



# **Tildeling af midler til Hvidovre Kommunes Dagtilbud**

**Ny budgettildelingsmodel**

**Hvidovre  
Oktober 2014**

## 1.0 Forord

Da dagtilbuddene i 2009 overgik til kontraktstyring, blev budgettildelingsmodellen på dagtilbudsområdet ændret, således at dagtilbuddenes budgetter blev bundet direkte op på den årlige kontraktindgåelse. Dagtilbuddenes kontrakt dækker et budgetår og budgettet tildeles en gang årligt.

Budgettildelingsmodellen har nu fungeret i praksis i en årrække, og det er dermed muligt at analysere modellens konsekvenser.

Der vil altid være fordele og udfordringer ved valg af en budgettildelingsmodel. Der har således også vist sig forskellige problematikker forbundet med den nuværende budgettildelingsmodel. Der vil ligeledes være forskellige hensyn der skal vurderes, når en budgettildelingsmodel justeres, herunder dagtilbuddenes økonomi, servicen til borgerne og forvaltningens styringsmuligheder.

Børne- og Velfærdsforvaltningens Økonomiafdeling og Dagtilbudsafdeling nedsatte derfor en arbejdsgruppe i foråret 2014, der med udgangspunkt i den nuværende budgettildelingsmodel, fik til opgave at analysere fordele og udfordringer ved at justere budgettildelingsmodellen.

Til at følge processen og kvalificere arbejdsgruppens analyser, blev der ligeledes nedsat en følgegruppe af dagtilbudsledere fra både kommunale og selvejende dagtilbud.

Følgegruppen bestod af:

- Jette Lunddahl Mathiasen, Børnehuset Cirklen.
- Torsten Hebsgaard, Børneinstitutionen Solgården.
- Janni Juul Petersen, Børnehuset Frydenhøj.
- Helle Thornklit, Børnehuset Ærtebjerg.
- Annette Bonibay, Børnehuset Tryllestien.

Arbejdsgruppens oplæg til en ny budgettildelingsmodel foreligger hermed.

## 2.0 Indledning

Dagtilbudsafdelingen får hvert år udarbejdet prognoser for, hvordan børnetallene i kommunen forventes at fordele sig både i det kommende år og i årene fremadrettet.

Prognoserne giver et skøn over, hvor mange vuggestue- og børnehavepladser der er behov for i det kommende år. Prognoserne sammenholdes med Dagtilbudsafdelingens viden om flyttemønstre og forældreønsker i kommunen. Med udgangspunkt i de parametre tildeles børnetallene, til de enkelte dagtilbud.

Når et dagtilbud får tildelt sit børnetal, er grundlaget for beregning af dagtilbuddets budget tilstede. Dagtilbuddet får tildelt budget, svarende til det antal af børn, som skal passes.

Midlerne til at passe børn for, udlægges således til dagtilbuddene i forhold til det vedtagne børnetal og ikke det faktiske børnetal.

Hvis det i løbet af året viser sig, at dagtilbuddet passer flere børn end de har fået midler til, kompenseres de økonomisk for pasning af disse børn. Passer dagtilbuddet derimod ikke det antal børn, de har fået udlagt midler til, tilbageføres midlerne ikke fra dagtilbuddenes kontraktsum.

### 3.0 Den nuværende budgettildelingsmodel

I den nuværende budgettildelingsmodel fordeles budgettet efter tre parametre. Samtidig er der en række faste udgifter til husleje, forsikringer, vedligeholdelse m. m, der ikke er indeholdt i budgettildelingsmodellen.

De 3 parametre er:

- Grundbeløb
- Inklusionsmidler (understøttelse af inklusionsindsatsen)
- Normbeløb (beløb pr. barn)

#### 3.1 Grundbeløb

Alle dagtilbud får tildelt et grundbeløb. Det udgør i 2014 priser, 134.000 kr. Beløbet er ikke målrettet særlige udgifter, men tildeles for at tilgodese driften i de mindre dagtilbud. De mindste dagtilbud vil, på grund af det lave børnetal, bruge procentvis flere midler til m f.eks. ledelse. Det betyder, at der i små dagtilbud er færre midler pr. barn til børnerelaterede udgifter.

