

Bilagsfigur 1.6 Kommunernes indplacering i ni kategorier med kombination af institutionsnormering og pædagogandel, jf. tabel 6.6 og bilagstabel 1.8



5 Kategorisering af dagtilbud samlet (dagpleje og institutioner)

I dette afsnit foretages en supplerende kategorisering, hvor vi har set på dagtilbud samlet, dvs. dagplejen og institutionerne under ét. Analysen har sammenvægtet personalenormeringen i dagplejen og institutionerne, så der er opnået et samlet mål for kommunernes personalenormering, der tager højde for de enkelte kommuners tilbudsstruktur i form af andelen af indskrevne i dagpleje. Overordnet set er de fundne mønstre de samme, som når man ser på institutionerne alene, jf. rapportens afsnit 6.1.

Kommunernes samlede personalenormering i dagtilbud er kombineret med deres børnesammensætning som illustreret i rapportens tabel 6.1 vedrørende institutionerne.

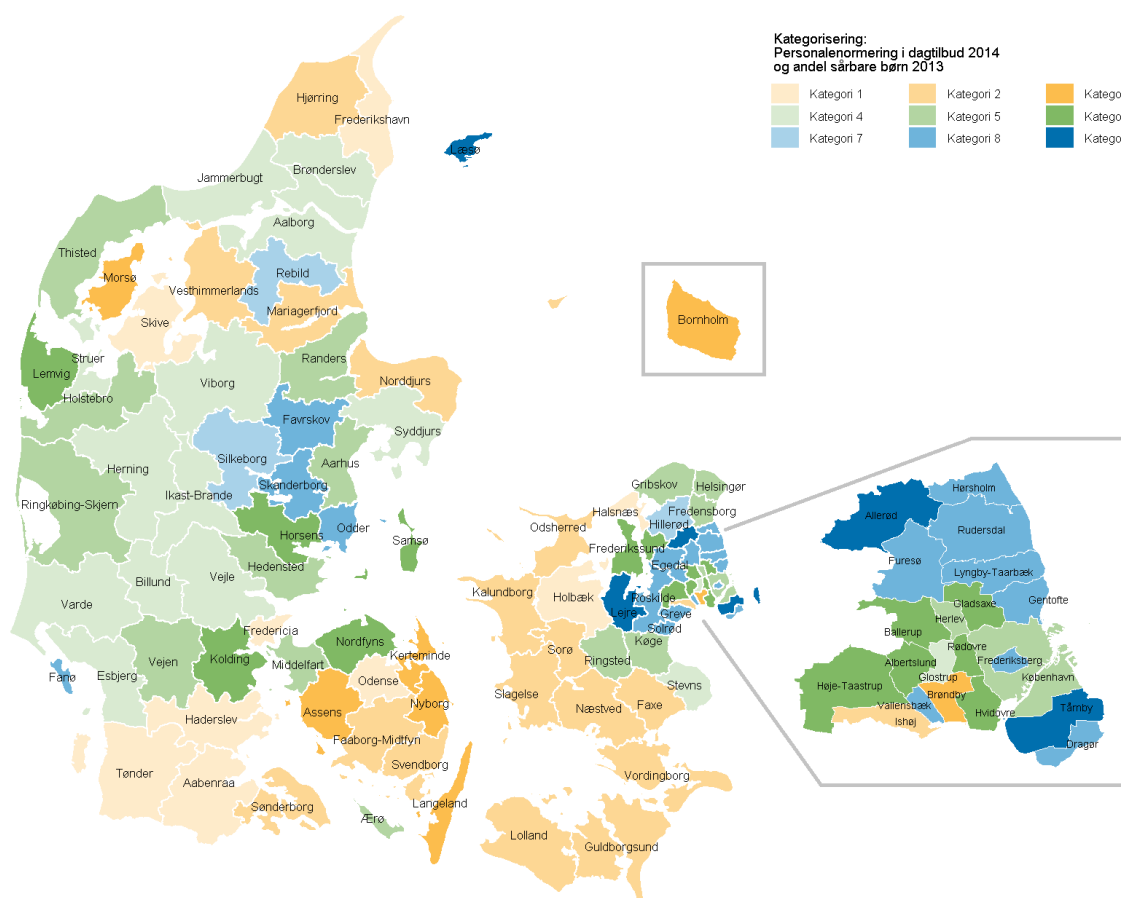
Bilagstabel 1.9 viser, hvor mange kommuner der ligger i hver af de ni kategorier. Det ses, at der er kommuner i samtlige ni kategorier, dog markant færrest kommuner med relativt "lav" andel sårbare børn og relativt "lav" eller relativt "høj" personalenormering.

Bilagstabel 1.9 Antal kommuner i hver kategori – kombination af samlet personalenormering i dagpleje og institutioner, set under ét, og børnesammensætning

	Lav Personalenormering (< indeks 95)	Middel personalenormering (indeks 95-105)	Høj personalenormering (> indeks 105)	<i>I alt</i>
Høj andel sårbare børn (> 12 %)	9	17	7	33
Middel andel sårbare børn (8-12 %)	14	16	12	42
Lav andel sårbare børn (< 8 %)	3	16	4	23
<i>I alt</i>	26	49	23	98

De enkelte kommuners indplacering i de ni kategorier i bilagstabel 1.9 fremgår af landkortet i bilagsfigur 1.7. Farveskalaen på landkortet svarer til farveskalaen i bilagstabel 1.9. Således har de gule kommuner "høj" andel sårbare børn, de grønne kommuner har "middel" andel sårbare børn, og de blå kommuner har "lav" andel sårbare børn. Desuden er det sådan, at jo højere personalenormering, des stærkere en (gul, grøn eller blå) farve på landkortet. Igen ser der ikke ud til at være noget klart geografisk mønster i, hvilke kommuner der er lysegule eller mørkeblå på kortet.

Bilagsfigur 1.7 Kommunernes indplacering i ni kategorier med kombination af samlet personalenormering og børnesammensætning, jf. bilagstabel 1.9



Vi har beregnet det gennemsnitlige ressourcegrundlag for kommunerne i hver af de ni kategorier, jf. bilagstabel 1.10. Det ses, at kommuner med "høj" samlet personalenormering også i gennemsnit har højere velstand end gennemsnitskommunen. Desuden er kommuner med "lav" eller "middel" personalenormering og samtidig "lav" eller "middel" andel sårbare børn karakteriseret ved i gennemsnit at have lavere økonomisk velstand end gennemsnitskommunen.

Bilagstabel 1.10 Det gennemsnitlige ressourcegrundlag blandt kommunerne i hver kategori – kombination af samlet normering og børnesammensætning

	Lav personalenormering (< indeks 95)	Middel personalenormering (indeks 95-105)	Høj personalenormering (> indeks 105)	Samlet gennemsnit
Høj andel sårbare børn (> 12 %)	239.599	241.659	253.708	243.653
Middel andel sårbare børn (8-12 %)	232.201	236.420	254.703	240.237
Lav andel sårbare børn (< 8 %)	223.014	231.372	254.196	234.252
Samlet gennemsnit	233.702	236.590	254.312	239.983

Det er atter væsentligt at bemærke, at den generelle økonomiske velstand i den enkelte kommune skal fordeles på de forskellige serviceområder. Desuden siger andelen af sårbare børn noget om den sociale baggrund i den samlede børnegruppe *i hele kommunen*, frem for *i kommunens ordinære dagtilbud*. Hvis en kommune har mange sårbare børn, lav personalenormering og højt ressourcegrundlag, kan det således dække over, at kommunen bruger en stor del af sine ressourcer på andre områder end dagtilbudsområdet, fx anbringelsesområdet eller kontanthjælpsområdet, på grund af store udgiftsbehov.

