



Analyse af dagtilbuddenes økonomi

Sammenfatning samt delanalyser

Indhold

SAMMENFATNING	2
1 INDLEDNING	14
2 DAGINSTITUTIONER	17
2.1 FAKTISK ØKONOMI	17
2.1.1 KOMMUNALE DAGTILBUD	17
2.1.2 SELVEJENDE DAGTILBUD	24
2.2 FORVENTET ØKONOMI	29
2.2.1 PASNING AF BØRN (INKL. MINIMUMSNORMERINGER) I KOMMUNALE DAGTILBUD	30
2.2.2 BØRN MED EKSTRA BEHOV I KOMMUNALE DAGTILBUD	41
2.2.3 SMÅ/SPECIELLE INSTITUTIONER I KOMMUNALE DAGTILBUD	49
2.2.4 SELVEJENDE DAGTILBUD	52
2.3 OPGØRELSE AF NORMERINGER	54
2.3.1 NORMERINGSBEGREBET	54
2.3.2 PÅ PAPIRET - BRUTTONORMERINGER I KOMMUNALE DAGTILBUD	55
2.3.3 PÅ PAPIRET - NETTONORMERINGER I KOMMUNALE DAGTILBUD	57
2.3.4 PÅ GULVET I KOMMUNALE DAGTILBUD	61
2.4 FORKLARINGER PÅ FORSKELLE I NORMERINGER	63
2.4.1 FORKLARINGER I TAL (STATISTISKE SAMMENHÆNGE)	63
2.4.2 FORKLARINGER I ORD (SPØRGESKEMA OG INTERVIEW)	66
2.5 EKSTERN BENCHMARK	69
2.6 GODE EKSEMPLER	74
2.6.1 VIKARDÆKNING	75
2.6.2 PERSONALESAMMENSÆTNING	77
2.6.3 ARBEJDSSTIDSPLANLÆGNING	77
2.6.4 SAMARBEJDE I DAGTILBUD	82
2.6.5 SYGEFRAVÆRSINDSATS	83
2.6.6 MØDEKULTUR	85
3 DAGPLEJE	87
3.1 DAGPLEJENS ORGANISERING OG ØKONOMI	87
3.1.1 KORT OM DAGPLEJEN	87
3.1.2 ORGANISERING	88
3.1.3 ØKONOMI	93
3.2 DAGPLEJENS FREMTIDIGE ORGANISERING	99
3.2.1 MODEL 1: DAGPLEJEN FORTSÆTTER MED AT VÆRE ORGANISERET UNDER DAGTILBUDDENE	99
3.2.2 FORDELE OG ULEMPE VED AT LADE DAGPLEJEN FORBLIVE ORGANISERET UNDER DAGTILBUDDENE	100
3.2.3 MODEL 2: DAGPLEJEN ORGANISERET SOM EN SAMLET ENHED	104
3.2.4 FORDELE OG ULEMPE VED AT ORGANISERE DAGPLEJEN SOM EN SAMLET ENHED	105
3.2.5 SAMMENFATNING AF FORDELE OG ULEMPE VED DE TO SCENARIER	107
4 BILAG	109

Sammenfatning

Baggrund og formål

Forligspartierne bag budget 2020 har anmodet Børn og Unge om at gennemføre en analyse af dagtilbudenes økonomi forud for budgetdrøftelserne for 2021. Det fremgår af forligsteksten:

”Børn og Unge har gennemført en undersøgelse af antallet af tilstedeværende børn i forhold til antallet af voksne med børnekontakt. Undersøgelsen viser, at der er relativt store variationer hen over dagen, og at tilstedeværelsen varierer relativt meget mellem institutioner. Forligspartierne anmoder om en økonomisk analyse af dagtilbudsområdet forud for budgetdrøftelserne for 2021. Forligspartierne er enige om at lade resultaterne af analysen danne grundlag for politiske drøftelser af, om variationerne i normeringerne mellem dagtilbuddene er for store, eller om forskelle mellem dagtilbuddene skal indsnævres. Analysen skal blandt andet afdække størrelsen af de tildelte budgetter i forhold til udgiftsbehov og forklaringer på forskelle i normeringer/tilstedeværelse. Endvidere kan forhold omkring sårbare børn i almene dagtilbud, serviceniveau og produktivitet, enhedsudgifter og forklaringer på forskelle samt fravær inddrages. Analysen skal ligeledes beskrive håndtag til bedre ressourceudnyttelse.”

I Aarhus Kommune er dagtilbudsområdet organiseret i kommunale og selvejende dagtilbud samt private institutioner og private pasningsordninger. Rent organisatorisk er dagtilbuddene opdelt i flere afdelinger/daginstitutioner (begreberne bruges synonymt i denne analyse), og mange dagtilbud har også en dagplejeafdeling. Den økonomiske analyse er særligt relevant for daginstitutioner og dagpleje, som begge er en del af dagtilbudsområdet.

For daginstitutioner er aftalepartierne bag finansloven for 2020 enige om at indføre lovbundne minimumsnormeringer. Aftalepartierne er også enige om at afsætte penge til et løft af normeringerne i de danske daginstitutioner. Målet er, at minimumsnormeringer skal sikre, at der maksimalt er tre børn pr. voksen i vuggestuer og seks børn pr. voksen i børnehaver i 2025. Derudover viser undersøgelsen af normeringer, omtalt ovenfor i forligsteksten, at antallet af børn pr. voksen ”på gulvet” i Aarhus Kommune ikke lever op til minimumsnormeringer. Undersøgelsen peger også på, at der er forskelle i institutionernes normeringer. Der er behov for at blive klogere på både økonomi og normeringer og ikke mindst samspillet mellem dem.

For dagplejen gælder det, at de fleste dagplejeafdelinger i Aarhus både har svært ved at få økonomien til at hænge sammen og rekruttere nye dagplejere. Omvendt er dagplejen et tilbud, der er kendetegnet ved meget tilfredse forældre, og der er blandt ledere, medarbejdere og forældre et ønske om, at der fortsat skal være et alternativ til institutionstilbuddene. Derfor er der behov for at belyse de væsentligste årsager bag dagplejens udfordringer, herunder se på dagplejens organisering og styring. Ligeledes skal der peges på mulige løsningshåndtag, sådan at der fortsat kan tilbydes et økonomisk bæredygtigt og attraktivt dagplejetilbud.

Børn og Unge har gennemført analysen i samarbejde med Borgmesterens Afdeling, og undervejs har der været inddraget en række interessenter som fx dagtilbud, fagforeninger og forældreorganisationer. Analysen er udarbejdet med afsæt i en kombination af registerdata, et spørgeskema til de kommunale dagtilbud og interview, så vidt muligt baseret på nyeste data (primært 2019).

I analysen er det primære fokus på de kommunale dagtilbud, mens de selvejende dagtilbud indgår i det omfang, data giver denne mulighed. I 2019 er der i gennemsnit indskrevet over 19.000 børn i pasning, hvoraf ca. 97 pct. er i kommunale og selvejende dagtilbud. De budgetterede bruttodriftsudgifter på dagtilbudsområdet er på ca. 2.430 mio. kr., og de kommunale og selvejende dagtilbud står for ca. 82 pct. af budgettet.

Daginstitutioner

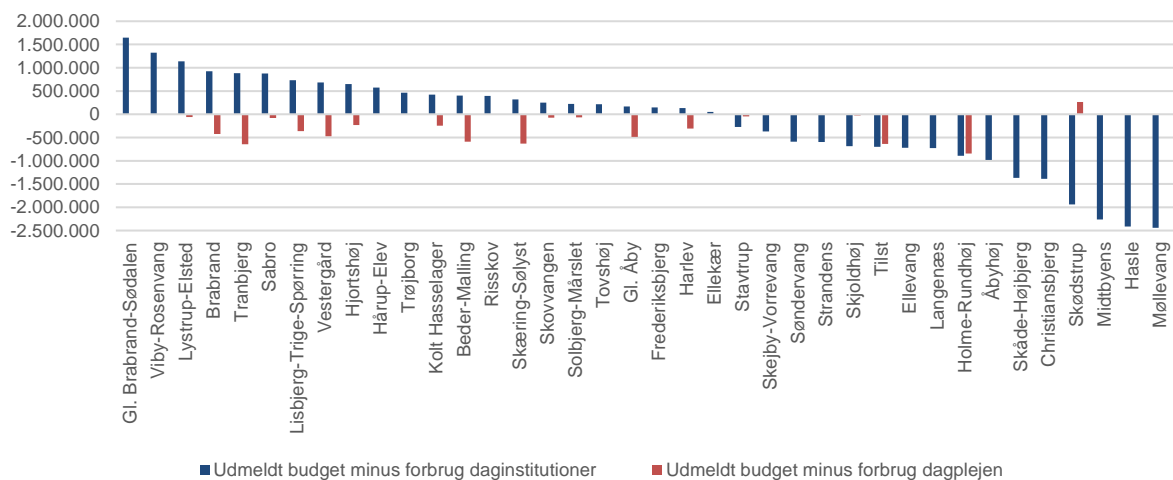
Faktisk økonomi

Analysen viser, at de kommunale dagtilbud i 2019 har et samlet merforbrug i forhold til det tildelte budget på 12 mio. kr. Det fordeler sig med ca. 6 mio. kr. i merforbrug på både daginstitutionsområdet og dagplejeområdet. Merforbruget følger de seneste års arbejde for, at dagtilbuddene nedbringer deres opsparring. Derfor er det forventet. Merforbruget er især brugt på at ansætte mere personale, uforudsete udgifter til sygdom og opsigelser eller til renoveringer og vedligehold. De kommunale dagtilbuds akkumulerede opsparring udgør ved indgangen til 2020 ca. 13 mio. kr. eller mindre end en pct. af budgettet.

Det skal bemærkes, at både organisatorisk og i regnskabsmæssig forstand betragtes dagtilbuddet som én enhed inkl. dagplejen. I regnskabsaflæggelsen fremgår ét samlet resultat for dagtilbuddet, og dagtilbuddet har én samlet opsparring. Der aflægges således ikke et særskilt regnskab for henholdsvis dagplejen og institutionsområdet, ligesom dagplejen ikke har sit eget over- eller underskud i regnskabsmateriale. Når der ses på økonomien i dagplejen og institutionsområdet særskilt, er der derfor tale om en teknisk opdeling af regnskabet.

For daginstitutionsområdet er der stor variation mellem dagtilbuddene i forhold til, om de har mer- eller mindreforbrug. Det ses af figur 1 nedenfor. Der er en tendens til, at de, der har merforbrug i 2019, også er dem, der har haft den største opsparring. Tendensen er dog ikke entydig, og der er nogle dagtilbud, som har stiftet eller øget deres gæld. På dagplejeområdet har næsten alle dagtilbud et merforbrug.

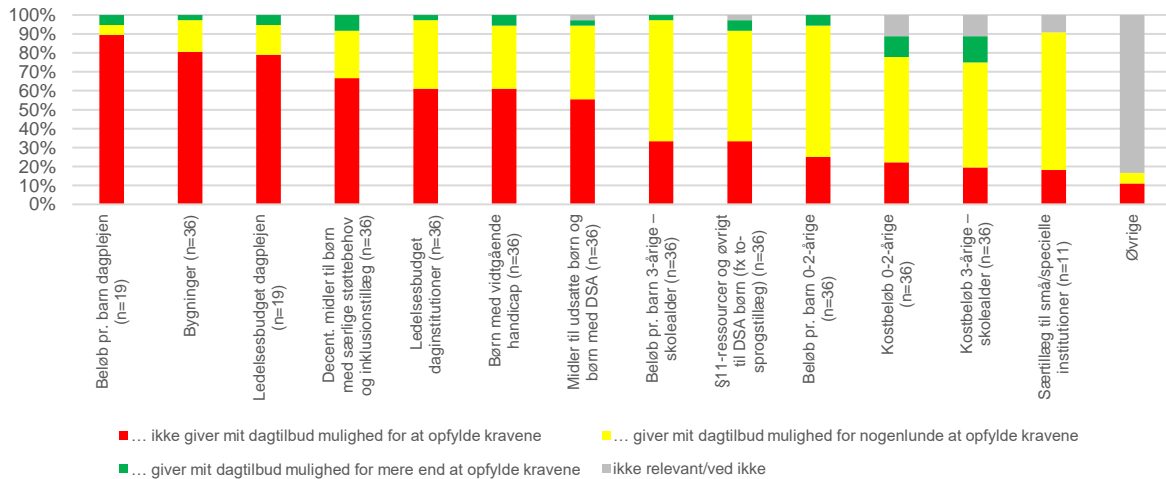
Figur 1 Tildelt budget minus forbrug opdelt på dagtilbud, kr., 2019



Note: Med daginstitutioner menes funktion 05.25.14 og med dagplejen funktion 05.25.11. Baseret på udtræk fra OPUS.

Dagtilbuddene oplever især, at budgetterne til dagplejen og bygninger ikke er tilstrækkelige i forhold til at leve op til de krav, der stilles i dagtilbudsloven og fra Aarhus Kommune. Det ses af figur 2 nedenfor. Figuren viser dagtilbudslederne svar på et spørgsmål om, hvorvidt de oplever, at de budgetter, de får udmeldt, gør det muligt for dem at efterleve de krav, der stilles til dagtilbuddene i dagtilbudsloven og gældende retningslinjer i Aarhus Kommune. Dagtilbuddene oplyser, at de dækker denne difference med midler fra budgetterne til beløb pr. barn i daginstitutioner og fra deres opsparring.

Figur 2 Dagtilbuddenes vurdering af tilstrækkeligheden af de enkelte delbudgetter, pct.

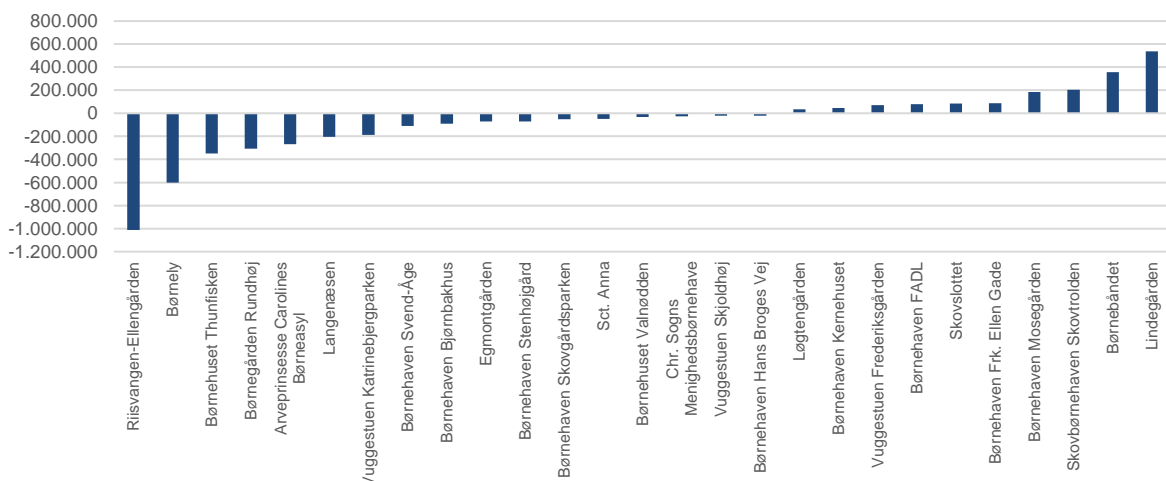


Note: n=11-36. Spørgsmål om dagplejen er kun stillet til dagtilbud, som har en dagpleje. Spørgsmål om særtillæg er kun vist for dagtilbud, hvor mindst en afdeling modtager et særtillæg. Spørgeskema blandt kommunale dagtilbud.

Med hensyn til de selvejende dagtilbud viser analysen, at de i 2019 har et samlet budget på ca. 155 mio. kr. og forbrug på ca. 157 mio. kr. Samlet set er der et merforbrug på godt 1,7 mio. kr. Det svarer til et lille merforbrug på ca. 1,2 pct. af det tildelte budget. Merforbruget følger også her de seneste års arbejde for, at dagtilbuddene nedbringer deres opsparing. Det er derfor forventet. Analysen viser også, at de selvejende dagtilbud generelt er mindre enheder sammenlignet med de kommunale.

For de selvejende dagtilbud er der ligeledes variation dagtilbuddene imellem i forhold til, om de har mer- eller mindreforbrug, jf. figur 3 nedenfor. Der er en tendens til, at de, der har et merforbrug i 2019, også er dem, der har haft den største opsparing. Tendensen er dog ikke entydig, og der er nogle dagtilbud, som har stiftet eller øget deres gæld.

Figur 3 Tildelt budget minus forbrug opdelt på selvejende dagtilbud, kr., 2019



Note: Baseret på indberetninger af regnskabet i NemØkonomi.

Forventet økonomi

En ting er den faktiske økonomi. Noget andet er de udgifter, man vil *forvente*, de enkelte dagtilbud er nødt til at afsætte for at løse opgaverne med et gennemsnitligt serviceniveau.

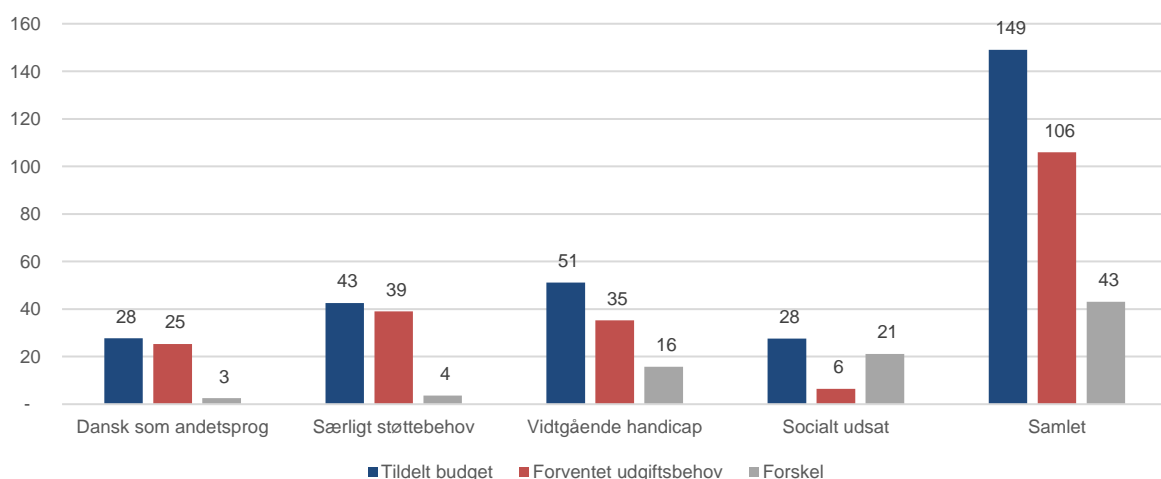
Aftalepartierne bag finansloven for 2020 er med relevans for de forventede udgifter enige om at indføre lovbundne minimumsnormeringer. Målet er, at minimumsnormeringerne skal sikre, at der maksimalt er tre børn pr. voksen i vuggestuer og seks børn pr. voksen i børnehaver i 2025.

Hvis der havde været krav om minimumsnormeringer i 2019, så viser en række teoretiske beregninger i analysen, at budgettet i 2019 generelt set ikke slår til. Det er vel og mærke, når hver afdeling også skal have mulighed for at ansætte vikarer til at dække fravær og have til et typisk udgiftsniveau for øvrige udgifter til børn og ansatte (fx legetøj, soveudstyr, faglig opdatering, lt, kost mv.). Men det bør understreges, at prisen for at indfri minimumsnormeringer afhænger af, hvad man forstår ved minimumsnormeringer. Det viser beregninger i denne analyse. Udover antallet af børn pr. voksen, handler det fx om, hvorvidt minimumsnormeringerne skal opfyldes i hele åbningstiden, om man skal tage højde for personalets andel af arbejdstid uden børnekontakt, og hvor længe børnene opholder sig i institutionerne. Der er i skrivende stund ikke fastlagt en endelig definition af minimumsnormeringer på nationalt plan.

Det bør også understreges, at de teoretiske beregninger i analysen tager afsæt i antagelser og data, der nok afspejler virkeligheden blandt de kommunale dagtilbud i Aarhus Kommune, men som det i de fleste tilfælde også er muligt for dagtilbuddene at ændre på. Det gælder fx løn, personalesammensætning, fravær og vikardækning. Som det vil fremgå længere nede, har analysen identificeret seks håndtag til bedre ressourceudnyttelse, fx med hensyn til vikardækning, sygefravær og personaledekning. De fleste af håndtagene kan dagtilbuddene anvende inden for de nuværende rammer og derved frigøre ressourcer, som vil mindske, hvad der mangler i budgettet for at finansiere minimumsnormeringer.

Analysen peger også på, at størrelsen på de tildelte budgetter til børn med ekstra behov, dvs. dansk som andetsprog, særligt støttebehov, vidtgående handicap og socialt udsatte, dækker de forventede udgifter. Det fremgår af figur 4 herunder. Med de forventede udgifter forstås udgifter til ekstra støtte i form af flere personaletimer og øvrige driftsudgifter som fx hjælpemidler. I tolkningen af tallene er det vigtigt at vide, at de kan afvige fra andre måder at betragte sammenhængen mellem budgetter og behov. Det gælder fx dagtilbudsledernes egne vurderinger af budgetternes tilstrækkelighed, jf. figur 2.

Figur 4 Forskel mellem tildelt budget og forventet udgiftsbehov til børn med ekstra behov, mio. kr.



Note: Egne beregninger på baggrund af spørgeskema blandt kommunale dagtilbud og data fra Børn og Unge om antallet af børn i de enkelte grupper og budgetter. Søjlerne summerer ikke på grund af afrundinger.

Derudover viser analysen, at budgetterne til små og specielle afdelinger overordnet set er i balance med de beregnede udgifter. Med små og specielle afdelinger forstås skovbørnehaver, små børnehaver (normeret til mindre end 40 børn), samt afdelinger med særlige adgangsforhold forhold (fx udvendige trapper).

Ser man på de selvejende dagtilbud, må konklusionerne om minimumsnormeringer fra de kommunale dagtilbud antages også at gælde de selvejende. Det begrundes med, at de selvejende dagtilbud følger samme budgettildelingsmodel som de kommunale, samt at analyserne af den faktiske økonomi har vist enslydende tendenser for kommunale og selvejende dagtilbud. Det må ligeledes forventes, at konklusionerne fra de kommunale dagtilbud om små og specielle afdelinger vil have indvirkning på økonomien blandt de selvejende dagtilbud. De selvejende dagtilbud er generelt både mindre enheder sammenlignet med de kommunale dagtilbud, og de er overrepræsenteret blandt de børnehaver, der modtager tillæg for at være små (småstedstillæg) og blandt afdelinger, der modtager tillæg for at have særlige adgangsforhold.

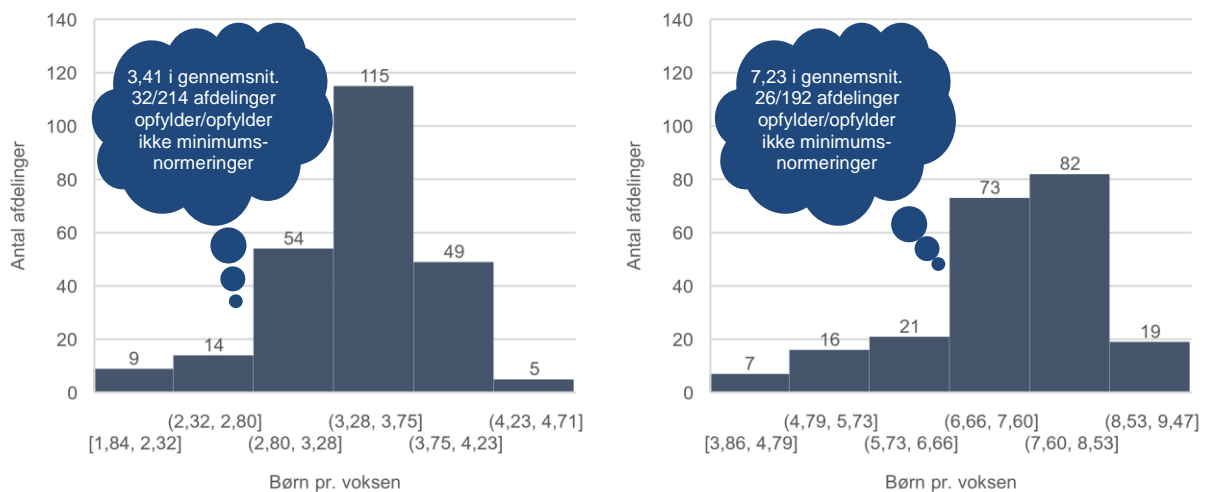
Opgørelser af normeringer

Analysen består ud over økonomi også af opgørelser af, hvordan normeringerne rent faktisk ser ud i de kommunale institutioner - dvs. antal børn pr. voksen. Dette er undersøgt på forskellige måder. Tilgangene spænder fra de overordnede tal, der hænger sammen med ressourceallokeringen på kommunalt niveau, til tal, der går tættere på den hverdag, der opleves i praksis i institutionerne. Det inkluderer også undersøgelserne af normeringerne "på gulvet" gennemført i samarbejde med Århus Forældreorganisation i 2019.

Afhængigt af opgørelsesmetode er der mellem 3,4 og 3,7 børn pr. voksen i vuggestue og mellem 7,1 og 7,4 børn pr. voksen i børnehave (børn og ansatte i aldersintegrerede institutioner er fordelt på vuggestue og børnehave). De beregnede normeringer overstiger således i gennemsnit de kommende lovbundne minimumsnormeringer, hvor der maksimalt må være tre børn pr. voksen i vuggestuer og seks børn pr. voksen i børnehaver i 2025. Under disse gennemsnit er der en betydelig lokal variation.

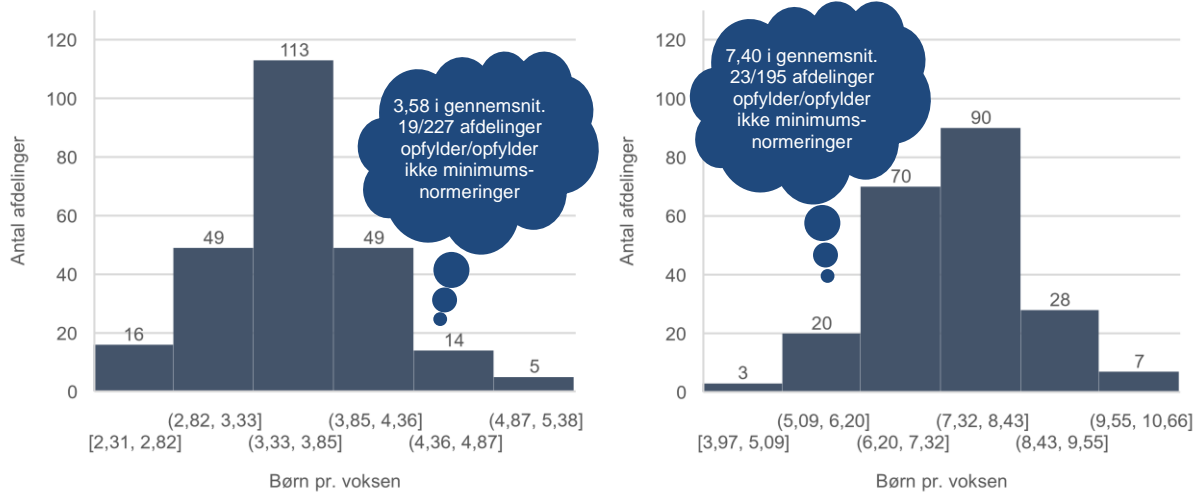
Nedenfor fremgår brutto- og nettonormeringerne "på papiret" i figur 5 henholdsvis 6, dvs. statistiske opgørelser af normeringerne. I brutto ses på forholdet mellem antal fuldtidsomregnede børn og antal fuldtidsomregnede ansatte, mens der i netto justeres for fravær, vikardækning, børnenes fremmøde, de ansattes børnekontakt samt institutionernes åbningstid.

Figur 5 Bruttonormeringer på papiret i vuggestuer (til venstre) og børnehaver (til højre) fordelt på daginstitutioner, antal



Note: n (vuggestuer) = 246, n (børnehaver) = 218. Blandt vuggestuer har 11 afdelinger afvigende normeringer (outliers). Gennemsnittet uden disse er 3,45 børn pr. voksen, og spændet er fra 2,39 til 4,48. 15 afdelinger er udeladt af beregningerne, fordi de ikke har eksisteret i hele 2019 eller har skiftet institutionstype. Blandt børnehaver har 10 afdelinger afvigende normeringer (outliers). Gennemsnittet uden disse er 7,38 børn pr. voksen, og spændet er fra 5,03 til 9,47. 13 afdelinger er udeladt af beregningerne, fordi de ikke har eksisteret i hele 2019, har skiftet institutionstype eller har § 32-pladser. Vægtede gennemsnit.

Figur 6 Nettonormeringer på papiret i vuggestuer (til venstre) og børnehaver (til højre) fordelt på daginstitutioner, antal



Note: n (vuggestuer) = 246, n (børnehaver) = 218. Blandt vuggestuer har 8 afdelinger afvigende normeringer (outliers). Gennemsnittet uden disse er 3,55 børn pr. voksen, og spændet er fra 2,46 til 4,69. 15 afdelinger er udeladt af beregningerne, fordi de ikke har eksisteret i hele 2019 eller har skiftet institutionstype. Blandt børnehaver har 4 afdelinger afvigende normeringer (outliers). Gennemsnittet uden disse er 7,43 børn pr. voksen, og spændet er fra 5,07 til 9,92. 13 afdelinger er udeladt af beregningerne, fordi de ikke har eksisteret i hele 2019, har skiftet institutionstype eller har § 32-pladser. Timelønnede antages at have samme andel børnekontakt som månedslønnede med samme uddannelse. Normeringerne er pr. åbningstime, idet der sammenholdes antal børnetimer (antal børneenheder * åbningstimer i afdeling eller alternativ afdeling ved samspasning) med antal personaletimer. Vægtede gennemsnit.

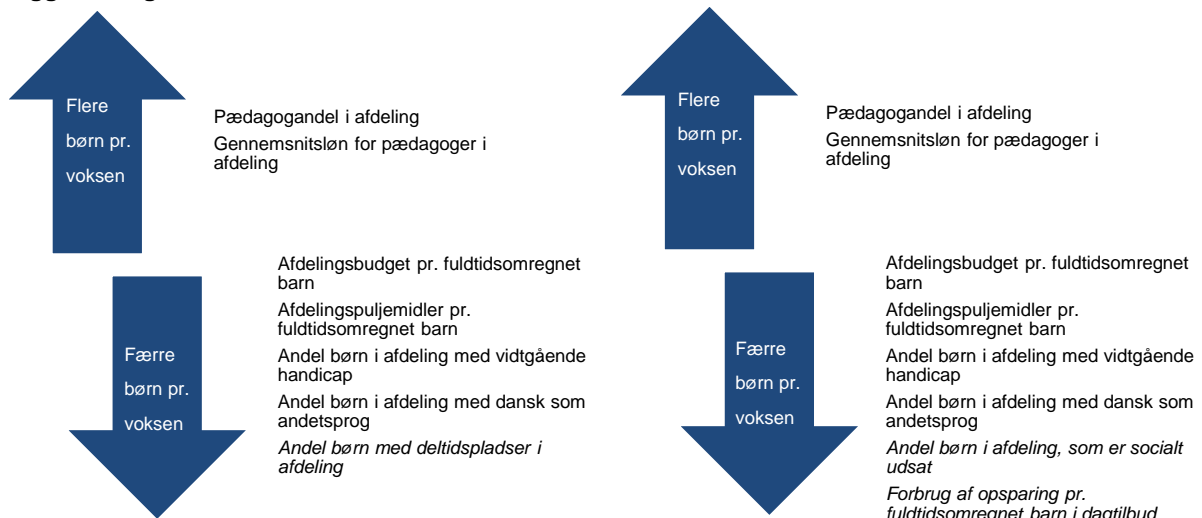
Ud over de overordnede resultater for antal børn pr. voksen, er der også set på tre andre forhold. For det første de ansattes fordeling på personalegrupper, hvor den gennemsnitlige pædagogandel spænder fra 52 til 67 pct., alt efter om der er korrigeret for fravær, vikardækning og andel børnekontakt i løbet af arbejdstiden. Pædagogandelen falder, når man tager højde for disse forhold. For det andet personalets tid sammen med børn, hvor mellem ca. 81 til 90 pct. af arbejdstiden er med børnekontakt. Endelig - og for det tredje - hvor meget børnene opholder sig i institutionerne. I deltidspladser udnyttes ca. 70-71 pct. af pladstiden alt efter børnenes alder, mens det i fuldtidspladser er ca. 54-55 alt efter alder.

Forklaringer på forskelle i normeringer

Analysen ser ligeledes på forskelle i normeringer - dvs. hvad der hænger sammen med henholdsvis få og mange børn pr. voksen. Dette er undersøgt i tal og ord. Det viser sig, at uanset hvordan man undersøger det, er det overordnet det samme billede, der træder frem.

Statistiske analyser peger på, at en væsentlig del af forskellene i antal børn pr. voksen kan forklares ud fra en blanding af en række strukturelle og styrbare forhold ved daginstitutionerne. Med strukturelle forhold menes vilkår, som det er vanskeligt for de enkelte institutioner at ændre på kort sigt, fx børnegruppens sammensætning. Med styrbare forhold tænkes på omstændigheder, som de enkelte institutioner har bedre mulighed for at ændre på kort sigt, fx pædagogandelen. Men der er en gråzone mellem strukturelle og styrbare forhold, hvorfor nogle af de undersøgte forhold ikke entydigt kan kategoriseres. Forklaringerne fremgår af figur 7 herunder.

Figur 7 Faktorer der typisk går hånd i hånd (korrelerer) med flere børn pr. voksen eller færre børn pr. voksen (bruttonormeringer på papiret) i vuggestuer (til venstre) og børnehaver (til højre) - forskelle i faktorer mellem vuggestue og børnehave er markeret med kursiv



Note: Baseret på statistisk analyse af 246 vuggestueafdelinger og 218 børnehaveafdelinger (multi-level analyser). Kun statistisk signifikante faktorer er medtaget. Variablerne kan stjæle forklaringskraft fra hinanden, fx hvis der er forskel på, "hvornår" to eller flere variabler tidsmæssigt korrelerer med normeringerne. Der er kontrolleret for institutionstype, antal fraværsarbejdsdage blandt pædagoger i afdelingen samt andel ansatte på seniorordning i afdelingen.

De statistiske forklaringer er suppleret med dagtilbudsledere og pædagogiske ledere egne vurderinger af, hvad der har størst betydning for forskelle i normeringer (både "på papiret" og "på gulvet"). Her peger lederne primært på personalets sygefravær (forbundet med flere børn pr. voksen), børnegruppens sammensætning (sammenhængen er ikke entydig, fordi det afhænger af, hvordan personaleressourcerne anvendes) og personalets anciennitet (forbundet med flere børn pr. voksen).

Ekstern benchmark

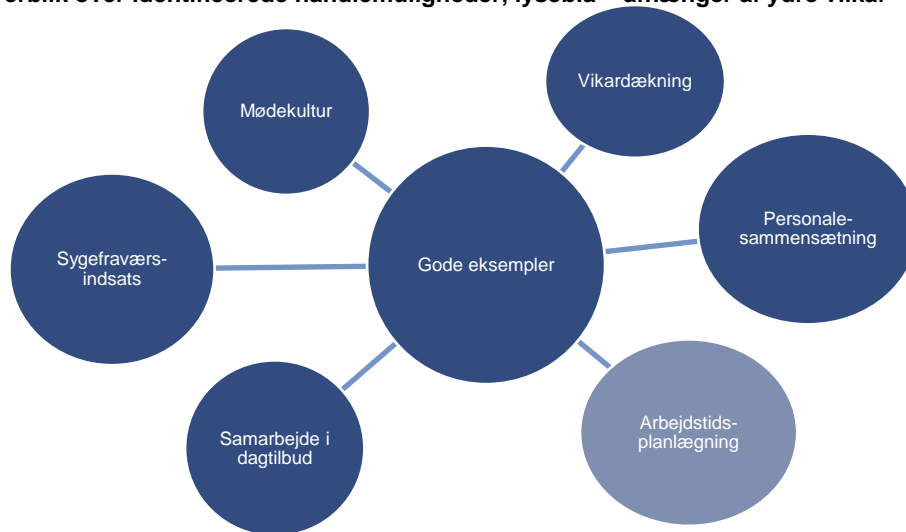
Løfter man blikket fra økonomi og normeringer i Aarhus Kommune til resten af landet viser analysen, at udgifter pr. 0-5-årig i Aarhus er højere end for de fleste andre kommuner. Det forventede udgiftsniveau på baggrund af indbyggere i Aarhus er også over gennemsnittet. For normeringerne forholder det sig sådan, at normeringerne i Aarhus er bedre end i 90 pct. af kommunerne for 0-2-årige, mens omkring to tredjedele af kommunerne har bedre normeringer end Aarhus for 3-5-årige. Fordelingen af de voksne i normeringsopgørelsen mellem de to aldersgrupper følger, for Aarhus Kommunes vedkommende, af forholdet mellem enhedsbeløbene (beløb pr. barn) for henholdsvis vuggestue og børnehave i budgettildelingen. I Aarhus indgår en højere andel af de voksne i normeringen på 0-2-årsområdet, end det er tilfældet for de fleste andre kommuner, hvilket ses som et udtryk for, at de mindste børn prioriteres relativt højt i Aarhus.

Gode eksempler

Analysen har identificeret seks overordnede håndtag til bedre ressourceudnyttelse i dagtilbuddene, jf. figur 8 nedenfor. Håndtagene er fundet gennem interview med lokale ledere i dagtilbuddene og i dialog med forvaltningen og andre kommuner. Håndtagene er vikardækning, personalesammensætning, arbejdstidsplanlægning, samarbejde i dagtilbud, sygefraværsindsats og mødekultur.

Den lyseblå farve i figuren på håndtaget om arbejdstidsplanlægning indikerer, at håndtaget afhænger af ydre vilkår forstået som den lokale arbejdstidsaftale for det pædagogiske personale. For de øvrige håndtag er der tale om eksempler, som dagtilbuddene kan anvende inden for de nuværende rammer.

Figur 8 Overblik over identificerede handlemuligheder, lyseblå = afhænger af ydre vilkår



Vikardækning handler dels om opnormering af fast personale, dels om et vikarkorps i dagtilbuddet. *Personalesammensætning* ser på mikset af pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere. *Arbejdstidsplanlægning* består af fem elementer i form af børnenes fremmøde som omdrejningspunkt for planlægning af arbejdstid; vippemodell som følge af sæsonudsving i antal børnehavebørn; én fast åbner; arbejde med forældrenes tilmeldinger af børnenes komme/gå-tider samt en mindre reduktion af åbningstiden. *Samarbejde i dagtilbud* handler dels om en rotationsordning, dels om øget fællespasning i dagtilbuddet. *Sygefraværsindsats* er med fokus på trivslen. Og *mødekultur* består af et fast mødebånd, kortere personalemøder om aftenen samt brug af fælles informationsmøder over for forældre til kommende skolebørn.

Fælles for håndtagene er, at de skal tjene til inspiration, give anledning til refleksion over egen praksis og ses som mulige værktøjer til at understøtte dagtilbuddenes arbejde med optimal ressourceudnyttelse for at sikre mest mulig tid med og om børnene.

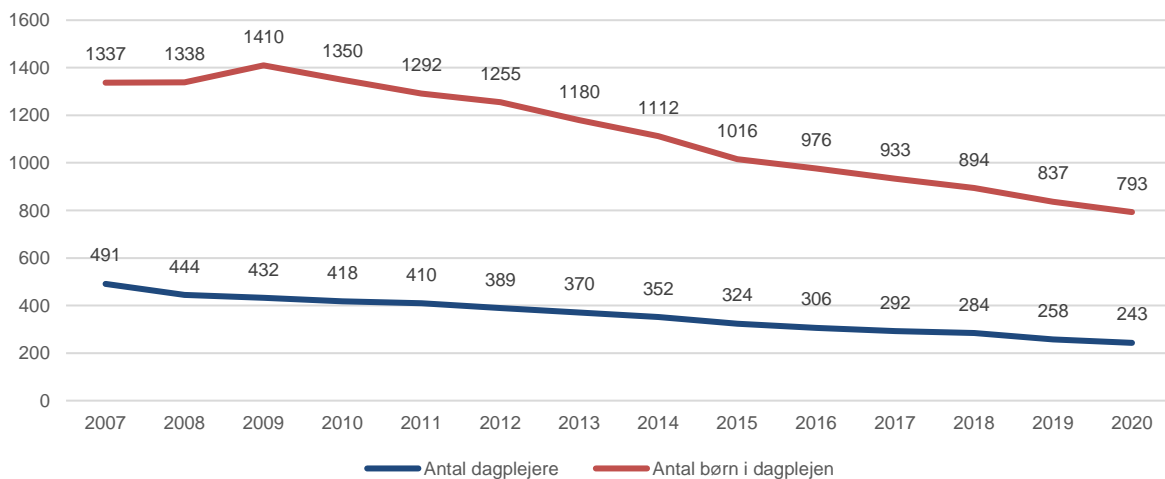
Dagpleje

Dagplejens organisering og økonomi

I dag er dagplejen i Aarhus Kommune organiseret under dagtilbuddene. Der er pt. 19 afdelinger, dvs. at ca. halvdelen af de nuværende 37 dagtilbud i 2020 har en dagplejeafdeling. I forbindelse med, at dagplejen blev organiseret under dagtilbuddene, var der to bærende hensyn. Dels skulle afdelingerne være store nok til at sikre bæredygtige enheder. Dels måtte afdelingerne ikke blive for store af hensyn til at sikre en tilstrækkelig lokal forankring af afdelingerne.

Udviklingen i antallet af dagplejere har sat organiseringen under pres. Siden 2007 er antallet af dagplejere halveret, mens antallet af børn årligt er faldet med gennemsnitligt 42 børn. Det fremgår af figur 9 nedenfor. Det har i den sammenhæng vist sig vanskeligt at rekruttere nye dagplejere, selvom der politisk er besluttet flere initiativer, som har haft til formål at styrke rekrutteringsgrundlaget.

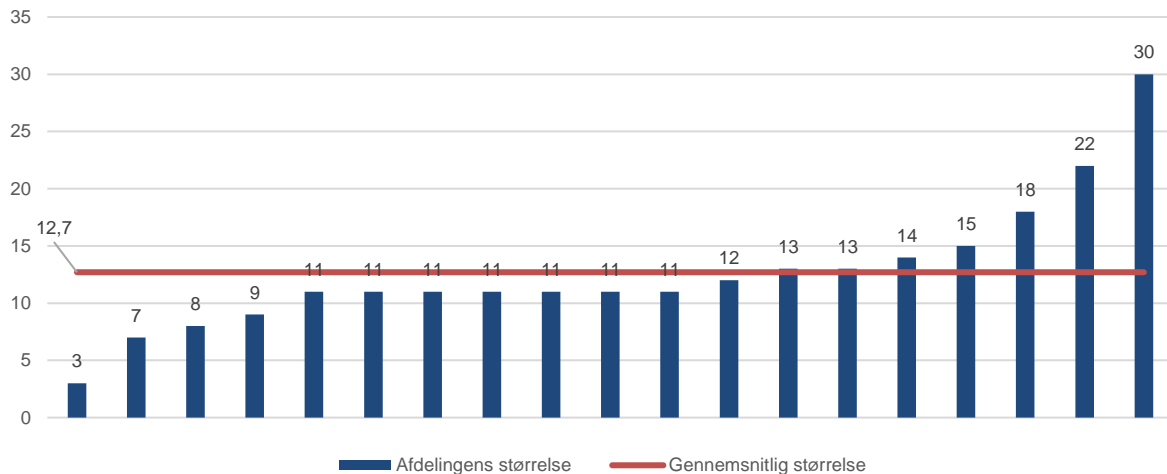
Figur 9 Udvikling i antal dagplejere og antal børn i dagplejen, 2007-2020



Note: Tallene er trukket pr. 1. januar, på nær for 2007, hvor der i Ledelsesinformationssystemet først er oplysninger fra 1. august 2007. Det er ikke muligt at gå længere tilbage i tid og trække oplysninger om antallet af dagplejere.

Med det nuværende antal dagplejere og antal afdelinger er det svært både at tilgodese ønsket om tilstrækkeligt store afdelinger og ønsket om lokalt forankrede afdelinger. I dag er de fleste afdelinger fortsat lokalt forankrede, men mange af afdelingerne er blevet små og sårbare. Der er stor variation i størrelsen på afdelingerne, som det ses i figur 10 herunder. Mens dagplejen længe har oplevet et fald i antallet af indskrevne børn og dagplejere, er antallet af private pasningsordninger i kraftig vækst.

Figur 10 Afdelingernes størrelse (antal dagplejere), 2020



Note: Antal medarbejdere er opgjort i antal hoveder.

Den nuværende organisering er præget af stor fleksibilitet i forhold til dagtilbuddenes muligheder for at organisere deres dagplejeafdeling på den måde, som bedst tilgodeser de lokale forhold. Samtidig begrænses dagtilbuddenes muligheder af antallet af dagplejere i deres afdeling. Flexibiliteten og begrænsningerne i den nuværende organisering kommer bl.a. til udtryk ved, at der i dag er forskel på, om dagplejen ledelsesmæssigt er integreret under en institutionsafdeling og på organiseringen af tilsynsopgaven og gæstepasningen. Ledere og medarbejdere er enige om, at dagplejeafdelingerne i dag er meget forskellige, og at det bl.a. er en konsekvens af, at den nuværende organisering er følsom over for udviklingen i antallet af dagplejere.

Som vist i figur 1 ovenfor, er der merforbrug i dagplejen med undtagelse af én afdeling. Dagtilbudslederne vurderer i den sammenhæng, at budgettet til dagplejen er utilstrækkeligt, men dagplejeafdelingerne har samtidig svært ved at opnå den pladsudnyttelse, der skal til, for at sikre økonomisk balance. Der lader altså også til at være styringsmæssige udfordringer i forhold til at skabe økonomisk balance i dagplejen.

Det er muligt at ændre på forudsætningen om, at der i gennemsnit skal være indskrevet 3,6 børn pr. dagplejer for at dække lønudgifterne, dvs. at der i gennemsnit skal være færre børn indskrevet pr. dagplejer. Det vil dog være forbundet med en større merudgift for kommunen.

Det er også muligt at ændre på de gældende anvisnings- og opskrivningsregler, da de er med til at gøre det vanskeligere for dagplejen at undgå tomme pladser. For det første kan Aarhus Kommune beslutte, at dagplejen skal være et tilbud til børn op til 2 år og 11 måneder, som er det, der gælder for vuggestuerne. Da dagplejen i dag er et 0-6-års tilbud ved pladsanvisningen ikke på forhånd, hvornår pladsen bliver ledig igen, og det gør det vanskeligere at anviser dagplejepladser rettidigt, så tomme pladser undgås. Pladsanvisningen ved derimod allerede ved indmelding af et barn i vuggestuen, hvornår pladsen bliver ledig igen, da barnets sidste dag i vuggestuen altid er den sidste dag i måneden, de fylder tre år. I praksis betyder det, at der kan anvises vuggestuepladser to måneder før forældrenes behovsdato. For det andet kan Aarhus Kommune forbedre forældrenes muligheder for at få en plads i dagplejen ved at gøre det muligt både at skrive sig op til den enkelte dagplejer og til dagplejen som samlet enhed, og samtidig forbedre dagplejens muligheder for at besætte ledige pladser. I dag er det kun muligt at skrive sig op til den enkelte dagplejer. Begge ændringer vil ikke være forbundet med merudgifter for kommunen.

Et underskud i dagplejen påvirker i dag dagtilbuddets samlede økonomi negativt, da dagtilbuddet både organisatorisk og i regnskabsmæssig forstand er én enhed. Merforbruget i dagplejen ser ud til at blive finansieret af beløb pr. barn for både de 0-2-årige og de 3-6-årige samt ved brug af opsparingen.

Dagplejens fremtidige organisering

Analysen har beskrevet to modeller for, hvordan dagplejen kan organiseres, og undersøgt, hvordan de hver især kan medvirke til, at Aarhus Kommune fortsat kan tilbyde et økonomisk bæredygtigt og attraktivt dagplejetilbud. Den attraktive dagpleje skal både ses i forhold til forældre og medarbejdere. De to modeller er:

- Dagplejen fortsætter med at være organiseret under dagtilbuddene, men eventuelt med færre enheder
- Dagplejen organiseres som en selvstændig enhed

Fælles for modellerne er, at de forudsættes finansieret inden for den nuværende økonomiske ramme. Ingen af modellerne er således forbundet med merudgifter. Det kan dog vise sig nødvendigt at revurdere den nuværende budgettildelingsmodel, dels på grund af resultaterne fra analysen af økonomien i dagtilbuddene, dels fordi den aktuelle tildelingsmodel er udviklet på baggrund af den nuværende organisering.

Den største fordel ved at fastholde den nuværende organisering og det nuværende antal afdelinger er, at dagplejen bevarer sin lokale forankring. Til gengæld vil dagplejeafdelingerne forblive små og sårbare, og organiseringen vil fortsat være følsom over for udviklingen i antallet af dagplejere.

Den største fordel ved at reducere antallet af afdelinger under dagtilbuddene er, at det her og nu vil styrke ledelseskraften og skabe mere robuste og bæredygtige dagplejeenheder. Det vil til gengæld ske på bekostning af den lokale forankring. Selvom antallet af afdelinger reduceres, risikerer afdelingerne inden for en kort årrække at blive små, medmindre det lykkes at øge rekrutteringen.

Den største fordel ved at organisere dagplejen som en selvstændig bydækkende enhed er, at det vil styrke ledelses- og beslutningskraften i dagplejen, at man får en dagplejeleder med det øverste ansvar for økonomi og den faglige udvikling af dagplejen. Denne model vil også være mindre følsom over for udviklingen i antallet af dagplejere. Den største ulempe vil også her være, at dagplejen mister sin lokale forankring, og at der vil være en risiko for silotænkning på 0-6-årsområdet.

I sidste ende er det altså et spørgsmål om, hvilket af de to bærende hensyn bag den nuværende organisering, som skal veje tungest i en fremtidig organisering. Den lokale forankring af dagplejen eller bæredygtige enheder.

I tabel 1 nedenfor er oplyst de væsentligste fordele og ulemper ved modellerne.

Tabel 1 Fordele og ulemper ved modeller for organisering af dagplejen

Økonomisk bæredygtighed			
	Nuværende antal afdelinger under dagtilbuddene fastholdes	Antal afdelinger under dagtilbuddene reduceres	Dagplejen organiseres som en selvstændig enhed
Fordele	Budgetansvaret forankres lokalt og dagtilbuddene har et incitament til at sikre økonomisk balance i dagplejen.	Budgetansvaret forankres lokalt, og dagtilbuddene har et incitament til at sikre økonomisk balance i dagplejen. Ledelseskraften styrkes, da afdelingerne får deres egen leder på fuld tid. Bedre muligheder for at optimere gæstepasning.	Klar adskillelse af dagplejens og institutionernes økonomi. Ledelseskraften styrkes, da dagplejens ledere er dedikeret til dagplejen. Bedre muligheder for at optimere gæstepasning. Mere effektiv administration til at understøtte økonomistyringen. Organiseringen er mindre følsom over for udviklingen i antallet af dagplejere.
Ulemper	Få afdelinger har mulighed for en pædagogisk leder på fuld tid. Små afdelinger er mere sårbare over for tomme pladser. Underskud i dagplejen påvirker dagtilbuddets økonomi negativt. Organiseringen er følsom over for udviklingen i antallet af dagplejere.	Underskud i dagplejen påvirker dagtilbuddets økonomi negativt. Organiseringen er følsom over for udviklingen i antallet af dagplejere.	Ved at fjerne budgetansvaret fra dagtilbuddene, fjernes dagtilbuddenes ejerskab over dagplejen og interesse i at få børn ind i dagplejen. Historikken: Sidst der var en central dagpleje, blev der oparbejdet et betydeligt underskud.
Et attraktivt dagplejetilbud og en attraktiv arbejdsplads			
	Nuværende antal afdelinger under dagtilbuddene fastholdes	Antal afdelinger under dagtilbuddene reduceres	Dagplejen organiseres som en selvstændig enhed
Fordele	Dagplejen bevarer (de fleste steder) sin lokale forankring. Dagplejen er fortsat en del af det faglige miljø i dagtilbuddene, og indgår i dagtilbuddenes interne kompetenceudvikling. Dagplejen kan fortsat trække på dagtilbuddets ressourcepersoner. I dagtilbud med dagpleje er der mulighed for pædagogisk overflytning af børn mellem dagpleje og institutioner.	Dagplejen er fortsat en del af det faglige miljø i dagtilbuddene og indgår i dagtilbuddenes interne kompetenceudvikling. Dagplejen kan fortsat trække på dagtilbuddets ressourcepersoner. I dagtilbud med dagpleje er der mulighed for pædagogisk overflytning af børn mellem dagpleje og institutioner. Dagplejefællesskabet bevares. Færre ledere af dagplejen; bedre muligheder for at trække i samme retning.	Der vil være en leder til at sætte en fælles og strategisk retning for udviklingen af dagplejen. Mere ens rammer og vilkår for dagplejerne, og dermed et mere ensartet dagplejetilbud/serviceniveau. Dagplejefællesskabet bevares.
Ulemper	Afdelingerne er blevet meget forskellige; skaber forskellige rammer og vilkår for dagplejernes virke og dermed for serviceniveauet i dagplejeafdelingerne. Dagplejefællesskabet forsvinder i små afdelinger. For mange ledere bestemmer over dagplejen.	Dagplejen risikerer at miste sin lokale forankring; kendskabet til og samarbejdet med institutionerne i lokalområdet forringes. Dagplejerne risikerer at miste tilknytningen til det dagtilbud, de er organiseret under.	Dagplejen risikerer at miste sin lokale forankring. Risiko for silotækning på 0-6-årsområdet. Kendskabet til og samarbejdet med institutionerne forringes. Dagplejen er ikke længere en del af det faglige miljø i dagtilbuddene. Ikke længere mulighed for pædagogiske overflytninger.

1 Indledning

Baggrund

Forligspartierne bag budget 2020 har anmodet Børn og Unge om at gennemføre en analyse af dagtilbudenes økonomi forud for budgetdrøftelserne for 2021. Det fremgår af forligsteksten:

"Børn og Unge har gennemført en undersøgelse af antallet af tilstedeværende børn i forhold til antallet af voksne med børnekontakt. Undersøgelsen viser, at der er relativt store variationer hen over dagen, og at tilstedeværelsen varierer relativt meget mellem institutioner. Forligspartierne anmoder om en økonomisk analyse af dagtilbudsområdet forud for budgetdrøftelserne for 2021. Forligspartierne er enige om at lade resultaterne af analysen danne grundlag for politiske drøftelser af, om variationerne i normeringerne mellem dagtilbuddene er for store, eller om forskelle mellem dagtilbuddene skal indsnævres. Analysen skal blandt andet afdække størrelsen af de tildelte budgetter i forhold til udgiftsbehov og forklaringer på forskelle i normeringer/tilstedeværelse. Endvidere kan forhold omkring sårbare børn i almene dagtilbud, serviceniveau og produktivitet, enhedsudgifter og forklaringer på forskelle samt fravær inddrages. Analysen skal ligeledes beskrive håndtag til bedre ressourceudnyttelse."

Børn og Unge har gennemført analysen i samarbejde med Borgmesterens Afdeling, og undervejs har der været inddraget en række interessenter som fx dagtilbud, fagforeninger og forældreorganisationer.

Formål

Den økonomiske analyse er særligt relevant for daginstitutioner og dagpleje, som begge er en del af dagtilbudsområdet.

For daginstitutioner er aftalepartierne bag finansloven for 2020 enige om at indføre lovbundne minimumsnormeringer. Aftalepartierne er også enige om at afsætte penge til et løft af normeringerne i de danske daginstitutioner. Målet er, at minimumsnormeringer skal sikre, at der maksimalt er tre børn pr. voksen i vuggestuer og seks børn pr. voksen i børnehaver i 2025. Derudover viser undersøgelsen af normeringer, omtalt ovenfor i forligsteksten, at antallet af børn pr. voksen "på gulvet" i Aarhus Kommune ikke lever op til minimumsnormeringer. Undersøgelsen peger også på, at der er forskelle i institutionernes normeringer. Der er behov for at blive klogere på både økonomi og normeringer og ikke mindst samspillet mellem dem.

For dagplejen gælder det, at de fleste dagplejeafdelinger i Aarhus både har svært ved at få økonomien til at hænge sammen og rekruttere nye dagplejere. Omvendt er dagplejen et tilbud, der er kendetegnet ved meget tilfredse forældre, og der er blandt ledere, medarbejdere og forældre et ønske om, at der fortsat skal være et alternativ til institutionstilbuddene. Derfor er der behov for at belyse de væsentligste årsager bag dagplejens udfordringer, herunder se på dagplejens organisering og styring. Ligeledes skal der peges på mulige løsningshåndtag, sådan at der fortsat kan tilbydes et økonomisk bæredygtigt og attraktivt dagplejetilbud.

Med afsæt i ovenstående er der fem overordnede formål med dagtilbudsanalysen:

1. Se på størrelsen af de tildelte budgetter sammenlignet med forbrug og beregnede udgiftsbehov
2. Opgøre antal børn pr. voksen og give forklaringer på forskelle mellem daginstitutioner
3. Beskrive håndtag til bedre ressourceudnyttelse blandt daginstitutioner
4. Kigge på den nuværende organisering og styring af dagplejen
5. Beskrive håndtag til at sikre et økonomisk bæredygtigt og fortsat attraktivt dagplejetilbud

Analysen er udarbejdet med afsæt i en kombination af registerdata, et spørgeskema til de kommunale dagtilbud og interview, så vidt muligt baseret på nyeste data (primært 2019).

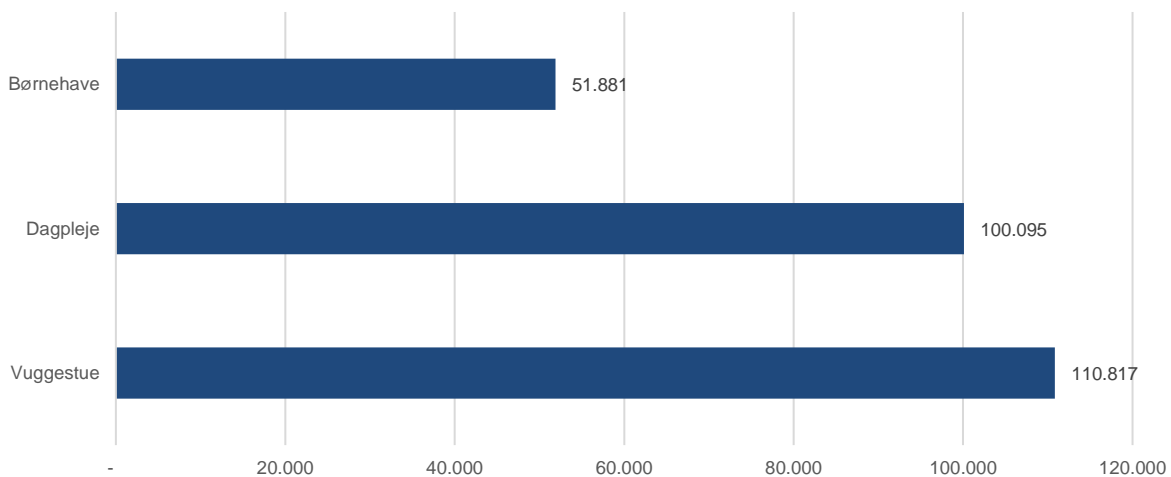
Afgrænsning af dagtilbudsområdet

Daginstitutioner og dagpleje er organiseringsformer, som begge hører under dagtilbud. I Aarhus Kommune er dagtilbudsområdet organiseret i kommunale og selvejende dagtilbud samt private institutioner og private pasningsordninger. I analysen er det primære fokus på de kommunale dagtilbud, mens de selvejende dagtilbud indgår i det omfang, data giver denne mulighed. Private institutioner og private pasningsordninger indgår ikke. Det gør anlægsområdet heller ikke.

De kommunale og selvejende dagtilbud står tilsammen for langt hovedparten af økonomien på dagtilbudsområdet (ca. 82 pct. af budgettet). De budgetterede bruttodriftsudgifter er på ca. 2.431 mio. kr. i 2019. Budgettet består af de kommunale og selvejende dagtilbud, specialpædagogisk bistand til børn i førskolealderen, særlige dagtilbud efter Servicelovens § 32 stk. 3, tilskud til private institutioner og private pasningsordninger samt centrale fællesudgifter (friplads- og søskendetilskud, husleje for dagtilbud, løn under barsel og tilsyn mv.). Der kan læses mere om budgettet til de kommunale og selvejende dagtilbud i bilagsafsnit 4.31.

I 2019 er der i gennemsnit indskrevet over 19.000 børn i pasning, hvoraf ca. 97 pct. er i kommunale og selvejende dagtilbud. Ser man på den kommunale pris pr. plads til et barn i de kommunale og selvejende dagtilbud, er den målt på de budgetterede nettodriftsudgifter lavest for børnehave (ca. 51.881 kr.), så følger dagpleje (ca. 100.095 kr.), mens prisen er højest for vuggestue (ca. 110.817 kr.). Det fremgår af figur 1.1 nedenfor. Der kan læses mere om beregningerne i bilagsafsnit 4.29, hvor prisen pr. plads i private institutioner og private pasningsordninger også fremgår.

Figur 1.1 Budgetteret nettodriftsudgift pr. fuldtidsplads, kr., 2019



Note: Baseret på enhedsbeløb (marginaludgiften til et ekstra barn) fra budgetmodel 2019. Der er indregnet forældrebetaling samt friplads- og søskendetilskud (se mere i bilagsafsnit 4.31). Udgiften pr. plads for deltidspladser i vuggestue og børnehave er 97.537 kr. henholdsvis 45.666 kr.

Rent organisatorisk er de kommunale dagtilbud opdelt i flere afdelinger/daginstitutioner (begreberne bruges synonymt i denne analyse), og mange dagtilbud har også en dagplejeafdeling. De selvejende dagtilbud er derimod mindre enheder oftest kun med en eller to afdelinger. Afdelingerne kan enten være vuggestue, børnehave eller aldersintegreret institution. Målt på størrelse spænder de kommunale og selvejende dagtilbud fra 23 til 808 børn pr. dagtilbud. I enkelte afdelinger kan børn indskrives på § 32-pladser efter Serviceloven. Disse pladser indgår som udgangspunkt ikke i analysen. Den øverste ledelse i dagtilbuddene varetages af en dagtilbudsleder, som refererer til en Børn- og Ungechef i forvaltningen. De enkelte afdelingers daglige ledelse varetages af en pædagogisk leder.

