

Udfordringer i vuggestuerne: implementering af minimumsnormeringer, arbejdsmiljø og løn

Velfærdsstaten i krise?

Vuggestuerne varetager en afgørende opgave i den danske velfærdsstat ved at danne ramme om udviklingen af børns tidlige kompetencer, samtidig med at de muliggør en forening af arbejde og familieliv. Trods denne status har daginstitutionerne gennem en årrække været udfordret af ressourcemangel, hvilket har påvirket kvaliteten af pasningstilbudet negativt. Med henblik på at forbedre kvaliteten af daginstitutionerne fremlagde et politisk flertal i 2020 en ambitiøs aftale, hvor en minimumsnormering på én voksen pr. tre vuggestuebørn hører til aftalens hovedpunkter. Senest den 1. januar 2024 skal normeringskravet være implementeret i landets

kommuner. I denne artikel undersøger vi derfor aftalens potentiale for at skabe forbedringer af kvaliteten i vuggestuerne. Ved hjælp af interviews med vigtige interessenter på børneområdet og forskellige rapporter, finder vi, at problemer med at rekruttere pædagogisk uddannet personale spænder ben for at løfte kvaliteten. Begrænsede muligheder for faglig udfoldelse, et betydeligt lønefterslæb og lav anerkendelse af pædagogfaget udgør nogle af de største udfordringer i forhold til at fastholde og tiltrække uddannet arbejdskraft, der er nødvendig for at forbedre kvaliteten.

Børnepasning er en kerneydelse i den danske velfærdsstat, der anses for at være en investering i de fremtidige generationers læring og personlige udvikling (Morgan, 2022). I internationale sammenhænge bliver Danmark fremhævet som en rollemodel, når det kommer til at sikre daginstitutioner af høj kvalitet til børn i alderen 0-3 år (de la Porte o.a., 2023; Larsen og de la Porte, 2022). Siden slutningen af 1960'erne er daginstitutionerne blevet udvidet af skiftende regeringer, og med den officielle implementering af pasningsgarantien i 2004 er det i dag en selvfølge, at forældre har ret til at få deres børn passet i en daginstitution (Larsen og de la Porte, 2022).

Selvom de danske daginstitutioner er en vigtig arena for udviklingen og dannelsen af børn, har området siden finanskrisen været politisk- og økonomisk underprioriteret. Hvor der i 2007 blev brugt 1,6 procent af BNP på daginstitutioner (vuggestuer og børnehaver), var det i 2019 faldet til et niveau på 1,2 procent (Eurostat, 2023). Besparelserne har afspejlet sig i kvaliteten af vuggestuerne. Blandt andet er flere børn blevet fordelt på færre voksne. Således var der i 2016 i gennemsnit én voksen til at passe seks vuggestuebørn (se figur 1). Ved folketingsvalget i 2019 blev de pressede daginstitutioner genstand for politisk opmærksomhed, og et rødt flertal indgik efter valget i 2020 en aftale om minimumsnormeringer, der skulle sikre en normering på én voksen pr. tre vuggestuebørn samt bedre vilkår for børn og personale.

HEIDI ELUNG HENNINGSEN
Studerende, International
Business and Politics,
Copenhagen Business School,
hehe21ae@student.cbs.dk

CAROLINE DE LA PORTE
Professor mso, Institut for
International Økonomi, Politik
og Business, Copenhagen
Business School,
cdlp.egb@cbs.dk



Denne artikel vil undersøge, hvordan det forløber med implementeringen af aftalen om minimumsnormeringer set i lyset af den nye politiske virkelighed

Vi nærmer os med hastige skridt den 1. januar 2024 – tidsfristen for implementeringen af minimumsnormeringerne (Børne- og Undervisningsministeriet, 2023). Denne artikel vil undersøge, hvordan det forløber med implementeringen af aftalen om minimumsnormeringer set i lyset af den nye politiske virkelighed, hvor den tidligere socialdemokratiske etpartiregering (2019-2022) er erstattet med en bred SVM-regering. Desuden vil vi reflektere over, hvorvidt aftalen har potentiale til at forbedre arbejdsmiljøet for det pædagogiske personale, og om den kan bidrage til at gøre pædagoguddannelsen mere attraktiv.

Vi begynder artiklen med kort at opsummere vores metode og research-design. Hvorefter vi opridser kvalitetsbestemmelserne på daginstitutionsområdet og uddyber aftalen om minimumsnormeringer. Dernæst relaterer vi kvalitetsbestemmelserne til den aktuelle situation i de danske daginstitutioner, hvor vi også uddyber udfordringer med implementeringen af aftalen ved at fokusere på to overordnede problemstillinger, der dækker over fastholdelse og tiltrækning af medarbejdere til pædagogfaget. Vi runder artiklen af med en refleksion over aftalens potentiale set i lyset af de aktuelle udfordringer i vuggestuerne.

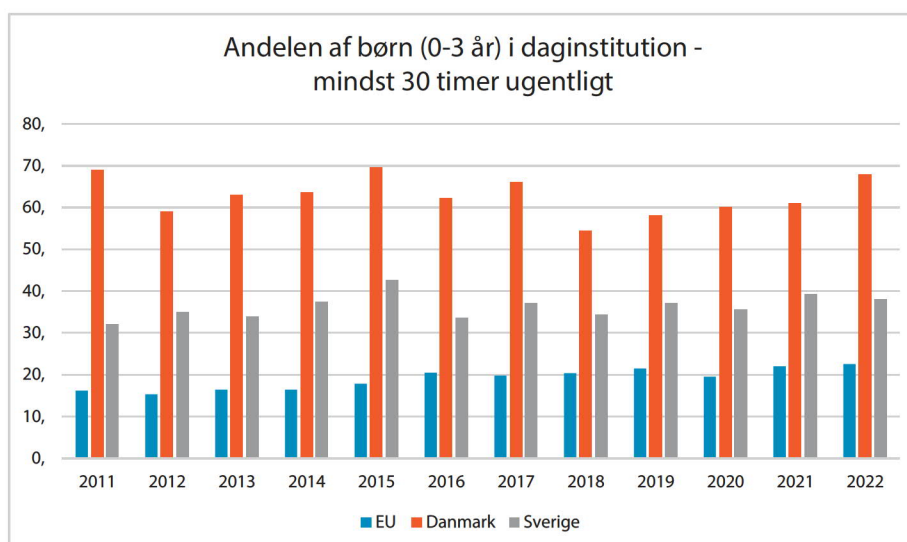
Kvalitet afhænger af tilgængelighed, pladsforhold, pris, kvalitet og fleksibilitet

