

INTERN REVISION

10. december 2025

SÆRLIG UNDERSØGELSE

AFSENDER

Jesper Andersen
Solveig Petersen
Helle Lund Jørgensen



Minimumsnormeringer

Børne- og Ungdoms-
forvaltningen

2025

MODTAGER

Adm. Direktør Tobias Stax
Direktør Rikke Clausen Hasenfuss

Indholdsfortegnelse

1.	INDLEDNING	3
2.	SAMMENFATNING OG KONKLUSION	4
3.	BAGGRUND.....	5
3.1	BESLUTNING OM INDFØRELSE AF MINIMUMSNORMERINGER.....	5
3.2	OVERORDNEDE RAMMER FOR BEREKNING AF NORMERINGER.....	5
4.	OPGØRELSE AF NORMERINGER I KK.....	7
4.1	NORMERINGER I 2024	7
4.2	OPGØRELSE AF PERSONALE.....	7
4.3	OPGØRELSE AF BØRN	9
4.4	FØLSOMHEDSANALYSE.....	10
5.	PERSONALESAMMENSÆTNINGEN I KOMMUNENS DAGTILBUD	12

1. INDLEDNING

Intern Revision (IR) har i overensstemmelse med revisionsplanen for 2025 foretaget en særlig undersøgelse af de lovbestemte minimumsnormeringer i Børne- og Ungdomsforvaltningens (BUF) dagtilbud.

Minimumsnormeringer er en lovbestemt standard, der skal sikre et minimumsantal pædagogisk personale pr. barn i daginstitutioner. Ordningen blev vedtaget som en del af finansloven for 2020 og har til formål at styrke kvaliteten af den pædagogiske indsats for børn i vuggestuer og børnehaver.

Formål, metode og afgrænsning

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om BUF har etableret rammer for dagtilbudsområdet, som sikrer, at der er tilstrækkeligt pædagogisk personale, således at lovgivningen vedrørende normeringer overholdes.

Undersøgelsen besvarer spørgsmålene:

- Lever KK op til lovgivningen vedrørende minimumsnormeringer?
- Er der sket ændringer i personalesammensætningen i dagtilbudene efter vedtagelse af loven om minimumsnormeringer?

Undersøgelsen er gennemført på baggrund af interviews med relevante personer i BUF samt en gennemgang af relevant materiale modtaget fra BUF, kommunens registreringssystemer, politiske beslutninger, regler og retningslinjer m.v. samt materiale fra Danmarks Statistik (DST).

Undersøgelsen omfatter ikke normeringer på dagplejeområdet, hvor DST har opgjort en normering på 2,1 børn pr. voksen.

Rapportering

Rapporten forelægges Revisionsudvalget.

Et udkast til rapporten har været i høring hos ledelsen i BUF. Vi har i rapporten alene forholdt os til de dele af de indkomne høringssvar, der vedrører de faktiske forhold, der beskrives i rapporten. Vi har således som udgangspunkt ikke inddraget bemærkninger til vores vurderinger. Undtagelsen hertil er alene gjort, hvor den enkelte bemærkning helt eller delvist har omfattet forhold af faktiske karakter.

Rapporten vil desuden - som følge af Økonomiudvalgets lovpligtige indseende med de økonomiske og almindelige administrative forhold inden for alle kommunens administrationsområder - blive sendt til ØKFs direktion til eventuel videre foranstaltning over for Økonomiudvalget.

2. SAMMENFATNING OG KONKLUSION

Borgerrepræsentationen (BR) har ved budget 2021 bevilget 450 mio. kr. over en fireårig periode for at indføre minimumsnormeringer i Københavns Kommune (KK) hurtigere end den frist, som folketinget har vedtaget. Der er endvidere tildelt finanslovsmidler til implementering af de lovbundne normeringer.

Danmarks Statistiks (DST) beregninger viser, at normeringen kommunens i vuggestuer i 2024 er 2,9 børn pr. pædagogisk personale, og normeringen i børnehaver er 6,0 børn pr. pædagogisk personale. Normeringen opgøres samlet for kommunens egne institutioner og selvejende institutioner.

