

## Børne- og Undervisningsministeriet

Sendt til: marie.kolind.christensen@uvm.dk,  
christina.kirkegaard.thalund@uvm.dk

### Hørings svar vedr. lovforslag om normeringer

---

Det er dokumenteret, at der er en sammenhæng mellem normeringsforholdene og personalets mulighed for at sikre børns trivsel og udvikling. De nuværende forhold i danske dagtilbud er kritiseret for at kunne forårsage, at børn risikerer at få depressioner, angst og andre diagnoser.

Ved ratifikationen af FN-konvention af 20. november 1989 om Barnets Rettigheder (Børnekonventionen) har Danmark forpligtet sig til at indrette nationale retsregler og administrativ praksis i overensstemmelse med konventionen<sup>1</sup>. Således skal Danmark som stat være eksplicit opmærksom på børns interesser i forhold til al lovgivning – herunder også i forhold til dagtilbudsloven.

Børnekonventionens artikel 12 fastslår, at et hvert barn har ret til at give udtryk for en mening, og krav på at denne mening respekteres i overensstemmelse med barnets alder og modenhed. Børnekonventionens artikel 27 giver børn ret til den levestandard, der kræves for barnets fysiske, psykiske, åndelige og moralske og sociale udvikling.

Hvis vuggestuer og børnehaver skal kunne opfylde disse rettigheder, som også helt små børn har krav på, er det afgørende med nok voksenkontakt til børnene.

Børns stærke position og ret til ekstra beskyttelse via særlige krav til statens udformning og overholdelse af lovgivning er berettiget af børns specielle situation: Børns sårbarhed i form af afhængighed, modenhed, juridiske status og ofte stemmeløshed. Børn – og særligt helt små børn – har mindre mulighed end voksne for at gøre deres egne interesser og rettigheder gældende. Hvis ikke børns interesser varetages og fremhæves for dem, kan og vil børn blive overset i samfundet. Børn er lette at spare på, for de kan ikke selv sige fra.

Overordnet hilser Børnenes bureau derfor forslaget om en forbedring af børns vilkår, når de befinder sig i vuggestue eller børnehave, velkomment.

\*\*\*

#### **Bemærkninger til manglende henvisning til Børnekonventionen**

Indledningsvist gør Børnenes bureau opmærksom på, at lovforslaget ikke nævner Børnekonventionen. I Norge anerkendes lovgivning om minimumsnormering som et *rettighedsspørgsmål* og ses ikke som fordelingspolitik. I Norge er Børnekonventionen dog også – modsat i Danmark – indarbejdet ved lov, hvorved hensynet til barnets tarv må formodes at rangere højere på dagsordenen end i Danmark.

#### **Anbefaling: Indsættelse af henvisning til Børnekonventionen i lovtekst og bemærkninger**

For at styrke børns anerkendelse som selvstændige rettighedshavere i samfundet, herunder også i dagtilbud, er det Børnenes bureaus vurdering, at lovforslaget bør illustrere sin overensstemmelse med Børnekonventionen ved i både lovteksten og i lovtekstens bemærkninger at henvise direkte til Børnekonventionens relevante bestemmelser.

---

<sup>1</sup> [Børnekonventionen FN \(retsinformation.dk\)](http://retsinformation.dk)

#### Hørings svar

24. september 2021

Kontakt:

[ptm@boernesbureau.dk](mailto:ptm@boernesbureau.dk)

[www.boernesbureau.dk](http://www.boernesbureau.dk)

## **Bemærkninger til midler afsat på finanslovene, jf. pkt. 2**

Det er Børnenes bureaus overordnede vurdering, at daginstitutioners normering generelt i dag er så beskåret, at der skal afsættes væsentlig flere ressourcer, end de ressourcer, der løbende afsættes på finanslovene eller forpligtes via økonomiaftalerne, hvis der skal kunne laves en lovgivning, som reelt sikrer børnene.

Det er desuden Børnenes bureaus opfattelse, at det generelt bør sikres, at der ikke mellem Christiansborg, Kommunernes Landsforening og kommunerne laves økonomiske aftaler, som tillader konstruktioner, hvor kommunerne i praksis ikke behøver at honorere essensen af de aftaler, der kommunikeres ud til offentligheden.

