

Folketinget  
Christiansborg  
1240 København K  
**Børne- og Undervisningsudvalget**  
Sendt til: onlineformular



## Risici vedr. kommunalt gennemsnit og "minimumsnormeringer"

---

Som opfølgning på den indgåede aftale om at indføre lovgivning vedrørende normering i vuggestuer og børnehaver, har Børnenes bureau i vedlagte bilag 1 skitseret effekten af at indføre lovgivningen baseret på et kommunalt gennemsnitligt niveau:

1. En kommunens prioritering af normering til visse udvalgte institutioner sker på bekostning af andre fx børnehaver, der ender med en normering, som giver børn risiko for kognitive skader og stress.
2. Et lovtiltag baseret på et gennemsnitligt niveau medfører en forringelse af børns retsstilling i forhold til i dag, hvor en skadelig lav grad af voksenkontakt i det mindste ikke er blåstemplet ved lov.
3. Med modellen forhindres forældre og personale formentlig i at kunne klage over normeringen i den enkelte institution, idet kommunen blot kan henvise til, at det gennemsnitlige niveau overholdes.

Man ville aldrig basere et klasseloft på et kommunalt gennemsnit af alle klasser i alle skoler i en hel kommune – hvorfor så i daginstitutioner? Håndteringen af lovgivningen om minimumsnormeringer er i uoverensstemmelse med princippet om barnets bedste, *jf. børnekonventionens artikel 3*, som siger, at barnets tarv altid skal komme i første række, når man vedtager lovgivning. Lovgivningen er også i uoverensstemmelse med princippet om effektiv implementering af lovgivning, *jf. børnekonventionens artikel 4*, som siger, at lovgivning ikke må være symbolsk, men reelt skal sikre barnets tarv og bl.a. komplementeres af tilstrækkelig budgettering.

Vi er bekendte med, at "intentionen" med den aftale, der er indgået af aftalepartierne, efter sigende er, at minimumsnormeringerne skal sikre en bund for alle børn – men vi anerkender ikke, at denne "intention" reelt vil afspejles i praksis i kommunerne. Vi er også bekendt med, 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. Vi mener dog ikke, at der er nogen form for saglig begrundelse for ikke at implementere normeringen på institutionsniveau med det samme, *jf. også bilag 1*, idet den eneste reelle grund til at vente er sparehensyn. Vi efterspørger derfor ministerens konkrete stillingtagen til eksemplet i bilag 1 og de afledte konsekvenser som beskrevet i punkterne 1-3 ovenfor.

### Udvalgsnote

4. juni 2021

Kontakt:

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

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

## Bilag 1: Minimumsnormering på institutionsniveau vs. kommunalt gennemsnitligt niveau

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>

I både *eksempel 1* og *2* overholder Børnehave A, B og C lovens krav til minimumsnormering på 1 voksen pr. 6 børnehavebørn (i vuggestuer 1 voksen pr. 3 vuggestuebørn). I *eksempel 2* baseres minimumsnormeringen på et kommunalt gennemsnit, og kommunens prioritering af normering til andre institutioner sker på bekostning af Børnehave C, der er endt med en normering, som giver børn risiko for kognitive skader og stress. Med et lovtillag baseret på et gennemsnitligt niveau sker således en forringelse af børns retsstilling i forhold til i dag, hvor en skadelig lav grad af voksenkontakt i det mindste ikke er blåstemplet ved lov. Med modellen forhindres forældre og personale formentlig også i at kunne klage over normeringen i den enkelte institution, idet kommunen efter lovens ikrafttrædelse blot kan henvise til, at det gennemsnitlige niveau overholdes.

Daginstitutioners normering er så beskåret, at et gennemsnitligt niveau vil gennemtvunge nedprioritering af nogle børn, som dermed aldrig kommer til at få den støtte til deres trivsel og udvikling, som de er i behov for. Kravene for tildeling af statslige ekstrapuljer (såkaldt social normering) til udsatte børn er ekstremt snævre. Kommunale PPR-puljer (kommunale budgetter til Pædagogisk Psykologisk Rådgivning) til børn med fx diagnoser er gennem årene blevet så voldsomt nedbesparede, at der nu typisk blot er tale om ekstern konsulentvejledning til udarbejdelse af handleplaner, som der så i praksis ikke afsættes personale ressourcer til faktisk at realisere. Udfaldet er, at børn i behov for ekstrainsatsen, såvel som den normalt fungerende børnegruppe, omsorgssvigtets.

Alt i alt er minimumsnormering baseret på et kommunalt gennemsnit lige så lidt retvisende for den enkelte institution som et klasseloft baseret på et kommunalt gennemsnit af alle klasser i alle skoler i en kommune. Modellen er ene og alene udtryk for et – indtil nu uset kreativt – forsøg på at skjule ønsket om at begrænse udgifter.

