



Kan man indføre minimumsnormeringer for 1600 mill. kr.?

/Niels Glavind

Hvad er minimumsnormeringer?

Spørgsmålet om minimumsnormeringer har fået betydeligt fokus og er med i det forståelsespapir, som den nuværende regering bygger på. Ifølge dette papir skal minimumsnormeringer indføres gradvis frem mod 2025.

I den finanslovsaftale, som er indgået for 2020 er afsat 500 mill. kr. til bedre normeringer i 2020 – stigende til 1600 mill. kr. i 2025. Men kan dette sikre "minimumsnormeringer".

Et problem er, at der ikke er enighed om, hvad begrebet "minimumsnormering" dækker over. Der er ganske vist enighed om, at der skal satses på max 3 børn pr. voksen i vuggestuer og max 6 børn pr. voksen i børnehaver, men ikke enighed om, hvordan dette skal regnes ud.

De forskellige modeller

Der er især uenighed om beregning af antal voksne. Danmarks Statistik medtager alt lønnet personale, idet man dog fraregner barselsvikarer, og studerende/elever kun medregnes delvis. Der er forskellige forslag til, hvordan dette kan modificeres, idet det bemærkes, at forslagene ikke altid præsenteres på en utvetydig måde.

Hvis man tænker sig, at der på sigt skal 1600 mill. kr. årligt til minimumsnormeringer, viser beregningerne i dette notat, at det svarer til, at man i forhold til DSTs opgørelse fraregner ¼ af lederne tid. Dette svarer igen omtrent til, hvad SF tidligere har foreslået.

BUPL og FOA har fremsat et fælles udspil: I forhold til DSTs opgørelse fraregnes lederne fuldt ud. Desuden skal det personale, som er bevilget til støttepædagoger, sociale normeringer m.v. ikke medregnes. Kravet om max 3/6 børn skal med andre ord kunne opfyldes i helt "normale" institutioner uden særlige opgaver. Man kan også sige, at det – omtrentligt, men ikke helt – svarer til, at man kan vælge en løsning, hvor der skal være minimumsnormeringer i den enkelte institution (med lederne fraregnet), mens nogle institutioner som hidtil skal kunne ligge højere p.g.a. særlige forhold.

Det norske model/Enhedslistens krav: I forhold til DSTs opgørelse fraregnes ¾ af lederne tid. Desuden skal det personale, som er bevilget til støttepædagoger, sociale normeringer m.v. ikke medregnes. Studerende og timelønnede vikarer skal heller ikke medregnes. Enhedslisten mener desuden, at kravene skal gælde for den enkelte institution. Enhedslisten er desuden uenig i den måde, børnetallet opgøres på i de kommuner, hvor man har modulordning. Der ses dog bort herfra i nærværende papir.

Ud over disse modeller fremsættes krav fra forældreorganiseringer m.v. om, at reglen om max 3/6 børn pr. voksen skal gælde hele dagen og måles på antallet af faktisk tilstedeværende voksne. Der er ikke regnet på dette krav, som formentlig ligger væsentligt højere end de øvrige krav.

Beregningsforudsætninger

Der tages udgangspunkt i DSTs seneste normeringsstatistik.

Det antages, at lederne anvender ¼ af deres tid med børnene. Ifølge Daginstitutionernes Hverdag 2019 har lederne i gennemsnit 7,2 skemalagte timer i børnegrupperne pr. uge. 22 pct. deltager desuden "ind imellem" i arbejdet med børnene.

Det antages, at en vuggestuegruppe i gennemsnit er på 12 børn og en børnehavegruppe på 21 børn (Daginstitutionernes Hverdag 2019).

Det antages, at en pædagogisk medarbejder i gennemsnit koster 400.000 kr. (juli 2019: 393.000 kr. ifølge KRL) incl. pension. Lønniveauet svarer til en uændret fordeling mellem pædagoger og andre.

Det antages, at antallet af børnegrupper vil udvikle sig som vist i Tabel 1. Tallene er beregnet ud fra udviklingen i antal 0-2 årige og 3-5 årige, idet 0-2 årige tæller som to børneenheder.

