

Ankestyrelsen

Teglholmsgade 3,
2450 København SV.

Slagelse, 6. oktober 2022

Minimumsnormering Slagelse - overtrædelse dagtilbudsloven §19 a, som følge af manglende implementering i indfasningsårene 2020-2023.

Sagsfremstilling resumé

Slagelse Kommune er målt på fuldtidsindskrevne børn i daginstitutioner, med 3.073¹ indskrevne børn pr. 31.12.2021 landets 18. største kommune. Slagelse Kommune placerer sig, samtidigt som én af de dårligst normerede kommuner på omregnede normeringer.²

Slagelse kommune har selv opgjort sit budgetbehov inkl. fuldt indregnet bloktilskud for 2024 til at udgøre netto kr. 19,4 mio., svarende 75 årsværk. De 75 manglende årsværk, som er nødvendige for, at Slagelse Kommune, vil være i stand til at kunne indfri

minimumsnormeringerne, som skal være gældende pr. 1.1.2024³ udgør en væsentlig del af de samlede ressourcer, faktisk mere end 10% af det samlede personalebehov i årsværk. Budgettet i 2023 indeholder ingen kommunale ressourcetilføjelser, udover ordinær demografiregulering.

Byrådet i Slagelse Kommune 2. behandler 10. oktober 2022 kommunens budget for 2023-2026, hvor byrådet atter en gang undlader, at implementere de lovpligtige minimumsnormeringer på en forsvarlig, realistisk og betryggende vis, i indfasningsårene 2020-2023. Slagelse Kommune - herunder kommunalbestyrelsen, har på ingen måde sikret, at de personalemæssige ressourcer, med overvejende sandsynlighed kan være til stede og fuldt implenenteret pr. 1.1.2024, hvorfra de lovpligtige minimumsnormeringer skal gælde.

Spørgsmål til Ankestyrelsen:

Hvilke potentielle økonomiske- og sanktionsmæssige konsekvenser er der for Slagelse Kommune og dens kommunalbestyrelse ved, at undlade at tilføre daginstitutionsområdet et tilstrækkeligt budget for dagtilbudsområdet i 2023, som med overvejende sandsynlighed, kan gøre det muligt for Slagelse Kommune pr. 2024, at kunne levere og leve op til de lovpligtige minimumsnormeringer 1:3 / 1:6?

Vil det være et simpelt påbud om, at tilrette budgettet fremadrettet, og overholde dagtilbudsloven fra 2025, når de faktiske tal for 2024 foreligger, svarende det er uden reelle konsekvenser for Slagelse Kommune, at bryde dagtilbudsloven og undlade, at implementere de lovpligtige minimumsnormeringer, eller kan der være økonomiske sanktioner, som følge af kommunens groft uagtsomme prioritering og budgethåndtering under implementeringsperioden 2023-2023, herunder tilbagebetaling af statslige tilskud?

¹ DST: Tabel BOERN2, 2021

² Bilag 1: UVM, Omregnede normeringer på kommuneniveau 2020 Sagsnr.: 21/20550

³ Bilag 2 - Slagelse Kommune - budgetgrundlag 2023 s.81 (BUU s. 10)

Sagsfremstilling i detaljer

Aftale om minimumsnormeringer blev indgået den 5. december 2020 mellem regeringen (Socialdemokratiet), Radikale Venstre, Socialistiske Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet.

Med aftalen er der opsat krav til, hvor meget pædagogisk personale der skal være i daginstitutioner, hvordan minimumsnormeringer gøres op, og hvordan de nye krav indføres.

Folketinget har med LOV nr. 2594 af 28/12/2021 ændret dagtilbudsloven, og tilføjet §19 a, som lyder således:

»§ 19 a. Kommunalbestyrelsen skal sikre en normering i kommunale, selvejende og udliciterede daginstitutioner efter § 19, stk. 2-4, og puljeordninger med tilskud efter §§ 101 og 102, som indebærer, at der minimum er én pædagogisk personale pr. tre børn i alderssvarende daginstitutioner til 0-2 årige børn og én pædagogisk personale pr. seks børn i alderssvarende daginstitutioner til 3-årige børn indtil skolestart.

Denne lovændring skal træde i kraft den 1. januar 2024 - men kendt fra 2021.