Denne artikel har fokus på kvaliteten af pasningen i vuggestuerne og ikke mindst på arbejdsmiljøet for det pædagogiske personale, hvor løn og pædagogfagets anerkendelse også tages i betragtning. Metodisk benytter vi os af et case studie med henblik på at vurdere de politiske bestemmelser i kontekst af den empiriske situation (Gerring, 2004). Vi foretager i denne sammenhæng en dybdegående kvalitativ analyse, hvor vi med hjælp fra interviews med vigtige interessenter på børneområdet undersøger udfordringsbilledet i vuggestuerne. Vi har gennemført to eliteinterviews med repræsentanter fra pædagogerens fagforening (BUPL) og forældreorganisationen (FOLA). Vi henvendte os også til Kommunernes Landsforening (KL) angående et interview, men de havde ikke tid til at deltage. Med henblik på at triangulere dataene i vores analyse supplerer vi interviewene med offentlige tilgængelige rapporter og analyser omhandlende kvaliteten i vuggestuerne. Dette indebærer blandt andet en analyse fra Arbejderbevægelsens Erhvervsråd fra 2018, der undersøger arbejdsmiljøet blandt offentligt ansatte. Derudover inddrager vi en analyse udarbejdet af Kraka, der demonstrerer lønudviklingen for pædagoger set i forhold til andre offentlige professioner. Til at anskueliggøre årsagerne til det faldende optag på pædagoguddannelsen vil artiklen benytte sig af en rapport fra Danmarks Evalueringsinstitut, der har spurgt uddannelsessøgende ind til deres overvejelser omkring til- og fravalg af pædagoguddannelsen.

Med det formål at analysere de nuværende udfordringer i vuggestuerne anvender vi begreber fra litteraturen om omsorg, specielt omhandlende børnepasningsområdet. Vi vil også analysere rammerne for det pædagogiske arbejde ved at tage højde for pædagogerens arbejdsmiljø og løn. Mere konkret inddrager vi Yerkes og Javornik (2019), der vurderer kvaliteten af vuggestuerne ud fra følgende fem parametre – *tilgængelighed, pladsforhold, pris, kvalitet og fleksibilitet*. Parametrene er relevante til at vurdere, i hvor høj grad institutionerne bidrager til udviklingen af børnenes kognitive evner, og i hvilken udstrækning forældrene vil benytte sig af institutionstilbuddet. Kriterierne *tilgængelighed, pladsforhold* og *pris* er i høj udstrækning opfyldt i Danmark. Forældre kan maksimalt blive krævet at betale 25 procent af prisen forbundet med en daginstitutionsplads, hvorfor Danmark har formået at sikre lige adgang til daginstitutionerne (Larsen og de la Porte, 2022). Derudover indebærer den førnævnte pasningsgaranti, at kommunen har pligt til at anvise en plads i et alderssvarende dagtilbud til alle børn i alderen fra 26 uger (UVM, 2023a; de la Porte o.a., 2023).

Succesen med at imødekomme de tre første parametre har medvirket til, at daginstitutionerne har nydt stor opbakning blandt forældre. Af nedenstående figur fremgår det, at mellem 60-70 pct. af børn i alderen 0-3 år bliver passet fuld tid i en daginstitution (mindst 30 timer ugentligt). I en europæisk kontekst er tilslutningen til de danske vuggestuer markant højere end gennemsnittet. Andelen af børn i alderen 0-3 år, der bliver passet i en daginstitution, er også langt højere sammenlignet med Sverige, der på samme vis som Danmark er kendt for sine daginstitutioner (figur 1). De danske vuggestuer spiller derfor en central rolle ved at sikre muligheden for at kombinere arbejde og familieliv.

Figur 1: Andelen af børn i alderen 0-3 år, der bliver passet i en daginstitution i mindst 30 timer ugentligt (2011-2022)



Kilde: EU-SILC, Eurostat (2023), Formal childcare by duration and age group.



Den strukturelle kvalitet fokuserer på gruppestørrelse, antal børn pr. voksen, personalets uddannelsesniveau og mulighed for faglig udvikling. Proceskvaliteten dækker over læringsmiljøet i daginstitutionerne og interaktionerne mellem pædagog og barn

I en dansk kontekst er udviklingen af børns sociale og kognitive evner dermed ikke blot et vigtigt forældreanliggende, men også en vigtig statslig opgave, der stiller store krav til kvaliteten af daginstitutionerne. Til at vurdere kvaliteten af pasningen i vuggestuerne vil vi anvende det fjerde parameter, *kvalitet*, der ifølge Yerkes og Javornik yderligere kan inddeles i *strukturelkvalitet* og *proceskvalitet*. Den *strukturelle kvalitet* fokuserer på gruppestørrelse, antal børn pr. voksen, personalets uddannelsesniveau og mulighed for faglig udvikling. *Proceskvaliteten* er dækker over læringsmiljøet i daginstitutionerne og interaktionerne mellem pædagog og barn, hvor de pædagogiske læreplaner indgår som et vigtigt led. Imidlertid vil vi i denne artikel primært fokusere på den *strukturelle kvalitet* og i et mindre omfang inddrage *proceskvaliteten*. Vi undersøger også den del af pædagogernes arbejde, der dækker over muligheden for selvstændighed og udfordringer i arbejdsdagen. Ydermere inddrager vi løn, som af arbejdsmarkedsforskere er fremhævet som et vigtigt kvalitetsparameter (Piasna o.a., 2019).

Nøglebegreber: Struktur- og proceskvalitet i vuggestuerne

Den *strukturelle kvalitet* i daginstitutionerne bliver ofte vurderet ud fra antal børn pr. voksen, der også omtales som normering (Yerkes og Javornik, 2019). Forskning peger på, at færre børn pr. voksen giver det bedste læringsmiljø, eftersom det er med til at sikre en god voksen-barn-kontakt, hvilket også indgår som en afgørende del af *proceskvaliteten* i vuggestuerne (Christoffersen o.a., 2014; Yerkes og Javornik, 2019). Ydermere spiller antallet af børn på en stue og den dertilhørende normering en vigtig rolle for pædagogernes arbejdsmiljø. Pædagoger, der arbejder i en institution med en høj normering, har en bedre oplevelse af deres arbejde, idet de har bedre tid til at anvende deres faglighed (Christoffersen o.a., 2014). Et studie fra de amerikanske sundhedsmyndigheder understreger samtidig, at normeringen er af stor betydning for udviklingen af børns sociale og kognitive evner (NICHD, 2006). En høj normering kan således være med til at give børn bedre forudsætninger for at lære og tilegne sig sproglige færdigheder, når de bliver ældre. Ligeledes fremhæver et forskningsstudie fra New Zealand, at normeringen er en af de vigtigste parametre for at sikre det bedste læringsmiljø (Dalli o.a., 2011). På baggrund af deres forskning i en række newzealandske daginstitutioner har de fundet frem til, at en normering på én voksen til tre børn for de 0-2-årige er den mest optimale.