Ifølge Børnekonventionen påhviler det staten, at der prioriteres tilstrækkelige offentlige ressourcer til fuldt ud at gennemføre lovgivning, som har til formål at sikre, at børns tarv kommer i første række, jf. *Børnekonventionens artikel 4*. Det gælder også børns tarv i vuggestuer og børnehaver. På linje hermed har FN's Børnekomité i sine generelle bemærkninger nr. 19 om budgetlægning til realisering af børns rettigheder uddybet staters forpligtelser i forhold til at indfri børns rettigheder i de offentlige budgetter på alle niveauer, dvs. både nationalt og kommunalt. Budgetlægningen skal være målrettet, effektiv og langsigtet – og den skal være transparent<sup>2</sup>.

### **Anbefaling: Sikring af at øremærkede midler bruges på børn og ikke er symbolsk**

Børnenes bureau foreslår, at en allokering fra staten af øremærkede midler til enhver tid medfører en sikring af, at midlerne fører til reel forøgelse af kommunens samlede budget til børneområdet, fx via fastlåsning af kommunens budget- eller regnskabsniveau på dagtilbudsområdet, som derfor ikke vil kunne reguleres som følge af fx andre lokale politiske prioriteringer. Forslaget skyldes, at midler ellers vil kunne allokere til dagtilbudsområdet, hvorefter kommuner fx modregner beløbet i egne budgetter med den konsekvens, at det politisk markedsførte løft af fx dagtilbudsområdet reelt aldrig finder sted. Dette kan medføre vildledning af offentligheden til ugunst for børnene.

Når midler udmøntes via bloktilskuddet og ikke øremærkes, er der desuden risiko for, at kommuner anvender midlerne på andre områder.

### **Anbefaling: Sikring af at ikke-øremærkede midler bruges på børn og ikke er symbolsk**

Børnenes bureau foreslår, at det sikres, at kommuner reelt forpligtes til at anvende enhver tildeling af ikke-øremærkede midler på dagtilbudsområdet, dersom disse midler formelt tildeles fx minimumsnormeringer. Forslaget skyldes, at en uforpligtende tildeling af midler, som politisk markedsføres afsat til fx minimumsnormeringer, men som de facto anvendes udenfor dagtilbudsområdet, vil kunne medføre vildledning af offentligheden til ugunst for børnene.

## **Bemærkninger til forslaget om krav om minimumsnormeringer i daginstitutioner, jf. pkt. 3.1**

### **Ad. Fastlæggelsen af antal pædagogisk personale per antal børn**

Ekspert i børns psykologi understreger løbende, at børn indskrevet i danske daginstitutioner er i risiko for kognitive funktionsnedsættelser, depression, angst, og stress<sup>3</sup>. I medfør af

<sup>2</sup> [General comment No. 19 \(2016\) on public budgeting for the realization of children's rights \(art. 4\)](#)

<sup>3</sup> Ser hertil bl.a. m.v.: Berlingske, - Haaning, Karen, Førende børneforsker: Børn kan komme til at mangle en vigtig egenskab, hvis de begynder for tidligt i børnehave] (07.01.2020) [artikel](#), NetAvisen, - Lykkesbo, Karoline Aya: Ekspert om børnehavestress: De risikerer selvskade,

Børnekonventionens artikel 3, som bl.a. indeholder det grundlæggende princip om "barnets bedste", skal barnets tarv altid komme i første række. I sine generelle bemærkninger nr. 7 om implementering af barnets rettigheder i den tidlige barndom<sup>4</sup> fremhæver FN's Børnekomité, at staten bl.a. skal sikre, at institutioner ansvarlige for små børn opfylder visse kvalitetskrav. Her tænkes særligt i forhold til sundhed og sikkerhed og med henblik på, at personale har de rigtige psykosociale kvaliteter, er egnede, er tilstrækkelige i antal og besidder de rette kvalifikationer.

Det er Børnenes bureaus vurdering, at der allerede i dag i dagtilbudsloven ligger et krav om tilstrækkelig og kvalificeret normering, for ellers kan dagtilbudslovens formålsbestemmelse vanskeligt overholdes.

