

Bilag 3.

Indledning

Der er stillet forslag om at opnå besparelser ved følgende ændringer i pasningstilbuddene på daginstitutionsområdet:

1. Indførelse af modulpasning
2. Tilbud om halvdagspasning mod reduceret forældrebetaling til bestemte forældregrupper
3. Afskaffelse af muligheden for at benytte dagtilbud, mens en forælder er på barsel.

Det er politisk besluttet at gennemføre en undersøgelse af kapacitetsudnyttelsen i kommunens fritidstilbud. Denne undersøgelse vil blive gennemført af SFI-Survey i 1. halvår af 2007. Undersøgelsen løber over et ½ år, da det er nødvendigt at have et billede af pasningsmønstrene, der går over en længere periode. Der forventes at være et foreløbigt resultat primo april.

I undersøgelsen afdækkes det, dels hvor mange familier, der anvender barnets pasningstilbud på givne tidspunkter over hele åbningstiden, dels hvor mange ansatte der er i institutionerne fordelt over dagen.

Når denne undersøgelse er gennemført vil det være muligt at give et overordnet billede af, hvordan forældrene anvender pasningstilbuddene og, hvorvidt der er rådig eller overskydende kapacitet..

Nedenfor diskuteres de tre muligheder for en ændring i pasningskapaciteten kort..

Ad. 1 Modulpasning

I forbindelse med forslag til et prioriteringsrum for 2008 har forvaltningen fremlagt en beskrivelse af en modulordning.

Der vil ikke kunne hentes nogen besparelse ved modulpasning i 2007. Og det anbefales ikke at indføre modulpasning, før der er lavet undersøgelser af behovet. Dette vil blive gjort i forbindelse med KL-tilfredshedsundersøgelsen og kapacitetsundersøgelsen begge i foråret 2007. F.eks. vil det ikke være muligt at tage højde for den aktuelle bemanning i ydertimerne, før ovennævnte undersøgelser er gennemført, og qua selvforvaltningen er der en klar antagelse om, at institutionerne allerede med de nuværende modeller har skåret en del af bemanningen væk i ydertimerne.

Der vedtages muligvis en national lov om modulpasning inden for en kortere årrække. Sker det vil ordningen udløse DUT midler, som Københavns Kommune ikke vil få del i, hvis ordningen gennemføres før en lovvedtagelse.

Der vil være en række børn, som ikke har mulighed for at gøre brug af modulpasningen af forskellige årsager. Det gælder for børn som får økonomisk friplads (herunder børn hvis forældre er på kontakthjælp), børn som får socialpædagogisk friplads, børn i institutioner med weekendåbent, børn i udflytterbørnehaver, børn som allerede er indmeldt i deltidspladser og børn som er indmeldt i

dagplejen.

Modulpasning kan opdeles så forældrene har mulighed for at vælge 3 forskellige moduler: Heldagsplads 45 t., trekvartidsplads 35 t. eller halvdagsplads 25 t. Dertil kommer muligheden for at tilkøbe ekstra 5 t. om ugen til en fuldtidsplads. Procentfordelingen kan vise sig at blive væsentlig anderledes i praksis, da det ikke er kommunen, men forældrene der i sidste ende regulerer denne fordeling afhængig af, hvilket modul de vælger.

I en national evaluering af eksisterende modulordninger peges på, at modulordninger er indført for at yde en mere fleksibel service overfor forældrene, men forældretilslutningen er ringe, fordi de oplever, at fleksibiliteten er faldet.

I forbindelse med en eventuel modulordning i København bør følgende elementer overvejes:

- Efterspørgslen på de forskellige typer moduler
- Økonomiske konsekvenser / finansieringsmuligheder
- Administrative/andre konsekvenser

I det følgende vil forvaltningen kommentere disse elementer med udgangspunkt i Vejle kommunes model for modulordninger.

