

Minimumsnormeringerne har ikke ændret antallet af pædagoger per barn

ANALYSE

JANUAR 2026

Af chefanalytiker Lena Lindbjerg Sperling,
ROCKWOOL Fonden

Ifølge loven om minimumsnormeringer skal der være minimum én voksen – pædagogisk personale som det formelt hedder i loven – per tre børn i 0-2 års-alderen (vuggestuer) og minimum én voksen per seks børn i 3-års alderen til skolestart (børnehaver). Til trods for et fokus på mere uddannet personale i daginstitutionerne og penge afsat til at opkvalificere personalet, skeler lovgivningen ikke direkte til, hvad "pædagogisk personale" er, og hvor stor en andel af det pædagogiske personale, der er uddannede pædagoger.

De to nylige nationale kvalitetsundersøgelser af dagtilbudsområdet fra EVA og VIVE viste ikke desto mindre at kvaliteten var højere, når der var uddannede pædagoger til stede på stuerne (EVA/VIVE, 2023) og (EVA/VIVE, 2025). De fandt derimod ikke nogen sammenhæng mellem kvaliteten og normeringen ift. det samlede antal pædagogisk personale. Det indikerer, at uddannelsessammensætningen blandt det pædagogiske personale har en betydning for den kvalitet børnene møder.

Overordnet set er andelen af det pædagogiske personale i daginstitutionerne, der udgøres af uddannede pædagoger, faldet de seneste år. Faldet i pædagogandelen skyldes dog, at der er blevet ansat væsentligt flere pædagogmedhjælpere uden en pædagogisk uddannelse. Der er således kommet mere pædagogisk personale, også ift. antallet af børn.

Der har derimod ikke været nogen ændring i antallet af børn per pædagog på landsplan, hvor der i alle år fra 2017 til 2024 er omkring 6 børn per pædagog. Overordnet set er der dermed ikke kommet længere mellem pædagogerne, set fra børnenes synspunkt. Der er dog betydelige kommunale forskelle, både i udviklingen og i niveau i 2024. I 15 af landets kommuner er der kommet færre børn per pædagog, mens antallet er steget i 25 af kommunerne. Det betyder også, at der i nogle kommuner i gennemsnit er omkring otte børn per pædagog, mens der i andre i gennemsnit er fire børn om at dele en pædagog.

Hovedkonklusioner

- Fra år 2019 og frem er der sket en gradvis stigning i antallet af pædagogisk personale (på tværs af medarbejdergrupper) i daginstitutionerne. Da udviklingen i antallet af pædagoger ikke har været lige så stor som udviklingen i antallet af det resterende pædagogiske personale, er pædagogandelen faldet gradvist over perioden.
- Hvor stor en andel af det pædagogiske personale, der er uddannede pædagoger (pædagogandelen), varierer på kommunalt niveau fra 66 pct. i Aalborg til 37 pct. i Hørsholm. Der er ingen sammenhæng mellem pædagogandelen og normeringen målt som det samlede antal voksne ift. antallet af børn. Det betyder, at det ikke systematisk er de kommuner, hvor der er flere voksne ift. børnetallet, der har relativt færre pædagoger. Der er altså ikke umiddelbart tegn på at kommunerne systematisk vælger mellem enten flere voksne per barn eller en høj en pædagogandel.
- På landsplan har pædagognormeringen, målt som antallet af børn per pædagog, været konstant i alle årene fra 2017 til 2024. I 25 kommuner er der kommet flere børn per pædagog (lavere pædagognormering), i 56 kommuner har pædagognormeringen været uændret, mens den er blevet højere i 15 kommuner (færre børn per pædagog).
- Der er en stærk sammenhæng mellem ændringen i antallet af børn per pædagog fra 2017 til 2024 og niveauet i 2024. Der er altså ikke en tendens til at kommunerne med et lavt udgangspunkt har oplevet en markant større stigning, og dermed har indhentet kommunerne med et højere udgangspunkt. Spredningen i pædagognormeringen på tværs af kommunerne er derimod større i 2024 end den var i 2017.

Flere pædagogmedhjælpere resulterer i en lavere pædagogandel

I loven om minimumsnormeringer, der trådte i kraft i 2022, er der ingen faste måltal for pædagogandelen eller pædagognormeringen. Den baserer sig alene på omfanget af voksne (pædagogisk personale). Det betyder, at alle ansatte med pædagogiske opgaver, uanset uddannelsesbaggrund, tæller lige meget i opgørelsen. Loven blev indført i kølvandet på et stort folkeligt og politisk fokus på normeringerne i dagtilbud, bl.a. med politiske forhandlinger og forældrebevægelsen *"#Hvor er der en voksen"*, som blev etableret i 2019.

Selvom loven om minimumsnormeringer blev indført i 2022 med krav om fuld implementering i 2024¹ begynder antallet af ansatte allerede at stige i 2019. Fra 2019 til 2024 steg antallet af fuldtidsansatte pædagogisk personale med 17 pct. fra 45.000 til 52.600, jf. figur 1. Det samlede pædagogiske personale dækker over flere uddannelsesgrupper. Den største enkeltgruppe er pædagogerne, der i 2024 udgjorde næsten 25.700 fuldtidsansatte. Dernæst kommer pædagogmedhjælperne uden en pædagogisk uddannelse, der udgjorde 20.900 fuldtidsansatte. De pædagogiske assistenter udgør fortsat en relativt lille del af det pædagogiske personale, selvom antallet er steget med 41 pct. siden 2019 og i 2024 udgør 3.800 ansatte, jf. figur 1.