Jf. loven skal der i vuggestuer og børnehaver højst være henholdsvis 3,0 og 6,0 børn pr. pædagogisk personale.

BUF har fra DST modtaget og valideret henholdsvis detaljeret oversigt over medarbejdere og oplysninger om indskrevne børn, som DST vurderer kan indregnes i personaleopgørelsen til normeringsberegningen.

I forlængelse af BUF's validering har vi udført analytiske handlinger for at sandsynliggøre, at den opgjorte normering er foretaget i overensstemmelse reglerne herfor. Gennemgangen har ikke givet anledning til bemærkninger.

I aftalen om minimumsnormeringer er anført, at det forventes, at kommunerne fastholder andelen af uddannet personale for at sikre kvaliteten i dagtilbuddene, når loven om minimumsnormeringer implementeres i kommunerne.

I KK er andelen af pædagoger faldet, således at der fra 2022 og frem har været lige mange pædagoger og pædagogmedhjælpere i kommunens daginstitutioner. Dette uagtet, at der siden 2022 i flere omgange er bevilget penge til rekruttering og fastholdelse af uddannet personale på BUFs område. I budgettet for 2024 udgør disse 64 mio. kr., som dækker både lærere og pædagoger. Effekten af indsatsen er ikke vurderet.

I den politiske aftale om minimumsnormeringer er anført, at man årligt vil følge udviklingen i uddannelsessammensætningen blandt det pædagogiske personale i dagtilbud.

3. BAGGRUND

3.1 Beslutning om indførelse af minimumsnormeringer

Minimumsnormeringer er en lovbestemt standard, der skal sikre et minimumsantal pædagogisk personale pr. barn i daginstitutioner. Ordningen blev vedtaget som en del af finansloven for 2020 og har til formål at styrke kvaliteten af den pædagogiske indsats for børn i vuggestuer og børnehaver. Minimumsnormeringerne skal være implementeret i kommunerne pr. 1. januar 2024.

Ifølge reglerne skal der som minimum være én voksen pr. tre børn i vuggestuer og én voksen pr. seks børn i børnehaver. Beregningen af normeringerne tager udgangspunkt i kommunens samlede antal børn og det tilknyttede pædagogiske personale, herunder både fuldtids- og deltidsansatte.

I den politiske aftale om minimumsnormeringer er ligeledes anført, at det er vigtigt, at det pædagogiske personale har de rette kvalifikationer. Derfor vil politikerne (aftalepartierne) årligt følge udviklingen i uddannelsessammensætningen blandt det pædagogiske personale i dagtilbud på baggrund af uddannelsessammensætningen i 2020. Denne opfølgning på uddannelsessammensætning er ikke indarbejdet i dagtilbudsloven med tilhørende bekendtgørelse og vejledning.

3.2 Overordnede rammer for beregning af normeringer

Regler og retningslinjer for beregning af normeringerne i daginstitutioner er præciseret i Bekendtgørelse om opgørelse af normering i kommunale og selvejende daginstitutioner (BEK nr 372 af 25/03/2025) og Vejledning om opgørelse af normering i kommunale og selvejende daginstitutioner mv. (VEJ nr 9324 af 25/03/2025).

I Vejledning om opgørelse af normering i kommunale og selvejende daginstitutioner mv. fremgår, at Danmarks Statistik (DST) opgør normeringen i kommunale og selvejende daginstitutioner.

DST udarbejder en årlig opgørelse af antal indskrevne børn og antal ansatte med pædagogiske opgaver i kommunale og selvejende daginstitutioner samt kommunal dagpleje. De enkelte kommuner validerer data fra DST, så væsentlige fejl kan korrigeres.

Både børn og personale opgøres i fuldtidsenheder. Statistikken viser normeringer beregnet som forholdet mellem børn og personale.