Budgetterne til de kommunale og selvejende dagtilbud tildeles ud fra en budgettildelingsmodel, hvor størstedelen af budgettet tildeles på baggrund af antallet af børn indskrevet i dagtilbuddet (se mere i bilagsafsnit 4.31). Budgetterne tildeles dagtilbuddet, som derefter tildeler de enkelte afdelinger budget. Hvilket budget, der tildeles de enkelte afdelinger, bestemmer dagtilbudslederen med bestyrelsens godkendelse ud fra den decentraliseringsordning, der er gældende i Aarhus Kommune. Decentraliseringsordningen betyder, at den lokale ledelse træffer beslutningerne om, hvordan pengene skal bruges, fordi de har viden om de særlige lokale forhold. Det er med til at sikre den mest effektive brug af midlerne. Anvendes budgettet ikke fuldt ud i budgetåret, eller er udgifterne højere end budgettet i det samlede dagtilbud, er der i udgangspunktet mulighed for at overføre et akkumuleret over-/underskud på +/- fem pct. af budgettet til næste budgetår.

Forældrene kan hovedsageligt vælge mellem en fuldtidsplads på 52 timer om ugen eller en deltidsplass på 30 timer i daginstitutioner, mens det for dagplejen primært er 48 timer om ugen. Forældrebetalingen udgør 25 pct. af de budgetterede bruttodriftsudgifter (se mere i bilagsafsnit 4.30).

Læsevejledning

I det følgende kapitel 2 ses på daginstitutioner. I kapitlet analyseres daginstitutionernes økonomi, normeringer, ekstern benchmark og gode eksempler.

Dernæst følger kapitel 3 om dagplejen. I kapitlet ses på dagplejens økonomiske bæredygtighed og håndtag til at sikre et bæredygtigt og fortsat attraktivt dagplejetilbud.

Bilaget i kapitel 4 uddyber data og metode.

2 Daginstitutioner

I dette kapitel fremgår en række analyser af daginstitutionerne. Kapitlet indledes med den faktiske og forventede økonomi, hvilket efterfølges af opgørelser og forklaringer af normeringer. Herefter flyttes fokus fra Aarhus Kommune til hele landet i form af sammenligninger af Aarhus Kommune med andre kommuner med hensyn til både økonomi og normeringer, og slutteligt præsenteres eksempler på håndtag til bedre ressourceudnyttelse.

2.1 Faktisk økonomi

I dette afsnit analyseres de kommunale og selvejende dagtilbuds faktiske økonomi i 2019 med særlig fokus på daginstitutioner. Med den faktiske økonomi forstås forbrug og budget.

2.1.1 Kommunale dagtilbud

Delkonklusion:

De kommunale dagtilbud har i 2019 et samlet merforbrug i forhold til det tildelte budget på 12 mio. kr. Det fordeler sig med ca. 6 mio. kr. i merforbrug på både daginstitutionsområdet og dagplejeområdet. Merforbruget følger de seneste års arbejde for, at dagtilbuddene nedbringer deres opsparing. Derfor er det forventet. Merforbruget er især brugt på at ansætte mere personale, uforudsete udgifter til sygdom og opsigelser eller til renoveringer og vedligehold. De kommunale dagtilbuds akkumulerede opsparing udgør ved indgangen til 2020 ca. 13 mio. kr. eller mindre end en pct. af budgettet.

For daginstitutionsområdet er der stor variation mellem dagtilbuddene i forhold til, om de har mer- eller mindreforbrug. Der er en tendens til, at de der har et merforbrug i 2019, også er dem, der har haft den største opsparing. Tendensen er dog ikke entydig, og der er nogle dagtilbud, som har stiftet eller øget deres gæld. På dagplejeområdet har næsten alle dagtilbud et merforbrug.

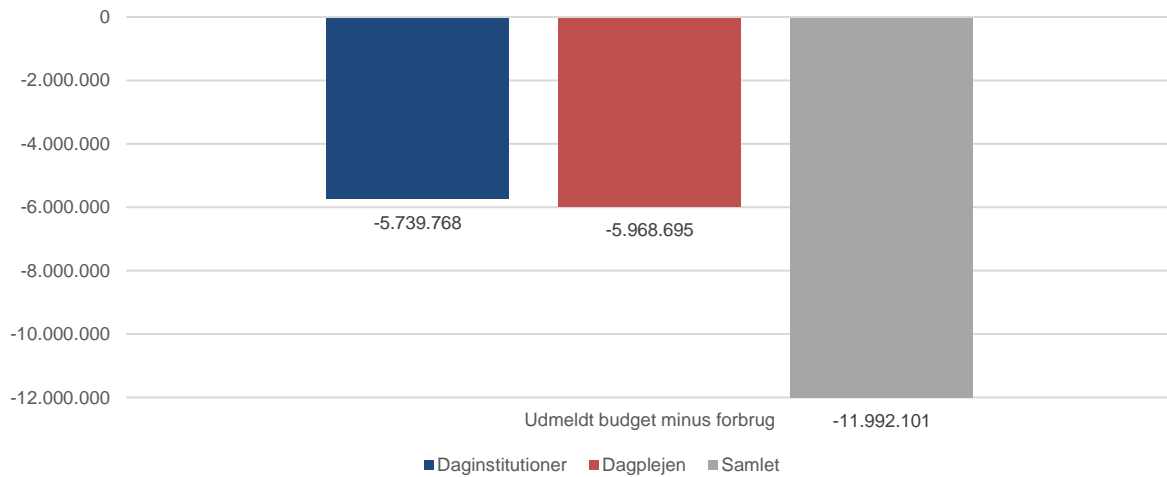
Det skal bemærkes, at både organisatorisk og i regnskabsmæssig forstand betragtes dagtilbuddet som én enhed inkl. dagplejen. Når der ses på økonomien i dagplejen og institutionsområdet særskilt, er der derfor tale om en teknisk opdeling af regnskabet.

Dagtilbuddene oplever især, at budgetterne til dagplejen og bygninger ikke er tilstrækkelige i forhold til at leve op til de krav, der stilles i dagtilbudsloven og fra Aarhus Kommune. Dagtilbuddene oplyser, at de dækker denne difference med midler fra budgetterne til beløb pr. barn i daginstitutioner og fra deres opsparing.

Figur 2.1 nedenfor viser de tildelte budgetter minus forbrug for henholdsvis daginstitutionsområdet og dagplejeområdet på tværs af dagtilbuddene samt for hele dagtilbuddenes økonomi. Tallene er opgjort ved afslutningen på regnskabsåret 2019, og indeholder alle budgetreguleringer og alt forbrug for 2019. På daginstitutionsområdet er der et merforbrug på godt 5,7 mio. kr. sammenlignet med det budget, der er udmeldt til området, mens der for dagplejen er et merforbrug på knap seks mio. kr. sammenlignet med det budget, der er meldt ud til dagplejen. For daginstitutionsdelen svarer det til et beskedent merforbrug på ca. 0,3 pct. af det tildelte budget, mens det for dagplejen svarer til et merforbrug på 5,9 pct. af det udmeldte budget. Samlet er der et merforbrug på 12 mio. kr.

Det skal bemærkes, at både organisatorisk og i regnskabsmæssig forstand betragtes dagtilbuddet som én enhed inkl. dagplejen. I regnskabsaflæggelsen fremgår ét samlet resultat for dagtilbuddet, og dagtilbuddet har én samlet opsparing. Der aflægges således ikke et særskilt regnskab for henholdsvis dagplejen og institutionsområdet, ligesom dagplejen ikke har sit eget over- eller underskud i regnskabsmateriale. Når der ses på økonomien i dagplejen og institutionsområdet særskilt, er der derfor tale om en teknisk opdeling af regnskabet.

Figur 2.1 Tildelt budget minus forbrug samlet og opdelt på daginstitutioner og dagpleje, kr. 2019



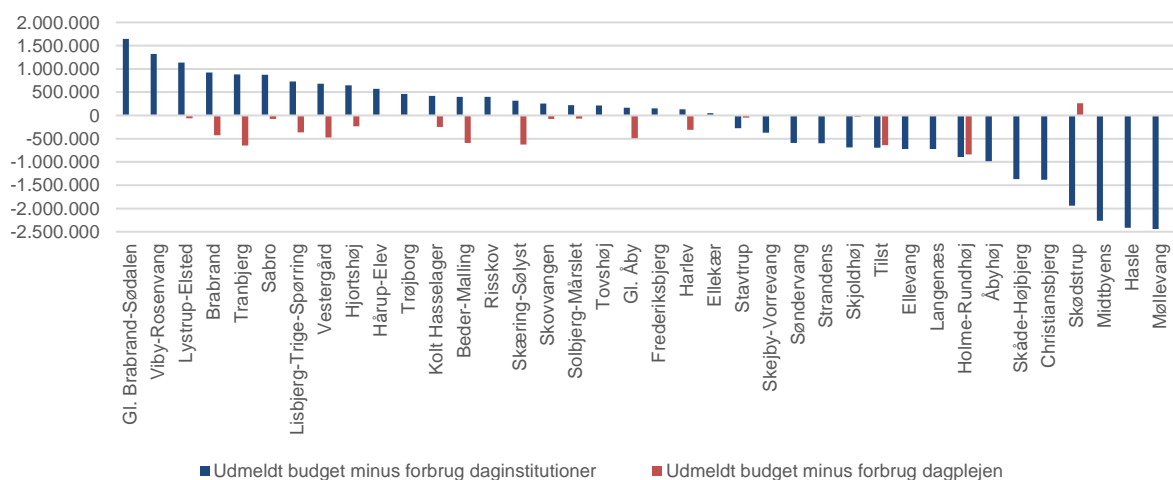
Note: Med daginstitutioner menes funktion 05.25.14 og med dagplejen funktion 05.25.11. Samlet er for hele dagtilbuddenes økonomi. Det samlede udmeldte budget er ca. 1.842 mio. kr. og det samlede forbrug er ca. 1.854 mio. kr. Baseret på udtræk fra OPUS.

Hvordan er det undersøgt?

Der ses på de 38 kommunale dagtilbud, der eksisterede ved udgangen af 2019. Når der vises budgetter og forbrug for daginstitutionsdelen, handler det om funktionsområde 05.25.14, mens dagplejen er funktion 05.25.11. Når der bliver set på dagtilbuddenes samlede økonomi, dækker det dagtilbuddenes budgetter og forbrug til daginstitutionerne, dagplejen, puljeordning (Sproggruppen Troldeholdet § 11 i Ellekær Dagtilbud) og § 32-tilbud, som er en del af en almindelig institution (Lystruplund i Lystrup-Elsted Dagtilbud og Thorshavnsgade i Christiansbjerg Dagtilbud). Baseret på udtræk fra OPUS og opgørelser af opsparing i forbindelse med regnskabsafslutningen.

Når man ser på de enkelte dagtilbud i figur 2.2 herunder, er der stor forskel på, om de bruger mere eller mindre end deres tildelte budget på daginstitutionsområdet. I den ene ende er der dagtilbud, som bruger 1,6 mio. kr. mindre, end de har fået tildelt, og i den anden ende er der dagtilbud, som bruger knap 2,5 mio. kr. mere, end de har fået tildelt til daginstitutionerne.

Figur 2.2 Tildelt budget minus forbrug opdelt på dagtilbud, kr., 2019



Note: Med daginstitutioner menes funktion 05.25.14 og med dagplejen funktion 05.25.11. Baseret på udtræk fra OPUS.

Som beskrevet i afsnittet om opsparingen længere nede, er der en tendens til, at mer- og mindreforbrug hænger sammen med dagtilbuddenes akkumulerede opsparing og arbejdet med at nedbringe den. Tallene skal altså ses som udtryk for resultatet et enkelt år og viser ikke nødvendigvis noget om, hvor gode eller dårlige de enkelte dagtilbud er til at styre deres økonomi. At dagtilbuddene har mulighed for at overføre gæld eller opsparing til efterfølgende år betyder, at deres økonomi i det lange løb skal gå i nul, men at det er helt inden for rammerne af decentraliseringsordningen, at dagtilbud nogle år bruger mere, end de får tildelt, og andre år bruger mindre. Tallene siger heller ikke noget om, hvordan det strukturelt ser ud med økonomien i de enkelte dagtilbud, og hvilken betydning fx dagtilbuddets størrelse har. Men alt andet lige er større dagtilbud mindre sårbare overfor uforudsete udgifter som fx sygdom, afskedigelser, ændringer i antallet af indskrevne børn m.m.

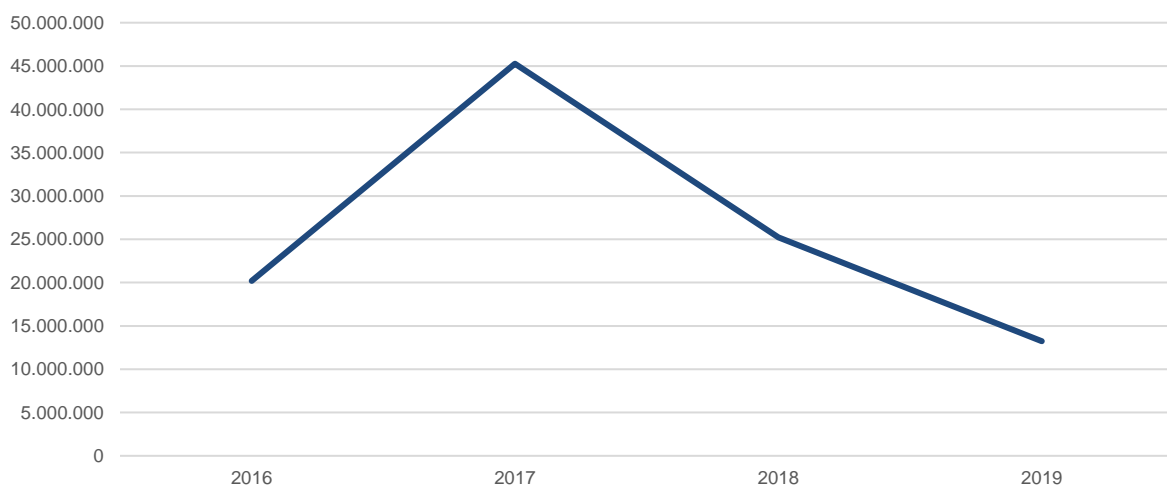
På dagplejens område er tendensen, at der for næsten alle dagtilbud er et merforbrug i forhold til det udmeldte budget. Dette behandles yderligere i kapitel 3 om dagplejen.

Brug af opsparingen

21 dagtilbud har brugt af deres opsparing i 2019, mens 17 dagtilbud har sparet op. Samlet er der for de kommunale dagtilbud et merforbrug i forhold til det udmeldte budget på ca. 12 mio. kr. Den samlede tilbageværende opsparing er på godt 13 mio. kr. svarende til 0,7 pct. af det samlede udmeldte budget.

Merforbruget i 2019 følger de seneste års arbejde med at nedbringe dagtilbuddenes opsparing, som steg markant i 2017, som det fremgår af figur 2.3 nedenfor. Det skyldes, at der dengang blev givet 28 mio. kr. i permanente midler, som blev udmøntet i foråret 2017, og yderligere 16 mio. kr. som engangsbevilling til de 0-2-årige, som blev udmøntet i sommeren 2017. Da dagtilbuddene dengang ikke nåede at bruge midlerne i regnskabsåret, gik de ind i dagtilbuddenes opsparing. Merforbruget de efterfølgende år har derfor været udtrykt for, at dagtilbuddene har tilpasset deres serviceniveau og gradvist brugt af de tildelte midler.

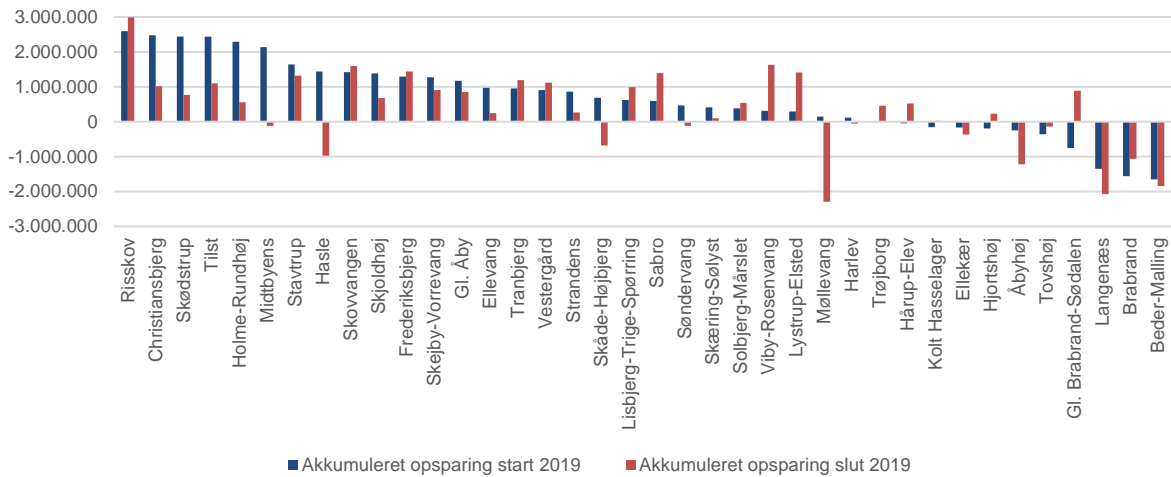
Figur 2.3 Udvikling i kommunale dagtilbuds akkumulerede opsparing, kr., 2016-2019



Note: Opsparingen er for hele dagtilbuddenes økonomi, uanset funktionsområde. Baseret på opgørelse af opsparingen lavet i forbindelse med årsregnskabet.

Som det fremgår af figur 2.4 herunder, er det særligt dagtilbud med en meget stor opsparing, som bruger mere, end de har fået budget til. Merforbruget er altså ikke nødvendigvis udtryk for manglende evne til at overholde budgetter, men led i et løbende arbejde med at få pengene ud til gavn for børnene i stedet for at ligge som opsparing. Billedet er dog ikke helt entydigt, og der er også dagtilbud med stor opsparing, som har fortsat med at sparre op, mens der er dagtilbud, som har stiftet eller øget deres gæld.

Figur 2.4 Dagtilbuddenes akkumulerede opsparing, kr., 2019



Note: Opsparingen er for hele dagtilbuddets økonomi, uanset funktionsområde. Baseret på opgørelse af opsparingen lavet i forbindelse med årsregnskabet.

I et spørgeskema er dagtilbuddene spurgt til, hvad de har brugt deres opsparing på. Det hyppigst nævnte emne er personale, mens nogle også siger, at de har et merforbrug, fordi de har lavet renoveringer og vedligehold. I forhold til personale handler merforbruget dels om, at der nogle steder er ansat mere personale, netop for at forbruge af opsparingen. Her er et merforbrug altså udtryk for et bevidst valg om et højere serviceniveau, end der er givet penge til i budgettildelingsmodellen. Andre steder er merforbruget et resultat af flere sygdommeldinger end forventet, eller flere fratrædelser eller opsigelser end budgetteret. På renoveringssiden nævner dagtilbuddene en række forskellige ting, fx renovering af legeplads, gulve, bygning af cykelskur, udskiftning af inventar m.m.

Puljemidler

Ud over de midler, som dagtilbuddene får fra Børn og Unge via budgettildelingsmodellen, er der også 16 afdelinger fordelt på seks dagtilbud, der i 2019 har modtaget tilsammen ca. 10 mio. kr. fra den statslige til flere pædagoger til institutioner med mange børn i udsatte positioner.

Puljens formål er at mindske betydningen af negativ social arv ved at understøtte læring, trivsel og udvikling for børn i udsatte positioner gennem flere uddannede pædagoger i afdelingerne. Midlerne gives efter ansøgning til dagtilbudsafdelinger, hvor der er minimum 25 pct. børn, hvis forældre får (i) mindst 80 pct. økonomisk fripladstilskud eller (ii) en andel af socialpædagogisk fripladstilskud. Pengene fra puljen skal som udgangspunkt bruges til at ansætte flere pædagoger i afdelingen, men ved en høj pædagogandel kan der ansættes andre faggrupper.

Fra denne pulje har afdelinger i Tovshøj dagtilbud fået 3,5 mio. kr., mens dagtilbuddene Hasle, Ellekær, Søndervang og Brabrand hver har modtaget ca. 1,6 mio. Derudover har Viby-Rosenvang Dagtilbud fået ca. 65.000 kr. af midlerne. Det højeste beløb, med ca. en mio. kr. er givet til en afdeling i Dagtilbud Hasle. Det svarer til godt 13 pct. af afdelingens budget. På tværs af afdelingerne udgør puljemidlerne mellem 2 og 16 pct. af budgetterne i de afdelinger, der har modtaget midlerne.

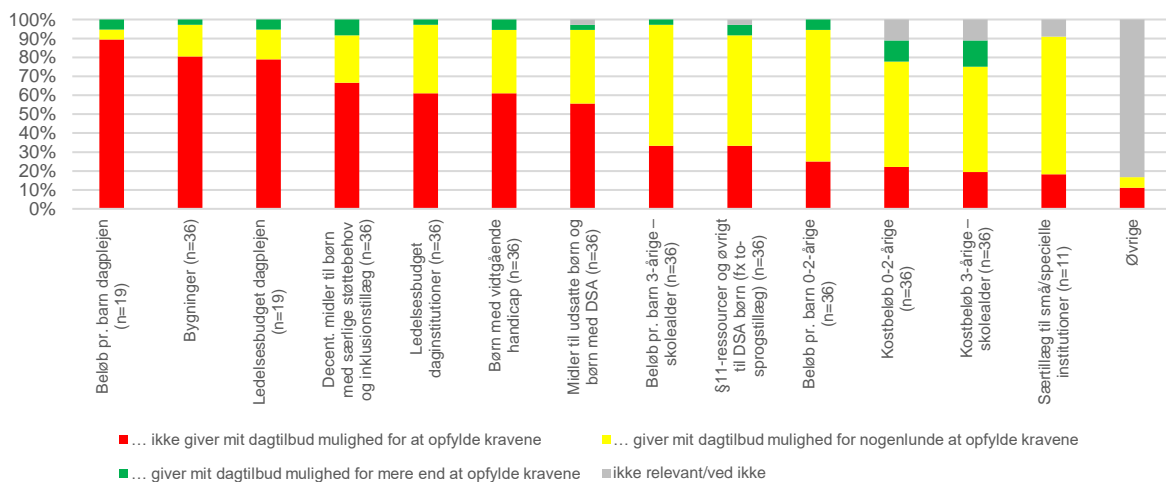
Afdelingerne har generelt brugt de midler, de har fået tildelt. Nogle afdelinger har et merforbrug på kontoen, hvor puljemidlerne er gået ind, mens andre afdelinger har et lille mindreforbrug. Sidstnævnte har altså ikke brugt alle de puljemidler, de har fået tildelt. Det samlede mindreforbrug i afdelinger, som ikke har brugt alle tildelte puljemidler, er ca. 190.000 kr. Mindre uforbrugte midler kan overføres til næste år, men større beløb kan kun overføres efter godkendelse af Børne- og Undervisningsministeriet.

Udover disse puljemidler har en enkelt anden afdeling modtaget 75.000 kr. fra Socialstyrelsen fra en særskilt pulje.

Dagtilbuddenes opfattelse af budgetternes tilstrækkelighed

Dagtilbuddene er i et spørgeskema blevet spurgt til, i hvilken grad de oplever, at de budgetter, de får udmeldt, gør det muligt for dem at efterleve de krav, der stilles til dagtilbuddene i dagtilbudsloven og gældende retningslinjer i Aarhus Kommune. Det handler altså om, hvordan dagtilbuddene oplever balancen mellem de økonomiske rammer og de opgaver, som de skal løse. Der er spurgt til de enkelte delbudgetter for sig, og dagtilbuddene har forholdt sig til budgetterne isoleret set og uden at tage forbrug af opsparing eller brug af puljemidler med i deres vurdering. Svarene er vist i figur 2.5 herunder.

Figur 2.5 Dagtilbuddenes vurdering af tilstrækkeligheden af de enkelte delbudgetter, pct.



Note: n=11-36. Spørgsmål om dagplejen er kun stillet til dagtilbud, som har en dagpleje. Spørgsmål om særtillæg er kun vist for dagtilbud, hvor mindst en afdeling modtager et særtillæg. Spørgeskema blandt kommunale dagtilbud.

Hvordan er det undersøgt?

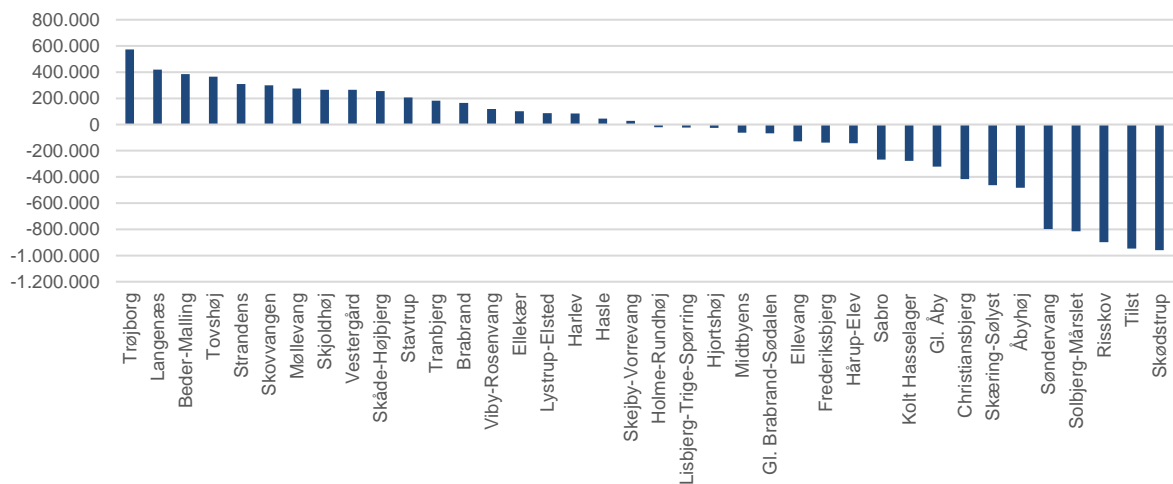
I et spørgeskema til dagtilbuddene blev der stillet følgende spørgsmål: "Hvis man for 2019 kigger på følgende udvalgte delbudgetter for sig, vil du så vurdere, at budgettet for det enkelte område - i forhold til at kunne efterleve de krav, der stilles til dagtilbuddene i dagtilbudsloven og gældende retningslinjer i Aarhus Kommune - isoleret set..." Her kunne de svare "... ikke giver mit dagtilbud mulighed for at opfylde kravene", "... giver mit dagtilbud mulighed for nogenlunde at opfylde kravene", "... giver mit dagtilbud mulighed for mere end at opfylde kravene" eller "ikke relevant/ved ikke".

Dagtilbuddene er meget enige om, at særligt budgetterne til dagplejen og til bygninger ikke giver dem mulighed for at opfylde de krav, der stilles til dem i dagtilbudsloven og fra Aarhus Kommune. 17 ud af de 19 dagtilbud med dagpleje svarer, at beløb pr. barn til dagplejen ikke er tilstrækkeligt, og 15 ud af de 19 oplyser, at ledelsesbudgettet til dagplejen ikke er tilstrækkeligt. Dette stemmer godt overens med figur 2.2 længere oppe, som viste et merforbrug på dagplejen i næsten alle afdelinger. Ligeså svarer 80 pct. af dagtilbuddene, at bygningsbudgettet ikke rækker til at opfylde kravene.

Sammenholdes det tildelte budget på bygningsområdet med det konterede forbrug har dagtilbuddene til sammen et merforbrug på 2,8 mio. kr. i 2019. I 2018 var merforbruget 9,6 mio. kr., og i 2017 var det 11,5 mio. kr. Merforbruget i 2019 dækker over betydelig variation mellem dagtilbuddene, hvor ca. halvdelen har et merforbrug på bygningsbudgettet, mens den anden halvdel har et mindreforbrug, som det fremgår af figur 2.6. Dette gælder også, hvis der tages højde for dagtilbuddenes størrelse. At fire ud af fem dagtilbud oplever, at bygningsbudgettet ikke er tilstrækkeligt, kan altså ikke umiddelbart ses ud af

dagtilbuddenes forbrug på området. Dog er der en tendens til, at dagtilbud som oplever bygningsbudgettet som utilstrækkeligt, i gennemsnit har et lidt større merforbrug pr. barn. Tendensen er dog primært drevet af få dagtilbud.

Figur 2.6 Tildelt budget minus forbrug på bygningsområdet fordelt på dagtilbud, kr., 2019



Note: Baseret på udtræk fra OPUS.

Hvordan er det undersøgt?

Budget til bygningsdrift omfatter rengøring, energi, renovation, skatter og afgifter samt budget til indvendigt og udvendigt vedligehold. Pr. 1. april 2019 overgik budgettet til pleje af grønne arealer til de decentrale enheder, så fra 1. april 2019 er der også medtaget budget og forbrug til pleje af grønne arealer. Forbrug på bygningsområdet omfatter omkostningsarterne ind- og udvendigt vedligehold, vedligehold af udearealer, forsikringer, skatter og afgifter, el, vand, varme, renovation, rengøring samt udgifterne til pleje af grønne arealer. Derudover omfatter forbruget dagtilbuddenes betaling til skolerne for at udføre samme former for bygningservice, som skolens tekniske service personale udfører på skolerne (de byggetekniske fællesskaber).

Derudover er der en gruppe af delbudgetter, som mellem 55 og 65 pct. af dagtilbuddene svarer, ikke rækker til at opfylde kravene. Det drejer sig overordnet om ledelsesbudgettet og budgetterne til udsatte børn og børn med handicap. Som det vises i afsnit 2.1.3 om den forventede økonomi for børn med ekstra behov, er dette budgetter, som forventes at være i balance med de beregnede udgifter. Forskellen mellem dagtilbudsledernes opfattelse og beregningerne bliver diskuteret yderligere i afsnittet.

Beløb pr. barn og kostbeløbene vurderer de fleste dagtilbud til gengæld er tilstrækkelige til at opfylde kravene.

I tolkningen af tallene er det generelt vigtigt at huske på, at de er udtryk for dagtilbudsledernes *opfattelse* af, hvordan sammenhængen er mellem budgetter på den ene side og krav og forventninger på den anden side. Deres svar kan derfor naturligvis afvige fra andre måder at opgøre balancen mellem budget og udgifter på, jf. fx afsnit 2.2 om den forventede økonomi.

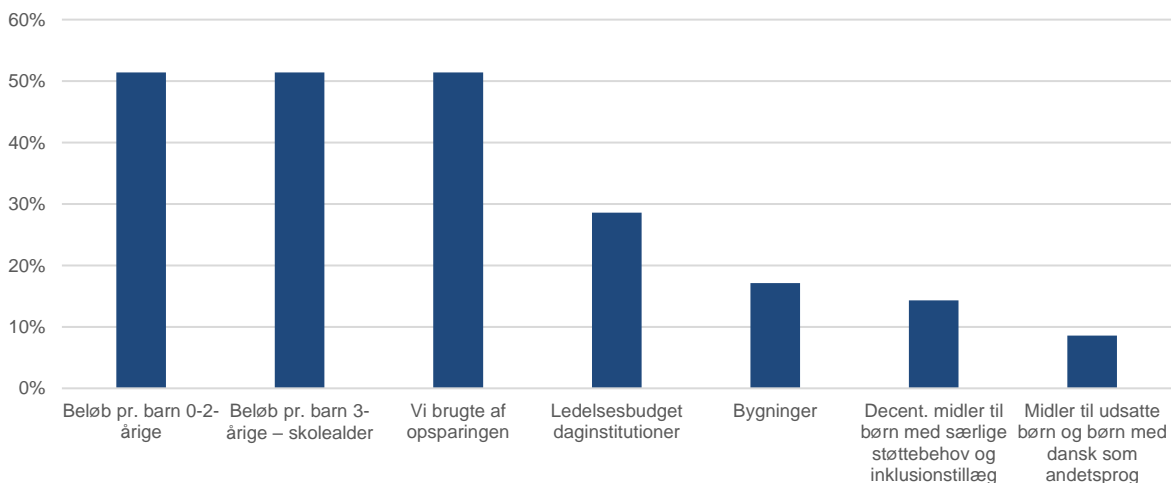
Et interessant spørgsmål er, hvad dagtilbuddene gør, når de oplever, at nogle delbudgetter ikke slår til. Altså, hvor de tager pengene fra for at dække udgifterne til de områder, hvor det tildelte budget ikke slår til. Det er de dagtilbud, som oplever, at mindst ét delbudget ikke slår til, også blevet spurgt om i et spørgeskema. Svarene er vist i figur 2.7 herunder.

Hvordan er det undersøgt?

I et spørgeskema er dagtilbuddene stillet følgende spørgsmål: "Hvis der undervejs i budgetlægningsprocessen i 2019 i dit dagtilbud opstod problemer med at få de tildelte midler til at slå til - i forhold til at kunne efterleve de krav, der stilles til dagtilbuddene i dagtilbudsloven og gældende retningslinjer i Aarhus Kommune - var der så et eller flere af de nedenstående delbudgetter, der blev taget fra for at dække ubalancen (sæt gerne flere kryds)?" Samme spørgsmål er stillet igen til dagtilbud, som ikke oplever, at mindst et af de to budgetter til dagplejen slår til. Her har spørgsmålsformuleringen været den samme, blot er der eksplicit spurgt til, hvad dagtilbuddene gør, hvis midlerne til "dagplejen (beløb pr. barn eller ledelse) ikke slår til".

Omtrent halvdelen af dagtilbuddene tager midler fra beløb pr. barn i daginstitutioner, når de skal dække ubalancer på andre delbudgetter. Netop beløbene pr. barn var delbudgetter, som de fleste dagtilbud svarede var tilstrækkelige til at opfylde kravene. På den måde er det ikke overraskende, at det især er de budgetter, som dagtilbuddene reducerer i for at dække ubalancer på andre delbudgetter. Her er det også vigtigt at være opmærksom på, at der i 2019 ikke er lovgivningskrav om antal børn pr. voksen, hvorfor der, sammenlignet med andre budgetter, er mere plads til at justere i budgettets størrelse. Halvdelen af dagtilbuddene svarer også, at de har brugt midler fra opsparingen til at finansiere ubalancerne. Som vist ovenfor har dagtilbuddene under ét efterhånden brugt meget af deres opsparing, og fortsætter dagtilbuddene med at bruge af opsparingen, vil det inden for få år ikke længere være muligt for dagtilbuddene at finansiere ubalancer med midler fra opsparingen.

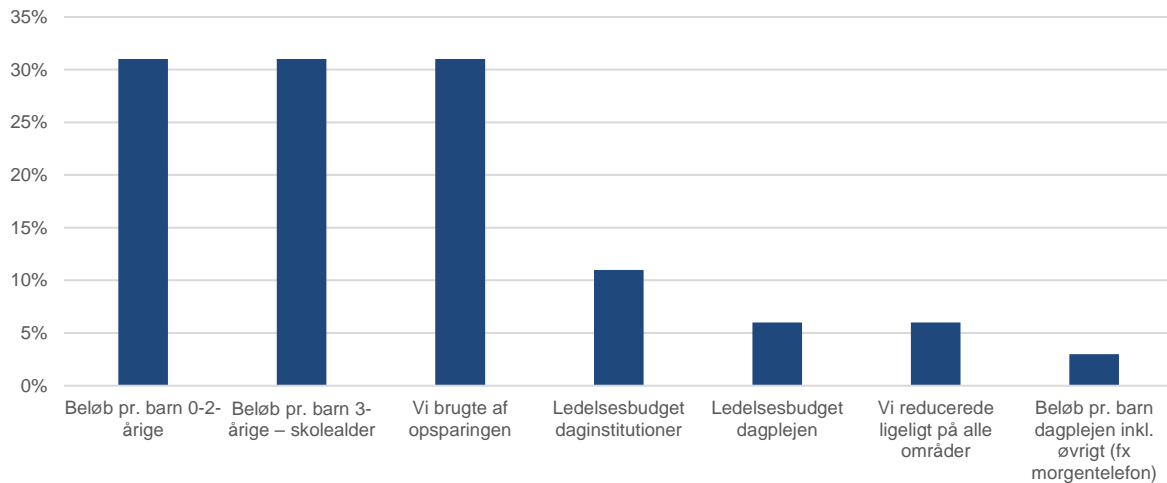
Figur 2.7 Budgetter dagtilbuddene tager fra for at dække ubalance på andre budgetter, pct.



Note: n=35. Der er kun vist svar, som er angivet af tre eller flere dagtilbud. Spørgeskema blandt kommunale dagtilbud.

Dagtilbud, der oplever ubalancer på mindst en af budgetterne til dagplejen, er også blevet spurgt, hvilke delbudgetter, de tager fra, for at dække ubalancerne på dagplejebudgetterne. Som vist ovenfor er det stort set alle afdelinger, der har en dagpleje, som har et merforbrug på dagplejen i forhold til det udmeldte budget. Tendensen til, hvilke budgetter der bruges til at finansiere ubalancen, er den samme som for dagtilbuddenes øvrige budgetter. Det merforbrug, som er på dagplejen, ser ud til at blive finansieret af beløb pr. barn i daginstitutioner for både de 0-2-årige og de 3-årige til skolealderen samt ved brug af opsparingen. Det fremgår af figur 2.8 herunder.

Figur 2.8 Budgetter dagtilbuddene tager fra for at dække ubalance på dagplejens budget, pct.



Note: n= 17. Andele er kun for dagtilbud, som har dagpleje. Kun svar angivet af mindst ét dagtilbud er vist. Spørgeskema blandt kommunale dagtilbud.

Dagtilbuddenes svar tyder altså på, at de oplever, at nogle af deres budgetter ikke er tilstrækkelige til at opfylde de krav, som Aarhus Kommune og dagtilbudsloven stiller. Særligt budgetterne til dagplejen og til bygninger oplever dagtilbuddene som underfinansierede, og de trækker især på opsparingen og budgetterne til beløb pr. barn for at dække ubalancen.

2.1.2 Selvejende dagtilbud

Delkonklusion:

De selvejende dagtilbud har i 2019 et samlet budget på ca. 155 mio. kr. og forbrug på ca. 157 mio. kr. Samlet set er der et merforbrug på godt 1,7 mio. kr. Det svarer til et lille merforbrug på ca. 1,2 pct. af det tildelte budget. Forbrug og budget er mindre end ved de kommunale dagtilbud, idet de selvejende dagtilbud generelt er mindre enheder. Merforbruget følger de seneste års arbejde for, at dagtilbuddene nedbringer deres opsparing, og er derfor forventet.

For de selvejende dagtilbud er der variation dagtilbuddene imellem i forhold til, om de har mer- eller mindreforbrug. Der er en tendens til, at de der har et merforbrug i 2019, også er dem, der har haft den største opsparing. Tendensen er dog ikke entydig, og der er nogle dagtilbud, som har stiftet eller øget deres gæld.

I dette afsnit ses nærmere på de selvejende dagtilbuds faktiske økonomi i 2019. Der ses på de 27 selvejende dagtilbud med i alt 33 afdelinger, der eksisterede ved udgangen af 2019. Til sammenligning var der i alt 38 kommunale dagtilbud med 287 kommunale dagtilbudsafdelinger i 2019. De selvejende afdelinger udgør derfor ca. 11 pct. af det samlede antal kommunale og selvejende dagtilbudsafdelinger i Aarhus Kommune - det gælder både med og uden dagplejeafdelinger. Kigger man på antallet af indskrevne børn i kommunale og selvejende dagtilbud i Aarhus i 2019, så udgør de indskrevne børn i de selvejende dagtilbud ca. otte pct. af det samlede antal indskrevne børn i kommunale og selvejende dagtilbud, når man tæller dagplejen med, og ca. ni pct. uden dagplejen.

Et selvejende dagtilbud har en driftsoverenskomst med kommunen, som overlader ansvaret for driften til bestyrelsen. Sammen med lederen og medarbejderne har bestyrelsen mulighed for at tilrettelægge driften, pædagogikken og indholdet af børnenes hverdag. De selvejende dagtilbud er generelt kendetegnet ved, at der er tale om mindre enheder end de kommunale dagtilbud, både målt på antal børn pr. afdeling/dagtilbud og antal afdelinger pr. dagtilbud. Ingen af de selvejende dagtilbud har en dagpleje tilknyttet.

Der er ikke nogen af de selvejende dagtilbud, der i 2019 har opfyldt kriterierne for ansøgning af puljemidler fra fx fra den statslige pulje til udsatte/sårbare børn. Til sammenligning har 16 kommunale afdelinger fordelt på seks dagtilbud i 2019 modtaget midler fra den statslige pulje til flere pædagoger til institutioner med mange børn i udsatte positioner, som det fremgik ovenfor.

Budgettildelingen til de selvejende dagtilbud følger samme budgettildelingsmodel som de kommunale dagtilbud. Særligt for de selvejende dagtilbud med kun én afdeling er dog det såkaldte budgettilpasningsbeløb, der er et reguleringsbeløb, som tager afsæt i antallet af børnegrupper. Budgettilpasningsbeløbet sikrer, at der ved budgettildeling til selvejende dagtilbud med kun én afdeling er indregnet en besparelse, som gennemsnitlig svarer til de besparelser, som de kommunale dagtilbud har haft i perioden 2007-2011. Selvejende dagtilbud med to eller flere afdelinger indgår i den nuværende budgettildelingsmodel på lige fod med de kommunale dagtilbud, og har derfor taget del i de besparelser, som de kommunale dagtilbud havde i perioden 2007-2011, bl.a. ved at blive lagt sammen i større dagtilbud.

Hovedparten af de selvejende dagtilbud består alene af én afdeling - enkelte er dog organiseret i dagtilbud, som rummer flere afdelinger. Dette er baggrunden for, at der i analysen af økonomien i 2019 nedenfor indgår 27 enheder og ikke 33. Da de fleste selvejende dagtilbud alene består af en afdeling, er der generelt tale om mindre, selvstændige økonomier. Karakteristisk for sådanne er ofte, at de på den ene side kan være relativt nemmere at detaljestyre. Omvendt kan mindre, selvstændige økonomier være mere sårbare over for - og have sværere ved at absorbere - selv mindre, uforudsete udsving.

Sammensætningen af institutionstyper er også en smule anderledes end de kommunale dagtilbud. Som det ses af tabel 2.1 nedenfor, er de fleste kommunale afdelinger aldersintegrerede institutioner med både vuggestue- og børnehavegrupper, mens hovedparten af de selvejende er rene børnehaver.

Tabel 2.1 Sammensætning af kommunale og selvejende dagtilbud 2019, kolonne pct.

<i>Afdelingstype</i>	<i>Kommunale afdelinger</i>	<i>Selvejende afdelinger</i>
Vuggestue	20 %	18 %
Børnehave	9 %	52 %
Aldersintegreret institution	71 %	30 %

Note: Pr. 1. januar 2020 har fordelingen for de selvejende og kommunale ændret. Fx har tre selvejende dagtilbud sammenlagt vuggestuer og børnehaver til aldersintegrerede institutioner.

Hertil kommer, at der er en relativt højere repræsentation af selvejende dagtilbud blandt de dagtilbud, der tildeles ekstra budget for at kompensere for nogle specielle karakteristika ved afdelinger i dagtilbuddet. Det gælder fx småstedstillæg til mindre børnehaver med færre end 40 børn samt budgettillæg for særlige adgangsforhold (fx trapper eller andre særlige adgangsforhold, der kræver ekstra bemanning) og - om end i mindre grad - skovbørnehaver. Fordelingen mellem kommunale og selvejende dagtilbud på de tre faktorer fremgår af tabel 2.2 nedenfor.

Tabel 2.2 Små/specielle afdelinger fordelt på kommunale og selvejende afdelinger 2019, række pct.

<i>Særlige forhold</i>	<i>Kommunale afdelinger</i>	<i>Selvejende afdelinger</i>
Småstedstillæg	47%	53%
Særlige adgangsforhold	64%	36%
Skovbørnehaver	86%	14%

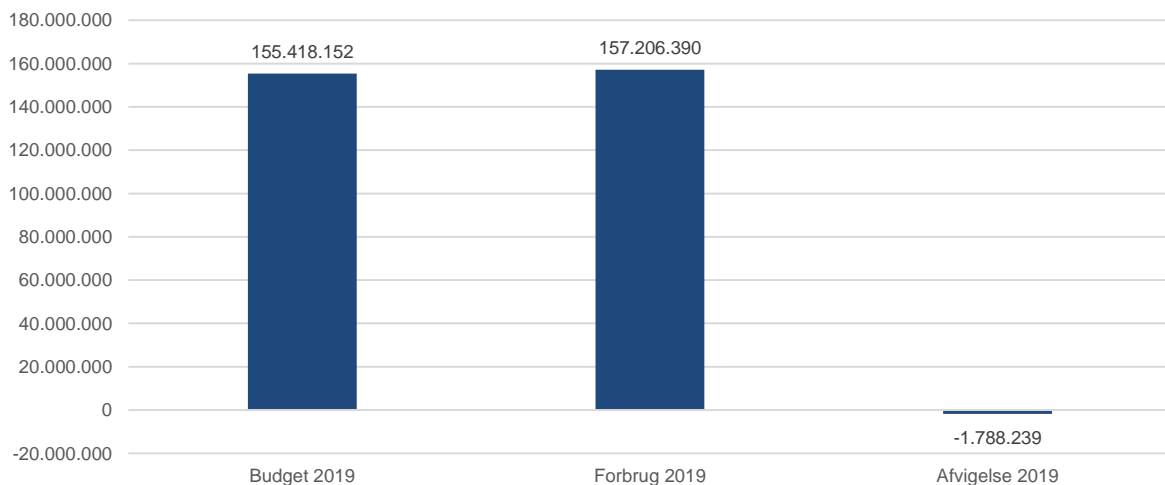
Man skal her holde sig for øje, at de selvejende afdelinger udgør ca. 11 pct. af det samlede antal dagtilbudsafdelinger i Aarhus Kommune, mens de udgør en langt højere andel af afdelinger, der modtager såvel småstedstillæg som kompensation for særlige adgangsforhold.

Hvordan er det undersøgt?

Udgangspunktet for analysen af de selvejende dagtilbuds økonomi er indberetningen af regnskabet for 2019 i NemØkonomi. Når denne tilgang er valgt, så skyldes det, at de selvejende dagtilbud selv kan bestemme, om de anvender OPUS eller har ekstern administration. Data for de selvejende dagtilbud, der anvender ekstern administration, er ikke direkte tilgængelige for Børn og Unge, men institutionerne skal løbende indberette deres forventede driftsresultater til forvaltningen på lige fod med de kommunale dagtilbud. Regnskaberne for de eksternt administrerede dagtilbud er revisorgodkendte.

De anvendte økonomidata er opgjort ved afslutningen på regnskabsåret 2019, og indeholder alle budgetreguleringer og alt forbrug for 2019. De selvejende dagtilbud har i 2019 et samlet budget på ca. 155 mio. kr. og et samlet forbrug på ca. 157 mio. kr. Samlet set er der et merforbrug på godt 1,7 mio. kr. sammenlignet med det budget, der er udmeldt til de selvejende dagtilbud. Det svarer til et lille merforbrug på ca. 1,2 pct. af det udmeldte budget. Disse overordnede budget- og forbrugstal er opsummeret i figur 2.9 nedenfor.

Figur 2.9 Tildelt budget minus forbrug for selvejende dagtilbud, kr., 2019

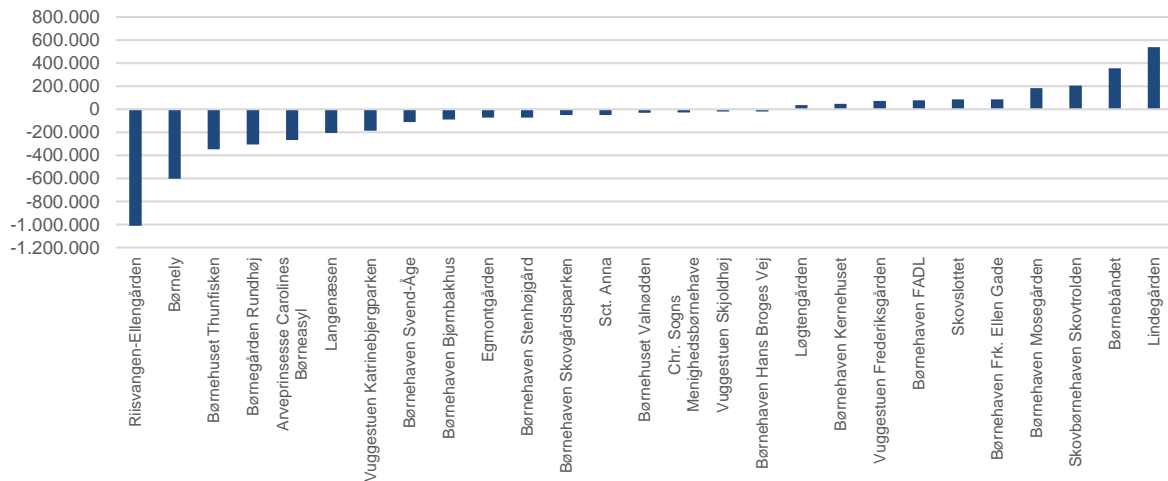


Note: Baseret på indberetninger af regnskabet i NemØkonomi.

Figur 2.10 nedenfor viser forskellen i tildelt budget og forbrug for alle selvejende dagtilbud. Når der ses på de enkelte dagtilbud i figuren, er der forskel på, om de bruger mere eller mindre, end deres tildelte budget. I den ene ende er der dagtilbud, som bruger op til ca. en mio. kr. mere, end de har fået tildelt, og i den anden ende er der dagtilbud, som bruger knap 0,5 mio. kr. mindre, end de har fået tildelt.

Som for de kommunale dagtilbud gælder, at tallene skal ses som udtryk for regnskabsresultatet et enkelt år, og viser ikke nødvendigvis noget om, hvor gode eller dårlige de enkelte dagtilbud er til at styre deres økonomi. At dagtilbuddene har mulighed for at overføre gæld eller opsparing til efterfølgende år betyder, at deres økonomi i det lange løb skal gå i nul, men at det er helt inden for rammerne af decentraliseringsordningen, at dagtilbud nogle år bruger mere end de får tildelt, og andre år bruger mindre. Det ses dog også, at langt hovedparten af de selvejende dagtilbud har mindre udsving, der holder sig inden for intervallet fra minus 0,2 til plus 0,2 mio. kr.

Figur 2.10 Tildelt budget minus forbrug opdelt på selvejende dagtilbud, kr., 2019



Note: Baseret på indberetninger af regnskabet i NemØkonomi.

Brug af opsparingen

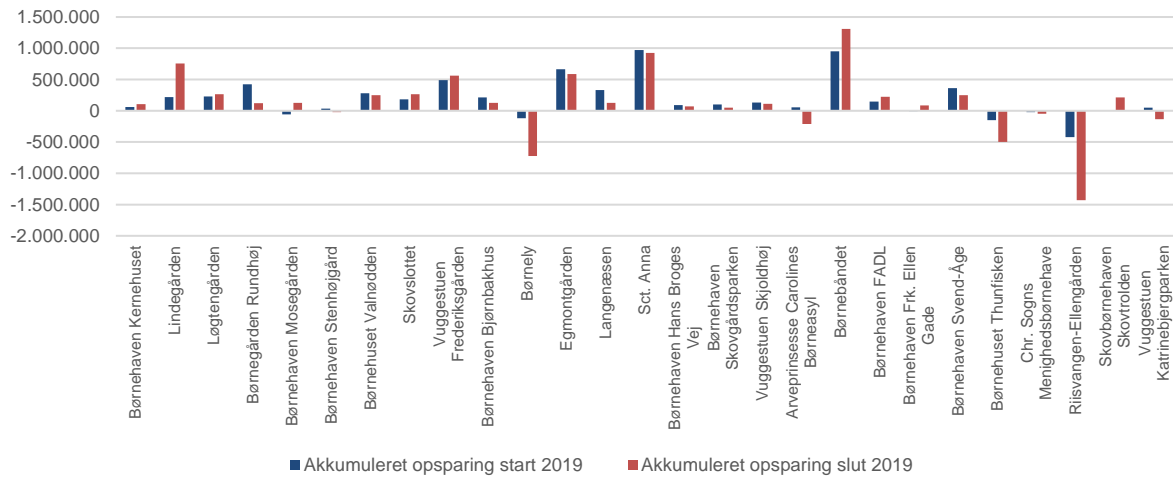
Ti dagtilbud har brugt af deres opsparing i 2019, mens andre ti dagtilbud har sparet yderligere op i løbet af 2019. Endelig har syv dagtilbud generet et merforbrug eller øget et eksisterende merforbrug i løbet af 2019. Det fremgår af figur 2.11 herunder.

Samlet er der - som nævnt oven for - for de selvejende dagtilbud et merforbrug i forhold til det udmeldte budget på ca. 1,7 mio. kr. i 2019. Den samlede tilbageværende opsparing er på godt 3,5 mio. kr., svarende til 2,2 pct. af det samlede udmeldte budget.

Merforbruget i 2019 skal ses i lyset af de seneste års arbejde i Aarhus Kommune med at nedbringe dagtilbuddenes opsparing. Som nævnt ovenfor, er merforbruget altså ikke nødvendigvis udtryk for manglende evne til at overholde budgetter, men led i et løbende arbejde med at få pengene ud og arbejde til gavn for børnene i stedet for at ligge som opsparing. Billedet er dog ikke helt entydigt, og der er - som skitseret tidligere i afsnittet - også dagtilbud med stor opsparing, som har fortsat med at sparre op, mens der er dagtilbud, som har stiftet eller øget deres gæld.

I bemærkningerne til regnskaberne for de selvejende dagtilbud i 2019 nævnes følgende hovedtendenser i forhold til uventede udsving i økonomien: ændrede børnetal og pladsudnyttelse, personalerelaterede udgifter i forbindelse med fx langtidssygdom, samt bygge- og renoveringsprojekter, som enten ikke er gennemført som planlagt, eller hvor betalingen falder forskudt.

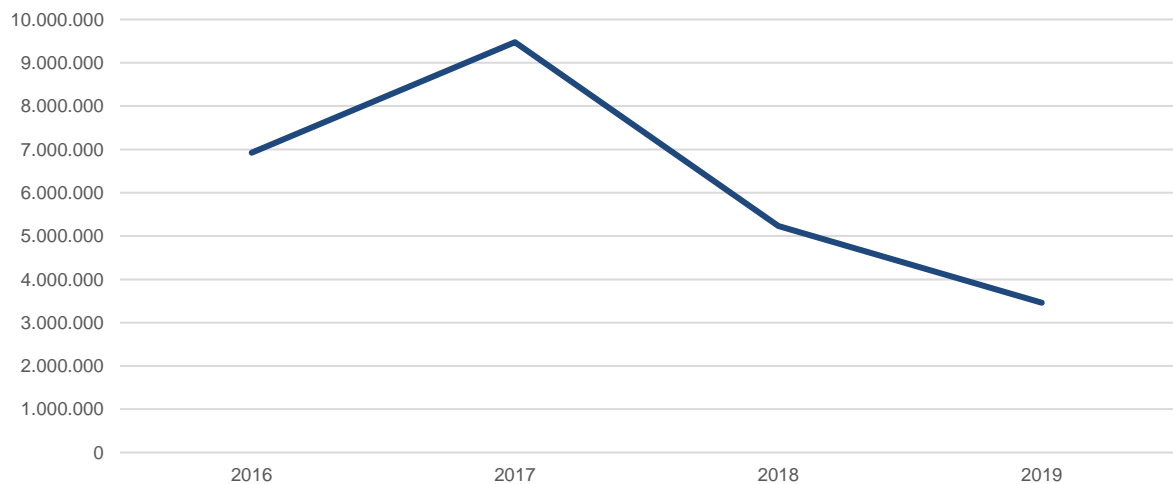
Figur 2.11 Selvejende dagtilbuds akkumulerede opsparing, kr., 2019



Note: Baseret på indberetninger af regnskabet i NemØkonomi.

Kigger man på udviklingen i de selvejende dagtilbuds akkumulerede opsparing over tid, ser man samme tendens som hos de kommunale, nemlig at opsparingen blev øget fra 2016 til 2017, mens der i både 2018 og 2019 forbruges af de opsparede midler, så der samlet set er et fald i den akkumulerede opsparing de seneste år. Det ses i figur 2.12 nedenfor.

Figur 2.12 Udviklingen i de selvejende dagtilbuds akkumulerede opsparing, kr., 2016-2019

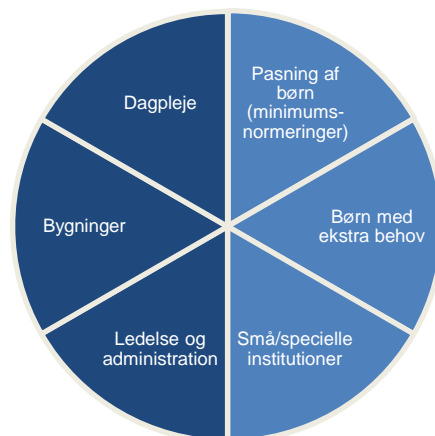


Note: Baseret på indberetninger af regnskabet i NemØkonomi.

2.2 Forventet økonomi

I dette afsnit analyseres de kommunale og selvejende dagtilbuds forventede økonomi i 2019 med fokus på daginstitutioner. Med den forventede økonomi forstås de udgifter (udgiftsbehov), man vil *forvente*, de enkelte dagtilbud er nødt til at afsætte for at løse opgaverne med et gennemsnitligt serviceniveau. Der er fokus på udgiftsbehovet til pasning af børn (minimumsnormeringer), til børn med ekstra behov og til små/specielle institutioner. Delområderne, der analyseres, fremgår af figur 2.13 nedenfor.

Figur 2.13 Delområder i dagtilbuddenes økonomi, lyseblå = delområder der analyseres



De beregnede udgiftsbehov vil blive sammenlignet med størrelsen på de tildelte budgetter. Budget og udgifter er i 2019-priser, og udtrykker som udgangspunkt økonomien fra dagtilbuddenes synsvinkel. Det er vigtigt at være opmærksom på, at udgiftsbehovene beregnes uafhængigt af behovene på andre delområder på dagtilbudsområdet. Det kan i praksis være nødvendigt for et dagtilbud at skære på udgifterne til pasning af børn for at få driften for dagtilbuddet som helhed til at hænge sammen. Det kan fx være tilfældet, hvis de nødvendige udgifter til bygningsområdet overstiger det udmeldte budget. Det ændrer dog ikke på, at udgiftsbehovene kan opgøres uafhængigt af hinanden. Det er blot væsentligt at forstå, at et givent udgiftsbehov *ikke* har et niveau, som indregner behovene på andre delområder.

2.2.1 Pasning af børn (inkl. minimumsnormeringer) i kommunale dagtilbud

Delkonklusion:

Aftalepartierne bag finansloven for 2020 er enige om at indføre lovbundne minimumsnormeringer. Målet er, at minimumsnormeringerne skal sikre, at der maksimalt er tre børn pr. voksen i vuggestuer og seks børn pr. voksen i børnehaver i 2025.

Hvis der havde været krav om minimumsnormeringer i 2019, så viser en række teoretiske beregninger i analysen, at budgettet i 2019 generelt set ikke slår til. Hvis der fx maksimalt må være tre vuggestuebørn pr. voksen og seks børnehalebørn pr. voksen i hver afdeling, så mangler der ca. 329 mio. kr. (brutto) henholdsvis 270 mio. kr. (netto) i budgettet. Det er vel og mærke, når hver afdeling også skal have mulighed for at ansætte vikarer til at dække fravær og have til et typisk udgiftsniveau for øvrige udgifter til børn og ansatte (fx legetøj, soveudstyr, faglig opdatering, lt, kost mv.). Hvis man forudsætter et uforandret udgiftsbehov i årene frem, så mangler der skønsmæssigt i 2025 ca. 281 mio. kr. (brutto) henholdsvis 230 mio. kr. (netto) i budgettet. Det er skønnet, når man indregner kendte budgetændringer (fx midler til løft af normeringer fra finansloven for 2020). Skønnet medregner også finansieringsbidraget fra den økonomiske politik, selvom det er tænkt som en effektivisering.

Det bør understreges, at prisen for at indfri minimumsnormeringer afhænger af, hvad man forstår ved minimumsnormeringer. Det viser beregninger i denne analyse. Udover antallet af børn pr. voksen, handler det fx om, hvorvidt minimumsnormeringerne skal opfyldes i hele åbningstiden, om man skal tage højde for personalets andel af arbejdstid uden børnekontakt, og hvor længe børnene opholder sig i institutionerne. Der er i skrivende stund ikke fastlagt en endelig definition af minimumsnormeringer på nationalt plan.

Det bør også understreges, at beregningerne i analysen tager afsæt i antagelser og data, der nok afspejler virkeligheden blandt de kommunale dagtilbud i Aarhus Kommune, men som det i de fleste tilfælde også er muligt for dagtilbuddene at ændre på. Det gælder fx løn, personalesammensætning, fravær og vikardækning. Som det vil fremgå i afsnit 2.6, har analysen identificeret seks håndtag til bedre ressourceudnyttelse, fx med hensyn til vikardækning, sygefravær og personaledekning. De fleste af håndtagene kan dagtilbuddene anvende inden for de nuværende rammer og derved frigøre ressourcer, som vil mindske, hvad der mangler i budgettet for at finansiere minimumsnormeringer.

De forventede udgifter

I det følgende er der regnet på de forventede udgifter til pasning af børn i kommunale daginstitutioner under hensyntagen til minimumsnormeringer. Med det forstås, at aftalepartierne bag finansloven for 2020 er enige om at indføre lovbundne minimumsnormeringer. Målet er, at minimumsnormeringerne skal sikre, at der maksimalt er tre børn pr. voksen i vuggestuer og seks børn pr. voksen i børnehaver i 2025. Der regnes på udgiftsbehovet under antagelse af, at der havde været krav om minimumsnormeringer i 2019.

Der er opstillet et regneeksempel, hvor der maksimalt må være tre børn pr. voksen i vuggestuer og seks børn pr. voksen i børnehaver for hver kommunal daginstitution i 2019. Med dette forstås antallet af fuldtidsomregnede børn sat i forhold til antallet af fuldtidsomregnede ansatte med pædagogiske opgaver.

I beregningerne forudsættes som udgangspunkt, at hver institution skal have mulighed for følgende:

- Ansætte det nødvendige antal pædagogisk personale for at kunne opfylde minimumsnormeringer
- Have mulighed for at ansætte vikarer til at dække fravær blandt det pædagogiske personale
- Have et typisk udgiftsniveau for øvrige udgifter til børn og ansatte såsom fx legetøj, soveudstyr, faglig ajourføring, møder, lt, kost mv.