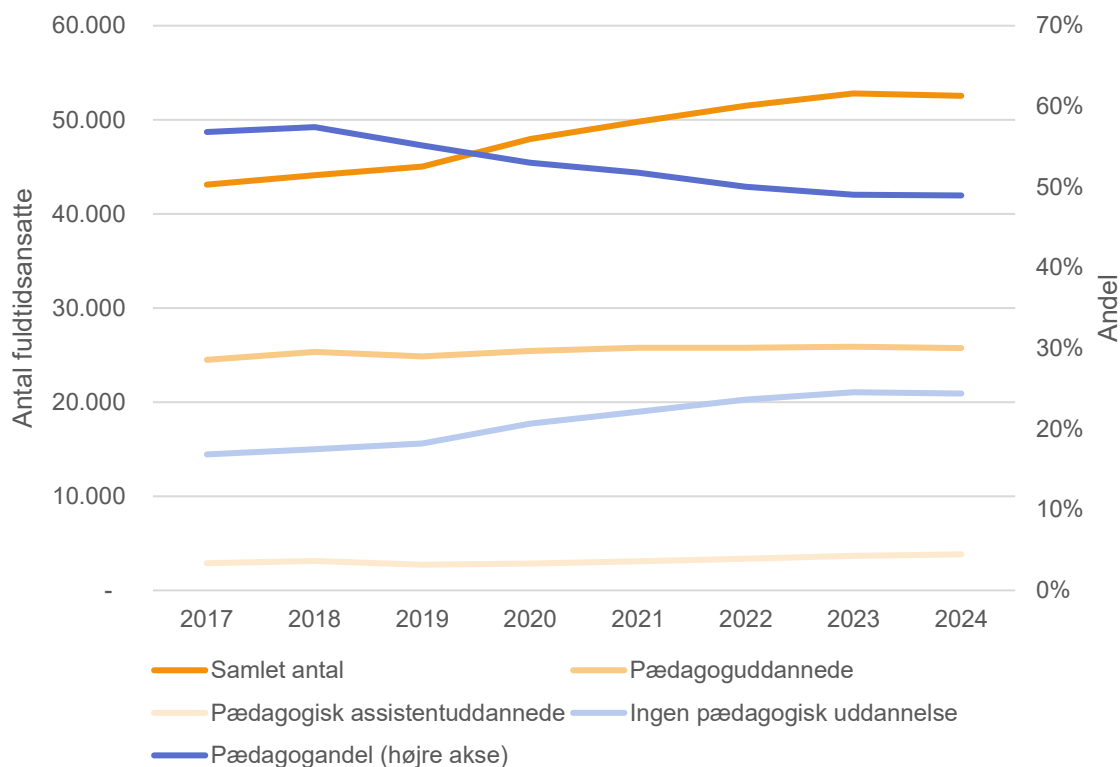
Antallet af børn i daginstitution steget med 4 pct. fra 2019 til 2024,² hvilket betyder at antallet af voksne i daginstitutionerne er vokset betydeligt mere end antallet af børn, og normeringerne er blevet forbedret³.

¹ I 2024 opfyldte 14 kommuner ikke lovkravet om minimumsnormeringer, jf. bilagsfigur 1.

² Kilde: Statistikbanken.dk (BOERN2).

³ Denne tendens er også fundet i tidligere undersøgelser. Se bl.a. Houlberg & Ruge (2022)

FIGUR 1 Udvikling i det samlede antal fuldtidsansatte, fuldtidsansatte pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere uden en pædagogisk uddannelse, samt pædagogandelen i daginstitutionerne



Kilde: Statistikbanken.dk

Note: Pædagoger er defineret som ansatte med en pædagoguddannelse. Pædagogiske ledere og dagplejere er ikke inkluderet. Ansatte med en anden pædagogisk uddannelse end pædagog eller pædagogisk assistent er ikke med i figuren, men dækker over pædagogiske uddannelser på alle niveauer.

Stigningen i antallet af uddannede pædagoger ansat i daginstitutionerne har været betydeligt mindre, end stigningen i antallet af pædagogisk personale samlet set. I hele perioden fra 2017 til 2024 er der kommet 1.200 flere fuldtidspædagoger, mens det øvrige pædagogiske personale er steget med 8.200 fuldtidsansatte. Det har medført en faldende pædagogandel fra 57 pct. i 2017 til 49 pct. i 2024.

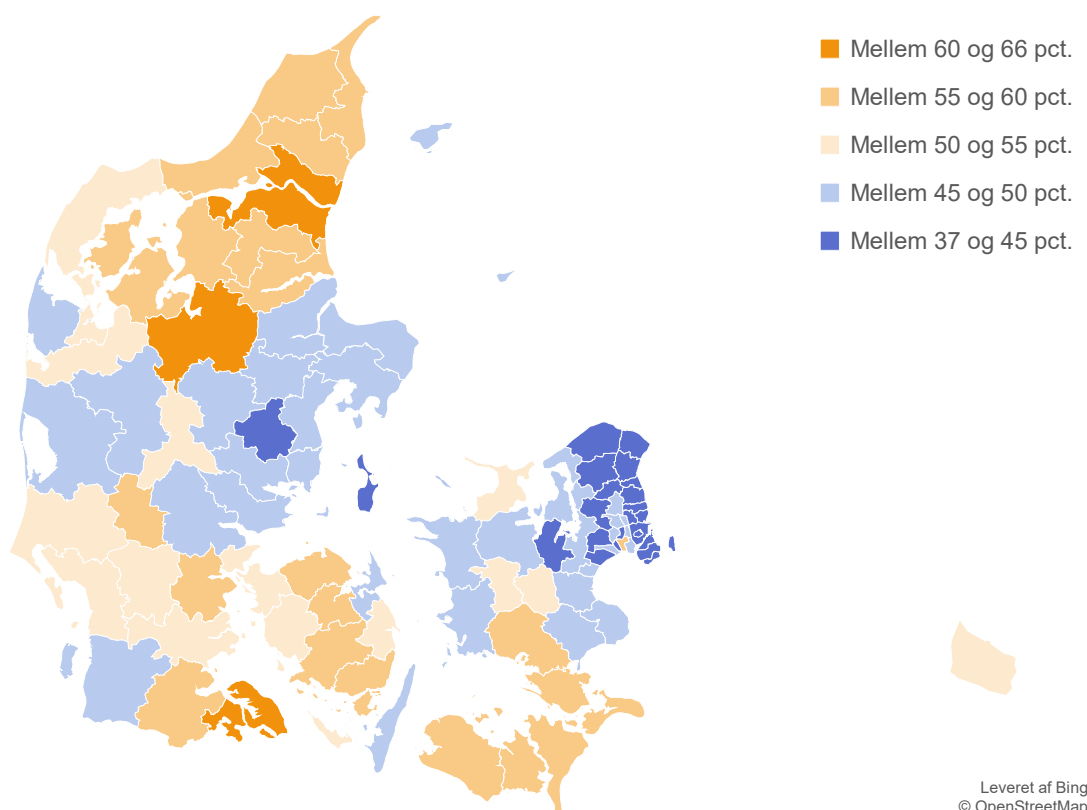
Stigningen i antallet af voksne i daginstitutionerne er hovedsageligt drevet af en stigning i antallet af pædagogmedhjælpere uden en pædagogisk uddannelse. I 2024 udgjorde de 40 pct. af de fuldtidsansatte, mens de i 2017 udgjorde 34 pct.