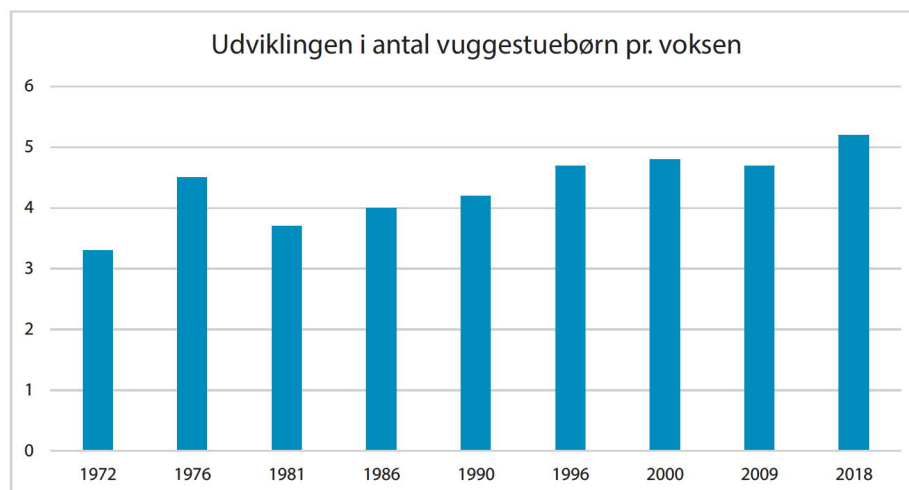
Flere forskningsstudier bakker op om denne normering, der også bliver anbefalet af pædagogernes fagforening, BUPL, som værende den bedste (NSPCC;

2023; BUPL, 2022a). En rapport fra Eurydice (2019) understreger, at en god barn-til-voksen-normering er vigtig for børnenes trivsel og udvikling og ikke mindst for pædagogernes arbejdsmiljø. De fleste europæiske lande havde i 2019 reguleret, hvor mange børn der må være pr. voksen. Dog ikke på niveau med den danske minimumsnormering, der blev indført i 2020. Rapporten pointerer, at minimumsnormeringer er et relevant instrument til at sikre kvalitet i daginstitutionerne. Samtidig lægger den vægt på daginstitutionernes vigtighed set i lyset af den demografiske udvikling med en aldrende befolkning og færre personer i arbejdsstyrken (Eurydice, 2019). Specielt højt uddannede kvinder tøver med at få børn, hvis mulighederne for at blive på arbejdsmarkedet er begrænset af utilstrækkelige daginstitutioner. Børnepasning af høj kvalitet kan derfor imødekomme denne barriere ved at gøre det muligt for kvinder at kombinere arbejdsmarkedsdeltagelse med at stifte en familie (Esping-Andersen, 2009).

Normeringer i vuggestuer over tid

I mange år har normeringen – som afspejler den strukturelle kvalitet – i de danske vuggestuer befundet sig på et lavere niveau end den anbefalede på én voksen pr. tre børn. Af nedenstående graf tydeliggøres det, at der i perioden fra 2011 til 2018 var én voksen til at passe 5-6 børn i alderen 0-3 år. Generelt har normeringen været højere end 1:3 i hele perioden med undtagelse af 1972, hvor der var ca. én voksen til tre børn.

Figur 2: Udviklingen i antal vuggestuebørn pr. voksen i udvalgte år fra 1972 til 2018



Kilde: Bureau (2019), *Børn pr. voksen i daginstitutioner – udviklingen 1972-2018*. Bureau 2000 – analyse og forskning.

Vigtigheden af normeringer blev for alvor en del af den politiske debat ved Folketingsvalget i 2019. Anført af fagforeningen BUPL indtog landets pædagoger og forældre den politiske dagsorden med landsdækkende demonstrationer under parolen ”Hvor er der en voksen?” (BUPL, 2021; de la Porte o.a.,

2023). Få dage før valgdagen udkom TV 2-dokumentaren ”Daginstitutioner bag facaden”, der portrætterede omsorgssvigt i en række københavnske daginstitutioner (TV 2, 2019). Dokumentaren styrkede den politiske relevans af forbedringer på daginstitutionsområdet og partiet SF bragte kravet om minimumsnormeringer med til forhandlingsbordet, da den socialdemokratiske etpartiregering forhandlede sig til regeringsmagten. En styrket indsats blev en del af det politiske forståelsespapir og under overskriften ”Danmark skal være verdens bedste land at være barn i” fremlagde regeringen og dens støttepartier visioner for et løft af daginstitutionsområdet (Forståelsespapir, 2019). Den 5. december 2020 udmøntede dette sig til en aftale mellem Socialdemokratiet, SF, Radikale Venstre, Enhedslisten og Alternativet. En aftale, der indeholder ti initiativer på daginstitutionsområdet, hvoraf en normering på én voksen til tre vuggestuebørn er et af aftalens hovedpunkter (UVM, 2023b). Yderligere indebærer aftalen også en styrket økonomisk prioritering. Frem mod 2024 vil der blive afsat i alt 1,6 milliarder kroner til implementering af minimumsnormeringerne. Fordelingen sker således, at der i 2020 afsættes 500 mio. kr., 800 mio. kr. i 2021, 1 mia. kr. i 2022 og 1,3 mia. i 2023 (UVM, 2023b). Herefter vil der årligt blive tilført 1,6 mia. kr. til lovbundne normeringer. Dertil er der oprettet adskilte puljer til sociale normeringer, der dækker over ansættelse af ekstra personale til institutioner med udsatte børn (de la Porte o.a., 2022). En opkvalificeringspulje til mere uddannet pædagogisk personale er også en del af aftalen. I 2023 er der afsat 107 millioner kr., og fra 2024 til 2030 vil der årligt blive afsat 195,9 millioner kr. til opkvalificering (UVM, 2023b). Til aftalen hører også en nedsættelse af adgangskravet til meritpædagoguddannelsen fra fem til to års relevant erhvervserfaring (UVM, 2023b). Aftalens hovedpunkter bærer præg af store ambitioner for børneområdet, der dog senere er blevet nedjusteret med den nye brede flertalsregering.