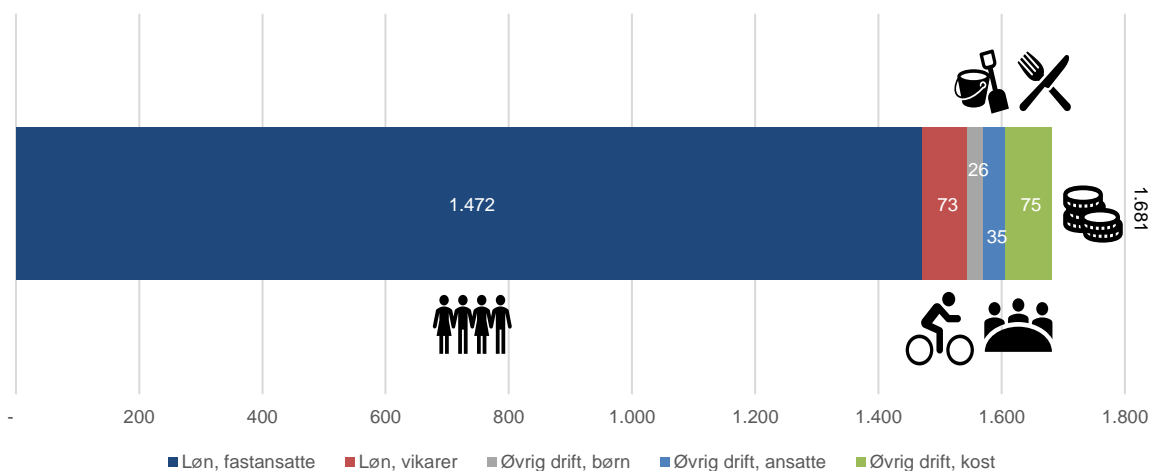
De forventede udgifter inkluderer således mere end udgifter til minimumsnormeringer.

Hvordan er det undersøgt?

Der regnes på løn til ansatte inkl. midler til vikardækning samt øvrig drift (fx legetøj, kost, it), hvis dagtilbudsafdelingerne har samme rammevilkår (fx løn, fravær, pædagogandel), undtagen antallet af børn, og skal opfylde samme definition af minimumsnormeringer (der er i skrivende stund ikke fastlagt en endelig definition af minimumsnormeringer på nationalt plan). Data og metode er nærmere beskrevet i bilagsafsnit 4.1, 4.7-4.19 og 4.22.

De økonomiske konsekvenser af beregningerne er illustreret i figur 2.14 nedenfor. Beregningerne er udført pr. afdeling og herefter summeret til dagtilbudsniveau.

Figur 2.14 Forventet udgiftsbehov til pasning af børn (inkl. minimumsnormeringer) opdelt på løn og øvrige driftsudgifter for børn og personale, mio. kr.

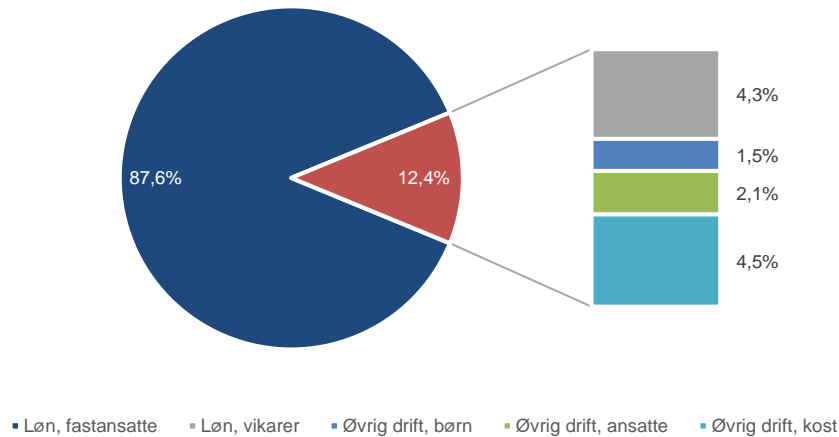


Note: Egne beregninger på baggrund af data om de kommunale daginstitutionsafdelinger.

Figuren viser, at dagtilbuddenes teoretiske udgiftsbehov er ca. 1.681 mio. kr. i regneeksemplet. Dette kan fortolkes som den forventede udgift til at passe børn i daginstitutioner i Aarhus Kommune, hvis hver institution samtidigt skal efterleve minimumsnormeringer. Vi vil altså ud fra beregningerne forvente, at dagtilbuddene har brug for at afsætte ca. 1,7 mia. kr., hvis der maksimalt må være tre børn pr. voksen i vuggestuer og seks børn pr. voksen i børnehaver, og der skal være penge til vikarer ved fravær og til øvrig drift til børn og ansatte. Figuren viser også, at det meste af den forventede udgift dækker løn til det påkrævede antal fastansatte med pædagogiske opgaver (ca. 1,5 mia. kr.). Derudover er der forventede udgifter til vikarer ved fravær blandt de fastansatte (ca. 73 mio. kr.), øvrige driftsudgifter ud over løn til børn (ca. 26 mio. kr.) og ansatte (ca. 35 mio. kr.) samt kost til børn (ca. 75 mio. kr.).

Udgiftsbehovets relative fordeling fremgår af figur 2.15 nedenfor. Det ses, at ca. 87,6 pct. af de beregnede udgifter i eksemplet er løn til fastansatte, mens de resterende ca. 12,4 pct. er til løn til vikarer (ca. 4,3 pct.) og øvrig drift til børn (ca. 1,5 pct.), ansatte (ca. 2,1 pct.) samt kost (ca. 4,5 pct.)

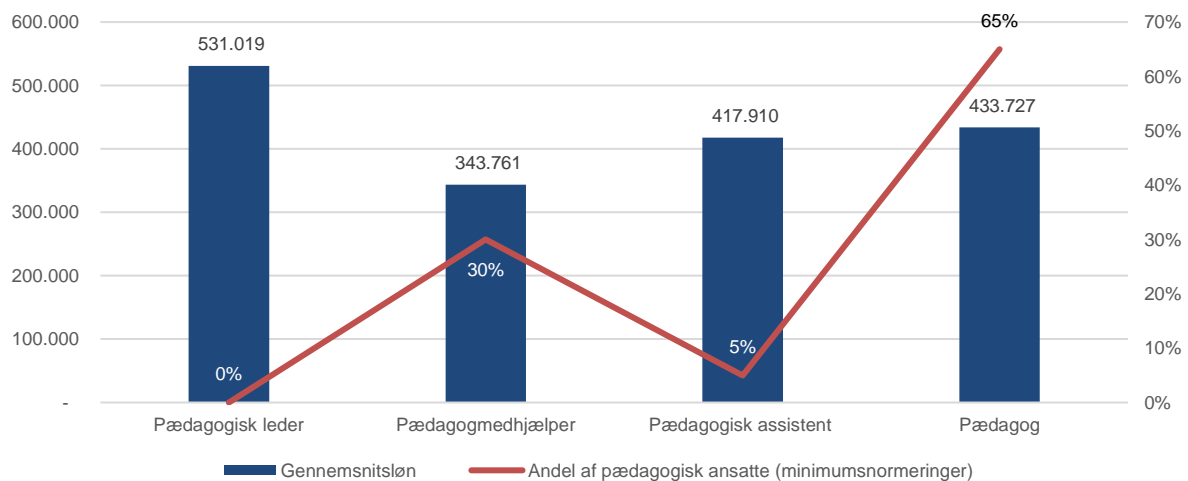
Figur 2.15 Forventet udgiftsbehov til pasning af børn (inkl. minimumsnormeringer) opdelt på løn og øvrige driftsudgifter for børn og personale, pct.



Note: Egne beregninger på baggrund af data om de kommunale daginstitutionsafdelinger.

I beregningerne er der taget afsæt i en række antagelser og data, der afspejler virkeligheden blandt de kommunale dagtilbud i Aarhus Kommune. Det gælder løn, personalesammensætning, fravær, vikardækning og øvrig drift til børn og ansatte. Gennemsnitslønningerne og personalesammensætningen er vist i figur 2.16 herunder.

Figur 2.16 Gennemsnitsløn og personale blandt påkrævede ansatte, kr. (venstre akse) og pct. (højre akse)



Note: For mere om løn og personalegrupper, se bilagsafsnit 4.7 og 4.15.

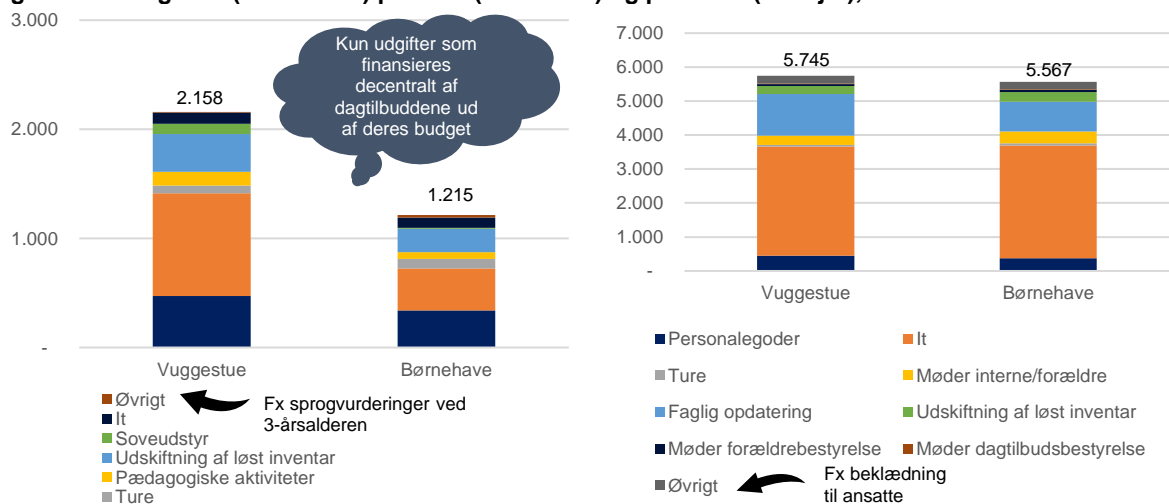
Figuren viser, at de ansatte i regneeksemplet er fordelt som 65 pct. uddannede pædagoger, 5 pct. uddannede pædagogiske assistenter og 30 pct. pædagogmedhjælpere. Pædagogiske ledere forudsættes ikke at have børnekontakt i regneeksemplet. Figuren illustrerer også, at gennemsnitslønnen er størst for pædagogiske ledere efterfulgt af henholdsvis pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere. I det omfang man varierer på personalesammensætning, vil det ændre på de forventede udgifter.

I beregningerne er det derudover antaget, at daginstitutionerne skal have mulighed for at ansætte vikarer til at dække fravær (fraværsprocenten ud af antal arbejdsdage er ca. 8,8). En række daginstitutioner oplyser i et spørgeskema, at de i praksis vikardækker ca. 61 pct. af den del af fraværet, der ikke

komponeres op til den faktiske løn (som fx barsel). Her er der regnet med, at 75 pct. af fraværet vikardækkes, da vikarbudgettet kan sætte en begrænsning på, hvor meget fravær der vikardækkes. Derudover er der regnet med, at vikarerne koster, hvad der svarer til ca. 75 pct. af gennemsnitslønnen blandt de fastansatte. Denne antagelse er baseret på data fra samme spørgeskema.

Endelig er det i beregningerne lagt til grund, at daginstitutionerne skal have mulighed for at have til et typisk udgiftsniveau for øvrige udgifter til børn og ansatte såsom fx legetøj, soveudstyr, faglig ajourføring, møder, It mv. I figur 2.17 nedenfor ses de øvrige driftsudgifter.

Figur 2.17 Øvrig drift (ekskl. kost) pr. barn (til venstre) og pr. ansat (til højre), kr.

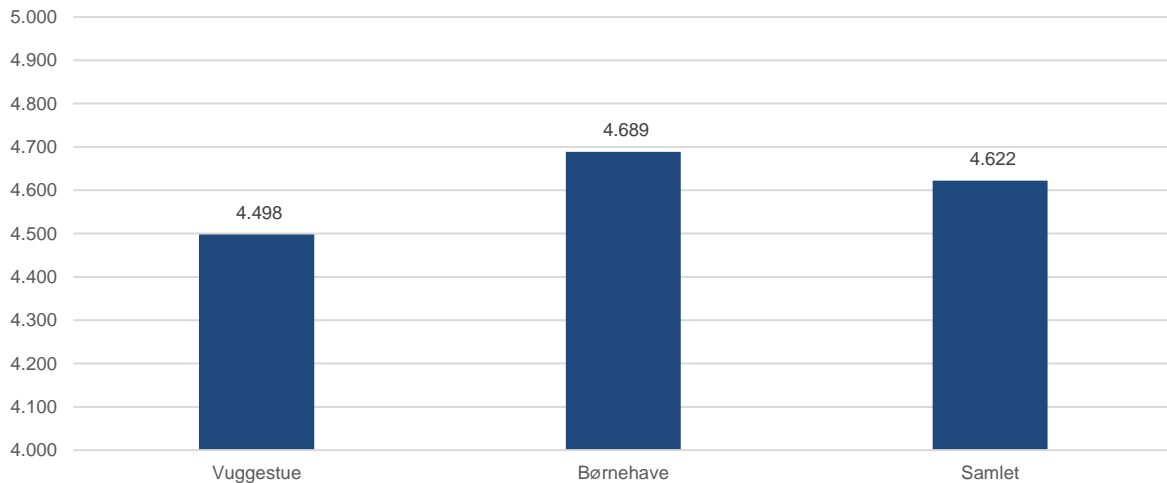


Note: n=45-55. Besvarelserne er rensset for outliers (stærkt afvigende tal). Nogle It-udgifter er baseret på takster og supplerende oplysninger fra Digitalisering, fx az-ident og It-support. Vægtede gennemsnit. Spørgeskema blandt kommunale dagtilbud.

I venstre side af figuren fremgår driftsudgifterne til børn. Det fremgår, at udgifterne er større pr. vuggestuebarn end pr. børnehavebarn. Der er i den forbindelse regnet med, at udgiften til øvrig drift er den samme for deltidsbørn som for fuldtidsbørn. Det baseres på, at daginstitutionerne i et spørgeskema giver udtryk for, at deltids- og fuldtidsbørn mere eller mindre "trækker" det samme på ressourcerne. Det kan fx være i forhold til soveudstyr og legetøj. I højre side af figuren er driftsudgifterne til ansatte. Her ses, at udgiften pr. ansat er næsten den samme mellem ansatte i vuggestuer og børnehaver.

Øvrig drift til børn handler også om et sundt frokostmåltid til børn. Det er der regnet særskilt på, som det fremgår af figur 2.18 herunder.

Figur 2.18 Udgift til et sundt frokostmåltid pr. barn, kr.



Note: Beløbet er baseret på kostforbruget i 14 afdelinger, som kun tilbyder frokost. Spørgeskema blandt kommunale dagtilbud.

Figuren illustrerer, at kostudgiften pr. barn er ca. den samme for børn i vuggestuer og børnehaver. Der regnes på den samlede kostudgift pr. barn, da budgettet til kost er det samme, uanset børnenes alder. Og der ses på udgiften til et sundt frokostmåltid, da det er minimumsstandarden for en kommunal kostordning. Derudover er det sådan, at der kan være forskel på, hvordan et sundt frokostmåltid tilvejebringes. Daginstitutionerne kan fx købe maden færdig udefra, eller de kan vælge at lave den sammen med børnene som en pædagogisk aktivitet. Beregningerne har tilladt variation i dette, så kostudgiften udtrykker gennemsnitsudgiften. I regneeksemplet antages, at alle børn er med i den kommunale kostordning for at tage højde for forskelle mellem daginstitutionerne i andel børn med kost.

Det tildelte budget

Nu vises det tildelte budget til at passe børn, som er medregnet i analysen. Fokus er altså på dagtilbuddenes udmeldte budgetter, mens der ovenfor var fokus på de forventede udgifter.

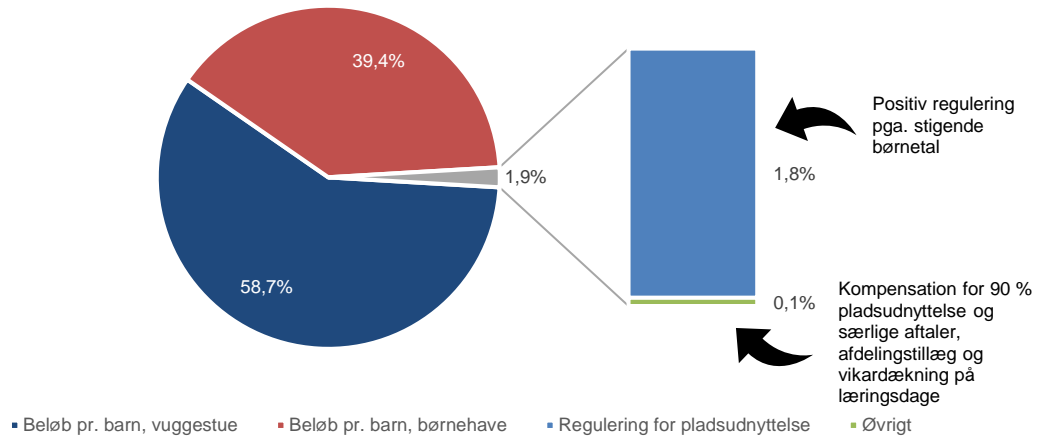
Hvordan er det undersøgt?

Der er trukket budgetdata i OPUS for 2019 for de 38 kommunale dagtilbud. Budgetdata er herefter grupperet i en række kategorier, herunder til pasning af børn. For mere om dette, se bilagsafsnit 4.6 og 4.31.

Når man summerer dagtilbuddenes budget, fås en samlet tildeling til det, der i analysen er kaldt pasning af børn på ca. 1.351 mio. kr. Dette kan fortolkes som det budget, dagtilbuddene har til løn til fastansatte med pædagogiske opgaver samt til øvrig drift til børn, ansatte og kost. Det er vel og mærke, hvis man ser bort fra dagtilbuddenes opsparing og øvrige indtægter (fx statslige puljemidler). Det er vigtigt at være opmærksom på, at der *ikke* var lovbundne minimumsnormeringer i 2019, hvorfor dagtilbuddenes budget er tildelt ud fra andre forudsætninger.

Det tildelte budget kan nedbrydes på de enkelte tildelinger fra områdets budgettildelingsmodel, så man kan se, hvad budgettet primært består af. I figur 2.19 nedenfor fremgår dette.

Figur 2.19 Tildelt budget til pasning af børn inkl. reguleringer opdelt på tildelinger, pct.



Note: Dagtilbuddenes budgetter er i eksemplet opjusteret, sådan at de udtrykker, hvad budgetterne ville have været, hvis alle børn var med i en kommunal kostordning (antal helårsbørn ikke med i kommunal kostordning * kostbeløb til dagtilbud pr. barn pr. år). Det skyldes, at der regnes på et udgiftsbehov, hvor alle børn antages at være med i en kommunal kostordning, og at kostordningen er 100 pct. forældrefinansieret, jf. dagtilbudslovens § 32 a (hvis man ser bort fra økonomisk fripladstilskud, søskendetilskud og andre tilskud). Opjusteringen er på ca. 17 mio. kr. Derudover er de samlede budgetter til dagtilbuddene nedjusteret med ensretning af takster for administrativ pc og finansiering af seniormidler. Nedjusteringen er på ca. 1,8 mio. kr.

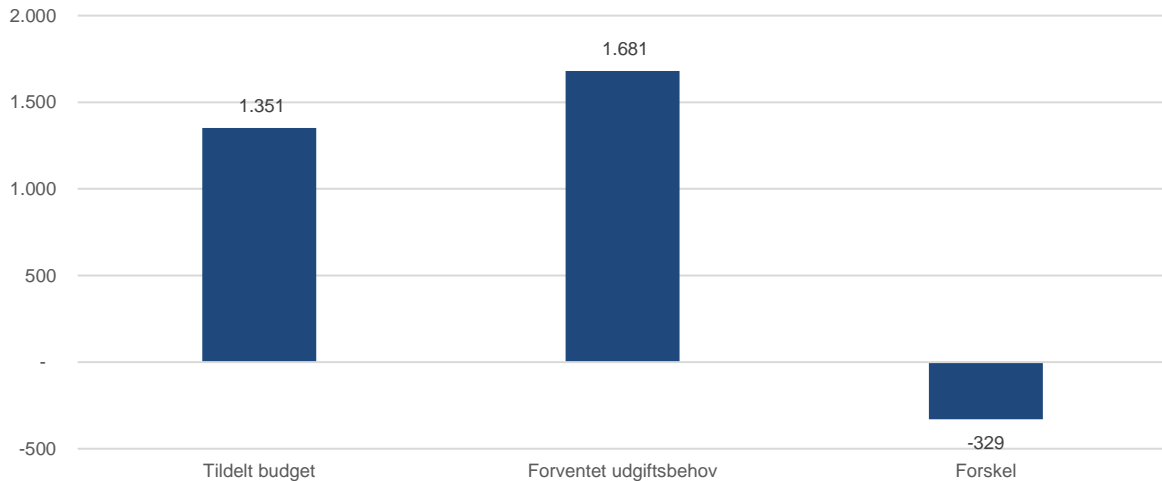
Figuren viser, at budgettet primært består af beløb pr. barn til børn i vuggestuer og børnehaver. I analysen er budgettet efterreguleret for den faktiske pladsudnyttelse i 2019, hvormed det afspejler budgettet til de faktisk indskrevne børn i årets løb.

Derudover er budgettet korrigeret for en række andre forhold. Det gælder særligt en antagelse om, at alle børn er med i den kommunale kostordning, jf. ovenfor. På den måde kan de forventede udgifter sammenlignes direkte med det tildelte budget (se mere i figurens noter) på tværs af alle dagtilbud. Det betyder, at budgettet er ca. 17 mio. kr. større end det faktiske budget. Der vil ikke i praksis "mangle" budget, fordi kostordningen er forældrefinansieret. Det betyder, at der også ville være udmeldt mere i budget, hvis alle børn havde været med i den kommunale kostordning.

Forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov

Når man sammenholder dagtilbuddenes udgiftsbehov med størrelsen på det tildelte budget, fås en forskel på ca. 329 mio. kr. Det fremgår af figur 2.20 nedenfor. Det kan fortolkes som den forventede merudgift i 2019 (brutto), hvis der højst må være tre vuggestuebørn pr. voksen og seks børnehavebørn pr. voksen i hver afdeling, og hver afdeling også skal have mulighed for både at vikardække ved fravær og have til et typisk udgiftsniveau til øvrig drift for børn (inkl. kost) og ansatte.

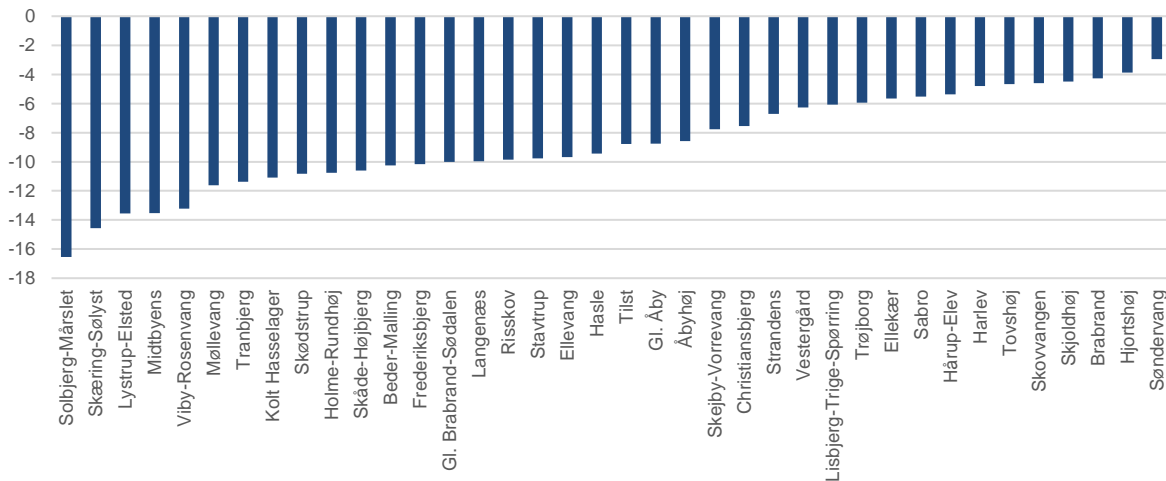
Figur 2.20 Forskel mellem tildelt budget og forventet udgiftsbehov til pasning af børn (inkl. minimumsnormeringer), mio. kr.



Note: Egne beregninger på baggrund af data om de kommunale daginstitutionsafdelinger. Søjlerner summerer ikke på grund af afrundinger.

I figur 2.21 nedenfor er forskellen mellem tildelt budget og forventet udgiftsbehov præsenteret for hvert dagtilbud i undersøgelsen. Figuren viser, at alle dagtilbud har et mindre budget, end hvad der skal til for at kunne finansiere udgiftsbehovet i regneeksemplet. Forskellene mellem dagtilbuddene dækker primært over forskelle i antal indskrevne børn.

Figur 2.21 Forskel mellem tildelt budget og forventet udgiftsbehov til pasning af børn (inkl. minimumsnormeringer) opdelt på dagtilbud, mio. kr.



Note: Egne beregninger på baggrund af data om de kommunale daginstitutionsafdelinger.

Der er således ikke væsentlige størrelseseffekter i analysen, fordi antallet af påkrævede ansatte (lønudgifterne) følger proportionalt af antal børn. Derudover oplyser dagtilbuddene i et spørgeskema, at langt hovedparten af de øvrige driftsudgifter til børn og ansatte varierer 1-1 med antallet af børn og ansatte. Der kan dog være smådriftsulemper i form af, at det fx kan være svært at dække hele åbningstiden, hvis børnehaven er normeret til under 40 børn. Det uddybes i afsnit 2.2.3, hvor der bl.a. ses nærmere på småstedstillægget til små børnehaver.

Budgettet er således alt andet lige for lille til dække det forventede udgiftsbehov i 2019. *Alt andet lige* dækker i dette tilfælde over, at udgiftsbehovet er beregnet uafhængigt af behovet på andre delområder i dagtilbuddene, som fx ledelse og administration, børn med ekstra behov samt bygninger. Der er altså ikke medregnet udgifter til de andre delområder. Derudover indebærer det, at udgiftsbehovet er opgjort ud fra samme målestok eller rammevilkår (fx løn og fravær) for dagtilbuddene undtagen antallet af børn.

Det bør understreges, at beregningen tager afsæt i antagelser og data, der nok afspejler virkeligheden blandt de kommunale dagtilbud i Aarhus Kommune, men som det i de fleste tilfælde også er muligt for dagtilbuddene at ændre på. Det gælder fx løn, personalesammensætning, fravær, vikardækning. Som det vil fremgå i afsnit 2.6, har analysen identificeret seks håndtag til bedre ressourceudnyttelse (fx med hensyn til vikardækning, sygefravær og personaledekning). De fleste af håndtagene kan dagtilbuddene anvende inden for de nuværende rammer og derved frigøre ressourcer, hvilket vil mindske, hvad der mangler i budgettet for at finansiere udgiftsbehovet.

Endelig skal det nævnes, at der i skrivende stund ikke er fastlagt en endelig definition af minimumsnormeringer på nationalt plan. I regneeksemplet er der regnet på en bestemt forståelse af minimumsnormeringer (højest tre vuggestuebørn pr. voksen og seks børnehavebørn pr. voksen i hver afdeling). Nedenfor fremgår resultaterne, når man varierer på forståelsen af minimumsnormeringer.

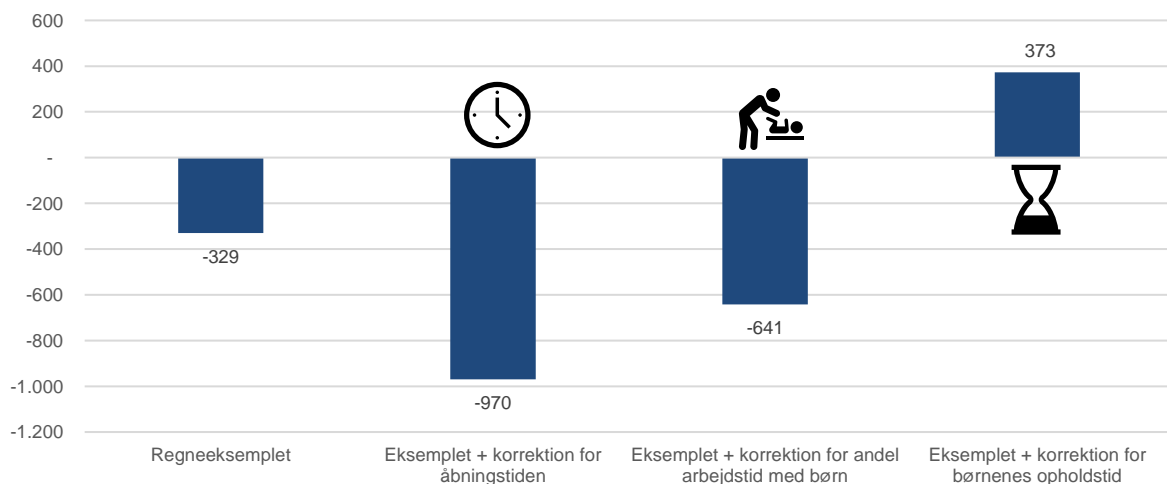
Scenarier

Formålet med scenarierne i dette afsnit er at undersøge, hvilken betydning en række ændringer af beregningerne har for resultaterne. I alle scenarier tages der afsæt i regneeksemplet og det tildelte budget præsenteret ovenfor. Scenarierne er ikke nødvendigvis gensidigt udelukkende, så det er i princippet muligt at kombinere dem. Der er opstillet fire scenarier, hvor der på skift gøres følgende:

1. Tages højde for hvor længe institutionerne holder åbent
2. Justeres for hvor stor en del af arbejdstiden de voksne bruger sammen med børnene
3. Korrigeres for hvor længe børnene opholder sig i institutionerne
4. Indregnes kendte ændringer til budgettet frem mod 2025

I figur 2.22 nedenfor fremgår resultaterne af scenarierne 1-3.

Figur 2.22 Forskel mellem tildelt budget og forventet udgiftsbehov til pasning af børn (inkl. minimumsnormeringer), scenarier, mio. kr.



Note: Egne beregninger på baggrund af data om de kommunale daginstitutionsafdelinger.

Den helt grundlæggende pointe i figuren er, at det gør en væsentlig forskel for udgiftsbehovet, hvordan man definerer minimumsnormeringer. I figuren ses yderst til venstre forskellen mellem tildelt budget og beregnet udgiftsbehov i regneeksemplet, jf. ovenfor, mens de tre første scenarier fremgår til højre herfor.

I scenarie 1 tager man højde for, hvor længe institutionerne holder åbent. Dvs., at udgiftsbehovet beregnes ud fra, at minimumsnormeringerne i form af højst tre vuggestuebørn pr. voksen og seks børnehavebørn pr. voksen i hver afdeling skal efterleves i hele åbningstiden. Det er 52 timer ugentligt. Det øger udgiftsbehovet, da der skal ansættes flere, når en fuldtidsansat har en ugentlig arbejdstid på 37 timer. Resultatet er, at der mangler ca. 970 mio. kr. i budgettet (brutto). Hvis man derimod tager afsæt i en gennemsnitlig ugentlig åbningstid i 2019 på ca. 49,8 timer, så mangler der ca. 876 mio. kr. (brutto). Det er åbningstiden, når man tager højde for, hvordan helligdagene falder på hverdage kontra weekender i 2019, samt justerer for hverdage med reduceret åbningstid (grundlovsdag, juleaften og nytårsaften). Der er ikke fraregnet lukkedage, da børnene altid har krav på sampasning i en anden institution.

I scenarie 2 justerer man for, hvor stor en del af arbejdstiden de voksne bruger sammen med børnene. De ansatte med pædagogiske opgaver bruger ifølge et spørgeskema til kommunale dagtilbud skønsmæssigt ca. 81-90 pct. af deres tid sammen med børnene. Det er lavest for uddannede pædagoger (ca. 81 pct.) og højst for pædagogmedhjælpere (ca. 90 pct.). I denne forståelse af minimumsnormeringer forudsættes det således, at der er brug for flere ansatte for at dække for ansatte i den del af arbejdstiden, hvor de løser opgaver uden direkte børnekontakt. De ekstra ansatte antages derimod at bruge hele arbejdstiden sammen med børnene. Beregningerne viser, at der mangler ca. 641 mio. kr. i budgettet (brutto).

I scenarie 3 korrigerer man for, hvor længe børnene opholder sig i institutionerne. Forældrenes komme-gå-registreringer viser, at forældre bruger mere af tiden i en deltidsplads (ca. 70-71 pct. alt efter børnenes alder) end i en fuldtidsplads (ca. 54-55 pct. alt efter alder). Pladsudnyttelsen er ikke 100 pct., fordi børnene fx kan være syge, på ferie og børnene er der typisk ikke i hele åbningstiden på dage med fremmøde. Hvis man tager afsæt i det antal børn, der ender med at være til stede, så viser beregningerne, at budgettet overstiger udgiftsbehovet med ca. 373 mio. kr. (brutto). Beregningen er dog relativ urealistisk. Det skyldes fx, at forældrene til enhver tid kan disponere over mere af pladstiden, uanset hvor mange timer deres børn typisk er til stede. Det skyldes også, at beregningen i princippet forudsætter, at personalet kun er på arbejde, når børnene er der. Men institutionerne er nødt til at planlægge med at dække den fulde åbningstid, uagtet at nogle børn alligevel ikke er til stede. Beregningen bør derfor ses i sammenhæng med, hvor meget de ansatte er sammen med børnene i deres arbejdstid, og hvor længe institutionerne holder åbent. Hvis man gør dette, så mangler der ca. 226 mio. kr. for at kunne dække det beregnede behov (brutto).

Scenarie 1-3 har fokus på behovssiden. I scenarie 4 ændrer man omvendt på budgetsiden ved at indregne kendte/forventede budgetændringer frem mod 2025, fordi aftalepartierne bag finansloven for 2020 har et mål om, at minimumsnormeringer er fuldt indfasede i 2025. Der er tale om en alt andet lige beregning, hvor kun størrelsen af budgettet ændres, mens udgiftsbehovet forudsættes at være det samme.

I tabel 2.3 nedenfor fremgår budgetændringerne. Af tabellen fremgår det, at budgettet forventeligt vil blive løftet med ca. 20 mio. kr. i 2020 stigende til ca. 48 mio. kr. i 2025 sammenlignet med 2019. Der er tale om anslåede budgetændringer.

Tabel 2.3 Anslåede ændringer til tildelt budget til pasning af børn, mio. kr., 2019-2025 (2019-priser)

Ændringer	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Finansieringsbidrag	0	0	0	-6	-15	-24	-33
Generelle besparelser (B2017 og B2018)	0	-5	-9	-13	-13	-13	-13
Øvrige ændringer (B2020)	0	-4	-4	-4	-4	-4	-4
Finanslov 2020 (løft af normeringer)	0	29	35	48	72	85	99
Samlet ændring	0	20	22	24	40	44	48

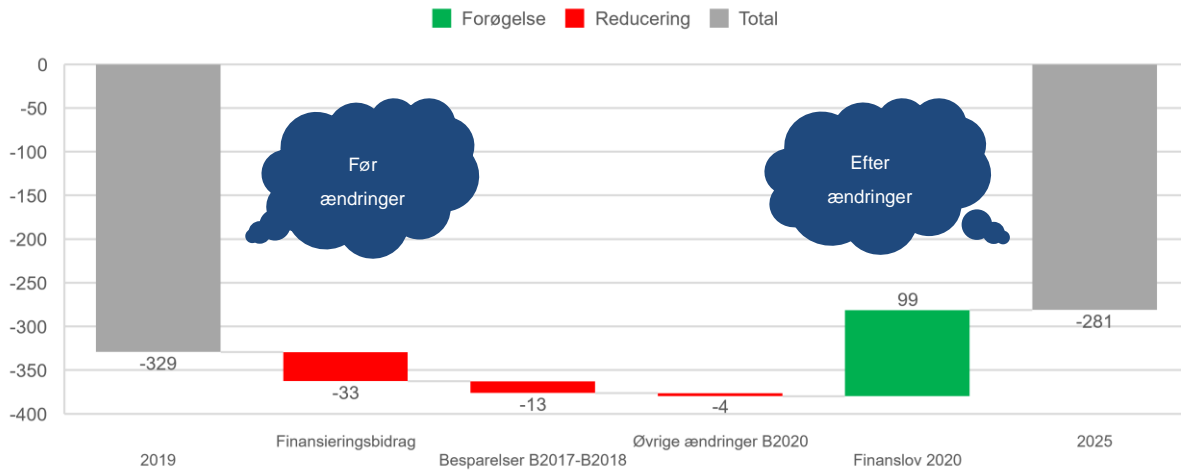
Note: Finansieringsbidrag, generelle besparelser (B2017 og B2018) og øvrige ændringer (B2020) er med taksteffekt, mens finansloven for 2020 er uden taksteffekt. Alle tal er afgrænset til de kommunale dagtilbud. For finansloven for 2020 er midlerne forudsat fordelt til kommunerne ud fra skønnede antal 0-5-årige børn i landets kommuner, jf. KL's budgetvejledning. For finansieringsbidraget er der regnet med en suspendering af bidraget i 2021, en rabat på bidragsprocenten i 2022, og at rammen og dagtilbuddenes budget er de samme i 2025 som i 2024. Det er forudsat, at dagtilbuddene bidrager med deres forholdsmæssige andel af budgettet ud fra budget til beløb pr. barn. For generelle besparelser (B2017-B2018) og øvrige ændringer (B2020) er der medregnet besparelser, der rammer budgettet til beløb pr. barn. 2019-priser ud fra KL's vægtede pris- og lønskøn fra marts 2020. Ændringerne summerer ikke til den samlede ændring på grund af afrunding.

Tallene dækker over modsatrettede ændringer. På den ene side sænkes budgettet af finansieringsbidraget fra den økonomiske politik i Aarhus Kommune, af generelle besparelser fra budget 2017 og 2018 (fx egenfinansiering af barselsordning) samt af øvrige ændringer i forbindelse med budget 2020. Der skal tages forbehold for, at finansieringsbidraget er tænkt som en effektivisering, der kan hentes andre steder end ved den direkte børnetid. På den anden side hæves budgettet af finansloven for 2020, hvor der er afsat penge til løft af normeringer i daginstitutioner.

Der er ikke medregnet midler fra to statslige puljer til sårbare børn. Den ene er til flere pædagoger og pædagogiske assistenter til institutioner med mange 0-2-årige sårbare og udsatte børn (puljen stopper i 2022). Den anden er til flere pædagoger i institutioner med mange børn i udsatte positioner (puljen stopper i 2021). Det skyldes, at begge puljer er betinget af, at midlerne lægges oveni det allerede vedtagne budget. Midlerne er øremærket til flere hænder i en række specifikke dagtilbudsafdelinger med mange sårbare børn. Pengene er således bundet til såkaldte sociale normeringer frem for minimumsnormeringer. Af disse årsager kan det ikke forudsættes, at puljemidlerne kan bruges til et generelt løft af normeringerne i daginstitutionerne. Der er, for de kommunale dagtilbud, tale om ca. 45 mio. kr. i 2020 (inkl. overførte midler fra 2018 og 2019), ca. 34 mio. kr. i 2021 og ca. 28 mio. kr. i 2022 (2019-priser).

I figur 2.23 nedenfor fremgår effekten af budgetforøgelserne og -reduktionerne, når man sammenligner 2019 med 2025. Det ses, at i 2019 mangler der ca. 329 mio. kr. i budgettet for at dække udgiftsbehovet, mens der mangler ca. 281 mio. kr. i 2025. Dvs. en forskel på ca. 48 mio. kr.

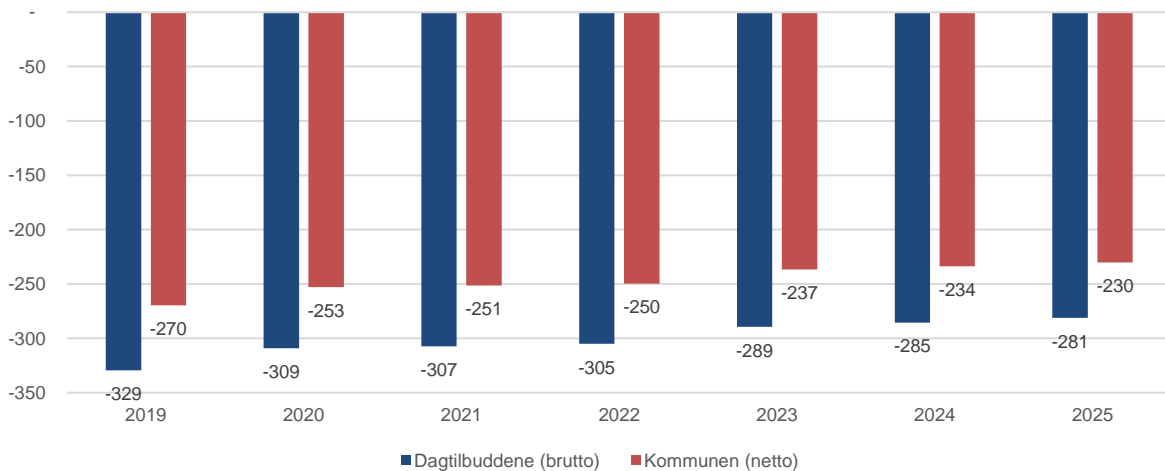
Figur 2.23 Forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov til pasning af børn inkl. minimumsnormeringer, mio. kr., 2019 og 2025 (2019-priser)



Note: Finansieringsbidrag, generelle besparelser (B2017 og B2018) og øvrige ændringer (B2020) er med taksteffekt, mens finansloven for 2020 er uden taksteffekt. Alle tal er afgrænset til de kommunale dagtilbud. For finansloven for 2020 er midlerne forudsat fordelt til kommunerne ud fra skønnede antal 0-5-årige børn i landets kommuner, jf. KL's budgetvejledning. For finansieringsbidraget er der regnet med en suspendering af bidraget i 2021, en rabat på bidragsprocenten i 2022, og at rammen og dagtilbuddenes budget er de samme i 2025 som i 2024. Det er forudsat, at dagtilbuddene bidrager med deres forholdsmæssige andel af budgettet ud fra budget til beløb pr. barn. For generelle besparelser (B2017-B2018) og øvrige ændringer (B2020) er der medregnet besparelser, der rammer budgettet til beløb pr. barn. Søjlerne summer ikke på grund af afrundinger. 2019-priser ud fra KL's vægtede pris- og lønskøn fra marts 2020.

I figur 2.24 herunder fremgår tallene for hvert år i perioden 2019-2025, hvor tallene er opgjort for dagtilbuddene (brutto) og for kommunen (netto).

Figur 2.24 Forskel på budget og udgiftsbehov i regneeksempel efter anslåede ændringer til budget er indregnet, mio. kr., 2019-2025 (2019-priser)



Note: Omregning fra brutto til netto ud fra andele for henholdsvis forældrebetaling, friplads- og søskendetilskud i budgetmodel 2020.

Det fremgår, at der for dagtilbuddene skønsmæssigt mangler ca. 329 mio. kr. i budgettet i 2019 faldende med 48 mio. kr. til ca. 281 mio. kr. i 2025. Dvs. for at budget og udgiftsbehov balancerer. For Aarhus Kommune mangler der netto i 2019 at blive afsat ca. 270 mio. kr. i budget faldende med 40 mio. kr. til ca. 230 mio. kr. i 2025. Beregningerne forudsætter, at der må indregnes forældrebetaling samt friplads- og søskendetilskud af budgetforøgelsen til dagtilbuddene. I næste afsnit ses nærmere på børn, der kan have behov for mere støtte, end hvad der er lagt til grund i dette afsnit.

2.2.2 Børn med ekstra behov i kommunale dagtilbud

Delkonklusion:

Analysen viser, at størrelsen på de tildelte budgetter til børn med ekstra behov dækker de forventede udgifter. Med børn med ekstra behov forstås børn med dansk som andetsprog, særligt støttebehov, vidtgående handicap og socialt udsatte. Og med de forventede udgifter forstås udgifter til ekstra støtte i form af flere personaletimer og øvrige driftsudgifter som fx hjælpemidler.

Dagtilbuddene tildeles budgetter til børn med ekstra behov. Her gives ekstra midler til fire grupper af børn, som det antages, der er yderligere udgifter forbundet med i forhold til børn, som ikke er i disse grupper. Det kan man kalde sociale normeringer. I det følgende ses der på det forventede udgiftsbehov og budget for disse fire grupper af børn. De fire grupper er:

- Børn med dansk som andetsprog: børn af forældre, hvor ingen af dem har talt dansk på et modersmålsnærende niveau til barnet fra fødslen, så barnet først er begyndt at tilegne sig dansk på et senere tidspunkt.
- Børn med vidtgående handicap: børn, hvis vanskeligheder har et omfang, som medfører, at funktionsniveauet (enten fysisk eller psykisk) er væsentligt nedsat. Visitation og revisitation til støtte sker i et tværfagligt visitationsteam i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR), og der tildeles på den baggrund vidtgående støtteressourcer til børn inden for målgruppen.
- Børn med særligt støttebehov: børn, som har brug for ekstra støtte i deres hverdag som følge af nedsat funktionsniveau (enten fysisk eller psykisk), men som ikke er en del af målgruppen for børn med vidtgående handicap. Dvs. funktionsniveauet er nedsat, men ikke i samme omfang som ved børn med vidtgående handicap.
- Børn, der er socialt udsatte: børn, som er i en udsat social position af andre årsager end funktionsnedsættelser (enten fysisk eller psykisk) eller dansk som andetsprog. Det kan være børn, som vurderes af PPR til at være udsat på et eller flere parametre, fx som følge af foranstaltninger i henhold til Serviceloven eller socialpædagogisk friplads. Eller som daginstitutionerne selv vurderer til at være i en social udsat position.

De forventede udgifter

I det følgende ses nærmere på det yderligere udgiftsbehov, som er forbundet med de fire grupper af børn. I beregningerne er kun medtaget personaletimer og øvrigt forbrug, som kun bliver afholdt, fordi barnet har et ekstra behov. Der ses altså alene på udgifter (tid eller øvrigt forbrug), som afholdes udover det, som afdelingen bruger generelt på alle børn. Der medregnes fx ikke tid, som en pædagog bruger på et barn med funktionsnedsættelse, hvis pædagogen samtidig passer andre børn, og pædagogen altså stadig ville være til stede, hvis barnet ikke havde en funktionsnedsættelse.

Tabel 2.4 nedenfor indeholder eksempler på de aktiviteter, som afdelingerne bruger den ekstra tid med børnene i de fire grupper på, samt de udgifter afdelingen har udover løn. Det er altså aktiviteter og øvrigt forbrug, som afdelingerne afholder, fordi de pågældende børn har et ekstra behov.

Fælles for de fire grupper er, at der bruges tid på at arbejde med børnene i enten mindre grupper eller 1:1. Og for alle fire grupper er der også et øget forældresamarbejde, som tager tid, samt et øget samarbejde med forvaltningen og/eller udarbejdelse af handlingsplaner og dokumentation. Og nogle afdelinger har også udgifter til videreuddannelse af personalet og til en øget koordinering og struktur, som kan omfatte hele afdelingen.

Derudover ses nogle aktiviteter, som er særlige for en bestemt gruppe af børn. Det gælder fx særlig sprogtræning for børn med dansk som andetsprog, og særlig 1:1 støtte, træning og guidning for børn med vidtgående handicap eller særligt støttebehov.

Udover lønudgifterne har afdelingerne også mindre udgifter til andre ting. Det er oftest særlige materialer eller legetøj, som er tilpasset den pågældende gruppe af børn, men det kan også handle om indretningen i afdelingen, hvis det er børn, som fx kan have brug for særlig afskærmning.

Tabel 2.4 Eksempler på indhold af udgifter til børn med ekstra behov

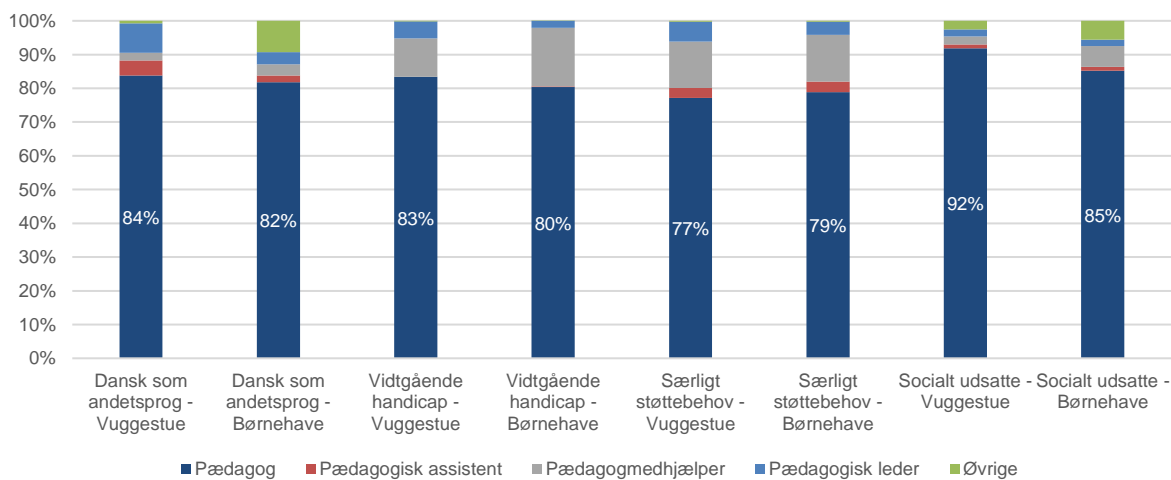
	<i>Yderligere aktiviteter med eller om børnene</i>	<i>Yderligere udgifter udover løn</i>
<i>Dansk som andetsprog</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Sprogstimulering og sproglige aktiviteter (fx dialogisk læsning, ordforråd) - Arbejde i mindre sproggrupper, evt. med inddragelse af særlige materialer - Mere forældresamarbejde (tolk, sprogbarriere, ekstra forældremøder) - Handleplaner og opfølgning på sproglig udvikling (fx TRAS) - Planlægning af indsatser og struktur i afdelingen - Kompetenceudvikling af personalet 	<ul style="list-style-type: none"> - Tolkeudgifter - Særlige bøger og sprogmateriale
<i>Vidtgående handicap</i>	<ul style="list-style-type: none"> - 1:1 støtte, hvor typen og omfanget er meget afhængigt af barnets behov - Guidning og støtte af barnet i hverdagen - Inklusion i mindre grupper eller afskærmning fra de andre børn, hvis behov - Brug af særlige hjælpemidler som fx piktogrammer, eller særligt legetøj og materialer - Udvidet forældresamarbejde - Dialog med forvaltningen (herunder PPR) - Dokumentation og handleplaner - Eksterne aktører som Børne- og Ungdomspsykiatrisk Afdeling eller andre specialister - Netværksmøder og faglig udvikling af medarbejdere i afdelingen - Forberedelse og tilrettelæggelse af særlige aktiviteter - Struktur og organisering som kan omfatte hele afdelingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Kompetenceudvikling af personale - Tilpasning af fysiske rammer (fx til gangstativ eller lydæmpende tiltag) - Særligt legetøj og materialer (spænder meget vidt som fx piktogrammer, kugledyner- og puder, timetimer, sansematerialer)
<i>Særligt støttebehov</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Guidning og støtte - Motorik og sprog - Leg i mindre grupper eller indsatser 1:1, hvor der er brug for en ekstra voksen - Faglig udvikling af personalet - Udvidet forældresamarbejde (dialog og vejledning) - Dialog med forvaltningen (herunder PPR) - Dokumentation og handleplan - Struktur og organisering som kan omfatte hele afdelingen 	<ul style="list-style-type: none"> - Ændret indretning og evt. afskærmning - Særligt legetøj og materialer (fx kugledyner og -puder, redskaber til motoriske aktiviteter, piktogrammer, særlige materialer, særligt legetøj, særlige redskaber)
<i>Socialt udsatte</i>	<ul style="list-style-type: none"> - 1:1 arbejde med særlig pædagogiske indsatser eller leg i mindre grupper - indsatser, der skal understøtte inklusion - Guidning og aktiviteter for børnene i gruppen - Møder med forældre - Møder med forvaltning (herunder PPR) m.fl. - Dokumentation - Faglig udvikling af personale 	<ul style="list-style-type: none"> - Generelt få udgifter ud over løn, men der bruges lidt på fx visuelle hjælpemidler, spil, særlige materialer, timetimer o.l.

Note: Kun afdelinger med mindst ét barn i den pågældende gruppe har svaret. Spørgeskema blandt kommunale dagtilbud.

Udgiftsbehovet er som vist i meget høj grad drevet af ekstra tidsforbrug, altså lønudgifter. I et spørgeskema er dagtilbudsafdelingerne bedt om at angive, hvor mange timer udvalgte faggrupper bruger ekstra på afdelingens børn i hver af de fire grupper.

Som det fremgår af figur 2.25 herunder, er det i altovervejende grad pædagoger, som varetager det ekstra tidsforbrug. Særligt, når der ses på børn med dansk som andetsprog og socialt udsatte børn. Når det kommer til børn med funktionsnedsættelser, enten vidtgående handicap eller særligt støttebehov, er der en tendens til, at pædagogmedhjælperne også i højere grad varetager disse børnegrupper end de andre.

Figur 2.25 Andel af ekstra timeforbrug, der varetages af den pågældende faggruppe, pct.



Note: Spørgeskema blandt kommunale dagtilbud.

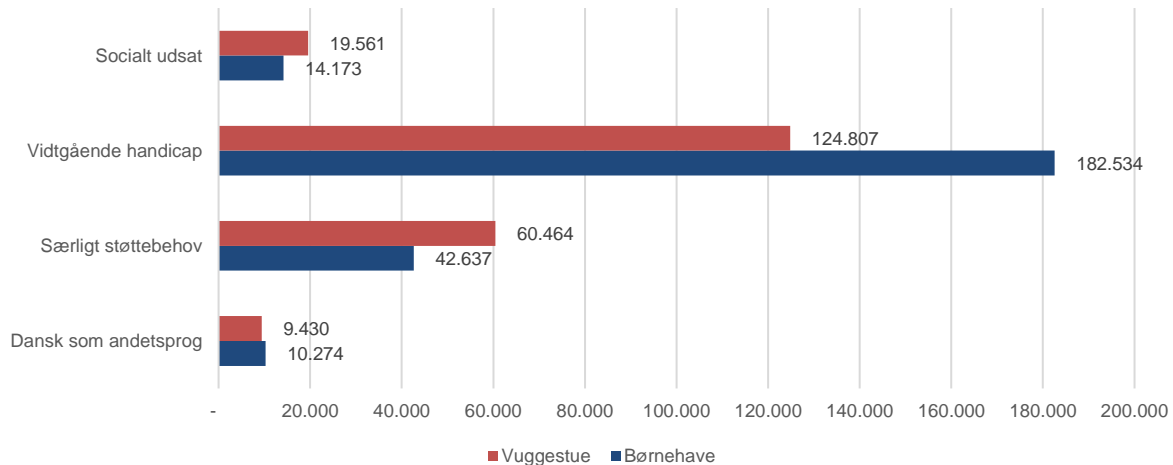
Hvordan er det undersøgt?

Spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale dagtilbud. To udvalgte afdelinger pr. dagtilbud er spurgt til dels antal børn med ekstra behov, dels antal ekstra timer og øvrig drift afsat til disse børn. Besvarelsene er baseret på afdelinger, der har mindst ét barn i den pågældende gruppe. Der er renset for outliers (stærkt afvigende tal). Enhedsudgifterne er beregnet ud fra summen af ekstra timer (omregnet til løn) og øvrig drift delt med summen af fuldtidsomregnede børn i de pågældende grupper. n = 13-51 afdelinger. Vægtede gennemsnit.

Der er stor forskel på de merudgifter pr. barn, som er forbundet med de fire grupper af børn med ekstra behov. I figur 2.26 herunder ses de forventede merudgifter pr. barn opdelt på alder.

Som beskrevet ovenfor er merudgifterne beregnet som udgifter, som afdelingen afholder, fordi børnene har et særligt behov. De største yderligere udgifter er forbundet med børn med vidtgående handicap, særligt i børnehaven. Det er især timer til særlige pædagogiske aktiviteter, yderligere forældresamarbejde og samarbejde med forvaltningen, som giver yderligere udgifter. Udgifter til andet end løn (materialer, ændret indretning, særlige hjælpemidler etc.) udgør kun en lille del af de yderligere udgifter.

Figur 2.26 Merudgifter pr. barn i målgruppen fordelt på gruppe og alder, helårsbasis, kr.



Note: Spørgeskema blandt kommunale dagtilbud.

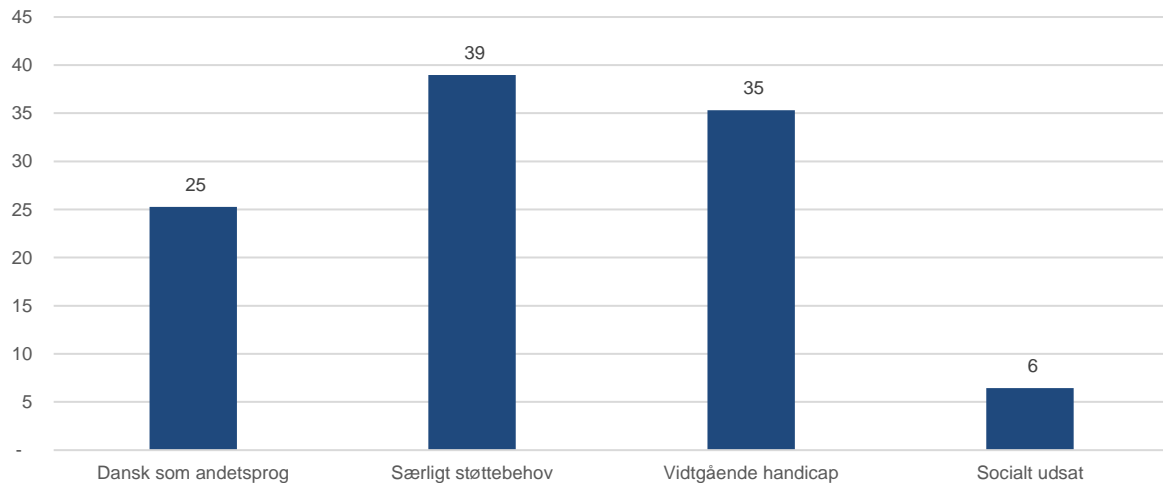
Mens figuren ovenfor viser det forventede udgiftsbehov pr. barn, viser figur 2.27 nedenfor det forventede udgiftsbehov for alle børn i de fire grupper i dagtilbuddene i Aarhus Kommune. Det forventede udgiftsbehov er altså udgiften til det enkelte barn ganget med antallet af børn, som er i de enkelte grupper.

Det største udgiftsbehov er forbundet med børn med særligt støttebehov (39 mio. kr.), efterfulgt af vidtgående handicap med 35 mio. kr., mens det mindste udgiftsbehov er forbundet med socialt udsatte børn (6 mio. kr.). Igen er de viste tal forventede udgifter ud over de udgifter, som dagtilbuddet har til et barn, som ikke har et ekstra behov. Selvom der ikke er så mange børn med vidtgående handicap eller særligt støttebehov, som der er børn med dansk som andetsprog, eller der er socialt udsatte, er det stadig de to grupper af børn med handicap, som har det største forventede udgiftsbehov. Forskellen mellem grupperne er dog blevet mindre.

Hvordan er det undersøgt?

Antal børn med dansk som andetsprog er baseret på sundhedsplejens vurdering af barnets modersmål inden ni måneders alderen. For 0-6-årige tilflyttere foretages en vurdering af barnets modersmål, da der først systematisk laves sprogvurdering ved 3-årsalderen. Antallet af børn med dansk som andetsprog i vuggestuealderen kan derfor være for lavt. Antal børn med vidtgående handicap er baseret på børn, der er tildelt vidtgående støtteressourcer. Antal børn med særligt støttebehov er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale dagtilbud, da det ikke opgøres systematisk. Antal socialt udsatte børn er baseret på antal børn omfattet af en eller flere af de fire sociale kriterier i den nuværende budgettildelingsmodel: foranstaltninger i henhold til serviceloven, søskendes skolefravær, søskende i specialklasse og socialpædagogisk friplads.

Figur 2.27 Forventet udgiftsbehov til børn med ekstra behov, mio. kr.



Note: Egne beregninger på baggrund af spørgeskema blandt kommunale dagtilbud og data fra Børn og Unge om antallet af børn i de enkelte grupper.

Det tildelte budget

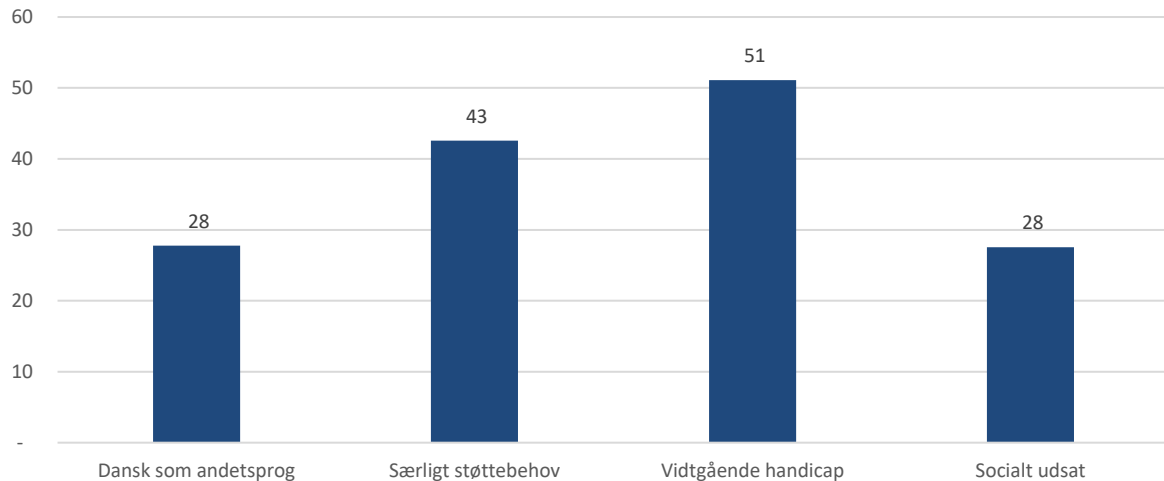
I det følgende ses på de budgetter, der gives til dagtilbuddene til at dække de yderligere udgifter, de har i forbindelse med børn med ekstra behov. Budgetterne, der gives til de fire grupper af børn med ekstra behov, er defineret på følgende måde:

- Budget til dansk som andetsprog består af budgetterne til ressourceudmelding § 11, sprogvejledere, investering i børns fremtid, to-sprogstillæg samt 30 pct. af budgettet fra midler til udsatte børn og børn med dansk som andetsprog.
- Budget til vidtgående handicap består af budget til vidtgående støtteressource (tildes i forhold til konkrete børn). Bevillingerne gives til specifikke børn.
- Budget til særligt støttebehov består af budgetterne til decentraliserede midler og inklusionsmidler.
- Budget til socialt udsat består af 70 pct. af budgettet til midler til udsatte børn og børn med dansk som andetsprog samt tid til tidlig indsats.

Derudover indgår en række mindre budgetter (se mere i bilagsafsnit 4.6 og 4.31)

Nedenfor ses i figur 2.28 størrelsen på de tildelte budgetter til hver af de fire grupper. Budgetterne til børn med handicap er størst. Der blev i 2019 givet 51 mio. kr. til dagtilbuddene til indsatsen for børn med vidtgående handicap, mens der blev givet 43 mio. kr. til arbejdet med børn med særligt støttebehov. Budgetterne til børn med dansk som andet sprog og socialt udsatte børn er lige store med 28 mio. kr. hver.

