

MINIMUMSNORMERINGER KOSTER SKATTEYDERNE

2,1 MIA. KR. ÅRLIGT

12-12-2019

AF MIA AMALIE HOLSTEIN OG CARL-CHRISTIAN HEIBERG

SAMMENFATNING

Af regeringens finanslov¹ fremgår det, at minimumsnormeringer bliver en realitet. Lovbundne minimumsnormeringer vil være fuldt indfaset i 2025.

I dette notat ser vi nærmere på hvilke samfundsøkonomiske konsekvenser, det vil have at indføre minimumsnormeringer efter BUPL's model med én fuldtidsansat pædagog pr. tre indskrevne børn i vuggestuen, én fuldtidsansat pædagog pr. seks indskrevne børn i børnehaven, samt at 80 pct. af personalet i institutionerne skal være uddannede pædagoger.²

Det konkluderes at:

- I alt vil minimumsnormeringerne koste skatteyderne 2,1 mia. kr. årligt.
- Den samfundsøkonomiske omkostning til en vuggestueplads stiger med 15.000 kr. ekstra årligt, mens det for en børnehaveplads stiger med knap 7.500 kr. årligt.
- I gennemsnit vil det give 0,4 ekstra pædagog i en vuggestue med 12 børn og 0,3 ekstra pædagog i en børnehave med 18 børn.
- Alt i alt skal der ansættes 5.091 ekstra pædagoger.
- Dette vil øge personalets andel af pædagoger fra 57 til 62 pct.
- Skulle man leve op til BUPL's krav om en pædagogandel på 80 pct., er der behov for samlet set 14.034 ekstra uddannede pædagoger i landets børnehaver og vuggestuer, hvilket svarer til yderligere 8.943 pædagoger skal erstatte det ikke-pædagogisk uddannede personale.