De ni kategorier kan inddeles i tre grupper, jf. bilagstabel 1.11. "Gruppe 1" er kommuner, der har relativt lave personalenormeringer i dagtilbuddene, samtidig med at de har relativt mange sårbare børn. "Gruppe 2" er kommuner, hvis relative placering på den samlede personalenormering svarer til deres relative placering på andelen af sårbare børn. "Gruppe 3" er kommuner, der har relativt høje personalenormeringer, samtidig med at de har relativt få sårbare børn.

Bilagstabel 1.11 Gruppering af kommunerne – samlet normering og børnesammensætning

	Lav personalenormering (< indeks 95)	Middel personalenormering (indeks 95-105)	Høj personalenormering (> indeks 105)
Høj andel sårbare børn (> 12 %)	Gruppe 1: 40 kommuner		
Middel andel sårbare børn (8-12 %)		Gruppe 2: 26 kommuner	
Lav andel sårbare børn (< 8 %)		Gruppe 3: 32 kommuner	

Bilagstabel 1.11 viser også, hvor mange kommuner der ligger i hver af de tre grupper. Det ses, at der er færrest kommuner i Gruppe 2, hvor den relative placering på personalenormeringen svarer til den relative placering på andelen af sårbare børn. Flest kommuner ligger i Gruppe 1, der har relativt lave normeringer i kombination med relativt mange sårbare børn.

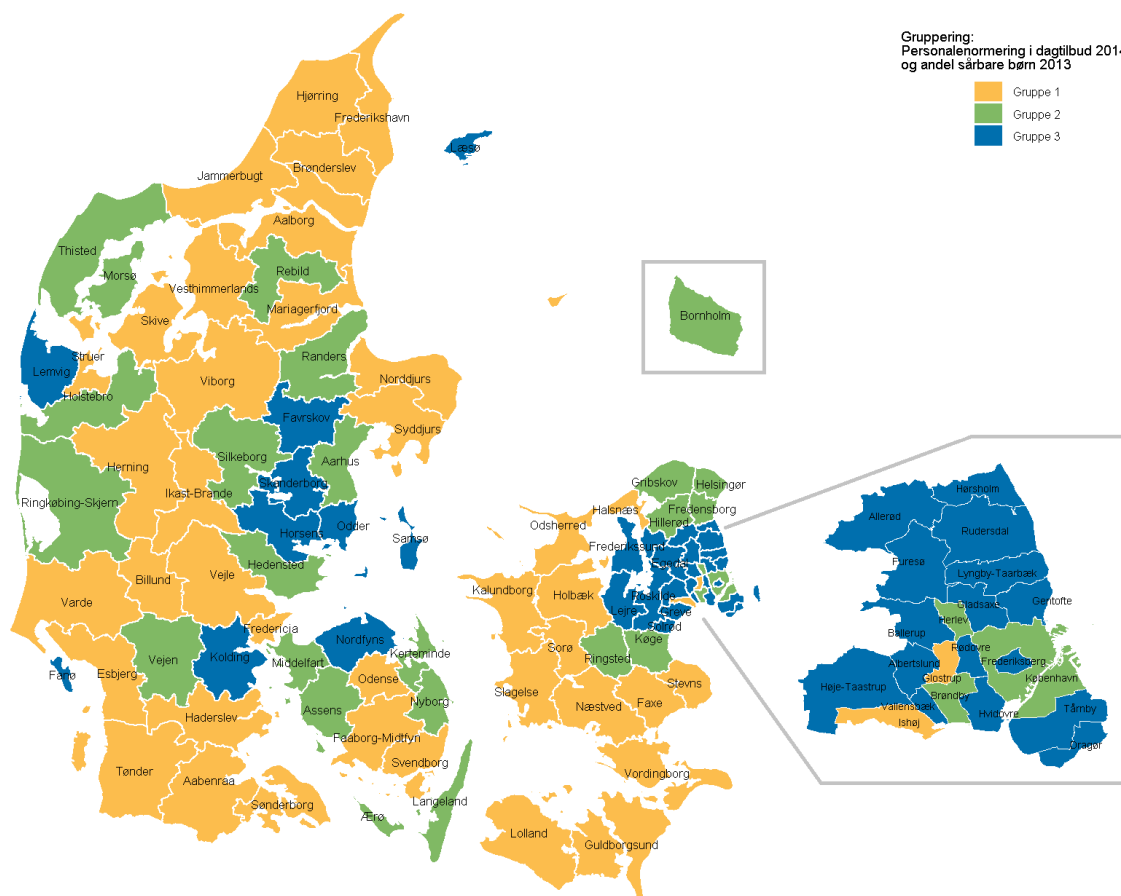
Vi har beregnet det gennemsnitlige ressourcegrundlag blandt kommunerne i hver gruppe, jf. bilagstabel 1.12. Det ses, at kommuner i Gruppe 3 har lidt højere velstand end gennemsnitskommunen, kommuner i Gruppe 2 har velstand på niveau med gennemsnittet, og kommuner i Gruppe 1 har lidt lavere velstand end gennemsnitskommunen.

Bilagstabel 1.12 Gennemsnitligt ressourcegrundlag i hver gruppe – samlet normering og børnesammensætning

	Lav personalenormering (< indeks 95)	Middel personalenormering (indeks 95-105)	Høj personalenormering (> indeks 105)
Høj andel sårbare børn (> 12 %)	237.885		
Middel andel sårbare børn (8-12 %)		239.528	
Lav andel sårbare børn (< 8 %)		242.974	

De enkelte kommuners indplacering i de tre grupper fremgår af landkortet i bilagsfigur 1.8.

Bilagsfigur 1.8 Gruppering af kommunerne ved kombination af samlet personalenormering og børnesammensætning, jf. bilagstabel 1.11



Det ses, at Gruppe 3 (blå) især indeholder kommuner i hovedstadsområdet og Østjylland. Gruppe 2 (grøn) indeholder blandt andet visse fynske, jyske og nordsjællandske kommuner. Gruppe 1 (gul) indeholder især jyske samt syd- og vestsjællandske kommuner. Denne geografiske fordeling svarer generelt set til fordelingen af kommunerne ved kombination af institutionsnormering og børnesammensætning, jf. rapportens figur 6.1.

Som nævnt i rapporten er det værd at bemærke, at andelen af sårbare børn siger noget om den sociale baggrund i den samlede børnegruppe *i hele kommunen*, frem for *i kommunens ordinære dagtilbud*. Hvis en kommune har mange sårbare børn og lav personalenormering, kan det således være, at den bruger mange penge på særlige dagtilbud frem for på børn med særlige behov, indskrevet i almindelige dagtilbud. Derudover kan det som nævnt være, at kommunen bruger en stor del af sine ressourcer på andre områder end dagtilbudsområdet, fx anbringelsesområdet eller kontanthjælpsområdet, på grund af store udgiftsbehov.

Bilag 2 Metodebilag

1 Indhold og læsevejledning

Dette metodebilag redegør detaljeret for fremgangsmåden i KORAs undersøgelse af kommunernes dagtilbudsområde.

Afsnit 2-5 beskriver opgørelserne af kommunernes personaleforbrug i form af normeringer og pædagogandel. Personaleforbruget er opgjort for kommunale og selvejende institutioner og den kommunale dagpleje, men ikke for private institutioner og privat dagpleje. Afsnit 2 beskriver opgørelsen af antallet af pædagogiske medarbejdere, afsnit 3 beskriver opgørelsen af indskrevne børn, og afsnit 4 beskriver beregningen af personalenormeringer og normeringsindeks for dagplejen og institutionerne. Endelig omhandler afsnit 5 opgørelsen af pædagogandel i institutioner.

Afsnit 6 beskriver opgørelsen af kommunernes andel sårbare 0-5-årige børn, mens afsnit 7 redegør for opgørelsen af ressourcegrundlaget i kommunerne.