Figur 2.28 Tildelt budget til børn med ekstra behov, mio. kr.

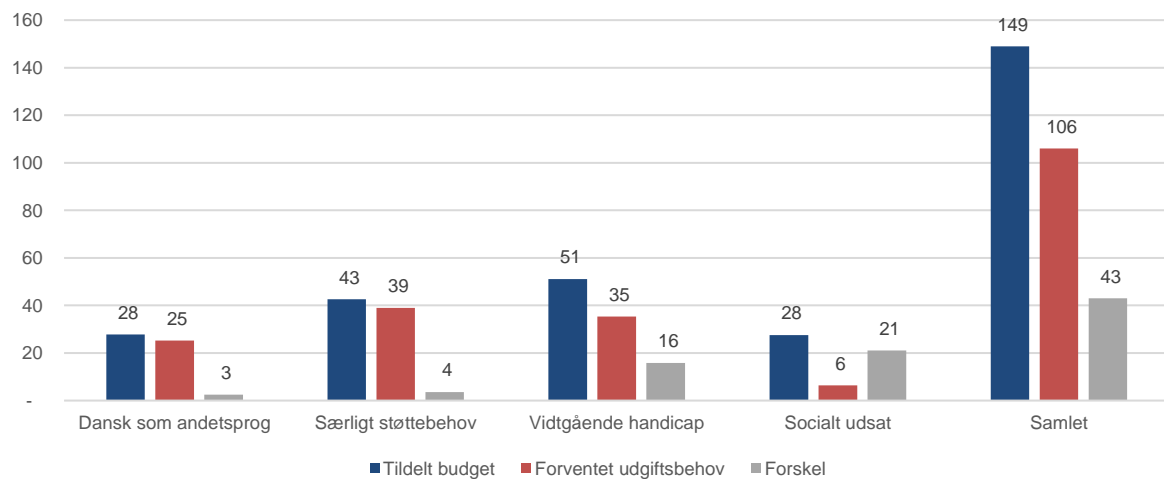


Note: Se beskrivelse af indholdet af de enkelte budgetter i starten af afsnittet.

Forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov

De tildelte budgetter til de fire grupper med ekstra behov er større end det beregnede udgiftsbehov. Det fremgår i figur 2.29 nedenfor. Her ses det, at der samlet gives 43 mio. kr. mere i budget til de fire grupper med ekstra behov end det beregnede udgiftsbehov. Forskellen er især trukket af budgetterne til vidtgående handicap og socialt udsatte, som tegner sig for 37 mio. kr. af de 43 mio. kr. i difference.

Figur 2.29 Forskel mellem tildelt budget og forventet udgiftsbehov til børn med ekstra behov, mio. kr.



Note: Egne beregninger på baggrund af spørgeskema blandt kommunale dagtilbud og data fra Børn og Unge om antallet af børn i de enkelte grupper. Se beskrivelse af indholdet af de enkelte budgetter i starten af afsnittet. Søjlerne summerer ikke på grund af afrundinger.

Der forventes altså at være et mindreforbrug på budgetposterne til grupper af børn med ekstra behov, som dagtilbuddene i princippet kan bruge på anden måde. Man så dog i afsnit 2.1.1 om dagtilbuddenes faktiske økonomi, at en betydelig del af dagtilbuddene oplevede, at flere af budgetterne til børn med ekstra behov ikke slog til i forhold til at opfylde de krav og forventninger, der blev stillet i dagtilbudsloven og af Aarhus Kommune. Her svarede ca. 67 pct. af dagtilbuddene, at budgetterne til decentraliserede midler til børn med særlige støttebehov og inklusionstillæg ikke var tilstrækkelige. 61 pct. svarede, at budgettet til børn med vidtgående handicap ikke slog til, og 56 pct. svarede, at budgettet til udsatte børn og børn med

dansk som andetsprog ikke slog til. 33 pct. af dagtilbuddene svarede, at budgettet til § 11 ressourcer og øvrigt til børn med dansk som andetsprog ikke slog til.

Der er altså umiddelbart en uoverensstemmelse mellem, hvordan sammenhængen mellem budget og udgiftsbehov for de fire grupper af børn opleves af dagtilbuddene, og hvordan denne sammenhæng ser ud, når udgiftsbehovet forsøges beregnet. Det kan der være en række forskellige forklaringer på.

En forklaring kan være, at dagtilbuddenes forståelse af deres udgifter ved at have et barn med ekstra behov adskiller sig fra den forståelse, som ligger til grund for beregningerne af udgiftsbehovet. I beregningerne er der kun medtaget udgifter, som er afholdt, fordi et barn fx har vidtgående handicap. Men i tilfælde, hvor barnet med vidtgående handicap passes af en pædagog, som også varetager andre opgaver, anses dette ikke som en ekstra udgift i udgiftsberegningerne, da pædagogen alligevel skulle varetage de andre opgaver. Det kan fx være en situation, hvor børnene sidder omkring et bord og tegner, og en pædagog hjælper alle børnene. Men pædagogen sidder hele tiden ved et barn, som har vidtgående handicap. I sådan et tilfælde betragtes det i beregningerne som om, at pædagogen passer alle børnene, og at pædagogen ville være til stede, også selvom barnet med handicap ikke havde funktionsnedsættelsen. Dvs. som en måde at passe barnet med handicap på, uden at det giver merudgifter. I eksemplet kan det dog være en serviceforringelse for de øvrige børn, da pædagogen ikke har mulighed for at gå rundt til de andre børn, men skal hjælpe dem fra sin plads hos barnet med handicap. Kvalitetsdimensionen, som den er beskrevet her, indgår ikke i beregningerne, men vil af mange dagtilbud formentlig blive betragtet som en udgift, som de prøver at dække. På den måde kan der være forskel på, hvad dagtilbuddene opfatter er udgifter og opgaver i forbindelse med børn med ekstra behov, og hvad beregningerne her betragter som udgifter og opgaver.

En anden forklaring kan være, at beregningerne ser på gennemsnitlige merudgifter og altså dækker over variation mellem afdelingerne. Der kan altså være forskel mellem afdelingerne, fx på hvor stort børnenes sprogstøttebehov er. Afdelinger, der har børn med et stort behov, vil formentlig have større udgifter, og dermed være mere tilbøjelige til at opleve, at budgettet og udgiftsbehovet ikke hænger sammen. På samme måde svarer det gennemsnitlige serviceniveau, der regnes ud fra, ikke nødvendigvis til det serviceniveau, de enkelte afdelinger har. Nogle afdelinger kan opleve, at budgetterne hænger sammen, mens andre kan opleve, at budgetterne ikke hænger sammen, samtidig med, at der totalt set ser ud til at være sammenhæng i budgetterne. I beregningerne er der regnet ud fra en fælles standard på tværs af alle afdelinger for at gøre det mest muligt sammenligneligt og objektivt. Udvælgelsen af afdelinger til spørgeskemaundersøgelsen, og den tilfredsstillende svarprocent jf. bilagsafsnit 4.1 betyder, at både afdelinger med højt og lavt forbrug er repræsenteret i undersøgelsen, og beregningerne afspejler et reelt gennemsnitligt forbrug (se bilagsafsnit 4.1).

En tredje forklaring knytter sig til dagtilbudslederne, som er dem, der har svaret på oplevelsesspørgsmålet. Delbudgetterne om børn med ekstra behov er karakteriseret ved, at det kræver stor viden om den præcise praksis ude i de enkelte afdelinger, da budgetterne knytter sig til det konkrete arbejde med de børn, der er i afdelingen. Det kan betyde, at dagtilbudslederne har sværere ved at svare på spørgsmålet validt end de pædagogiske ledere. Da det vurderes primært at være de pædagogiske ledere, evt. sammen med en administrativ medarbejder, der har besvaret forbrugsspørgsmålene, som ligger til grund for beregningerne af de forventede udgifter, er de tal altså baseret på et andet kendskab til den lokale praksis.

Der er altså særlige karakteristika ved nogle børn, som betyder, at der er flere udgifter forbundet med at have dem i et dagtilbud, end der er med de øvrige børn, der ikke har disse karakteristika. I næste afsnit ses nærmere på særlige forhold ved nogle dagtilbudsafdelinger, som gør det dyrere at drive dem, sammenlignet med afdelinger, som ikke har disse forhold.

2.2.3 Små/specielle institutioner i kommunale dagtilbud

Delkonklusion:

Budgetterne til små og specielle afdelinger er overordnet set i balance med de beregnede udgifter. Med små og specielle afdelinger forstås her skovbørnehaver, børnehaver normeret til mindre end 40 børn samt afdelinger med særlige adgangsforhold (fx mange trapper eller andre særlige adgangsforhold, der kræver ekstra bemanning).

I dette afsnit ses på udgiftsbehovet til afdelinger, der er små eller særlige. Med dette forstås afdelinger, der er normeret til mindre end 40 børn, som er skovbørnehaver og/eller har særlige adgangsforhold. De beregnede udgiftsbehov vil blive sammenlignet med størrelsen på de tildelte budgetter for små og specielle afdelinger.

Hvordan er det undersøgt?

I et spørgeskema er udvalgte afdelinger, som via budgettildelingsmodellen tildeles ekstra midler, fordi det er en lille institution, en skovbørnehave og/eller har særlige adgangsforhold, spurgt om hvilke særlige/ekstraordinære omkostninger, der i 2019 - sammenlignet med en almindelig afdeling - var forbundet hermed.

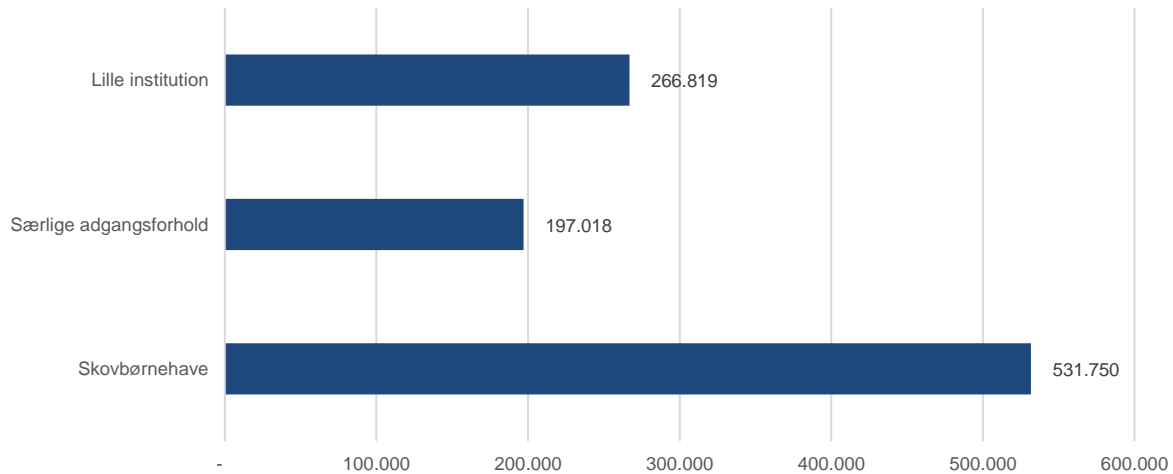
Budgettildelingsmodellen for dagtilbud tager højde for, at en række af kommunens dagtilbud har særlige karakteristika, der øger dagtilbuddets udgiftsbehov og derved adskiller det konkrete dagtilbud fra de øvrige dagtilbud. Det gælder fx skovbørnehaver, hvor der er ikke er hegn rundt om udendørsarealer, og der derfor er behov for ekstra hænder til bl.a. at holde øje med børnenes udendørsleg. Det gælder også mindre institutioner med under 40 børn, hvor det bl.a. kan være vanskeligt at dække den fulde åbningstid med det personale, budgettildelingsmodellen tildeler via beløb pr. barn. Og endelig gælder det afdelinger, som har særlige adgangsforhold - fx flere trapper eller andre særlige adgangsforhold, der kræver ekstra bemanning ved ind- og udgang af afdelingens bygninger.

En række dagtilbudsafdelinger, der har disse karakteristika, er i et spørgeskema blevet bedt om at angive de særlige eller ekstraordinære omkostninger, afdelingen i 2019 har haft som følge af, at afdelingen netop har disse særlige forhold, og som ellers ikke ville have været der. Der er eksplicit spurgt ind til de reelle udgifter forbundet med de særlige forhold og ikke det budget, afdelingen er tildelt på baggrund af dette. I forhold til skovbørnehaver er der alene kigget på de skovbørnehaver, der modtager et budgettillæg for at være skovbørnehave. Det betyder, at fx naturbørnehaver e.l. institutioner, som fx har et pædagogisk fokus på naturen, men som ikke er klassificeret som en skovbørnehave, ikke indgår i beregningerne.

De forventede udgifter

For hver af de tre typer af særlige forhold er der på baggrund af de indhentede data beregnet de gennemsnitlige ekstraudgifter, der er forbundet med at være henholdsvis en lille institution, have særlige adgangsforhold eller være en skovbørnehave. Disse er opsummeret i figur 2.30 nedenfor.

Figur 2.30 Merudgifter til små/specielle afdelinger fordelt på type, kr.



Note: n =4-5. De ekstra udgifter kan både være løn og øvrig drift. Enhedsudgifterne er beregnet som de rapporterede udgifter holdt op imod antallet af besvarelser fra afdelinger i den relevante kategori. Spørgeskema blandt kommunale dagtilbud.

Det ses, at de gennemsnitlige udgifter forbundet med at være en lille institution i 2019 er 266.819 kr., mens særlige adgangsforhold gennemsnitligt medførte ekstraordinære udgifter på 197.018 kr. De højeste gennemsnitlige ekstraordinære udgifter findes hos skovbørnehaver, hvor ekstraudgifterne i 2019 udgør 531.750 kr. De oplyste ekstraudgifter kan relatere sig til både løn og øvrig drift. Det skal for god ordens skyld bemærkes, at der for hver af de tre typer af særlige afdelinger er tale om relativt få enheder (n = 4-5 afdelinger). Omvendt gælder det for hver af de tre kategorier, at der - totalt set - ikke er særligt mange af hver af de tre slags, idet der jo netop er tale om særlige/specielle forhold. For småstedstillæggene gælder fx, at spørgeskemaet har tilvejebragt data for fem ud af i alt syv kommunale dagtilbudsafdelinger, der modtager dette tillæg. Dette er særligt relevant, som det vil fremgå nedenfor.

Det tildelte budget

I det følgende ses på, hvorledes de budgetkompensationer, som små eller specielle afdelinger modtager, er sammensat og hvilke kriterier, der ligger til grund for deres udmøntning. Se også bilagsafsnit 4.31.

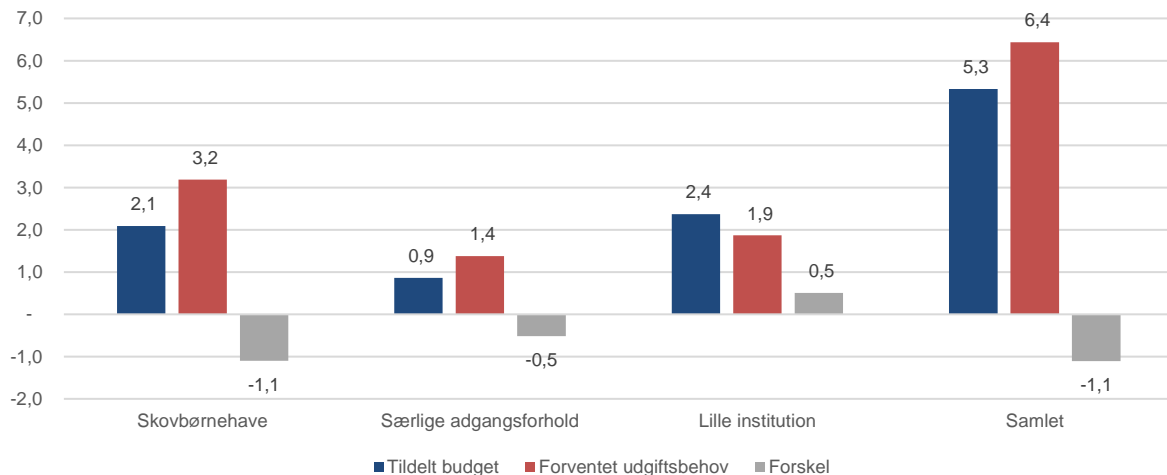
Småstedstillæg gives til mindre børnehaver, primært for at sikre personaleressourcer i ydertimer i de helt små børnehaver. Når tillægget kun gives til børnehaver, skyldes det, at det tildelte beløb pr. barn til et vuggestuebarn. Det er dermed vurderet, at børnehaverne således ikke vil kunne dække åbningstiden med de tildelte ressourcer, hvorfor de tildeles småstedstillæg. Udmøntningen af tillægget følger en fast skala, så det er børnehaver med færrest børn, der får det største tillægsbudget. Tillægget vil således være gradvist faldende i takt med et stigende antal normerede børn. Hvis børnehaven i forvejen har et tillæg for skovbørnehavestatus, er tillægget for at være lille institution indregnet i dette i budgetudmøntningen.

Afdelinger, der har særlige adgangsforhold, fx trapper eller andre særlige adgangsforhold, der kræver ekstra bemanning, modtager et tillæg, der muliggør, at afdelingen kan få ekstra personale timer til rådighed. Tillæggets størrelse er baseret på en konkret vurdering og gives til eksisterende afdelinger (der tildeles som udgangspunkt ikke nye). Tillægget for skovbørnehaver er ligeledes et individuelt forhandlet tillæg, som beror på en vurdering af de konkrete forhold. Tillæg til skovbørnehaver kan også indeholde kompensation for udgifter til kørsel.

Forskel mellem tildelt budget og udgiftsbehov

Nu sammenstilles de konkrete beregninger af udgiftsbehovene forbundet med at være henholdsvis en lille afdeling, en afdeling med særlige adgangsforhold og en skovbørnehave med størrelsen af de budgettillæg, budgettildelingsmodellen for dagtilbud giver.

Figur 2.31 Forskel mellem tildelt budget og forventet udgiftsbehov til små/specielle institutioner, mio. kr.



Note: Budgettet til skovbørnehaver er nedjusteret med samlet set 947.297 kr., og budgettet til små institutioner er opjusteret med det samme beløb. Det skyldes, at skovbørnehaver med en normering under 40 børn (dvs. en lille institution) får udmeldt et samlet budget til at dække begge formål, og det samles under budgettet til skovbørnehaver. Søjlerne summerer ikke på grund af afrundinger.

Som det fremgår af figur 2.31 ovenfor, tegner der sig et lidt forskelligt billede alt afhængigt af, om man kigger på små afdelinger (børnehaver), særlige adgangsforhold eller skovbørnehaver. For afdelinger med særlige adgangsforhold er det forventede udgiftsbehov højere end den budgetkompensation, der gives. Det betyder, at de ressourcer, disse afdelinger bruger til ekstraordinære omkostninger relateret til de særlige adgangsforhold, overstiger den budgetkompensation, som de kommunale dagtilbud modtager. Forskellen udgør i 2019 samlet set 0,5 mio. kr.

For skovbørnehaverne er det lidt den samme tendens, der ses. Her er der samlet set tildelt et budget til de kommunale dagtilbud på 5,3 mio. kr., mens det opgjorte udgiftsbehov udgør ca. 6,4 mio. kr. Der er således en difference på ca. 1,1 mio. kr. Modsat gælder det for småstedstillæggene til børnehaver, at der umiddelbart er et lille overskud på ca. 0,5 mio. kr., når man sammenligner det beregnede udgiftsbehov med den tildelte budgetkompensation.

Det skal dog her tilføjes - som nævnt oven for i afsnittet omkring budgetter - at skovbørnehaver med en normering under 40 børn (dvs. en lille institution) får udmeldt et samlet budget til at dække begge formål, og det samles under budgettet til skovbørnehaver. Tillægget for at være en lille institution er således indregnet i tillægget for skovbørnehaver. I datamaterialet er de to ting imidlertid skilt ad teknisk. Der er således ikke ændret i dagtilbuddets samlede økonomi, men opsplitningen mellem de to typer af tildelinger er ændret. Det er imidlertid ikke sikkert, at dagtilbuddene i deres besvarelser for skovbørnehaver fuldt ud har kunnet isolere udgiftsbehovene relateret til det at være en skovbørnehave henholdsvis en lille institution, og man kan derfor argumentere for, at de to ting et stykke hen ad vejen skal ses samlet. I så fald vil gabet mellem det udmeldte budget og det beregnede udgiftsbehov for skovbørnehaver ca. blive halveret, og således i stedet være på 0,6 mio. kr.

Samlet set er vurderingen for små og specielle afdelinger, at der overordnet er balance mellem tildelingen fra budgettildelingsmodellen og de beregnede udgiftsbehov.

2.2.4 Selvejende dagtilbud

Delkonklusion:

Konklusionerne for de kommunale dagtilbud om pasning af børn (inkl. minimumsnormeringer) må antages også at gælde for de selvejende dagtilbud. Her var konklusionen, at det tildelte budget generelt set ikke slår til i forhold til at efterleve højst tre vuggestuebørn pr. voksen og seks børnehalebørn pr. voksen i hver afdeling, hvor der samtidigt skal være midler til vikardækning ved fravær og til øvrig drift til børn og ansatte. Det begrundes med, at de selvejende dagtilbud følger samme budgettildelingsmodel som de kommunale, samt at analyserne af den faktiske økonomi har vist enslydende tendenser for de kommunale og selvejende dagtilbud.

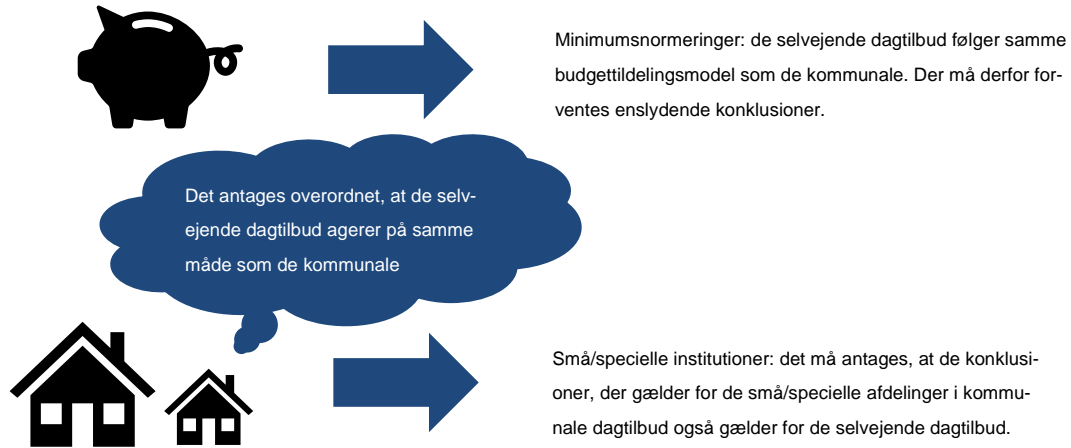
I forlængelse af dette må man ligeledes forvente, at konklusionerne for de kommunale dagtilbud med hensyn til børnehaver, der modtager tillæg for at være små (småstedstillæg) eller for at have særlige adgangsforhold, også vil have indvirkning på økonomien blandt de selvejende dagtilbud. Konklusionen var her, at der overordnet set må forventes balance mellem tildelt budget og udgiftsbehov. At resultaterne fra de kommunale antages at kunne overføres til de selvejende skyldes, at de selvejende dagtilbud generelt er mindre enheder sammenlignet med de kommunale dagtilbud, og at selvejende dagtilbud er overrepræsenteret blandt afdelinger, der tildeles midler for enten at være små eller have særlige adgangsforhold.

De selvejende dagtilbuds faktiske økonomi i 2019 blev behandlet i afsnit 2.1.2. Afsnittet beskrev desuden hvilke særlige kendetegn, der er knyttet til de selvejende dagtilbud. Man så her - blandt en række forhold - at de selvejende dagtilbud generelt er mindre enheder sammenlignet med de kommunale dagtilbud, og at der blandt alle de dagtilbud i Aarhus kommune (kommunale og selvejende), der via budgettildelingsmodellen for dagtilbud tildeles midler for at være enten små eller have særlige adgangsforhold, er en relativt højere andel af selvejende dagtilbud. Man så også, at de tendenser, der gjorde sig gældende for de selvejende dagtilbuds økonomi i 2019 i relation til fx mer- og mindreforbrug i forhold til budgettet og brug af akkumuleret opsparring, et langt stykke hen ad vejen var de samme tendenser som for de kommunale dagtilbud.

De selvejende dagtilbud kan selv vælge, om de anvender Aarhus Kommunes systemer til økonomistyring og håndtering af løn- og personaledata. Det betyder, at der er en begrænsning i det datagrundlag, Børn og Unge har til rådighed. En opgørelse viser, at der umiddelbart er data tilgængelige for op mod halvdelen af de selvejende dagtilbud, men også, at der primært er tale om de mindste enheder blandt de selvejende dagtilbud. For en række forhold, der relaterer sig til løn, fravær m.m. har man således ikke noget repræsentativt datagrundlag for de selvejende dagtilbud, hvilket også var baggrunden for, at undersøgelsen af dagtilbuddenes økonomi i Aarhus Kommune initialt blev fokuseret på de kommunale dagtilbud.

Når der i det følgende kigges på, hvorledes den forventede økonomi for de selvejende dagtilbud vil se ud, har analysen derfor været nødt til at læne sig op ad de resultater, der er fundet for de kommunale dagtilbud, samt de karakteristika, der gør sig gældende for de selvejende dagtilbud. Dette er opsummeret i figur 2.32 nedenfor.

Figur 2.32 Forventet økonomi i de selvejende dagtilbud



Man må på den baggrund - overordnet set - forvente, at de resultater, der er fundet i forhold til pasning af børn under hensyntagen til minimumsnormeringer, og som er beskrevet i afsnittene oven for, også må gælde for de selvejende dagtilbud. Dvs. at de tildelte budgetter ikke slår til i forhold til af efterleve højst tre vuggestuebørn pr. voksen og seks børnehavebørn pr. voksen i hver afdeling, hvor der samtidigt skal være midler til vikardækning ved fravær og til at have et typisk udgiftsniveau for øvrige udgifter til børn og ansatte (fx legetøj, faglig opdatering). Dog med det forhold for øje, at de selvejende dagtilbud generelt er mindre enheder. Som man så i afsnittet omkring forventet økonomi tidligere i dette kapitel, er der dog ikke væsentlige størrelseseffekter, fordi antallet af påkrævede ansatte (lønudgifterne) følger proportionalt med antallet af børn. Ligeledes gælder, at langt hovedparten af de øvrige driftsudgifter til børn og ansatte varierer 1-1 med antallet af børn og ansatte. Der kan dog være smådriftsulemper i form af, at det fx kan være svært at dække hele åbningstiden, hvis afdelingen har relativt få børn (under 40). I og med at de selvejende dagtilbud udgør en relativt større andel af de børnehaver, der modtager størrelseskompensation i form af småstedstillæg - og fordi der generelt er tale om mindre enheder - må man forvente, at dette også i højere omfang vil gøre sig gældende for dem.

I forlængelse af dette må man ligeledes forvente, at de konklusioner, der er draget for de kommunale dagtilbud i forhold til børnehaver, der modtager tillæg for at være små (småstedstillæg) og afdelinger, der har særlige adgangsforhold, også vil have indflydelse på den forventede økonomi i de selvejende dagtilbud. Konklusionen var her, at der - overordnet - må siges at være balance i økonomien i forhold til de ekstraordinære udgifter, der er forbundet med disse særlige forhold og den budgettildeling, der hører til.

2.3 Opgørelse af normeringer

Delkonklusion:

Analysen består af opgørelser af, hvordan normeringerne rent faktisk ser ud i institutionerne - dvs. antal børn pr. voksen. Dette er undersøgt på forskellige måder. Tilgangene spænder fra de overordnede tal, der hænger sammen med ressourceallokeringen på kommunalt niveau, til tal, der går tættere på den hverdag, der opleves i praksis i institutionerne.

Afhængigt af opgørelsesmetode er der mellem 3,4 og 3,7 børn pr. voksen i vuggestue, og mellem 7,1 og 7,4 børn pr. voksen i børnehave. De beregnede normeringer overstiger således i gennemsnit de kommende lovbundne minimumsnormeringer, hvor der maksimalt må være tre børn pr. voksen i vuggestuer og seks børn pr. voksen i børnehaver i 2025. Under disse gennemsnit er der en betydelig lokal variation.

Ud over de overordnede resultater for antal børn pr. voksen, er der også set på tre andre forhold. For det første de ansattes fordeling på personalegrupper, hvor den gennemsnitlige pædagogandel spænder fra 52 til 67 pct., alt efter om der er korrigeret for fravær, vikardækning og andel børnekontakt i løbet af arbejdstiden. Pædagogandelen falder, når man tager højde for disse forhold. For det andet personalets tid sammen med børn, hvor mellem ca. 81 til 90 pct. af arbejdstiden er med børnekontakt. Endelig - og for det tredje - hvor meget børnene opholder sig i institutionerne. I deltidspladser udnyttes ca. 70-71 pct. af pladstiden alt efter børnenes alder, mens det i fuldtidspladser er ca. 54-55 alt efter alder.

I de følgende afsnit analyseres normeringerne blandt de kommunale daginstitutioner i Aarhus Kommune i 2019. Med normeringer forstås antal børn pr. voksen, hvilket uddybes i det første afsnit. Dernæst præsenteres normeringer "på papiret" og "på gulvet", som giver information om antal børn pr. voksen fra forskellige vinkler. I den forbindelse sammenlignes de faktiske normeringer med de kommende lovbundne minimumsnormeringer, jf. afsnit 2.2.1. Minimumsnormeringer skal fuldt indfaset i 2025 sikre, at der maksimalt er tre børn pr. voksen i vuggestuer og seks børn pr. voksen i børnehaver.

2.3.1 Normeringsbegrebet

Begrebet "normering" dækker over flere ting alt efter i hvilken sammenhæng, det bruges. Det kan fx være en planlagt normering i forståelsen antal af børn hen over året (fx kan man sige, at en afdeling er "normeret til" så og så mange børn, og der tales om "vippenormering" i børnehaver, hvor der forventeligt er færre børn i efteråret umiddelbart efter skolestart). I denne analyses sammenhæng forstås der, som nævnt, overordnet antal børn pr. voksen.

Selv under denne formulering kan det dog opgøres på mange forskellige måder, alt efter, hvad man vælger at medregne eller korrigere for. I statistiske opgørelser, som her kaldes "normeringer på papiret", kan man fx vælge udelukkende at se på antal fastansatte voksne (omregnet til fuldtidsstillinger), eller man kan tage højde for, at personale også er fraværende af forskellige årsager, at der indkaldes vikarer, og at børnene ikke opholder sig i institutionerne i hele åbningstiden/pasningstiden. Det er overordnet det, som i analysen bliver kaldt henholdsvis "brutto" og "netto" normeringer på papiret.

"Brutto" er de mest overordnede tal, og dem der minder mest om den måde, de "officielle" tal hos Danmarks Statistiks opgøres på (se bilagsafsnit 4.27). Bruttonormeringerne siger primært noget om den kommunale ressourceallokering. Nettotallene er mere konkrete og kan betragtes som et udtryk for, hvor mange børn/voksne, der reelt i gennemsnit er henholdsvis på arbejde og fremmødt. Det kan altså ses som en måde at komme lidt tættere på, hvordan situationen i praksis ser ud. Både brutto- og nettonormeringerne er opgjort pr. afdeling som et gennemsnit for hele 2019.

Endelig er der inkluderet de helt overordnede resultater om det, der her kaldes "normeringer på gulvet" fra normeringsundersøgelserne, der blev gennemført i 2019 sammen med Århus Forældreorganisation. Disse tal er lavet ved en konkret optælling for hver halve time af, hvor mange voksne der var sammen med børn og hvor mange børn, der var til stede, i en stikprøve af institutionerne hen over to uger. Opgørelserne af normeringerne "på gulvet" går altså helt tæt på, hvor mange voksne, der konkret er sammen med hvor mange børn i en almindelig uge.

Der kan læses mere om de konkrete opgørelsesmetoder løbende i de følgende afsnit.

2.3.2 På papiret - bruttonormeringer i kommunale dagtilbud

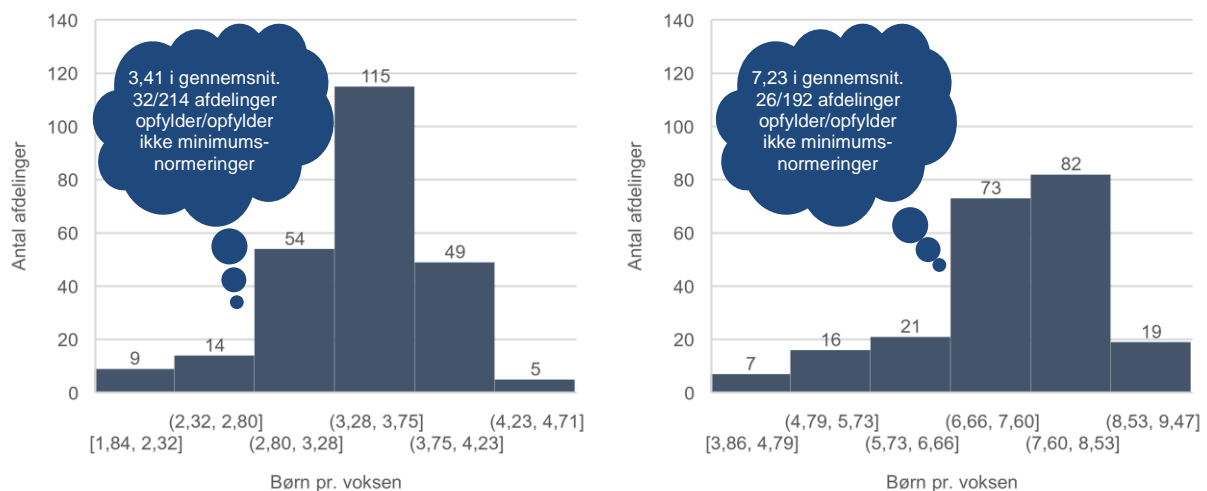
I dette afsnit præsenteres bruttoforholdet mellem antal børn pr. voksen på papiret. I opgørelsen korrigeres antallet af børn og voksne ikke for andre forhold, modsat nettoopgørelsen. Metoden har visse lighedstegn med tilgangen hos Danmarks Statistik (for mere om forskelle og ligheder, se bilagsafsnit 4.27).

Hvordan er det undersøgt?

Normeringer i de kommunale daginstitutioner er opgjort ud fra forholdet mellem antal børn og antal ansatte i kommunale vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner. I bruttonormeringer "på papiret" ses på forholdet mellem antal fuldtidsomregnede børn og antal fuldtidsomregnede ansatte. Der korrigeres ikke for andet. Ansatte i aldersintegrerede institutioner er fordelt på vuggestue- og børnehavebørn i forholdet 2,17:1. Det afspejler, at der tildeles ca. 2,17 gange så meget i budget pr. vuggestuebarn som pr. børnehavebarn til dagtilbuddene. For mere om data og metode, se bilagsafsnit 4.1 og 4.12-4.15.

Bruttonormeringer er vist i figur 2.33 nedenfor. Figurene viser bruttoforholdet mellem antal fuldtidsomregnede indskrevne børn og antal fuldtidsomregnede månedslønnede ansatte med pædagogiske opgaver.

Figur 2.33 Bruttonormeringer på papiret i vuggestuer (til venstre) og børnehaver (til højre) fordelt på daginstitutioner, antal



Note: n (vuggestuer) = 246, n (børnehaver) = 218. Blandt vuggestuer har 11 afdelinger afvigende normeringer (outliers). Gennemsnittet uden disse er 3,45 børn pr. voksen, og spændet er fra 2,39 til 4,48. 15 afdelinger er udeladt af beregningerne, fordi de ikke har eksisteret i hele 2019 eller har skiftet institutionstype. Blandt børnehaver har 10 afdelinger afvigende normeringer (outliers). Gennemsnittet uden disse er 7,38 børn pr. voksen, og spændet er fra 5,03 til 9,47. 13 afdelinger er udeladt af beregningerne, fordi de ikke har eksisteret i hele 2019, har skiftet institutionstype eller har § 32-pladser. Vægtede gennemsnit.

I venstre side af figuren fremgår antal børn pr. voksen i vuggestuer og aldersintegrerede institutioner (vuggestue). Det ses, at den gennemsnitlige bruttonormering er ca. 3,41 vuggestuebørn pr. voksen. Figuren viser også, at gennemsnittet dækker over en vis variation daginstitutionerne imellem. Flest

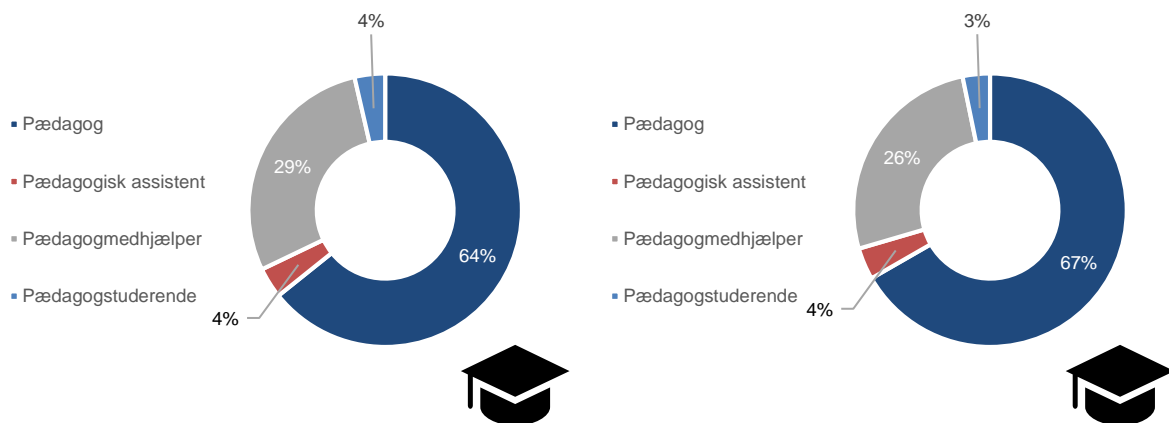
daginstitutioner (115) har en normering mellem 3,28-3,75 børn pr. voksen. Afdelingerne fordeler sig med en normering fra 1,84 til 4,71 børn pr. voksen.

I højre side af figuren ses antal børn pr. voksen i børnehaver og aldersintegrerede institutioner (børnehave). Her er den gennemsnitlige bruttonormering ca. 7,23 børnehavebørn pr. voksen. Gennemsnittet dækker også her over forskelle mellem daginstitutionerne. Flest afdelinger har mellem 7,60-8,53 børn pr. voksen (82) efterfulgt af mellem 6,66-7,60 børn pr. voksen (73). Afdelingernes normeringer spænder fra 3,86 til 9,47 børn pr. voksen.

Figuren peger også på, at det gennemsnitlige antal børn pr. voksen (3,41 i vuggestuer og 7,23 i børnehaver) overstiger målet i de kommende lovbundne minimumsnormeringer. Dvs. højst tre vuggestuebørn pr. voksen og seks børnehavebørn pr. voksen i 2025. Konklusionen gælder både vuggestuer og børnehaver. Det fremgår også, at kun 32 vuggestueafdelinger og 26 børnehaveafdelinger lever op til minimumsnormeringerne.

I opgørelsen af bruttonormeringer indgår ansatte med pædagogiske opgaver. Med det forstår man her pædagoger, pædagogiske assistenter, pædagogmedhjælpere og pædagogstuderende i praktik. Ledere og pædagogiske assistentelever indgår ikke. Ledere er ikke med, da de typisk har en relativ lav andel børnekontakt i løbet af deres arbejdstid, hvilket understøttes af data (se længere nede i figur 2.37). Pædagogiske assistentelever er ikke med, fordi de typisk ikke indgår i daginstitutionernes vagtplaner. Fordelingen på personalegrupper fremgår af figur 2.34 herunder.

Figur 2.34 Fuldtidsomregnede ansatte i vuggestuer (til venstre) og børnehaver (til højre) i bruttonormeringer på papiret fordelt på personalegruppe, pct.



Note: n (vuggestue) = 1.735 årsværk, n (børnehave) = 1.222 årsværk. Vægtede gennemsnit. Tallene summerer ikke til 100 pct. på grund af afrundinger.

Figuren viser, at den gennemsnitlige pædagogandel blandt de ansatte med pædagogiske opgaver er ca. 64 pct. i vuggestuer og ca. 67 pct. i børnehaver. I forhold til de tre andre grupper i opgørelsen, pædagogiske assistenter, pædagogmedhjælpere og pædagogstuderende, fylder pædagogmedhjælpere mest med en andel på ca. 26-29 pct. De pædagogiske assistenter udgør ca. fire pct. og pædagogstuderende ca. 3-4 pct. Det er vigtigt at være opmærksom på, at alle andele ville være lidt lavere, hvis ledere og PA-elever indgik i opgørelsen. Fordelingerne på personalegrupper siger grundlæggende noget om, hvordan daginstitutionerne har valgt at prioritere deres budget. Det er fx billigere for daginstitutionerne at aflønne en pædagogmedhjælper end en pædagog.

2.3.3 På papiret - nettonormeringer i kommunale dagtilbud

Bruttonormeringerne præsenteret ovenfor ser på forholdet mellem antal indskrevne børn og antal ansatte. Fokus i dette afsnit er nettonormeringer, der træder et skridt nærmere på det faktiske forhold mellem antallet af børn og voksne i de aarhusianske daginstitutioner.

Hvordan er det undersøgt?

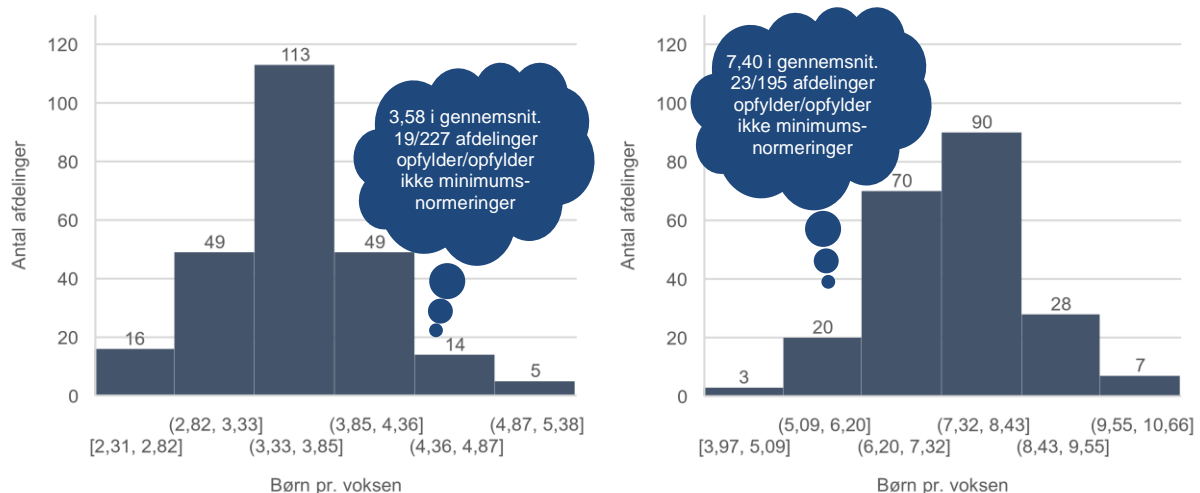
Normeringer i de kommunale daginstitutioner er opgjort ud fra forholdet mellem antal børn og antal ansatte i kommunale vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner. I nettonormeringer "på papiret" ses på forholdet mellem antal fuldtidsomregnede børn og antal fuldtidsomregnede ansatte, hvor der justeres for fravær, vikardækning, børnenes fremmøde, de ansattes børnekontakt samt institutionernes åbningstid. Ansatte i aldersintegrerede institutioner er fordelt forholdsmæssigt på vuggestue- og børnehavebørn. For mere om data og metode, se bilagsafsnit 4.1 og 4.12-4.15.

Nettonormeringerne tager afsæt i bruttonormeringerne fra sidste afsnit, men er korrigeret for fem forhold:

1. Hvor længe børnene opholder sig i institutionerne (inkl. sygdom og ferie)
2. Hvor stor en andel af arbejdstiden de ansatte er sammen med børnene (dvs. har børnekontakt)
3. Fravær med løn
4. Vikardækning med timelønnede
5. Hvor længe institutionerne holder åbent (dvs. normeringerne opgøres pr. åbningstid)

Nettonormeringerne er præsenteret i figur 2.35 nedenfor.

Figur 2.35 Nettonormeringer på papiret i vuggestuer (til venstre) og børnehaver (til højre) fordelt på daginstitutioner, antal



Note: n (vuggestuer) = 246, n (børnehaver) = 218. Blandt vuggestuer har 8 afdelinger afvigende normeringer (outliers). Gennemsnittet uden disse er 3,55 børn pr. voksen, og spændet er fra 2,46 til 4,69. 15 afdelinger er udeladt af beregningerne, fordi de ikke har eksisteret i hele 2019 eller har skiftet institutionstype. Blandt børnehaver har 4 afdelinger afvigende normeringer (outliers). Gennemsnittet uden disse er 7,43 børn pr. voksen, og spændet er fra 5,07 til 9,92. 13 afdelinger er udeladt af beregningerne, fordi de ikke har eksisteret i hele 2019, har skiftet institutionstype eller har § 32-pladser. Timelønnede antages at have samme andel børnekontakt som månedslønnede med samme uddannelse. Normeringerne er pr. åbningstid, idet der sammenholdes antal børnetimer (antal børneenheder * åbningstimer i afdeling eller alternativ afdeling ved samspasning) med antal personaletimer. Vægtede gennemsnit.

Det ses af figuren, at den gennemsnitlige nettonormering er ca. 3,58 vuggestuebørn pr. voksen og ca. 7,40 børnehavebørn pr. voksen. Sammenligner man med bruttonormeringerne i forrige afsnit, er der dermed tale om ca. 0,17 flere børn pr. voksen i forhold til både vuggestuer og børnehaver. Det kan fortolkes på den måde, at det faktiske forhold mellem antal børn og voksne indebærer flere børn pr. voksen, end

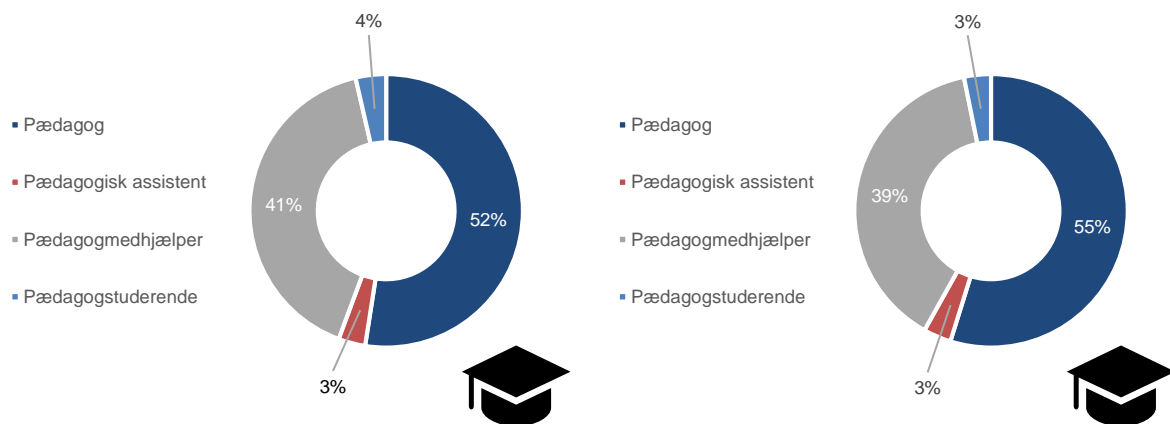
man umiddelbart skulle tro ud fra antal indskrevne børn og antal ansatte. Fx trækkes antal børn pr. voksen i retning af flere børn pr. voksen, når man korrigerer for, hvor stor en andel af arbejdstiden, de ansatte er sammen med børnene. Omvendt trækkes antal børn pr. voksen i retning af færre børn pr. voksen, når man justerer for, hvor længe børnene opholder sig i institutionerne.

Samlet set er effekten af korrektionerne, at der er flere børn pr. voksen sammenlignet med bruttonormeringerne. Flere børn pr. voksen i nettonormeringerne betyder derfor også, at de gennemsnitlige nettonormeringer i 2019 på 3,58 vuggestuebørn pr. voksen og 7,40 børnehavebørn pr. voksen også overstiger målet i de kommende lovbundne minimumsnormeringer. Det fremgår også, at kun 19 vuggestueafdelinger og 23 børnehaveafdelinger lever op til minimumsnormeringerne.

Figuren viser desuden, at der er variation omkring de gennemsnitlige nettonormeringer. For vuggestuer spænder antallet af børn pr. voksen fra 2,31 til 5,38, hvor flest afdelinger har en normering mellem 3,33-3,85 børn pr. voksen (113). For børnehaver går antallet af børn pr. voksen fra 3,97 til 10,66, hvor flest afdelinger har en normering mellem 7,32-8,43 børn pr. voksen (90).

De ansattes fordeling på personalegrupper fremgår af figur 2.36 nedenfor. Fordelingen er anderledes end i bruttonormeringerne ovenfor, fordi tallene ændrer sig, når der justeres for de ansattes fravær, vikardækning og hvor meget af arbejdstiden, de ansatte er sammen med børnene.

Figur 2.36 Fuldtidsomregnede ansatte i vuggestuer (til venstre) og børnehaver (til højre) i nettonormeringer på papiret fordelt på personalegruppe, pct.



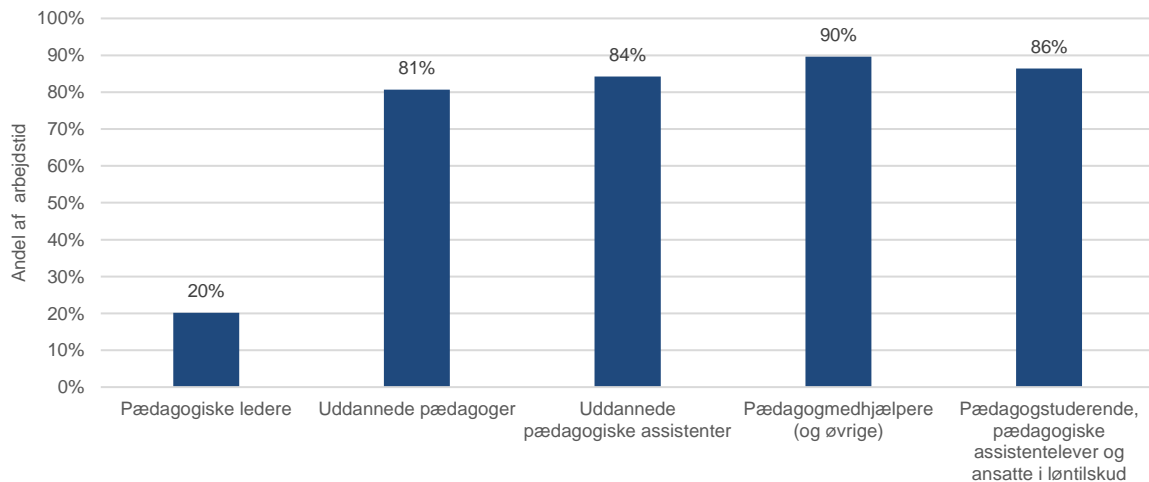
Note: n (vuggestue) = 1.244 årsværk, n (børnehave) = 883 årsværk. Vægtede gennemsnit.

Figuren viser, at pædagogandelen er 52 pct. for vuggestuer og 55 pct. for børnehaver. Det er et fald på ca. 12 procentpoint sammenlignet med bruttoopgørelsen ovenfor. Omvendt ser man en tilsvarende stigning på ca. 12-13 procentpoint for pædagogmedhjælperne. De udgør nu ca. 39-41 pct. af de ansatte. For pædagogiske assistenter er tallene ca. tre pct. og for pædagogstuderende ca. 3-4 pct., dvs. der er ingen væsentlige forskydninger for disse to personalegrupper.

Det tyder altså på, at faldet i pædagogandelen kan være et udtryk for, at daginstitutionerne ved vikardækning for fravær "ombytter" månedslønnede uddannede pædagoger med timelønnede pædagogmedhjælperne (i nettoopgørelsen korrigeres for fravær og vikardækning). En anden forklaring er, at pædagogmedhjælperne bruger en større andel af deres arbejdstid sammen med børnene end uddannede pædagoger (se mere nedenfor). Det mindsker den andel, pædagogerne udgør af de ansatte, der i praksis er sammen med børnene.

Figur 2.37 herunder sætter fokus på, hvor stor en andel af arbejdstiden de ansatte bruger sammen med børnene. Det er baseret på dagtilbuddenes gennemsnitsvurderinger af personalet, så den enkelte medarbejder kan naturligvis have et lavere eller højere tal end det typiske.

Figur 2.37 Andel af arbejdstid med børnekontakt (når de ansatte er på arbejde), pct.

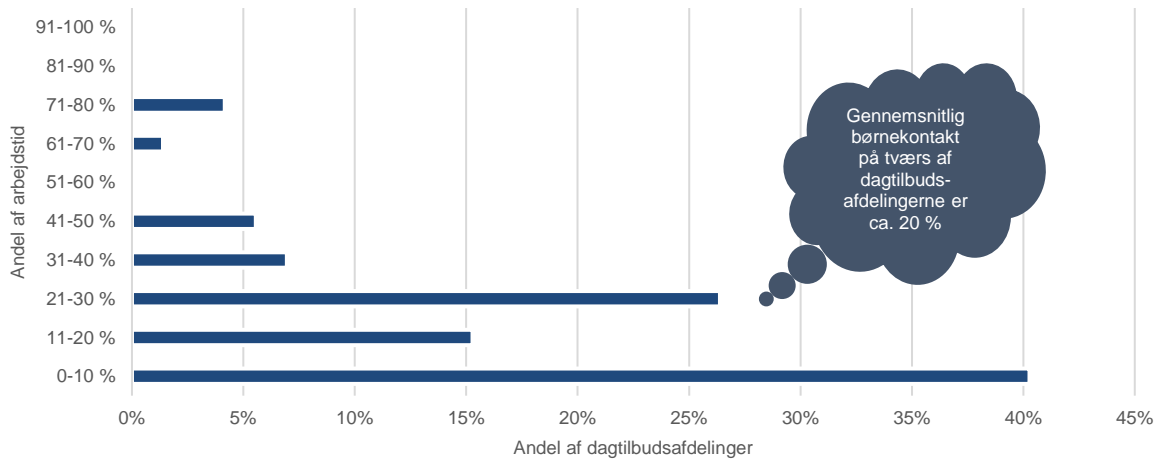


Note: n= 33-72. Børnekontakt defineres som arbejdstiden undtaget kurser, uddannelse, møder, pauser, frokost (uden børnekontakt), forberedelsestid, administrativt arbejde, forældresamtaler, praktiske opgaver mv. (uden børnekontakt) samt andre opgaver uden børnekontakt. Vedrørende pædagogiske assistentelever omhandler tallet andelen af den tid, hvor de er i daginstitutionen og altså ikke på skole. Vægtede gennemsnit. Baseret på spørgeskema blandt kommunale dagtilbud.

Figuren viser, at de ansatte med pædagogiske opgaver ifølge dagtilbuddene skønsmæssigt benytter ca. 81-90 pct. af deres arbejdstid sammen med børnene. Det er lavest for uddannede pædagoger (ca. 81 pct.) og højest for pædagogmedhjælpere (ca. 90 pct.). Med tid sammen med børnene forstås arbejdstid med børnekontakt. Figuren viser også, at pædagogiske ledere skønsmæssigt har børnekontakt i ca. 20 pct. af arbejdstiden.

Når man ser nærmere på de pædagogiske lederes børnekontakt, jf. figur 2.38 herunder, ses det dog, at gennemsnittet på 20 pct. dækker over forskelle fra daginstitution til daginstitution. Spændet går således fra ca. 0 til 80 pct. børnekontakt. Det mest typiske er dog, at 0 til 30 pct. af arbejdstiden er sammen med børnene. Desuden kan det nævnes, at børnekontakt kan have en anden karakter for de pædagogiske ledere end de ansatte med pædagogiske opgaver. Fx nævner en pædagogisk leder i et interview, at nok er vedkommende med på gulvet blandt børnene, men det sker i nogle tilfælde primært med henblik på at iagttage og give sparring på de ansattes pædagogiske arbejde.

Figur 2.38 Børnekontakt for pædagogiske ledere fordelt på daginstitutioner, pct.

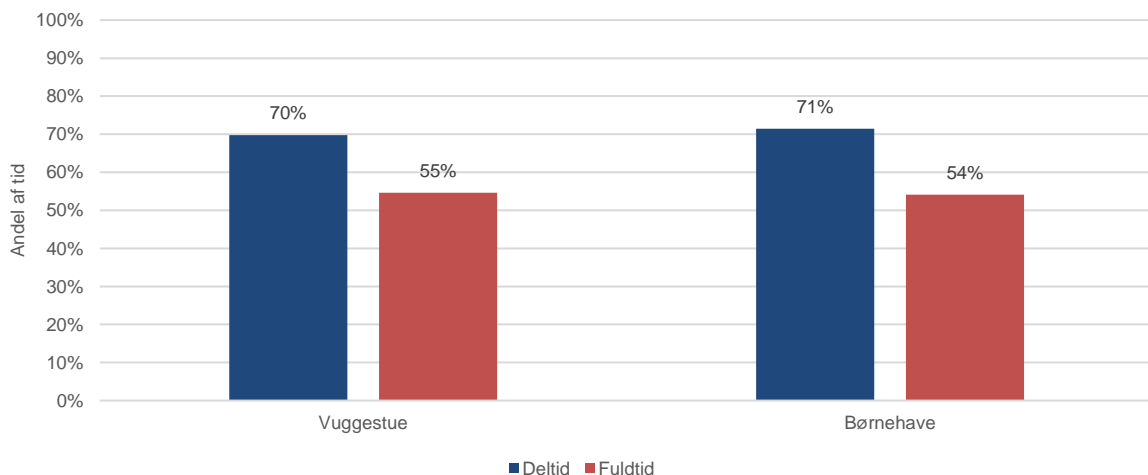


Note: n= 72 afdelinger. Børnekontakt defineres som arbejdstiden undtaget kurser, uddannelse, møder, pauser, frokost (uden børnekontakt), forberedelsestid, administrativt arbejde, forældresamtaler, praktiske opgaver mv. (uden børnekontakt) samt andre opgaver uden børnekontakt. Der er beregnet et vægtet gennemsnit ud fra midtpunkterne i hvert interval. Baseret på spørgeskema blandt kommunale dagtilbud.

Derudover giver dagtilbudslederne i et spørgeskema udtryk for, at de pædagogiske ledere såvel som de uddannede pædagoger i løbet af de seneste to år har fået flere administrative opgaver, end de har mistet. Det kan alt andet lige påvirke omfanget af børnekontakt for begge personalegrupper, som netop er grupperne med de laveste andele børnekontakt.

I nettonormeringer er der som nævnt også korrigeret for andre forhold. En af de væsentlige korrektioner er, hvor længe børnene opholder sig i institutionerne. Det fremgår af figur 2.39 herunder.

Figur 2.39 Andel af tid benyttet fordelt på barnets alder og pladstype, pct.



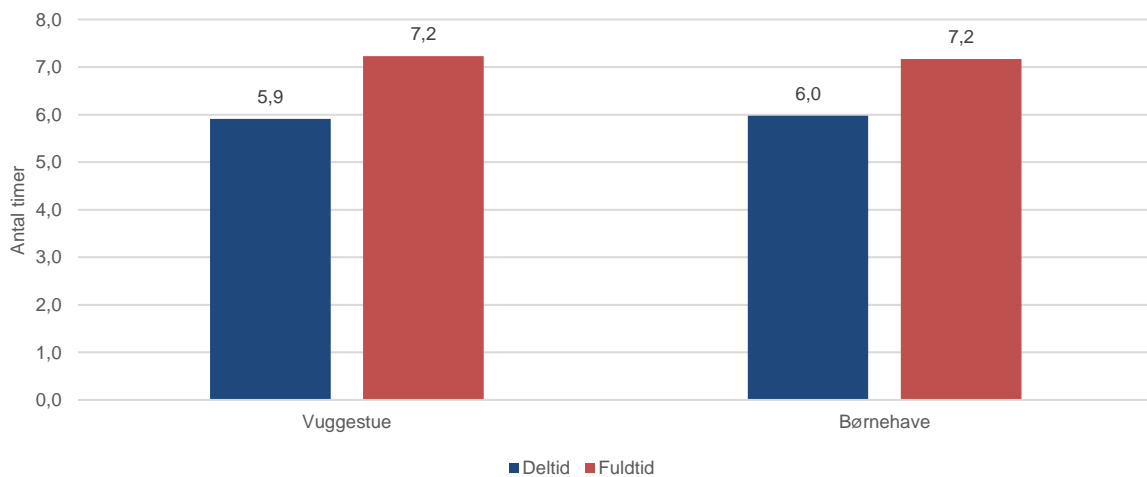
Note: Analyse af komme-gå registreringer på almindelige hverdage inkl. lukkedage (hvor barnet har krav på alternativ pasning) for alle kommunale afdelinger i 2019. Ferie, sygdom og udeblevet tæller 0 timer. Gå-tid-mangler (1,6 pct. af alle registreringer) og under 1 minut i institutionen (0,7 pct. af alle registreringer) er erstattet med det årlige gennemsnitlige antal timer til stede på dage med fremmøde for børn med samme pladstype, alder og afdeling. 5 afdelinger har manglende registreringer og er tildelt gennemsnitligt andel af tid benyttet i kommunen. Øvrige manglende registreringer (11,1 pct.) udgår.

Figuren illustrerer, at forældre bruger mere af tiden i en deltidsplads (ca. 70-71 pct. alt efter børnenes alder) end i en fuldtidsplads (ca. 54-55 pct. alt efter alder). Det kan man omregne til, at deltidsbørn opholder sig i institutionerne ca. 21 timer om ugen, mens det for fuldtidsbørn er ca. 28-29 timer. Det kan også

ses i relation til, at pasning på deltid i Aarhus Kommune er 30 timer om ugen og pasning på fuldtid 52 timer. Beregningerne tager højde for ferie, sygdom, udeblivelser samt antal timer i institution på dage med fremmøde. Der skal tages forbehold for, at der er et vist omfang af manglende registreringer (ca. 11 pct. af alle mulige registreringer).

Derudover fremgår i figur 2.40 herunder det gennemsnitlige antal timer børnene er til stede, *når* de er i institution. Det ses af figuren, at på dage med fremmøde er deltidsbørn til stede ca. 6 timer og fuldtidsbørn ca. 7 timer. Justeringen for, hvor længe børnene opholder sig i institutionerne, nedsætter dermed antallet af fuldtidsomregnede børn, der indgår i opgørelsen af antal børn pr. voksen. Det nedsætter også forskellen i pasningstid mellem deltids- og fuldtidsbørn.

Figur 2.40 Antal timer til stede på dage med fremmøde fordelt på barnets alder og pladstype, gennemsnit



Note: Analyse af komme-gå registreringer på almindelige hverdage inkl. lukkedage (hvor barnet har krav på pasning i alternativ afdeling) for alle kommunale afdelinger i 2019. Der ses kun på registreringer, hvor børnene er fremmødt. Samme databehandling med hensyn til disse registreringer, som i figur 2.39.