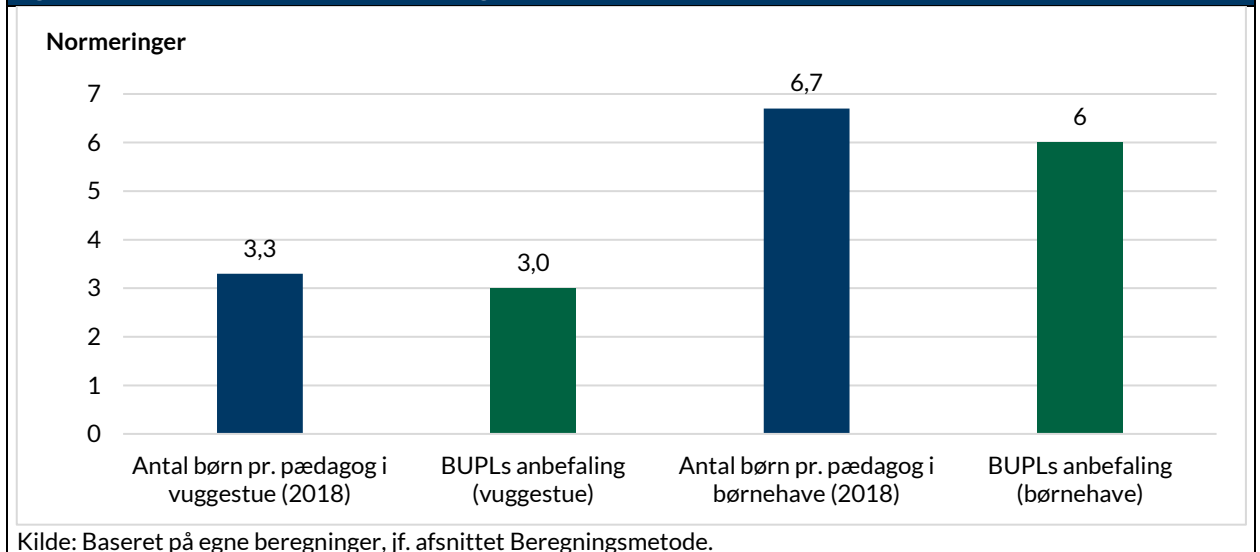
NÆSTEN INGEN KOMMUNER OPFYLDER BUPL'S MINIMUMSNORMERINGER

I 2018 var de gennemsnitlige normeringer i landets daginstitutioner hhv. 3,3 børn pr. pædagog i vuggestuen og 6,7 børn pr. pædagog i børnehaven (jf. figur 1). Ud af 98 kommuner var det kun Assens kommune (2,9), Fredericia kommune (2,8) og Nordfyns kommune (2,7), der i 2018, havde en normering under BUPL's anbefalede niveau på 3 børn pr. pædagog i vuggestuen. Ligeledes er det kun 5 pct. af kommunerne, som havde en lavere normering end anbefalet med en gennemsnitlig normering på 5,5 børn pr. pædagog i børnehaven, jf. appendiks 1.

¹ Regeringen (02.12.2019): Aftale mellem regeringen, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet om: Finansloven for 2020

² BUPL (30.05.2019): Minimumsnormeringer i daginstitutionerne

Figur 1: BUPL's anbefalede normeringer



SAMFUNDSØKONOMISKE KONSEKVENSER

Samlet set vil minimumsnormeringer betyde en meromkostning for skatteyderne på 2,1 mia. kr.³ Det skyldes, at få kommuner i dag lever op til BUPL's krav om minimumsnormeringer, og at ingen kommuner har tæt på 80 pct. uddannede pædagoger ansat, hvorfor alle nyansættelser skal være uddannede pædagoger.⁴

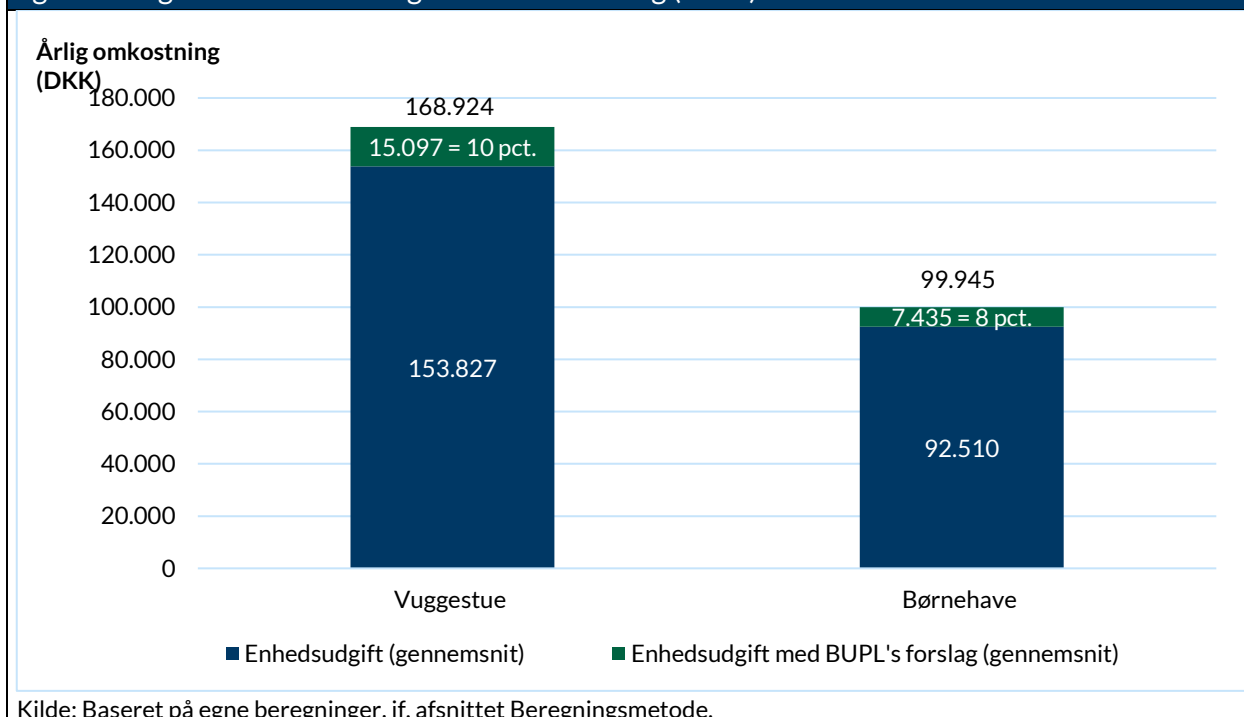
En realisering af BUPL's forslag vil betyde, at den gennemsnitlige omkostning til en vuggestueplads årligt stiger med ca. 15.000 kr. ekstra, mens den for en børnehaveplads vil stige med knap 7.500 kr.⁵ (jf. figur 2).