Grundbeløbet kan både gøres større eller mindre. Gøres det større, skal der tages midler fra normbeløbet (beløb pr barn), og omvendt hvis det skal være mindre, skal der overføres midler til normbeløbet (beløb pr barn).

#### 3.2 Inklusionsmidler

Børne- og Velfærdsforvaltningen har udlagt 12,8 mio.kr. til at løfte inklusionsopgaven i dagtilbuddene. Inklusionsmidlerne er i den nuværende model fordelt ud fra børnetallene. Der er således ikke nogen differentiering i forhold til hvor mange børn i udsatte positioner, som det enkelte dagtilbud rummer.

I 2012 tilførte regeringen kommunerne midler til øget kvalitet i dagtilbuddene. Hvidovre Kommune blev tildelt 4,8 mio.kr.

Social- og Sundhedsudvalget besluttede, at udlægge midlerne ud fra fire socioøkonomiske kriterier. De 4 socioøkonomiske kriterier, som ligeledes anvendes på skoleområdet, er:

- Forældres tilknytning til arbejdsmarkedet
- Forældres uddannelse
- Familietype (enlige forsørgere)
- Etnicitet.

#### 3.3 Normbeløb

Når grundbeløb og inklusionsmidler er disponeret, bliver det resterende beløb tildelt som et normbeløb i forhold til hvert enkelt barn i dagtilbuddet. Det vil sige et beløb, der skal dække lønudgifter til pædagogisk personale og ledelse, samt børnerelaterede udgifter til f.eks. bleer og aktiviteter.

Løn til dagtilbudslederen indgår i normbeløbet. Det betyder, at dagtilbud der bruger mange midler på ledelse i forhold til deres børnetal, har mindre midler til børnerelaterede aktiviteter.

### 4.0 Budgettildelingsmodellens fordele og udfordringer

Den nuværende budgettildelingsmodel tildeler midler til dagtilbuddene 3 gange årligt. Midlerne tildeles første gang når de prognosticerede børnetal vedtages, anden gang når der afregnes for merindskrevne børn d. 1. maj og sidste gang d. 31. december, hvor den endelige afregning for merindskrivningen foretages.

I den nuværende budgettildelingsmodel kender dagtilbudslederen sit budget for det kommende år, så snart børnetallet er blevet tildelt. Dermed kan dagtilbudslederen planlægge institutionens drift et år ad gangen.

Budgettildelingsmodellen understøtter ligeledes dagtilbud, der ikke er særlig søgning til, da modellen indeholder en mekanisme, der sikrer at dagtilbud, der passer færre børn ikke reguleres i budget.

En af udfordringerne ved den nuværende budgettildelingsmodel er, at dagtilbuddene får tildelt midler på baggrund af de prognosticerede børnetal og ikke de faktiske børnetal. Hvis prognoserne ikke holder, og børnene f. eks skal passes i et andet distrikt end prognosticeret, er midlerne til pasning allerede udlagt til andre dagtilbud.

En væsentlig ulempe for borgerne er desuden, at der i nogle dagtilbud fysisk kan være ledige pladser, som ikke kan tilbydes, da midlerne er fordelt til andre dagtilbud.

Den nuværende budgettildelingsmodel er ligeledes uforståelig i et borgerperspektiv, da borgeren kan opleve, at de ikke kan få den ønskede plads, selv om der fysisk er plads i dagtilbuddet. Det betyder at Pladsanvisningen modtager mange henvendelser fra forældre, der er tydeligt frustreret og ikke kan forstå, at der er pladser i et dagtilbud, som de ikke kan tildeles. Der er samtidig flere forældre, der ikke kan få plads til deres søskendebarn pga. de nuværende regler. Budgettildelingsmodellen generer derfor en del forældreklager, både til det administrative og politiske niveau.