I hverken *eksempel 1* eller *2* er der taget højde for den graverende fejl, at opgørelsesmodellen, som lovtillaget baseres på, bruger Danmarks Statistiks tal, som ifølge Danmarks Statistik selv ikke kan anvendes til formålet. Fredensborg Kommunes opgørelsesmodel, som er udviklet af bl.a. kommunale embedsfolk, afslørede et gennemsnitligt forhold på 1 voksen pr. **10,3** børnehavebørn i en vilkårlig institution i Fredensborg Kommune. Danmarks Statistiks model viste 1 voksen pr. **6,4** børnehavebørn i gennemsnit i den kommune – dvs. himmelråbende vildledende. Danmarks Statistiks tal er så vildledende, bl.a. fordi personale, som aldrig er hos børnene, medregnes.

Med udgangspunkt i samme data som i institutionen i Fredensborg Kommune, ville normeringen på 1 voksen pr. 10 børn i *eksempel 2*'s Børnehave C skulle ganges med en faktor 1,6 for at få det retvisende resultat. Dvs. at **den reelle normering i Børnehave C er 1 voksen pr. 16 børn**. Regeringen, KL og kommunerne er bekendte med dette men anvender alligevel en retorik, hvor forældres opråb herom refereres til som en "oplevet normering". Det er imidlertid ikke i fantasien, at der mangler hænder, når disse hænder de facto dag efter dag ikke er der. Det er meget virkeligt for de børn, der i løbet af en hel dag kun – ligesom Merle i TV2-dokumentaren – får 17 minutters voksenkontakt.

**BØRNE- OG  
UNDERVISNINGS-  
MINISTERIET**

Folketingets Lovsekretariat  
Christiansborg

Ministeren

Frederiksholms Kanal 21  
1220 København K  
Tlf. nr.: 32 92 50 00  
E-mail: [uvm@uvm.dk](mailto:uvm@uvm.dk)  
[www.uvm.dk](http://www.uvm.dk)  
CVR nr.: 20453044

Medlem af Folketinget Torsten Gejl (ALT) har den 15. juni stillet følgende spørgsmål nr. S 1636, som hermed besvares.

22. juni 2021

Sags nr.: 21/12892

Spørgsmål nr. S 1636:

”Vil ministeren redegøre for sin holdning til de risici, der påpeges i brev sendt af Børnenes bureau den 4. juni 2021 til Børne- og Undervisningsudvalget omhandlende risici vedrørende kommunalt gennemsnit og ”minimumsnormeringer”, jf. BUU Alm. del - bilag 210, 2020-21?”

Svar:

Med aftalen om minimumsnormeringer indgået mellem regeringen og Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet den 5. december 2020 sker der et væsentligt løft af normeringerne i daginstitutioner. I modsætning til i dag sikrer modellen for minimumsnormeringer et lovfastsat minimumsniveau for antallet af børn pr. pædagogisk personale i daginstitutioner og indebærer på ingen måde en forringelse af børns retsstilling sammenlignet med i dag.

Det fremgår af aftalen, at den eksisterende dagtilbudsportal skal udbygges med konkrete kvalitetsindikatorer, herunder normeringer på institutionsniveau. Hensigten er, at det skal være gennemskueligt, hvordan aftalen om minimumsnormeringer bliver omsat i den enkelte daginstitution.

Når der foreligger viden om, hvordan kommunerne indfører de lovbundne minimumsnormeringer, er aftalepartierne endvidere enige om at vurdere muligheden for og hensigtsmæssigheden af eventuelt lovbundne minimumsnormeringer på institutionsniveau. Aftalepartierne vil drøfte dette i 2023, hvor data forventes at være tilgængelig.

Det er ministeriets vurdering, at den aftalte model for minimumsnormeringer ikke er i strid med Børnekonventionens artikel 3 og 4.

Med venlig hilsen

Pernille Rosenkrantz-Theil

Folketinget  
 Christiansborg  
 1240 København K  
**Børne- og Undervisningsudvalget**  
 Sendt til: onlineformular



## Risici ved kommunalt gennemsnit og minimumsnormeringer: Opfølgning på ministersvar af 22. juni 2021 vedr. spm. nr. S1636

Ved spørgsmål nr. S1636 af 15. juni 2021 blev ministeren bedt om at kommentere Børnenes bureaus henvendelse af 4. juni 2021 (BUU Alm. del - bilag 210, 2020-21). Ved ministerens besvarelse af 22. juni 2021 henviser ministeren bl.a. til, at med aftalen om minimumsnormeringer " (...) sker der et væsentligt løft af normeringerne i daginstitutioner. I modsætning til i dag sikrer modellen for minimumsnormeringer et lovfastsat minimumsniveau for antallet af børn pr. pædagogisk personale i daginstitutioner." Børnenes bureau har dog konstateret, at der er flere elementer i vores henvendelse, som ministeren ikke forholder sig. Vi vurderer, at ministerens oplysninger er væsentlige for forståelsen af, hvilken betydning den kommende lovgivning reelt vil have for børns retsstilling i relation til deres hverdag i dagtilbud. Vi har derfor uddybet fire konkrete spørgsmål nedenfor, som for transparensens skyld alle kan besvares med "ja" eller "nej":

