

UBALANCER PÅ ARBEJDSMARKEDET

28. september 2023

Fremskrivning af det pædagogiske arbejdsmarked

AE har i samarbejde med BUPL lavet en fremskrivning af det pædagogiske arbejdsmarked. Fremskrivningen viser, at der vil mangle pædagoger, medmindre man formår at løfte arbejdsudbuddet, f.eks. gennem øget optag på pædagoguddannelsen, ved at tiltrække og fastholde pædagoger inden for det pædagogiske arbejdsmarked eller ved at øge arbejdstiden for pædagoger på det pædagogiske arbejdsmarked.

Kontakt

Analysechef

Emilie Damm Klarskov

📞 27 35 85 95

✉️ ead@ae.dk

ANALYSE

Udarbejdet af

Emilie Damm Klarskov
Analysechef

Jon Nielsen
Chefanalytiker

Troels Lund Jensen
Chefanalytiker

Frederik Søborg
Stud.polit.

Hovedkonklusioner

- Fremskrivningen viser, at antallet af pædagoger i arbejdsstyrken vil stige med ca. 2 pct. fra 2023 til 2040 under antagelse af, at tilgangen til pædagoguddannelsen fortsat falder fra 2022 til 2023 og fastholdes på dette niveau.
- I samme periode vil efterspørgslen efter pædagoger på det pædagogiske arbejdsmarked stige med godt 10 pct. Det dækker over en stigning på 15 pct. på daginstitutionsområdet og hhv. 6 og 10 pct. på social- og skoleområdet.
- Det betyder samlet, at der vil mangle ca. 5.400 fuldtidspædagoger i 2030, 8.000 fuldtidspædagoger i 2035 og 8.600 fuldtidspædagoger i 2040, hvis serviceniveauet skal være som i dag – dog med minimumsnormeringer i daginstitutionerne.
- Andelen af pædagoger på daginstitutionsområdet er faldet med ca. 3,5 procentpoint siden 2019, hvor minimumsnormeringerne blev vedtaget. Hvis pædagogandelen skal genoprettes til 2019-niveauet, vil der mangle ca. 7.500 fuldtidspædagoger i 2030, 10.200 fuldtidspædagoger i 2035 og 10.700 fuldtidspædagoger i 2040.

Analysen er lavet i samarbejde med BUPL.

Prognose for det pædagogiske arbejdsmarked

AE har i samarbejde med BUPL fremskrevet udviklingen på det pædagogiske arbejdsmarked. Fremskrivningen består af en udbudsside – dvs. antallet af pædagoger, der er til rådighed for det pædagogiske arbejdsmarked – og en efterspørgselsside – dvs. hvor mange pædagoger, der er brug for til at opretholde serviceniveauet som i dag, inklusive minimumsnormeringer i daginstitutionerne. Metoden bag fremskrivningen er nærmere beskrevet i Boks 2.

I fremskrivningen af pædagoger på det pædagogiske arbejdsmarked er det antaget, at andelen af pædagoger, som arbejder hhv. inden for/uden for det pædagogiske arbejdsmarked er konstant fremadrettet, samt at arbejdstiden er uændret. Mangel på pædagogisk arbejdskraft kan dermed løses af tre veje:

- Ved at få flere til at uddanne sig til pædagoger således, at det samlede antal pædagoger stiger.

- Ved at øge andelen af pædagoger, som arbejder inden for det pædagogiske arbejdsmarked.
- Ved at øge arbejdstiden for pædagoger på det pædagogiske arbejdsmarked.

Pædagogisk arbejdsstyrke

I alt var der 109.500 uddannede pædagoger i arbejdsstyrken i 2021, som er det seneste observerede år. Når der tages højde for, at nogle pædagoger arbejder uden for det pædagogiske arbejdsmarked (dvs. uden for daginstitutionsområdet, skole- og fritidsområdet og specialområdet), samt at nogle pædagoger ikke arbejder på fuldtid, svarer det til ca. 77.100 fuldtidspersoner.

Figur 1 viser resultaterne af fremskrivningen af den pædagogiske arbejdsstyrke fra 2023 til 2040.

Boks 1: Udbud af pædagoger

Udbuddet af pædagoger bygger på en antagelse om, at den nedadgående trend i den faktiske tilgang til pædagoguddannelsen fra 2021 til 2022 fortsætter i 2023. Nærmere betegnet er det antaget, at der sker et fald i 2022-niveauet til 2023, således, at der fra 2023 og frem er ca. 5,61 pct. af en årgang, der starter på pædagoguddannelsen. Både søgetal og optagelsestal fra juli 2023 viste, at der fortsat var et fald i antallet af ansøgere og optaget til pædagoguddannelsen. Det er endnu for tidligt at sige, hvad den faktiske tilgang til pædagoguddannelsen i 2023 bliver, som er påvirket af efteroptag og tilmeldte, der ikke møder op. Optaget er dog en god indikator for den faktiske tilgang, så vi forventer at tilgangen også vil falde i 2023. Fremskrivningen af udbuddet er detaljeret beskrevet i Boks 2.