Normeringerne er en bruttonormering, personalets samlede opgaver som børnetid, forældresamtaler og udviklingsplaner mv. indgår i opgørelsen,

og der tages ikke højde for åbningstider. Der fratrækkes ikke sygdom eller ferie for hverken børn og personale. Der korrigeres for barsel, vikarer medregnes, og pædagogiske ledere samt centralt støttepersonale indgår i beregningen.

Normeringsopgørelsen er et gennemsnit for en kommune over et helt år, og er derfor ikke udtryk for en normering i en given daginstitution på et givent tidspunkt. Det betyder, at normeringsopgørelsen ikke viser den direkte tid som ansatte i daginstitutioner anvender sammen med børnene - også kendt som "ansigt-til-ansigt"-tid.

4. OPGØRELSE AF NORMERINGER I KK

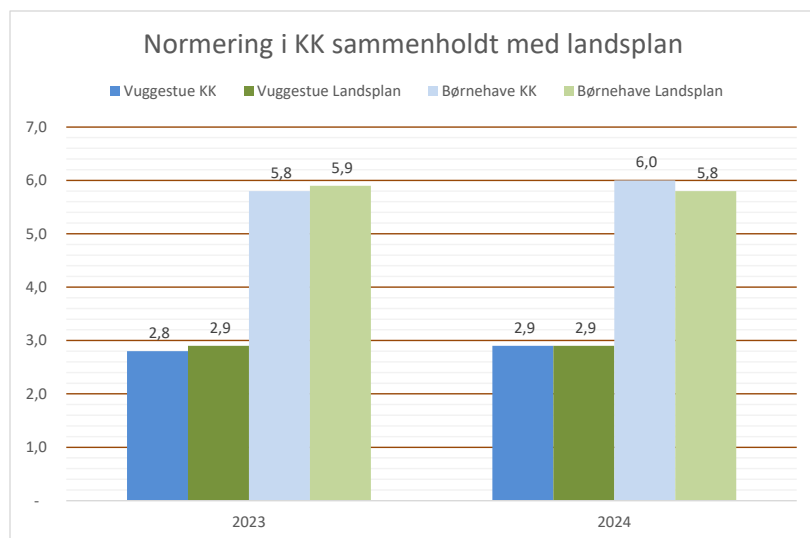
4.1 Normeringer i 2024

Normeringen opgøres samlet for kommunens egne institutioner og selvejende institutioner. DSTs beregninger viser, at normeringen kommunens i vuggestuer i 2024 er 2,9 børn pr. pædagogisk personale, og normeringen i børnehaver er 6,0 børn pr. pædagogisk personale.

Normeringen i KK's vuggestuer er faldet fra 2,8 børn pr. voksen i 2023 til 2,9 børn pr. voksen i 2024.

I KK's børnehaver er normeringen faldet fra 5,8 børn pr. voksen i 2023 til 6,0 børn pr. voksen i 2024.

Figur 4.1



4.2 Opgørelse af personale

DST indhenter oplysninger om pædagogisk personale fra Kommunernes og Regionernes løndatakontor (KRL). KRL modtager ultimo hver måned løn- og personaledata på alle kommunalt/regionalt ansatte, der får foretaget deres lønanvisning via de fælleskommunale/regionale lønanvisningssystemer. Løndataene omfatter blandt andet oplysninger om medarbejdernes stilling, arbejdstid, lønkomponenter og fravær.

DST indhenter desuden data fra Udbetaling Danmark vedrørende barsel.

Jf. Bekendtgørelse om opgørelse af normering i kommunale og selvejende daginstitutioner (BEK nr 372 af 25/03/2025) skal pædagogisk personale i

opgørelsen af normeringen omregnes til fuldtidspersonale ud fra en fuldtidsnorm på 1.924 timer pr. år.

Ved omregning til fuldtidspersonale skal der ikke tages højde for det pædagogiske personales sygefravær, fridage eller feriedage med løn, lukkedage i daginstitutionen, pauser, personalemøder, administrative opgaver, efter- og videreuddannelse og lignende. Tilsvarende skal der i opgørelsen af antal indskrevne børn heller ikke tages højde for børnenes sygefravær, ferie, komme-og-gå-tider m.v.