Med et lovtillag er det derfor afgørende reelt at anerkende, at normeringen i dagtilbud til enhver tid skal være tilstrækkelig til at give børn omsorg og understøtte det enkelte barns trivsel, læring, udvikling og dannelse og bidrage til, at børn får en god og tryk opvækst. Ifølge FN's Børnekomité forudsætter imødekomme af helt små børns ret til at sige sin mening, at bl.a. omsorgspersonale kan anerkende og respektere ikke-verbale kommunikationsformer, herunder kræves der overskud til at fortolke leg, kropssprog, ansigtsudtryk og tegning, som små børn bruger til at give udtryk for deres opfattelse, valg, eller præferencer<sup>5</sup>.

#### **Anbefaling: Pligt til individuel og konkret vurdering af aktuelt normeringsbehov for børn**

Børnenes bureau anbefaler at dagtilbudslovens forslåede § 19 a suppleres med en generalklausul, som sætter børnenes trivsel i det enkelte dagtilbud i centrum for vurderingen af, om normeringen er tilstrækkelig. En sådan generalklausul er et udtryk for, at det til enhver tid skal være børnenes tarv, der afgør, hvorvidt normeringen i det enkelte dagtilbud er fyldestgørende og ikke blot overholdelsen af lovens minimumsstandarder.

Bestemmelsen vil betyde, at dagtilbuddet, selvom dagtilbuddet har den normering, der som minimum kræves efter den foreslåede nye § 19 a, til enhver tid er forpligtet til af egen drift at foretage en konkret vurdering af normeringen med udgangspunkt i de enkelte børns behov.

Danmark er et af de lande i verden, hvor børn kommer tidligst i vuggestue, og hvor børnene er der flest timer om dagen. I Danmark institutionaliseres således rekordmange spædbørn under 1 år.

I forbindelse med høringen af det norske lovforslag om "minimumsnorm for grunnbemanning" (Prop. 67 L (2017–2018) udtalte UNICEF Norge:

*"I dag har børn, der fylder et år ved udgangen af november i det år, hvor der søges om en børnehaveplads, ret til et sted. Dette betyder i sidste ende, at du kan risikere en voksen pr. tre otte til ni måneder gamle spædbørn. Dette er ikke nok til at imødekomme deres behov for fysisk pleje og nærhed. Spædbørn har meget brug for en til en kontakt. Der er stor forskel på et barn under tre år og et barn under et år. For at sikre børns ret til individuel opfølgning og pleje mener UNICEF Norge, at: dagtilbud skal have*

depression, ensomhed og mere stress: [artikel](#), Juhl, Pernille: Daginstitutioners betydning for børns udvikling 0-14: Pædagogisk tidsskrift for daginstitutioner og klubber (20017): [Dokument](#), Thorup, Rikke Yde, Sommer, Dion: Coronakrisen har givet minimumsnormeringer med et snuptag. Lad os holde fast i dem! Information (May 2020): [artikel](#), TV2 Dokumentar, Eksperimentet med vores børn (07.11.2019)

<sup>4</sup> [General comment No. 7 \(2005\): Implementing child rights in early childhood](#)

<sup>5</sup> [Observation générale no 12 \(2009\): Le droit de l'enfant d'être entendu](#)

*mindst en medarbejder pr. to børn, når børnene er under et år, en medarbejder pr. tre børn, når børnene er under tre år og en medarbejder pr. seks børn, når børnene er over tre år.<sup>6</sup>* (vores oversættelse).

Ligesom UNICEF Norge, mener Børnenes bureau, at denne store gruppe af spædbørn, som i en meget tidlig alder kommer i institution, bør sikres tilstrækkelig omsorg.

#### **Anbefaling: Sikring af tilstrækkelig voksenkontakt også til spædbørn**

Børnenes bureau anbefaler, at den foreslåede § 19 a udvides, således at dagtilbud skal have mindst 1 medarbejder pr. 2 børn, når børnene er under 1 år. Den foreslåede normering på 1:3 er utilstrækkelig, hvor der er tale om spædbørn under 1 år.

#### Ad. Opgørelsesmetoden fra Danmarks Statistiks normeringsstatistik

En undersøgelse, *Daginstitutioners hverdag 2020*<sup>7</sup>, viser, at 63 pct. af medarbejderne dagligt eller flere gange om ugen oplever ikke at kunne yde tilstrækkelig omsorg. 41 pct. oplever dagligt eller flere gange om ugen ikke at kunne give et barn trøst. 46 pct. oplever dagligt eller flere gange om ugen ikke at kunne tage sig af et barn med forstyrrende adfærd. 44 pct. oplever dagligt eller flere gange om ugen ikke at kunne tage sig af et barn, der har svært ved at komme med i legen.