Efterspørgslen på de forskellige typer moduler

Den tidligere Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning har undersøgt ventelisteforældrenes behov for og ønske om varighed af pasning i en spørgeskemaundersøgelse i forbindelse med Børneplanen. Resultatet fremgår af nedenstående tabel.

Tabel 1: Forældrenes behov for pasningsordningens varighed

Hvor mange timer om ugen får du, når du får plads, behov for at få dit barn passet ?	N = 1225	
Under 15 timer	14	1%
Mellem 15 og 30 timer	283	23%
Mellem 30 og 40 timer	807	66%
Mellem 40 og 50 timer	113	9%
Over 50 timer	8	0,5%

Denne opgørelse kan suppleres med Vejle Kommunes erfaringer med anvendelsen af de forskellige moduler:

Tabel 2: Efterspørgsel på modulpasning i Vejle Kommune

Modul	Andel af pladser i pct.
Heldagsplads (45 t.)	65 pct.
Trekvartidsplads (35 t.)	25 pct.
Halvdagsplads (25 t.)	10 pct.
Tilkøb på 5 t. ekstra (til heldagsplads)	-

Kilde: Telefonisk oplyst af Vejle Kommunes Børne- og Kulturforvaltning. Vejle Kommune har ”kun en håndfuld” forældre, der benytter sig af muligheden for tilkøb af 5 timers ekstra pasning.

Der kan være forskelle i pasningsbehovet i København og Vejle, men umiddelbart afviger erfaringerne fra Vejle Kommune (tabel 2) ikke markant fra undersøgelsen af pasningsbehovet blandt Københavns børnefamilier (tabel 1). Det er derfor forudsat i det følgende, at efterspørgslen på modulpasning i København vil ligge på samme niveau som i Vejle. Som nævnte tidligere er denne fordeling forbundet med stor usikkerhed, da ingen kende det mønster, forældrene reelt vil vælge modul efter, her kommer ordningens fleksibilitet også til at spille ind.

Økonomiske konsekvenser / finansieringsmuligheder

Vejle Kommune regulerer daginstitutionernes budgetter i forbindelse med modulordningen, så daginstitution modtager et beløb pr. barn i ordningen. Beløbet er et bruttobeløb pr. barn, hvor størrelsen på beløbet afhænger af barnets alder.

Beløbet reguleres afhængigt af, hvilket modul barnet er indmeldt på. For et barn i fuldtidsmodul modtager institutionen et beløb, som er forhøjet i forhold til det institutionen tidligere modtog for et barn, som var indskrevet på en almindelig fuldtidsplads. Et trekvarttidsmodul udløser et beløb, der svarer til 80 procent af et heltidsmodul. Et halvtidsmodul udløser et beløb, der svarer til 60 procent af et heltidsmodul.

I København er daginstitutionernes budgetter fastsat via økonomifordelingsmodellen, hvor hovedparten af institutionernes budgetter er baseret på en fast pladspris. Hvis Vejlemodellen indføres i København vil det medføre to ændringer af pladsprisen:

- Pladsprisen reduceres til 80 eller 60 procent af den forhøjede pladspris for henholdsvis trekvarttids- eller halvtidsmoduler.
- Pladsprisen forhøjes generelt med 3,5%, så daginstitutionerne delvist kompenseres for indtægtstabet ved trekvarttids- og halvtidsmoduler.

På grundlag af ovenstående ændringer af pladsprisen kan indførelse af Vejles modulordning i København medføre en besparelse på ca. 22 mio. kr. I denne besparelse er der ikke taget højde for:

- Bemandingen i ydretimerne. Der skal minimum være 2 personaler på arbejde.
- Udgifter til yderligere administration til institutionerne, pladsanvisningen og forældrebetalingen både ved implementeringen og den efterfølgende drift.
- At halvdelen af institutionerne er selvejende
- At forslaget er i modstrid med afbureaukratiseringsplanen for institutioner og skoler