Danmarks Statistik har opgjort normeringerne for Slagelse, senest 21. september 2022 pr. 2021 til 1:3 / 1:6,3. Danmarks Statistik gør opmærksom på, at der i deres tal, ikke er foretaget de nødvendige omregninger, der skal til, før det er muligt, at anvende statistikken til at sige noget om minimumsnormeringer i relation til Aftale om minimumsnormeringer fra 2020. Der skal hertil ske tre væsentlige korrektioner:

- Lederandel for ledere i institutioner skal vægtes med 85%, ikke 100%.
- Børn have en normering på 1:3 indtil den 1. i måneden efter, at barnet er fyldt tre år.
- Pædagogisk personale ansat for statslige midler til sociale normeringer må ikke indgå i opgørelsen. Der er på nuværende tidspunkt tale om hhv. "Pulje til flere pædagoger og pædagogiske assistenter til institutioner med mange sårbare og udsatte børn" afsat med finansloven for 2019 som en del af 1.000 dages-programmet og "Pulje til flere pædagoger til institutioner med mange børn i udsatte positioner" afsat i 2017 som en del af aftalen "Stærke dagtilbud – alle børn skal med i fællesskabet".

Normeringer i daginstitutioner og dagpleje efter pasningstilbud, område og tid

	2019	2020	2021
Daginstitution 0-2 år			
Hele landet	3,1	2,9	2,9
Slagelse	3,2	3,1	3,0
Daginstitution 3-5 år			
Hele landet	6,1	5,8	5,7
Slagelse	6,8	6,6	6,3

BOERN3 kan ikke anvendes til at sige, i hvilket omfang kommunerne lever op til "Aftale om minimumsnormeringer" fra 2020, da der i aftalen er besluttet tre korrektioner af opgørelsesmetoden. Korrektionerne omfatter børn under 3 år i børnehave, lederandel samt fraregning af personale ansat for statslig pulje til sociale normeringer. Disse korrektioner er ikke lavet i tabellen, da lovkravet først er gældende fra 1. januar 2024. Børne- og Undervisningsministeriet udgiver notat med de omregnede normeringer på dagtilbudsportalen.

Kilde: DST- tabel BOERN3

Børne- og undervisningsministeret har i sagsnr. 21/20550⁴ opgjort de omregnede normeringer for Slagelse som følger:

	Vuggestue m/omr.	Børnehave m/omr.
2019	3,3	7,1
2020	3,2	6,8

Slagelse kommune har selv forsøgt, at udregne de omregnede normeringstal for 2021 i budgetgrundlaget 2023⁵ og har oplyst følgende:

	Vuggestue m/omr.	Børnehave m/omr.
2021	3,19	6,70

Det fremgår af Børne- og Undervisningsministeriets tabel for omregnede normeringer, at Slagelse Kommune på begge alderstrin, ligger blandt de dårligst normerede kommuner i Danmark, især på børnehaven. Omregnede tal for 2021 ventes, at udkomme fra Børne- og Undervisningsministeriet indenfor nær fremtid, og ventes ikke, at vise en væsentlig forbedring i normering, eller ændring i rangering blandt landets øvrige kommuner.

Slagelse Kommunes politik for implementering af de lovpligtige minimumsnormering, har været fastsat i en model, som kommunens Børne- og ungeudvalg godkendte på møde den 10. februar 2021⁶.

Opsummeret var det Slagelse Kommunes økonomiske plan, at finansiere løftet af normeringen fra udgangspunktet hhv. 1:3,3/ 1:7,1 til de lovpligtige 1:3/1:6 via en kombination af puljetilskud fra Staten samt et supplement af kommunale midler.

Slagelse Kommune har initialt afsat kr. 8 mio. af egne kommunale midler til, at løfte kommunens, i udgangspunktet en af landets dårligst normerede, til det lovpligtige minimumsniveau pr. 2024.

Slagelse Kommune har offentligt undladt, at fremlægge beregninger via referater i udvalgene, der bekræfter, om de 8 mio. kunne være tilstrækkeligt til, at løfte normeringen til det lovpligtige minimumsniveau.