Antallet af uddannede pædagoger i arbejdsstyrken på det pædagogiske område vil stige gradvist fra 77.300 fuldtidspersoner i 2023 til 78.700 i 2040. Det svarer til en stigning på ca. 2 pct. fra 2023 til 2040.

Af Bilagsfigur 1 fremgår et scenarie, hvor optaget på pædagoguddannelsen fastholdes på 2022-niveauet. Genoprettes tilgangen til pædagoguddannelsen til niveauet i 2022, forventes en stigning i pædagogudbuddet på ca. 5 pct. fra 2023 til 2040.

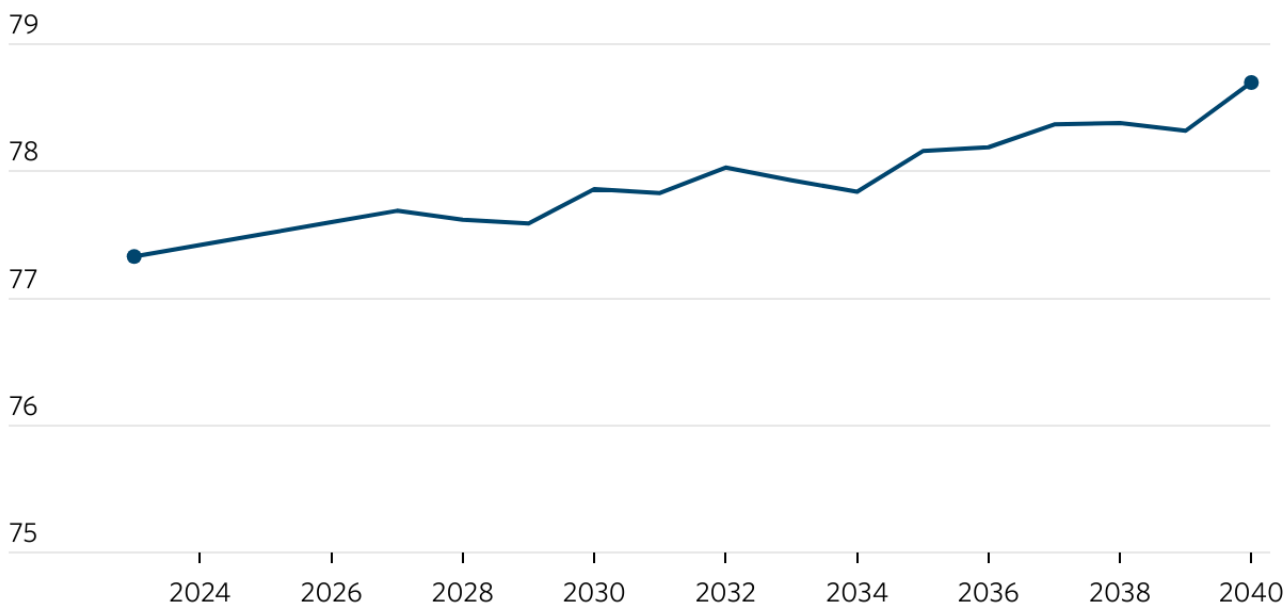
FIGUR 1

Udbud af pædagoger

Figuren viser udbuddet af pædagoger inden for daginstitutions-, social- og skoleområdet, hvis den nedadgående trend i optag fortsætter i 2023.

— Udbud af pædagoger

80 tusind fuldtidsbeskæftigede



Anm.: Se metodeboks.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registre og Statistikbanken.dk.

Pædagogbehov

Det pædagogiske arbejdsmarked defineres i denne analyse som daginstitutioner, skole- og fritidsområdet samt specialområdet. Behovet for pædagoger er drevet af udviklingen i antallet af børn og af den førte politik på børneområdet og socialområdet. Derfor er pædagogbehovet i denne analyse også beregnet ud fra de faktorer. Der tages udgangspunkt i det nuværende serviceniveau, dog med minimumsnormeringer i daginstitutioner gældende fra 2024.