³ CEPOS (2019): Minimumsnormeringer øger forældrebetalingen for en vuggestueplads med 3.700 kr. årligt.

⁴ BUPL (30.05.2019): Minimumsnormeringer i daginstitutionerne

⁵ I CEPOS-notatet "Minimumsnormeringer øger forældrebetalingen for en vuggestueplads med 3.700 kr. årligt" (2019) er effekten på enhedsomkostningerne for en børnehaveplads beregnet til 9.600 kr. (4 x 2.400 kr.) mod 7.500 i dette notat. De 9.600 er beregnet ud fra en antagelse om at enhedsomkostningerne skal udgøre den samme andel af driftsomkostninger før og efter opnormeringen. I dette notat er i stedet antaget at stigningen i lønudgifter slår fuldt igennem på enhedsomkostningerne. Forskellen skyldes med andre ord, at der ikke er nogen klar sammenhæng mellem kommuners faktiske udgifter til daginstitutioner og de beregnede enhedsomkostninger, der ligger til grund for beregningen af forældrebetalingen.

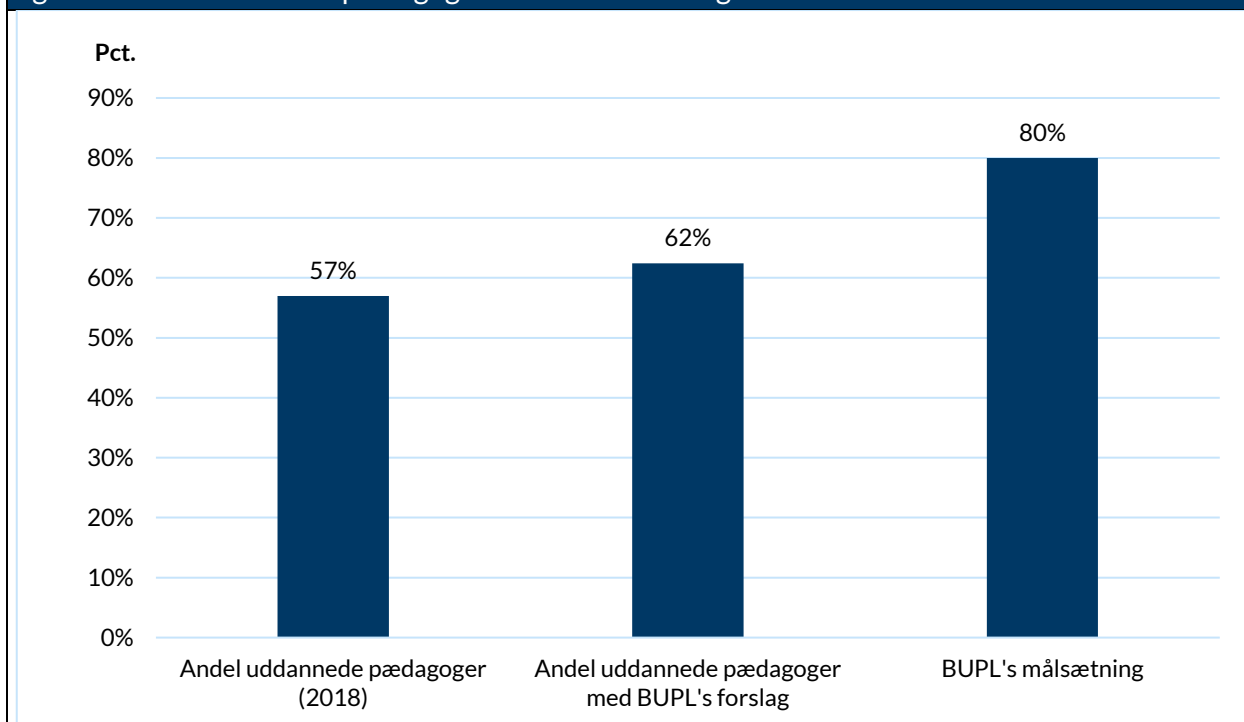
Figur 2: Årlig enhedsomkostning ved BUPL's forslag (2019)