Aftalen i det nye politiske landskab

Siden aftalen blev indgået i 2020, har det politiske landskab ændret sig. Navnlig har Danmark fået en ny SVM-regering, der ikke tæller de forhenværende røde støttepartier. Således er flertallet bag den oprindelige aftale forsvundet. Den nye regering har besluttet at videreføre puljerne til henholdsvis indfasningen af minimumsnormeringerne, de sociale normeringer og opkvalificering af personale. Initiativet omkring meritpædagoguddannelsen vil også bestå i sin oprindelige form (UVM, 2023). Med til initiativerne, der ikke videreføres af den nye regering, hører den aftalte drøftelse af en opgørelse af normeringerne på institutionsniveau. Under forhandlingerne af aftalen om minimumsnormeringer i 2020 udgjorde opgørelsen af normeringerne en politisk kampplads. Hvorvidt normeringerne bliver opgjort på institutions- eller kommunalt niveau, har en stor betydning for, hvornår den enkelte kommune lever op til aftalens krav. BUPL kæmpede for en opgørelse på institutionsniveau, der indebærer, at alle institutioner i de enkelte kommuner skal leve op til den aftalte normering på én voksen pr. tre børn (Interview BUPL, 2023). Med den kommunale opgørelse er normeringstallet et udtryk for den gennemsnitlige normering i alle kommunens institutioner. Derfor kan der med

denne opgørelse være store forskelle på normeringstallet i de enkelte kommuner. Dermed er opgørelsesmetoden afgørende for, hvornår den enkelte kommune lever op til kravet om minimumsnormeringer. Den seneste udmelding fra Børne- og Undervisningsministeriet fastlægger, at den kommunale opgørelsesmetode vil stå ved magt (UVM, 2023b). Det nuværende normeringstal er derfor et udtryk for et årligt gennemsnit på kommunalt plan, der dækker over de samlede pædagogiske personaleressourcer set i forhold til antallet af børn (Danmarks Statistik, 2021). De pædagogiske ressourcer dækker over pædagogiske ledere, pædagoger, assistenter og medhjælpere. Personale, der udelukkende udfører administrative opgaver eller er ansvarlige for madlavning, rengøring og andre praktiske opgaver, medregnes ikke.

Opgørelsen af normeringstallet er dog langt fra et udtryk for, hvor meget tid personalet tilbringer med børnene, da tid brugt på forældresamtaler, pædagogiske læreplaner og andre daglige administrative opgaver også er en del af beregningen. BUPL fremhæver, at en opgørelse af normeringstallet på institutionsniveau var en vigtig del af aftalen: ”Det er et skridt tilbage i forhold til at sikre normeringer, der med garanti kommer børnene til gode” (Interview BUPL, 2023). Det samme lyder fra FOLA, der også ønskede en opgørelse på institutionsniveau (Interview FOLA, 2023). Derudover peger begge interessenter på, at en øget normering bør kombineres med ansættelse af mere fagligt uddannet personale (Interview BUPL, 2023; Interview FOLA, 2023). De problematiserer derfor, at aftalen indtil videre ikke har været i stand til at sikre en større andel af pædagogisk personale.

Pædagogisk uddannet personale er afgørende for kvaliteten

Det pædagogiske personales uddannelsesniveau og mulighed for faglig udvikling er vigtige delelementer af den førnævnte *strukturkvalitet* (Yerkes og Javornik, 2019). Forskning peger på, at et fagligt kompetent personale skaber de bedste rammer om udviklingen af børns sociale og personlige kompetencer (Morgan, 2022; Eurydice, 2019). Således kan en høj normering ikke stå alene, når det kommer til at forbedre kvaliteten af vuggestuerne. Der har gennem en årrække været et stort fokus på fagligheden i vuggestuerne (UVM, 2022). I 2004 blev det vedtaget, at de skulle udvikle pædagogiske læreplaner for at styrke arbejdet med børns udvikling, læring og trivsel. Læreplanerne indgår som en vigtig del af *proceskvaliteten* og er et centralt værktøj for pædagogerne arbejde med at skabe det bedste læringsmiljø (Yerkes og Javornik, 2019; OECD, 2022). Arbejdet med de pædagogiske læreplaner blev yderligere styrket i 2016, hvor rammerne for læringsplanerne blev ensrettet på landsplan. Tilsvarende blev det understreget, at de pædagogiske læreplaner skulle være centrum for det pædagogiske arbejde (UVM, 2022). Ikke desto mindre er fagligheden i daginstitutionerne udfordret. Andelen af det pædagoguddannede personale i daginstitutionerne er faldet fra 49,9 procent i 2019 til 46,1 procent i 2022 (BUPL, 2023a). Det er et forholdsvist lille fald, men et udtryk for en faldende tendens, der for hvert år siden 2019 er forværret. Udviklingen kan føre til en udvanding af den pædagogiske faglighed og gøre arbejdet med de

pædagogiske læreplaner mere vanskeligt, eftersom arbejdet med dem kræver kvalificeret personale (BUPL, 2023a).

Da forhandlingerne om den oprindelige aftale om minimumsnormeringer foregik, var der en diskussion om, hvorvidt den skulle indeholde en binding om en bestemt pædagogandel. Resultatet blev en hensigtserklæring om, at uddannelsesdækningen skulle forblive uændret ved implementeringen af minimumsnormeringerne (UVM, 2023b). BUPL fremhæver i denne sammenhæng, at aftalen om minimumsnormeringer siden begyndelsen har haft en indbygget mangel, i og med at aftalen ikke stiller krav andelen af kvalificeret personale i vuggestuerne. (Interview BUPL, 2023). I forbindelse med et møde i Børne- og Undervisningsudvalget i januar 2023 blev Mattias Tesfaye, minister på området, konfronteret med, hvordan han forholder sig til den faldende pædagogandel. Tesfaye uddyber i sit svar, at forventningen til aftalen om minimumsnormeringer var en fastholdelse af den forhenværende pædagogandel. Han fremhæver også, at den faldende pædagogandel skal ses i sammenhæng med de generelle rekrutteringsudfordringer inden for pædagogfaget (FT, 2023).

Rekrutteringsudfordringer

Ud af de i alt 29.938 rekrutteringsforsøg til en pædagogstilling i 2022 endte 8.600 uden ansættelse af nyt personale (Politiken, 2023a). En fuld implementering af aftalen om minimumsnormeringer kræver, hvad der svarer til yderligere 5.000 pædagogiske årsværk sammenlignet med niveauet i 2019 (BUPL, 2022b). Frem mod 2030 forventes antallet af børn i vuggestue- og børnehavvealdren at stige med 53.000, hvilket vil kræve 14.000 ekstra pædagogiske årsværk (BUPL, 2022b). Aftalen stiller derfor store krav til rekruttering af yderligere personale, der vanskeliggøres af udfordringerne med at rekruttere uddannet pædagogisk personale. Denne udfordring afspejler sig i fordelingen mellem uddannet- og ikke uddannet personale. Andelen af andet pædagogisk personale er steget med 5.701 personer fra 2019 til 2022 (i børnehaver og vuggestuer). Til sammenligning er der i samme periode kun blevet ansat yderligere 927 personer med en pædagogisk uddannelse (i børnehaver og vuggestuer), hvilket svarer til, at blot én ud af de seks nyansatte har pædagogiske kvalifikationer.