I 2021, som er det seneste år, hvor vi har faktiske data, var der ca. 53.000 fuldtidspersoner ansat i pædagogiske funktioner (inkl. personer uden pædagogisk uddannelse, dvs. både ledere, pædagoger, pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistenter og pædagogstuderende) i kommunale og selvejende daginstitutioner.¹ Fremskrivningen af pædagogbehovet på daginstitutionsområdet tager udgangspunkt i disse data på kommuneniveau samt Danmarks Statistiks befolkningsprognose for 0-5-årige, der ligeledes er på kommuneniveau. Minimumsnormeringer indgår fra 2024 og er beregnet på kommuneniveau. Kommuner, der allerede har bedre normeringer end minimumsnormeringerne, fastholdes på nuværende niveau således, at ingen kommuner får dårligere normeringer end i dag. Se Boks 2 for en detaljeret beskrivelse af fremskrivningen.

Pædagogbehovet på skole- og fritidsområdet tager udgangspunkt i antallet af pædagoger, der i dag er ansat inden for skole og fritid, og det er fremskrevet med antallet af 6-15-årige i Danmarks Statistiks befolkningsprognose.

Endelig er pædagogbehovet på specialområdet fremskrevet ud fra en antagelse om samme serviceniveau som i 2021, trendmæssig udvikling i andelen af udsatte børn, unge og voksne på kommunalt niveau frem til 2030 og derefter en konstant andel udsatte frem mod 2040. Trenden er baseret på de historiske tendenser, vi har set. Det kommunale pædagogbehov på specialområdet er opskaleret til det samlede niveau ved at gange med en faktor svarende til andelen af specialpædagoger, som er ansat på kommunalt niveau. Denne faktor er fundet ud fra Danmarks Statistiks register for lønmodtagerbeskæftigelse, BFL.

Resultaterne af fremskrivningen af pædagogbehovet ses i Figur 2. I 2021 var der i alt 77.200 fuldtidsbeskæftigede pædagoger (dvs. med pædagoguddannelse) fordelt på daginstitutioner, skole- og fritidsområdet og socialområdet. Det største område var daginstitutionsområdet, hvor der var ca. 30.000 fuldtidsbeskæftigede pædagoger. På socialområdet og på skole- og fritidsområdet var der hhv. ca. 29.000 og 18.600 fuldtidsbeskæftigede pædagoger. Hvis serviceniveauet i 2040 skal være som i 2021 dog med indførelse af minimumsnormeringer, er der behov for ca. 87.000 fuldtidsbeskæftigede pædagoger. Det svarer til, at efterspørgslen på pædagoger stiger med samlet 10,4 pct. fra 2023 til 2040. Stigningen er størst på daginstitutionsområdet (15,2 pct). Efterspørgslen på skole- og socialområdet stiger med hhv. 9,8 pct. og 6,2 pct.

På alle tre områder vil efterspørgslen på pædagogisk arbejdskraft være højere i 2040 end i dag, men den største stigning forventes på daginstitutionsområdet, hvor behovet for pædagogisk arbejdskraft vil stige med ca. 5.600 fuldtidsbeskæftigede fra 2021 til toppunktet i 2035. Herefter ligger niveauet nogenlunde stabilt på ca. 35.000 fuldtidsbeskæftigede.

På skole- og fritidsområdet falder behovet for pædagogisk arbejdskraft marginalt i de kommende år, før det stiger til godt 20.000 fuldtidspædagoger i 2040.

Efterspørgslen efter pædagogisk arbejdskraft på socialområdet forventer vi stiger med ca. 3.000 fuldtidsbeskæftigede frem mod 2030, til ca. 32.000 fuldtidsbeskæftigede, og holder sig på det niveau frem mod 2040.