Betydelige kommunale forskelle i pædagogandele

Andelen af det pædagogiske personale i daginstitutionerne, der er pædagoger, varierer i 2024 fra 37 pct. i Hørsholm til 66 pct. i Aalborg. Overordnet set er kommunerne med de laveste

pædagogandele i og omkring hovedstaden såsom Hørsholm, Dragør, Allerød, Rudersdal og Glostrup, jf. figur 2. Kommunerne med de højere pædagogandele er særligt at finde i Region Nordjylland, men der er også en tendens til et mere spredt billede, idet de tre højeste andele findes i hhv. Aalborg, Sønderborg og Viborg, der alle har over 60 pct. pædagoger.

FIGUR 2 Kommunale pædagogandele i daginstitutionerne, 2024



Kilde: Statistikbanken.dk

Note: Pædagoger er defineret som ansatte med en pædagoguddannelse. Pædagogiske ledere og dagplejere er ikke inkluderet.

Kommunale forskelle i pædagogandele kan have flere forklaringer. Én forklaring kan være politiske prioriteter, idet en højere pædagogandel er relativ dyrere end, hvis en større andel af det pædagogiske personale er ufaglærte pædagogmedhjælpere eller pædagogiske assistenter. En sådan sammenhæng er tidligere fundet i data fra 2014 (Dalsgaard et al., 2016), hvor kommunerne med en højere pædagogandel generelt havde en lavere normering, og altså flere børn per voksen.

Derudover kan der være kommunale forskelle i, hvor mange pædagoger der er til rådighed på det lokale arbejdsmarked (DEA, 2023) og der kan være forskelle i udviklingen i børnetallet i kommunen, der skaber større eller mindre behov for at justere antallet af pædagoger, der er en mindre fleksibel gruppe end f.eks. unge pædagogmedhjælpere, der arbejder i daginstitutionerne i en kortere periode.

På kommunalt niveau, finder vi ikke tegn på, at en højere pædagogandel hænger sammen med en lavere normering (flere børn per voksen), idet der ingen signifikant sammenhæng er mellem antallet af børn per voksen og pædagogandelene, jf. bilagsfigur 2. Der er altså ingen tegn på, at den lavere pædagogandel i nogle kommuner, opvejes af mere personale uden en pædagoguddannelse.

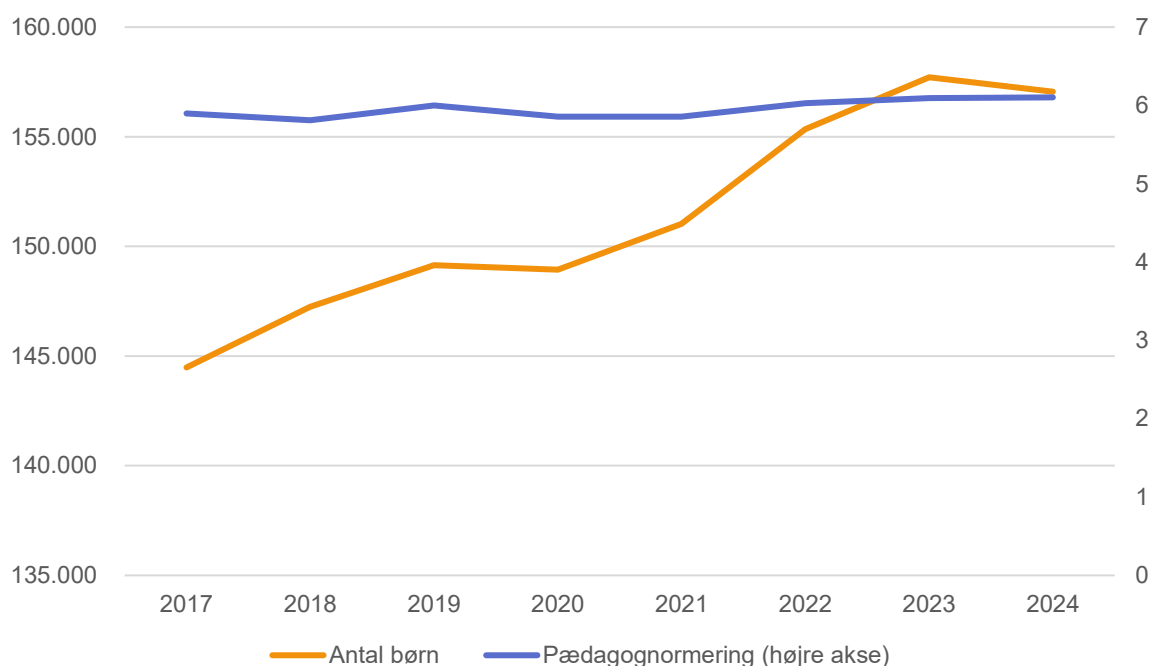
Meget lille ændring i pædagognormeringen på landsplan

Et alternativt mål for pædagogdækningen i daginstitutionerne er antallet af børn per pædagog i kommunen. Her vægter vi børnehavebørnene med 0,5, så vi får ét samlet tal for antallet af "vuggestueækvivalente" børn i kommunen, der altså svarer til antallet af vuggestuebørn plus halvdelen af antallet af børnehavebørn.