På nuværende tidspunkt er det vanskeligt at se, hvordan det politiske krav om en øget normering kan realiseres i en virkelighed, hvor det både er problemfyldt at fastholde nuværende pædagoger og tiltrække nye til faget

Bemærkelsesværdigt er det, at kravet om minimumsnormeringer blev indført i selv samme periode. Således har aftalen ikke medvirket til at sikre en øget andel af uddannet personale. BUPL peger på, at det på nuværende tidspunkt er vanskeligt at se, hvordan det politiske krav om en øget normering kan rea-

liseres i en virkelighed, hvor det både er problemfyldt at fastholde nuværende pædagoger og tiltrække nye til faget (Interview BUPL 2023). Signe Nielsen, formand i FOLA, deler denne bekymring: ”Jeg kan ikke sidde og snakke om højere normeringer lige nu, for der er ikke nogen at ansætte” (Interview FOLA 2023). Udfordringerne med at rekruttere pædagogisk personale kan betegnes som todelte. På den ene side er det vanskeligt at fastholde nuværende pædagoger i faget. Tilsvarende er det på den anden side svært at tiltrække nye studerende til pædagoguddannelsen. I de følgende afsnit vil vi fremhæve stress, løn og manglende anerkendelse som vigtige årsager for den todelte problematik med at fastholde- og tiltrække pædagoger.

Pædagogernes arbejdsmiljø: Psykisk belastning og lav løn

Andelen af stressede medarbejdere er en vigtig indikator på kvaliteten af arbejdsmiljøet (Piasna o.a., 2019). Arbejderbevægelsens Erhvervsråd har i en rapport afdækket udviklingen af det psykiske arbejdsmiljø og andelen af personer med symptomer på stress i perioden 2012, 2014 og 2016 (AE, 2018). Rapporten udstiller, at det pædagogiske personale har store problemer med stress. I 2016 oplevede 25 procent af medlemmerne i BUPL at have symptomer på stress. Dette udgør en stigning på næsten 50 procent fra 2012 til 2016 (AE, 2018). For medlemmerne i FOA, hvor pædagogiske medhjælpere også indgår, svarede 30 procent af de adspurgte, at de oplevede symptomer på stress. Sammenlignet med andre a-kasser topper BUPL, FOA og Lærerne listen over medlemmer med symptomer på stress. Dette tegner et billede af, at det pædagogiske personale er særligt udsatte, når det kommer til at udvikle symptomer på stress. Tal fra samme rapport viser, at BUPL og FOA har den største andel af medlemmer, der er psykisk overbelastede. I 2016 svarede knap 25 procent af de adspurgte medlemmer i BUPL og FOA, at de følte sig psykisk overbelastede. Psykisk overbelastet dækker blandt andet over personer med symptomer på stress, personer der har været udsat for mobning/vold eller trusler om vold og personer med symptomer på depression (AE, 2018).

En rapport fra Arbejdstilsynet i 2021 bekræfter billedet af det psykisk hårde arbejdsmiljø for det pædagogiske personale. Rapporten pointerer blandt andet, at det pædagogiske personale i daginstitutioner varetager et følelsesmæssigt krævende job. De ansatte i daginstitutionerne har et stort ansvar for børnene og investerer meget af dem selv i børnenes velbefindende. Rapporten fremhæver også, at pædagogernes arbejdsdag er præget af et højt arbejdstempo, hvilket kan gøre det vanskeligt at finde tid til den rette omsorg (Arbejdstilsynet, 2021). BUPL udtaler i vores interview, at børnenes trivsel afspejler sig i pædagogernes arbejdsmiljø. Hvis pædagogerne ikke har tid til at give børnene den rette omsorg, har det en negativ indvirkning på deres arbejdsmiljø (Interview BUPL, 2023; BUPL, 2022c). Dette relaterer sig i høj grad til udfordringen med den faldende andel af pædagogisk uddannet personale. En vilkårsundersøgelse udarbejdet af BUPL fra 2022 viser, at 23 procent af pædagogerne i daginstitutioner arbejder på en stue, hvor de er den eneste pædagog (BUPL, 2022d). BUPL arbejder i denne forbindelse med begrebet etisk stress, som

pædagoger er særligt udsatte for, når de oplever en uoverensstemmelse mellem deres faglige kompetencer og den dertilhørende mulighed for faglig udfoldelse: ”En ting er, om man har kollegaer nok, men vi ved også, at hvis man er den eneste pædagog på en stue, så kan det medføre stress og skabe et dårligt arbejdsmiljø” (Interview BUPL, 2023). Signe Nielsen, formand i FOLA, understreger i relation til dette vigtigheden af faglig sparring. Pædagoger har brug for at diskutere de daglige udfordringer i vuggestuen med andre fagligt kompetente kollegaer (Interview FOLA, 2023).

Jævnfør tidligere beskrivelse af den faldende faglighed i institutionerne, peger ovenstående udtalelser på, at der er en sammenhæng mellem stigningen i andelen af pædagoger med symptomer på stress og en begrænset mulighed for at udføre børnepasning med de relevante pædagogiske redskaber. Samlet set udgør det en udfordring for rekrutteringen af nyt pædagogisk personale, da udsigten til et hårdt presset arbejdsmiljø ikke er befordrende for hverken uddannede pædagoger eller uddannelsessøgende. BUPL og FOLA fremhæver, at en forbedring af arbejdsmiljøet ikke alene vil kunne løse rekrutteringsproblemerne. De understreger i denne forbindelse, at pædagogernes lønefterslæb udgør et problem af tilsvarende størrelse (Interview BUPL, 2023; Interview FOLA, 2023).

Arbejdsmarkedsforskning peger på, at løn er et af de vigtigste parametre for jobtilfredshed (Bothfeldt og Leschke, 2012; Piasna o.a., 2019). En undersøgelse udarbejdet af tænketanken Kraka viser lønudviklingen for pædagoger i perioden 1996 til 2019 og sammenholder den med udviklingen i lønnen for lignende faggrupper, herunder sygeplejersker, SOSU-medarbejdere, lærere, jordemødre og politi og forsvar (Politiken, 2023a). Kraka refererer til det som et offentligt lønhierarki, og det er ud fra tallene tydeligt, at pædagogerne befinder sig lavest i fødekæden, hvis man ser bort fra SOSU-medarbejderen, der som den eneste faggruppe tjener mindre end pædagogen.