For de 2,1 mia. kr. vil der alt i alt blive ansat 5.091 ekstra pædagoger. For en vuggestue med 12 børn i gennemsnit vil det give 0,4 ekstra pædagog, mens det i en børnehave med 18 børn vil give 0,3 ekstra pædagog.

Dog vil BUPL's krav om, at pædagogandelen minimum skal ligge på 80 pct. ikke blive opfyldt. I dag ligger andelen af uddannede pædagoger på 57 pct. Efter minimumsnormeringerne bliver indført – og givet at alt det ekstra personale vil være uddannede pædagoger – vil pædagogandelen stige til 62 pct., jf. figur 3.

Figur 3: Andel uddannede pædagoger ved BUPL's forslag



Kilde: Baseret på egne beregninger, jf. afsnittet Beregningsmetode.

Skulle man leve op til BUPL's krav om en pædagogandel på 80 pct., er der behov for samlet set 14.034 uddannede pædagoger i landets børnehaver og vuggestuer, hvilket svarer til at yderligere 8.943 pædagoger skal erstatte det ikke-pædagogisk uddannede personale.

BEREGNINGSMETODE

De nuværende normeringer er hentet fra BUBL, mens antallet af fuldtidsomregnede børn i vuggestuer og børnehaver er hentet fra Danmarks Statistik. Ud fra disse tal kan man beregne hvor mange pædagoger, der skal ansættes for at opfylde minimumsnormeringerne.

Vi antager at lønudgifterne pr. pædagog er 426.000 kr.⁶ Med disse lønudgifter kan vi beregne den samlede merudgift til lønninger. Vi har desuden antaget, at de enkelte kommuner ikke får nogle ekstraudgifter udover lønninger (ingen overhead). Dvs. at der fx ikke er behov for flere bygninger som følge af det større personale eller behov for mere administration eller efteruddannelse.

Vi har også antaget, at personaleudvidelsen udelukkende sker med uddannede pædagoger. Det skyldes, at pædagogandelen selv med denne antagelse stadig væk vil være under 80 pct. i alle kommuner. Udgifterne pr. institutionsplads kan herefter beregnes som de samlede merudgifter til løn divideret med antallet af indskrevne børn i daginstitutionerne (omregnet til fuldtidsbørn).

⁶ Kilde: KRL.dk.

Beregningen af de samlede merudgifter til skatteborgerne (under antagelse af fuld skattefinansiering) er beskrevet i et tidligere CEPOS-notat⁷.

ANBEFALING

I den bedste af alle verdener havde regeringen værnet om det kommunale selvstyre, og selv ladet kommunerne afgøre, om der var behov for at øge normeringerne i daginstitutionerne. For grundlæggende er minimumsnormeringer en ufornuftig måde at fordele ressourcer på i samfundet. Nogle institutioner vil givetvis have gavn af bedre normeringer. Andre har måske mere brug for bedre uddannet personale, bedre ledelse eller bedre rammer.

Men givet at man har valgt at tildele ressourcer fra centralt hold, vil det være fornuftigt, hvis regeringen sammen med relevante forskere samtidigt udvikler en model for, hvordan man kan opgøre den pædagogiske kvalitet på daginstitutionsområdet, så man kan følge med i, om de 2,1 mia. kr. til bedre normeringer får den ønskede effekt.

En idé er at bruge en kombination af de nationale forældretilfredshedsmålinger og data for skoleparathed korrigeret for børnenes socioøkonomiske baggrund. På den baggrund kan man skabe et benchmark for kvaliteten af institutionerne, som igen gør det muligt, at følge med i, om de penge vi anvender på området, virker efter hensigten.