Pædagogiske konsekvenser

Der er i september 2006 gennemført en evaluering af 14 kommuners projekter med modulordninger. Omstændighederne har været ”gunstige” derved at kommunerne har fået midler til projekterne. Ledere og medarbejdere er til trods herfor skeptiske og negative overfor modulordninger. De oplever modulordninger som administrativt besværlige. De oplever modulordninger som en skjult besparelse. Og de oplever, at modulordninger begrænser muligheden for at tilbyde pædagogisk kvalitet og aktiviteter i institutionerne. Blandt københavnske ledere og pædagoger udtrykkes endvidere bekymringer for hhv. integrationen og arbejdet med udsatte børn. Forældrene har vist stor interesse (men lav udnyttelsesgrad), men har også oplevet mindre fleksibilitet og udtrykt bekymring for det pædagogiske arbejde. Hvor modulordningerne blev indført samtidig med besparelser har forældrene oplevet dårligere kvalitet i dagligdagen. Desuden

oplever ”fuldtidsforbrugende” forældre, at de er blevet ringere stillet både kvalitativt og økonomisk (deres forbrug er uændret, men betalingen stiger).

Administrative / andre konsekvenser

Modulordningen forudsætter, at daginstitutionerne løbende kan korrigere forældrebetalingsoptællingen, hvis forældrene ændrer deres valg af modulordning. Daginstitutionerne bør have adgang til at se forældrenes modulvalg og have mulighed for at indberette ændringer i modulvalg elektronisk.

I forbindelse med en eventuel modulordning i København bør der tages hensyn til, at Københavns daginstitutioner har en meget varieret åbningstid, herunder institutioner med åbningstid til kl. 20 på hverdage, institutioner med weekendåbent og en institution med natåbent. Takststrukturen i en eventuel modulordning bør udformes, så den omfatter institutioner med atypisk åbningstid. Umiddelbart vil forældrene, der har børn i denne ordning skulle vælge det fulde modul på 45 timer.

Desuden bør det vurderes, hvordan de nuværende institutioner med meget kort åbningstid (under 45 timer pr. uge) skal indgå i en eventuel modulordning, så der sikres en sammenhængende takststruktur.

Afhængigt af den konkrete udformning af modulordningen kan der være behov for ændring af driftsoverenskomsterne med de selvejende daginstitutioner. Hvis de selvejende institutioner ikke indgår i modulordningen vil besparelsen på de 22 mio. kr. ca. blive halveret. En ændring af driftsoverenskomsterne er en længere proces. Desuden er der en varslingsperiode på mellem 6 og 9 måneder før ændringer kan træde i kraft. Besparelsen vil i første omgang derfor udgøre ca. 11 mio. kr.

Ad. 2 Tilbud om halvdagspasning mod reduceret forældrebetaling til bestemte forældregrupper

Den overordnede forskel på modulpasning og halvdagspasning er:

- § Modulpasning er et tilbud til forældrene om at vælge fra og til blandt en timeydelse
- § Halvdagspasning er en mulighed for at reducere i den serviceydelse, der tilbydes forældrene alt efter forvaltningens konkrete vurdering af forældrenes behov.

Forvaltningen har allerede i dag en række halvdagsbørnehaver og deltidsbørnehaver til rådighed, hvor forældrene mod reduceret forældrebetaling kan få passet deres barn.

Hvis dette tilbud skulle erstatte tilbuddet om fuld pasning, ville det fordre, at flere institutioner kunne tilbyde halvdagspasning.

Baseret på den nuværende efterspørgsel af de eksisterende halvdagstilbud kan man ikke forvente, at der er flere forældre, som frivilligt vil anvende disse. Erfaringen med de eksisterende deltidstilbud er, at de ofte optræder i denne gruppe af institutioner, som har tomme pladser, fordi forældrene ikke har mulighed for eller ønsker at benytte disse pasningstilbud på grund af åbningstiderne.

Derudover skal det bemærkes, at den tidligere Familie- og Arbejdsmarkedsforvaltning har adspurgt det daværende Socialministerium om mulighederne for at tilbyde halvdagspasning til bestemte grupper af forældre. Ministeriets svar er vedlagt dette notat.