2 Opgørelse af pædagogisk personale

Det pædagogiske personale er medarbejdere, der primært har til opgave at passe børnene. Vi har opgjort antal fuldtidsansatte pædagogiske medarbejdere i kommunale og selvejende institutioner og den kommunale dagpleje.

Personaleoplysningerne stammer primært fra Danmarks Statistik, tabel PAS33. Danmarks Statistik grupperer personalet efter de såkaldte DISCO-koder, som er et fagklassifikationssystem.²⁸ I bilagstabel 2.1 ses en oversigt over inkluderede og udeladte personalegrupper i KORAs normeringsopgørelse.

I personaletallet indgår personer, der er lønnet på en daginstitution i oktober måned, dvs. at sygemeldte, personer på barsel og vikarer mv. indgår. Vi har ikke haft mulighed for at korrigere for medfølgende skævheder i personalenormeringerne, fx at et højere sygefravær vil betyde mere brug af vikarer og dermed *tilsyneladende* en højere normering. Både månedslønnede og timelønnede indgår og er omregnet til fuldtidsansatte.

Ledere og mellemledere

Mellemledere er inkluderet i det pædagogiske personale ud fra en antagelse om, at de bruger mere end halvdelen af deres arbejdstid på pædagogisk arbejde. Dagtilbudsledere og dagplejeledere er derimod ikke inkluderet i personalenormeringerne, da de antages at bruge mere end halvdelen af deres arbejdstid på administration, ledelse mv.²⁹ Kommunerne konterer ledere og mellemledere forskelligt, hvilket erfaringsmæssigt giver visse opgørelsesmæssige udfordringer med at sammenligne.

²⁸ Jf. Danmarks Statistiks varedeklaration til PAS33: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1755>. For yderligere information om DISCO, se www.dst.dk/disco.

²⁹ Danmarks Statistik skelner mellem ledere og ikke-ledere, ved at ledere bruger mindst halvdelen af deres tid på ledelsesmæssige opgaver, jf. beskrivelse af DISCO-koder for stillingsbetegnelser: <http://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/Nomenklaturer/disco08/Hovedgrupper.aspx>

Bilagstabel 2.1 Oversigt over personalegrupper i PAS33, DISCO-koder og stillingsbetegnelse

Stillingsbetegnelse (Udeladt personale i kursiv)	Gruppe i PAS33	DISCO-kode
INSTITUTIONER (Vuggestuer, børnehaver, aldersintegrerede institutioner)		
Pædagoger Pædagogstuderende i lønnet praktik Støttepædagoger (alene personer konteret på de enkelte institutionstyper) Mellemledere (pædagogisk personale, der bruger mindre end 50 pct. af deres arbejdstid på administrativt arbejde)	Pædagog, omsorgsassistent mv.	234340 Pædagogisk arbejde, førskolebørn 234390 Andet pædagogisk arbejde 235750 Specialpædagogisk arbejde, børn og unge 235760 Specialpædagogisk arbejde, førskolebørn 235790 Andet specialpædagogisk arbejde
Pædagogmedhjælpere Pædagogiske assistenter (PAU'ere og PGU'ere) PAU-elever	Pædagogmedhjælper, dagplejer mv.	531110 Dagplejearbejde 531120 Pædagogisk medhjælp 531190 Andet børneomsorgsarbejde
<i>Dagtilbudsledere (pædagogisk personale, der bruger mere end 50 pct. af deres arbejdstid på administrativt arbejde)</i>	<i>Ledelse, inspektør mv.</i>	<i>134100 Ledelse af hovedaktiviteten inden for pædagogisk arbejde med og omsorg for børn</i>
<i>Pædagogiske konsulenter (pædagoger, der primært udfører tilsynsarbejde)</i>	<i>Indgår formentlig ikke i PAS33</i>	<i>Det har ikke været muligt for Danmarks Statistik at oplyse DISCO-koden for disse ansatte. Vi antager dog, at de fleste af dem er konteret på fælles formål frem for på de enkelte institutioner.</i>
DAGPLEJEN		
Dagplejere (personer, der passer børn)	Pædagogmedhjælper, dagplejer mv.	531110 Dagplejearbejde
<i>Dagplejepædagoger (alene personer, der fører tilsyn med og yder støtte til dagplejepersonalet)</i>	<i>Pædagog, omsorgsassistent mv.</i>	<i>234340 Pædagogisk arbejde, førskolebørn 234390 Andet pædagogisk arbejde 235760 Specialpædagogisk arbejde, førskolebørn 235790 Andet specialpædagogisk arbejde</i>
<i>Dagplejeledere</i>	<i>Ledelse, inspektør mv.</i>	

Støttopersonale

Støttepædagoger er typisk tilknyttet børn med særlige behov, men er inkluderet, fordi de udgør en ekstra pædagogisk personaleresource der, hvor de yder støtte. Kommunens udgifter til støttepædagoger indgår også i beregningsgrundlaget for forældrenes egenbetaling og kommunens tilskud. Støttepædagoger konteret på de enkelte tilbudstyppekoder indgår i personaletallene fra Danmarks Statistik som "specialpædagogisk arbejde" og er inkluderet i PAS33-gruppen "Pædagoger, omsorgsassistent mv.". Støttepædagoger på dagtilbudsområdet konteret på fælles formål (funktion 5.25.10) indgår ikke i PAS33. Disse tal er fremskaffet via en særkørsel fra Kommunernes og Regionernes Løndatakontor, KRL, og lagt til personaletallet fra PAS33. I tallene kan indgå støttepædagoger i dagpleje, klubber, fritidshjem, private institutioner mv. Vi forventer dog, at fejlen ved at medregne dem er mindre end ved at udelade dem.

Andet støttopersonale, som fysioterapeuter og ergoterapeuter, er ikke inkluderet i vores opgørelse, da de ikke har en pædagogisk uddannelse og derfor antages ikke at udføre pædagogisk arbejde.

Personer i fleksjob og ekstraordinært ansatte

Personer i fleksjob og ekstraordinært ansatte er talt med i Danmarks Statistiks personaletal med deres lønsum, dvs. som fuldtidsstillinger, selvom de ikke arbejder fuld tid. Ansatte i fleksjob er typisk en del af det faste personale og indgår med halv tid i vores opgørelse. Ekstraordinært ansatte er derimod trukket helt ud af normeringsberegningen, fordi de har forskellige kvalifikationer og ansættelsesforhold.³⁰ Det er kun for grupperne "pædagog, omsorgsassistent mv." og "pædagogmedhjælper, dagplejere mv." i PAS33, at der fratrækkes personer i fleksjob og ekstraordinært ansatte. Tallene for personer i fleksjob og ekstraordinært ansatte er fremskaffet via en særøptælling fra Danmarks Statistik, som dog ikke inkluderer blanketindberettet personale.

Privat ansatte

I Danmarks Statistiks opgørelse af personaletallet sondres der ikke mellem privatansatte og ansatte i kommunale og selvejende tilbud. For private institutioner indhenter Danmarks Statistik oplysninger direkte fra institutionerne via blanketter. KORA har fået foretaget en særøptælling af blanketindberetningerne for det privatansatte personale. Disse fuldtidsansatte er fratrukket det samlede personaletal fra Danmarks Statistik for at komme frem til antallet af fuldtidsansatte i selvejende og kommunale dagtilbud. Den samlede opgørelse af personaletal til opgørelserne af personalenormering i dagplejen og institutioner er opsummeret i bilagstabel 2.2.