Pædagognormeringen på landsplan har ligget på omkring 6 vuggestueækvivalente børn per pædagog i alle år fra 2017 til 2024, jf. figur 3. Antallet af vuggestueækvivalente børn er steget med 9 pct. i perioden, hvor antallet af pædagoger er steget med 5 pct., hvilket har medført en relativt konstant pædagognormering over hele perioden.⁴

⁴ Se bilagsfigur 3 for udviklingen i samlet antal fuldtidsjusteret pædagogisk personale, fuldtidsjusteret antal vuggestueækvivalente børn og fuldtidsjusteret uddannede pædagoger

FIGUR 3 Udvikling i antallet af fuldtidsindskrevne børn og pædagognormeringen i daginstitutionerne



Kilde: Statistikbanken.dk

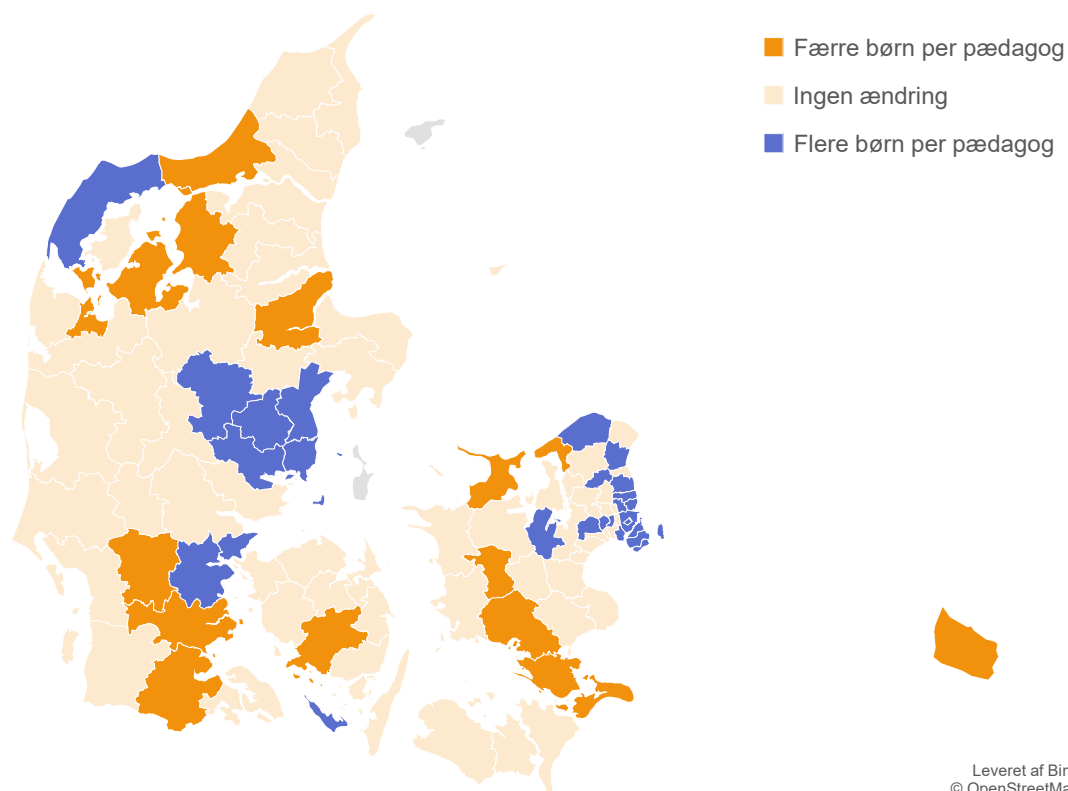
Note: Pædagoger er defineret som ansatte med en pædagoguddannelse. Pædagogiske ledere og dagplejere er ikke inkluderet. Pædagognormeringen er defineret som antallet af vuggestueækvivalente fuldtidsbørn ift. antallet af fuldtidsansatte pædagoger.

Selvom om pædagognormeringen på landsplan ikke har ændret sig, så dækker det over kommunale forskelle. I 15 kommuner er der kommet færre børn per pædagog, jf. figur 4. I ni ud af de 15 kommuner har børnetallet været stigende, men antallet af pædagoger er fulgt mere end med, så pædagognormeringen er steget. I Struer og Jammerbugt har pædagogerne i gennemsnit fået to færre børn mellem hænderne, mens de øvrige 13 har haft en ændring på mellem 0,5 og 1,4 færre børn.

Omvendt er pædagognormeringen faldet i 25 kommuner, mens den ikke har ændret sig for de resterende 56 kommuner. Det er særligt i kommunerne omkring Aarhus og København, at pædagognormeringen er faldet og der er kommet flere børn per pædagog. I Glostrup, Gladsaxe og Dragør er antallet af vuggestueækvivalente børn per pædagog steget med to børn i perioden fra 2017 til 2024⁵. Pædagognormeringen i de tre kommuner har dermed ændret sig fra at ligge på omkring gennemsnittet med seks børn per pædagog til, at der i stedet er omkring otte børn per pædagog.

