

BØRNE- OG UNGDOMSUDVALGET

REFERAT

for mødet den 18.06.2025, kl. 12:30 i Rådhuset, stuen, værelse 43/44

10. Modulpasning i dagtilbud (2025-0114640)

2



10. Modulpasning i dagtilbud (2025-0114640)

Sagen er en opfølgning på en beslutning i forbindelse med Overførselssagen 2024/2025, hvor forvaltningen blev bedt om at udarbejde et forslag til modulpasning, der kan indgå i forhandlingerne om budget 2026. Udvalget skal tage stilling til, om den foreslåede model, der skal indgå i budgetforhandlingerne, skal være en 30-timers løsning.

Indstilling

Børne- og Ungdomsforvaltningen (BUF) indstiller til Børne- og Ungdomsudvalget (BUU),

1. at en 30-timers deltidsplads, der er åben for alle forældre, fremlægges som et forslag om modulpasning til forhandlingerne om budget 2026.

Problemstilling

I Overførselssagen 2024/2025 blev det besluttet:

"Parterne er enige om at pålægge Børne- og Ungdomsforvaltningen at udarbejde et konkret forslag til indførelse af modulpasning i Københavns Kommune, som kan indgå i forhandlingerne om budget 2026. Forslaget skal tage udgangspunkt i erfaringer fra andre kommuner, der allerede har implementeret modulpasning, og det skal indeholde en vurdering af økonomiske, administrative og pædagogiske konsekvenser."

Forvaltningen har på den baggrund undersøgt forskellige modeller for modulpasning og set nærmere på, hvordan andre kommuner har grebet det an. Som led i arbejdet er der gennemført dialog med udvalgte kommuner, som allerede har indført modulpasning, og der er foretaget indledende overvejelser om de mulige økonomiske, administrative og pædagogiske konsekvenser ved en ændring af den nuværende model. Udvalget skal nu tage stilling til, hvilken model forvaltningen skal arbejde videre med, da modulpasning hører under udvalgets ressortområde, og udvalgets anbefaling vil indgå i budgetforhandlingerne for 2026.

Løsning

Modulpasning betyder, at forældre kan vælge mellem forskellige ugentlige timetal for deres barns dagtilbudsplads – typisk lavere end fuldtid – mod en lavere forældrebetaling. Det giver familier mulighed for at tilpasse pasningen til deres behov, fx i perioder med barsel, hjemmearbejde eller deltid. Modellen anvendes allerede i en række kommuner og findes i forvejen i Københavns Kommune som en løsning for forældre på barsel.

På baggrund af en gennemgang af mulige modeller og erfaringer fra andre kommuner foreslår forvaltningen, at Københavns Kommune udvider det nuværende 30-timers modul, som i dag kun tilbydes forældre på barsel, til at gælde alle forældre.

Modellen baseres på den eksisterende 30-timersordning, som i dag tilbydes forældre på barsel. 30-timers ordningen trådte i kraft i 2019, som konsekvens af en ændring af dagtilbudsloven. Pladsen er 30 timer om ugen og indebærer en lavere forældrebetaling – aktuelt reduceret med ca. 17–20 % sammenlignet med en fuldtidsplads, afhængigt af barnets alder og om institutionen har frokostordning.

Ordningen er tillidsbaseret uden systematisk kontrol af børnenes tilstedeværelse og administreres lokalt i institutionerne. Forældrene planlægger selv, hvornår timerne lægges inden for institutionens åbningstid, i samarbejde med institutionen. Planlægningen skal tage hensyn til den pædagogiske hverdag i institutionen. Den foreslåede udvidelse betyder, at denne ordning gøres tilgængelig for alle forældre som et frivilligt alternativ til fuldtidsplads.

Forvaltningen anbefaler 30-timersmodellen, da den bygger på en allerede eksisterende ordning og derfor er enkel at implementere. Erfaringer fra andre kommuner viser, at modeller med flere forskellige modultyper og fleksible timeregistreringer kan være mere komplekse både administrativt og pædagogisk, og samtidig skaber større usikkerhed omkring de økonomiske konsekvenser. Den foreslåede model giver mulighed for at tilbyde fleksibilitet til familier uden at ændre på den gældende budgetmodel for institutionerne.