År	Finanslov	Budgetaftale	I alt
	Slagelse andel (DUT)	Slagelse	
2020	7,3	2	9,3
2021	8,8	4	12,8
2022	11,7	6	17,7
2023	17,5	8	25,5
2024	20,5	8	28,5
2025 (og frem)	23,4	8	31,4

Kilde: ² Slagelse, Børne- og Ungeudvalget (2018-2021) 10-02-2020 Punkt 336: minimumsnormering i dagtilbud (B)

⁴Bilag 1: UVM, Omregnede normeringer på kommuneniveau 2020 Sagsnr.: 21/20550

⁵ Bilag 2 - Slagelse Kommune - budgetgrundlag 2023 s.81 (BUU s. 10)

⁶Bilag 3: Slagelse, Børne- og Ungeudvalget (2018-2021) 10-02-2020 Punkt 336: Minimumsnormering i dagtilbud (B)

Slagelse Kommune har i indfasningsårene 2020-2023 ikke foretaget en eneste budgetjustering eller kontrolleret, at deres budgetbehovet udvikler sig retvisende og tilstrækkeligt år for år. Ligeledes har Slagelse Kommune ikke fundet anledning til, at korregere det budgetbehovet, som lovgivningen i takt med konkriteriserigen af kriterier og metode for beregning og opgørelse af de lovpligtige minimumsnormeringer, kunne ventes at have medført. Kriterier og indregningsmetoder er løbende offentliggjort af Børne- og Undervisningsministeriet.

Slagelse Kommune havde i udgangspunktet for implementeringen af minimumsnormeringen (2019) 847 vuggestuebørn og 2.132 børnehavebørn i Slagelse Kommunes kommunale- og selvejende institutioner. Demografiudviklingen har været positiv således de fuldtidsindskrevne børnetal i (2021) er steget til 884 vuggestuebørn og 2.189 børnehavebørn i Slagelse Kommunes kommunale- og selvejende institutioner.

Børnetal	Vuggestuebørn	Børnehavebørn
2019	847	2.132
2020	854	2.204
2021	884	2.189

Kilde: DST tabel BOERN2

Slagelse Kommune har tilbage i 2012 politisk besluttet at kommunens ressourcetildeing skal vægte vuggestuerne 2,1 ift. børnehaverne, det betyder reelt at vuggestuerne skal normeres med 1:2,86 for statistisk set at tælle med en normering 1:3.⁷

Slagelse Kommune har i forbindelse med udarbejdelse af budgetgrundlaget til kommunens budget 2023-2026, selv opgjort, at Slagelse Kommune mangler at afsætte kr. 19,4 mio.⁸ for at kommunen kan overholde de lovmæssige forpligtelser ift. minimumsnormeringen. Slagelse Kommune forklare i august 2022, via budgetgrundlaget, at dette væsentlige efterslæb, alene skyldes nye metoder for beregning af normering, til trods for, at disse forhold allerede var offentlig kendt via LOV nr. 2594 af 28/12/2021, ligesom det hele tiden har været tydeligt defineret, af Aftalen om minimumsnormeringer tilbage i 2020, at sociale normeringer aldrig har skulle være en del af normeringsopgørelsen.

Således står der allerede i den oprindelige aftale fra december 2020 at:

For yderligere at understøtte intentionen om, at minimumsnormeringer skal komme alle børn til gode, er aftalepartierne enige om, at personale ansat som følge af de statslige puljer til sociale normeringer ikke tæller med i opgørelsen af minimumsnormeringer.

Slagelse har alene via puljen "flere pædagoger og pædagogiske assistenter til institutioner med mange 0-2-årige sårbare og udsatte børn § 20.21.04.10" fået andel i over kr. 27 mio.⁹ i årene 2019-2022, hvilket er et andet landets højeste tilskud pr. barn, og den 5. største

⁷ Bilag 4 - Kommunens ressourcetildelingsmodel, udarbejdet i 2012.