Pædagogisk personale, som helt eller delvist har pædagogiske opgaver i relation til børnene, kan indgå i opgørelsen af normering i daginstitutioner. I vejledningen er anført, at det pædagogisk personale omfatter i opgørelse af normeringen følgende:

- Pædagoger,
- Pædagogiske assistenter,
- Pædagogmedhjælpere,
- Pædagogiske ledere,
- Pædagogstuderende,
- Pædagogiske assistentelever,

Herunder indgår følgende personale:

- Pædagogisk personale i fleksjob,
- Vikarer for pædagogisk personale,
- Pædagogisk personale, som varetager støttefunktioner i relation til børn i daginstitutioner. Det omfatter f.eks. være støttepædagoger, ressourcepædagoger eller lignende.

BUF har fra DST modtaget detaljeret oversigt over medarbejdere, som DST vurderer kan indregnes i personaleopgørelsen til normeringsberegningen.

BUF har valideret materialet fra DST vedrørende KK's egne medarbejdere, og har desuden gennemført overordnede kvalitetstjek på medarbejdere og børn i de selvejende institutioner. BUF har ikke mulighed for at kontrollere medarbejderoplysninger for de selvejende institutioner, men har haft mulighed for at identificere enkelte åbenlyse fejl.

Dette kvalitetstjek har medført, at BUF har orienteret DST om seks selvejende institutioner, hvor der er indskrevet børn, men der fremgår ikke personale i de kvalitetssikringsoversigter, som BUF har modtaget fra DST. I en selvejende institution er der registreret personale, men ingen børn. Endvidere har BUF konstateret, at der for Amager Klynge 4 ikke er korrigeret for "andre pladstyper", som vedrører specialområdet.

Fra 2024 indgår eksterne vikarer i opgørelsen af personale, der indregnes i normeringen. BUF har gennemgået fakturaer fra Kvantum, og opgjort antallet af eksterne vikarer til 30 ÅV.

Det er specifikt anført i vejledningen til bekendtgørelsen, at følgende eksempler på personale *ikke* kan indgå i opgørelsen af normeringen:

- Administrativt personale,
- Køkkenpersonale,
- Rengøringspersonale,
- Tilsynsførende,
- Centralt placerede ledere – f.eks. dagtilbudsschefer på den kommunale forvaltning, distrikts-, klynge- og områdeledere,
- Frivillige, ikke-lønnet personale,
- Unge under 18 år, som i henhold til aftale mellem KL og FOA er ansat i inspirationsansættelse/'spireansættelse' på det dagpædagogiske 0-6-års-område.

Vi har gennemgået det materiale, som BUF har modtaget fra DST til validering af medregnet personale. Vi har hentet oplysninger om ÅV og medarbejdere direkte fra KK's lønsystem Opus og sammenholdt dette med de medarbejderoplysninger, der fremgår i DSTs materiale. Vi har konstateret, at BUF og DST ikke har indregnet hverken, klyngeledere, køkkenpersonale, rengøring, ungarbejdere eller lignede.

I opgørelsen af personale fra DST indgår 184 ÅV vedrørende "ej placeret personale" (omfatter bl.a. kompetence- og støttepædagoger, elever mm), når der er korrigeret for barsel og for vægtning af elever. BUF har til DST oplyst, at disse ÅV skal fordeles med 2/3 til vuggestue og 1/3 til børnehave. Denne fordeling følger BUFs budgetmodel, som også tildeler dobbelt så meget personale til vuggestuer som til børnehaver. BUF har oplyst, at de ikke har mulighed for at kvalificere fordelingen af "ej placeret personale" mere præcist, samt at det ressourcetræk, der er på støtte- og kompetencepædagoger, er varierende.

Pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere, som er ansat for midler fra den statslige pulje "Pulje til mere pædagogisk personale i daginstitutioner med mange børn i udsatte positioner" fraregnes i opgørelsen af personale. KK har i 2024 modtaget tilsagn om et tilskud på 33,3 mio. kr. fra denne pulje. Tilskuddet omregnes til fuldtidsansatte vha. oplysninger om den gennemsnitlige årlige bruttoløn (inkl. pension) for personalegrupperne. BUF udarbejder et tilskudsregnskab til staten for anvendelsen af tilskuddet, og dette regnskab påtegnes af revisor.