Bilagstabel 2.2 Opgørelse af personaletal til de to normeringsindeks (fuldtidsansatte)

Dagplejen	Institutioner
<ul style="list-style-type: none">• Pædagogmedhjælper, dagplejer mv. (PAS33) <p><i>Fratrækkes:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Vægt 1/2: Personer i fleksjob i kommunal dagpleje: Pædagogmedhjælper, dagplejer mv. (Særkørsel DST)• Ekstraordinært ansatte i kommunal dagpleje: Pædagogmedhjælper, dagplejer mv. (Særkørsel DST)• Ansatte i privat dagpleje: Pædagogmedhjælper, dagplejer mv. (Særkørsel DST)	<ul style="list-style-type: none">• Pædagog, omsorgsassistent mv. i børnehave, vuggestue og integreret institution (PAS33)• Pædagogmedhjælper, dagplejer mv. i børnehave, vuggestue og integreret institution (PAS33)• Støttepædagoger konteret på fælles formål (Særkørsel KRL) <p><i>Fratrækkes:</i></p> <ul style="list-style-type: none">• Vægt 1/2: Personer i fleksjob i kommunal og selvejende børnehave, vuggestue og integreret institution: Pædagogmedhjælper, dagplejer mv. og pædagog, omsorgsassistent mv. (Særkørsel DST)• Ekstraordinært ansatte i kommunal og selvejende børnehave, vuggestue og integreret institution: Pædagogmedhjælper, dagplejer mv. + pædagog, omsorgsassistent mv. (Særkørsel DST)• Alle privatansatte i børnehave, vuggestue og integreret institution: Pædagogmedhjælper, dagplejer mv. og pædagog, omsorgsassistent mv. (Særkørsel DST)

3 Opgørelse af antal indskrevne

Oplysningerne om indskrevne børn stammer fra Danmarks Statistik, tabel PAS11. Danmarks Statistiks optælling af indskrevne i landets dagtilbud sker i en bestemt uge i oktober hvert år. Der er udsving i antallet af børn i løbet af et kalenderår, fx er der typisk flere børn i foråret end i efteråret, hvor de største børn er startet i skole. De opgjorte tal for kommunernes personaleforbrug er således et øjebliksbillede i oktober 2014 og ikke en helårsopgørelse.

³⁰ Ekstraordinært ansatte er især ledige personer i jobtræning med løntilskud i stillinger af maksimalt et års varighed, men også ekstraordinært ansatte iht. Serviceloven og ansatte i skånejob. Ansatte i fleksjob er personer med nedsat arbejdsevne i oftest længerevarende stillinger på nedsat tid, også med offentligt tilskud til lønnen. KRL's definitioner af ekstraordinært ansatte og ansatte i fleksjob kan findes her: <http://www.fld-net.dk/krlforum/trd/index.php?trd=91>. Se i øvrigt Lov om en Aktiv Beskæftigelsesindsats (kap. 12-13) samt tilhørende bekendtgørelser: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=146382>

Som udgangspunkt ønsker vi at opgøre kommunernes personalenormering for pasning af førskolebørn, dvs. de 0-5-årige børn i vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner. Imidlertid er der også børn i alderen 6-18 år, der bliver passet i disse institutionstyper. Da vi ikke kan frasortere det personale, der passer disse børn, har vi inkluderet alle indskrevne i alderen 0-18 år og vægtet de ældre børn lavere end de yngre, jf. nedenfor. Opgørelsen inkluderer derfor 0-18 årige indskrevne i kommunale og selvejende institutioner og kommunal dagpleje.

Vi har foretaget to grundlæggende behandlinger af rådata fra Danmarks Statistik, nemlig en *deltidskorrektio*n og en *alderskorrektio*n.

Korrektion for deltidindskrevne

I Danmarks Statistik skelnes der ikke mellem børn indskrevet på heltidspladser og børn indskrevet på deltidspadser. Ved hjælp af kommunernes budgetindberetninger er det dog muligt at korrigere for andel budgetterede deltidspadser. Oplysninger om kommunernes budgetterede deltidspadser er udleveret til KORA fra Økonomi- og Indenrigsministeriet. Vi har ikke data for det faktiske antal deltidspadser, men for det *budgetterede* antal. Derfor har vi brugt *andelen* af budgetterede deltidspadser til at beregne et skøn over antal "forventede" deltidindskrevne af det faktiske antal indskrevne. Vi har antaget, at deltidspadser er ensartet fordelt på aldersgrupper. Følgelig har vi inden for den enkelte kommune deltidskorrigeret med samme andel for alle aldersgrupper *inden* aldersvægtningerne.

Der er korrigeret for deltidindskrevne både i normeringsindekset for dagplejen og institutionerne. Deltidindskrevne er vægtet med 0,75. Den tidligere analyse viste, at det i de færreste kommuner har den store betydning for deres normeringsindeks at deltidskorrigere antallet af indskrevne.³¹

Korrektion for alderssammensætning blandt de indskrevne børn

Antallet af indskrevne er alderskorrigeret i beregningen af personalenormeringen i institutioner. Vi alderskorrigerer, fordi børn i forskellige aldre har forskellige personalebehov, og kommunerne har forskellig alderssammensætning blandt de indskrevne i institutioner. Kommuner med mange 0-2-årige indskrevne vil således have et større behov for personale end kommuner med mange 3-5-årige. Skolebørn er desuden typisk indskrevet i pladser i aldersintegrerede klub- eller fritidshjemstilbud i et lavere antal timer pr. uge end en 3-5-årig. Fremgangsmåden til at korrigere forklares indgående i næste afsnit.

Vi har ikke alderskorrigeret antallet af indskrevne i normeringen for dagplejen, hvor der primært bliver passet 0-2-årige børn. Vi antager, at en dagplejer ikke kan passe mere end fem børn, uanset børnenes alder.³²

4 Beregning af personalenormering og normeringsindeks

Vi har for hver kommune beregnet personalenormeringen i henholdsvis dagplejen og institutionerne samlet, dvs. vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner. Normeringen er både opgjort som antal voksne pr. barn og i indeksform for den enkelte kommune. Indeksene er

³¹ Jf. s. 26 og s. 52-55 i rapporten "Personale og børn i kommunernes dagtilbud" (KORA: 2014).

³² Den enkelte dagpleje kan modtage maksimalt fem børn, jf. Dagtilbudslovens § 22, stk. 2 (LBK nr. 1240 af 29/10/2013: Bekendtgørelse af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge) og Vejledning om dagtilbud, fritidshjem og klubtilbud afsnit 10.2.3.2.

udtryk for den enkelte kommunes personaleforbrug pr. barn set i forhold til gennemsnitskommunens personaleforbrug pr. barn. Dette afsnit beskriver, hvordan normeringerne og indeksene er beregnet, herunder hvordan institutionsnormeringen er alderskorrigeret.

Desuden redegør afsnittet for identificering af stærkt afvigende observationer ("outliere"), som kan skævvride indeksberegningerne. Gennemsnitskommunens personaleforbrug pr. barn har stor betydning for den enkelte kommunes placering på normeringsindekset. Derfor har vi lagt særlig vægt på at identificere og udelade stærkt afvigende observationer i gennemsnitsberegningerne. Det bliver ikke mindre relevant set i lyset af vores tidligere erfaringer med datas svingende kvalitet og pålidelighed.³³

Normeringsindeks for dagplejen

Hver kommunes personalenormering er opgjort som et antal fuldtidsansatte pr. fuldtidsindskrevet barn. Ud fra disse værdier beregnes gennemsnitskommunens dagplejenormering i årene 2007-2014. De små ø-kommuner, Læsø, Fanø, Samsø og Ærø, indgår ikke i gennemsnitsberegningen, ligesom det er tilfældet for Helsingør Kommune, der ikke har børn i ordinær dagpleje. Det er derudover nødvendigt at lade stærkt afvigende observationer udgå af beregningen for ikke at skævvride billedet. For at identificere outliere har vi set på to parametre:

1. Kommunens antal indskrevne børn pr. dagplejer i 2014, set i forhold til alle (93) kommuners gennemsnitlige antal indskrevne børn pr. dagplejer i 2014
2. Kommunens antal indskrevne børn pr. dagplejer i 2014, set i forhold til kommunens eget gennemsnitlige antal indskrevne børn pr. dagplejer i perioden 2007-2013.