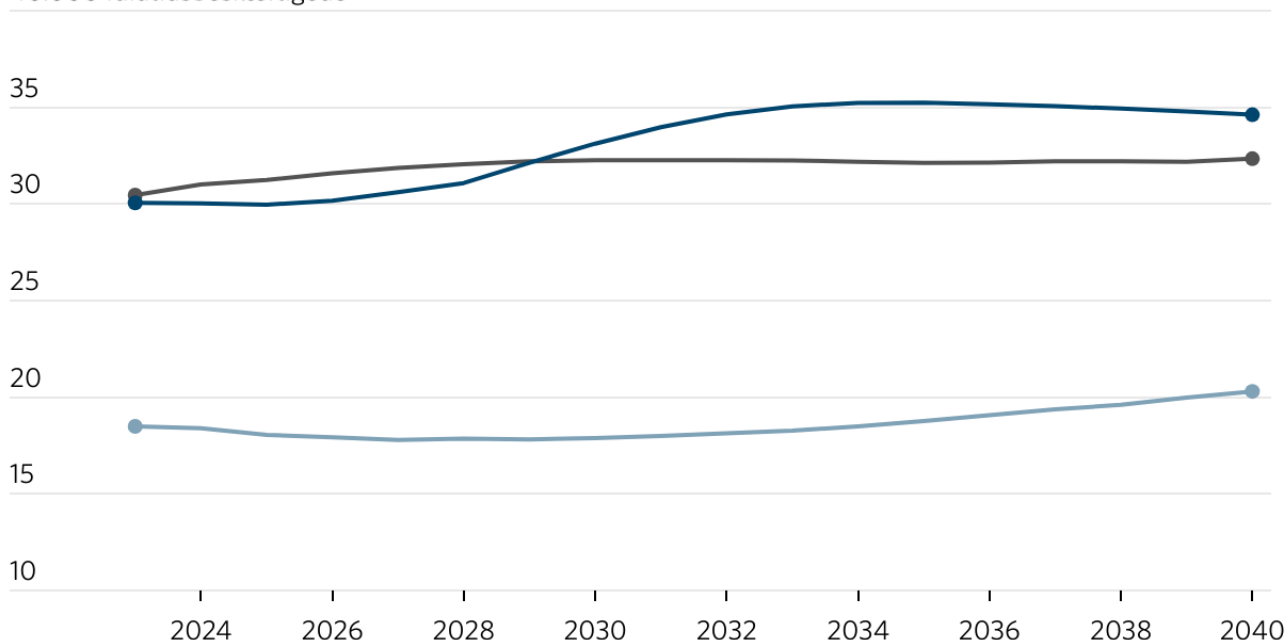
FIGUR 2

Efterspørgslen efter pædagoger på daginstitutions-, social- og skole- og fritidsområdet

Figuren viser udviklingen i efterspørgslen efter pædagoger inden for daginstitutions-, social- og skole- og fritidsområdet.

— Daginstitutioner — Skole/fritid — Socialområdet

40.000 fuldtidsbeskæftigede



Anm.: Se metodeboks.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registre og Statistikbanken.dk.

Ubalance på det pædagogiske arbejdsmarked

Kobler man udbuddet af pædagoger med efterspørgslen efter pædagogisk arbejdskraft kan man se, om der er balance mellem de to.²

Figur 3 viser forskellen mellem antal pædagoger i arbejdsstyrken og det antal pædagoger, som der er behov for i 2030, 2035 og 2040. Det er vist for to forskellige efterspørgselsscenarier. Det ene scenarie antager, at pædagoger udgør den samme konstante andel af alle ansatte på daginstitutionsområdet som i 2021. Aftalen om minimumsnormeringer blev lavet i 2019. Siden dengang er andelen af pædagoger i daginstitutionerne faldet. Det andet scenarie er derfor lavet således, at pædagogandelen fra 2019 genoprettes frem mod 2030 og derefter holdes konstant. Pædagogandelen på daginstitutionsområdet faldt med ca. 3,5 procentpoint fra 2019 til 2021.³

Hvis pædagogandelen fra 2021 fastholdes, vil der i 2030 mangle 5.400 fuldtidspædagoger. I 2035 vil antallet være steget til ca. 8.000, mens der i 2040 vil mangle ca. 8.600 fuldtidsbeskæftigede pædagoger.

Hvis andelen af pædagoger fra 2019 genoprettes, vil der i 2030 mangle 7.500 fuldtidspædagoger. Manglen vil fortsat vokse til godt 10.200 i 2035 og 10.700 i 2040.

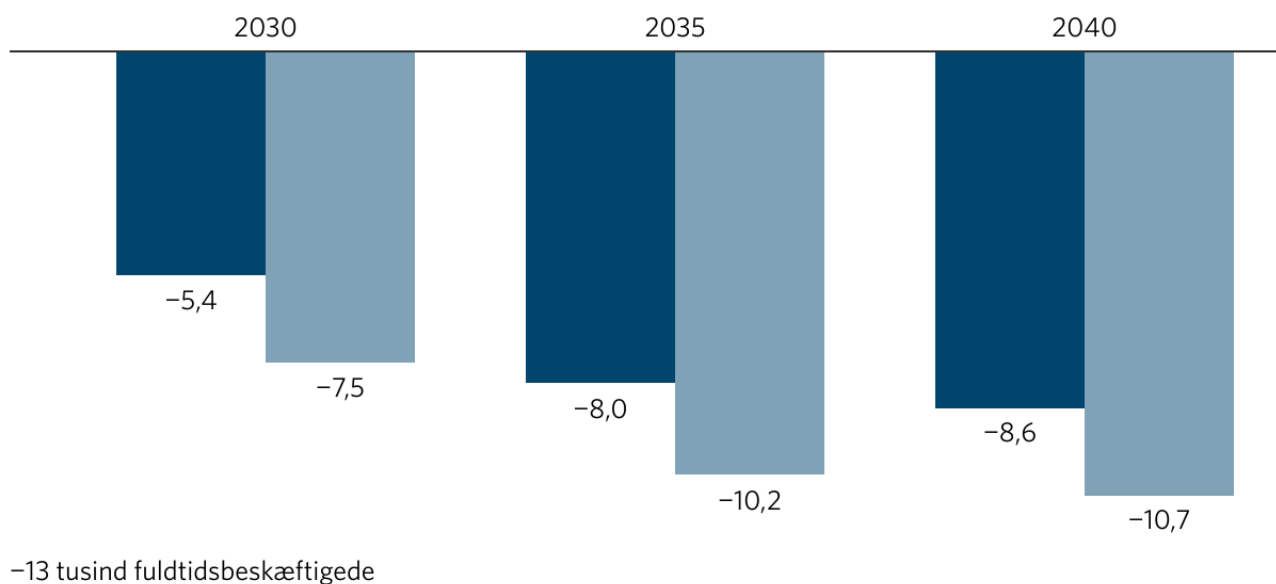
De ovenstående resultater tager udgangspunkt i, at der fremover er samme serviceniveau som i 2021 i daginstitutioner (dog inkl. minimumsnormeringer fra 2024), på socialområdet samt inden for skole- og fritidsområdet. BUPL har en målsætning om, at 80 pct. af de ansatte i daginstitutioner skal være uddannede pædagoger. Skal denne målsætning opfyldes, så pædagogandelen hæves fra de i 2021 ca. 56 pct., vil det medføre, at manglen på pædagoger øges betragteligt.