Tabel 1. Forventet udvikling i antal børnegrupper

	Børnegrupper
2018	13189
2019	13255
2020	13453
2021	13651
2022	13862
2023	13980
2024	14178
2025	14442

Det bemærkes, at tabellen kun bedømmer den demografiske udviklings betydning for, hvilke ressourcer, der skal til for at sikre minimumsnormering efter de forskellige modeller. Demografiens *samlede* virkning omfatter tillige udgifter til drift i nye institutioner på det nuværende niveau samt anlægsudgifter.

Det skønnes, at 5 pct. af det pædagogiske personale er ansat som følge af særskilt bevilling p.g.a. sociale normeringer, som støttepædagoger til enkeltbørn eller andre særlige forhold. Dette skøn hviler især på undersøgelsen "Daginstitutionernes Hverdag 2019". Tallet er imidlertid usikkert, og forekomsten af sådanne ekstratimer varierer givetvis meget fra kommune til kommune. Alligevel er det her antaget, at de 5 pct. kan anvendes for de enkelte kommuner. Man kan i den forbindelse anføre, at selv om bevillingerne til ekstra støtte er forskellige, er behovene formentlig ikke så voldsomt forskellige fra kommune til kommune. Formålet med at fraregne denne del af bemanningen er at kunne vurdere, hvordan personalesituationen ser ud i institutioner, der *ikke* har behov for særskilt støtte.

Endelig antages, at merudgifter til minimumsnormeringer vil blive ledsaget af en tilsvarende forøgelse af det tilskud pr. barn, som gives til privatinstitutioner. Dette gælder dog kun for børn i børnehvealderen, idet kommunen har mulighed for at fastsætte tilskuddet for børn i vuggestuealderen i forhold til driftsudgifterne pr. dagplejeplads. Pladserne i privatinstitutioner udgør p.t. 10,6 pct. af

institutionspladserne (udviklingstendenser på dagtilbudsområdet 2019). I 2014 var 26 pct. af børnene i privatinstitutioner 0-2 år. Det skønnes herefter, at driftstilskuddet til privatinstitutioner vil skulle forhøjes med 7 pct. af udgiften til minimumsnormeringer i kommunale og selvejende institutioner.

Hovedresultater

Tablet 2 viser herefter nogle hovedresultater på landsplan. Tabellen omfatter desuden "modeller", der blot består af kronebeløb det pågældende år.

Tablet 2. Hovedresultater vedr. de forskellige modeller.

Model	Mill. kr. pr. år ved 20 pct. forældreandel	Meransættelser (privatinstitutioner ikke med)	Øget antal voksentimer pr. dag pr. børnegruppe
Der afsættes 500 mill. kr. i 2020	500	1460	0,8
Der afsættes 600 mill. kr. i 2021	600	1752	0,9
Der afsættes 800 mill. kr. i 2022	800	2336	1,2
Der afsættes 1200 mill. kr. i 2023	1200	3505	1,9
Der afsættes 1400 mill. kr. i 2024	1400	4089	2,1
Fuld gennemførelse i 2025			
¾ af ledernes tid fraregnes (svarende til SFs tidligere udspil)	1595	4657	2,4
BUPLs/FOAs model	2782	8124	4,2
Enhedslisten/norske model	3761	10986	5,6

Beregningsgangen kan illustreres med et eksempel ved BUPL/FOAs model:

Ud fra Danmarks Statistiks normeringsstatistik beregnes for den enkelte kommune, hvor meget personale, der skulle være, hvis der skulle være max 3 børn pr. vuggestuebarn og 6 børn pr. børnehavebarn.

Ud fra Danmarks Statistiks normeringsstatistik beregnes desuden for den enkelte kommune, hvad bemanningen ville være, hvis man antager, at 5 pct. af personalet er støttepædagoger, ansat som følge af sociale normeringer m.v. Endvidere fratrækkes ledernes timetal. Herefter får man ifølge BUPL/FOA et billede af den reelle bemanning.

Hvis den reelle bemanning er større end den, der skulle være ved minimumsnormering, skal der ikke ansættes mere personale. Er den mindre, skal det manglende personale ansættes.