Hvis en kommunes antal indskrevne børn pr. dagplejer afviger med mere end to standardafvigelser fra gennemsnitskommunen på den første parameter eller mere end 40 pct. fra kommunens eget gennemsnit på den anden parameter, så defineres den som en outlier. Det betyder, at den ikke indgår i beregningen af de endelige værdier for gennemsnitskommunen, som alle kommuner indekseres op mod i analyserne. Der er to outlier-kommuner ud over de fire ø-kommuner og Helsingør Kommune i 2014.

Gennemsnitskommunens personaleforbrug pr. barn i dagplejen, beregnet uden outliere og ø-kommuner, er 0,317 i 2014. Indeks værdien for den enkelte kommune beregnes ved at sætte kommunens normering i form af antal voksne pr. barn i forhold til gennemsnitskommunens normering og gange med 100. Afvigelsen indekseres således, at en kommune med en afvigelse på 0 pct. (dvs. en normering på 0,317 voksne pr. barn i 2014) får indeks værdien 100.

KORA har i den tidligere opgørelse foretaget en følsomhedsberegning af gennemsnitskommunens personalenormering i dagplejen med forskellig håndtering af outliere i perioden fra 2007 til 2012. Valget af specifik metode til håndtering af outliere havde ikke den store betydning for normeringernes størrelse og udvikling.³⁴

Normeringsindeks for institutionerne

En sammenligning af kommunernes personalenormering i institutioner kræver som nævnt, at vi tager højde for forskelle i alderssammensætning mellem kommunerne. Institutionspersonalet er ikke validt fordelt på pasning af børn i forskellige aldersgrupper i de anvendte data. Derfor har vi brug for nogle fordelingsnøgler, der afspejler forholdet mellem aldersgruppernes personalebehov. Konkret har vi vægtet alle 3-5-årige børn med én og vægtet de øvrige aldersgrupper op

³³ Jf. rapporten "Personale og børn i kommunernes dagtilbud" (KORA:2014).

³⁴ Jf. s. 55-56 i rapporten "Personale og børn i kommunernes dagtilbud" (KORA:2014).

eller ned, alt efter deres personalebehov i forhold til en 3-5-årigs. Vægtene for de forskellige aldersgrupper er fastsat som beskrevet nedenfor.

Fastsættelse af vægt for 0-2-årige

Vi har beregnet forholdet mellem 0-2-åriges og 3-5-åriges personalebehov som forholdet mellem de faktiske normeringer (fuldtidsansatte pr. fuldtidsindskrevet barn) i vuggestuer og børnehaver. Støttepædagoger konteret på fælles formål er fordelt på vuggestuer og børnehaver ud fra den andel, de indskrevne udgør af alle indskrevne i institutioner.

Personale og indskrevne er ikke stringent fordelt på vuggestuer og børnehaver i data. Derfor har vi med udgangspunkt i gennemsnitskommunen sorteret afvigende observationer fra og derefter taget gennemsnittet over perioden 2007-2014. Den anvendte frasorteringsmekanisme er ret restriktiv, dvs. den sorterer mange kommuner fra. Først er de fire små ø-kommuner taget ud. Kommuner, der ikke har indskrevne i børnehaver (1-8 kommuner i de enkelte år) hhv. vuggestue (37-54 kommuner i de enkelte år) udgår også. Herefter har vi frasorteret kommuner med normeringer uden for intervallerne i bilagstabel 2.3. Intervallerne er fastlagt ud fra et nærmere gennemsyn af data for kommunernes normeringer og en vurdering af, hvor høj eller lav en normering, der virker (u)rimelig i hhv. vuggestuer og børnehaver. Ved brug af disse intervaller sorterer vi mindst lige så mange kommuner fra, som hvis intervallerne var blevet fastlagt som to standardafvigelser fra gennemsnittet.

Bilagstabel 2.3 Intervaller for frasortering af outliers til estimering af vægt for 0-2-årige

	Ansatte pr. barn		Andel frasorterede observationer, 2007-2014*
	Min	Maks	
Vuggestuer	0,15	0,5	5,7 pct.
Børnehaver	0,08	0,3	7,5 pct.

Note: *Andelen er opgjort ekskl. ø-kommuner og kommuner, der ikke har indskrevne i vuggestuer eller børnehaver i de enkelte år.

Efter frasorteringen af afvigende observationer har vi for hvert år beregnet antallet af fuldtidsansatte pr. vuggestuebarn henholdsvis pr. børnehavebarn i hver kommune. Herefter er gennemsnitskommunens faktiske normering i vuggestuer og børnehaver beregnet for hvert år som et uvægtet gennemsnit af kommunernes værdier, jf. bilagstabel 2.4.

Bilagstabel 2.4 Gennemsnitskommunens normering i vuggestue og børnehaver, 2007-2014

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Gennemsnit 2007-2014
Fuldtidsansatte pr. vuggestuebarn	0,313 (n=51)	0,301 (n=54)	0,301 (n=53)	0,297 (n=47)	0,285 (n=45)	0,284 (n=36)	0,286 (n=39)	0,264 (n=38)	0,292
Fuldtidsansatte pr. børnehavebarn	0,170 (n=90)	0,174 (n=87)	0,180 (n=86)	0,168 (n=87)	0,161 (n=87)	0,162 (n=79)	0,161 (n=79)	0,161 (n=75)	0,167

Note: Fuldtidsindskrevne børn

Til sidst er forholdet mellem de to aldersgruppers personalebehov beregnet som forholdet mellem den gennemsnitlige vuggestuenormering (0,292) og den gennemsnitlige børnehavenormering

(0,167), jf. bilagstabel 2.4. Det giver en værdi på 1,742. Vuggestuebørn er altså i gennemsnit 1,742 gange så personalekrævende som børnehavebørn.

Et alternativt mål for personalebehovet for en 0-2-årig i forhold til en 3-5-årig kan findes ved at se på forældrebetalingstaksterne for børn i de to aldersgrupper, da taksterne skal afspejle bruttodriftsudgifterne, jf. dagtilbudslovens kap. 5. Forholdet mellem de budgetterede årlige udgifter pr. barn, beregnet ud fra de korrigerede takster³⁵ for 0-2-årige og 3-5-årige i vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner ligger gennemsnitligt mellem 1,795 og 1,734 i perioden 2007-2012. I gennemsnit er det 1,770 i årene i perioden. Det ligger tæt på den oven for beregnede fordelingsnøgle, hvilket er en indikation på, at den er plausibel.

Fastsættelse af vægte for +5-årige

Indskrevne over 5 år i børnehaver og aldersintegrerede institutioner indgår i beregningerne af personalenormeringerne i institutioner, da vi ikke kan frasortere det personale, der passer dem. Forholdet mellem personalebehovet for 3-5-årige og 6-18-årige kan ikke beregnes på samme måde som for de 0-2-årige. Derfor er vægtene for de +5-årige fastlagt ud fra skolebørnenes anslåede personalebehov i forhold til en 3-5-årig. Vi antager som udgangspunkt, at børnenes personalebehov falder med alderen. Dermed antager vi også, at de 6-18-årige indskrevne i aldersintegrerede institutioner er børn og unge i ordinære fritidshjem og klubber, snarere end de er børn og unge med særlige behov. Den antagelse understøttes af, at de 6-18-årige på landsplan udgør 9 pct. af alle indskrevne børn i institutioner i 2014.³⁶ Ser vi alene på de 16 kommuner, der i 2014 gør systematisk brug af institutioner til skolebørn (jf. definitionen nedenfor), udgør de 6-18-årige i alt 25 pct. af alle indskrevne børn i institutioner i disse 16 kommuner. Desuden udgør de cirka 95 pct. af samtlige 6-18-årige indskrevne på landsplan. Der *kan* dog være børn og unge med særlige behov blandt de 6-18-årige, ligesom det er tilfældet for de 0-5-årige.