⁸ Bilag 2 - Slagelse Kommune - budgetgrundlag 2023 s.81 (BUU s. 10)

⁹ Bilag 5 - UVM, 191219-Fordelte-tilskud-1000-dages-program

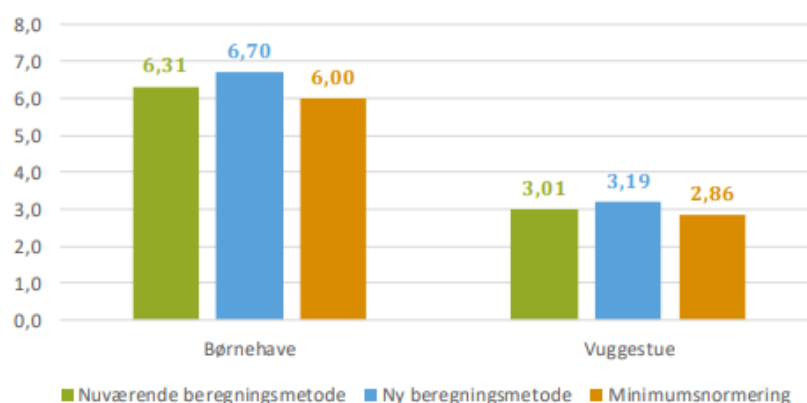
puljetildeling til én kommune. Dette til trods for Slagelse Kommune er landets 18. største kommune målt på børnetal.

Puljemidler til sociale normeringer, udgør således en meget væsentlig andel af de samlede nødvendige justeringer til normeringsopgørelser for Slagelse, og netop denne justering har været kendt siden aftalen om minimumsnormeringer blev indgået 5. december 2020.

Slagelse Kommune opgør i forbindelse med deres budget 2023-2026, selv sine justerede normeringer¹⁰ til hhv. 3,19 for vuggestuer og 6,70 for børnehaver, samt at det samlede efterslæb pr. 31.12.2022 ved det nuværende budget forventes at udgøre 75 årssværk, svarende til kr. 19,4 mio¹¹

Slagelse Kommunes opgørelsen¹² fremgår nedenfor i uddrag:

Figur 8.2.4 Normeringer med hhv. nuværende og ny beregningsmetode



Det bemærkes at minimumsnormeringen er opgjort til 2,86 for Slagelse Kommune selvom den er 3,00 ifølge lovgivningen. Det skyldes at beregningsmetoden foreskriver at man anvender samme vægtning mellem vuggestuebørn og børnehalebørn, som kommunen anvender i sin ressourcefordeling. Her anvender Slagelse Kommune en vægtning på 2,1 hvilket har den afledte konsekvens at normeringen pr. automatik er 2,1 gange højere for vuggestue end for børnehave.

Kilde: Slagelse Kommune - budgetgrundlag 2023 s.81 (BUU s. 10)

Hvis Slagelse Kommune på nuværende tidspunkt med de givne forudsætninger skulle opfylde kravet om minimumsnormeringer ville det kræve 75 flere fuldtidsansatte pædagogisk personale. Omregnet til lønudgifter giver det, ifølge kommunens ressourcefordelingsmodel, 30,9 mio. kr. til virksomhederne (kommunale og selvejende). Herudover er en række afledte effekter på forældrebetaling, friplads og privatinstitutioner. Det øgede tilskud til privatinstitutioner på 1,6 mio. kr. skal anvendes til at sikre at privatinstitutionerne også kan leve op til kravet om minimumsnormeringer.

Kilde: Slagelse Kommune - budgetgrundlag 2023 s.81 (BUU s. 10)

¹⁰ Bilag 2 - Slagelse Kommune - budgetgrundlag 2023 s.81 (BUU s. 10)

¹¹ Bilag 6 - Slagelse Kommune, Specifikationer til Adm. budgetforslag

¹² Bilag 2 - Slagelse Kommune - budgetgrundlag 2023 s.81 (BUU s. 10)

Budgetbehov (ressourcemodel):

Virksomheder	30.921.856	
Privatinstitutioner	1.557.806	
Forældrebetaling	-7.590.162	
Friplads, tilskud mv.	<u>2.662.000</u>	
	<u>27.551.500</u>	