I valideringsmaterialet fra DST er de 33,3 mio. kr. omregnet til 76 ÅV, hvilket giver en gennemsnitsløns på 438 t.kr. Dette ligger mellem den gennemsnitsløn, som BUF anvender for pædagoger, og den gennemsnitsløn, som anvendes for pædagogmedhjælpere.

4.3 Opgørelse af børn

DST indhenter oplysninger om indskrevne børn i daginstitutioner fra leverandøren af kommunale anvisnings- og forældreopkrævningssystemer. I

KK er alle oplysninger om børn i dagtilbud, skoler mv. samlet i KMD-systemet i2.

I opgørelsen af børn indgår børn indskrevet i dagtilbud på normalområdet. Der er ca 300 basispladser på normalområdet. Børn, der har behov for ekstra støtte, men ikke har behov for et specialtilbud, kan visiteres til en basisplads. Jf. bekendtgørelsen for opgørelse af minimumsnormeringer, skal der ikke korrigeres for basispladser i opgørelsen.

Ligesom personalet omregnes til fuldtidsansatte, omregnes børn til fuldtidsindskrevne børn.

I omregningen til et fuldtidsindskrevet barn tages ikke højde for børnenes sygefravær, ferie, børnenes faktiske komme-gå-tider, evt. lukkedage og lignende. Dette svarer til, at der i opgørelsen af fuldtidsomregnet pædagogisk personale ikke tages højde for personalets sygefravær, ferie, personalemøder og lignende.

Normeringen skal følge barnets alder. Børn i daginstitutioner skal sikres en normering på minimum 1 pædagogisk personale pr. 3 børn (svarende til en 'vuggestuenormering') frem til den 1. i måneden efter, at de er fyldt 3 år. Det betyder at børn, som oprykkes til børnehave før de fylder 3 år, skal vægtes dobbelt.

BUF har i valideringsmaterialet til DST oplyst, at oprykningsalderen fra vuggestue (0-2 år) til børnehave (3-5 år) er 3 år og 0 måneder. BUF har ligeledes oplyst til DST, at fordelingen af pædagogisk personale mellem 0-2 årlig og 3-5 årige er 2 til 1, dvs der er dobbelt så meget personale i vuggestuen som i børnehaven. BUF har oplyst samme fordelingsnøgle for centralt placeret personale.

Vi har sammenholdt det oplyste antal fuldtidsbørn i DSTs valideringsmateriale til BUF med et udtræk fra daginstitutionssystemet, som viser, hvor mange børn, der har været indskrevet i henholdsvis kommunale og selvejende vuggestuer og børnehaver. Der er forventede udsving hen over kalenderåret. DST's omregnede antal fuldtidsbørn ligger inden for det forventede område trods månedlige udsving.

Børn, der er optaget i et dagtilbud i en anden kommune end forældrenes opholdskommune, vil indgå i opgørelsen af normeringen i den kommune, hvori de går i daginstitution (institutionskommunen).

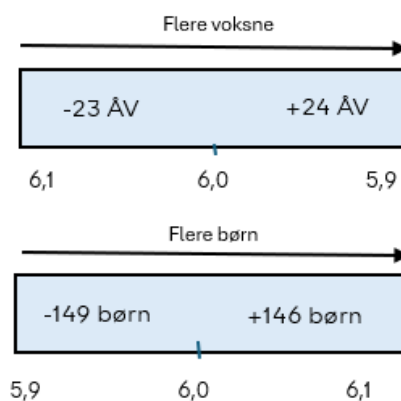
4.4 Følsomhedsanalyse

Vi har regnet på, hvor meget antallet af henholdsvis personale og børn skal ændre sig, for at normeringen rykkes 0,1. Dette er særlig interessant for normeringen i børnehaver, hvor KK lige netop ligger på det minimum loven kræver.