For at finde frem til nogle passende vægte for de 6-18-årige, har vi været i dialog med fem kommuner med mange skolebørn i aldersintegrerede institutioner om, hvordan de vægter de forskellige aldersgrupper i deres budgetmodeller. Derudover har vi set på forholdet mellem kommunernes korrigerede forældrebetalingstakster for 3-5-årige i heldagspasning i aldersintegreret institution og børnehave og hhv. 6-9-årige i integreret institution eller fritidshjem, 10-13-årige i fritidsklub og 14-17-årige i ungdomsklub. På baggrund heraf har vi fastsat de vægte for skolebørns samlede personalebehov, som fremgår af bilagstabel 2.5.

Bilagstabel 2.5 Aldersvægte for 6-18-årige

Aldersgruppe	Vægt	Begrundelse for vægt
6-årige i institutioner i kommuner, der ikke gør systematisk brug af institutioner til skolebørn	1	Antages endnu ikke at være startet i skole og indgår derfor med samme vægt som et 3-5-årigt barn.
6-årige i institutioner i kommuner, der gør systematisk brug af institutioner til skolebørn	0,8	Vi antager, at 48,5 pct. af disse børn er startet i skole (vægt=0,6) og 51,5 pct. ikke er (vægt=1).
7-9-årige	0,6	Skolebørn i institutioner, hvor personalebehovet falder i takt med, at alderen stiger.
10-13-årige	0,3	
14-18-årige	0,15	

Særligt for gruppen af 6-årige gælder, at vi ikke ud fra vores data kan afgøre, om de er begyndt i skole eller ej. Derfor har vi set på, om den enkelte kommune systematisk har skolebørn indskrevet i deres institutioner, dvs. børnehaver og aldersintegrerede institutioner. I vores definition

³⁵ Forældrebetalingstaksten korrigeret for forældrebetalingsandelen og antallet af betalingsfrie måneder.

³⁶ Beregnet uden korrektion for deltidsindskrevne.

har en kommune "systematisk skolebørn indskrevet i deres institutioner", hvis mere end 1 pct. af det samlede antal 3-18-årige indskrevne i institutioner udgøres af 7-18 årige. Dette er tilfældet for 16 kommuner i 2014.

I de kommuner, der *ikke* systematisk har skolebørn indskrevet, har vi antaget, at de 6-årige indskrevne endnu ikke er startet i skole og derfor har samme vægt som en 3-5-årig. I de kommuner, der systematisk *har* skolebørn indskrevet, har vi brug for et overslag over, hvor mange af de 6-årige der ikke går i skole. Derfor har vi set på, hvor stor en andel de 6-årige typisk udgør af de 3-6-årige indskrevne i kommuner, der *ikke* systematisk har skolebørn i deres institutioner. Det er gennemsnitligt 1,55 pct. i 2007-2012. Denne andel har vi ganget på antallet af 3-6-årige indskrevne i kommuner, der systematisk *har* skolebørn i deres institutioner for at anslå et antal 6-årige, der endnu ikke er begyndt i skole. De udgør gennemsnitligt 51,5 pct. af de 6-årige i 2007-2012. Denne andel 6-årige vægtes vi med 1 (som en 3-5-årig), mens de resterende 48,5 pct. af de 6-årige vægtes med 0,6 (som en 7-9-årig). I praksis betyder det en vægt på 0,8 for de 6-årige indskrevne i de kommuner, der systematisk *har* skolebørn indskrevet i deres institutioner.

Beregning af antal fuldtidsindskrevne børn og normering

Antallet af fuldtidsindskrevne børn i institutioner er beregnet som et teknisk tal i den forstand, at alle indskrevne i vuggestue, børnehave og aldersintegreret institution er deltidskorrigeret og aldersvægtet, så de opgøres i enheden "fuldtidsindskrevne 3-5-årige". Beregningen foretages efter følgende udtryk:

Teknisk antal fuldtidsindskrevne 3-5-årige børn =

$$(1,742 * \text{antal } 0\text{-}2\text{-årige}) + (\text{antal } 3\text{-}5\text{-årige}) + ((1 \text{ eller } 0,8^{37}) * \text{antal } 6\text{-årige}) + (0,6 * \text{antal } 7\text{-}9\text{-årige}) + (0,3 * \text{antal } 10\text{-}13\text{-årige}) + (0,15 * \text{antal } 14\text{-}18\text{-årige})$$

Dette tal er et udtryk for det samlede pasningsbehov i institutioner, opgjort som fuldtidsindskrevne 3-5-årige. Det kan omregnes til fuldtidsindskrevne 0-2-årige ved at *dividere* med 1,742.

Herefter beregnes personalenormeringerne i institutioner efter følgende udtryk:

$$\text{Personalenormering} = \frac{\text{Antal fuldtidsansatte pædagogiske medarbejdere}}{\text{Teknisk antal fuldtidsindskrevne 3-5-årige børn}}$$

Dette tal er et udtryk for det samlede personaleforbrug pr. fuldtidsindskrevet 3-5-årig. Det kan omregnes til personaleforbrug pr. fuldtidsindskrevet 0-2-årig ved at *gange* med 1,742.

Vi har i normeringsberegningerne anvendt de samme aldersvægte i alle kommuner for at sikre sammenlignelighed i de beregnede normeringstal. Der findes ikke én objektivt korrekt aldersvægtning, men vi har valgt at benytte gennemsnitskommunens tal som et fornuftigt forhold mellem aldersgruppernes personalebehov, der afspejler den gennemsnitlige kommunale praksis. Den enkelte kommune kan i sine budgettildelingsmodeller have valgt et andet forhold mellem de ressourcer, der tildeles de forskellige aldersgrupper. Betydningen for de beregnede normeringer af at ændre aldersvægtene for de forskellige aldersgrupper har dog i den tidligere KORA-undersøgelse vist sig at være begrænset.³⁸

³⁷ Differentieret vægtning af 6-årige, jf. bilagstabel 2.5.

³⁸ Jf. s. 26 og s. 52-55 i rapporten "Personale og børn i kommunernes dagtilbud", KORA: 2014.

Indeksring, normering i institutioner

Hver kommunes normering er således opgjort som et antal fuldtidsansatte pr. aldersvægtet, fuldtidsindskrevet barn. Ud fra disse værdier beregnes gennemsnitskommunens institutionsnormering i årene 2007-2012. De små ø-kommuner, Læsø, Fanø, Samsø og Ærø, indgår ikke i gennemsnitsberegningen. Som for dagplejeindekset er det nødvendigt at lade stærkt afvigende observationer udgå af beregningen for ikke at skævvride billedet. For at identificere outliers har vi set på to parametre:

1. Kommunens antal indskrevne børn pr. ansat i 2014, set i forhold til alle (94) kommuners gennemsnitlige antal børn pr. ansat i 2014
2. Kommunens antal indskrevne børn pr. ansat i 2014, set i forhold til kommunens eget gennemsnitlige antal børn pr. ansat i 2007-2013.

Hvis en kommunes antal indskrevne børn pr. ansat afviger med mere end to standardafvigelser fra gennemsnitskommunen på den første parameter *eller* mere end 40 pct. fra kommunens eget gennemsnit på den anden parameter, så defineres den som en outlier. Det betyder, at den ikke indgår i beregningen af de endelige værdier for gennemsnitskommunen, som alle kommuner (uanset outlier-status) er indekseret op imod i analysen. Der er fem outlier-kommuner ud over de fire ø-kommuner i 2014.