Pladsanvisningen er, i deres anvisning af pladser, ligeledes fastlåst af budgettildelingsmodellen, da det forventes, at de anviser plads i de dagtilbud, hvor pengene allerede er lagt ud.

Samlet set er en konsekvens af Budgettildelingsmodellen, at pladserne både i et borgerperspektiv og i et styringsperspektiv, ikke bruges optimalt.

## 5.0 En justeret budgettildelingsmodel

På baggrund af dilemmaer og udfordringer med den nuværende budgettildelingsmodel, beskrives hermed en justering af budgettildelingsmodellen. Justeringen skal medvirke til at skabe mere gennemskuelighed, både i forhold til fordelingen af midler og det samlede udgiftsniveau på 0 – 6 års området.

En justeret budgettildelingsmodel vil også fremadrettet indeholde 3 parametre, som budgettet til det enkelte dagtilbud tildeles efter.

De 3 parametre:

- Grundtakst (indeholdende faste udgifter)
- Inklusionstakst (understøttelse af inklusionsindsatsen)
- Børnetakst (beløb pr. barn)

### 5.1 Omlægning af grundbeløb til en grundtakst

Grundbeløbet omlægges til en grundtakst. Grundtaksten vil fremover indeholde alle de udgifter, som ikke er direkte børnetalsafhængige. Alle dagtilbuds grundtakst vil blive fastsat individuelt, ud fra dagtilbuddets konkrete udgifter. Samtidig vil der forekomme en større forskel på grundtaksterne for de kommunale og de selvejende dagtilbud, da der er en række udgifter som, for de kommunale dagtilbuds vedkommende afholdes centralt, mens de, i de selvejende dagtilbud skal udlægges direkte til dagtilbuddet.

Udgifter som indeholdes i grundtaksten er oplistet nedenfor. De fleste udgifter henføres til de selvejende dagtilbud, men hvor der er en parentes med "alle", tilføres det også som grundtakst til de kommunale dagtilbud:

- Husleje, skatter og afgifter
- Udgifter til energi (alle)
- Forsikringer

- Vedligeholdelse
- Administrationsvederlag
- Kursus
- Ledelse (alle)
- Bygningsmæssige tillæg (alle)
- Rengøring
- Gårdmand

En ændring af det nuværende grundbeløb til en grundtakst, der indeholder de faktiske faste omkostninger ved dagtilbuddets drift, vil betyde en større gennemsigthed i forhold til hvad det enkelte dagtilbud rent faktisk koster for Hvidovre Kommune at drive, f.eks. i forhold til husleje, vedligeholdelse, energjudgifter m.m.

Løn til dagtilbudslederen indgår i grundtaksen. Beløbet differentieres i forhold til institutionens størrelse (lille, mellem, stor). Midler som dagtilbuddene derudover anvender til ledelse (souschef eller daglig leder) skal finansieres af "børnetakstbeløbet". Denne ændring vil i højere grad underbygge Børne- og Undervisningsudvalget ønske om, at sikre flest mulige midler til medarbejderne med direkte børnekontakt.

Det differentierede beløb til lederløn, vil blive effektueret således, at mindre dagtilbud tildeles 10 timer ugentlig, mellemstore dagtilbud 20 timer ugentlig og store dagtilbud 37 timer ugentligt.

## 5.2 Omlægning af inklusionsbeløb til inklusionstakst

Tildeling af midler til inklusionsindsatsen omlægges, således at 75 % af midlerne tildeles efter de 4 socioøkonomiske kriterier, som også benyttet i forhold til puljen til øget kvalitet i dagtilbuddene og på skoleområdet:

- forældres tilknytning til arbejdsmarkedet
- forældres uddannelse
- familietype (enlige forældre)
- etnicitet

De resterende 25 % af inklusionsmidlerne fordeles efter børnetal.