Undersøgelsen illustrerer nødvendigheden af, at der tages udgangspunkt i barnet på gulvet, når opgørelsen af 1 voksen pr. 3 vuggestuebørn og 1 voksen pr. 6 børnehavebørn foretages.

Ifølge det norske lovforslag om "minimumsnorm for grunnbemanning" (Prop. 67 L (2017–2018) skal personale, der er i daginstitutionen i praktik eller arbejdstiltag, lærlinge, specialpædagoger og andre, der skal betragtes som ekstra personale i daginstitutionen, udelukkes fra beregningen<sup>8</sup>.

Børnenes bureau har desuden været i kontakt med Redd Barna i Norge for at få afdækket, hvilke eventuelle problemer, man oplever i Norge. Det fremføres bl.a., at normeringsopgørelsen ikke tager højde for planlægningstid, møder, kurser, forældresamtaler, madlavning, de ansattes pauser, hvortil kommer ferie, afspadsering og sygefravær, og at dette gør, at den opgjorte normering langt fra er reel. I Danmark lægges der med lovforslaget fx bl.a. op til, at *både* den syge *og* vikaren indgår i normeringsopgørelsen.

Opgørelsesmodellen "omsættertabelen" er udviklet af en arbejdsgruppe nedsat af Børne- og Skoleudvalget i Fredensborg Kommune (juni 2020)<sup>9</sup> repræsenteret af bl.a. forældre, BUPL Nordsjælland, FOA Nordsjælland, samt kommune. Der er således tale om en model, som allerede er forhandlet og testet mellem flere parter. En af arbejdsgruppen testet institution, hvor omsættertabelen blev anvendt, afslørede et gennemsnitligt voksenforhold på 1 voksen pr. 5 vuggestuebørn og 1 voksen pr. 10,3

<sup>6</sup> Prop. 67 L (2017–2018) Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.): [Prop. 67 L \(2017–2018\)](#)

<sup>7</sup> Daginstitutioners hverdag 2020, udarbejdet af Bureau 2000, udgivet af Bureau 2000 og FOA: [Undersøgelse](#)

<sup>8</sup> Prop. 67 L (2017–2018) Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.): [Prop. 67 L \(2017–2018\)](#)

<sup>9</sup> Normeringen i dagtilbud, Rapport fra arbejdsgruppe nedsat af Børne- og Skoleudvalget juni 2020, Fredensborg Kommune: [Rapport](#)

børnehavebørn. Danmarks Statistiks model viste et gennemsnitligt forhold på 1 voksen pr. 3,1 vuggestuebørn og 1 voksen pr. 6,4 børnehavebørn i gennemsnit i den samme kommune.

Tallene fra omsættertabelen og Danmarks Statistik ligger således langt fra hinanden. Med Danmarks Statistiks model vil der være tale om en normering, som ikke de facto sikrer børns trivsel, simpelthen fordi den voksne, der på papiret er til stede, reelt ikke er til stede hos børnene, såkaldte "*papirnormeringer*". Flere forældre og pædagoger forsøger derfor allerede at anvende omsættertabelen flere steder i landet.

#### **Anbefaling: Kun reel voksenkontakt for barnet indgår i beregning af minimumsnormering**

Børnenes bureau anbefaler, at det ved udarbejdelsen af bekendtgørelsen, *jf. den foreslåede § 19 a, stk. 5*, sikres, at samtlige aktiviteter, som ikke udgør reel tid hos barnet, og samtlige personaler, som ikke kan anses for fyldestgørende, holdes ude af normeringsopgørelsen. Det er Børnenes bureaus opfattelse, at parametrene og den behandling af nøgletal, som indgår i den opgørelsesmodel, som er udviklet af arbejdsgruppen nedsat af Børne- og Skoleudvalget i Fredensborg Kommune (juni 2020) "omsættertabelen", bør anvendes. Det skyldes, at modellen er retvisende. Dette endvidere legitimeret af, at både kommune, BUPL, FOA og forældre lokalt på kommunalt niveau har kunnet nå til enighed om modellens retvisende karakter.

