



NOTAT - IMPLEMENTERING AF MINIMUMSNORMERINGER I BUDGET 2022-2025

Sagsnavn: Udmøntning af byrådsbeslutning om minimumsnormeringer på dagtilbudsområdet
Sagsnummer: 28.00.00-G01-17-21
Skrevet af: Anne Trabolto og Lars Sønderby
E-mail: Anne.Trabolto@randers.dk
Forvaltning: Børn og skole sekretariat
Dato: 16-08-2021
Sendes til: Byrådet (som en del af materialet til B2022-2025)

1. Resume

Dette notat indeholder en opgørelse af de økonomiske konsekvenser af byrådets beslutning om minimumsnormeringer på dagtilbudsområdet – herunder en beskrivelse af de forudsætninger, som er lagt til grund for den kompensation, som kommunen har modtaget som følge af lovkravet om minimumsnormeringer. Endelig vises hvilke muligheder, der er for at lave justeringer i valgene, og de afledte økonomiske konsekvenser heraf.

Kommunerne er under et blevet tilført 1,6 mia. kr. i kompensation for at kunne overholde den kommende lov om minimumsnormeringer, som skal træde i kraft den 1. januar 2024. Randers Kommunes andel dækker fuldt ud udgiften til implementering af de nationale lovkrav – se mere i afsnit 2.

Byrådet har den 6.4.2021 behandlet sagen vedrørende udmøntning af byrådsbeslutningen om minimumsnormeringer på dagtilbudsområdet. I sagen blev der forelagt forvaltningens bedste faglige bud på de økonomiske konsekvenser af den lokale aftale omkring minimumsnormeringer i Randers Kommune. Byrådet har besluttet, at den konkrete finansiering skal oversendes til budgetforhandlingerne for budget 2022 – 2025. I sagen blev det samlede finansieringsbehov opgjort. Fremskrevet til 2022 priser udgør finansieringsbehovet 8,7 mio. kr. i 2022, 20,9 mio. kr. i 2023, 20,2 mio. kr. i 2024 og 23,8 mio. kr. fra 2025. Hertil kommer merudgifter som følge af forøget demografiregulering som udgør 102.000 kr. i 2022, 402.000 kr. i 2023, 523.000 kr. i 2024 og 825.000 kr. i 2025.

I afsnit 3 beskrives de faglige valg, som er anvendt i beregningen af finansieringsbehovet. Ved at lave justeringer i disse valg vil det være muligt, at ændre det hidtidigt opgjorte finansieringsbehov. Nedenfor er de valg der kan justeres beskrevet. Det skal bemærkes, at beregningerne er indbyrdes komplicerede, så tallene kan ikke blot sammenlægges.

- Pædagogisk ledelse – ved at omfatte pædagogiske ledere i opgørelsen af normeringen vil det være muligt at reducere finansieringsbehovet med op til 21,7 mio. kr. pr. år – se mere i afsnit 3.2
- Midler til udlagt støtte – halvdelen af den nuværende pulje til udlagt støtte er indarbejdet i finansieringsgrundlaget. Der er dog fortsat 12,3 mio. kr. som er forudsat fordelt efter socioøkonomi. Hvis stillingerne finansieret af disse midler medregnes i opgørelsen, kan finansieringsbehovet reduceres tilsvarende – se mere i afsnit 3.3
- Uddannelsesgraden – ved at ændre i definitionen af uddannet personale, vil det være muligt at reducere finansieringsbehovet med op til 5,4 mio. kr. – se mere afsnit 3.4

Beslutningen om at fremrykke opfyldelsen af minimumsnormeringer til 1. januar 2023 er indeholdt i ovennævnte opgørelse af finansieringsbehovet. Isoleret set betyder denne beslutning (med samme forudsætninger/valg som hidtil anvendt) en merudgift på 11,5 mio. kr. i 2023.