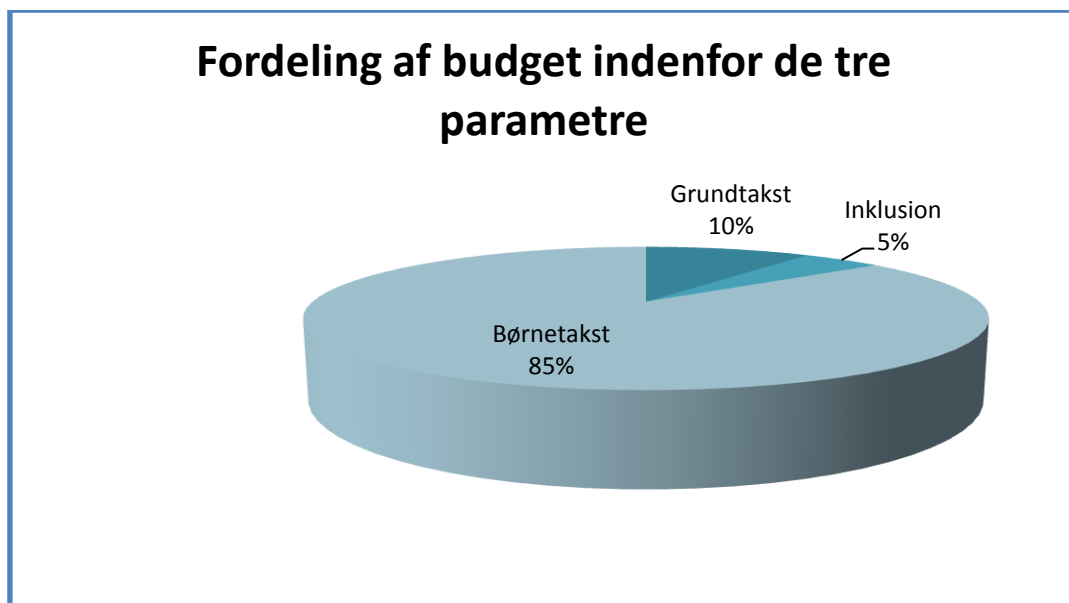
Tildeling af inklusionsmidler i den nuværende budgettodelingsmodel har tydeliggjort, at der er dagtilbud i særlige belastede områder, som er særligt udfordret i forhold til inklusion af børn i udsatte positioner, hvorimod dagtilbud i andre områder, oplever inklusionspædagogen som en ekstra ressource. Ved at omlægge inklusionsmidlerne, vil midlerne i højere grad komme de mest udsatte børn til gode, og dermed medvirke til, at sikre mere lige muligheder for alle børn i Hvidovre. Samtidig sikrer en omlægning af 75 % af midlerne efter socioøkonomiske kriterier og 25 % efter børnetal, at der fortsat er midler til udsatte børn i alle dagtilbud.

## 5.3 Omlægning af normbeløb til børnetakst

De midler der er tilbage når grundtakst og inklusionstakst er tildelt, fordeles også fremadrettet efter børnetal, dog med en ændring af navnet fra "normbeløb" til "børnetakst". Det bliver derved mere gennemskueligt, at midlerne tildeles efter antal børn, og går til børnerelaterede udgifter som løn til pasning, bleer, aktiviteter m.m.

## 6.0 Budget og fordelingsnøgle

Med udgangspunkt i budget 2014 vil de tre parametre fordele som vist nedenfor:



## 8.0 Ændret tildeling af midler – fordele og udfordringer

Såfremt det besluttes at tildele midlerne til dagtilbuddene efter det faktiske antal børn der passes, sikres en langt bedre udnyttelse af dagtilbuddets kvadratmetre.

Samtidig vil en omlægning sikre større gennemskuelighed hos den enkelte borger i forhold til tildeling af dagtilbudsplads, ligesom der vil komme en større synlighed af, hvilke dagtilbud der reelt er de mest søgte, da disse dagtilbud, alt andet lige, vil være fyldt op. Forældrene vil ligeledes opleve, at kapaciteten i dagtilbuddene udnyttes fuldt ud, da dagtilbuddene får mulighed for at optage børn, indtil alle kvadratmetre er udnyttet.