Endelig er det derfor Børnenes bureaus overordnede anbefaling, at de af lovforslagets bemærkninger, som skaber rammerne for bekendtgørelsens udformning, udvides til at kunne hjemle en alternativ opgørelse.

- I forlængelse heraf anbefaler Børnenes bureau, at der i lovens bemærkninger gives et konkret eksempel på, hvordan det kan være retvisende, at både den hjemmegående sygemeldte medarbejder og den indkaldte vikar tælles med i opgørelsen som om, at begge personaler er til stede hos børnene i dagtilbuddet (som lovforslaget lægger op til)?

#### Ad. Opgørelse som årligt gennemsnit i kommunen

Indledningsvist gør Børnenes bureau opmærksom på, at de fleste til enhver tid ville finde det absurd, hvis et klasseloft var baseret på et kommunalt gennemsnit af alle klasser i alle skoler i en hel kommune, da det åbenlyst aldrig ville sikre kvotienten i den enkelte klasse. På et overordnet plan er Børnenes bureau derfor uforstående overfor, at en sådan model overhovedet er på tale på daginstitutionsområdet.

Nedenstående eksempel er bekræftet af børne- og undervisningsministeren, *jf. svar på spørgsmål 380 (Alm. del) af 31. august 2021*,<sup>10</sup> og illustrerer, hvordan Børnehave A, B og C overholder lovens krav til minimumsnormering på 1 voksen pr. 6 børnehavebørn (i vuggestuer 1 voksen pr. 3 vuggestuebørn) i både eksempel 1 (institutionsniveau) og eksempel 2 (kommunalt gennemsnit).

I eksempel 2, hvor minimumsnormeringen baseres på et kommunalt gennemsnit, sker kommunens prioritering af normering til andre institutioner dog på bekostning af Børnehave C, der er endt med en normering på 1 voksen per 10 børn – eller per 16 børn hvis en omregningsfaktor, *jf. omsættertabelen*, bruges (som vil variere fra institution til institution):

<sup>10</sup> svar på spørgsmål 380 (Alm. del) af 31. august 2021: [Svar på spm 380](#)

Eksempel 1: "Minimumsnormering" på institutionsniveau

Institutionsniveau	Børnehave A	Børnehave B	Børnehave C
<b>Voksen-ratio på papiret</b>	10 voksne pr. 60 børn 1 voksen pr. 6 børn	10 voksne pr. 60 børn 1 voksen pr. 6 børn	10 voksne pr. 60 børn 1 voksen pr. 6 børn
<b>Regulering ud fra kommunes prioritering</b> • Der kan ikke ske omprioritering af minimumsnormering mellem børnehaver.	+ 3 voksne	+ 1 voksen	
<b>Reel voksen-ratio</b>	13 voksne pr. 60 børn <b>1 voksen pr. 4,6 børn</b>	11 voksne pr. 60 børn <b>1 voksen pr. 5,5 børn</b>	10 voksne pr. 60 børn <b>1 voksen pr. 6 børn</b>

Eksempel 2: "Minimumsnormering" på kommunalt gennemsnitligt niveau

Kommunalt gennemsnit	Børnehave A	Børnehave B	Børnehave C
<b>Voksen-ratio på papiret</b>	10 voksne pr. 60 børn 1 voksen pr. 6 børn	10 voksne pr. 60 børn 1 voksen pr. 6 børn	10 voksne pr. 60 børn 1 voksen pr. 6 børn
<b>Regulering ud fra kommunes prioritering</b> • Kommunen har adgang til at omprioritere minimumsnormeringen mellem børnehaver.	+ 3 voksne	+ 1 voksen	- 4 voksne
<b>Reel voksen-ratio</b>	13 voksne pr. 60 børn <b>1 voksen pr. 4,6 børn</b>	11 voksne pr. 60 børn <b>1 voksen pr. 5,5 børn</b>	6 voksne pr. 60 børn <b>1 voksen pr. 10 børn</b>

Børnenes bureau er bekendt med, at der vil blive henvist til, at "når der foreligger viden om", hvordan kommunerne indfaser de lovbundne minimumsnormeringer, og "når den nødvendige data" om bl.a. normeringer på institutionsniveau foreligger på et "tilstrækkeligt valideret grundlag", så er aftalepartierne enige om at "vurdere muligheden for og hensigtsmæssigheden af" eventuelt lovbundne minimumsnormeringer på institutionsniveau. Det er dog Børnenes bureaus opfattelse, at der ikke er nogen form for saglig begrundelse for ikke at implementere normeringen på institutionsniveau med det samme.