FIGUR 4 Ændring i pædagognormeringen, 2017 til 2024

⁵ Der er mindre årlige variationer i pædagognormeringerne i kommunerne og rangeringen er derfor relativt stabil over tid.



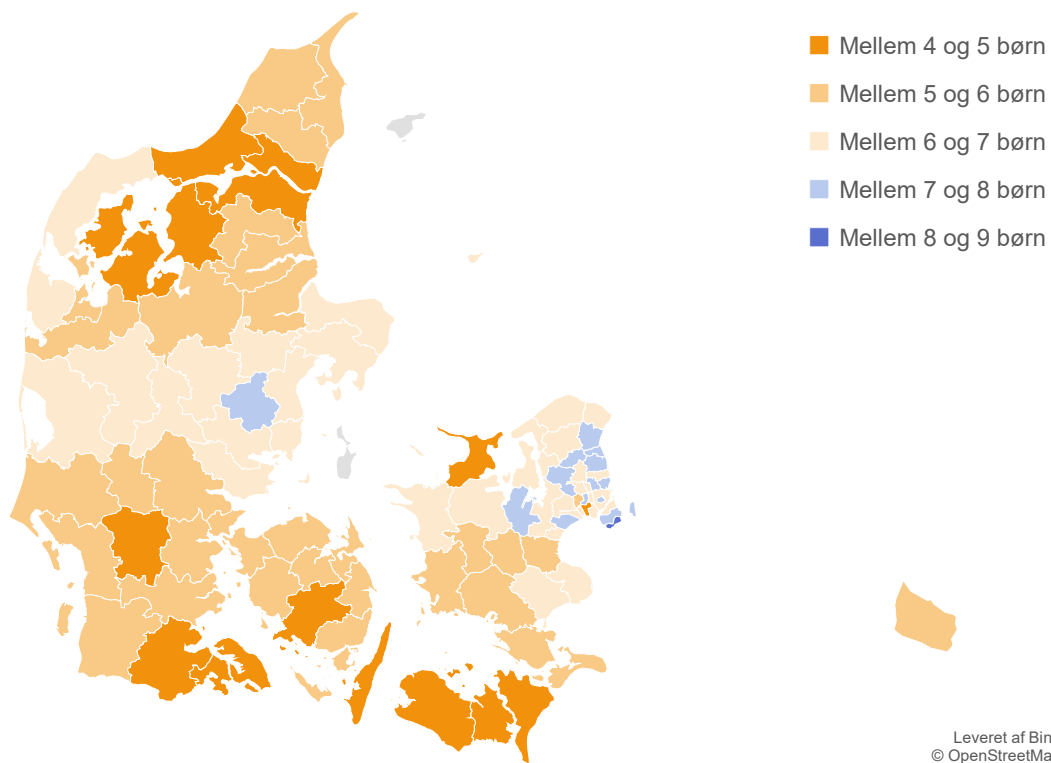
Kilde: Statistikbanken.dk

Note: Børnehavebørn er vægtet med 0,5, så de er vuggestuebørn-ækvivalenter. Pædagoger er defineret som ansatte med en pædagoguddannelse. Pædagogiske ledere er ikke inkluderet. En ændring er defineret som en forskel på mere end 0,5 børn per pædagog mellem de to år.

Der er en stærk sammenhæng mellem ændringen i antallet af børn per pædagog fra 2017 til 2024 og niveauet i 2024, jf. bilagsfigur 4. Der er altså ikke en tendens til, at kommunerne med et lavt udgangspunkt har oplevet en markant større stigning, og dermed har indhentet kommunerne med et højere udgangspunkt. Spredningen i pædagognormeringen på tværs af kommunerne er derimod større i 2024 end den var i 2017.

Der er dog også kommuner, der har haft et relativt lavt antal børn per pædagog i hele perioden. I Aalborg, Sønderborg og Guldborgssund er der mellem fire og fem vuggestueækvivalente børn per pædagog i daginstitutionerne i 2024 og det har ikke ændret sig i perioden fra 2017 til 2024, jf. figur 5. Omvendt er der omkring otte børn per pædagog i Dragør og Glostrup, der også har oplevet de største fald i pædagognormeringen over perioden.

FIGUR 5 Kommunale forskelle i antal børn per pædagog, 2024



Kilde: Statistikbanken.dk.

Note: Børnehavebørn er vægtet med 0,5, så de er vuggestuebørn-ækvivalenter. Pædagoger er defineret som ansatte med en pædagoguddannelse. Pædagogiske ledere er ikke inkluderet.

Data og metode

Analysen bygger på data fra Statistikbanken.dk tabellerne BOERN1 og BOERN2, der dækker årene 2017-2024 med data for alle kommuner. Opgørelserne er foretaget på kommuneniveau og vi tager dermed ikke højde for fordelingen af personale og børn på tværs af kommunens daginstitutioner.

Analysen dækker udelukkende kommunale og selvejende daginstitutioner og ikke private daginstitutioner eller dagplejere. Normeringsopgørelsen i analysen kigger kun på forholdet mellem antal fuldtidsansatte voksne/pædagoger og antal fuldtidsindskrevne børn i kommunen. Vi tager dermed ikke højde for sociale normeringer, og vi korrigerer ikke for børn, der rykker i børnehave før, de er fyldt tre år. Ledere indgår ikke i nogen af opgørelserne.

Pædagoger er defineret som ansatte med uddannelsen pædagog, som defineret af Danmarks Statistik. Det inkluderer ikke andre uddannelser i pædagogik uanset niveau.