Resultaterne for de enkelte kommuner lægges sammen på landsplan. I forhold til BUPLs/FOAs krav ses det, at der mangler 7419 medarbejdere i dag. Dette tal stiger til 8124 i 2025 som følge af den demografiske udvikling. Hvis hver af disse medarbejdere koster 400.000 kr., og forældrebetaler 20 pct., svarer det til 2600 mill. kr. ved fuld gennemførelse i 2015. Eftersom kommunerne samtidig skal forhøje deres tilskud til børnehavebørn i privatinstitutioner (skønnet med 7 pct.) kommer den samlede udgift op på 2782 mill. kr.

Man kan således godt indføre "minimumsnormeringer" for 1600 mill. kr. – men kun hvis man mener, en gennemsnitlig ressourcetilførsel på 2,4 medarbejdertimer pr. dag pr. stue er et tilstrækkeligt minimum.

Det er i det følgende beregnet, hvad virkningen af de forskellige forslag vil være i den enkelte kommune. Det skal understreges, at tallene kan være usikre på kommuneniveau.

Ud over forslag fra partier/organisationer er regnet på en model, hvor man i den enkelte kommune beregner, hvad børn/voksen-forholdet ville være, hvis halvdelen af lederne trækkes ud. Dette svarer omtrent til, at man forudsætter kommunalt overhead mv.

Når det gælder tilførsel af 500 mill. kr. i 2020, beregnes den kommunefordelte virkning ud fra en antagelse om, at der er tale om et skridt på vejen til virkeliggørelse af en model med 3/4 indregning af lederen. Tildelingen udgør således en forholdsmæssig andel.

Tabel 3 viser herefter, hvordan kommunerne fordeler sig i disse kommunalfordelte beregninger.

Tabel 3. Kommuner fordelt efter hvor mange timer pr. dag pr. børnegruppe, de forskellige forslag vil give

Antal timer pr. børnegruppe pr. dag	500 mill. kr. i 2020	Lederne medregnes med ¾. Fuldt gennemført	BUPLs/FOAs forslag. Fuldt gennemført	Enhedslistens forslag. Fuldt gennemført.
	Antal kommuner			
Ingen	11	9	5	0
Under 1	62	10	0	0
1-1,9	24	24	4	3
2-2,9	1	36	19	6
3-3,9		11	25	11
4-4,9		6	31	24
5-5,9		1	10	36
6-6,9			3	14
7 eller mere		1	1	4
I alt	98	98	98	98

Tallene for de enkelte kommuner fremgår af Tabel 4.

Tabel 4. Daglig timetalsforøgelse i børnegrupperne i de enkelte kommuner

Kommune	500 mill. kr. i 2020	Lederne medregnes med ¾. Fulgt gennemført	BUPLs/FOAs forslag. Fuldt gennemført	Enhedslistens forslag. Fuldt gennemført.
København	0,8	2,5	4	5,4
Frederiksberg	1,1	3,1	4,5	6,2
Ballerup	0,2	0,5	2,2	3,6
Brøndby	0	0	1,6	3,5
Dragør	0,3	1	2,8	3,5
Gentofte	0,7	2,1	3,8	5,2
Gladsaxe	1	3	4,7	5,4
Glostrup	0,7	2,1	4	5,3
Herlev	0,5	1,5	3	4,6
Albertslund	0	0,1	1,8	2,7
Hvidovre	0,5	1,5	3,2	4,6
Høje-Taastrup	0,3	0,8	2,5	3,8
Lyngby-Taarbæk	0,5	1,4	3,1	3,9
Rødovre	0,5	1,4	2,9	4,3
Ishøj	0,9	2,7	4,1	5,5
Tønder	0,3	0,9	2,6	4,2
Vallensbæk	1,2	3,6	5	5,8
Furesø	0,4	1,2	2,9	4
Allerød	0,7	2	3,5	4,4
Fredensborg	0,9	2,7	4,4	5,1
Helsingør	0,9	2,6	4,1	5,3
Hillerød	0,6	1,7	3,3	4,6
Hørsholm	1,1	3,2	4,7	5,9
Rudersdal	1	2,8	4,5	5,8
Egedal	1,2	3,7	5,3	6,3
Frederikssund	0,1	0,3	2,3	3,4
Greve	0,9	2,6	4,2	5
Køge	0,4	1,1	2,8	4,1
Halsnæs	1,2	3,6	5,2	6,2
Roskilde	0,8	2,5	4,1	5,3
Solrød	0,4	1,2	2,8	4,2
Gribskov	0,6	1,7	3,5	4,6
Odsherred	0	0	2	3,1
Holbæk	0,6	1,9	3,5	4,9
Faxe	1,7	5	6,3	7,6
Kalundborg	1,6	4,7	6,4	7,4
Ringsted	0,8	2,3	3,9	5,1
Slagelse	1,4	4	5,5	6,9