Nettonormeringerne i dette afsnit afspejler ikke nødvendigvis den typiske normering på gulvet, idet tallene er et udtryk for den gennemsnitlige normering hen over hele året inkl. typiske ferieperioder. Gulvnormeringerne er derfor i fokus i næste afsnit, hvor man kommer tættere på normeringerne i en typisk uge.

2.3.4 På gulvet i kommunale dagtilbud

Normeringer på gulvet forstås her som, hvor mange børn der på et givent tidspunkt er til stede pr. voksen med "børnetid", dvs. voksne, der på det tidspunkt er sammen med et eller flere børn.

Hvordan er det undersøgt?

Gulvnormeringerne er opgjort for hver halve time i to uger af 2019 i en stikprøve bestående af ti børnehaver, ti vuggestuer og ti aldersintegrerede institutioner. De to uger lå i henholdsvis foråret og efteråret grundet forventning om forskellig normering, særligt for børnehaverne ("vippenormering"). Antal børn er opgjort via fremmøderegistreringerne, og antal voksne med børnetid er opgjort via indberetning fra den pædagogiske leder. Undersøgelsen er gennemført i samarbejde med Århus Forældreorganisation. Der kan læses mere om undersøgelsens resultater på [Børn og Unge-udvalgets dagsorden d. 19. juni 2019](#) henholdsvis [d. 11. december 2019](#).

Gulvnormeringerne er undersøgt i to udvalgte uger. Gennemsnitligt set var der en normering på gulvet på 3,7 vuggestuebørn pr. voksen i vuggestuerne og 7,1 børnehavebørn pr. voksen i børnehaverne. Undersøgelserne viste samtidig bl.a., at der i en given uge er stor forskel mellem, hvordan gulvnormeringen ser ud i forskellige afdelinger.

I forbindelse med dagtilbudsanalysen er der set på, om de afdelinger, der i gennemsnit af de to uger havde henholdsvis høje og lave normeringer på gulvet, også kunne ses at have høje/lave normeringer på papiret i opgørelserne fra dagtilbudsanalysen.

Her viser resultaterne i forhold til vuggestuerne, at afdelinger fra undersøgelsen af tilstedeværelsesnormeringer i 2019 med relativt mange vuggestuebørn pr. voksen på gulvet har en svag til moderat tendens til også at have relativt mange vuggestuebørn pr. voksen på papiret (nettonormering) og omvendt. I forhold til børnehaverne viser resultaterne, at afdelinger fra undersøgelsen af tilstedeværelsesnormeringer i 2019 med relativt mange børnehalebørn pr. voksen på gulvet har en moderat til stærk tendens til også at have relativt mange børnehalebørn pr. voksen på papiret (nettonormering) og omvendt.

Det tyder altså på, at de samme afdelinger har relativt få eller mange børn uanset normeringsopgørelse. Det gælder for børnehalebørn, om end der også er forskelle for nogle afdelinger.

2.4 Forklaringer på forskelle i normeringer

Delkonklusion:

Analysen ser på forskelle i normeringer - dvs. hvad der hænger sammen med henholdsvis få og mange børn pr. voksen. Dette er undersøgt i tal og ord. Det viser sig, at uanset hvordan man undersøger det, er det overordnet det samme billede, der træder frem.

Statistiske analyser peger på, at en væsentlig del af forskellene i normeringer kan forklares ud fra en blanding af strukturelle og styrbare forhold ved daginstitutionerne. Med strukturelle forhold menes vilkår, som det er vanskeligt for de enkelte institutioner at ændre på kort sigt, fx børnegruppens sammensætning. Med styrbare forhold tænkes på omstændigheder, som de enkelte institutioner har bedre mulighed for at ændre på kort sigt, fx pædagogandel. Dette suppleres med de lokale lederes egne vurderinger af, hvad der har størst betydning for forskelle i normeringer. Her peger de lokale ledere primært på personalets sygefravær (forbundet med flere børn pr. voksen), børnegruppens sammensætning (sammenhængen er ikke entydig, fordi det afhænger af, hvordan personaleresourcerne anvendes) og personalets anciennitet (forbundet med flere børn pr. voksen).

I de følgende afsnit gives forklaringer på, hvad der typisk går hånd i hånd med relativt få eller mange børn pr. voksen på tværs af de enkelte daginstitutioner. Forklaringer på normeringer er undersøgt ud fra en kombination af tal og ord. Formålet er at kombinere overordnede tal og sammenhænge med udfoldelse af, hvordan det opleves i institutionerne med hensyn til både normeringer på papiret og på gulvet.

2.4.1 Forklaringer i tal (statistiske sammenhænge)

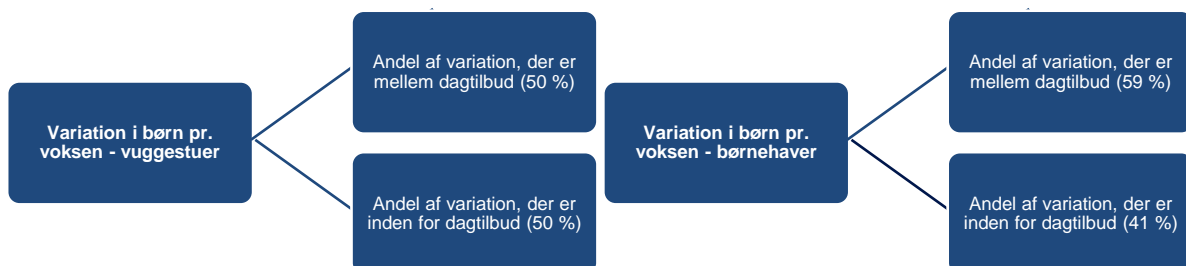
I dette afsnit ses på betydningen af en række strukturelle (fx børn med ekstra behov for støtte) og styrbare forhold (fx pædagogandel) ved institutionerne for bruttonormeringer (på papiret).

Hvordan er det undersøgt?

Der er gennemført statistiske analyser af variationer mellem daginstitutioner i bruttonormeringer på papiret. I analysen isoleres betydningen af en række strukturelle og styrbare forhold ved institutionerne. Der er en gråzone mellem strukturelle og styrbare forhold, hvorfor nogle af de undersøgte forhold ikke entydigt kan kategoriseres. Se mere i bilagsafsnit 4.25.

Først og fremmest viser analysen, at antallet af børn pr. voksen varierer meget. Det så man allerede i afsnit 2.3.2 om bruttonormeringerne. Figur 2.41 herunder peger på, at der omtrent er lige så stor variation i antal børn pr. voksen mellem forskellige dagtilbud, som der er mellem institutioner inden for det samme dagtilbud. Det gælder både vuggestuer og børnehaver. Med andre ord er der store forskelle.

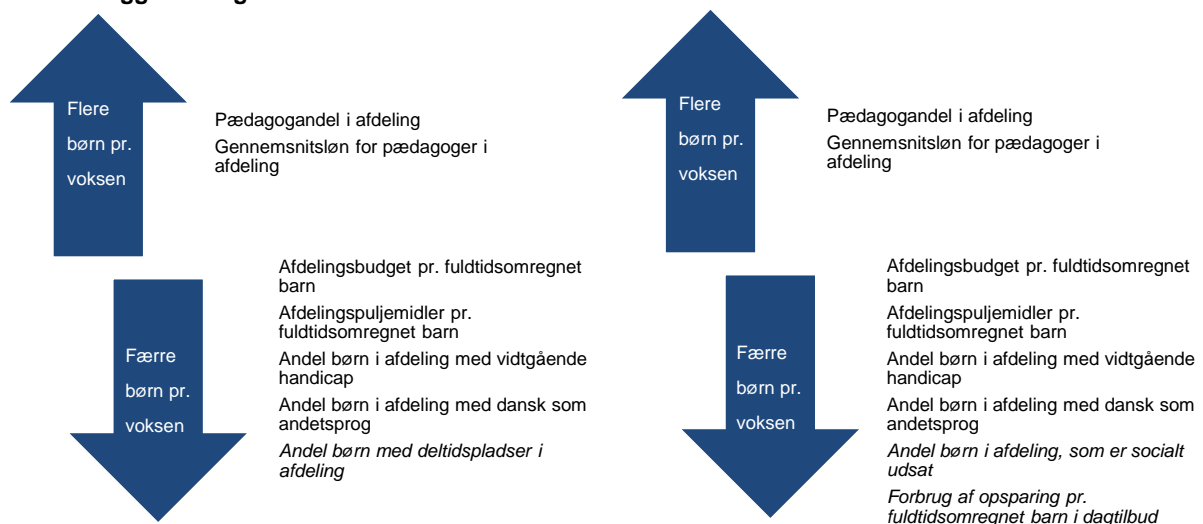
Figur 2.41 Andel af variation i børn pr. voksen (bruttonormeringer på papiret) mellem og inden for dagtilbud i vuggestuer (til venstre) og børnehaver (til højre), pct.



Note: Baseret på statistiske analyser af antal børn pr. voksen i vuggestuer og børnehaver (tomme multi-level modeller).

Det er dermed også interessant at se på, hvad der kan forklare disse forskelle. I figur 2.42 fremgår resultaterne.

Figur 2.42 Faktorer der typisk går hånd i hånd (korrelerer) med flere børn pr. voksen eller færre børn pr. voksen (bruttonormeringer på papiret) i vuggestuer (til venstre) og børnehaver (til højre) - forskelle i faktorer mellem vuggestue og børnehave er markeret med kursiv



Note: Baseret på statistisk analyse af 246 vuggestueafdelinger og 218 børnehaveafdelinger (multi-level analyser). Kun statistisk signifikante faktorer er medtaget. Variablerne kan stjæle forklaringskraft fra hinanden, fx hvis der er forskel på, "hvornår" to eller flere variabler tidsmæssigt korrelerer med normeringerne. Der er kontrolleret for institutionstype, antal fraværsarbejdsdage blandt pædagoger i afdelingen samt andel ansatte på seniorordning i afdelingen (se mere i bilagsafsnit 4.25).

Af figuren fremgår det, at institutioner med relativt mange uddannede pædagoger og/eller med en høj gennemsnitsløn for pædagoger, har relativt flere børn pr. voksen både i vuggestuer og børnehaver. Det skyldes grundlæggende, at der kan ansættes færre for samme budget, desto større pædagogandel og gennemsnitsløn (se også nedenfor om fordelingen af budget til afdelingerne).

Omvendt peger figuren på en række faktorer, der er forbundet med færre børn pr. voksen. På indtægts-siden fremgår størrelsen på afdelingsbudgettet og modtagne puljemidler fra staten. Des større afdelingsbudget og/eller puljemidler pr. barn, des færre børn pr. voksen. Det gælder både i vuggestuer og børnehaver. I forhold til afdelingsbudgettet er det interessant, at 63 pct. af dagtilbuddene i et spørgeskema oplyser, at de fordeler budget til afdelingerne ud fra et gradueret beløb pr. barn, mens 37 pct. gør det ud fra et fladt beløb pr. barn. Hvis budgettet fordeles som et fladt beløb pr. barn, så tager dagtilbuddene i princippet i mindre grad hensyn til, hvilke forhold der gør sig gældende på de enkelte institutioner (fx løntunge medarbejdere, børn med ekstra behov). Alt andet lige kan det stille institutionerne ulige i deres muligheder for at have relativt få børn pr. voksen. Og i forhold til puljemidler fremgik det i afsnit 2.1.1, at 16 institutioner i 2019 har modtaget i alt ca. ti mio. kr. i puljemidler til flere pædagoger for børn i udsatte positioner. Midlerne svarer til mellem 4-16 pct. af afdelingernes almindelige budget og er dermed et væsentligt bidrag til at kunne ansætte flere hænder.

Derudover viser analysen en sammenhæng mellem antallet af børn pr. voksen og børn med ekstra behov. Jo større en andel, børn med ekstra behov udgør af de indskrevne børn, des færre børn pr. voksen. For både vuggestuer og børnehaver kan man se en sammenhæng med andelen af børn med vidtgående handicap og dansk som andetsprog, mens det for børnehaver også gælder andelen af børn, der er udsatte af sociale årsager. Sammenhængene kan skyldes, at børn med ekstra behov kan have behov for mere støtte. Det gælder særligt i form af flere hænder (fx 1-1 støtte), som omtalt i afsnit 2.2.3. I samme afsnit fremgik det også, at budgettildelingsmodellen giver ekstra budget til at understøtte opgaven med disse børn.

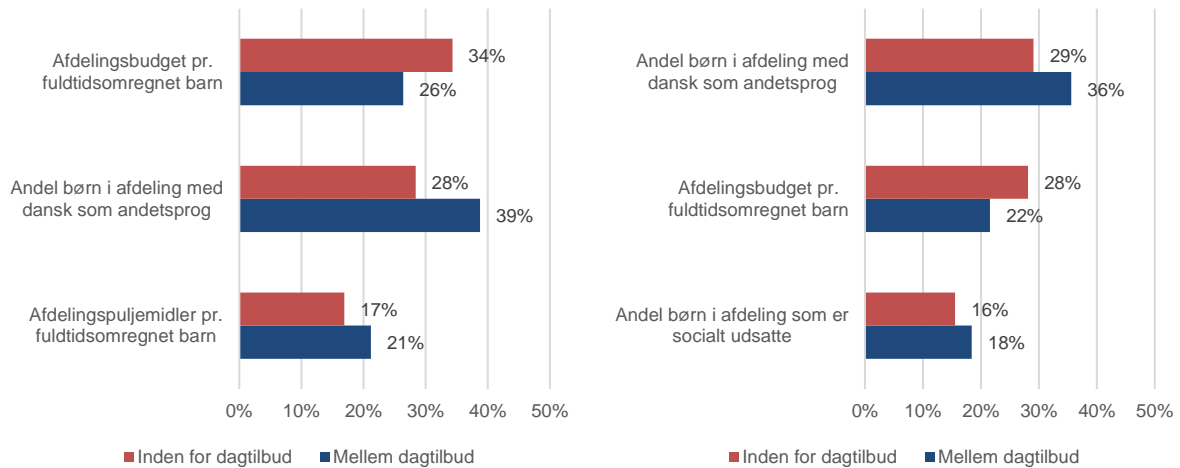
Et andet resultat på børnesiden er, at andelen af børn på deltidspladser typisk går hånd i hånd med færre børn pr. voksen. Det kan skyldes, at beløbet pr. barn (ekskl. kost) til et deltidsbarn er højere pr. time, end det er til fuldtidsbørn. Konkret udgør beløb pr. barn for deltidsbørn, relativt set 83-84 pct. af beløb pr. barn for fuldtidsbørn, mens pladstiden for deltidsbørn på 30 timer udgør ca. 58 pct. af pladstiden for fuldtidsbørn på 52 timer. Her er det centralt, at der i bruttonormeringerne ikke er taget højde for, hvor mange timer børnene i praksis opholder sig i institutionerne, og at forældrene i den forbindelse trækker mere på tiden i deltidspladser end i fuldtidspladser (se mere i seneste afsnit). Justeres der for dette, så kommer der en større grad af balance mellem beløb pr. barn, og hvor meget børnene opholder sig i institutionerne. Det skal nævnes, at nogle institutioner selv oplever deltidspladser som en udfordring, som det vil fremgå i næste afsnit.

Endelig viser analysen, at dagtilbuddenes forbrug af deres opsparing viser sig i antal børn pr. voksen i børnehaver. Som det fremgik i afsnit 2.1.1, så har flere dagtilbud nedsparet i 2019 og i den forbindelse omsat noget af opsparingen på flere hænder i institutionerne.

I analysen er der også afprøvet en række andre forklaringer. Det gælder fx, om der er en dagplejeafdeling i dagtilbuddet, om der er ansatte i dagtilbuddet, der på papiret ikke har pædagogiske opgaver (fx journalister og It-medarbejdere), hvor mange fuldtidsomregnede børn der er, samt om institutionen er del af et fusioneret dagtilbud (14 dagtilbud er sammenlagt til syv i 2019). Disse forhold har dog ikke en statistisk signifikant sammenhæng med antal børn pr. voksen.

Samlet set kan de undersøgte forhold forklare ca. 57-76 pct. af variationen i antal børn pr. voksen. Det er særligt budgettet, puljemidler og børn med ekstra behov, der bidrager til at forklare variationen. Det fremgår af figur 2.43 nedenfor. Det ses fx af figuren, at afdelingsbudgettet bidrager med ca. 22-34 pct. af forklaringskraften. Det er væsentligt at være opmærksom på, at det er statistiske sammenhænge, dvs. der er ikke nødvendigvis tale om årsagssammenhænge. Fx så man, at en relativ høj andel af børn med dansk som andetsprog går hånd i hånd med relativt få børn pr. voksen. Men det betyder ikke nødvendigvis, at andelen af børn med dansk som andetsprog påvirker antallet af børn pr. voksen. Ikke desto mindre forklarer de forskellige forhold til sammen en væsentlig del af variationen i antal børn pr. voksen. I det næste afsnit vil der blive set nærmere på dagtilbuddenes egne oplevelser.

Figur 2.43 Top 3 faktorer med størst bidrag til at forklare variationen i bruttonormeringer for vuggestuer (til venstre) og børnehaver (til højre), pct. af forklaret varians



Note: Variablernes bidrag er baseret på deres relative vægte (dominansanalyse). De relative vægte indikerer, hvor stor en procentdel af de statistiske modellens forklaringskraft der kan tilskrives de enkelte variabler (her med fokus på forklaringskraften inden for henholdsvis mellem dagtilbud). Vægtene er beregnet på en måde, som mindsker problemet med variabler, der måler noget af det samme. Vægtene på tværs af alle variabler i modellerne summerer til 100 pct. I figuren er der kun vist de tre variabler med de største relative vægte, og de bidrager til sammen med 73-86 pct. af forklaringskraften i modellerne (som er mellem 57-76 pct.), når man fokuserer på at forklare variansen inden for henholdsvis mellem dagtilbud. Der er kun tale om statistiske sammenhænge, dvs. resultaterne udtrykker ikke nødvendigvis årsagssammenhænge.

2.4.2 Forklaringer i ord (spørgeskema og interview)

Dagtilbuddene er spurgt til deres egne forklaringer på normeringer i et spørgeskema og i interview.

I spørgeskemaet har dagtilbudslederne valgt op til tre forhold, de mener har størst betydning for forskelle i normeringer¹ *mellem afdelinger* i dagtilbud henholdsvis *mellem dagtilbud*. Dagtilbudslederne har ligeledes haft mulighed for at komme med kommentarer, der uddyber, hvad der ifølge dem selv er på spil i forhold til forskelle i normeringer (se mere i bilagsafsnit 4.26).

Hvordan er det undersøgt?

Der er indsamlet et spørgeskema hos alle dagtilbud og afholdt interview med fem udvalgte pædagogiske ledere og fem dagtilbudsledere. Interviewpersonerne er udvalgt på baggrund af flere kriterier, herunder størrelse, geografisk placering og institutionstype for at sikre, at dagtilbuddene er bredt repræsenteret.

Der er tre hovedforklaringer, der ifølge både dagtilbudslederne og pædagogiske ledere har størst betydning for forskelle i normeringerne - både mellem afdelinger og mellem dagtilbud:

- Personalets sygefravær
- Børnegruppens sammensætning
- Personalets anciennitet

Derudover er forældrenes pladsvalg (fuldtid/deltid), planlægning af arbejdstiden, institutionens størrelse og børnenes pladsudnyttelse faktorer, der for nogle institutioner opleves udfordrende for normeringen.

¹ Spørgsmålet angik normeringer "på papiret og/eller på gulvet", men det vurderes, at svarene primært vedrører normeringer på gulvet, da det vil afspejle den hverdag, lederne kender. Interviewene har også vist, at lederne har relativt svært ved at forholde sig til forklaringer på forskelle i normeringer "på papiret". Det er ikke muligt at supplere lederne vurdering med statistiske analyser af "gulvnormeringer" svarende til, hvad der er foretaget ved "papirnormeringer", da der ikke er tilstrækkelige data om gulvnormeringer.

De lokale ledere af de enkelte dagtilbud og afdelinger er i interview spurgt til forklaringer på variationer i normeringer, og de peger i høj grad på de samme forklaringer - dog med mindre variationer. Som det kan ses i bilagsafsnit 4.26, påpeger nogle ledere også andre forklaringer, der kan have stor betydning for nogle enkelte institutioner, men som ikke gør sig gældende blandt hovedparten af dagtilbuddene. De følgende dele uddyber de mest valgte forklaringer i spørgeskemaundersøgelsen og i interviewene.

Personalets sygefravær og øvrigt fravær ved fx kurser

Der er bred enighed om, at højt sygefravær blandt personalet, både kort og langt, er negativt for normeringen og en vigtig faktor i forhold til at forklare, at nogle steder er mere udfordret på normeringerne end andre. Lederne peger dog også på, at det ikke blot er sygefraværet, men også det planlagte fravær ved fx kompetenceudvikling eller varetagelse af særlige funktioner, der udfordrer. Mange ledere har i spørgeskemaet også vurderet, at personale på kompetenceudvikling og personale med særlige funktioner er et af de forhold, der har størst betydning for forskelle på normeringerne mellem afdelinger. I kommentarerne til spørgeskemaet påpeges det, at fraværet har negativ betydning for normeringerne uanset årsagen. *"Ustabilitet udfordrer de meget stramme vagtplaner - gældende for både kendt og ikke kendt fravær. Fravær grundet Stærkere Læringsfællesskaber og obligatoriske kurser for pædagogmedhjælpere, er en faktor."* (Dagtilbudsleder, spørgeskema). I interviewene nævner alle ledere sygefravær blandt personalet som en central forklaring på forskelle i normeringer. Interviewpersonerne forklarer, at sygefraværet bl.a. påvirker normeringerne negativt, fordi det ikke er alt fravær, der vikardækkes i dag, da behovet for vikardækning er større end det afsatte budget hertil. Desuden oplever lederne, at det kan være tidskrævende for personalet at tilkalde og oplære vikarer, hvilket også indirekte kan påvirke normeringerne negativt.

Børnegruppens sammensætning

Børnegruppens sammensætning opleves både at kunne have en positiv og negativ betydning for normeringen. På den ene side peges der på, at *"Afdelingerne med mange børn med ekstra behov [...] kan have flere voksne, hvilket alle børn i en grad profiterer af."* (Dagtilbudsleder, spørgeskema). På den anden side skriver en anden leder, at *"Mange børn med udfordringer tager ekstra personaleressourcer, herunder meget tid går til forældremøder"*. (Dagtilbudsleder, spørgeskema). Denne dobbelthed nikker flere af de lokale ledere genkendende til i interviewene. En pædagogisk leder beskriver i et interview, at *"børn med ekstra behov bliver omsat til flere hænder, men at det også er en anden opgave, der kræves af personalet."* Det er opfattelsen hos den pågældende leder, at den ekstra opgave ikke altid harmonerer med de ekstra midler, man får tildelt.

I forlængelse af dette fortæller både dagtilbuds- og pædagogiske ledere i interviewene, at modtagelse af puljemidler fra fx et ministerie påvirker normeringerne positivt. Disse puljemidler er generelt øremærket en bestemt indsats og hænger ofte sammen med børnegruppens sammensætning. I 2019 modtog dagtilbuddene ca. ti mio. kr. fra den statslige pulje til flere pædagoger til institutioner med mange børn i udsatte positioner. Det er ledernes vurdering, at modtagelse af puljemidler vil påvirke normeringerne positivt i en periode, fordi midlerne som hovedregel anvendes til ansættelse af personale til at varetage den pågældende indsats. Selvom midlerne derfor ofte er målrettet afdelingernes arbejde med udsatte børn, vil alle børnene i større eller mindre omfang høste fordelene af mere personale.

Personalets anciennitet

Ifølge dagtilbudslederne har højere anciennitet blandt personalet primært en negativ betydning for normering på grund af højere løn og seniordage. Dog bemærker enkelte, at barnets første sygedag omvendt kan være en udfordring blandt medarbejdere med lavere anciennitet. En enkelt nævner desuden i spørgeskemaundersøgelsen, at erfarne pædagoger er en fordel i forhold til organiseringen ved fravær. I interviewene fremhæver lederne ligeledes personalets anciennitet som havende negativ betydning for normeringer. Flere ledere supplerer dog vurderingen med, at man til gengæld for den højere løn også får tilført personalegruppen en yderligere værdi, hvor lederne nævner ord som erfaring, overblik og viden. En

pædagogisk leder beskriver det således: *"Personalets anciennitet har betydning for, hvor løntunge medarbejderne er, men de mere erfarne medarbejdere har bare helt styr på det, så man får også noget andet med en høj anciennitet."*

Forældrenes pladsvalg (fuldtid/deltid)

I forhold til forskelle i normeringer mellem afdelinger peger mange ledere i spørgeskemaundersøgelsen på, at forældrenes pladsvalg har betydning. Dette uddybes i kommentarerne til at handle om, at ressourcerne ikke modsvarer omkostningerne ved en deltidsplads, hvor forældrene stadig kan planlægge 30 timer i ugen og gøre brug af institutionens ydertimer. Deltidspladser påvirker med andre ord ifølge nogle ledere normeringerne negativt, da børnene er til stede en stor del af åbningstiden, og at forældrene kan benytte sig af hele åbningstiden. Det udfordrer derfor normeringen, da den økonomiske tildeling ifølge lederne ikke er tilstrækkelig til at dække behovet for pasning blandt børn på deltidsmodul. Det underbygges til dels af, at det i afsnit 2.2.3 ses, at børn i deltidspladser i praksis opholder sig i institutionerne i mere af den mulige pladstid end fuldtidsbørn gør (ca. 70-71 pct. for deltid sammenlignet med ca. 54-55 pct. for fuldtid). Omvendt fremgår det af samme afsnit, at beløb pr. barn ekskl. kost til et deltidsbarn i udgangspunktet er højere pr. time, end det er til fuldtidsbørn, og at børn i fuldtidspladser i praksis er til stede i institutionerne i flere timer end børn i deltidspladser.

Arbejdstidsplanlægning og muligheder i forbindelse med personalets fravær og børnenes fremmøde

Flere dagtilbudsledere kommenterede i spørgeskemaet, at det udfordrer arbejdsplanen, når personalet er fraværende på grund af fx kurser. Netop arbejdstidsplanlægningen og planlægning af dagen er i interviewene blevet uddybet, da det ifølge størstedelen af de interviewede opleves som betydningsfuldt for normeringen på gulvet. At opnå så gode normeringer som muligt afhænger ifølge lederne af, hvor godt man lykkes med at få planlagt medarbejdernes arbejdstid ud fra børnenes fremmøde. Arbejdstidsplanlægningen angår desuden planlægningen af tiden om børnene forstået som den tid, hvor en medarbejder ikke bruger sin arbejdstid sammen med børnene, men fx bruger sin tid på forberedelse eller møder. Lederne giver udtryk for, at tiden om børn skal placeres, så tiden i videst muligt omfang ikke mærkes blandt børnene og derfor fx i middagsstunden i vuggestuerne, hvor børnene sover. Det er oplevelsen blandt flere af de interviewede ledere, at der er forskel på, hvor godt den enkelte afdeling lykkes med at planlægge medarbejdernes arbejdstid ud fra børnenes fremmøde samt planlægningen af tiden om børnene, hvilket derfor påvirker normeringerne.

Institutionens størrelse og børnenes pasningsbehov

Foruden ovenstående typer af forklaringer, går også forklaringer om institutionens størrelse igen i spørgeskemaet. Her er opfattelsen generelt, at små institutioner er særligt udfordret på flere af de nævnte faktorer i forhold til at opnå en god normering. Dette illustreres bl.a. ved følgende udsagn af dagtilbudslederne i spørgeskemaet: *"Småstedstillægget dækker langt fra det faktiske behov i en lille institution" - "Vi er særligt sårbare ved sygdom, da vi er en lille afdeling, det betyder også, at vi er sårbare, når der er kompetenceudvikling." - "Det er en lille institution, der derfor har stort vikarforbrug og er sårbare ved mange deltidsmoduler." - "Det er en lille afdeling 17/30 (vuggestuebørn/børnehavebørn), hvilket betyder en sårbarhed, hver gang en ansat har en anden opgave end det direkte arbejde med børnene."*

Desuden påpeger nogle interviewpersoner forældrenes arbejdsforhold og derved i hvilket omfang, barnet har brug for pasning som forklaring på forskelle i normeringer. *"Vores børn er her meget - mange er her ni timer hver dag og nogle endnu mere. Det skyldes lang transporttid for forældrene, og hvorvidt forældrene har fuldtidsarbejde eller ej"*. (Pædagogisk leder, interview). Det er generelt oplevelsen blandt lederne, hvis institutioner er placeret i udkanten af Aarhus, at børnenes forældre i vidt omfang pendler til arbejde, og på grund af transporttiden afleverer tidligt og henter sent, hvilket også blev påpeget i en kommentar i spørgeskemaet: *"Vi bor i udkanten af Aarhus og har børn, der kommer tidligt og går sent."* (Dagtilbudsleder, spørgeskema).

2.5 Ekstern benchmark

Delkonklusion:

Udgifter pr. 0-5-årig i Aarhus er højere end for de fleste andre kommuner. Det forventede udgiftsniveau på baggrund af indbyggere i Aarhus er også over gennemsnittet. For normeringerne forholder det sig sådan, at normeringerne i Aarhus er bedre end i 90 pct. af kommunerne for 0-2-årige, mens omkring to tredjedele af kommunerne omvendt har bedre normeringer end Aarhus for 3-5-årige. Fordelingen af de voksne i normeringsopgørelsen mellem de to aldersgrupper følger, for Aarhus Kommune vedkommende, af forholdet mellem enhedsbeløbene (beløb pr. barn) for henholdsvis vuggestue og børnehave i budgettildelingen. I Aarhus indgår en højere andel af de voksne i normeringen på 0-2-årsområdet, end det er tilfældet for de fleste andre kommuner, hvilket ses som et udtryk for, at de mindste børn prioriteres relativt højt i Aarhus.

I dette afsnit sammenlignes nøgletal på kommuneniveau på baggrund af eksterne nøgletal fra KL. Afsnittet viser, hvordan Aarhus Kommune placerer sig relativt i forhold til andre kommuner med hensyn til forbrug og normeringer på dagtilbudsområdet. Derudover forsøger afsnittet at komme med forklaringer på sammenhængen mellem udgiftsniveau og normeringer i de eksterne nøgletal.

Der findes flere forskellige nøgletal til sammenligning af kommunerne på dagtilbudsområdet. I "Kend din kommune", der udgives af KL, kan man fx sammenligne udgifter til dagtilbud pr. 0-5-årig og normeringer for henholdsvis 0-2-årige og 3-5-årige for landets kommuner.

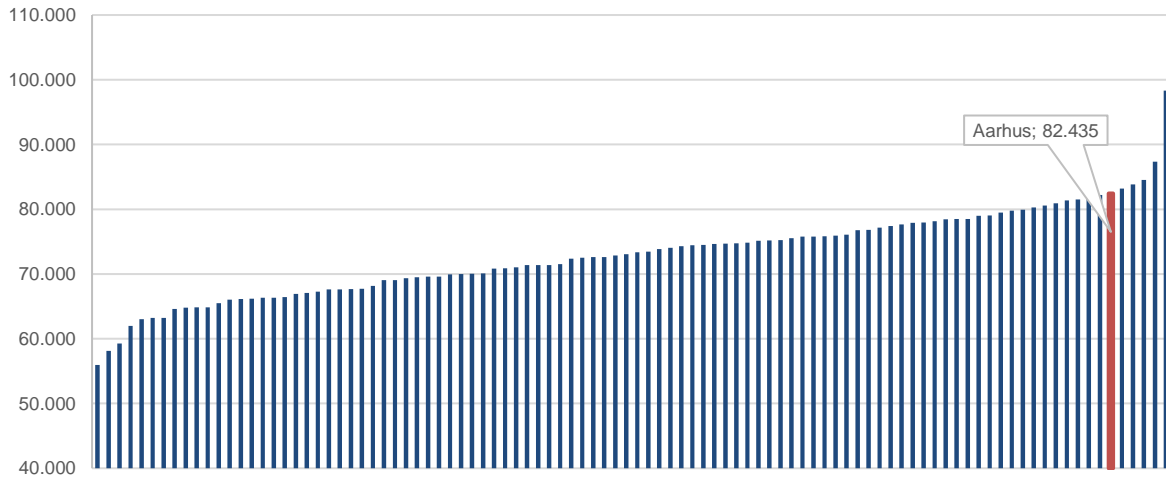
Hvordan er det undersøgt?

Der anvendes officielle nøgletal fra KL's "Kend din kommune 2020". De officielle nøgletal baseres på et lidt andet grundlag og kan være afgrænset lidt anderledes end nøgletal, analysens øvrige afsnit beskriver. Som eksempel herpå kan nævnes, at KL's nøgletal i "Kend din kommune 2020" ser på data for 2018, hvor resten af analysen om daginstitutioner ser på 2019. Dertil kan nævnes, at data bag opgørelsen af de normeringstal, der anvendes i dette afsnit, indeholder både de kommunale og de selvejende dagtilbud, mens de øvrige afsnit af rapporten alene ser på normeringer for de kommunale dagtilbud. Man kan således ikke sammenligne tallene i dette afsnit med resten af rapporten 1:1.

Fælles for nøgletallene er, at de er udtryk for gennemsnitsbetragtninger for de enkelte kommuner baseret på regnskabstal. De officielle konteringsvejledninger til kommunerne anvendes til at afgrænse nøgletallene og derved behandles alle kommuner ens. På den vis kan nøgletalsrapporterne ses som en objektiv sammenligning af kommunernes udgifter mv. på en række opgaveområder. Det fremgår fx, hvilken kommune der bruger færrest ressourcer pr. 0-5-årig til at drive dagtilbudsområdet, men det kan ikke læses ud af rapporten, om det skyldes politiske prioriteringer, den demografiske sammensætning eller andre forhold, fx organisering af området. Nøgletalsrapporterne er således udtryk for sammenligning med et simpelt gennemsnit uden hensyntagen til strukturelle forhold som fx socioøkonomi og demografi, produktivitet e.l. Sammenligningerne "renses" heller ikke for forskelle i konteringspraksis, opgavefordeling mv.

Nøgletallene for Aarhus i "Kend din kommune 2020" med fokus på 2018 viser, at Aarhus har et relativt højt udgiftsniveau på 82.435 kr. pr. 0-5-årig, hvor der kun er fem kommuner med højere udgifter, som det også ses af figur 2.44 herunder.

Figur 2.44 Udgift pr. 0-5-årigt barn, kommuner rangeret efter forbrug, kr., 2018

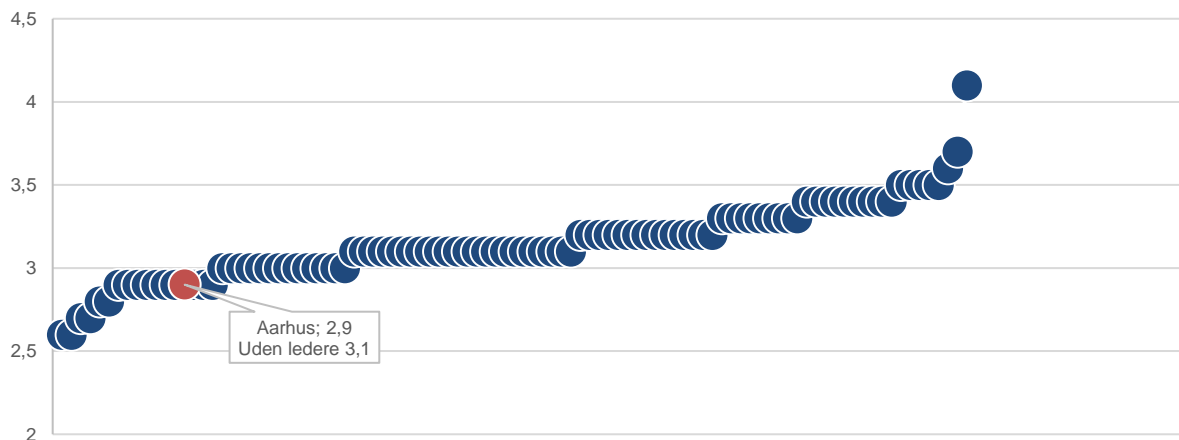


Note: Egne bearbejdnings på baggrund af Kend din kommune 2020.

De relativt høje udgifter pr. barn i Aarhus afspejles også delvist i normeringerne på 2,9 børn pr. voksen (uden ledere 3,1) og 6,3 børn pr. voksen (uden ledere 6,8) for henholdsvis 0-2-årige og 3-5-årige. Som nævnt i boksen om "Hvordan er det undersøgt", kan man ikke sammenligne disse tal 1:1 med normeringerne i afsnit 2.3. Rapporten viser, at seks kommuner har færre børn pr. voksen på 0-2-årsområdet, mens 62 kommuner har færre børn pr. voksen på 3-5 årsområdet, som det fremgår af figur 2.45 og figur 2.46 nedenfor. På normeringerne ligger kommunerne dog relativt tæt og en "lille" ændring i normeringen på fx 0,1 kan give et "stort" spring på ranglisten over kommunernes normeringer. På 3-5 årsområdet ligger en tredjedel af kommunerne i intervallet 6,2-6,4 børn pr. voksen.

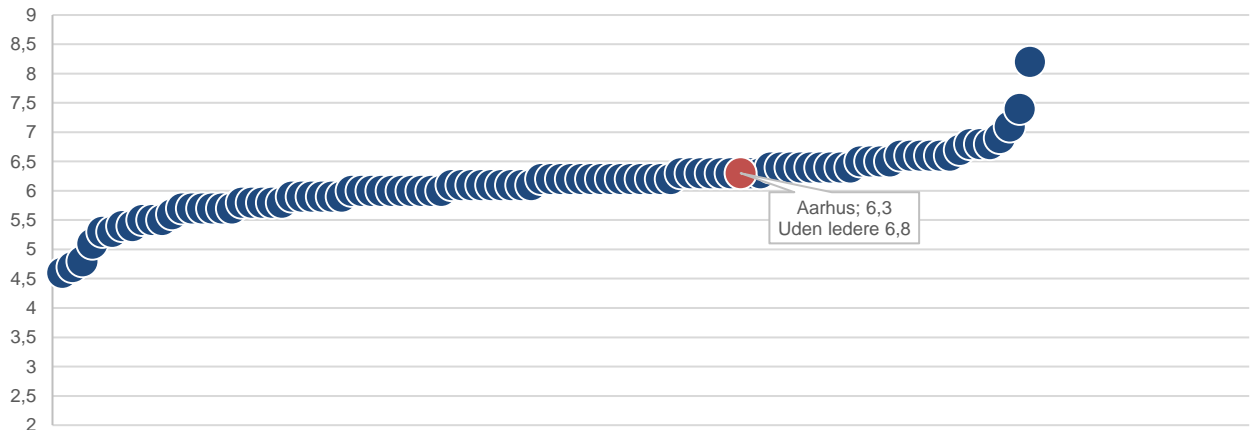
Sammenlignet med andre kommuner er der således relativt gode normeringer på 0-2 års-området i Aarhus, mens normeringerne på 3-5 års-området ligger under midten.

Figur 2.45 Normeringer for 0-2-årige fordelt på landets kommuner, antal børn pr. voksen, 2018



Note: Egne bearbejdnings på baggrund af Kend din kommune 2020. Ledere er en del af normeringsopgørelsen. Normeringerne uden ledere er beregnet ud fra Danmarks Statistiks metode til at trække ledere ud af normeringstallet.

Figur 2.46 Normeringer for 3-5-årige fordelt på landets kommuner, antal børn pr. voksen, 2018



Note: Egne bearbejdnings på baggrund af Kend din kommune 2020. Ledere er en del af normeringsopgørelsen. Normeringerne uden ledere er beregnet ud fra Danmarks Statistiks metode til at trække ledere ud af normeringstallet.

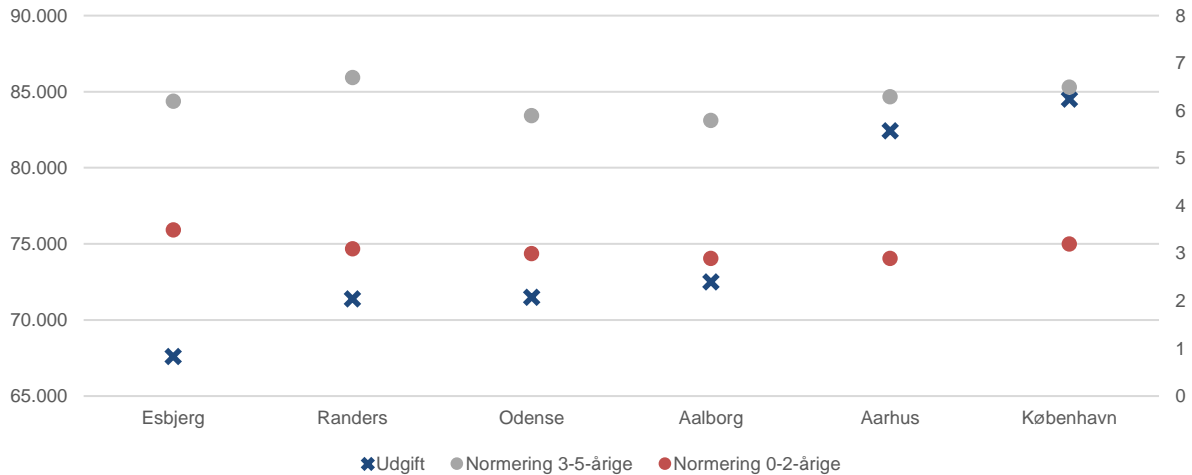
Aarhus placering i de to ovenstående figurer, hvor få kommuner har færre 0-2-årige pr. voksen, mens omkring to tredjedele af kommunerne har færre 3-5-årige pr. voksen, afspejler, at de mindste børn prioriteres relativt højt i Aarhus i forhold til børnehavebørnene. Fordelingen af de voksne i normeringsopgørelsen mellem de to aldersgrupper følger, for Aarhus Kommunes vedkommende, af forholdet mellem enhedsbeløbene (beløb pr. barn) for henholdsvis vuggestue og børnehave i budgettildelingen. I Aarhus indgår en højere andel af de voksne i normeringen på 0-2-årsområdet, end det er tilfældet for de fleste andre kommuner, hvilket ses som et udtryk for, at de mindste børn prioriteres relativt højt i Aarhus.

Placeringen af Aarhus i forhold til de andre kommuner i de to figurer med normeringer kan også ses som en diskrepans mellem de midler, der anvendes på området og de opnåede normeringer. Der ses nærmere på sammenhængen mellem udgifter pr. barn og normeringer i det følgende.

I forbindelse med budget 2020 analyserede Index100 udgifter, udgiftsbehov (forventede udgifter ud fra kommunens indbyggersammensætning) og udgiftsmæssigt serviceniveau (forholdet mellem faktiske udgifter og udgiftsbehov) i Aarhus Kommune ud fra regnskabstal for 2018. Ligesom "Kend din kommune" rapporten viste analysen, at udgifterne i Aarhus lå over det gennemsnitlige udgiftsniveau pr. 0-5-årig for kommunerne. Samtidig viste analysen, at behovet på dagtilbudsområdet i Aarhus lå over behovet på tværs af alle kommuner, så målgruppen giver - alt andet lige - forventning om udgifter over gennemsnittet. Analysen viste således, at både behov og udgifter lå over gennemsnitsniveauet. Ved at sammenholde udgifter for Aarhus med behovet - set relativt i forhold til alle kommuner - viste rapporten også, at udgifterne var højere, end behovet alene kunne forklare.

Der kan være en forventning om, at der vil være en sammenhæng mellem udgiftsniveauet og normeringerne på dagtilbudsområdet. Med relativt høje udgifter pr. 0-5-årig kan der også følge en forventning om, at der vil være relativt gode normeringer i dagtilbuddene alt andet lige. Som det fremgår af figur 2.47 nedenfor, viser nøgletallene på dagtilbudsområdet ikke en tydelig sammenhæng for 6-byerne. Diagrammet viser udgifterne pr. 0-5-årig for de seks byer sammen med antallet af børn pr. voksen for henholdsvis 0-2-årige og 3-5-årige, og det ses, at der ikke er færre børn pr. voksen, jo højere udgifterne pr. barn er.

Figur 2.47 Udgift pr. 0-5-årig (venstre akse) og antal børn pr. voksen for 0-2-årige henholdsvis 3-5-årige (højre akse) blandt 6-byerne, 2018



Note: Egne bearbejdnings på baggrund af Kend din kommune 2020.

I denne sammenhæng er det væsentligt at holde sig for øje, at der ikke kan sættes lighedstegn mellem gode normeringer og god kvalitet i dagtilbud. Gode normeringer giver bedre betingelser for god kvalitet, i alle typer af dagtilbud, men ikke er den eneste afgørende faktor for god kvalitet i dagtilbud. For at øgede normeringer skal have en effekt, er det afgørende, at de knyttes sammen med udvikling af det pædagogiske arbejde og kvaliteten af de aktiviteter, der sættes i værk.

Der er flere forhold, som kan være med til at forklare, at Aarhus har relativt høje udgifter pr. 0-5-årig, men som ikke nødvendigvis afspejles i bedre normeringer. Disse forhold kan både være af teknisk karakter relateret til opgørelsesmetoderne, hænge sammen med organiseringen i kommunen og knytte sig til, hvordan der arbejdes med udvikling af det pædagogiske arbejde. Konkret kan fem forhold fremhæves.

Af teknisk karakter kan for det første nævnes, at udgiftsniveau og normeringer ikke opgøres ud fra samme afgrænsning i KL's "Kend din kommune". Normeringsopgørelsen er afgrænset til institutionsområdet og pædagogisk personale, mens udgifterne pr. 0-5-årig også indeholder dagplejen samt udgifter til andet end pædagogisk personale. Der bruges også forskellige børnetal til at opgøre udgifter og normeringer. På udgiftssiden ses på udgifterne i forhold til antallet af 0-5-årige i kommunen og ikke pr. barn indskrevet i en daginstitution, mens normeringerne opgøres på baggrund af indskrevne børn i daginstitutioner. Pasningsgraden i Aarhus ligger over gennemsnittet for de øvrige kommuner (77,7 pct. i Aarhus mod 71,1 pct. i hele landet), hvorfor udgifterne til pasning alt andet lige vil være højere i Aarhus, når udgifterne sættes i forhold til antallet af børn i kommunen.

Et andet forhold, der kan have betydning er, at de aarhusianske dagtilbud i regnskab 2018 (som anvendes i "Kend din kommune 2020") havde et decentralt merforbrug på ca. 24,5 mio. kr. Når daginstitutioner bruger af deres opsparing, vil pengene ofte i højere grad end budgettet blive anvendt til engangsudgifter og i mindre grad til varige driftsudgifter som fast personale. Hvis dette gør sig gældende for dagtilbuddene i 2018, vil beløbet indgå i udgifterne pr. 0-5-årig, men ikke afspejles i bedre normeringer.

På det organisatoriske plan kan for det tredje og fjerde fremhæves to forhold, som har en vis indbyrdes sammenhæng. Det ene er fordelingen mellem dagpleje og institutionsniveauet, som kan have en betydning. Dagplejen vil ofte være et billigere tilbud for kommunerne end daginstitutioner. Andelen af passede børn i dagpleje er mere udbredt i de fleste af landets øvrige kommuner, end den er i Aarhus (5 pct. i Aarhus mod 12,6 pct. i hele landet). Dagplejere er ofte ikke uddannet pædagoger, hvilket hænger

sammen med medarbejdersammensætningen. Ifølge "Kend din kommune" ligger Aarhus blandt den tredjedel af kommuner, der har de højeste andele af pædagoguddannet personale, når man opgør det ekskl. dagplejere. Der er således 26 kommuner, der har en højere pædagogandel end Aarhus, og i 71 kommuner er pædagogandelen lavere. Hvis man opgør pædagogandelen inkl. dagplejere, så har kun to kommuner en højere pædagogandel end Aarhus. Begge disse to forhold er med til at få udgifterne i Aarhus til at se høje ud sammenlignet med de andre kommuner.

Det sidste, der kan nævnes, hænger sammen med, hvordan kvaliteten i dagtilbud kan gøres op. Der vil formentlig være en tendens til, at universitetsbyerne fokuserer mere på udvikling af den pædagogiske praksis og har flere centrale initiativer end andre kommuner. Udgifter hertil vil oftest være forankret centralt og primært vedrøre medarbejdergrupper, der ikke tæller som pædagogisk personale. Udgiften vil således indgå i udgiften pr. 0-5-årig, men personaleforbruget vil ikke indgå i normeringsopgørelsen.

2.6 Gode eksempler

Delkonklusion:

Gennem interview med lokale ledere i dagtilbuddene og i dialog med forvaltningen og andre kommuner er seks overordnede håndtag til bedre ressourceudnyttelse i dagtilbuddene identificeret. Håndtagene er vikardækning, personalesammensætning, arbejdstidsplanlægning, samarbejde i dagtilbud, sygefraværsindsats og mødekultur.

Vikardækning handler dels om opnormering af fast personale, dels om et vikarkorps i dagtilbuddet. *Personalesammensætning* ser på mikset af pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere. *Arbejdstidsplanlægning* består af fem elementer i form af børnenes fremmøde som omdrejningspunkt for planlægning af arbejdstid; vippemodeller som følge af sæsonudsving i antal børnehavebørn; én fast åbner; arbejde med forældrenes tilmeldinger af børnenes komme/gå-tider samt en mindre reduktion af åbningstiden. *Samarbejde i dagtilbud* handler dels om en rotationsordning, dels om øget fællespasning i dagtilbuddet. *Sygefraværsindsats* er her med fokus på trivslen. Og *mødekultur* består af et fast mødebånd, kortere personalemøder om aftenen samt brug af fælles informationsmøder over for forældre til kommende skolebørn.

Fælles for håndtagene er, at de skal tjene til inspiration, give anledning til refleksion over egen praksis og ses som mulige værktøjer til at understøtte dagtilbuddenes arbejde med optimal ressourceudnyttelse for at sikre mest mulig tid med og om børnene.

I denne del af analysen beskrives gode eksempler eller håndtag til bedre ressourceudnyttelse forstået som handlemuligheder, som dagtilbuddene kan anvende i deres arbejde med at sikre bedst mulige normeringer og kvalitet i dagtilbuddet i form af tid med og om børnene. Der er først og fremmest et ønske om at sikre mest mulig tid *med* børnene og dermed bedst mulige normeringer inden for de givne rammer. Der er desuden et ønske om at understøtte tid *om* børnene forstået som bl.a. individuel forberedelse, uddannelse og fælles faglig refleksion. Tiden med børnene skal derfor ikke ske på bekostning af tiden om børnene. Tiden om børnene er central for bl.a. at udvikle arbejdet med den pædagogiske læreplan, som er omdrejningspunktet for udviklingen af læringsmiljøet i dagtilbuddet og det pædagogiske personales målrettede understøttelse af børnenes kompetencer og erfaringer.

De ansatte med pædagogiske opgaver bruger i dag ifølge dagtilbuddene skønsmæssigt 81-90 % af deres tid sammen med børnene.

Kilde: Spørgeskema til kommunale dagtilbud

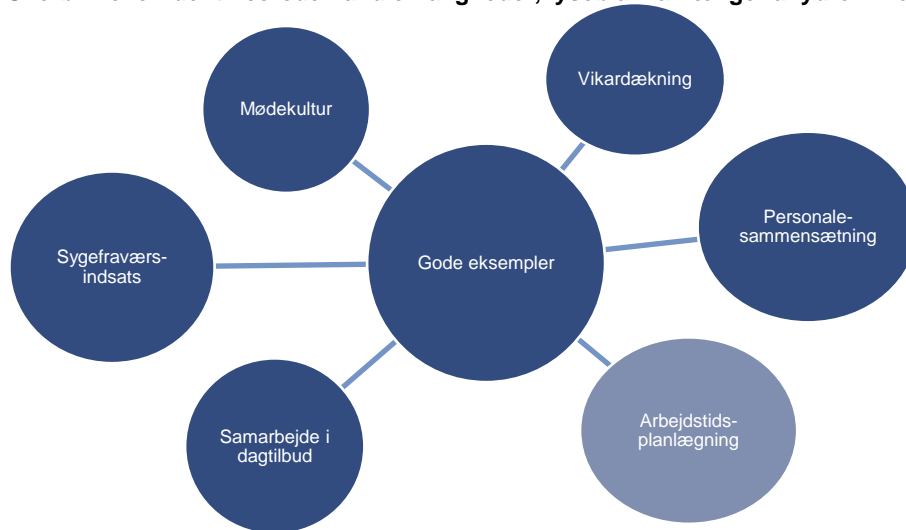
Hvordan er det undersøgt?

Der er foretaget i alt ti interview med dagtilbudsledere og pædagogiske ledere i Aarhus Kommune. Interviewpersonerne er udvalgt ud fra et eller flere af følgende kriterier: Geografisk placering, størrelse på dagtilbud, institutionstype, variationer i normeringer ud fra normeringsundersøgelserne af gulvnormeringer i 2019 samt eksempler på best practice. Der er desuden foretaget to interview med to dagtilbudsledere i Horsens Kommune.

Der har undervejs været dialog med flere dagtilbud, forvaltningen og andre kommuner for at identificere og kvalificere drøftelsen af hvilke handlemuligheder og gode eksempler, der findes i dagtilbuddene. Eksemplerne er ment som en værktøjskasse af håndtag til dagtilbuddene og skal tjene som inspiration.

Figur 2.48 nedenfor giver et overblik over de identificerede handlemuligheder. Nedenfor er hver handlemulighed uddybet. Der er i de tilfælde, hvor det er relevant, regnet på, hvad handlemuligheden kan betyde økonomisk for dagtilbuddene. Den lyseblå farve på arbejdstidsplanlægning indikerer, at håndtaget afhænger af ydre vilkår forstået som den lokale arbejdstidsaftale for det pædagogiske personale. For de øvrige håndtag er der tale om eksempler, som dagtilbuddene kan anvende inden for de nuværende rammer.

Figur 2.47 Overblik over identificerede handlemuligheder, lyseblå = afhænger af ydre vilkår



2.6.1 Vikardækning

Under vikardækning beskrives i det følgende to forskellige modeller til inspiration for dagtilbuddene.

1) Opnormering af fast personale

Beskrivelse

Vikarer er nødvendige for at dække kendt og ukendt fravær (akut opstået) i dagtilbuddene. Mange dagtilbudsafdelinger har i dag en årlig vikarpulje, som de løbende bruger til at dække fravær.

Model 1 indebærer, at dagtilbudsafdelingen anvender alle midler i vikarpuljen til at øge personalets arbejdstid, hvor dele af personalet kan gå fra deltid til fuldtid og/eller fastansætte nyt personale afhængig af størrelsen af vikarpuljen. Derved øges den daglige bemanning for dagtilbudsafdelingen og brugen af vikarer begrænses til et minimum. Udgangspunktet er derfor også, at der ikke indkaldes vikarer ved ukendt fravær/sygdom. En af vejene til at lykkes med modellen er, at den pædagogiske leder hjælper på stuerne de dage, hvor der er meget fravær blandt personalet. Ifølge dagtilbudslederne bruger de pædagogiske ledere i dag i gennemsnit ca. 20 pct. af deres tid sammen med børnene.

Opnormering af fast personale

Tilgangen har mindsket sygefraværet og stress blandt personalet, fordi vi er bedre normeret de fleste dage, og så er der nogle få dage, hvor det kræver lidt ekstra af os alle.

Kilde: Citat fra interview, pædagogisk leder

Tilgangen er desuden med til at understøtte, at børnene i størst muligt omfang møder kendte voksne i deres institution. Det er oplevelsen, i den afdeling der anvender modellen, at der er mindre frustration, fordi medarbejderne ikke skal bruge tid på at tilkalde vikarer om morgenen eller på løbende at oplære og fortælle om husets rutiner til skiftende vikarer.

En anke mod tilgangen er, at det kan virke utrygt ikke at have midler til at indkalde vikarer, hvis der er meget sygdom blandt personalet. Oplevelsen hos afdelingen, der har anvendt tilgangen i flere år, er dog, at der i de tilfælde også er sygdom blandt børnene og et deraf lavere fremmøde. Alternativt kan man vælge at anvende fx 85 pct. af vikarpuljen til at opnormere det faste personale og afsætte 15 pct. til at dække dage med meget sygdom. Afdelinger kan dog budgetmæssigt være for små til, at denne model kan benyttes, da det forudsætter et vikarbudget af en vis størrelse. Den interviewede afdeling, der har benyttet sig af tilgangen, har et afdelingsbudget på i alt ca. 7 mio. kr.

Potentiale

Umiddelbart giver håndtaget ikke en frigørelse af ressourcer, idet vikarpuljen anvendes til at øge den daglige bemanning. Der kan være nogle afledte effekter af tilgangen, der kan lede til indirekte besparelser. Her kan bl.a. nævnes, at det pædagogiske personale ikke skal bruge tid på at tilkalde vikarer om morgenen og ligeledes ikke skal oplære vikarer i løbet af dagen. Desuden viser en opsamling foretaget af Danmarks Evalueringsinstitut, at en stigning i normeringen på én (et barn pr. ansat) for en gennemsnitlig børnehave er ensbetydende med, at risikoen for at blive langtidssygemeldt (over 14 dage) stiger med fire procentpoint.² Hvis opnormering af fast personale benyttes som metode til vikardækning, så vil der i det daglige være en bedre normering. På den måde kan metoden til vikardækning muligvis have en indirekte positiv effekt på sygefraværet forstået som et lavere sygefravær blandt personalet.

2) Vikarkorps i dagtilbuddet

Beskrivelse

Princippet i denne model er, at man er fælles om et vikarkorps pr. dagtilbud, der kan sikre flere kendte voksne, når der er behov for vikardækning. Eksemplet er inspireret af dagtilbud i Fredericia Kommune, der har anvendt og udviklet modellen gennem ca. ti år. I Fredericia har man indgået en aftale med FOA om vikarerne, der er pædagogmedhjælpere og fastansat med en årsnorm. De dage, hvor en vikar er booket, arbejder vikaren minimum tre timer dagligt og maksimalt ni timer. Desuden kan vikarerne bruges i 1-2 afdelinger pr. dag. Vikarerne bookes via en fælles kalender op til fire uger frem eller telefonisk på dagen indtil kl. 9.30.

I dag vikardækkes ca. 61 pct. af den del af fraværet, der ikke kompenseres op til den faktiske løn (dvs. barsel) ifølge dagtilbuddene.

Kilde: Spørgeskema til kommunale dagtilbud

Modellen er med til at understøtte, at børnene i størst muligt omfang møder kendte voksne, når det er nødvendigt at vikardække. Derudover understøtter modellen mindre institutioner, der er mere sårbare ved sygdom, og hvis vikarpulje muligvis er for lille til at øge bemanningen, som foreslået ovenfor i model 1. Man kan overveje yderligere inddeling af vikarkorpsset i større dagtilbud, så vikarerne som udgangspunkt er tilknyttet fx 2-3 forskellige afdelinger, så de i endnu højere grad kommer til at kende børnene i afdelingen samt afdelingens rutiner og hverdag. Samtidig er modellen også med til at understøtte et øget samarbejde mellem afdelingerne, da et fælles vikarkorps forudsætter samarbejde og dialog mellem afdelingerne.

En anke mod modellen er, at det kan være de samme tidspunkter, der er brug for vikarerne. Men erfaringen fra Fredericia er, at behovet skifter mellem afdelingerne, hvormed efterspørgslen på vikarer varierer mellem afdelingerne.

Status på modellen i Børn og Unge er, at modellen afprøves i 2-3 kommunale dagtilbud fra d. 1. oktober 2020. Målet med afprøvningen er, at dagtilbuddene får flere input og erfaringer med modellen samt bliver klogere på, hvordan vikarkorpsset bedst organiseres og styres.

Potentiale

Umiddelbart giver håndtaget ikke en frigørelse af ressourcer, idet vikarpuljen anvendes til at finansiere et vikarkorps. Der kan være nogle afledte effekter af tilgangen, der kan lede til indirekte besparelser. Her kan bl.a. nævnes, at det pædagogiske personale i mindre omfang skal bruge tid på at tilkalde vikarer om morgenen og risikere at ringe forgæves rundt, samt at de i mindre omfang skal bruge tid i løbet af dagen på at oplære vikarer.

² "Kvalitet i dagtilbud – pointer fra forskning", Danmarks Evalueringsinstitut, 2017.

2.6.2 Personalesammensætning

Beskrivelse

Personalesammensætningen i dagtilbuddene har betydning for hvor mange hænder, der er ved børnene. Sammensætningen af personalet i den enkelte institution er en lokal afvejning mellem kvalitet, antal hænder og økonomi. I nogle dagtilbud har man en strategi om at prioritere fagligheden og andelen af pædagoger og som følge deraf have færre hænder, mens andre dagtilbud foretager en anden afvejning. Det er tidligere i analysen belyst, at en af forklaringerne på forskelle i normeringer i afdelingerne er, hvor stor pædagogandelen er.

Det kan frigive midler til yderligere ansættelser, hvis dagtilbuddene i højere grad end i dag ansætter pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistenter, da begge faggruppers løn i udgangspunktet er lavere end pædagogernes. Derudover oplever nogle dagtilbud i højere grad end tidligere rekrutteringsvanskeligheder i forbindelse med ansættelse af pædagoger. Dette hænger sammen med, at en relativt stor del af det nuværende pædagogiske personale går på pension inden for de næste år, samt at udbuddet af nyuddannede er faldende. Udfordringen med at rekruttere pædagoger forventes derfor at blive større.

Andelen af pædagoger udgør i dag i vuggestuerne 64 pct. og 67 pct. i børnehaverne (ekskl. ledere). Når der tages højde for tilstedeværelse, børnekontakt og vikardækning, falder pædagogandelen med ca. 12 procentpoint, mens andelen af pædagogmedhjælpere stiger tilsvarende.

Kilde: Fordeling af årsværk i brutto- og nettonormeringer i afsnit 2.3.2-2.3.3

Sammensætning af personalet afhænger naturligvis også af børnegruppens karakteristika. Desuden forudsætter arbejdet med den styrkede pædagogiske læreplan og Stærkere læringsfællesskaber ligeledes pædagogisk uddannet personale.

Ovenstående viser, at der er forskellige prioriteter i afdelingerne og lokale forhold at balancere. Personalesammensætningen er et håndtag for ledelsen, hvor sammensætningen kan genovervejes i forbindelse med ansættelsessituationer.

Potentiale

For at illustrere, hvad en ændring i personalesammensætningen *kan* betyde for dagtilbuddene, er det beregnet, hvor stor effekten af at ændre på personalesammensætningen er. Hvis andelen af pædagogmedhjælpere øges med 1 procentpoint og andelen af pædagoger tilsvarende sænkes med 1 procentpoint, så vil det forventede udgiftsbehov falde med ca. 3,4 mio. kr. for de kommunale dagtilbud som helhed. Hvis andelen af pædagogiske assistenter øges med 1 procentpoint og andelen af pædagoger tilsvarende sænkes med 1 procentpoint, så vil det forventede udgiftsbehov falde med ca. 0,6 mio. kr. for de kommunale dagtilbud som helhed³.