2. Økonomiske konsekvenser ved implementering af lov om minimumsnormeringer

Regeringen og aftalepartierne har den 5. december 2020 indgået en aftale om minimumsnormeringer. Aftalen indebærer, at kommunerne ved lov forpligtes til at sikre minimum én pædagogisk medarbejder til tre børn i vuggestuen og én til seks børn i børnehaven senest 1. januar 2024. Aftalen omfatter alle kommunale, selvejende og private daginstitutioner. Kommunerne kompenseres under ét for lovændringen. Den økonomiske kompensation er beregnet på baggrund af følgende:

- At lovkravet om minimumsnormeringer træder i kraft fra og med 2024.
- At lovkravet gælder på kommuneniveau og ikke på institutionsniveau.
- At alt pædagogisk personale (inkl. pædagogiske ledere) medregnes i opgørelsen af normeringerne.

Sammen med aftalen tilføres kommunerne samlet 1,6 mia. kr. når aftalen er fuldt indfaset. Randers Kommunes forventede andel ses i nedenstående tabel.

Tabel 1: Oversigt over Randers Kommunes andel af tilskuddet til minimumsnormeringer

År / Mio. kr.	Finanslovsmidler	Øget forældrebetaling	Øget udgift til søskende- og fripladser	Samlet finansiering	Pædagogisk personale ¹
2020	8,1	0,0	0,0	8,1	20
2021	12,5	1,3	-0,4	13,4	33
2022	15,5	3,9	-1,2	18,1	45
2023	18,6	4,7	-1,5	21,8	54
2024+	22,7	5,7	-1,8	26,6	66

I tabellen er der lavet en beregning af, hvor meget pædagogisk personale der kan tilføres dagtilbudsområdet på baggrund af det budgetløft, som området modtager via finansloven. Der er i beregningen taget højde for at der kan beregnes forældrebetaling af finanslovsmidlerne, som derfor er øget med 25% og derefter reduceret med den forventede stigning i øgede udgifter til søskende og fripladser.

Finanslovsmidlerne dækker fuldt ud den øgede udgift ved implementering af lov om minimumsnormeringer, og bidrager derudover med ca. 4 mio. kr. til finansiering af de lokale beslutninger om minimumsnormeringer.

¹ Pædagogisk personale er opgjort ud fra den nuværende fordeling mellem pædagoger (54%), pædagogiske assistenter (5,9%) og pædagogmedhjælper (40,1%)

3. Randers Kommunes lokale beslutning om minimumsnormeringer

I Randers Kommune har byrådet den 18.1.2021 besluttet at Randers Kommune allerede pr. 1.1.2023 skal kunne tilbyde minimumsnormeringer målt som et gennemsnit på kommuneniveau og pr. 1.1.2024 skal minimumsnormeringer være opfyldt målt på institutionsniveau. Samtidig ønsker byrådet i Randers at øge andelen af uddannede pædagoger, som senest pr. 1.1.2025 skal udgøre 65% af det samlede antal fuldtidsstillinger.

De økonomiske konsekvenser ved implementering af byrådets beslutninger er blevet behandlet i byrådet den 6.4.2021. Beregningerne i sagen blev lavet med udgangspunkt i forvaltningens faglige valg for at kunne leve op til den politiske beslutning. Beregningerne viste at der er følgende behov for et budgetløft, ud over den statslige finansiering (fremskrevet til 2022-prisniveau).

Tabel 2: Budgetløft til finansiering af minimumsnormeringer

År / Mio. kr. (2022-priser)	Budgetløft
Baseline 2020	0,0
2021 (området løftes med midler fra finansloven + 2,8 mio. kr. fra Randers Kommunes budgetaftale)	0,0
2022	8,7
2023	20,9
2024	20,2
2025+	23,8

Hertil kommer den økonomiske effekt af den demografiregulering der skal foretages fremadrettet på dagtilbudsområdet. Den forventede regulering vil udgøre yderligere 102.000 kr. i 2022, 402.000 kr. i 2023, 523.000 kr. i 2024 og 825.000 kr. i 2025, ved de samme forudsætninger, som vist i tabel 2.

I de næste afsnit beskrives de valg, der betyder at behovet for finansiering overstiger det statslige tilskud.

3.1. Opgørelse af normering

Byrådet har besluttet at minimumsnormeringerne skal indføres på institutionsniveau. Det betyder, at der er behov for at etablere en lokal opgørelsesmetode, da data fra Danmarks Statistik og dagtilbudsportalen opgør minimumsnormeringerne, som et gennemsnit af kommunens institutioner.