Det fremgår desuden af aftalen om minimumsnormeringer, at den eksisterende dagtilbudsportal skal udbygges, og at hensigten er, at det skal være gennemskueligt, hvordan aftalen om minimumsnormeringer bliver omsat i den enkelte daginstitution. Børnenes bureau bifalder naturligvis gennemskuelighed, men der bør allerede ved implementeringen af minimumsnormeringer være tale om et krav på institutionsniveau, som kan kræves opretholdt, og som der kan klages over, hvis kravet ikke er opretholdt.

### Anbefaling: Normering skal baseres på institutionsniveau – ellers er lovgivning illusorisk

Det er Børnenes bureaus anbefaling at den foreslåede § 19 a, stk. 3 justeres, så minimumsnormeringen opgøres på institutionsniveau fra lovens ikrafttrædelse. Der findes ingen saglig begrundelse for at vente yderligere flere år, tværtimod. Konceptet om et gennemsnitligt niveau er lige så absurd, som hvis et klasseloft blev opgjort på et gennemsnit af alle klasser i alle skoler i en hel kommune – det vil aldrig sikre kvotienten i den enkelte dagtilbud. At det kommunale gennemsnit reelt ikke sætter noget loft over normeringen, er bekræftet *jf. ministerens udvalgssvar 380 (Alm. del) af 31. august 2021*, hvor ministeren ikke kan afvise, at det kommunale gennemsnit resulterer i 10 børn per 1 voksen (og 16 børn, hvis omsættertabellen anvendes med udgangspunkt i samme data som i institutionen i Fredensborg Kommune).

- I forlængelse heraf anbefaler Børnenes bureau, at der i lovens bemærkninger gives et konkret eksempel på, at det kommunale gennemsnit – som netop åbner mulighed for, at loven tillader i hvert fald 1 voksen til 10 børn – kan siges, at "sikre en bund for alle børn", *jf. aftalen om minimumsnormeringer?*

#### Ad. Diverse puljer

Børnenes bureau er blevet oplyst om, at kommunale PPR-puljer (kommunale budgetter til Pædagogisk Psykologisk Rådgivning) til børn med fx diagnoser gennem årene er blevet så voldsomt nedsparede, at der nu typisk blot er tale om ekstern konsulentvejledning til udarbejdelse af handleplaner, som der så i praksis ikke afsættes personaleressourcer til faktisk at realisere. Udfaldet er, at børn i behov for ekstrainsatsen, såvel som den normalt fungerende børnegruppe, omsorgssvigtets. Samtidig er kravene for tildeling af statslige ekstrapuljer (såkaldt social normering) til udsatte børn snævre – der er ikke tale om let adgang til ekstra ressourcer til udsatte børn. Disse problemer retter det nye lovtiltag ikke op på, fx fordi eventuelle kommunale puljer ved tildeling i én institution nu kan fratrækkes en anden institution. Ekstra normering til børn med særlige behov bør selvfølgelig aldrig tælle med i minimumsnormeringen, uanset hvilken pulje, der er tale om.

#### **Anbefaling: Al tildeling af ekstra ressourcer "puljer" holdes ude af minimumsnormering**

Børnenes bureau anbefaler på det kraftigste, at det sikres, at enhver tildeling af ekstra ressourcer på baggrund af, at børn har behov for ekstra voksenkontakt, aldrig mindsker andre børns voksenkontakt. Samtlige ekstra ressourcer skal således holdes ude af normeringsopgørelsen.

#### Ad. Oprykning af børn fra vuggestue til børnehave

Det forekommer vanskeligt at gennemskue, hvordan det sikres, at en normering, som på papiret følger barnet på baggrund af barnets alder, reelt kommer til at gavne barnet på gulvet.