Børnehave

DST har for beregnet normeringen i kommunens egne og selvejende børnehaver til 6,0 børn pr. pædagogisk personale.

Hvis vi antager, at den beregnede normering på 6,0 børn pr. voksen er præcis uden afrunding af decimaler, har vi regnet på, hvor mange voksne der skal tilføjes/fjernes for at ændre normeringen til 5,9 eller 6,1. Vores beregning viser, at med et uændret antal fuldtidsbørn i børnehaven vil normeringen falde til 6,1 børn pr. pædagogiske personale, hvis det pædagogiske personale reduceres med 23 ÅV, hvilket svarer til 0,8%.

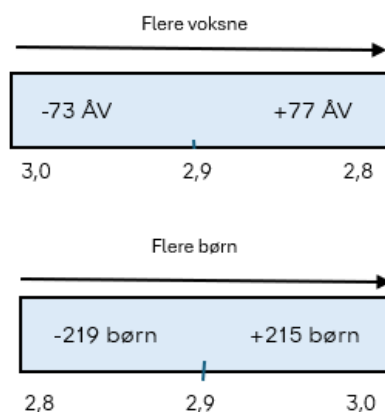


Tilsvarende har vi regnet på, hvor mange børn der kan tilføjes/ fjernes for at ændre normeringen til 5,9 eller 6,1. Vores beregning viser, at med et uændret antal ÅV for pædagogisk personale i børnehaven vil normeringen falde til 6,1 børn pr. pædagogiske personale, hvis der kommer 146 børn ekstra svarende til 0,8 %.

Vuggestue

For 2024 har DST beregnet normeringen i kommunens egne og selvejende vuggestuer til 2,9 børn pr. pædagogisk personale.

Hvis vi antager, at den beregnede normering på 2,9 børn pr. voksen er præcis uden afrunding af decimaler, har vi regnet på, hvor mange voksne der skal tilføjes/fjernes for at ændre normeringen til 2,8 eller 3,0. Vores beregning viser, at med et uændret antal fuldtidsbørn i børnehaven vil normeringen falde til 3,0 børn pr. pædagogiske personale, hvis det pædagogiske personale reduceres med 73 ÅV, hvilket svarer til 1,7 %.



Tilsvarende har vi regnet på, hvor mange børn der kan tilføjes/ fjernes for at ændre normeringen til 2,8 eller 3,0. Vores beregning viser, at med et uændret antal ÅV for pædagogisk personale i vuggestuen vil normeringen falde til 3,0 børn pr. pædagogiske personale, hvis der kommer 215 børn ekstra svarende til 1,7 %.

5. PERSONALESAMMENSÆTNINGEN I KOMMUNENS DAGTILBUD

I den politiske aftale om minimumsnormeringer er anført, at man årligt vil følge udviklingen i uddannelsessammensætningen blandt det pædagogiske personale i dagtilbud.