FIGUR 3

Fremskrivning af det pædagogiske arbejdsmarked med forskellige pædagogandele

Figuren viser forskellen mellem antallet af pædagoger i arbejdsstyrken og antallet af pædagoger, der efterspørges for at opretholde samme niveau som i dag, dog med minimumsnormeringer i daginstitutioner. Det ene scenarie antager samme pædagogandel som i 2021 på daginstitutionsområdet, det andet antager stigende pædagogandel til 2019-niveauet.

■ 2021-pædagogandel fastholdes ■ 2019-pædagogandel genoprettes



Anm.: Se metodeboks.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registre og Statistikbanken.dk

Boks 2: Metode

Udbud af pædagoger

Udbuddet af pædagoger (inkl. diplomuddannelsen i pædagogik) i arbejdsstyrken er fremskrevet ud fra de seneste års uddannelsesovergange og erhvervsfrekvenser, men med et indregnet skøn over betydningen af forskellige arbejdsudbudsreformer, særligt med betydning for tilbagetrækningsalderen, som er aftalt i Velfærdsforliget (2006) og Aftale om Senere Tilbagetrækning (2011).

Udgangspunktet for fremskrivningen er Danmarks Statistiks befolkningsprognose, der er fordelt efter alder, køn og herkomst. For givent køn, alder og herkomst fremskriver vi befolkningens uddannelsestilbøjelighed ud fra andelen, der er i gang med eller har afsluttet en af uddannelserne i de senest tilgængelige data.

Uddannelsestilbøjeligheden er fremskrevet på følgende måde:

Udgangspunktet er tilgangen til pædagoguddannelsen i 2021 og 2022. For at tage højde for demografiske forskelle i de ungdomsårgange, der vælger uddannelse i de kommende år, er alle niveauer skaleret til 25-årige i pågældende år, der svarer til gennemsnitsalderen for ny-tilgange til pædagoguddannelsen i 2022. I juli 2023 viste ansøgningstallene til videregående uddannelser, at antallet som søgte ind på pædagoguddannelsen, var lavere i 2023 end i 2022. Derfor er fremskrivningen lavet med den antagelse, at den årlige tilgang falder yderligere i 2023, med samme rate som fald i tilgang fra 2021 til 2022, og efter 2023 fastholdes på dette niveau. Tilgangen skal dermed svare til 5,61 pct. af 25-årige i 2023 eller et faktisk optag på 4.468 personer. Det svarer omtrent til et fald på 10 pct. fra 2022-niveauet.

I bilaget er der desuden en fremskrivning med en årlig tilgang som i 2022, hvor 4.900 personer begyndte på pædagoguddannelsen. Det svarer til 6,17 pct. af 25-årige i 2022.

Undervisningsministeriets profilmodels forventning til en ungdomsårgangs fremtidige uddannelsesfordeling. I de alternative scenarier, hvor tilgangen til pædagoguddannelsen justeres, antages de personer at tilgå eller komme fra øvrige mellemlange videregående uddannelser for at fastholde profilmodellens forventning til det langsigtede uddannelsesniveau. Befolkningsfremskrivningen fra Danmarks Statistik er fra 2023, og Børne- og Undervisningsministeriets profilmodel beskriver uddannelsesovergange med udgangspunkt i 2021.

Vi benytter *seneste* fuldførte uddannelse i stedet for *højest* fuldførte uddannelse.