#### **Anbefaling: Det bør sikres, at børn ikke rykkes fra vuggestue til børnehave for tidligt**

Det bør sikres, at børn ikke rykkes fra vuggestue til børnehave for tidligt. Børnenes bureau har ikke kendskab til eksempler, hvor et barn er blevet rykket for sent, og det bør sikres, at enhver rykning altid er i barnets interesse.

#### Ad. Om kommuners mulighed for at fravige lovkravet om minimumsnormering

Minimumsnormeringer skal sikre voksenkontakt til små børn, og der er tale om en absolut nedre bundgrænse for, hvor lidt voksenkontakt små børn generelt kan holde til. I lovforslaget indføres hjemmel til, at "velfærdskommuner" kan undtages kravet om minimumsnormeringer. Børnenes bureau er desuden bekendt med, at der skal kigges på erfaringer fra disse "velfærdskommuner", der kan være relevante for andre kommuner. Det er Børnenes bureau vurdering, at disse erfaringer ikke på sigt må føre til, at lovkravet om minimumsnormeringer på nationalt plan kan fraviges. Der kan henvises til den daværende norske regerings egne bemærkninger til det norske lovforslag om normeringer<sup>11</sup>:

*"Ministeriet har bemærket, at nogle af de høringsorganer, der ikke støtter forslaget, fastslår, at statens vedtagne norm udfordrer det lokale selvstyre. Der er også nogle organer, der oplyser, at en lovbestemt bemandingsnorm ikke er det vigtigste værktøj til at opnå kvalitet i servicetilbuddet. Ministeriet vil påpege, at en lovbestemt bemandingsnorm kan være i strid med hovedprincippet om rammestyring af kommunerne, idet kommunernes handlefrihed og mulighed for lokale prioriteter reduceres. En sådan*

<sup>11</sup> Prop. 67 L (2017–2018) Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.): [Prop. 67 L \(2017-2018\)](#).

regulering skal derfor begrundes særskilt. Det fremgår af Kommunal- og Moderniseringsministeriets vejledning Statsstyring i kommuner og amtskommuner, at hensynet til lige tjenester kan begrunde brugen af statsstyringsinstrumenter, der begrænser kommunernes frihed. Efter ministeriets vurdering vil behovet for at sikre, at alle børnehaver har tilstrækkelig voksentæthed til at drive en god uddannelsesaktivitet derfor være en overvejelse, der kan begrunde en sådan regulering." (vores oversættelse).

Og videre:

"Det kan ikke ses bort fra, at økonomiske overvejelser i nogle tilfælde er afgørende for daginstitutionsejeren i vurderingen af, hvor mange personaleressourcer, daginstitutionen skal have. Personaleomkostninger udgør det største omkostningselement i driften af daginstitutioner og kan dermed blive udsat for nedskæringer, hvis daginstitutionsejeren ønsker eller skal reducere sine driftsudgifter. For få medarbejdere pr. barn kan påvirke børnenes sikkerhed og muligheden for tilknytning. Efter ministeriets vurdering bør det derfor ikke være op til den enkelte kommune eller børnehave at afgøre, hvor grænsen går for, hvor mange børn der må være pr. medarbejder." (vores oversættelse).

I Norge har ministeriet således anerkendt, at det kommunale selvstyre må vige for hensynet til barnets bedste, og at kommunerne ikke bør have handlefrihed, fordi det kan gå udover barnet.

#### **Anbefaling: Enhver mulighed for fravigelse af lovkrav om voksenkontakt skal udelukkes**

Børnenes bureau anbefaler på det kraftigste, at enhver fremtidig mulighed for fravigelse af lovkravet om minimumsnormering allerede nu udelukkes. Vores opfattelse er fuldstændig på linje med det norske departements tilgang, hvor det kommunale selvstyre må vige for barnets tarv. Det vil være i strid med Børnekonventionens princip om barnets bedste, jf. Børnekonventionens artikel 3, og det vil udgøre et regressivt tiltag, hvis lovkravet om minimumsnormering fraviges. Vi mener heller ikke, at "velfærdskommuner" burde undtages.

- I forlængelse heraf anbefaler Børnenes bureau, at der i lovens bemærkninger gives et konkret eksempel på, at en fravigelse af et krav om et minimum af voksenkontakt til børn i en vuggestue eller i en børnehave er i barnets interesse?