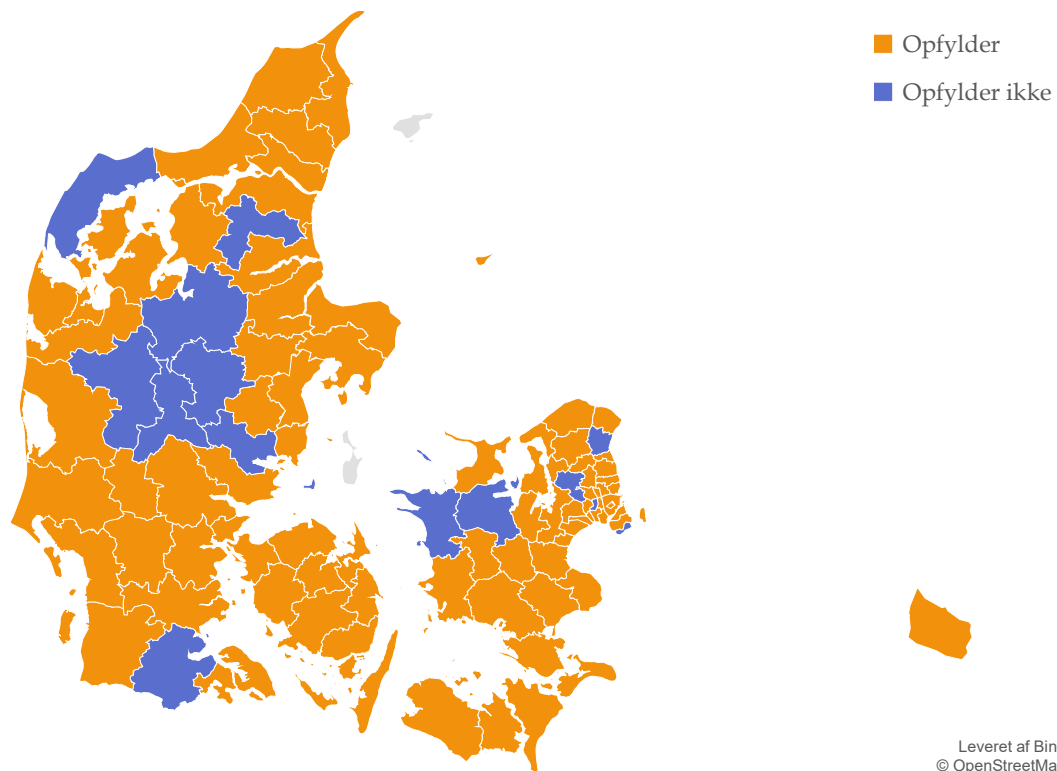
Børnehavebørn er vægtet med 0,5, så de er vuggestuebørn-ækvivalenter, idet vi ikke kender fordelingen af pædagoger på vuggestuer og børnehaver.

Litteratur

- Dalsgaard, C. T., Jordan, A. L. T., & Petersen, J. S. (2016). *Dagtilbud—Normeringen er meget forskellig viser kortlægning*. KORA.
- DEA. (2023). *Manglen på pædagoger i dagtilbud*. Tænk tanken DEA. <https://dea.nu/publikationer/manglen-pa-paedagoger-i-dagtilbud>
- EVA/VIVE. (2023). *Kvalitet i dagtilbud: National undersøgelse af kvalitet i pædagogiske læringsmiljøer og rammer i kommunale daginstitutioner og dagplejen for 0-2-årige børn*. VIVE.
- EVA/VIVE. (2025). *Kvalitet i dagtilbud—National undersøgelse af kvalitet i pædagogiske læringsmiljøer og rammer i kommunale daginstitutioner for 3-5-årige børn*. VIVE : EVA.
- Houlberg, K., & Ruge, M. (2022). *VIVEs kommunetal 2022.6: Flere voksne på stuerne – men relativt færre uddannede pædagoger*. VIVE. <https://www.vive.dk/da/udgivelser/vives-kommunetal-20226-flere-voksne-paa-stuerne-men-relativt-faerre-uddannede-paedagoger-mxjj0yx4/>

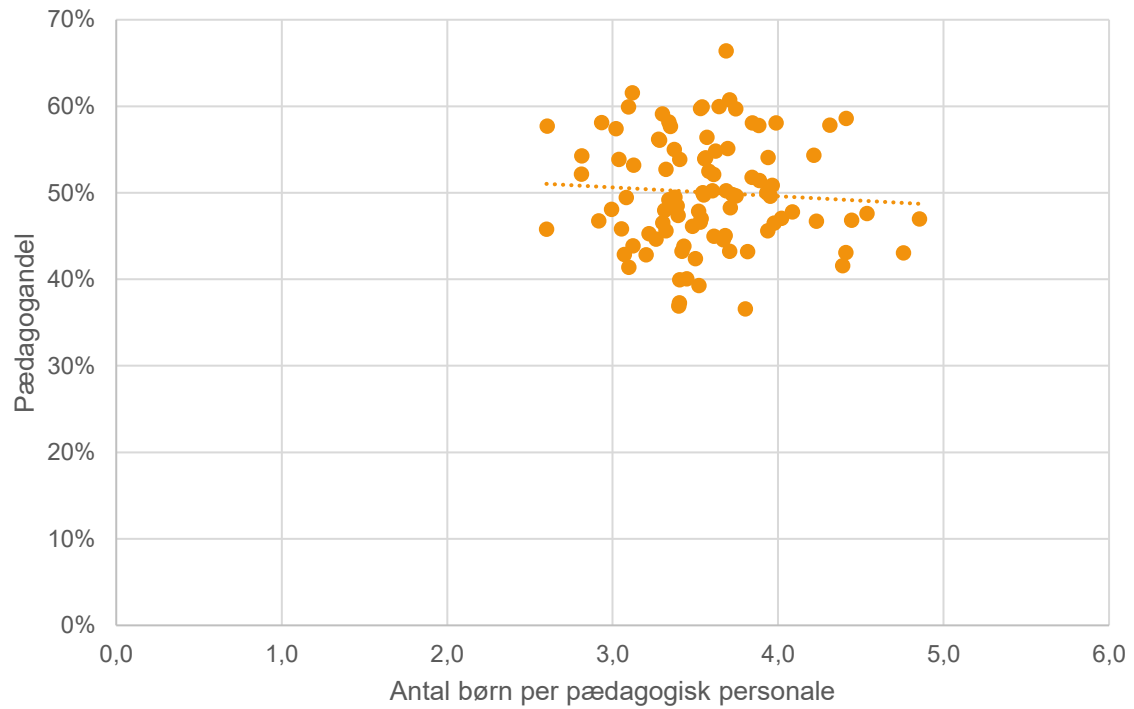
Bilag 1 Figurer og tabeller

BILAGSFIGUR 1 Om minimumsnormeringerne er opfyldt i både vuggestuer og børnehaver, 2024



Kilde: Statistikbanken.dk.