Gennemsnitskommunens personaleforbrug pr. 3-5-årigt barn i institutionerne, beregnet uden outliers og ø-kommuner, er 0,157 i 2014. Vi har indekseret de enkelte kommuners aldersvægtede normering i forhold til gennemsnitskommunens. Indeks værdien for den enkelte kommune er beregnet ved at sætte kommunens normering i form af antal voksne pr. barn i forhold til gennemsnitskommunens normering og gange med 100. Afvigelsen indekseres således, at en kommune med en afvigelse på 0 pct. (dvs. en normering på 0,157 voksne pr. barn i 2014) får indeks værdien 100. En indeks værdi på 100 udtrykker altså, at en kommune har præcis lige så mange fuldtidsansatte pr. fuldtidsindskrevet barn som gennemsnitskommunen i det pågældende år, givet børnenes alderssammensætning. Indeks værdier på 90 hhv. 110 udtrykker, at kommunen har 10 pct. mindre hhv. mere pædagogisk personale ansat, end gennemsnitskommunen ville have med en tilsvarende alderssammensætning blandt de indskrevne børn.

KORA har i den tidligere opgørelse foretaget en følsomhedsberegning af gennemsnitskommunens personalenormering i institutionerne med forskellig håndtering af outliers i perioden fra 2007 til 2012. Valget af specifik metode til håndtering af outliers havde ikke den store betydning for normeringernes størrelse og udvikling.³⁹

5 Opgørelse af pædagogandel

For hver kommune har vi opgjort andelen af pædagoguddannede i den samlede gruppe af pædagogisk personale i institutioner. Kategoriseringen af personale med og uden en pædagoguddannelse fremgår af bilagstabel 2.6.

³⁹ Jf. s. 55-56 i rapporten "Personale og børn i kommunernes dagtilbud" (KORA:2014).

Bilagstabel 2.6 Personalegrupper med og uden pædagoguddannelse

	Pædagoguddannede	Ikke-pædagoguddannede
Institutioner	<ul style="list-style-type: none">- Pædagoger- Pædagogstuderende i lønnet praktik- Støttepædagoger (konteret på institutioner og på fælles formål)- Mellemledere (pædagogisk personale, der bruger mindre end 50 pct. af deres arbejdstid på administrativt arbejde)	<ul style="list-style-type: none">- Pædagogmedhjælpere- Pædagogiske assistenter (PAU'ere og PGU'ere)- PAU-elever

Man kunne have overvejet at opdele kategorien af "ikke-pædagoguddannede", så pædagogiske assistenter, der har 2 år og 9½ måneders erhvervsuddannelse, fik deres egen kategori. På samme måde kan det diskuteres, om pædagogstuderende i lønnet praktik i fx begyndelsen af andet studieår hører hjemme i kategorien af "pædagoguddannede". Danmarks Statistik har dog valgt den angivne inddeling, og det er ikke muligt at udskille fx pædagogstuderende i tallene. Derfor følger vi Danmarks Statistiks inddeling.

Også i beregningen af pædagogandelen tæller personer i fleksjob med 0,5 og ekstraordinært ansatte er trukket fra.

Gennemsnitskommunens pædagogandel

Hver kommunes pædagogandel er opgjort som antal pædagoguddannede i procent af det samlede antal pædagogiske medarbejdere. Ud fra disse værdier beregnes gennemsnitskommunens pædagogandel i 2014. De små ø-kommuner, Læsø, Fanø, Samsø og Ærø, indgår ikke i gennemsnitsberegningen. Der er tilsyneladende visse fejlregistreringer af personaletallene. Derfor har vi sorteret stærkt afvigende observationer fra i beregninger af gennemsnitskommunen. For at identificere outliers har vi set på to parametre:

1. Kommunernes pædagogandel i 2014, set i forhold til alle (94) kommuners gennemsnitlige pædagogandel i 2014
2. Kommunernes pædagogandel i 2014, set i forhold til kommunens egen gennemsnitlige pædagogandel i 2007-2013.

Hvis en kommunes pædagogandel afviger med mere end to standardafvigelser fra gennemsnitskommunen på den første parameter eller mere end 40 pct. fra kommunens eget gennemsnit på den anden parameter, så defineres den som en outlier. Det betyder, at den ikke indgår i beregningen af de værdier for gennemsnitskommunen, som fremgår af rapporten. Der er fem outlierkommuner ud over de fire ø-kommuner i 2014.

6 Opgørelse af andel sårbare 0-5-årige børn

Opgørelsesmetoden er beskrevet i afsnit 4.1. I dette afsnit ser vi på sammenhængen mellem andelen af sårbare børn ifølge den statistiske model og andelen af børn, der faktisk modtager en social foranstaltning. Det giver et billede af, hvor god modellen er.

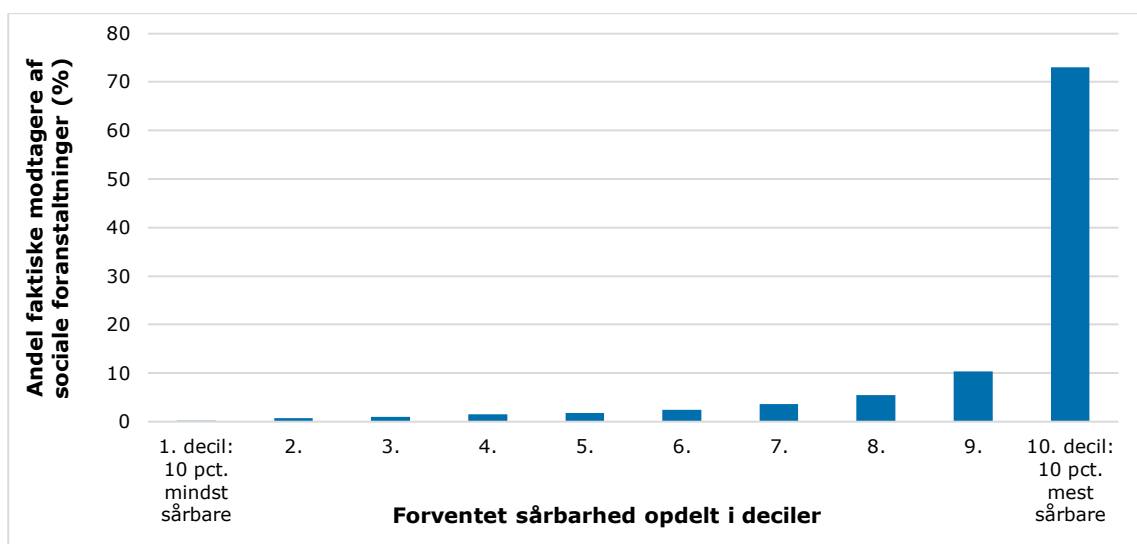
Desuden uddybes de gennemførte følsomhedsberegninger og resultaterne heraf. Endelig findes en udtømmende liste af socioøkonomiske baggrundsforhold i den estimerede statistiske model, jf. bilagstabel 2.7.

Vurdering af den statistiske model

KORA har sammenholdt de sårbare børn som forudsagt af den statistiske model og de børn, der faktisk modtager en social foranstaltning.

Bilagsfigur 2.1 viser, hvordan de faktiske modtagere af sociale foranstaltninger fordeler sig på grupper (opdelt i deciler) med forskellig beregnet foranstaltningssandsynlighed. Figuren viser, at der er et stort sammenfald. Således kommer 73 pct. af de faktiske modtagere af sociale foranstaltninger fra højrisikogruppen, dvs. de 10 pct. af børnene, der har højest *beregnet* sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning, og som er dem, vi har defineret som sårbare i undersøgelsen. 0,1 pct. af de faktiske foranstaltningsmodtagere kommer fra lavrisikogruppen, dvs. de 10 pct. af børnene, der har lavest *beregnet* sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning.