Fremskrivningen af arbejdsstyrken foretages herefter ved at fastholde erhvervsfrekvensen fra den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS) for givent køn, alder, herkomst, uddannelsesniveau og uddannelsesstatus. Denne fremskrivning er mekanisk og tager derfor som udgangspunkt ikke højde for arbejdsudbudsreformer, der endnu ikke er implementeret. Vi har derfor indlagt en vurdering af, hvordan tilbagetrækningsmønstret ændrer sig som konsekvens af Velfærdforliget og Aftale om Senere Tilbagetrækning, der gradvist indekserer efterløns- og pensionsalderen med stigningen i restlevetiden. Udgangspunktet for demografisk- og uddannelsesfordelte erhvervsfrekvenser stammer fra RAS 2021.

Justeringen af erhvervsfrekvenser omkring stigende tilbagetrækningsalder tager udgangspunkt i den foreløbige erfaring med senere tilbagetrækning, nemlig at man i høj grad udskyder tilbagetrækningen i takt med, at efterløns- og pensionsalderen stiger. Derfor er fremskrivningen af arbejdsstyrken for de aldersgrupper, der vil blive påvirket af stigende efterløns- og pensionsalder frem mod 2040 justeret ved at "forlænge" erhvervsfrekvensen umiddelbart før efterløns- og pensionsalderen i 2021 til også at gælde for de senere årgange. F.eks. er pensionsalderen i 2021 66½ år, mens den i 2040 stiger til 70 år. Det betyder, at den forventede erhvervsfrekvens blandt 70-årige i 2040 i høj grad svarer til den faktiske erhvervsfrekvens for 66½-årige i 2021 (for givet køn, alder, herkomst og uddannelsesniveau). For aldersgrupper over pensionsalderen ligger Danmarks Statistiks udvikling i den forventede restlevetid som 60-årig til grund for erhvervsfrekvensens udvikling. Derudover nedjusterer vi antallet af efterlønsmodtagere som konsekvens af øget modregning af pensionsformue.

Arbejdsstyrken skaleres til den strukturelle arbejdsstyrke i regeringens konvergensprogram fra maj 2023 for at tage højde for øvrige arbejdsudbudsreformer samt reduceret uddannelses gennemslag på erhvervsfrekvensen. Pga. den kraftige stigning i arbejdsudbuddet i 2022 og 2023 er der lavet en lineær fremskrivning af arbejdsudbuddet for pædagoger fra 2021 (seneste år med historiske data) til 2027, der er første år med strukturelt arbejdsudbud i Finansministeriets konvergensprogram. Det er gjort for ikke at lave en mekanisk overvurdering af udbuddet af pædagoger i 2022 og 2023, men det har ingen betydning for udbudsfremskrivningen efter 2027.

Efterspørgsel af pædagoger

Daginstitutioner

Pædagogbehovet på daginstitutionsområdet er i høj grad drevet af antallet af 0-5-årige. Fremskrivningen bygger på Danmarks Statistiks opgørelser over børn og voksne i daginstitutioner, som er opgjort i fuldtidspersoner. Der tages også højde for dækningsgrad, dvs. hvor stor en andel af børn i de enkelte kommuner, der går i dagtilbud. Fra 2024 er der lagt minimumsnormeringer ind i fremskrivningen. Da normeringer i daginstitutioner er et kommunalpolitisk anliggende, er minimumsnormeringer lagt ind på kommuneniveau for at sikre, at ingen kommuner får dårligere normeringer, end det er tilfældet i dag. Ledere indgår med 85 pct. i minimumsnormeringerne.

Pædagogandel

Pædagogandelen er beregnet som antallet af uddannede pædagoger divideret med antallet af pædagoger, pædagogiskmedhjælpere, pædagogiske assistenter, pædagogstuderende og elever på den pædagogiske assistentuddannelse. Ledere tæller i både tæller og nævner med en vægt på 85 pct. I nævneren indgår pædagogstuderende med en vægt på 43 pct. og elever på den pædagogiske assistentuddannelse indgår i nævneren med en vægt på 24 pct..

Skole- og fritidsområdet

Pædagogbehovet på skole- og fritidsområdet tager udgangspunkt i et registerudtræk over antallet af fuldtidsbeskæftigede pædagoger i følgende brancher: "85.20.10 Folkeskoler o. lign", "88.91.40 Skolefritidsordninger og fritidshjem" og "88.91.60 Fritids- og ungdomsklubber". Dette antal er fremskrevet til 2040 med antallet af 6-15-årige i DST's befolkningsprognose.