Mest interessant er det at sammenligne udviklingen i pædagogernes løn med lærernes, da begge uddannelser beskæftiger sig med pædagogisk læring og giver adgang til titlen som professionsbachelor. Imidlertid tjente en lærer i 2018 i gennemsnit 120.000 kr. mere end en pædagog (Politiken, 2023a). I 1996 var løngabet på 70.000 kr., hvilket gør det klart, at lønudviklingen har tilgodeset læreren og ikke pædagogen. Elisa Rimpler, formand i BUPL, udtaler i denne forbindelse følgende: ”Vi har det samme uddannelsesniveau. Jeg synes ikke, vi skal straffes, fordi man historisk har set på pædagogfaget som et kvindesag. Vi har en central opgave for samfundet, som ikke bliver anerkendt godt nok. Vores arbejde udgør en sammenhængskraft i vores samfund” (Politiken, 2023a). Signe Nielsen bekræfter utilfredsheden og understreger, at det lave lønniveau er en ”katastrofe” (Interview FOLA, 2023). BUPL kobler ligeledes lønniveauet med den faldende anseelse af pædagogfaget og peger på, at udsigten til en lav løn og begrænset anerkendelse gør det mindre attraktivt at uddanne sig til pædagog.

Tiltrækning af nye pædagoger

Selvom pædagoguddannelsen er den største i Danmark målt på antal studerende, har optaget af nye elever været faldende de sidste år (Uddannelses- og Forskningsstyrelsen, 2022). I 2022 begyndte 4.155 nye studerende på pædagoguddannelsen, hvilket er et fald på 13 procent fra 2021 svarende til 626 færre studerende. Den geografiske fordeling viser, at optaget er hårdest ramt uden for de fire største byer, hvor optaget fra 2021 til 2022 faldt med 21 procent (536 studerende). Samtidig har pædagoguddannelserne i de fire største byer i 2022 kun oplevet et fald på 4 procent i optaget af studerende sammenlignet med året før. Det faldende optag på pædagoguddannelsen afspejler en generel tendens, der gør sig gældende på de fire største velfærdsuddannelser (sygeplejerske, folkeskolelærer og socialrådgiver), hvor optaget af nye studerende fra 2019 til 2022 er faldet med 14 procent. Set i lyset af den store mangel på arbejdskraft i den offentlige sektor, er det en kritisk udvikling for det danske velfærdssamfund, når unge i stigende grad fravælger uddannelser, der holder hånden under kernevelfærdsydelse.



En højere løn og bedre arbejdsvilkår vil potentielt øge anerkendelsen af pædagogfaget, da de er barrierer for de unges tilvalg af uddannelsen

Rapporter udarbejdet af Danmarks Evalueringsinstitut, EVA, (2023) og Epinion (2021) giver et entydigt billede af, at udsigten til dårlige arbejdsvilkår og en for lav løn er blandt de største årsager til fravalg af pædagoguddannelsen. 53 procent af de unge, der overvejede at vælge pædagoguddannelsen som første prioritet, fremhæver i EVA-rapporten, at bekymringer om tvivlsomme arbejdsvilkår var afgørende for fravalget. Samtidig markerer 52 procent af de adspurgte, at udsigten til en lav løn fik dem til at fravælge uddannelsen som første prioritet. De samme årsager bliver fremhævet i Epinion-rapporten (2021), men det bliver tilføjet, at 17 procent af de adspurgte ville overveje pædagoguddannelsen, hvis faget var forbundet med en større samfundsmæssig anerkendelse. Undersøgelsen udstiller derfor, at der er en dobbelthed forbundet med det faldende optag. En højere løn og bedre arbejdsvilkår vil potentielt øge anerkendelsen af pædagogfaget, da de er barrierer for de unges tilvalg af uddannelsen.

Forskning peger på, at uddannelsesvalg og identitetsdannelse står i nær relation til hinanden (Illeris o.a., 2002; Holmegaard o.a., 2014). Når unge træffer valg af uddannelse, er det derfor afgørende, hvilken fortælling de med valget kan skabe om dem selv. Således er samfundets opfattelse af den specifikke uddannelse vigtig for valget, da disse forestillinger er med til at tegne billedet af den enkelte persons identitet. Epinion-undersøgelsen vidner om, at den begrænsede anerkendelse af pædagogfaget er en udfordring for optaget på pædagoguddannelsen. Sine Lehn-Christiansen, lektor på RUC, Institut for Mennesker og Teknologi, uddyber i en artikel til Information (2019), at pædagog- og lærerprofessionen har større udfordringer med at opnå samfundsmæssig

anerkendelse end f.eks. sygeplejerskeprofessionen: ”Selvom fortællingen om den fantastiske lærer og pædagog også lever, så fylder sundhedsvæsenet langt mere i betydning både politisk og i den offentlige debat end skoler og daginstitutioner”. Med andre ord giver sygeplejerskeuddannelsen adgang til en særskilt faglighed, der bidrager positivt til anseelsen af faget. Modsat bliver pædagogens job ofte besat af en ikke-faglært, hvilket undergraver fagets vigtighed. BUPL understreger i denne sammenhæng, at det bør være et krav, at de ansatte i daginstitutionerne har en pædagoguddannelse. ”Så længe det ikke er en politisk prioritering at styrke andelen af pædagogisk uddannet personale i daginstitutionerne, vil anseelsen ikke forbedres” (Interview BUPL, 2023). Signe Nielsen peger i denne sammenhæng på, at løn er afgørende for fagets anseelse: ”Flere unge vil finde det attraktivt at blive pædagog, hvis de har udsigt til en rimelig løn” (Interview FOLA, 2023).

Et kvalitetsløft af vuggestuerne kræver politiske løsninger på flere områder

Kvaliteten af de danske vuggestuer er under hårdt pres og Danmarks internationale status, som garant for vuggestuer af høj kvalitet er udfordret. I analysen peger vi på, at kvaliteten af de danske vuggestuer er udfordret. Det skyldes opgørelse af minimumsnormeringerne på kommunalt niveau, en faldende pædagogandel, store problemer med stress og et markant lønefterslæb. Udfordringerne hænger uløseligt sammen, og de udgør på hver sin måde en udfordring for den todelte problematik med at fastholde og tiltrække pædagogisk personale.