Fælles for beregningerne er, at de afspejler et udgiftsbehov/personalebehov, der efterlever højest tre vuggestuebørn pr. voksen og seks børnehavebørn pr. voksen i hver afdeling, og der regnes med afsæt i de faktiske gennemsnitslønninger (se mere om løn i bilagsafsnit 4.7).

2.6.3 Arbejdstidsplanlægning

Planlægningen af arbejdstid skal ses i en større sammenhæng, fordi arbejdstid har betydning for organiseringen, opgaveløsningen, arbejdsmiljøet og muligheden for at fastholde og rekruttere personale mv.

³ Sidstnævnte er dog en konservativ beregning, idet udgiftsbehovet i praksis formentlig vil falde med mere end 0,6 mio. kr. Det skyldes, at beregningerne tager afsæt i gennemsnitslønnen blandt de nuværende pædagogiske assistenter, og de fleste af de nuværende pædagogiske assistenter har en høj anciennitet. Helt generelt skal det nævnes, at hvis ancienniteten i forskellige personalegrupper fremover ser anderledes ud, kan det påvirke gennemsnitslønningerne og derved potentialeberegningerne.

Under arbejdstidsplanlægning beskrives i det følgende fem forskellige elementer, som skal inspirere dagtilbuddene i arbejdet med at optimere planlægningen af medarbejdernes arbejdstid.

1) *Børnenes fremmøde som omdrejningspunkt for planlægning af arbejdstid*

Beskrivelse

Det næste eksempel er et område, som de pædagogiske ledere allerede arbejder med i dag, men hvor oplevelsen blandt 2/3 af de interviewede er, at der er behov for at arbejde med kulturen om medarbejdernes arbejdstid.

Nogle dagtilbud oplever udfordringer med at skabe et godt pædagogisk læringsmiljø hele dagen. Det skyldes bl.a., at der blandt personalet er ønsker til arbejdstiden. Ønsker til arbejdstiden viser sig i en kultur i nogle dagtilbud, hvor praksis er, at man som medarbejder fx har en dag om ugen med tidligt fri, en dag med sen mødetid og/eller har tidligt fri hver anden fredag. Kulturen er stærk og er svær at dæmme op for, da kulturen i flere medarbejders øjne er retfærdig, og måden tingene plejer at være på.

Der er en uskrevet regel om, hvordan man er ansat, men man har ikke nødvendigvis fri kl. 12 en dag om ugen. Man skal kunne passe alle tider mellem 6.30-17.00. Vi er her, når børnene er her. Det er en gammel kultur, der skal rykkes ved.

Kilde: Citat fra interview, pædagogisk leder

Flere pædagogiske ledere fortæller, at de bruger tid på at få kabalen til at gå op, når medarbejdernes ønsker skal efterkommes, og at de ligeledes bruger tid på medarbejdernes reaktioner, når de får deres arbejdsplan. Jf. aftale om arbejdstidsregler for pædagogisk personale ved daginstitutioner, så skal tilrettelæggelsen af arbejdstiden tage størst muligt hensyn til personalets ønsker.⁴ Udfordringen opstår, når det resulterer i, at normeringerne ændrer sig om eftermiddagen, så der er flere børn pr. voksen.

74 % af dagtilbuddene oplyser, at de er helt eller delvist enige i, at de prioriterer at efterkomme medarbejdernes ønsker til deres arbejdstid.

Kilde: Spørgeskema til kommunale dagtilbud

Dette har betydning for kvaliteten af dagen for børnene, og ikke mindst må trivsel og arbejdsglæden hos medarbejderne ligeledes udfordres, idet færre personer står med ansvaret for børnenes læring, udvikling og trivsel. Det kan for medarbejderen opleves demotiverende og frustrerende, hvis der er for store udsving i normeringerne i løbet af en dag. Kvalitet i dagtilbud handler også om den strukturelle kvalitet og stabilitet for børnene og det pædagogiske personale, jf. det fælles pædagogiske grundlag for dagtilbud i Aarhus Kommune.⁵ En måde at understøtte så gode normeringer som muligt henover hele dagen er derfor i videst muligt omfang at bruge børnenes fremmøde som omdrejningspunkt for medarbejdernes arbejdstid.

I en afdeling, der er langt med dette arbejde, fortæller den pædagogiske leder, at vedkommende først orienterer sig i børnenes komme/gå-tider i Børneintra. Dernæst er den pædagogiske ledere i dialog med den faste medarbejder, der plejer at åbne afdelingen samt de medarbejdere, der ofte lukker afdelingen, hvor den pædagogiske leder får deres input til børnenes fremmøde, inden grundplanen for medarbejdernes arbejdstid laves. De omtalte medarbejdere er desuden opmærksomme på at give den pædagogiske leder besked, hvis de fornemmer ændringer i børnenes fremmøde, hvis der fx er flere børn i ydertimerne end tidligere. På baggrund af medarbejdernes input, indsamler den pædagogiske leder data om børnenes fremmøde i 14 dage, hvorefter grundplanen justeres, hvis børnenes fremmøde har ændret sig.

⁴ "Aftale om arbejdstidsregler for pædagogisk personale ved daginstitutioner, klubber, skolefritidsordninger mv.", af 4. februar 2019, KL, BUPL, FOA.

⁵ "Fælles pædagogisk grundlag for dagtilbud i Aarhus Kommune", august 2018.

Det kommende elektroniske planlægningsværktøj, PAPP, skal efter nytår 2021 være med til at synliggøre børnenes fremmøde i forhold til medarbejdernes arbejdstid og komme med forslag til planlægningen af arbejdstiden.

Det er desuden ambitionen, at planlægningsværktøjet skal kunne beregne, hvornår tiden om børn skal placeres for at sikre de bedst mulige normeringer set over hele dagen.

Rammerne for tilrettelæggelse af arbejdstid

Ser man på den juridiske side af tilrettelæggelse af arbejdstiden er rammerne bredde.⁶ Medarbejderen modtager sin arbejdsplan med fire ugers varsel. Den daglige tjeneste skal så vidt muligt være samlet og kan ikke deles i mere end to dele. Orientering om ændringer i arbejdsplanen, herunder afspadsering, skal ske med et varsel på mindst fire døgn, såfremt der ikke skal udbetales tillæg for de timer, der ændres. Der er således ikke noget i de juridiske rammer, der hindrer, at børnenes fremmøde i videst muligt omfang bliver omdrejningspunktet for planlægning af arbejdstiden.

Potentiale

På baggrund af interviewene er det tydeligt, at der er et potentiale for at udvikle kulturen om arbejdstid. Arbejdet med arbejdstidsplanlægningen kan oplagt tage afsæt i børnenes fremmøde med data fra komme/gå-registreringerne samt medarbejdernes erfaringer med børnenes fremmøde, så normeringerne set over hele dagen kan optimeres inden for de nuværende rammer. Det er forventningen, at dette arbejde vil understøtte opgaven med at lykkes med at sikre et pædagogisk læringsmiljø hele dagen.

2) Vippemodel som følge af sæsonudsving

Beskrivelse

Dette eksempel er alene relevant for børnehaver og aldersintegrerede institutioner. Eksemplet afhænger desuden af udfaldet af det forestående arbejde med den lokale arbejdstidsaftale, da en forudsætning er, at normperioden for det pædagogiske personale udvides.

Mange børnehaver er præget af sæsonudsving forstået som udsving i antallet af børn, da børnene løbende starter i børnehave, men stopper på samme tidspunkt i forbindelse med skolestart. Det har resulteret i håndtag omhandlende en vippemodel, hvor dele af personalet, for hvem det kan harmonere med private forhold, arbejder lidt flere timer om ugen i foråret og lidt færre i efteråret. Herved kan man afhjælpe det pres, der er i foråret, inden de ældste børn i børnehaven starter i skole og kunne understøtte det skoleforberedende arbejde. Det kunne fx betyde, at nogle medarbejdere efter individuel aftale arbejder 1-3 timer mere om ugen i foråret og tilsvarende mindre i efteråret eller alternativt bruger timerne til ferieafholdelse. Tilgangen vil betyde, at normeringerne set over et år bliver mere stabile, da personalets arbejdstid bliver tilpasset variationen i antallet af børn.

En udvidelse af normperioden vil give mere fleksibilitet i planlægningen af arbejdstiden og i den daglige planlægning ved bl.a. sygdom, og det vil derfor også muliggøre at arbejdstiden i højere grad tilpasses børnenes behov. På denne baggrund er idéen, at normperioden for det pædagogiske personale udvides fra de nuværende fire uger. Planlægningen af arbejdstiden kan herved gå fra i dag at være korttidsplanlægning til at blive langtidsplanlægning.

Potentiale

En udvidelse af normperioden for det pædagogiske personale forventes at kunne bidrage til at øge stabiliteten for børnene og det pædagogiske personale, da børnenes varierende behov for pasning afspejler

⁶ "Aftale om arbejdstidsregler for pædagogisk personale ved daginstitutioner, klubber, skolefritidsordninger mv.", af 4. februar 2019, KL, BUPL, FOA.

sig i medarbejdernes arbejdstid. Det er forventningen, at det også vil øge stabiliteten for det pædagogiske personale, fordi udsvingene i normeringerne vil blive mindre, og arbejdspresset mere jævnt.

I 2019 anvendte de kommunale dagtilbud ca. 8,4 mio. kr. på udbetaling af tillæg for merarbejde og overarbejde til det pædagogiske personale. Hvis normperioden for det pædagogiske personale udvides, er det forventningen, at dagtilbuddene vil have færre udbetalinger af disse tillæg.

3) *Én fast åbner*

Beskrivelse

Et tredje eksempel på arbejdet med arbejdstidsplanlægningen er at gøre brug af "én fast åbner".

Tilgangen er her, at det som udgangspunkt er den samme medarbejder, der åbner afdelingen, og altså kun én medarbejder. I den interviewede afdeling, der anvender tilgangen i dag, møder den næste medarbejder ind mellem 15 og 45 min. efter åbningstiden afhængig af børnenes fremmøde. Dermed kan man frigøre personaleressourcer de steder, hvor man normalt er to til at åbne, selvom der kun er få børn fra morgenstunden.

I den pågældende afdeling er det en fast medarbejder, der har morgenvagten, og det er derfor også altid den samme person, der modtager opkald ved sygdom. En afledt effekt af at have "en fast åbner" er derfor, at morgenvagten får erfaring med at vurdere, hvad sygdomsmeldinger skal give anledning til fx i forhold til justering af pædagogiske aktiviteter i løbet af dagen og vikardækning. Erfaringen fra afdelingen er desuden, at det giver genkendelighed og trykthed for børnene og forældrene at møde ind til den samme person om morgenen.

"Én fast åbner"

Hvis du har børn, er du jo også alene med dem ind imellem. Man skal selvfølgelig ikke være alene, hvis der er flere børn fra morgenstunden. Vi skal tænke hele dagtilbuddet ind i opgaveløsningen. Ring til andre afdelinger i dagtilbuddet og få hjælp, hvis der skulle være behov. Det må man gerne.

Kilde: Citat fra interview, pædagogisk leder

En idé er at drøfte rammerne for medarbejderen, der har morgenvagten, herunder hvad proceduren er, hvis medarbejderen skulle få brug for hjælp. Erfaringen fra den interviewede afdeling er, at andre nærliggende afdelinger i dagtilbuddet eller køkkenpersonalet skal ses som mulig hjælp, hvis der skulle opstå behov for flere hænder.

Potentiale

For de dagtilbudsafdelinger, hvor der i dag er to til at åbne afdelingen, selvom der kun er et eller meget få børn fra morgenstunden, vil tilgangen kunne frigøre personaleressourcer. Hvis mødetidspunktet for den ene medarbejder fx kan flyttes 15 min., vil det set over et år - fratrukket et gennemsnitligt antal lukkedage på 20 dage - betyde, at 60 personaletimer frigives. Disse timer kan bruges til at sikre mere personale, når behovet for pasning af børnene er større og herved forbedre normeringerne set over hele dagen.

4) *Arbejde med forældrenes tilmeldinger af børnenes komme/gå-tider*

Beskrivelse

Et fjerde element i arbejdstidsplanlægningen er arbejdet med præcisionen af forældrenes registreringer af børnenes fremmøde. I spørgeskemaundersøgelsen blandt kommunale dagtilbud har nogle ledere beskrevet, at forældrene ikke er gode til at meddele, hvornår børnene kommer. En anden udfordring er, at mange børn er tilmeldt i ferieperioder uden at møde op.

Arbejdet med tilmeldinger foregår allerede i daginstitutionerne, og her kan udrulningen af AULA være en anledning til at klæde forældrene endnu bedre på til at lave registreringer. AULA er en ny lejlighed til at give forældrene en fornyet opmærksomhed på vigtigheden af præcise registreringer. Desuden har perioden med pasning under situationen med coronavirus betydet, at forældrene har skullet melde barnet til fra uge til uge. Forældrene er således blevet mere opmærksomme på komme/gå-tider, og det er derfor oplagt at forsøge at fastholde denne læring og fokus på korrekte registreringer.

En tilgang til arbejdet er at vise på et forældremøde, hvordan registreringerne konkret bruges i arbejdstidsplanlægningen, og hvordan upræcise registreringer er med til at påvirke normeringerne. Nogle forældre overvejer formentlig ikke, at upræcise registreringer vil betyde andre tidspunkter, hvor normeringen derved vil være dårligere, end den kunne have været, fordi personaleressourcerne ikke anvendes optimalt.

Registrering af komme/gå

Vi arbejder aktivt med, at forældrene får meldt korrekt ind. Jeg kigger på, hvad forældrene melder ind og sammenholder det med barnets fremmøde. Hvis der er variation, kan jeg godt finde på at tage fat i forældrene og få en snak om, hvorfor tilmeldingerne er rigtig vigtige for os.

Kilde: Citat fra interview, pædagogisk leder

Det er ambitionen, at det nye elektroniske planlægningsværktøj med tiden kan være med til at synliggøre, hvad upræcise registreringer af børnene risikerer at komme til at betyde for den daglige normering.

Potentiale

Arbejdet med forældrenes tilmeldinger i ferieuger samt på dage med forventet lavt fremmøde vil kunne frigøre personaleressourcer, så disse kan bruges til at sikre bedre normeringer de øvrige dage med normalt fremmøde. Da arbejdet allerede er et fokus i dagtilbuddene i dag, er potentialet for at frigøre yderligere personaleressourcer ikke anslået her.

5) *Mindre reduktion af åbningstid*

Beskrivelse

Byrådet vedtog med budgetforlig 2020, at dagtilbudsbestyrelserne kan reducere åbningstiden med 1,25 timer om ugen. Der skal være mulighed for pasning i mindst 50,75 timer ugentligt og op til de nuværende 52 timer, så der er fleksibilitet til at imødekomme forældrenes behov. De nærmere rammer for reduktion af åbningstiden forventes godkendt af byrådet i efteråret.

Når åbningstiden reduceres, er der mindre åbningstid, der skal dækkes af personalet. Dermed vil personaleressourcerne kunne koncentreres lidt mere i den mindskede åbningstid og kunne bidrage til en stabil normering hen over dagen.

I forbindelse med interviewene blev det desuden klart, at nogle ledere ikke er bekendt med, at afdelingerne gerne må lukke før den officielle lukketid, hvis alle børn er hentet. Der har tidligere været truffet en politisk beslutning om, at dagtilbuddene skal holde åbent indtil den officielle lukketid. Denne beslutning er dog ikke længere gældende. Medarbejderne kan dermed godt gå før den officielle lukketid. Medarbejderen kan her vælge mellem at lave forefaldende arbejde eller at afspadsere. Hvis medarbejderen vælger at afspadsere, frigives personaleressourcen og kan igen bruges med udgangspunkt i børnenes fremmøde.

Potentiale

Ved at reducere åbningstiden med 1,25 timer kan et gennemsnitligt dagtilbud ansætte medarbejdere i 1,25 timer ugentligt. Med et konservativt skøn, hvor man forudsætter, at der kun er én medarbejder til at lukke, og at den medarbejder er pædagog, vil det betyde, at der i alt for dagtilbuddene kan afsættes ca.

4,9 mio. kr. til øget tilstedeværelse. De nærmere rammer for reduktion af åbningstiden forventes godkendt af byrådet i efteråret.

2.6.4 Samarbejde i dagtilbud

Under samarbejde i dagtilbud beskrives to eksempler til inspiration for dagtilbuddene. Det første eksempel omhandler samarbejde i den enkelte afdeling, mens det andet eksempel går på tværs af hele dagtilbudet.

1) Rotationsordning

Beskrivelse

Det første eksempel omhandler arbejdet med at øge samarbejdet i den enkelte afdeling via rotationsordning for pædagogerne på afdelingens stuer.

Udgangspunktet er, at man er vuggestuepædagog eller børnehavepædagog ét år ad gangen. Der skal minimum blive én medarbejder i den oprindelige børnegruppe for at skabe genkendelighed og trykthed for børnene, og det er derfor ikke alle, der roterer hvert år. Der er i den pågældende afdeling, der anvender rotationsordningen, således tilknyttet to pædagoger i en børnegruppe, hvoraf den ene roterer efter et år.

Personalegruppen sætter sig ned sammen før sommerferien og ser på, hvordan børnetallet ser ud efter sommerferien, og hvor mange børnegrupper, der skal dannes ud fra viden om børnene, antallet af børn og børnenes alder. Herefter fordeles medarbejderne og tilknyttes en børnegruppe. Oplevelsen blandt medarbejderne er, at det giver kendskab til hele afdelingen, et bedre overblik over stuerne og øger samarbejdet i hele afdelingen, når medarbejderne roterer.

Filosofien er, at jo mere der er åbne døre mellem stuerne, desto bedre overblik over bemandingen på de enkelte stuer og dermed mulighed for at sikre bedst mulige normeringer set over hele dagen og i hele huset. Tilgangen giver ifølge afdelingen, der i dag anvender rotationsordningen, en god forståelse for behovene på stuerne og en god evne til at se på tværs. Når man ikke er tilknyttet én stue, bliver medarbejderne mere fleksible i deres tilgang og er mere villige til at dække ind i hele afdelingen efter behov. Tilgangen taler også ind i arbejdet med Stærkere Læringsfællesskaber og understøtter en feedbackkultur, faglig udvikling og nysgerrighed på hinandens praksis. Der er i højere grad mulighed for at udfordre hinanden og stille spørgsmål som, "Hvorfor gør I sådan"?

Rotationsordning

Tanken er, at man får en ny nærmeste kollega hvert år. Det giver en faglig refleksion og udvikling, og det er med til at skabe et godt arbejdsmiljø i hele afdelingen. Der skal selvfølgelig også være plads til at følge en børnegruppe i flere år, hvis man har det ønske, så vi ser også på, hvad den enkelte medarbejder gerne vil.

Kilde: Citat fra interview, pædagogisk leder

Potentiale

Potentialet for tilgangen er ikke beregnet, da der ikke er en besparelse for afdelingen, men det er en tilgang til at organisere personalet. Der kan være afledte effekter af tiltaget i form af mindre udsving i normeringer og deraf mere stabile normeringer på afdelingens stuer. Det forudsætter, at overblikket mellem afdelingens stuer forbedres, så fordelingen af personaleresourcerne i højere grad stemmer overens med det varierende antal af børn på stuerne i løbet af dagen.

2) Øget fællespasning i dagtilbuddet

Beskrivelse

Det andet eksempel handler om, at mange dagtilbud i dag har fællespasning i sommerferien i ugerne 29-30. Eksemplet går på at udvide fællespasningen med to uger til ugerne 28-31. Motivationen bag eksemplet er, at dagtilbuddet også i sommerferien skal have mulighed for at tilbyde en høj kvalitet med fast, kendt personale. Med eksemplet har dagtilbuddet mulighed for at lukke flere huse i en længere periode og dermed også spare nogle drifts- og vikarudgifter ved ikke at have alle afdelinger åbne. Samtidig vil der være fast personale i hele sommerferieperioden, da det fastansatte personale på skift kan holde ferie. En ulempe er dog, at en øget fællespasning for nogle forældre vil blive opfattet som en serviceforringelse, da afleveringsstedet vil være et andet i en længere periode.

En gevinst ved eksemplet er, at samarbejdet på tværs af dagtilbuddet vil øges, da flere faste medarbejdere bliver en del af fællespasningen. Det kan oplagt give anledning til faglig refleksion, inspiration og udvikling om afdelingernes forskellige praksisser og rutiner. Eksemplet afhænger naturligvis af, at børnenes fremmøde samlet set i det enkelte dagtilbud er væsentligt lavere i de foreslåede uger med fællespasning.

Det skal i forbindelse med øget fællespasning nævnes, at der ikke er et maksimalt antal lukkedage i den enkelte afdeling. Det konkrete antal lukkedage afgøres i de enkelte dagtilbud bl.a. under forudsætning af en forventning om lavt fremmøde de pågældende dage samt med krav om mulighed for alternativ pasning til de børn, der måtte have behov. Dagtilbudsbestyrelsen fastlægger konkrete lukkedage efter indstilling fra dagtilbudslederen.

Potentiale

En øget fællespasning vil betyde, at der er færre dage end i dag, hvor alle afdelinger i dagtilbuddet er åbne. Hvis perioden med fællespasning udvides fra at være uge 29-30 til uge 28-31, vil flere afdelinger kunne forvente at spare driftsudgifter til el, vand og varme og vikarudgifter.

2.6.5 Sygefraværsindsats

Beskrivelse

Dagtilbuddenes sygefraværsindsats er et konstant fokus og har høj prioritet af flere årsager. Et hensyn er medarbejdernes trivsel, et andet er de negative konsekvenser, et højt sygefravær har for normeringerne. Ifølge Aarhus Kommunes sygefraværspolitik handler ledelsens og medarbejdernes bestræbelser på at nedbringe sygefraværet først og fremmest om det fælles mål: At skabe god trivsel på arbejdspladsen og kvalitet i opgaveløsningen.⁷

Aarhus Kommune har en målsætning om, at kommunen skal være blandt de 10 kommuner i landet med lavest sygefravær.

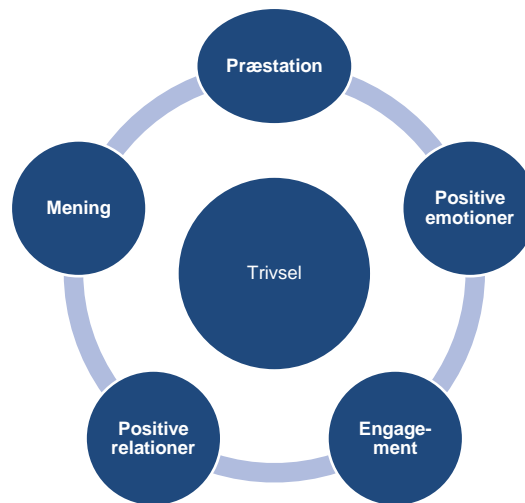
Sygefraværsindsatsen kan være svær at konkretisere, da den ofte består af en bred vifte af indsatser. I det følgende har vi valgt at zoome ind på en indsats, der netop sætter trivslen i fokus. Denne indsats er en blandt flere mulige tilgange til arbejdet med hyppig sygdom.

En dagtilbudsleder fortæller, at dagtilbuddet er lykkedes med at nedbringe det korte sygefravær ved at arbejde systematisk med at afholde trivselssamtaler med udgangspunkt i Martin Seligmans trivselsteori. Trivselsteorien, der angår individet, er i dagtilbuddet blevet oversat til praksis og sat ind i et arbejdsfællesskab. Dagtilbudslederen har været interesseret i at finde ud af, hvad det er, der gør, at man *ikke* bliver

⁷ "Sygefraværspolitikken", Aarhus Kommune, 2014.

syg, og hvad der skal til for, at man trives. Ifølge Seligman er der fem kerneelementer, der skal være opfyldt, før man er livstifreds og dermed kan trives. Filosofien i dagtilbuddet er, at medarbejderen har et individuelt ansvar, men at der også er en kollektiv forpligtigelse til at hjælpe medarbejderne til at trives. Den kollektive forpligtigelse kommer bl.a. til udtryk ved, at dagtilbudslederen og den pædagogiske leder indkalder til en trivselssamtale i stedet for den obligatoriske sygefraværssamtale, hvis en medarbejder oplever hyppig sygdom. Samtalen tager afsæt i medarbejderens trivsel set i et arbejdsfællesskab ud fra positiv psykologi og PERMA-modellen, der består af fem kerneelementer, jf. figur 2.48 herunder.

Figur 2.48 PERMA-modellen



De fem kerneelementer er uddybet i bilagsafsnit 4.28.

Inden samtalen forbereder medarbejderen sig og bliver orienteret om dagsorden for mødet:

- Hvordan trives du på din arbejdsplads? (med udgangspunkt i ovenstående model)
- Er der noget du/vi kan gøre for at fremme din trivsel og dermed nedbringe dit fravær?
- Udfærdigelse af handleplan for nedbringelse af fraværet.

Ledelsen skal i samtalen være nysgerrig på medarbejderen og interesseret i, hvordan de kan hjælpe medarbejderen og understøtte trivslen. Samtalen centrerer sig derfor om de fem kerneelementer, og hvordan medarbejderen og arbejdspladsen sammen kan understøtte, at de fem elementer er til stede for medarbejderen, så medarbejderen har de bedste betingelser for at trives. Ledelsen skal være løsningsorienteret og komme medarbejderen så meget som muligt i møde og fx tilbyde mulighed for løbende at gøre brug af en feriedag.

Oplevelsen i det pågældende dagtilbud er, at feedbacken på samtalerne er positiv. Medarbejderne er glade for den omsorg, ledelsen udviser, og medarbejderen bliver mere opmærksom på sin egen trivsel, hvad vedkommende har brug for og sine handlemuligheder. KL og forhandlingsfællesskabet har tidligere lavet et inspirationskatalog til arbejdet med sygefravær. Her er det bl.a. beskrevet, at effekten af sygefraværssamtaler afhænger af, hvordan samtalerne bliver opfattet af medarbejderne. Det er her afgørende, at medarbejderne opfatter samtalen som udtryk

Trivselssamtaler

Jeg har prøvet, at der er nogle medarbejdere, som har været irriteret over at være indkaldt til sådan en samtale. Men da de gik derfra, sagde de tusind tak. De finder ud af, at det er i ren omsorg - at vi vil dem det bedste, og at vi har brug for at vide, hvordan vi kan hjælpe, så medarbejderen kan trives.

Kilde: Citat fra interview, dagtilbudsleder

for omsorg og ikke for kontrol⁸. Dette efterleves i høj grad med PERMA-tilgangen, hvor fokus netop er på medarbejderens trivsel og at drage omsorg for medarbejderen, hvilket feedbacken fra medarbejderne vidner om.

En vigtig forudsætning for tilgangen er, at ledelsen føler sig godt klædt på til at være i det rum, selvom det kan være svært, fordi medarbejderen ofte bliver følelsesmæssigt påvirket. De pædagogiske ledere i det pågældende dagtilbud er efter arbejdet med PERMA-modellen blevet mere fortrolige med tilgangen og opmærksomme på personalet i dagligdagen, og arbejdet har været med til at understøtte den forbyggende sygefraværsindsats. Hvis tilgangen skal lykkes, kræver det, at PERMA bliver en del af hverdagen og anvendes i tale og handling. Samtalen om tilstedeværelsen af de fem kerneelementer kan derfor oplagt også bruges i forbindelse med sparring i hverdagen og på møder såsom stue- og personalemøder. En mulighed er også, at det alene er den pædagogiske leder, der afholder samtalen med medarbejderen. I det pågældende dagtilbud har det fungeret godt, at dagtilbudslederen har været med, da det er hende, der er initiativtager og har erfaring med PERMA-modellen.

Kontakt på første fraværsdag

Et andet håndtag i forbindelse med hyppig sygdom er at ændre på selve kontakten på første fraværsdag. De fleste afdelinger har et princip om, at medarbejderen ved sygdom skal ringe til hovednummeret i afdelingen. Nogle ledere har gode erfaringer med, at hvis en medarbejder oplever hyppig sygdom, skal vedkommende i en periode i stedet ringe til den pædagogiske leder. Det er med til at hjælpe medarbejderen til at have færre sygedage, da tilgangen er med til at understøtte en tæt opfølgning fra den pædagogiske leder.

Potentiale

Potentialet for de ovenstående eksempler kan ikke isoleres, da sygefraværet bliver påvirket af mange forskellige faktorer og ikke mindst af den enkelte afdelings nuværende sygefraværsindsats, personalets sygefravær og deraf potentialet for at mindske sygefraværet. De konkrete eksempler har imidlertid ført til et lavere korttidssygefravær i de interviewede afdelinger. For at illustrere sygefraværets betydning er der lavet et regneeksempel. Hvis man forudsætter, at der vikardækkes 75 pct. af fraværet med en løn til vikarer på 75 pct. i forhold til lønnen for det fastansatte personale, så vil en reduktion på 1 procentpoint i det faktiske fravær blandt det pædagogiske personale, svarende til ca. 2,2 færre fraværarbejdsdage pr. fuldtidsansat, betyde et fald i det samlede udgiftsbehov på ca. otte mio. kr. for de kommunale dagtilbud. Beregningerne afspejler et udgiftsbehov/personalebehov, der efterlever højest tre vuggestuebørn pr. voksen og seks børnehalebørn pr. voksen i hver afdeling.

2.6.6 Mødekultur

Beskrivelse

Det sidste eksempel stammer fra drøftelser med dagtilbud i Horsens Kommune, der har arbejdet med deres mødekultur. I det pågældende dagtilbud i Horsens Kommune har de arbejdet med flere konkrete tiltag, hvoraf tre af tiltagene oplistes her til inspiration:

A) I dagtilbuddet har de indført et fast mødebånd fredag formiddag i afdelingernes åbningstid og holdt de andre ugedage mødefri. Personalegruppen i hele dagtilbuddet dækker ind for hinanden, mens møderne afholdes i mødebåndet. Der bruges desuden to faste vikarer til at hjælpe med at få afviklet møderne. Det har derfor været en prioritet, at normeringen er lidt lavere - forstået som flere børn pr. voksen - i nogle formiddagstimer om fredagen for til gengæld at opnå mere stabile og bedre normeringer de øvrige dage, idet der ikke afholdes møder disse dage. Tidligere gjorde dagtilbuddet desuden brug af stuemøder om

⁸ "En kur mod sygefravær? Helhedsorienterede indsatser for et lavere sygefravær", Forhandlingsfællesskabet og KL.

aftenen, og disse møder afholdes nu i stedet inden for den normale arbejdstid. Denne tilgang kan kobles med modellen om et vikarkorps i dagtilbuddet. Hvis dagtilbuddet vælger at have et vikarkorps, vil det være oplagt at gøre fast brug af vikarerne til at få afviklet møderne i det faste mødebånd.

B) Derudover er der skåret i afdelingernes personalemøder om aftenen fra otte møder af tre timers varighed til fire møder af to timers varighed. Der afholdes udover de fire personalemøder om aftenen, fortsat tre personalemøder af tre timers varighed for hele dagtilbuddet. Indholdet af personalemøderne er ændret, så møderne kun er fagfaglige, mens information fra fx tillidsrepræsentant, arbejdsmiljørepræsentant og ledelse foregår via deres elektroniske system.

C) Endelig er de gået fra at holde individuelle samtaler af 30 min. med forældre til kommende skolebørn til at have ét fælles informationsmøde af 1,5 times varighed for de relevante forældre for hele dagtilbuddet. Det fælles møde har mere dybde og indhold end de tidligere individuelle møder, og det er desuden tidsbesparende for personalet. Her kan man overveje at lave flere informationsmøder, hvis dagtilbuddet består af mange afdelinger og deraf mange kommende skolebørn. Desuden er det en overvejelse, at ikke alle forældre vil have gavn af at deltage i et stort mødeforum, og der kan derfor fortsat afholdes enkelte individuelle møder, så man ikke risikerer, at nogle forældre udebliver.

Tiltagene har reduceret i tiden om børnene forstået som forberedelse og møder, og er i stedet blevet vekslet til mere tid med børnene. Det skal desuden nævnes, at normperioden for det pædagogiske personale i Horsens er en årnorm. Udviklingen af mødepraksissen vil derfor også give flere muligheder for dagtilbuddene i Aarhus, hvis normperioden for det pædagogiske personale udvides i den kommende lokale arbejdstidsaftale.

Der skal naturligvis fortsat afholdes møder i dagtilbuddene, da det er et vigtigt element i arbejdet med bl.a. den faglige refleksion, den pædagogiske læreplan og Stærkere Læringsfællesskaber. Ideen er her at genoverveje afdelingens og dagtilbuddets nuværende mødeaktivitet med inspiration fra andre dagtilbuds erfaringer.

Til slut skal nævnes, at arbejdet under situationen med coronavirus har givet nye erfaringer og viden om virtuelle møder. Disse nye vaner kan være gode at holde fast i et vist omfang, så særligt dagtilbudsledere og pædagogiske ledere i fremtiden kan spare noget transporttid i forbindelse med mødeaktivitet, så der kan frigives tid til andre opgaver.

Potentiale

Da der er stor forskel på mødeaktiviteten i dagtilbuddene i Aarhus Kommune, er der ikke regnet på potentialet for nedbringelse af mødeaktiviteten. Eksemplet fra Horsens Kommune viser dog, at tiltaget med at reducere i antallet af personalemøder i afdelingerne har frigivet personaleressourcer til mere tid med børnene. For et af dagtilbuddene i Horsens med 62 medarbejdere er der frigivet personaleressourcer svarende til knap 1000 timer/årligt, svarende til ca. en halv fuldtidsstilling, alene gennem reduktionen i personalemøder.

Mødekultur, personalemøder
Personalemøderne er blevet mere strukturerede og fokuserede på det fag-faglige. Det har givet møderne et mere engageret personale. Mange aftenmøder kan dræne energien for nogle, så personalet er generelt glade for, at der er færre aftenmøder.

Kilde: Citat fra interview, dagtilbudsleder i Horsens Kommune

3 Dagpleje

Dette kapitel er inddelt i to afsnit. I første afsnit beskrives dagplejens nuværende organisering, og der kigges nærmere på den økonomiske styring af dagplejen, herunder årsager til, at dagplejen har svært ved at opnå økonomisk balance. Andet afsnit præsenterer to modeller for, hvordan dagplejen kan organiseres. Hver model ledsages af overvejelser om, hvordan modellen kan understøtte målet om en økonomisk bæredygtig og en attraktiv dagpleje.

3.1 Dagplejens organisering og økonomi

I dette afsnit er fokus på dagplejens organisering og økonomi. Hvad angår dagplejens organisering indeholder afsnittet en beskrivelse af 1) de bærende hensyn bag den nuværende organisering og 2) af hvordan udviklingen i antallet af dagplejere og indskrevne børn i dagplejen sætter organiseringen under pres. Afsnittet drager også paralleller til udviklingen i antallet af private pasningsordninger i Aarhus Kommune. Hvad angår dagplejens økonomi, sættes der i afsnittet fokus på den økonomiske styring af dagplejen, herunder årsager til, at dagplejen har svært ved at opnå økonomisk balance.

Hvordan er det undersøgt?

Med afsæt i tidligere byrådsbeslutninger og datatræk fra de administrative systemer (fx om antal børn og dagplejere) er dagplejens organisering og økonomi beskrevet. Eksisterende data om dagplejen er blevet suppleret med interview med forældre, dagplejere, dagplejepædagoger, dagtilbudsledere og ledere af dagplejen i andre kommuner. Derudover har en sparringsgruppe bestående af dagtilbudsledere, pædagogiske ledere af dagplejen, BUPL, FOA og Århus Forældreorganisation løbende haft mulighed for at komme med deres bemærkninger til indholdet. Læs mere om sparringsgruppen, udvælgelsen af interviewpersonerne, og hvordan de enkelte interview er gennemført i bilagsafsnit 4.2.

3.1.1 Kort om dagplejen

Dagplejen er en del af Aarhus Kommunes pasningstilbud til de 0-6-årige børn. Dagplejen er et tilbud, som er kendetegnet ved en høj forældretilfredshed, og en arbejdsplads, som er kendetegnet ved en høj social kapital blandt medarbejderne. Forældrene fremhæver følgende fordele ved dagplejen:

- At der er én gennemgående voksen fra aflevering til afhentning
- De hjemlige rammer
- Små børnegrupper, men samtidig også at børnene får mulighed for i et afgrænset omfang at øve sig på at indgå i større børnegrupper (i legestuerne)
- Den tætte og kontinuerlige dialog med dagplejeren om barnets udvikling og trivsel

Derudover peger ledere og medarbejdere i dagplejen på, at dagplejen er et særligt godt tilbud til børn, som har brug for mere rolige rammer end fx vuggestuerne. Det kan være tidligt fødte børn, særligt sensitive børn eller børn med nedsat immunforsvar. Dagplejen er et andet tilbud og giver nogle andre muligheder for arbejdet med børnene end institutionstilbuddet, og det er stærkt medvirkende til, at nogle forældre vælger dagplejen frem for vuggestue, og at nogle vælger at blive dagplejere frem for pædagogmedhjælpere. Dagplejen er derfor både en vigtig del af den vifte af pasningstilbud, som Aarhus kommune tilbyder de mindste børn og en attraktiv arbejdsplads, som ledere, medarbejdere og forældre ønsker at bevare.

3.1.2 Organisering

Delkonklusion:

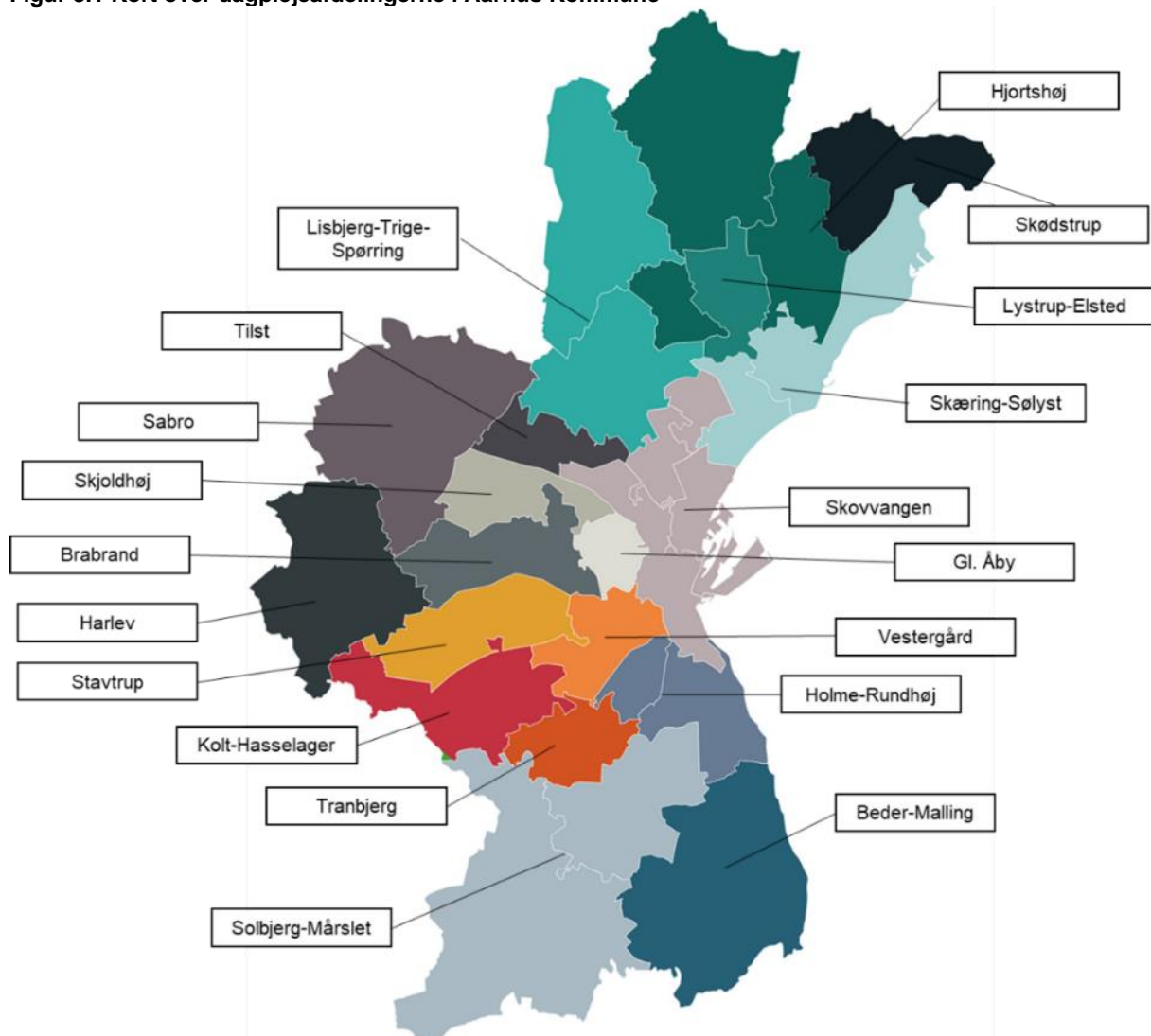
Der er to bærende hensyn bag den nuværende organisering af dagplejen. Dels, at dagplejeafdelingerne skal have en vis størrelse for at sikre bæredygtige enheder. Dels, at afdelingerne skal være lokalt forankrede under dagtilbuddene. Med det nuværende antal dagplejere er det svært både at tilgodese ønsket om tilstrækkeligt robuste (store) dagplejeafdelinger og ønsket om lokalt forankrede dagplejeafdelinger. De fleste afdelinger er fortsat lokalt forankrede, men mange af afdelingerne er blevet små og sårbare. Mens dagplejen længe har oplevet et fald i antallet af indskrevne børn og dagplejere, er antallet af private pasningsordninger i kraftig vækst.

Dagtilbuddene har en relativt høj grad af fleksibilitet i forhold til organiseringen af deres dagplejeafdeling, men begrænses samtidig af antallet af dagplejere i deres afdeling. At der i dag er forskel på organiseringen af dagplejeafdelingerne skal derfor også ses i sammenhæng med udviklingen i dagplejen og de økonomiske muligheder eller begrænsninger, som følger heraf.

Den nuværende organisering af dagplejen er blevet fastlagt af byrådet i 2006. Dengang blev det besluttet, at dagplejen skulle organiseres i afdelinger med egen pædagogisk leder under dagtilbuddene, og at afdelingerne skulle have mellem 25 og 30 dagplejere, så afdelingerne på den ene side blev store nok til at sikre bæredygtige enheder, og på den anden side ikke blev for store, idet der skulle sikres en tilstrækkelig lokal forankring af afdelingerne. Der var således to hensyn bag organiseringen af dagplejeafdelingerne: bæredygtige enheder og lokal forankring. Dengang blev der etableret 23 dagplejeafdelinger.

I dag er der 19 dagplejeafdelinger, som dækker hele Aarhus Kommune, jf. figur 3.1 nedenfor. Da antallet af dagplejeafdelinger ikke følger antallet af dagtilbud, dækker nogle afdelinger et større geografisk område end det dagtilbud, de er organiseret under. En dagplejeafdeling kan derfor godt dække mere end et dagtilbud, men er altid ledelsesmæssigt og organisatorisk forankret under et dagtilbud.

Figur 3.1 Kort over dagplejeafdelingerne i Aarhus Kommune

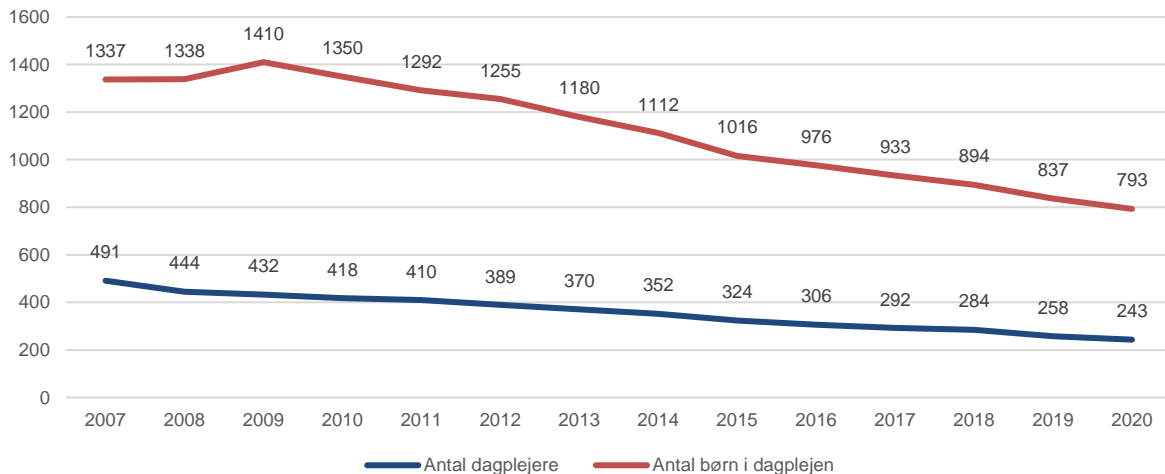


Note: Figuren viser hvor stort et område af kommunen, som den enkelte dagplejeafdeling dækker. Dagplejen i Hjortshøj dagtilbud dækker fx områderne Hjortshøj, Hårup og Elev, og dermed Hjortshøj og Hårup-Elev dagtilbud.

Dagplejen har gennem en årrække oplevet et fald i antallet af dagplejere og indskrevne børn i dagplejen, jf. figur 3.2 herunder. Siden 2007 - hvor den nuværende organisering trådte i kraft - er antallet af dagplejere halveret, mens antallet af børn årligt er faldet med gennemsnitligt 42 børn. Det har i den sammenhæng vist sig vanskeligt at rekruttere nye dagplejere, selvom der politisk er besluttet flere initiativer, som har haft til formål at styrke rekrutteringsgrundlaget⁹. Det er her vigtigt at understrege, at den nedadgående udvikling er begyndt inden overgangen til den nuværende organisering, men det har ikke været muligt at trække tal fra før 2007. Tidligere analyser og notater viser dog, at antallet af dagplejere og børn i dagplejen har været faldende før 2007.

⁹ Det seneste initiativ blev besluttet i forbindelse med budget 2016. Her bad forligspartierne Børn og Unge om at igangsætte pilotprojektet "den attraktive dagpleje" inden for to geografiske lokalområder med henblik på at bremse faldet i dagplejeandelen i børnepasningen. Der blev bl.a. iværksat tiltag for at øge rekrutteringen af dagplejere, herunder bredere annoncering og en dialog med beskæftigelsesforvaltningen om, at dagplejen kunne være en mulig beskæftigelse, som ledige kunne søge.

Figur 3.2 Udviklingen i antal dagplejere og børn i dagplejen, 2007-2020



Note: Tallene er trukket pr. 1. januar, på nær for 2007, hvor der i Ledelsesinformationssystemet først er oplysninger fra 1. august 2007. Det er ikke muligt at gå længere tilbage i tid og trække oplysninger om antallet af dagplejere.

Udviklingen har sat organiseringen af dagplejen under pres, da det er vanskeligt at have dagplejeafdelinger, som både skal være lokalt forankrede og store nok til at sikre bæredygtige enheder. Hvis dagplejeafdelingerne bliver for små, har dagtilbuddene i dag følgende to muligheder:

1. At sammenlægge dagplejeafdelinger på tværs af dagtilbud
2. At integrere dagplejerne ledelsesmæssigt under en institutionsafdeling

Den første mulighed kan være med til at sikre større afdelinger på bekostning af den lokale forankring. Den anden mulighed kan være med til at sikre den lokale forankring på bekostning af størrelsen. Der er i alt sket fire sammenlægninger af dagplejeafdelinger på tværs af dagtilbud, mens 10 af de nuværende 19 afdelinger har valgt at integrere dagplejen ledelsesmæssigt under en institutionsafdeling. Det vidner altså om, at dagtilbuddene har prioriteret den lokale forankring¹⁰.

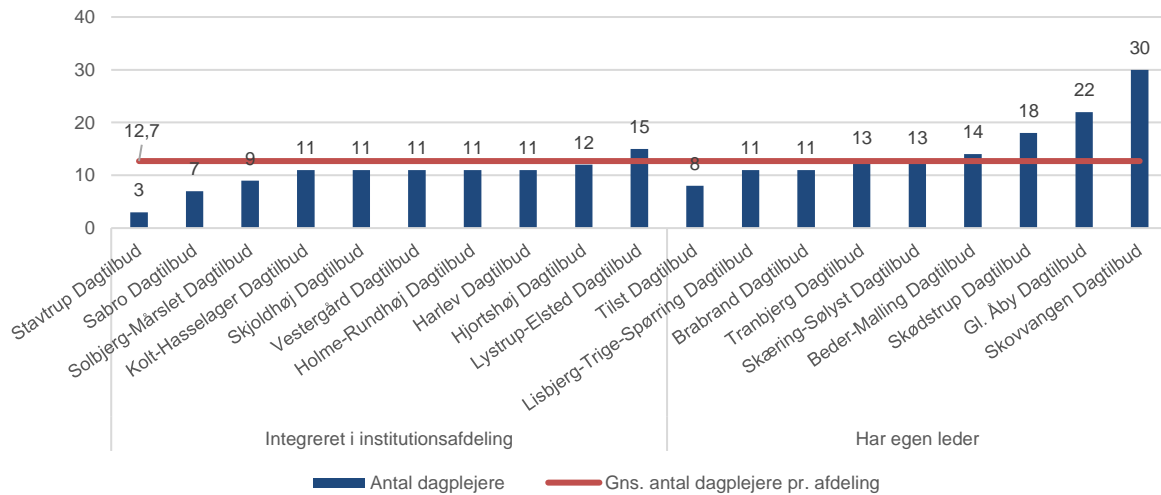
Ledelse, tilsyn og gæstepasning

Den nuværende organisering er præget af stor fleksibilitet i forhold til dagtilbuddenes muligheder for at organisere deres dagplejeafdeling på den måde, som bedst tilgodeser de lokale forhold. Samtidig begrænses dagtilbuddenes muligheder af antallet af dagplejere i deres afdeling.

Da dagplejen blev organiseret under dagtilbuddene, var udgangspunktet, som tidligere nævnt, at dagplejeafdelingerne skulle have mellem 25 og 30 dagplejere. Pr. 1. april 2020 er der i gennemsnit ansat knap 13 dagplejere i en dagplejeafdeling, dvs. at afdelingerne i dag er væsentligt mindre end det, der oprindeligt var udgangspunktet. Som figur 3.3 viser, dækker gennemsnittet over store variationer i afdelingernes størrelse. Den mindste dagplejeafdeling har tre dagplejere ansat, mens den største har 30 dagplejere ansat.

¹⁰ Dagplejen i Skovvangen dagtilbud har været involveret i tre af de fire sammenlægninger, og er også den suverænt største af de 19 afdelinger, både hvad angår antal dagplejere og antal områder dækket (se figur 3.1 og 3.3).

Figur 3.3. Antal dagplejere i de 19 dagtilbud med dagplejeafdeling, pr. 1.4.2020



Note: Antal medarbejdere er opgjort i antal hoveder.

Fleksibiliteten og begrænsningerne i den nuværende organisering kommer bl.a. til udtryk ved, at der i dag er forskel på, om dagplejen ledelsesmæssigt er integreret under en institutionsafdeling og på organiseringen af tilsynsopgaven og gæstepasningen.

I dag er der budget til at ansætte en pædagogisk leder på fuld tid, hvis en afdeling har minimum 18 dagplejere. Hvis der er færre dagplejere, skal der enten justeres i den pædagogiske leders tid eller findes alternative opgaver til lederen inden for dagtilbuddet. Aktuelt er det kun 3 ud af 19 afdelinger, som har budget til at ansætte en pædagogisk leder på fuld tid. Ni dagtilbud har valgt, at dagplejen skal have sin egen pædagogiske leder, mens ti afdelinger har valgt at integrere dagplejerne ledelsesmæssigt under en institutionsafdeling. Blandt de dagtilbud, som har valgt at dagplejen skal have sin egen leder, men som ikke har budget til en fuldtids lederstilling, har man enten justeret i den pædagogiske leders tid eller fundet andre opgaver inden for dagtilbuddet (fx pædagogisk vejledning).

I Aarhus Kommune er det ikke fastlagt, hvor mange tilsynsbesøg en dagplejer har krav på at modtage, eller hvem der skal føre tilsynet. Tilsynsopgaven organiseres derfor også forskelligt i dagplejeafdelingerne¹¹. I afdelinger med delt ledelse varetages tilsynet primært af en pædagog. I afdelinger uden delt ledelse varetages tilsynet primært af den pædagogiske leder. I de to afdelinger, som har mere end 18 dagplejere, er der økonomi til at tilknytte en dagplejepædagog til afdelingen. Begge afdelinger har da også tilknyttet en dagplejepædagog til at hjælpe med at varetage tilsynsopgaven.

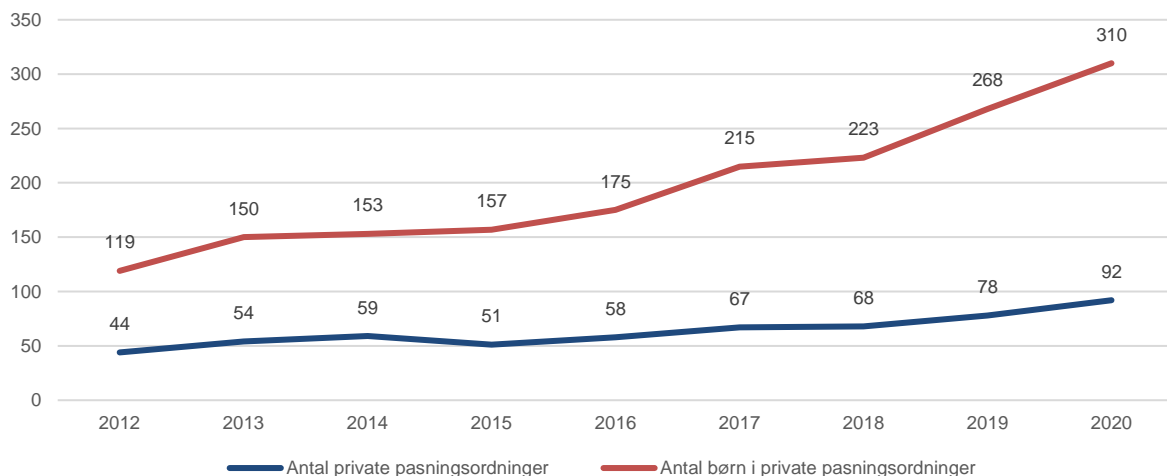
Når en dagplejer er syg, afspadserer, holder ferie, er på kursus e.l., skal der findes gæstepasning til børnene. Mulighederne for at organisere gæstepasning afhænger også af dagplejeafdelingens størrelse. I små afdelinger vil arbejdsbelastningen med gæstebørn være højere, da der her er få kolleger til at passe hinandens børn. I nogle afdelinger arbejder man derfor også med gæstepasning i institutioner. Jo større afdelingen er, desto bedre muligheder er der for at prioritere midler til en gæstedagplejer, som ikke har fast indskrevne børn, og som derfor vil give en anden gæstepasningskapacitet. Der skal dog som minimum være 13-15 dagplejere i en afdeling for, at det økonomisk kan løbe rundt at have en gæstedagplejer ansat.

¹¹ Det sikkerhedsmæssige tilsyn med legestuerne føres af den pædagogiske leder og arbejdsmiljørepræsentanten. Der skal laves rundringer to gange om året i legestuen. Ved siden af den formelle tilsynskompetence i ledelseslinjen fører dagtilbuddets bestyrelse tilsyn ved at kunne stille dagtilbudslederen spørgsmål og i øvrigt drøfte alt vedrørende dagtilbuddet, herunder også dagplejen.

Udviklingen i private pasningsordninger

Mens dagplejen årligt har oplevet et fald i antallet af dagplejere og indskrevne børn i dagplejen, gør det modsatte sig gældende for de private pasningsordninger. Siden 2012 er antallet af private pasningsordninger mere end fordoblet, og antallet af børn i private pasningsordninger årligt er steget med 24 børn, jf. figur 3.4 herunder.

Figur 3.4 Udviklingen i antal private pasningsordninger og børn i private pasningsordninger



Forældre kan frit vælge, om de vil benytte en plads i et dagtilbud, eller om de vil have udbetalt et økonomisk tilskud til privat pasningsordning efter dagtilbudslovens kapitel 3. For forældre er der på den baggrund et pasningsalternativ til den kommunale forsyningsforpligtelse¹². Private pasningsordninger kan etableres som selvstændige virksomheder, eller forældre kan ansætte en privat passer til deres barn. Ordningen er til børn fra 24 uger og frem til skolealderen.

I dag er ni ud af ti private pasningsordninger selvstændige børnepassere, som passer børn i eget hjem. En selvstændig børnepasser passer op til fem børn i eget hjem og er derfor sammenligneligt med en dagplejer. Der er dog flere områder, hvor der er forskel på de to typer af pasning.

Private pasningsordninger er omfattet af dagtilbudslovens generelle formålsbestemmelse om bl.a. at skulle skabe trivsel, udvikling og læring for barnet, men de er ikke omfattet af dagtilbudslovens specifikke formål for dagtilbud eller kravet om pædagogiske læreplaner. Det er dagplejen. Der er heller ikke krav om forældreindflydelse i private pasningsordninger. Det er der i dagplejen. Kommunen fører løbende tilsyn med de private pasningsordninger. Tilsynet skal stå mål med tilsynet i et alderssvarende dagtilbud i kommunen. Tilsynet varetages af Pædagogik, Undervisning og Fritid i Børn og Unges fællesfunktioner.

¹² Vejledning til dagtilbudsloven pkt. 731. Dagtilbudslovens §§ 78-83 regulerer etableringen, driften, tilsynet og tilskuddet med private pasningsordninger.

3.1.3 Økonomi

Delkonklusion:

Analysen af dagtilbuddenes økonomi viser, at der generelt er et merforbrug i dagplejen, med undtagelse af én afdeling. Dagtilbudslederne vurderer i den sammenhæng, at budgettet til dagplejen er utilstrækkeligt, men dagplejeafdelingerne har samtidig svært ved at opnå den pladsudnyttelse, der skal til, for at sikre økonomisk balance.

Det er muligt at ændre på forudsætningen om, at der i gennemsnit skal være indskrevet 3,6 børn pr. dagplejer for at dække lønudgifterne, dvs. at der i gennemsnit skal være færre børn indskrevet pr. dagplejer. Det vil dog være forbundet med en større merudgift for kommunen.

Det er også muligt at ændre på de gældende anvisnings- og opskrivningsregler, da de er med til at gøre det vanskeligere for dagplejen at undgå tomme pladser. For det første kan Aarhus Kommune beslutte, at dagplejen skal være et tilbud til børn op til 2 år og 11 måneder, som er det, der gælder for vuggestuerne. Da dagplejen i dag er et 0-6-års tilbud ved pladsanvisningen ikke på forhånd, hvornår pladsen bliver ledig igen, og det gør det vanskeligere at anviser dagplejepladser rettidigt, så tomme pladser undgås. For det andet kan Aarhus Kommune forbedre forældrenes muligheder for at få en plads i dagplejen ved at gøre det muligt både at skrive sig op til den enkelte dagplejer og til dagplejen som samlet enhed, og samtidig forbedre dagplejens muligheder for at besætte ledige pladser. Begge ændringer vil ikke være forbundet med merudgifter for kommunen.

Et underskud i dagplejen påvirker dagtilbuddets samlede økonomi negativt, da dagtilbuddet både organisatorisk og i regnskabsmæssig forstand betragtes som én enhed. Merforbruget i dagplejen ser ud til at blive finansieret af beløb pr. barn i daginstitutionerne for både de 0-2-årige og de 3-6-årige, samt ved brug af opsparingen.

I dag tildeles størstedelen af budgettet til dagplejen som beløb pr. barn. Foruden beløb pr. barn tildeles der budget til ledelse og tilsyn til afdelingerne. Endelig er der reserveret midler til centrale puljer, som tildeles ud fra særlige kriterier. I bilagsafsnit 4.29 er der en mere detaljeret beskrivelse af budgettildelingsmodellen til dagplejen, herunder også forældrebetaling og de kommunale udgifter til dagplejen set i forhold til fx vuggestuer, børnehaver og private pasningsordninger.

Analysen af dagtilbuddenes faktiske økonomi i kapitel 2 viser, at der i forhold til det udmeldte budget generelt er et merforbrug i dagplejen, med undtagelse af én afdeling. Størstedelen af dagtilbuddene vurderer i den sammenhæng, at budgettet til dagplejen er utilstrækkeligt i forhold til at kunne opfylde de krav, der stilles i dagtilbudsloven og fra Aarhus Kommune.

Dagtilbuddene betragtes både organisatorisk og i regnskabsmæssig forstand som én enhed. Et underskud i en dagplejeafdeling påvirker derfor dagtilbuddets samlede økonomi negativt. Merforbruget i dagplejen ser ud til at blive finansieret af beløb pr. barn for både de 0-2-årige og de 3-6-årige, samt ved brug af opsparingen.

Pladsudnyttelse

Den væsentligste enkeltfaktor i forhold til dagplejens økonomi er pladsudnyttelsen. Pladsudnyttelsen udmales som indskrevne børn i forhold til de pladser, der kan indskrives børn i. Der skal i gennemsnit indskrives 3,6 børn pr. dagplejer for at opnå økonomisk balance i forhold til dagplejerens løn. Dertil kommer udgifter til gæstedagpleje og vikardækning. Det skal bemærkes, at de 3,6 børn kun er i henhold til dagplejens gennemsnitsløn, og ikke tager ferie og fravær med i beregningen. Der skal derfor i princippet være flere børn pr. dagplejer for at opnå en økonomisk balance for hele dagplejeafdelingen.

Ses der samlet på en dagplejeafdeling, har antallet af gæstedagplejere og dermed tomme pladser stor betydning for den økonomiske bæredygtighed. Jo flere tomme pladser der haves, desto lavere

pladsudnyttelse opnås der. Tabel 3.1 viser det gennemsnitlige antal ansatte dagplejere sammenholdt med det gennemsnitlige antal indskrevne børn i dagplejen for perioden 2014-19.

I perioden 2014-2019 har der i dagplejen i gennemsnit været indskrevet 3,2 barn pr. ansat dagplejer. Dette gennemsnit dækker over variation mellem afdelingerne. Én dagplejeafdeling har i perioden 2014-19 i gennemsnit haft mere end 3,6 barn pr. ansat dagplejer. Det er i øvrigt også den ene afdeling, som ikke har et merforbrug. Kigger man kun på de seneste tal for 2019, er det tre afdelinger, hvor der i gennemsnit var indskrevet mere end 3,6 børn pr. dagplejer.