Forvaltningen har i videst muligt omfang valgt de samme opgørelsesmetoder som Danmarks Statistik. Vores egen opgørelsesmetoder afviger dog på to væsentlige punkter, som betyder et større finansieringsbehov end den nationale opgørelsesmetode.

- Pædagogisk ledelse – der er et politisk ønske om, at ledelse ikke tæller med i opgørelsen af normering. Pædagogisk ledelse er derfor i udgangspunktet helt undladt i beregningen af budgetløftet.
- Midler til udlagt støtte – midlerne fordeles efter en socioøkonomi og fordeles dermed ikke ligeligt mellem kommunens institutioner. Dette har en betydning i forhold til at opgøre normeringerne på institutionsniveau.

3.2. Pædagogisk ledelse

Dette afsnit viser, de økonomiske konsekvenser ved forskellige muligheder for at enten at undlade ledelse, eller hvis pædagogisk ledelse indregnes helt eller delvist.

Ved at medregne en andel af ledelse i opgørelsen af normeringen vil det samlede budgetbehov blive reduceret. Der er forskel på institutionernes størrelse, og dermed er der i hverdagen også forskel på de pædagogiske leders opgaver. Det er derfor også forskelligt, hvor meget tid de pædagogiske ledere bruger i direkte samspil med børnene, men de kan indgå enten ved spidsbelastninger eller i ydertimerne. Den faktiske andel af ledernes arbejdstid, som anvendes på pædagogisk arbejde er vanskelig at måle i praksis, og vil også være meget varierende fra institution til institution. F.eks. fungerer nogle ledere, som leder for flere institutioner.

Der blev i 2020 anvendt ca. 21,7 mio. kr. på pædagogisk ledelse i kommunale og selvejende institutioner. I nedenstående tabel er vist de økonomiske konsekvenser af at indregne en andel af ledelse i opgørelsen af normeringen. Beregningen tager udgangspunkt i pædagogiske ledere, samt ledere af selvejende institutioner. Dagtilbudsledere er ikke medtaget i beregningen. Derudover er beregningen lavet med udgangspunkt i de forudsætninger om normering og uddannelsesgrad, som er beskrevet i byrådets sag 151 behandlet den 16. april 2021.

Tabel 3: Budgetløft ved delvist at indregne pædagogisk ledelse

(mio. kr.)	0% indregnes	25% indregnes	50% indregnes	75% indregnes	100% indregnes
2022	8,7	3,3	0,0	0,0	0,0
2023	20,9	15,5	10,1	4,6	0,0
2024	20,2	14,8	9,4	3,9	0,0
2025	23,8	18,4	13,0	7,5	2,1

3.3. Midler til udlagt støtte

I basisbudget 2022 er der en samlet pulje på 26 mio. kr. til udlagte støttemidler, som skal sikre, at der er midler til at lave særlige indsatser og tilbud til børn med særlige behov. Midlerne blev anvendt til følgende formål:

- 2,8 mio. kr. til 2 ressourcegrupper i henholdsvis dagtilbud Nordøst og dagtilbud Sydøst
- 13,7 mio. kr. fordelt efter børnetal
- 9,5 mio. kr. fordelt efter socioøkonomi²

I beregningen af budgetløftet i tabel 2 er der indregnet de 13,7 mio. kr. som tidligere er blevet fordelt efter børnetal, som en del af den almindelige normering, Beløbet indgår derfor ikke længere som midler til særlige indsatser.

De resterende 12,3 mio. kr. er i udgangspunktet fastholdt, som midler der fortsat bør anvendes til særlige indsatser for de ca. 3.800 indskrevne børn på daginstitutionsområdet. Byrådet ønsker, at opgøre minimumsnormeringerne på institutionsniveau. De udlagte støttemidler anvendes til ressourcegrupper, mens resten af midlerne fordeles efter socioøkonomi, og dermed fordeles midlerne ikke jævnt mellem

² Børne- og familieudvalget har igangsat en proces, hvor Index100 skal komme med en opdateret model for fordeling af midler efter socioøkonomi.

institutionerne. Det er derfor i udgangspunktet valgt, at de medarbejdere, der er ansat for de udlagte støttemidler, ikke er indarbejdet i normeringsberegningen.