» I analysen peger vi på, at kvaliteten af de danske vuggestuer er udfordret. Det skyldes opgørelse af minimumsnormeringerne på kommunalt niveau, en faldende pædagogandel, store problemer med stress og et markant lønefterslæb

Først og fremmest udgør opgørelsen af minimumsnormeringerne på kommunalt niveau en udfordring for at sikre normeringer i børnehøjde. Selvom en styrket normering på én voksen pr. tre vuggestuebørn fortsat er gældende med det nye politiske flertal, er forhandlingerne om en opgørelse af normeringstallet på institutionsniveau frafaldet. Med andre ord vil aftalen ikke sikre, at normeringen på én voksen pr. tre børn vil være gældende i alle institutioner. Dertil giver opgørelsen på kommunalt plan anledning til en skævvridning på tværs af kommunerne (Interview BUPL, 2023). Nogle kommuner vil prioritere, at normeringen overholdes i alle institutioner, mens andre vil tilsidesætte denne prioritering til fordel for andre områder. I denne sammenhæng kan det ligeledes forventes, at de ressourcestærke kommuner vil have lettere ved at implementere minimumsnormeringerne, hvorimod de økonomisk pressede kommuner vil have større udfordringer (Interview BUPL, 2023).

Dernæst står de danske vuggestuer overfor en anden vigtig udfordring, der handler om at opretholde den pædagogiske faglighed i institutionerne. Den faldende pædagogandel i vuggestuerne vidner om, at aftalen om minimumsnormeringen indtil videre ikke har været i stand til at forene kravet om en højere normering med ansættelse af yderligere pædagogisk personale. Jævnfør tidligere beskrivelser indgår antal børn pr. voksen og personalets uddannelsesniveau som vigtige delelementer af den *strukturelle kvalitet*. Dermed vanskeliggøres en forbedring af den *strukturelle kvalitet*, når aftalen ikke har fået en styrket normering til at gå hånd i hånd med uddannelsesniveau. På samme måde er den faldende pædagogandel en udfordring for arbejdet med de pædagogiske læreplaner, der er vigtig for *proceskvaliteten* i institutionerne. Samlet set er udviklingen i pædagogandelen kritisk for det faglige miljø i vuggestuerne, der danner rammerne for udviklingen af de nye generationers sociale- og kognitive evner.

Det er dog ikke blot børnenes udvikling og trivsel, der står til at blive svækket af denne udvikling. Også pædagogernes arbejdsmiljø står til at tabe, hvilket relaterer sig til den tredje udfordring med et højt rapporteret stressniveau blandt det pædagogiske personale. Som tidligere beskrevet er muligheden for at realisere sine faglige kompetencer på arbejdspladsen afgørende for pædagogernes arbejdstilfredshed (Morgan, 2022). Stress og en følelse af utilstrækkelighed blandt det pædagogiske personale er nogle af konsekvenserne ved en manglende mulighed for faglig udfoldelse. Det er derfor negativt, at aftalen for nuværende har bidraget til en faglig udvanding, og at den ikke har givet pædagogerne flere uddannede kollegaer. Således er det tvivlsomt, hvorvidt aftalen har potentiale for at forbedre arbejdsmiljøet for det pædagogiske personale, der i høj grad afhænger af muligheden for anvendelse af faglige kompetencer. Dette udgør selvsagt en udfordring for fastholdelse af det pædagogiske personale. På samme vis udgør den faglige udvanding en udfordring for tiltrækning af nye pædagoger. Hvis de unge uddannelsessøgende ser ind i en fremtid med begrænsede muligheder for faglig udfoldelse inden for pædagogfaget, vil det ikke bidrage positivt til uddannelsens status blandt de unge.

Den sidste udfordring vedrører pædagogernes lønniveau. Løn er afgørende for arbejdstilfredshed, og det er derfor problematisk, at pædagogerne sammenlignet med andre offentlige erhverv med en mellemlang videregående uddannelse i gennemsnit tjener 4.000 kr. mindre om måneden (BUPL, 2023c). Et læk fra Lønstrukturkomitéens konklusioner peger på, at pædagogerne har et stort lønefterslæb sammenlignet med andre offentlige erhverv (Berlingske, 2023). Dette lover godt for de kommende overenskomstforhandlinger, der skal være færdige i foråret 2024. En forbedring af lønnen har potentiale for at gøre det mere attraktivt at uddanne sig til pædagog, der understreget af rapporten fra Danmarks Evalueringsinstitut er afgørende for de unges uddannelsesvalg. Samtidig vil uddannede pædagoger have et større incitament for at blive i faget. Formanden i BUPL, Elisa Rimpler, fremhæver, at en kombination af en bedre arbejdsvilkår og en højere løn vil gøre det mere attraktivt at vende tilbage til faget (BUPL, 2023c). Udsigten til forbedringer af pædagog-

uddannelsen har ligeledes potentiale for at gøre uddannelsen mere attraktiv og dermed skabe et bedre rekrutteringsgrundlag. Desuden kan en forbedret pædagoguddannelse bidrage til at styrke anerkendelsen af pædagogfaget og i samme omgang tiltrække flere fagligt stærke studerende.

Udfordringsbilledet på vuggestueområdet vidner om, at der er behov for politiske løsninger på flere områder, hvis kvaliteten af vuggestuerne skal løftes. Såfremt vuggestuerne skal bevare sin status som en vigtig institution for børns udvikling og læring, kræver det et fokus på faglighed, arbejdsmiljø og løn. Ydermere er en fortsat høj tilslutning til vuggestuerne afhængig af, at forældre føler sig trygge ved at sende deres børn i institution. Dette kræver en vished om, at personalet har tilstrækkelig tid til at sikre den rette omsorg. En BUPL-vilkårsundersøgelse fra 2022 fremhæver, at aftalen foreløbigt har skabt små forbedringer. Undersøgelsen pointerer, at 35 procent af pædagogerne har oplevet en forbedring af normeringen i deres institution (BUPL, 2022d). Dette ændrer dog ikke på, at kun en lille andel af de ekstra ansatte er pædagoger, hvilket udfordrer vuggestuernes status som garant for pasning af høj kvalitet.

Hvis vuggestuerne fortsat skal danne rammen om børnenes udvikling og læring, er det derfor nødvendigt at tage den faldende pædagogandel alvorligt. Dette kræver, at de belyste udfordringer med arbejdsmiljø, løn og anerkendelse bliver adresseret fra politisk side. Ved at løse de gældende udfordringer på området vil det være lettere at fastholde uddannede pædagoger i faget, og ikke mindst vil det gøre pædagoguddannelsen mere attraktiv blandt de unge. Således hænger udfordringerne uløseligt sammen med den faldende pædagogandel i institutionerne, hvorfor udfordringerne ikke kan betragtes isoleret fra hinanden og ligeledes ikke kan løses med en indsats på et enkelt område.