Det fremgår af Socialministeriets brev, at der kun er mulighed for at tilbyde et reduceret tilbud efter en individuel konkret vurdering af hver ansøger. Det fremgår ligeledes af ministeriets svar, at det ikke er muligt at sige generelt, at f.eks. studerende kun kan modtage deltidspasning. Da indførelsen af halvdagspasning ikke på forhånd kan målrettes en speciel gruppe af forældre, så vil denne opgave være ganske administrativ krævende. Udover ændringer i opskrivningsblanketter, den elektroniske selvbetjening, formidling af visitationsproceduren til forældrene samt opgørelse af den konkrete forældrebetaling, så skal der samtidig foretages en individuel vurdering af den enkelte ansøger og på den baggrund tages stilling til, om ansøgeren er berettiget til en fuldtidsplads eller ej. Alene på vuggestuesiden passes der i dag over 12.000 børn i Københavns Kommune.

Sideløbende med ovennævnte kapacitetsundersøgelse vil forvaltningen gennemføre en specifik analyse af de allerede eksisterende deltidstilbud.

I den kommende analyse vil der være en beskrivelse af de eksisterende tilbud, deres belægningsprocent gennem de sidste år samt en tentativ analyse af, hvilke forældre, der anvender tilbuddene.

Ad. 3. Afskaffelse af muligheden for at benytte dagtilbud, mens en forælder er på barsel

Til brug for forhandlingerne omkring Budget 2007 udfærdigede ØKF et notat omkring anvendelse af pasningstilbud samtidig med barselsorlov. Dette notat præsenteres nedenfor. Som det vil fremgå af notatet, **er der ikke lovmæssig hjemmel for at indføre en generel ordning**, hvor forældre, fordi de er på barsel, tilbydes et reduceret pasningstilbud. Det vil sige, at man også i disse tilfælde skal foretage en konkret og individuel vurdering i hvert enkelt tilfælde for at kunne tilbyde reduceret pasning til forældre, der både er på barsel og ønsker pasning, og denne vurdering må ikke tage udgangspunkt i, at forældrene er på barsel (jf. ad. 2).

Børne- og Ungdomsforvaltningen gennemfører ikke registreringer af, forældrenes beskæftigelsesstatus. Af hensyn til forældrebetalingstaksten registreres det alene, hvorvidt forældrene modtager offentlig støtte. Men derudover er det forældrenes ønske om pasning, der er afgørende for opskrivningen til et pasningstilbud. Der er således ikke noget kendskab til, om forældrene er på barselsorlov, om de arbejder på forskudte tidspunkter m.m. medmindre forældrene selv har ønsket at dokumentere behov for weekendpasning.

Af notatet nedenfor fremgår en opgørelse fra Økonomiforvaltningen over antal af forældre, der er på barsel og har deres barn i pasningstilbud. Børne- og Ungdomsforvaltningen har ikke kunnet få oplyst kilden til denne opgørelse af Økonomiforvaltningen, da notatet blev udarbejdet.

Men hvis man tager udgangspunkt i disse tal, og har som forudsætning, at:

1. Børn under 6 måneder ikke kan få tilbudt plads efter 1.1. 2007
2. Forældre har fuld barsel, hvor børnene er mellem 6 og 10 måneder
3. Antallet af børn pr. måned er ens i alle måneder
4. Forældre, som har barsel til børn på 10 måneder eller derover, forudsættes at være vendt tilbage til arbejdet fire dage om uge og en ugentlig orlovsdag. Disse børn kan ikke benytte halvtidspasning, da det er færre timer ugentligt end forældrene er på arbejde.

Men disse forældre må antages at være interesseret i modulpasning og indgår derfor i beregningen i ad a..