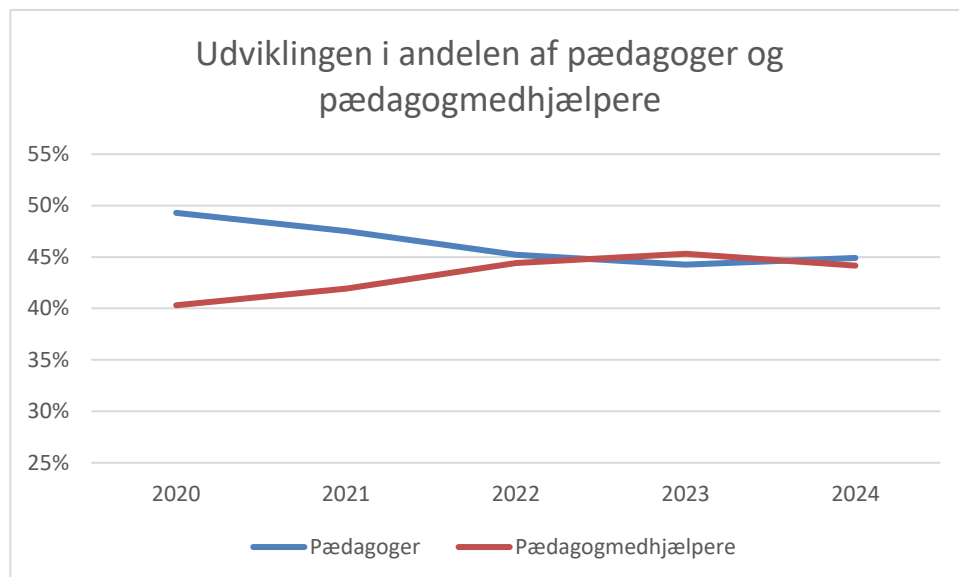
En pædagogløn er højere end en pædagogmedhjælperløn, og derfor kan en kommune ved at ansætte flere pædagogmedhjælpere i stedet for pædagoger leve op til lovens krav om minimumsnormeringer. En sådan substitution af pædagoger med pædagogmedhjælpere må forventes at påvirke kvaliteten i daginstitutionerne i negativ retning.

Baseline for opfølgningen er uddannelsessammensætningen i 2020, hvor det blev besluttet at indføre minimumsnormeringer pr. 1. januar 2024.

Opfølgning på uddannelsessammensætning er ikke indarbejdet i dagtilbudsloven med tilhørende bekendtgørelse og vejledning.

I figur 5.1 nedenfor er vist udviklingen i uddannelsessammensætningen blandt det pædagogiske personale i KK's daginstitutioner. Data til figuren er hentet i de tabeller, som DST har anvendt til beregning af normeringerne.

Figur 5.1



Kilde: Udarbejdet af IR på baggrund af data fra DST. Pædagogiske assistenter og pædagogiske ledere udgør de resterende ca. 10 %.

Figuren viser, at der i KK fra 2022 og frem er ca. lige mange pædagoger og pædagogmedhjælpere i de københavnske daginstitutioner, samt at andelen af pædagoger er faldende siden 2020.

Figur 5.1 viser ikke andelen af pædagogiske assistenter. Der er i perioden fra 2020 til 2024 kommet 26 ekstra pædagogiske assistenter i KK. I samme periode er antallet af pædagoger falder 399. Faldet i andelen af pædagoger opvejes således ikke af andre uddannede pædagogiske personale-grupper.

BR har fra budget 2022 og frem i flere omgange bevilget penge til mere uddannet personale i dagtilbud samt til fastholdelse og rekruttering af bl.a. pædagoger. Effekten af indsatsen er ikke vurderet i denne undersøgelse.

Figur 5.2 (beløb i mio. kr.)

	2022	2023	2024	2025	2026	Budget notat tekst
Budget 2022	9,8	11,6	13,4	12,5		Mangel på uddannede pædagoger
Budget 2023		31,9	43,4	43,4	43,4	Pulje til fastholdelse og rekruttering (pædagoger og folkeskolelærere)
Budget 2024			8,0	8,0	8,0	Fastholdelse og rekruttering
Budget 2025				7,3	7,3	Indflydelse fremmer trivsel (dagtilbud)

Kilde: Udarbejdet af IR på baggrund af oplysninger fra budgetaftaler for de nævnte år

Uagtet at der er bevilget adskillige mio. kr. over de seneste år, er det ikke lykkedes at rekruttere og fastholde uddannet pædagogisk personale i det omfang, man gerne vil.

Normeringer alene sikrer ikke kvaliteten i daginstitutionerne. Det er ikke vejen til øget kvalitet at ansætte flere voksne, hvis de ikke har den nødvendige pædagogiske faglighed.

Man finder i den pædagogiske forskning evidens for, at uddannelse og opkvalificering af personalet, stærk pædagogisk ledelse og målrettet faglig praksis, har en positiv effekt på kvaliteten i daginstitutionerne. Effekten af disse parametre spiller naturligvis sammen med normeringer – men det er ikke normeringerne, der spiller hovedrollen.