⁷ CEPOS (2019): *Minimumsnormeringer øger forældrebetalingen for en vuggestueplads med 3.700 kr. årligt.*

APPENDIKS 1. NORMERINGER FORDELT PÅ KOMMUNER

Tabel A1. Normeringer i vuggestuer og børnehaver (ekskl. ledere)					
	Vuggestue	Børnehave		Vuggestue	Børnehave
Hele landet	3.3	6.7			
Aabenraa	3.7	6.6	Kerteminde	3.3	6.6
Aalborg	3.3	6.6	København	3.4	6.9
Aarhus	3.1	6.8	Køge	3.2	6.4
Ærø	3.0	5.0	Kolding	3.2	6.3
Albertslund	3.0	6.0	Læsø	3.4	5.9
Allerød	3.4	6.4	Langeland	3.4	5.5
Assens	2.9	6.7	Lejre	3.4	6.7
Ballerup	3.1	6.1	Lemvig	3.2	6.5
Billund	3.3	6.8	Lolland	3.2	6.3
Bornholm	3.7	6.1	Lyngby-Taarbæk	3.2	6.4
Brøndby	3.1	6.0	Mariagerfjord	3.3	6.8
Brønderslev	3.9	7.5	Middelfart	3.6	6.0
Dragør	3.4	6.2	Morsø	3.1	5.8
Egedal	3.6	7.2	Næstved	3.4	7.2
Esbjerg	3.7	6.6	Norddjurs	3.7	6.8
Faaborg-Midtfyn	3.4	6.8	Nordfyns	2.7	5.6
Fanø	3.0	6.5	Nyborg	3.3	6.6
Favrskov	3.4	6.6	Odder	3.3	6.6
Faxe	3.7	7.8	Odense	3.3	6.5
Fredensborg	3.4	7.0	Odsherred	3.0	6.1
Fredericia	2.8	5.1	Randers	3.3	7.2
Frederiksberg	3.4	6.9	Rebild	3.4	6.7
Frederikshavn	3.8	7.4	Ringkøbing-Skjern	3.4	6.6
Frederikssund	3.2	6.1	Ringsted	3.4	6.5
Furesø	3.3	6.2	Rødovre	3.3	6.3
Gentofte	3.4	6.7	Roskilde	3.3	6.8
Gladsaxe	3.5	6.9	Rudersdal	3.5	6.9
Glostrup	3.4	6.7	Samsø		5.5
Greve	3.4	6.8	Silkeborg	3.7	7.0
Gribskov	3.4	6.3	Skanderborg	3.2	7.0
Guldborgsund	3.3	6.6	Skive	3.7	7.7
Haderslev	3.7	6.8	Slagelse	3.5	7.4
Halsnæs	3.6	7.1	Solrød	3.3	6.4
Hedensted	3.6	6.8	Sønderborg	3.2	6.1
Helsingør	3.4	6.8	Sorø	3.9	7.0
Herlev	3.8	5.6	Stevns	3.3	6.5
Herning	3.6	6.9	Struer	3.4	6.8
Hillerød	3.3	6.5	Svendborg	3.5	6.7
Hjørring	3.7	6.7	Syddjurs	3.4	6.7
Høje-Taastrup	3.2	6.2	Tårnby	3.1	6.6
Holbæk	3.3	6.6	Thisted	3.7	7.3
Holstebro	3.3	6.3	Tønder	3.6	6.5
Horsens	3.6	6.5	Vallensbæk	3.6	7.1
Hørsholm	3.5	7.0	Varde	3.3	7.0
Hvidovre	3.2	6.7	Vejen	3.4	6.9
Ikast-Brande	3.6	7.0	Vejle	3.2	6.3
Ishøj	3.4	6.6	Vesthimmerlands	3.4	6.6
Jammerbugt	4.6	9.2	Viborg	3.8	6.9
Kalundborg	3.8	7.7	Vordingborg	3.1	6.2

Kilde: BUPL