Kommune	500 mill. kr. i 2020	Lederne medregnes med % Fulgt gennemført	BUPLs/FOAs forslag. Fuldt gennemført	Enhedslistens forslag. Fuldt gennemført.
Sorø	1,4	4,2	5,6	6,9
Lejre	0,7	2,2	4	5,1
Lolland	0,4	1,1	2,7	4,5
Næstved	1,1	3,2	4,9	6,2
Guldborgsund	0,5	1,6	3,2	5,1
Vordingborg	0,1	0,4	2	3,8
Bornholm	0,7	1,9	3,7	5,2
Middelfart	0,3	0,8	2,3	3,2
Assens	0,4	1,3	2,9	4,4
Faaborg-Midtfyn	0,8	2,3	4	5,5
Kerteminde	0,6	1,8	3,4	4,1
Nyborg	0,7	2	3,6	5
Odense	0,5	1,6	3,4	4,6
Svendborg	0,8	2,5	4,2	5,6
Nordfyn	0	0	0	2,3
Langeland	0	0	0	1,3
Ærø	0	0	0	1,4
Haderslev	0,9	2,7	4,5	5,7
Billund	0,7	2,1	3,9	4,4
Sønderborg	0	0	1,8	3,3
Tårnby	0,8	2,3	4,2	5
Esbjerg	1,1	3,1	4,6	6,3
Fanø	0,1	0,3	2,1	2,9
Varde	0,9	2,7	4,4	5,5
Vejen	0,9	2,6	4,2	5,4
Aabenraa	0,9	2,8	4,4	5,8
Fredericia	0	0	0	2,4
Horsens	1	2,9	4,3	5,9
Kolding	0,2	0,5	2,4	3,9
Vejle	0,3	1	2,7	4,2
Herning	1	2,9	4,5	6,2
Holstebro	0,5	1,4	2,9	5
Lemvig	0,5	1,6	3,3	5
Struer	0,9	2,5	4,3	5,6
Syddjurs	0,8	2,4	3,9	5,2
Norddjurs	1	2,9	4,4	5,7
Favrskov	0,7	2	3,7	5
Odder	0,7	2	3,6	4,3
Randers	0,9	2,7	4,3	5,8
Silkeborg	1,2	3,5	5	6,2

Kommune	500 mill. kr. i 2020	Lederne medregnes med ¼. Fulgt gennemført	BUPLs/FOAs forslag. Fuldt gennemført	Enhedslistens forslag. Fuldt gennemført.
Skanderborg	0,9	2,6	4,1	5,4
Århus	0,5	1,4	3,1	4,6
Ikast-Brande	1	2,9	4,8	6
Ringkøbing-Skjern	0,6	1,8	3,6	4,9
Hedensted	1	2,9	4,4	5,7
Morsø	0	0	1	2,2
Skive	1,6	4,8	6,2	7,8
Thisted	1,2	3,7	5,6	6,8
Viborg	1,2	3,6	5,2	6,6
Brønderslev	1,5	4,3	5,9	6,4
Frederikshavn	1,4	4,1	5,8	6,8
Vesthimmerland	0,7	2,2	3,7	4,9
Læsø	0	0,1	2,1	2,7
Rebild	0,8	2,3	4	4,6
Mariagerfjord	0,7	2	3,9	5
Jammerbugt	2,7	8	9,4	10,2
Aalborg	0,5	1,6	3,6	4,6
Hjørring	0,9	2,7	4,4	5,7