Specialområdet

Pædagogbehovet på specialområdet tager udgangspunkt i fuldtidsbeskæftigelsen for socialpædagoger i 2021. Antallet af socialpædagogårsværk er fundet ved først at opgøre antallet af socialpædagogårsværk i kommunerne på KRL-data (ansatte i stillingerne, '244 Pæd. pers., særlige stillinger', '245 Pæd. pers., forebyg. og dagbehandl. omr.' og '278 Socialpædagoger og pæd.pers.døgninst.mv.' på kontoområderne '538 Tilbud til voksne med særlige behov' og '528 Tilbud til børn og unge m. særlige behov' ekskl. '52825 Særlige dagtilbud og særlige klubber'). Dernæst er den kommunale beskæftigelse skaleret med antallet af socialpædagoger ansat på specialområdet uden for kommunerne (baseret på registerudtræk).

Den fremadrettede stigningstakt i behovet for pædagogisk arbejdskraft på specialområdet beregnes som et vægtet gennemsnit af en stigningstakt i antallet af udsatte børn/unge og en stigningstakt i antallet af udsatte voksne. Vægtene fastsættes som det relative arbejdskraftbehov pr. udsat barn/ung henholdsvis pr. udsat voksen.

Siden 2015 har udsatte børn og voksne udgjort en stigende andel af befolkningen i deres aldersgrupper, bl.a. som følge af stigende overlevelse blandt borgere med handicap og ofre for trafikuheld. Den trend antages at fortsætte, men bøjede af frem mod 2030, hvorefter andelen af udsatte børn og voksne antages at være konstant. Den samlede befolkning på hvert alderstrin fremskrives ved hjælp af DST's befolkningsprognose. Aldersfordelingen for udsatte børn og unge på 1-års-alderstrin og udsatte voksne på 10-års-alderstrin antages konstant i alle år svarende til aldersfordelingen i 2020. Trenden og aldersfordelingen af udsatte borgere er baseret på Social-, Bolig- og Ældreministeriets 'Socialpolitisk Redegørelse 2022'.

arbejdskraftbehovet pr. udsat barn og arbejdskraftbehovet pr. udsat voksen. Nærmere bestemt ses der på forholdet mellem antal kommunalt ansatte socialpædagoger på børn/unge-området pr. udsat barn hhv. antal kommunalt ansatte socialpædagoger på voksenområdet pr. udsat voksen i 2022.

Bilag

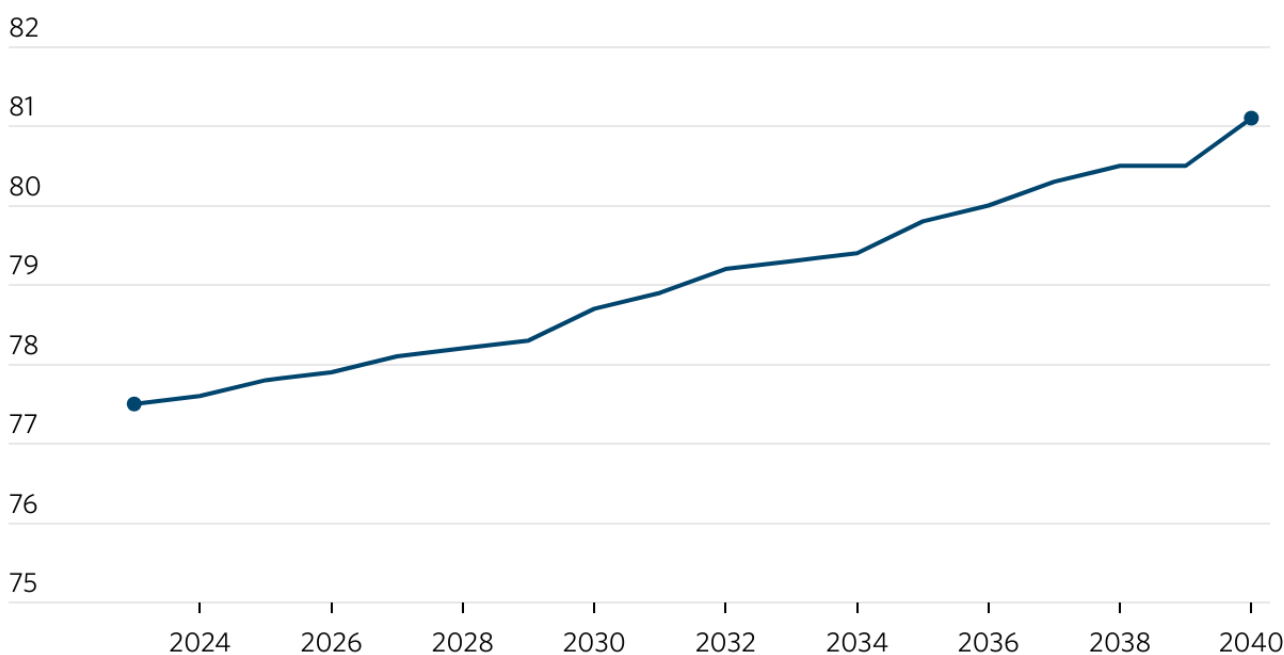
BILAGSFIGUR 1

Udbud af pædagoger, 2022-scenarie

Figuren viser udbuddet af pædagoger inden for daginstitutions-, social- og skoleområdet, hvis optaget på pædagoguddannelsen fortsætter som i 2022.