Litteratur

- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2020), "Hvordan skaffer vi flere pædagoger?"
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2018), "Flere oplever stress – især blandt offentligt ansatte".
- Arbejdstilsynet (2021), "Nationalovervågning af Arbejdsmiljøet blandt Lønmodtagere i 2021".
- Berlingske (2023), "Lækket rapport: Sygeplejerskernes løn er passende", 26. maj.
- Bothfeld, S. og J. Leschke (2012), "More and Better Jobs: Is Quality of Work Still an Issue – and Was It Ever?" *Transfer: European review of Labour and Research*, 18(3): 337-53.
- BUPL (2021), "Vejen til minimumsnormeringer".
- BUPL (2022a), "BUPL's anbefalede normeringer i dag- og fritidsinstitutioner".
- BUPL (2022b), "Loven om minimumsnormeringer: Kort fortalt".
- BUPL (2022c), "Ny undersøgelse: Pædagoger har et af Danmarks følelsesmæssigt hårdeste jobs".
- BUPL (2022d), "Vilkårsundersøgelse 2022".
- BUPL (2023a), "Pædagogandelen er i frit fald: Det er et svigt, fastslår ekspert".
- BUPL (2023b), "En reform af pædagoguddannelsen kan ikke vente længere".
- BUPL (2023c), "Topforskere spådom: Pædagoger har aldrig været tættere på ekstraordinært lønløft".
- BUPL Interview (2023), Repræsentanter fra pædagogernes fagforening, BUPL, 3. februar.
- Bureau (2019), "Børn pr. voksen i daginstitutioner – udviklingen 1972-2018", Bureau 2000 – analyse og forskning.
- Børne- og Undervisningsministeriet (2022), "Baggrunden for den styrkede pædagogiske læreplan".
- Børne- og Undervisningsministeriet (2023a), "Pasningsgaranti".
- Børne- og Undervisningsministeriet (2023b), "Minimumsnormeringer".
- Christoffersen, Mogens Nygaard, Anna-Katharina Højen-Sørensen og Laura Laugesen (2014), "Daginstitutioner"

- onens betydning for børns udvikling”, SFI – Det Nationale Forskningscenter for Velfærd.
- Dalli, C., E.J. White, J. Rockel og I. Duhn (2011), “Quality early childhood education under-two-years-olds: What should it look like”? Ministry of Education, New Zealand.
- Danmarks Evalueringsinstitut (2023), ”Valg og fravalg af uddannelserne til lærer, pædagog, sygeplejerske og socialrådgiver”.
- Danmarks Statistik (2021), ”Børnepasning før skolestart 2022”, Nyt fra Danmarks Statistik, nr. 321.
- de la Porte, C., T.P. Larsen, T.P. and Å. Lundqvist (2023), Still a poster child for social investment? Changing regulatory dynamics of early childhood education and care in Denmark and Sweden. *Regulation & Governance*, 17: 628-643. <https://doi.org/10.1111/rego.12492>
- Epinion (2021), ”Rekruttering til fremtidens velfærd”.
- Esping-Andersen, G. (2009), *An incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women’s New Roles*, Polity Press.
- Eurostat (2023), ”Formal childcare by duration and age group”.
- Eurydice (2019), ”Early Childhood Education and Care in Europe 2019 Edition”, Eurydice Report for the European Commission.
- FOLA Interview (2023), Signe Nielsen, formand i forældreorganisationen, FOLA, 10. marts.
- Folketinget (2023), Børne- og Undervisningsudvalget 2. samling, Spørgsmål 111.
- Forståelsespapir (2019), ”Politisk forståelse mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten – Retfærdig retning for Danmark”.
- Gerring, J. (2004), “What is a case study and what is it good for”? *The American Political Science Review*, 98(2): 341-54.
- Holmegaard, H.T., L.M. Ulriksen og L.M. Madsen (2014), “The process of choosing what to study: A longitudinal study of upper secondary students’ identity work when choosing higher education”, *Scandinavian Journal of Educational Research*, 58(1): 21-40.
- Illeris, K., N. Katzenelson, B. Simonsen og L. Ulriksen (2002), ”Ungdom, identitet og dannelse”.
- Information (2019), ”Udviklingen i normeringer tyder på, at forældrene har en pointe, når de går på gaden”, 6. april.
- Larsen, Trine P. og Caroline de la Porte (2022), ”Early Childhood Education and Care in Denmark”, i Caroline de la Porte et al., red. *Successful Public Policy in the Nordic Countries*, Oxford: Oxford University Press.
- Morgan, Kimberly J. (2022), “Social Investment or Childcare on the Cheap”? *The World Politics of Social Investment* (Volume 1), Oxford University Press.
- National Institute of Child Health and Human development (NICHD) (2006), “The NICHD Study of Early Child Care and Youth Development – Findings for Children up to Age 4 ½ Years”, US Department of Health and Human Services, National Institutes of Health.
- National Society for the Prevention of Cruelty to Children (NSPCC) (2023), “Recommended adult to child ratios for working with children”.
- Politiken (2023a), ”Pædagoger ligger i bunden: Sådan er lønforskellen i det offentlige”, 29. marts.
- Politiken (2023b), ”Leder af landets største uddannelse er dybt bekymret over studerendes niveau”, 8. februar.
- Piasna, A., B. Burchell og K. Sehnbruch (2019), “Job quality in European employment policy: one step forward, two steps back”? *Transfer: European Review of Labour and Research*, 25(2): 165-80.
- Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering (2023), ”Rekrutteringssurvey Rapport”, marts.
- TV 2 (2019), ”Daginstitutioner bag facaden”, TV 2 Dokumentar.
- TV 2 (2023), ”Den oprindelige aftale om minimumsnormeringer er død, siger Tesfaye”, 3. februar.
- Tænketanken DEA (2022), ”Et uddannelseslandskab i forandring”.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2021), ”Ny evaluering: Mange nyuddannede pædagoger er ikke klædt godt nok på”.
- Uddannelses- og Forskningsministeriet (2022), ”Aftale på plads om ny og bedre læreruddannelse: Flere timer, mere praktik og større økonomi”.
- Uddannelses- og Forskningsstyrelsen (2022), ”Optagelsen 2022 Velfærdsuddannelser” (folkeskolelærer, pædagog, socialrådgiver & sygeplejerske), nr. 3.
- Yerkes, M. A. og J. Javornik (2019), “Creating capabilities: Childcare policies in a comparative perspective”, *Journal of European Social Policy*, 29(4): 529-44.