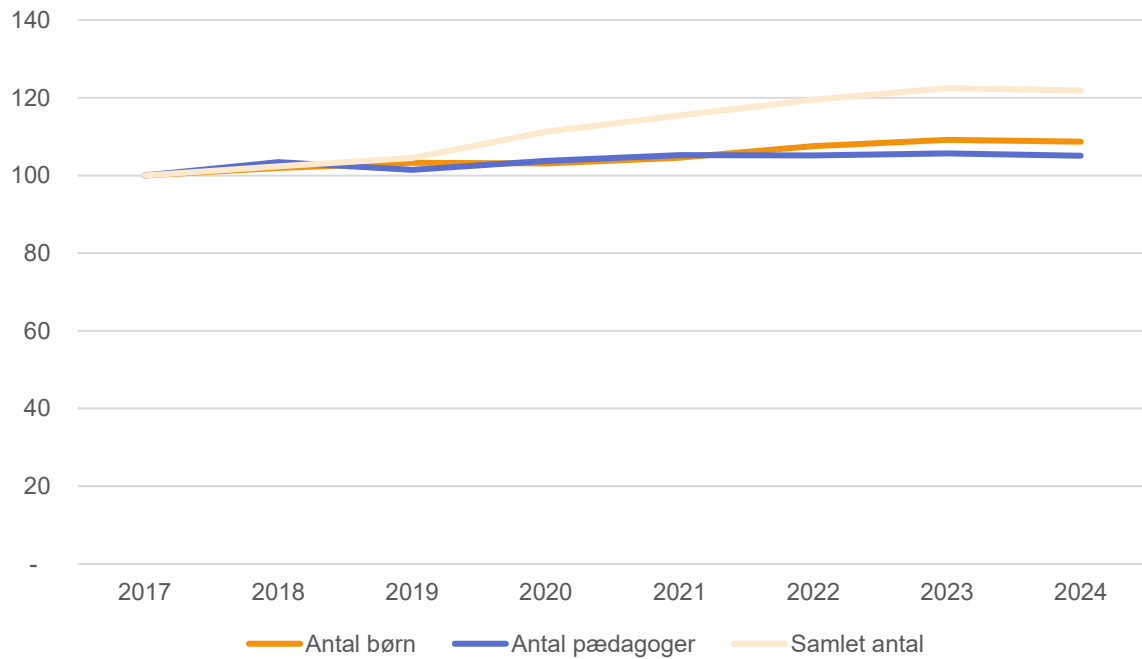
BILAGSFIGUR 2 Sammenhæng mellem pædagogandel og normering på kommunalt plan, 2024



Kilde: Statistikbanken.dk.

Note: Børnehavebørn er vægtet med 0,5, så de er vuggestuebørn-ækvivalenter, idet vi ikke kender fordelingen af pædagoger på vuggestuer og børnehaver. Pædagoger er defineret som ansatte med en pædagoguddannelse. Pædagogiske ledere er ikke inkluderet.

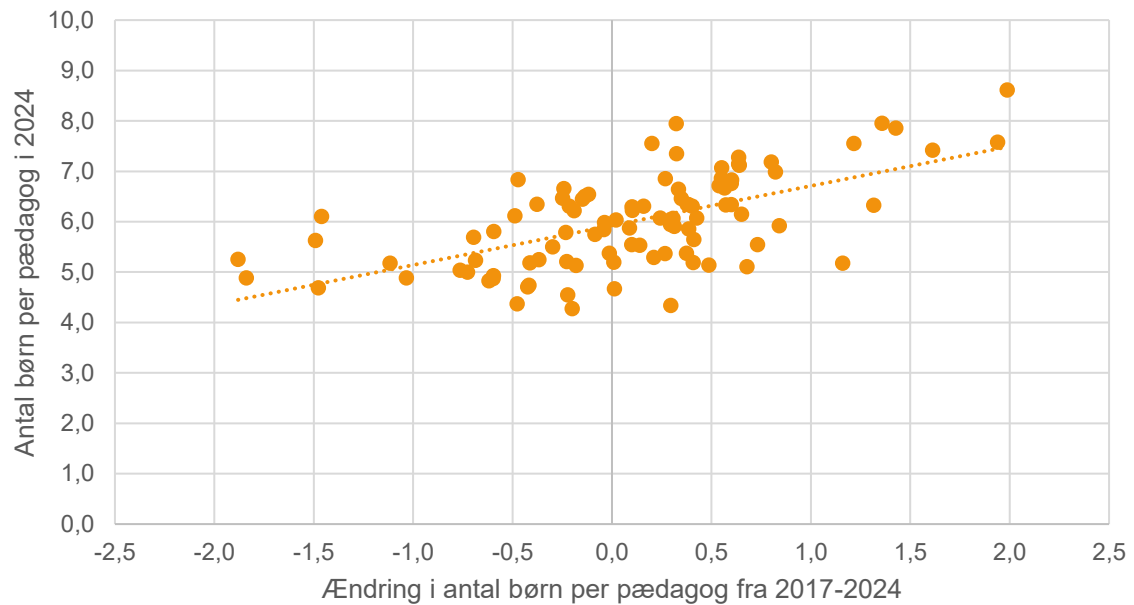
BILAGSFIGUR 3 Udvikling i det samlede antal fuldtidsansatte, fuldtidsansatte pædagoger og fuldtidsjusterede børn i daginstitutionerne, 2017=100



Kilde: Statistikbanken.dk.