Tabel 3.1. Det gennemsnitlige antal børn pr. dagplejer pr. dagplejeafdeling, 2014-2019

Dagplejeafdeling i	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Gennemsnit 2014-19
Skødstrup Dagtilbud	3,93	3,15	3,71	4,03	3,96	3,81	3,77
Skæring-Sølyst Dagtilbud	3,27	3,7	3,56	3,53	3,71	3,66	3,57
Gl. Åby Dagtilbud	3,52	3,37	3,24	3,4	3,38	3,59	3,42
Skjoldhøj Dagtilbud	2,92	3,48	3,28	4	3,67	3,13	3,41
Kolt-Hasselager Dagtilbud	4,17	3,41	3,12	3,27	3,2	2,96	3,36
Solbjerg-Mårslet Dagtilbud	3,06	3,23	3,57	3,62	3,16	3,42	3,34
Hjortshøj Dagtilbud	3,19	3,06	3,47	3,36	2,82	3,76	3,28
Sabro-Dagtilbud	3,73	3,29	2,75	3,22	3,11	3,36	3,24
Lisbjerg-Trige-Spørring Dagtilbud	2,4	2,73	3,68	3,62	3,46	3,24	3,19
Skovvangen Dagtilbud	3,04	3,27	3,3	3,2	2,92	3,26	3,16
Tranbjerg Dagtilbud	3,06	2,74	3,09	3,47	3,47	2,98	3,14
Brabrand Dagtilbud	2,91	2,63	3,25	3,28	3,38	3,32	3,13
Vestergård Dagtilbud	3,24	3,38	3,22	3,08	2,79	3,06	3,13
Beder-Malling Dagtilbud	2,69	3,3	3,53	2,91	3,04	3,16	3,11
Lystrup-Elsted Dagtilbud	3,02	3,2	2,83	3,14	3,13	3,31	3,1
Holme-Rundhøj Dagtilbud	3,5	2,99	3,01	3,74	2,4	2,56	3,03
Stavtrup Dagtilbud	2,24	3,25	3,18	3,33	3,29	2,83	3,02
Tilst Dagtilbud	3,13	2,71	2,79	2,66	3,23	3,01	2,92
Harlev Dagtilbud	3,13	2,74	2,25	3,26	3,18	2,81	2,9
Samlet	3,17	3,15	3,19	3,34	3,2	3,22	3,21

Note:

* Antallet af indskrevne børn er korrigeret for dobbelt vederlagsbørn.

** Der er ikke korrigeret for ansatte på gammel flexjob ordning, som betyder at dagplejeren kan passe færre end fire børn. Der har i perioden 2013-2019 været ansat fem dagplejere på denne ordning.

***I perioden 2016-2018 har dagplejen i Mårslet og Solbjerg været organisatorisk opdelt, men uden budgetudvidelse.

Dagtilbudslederne vurderer som tidligere nævnt, at budgetterne er utilstrækkelige i forhold til at opnå økonomisk balance i dagplejen. Tallene for pladsudnyttelsen i dagplejen tegner dog samtidig et billede af, at dagplejeafdelingerne har svært ved at opnå den pladsudnyttelse, der skal til, for at sikre økonomisk

balance. Der lader altså også til at være styringsmæssige udfordringer i forhold til at skabe økonomisk balance i dagplejen.

Det er muligt at ændre på forudsætningen om, at der i gennemsnit skal være indskrevet 3,6 børn pr. dagplejer for at dække lønudgifterne, dvs. at der i gennemsnit skal være færre børn indskrevet pr. dagplejer. Det vil dog være forbundet med en større merudgift for kommunen¹³. Det er også muligt at kigge nærmere på nogle af de rammebetingelser og -vilkår, som skaber styringsmæssige udfordringer for dagplejen. Det drejer sig om:

1. Anvisnings- og opskrivningsreglerne til dagplejen
2. Gæstepasning i forbindelse med sygdom, ferie, afspadsering og kurser
3. Begrænsede muligheder for kapacitetsstyring og rettidig kapacitetstilpasning

Anvisnings- og opskrivningsregler

Hvad angår anvisnings- og opskrivningsreglerne, er der særligt to forhold, som udfordrer dagplejen. For det første at dagplejen i Aarhus Kommune er et 0-6-års tilbud. For det andet at det kun er muligt for forældre at skrive sig op til den enkelte dagplejer.

Dagplejen som et 0-6-års tilbud

I Aarhus findes der i modsætning til andre kommuner ikke et fast tidspunkt for, hvornår et barn i dagplejen skal overgå til børnehave. Forældrene til et barn i dagplejen skal acceptere en børnehaveplads - som barnet anvises til - før dagplejepladsen bliver fri til anvisning. I vuggestuen ved man på forhånd, at børnenes sidste dag i vuggestuen altid er den sidste dag i måneden, før de fylder tre år. Pladsanvisningen ved derfor allerede ved indmelding af barnet, hvornår pladsen bliver ledig igen. I praksis betyder det, at der kan anvises vuggestuepladser to måneder før forældrenes behovsdato, mens der ikke kan anvises dagplejepladser, før allerede indmeldte dagplejebørn har fået anvist en børnehaveplads, som forældrene takker ja til.

Pladsanvisningen forsøger at imødekomme problemet ved først at anvise alle 3-6-års pladserne, før anvisningen til 0-2-års pladser går i gang. De to anvisninger kan dog gribe ind i hinanden, så der anvises til 0-2 årsområdet, inden 3-6 års anvisningerne er færdige. Det betyder, at når et barn anvises en plads i børnehave, kan ventelisten til 0-2-års pladser den pågældende måned være tom, og det derfor ikke er muligt at anvise et barn til dagplejen. Det medfører, at dagplejen må køre med en tom plads den pågældende måned og dermed modtager mindre i tilskud. Den praktiske anvisning kan dermed spænde ben for indtaget af børn i dagpleje, når det ikke kan forudsiges, hvornår en dagplejeplads bliver ledig modsat vuggestuerne.

¹³ Hvis man i stedet tog afsæt i, at der i gennemsnit skal være indskrevet 3,2 børn pr. dagplejer (som er den gennemsnitlige pladsudnyttelse i dagplejen i perioden 2014-19), vil det betyde en netto merudgift for Aarhus Kommune på 9.106.518 kr.

Eksempel

Daniel går i dagpleje ved Dorthe. Daniel fylder 3 år d. 5. marts og har ønsket plads i Dr. Alexandrines Børnehave. Daniels forældre har givet udtryk for, at de ønsker at vente på plads i deres ønskede børnehave, og derfor ikke ønsker andre institutioner. Da Daniel kan gå i dagpleje frem til han fylder 6 år, er han ikke tvunget til at forlade dagplejen, og han har derfor netop mulighed for at vente på plads i sin ønskeinstitution.

Paloma er 8 måneder og skrevet op til plads pr. 1. marts. Familien har ønsket dagpleje som første prioritet og Vuggestuen Vestervang som anden prioritet.

d. 1. januar går anviseren i gang med anvisningerne til børnehave. Der er ledig plads i Dr. Alexandrines Børnehave, men Daniel står ikke øverst på ventelisten, og pladsen tilbydes et andet barn.

d. 16. januar går anviseren i gang med anvisning af vuggestue og dagplejepladser. Da der på dette tidspunkt ikke er ledig plads i dagplejen, tilbydes Paloma sin anden prioritet, som er Vuggestuen Vestervang pr. 1. marts

d. 21. januar har børnene før Daniel takket nej til pladsen i Dr. Alexandrines Børnehave. Pladsen tilbydes Daniel, som takker ja. Daniel efterlader dermed en tom plads i dagplejen ved Dorthe d. 1. marts.

Da Paloma allerede har fået tilbudt sin anden prioritet og takket ja til denne, står der ikke længere nogle børn på venteliste til dagplejen med behovsdato 1. marts. Dagplejen kommer derfor til at køre med tom plads i marts.

Selvom det er muligt at gå i dagpleje frem til skolegang, er det i praksis få børn, som bliver i dagplejen efter de fylder tre år. Der kan være forskellige årsager til, at børnene bliver i dagplejen, efter barnet er fyldt tre år. Nogle af de mest almindelige årsager er:

- Forældrene venter på at få den børnehavemplads de ønsker
- Forældrene vurderer, at barnet har godt af at blive i dagplejen lidt længere
- Dagtilbuddet råder efter pædagogiske overvejelser forældrene til at lade barnet blive lidt længere i dagplejen med henblik på, at barnet skal blive klar til børnehave. Det sidste skal også ses i sammenhæng med, at dagplejen ses som et særligt godt tilbud til børn, som har brug for rolige rammer (fx for tidligt fødte eller særligt sensitive børn).
- Dagtilbuddet foreslår ud fra planlægningsmæssige hensyn, at barnet bliver lidt længere i dagplejen (fx hvis der er pres på børnehavempladserne i dagtilbuddet, men ledig kapacitet i dagplejen og vuggestuerne)

Selvom anvisningsreglerne kan være en styringsmæssig udfordring for dagplejen, er der som beskrevet ovenfor også fordele ved fleksibiliteten omkring en flydende børnehavestart. I den sammenhæng er det også værd at bemærke, at der er et økonomisk incitament til at skifte fra dagpleje til børnehave, da en dagplejeplads er dyrere end en børnehavemplads (se mere i bilagsafsnit 4.29).

Opskrivningsregler til enkelte dagplejehjem

I forbindelse med ændringen af dagtilbudsloven i 2018 blev det indført, at forældre skal have mulighed for at ønske plads ved specifikke dagplejere og ikke blot dagplejen som enhed. Formålet med ændringen er at forbedre forældres mulighed for at få det pasningstilbud, de ønsker.

Aarhus Kommune har valgt, at forældre kun har mulighed for at opskrive til de enkelte dagplejere, når der søges pladser. Tidligere kunne forældre skrive sig op til dagplejen i fx Åby, og derigennem være skrevet op til samtlige dagplejere i dagplejen Åby. Nu skal forældrene i stedet bruge et ønske pr. dagplejer.

Forældrene har mulighed for at skrive sig op til fem 0-2-års ønsker og fem 3-6-års ønsker. Forældrene skal dermed bruge flere ønsker nu end tidligere, hvis de ønsker en plads i dagplejen.

Vælger forældrene fx at ønske en bestemt institution som alternativ, hvis det ikke skulle være muligt at få dagpleje, vil det medføre, at de bruger fire ønsker på dagpleje og et på vuggestue. Hvis der bliver en ledig dagplejeplads ved en dagplejer, som forældrene ikke har ønsket, kan det betyde, at forældrene tilbydes vuggestuen fremfor dagpleje for at imødekomme en af forældrenes prioriteter. En familie, hvor forældrene reelt har et større ønske om dagpleje end vuggestue, kan således ende med alligevel at blive tilbudt vuggestue til trods for, at der er ledige dagplejepladser.

Mulige håndtag i forhold til anvisnings- og opskrivningsregler

Aarhus Kommune kan vælge at lade dagplejen være et tilbud til børn op til 2 år og 11 måneder, som er det, der gør sig gældende for vuggestuerne. En sådan ændring vil give mindre fleksibilitet for forældrene, men det vil gøre styringen af indtaget af børn til dagplejen lettere, og sidestille de to pasningstilbud og forældrenes rettigheder. Hvis et pædagogisk hensyn taler for det, er det muligt at udsætte et vuggestuebarns børnehavestart. Det samme vil gælde, hvis dagplejen ændres fra et 0-6-års tilbud til et 0-2-års tilbud.

En mulighed er, at det fremadrettet gøres muligt også at opskrive sit barn til dagplejen som samlet enhed. Dette indskrænker ikke forældrenes mulighed for at skrive sig op til specifikke dagplejere, men vil øge muligheden for at få anvist en dagpleje, hvis det er det man ønsker.

Gæstepasning

En anden udfordring for dagplejeafdelingerne er vikardækning ved sygdom, ferie, afspadsering o.l. En dagplejer har seks ugers ferie og syv aftalte fridage. Dertil kommer afspadsering, sygefravær, seniordage og deltagelse i kurser. Det vurderes, at afspadsering på årsbasis ligger på ni dage i gennemsnit. I 2019 havde dagplejerne i gennemsnit 15,3 sygedage pr. dagplejer. Det vil altså sige, at en gennemsnitlig dagplejer i 2019 havde 61 fraværdsdage inkl. ferie, men uden seniordage og kursusdeltagelse. Dertil kommer, at dagplejere fra det 55. år kan sige nej til 5. barn og fra det 58. år kan sige nej til at modtage børn i gæstedagpleje.

En dagplejers gennemsnitsløn var i 2019 på 397.284 kr. Ved en indskrivning på fire børn pr. hjem svarer det til 99.321 kr. pr. barn. Forskellen mellem beløbet pr. barn på 109.459 kr. og lønudgiften på 99.321 kr. pr. barn skal dække udgifter til legetøj, aflønning af gæstedagplejere mm. For en dagplejer med fire børn er der dermed 40.552 kr. årligt til at dække disse udgifter.

Tabel 3.2 Beløb pr. barn pr. dagplejer til dækning af løn mm.

Beløb pr. barn	109.459
Standardløn udg. pr. barn ved fire børn	99.321
Beløb til dækning af legetøj, gæstedagplejere mm.	10.138
Samlet pr. dagplejer ved fire børn (restbeløb til dækning af vikar mm)	40.552

Gæstepasning kan især være en styringsmæssig udfordring for de små afdelinger, da gæstepasning typisk sker ved en dagplejer, som har indskrevne børn. Der ydes et tillæg pr. dag til dagplejere, som tager børn ind på pladser, hvor fastindskrevne børn er fraværende, eller på 5. pladsen. Det kan dermed blive sværere at styre udgifterne til gæstepasning, end hvis man har en gæstedagplejer, som man på forhånd kender udgiften til. Til gengæld kan en gæstedagplejer være en dyr løsning, hvis ikke pladserne hos gæstedagplejeren fyldes op.

Langtidsfravær er i den sammenhæng meget omkostningstungt for dagplejen, da gæstepadser skal findes i en længere periode. Det er ikke muligt at nedsætte den ugentlige arbejdstid i en kortere periode, da dette vil være en forringelse af det tilbud forældrene betaler for. Tidligere var praksis at indskrive færre børn i en kortere periode, men det er ikke muligt at hjemtage sygedagpenge, hvis dagplejeren har en deltidssygemelding med færre børn, men i samme åbningstid.

Mulige håndtag i forhold til gæstepasning

Gæstepasning organiseres i den enkelte dagplejeafdeling. Større afdelinger vil, som tidligere nævnt, give bedre betingelser for at optimere gæstepasningen. Derfor vil det kræve en anden organisering, hvis der skal skabes bedre betingelser for organisering af gæstepasning og styring af udgifterne til gæstepasning (læs mere i afsnit 3.2.2 og 3.2.4).

Begrænsede muligheder for kapacitetsstyring og rettidig kapacitetstilpasning

Dagplejen har begrænsede vilkår for at kunne lave en langsigtet kapacitetsstyring, herunder at tilpasse pladskapaciteten rettidigt. Al anvisning sker centralt via pladsanvisningen. Hverken dagplejen eller institutionerne har derfor adgang til at trække ventelister, da de jf. persondataforordningen ikke har et anerkendelsesværdigt formål med at se hvilke børn, der står på venteliste. Derfor er det også afgørende, at ledige pladser meldes ind rettidigt til pladsanvisningen.

De begrænsede vilkår for kapacitetsstyring udfordrer muligheden for at tilpasse kapaciteten rettidigt i dagplejen. En typisk afskedigelse vil tage omkring seks måneder. I den sammenhæng kan det være svært at have fast indskrevne børn hos en dagplejer, som er på fratrædelsesordning, da forældrene ikke ønsker en "midlertidig" plads. Dagplejere på fratrædelsesordninger vil derfor ofte blive anvendt til vikarpladser. En eventuel ansættelse tager også tid at gennemføre, særligt set i lyset af, at dagplejen længe har haft vanskeligt ved at rekruttere nye dagplejere.

I modsætning til institutionerne kan dagplejen heller ikke rette op på perioder med for få børn ved at tage flere børn, end de er normeret til, i andre perioder (også kendt som vippemodellen). At indskrive fast på 5. pladser vurderes i den sammenhæng af dagtilbudslederne ikke at give den store økonomiske gevinst. Samtidig slider det på dagplejerne og øger dermed risikoen for sygefravær.

Mulige håndtag i forhold til at forbedre mulighederne for kapacitetsstyring og rettidig kapacitetstilpasning

De begrænsninger dagplejen har i forhold til at kunne lave en langsigtet kapacitetsstyring og i forhold til at kunne kapacitetstilpasse rettidigt, lader sig ikke umiddelbart ændre. En ændret organisering kan styrke ledelseskraften og administrationen af dagplejen. Dagtilbudsledere, hvis dagplejeafdelinger opnår den højeste pladsudnyttelse, fremhæver alle, at den ledelsesmæssige bevågenhed er afgørende for styringen af dagplejens økonomi (læs mere i afsnit 3.2.2 og 3.2.4).

3.2 Dagplejens fremtidige organisering

I dette afsnit beskrives to modeller for, hvordan dagplejen kan organiseres:

- Dagplejen kan fortsætte med at være organiseret under dagtilbuddene
- Dagplejen kan organiseres som en selvstændig enhed

Fælles for modellerne er, at de forudsættes finansieret inden for den nuværende økonomiske ramme. Ingen af modellerne er således forbundet med merudgifter. Det kan dog vise sig nødvendigt at revurdere den nuværende budgettildelingsmodel, dels på grund af resultaterne fra analysen af økonomien i dagtilbuddene, dels fordi den nuværende budgettildelingsmodel er udviklet på baggrund af den nuværende organisering.

Hver model ledsages af overvejelser om, hvordan modellen kan understøtte målet om en økonomisk bæredygtig og en attraktiv dagpleje i Aarhus Kommune. Den attraktive dagpleje skal både ses i forhold til forældre og medarbejdere.

Hvordan er det undersøgt?

Der er gennemført interview med forældre, dagplejere, dagplejepædagoger, dagtilbudsledere og ledere af dagplejen i andre kommuner. I interviewene er deltagerne blevet bedt om at vurdere fordele og ulemper ved forskellige måder at organisere dagplejen. Læs mere om udvælgelsen af interviewpersonerne, og hvordan de enkelte interview er gennemført, i bilagsafsnit 4.2.

Ledere og medarbejdere opfordrer til, at der med en beslutning om at fastholde eller ændre organiseringen bliver skabt ro omkring dagplejen. Ledere og medarbejdere opfordrer også til, at en eventuel beslutning om at ændre dagplejens organisering efterfølges af en tæt inddragelsesproces i det efterfølgende arbejde med at tilrettelægge og implementere organiseringen, så man skaber et godt fundament for en ny organisering af dagplejen.

3.2.1 Model 1: Dagplejen fortsætter med at være organiseret under dagtilbuddene

Hvis dagplejen fortsat skal være organiseret under dagtilbuddene, har dagtilbudslederen stadig det overordnede ansvar for dagplejens økonomi, personale og faglige indhold, og den pædagogiske leder har stadig den daglige ledelse og drift af dagplejeafdelingen. Dagtilbudslederen refererer til Børn og Ungechefen.

Under den nuværende organisering lader man, som tidligere nævnt, i høj grad organiseringen af den enkelte dagplejeafdeling foregå ud fra lokale forhold. Der er etableret et netværk for dagtilbudsledere og pædagogiske ledere af dagplejen. Netværkets formål er dels at give mulighed for videndeling og sparring, dels at sikre en ens og fælles retning for udviklingen af dagplejen på tværs af dagplejeafdelingerne. Mødelederen er Børn og Ungechefen med netværksansvar for dagtilbud, som dog ikke har beslutningskompetence til at træffe forpligtende beslutninger på vegne af dagplejeafdelingerne. Børn og Ungechefen har dog mulighed for på vegne af netværket at lave strategiske indstillinger om dagplejen til Børn og Unges chefgruppe.

En mulig justering i forhold til den nuværende organisering er en tilpasning af antallet af dagplejeafdelinger. I dag er der 19 afdelinger. Det er både muligt at reducere og øge antallet af afdelinger. Da det allerede nu opleves som en udfordring med små dagplejeafdelinger, er der ikke lavet en beskrivelse af forskellige muligheder for at øge antallet af dagplejeafdelinger. Nedenfor er en kort beskrivelse af forskellige modeller for, hvordan man kan reducere i antallet af dagplejeafdelinger.

Reducere antallet af dagplejeafdelinger til 5

Dagtilbud, skoler og fritids- og ungdomsskoletilbud er i dag organiseret i de fem geografiske distrikter. Hvis antallet af dagplejeafdelinger skal reduceres, kan man vælge at have en dagplejeafdeling pr. distrikt. Den gennemsnitlige størrelse på dagplejeafdelingerne vil i denne model være ca. 48 dagplejere. Den største afdeling vil pt. have 69 dagplejere og den mindste vil pt. have 25.

Reducere antallet af dagplejeafdelinger til 8

Selvom dagtilbud, skoler og fritids- og ungdomsskoletilbud i dag er organiseret i de fem geografiske distrikter, er dagtilbudsafdelingerne fortsat knyttet op på de otte garantidistrikter i forhold til anvisningsreglerne¹⁴. En anden mulighed er derfor at reducere antallet af dagplejeafdelinger, så der er en afdeling i hvert garantidistrikt. Den gennemsnitlige størrelse på afdelingerne vil være 30 dagplejere. Den største afdeling vil pt. have 44 dagplejere, mens den mindste afdeling pt. vil have 23 dagplejere.

Reducere antallet af dagplejeafdelinger til 12

Endelig er der også mulighed for at bevare nogle af de nuværende afdelinger og sammenlægge afdelinger, der hvor det lokalt giver mening og bidrager til, at afdelingerne opnår en vis størrelse. Der kan fx tages afsæt i, at afdelingerne alle skal være store nok til, at der er en fuldtids pædagogisk leder for hver afdeling. Med det nuværende antal dagplejere vil der i så fald maksimalt kunne oprettes 12 dagplejeafdelinger.

3.2.2 Fordele og ulemper ved at lade dagplejen forblive organiseret under dagtilbuddene

I det følgende beskrives fordele og ulemper ved at lade dagplejen fortsætte med at være organiseret under dagtilbuddene.

Økonomisk bæredygtighed

Delkonklusion:

Budgetansvaret og incitamentet til at skabe økonomisk balance vil i denne model fortsat ligge hos dagtilbuddene med dagplejeafdelinger. I forhold til at skabe økonomisk bæredygtige dagplejeafdelinger vil det være en fordel at reducere antallet af afdelinger, da det dels vil give mulighed for at styrke ledelseskraften, da alle afdelinger kan have en pædagogisk leder på fuld tid, dels vil det give mulighed for at optimere gæstepasningen. Det vil dog samtidig betyde, at færre afdelinger står med det økonomiske ansvar for dagplejen. Medarbejdere problematiserer, at det allerede i dag kun er halvdelen af dagtilbuddene, som står med det økonomiske ansvar for dagplejen.

At reducere antallet af afdelinger ændrer ikke på, at organiseringen af dagplejen under dagtilbuddene er følsom over for udviklingen i antallet af dagplejere. I dag er knap hver fjerde dagplejer mellem 60 og 67 år. Selv hvis antallet af afdelinger reduceres til 5, 8 eller 12, vil nogle afdelinger inden for en kort årrække risikere at blive små, medmindre det lykkes at øge rekrutteringen.

Denne model ændrer ikke på, at det fortsat er dagtilbuddene, som har budgetansvaret for dagplejen, og som dermed også har et incitament til at skabe økonomisk balance, da et økonomisk underskud i dagplejen vil påvirke dagtilbuddets økonomi negativt, og vice versa. Tanken med at give dagtilbuddene det budgetmæssige ansvar for dagpleje har netop været at give dagtilbuddene et ejerskab over dagplejen og en interesse i at sikre en stabil drift. Budgettet følger børnene og ved en lokalt forankret dagpleje, er der således et lokalt økonomisk incitament til at få børn ind i dagplejen og fastholde dem i tilbuddet. Jo mindre en afdeling bliver, desto sværere kan det også blive for dagtilbuddet at fastholde incitamentet til at bevare dagplejen.

¹⁴ I Aarhus Kommune har Byrådet besluttet, at der skal være pasningsgaranti inden for eget garantidistrikt eller indenfor 30 min. ekstra transport til og fra arbejde. Det er disse afstandskriterier, der i dag tages hensyn til i forbindelse med anvisning af pladser.

Analysen af dagtilbuddenes økonomi viser, at dagtilbudslederne har svært ved at få de nuværende ressourcer til at række og dagtilbuddene bruger midler til institutionerne eller fra opsparingen til at dække underskuddet i dagplejen. Ledere og forældre peger i den sammenhæng på, at underskuddet i dagplejen kan gå ud over det serviceniveau, som institutioner i dagtilbud med dagplejeafdelinger kan tilbyde. Der er dog ikke fundet en statistisk signifikant sammenhæng mellem, at flere børn pr. voksen i daginstitutioner går hånd i hånd med et merforbrug i dagplejen. I den forbindelse peger medarbejdere på, at der nogle steder er opstået en fortælling omkring dagplejen som en underskudsforretning. Denne fortælling er med til at rykke ved ligeværdigheden i samarbejdet mellem institutioner og dagplejen i dagtilbuddene. Lederne bekræfter denne oplevelse.

Reduceres der i antallet af afdelinger, vil det medføre, at færre dagtilbud står med det økonomiske ansvar for dagplejen. Medarbejdere problematiserer i den sammenhæng, at det allerede nu kun er nogle dagtilbud, som står med ansvaret for dagplejen.

Styring af dagplejen

Ledere og medarbejdere er enige om, at dagplejen er driftstung, og at den er kompleks at styre, da der er få håndtag at skrue på sammenlignet med institutionerne. Det billede er blevet bekræftet af andre kommuner. Derfor kan det styringsmæssigt være en fordel, at ledelsen af en dagplejeafdeling er forankret hos en pædagogisk leder, som ikke også skal være leder af en institutionsafdeling og som har et indgående kendskab til dagplejen. Dermed kan man også i højere grad sikre et ledelsesmæssigt ejerskab til dagplejen. I dag er det kun tre ud af 19 afdelinger, som har budget til at ansætte en pædagogisk leder på fuld tid. Reduceres antallet af afdelinger til 5, 8 eller 12, vil der i alle afdelinger være budget til en fuldtidsstilling til den pædagogiske leder, som dermed kan forpligte og dedikere sig til den ledelses- og styringsmæssige opgave.

I dag tildeles størstedelen af budgettet til dagplejen som beløb pr. barn. Jo mindre en afdeling er, desto mindre er budgettet derfor også. Det betyder, at en tom plads i dagplejen får en relativt større betydning i en lille afdeling sammenlignet med en stor afdeling, hvor der er flere dagplejere til at trække gennemsnittet op. Af hensyn til at kunne tilbyde gæstepasning hos dagplejere, vælger flere af de mindste afdelinger, at der kun indskrives tre faste børn hos nogle dagplejere. Små afdelinger er dermed både mere sårbare over for tomme pladser og kan samtidig blive nødt til at prioritere tomme pladser af hensyn til at kunne tilbyde gæstepasning hos en dagplejer. Alternativet er gæstepasning i institution.

Gæstepasning

Mulighederne for at organisere gæstepasningen hænger altså sammen med størrelsen på dagplejeafdelingen. Jo mindre afdelingen bliver, desto større er sandsynligheden for, at gæstepasning skal ske ved en dagplejer med indskrevne børn. Det udløser et ekstra tillæg til dagplejeren pr. dag. Denne ordning kan gøre det sværere at styre udgifterne til gæstepasning, da det ikke på forhånd er muligt at forudsige, hvor mange dage børn skal i gæstedagleje. Udgiften til en gæstedaglejer kender man omvendt på forhånd, og det kan gøre det lettere at styre udgifterne til gæstepasning. Hvis det økonomisk skal kunne svare sig at have en gæstedaglejer ansat, skal afdelingen dog have en vis størrelse af hensyn til, at pladserne ved gæstedaglejeren bliver fyldt op.

Et attraktivt dagplejetilbud og en attraktiv arbejdsplads

Delkonklusion:

Fagligheden i dagplejen er blevet styrket af at høre under dagtilbuddene og derigennem være en del af et større fagligt miljø. Omvendt er organiseringen meget følsom over for udviklingen i antallet af dagplejere. Selvom antallet af afdelinger reduceres, risikerer afdelingerne inden for en kort årrække at blive små, medmindre det lykkes at øge rekrutteringen.

Den største fordel ved den nuværende organisering med 19 afdelinger er, at den lokale forankring af dagplejen styrker lokalsamarbejdet i et 0-18-års perspektiv og skaber de bedste betingelser for gode overgange fra dagpleje til børnehaven, da samarbejdet mellem dagplejen og dagtilbudsafdelingerne kan organiseres inden for det enkelte dagtilbud.

Den største ulempe ved at fastholde de 19 afdelinger er omvendt, at der er meget forskellige betingelser for at organisere dagplejetilbuddet og at afdelingerne, som en konsekvens deraf, er blevet meget forskellige. I yderste konsekvens betyder det forskellige rammer og vilkår for dagplejetilbuddet og dagplejen som arbejdsplads. Jo mindre en afdeling bliver, desto sværere kan det også blive for dagtilbuddet at fastholde incitamentet til at bevare dagplejen.

De største fordele ved at reducere antallet af dagplejeafdelinger, er, at ledelseskraften styrkes, da alle afdelinger får deres egen pædagogiske leder på fuld tid, og at det forbedrer mulighederne for at sikre mere ens rammer og vilkår for dagplejen på tværs af afdelingerne. Den største ulempe er omvendt, at dagplejen risikerer at miste sin lokale forankring.

Ledere og medarbejdere er enige om, at fagligheden i dagplejen og samarbejdet med institutionerne er blevet styrket af at være en del af dagtilbuddene. Det gavner dagplejen at være en del af et større fagligt miljø og at skulle arbejde efter de strategier og indsatsområder som institutionerne. På samme vis giver det institutionerne mulighed for at lære af dagplejen. Gennem fælles strategier, indsatser og kompetenceudvikling i dagtilbuddet er der opstået et fælles sprog om arbejdet med børnene, som har været med til at binde 0-6-års området sammen. Dagplejen har som en del af dagtilbuddene også mulighed for at trække på dagtilbuddets ressourcepersoner, fx sprogvejledere og motorikvejledere.

Ledere og medarbejdere er også enige om, at den lokale forankring af dagplejen har medvirket til, at dagplejen er blevet mere synlig i lokalområdet. Det har dels bidraget til at styrke samarbejdet mellem dagplejerne og institutionerne og dels været med til at synliggøre dagplejen som et professionelt og ligeværdigt pasningstilbud. Den lokale forankring af dagplejen er desuden med til at understøtte lokalsamarbejdet i et 0-18-års perspektiv, da det skaber bedre betingelser for at sikre sammenhængende tilbud til børnene og deres familier i deres lokaldistrikter, når samarbejdet om overgange mellem dagplejen og institutionsafdelingerne kan organiseres inden for det enkelte dagtilbud.

Når dagplejen er forankret under et dagtilbud, giver det dagtilbudslederen mulighed for at lave pædagogiske overflytninger mellem dagpleje og institutioner inden for eget dagtilbud, hvis pædagogiske hensyn gør det nødvendigt. Hvis et barn fx vurderes at have bedre af at gå i dagpleje, kan dagtilbuddet flytte barnet fra institution til dagpleje. Hvis dagtilbuddet ikke har en dagplejeafdeling, er der ikke samme fleksibilitet i forhold til at kunne flytte barnet til en dagpleje, selvom barnet pædagogisk vurderes at profitere af et dagplejetilbud.

Færre og større dagplejeafdelinger kan i den sammenhæng betyde, at dagplejen i mindre grad er lokalt forankret. De medarbejdere, som i dag arbejder i afdelinger som dækker et stort geografisk område (og dermed flere dagtilbud), peger på, at netop den lokale forankring bliver udfordret ved store enheder.

- For det første, så forringes kendskabet til og samarbejdet med de institutioner dagplejeren oftest overdrager børnene til, da disse afdelinger er organiseret under et andet dagtilbud end dagplejerne. Jo flere dagtilbud en dagplejeafdeling afgiver børn til, desto mere kompliceret bliver overgangsarbejdet også. Dagplejen i Skovvangen dækker fx et område, som omfatter ti dagtilbud, der hver har deres egen praksis for overgange mellem dagpleje/vuggestue og børnehave.
- For det andet, så mister flere dagplejere i disse afdelinger også tilknytningen til det dagtilbud, de er organiseret under, fordi de fysisk er placeret i et helt andet område end dagtilbuddets institutionsafdelinger og ikke overdrager børn til afdelingerne.

For at modvirke, at det lokale samarbejde mellem institutioner og dagplejen forringes ved store enheder, vil det kræve, at der mellem dagtilbud, som dækkes af samme dagplejeafdeling, etableres et forpligtende samarbejde om at sikre, at dagplejen fortsat bevarer sin lokale tilknytning.

Selvom dagplejen er blevet en del af et større fagligt fællesskab, ønsker dagplejerne, at der fortsat skal være plads til dagplejefællesskabet. Dagplejerne er enige om, at afdelingerne i den sammenhæng kan blive for små, og at flere afdelinger, som en konsekvens af den lokale forankring, har nået eller nærmer sig smertegrænsen.

Der er som beskrevet ovenfor nogle klare fordele ved at forankre dagplejen under dagtilbuddene, men samtidig peger medarbejderne også på, at man i den nuværende organisering i for høj grad har ladet det være op til det enkelte dagtilbud at organisere og tilrettelægge sit dagplejetilbud ud fra lokale forhold. Det har været medvirkende til, at afdelingerne i dag er meget forskellige. Det har både betydning for dagplejernes arbejdsvilkår og for muligheden for at kunne levere et ensartet kommunalt dagplejetilbud til forældrene. Lederne er enige i, at afdelingerne i dag er meget forskellige, og peger på, at det bl.a. er en konsekvens af, at den nuværende organisering er følsom over for udviklingen i antallet af dagplejere. Nogle af de forskelle som fremhæves og som tidligere er blevet belyst er:

- Ledelse af dagplejen
- Organiseringen af tilsynsopgaven
- Organiseringen af gæstepasning

Ledelse af dagplejen

Både ledere og medarbejdere ser det som en fordel, at dagplejen har sin egen pædagogiske leder på fuld tid. Blandt forældrene er der ikke samme opmærksomhed på problemstillingen, da den primære kontakt er til dagplejeren og ikke til den pædagogiske leder. I dag har de fleste afdelinger været nødt til at justere i ledelsestiden til dagplejen, enten ved at justere i den pædagogiske leders arbejdstid, ved at finde andre opgaver til lederen inden for dagtilbuddet eller ved ledelsesmæssigt at integrere dagplejen under en institutionsafdeling. Sidstnævnte løsning gælder for ti afdelinger, og her peger medarbejderne på, at hvis det skal fungere, så forudsætter det, at lederen har et indgående kendskab til dagplejen, da vedkommende ikke har mulighed for at dedikere al sin tid til ledelse af dagplejen. Hvis den pædagogiske leder kommer fra institutionsverdenen og ikke har et tilstrækkeligt kendskab til dagplejen, er der en tendens til, at der sker en opgaveglidning mellem den pædagogiske leder og dagplejepædagogen.

Færre og større afdelinger vil betyde, at ledelseskraften styrkes, da alle afdelinger med den nuværende budgettildelingsmodel vil have budget til at ansætte deres egen pædagogiske leder på fuld tid. I den sammenhæng peger nogle medarbejdere på, at det kan være en udfordring med for mange ledere af dagplejen. De savner, at der er én leder, som kan sætte en fælles retning og vision for dagplejen, og som kan træffe beslutninger på vegne af hele dagplejen. Reduceres antallet af afdelinger, vil der blive færre ledere af dagplejen, men der vil fortsat ikke være én leder, som sidder med det øverste ansvar for dagplejen. Erfaringer fra andre kommuner viser, at det fortsat kan være svært for lederne at samarbejde og

arbejde i samme retning, selvom dagplejen er inddelt i få enheder. I den nuværende organisering i Børn og Unge er der dog én Børn- og ungechef med netværksansvar for alle dagtilbud og dermed også dagplejen, som har mulighed for at sætte en fælles retning i samarbejde med dagtilbudslederne og de pædagogiske ledere i dagplejen.

Organisering af tilsynsopgaven

I Aarhus Kommune er ansvaret for tilsynet af dagplejerne forankret i dagtilbuddene. Ledere og medarbejdere ser det ikke nødvendigvis som et problem, at der er forskel på, om det er en pædagogisk leder eller en dagplejepædagog, der fører tilsyn. Der er fordele og ulemper ved begge modeller. Medarbejderne problematiserer dog, at antallet af tilsynsbesøg kan variere fra afdeling til afdeling. Det er u hensigtsmæssigt, at der ikke er et obligatorisk antal tilsynsbesøg, da tilsynet både er en sikkerhed for forældre og for dagplejere i forhold til, at dagplejerens praksis er i overensstemmelse med lovgivning, den pædagogiske læreplan og kommunens børne- og ungepolitik. Tilsynsopgaven er særligt vigtig i dagplejen, da dagplejeren arbejder alene med børnene i størstedelen af arbejdstiden (undtagelsen er, når dagplejerne mødes i heldagslegestuerne). Ligeledes er det ifølge medarbejderne heller ikke uproblematisk, at der er ret frie rammer for, hvordan tilsynet tilrettelægges¹⁵ og hvor mange dagplejere en leder og/eller dagplejepædagog kan føre tilsyn med, herunder hvor mange timer de har til tilsynsopgaven.

Med de nuværende rammer for tilsynet, vil en ændring i antallet af afdelinger ikke have indflydelse på, om tilsynet organiseres forskelligt. Det vil kræve, at der fastsættes fælles retningslinjer internt i Børn og Unge for tilsynet og/eller at tilsynsopgaven forankres centralt.

Organisering af gæstepasning

Hvad angår gæstepasning er det allerede beskrevet, at større afdelinger optimerer mulighederne for at styre udgifterne til gæstepasning. Organiseringen af gæstepasning har også betydning for forældrenes oplevelse af dagplejen, som et attraktivt tilbud, og for dagplejernes oplevelse af dagplejen som en attraktiv arbejdsplads.

For forældrene er gæstepasningsordningen vigtig, da forældrene lægger vægt på, at det er en fast og kendt voksen, som passer deres barn. En fast gæstedaglejere vil i højere grad kunne sikre, at det som udgangspunkt er den samme voksne barnet passes hos, når den faste dagplejer holder fri, og at børnegruppen placeres samlet frem for at skulle indgå på 4. eller 5. pladsen hos forskellige dagplejere.

For medarbejderne er gæstepasningsordningen vigtig i forhold til deres muligheder for og indflydelse på planlægning af ferie, afspadsering mv. Lige så vigtigt er det, at gæstepasningen forebygger, at dagplejerne ikke overbelastes i forbindelse med kollegers fravær. I små afdelinger vil arbejdsbelastningen med gæstebørn være højere, da der her er få kolleger til at passe hinandens børn. I nogle afdelinger arbejder man derfor også med reservepasning i institutioner. Dagplejen har som en del af dagtilbuddene mulighed for at indgå i dagtilbuddets sampasning, fx i forbindelse med sommerferien.

Sammenlignet med i dag vil færre og større afdelinger give bedre og mere ens vilkår for forældre og medarbejdere i forhold til gæstepasning. Omvendt kan det betyde, at gæstepasningen kommer til at ligge langt væk for nogle forældre.

3.2.3 Model 2: Dagplejen organiseret som en samlet enhed

Alternativet til at lade dagplejen fortsætte med at være en del af dagtilbuddene, er at organisere dagplejen som en samlet enhed. Frem til 2007 var dagplejen i Aarhus Kommune organiseret som en samlet og centralt styret enhed.

¹⁵ Det sikkerhedsmæssige tilsyn med legestuerne føres af den pædagogiske leder og arbejdsmiljørepræsentanten. Der skal laves rundringer to gange om året i legestuen.

Til at varetage det overordnede ansvar for dagplejens økonomi, personale og faglige indhold, oprettes en dagplejeleder-stilling. Dagplejelederen svarer til en dagtilbudsleder. Dagplejelederen skal varetage den strategiske ledelse og koordinering af dagplejen, og vil samtidig få ansvaret for det strategiske og ledelsesmæssige samarbejde med dagtilbudslederne og med Børn og Unges Fællesfunktioner. Dagplejelederen referer til en af de fem Børn og Unge-chefer.

Dagplejerne inddeles i et antal afdelinger eller teams, som hver ledes af en pædagogisk leder. Af hensyn til samarbejdet med dagtilbuddene, kan antallet af afdelinger eller teams fx følge de geografiske distrikter eller garantidistrikterne. De pædagogiske lederes rolle og opgaver bliver de samme, som i dag. Dog skal det i en efterfølgende proces afklares, hvordan tilsynsopgaven forankres. I nogle kommuner med en central dagpleje er det dagplejepædagoger, mens det i andre kommuner er den pædagogiske leder.

Da administrationen af dagplejen i dag varetages, som en del af det samlede dagtilbud, skal der oprettes en fælles administration for dagplejen. Administrationen ledes af en administrationsleder, som skal referere til kontorchefen for de administrative fællesskaber.

3.2.4 Fordele og ulemper ved at organisere dagplejen som en samlet enhed

I det følgende beskrives fordele og ulemper ved fortsat at lade dagplejen være organiseret under dagtilbuddene.

Økonomisk bæredygtighed

Delkonklusion:

Med denne model sker der en tydelig adskillelse af dagplejens og daginstitutionernes økonomi. Incitamentet til at skabe økonomisk balance vil dermed ikke længere være hos dagtilbudslederne, men hos dagplejelederen.

En central organisering af dagplejen vil give de samme fordele, som hvis man vælger færre og større afdelinger under dagtilbuddene. Dertil kommer, at man forventeligt vil kunne få en mere effektiv administration grundet stor-driftsfordele, og at organiseringen vil være mindre følsom over for udviklingen i antallet af dagplejere.

Sidst dagplejen i Aarhus var organiseret som en selvstændig enhed, blev der oparbejdet et betydeligt underskud, som var stærkt medvirkende til, at dagplejens organisering blev ændret. Historikken vidner derfor om, at en central organisering ikke nødvendigvis er løsningen på dagplejens økonomiske udfordringer.

Med denne model sker der en tydelig adskillelse af dagplejens økonomi og daginstitutionernes økonomi, og et underskud i dagplejen vil dermed ikke længere påvirke daginstitutionerne, eller omvendt. Ved at fjerne budgetansvaret for dagplejen fra dagtilbuddene, vil man samtidig fjerne dagtilbuddenes ejerskab over dagplejen og interesse i at få børn ind i dagplejen.

Afhængigt af, hvordan ledelsesniveauet under dagplejelederen organiseres (pædagogiske ledere og dagplejepædagoger), vil der med den nuværende budgettildelingsmodel også kunne blive frigivet penge fra ledelsesbudgettet. Det vil dog forventeligt være nødvendigt at justere budgettildelingsmodellen, da den nuværende model er udviklet på baggrund af den nuværende organisering.

Styring af dagplejen

En centralisering af dagplejen vil medføre, at der sidder én leder med budgetansvaret for dagplejen. Vedkommende vil have en administration til at hjælpe med at styre dagplejen, og det forventes, at man vil kunne få en mere effektiv administration grundet stor-driftsfordele. Andre kommuner med en central dagpleje peger på, at det er vigtigt, at der er en effektiv administration, som kan understøtte ledelsen i den

økonomiske styring af dagplejen, netop fordi dagplejen er meget driftstung. Det skal her bemærkes, at der i dag ikke gives budget til administration af dagplejen. Selvom der samlet set vil være færre ledere i dagplejen, skal der oprettes en dagplejeleder-stilling og en administration, som skal finansieres af det nuværende budget til ledelse og tilsyn.

Dagplejen i Aarhus Kommune har tidligere været organiseret som en selvstændig enhed med egen administration. En medvirkende årsag til, at man dengang gik væk fra en central organisering, var bl.a., at der i årene op til omorganiseringen var oparbejdet et betydeligt underskud i dagplejen. Også dengang var manglende pladsudnyttelse en væsentlig årsag til underskuddet.

Sammenlignet med den nuværende organisering, vil en central organisering gøre dagplejen mindre følsom over for udviklingen i antallet af dagplejere, da det vil være lettere at tilpasse organiseringen.

Gæstepasning

Ligesom i scenariet med få dagplejeafdelinger organiseret under dagtilbuddene, vil en centralisering af dagplejen give bedre muligheder for at organisere og optimere gæstepasning sammenlignet med i dag.

Et attraktivt dagplejetilbud og en attraktiv arbejdsplads

Delkonklusion:

Den største fordel ved at organisere dagplejen som en selvstændig enhed er, at der vil sidde én leder med det øverste ansvar for dagplejens udvikling. Vedkommende vil kunne sætte en fælles og strategisk retning for dagplejen, som vil kunne medvirke til at sikre mere ens rammer og vilkår for dagplejerne og dermed sikre et ensartet dagplejetilbud i hele kommunen.

Den største ulempe ved modellen er, at dagplejen mister sin lokale forankring, og at rammerne for samarbejdet mellem dagplejen og institutionsområdet bliver forringet, ligesom muligheden for at skabe sammenhængende tilbud til børnene og deres familier i lokaldistrikterne derved bliver vanskeligere. Endelig vil mulighederne for pædagogiske overflytninger mellem dagplejen og institutionerne ikke længere være til stede.

Erfaringer fra andre kommuner og fra dengang dagplejen i Aarhus Kommune var organiseret som en selvstændig enhed, viser, at det kan være en udfordring for samarbejdet mellem dagplejen og institutionerne, hvis områderne er ledelsesmæssigt adskilte. Der vil være en risiko for, at det fører til silotænkning, og at samarbejdet bliver mere formaliseret. Den lokale forankring af dagplejen mister man ved at organisere dagplejen som en selvstændig enhed.

I denne model bevares dagplejefællesskabet, men omvendt vil dagplejerne ikke længere være en del af det store faglige fællesskab i dagtilbuddene. Ligeledes vil dagplejen ikke længere kunne trække på dagtilbuddenes ressourcepersoner og indgå i den fælles kompetenceudvikling i dagtilbuddene. Der er fordele og ulemper ved begge modeller. I Aalborg Kommune har en central organisering fx givet mulighed for 1) at tilknytte ressourcepersoner dedikeret til dagplejen og 2) at etablere tværgående funktioner, fx flyverfunktioner¹⁶ og basisdagplejere, som modtager visiterede børn med særlige udfordringer. Den centrale organisering har også givet bedre muligheder for at sætte en strategisk retning for kompetenceudviklingen af dagplejere. Med til historien hører dog, at dagplejen er den primære pasningsordning i Aalborg Kommune, og det skaber en helt anden volumen og muligheder end for nuværende i Aarhus Kommune. Derfor skal man også være påpasselig med at overføre erfaringer fra andre kommuner til Aarhus.

¹⁶ Flyvernes primære funktion er at vikariere for dagplejerne i dagplejernes hjem nogle få timer.

For det samlede 0-6-års område vurderes det ikke at være en fordel, hvis dagplejen organiseres som sin egen selvstændige enhed. I dag er der et fælles sprog om arbejdet med børnene på tværs af dagplejen og institutionerne, som har været med til at binde 0-6-års området sammen. En centralisering af dagplejen vil ifølge nogle medarbejdere og ledere betyde, ikke bare en funktionel adskillelse af dagplejen og institutionerne, men også en pædagogisk adskillelse, som kan betyde, at det fælles sprog på 0-6-års området går tabt. Endelig vil mulighederne for pædagogiske overflytninger mellem dagplejen og institutionerne inden for det enkelte dagtilbud ikke længere være til stede.

Ledelse af dagplejen

Som det er blevet nævnt, synes nogle medarbejdere, at der i dag er for mange ledere, som bestemmer over dagplejen. De savner, at der er én leder, som kan sætte en fælles retning og vision for dagplejen, og som kan træffe beslutninger på vegne af hele dagplejen. Med dette scenarie vil der være en leder, som har kompetencen til at sætte en fælles og strategisk retning for hele dagplejen. Det vil kunne medvirke til at sikre mere ens rammer og vilkår for dagplejernes virke, og det vil kunne sikre et mere ensartet serviceniveau og dagplejetilbud til forældrene, uanset hvor man bor i byen.

Endelig vil dagplejens reference ind i Børn og Unge ske gennem én leder, der kan tale på vegne af hele dagplejen.

Organisering af tilsynsopgaven

I dag er der forskel på hvem der varetager tilsynsopgaven og hvor mange tilsynsbesøg den enkelte dagplejer får. Dagplejelederen vil kunne træffe bindende beslutninger om, hvordan tilsynet skal organiseres i hele dagplejen, både hvad angår antallet af tilsynsbesøg, og hvem der skal varetage tilsynsopgaven.

Organisering af gæstepasning

Også hvad angår gæstepasning vil dagplejelederen kunne fastsætte retningslinjer for, hvordan gæstepasningen som udgangspunkt skal ske i hele dagplejen. I dag er det op til det enkelte dagtilbud at tilrettelægge gæstepasningen i dagplejen, og mulighederne afhænger i høj grad af, hvor mange dagplejere der er i en afdeling.

3.2.5 Sammenfatning af fordele og ulemper ved de to scenarier

Denne del af analysen har beskrevet to overordnede modeller for, hvordan dagplejen kan organiseres:

- Model 1: Dagplejen er fortsat organiseret under dagtilbuddene, men eventuelt med færre enheder
- Model 2: Dagplejen organiseres som en selvstændig enhed

I skemaet (tabel 3.3) nedenunder er oplistet de væsentligste fordele og ulemper ved modellerne.

Tabel 3.3 Sammenfatning af fordele og ulemper ved modeller for organisering af dagplejen

Økonomisk bæredygtighed			
	Nuværende antal afdelinger under dagtilbuddene fastholdes	Antal afdelinger under dagtilbuddene reduceres	Dagplejen organiseres som en selvstændig enhed
Fordele	Budgetansvaret forankres lokalt, og dagtilbuddene har et incitament til at sikre økonomisk balance i dagplejen.	Budgetansvaret forankres lokalt og dagtilbuddene har et incitament til at sikre økonomisk balance i dagplejen. Ledelseskraften styrkes, da afdelingerne får deres egen leder på fuld tid. Bedre muligheder for at optimere gæstepasning.	Klar adskillelse af dagplejens og institutionernes økonomi. Ledelseskraften styrkes, da dagplejens ledere er dedikeret til dagplejen. Bedre muligheder for at optimere gæstepasning. Mere effektiv administration til at understøtte økonomistyringen. Organiseringen er mindre følsom over for udviklingen i antallet af dagplejere.
Ulemper	Få afdelinger har mulighed for en pædagogisk leder på fuld tid. Små afdelinger er mere sårbare over for tomme pladser. Underskud i dagplejen påvirker dagtilbuddets økonomi negativt. Organiseringen er følsom over for udviklingen i antallet af dagplejere.	Underskud i dagplejen påvirker dagtilbuddets økonomi negativt. Organiseringen er følsom over for udviklingen i antallet af dagplejere.	Ved at fjerne budgetansvaret fra dagtilbuddene, fjernes dagtilbuddenes ejerskab over dagplejen og interesse i at få børn ind i dagplejen. Historikken: Sidst der var en central dagpleje, blev der oparbejdet et betydeligt underskud.
Et attraktivt dagplejetilbud og en attraktiv arbejdsplads			
	Nuværende antal afdelinger under dagtilbuddene fastholdes	Antal afdelinger under dagtilbuddene reduceres	Dagplejen organiseres som en selvstændig enhed
Fordele	Dagplejen bevarer (de fleste steder) sin lokale forankring. Dagplejen er fortsat en del af det faglige miljø i dagtilbuddene, og indgår i dagtilbuddenes interne kompetenceudvikling. Dagplejen kan fortsat trække på dagtilbuddets ressourcepersoner. I dagtilbud med dagpleje er der mulighed for pædagogisk overflytning af børn mellem dagpleje og institutioner.	Dagplejen er fortsat en del af det faglige miljø i dagtilbuddene og indgår i dagtilbuddenes interne kompetenceudvikling. Dagplejen kan fortsat trække på dagtilbuddets ressourcepersoner. I dagtilbud med dagpleje er der mulighed for pædagogisk overflytning af børn mellem dagpleje og institutioner. Dagplejefællesskabet bevares. Færre ledere af dagplejen; bedre muligheder for at trække i samme retning.	Der vil være en leder til at sætte en fælles og strategisk retning for udviklingen af dagplejen. Mere ens rammer og vilkår for dagplejerne, og dermed et mere ensartet dagplejetilbud/serviceniveau. Dagplejefællesskabet bevares.
Ulemper	Afdelingerne er blevet meget forskellige; skaber forskellige rammer og vilkår for dagplejernes virke og dermed for serviceniveauet i dagplejeafdelingerne. Dagplejefællesskabet forsvinder i små afdelinger. For mange ledere bestemmer over dagplejen.	Dagplejen risikerer at miste sin lokale forankring; kendskabet til og samarbejdet med institutionerne i lokalområdet forringes. Dagplejerne risikerer at miste tilknytningen til det dagtilbud, de er organiseret under.	Dagplejen risikerer at miste sin lokale forankring. Risiko for silotækning på 0-6-årsområdet. Kendskabet til og samarbejdet med institutionerne forringes. Dagplejen er ikke længere en del af det faglige miljø i dagtilbuddene. Ikke længere mulighed for pædagogiske overflytninger.

4 Bilag

I det følgende uddybes data og metode i dagtilbudsanalysen. Der er 31 bilag:

4.1 Spørgeskema (kommunale dagtilbud)	110
4.2 Interview (kommunale dagtilbud)	114
4.3 Faktisk økonomi (kommunale dagtilbud)	116
4.4 Faktisk økonomi på bygningsområdet (kommunale dagtilbud)	117
4.5 Faktisk økonomi (selvejende dagtilbud)	118
4.6 Kategorisering af budgetter til sammenligning med udgiftsbehov (kommunale daginstitutioner)	119
4.7 Data om løn (kommunale daginstitutioner)	120
4.8 Data om fravær (kommunale daginstitutioner)	121
4.9 Data om ansættelsesbrøker (kommunale daginstitutioner)	122
4.10 Data om andel fravær, der vikardækkes (kommunale daginstitutioner)	123
4.11 Data om relativ løn for vikarer (kommunale daginstitutioner)	124
4.12 Data om børnekontakt (kommunale daginstitutioner)	125
4.13 Data om antal børn (kommunale daginstitutioner)	126
4.14 Data om børns tilstedeværelse (kommunale daginstitutioner)	127
4.15 Data om antal årsværk (kommunale daginstitutioner)	128
4.16 Generelt om opgørelse af enhedsudgifter (kommunale daginstitutioner)	130
4.17 Enhedsudgifter til øvrig drift til børn ekskl. kost (kommunale daginstitutioner)	132
4.18 Enhedsudgifter til kost til børn (kommunale daginstitutioner)	134
4.19 Enhedsudgifter til øvrig drift til personale (kommunale daginstitutioner)	135
4.20 Enhedsudgifter til børn med ekstra behov (kommunale daginstitutioner)	137
4.21 Enhedsudgifter til små og specielle afdelinger (kommunale daginstitutioner)	138
4.22 Udgiftsbehov til pasning af børn inkl. minimumsnormeringer (kommunale daginstitutioner)	139
4.23 Udgiftsbehov til børn med ekstra behov (kommunale daginstitutioner)	143
4.24 Udgiftsbehov til små/specielle institutioner (kommunale daginstitutioner)	144
4.25 Statistiske analyser af variationer i normeringer (kommunale daginstitutioner)	145
4.26 Spørgeskemaanalyse af variationer i normeringer (kommunale daginstitutioner)	147
4.27 Sammenligning med normeringsmetode hos Danmarks Statistiks (kommunale daginstitutioner)	148
4.28 En beskrivelse af kerneelementerne i PERMA-modellen	151
4.29 Dagplejens økonomiske grundlag	152
4.30 Besvarelse af spørgsmål om takstberegningsgrundlaget i Aarhus Kommune	155
4.31 Udmeldte budgetter, puljemidler og budgettodelingsmodel (kommunale og selvejende dagtilbud)	161

4.1 Spørgeskema (kommunale dagtilbud)

I det følgende beskrives metoden bag spørgeskemaet til de kommunale dagtilbud, herunder processen med udviklingen af skema og spørgsmål, udvælgelse af respondenter og vurdering af repræsentativiteten af svarene.

Udvikling af spørgeskema

I det indledende arbejde med spørgeskemaet er der gennemført en omfattende desk research for at indsamle eksisterende viden om økonomien på dagtilbudsområdet. Denne består bl.a. af skriftligt materiale, som fx den nuværende budgettildelingsmodel, delbudgetternes formål og indhold, tidligere analyser og rapporter om dagtilbuddenes økonomi m.m. Og der er afholdt møder med forskellige personer i forvaltningen fra bl.a. Budget og Regnskab, Pædagogik, Undervisning og Fritid (PUF) samt Pædagogisk Psykologisk Rådgivning (PPR) for at få del i mere personbåren og specialiseret viden, samt for at få inspiration til yderligere relevant skriftligt materiale.

Derudover er der i den indledende fase gennemført interview til baggrundsviden med tre dagtilbudsledere, to administrationsledere og fem pædagogiske ledere fra i alt fire forskellige dagtilbud, for at få input fra decentrale enheder (og kommende respondenter) om deres oplevelse af dagtilbuddenes økonomi (se mere i bilagsafsnit 4.2).

Baseret på dette blev der udarbejdet et udkast til spørgeskemaet. Det er kvalificeret i opfølgende pilotinterview med to interviewede dagtilbudsledere og en administrationsleder. Inden interviewet fik dagtilbudslederne og administrationslederen tilsendt udkastet til spørgeskemaet og efterfølgende blev de ringet op og interviewet om deres oplevelse af spørgeskemaet. Det gik både på et overordnet niveau og for enkelte spørgsmål, formuleringer og svarmuligheder. Dagtilbudslederne og den administrative leder havde også mulighed for selv at påpege, hvor de så noget, der var problematisk. Derudover er hele eller relevante dele af spørgeskemaet blevet læst og kvalificeret af medarbejdere i PUF, PPR, Analyseenheden og Budget og Regnskab.

Baseret på alle inputs og løbende sparring, opfølgende spørgsmål og yderligere kvalificering blev det endelige spørgeskema udarbejdet og sat op i online spørgeskemaprogrammet SurveyXact. Spørgeskemaet var bygget op som tre selvstændige dele: først en del, der spurgte til dagtilbuddet generelt, herefter spørgsmål til én udvalgt afdeling, og til sidst de samme spørgsmål for den anden udvalgte afdeling (se yderlig uddybning i bilagsafsnit 4.10-4.12 og 4.16-4.21).

Spørgeskemaet blev sendt ud til dagtilbudslederen tirsdag i uge 8 2020. Der blev i første omgang givet knap to uger til at besvare undersøgelsen, men for at få så høj en svarprocent som muligt blev svarfristen hen mod slutningen forlænget fire dage. Dagtilbuddene blev opfordret til at dele spørgeskemaet eller spørgsmål med relevante personer (fx pædagogiske ledere eller administrative ledere), som kunne svare på de dele, som dagtilbudslederen ikke selv kunne svare på. Der var både mulighed for at dele linket til undersøgelsen og til at lave et print (fysisk eller pdf) af undersøgelsen, som kunne deles. Ved tvivlstilfælde har der været angivet kontaktpersoner, som dagtilbuddene kunne kontakte for uddybning eller kommentarer.

Udvælgelse af respondenter

Spørgeskemaet er sendt til lederen af de 37 dagtilbud, som eksisterer i dag, og som også eksisterede ved udgangen af 2019. Ellekær dagtilbud, som eksisterede ved udgangen af 2019, men som ophørte som selvstændigt dagtilbud pr. 1 januar 2020, har deltaget i undersøgelsen ved, at den tidligere dagtilbudsleder har besvaret udvalgte spørgsmål fra den del, som handlede om selve dagtilbuddet.

Inden for hvert af de 37 dagtilbud er udvalgt to afdelinger, som var i dagtilbuddet i 2019, som dagtilbuddet skal svare for i de spørgsmål, der er rettet mod afdelingerne. Udvælgelsen af afdelingerne har på en gang søgt at få en så repræsentativ udvælgelse som muligt, samtidig med, at der sikres et tilstrækkeligt stort datagrundlag til at kunne beregne udgiftsbehov for særlige enheder og grupper (fx skovbørnehaver eller børn med vidtgående handicap). Udvælgelsen af afdelinger, der spørges til, er foregået i tre trin:

1. Udvælgelse af afdelinger, der *skal* spørges til. Dette gælder de 29 afdelinger, som har deltaget i begge runder af normeringsundersøgelsen samt to afdelinger med § 32-pladser efter Serviceloven. Dette er gjort af hensyn til bedre at kunne forklare variationer i normeringer på gulvet og rensning for udgifter forbundet med børn på § 32-pladser.
2. Tilfældigt udtræk blandt afdelinger, der modtager budget for at være skovbørnehaver, har særlige adgangsforhold eller er en lille institution. Og tilfældigt udtræk blandt institutioner, som har modtaget puljemidler fra staten. Dette er gjort for at sikre en tilstrækkelig stor repræsentation af institutioner med disse karakteristika.
3. Tilfældig udvælgelse af de resterende afdelingerne, så der spørges til to afdelinger i hvert dagtilbud, og der udtrækkes inden for grupper, som er underrepræsenterede efter trin 1 og 2.

Hvor trin 1 og trin 2 har haft til formål at sikre tilstrækkelig repræsentation af særlige enheder, har trin tre haft til formål at understøtte repræsentativiteten af stikprøven, så de afdelinger, der spørges til, er så repræsentative som muligt for alle afdelinger. Da trin 1 og trin 2 omfatter over halvdelen af de udtrukne afdelinger, sætter dette også nogle begrænsninger på, i hvor høj grad de udtrukne afdelinger kan blive totalt repræsentative.

Repræsentativitet

I det følgende vises repræsentativiteten for de afdelinger, som har svaret på undersøgelsen, i forhold til alle kommunale afdelinger ved udgangen af 2019 (ekskl. dagpleje). Alle 37 inviterede afdelinger har svaret på første del af spørgeskemaet, som handler om dagtilbuddene generelt. Der er ikke opnået en fuld besvarelse for det 38. dagtilbud fra 2019, Ellekær, men her er i stedet indhentet svar på de vigtigste spørgsmål fra den tidligere leder via e-mail. Repræsentativiteten af besvarelserne på dagtilbudsniveau anses derfor for at være rigtig god.

For spørgsmålene på afdelingsniveau skal repræsentativiteten vurderes ud fra, hvor repræsentative de afdelinger er, som har svaret på afdelingsspørgsmålene. Langt de fleste afdelinger, der er modtaget besvarelse fra, har svaret på alle spørgsmål. Ved enkelte spørgsmål kan der være afdelinger, som ikke har svaret, eller har svaret noget som afviger så meget fra andre afdelingers svar, at der er set bort fra besvarelsen. Det handler særligt om spørgsmålene om forbruget i afdelingerne (se beskrivelse af håndtering af outliers i bilagsafsnit 4.16). For antallet af svar, samt en konkret vurdering af repræsentativiteten, som de enkelte beregninger bygger på, henvises til bilagsafsnit 4.17-4.21.

Overordnet vurderes det, at repræsentativiteten af afdelingerne, som har svaret på undersøgelsen er god. Som beskrevet nedenfor afviger de fra alle kommunale afdelinger på visse punkter, men det skyldes et bevidst valg af hensynet til de efterfølgende analyser, og det vurderes ikke at have konsekvenser for de endelige konklusioner. Herunder ses på, hvor repræsentative de 72 afdelinger er, som har besvaret spørgsmål om afdelingerne.