— Udbud ved 2022-optag

83 tusind fuldtidspersoner



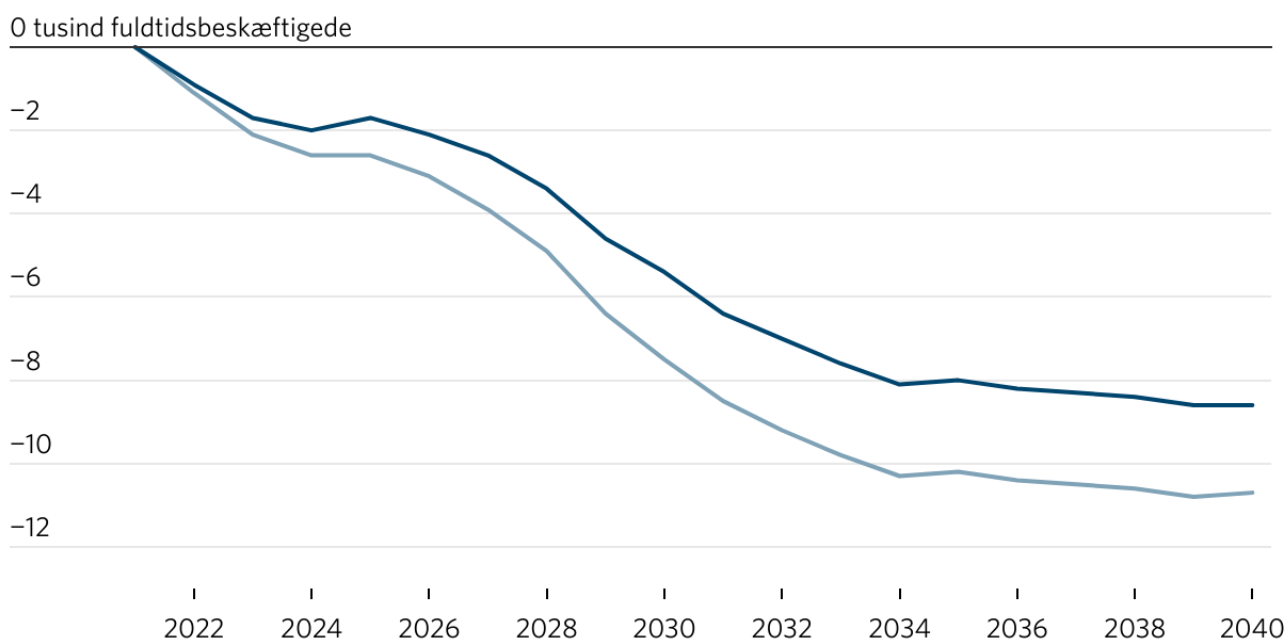
Anm.: Se metodeboks.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registre og Statistikbanken.dk.

Fremskrivning af det pædagogiske arbejdsmarked med forskellige pædagogandele

Figuren viser forskellen mellem antallet af pædagoger i arbejdsstyrken og antallet af pædagoger, der efterspørges for at opretholde samme niveau som i dag, dog med minimumsnormeringer i daginstitutioner. Der vises to forskellige scenarier ift. pædagogandelen.

— 2021-pædagogandel fastholdes — 2019-pædagogandel genoprettes



Anm.: Se metodeboks.

Grafik: Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (AE) • Kilde: AE på baggrund af Danmarks Statistiks registre og Statistikbanken.dk

1 BOERN1 fra Danmarks Statistiks Statistikbank

2 Vi tager udgangspunkt i 2021. Det betyder at en ubalance skal ses som en ændring i forhold til niveauet for serviceniveauet (inkl. minimumsnormeringer), rekrutteringsudfordringer mv. i 2021.

3 Pædagogandelen er beregnet, så pædagogiske ledere indgår med en vægt på 85%. Det samme gælder i den samlede beregning af minimumsnormeringerne. Brøken bliver: $(\text{pædagoger} + 0,85 \cdot \text{ledere}) / (\text{pædagoger} + \text{pædagogiske assistenter} + \text{pædagogmedhjælpere} + \text{ledere} \cdot 85\% + \text{pædagogstuderende} \cdot 43\% + \text{PAU-elever} \cdot 24\%)$. I 2019 var pædagogandelen således ca. 60 pct., og i 2021 ca. 56 pct.