### Udvalgsnote

25. juni 2021

Kontakt:  
[www.boernenesbureau.dk](http://www.boernenesbureau.dk)

- 1) Ministeren bedes svare – konkret ja eller nej – skal ministerens besvarelse af 22. juni 2021 forstås således, at ministeren afviser, at der i kommunernes dagtilbud kan opstå scenarier som angivet i *Eksempel 2* nedenfor:

*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>

*Anmærkning:* Eksemplerne tager ikke højde for den fejl, at Danmarks Statistiks tal anvendes. Med udgangspunkt i omsættetabellen og samme data som i institutionen i Fredensborg Kommune, er normeringen i Børnehave C 1 voksen pr. 16 børn.

- 2) Ministeren bedes svare – konkret ja eller nej – skal ministerens besvarelse af 22. juni 2021 forstås således, at der efter lovindførelsen af minimumsnormeringer for **det enkelte barn i den enkelte institution** er tale om en sikring af et minimumsniveau for antallet af børn pr. pædagogisk personale?
- 3) Ministeren bedes svare – konkret ja eller nej – skal ministerens besvarelse af 22. juni 2021 forstås således, at børns omsorgspersoner efter lovindførelsen af minimumsnormeringer effektivt kan klage over, at **normeringen i det enkelte dagtilbud** er dårligere end den lovfastsatte ratio? (og at kommunen ved stillingtagen til denne klage ikke bare kan henvise til, at selvom normeringen i det enkelte dagtilbud ikke lever op til lovens krav, så overholder kommunen lovens krav, fordi det kommunale gennemsnit viser en anden normering end normeringen i den enkelte institution.)
- 4) Ministeren bedes svare – konkret ja eller nej – skal ministerens besvarelse af 22. juni 2021 forstås således, at det er hensynet til barnets bedste, *jf. børnekonventionens artikel 3*, og ikke økonomiske hensyn, der ligger til grund for beslutningen om at indføre normeringen baseret på et kommunalt gennemsnit?



**BØRNE- OG  
UNDERVISNINGS-  
MINISTERIET**

Børne- og Undervisningsudvalget  
Christiansborg

Ministeren

Frederiksholms Kanal 21  
1220 København K  
Tlf. nr.: 32 92 50 00  
E-mail: [uvm@uvm.dk](mailto:uvm@uvm.dk)  
[www.uvm.dk](http://www.uvm.dk)  
CVR nr.: 20453044

Svar på spørgsmål 380 (Alm. del):

I brev af 30. juni har udvalget efter ønske fra ikkemedlem af udvalget (MFU) Torsten Gejl (ALT) stillet mig følgende spørgsmål:

31. august 2021  
Sags nr.:21/13880

Spørgsmål 380:

Vil ministeren oplyse, om ministerens besvarelse af S spørgsmål nr. 1636 af 22. juni 2021 skal forstås således, at ministeren afviser, at der i kommunernes dagtilbud kan opstå scenarier som angivet i eksempel 2 i BUU alm. del – bilag 210, bilag 1? Der henvises ligeledes til BUU alm. del – bilag 234.

Svar:

Med den aftalte model for minimumsnormeringer opgøres normeringerne som et kommunalt gennemsnit. Det betyder, at der inden for den enkelte kommune kan være forskelle i normeringsniveauet i kommunens daginstitutioner, fx som i eksempel 2 i BUU alm. del – bilag 210, bilag 1.

Den enkelte kommune kan således prioritere ressourcerne mellem daginstitutioner i kommunen under hensyntagen til lokale forhold, børnegruppens sammensætning mv.

Sammenlignet med i dag indebærer aftalen om minimumsnormeringer *ikke* en forringelse af normeringerne, børns retsstilling eller forældre og personales klageadgang. Tværtimod sikrer aftalen med bl.a. lovbundne minimumsnormeringer og et historisk stort økonomisk løft af dagtilbudsområdet et minimumniveau for antallet af pædagogisk personale i daginstitutioner. Desuden understøtter aftalen med en udvidelse af dagtilbudsportalen og et styrket tilsyn bl.a. forældre og personales indsigt i kvaliteten af de enkelte daginstitutioner, herunder også normeringer på institutionsniveau.

Det fremgår i øvrigt af aftalen om minimumsnormeringer af 5. december 2020, at aftalepartierne i 2023 vil drøfte muligheden for og hensigtsmæssigheden af en model for minimumsnormeringer på institutionsniveau.

Med venlig hilsen

Pernille Rosenkrantz-Theil