BUPL og LFS har haft mulighed for at kommentere på indstillingen. BUPL har sendt en udtalelse (bilag 1), hvor de anbefaler ikke at indføre modulpasning i Københavns Kommune. BUPL peger på, at modulpasning giver betydelige pædagogiske, administrative og økonomiske udfordringer, blandt andet for planlægning, forældresamarbejde og personalets rolle. Der advares også mod social skævhed og risikoen for at undergrave den pædagogiske kvalitet i hverdagen. Hvis ordningen på trods heraf alligevel besluttet, ser BUPL en fast 30-timers model som den mest hensigtsmæssige løsning.

Modellen indebærer, at kommunen mister en mindre andel af forældrebetalingen for de børn, der vælger deltidsplads frem for fuldtid. Da institutionernes budgetter ikke ændres, udgør det en nettoudgift på området. Merudgiften kan enten dækkes ved at hæve betalingen for en fuldtidsplads eller tilføre ekstra budget til området. I budgetnotatet til budget 2026 vil der være forslag til takster og afdækning af de økonomiske konsekvenser, herunder finansiering af den tabte forældrebetaling.

Erfaringer fra andre kommuner

Forvaltningen har i forbindelse med udarbejdelsen af forslaget været i dialog med Aarhus og Aalborg Kommune, der begge har erfaring med modulpasning. Aalborg tilbyder fire moduler (fuld tid, 35, 30 og 25 timer) med differentieret forældrebetaling. Institutionernes budget reguleres ikke efter, hvilke moduler forældrene vælger. Forældre kan ændre modul med kort varsel, og modellen bygger på fleksibilitet og tillid. Kommunen oplever ikke misbrug, og kontrol af børnene faktiske tid i institutionerne foregår i praksis gennem dialog med institutionerne. I Aalborg benytter ca. 11% af forældrene sig af modulpasning.

I Aarhus Kommune kan forældre vælge mellem tre moduler: 25 timer, 30 timer og 51,5 timer om ugen. 25-timersmodulet kan vælges frit uden dokumentation, mens 30-timersmodulet forudsætter, at

forældrene er på barsel. Der er ikke faste tidspunkter eller foruddefinerede intervaller; i stedet melder forældrene barnets mødetider ind for en to-ugers periode med en måneds varsel, og timerne kan fordeles fleksibelt inden for institutionens åbningstid. Dermed minder tilgangen om den, der er i København med barselsordningen og Aalborgs modulpasning. Både forældrebetaling og budgettildeling er differentieret, så institutionerne modtager lavere tilskud for børn i modulpasning.

Aarhus oplyser, at pladserne bl.a. bruges i indkøringssituationer og hyppigst i områder med ressourcestærke forældre. Det er ca. 18% af alle indmeldte børn i Aarhus, der er på modulpasning. Kommunen oplever ikke udfordringer med misbrug. I begge kommuner fremhæves det, at modulpasning er administrerbart og tillidsbaseret, og at opfølgning sker uden tung kontrol.

Der rapporteres ikke om væsentlige pædagogiske problemer i Aarhus eller Aalborg, men der kan opstå lokale udfordringer med at sikre sammenhæng i børnegrupperne og planlægge længerevarende aktiviteter, herunder ture, projekter og traditioner, når børnenes mødetider varierer. Det kan også stille krav til den daglige tilrettelæggelse af det pædagogiske arbejde, særligt i institutioner med mange børn på deltidsmodul.

Politisk handlerum

Alternativt kan udvalget beslutte, at forvaltningen skal udarbejde et budgetnotat på baggrund af en anden model for modulpasning – fx med flere modultyper (25/30/35/fuld tid). Forvaltningen vil i givet fald tilpasse analysen og estimererne til den valgte model.

Økonomi

Intet yderligere.

Videre proces

Forvaltningen udarbejder et budgetnotat til forhandlingerne om budget 2026.

Tobias Børner Stax / Sti Andreas Garde

Beslutning

Børne- og Ungdomsudvalgets beslutning på mødet den 18. juni 2025:

Indstillingen blev forkastet efter afstemning med følgende resultat:

For stemte 1 medlem: V.

Imod stemte 9 medlemmer: A, C, F, Ø og Å.

Ingen medlemmer undlod at stemme.

Venstre ønskede følgende tilført beslutningsprotokollen: "Det er en væsentlig forudsætning for os, at modulpasningen ikke medfører øget pris for de fuldtidsbetalende forældre."

Bilag

1. BUPL Hovedstadens kommentarer

BUPL Hovedstaden vil anbefale Børne- og Ungeudvalget ikke at indføre modulpasning.