#### **Bemærkninger til afklaring vedrørende klageadgang**

Af fx Borger.dk vedr. København Kommune fremgår følgende:

"Hvis du er utilfreds med den måde, dit barn bliver passet på, skal du tale med det pædagogiske personale, som tager sig af dit barn i hverdagen. Hvis det drejer sig om mere overordnede forhold i dagtilbuddet, kan du gå til forældrebestyrelsen eller tale med lederen. Hvis du fx vil klage over det arbejde, som det pædagogiske personale i dit barns dagtilbud udfører, eller du vil klage over serviceniveauet i kommunen, skal du klage til kommunen.<sup>12</sup>"

<sup>12</sup> <https://www.borger.dk/familie-og-boern/Boernepasning/Regler-for-dagtilbud>



Der kan henvises til førnævnte undersøgelse, Daginstitutioners hverdag 2020<sup>13</sup>, som bl.a. viser, at 63 pct. af medarbejderne dagligt eller flere gange om ugen oplever ikke at kunne yde tilstrækkelig omsorg. I lyset af bl.a. denne undersøgelse efterspørger Børnenes bureau en afklaring af klageadgangen: Hvor børn ikke modtager tilstrækkelig omsorg, men hvor det samtidig er vurderingen, at det pædagogiske personales arbejde er forbilledligt, og at den utilstrækkelige omsorg udspringer af manglende ressourcer/for få hænder. I en sådan situation synes det fornødsstridigt at klage over personalet, som jo arbejder under de rammer og med de ressourcer, som er besluttet af kommunen. Således vil det give mening at klage over serviceniveauet. I relation til serviceniveauet fremgår dog følgende af Københavns Kommunes hjemmeside:

*"Politisk vedtaget serviceniveau kan fx være antallet af pladser i daginstitutioner. Det er Borgerrepræsentationen, der bestemmer serviceniveauet i kommunen. Du kan derfor ikke klage til forvaltningen over det vedtagne serviceniveau, men du kan altid skrive din mening til den ansvarlige borgmester.<sup>14</sup>"*

Og videre:

*"Det kan være vanskeligt at adskille det politisk vedtagne serviceniveau fra den praktiske opgaveløsning, altså fra hvordan de politiske beslutninger forvaltes i kommunen.<sup>15</sup>"*

I forlængelse heraf bemærkes i øvrigt, at Ombudsmandens Børnekontor oplyser, at ved behandlingen af borgerklager er Ombudsmandens Børnekontor forpligtet til at vise hensyn til kommunens lokalpolitiske prioritering, jf. ombudsmandslovens § 8.

Overordnet er det Børnenes bureaus vurdering, at det kan opleves som vanskeligt at gennemskue, hvad man egentlig kan klage over og til hvem. Det pædagogiske personale eller dagtilbudets leder bør næppe bære ansvaret for omstændigheder opstået på baggrund af beslutninger om manglende ressourcer, som de ingen indflydelse har på. Det er Børnenes bureaus opfattelse, at hvor sager vedrører børn, bør behandlingen af klager have som udgangspunkt, at hensynet til barnets tarv har forrang ved behandlingen af klagen.

#### **Anbefaling: Oplysning om klageadgang hvor dagtilbud ikke opfylder minimumsnormering**

Børnenes bureau anbefaler, at der i loven tages stilling til, hvordan og hvortil der kan klages over normeringsniveauet i det enkelte dagtilbud, herunder bør der i lovens bemærkninger redegøres både for gældende ret og retstilstanden som følge af ikrafttrædelsen af den foreslåede § 19 a.

I forbindelse med redegørelsen af retstilstanden er det essentielt, at det oplyses, på hvilket grundlag, der kan klages – herunder hvordan der kan klages over normeringen i den enkelte vuggestue eller børnehave, og det bør konkret fremgå, hvordan der opnås kendskab til, om normeringen aktuelt overholdes.

\*\*\*

<sup>13</sup> Daginstitutioners hverdag 2020, udarbejdet af Bureau 2000, udgivet af Bureau 2000 og FOA: [Undersøgelse](#)

<sup>14</sup> <https://www.kk.dk/artikel/det-kan-du-klage-over>

<sup>15</sup> <https://www.kk.dk/artikel/det-kan-du-klage-over>