Hvis der politisk ønskes et andet niveau vil dette reducere eller øge det samlede behov for et budgetløft. Det er forvaltningens vurdering, at der er tale om et relativt lavt beløb pr. barn, og hvis det reduceres eller fjernes vil det alt andet lige betyde, at det vil være vanskeligt at lave særlige indsatser for børn med særlige behov. Dette skal dog ses i sammenhæng med, at alle kommunens daginstitutioner med lovgivningen løftes op på et højere niveau normerings-/budgetmæssigt, ligesom alle institutioner får en andel i midlerne.

3.4. Uddannelsesgraden

Det er politisk fastsat at andelen af uddannede pædagoger skal øges til 65% af det pædagogiske personale. I beregningen af budgetløftet er andelen af pædagogiske assistenter fastholdt på 5,9% af det samlede personale, som er det samme niveau som baselinen 2020.

I det tidligere fremsatte materiale er det forudsat, at opgørelsen af andelen af pædagogisk personale skal opgøres som et gennemsnit for hele Randers Kommune. Hvis der er politisk ønske, om en opgørelse på institutionsniveau kan dette betyde en merudgift idet der i mange tilfælde vil være behov for endnu flere pædagoger, for at kunne leve op til minimumskravet. Dette kan illustreres ved et regneeksempel. I en lille institution med 10 fuldtidsansatte vil det være nødvendigt at ansætte 7 pædagoger for at leve op til mindst 65% uddannede pædagoger. Der er ikke foretaget beregninger af merudgiften ved at lave målingen på institutionsniveau i stedet for gennemsnit af Randers Kommune.

I baselinen for 2020 er andelen af pædagoger opgjort til 54%. Beregningerne i tabel 2 viser, at det vil koste ca. 23 mio. kr. at implementere minimumsnormeringer med en samlet andel af pædagoger på 65% af stillingerne. I tabel 4 nedenfor er der vist de økonomiske konsekvenser, af at justere måltallet til 65% uddannet personale, hvis uddannet personale i stedet omfatter både pædagoger og pædagogiske assistenter, svarende til ministeriets opgørelsesmetoder af uddannelsesgrad. Her vil det være muligt at reducere det samlede behov for et budgetløft med 2,1 mio. kr. i 2022 stigende til 5,4 mio. kr. i 2025.

Tabel 4: Budgetløft (inkl. øget personale til minimumsnormeringer) ved at inkludere PAU i uddannet personale

2022-priser	Andel pædagoger	Andel PAU	Andel Pæd. Medhj.	Budgetløft hvor uddannet personale omfatter både pædagoger og assistenter	Budgetløft hvor uddannet personale omfatter pædagoger
Baseline 2020	54,0%	5,9%	40,1%	0,0	0,0
2021	56,2%	5,9%	37,9%	0,0	0,0
2022	56,0%	5,9%	38,1%	6,6	8,7
2023	57,1%	5,9%	37,0%	17,6	20,9
2024	58,1%	5,9%	36,0%	15,9	20,2
2025	59,1%	5,9%	35,0%	18,4	23,8

4. Demografi

Alle beregningerne i notatet er baseret på enten den seneste dagtilbudsstatistik fra 2019 eller egne beregninger af en baseline for 2020. Det betyder, at der ikke er taget højde for den demografiske udvikling, men at beregningerne er udarbejdet med udgangspunkt i børnetallet 2019 eller 2020. Implementeringen af minimumsnormeringer vil betyde en stigning i udgiften pr. barn.

Forvaltningen forventer et stigende antal børn. Der er lavet en beregning, af den forventede merudgift til demografiregulering, med udgangspunkt i de forudsætninger, som blev fremlagt i byrådsagen den 6.4.2021. Det forventes at merudgiften ved den yderligere regulering udgør 102.000 kr. i 2022, 402.000 kr. i 2023, 523.000 kr. i 2024 og 825.000 kr. i 2025.