Men hvis det ikke kan være anderledes, som det fremgår af det politiske handlerum, så giver en 30 timers løsning umiddelbart mest mening, fordi den bl.a. lægger sig op af det, der allerede kendes for forældre på barsel. Større fleksibilitet vil blot forstærke udfordringerne, som modulpasning giver pædagogisk, administrative og økonomisk.

Det kan umiddelbart fremstå som et godt tilbud for forældre, at kommunen vil tilpasse pasningen til deres behov, men i takt med at behovene ændres eller det glemmes hvad, der er ændret til, dette ikke overholdes etc. så kan det meget hurtigt blive en alvorlig belastning for forældresamarbejdet. Fokus på modul, i stedet for alt det andet, der burde være vigtigere af pædagogiske, kvalitative og trivselsmæssige årsager.

Det fremgår af indstillingen at i Ålborg og Århus er det administrerbart og tillidsbaseret, Århus oplever det ikke misbragt. Men ved vi helt konkret, at det rent faktisk forholder sig sådan eller er det blot lokalt på institutionerne man oplever bøvl.

Til sammenligning skal det her nævnes, at pædagogandelen i Ålborg er 68,6%, i Århus 51,7% og i København 45,8%. Københavns pædagogandel er et gennemsnit af det kommunale områdes lige over 40%, og det selvejende områdes lige under 50% (juni 2024). Der er således nogle markante forskelle her, der er værd at tage med i betragtning.

Modulpasningen går ud over sammenhæng i børnegrupperne og planlægningen af længerevarende aktiviteter, herunder muligheder for ture, projekter og traditioner. Det stiller helt anderledes krav til den daglige tilrettelæggelse af det pædagogiske arbejde, og forældresamarbejdet.

Modulpasning er administrativt tungt, muligvis mest lokalt og det besværliggør som nævnt den pædagogiske planlægning. Hermed udfordre det mulighederne for at sikre den pædagogiske kvalitet, med gode fælles aktiviteter, eller ture ud af huset, når aktiviteterne skal planlægges ud fra fremmødet, der prioriteres højest.

Indstillingen lægger op til 'tillidsbaseret uden systemisk kontrol', men det skal stadig administreres lokalt af institutionerne, det er jo dem der skal leve med konsekvenserne, som om de ikke havde alt for meget administration i forvejen. I en tid, hvor man netop burde gå den modsatte vej. At forældrebetalingen måske kan nedsættes med 17-20%, giver velsagtens en usikkerhed om de økonomiske konsekvenser, men her er trods alt tale om en mindre del af forældrebetalingen. At det anføres at det intet yderligere betyder for økonomien, er nok ikke helt retvisende.

Der er kun begrænset mulighed for at tilpasse personale ressourcer, når forældres behov ændres, hvorfor det ligeledes skaber økonomiske og administrativ usikkerhed. Det er positivt at institutionernes budgetter ikke her er tænkt reguleret pga. modulpasning.

Hertil kommer at de ressourcer det alt andet lige koster børne- og ungeområdet, hvis man indføre modulpasning, ville kunne bruges til at sikre kvaliteten, forbedringer eller som det foreslås kan man naturligvis vælge at hæve den almindelige betaling for en fuldtidsplads.

Tidligere rapporter om modulpasning peger på, at det kan være særligt udfordrende for enlige forældre bl.a. fordi de alt andet lige ikke kan bruge fleksibiliteten, men måske kan ende med en endnu dyrere fuldtidsplads. Der er hermed en familiepolitisk skævvridning.

Århus modellen med at forældre med en måneds varsel skal indmelde mødetider for en to ugers periode, virker som planlægningsmæssigt mareridt, både administrativt og pædagogisk.

For ikke at tale om forældrenes oplevelse af fleksibilitet næppe her trækker i den ønskede retning.

Det er fremmedgørende for medarbejdere, der almindeligvis arbejder med pædagogik, relationer, tæt kommunikation, ofte også om familiære udfordringer, at blive en slags kontrollanter. Det er en dobbeltrolle som er kontraproduktiv, dels for samarbejdet omkring børnene, dels i forhold til at tiltrække og fastholde pædagoger. Det kan mange steder måske godt fungere, men de steder hvor der opstår problemer, kan dette være selvforstærkende, fordi det kan smitte af på disse borgers øvrige relationer med institutionen og synet på kommunen.

Dette er blot nogle af de umiddelbare konsekvenser, pædagogisk, administrativt og økonomisk, hvis modulpasning indføres i daginstitutioner i Københavns Kommune.

På vegne af Henriette Brockdorff

Henrik Krogh

BUPL Hovedstaden