Bilagsfigur 2.1 Forventet andel sårbare børn iflg. den statistiske model og andel børn, der faktisk modtager en social foranstaltning, 2013



Følsomhedsberegninger

KORA har foretaget en række følsomhedsberegninger af andelen af sårbare børn i de enkelte kommuner for at vurdere opgørelsens følsomhed over for ændringer i opgørelsesmetoden. Vi har lavet tre typer af følsomhedsberegninger:

- For at vurdere resultaternes følsomhed over for ændringer i analyseår, har vi opgjort andelen af sårbare børn i de enkelte kommuner på baggrund af en statistisk model, som benytter data fra henholdsvis 2011 og 2012 (i stedet for, som i den anvendte model, 2013). Der er meget stærke sammenhænge mellem resultaterne af hovedmodellen og følsomhedsanalyserne, med parvise korrelationer på 0,948 (2011-modellen) og 0,958 (2012-modellen). I 13 kommuner ændrer andelen af sårbare børn sig med mindst 2 procentpoint fra 2011- til 2013-modellen. Sammenligner man 2012- med 2013-modellen, er det tilsvarende tal 3 kommuner.
- For at vurdere resultaternes følsomhed over for ændringer i afgrænsningen af modellen, har vi opgjort andelen af sårbare børn i de enkelte kommuner på baggrund af en statistisk model, hvor den afhængige variabel afgrænses til alene at omfatte anbringelser (i stedet for, som i den anvendte model, alle typer af sociale foranstaltninger, herunder både anbrin-

gelse og forebyggende foranstaltninger). Der er en meget stærk sammenhæng mellem resultaterne af hovedmodellen og følsomhedsanalysen, med en parvis korrelation på 0,995. Der er ingen kommuner, hvor andelen af sårbare børn ændrer sig med mere end 2 procentpoint fra hovedmodellen til følsomhedsmodellen. I to kommuner ændrer den sig med 1-2 procentpoint.

- For at vurdere resultaternes følsomhed over for ændringer i definitionen af sårbare børn, har vi opgjort den gennemsnitlige foranstaltningssandsynlighed blandt alle 0-5-årige børn i hver kommune. Der er en meget stærk sammenhæng mellem andelen af sårbare børn og børnenes gennemsnitlige sandsynlighed for at modtage en social foranstaltning, med en parvis korrelation på 0,98.

Udvalgte kommunefordelte resultater af følsomhedsberegningerne fremgår af bilagstabel 1.4.

Bilagstabel 2.7 Oversigt over uafhængige socioøkonomiske variable i modellen

Forhold vedr. barnet	Barnets forældre er samboende
	Barnets køn (Pige)
	Barnet havde lav fødselsvægt (<2.500 g)
	Barnet har ikke-vestlig oprindelse
	Mindst én af forældrene er døde
	Manglende baggrundsdata fra barnets fødsel (angiver, at der ikke er tilgængelige data om barnet, da det var 0 år, og derfor anvendes data fra et af de efterfølgende år).
Forhold vedr. moderen	Moderens alder ved barnets fødsel
	Moderen er skilt eller blevet enke i perioden
	Moderens alderskorrigerede indkomst (0 = forventede indkomst)
	Under -250.000
	-250.000 til -150.000
	-150.000 til -50.000
	-50.000 til -10.000
	-10.000 til 10.000
	10.000 til 50.000
	50.000 til 150.000
	Mere end 150.000
	Moderens alderskorrigerede uddannelsesniveau (0=forventede uddannelsesniveau)
	Moderens alderskorrigerede jobprestige
	Moderens beskæftigelsesstatus
	Selvstændig eller topleder
	Lønmodtager
	Ledig
	Førtidspension
	Kontanthjælpsmodtager
	Øvrig
Moderen er ukendt	
Moderen har været i behandling for et misbrug	
Moderen dømt for overtrædelse af straffeloven de seneste 5 år	
Forhold vedr. faderen	Faderens alder ved barnets fødsel
	Faderen er skilt eller blevet enkemand i perioden
	Faderens alderskorrigerede indkomst (0 = forventede indkomst)
	Under -150.000
	-150.000 til -50.000
	-50.000 til -10.000
	-10.000 til 10.000
	10.000 til 50.000
	Mere end 50.000
	Faderens alderskorrigerede uddannelsesniveau (0 = forventede uddannelsesniveau)
	Faderens alderskorrigerede jobprestige
	Faderens beskæftigelsesstatus
	Selvstændig eller topleder
	Lønmodtager
	Ledig
	Førtidspension
	Kontanthjælpsmodtager
	Øvrig
	Faderen er ukendt
	Faderen har været i behandling for et misbrug
Faderen dømt for overtrædelse af straffeloven de seneste 5 år	

7 Opgørelse af ressourcegrundlag

Med kommunernes ressourcegrundlag ønskes et mål, som bedst muligt afspejler kommunens økonomiske muligheder. Almindeligvis anvendes beskatningsgrundlaget, som er de skattepligtige indkomster tillagt 9,8 % af grundværdierne, begge dele opgjort pr. indbygger. Dette mål tager dog kun hensyn til en del af kommunernes indtægtskilder, hvorimod KORAs mål for kommunernes ressourcegrundlag tager hensyn til de vigtigste øvrige indtægtskilder. De inkluderede indtægtskilder er bl.a. udligning og generelle tilskud, kommunale bidrag til regionerne, selskabsskatter, øvrige skatter samt nettorenter og -afdrag.

Udgangspunktet er kommunernes beskatningsgrundlag. Hertil lægges de ovennævnte indtægter, som omregnes til en "beskatningsgrundlagsværdi", dvs. at det beregnes, hvor stort kommunens beskatningsgrundlag *skulle have været, hvis* disse øvrige indtægter skulle have været hentet hjem i form af indkomst- eller grundskatter. Beregningen foretages ved at dividere de øvrige indtægter med det landsgennemsnitlige beskatningsniveau og derefter gange med 100.

Beregningen er illustreret ved et eksempel i bilagstabel 2.8 med fiktive tal.

Bilagstabel 2.8 Fiktivt eksempel på beregning af ressourcegrundlag i en kommune

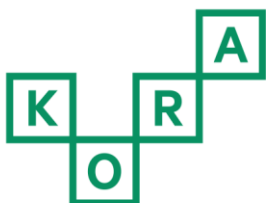
Beskatningsgrundlag	Udskrivningsgrundlag	150.000
	Grundværdier	100.000
	Beskatningsgrundlag (150.000 + 9,8 % af 100.000)	159.800
Øvrige indtægter	Udligning og generelle tilskud	12.100
	Kommunale bidrag til regionerne	-1.300
	Selskabsskatter	1.400
	Øvrige skatter	480
	Nettorenter og -afdrag	-650
	Øvrige indtægter i alt	12.030
Beregning ressourcegrundlag	Beskatningsgrundlag	159.800
	Korrektion for øvrige indtægter $(12.030 / 24,91^*) \times 100$	48.294
	Ressourcegrundlag i alt	208.094

Note: 24,91 er et fiktivt tal for det landsgennemsnitlige beskatningsniveau.

Kilde: ECO Nøgletal: Teknisk vejledning 2014, <https://eco.kora.dk/ContentLibrary/tekniskvejledning2014.pdf>

Hvis en kommune bidrager til den mellemkommunale udligning, sker der et fradrag for posten "udligning og generelle tilskud" i stedet for, som i eksemplet, et tillæg. Tilsvarende kan en del kommuner have nettorente- og afdragsindtægter, så denne post tæller positivt i beregningen af ressourcegrundlaget.

Det er vigtigt at holde sig for øje, at ressourcegrundlaget udtrykker den værdi, kommunen kan udskrive skatter på. Det vil sige, at det ikke er et udtryk for kommunens *faktiske* indtægter, men for dens økonomiske *muligheder* under forudsætning af en landsgennemsnitlig skatteprocent.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00