Note: Børnehavebørn er vægtet med 0,5, så de er vuggestuebørn-ækvivalenter, idet vi ikke kender fordelingen af pædagoger på vuggestuer og børnehaver. Pædagoger er defineret som ansatte med en pædagoguddannelse. Pædagogiske ledere er ikke inkluderet. Alle værdier er indekseret med værdien i 2017

BILAGSFIGUR 4 Sammenhæng mellem ændring i pædagognormering og pædagognormering i 2024



Kilde: Statistikbanken.dk.

Note: Børnehavebørn er vægtet med 0,5, så de er vuggestuebørn-ækvivalenter, idet vi ikke kender fordelingen af pædagoger på vuggestuer og børnehaver. Pædagoger er defineret som ansatte med en pædagoguddannelse. Pædagogiske ledere er ikke inkluderet.

BILAGSTABEL 1 Pædagogandele og pædagognormering i 2024 og ændring i pædagognormering fra 2017 til 2024

Kommune	Pæd. andel	Pædagog-normering	Ændring i pæd.norm	Kommune	Pæd. andel	Pædagog-normering	Ændring i pæd.norm
Aalborg	66%	4,5	-0,2	Rødovre	49%	6,1	0,2
Sønderborg	62%	4,4	-0,5	Frederiks-sund	50%	6,1	0,3
Viborg	61%	5,2	0,0	Slagelse	50%	5,8	0,0
Billund	60%	5,1	0,5	Aarhus	48%	6,3	0,6
Guldborg-sund	60%	4,7	-0,4	Syddjurs	48%	6,3	0,4
Aabenraa	60%	4,9	-0,6	Ringkøbing-Skjern	48%	6,3	0,4
Vesthimmer-lands	60%	4,7	-1,5	Odder	48%	6,3	1,3
Skive	59%	4,8	-0,6	Lemvig	48%	6,3	0,1
Hjørring	60%	5,2	0,4	Hedensted	47%	6,3	-0,2
Morsø	58%	4,7	0,0	Kalundborg	48%	6,3	0,2
Rebild	59%	5,4	0,3	Ballerup	47%	6,0	0,0
Jammerbugt	58%	4,9	-1,8	Vejle kom-mune	47%	5,9	0,3
Mariager-fjord	58%	5,3	0,2	Favrskov	47%	6,1	0,4
Brønderslev	58%	5,1	-0,2	Faxe kom-mune	46%	6,5	-0,1
Lolland	58%	4,3	-0,2	Horsens	47%	6,7	0,6
Frederiks-havn	58%	5,2	-0,4	Albertslund	47%	5,9	0,8
Faaborg-Midtfyn	58%	4,9	-0,6	Herning	47%	6,4	-0,1
Brøndby	58%	4,7	-0,4	Silkeborg	47%	6,8	0,6
Vordingborg	57%	5,2	-0,7	Roskilde	47%	6,5	-0,2
Næstved	56%	5,2	-1,1	Furesø	47%	6,3	-0,4
Odense	56%	5,2	-0,4	Herlev	46%	6,5	-0,1
Fanø	54%	5,6	0,4	Ishøj	48%	6,2	0,1
Kolding	55%	5,5	0,7	Norddjurs	46%	6,2	-0,2
Nordfyns kommune	56%	5,4	0,4	Solrød	46%	6,7	-0,2
Svendborg	55%	5,2	-0,2	Halsnæs kommune	45%	6,1	-1,5
Haderslev	55%	5,0	-0,8	Helsingør	45%	6,6	0,3
Nyborg	54%	5,5	0,1	Stevns	45%	6,1	-0,5
Middelfart	54%	5,4	0,0	Langeland	46%	4,3	0,3
Ærø	54%	5,1	0,7	Gribskov	45%	6,9	0,5
Vejen	54%	5,0	-0,7	Hillerød	45%	6,8	0,3

Esbjerg	54%	5,5	-0,3	Lyngby-			
Struer	53%	5,3	-1,9	Taarbæk	44%	6,8	0,6
Ringsted	53%	5,9	0,3	København	44%	7,0	0,8
Odsherred	54%	4,9	-1,0	Fredensborg	43%	7,2	0,8
				Vallensbæk	43%	6,8	-0,5
Varde	52%	5,5	0,1	Høje-Taa-			
Thisted	52%	6,3	0,6	strup	43%	6,7	0,5
Holstebro	52%	5,9	0,4	Egedal	43%	7,6	0,2
Sorø	51%	5,8	-0,6	Lejre	43%	7,1	0,6
Fredericia	52%	5,2	1,2	Gentofte	43%	7,1	0,6
Ikast-Brande	51%	6,5	0,3	Tårnby	43%	7,1	0,6
Kerteminde	50%	5,8	-0,2	Greve	42%	7,3	0,3
				Skanderborg	42%	7,5	1,2
Assens	50%	6,0	0,0	Frederiks-			
Bornholm	50%	5,6	-1,5	berg	41%	7,3	0,6
Holbæk	50%	6,3	0,4	Gladsaxe	40%	7,4	1,6
Køge	50%	5,9	0,1	Glostrup	40%	7,6	1,9
Randers	50%	5,7	-0,7	Rudersdal	39%	8,0	1,4
Tønder	49%	5,7	-0,1	Allerød	37%	7,9	1,4
Hvidovre	49%	6,1	0,7	Dragør	37%	8,6	2,0
				Hørsholm	37%	7,9	0,3

Kilde: Statistikbanken.dk