Samtidig kan det være en udfordring, at der vil være dagtilbud, som kan blive bufferdagtilbud. Det vil sige, at dagtilbuddets primære funktion bliver, at indkøre børn i spidsbelastningsperioder, hvorefter børnene overflyttes til forældrenes ønsket dagtilbud. Det er dog en tendens som Dagtilbudsafdelingen også observerer med den nuværende budgettildelingsmodel.

Ved at ændre budgettildelingsmodellen, kan dagtilbudslederen ikke fremadrettet være sikker på, at det tildelte budget holder og kan derfor være nødsaget til, at tilpasse personalesituationen i løbet af året. Samtidig får den enkelte dagtilbudsleder et større incitament til selv at vurdere, hvor mange børn dagtilbuddet kan rumme, inden for de lovgivningsmæssige rammer om antal kvadratmeter pr. barn.

Økonomiafdelingen har ligeledes udviklet styringsværktøjer som sikrer, at dagtilbudslederen løbende kan følge med i dagtilbuddets økonomiske situation.

Dagtilbuddene vil også fremadrettet få et børnetal at styre efter, og der vil ske en afregning for merindskrivning, når antallet af indskrevne børn for året, er gjort op den 31. december.

Samlet set vil en omlægning betyde en bedre udnyttelse af dagtilbudskapaciteten, da pengene i højere grad følger barnet, i stedet for at være fastlåst i de enkelte dagtilbud, samtidig sikres en øget fleksibilitet og en mere gennemsigtig service til borgerne.

## 8.0 Konklusion

På baggrund af de dilemmaer og udfordringer den nuværende budgettildelingsmode indeholder, vurderer Børne- og Velfærdsforvaltningen, at det vil være muligt at justere budgettildelingsmodellen. Justeringen af budgettildelingsmodellen skal medvirke til at skabe mere gennemsækelighed, både i forhold til fordelingen af midler og det samlede udgiftsniveau på 0 – 6 års området.

En ændring af tildelingen af inklusionsmidler efter socioøkonomiske kriterier, skal ligeledes sikre mere lige muligheder for alle børn Hvidovre kommune, da midlerne i højere grad vil komme de dagtilbud til gode, der har flest børn i udsatte positioner.

Det er en konsekvens af den nuværende budgettildelingsmodel, at pladserne både i et borgerperspektiv og i et styringsperspektiv, ikke bruges optimalt.

Midlerne til at passe børn for, udlægges til dagtilbuddene i forhold til det vedtagne børnetal og ikke det faktiske børnetal. Hvis det i løbet af året viser sig, at dagtilbuddet ikke passer det antal børn, de har fået midler til, tilbageføres midlerne ikke fra dagtilbuddenes kontraktsum. Passer dagtilbuddet derimod flere børn end de har fået midler til, kompenseres de økonomisk for pasning af disse børn.

En ændret tildeling hvor midlerne tildeles efter det faktiske antal børn der passes, vil sikre en langt bedre udnyttelse af dagtilbuddets kvadratmetre, ligesom det vil betyde en større gennemsækelighed hos borgeren i forhold til tildeling af dagtilbudsplads, og dermed en bedre borgerservice.

Børne- og Velfærdsforvaltningen vurderer samtidig, at i forhold til de udarbejdede prognoser, vil der fremadrettet være et stigende børnetal i Hvidovre Kommune.

Det betyder at flere dagtilbud, skal passe det maksimale antal børn. Det er allerede politisk besluttet, at udvide dagtilbudskapaciteten i forbindelse med 10 års planen for fysisk standard på dagtilbudsområdet, men det er samtidig helt nødvendigt at udnytte de eksisterende kvadratmetre bedre.

Børne- og Velfærdsforvaltningen foreslår derfor, at den nuværende budgettildelingsmodel justeres som beskrevet.

Børne- og Velfærdsforvaltningen forslår ligeledes, at den justerede budgettildelingsmodel evalueres efter 2 år, i forhold til om de forventede effekter er opnået.