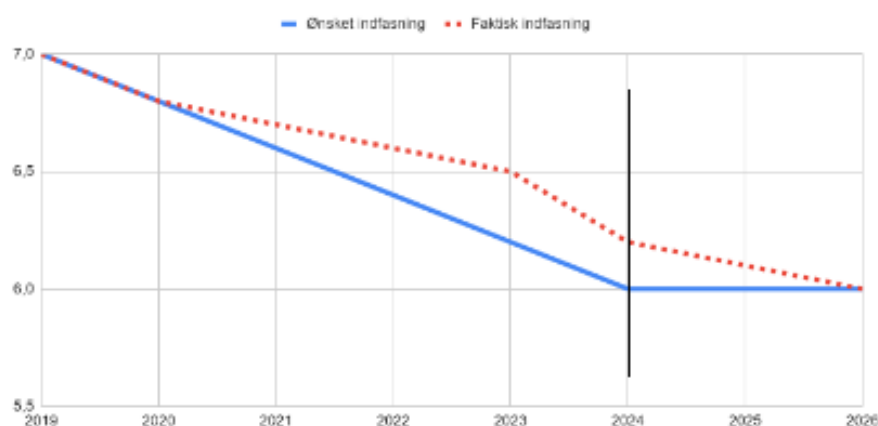
Finanslovsmidler:

Puljemidler 2022	13.724.000	
Bloktilskudsandel 2024	<u>-21.833.000</u>	
	<u>-8.109.000</u>	<u>19.442.500</u>

Kilde: Slagelse Kommune - budgetgrundlag 2023 s.81 (BUU s. 10)

Slagelse Kommune afsætter i budget 2023-2026, først tildelingen af dette efterslæb i budgettet til frigivelse fra og med 2024, dvs. samme år som minimumsnormeringerne jf. loven burde gælde **fra**.

Slagelse Kommune opererer derfor med den groft uagtsomme budgetforudsætning, at kommunen kan udlade at leve op til dagtilbudslovens §19a, og vente med at starte den kommunalt egenbetalte del af implementeringen til i 2024, hvor loven træder i kraft og burde gælde fra. Samtidigt implementerer Slagelse Kommune i indfasningsperioden 2023-2026 i det væsentligste, kun med statslige puljetildeling til minimumsnormeringsløft i kombination med øget forældrebetaling af samme budgetforhøjelse.



Kilde: Egen tilvirkning, til præsentation af forventet indfasningsforløb

Effekten af implementeringen bliver i Slagelse Kommune ujævn, med en stejl kurve efter 2024, idet man ikke får en ønsket passende tilpasning henimod minimumsnormeringer, med løbende ressourcetilpasning.

Når en væsentlig del af budgetbehovet først bliver allokeret i samme år, som minimumsnormeringer træder kraft i 2024, vil man umuligt, i god tro, have skabt forudsætningerne for en rettidig implementering. Det vurderes, at være groft uagsomt og uredeligt, at basere hhv. budgettet og implementering af de lovpligtige minimumsnormeringer på dette grundlag.

Det resterende personalebehov på ca. 75 medarbejdere pr. 2024, vil **umuligt** kunne rekrutteres på én gang primo 2024. Særligt med de rekrutteringsmæssige udfordringer, kommunen

kommer i pga. besparelser og stærk forringede rammevilkår, ligesom kommunen har indført regnskabsværn, som de næste 1½ år, vil vanskeliggøre forbedring af normeringen på dagtilbudsområdet yderligere, henimod minimumsnormeringernes ikrafttrædelse i 2024.¹³

Uden at det har direkte effekt på ovenstående sagsfremstilling, skal der også samtidigt gøres opmærksom på, at Slagelse Kommune pr. maj 2022, direkte i modstrid med Aftale om minimumsnormeringer, har besluttet at tilpasse kommunens ressourcemodel, således at kommunen sætter penge af til 10% færre pædagoger, og i stedet forhøjer med 10% ikke-uddannet personale.¹⁴ Dette er sket for at opnå en årlig besparelse på kr. 4,4 mio. med option på at nedbringe pædagogandelen med yderligere 10%, hvis der opstår yderligere behov for, at indhente besparelser på området.

Med venlig hilsen,

Casper Larsen
Møllebakken 28
4200 Slagelse

¹³ Bilag 7: Slagelse Kommune, Byrådet 31-08-2022 Punkt 2: Budgetopfølgning 3 for 2022 - samlet for alle udvalg

¹⁴ Bilag 8: Vedtaget spareforslag - reducere af pædagogandel med 10%