Så vil der kunne opnås en årlig besparelse på 1,8 mio. kr. med udgangspunkt i ovenstående forbehold og de anvendte tal fra ØKF. Besparelsen opnås ved følgende beregning:

Alder	Antal børn	Måneder uden pasning	Måneder i alt
6	20	4	80
7	24	3	72
8	55	2	110
9	90	1	90
I alt			352

352 måneder delt med 12 måneder svarer til 29 helårspladser. Fraregnet forældrebetaling og fripladser koster en plads netto 62.844 kr. årligt svarende til en besparelse på 1,8 mio. kr.

Beregningen skal tages med forbehold, da forældrenes brug af orlov, i kombination med arbejde eller udelukkende fuld orlov, ikke kendes.

Sammenhæng mellem barselsorlov og pasning i dagtilbud

Notatet besvarer spørgsmålet om, hvilke muligheder der er for at begrænse adgangen til dagtilbud og hvor mange personer, der samtidig benytter sig af barselsorlov og pasning i dagtilbud i Københavns Kommune.

Lovgrundlag

Ifølge de tidligere orlovsregler måtte et barn under 3 år ikke benytte et offentligt dagtilbud i forældres orlovsperiode. Børn mellem 3 og 8 år måtte benytte en halvdagsplads.

Med virkning fra den 20. marts 2002 blev det muligt for forældre at genoptage arbejdet delvist, samtidig med at børnene blev passet i et dagtilbud, jf. dagpengelovens § 13, stk. 3 og ligebehandlingslovens § 7 stk. 6. Formålet med de mere fleksible barselsregler er at skabe bedre rammer for, at børnefamilier kan kombinere et arbejdsliv med et familieliv. Det er oplyst af Familie- og Forbrugerministeriet, at det er et bevidst valg, at der ikke er lagt begrænsninger ind i den nye lovgivning på området.

Ifølge Familie- og Forbrugerministeriets oplysninger er det således ikke muligt for Københavns Kommune, at indføre begrænsninger i forhold til forældres brug af dagforanstaltninger samtidig med de er på barselsorlov.

Brug af pladser og orlov samtidig

Økonomiforvaltningen har opgjort, at 317 0-1 årige blev passet i et københavnsk dagtilbud i januar måned 2006 samtidig med, at en forælder til barnet var registreret som værende på barselsorlov.

Aldersfordelingen på de 317 0-1 årige fremgår af følgende tabel.

Antal mdr.	Antal børn
0-3	0
4	2
5	14
6	20
7	24
8	55
9	90

10	71
11	41
I alt	317

Som det fremgår af tabellen er der godt 300 forældre med børn under et år der er på barselsorlov samtidig med, at de får passet deres barn i et dagtilbud. I januar 2006 blev der i alt passet 1.135 børn under et år. Endvidere fremgår det, at der er flest forældre til børn i alderen 9 og 10 måneder, der er på orlov, samtidig med at de får deres barn passet.

Børne- og Ungdomsforvaltningens erfaring

Det er Børne- og Ungdomsforvaltningens vurdering på baggrund af tilbagemeldinger fra blandt andre dagtilbuddene, at muligheden for at kombinere orlov og pasning primært bliver brugt på følgende måder:

- Forældrene får tilbudt plads f.eks. en måned eller to, før de skal tilbage på arbejde. Forældrene vælger at takke ja til plads, for at være sikre på at få netop den plads i ønskeinstitutionen, som tilbydes. Barnet vil i disse tilfælde typisk få en lang indkøring.
- En af forældrene vælger at have orlov f.eks. én dag om ugen og arbejde fire dage om ugen. Barnet er tilmeldt en fuldtidsplads. Der er ikke noget krav om, at forældrene skal holde barnet hjemme fra dagtilbuddet, den eller de dage om ugen forældrene har orlov.
- Den ene af forældrene vælger at anvende en del af sin lovgivne barselsperiode netop til at indkøre barnet i dagtilbud, således at barnet f.eks. de første 14 dage den første måned ikke behøver at være fuld tid i institutionen og samtidig kan have far/mor med en del af dagen.