Ses der først på fordelingen på afdelingstype i tabel 4.1 herunder, er de aldersintegrerede institutioner underrepræsenterede i undersøgelsen, mens børnehaverne er overrepræsenterede i forhold til den andel, de udgør af alle institutioner. Dette er et bevidst valg. Det har været en prioritet at få et solidt datagrundlag for alle tre typer afdelinger, i fald der skal laves beregninger, som kun baseres på fx rene børnehaver. Uden en oversampling ville der være så få børnehaver, at der ikke kan regnes selvstændigt på

dem. Samme tilgang med oversampling er også benyttet i undersøgelsen af normeringer "på gulvet" fra 2019 gennemført i samarbejde med Århus Forældreorganisation.

Tabel 4.1 Fordeling på afdelingstype, kolonne pct.

<i>Afdelingstype</i>	<i>Svaret</i>	<i>Alle afdelinger</i>
Aldersintegreret institution	57 %	71 %
Børnehave	22 %	9 %
Vuggestue	21 %	20 %
<i>Total</i>	<i>100 %</i>	<i>100 %</i>

Note: n= svaret 72, alle institutioner 287.

Tabel 4.2 herunder viser det gennemsnitlige antal fuldtidsbørn i de tre afdelingstyper. Som det fremgår, er den gennemsnitlige størrelse på afdelingerne, som har svaret på undersøgelsen og alle afdelinger af samme type stort set den samme. For børnehaverne er der i gennemsnit et færre antal fuldtidsbørn i afdelinger, der har svaret sammenlignet med alle institutioner. For aldersintegrerede institutioner og for vuggestuer er der i gennemsnit det samme antal fuldtidsbørn i de afdelinger som har svaret, som i alle afdelinger. Størrelsesmæssigt ligner afdelingerne, der er svar for, altså alle afdelinger.

Tabel 4.2 Antal fuldtidsbørn opdelt på afdelingstype, gennemsnit

<i>Afdelingstype</i>	<i>Svaret</i>	<i>Alle afdelinger</i>
Aldersintegreret institution	60	60
Børnehave	41	42
Vuggestue	35	35
<i>Total</i>	<i>51</i>	<i>54</i>

Note: n type (n = svaret/alle institutioner): Aldersintegreret institution (n = 41/206); Børnehave (n = 16/26); Vuggestue (n= 15/55).

Ligesom for afdelingstyper er det prioriteret at oversample på særlige afdelinger. Fordelingerne fremgår i tabel 4.3 herunder. Selvom det er en relativt stor del af afdelingerne med disse karakteristika, som har svaret på undersøgelsen, har det været nødvendigt for at kunne få så solidt et datagrundlag som muligt for at kunne beregne særlige udgifter, som knytter sig specielt til denne type af afdeling.

Tabel 4.3 Afdelinger med særlige forhold, antal

<i>Særlige forhold</i>	<i>Svaret</i>	<i>Alle afdelinger</i>
Skovbørnehave	4	6
Småstedstillæg	6	7
Særlige adgangsforhold	5	7
Har afdeling med § 32-børn	2	2
Modtaget puljemidler	7	17

Tabel 4.4 nedenfor viser, at afdelingerne, som har svaret på undersøgelsen, også er repræsentative for alle afdelinger, når der ses på antallet af børn i særlige grupper i afdelingerne. Afdelingerne i undersøgelsen har generelt lidt færre børn i de særlige grupper end alle afdelinger. Men forskellene er små og vurderes ikke at have særlig betydning, da der stadig er tilstrækkeligt datagrundlag til at regne selvstændigt på disse særlige grupper af børn (fx i forhold til udgiftsbehovet).

Tabel 4.4 Antal fuldtidsomregnede børn i særlige grupper, gennemsnit

<i>Særlige grupper</i>	<i>Svaret</i>	<i>Alle afdelinger</i>
Dansk som andetsprog	8,73	8,84
Vidtgående handicap	0,57	0,70
Socialt udsatte	1,35	1,44

Note: n= svaret 72, alle institutioner 287. Det er ikke muligt at sammenligne for børn med særligt støttebehov, da børnene ikke registreres systematisk i alle afdelinger.

4.2 Interview (kommunale dagtilbud)

I analysen er der gennemført interview med medarbejdere og ledere.

Daginstitutioner

I forbindelse med baggrundsviden til spørgeskemaet til dagtilbudslederne, jf. bilagsafsnit 4.1, blev følgende ledere interviewet af to omgange:

- Tre dagtilbudsledere
- To administrationsledere
- Fem pædagogiske ledere

Lederne repræsenterer i alt fire forskellige kommunale dagtilbud. Interviewene blev gennemført som semistrukturerede interview, hvor der forinden var udarbejdet en spørgeguide, men med rum for, at interviewpersonerne selv kunne bringe ting på banen eller mulighed for at spørge ind til udsagn, som ikke var en del af interviewguiden. Interviewene tog 1-1½ time og blev gennemført ved fysisk fremmøde.

I forbindelse med afdækning af forklaringer på forskelle i normeringer og til afdækning af de gode eksempler i daginstitutionerne er der foretaget i alt 12 interview. De interviewede ledere er:

- Fem dagtilbudsledere
- Fem pædagogiske ledere
- To dagtilbudsledere fra Horsens Kommune

Lederne repræsenterer i alt ti forskellige kommunale dagtilbud foruden to kommunale dagtilbud i Horsens Kommune. I udvælgelsen af interviewpersonerne er der taget afsæt i følgende fem kriterier: geografi, størrelse, institutionstype (vuggestue, børnehave, aldersintegreret institution), variation i normeringsundersøgelserne fra 2019 samt ud fra kendskab til gode eksempler i dagtilbuddet eller dagtilbudsafdelingen. Udvalget er sket for at sikre, at dagtilbuddene og dagtilbudsafdelingerne er bredt repræsenteret for herved at opnå input fra forskellige dagtilbud og dagtilbudsafdelinger. Denne tilgang er valgt for at understøtte repræsentativiteten blandt dagtilbuddene og dagtilbudsafdelingerne samt for at opnå så mange input som muligt i forhold til ledernes forklaring på forskelle i normeringerne. Interviewene blev gennemført som semistrukturerede interview med udgangspunkt i en spørgeguide. I interviewene var der rum for at interviewpersonerne kunne komme med andre input end de, spørgeguiden indeholdt. Interviewene varede mellem 45 min. og 90 min. Interviewene er alle - på nær et enkelt med en pædagogisk leder - foretaget online på grund af situationen med coronavirus.

Dagplejen

Analysen af dagplejen er udarbejdet med afsæt i eksisterende data om dagplejen og ikke mindst med afsæt i interview med:

- Syv forældre, hvis børn går i dagplejen (alle sad i forældrerådet)
- Otte tillidsrepræsentanter for dagplejerne
- Fem dagplejepædagoger
- Fire dagtilbudsledere
- Seks ledere af dagplejen i andre kommuner (kommunerne i 6 by-samarbejdet og Horsens Kommune)

Interviewene har haft til formål dels at give perspektiver på grundlaget og vilkårene for dagplejen i Aarhus Kommune, herunder forklaringer på de udfordringer, som dagplejen står over for, dels haft til formål at give perspektiver på forskellige måder at organisere dagplejen på.

Forældrene repræsenterer syv forskellige dagplejeafdelinger. I udvælgelsen af interviewpersonerne er dagplejeafdelingerne blevet bedt om at melde ind med en forældrerepræsentant, og efterfølgende er forældrene udvalgt på baggrund af tre kriterier (geografi, størrelse på afdelingen og ledelsesstruktur). Interviewene blev gennemført som semistrukturerede interview, hvor der forinden var udarbejdet en spørgeguide, men med rum for, at interviewpersonerne selv kunne bringe ting på banen, som ikke var en del af interviewguiden. Oprindeligt var forældrene indkaldt til et gruppeinterview, men på grund af situationen med coronavirus blev interviewene med forældre gennemført som individuelle interview pr. telefon. Interviewene tog 30-45 min.

Tillidsrepræsentanterne er udvalgt i samarbejde med FOA. Der har også her været et ønske om at tilgodese tre kriterier (geografi, størrelse på afdelingen og ledelsesstruktur). Der blev gennemført to gruppeinterview, dvs., at tillidsrepræsentanterne blev delt op i to grupper. Interviewene med tillidsrepræsentanter blev gennemført som semistrukturerede interview, hvor der forinden var udarbejdet en spørgeguide, men med rum for, at interviewpersonerne selv kunne bringe ting på banen, som ikke var en del af interviewguiden. Hvert interview tog to timer og blev foretaget online på grund af situationen med coronavirus.

Der var pr. 1. januar 2020 syv dagplejepædagoger ansat på overenskomsten for dagplejepædagoger. Alle syv var inviteret til et gruppeinterview, men kun fem havde mulighed for at deltage. Interviewet blev gennemført som semistrukturerede interview, hvor der forinden var udarbejdet en spørgeguide, men med rum for, at interviewpersonerne selv kunne bringe ting på banen, som ikke var en del af interviewguiden. Interviewet tog to timer og blev gennemført ved fysisk fremmøde.

Dagtilbudslederne er ligeledes udvalgt med henblik på at tilgodese tre kriterier (geografi, størrelse på afdelingen og ledelsesstruktur). De fire dagtilbudsledere blev interviewet ad to omgange. Interviewene blev gennemført som gruppeinterview. Også her var der på forhånd udarbejdet en spørgeguide, men med plads til, at dagtilbudslederne selv kunne bringe ting på banen, som ikke var en del af interviewguiden. Hvert interview tog to timer og blev foretaget online på grund af situationen med coronavirus.

Interviewene med ledere af dagplejen i andre kommuner blev gennemført pr. telefon. Interviewene blev gennemført som semistrukturerede interview, hvor der forinden var udarbejdet en spørgeguide, men med rum for, at interviewpersonerne selv kunne bringe ting på banen, som ikke var en del af interviewguiden. Interviewene tog 30-45 min.

Endelig har der været nedsat en sparringsgruppe, bestående af dagtilbudsledere, pædagogiske ledere af dagplejen, BUPL, FOA og Århus Forældreorganisation. Sparringsgruppens opgave har været at give inputs til og kvalificere indholdet i analysen. Der har været afholdt fire møder med sparringsgruppen.

4.3 Faktisk økonomi (kommunale dagtilbud)

Datagrundlaget for dagtilbuddenes faktiske økonomi er udtræk af forbrug og budgetter fra OPUS samt øvrig dokumentation i Budget og Regnskab for 2019 for de 38 kommunale dagtilbud.

Der ses på de 38 kommunale dagtilbud, der eksisterede ved udgangen af 2019. Når der vises budgetter og forbrug for daginstitutionsdelen handler det om funktionsområde 05.25.14, mens dagplejen er funktion 05.25.11. Når der bliver set på dagtilbuddenes samlede økonomi, dækker det dagtilbuddenes budgetter og forbrug til daginstitutionerne, dagplejen, puljeordning (vedrører en enkelt afdeling: Sproggruppen Troldeholdet § 11 i Ellekær Dagtilbud) og § 32-pladser, som er en del af en almindelig institution (vedrører to afdelinger: Lystruplund i Lystrup-Elsted dagtilbud og Thorshavnsgade i Christiansbjerg Dagtilbud).

Det skal bemærkes, at både organisatorisk og i regnskabsmæssig forstand betragtes dagtilbuddet som én enhed inkl. dagplejen. I regnskabsaflæggelsen fremgår ét samlet resultat for dagtilbuddet, og dagtilbuddet har én samlet opsparring. Der aflægges således ikke et særskilt regnskab for henholdsvis dagplejen og institutionsområdet ligesom dagplejen ikke har sit eget over- eller underskud i regnskabsmaterialet. Når der ses på økonomien i dagplejen og institutionsområdet særskilt, er der derfor tale om en teknisk opdeling af regnskabet.

Tal for opsparringen er baseret på opgørelser lavet i forbindelse med regnskabsafslutningen.

4.4 Faktisk økonomi på bygningsområdet (kommunale dagtilbud)

For datagrundlaget for bygningsområdet i kommunale dagtilbud gælder, at forbruget dækker over ind- og udvendigt vedligehold, vedligehold af udearealer, forsikringer, skatter og afgifter, el, vand, varme, renovation samt rengøring. Derudover omfatter forbruget de byggetekniske fællesskaber, der går ud på, at den byggetekniske service til både skoler og dagtilbud leveres af skolens tekniske servicepersonale. Dagtilbuddene betaler skolerne for at udføre den samme byggetekniske service, som skolens tekniske servicepersonale udfører på skolerne. Budgetterne er dels opgjort ud fra budgettildelingsfilen for de enkelte budgetår og dels ud fra NemBudget (2019).

I beregningen af det samlede bygningsbudget er der medtaget budget til bygningsdrift: rengøring, energi, renovation samt skatter og afgifter samt budget til indvendigt og udvendigt vedligehold.

Fra 1. april 2019 overgik budgettet til pleje af grønne arealer til dagtilbuddene, så fra 1. april 2019 er der medtaget budget og udgifter til pleje af grønne arealer.

Såvel budget som forbrug indeholder dagplejen, men kun et enkelt sted er der bogført direkte på dagplejen. Det er dog relativt små beløb, der bruges på dagplejen. Der gives kun budget til rengøring på dagplejeområdet, og det budget er i 2019 på ca. 770.000 kr. i alt.

4.5 Faktisk økonomi (selvejende dagtilbud)

Udgangspunktet for analysen af de selvejende dagtilbuds økonomi er indberetningen af regnskabet for 2019 i NemØkonomi. Når denne tilgang er valgt, så skyldes det, at de selvejende dagtilbud selv kan bestemme, om de anvender OPUS eller har ekstern administration. Data for de selvejende dagtilbud, der anvender ekstern administration, er ikke direkte tilgængelige for Børn og Unge, men institutionerne skal løbende indberette deres forventede driftsresultater til forvaltningen på lige fod med de kommunale dagtilbud. Regnskaberne for de eksternt administrerede dagtilbud er revisorgodkendte.

4.6 Kategorisering af budgetter til sammenligning med udgiftsbehov (kommunale daginstitutioner)

Der er trukket budgetdata i OPUS for 2019 for de 38 kommunale dagtilbud. Budgetdata er herefter for alle dagtilbud grupperet i en række overordnede kategorier:

- Pasning af børn er til dækning af løn til ansatte med pædagogiske opgaver i daginstitutioner, vikardækning ved fravær samt øvrig drift til børn og ansatte. Budgetmæssigt indgår beløb pr. barn i vuggestue og børnehave, regulering for pladsudnyttelse samt kompensation for 90 pct. pladsudnyttelse, særlige aftaler, afdelingstillæg samt vikardækning på læringsdage.
- Dansk som andetsprog er til dækning af børn med dansk som andetsprog. Budgetmæssigt indgår ressourceudmelding § 11, sprogvejledere, investering i børns fremtid, to-sprogstillæg samt 30 pct. af budgettet fra midler til udsatte børn og børn med dansk som andetsprog.
- Vidtgående handicap er til dækning af børn med vidtgående handicap. Budgetmæssigt indgår vidtgående støtteressourcer.
- Særligt støttebehov er til dækning af børn med særligt støttebehov. Budgetmæssigt indgår decentraliserede midler og inklusionsmidler.
- Socialt udsatte er til dækning af børn, der er socialt udsatte. Budgetmæssigt indgår 70 pct. af budgettet fra midler til udsatte børn og børn med dansk som andetsprog.
- Skovbørnehaver er til dækning af ekstra udgifter forbundet med at være en skovbørnehave (inkl. evt. transport).
- Bygningsmæssige forhold er til dækning af ekstra udgifter forbundet med at have særlige adgangsforhold (fx udvendige trapper).
- Småstedstillæg er til dækning af ekstra udgifter forbundet med at være en lille børnehave.

Budgetter fra PPR til særftaler (oktober og december 2019) samt til tværfaglige trivselsmøder er fordelt forholdsmæssigt på de tre grupper børn med vidtgående handicap, børn med særligt støttebehov og socialt udsatte børn efter en fordelingsnøgle, der tager højde for, hvor mange børn, der er i hver gruppe.

For skovbørnehaver med en normering på under 40 børn er der lavet en teknisk justering, så det tillæg, børnehaven modtager for at være skovbørnehave og en lille afdeling (børnehave), er opdelt i henholdsvis et skovbørnehavetillæg og et småstedstillæg (i budgettildelingen gives der kun et samlet budgetbeløb, der indeholder begge forhold). Det er gjort ud fra skalaen for småstedstillæg for budgettildelingen til dagtilbud i 2019.

Når der kigges på budgetdata for dagtilbuddene, er der et par opmærksomhedspunkter. Det ene vedrører finansiering af løn til den pædagogiske leder. Lønningen til den pædagogiske leder skal i princippet overordnet set afholdes af ledelsesbudgettet, men hvis den pædagogiske leder også deltager i arbejdet med børn, kan man finansiere en del af lønnen af beløb pr. barn. Her gælder decentraliseringsordningen.

Det andet vedrører indkøb af løst inventar til dagtilbuddene. Her gælder, at indkøb af løst inventar i princippet skal afholdes af det budget, der er tildelt til bygninger. Dog gælder, at hvis der laves en udvidelse af en institution, vil der blive afsat et såkaldt monteringsbeløb, som skal anvendes til at bestykke institutionsudvidelsen med løst inventar.

Der kan læses mere om budgettildelingsmodellen i bilagsafsnit 4.31.

Følgende data falder uden for analysens fokus med hensyn til udgiftsbehov blandt daginstitutioner og er derfor sorteret fra i kategoriseringen: budgetter relateret til bygninger, grønne områder, seniormidler m.m., budgetter til ledelse, budgetposter, der vedrører dagplejen, budgetter til sprogscreening af børn uden for dagtilbud, samt budgettet til Sproggruppen Troldeholdet.

4.7 Data om løn (kommunale daginstitutioner)

Der er trukket en detaljeret rapport i LIS for "Løn og Stillingsforbrug" for perioden januar 2019 til december 2019.

Løn er målt som den gennemsnitlige løn for pædagogiske ledere, pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere pr. dagtilbudsafdeling og i hele kommunen (vægtede gennemsnit).

Data er indledningsvist renset for data vedrørende stillinger, hvor stillingskategorien ikke er oplyst (det drejer sig om et samlet stillingsforbrug på ca. 30 stillinger). Data er desuden renset for stillinger, der har dagplejen som betalende afdeling eller i øvrigt relaterer sig til dagplejen. Herudover er stillinger, hvor løn og stillingsforbrug er angivet til nul udeladt af beregningerne. Derudover er der taget højde for fusioner af dagtilbud, sådan at de enkelte afdelinger følges over hele året, uanset om de er en del af en dagtilbudsfusion.

Der er beregnet overordnede gennemsnitslønninger for stillingskategorierne. I beregningen af gennemsnitslønninger er der for hver af ovenstående stillingskategorier taget højde for outliers. Dvs., at gennemsnitslønninger for hver af de fire kategorier, der på afdelingsniveau afviger meget fra de øvrige gennemsnitslønninger, ikke indgår i beregningen af den samlede gennemsnitsløn. Dette er gjort for, at enkelte gennemsnitslønninger ikke skal have for stor indflydelse på beregningerne, og fordi formålet er at beregne en typisk gennemsnitsløn. Outliers er defineret som alle gennemsnitslønninger, der ligger mere end 1,5 gange over interkvartilafstanden. Dette er beregnet ved at se på afstanden mellem den 1. kvartil og den 3. kvartil, når gennemsnitslønningerne for alle afdelinger for hver af de fire stillingskategorier rangeres fra højest til lavest. Afstanden mellem disse ganges med 1,5 og henholdsvis trækkes fra og lægges til 1. kvartil og 3. kvartil. Observationer, som ligger uden for dette spænd, er der set bort fra i beregningerne af de overordnede gennemsnitslønninger.

Afdelinger med manglende oplysninger er tildelt det overordnede gennemsnit.

4.8 Data om fravær (kommunale daginstitutioner)

Fravær er baseret på et datatræk i LIS fra rapporten "Antal fraværsdage pr. fuldtidsansat (arbejdsdage)" i 2019.

Fravær er målt som den gennemsnitlige fraværsprocent for pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere pr. dagtilbudsafdeling og i hele kommunen (vægtede gennemsnit). Der er taget højde for fusioner af dagtilbud, sådan at de enkelte afdelinger følges over hele året, uanset om de er en del af en dagtilbudsfusion.

Fraværet er opgjort for 2019. Opgørelsen er baseret på det gennemsnitlige antal fraværsarbejdsdage pr. fuldtidsansat opgjort ud fra medarbejdere ansat på pædagogoverenskomst (16001 og 16002) og overenskomst for pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistenter (16101). Ledere og studerende er fra-regnet.

Fravær er regnet som sygefravær op til og med 30 dage, sygefravær over 30 dage, sygdom § 56-aftale, omsorgsdage, seniordage samt barn alvorligt syg. Omvendt indgår der ikke fravær, hvor dagtilbuddene i 2019 kompenseres op til den faktiske løn (graviditetsgener/nedsat tjeneste og barsel).

Antallet af fraværsarbejdsdage er sat i forhold til antallet af arbejdsdage for det pædagogiske personale. Antallet af arbejdsdage er bestemt ud fra antallet af hverdage fratrukket helligdage på hverdage, 5 ugers feriedage samt 2,5 6. ferieuge dage (svarende til at ca. halvdelen af 6. ferieuge afholdes).

Afdelinger med manglende oplysninger er tildelt det overordnede gennemsnit.

4.9 Data om ansættelsesbrøker (kommunale daginstitutioner)

Ansættelsesbrøkerne er baseret på et datatræk i LIS fra rapporten "Antal fraværssdage pr. fuldtidsansat (arbejdsdage)" i 2019.

Brøkerne er målt for pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere pr. dagtilbudsafdeling og i hele kommunen (vægtede gennemsnit).

Ansættelsesbrøken er opgjort pr. december 2019. Opgørelsen er baseret på medarbejdere ansat på pædagogoverenskomst (16001 og 16002) og på overenskomst for pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistenter (16101). Ledere og studerende er fraregnet.

Brøken er beregnet ud fra antal fuldtidsstillinger delt med antal medarbejdere.

Afdelinger med manglende oplysninger er tildelt det overordnede gennemsnit.

4.10 Data om andel fravær, der vikardækkes (kommunale daginstitutioner)

Vikardækning af fravær er baseret på et spørgeskema til de kommunale dagtilbud, jf. bilagsafsnit 4.1.

Udvalgte dagtilbudsafdelinger er spurgt til følgende:

"For afdelingen, hvor stor en andel af fraværet for ansatte med pædagogiske opgaver bliver i gennemsnit dækket af en vikar i en gennemsnitlig uge i 2019 eller hele 2019? Angiv i kommentarboksen, om du svarer på uge- eller årsbasis. Eksempelvis kan det være, at fravær fra børnetid vikardækkes, men fravær fra forældresamtaler ikke vikardækkes.

Vi tænker på, hvor meget fravær, der faktisk bliver vikardækket, og ikke hvor meget der er budgetlagt.

Med fravær menes sygdom/nedsat tid, arbejdsskade/nedsat tid, hjemmeboende barn syg samt omsorgsdage og seniordage. Omvendt tænker vi ikke på fravær, hvor dagtilbuddet eller afdelingen kompenseres op til en standardløn (fx barsel, graviditetsgener). Hvis det ikke er muligt at skelne, så bare prøv at angive det samlede fravær.

Eksempelvis skal du skrive 75 %, hvis I gennemsnitligt set vikardækker 75 % af fraværet."

Der har været mulighed for at svare "Ved ikke" og/eller angive uddybende kommentarer.

Der er beregnet et vægtet gennemsnit af svarene.

4.11 Data om relativ løn for vikarer (kommunale daginstitutioner)

Den relative løn for vikarer er baseret på et spørgeskema til de kommunale dagtilbud, jf. bilagsafsnit 4.1.

Udvalgte dagtilbudsafdelinger er spurgt til følgende:

"For afdelingen, hvad er den typiske lønudgift til vikarer sammenlignet med lønnen til ansatte med pædagogiske opgaver, der er fraværende? Du bedes angive, hvor meget vikarerne i gennemsnit får i løn sammenlignet med de fraværende. Du kan fx tænke på den typiske uge i 2019 eller hele 2019, alt efter, hvad du har svaret ud fra ovenfor.

Eksempelvis skal du skrive 50 %, hvis en vikar i gennemsnit får halvt så meget i løn som den fraværende. 100 % betyder, at en vikar i gennemsnit få samme løn som den fraværende. Hvis en vikar i gennemsnit er dyrere end den fraværende, kan der godt indtastes over 100 %"

Der har været mulighed for at svare "Ved ikke" og/eller angive uddybende kommentarer.

Der er beregnet et vægtet gennemsnit af svarene.

4.12 Data om børnekontakt (kommunale daginstitutioner)

Børnekontakt er baseret på et spørgeskema til de kommunale dagtilbud, jf. bilagsafsnit 4.1.

Udvalgte dagtilbudsafdelinger er spurgt til følgende:

"Nu vil vi gerne spørge ind til, hvor meget børnekontakt forskellige medarbejdergrupper har med børnene, når de er på arbejde. Dvs. du skal se bort fra sygdom, ferie og afspadsering.

Aktiviteter, som indebærer kontakt med minimum ét barn, skal tælles med som børnekontakt (fx sprog-vurdering, oprydning, indkøbsture hvor børn er med mv.)

Børnekontakt defineres som arbejdstiden undtaget:

- *Kurser, uddannelse*
- *Møder, pauser, frokost (uden børnekontakt)*
- *Forberedelsestid, administrativt arbejde, forældresamtaler*
- *Praktiske opgaver mv. (uden børnekontakt)*
- *Andre opgaver uden børnekontakt.*

For afdelingen, hvor stor en andel af arbejdstiden indeholder i gennemsnit børnekontakt for følgende grupper? Vælg én af intervallerne herunder".

Her har afdelingerne haft mulighed for at svare 0-10 %, 11-20 %, 21-30 %, 31-40 %, 41-50 %, 51-60 %, 61-70 %, 71-80 %, 81-90 %, 91-100 % eller "Ved ikke/ikke relevant".

Der er spurgt til fem personalegrupper 1) pædagogiske ledere, 2) uddannede pædagoger, 3) uddannede pædagogiske assistenter, 4) pædagogmedhjælpere (og øvrige) samt 5) pædagogstuderende, pædagogiske assistentelever (andel af tid, de er i daginstitutionen, og altså ikke på skole) og ansatte i løntilskud.

For hvert dagtilbud er der beregnet et simpelt gennemsnit af svarene fra de udvalgte afdelinger i dagtilbuddet (fraregnet ved ikke/ikke relevant er der svar fra 33-72 afdelinger alt efter personalegruppen). Alle afdelinger i dagtilbuddet er tildelt dette simple gennemsnit. Derudover er der beregnet et vægtet gennemsnit for hele kommunen.

Gennemsnittene er beregnet ved at tage afsæt i midtpunkterne i hvert interval.

Afdelinger i dagtilbud uden svar er tildelt det overordnede gennemsnit.

4.13 Data om antal børn (kommunale daginstitutioner)

Antal børn er primært baseret på et datatræk i LIS fra rapporten "Antal børn i dag- og fritidstilbud (Indskrevne)" i 2019.

Antallet af børn er udregnet som fuldtidsomregnede børn pr. dagtilbudsafdeling. Opgørelsen er baseret på dels det antal perioder i løbet af året, barnet har været indmeldt (et år består af 24 indskrivningsperioder), og dels hvilken plads barnet i hver periode har været indskrevet på (fuldtid, deltid, obligatorisk læringstilbud). Hvis barnet har været i børnepasning på fuldtid i et helt år, så svarer barnet til et fuldtidsomregnet barn. Børn på deltid eller i et obligatorisk læringstilbud vægter 30/52 henholdsvis 25/52 i forhold til et fuldtidsbarn, hvor vægtene er baseret på det ugentlige antal timer pr. plads. Børn på orlov, børn i kombinationstilbud (der er ingen) og børn indskrevet på § 32-pladser efter Serviceloven er ikke en del af opgørelsen.

Derudover er antallet af børn udregnet som antal hoveder pr. dagtilbudsafdeling. Denne opgørelse tager kun hensyn til antallet af perioder i løbet af året, barnet har været indmeldt og altså ikke pladstypen. I forbindelse med begge opgørelser er der også trukket data om, hvor mange børn der er indskrevet på en plads med kost.

Endelig er antallet af børn med ekstra behov opgjort. Med børn med ekstra behov forstås børn med dansk som andetsprog, børn med et særligt støttebehov, børn med et vidtgående handicap samt socialt udsatte børn. For alle grupper gælder, at børnetallene både er opgjort i fuldtidsenheder og i hoveder.

Antallet af børn med dansk som andetsprog er baseret på registerdata om sundhedsplejens vurdering af barnets modersmål inden 9 måneders alderen. For 0-6-årige tilflyttere, hvor sundhedsplejen ikke har været i kontakt med familien, vil det være dagtilbuddet, som i forbindelse med barnets opstart, vurderer barnets modersmål. Dette foregår dog først systematisk ved 3-årsalderen, hvor der skal foretages obligatorisk sprogvurdering.

Antallet af børn med særligt støttebehov er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt kommunale dagtilbud, jf. bilagsafsnit 4.1. Der er tale om et mørketal, som ikke registreres systematisk.

Antallet af børn med vidtgående handicap er baseret på registerdata om børn, som der er tildelt vidtgående støtteressourcer til.

Antallet af socialt udsatte børn er baseret på registerdata om antal børn, som er omfattet af en eller flere af de fire sociale kriterier i den nuværende budgettildelingsmodel til udsatte børn og børn med dansk som andetsprog. Der er tale om modtagelse af foranstaltninger i henhold til Serviceloven, søskende med højst skolefravær, søskende i specialklasse samt indskrevet på en socialpædagogisk friplads.

4.14 Data om børns tilstedeværelse (kommunale daginstitutioner)

Børns tilstedeværelse er baseret på et datatræk i LIS fra rapporten "Komme-gå registreringer" i 2019.

Tilstedeværelsen er målt som andelen af den mulige tid på en deltids- eller fuldtidsplads, børnene opholder sig i institutionerne. Det er opgjort pr. dagtilbudsafdeling og som et vægtet gennemsnit for hele kommunen.

Opgørelsen er baseret på forældrenes og institutionernes komme-gå-registreringer af børnene på almindelige hverdage inkl. lukkedage (hvor barnet har krav på alternativ pasning i andre afdelinger med sampasning). Her er antallet af faktiske tilstedeværelsestimer sat i forhold til antallet af potentielle tilstedeværelsestimer.

Ferie, sygdom og udeblevet tæller 0 timer. Gå-tid-mangler (1,6 pct. af alle registreringer) og under 1 minut i institution (0,7 pct. af alle registreringer) er erstattet med det gennemsnitlige antal timer til stede på dage med fremmøde for børn med samme pladstype, alder og dagtilbudsafdeling.

Der skal tages forbehold for, at 11,1 pct. af alle registreringer mangler. Derudover kan registreringer i ferieperioder have en større usikkerhed end registreringer i øvrige perioder.

Afdelinger uden oplysninger er tildelt det overordnede gennemsnit.

4.15 Data om antal årsværk (kommunale daginstitutioner)

Antal årsværk er opgjort både brutto og netto. Alle tal er trukket for hver kommunal daginstitution. Der er trukket data fra LIS-rapporterne "Antal medarbejdere time- og månedslønnede" og "Fraværstimer (sygdom, § 56, delvist syg, nedsat tid, arbejdsskade) samt fra OPUS.

I bruttoopgørelsen indgår antal fuldtidsomregnede ansatte. Dette baserer sig på antal løntimer til ansatte på månedsløn omregnet til et antal fuldtidsstillinger.

I nettoopgørelsen korrigeres bruttoopgørelsen for fravær, vikardækning med timelønnede samt de ansattes andel børnekontakt. Først fratrækkes antal fraværstimer med løn (fx ferie, sygdom, omsorgsdage mv.). Fravær uden løn fratrækkes ikke, da der allerede er taget højde for dette fravær, idet der i bruttoopgørelsen kun tages udgangspunkt i timer, der er udbetalt løn for. Dernæst tillægges antal løntimer til timelønnede vikarer. Timelønnede vikarer får kun løn for det antal timer, de faktisk arbejder, så her skal der ikke tages højde for fravær. Herefter justeres det tilbageværende antal årsværk for, hvor stor en andel af arbejdstiden, de ansatte er sammen med børnene (dvs. har børnekontakt). I opgørelsen af børnekontakt, jf. bilagsafsnit 4.12, ses på andel børnekontakt, når medarbejderne er på arbejde, dvs. tallet for børnekontakt er allerede korrigeret for sygdom, ferie og afspadsering. Timelønnede vikarer antages at have samme andel børnekontakt som månedslønnede med samme uddannelse.

I opgørelserne er der medtaget ansatte med pædagogiske opgaver. Med det forstås her pædagoger, pædagogiske assistenter, pædagogmedhjælpere og pædagogstuderende i praktik. Der er taget afsæt i overenskomsterne 16001 (som pædagoger og pædagogstuderende ansattes under) og 16101 (som pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælper ansættes under). Omvendt er der set bort fra pædagogiske assistentelever og ledere. Pædagogiske assistentelever indgår typisk ikke i vagtplanen, og der er usikkerhed om den måde, de registreres på (nogle er ansat på skolen, andre på dagtilbuddet eller i den enkelte institution). Omfangsmæssigt svarer det til ca. 59 bruttoårsværk. Ledere (fx pædagogiske ledere) er heller ikke med, da de typisk har en relativ lav andel børnekontakt i løbet af arbejdstiden. Omfanget af ledere er ikke opgjort.

Derudover er der fire korrektioner af teknisk karakter. For det første er løntimer for ansatte som "Flexjob før 1.1.13" omregnet med en faktor 20/37. Årsagen er, at disse ansatte er registeret som fuld tid, selvom de arbejder mindre. Før omregning er der ca. 66 bruttoårsværk og efter omregning ca. 36 bruttoårsværk. Faktoren er baseret på et skøn. Fraværstimer er ikke omregnet med en faktor 20/37, da der kun registreres fravær, når der reelt er fravær.

For det andet er personaletimer registreret på dagtilbudsniveau delt ud på de enkelte institutioner i dagtilbuddet proportionalt med børnetallet i institutionerne. Omfangsmæssigt er der tale om 13 bruttoårsværk.

For det tredje er personaletimer i aldersintegrerede institutioner fordelt på vuggestue- og børnehavebørn i institutionen i forholdet 2,17:1. Mere præcist er der med hensyn til det faktiske antal vuggestue- og børnehavebørn i institutionen delt 2,17 gange så mange timer ud pr. vuggestuebarn som pr. børnehavebørn. Vægtningen på 2,17 afspejler, at der tildeles ca. 2,17 gange så meget i budget pr. vuggestuebarn som pr. børnehavebørn til dagtilbuddene (for børn i en fuldtidsplads). Denne korrektion indebærer en usikkerhed, da fordelingen af personalet kan være anderledes i de enkelte aldersintegrerede institutioner.

For det fjerde er dagtilbudsstrukturen ultimo 2019 lagt ned over hele året. Dvs. gamle dagtilbud og dagtilbudsafdelinger er ført ind i det nye dagtilbud.

Endelig kan det nævnes, at der også korrigeres for forskellen mellem åbningstid og de ansattes arbejdstid, når normeringsopgørelserne sætter antal børn i forhold til antal nettoårsværk (børn pr. voksen). Dermed

opgøres normeringerne pr. åbningstime, idet der sammenholdes antal børnetimer (antal børneenheder * gennemsnitlige antal åbningstimer i afdeling eller alternativ afdeling ved sampasning) med antal personaletimer.

4.16 Generelt om opgørelse af enhedsudgifter (kommunale daginstitutioner)

I forbindelse med udarbejdelsen af analysen af den forventede økonomi, er der lavet en række beregninger af enhedsudgifter til øvrig drift ud over løn til børn og personale, samt for børn tilhørende fire grupper med særlige behov. Desuden er der lavet beregninger af, hvilket udgiftsniveau afdelinger med særlige forhold har, herunder skovbørnehaver, bygningsmæssige forhold samt småstedstillæg. Nedenfor følger en kort beskrivelse af, hvorledes beregningerne er udført samt hvilke forudsætninger, de bygger på.

Generelt gælder det for beregningerne, at de hovedsagelig bygger på de selvrapporterede data, dagtilbuddene har oplyst i forbindelse med den gennemførte spørgeskemaundersøgelse af dagtilbuddenes økonomi, jf. bilagsafsnit 4.1. Her er der spurgt detaljeret ind til udgiftsniveauet i 2019 i to udvalgte afdelinger pr. dagtilbud.

Når spørgeskemaundersøgelsen er valgt som metode til indsamling af data vedrørende dagtilbuddenes økonomi, så skyldes det, at kontoplanens opbygning ikke giver mulighed for at trække forbruget opdelt på de forskellige detaljerede kategorier, der er indeholdt i spørgeskemaet. Ligeledes vil det ikke være muligt at opdele de konterede udgifter på, hvad der vedrører børn henholdsvis ansatte. Detaljerede data om dagtilbuddenes økonomi kan derfor alene tilvejebringes ved at få disse data fra dagtilbuddene selv.

Dagtilbuddene har således svaret med afsæt i deres faktiske forbrug i de to udvalgte afdelinger i et enkelt år, nemlig 2019. Man må antage, at det for nogle dagtilbud og afdelinger gælder, at de i 2019 har et lidt lavere eller højere forbrug, end hvad der ville gøre sig gældende for et typisk år, fx som følge af "træk på opsparing" eller "afdrag på gæld". Når der i analysen tages et gennemsnit på tværs af en større række dagtilbudsafdelinger, så vil disse forskelle imidlertid forventeligt udligne hinanden. Da der ikke findes objektive standarder eller minimumskrav for mange af de udgifter, der spørges til i spørgeskemaet, vil et gennemsnitligt faktisk forbrug umiddelbart være det bedste bud på forventede enhedsudgifter til øvrig drift.

Herudover skal man holde sig for øje, at driftsudgifter ud over løn i det store billede er relativt marginale, da det er lønnen, der primært driver udgifterne i dagtilbuddene. Risikoen for, at der ved disse beregninger fremkommer et for højt eller lavt udgiftsniveau til øvrig drift er derfor ikke så stor, idet de alene tegner en mindre andel af dagtilbuddenes samlede udgifter.

I forhold til udgifter til It er der, ud over de udgifter, dagtilbuddene selv har oplyst, anvendt data fra Digitalisering vedrørende det samlede udgiftsniveau for bl.a. az-identer, It-support og administrative pc'er. Hertil kommer, at der de steder, hvor en udgift fx betales årligt pr. barn eller pr. medarbejder, er taget afsæt i disse - det gælder fx Børneintra og az-identer (dette er nærmere beskrevet længere nede i notatet).

Rene vuggestuer og børnehaver har oplyst udgifterne i 2019 for hele afdelingen. Aldersintegrerede institutioner har kunnet angive udgifter for vuggestuedelen og børnehavedelen særskilt, eller de har kunne angive et samlet beløb for hele afdelingen. Hvis der er oplyst et samlet tal for hele afdelingen, er disse i databearbejdningen fordelt ud på vuggestue og børnehavebørn ved, at vuggestuebørnene tæller med en vægt på 2,17, mens børnehavebørnene tæller med vægten 1. Vægtningen på 2,17 af vuggestuebørnene afspejler, at der tildeles ca. 2,17 gange så meget budget i beløb pr. vuggestuebarn som pr. børnehavebarn til dagtilbuddene (for børn i en fuldtidsplads). Undtaget denne vægtning er det oplyste forbrug til kost, hvor det oplyste forbrug er anvendt uden vægtning mellem de to grupper af børn.

Ved beregning af de gennemsnitlige enhedsudgifter på tværs af afdelinger er benyttet et vægtet gennemsnit, medmindre andet er nævnt. Vægtningen af afdelingerne i forhold til deres børnetal er gjort for at få et mål for det typiske udgiftsniveau og for at undgå, at enkelte afdelinger med meget høje eller meget lave værdier påvirker gennemsnittet for meget.

Det oplyste forbrug til børn for afdelingerne Lystruplund og Thorshavnsgade er ganget med nøgler, der afspejler fordelingen mellem de to afdelingers forbrug på børn i henholdsvis almindelige pladser og § 32-pladser i 2019 (efter Serviceloven). Dette er gjort fordi forbruget, der vedrører § 32-pladser, ikke indgår i denne analyse.

4.17 Enhedsudgifter til øvrig drift til børn ekskl. kost (kommunale daginstitutioner)

Enhedsudgifterne til øvrig drift til børn indeholder følgende poster:

- Kost
- Udskiftning af legetøj og undervisningsmidler
- Toiletsager til børn
- Ture
- Pædagogiske aktiviteter
- Løst inventar
- Soveudstyr
- It
- Børneintra
- Øvrigt

Beregningerne baserer sig, som nævnt ovenfor, på de data, dagtilbuddene har oplyst i spørgeskemaundersøgelsen omtalt i bilagsafsnit 4.1 vedrørende udgiftsniveauet i to afdelinger i 2019. For hvert af udgiftsposterne er der for henholdsvis vuggestue- og børnehavebørn, beregnet to enhedsudgifter, der baserer sig på to forskellige børnetal: ét børnetal for fuldtidsomregnede børn (opdelt for vuggestue og børnehave) og ét, der er baseret på antal hoveder, hvor børn med henholdsvis deltids- og fuldtidspladser tæller som ét barn (igen opdelt på vuggestue og børnehave). Særligt for Børneintra gælder, at der her er taget afsæt i en fast takst pr. barn på 41 kr. uanset beregningsmetode.

I forbindelse med besvarelsen af spørgeskemaet har dagtilbuddene - i tillæg til kategorierne nævnt indledningsvist - haft mulighed for at oplyse "øvrige udgifter" til børn med dels et beløb og dels et tekstfelt til at uddybe, hvad udgifterne vedrører. I bearbejdningen af data er der valgt at flytte udgifter, som blev vurderet til kunne kategoriseres under en af kategorierne oven for, til den relevante kategori. Udgifter oplyst under øvrige udgifter, der vedrører områder, der ikke indgår i analysen af dagtilbuddenes økonomi - fx bygningsdrift, el, vand, varme, administration, rengøring - er ikke taget med i beregningerne af enhedsudgifter. Dog indgår posten "løst inventar" i beregningerne, selvom den finansieringsmæssigt kan siges at grænse op til de udgifter, der skal afholdes af bygningsbudgettet. Når der alligevel er taget højde for "løst inventar" i beregningerne her, kan man derfor argumentere for, at der er lagt lidt luft ind i beregningerne af udgiftsbehovet.

I beregningerne er der set bort fra enkelte afdelinger, som har angivet et åbenlyst forkeret beløb (fx ti cifre forbrug på en post, eller som har skrevet det samme beløb på alle poster). Ved tvivlstilfælde er tvivlen kommet dagtilbuddet til gode og beløbet beholdt og håndteret i rensningen for outliers. For afdelinger, som har angivet nogle udgiftsposter, men ikke andre, betragtes en post, hvor der ikke er angivet et beløb, som at afdelingen har en udgift til posten på nul kr.

Afdelingernes besvarelser er rensset for outliers, dvs. enkelte besvarelser, som afviger meget fra de andre afdelingers svar. Dette er gjort for, at enkelte besvarelser ikke skal have for stor indflydelse på beregningerne, og fordi formålet er at beregne et typisk udgiftsniveau. Outliers er beregnet ved først at finde den enkelte afdelings udgift pr. barn til hver post opdelt på vuggestue og børnehave. Forbrug pr. barn, som er højere eller lavere end 1,5 gange interkvartilafstanden (forskellen mellem 1. og 3. kvartil) over øvre kvartil henholdsvis under nedre kvartil betragtes som outliers, og der er set bort fra både afdelingens forbrug, og afdelingens børnetal, på den bestemte post. En afdelings svar på én bestemt post i en bestemt afdelingstype kan derfor godt være en outlier, og ikke indgå i beregningerne, mens svar fra afdelingen på de øvrige poster for både vuggestue og børnehave indgår i beregningerne. I alle tilfælde drejer det sig om få afdelinger, hvis besvarelser der er set bort fra, fordi de afviger for meget fra andre afdelingers svar.

Udgiften pr. barn på posterne opdelt på vuggestue og børnehave er fundet ved at summere udgifterne for de afdelinger, som indgår i beregningen og dele med det samlede antal børn i de pågældende afdelinger.

Tabel 4.5 herunder viser antallet af besvarelser fra afdelinger, som beregningerne er baseret på. Tallene under vuggestue og børnehave viser antallet af vuggestuer/børnehaver (eller vuggestuedelev/børnehavedele i aldersintegrerede institutioner), der indgår i beregningerne (når man ser på udgiften pr. hoved).

Det er kun udgiftsposter, der er beregnet ud fra svar i spørgeskemaet, som er vist.

Tabel 4.5 Besvarelser enhedsberegninger for børn er baseret på, antal

<i>Udgiftsposter</i>	<i>Vuggestue</i>	<i>Børnehave</i>
Udskiftning af legetøj og undervisningsmidler	51	51
Toiletsager til børn	53	55
Ture	49	51
Pædagogiske aktiviteter	52	49
Løst inventar	50	51
Soveudstyr	51	47
It	51	49
Øvrigt	55	55

4.18 Enhedsudgifter til kost til børn (kommunale daginstitutioner)

I beregningerne af enhedsudgifterne til kost er der kun set på afdelinger, hvis kostordning indeholder frokost og ikke andet. Det skyldes, at dette er minimumskravet til en kostordning, og dermed det udgiftsbehov, som er på posten. Modsat de øvrige poster er der beregnet ét beløb til kost uafhængigt af, om det er en fuldtids- eller deltidsplads, eller om det er vuggestue eller børnehave. Der er stadig opgjort et beløb pr. fuldtidsomregnet barn og pr. hoved. Det følger måden, som kost behandles på i forældrebetalingen i dag, hvor der også kun er én takst til forældrebetalt kost. Håndteringen af outliers har for kost været mere uformel end for de øvrige udgiftsposter for at kunne tage højde for den variation, som stadig findes i kostordningerne på tværs af afdelingerne, selvom de tilbyder det samme måltid. Der er derfor ingen observationer, som er fjernet, fordi de afgiver for meget fra de andre afdelingers svar.

Tabel 4.6 herunder viser antallet af besvarelser fra afdelinger, som beregningerne er baseret på, samlet set på tværs af vuggestuer og børnehaver.

Tabel 4.6 Besvarelser enhedsberegninger for kost til børn er baseret på, antal

<i>Udgiftsposter</i>	<i>Samlet</i>
Kost	14

4.19 Enhedsudgifter til øvrig drift til personale (kommunale daginstitutioner)

Der er ligeledes beregnet udgifter til øvrig drift til personale. Der er overordnet set anvendt samme fremgangsmåde og beregningsprincipper som ved beregningerne af øvrig drift til børn. Der er dog alene anvendt ét tal for ansatte, nemlig data om antal bruttoårsværk fra normeringsopgørelsen i dagtilbudsanalysen (se bilagsafsnit 4.15).

Enhedsudgifterne til øvrig drift til personale indeholder følgende poster:

- Personalegoder
- It og telefoni udover az-identer
- Az-identer
- Administrative pc'er
- It-support
- eDoc (licens)
- Ture
- Møder
- Faglig opdatering
- Løst inventar
- Forældrebestyrelsen
- Møde dagtilbudsbestyrelsen
- Øvrigt

Der er taget afsæt i de samlede udgifter på tværs af dagtilbuddene, ekskl. eventuelle outliers, og disse er sammenholdt med de relevante personaletal for de enkelte institutioner fra normeringsundersøgelsen. I beregningerne, som er baseret på spørgeskemadata, gælder altså samme databearbejdningsprincipper som beskrevet i bilagsafsnit 4.17 ovenfor om øvrige udgifter til børn. Som beskrevet ovenfor i forhold til enhedsudgifterne til øvrig drift til børn gælder derfor også her, at der med indregning af posten "løst inventar" kan argumenteres for, at der også er lagt lidt luft ind i beregningerne af udgiftsbehovet til personale.

For udgifter til It-support er der anvendt data oplyst af Digitalisering vedrørende det samlede udgiftsniveau i 2019 for dagtilbudsområdet. Udgifterne er rensset for udgifter, der ud fra en gennemsnitsbetragtning kan sandsynliggøres at vedrøre selvejende institutioner. Dette er gjort ved at fratække et beløb svarende til den andel, de selvejende institutioner udgør af det samlede antal dagtilbud i Aarhus. Det samlede tal for It-support er herefter holdt op mod antallet af årsværk for personale fra normeringsundersøgelsen for samtlige kommunale dagtilbud i Aarhus.

For az-identer er der anvendt en fast takst på 450 kr. pr. medarbejder pr. år. Det er imidlertid ikke alle ansatte, der skal have eller har en az-ident. Man kan derfor sige, at udgiftsbehovet til az-identer er overvurderet, idet der i beregningerne er taget afsæt i, at alle medarbejdere skal have en az-ident.

For licenser til eDoc er der anvendt en takst pr. dagtilbud på 500 kr. Ud fra dette er der beregnet en samlet udgift for de 287 dagtilbud ved at gange taksten med antallet af dagtilbud. Disse er forholdsmæssigt fordelt ud på dagtilbuddene ved at sammenholde den samlede udgift med antallet af årsværk for personale fra normeringsundersøgelsen for samtlige kommunale dagtilbud i Aarhus.

I forhold til administrative pc'er er der taget afsæt i, at lederen skal have sin egen pc, og at der herudover skal være en pc til rådighed til deling for de øvrige ansatte. Den årlige udgift pr. administrativ pc er i 2019 fastsat til 2.500 kr. pr. enhed. På baggrund af dette er der taget afsæt i, at der i en afdeling er behov for to administrative pc'er til en samlet udgift på 5.000 kr. Den samlede udgift kan derfor findes ved at

multiplisere de 5.000 kr. pr. afdeling med det samlede antal afdelinger (287 afdelinger). Den samlede udgift til administrative pc'er er herefter holdt op mod antallet af årsværk for personale fra normeringsundersøgelsen for samtlige kommunale dagtilbud i Aarhus, hvorved der er fundet en gennemsnitlig udgift pr. ansat.

Tabel 4.7 herunder viser antallet af besvarelser fra afdelinger, som beregningerne er baseret på. Tallene under vuggestue og børnehave viser antallet af vuggestuer/børnehaver (eller vuggestuede/børnehavede i aldersintegrerede institutioner), der indgår i beregningerne. Det er kun poster, der er beregnet baseret på besvarelser i spørgeskemaet, som er vist.

Tabel 4.7 Besvarelser enhedsberegninger for ansatte er baseret på, antal

<i>Udgiftsposter</i>	<i>Vuggestue</i>	<i>Børnehave</i>
<i>Personalegoder</i>	45	50
<i>It og telefoni udover az-identer</i>	49	53
<i>Ture</i>	49	52
<i>Møder</i>	52	52
<i>Faglig opdatering</i>	51	52
<i>Inventar</i>	49	51
<i>Forældrebestyrelsen</i>	50	51
<i>Møde dagtilbudsbestyrelsen</i>	50	52
<i>Øvrigt</i>	53	55

4.20 Enhedsudgifter til børn med ekstra behov (kommunale daginstitutioner)

Beregningerne af det yderligere udgiftsbehov, som knytter sig til de fire særlige grupper af børn (dansk som andetsprog, vidtgående handicap, særligt støttebehov og socialt udsatte) er ligeledes baseret på afdelingernes svar i spørgeskemaundersøgelsen, jf. bilagsafsnit 4.1. Her spørges hver afdeling til hvor mange børn, de har i målgruppen, hvor mange timer og hvor mange yderligere udgifter, der er forbundet med disse børn i forhold til, hvis børnene ikke havde ekstra behov.

Afdelingernes besvarelser er omregnet til den årlige ekstraudgift i kr. pr. fuldtidsbarn i henholdsvis vuggestue og børnehave. Omregningen af timer til kr. for de enkelte faggrupper er gjort ved at beregne antallet af årsværk, den pågældende faggruppe bruger pr. barn ganget med årslønnen. Antallet af børn er beregnet ud fra afdelingernes svar på, hvor mange børn de har i målgruppen, da det antages, at det er disse børn, deres efterfølgende svar om timeforbrug er baseret på.

For gruppen af "øvrige faggrupper" er lønnen sat til en pædagogisk leders løn, hvis der er angivet "pædagogisk leder", "ledelsestimer" e.l., eller hvis der ikke er angivet en faggruppe eller bestemt person. For alle øvrige faggrupper er benyttet en pædagogmedhjælperes løn og årsnorm.

Data er rensset for outliers ved at beregne, hvor mange timer, på tværs af faggrupper, en afdeling vurderer, den bruger pr. fuldtidsbarn om året. Dermed bliver der i data set på antallet af timer, der bruges på et barn, uanset hvilken faggruppe der er sammen med barnet, mens der i beregninger af udgifter tages højde for faggruppen. Dette skyldes, at det er meget forskelligt, hvilke faggrupper de enkelte afdelinger siger, der arbejder med børnene. Outliers er defineret som beskrevet ovenfor under øvrige udgifter til børn. I alle tilfælde drejer det sig om ganske få afdelinger, hvis besvarelser der er set bort fra, fordi de er outliers.

Beregningerne er baseret på svar fra afdelinger, som har mindst et barn i den pågældende gruppe (antal vuggestue/børnehave). Det fremgår i tabel 4.8 nedenfor.

Tabel 4.8 Besvarelser enhedsberegninger for børn med ekstra behov er baseret på, antal

<i>Grupper</i>	<i>Vuggestue</i>	<i>Børnehave</i>
Børn med dansk som andetsprog	40	48
Børn med vidtgående handicap	13	38
Børn med særligt støttebehov	36	51
Børn der er socialt udsatte	37	43

4.21 Enhedsudgifter til små og specielle afdelinger (kommunale daginstitutioner)

I budgettildelingsmodellen til dagtilbud tildeles der midler til afdelinger, der har særlige forhold. Det gælder skovbørnehaver, afdelinger med særlige adgangsforhold (fx flere trapper eller andre særlige adgangsforhold, der kræver ekstra bemanning) samt små børnehaver (småstedstillæg). Enhedsudgifterne vedrørende skovbørnehaver omfatter alene skovbørnehaver, ikke naturbørnehaver.

For afdelinger i spørgeskemaundersøgelsen i bilagsafsnit 4.1, der modtager disse budgetelementer, er der beregnet en række enhedsudgifter. De totale selvrapporterede udgifter til løn og øvrig drift for hver af de tre typer af afdelinger er således holdt op mod antallet af besvarelser for afdelinger i den relevante kategori. Det skal bemærkes, at der for hver af de tre kategorier er tale om få afdelinger. Omvendt er der også kun få afdelinger, der har disse særlige karakteristika.

Tabel 4.9 Besvarelser enhedsberegninger for små og specielle afdelinger er baseret på, antal

<i>Særlige forhold</i>	<i>I alt</i>
Skovbørnehave	4
Særlige adgangsforhold	4
Småstedstillæg	5

4.22 Udgiftsbehov til pasning af børn inkl. minimumsnormeringer (kommunale daginstitutioner)

Opgørelsen af dagtilbuddenes udgiftsbehov til pasning af børn er baseret på et større datamateriale, der inddrager data om 287 kommunale dagtilbudsafdelinger i Aarhus Kommune. Beregningerne er gennemført på baggrund af en såkaldt regnemodel, der ud fra datamaterialet og en række forudsætninger om minimumsnormeringer beregner det forventede udgiftsbehov.

Udgiftsbehovet beregnes uafhængigt af behovet på andre delområder på dagtilbudsområdet. Det kan i praksis være nødvendigt for et dagtilbud at skære på udgifterne til pasning af børn i daginstitutioner for at få driften af dagtilbuddet som helhed til at hænge sammen. Det kan fx være tilfældet, hvis de nødvendige udgifter til bygningsområdet overstiger det udmeldte budget. Det ændrer dog ikke på, at det forventede udgiftsbehov til pasning af børn kan opgøres uafhængigt af behovene på andre områder. Det er blot væsentligt at forstå, at udgiftsbehovet *ikke* har et niveau, som indregner behovene på andre delområder.

Data

I beregningerne anvendes data om dagtilbudsafdelingerne i 2019. Det er på tidspunktet for udarbejdelsen af analysen nyeste tilgængelige data.

De anvendte data kan grundlæggende bruges til at beskrive forventede lønudgifter til fastansatte og vikarer samt øvrige driftsudgifter ud over løn til ansatte og børn. Der benyttes hovedsageligt data om antal børn, løn, fravær samt enhedsudgifter til øvrig drift til børn og ansatte.

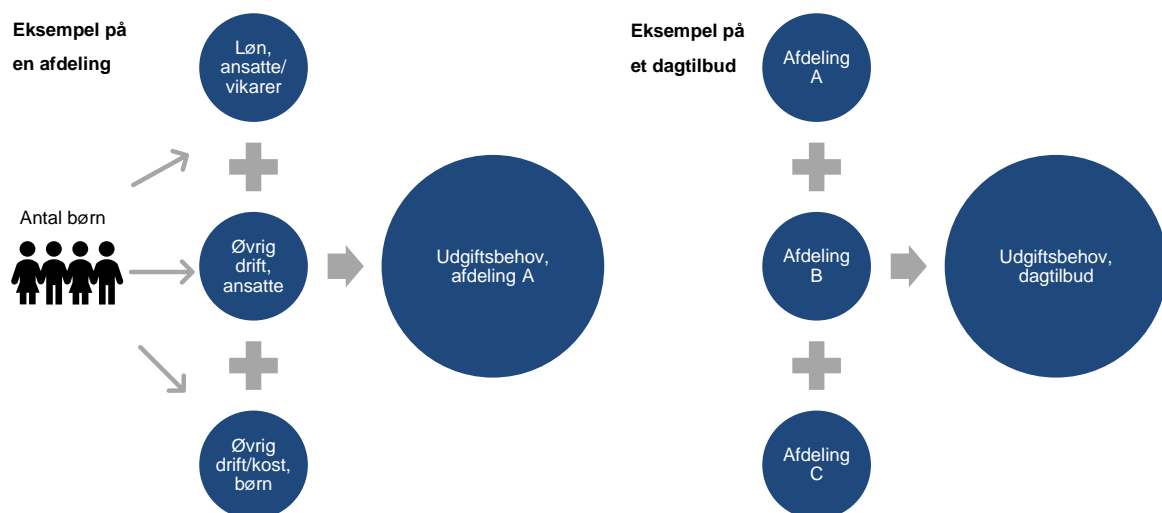
Data er nærmere beskrevet i de øvrige dele af bilagsafsnit 4.1 og 4.7-4.19.

Regnemodel

Antallet af børn er den primære udgiftsdriver. Den grundlæggende metode tager afsæt i dette og er illustreret i figur 4.1 nedenfor.

Figuren viser, at løn til ansatte og vikarer samt øvrige driftsudgifter beregnes med afsæt i antallet af børn. Derudover fremgår det, at beregningerne udføres pr. dagtilbudsafdeling, hvorefter resultaterne fra hver afdeling summeres til et samlet tal for hvert dagtilbud.

Figur 4.1 Metode til opgørelse af forventet udgiftsbehov for pasning af børn (minimumsnormeringer)



I beregningerne forudsættes det som udgangspunkt, at hver dagtilbudsafdeling har mulighed for følgende:

- Ansætte det nødvendige antal pædagogisk personale for at kunne opfylde minimumsnormeringer
- Have mulighed for at ansætte vikarer til at dække fravær blandt det pædagogiske personale
- Have et typisk udgiftsniveau for øvrige udgifter til børn og ansatte såsom fx legetøj, soveudstyr, faglig ajourføring, møder, lt, kost mv.

Grundlæggende foregår beregningerne igennem seks overordnede trin, hvor der undervejs foretages en række valg med betydning for slutresultatet:

1. Antallet af børn opgøres (det er den primære udgiftsdriver). Her er valget, om man ser på antal fuldtidsomregnede børn eller antal hoveder. De fuldtidsomregnede børn tager hensyn til, at pasningstiden for børn på en deltidspads er mindre end for børn i en fuldtidsplads. Derudover skal det vælges, om der korrigeres for, hvor længe børnene typisk opholder sig i institutionerne. Det kan udjævne noget af forskellen mellem pasningstiden for børn på deltid henholdsvis fuldtid, og det sænker antallet af børn i beregningen.
2. Med afsæt i antallet af børn beregnes løn til fastansatte med pædagogiske opgaver. Det sker ved at sætte antallet af børn i forhold til, hvor mange børn der maksimalt må være pr. voksen i hver afdeling (fx tre vuggestuebørn pr. voksen). Her skal man vælge, om det ønskede antal børn pr. voksen skal være gældende i hele åbningstiden (en institution har en ugentlig åbningstid på 52 timer, mens en ansat på fuldtid arbejder 37 timer om ugen). Beregningerne giver et antal fuldtidsomregnede ansatte. Dernæst skal man vælge, hvordan disse ansatte skal fordeles på personalegrupper (fx hvor stor en andel, der skal være uddannede pædagoger). Og man skal vælge, om der skal tages højde for, hvor stor en andel af arbejdstiden personalet er sammen med børnene (der regnes ud fra en fælles vægtet andel børnetid på tværs af personalegrupperne, sådan at fordelingen mellem personalegrupper bevares, og der fyldes op med ekstra ansatte, der antages at have 100 pct. børnetid). Antallet af ansatte regnes om til en lønudgift ved at gange med de respektive gennemsnitslønninger.
3. Med afsæt i antal fastansatte udregnes løn til vikarer ved fravær. Det sker ved at gange antallet af fuldtidsomregnede ansatte fra trin 2 med forskellige indikatorer for vikardækning. Først ganges med den gennemsnitlige fraværsprocent på tværs af faggrupper (andel af arbejdsdage med fravær), og dernæst med den gennemsnitlige andel af fravær der vikardækkes (fx at 75 pct. af fraværet vikardækkes). Det giver et antal fuldtidsomregnede vikarer. Det er i forbindelse med beregningerne muligt at vælge, om vikarerne antages at være sammen med børnene i hele arbejdstiden eller ej. Antallet af fuldtidsomregnede vikarer omregnes herefter til løn ud fra den relative lønudgift, dvs. vikarer antages at være billigere, koste det samme eller være dyrere end de fastansatte. En antagelse kan fx være, at udgiften pr. vikar svarer til 75 pct. af den vægtede lønudgift på tværs af faggrupper til en fastansat.
4. Med afsæt i antal ansatte beregnes øvrige driftsudgifter ud over løn til ansatte. Antallet af ansatte består af antal fastansatte fra trin 2 (fuldtidsomregnede) evt. tillagt antal vikarer (fra trin 3) og evt. med korrektion for de ansattes ansættelsesbrøker. Med sidstnævnte menes, om der skal korrigeres for, at dele af det pædagogiske personale i Aarhus Kommune ikke arbejder fuldtid, så i praksis er det ikke altid muligt at ansætte et bestemt antal medarbejdere på fuldtid. Derfor består korrektionen grundlæggende i at omregne fra et antal fuldtidsomregnede ansatte til et antal hoveder. Antallet af ansatte ganges herefter med udgiften pr. ansat.
5. På samme måde som i trin 4 er der øvrige driftsudgifter til børn. Her skal man vælge, om man vil gange udgiften pr. barn med et antal hoveder, hvor alle børn tæller det samme. Eller et antal fuldtidsomregnede børn, hvor børn i deltidspadser tæller mindre end børn i fuldtidspladser. I forbindelse med sidstnævnte er der også mulighed for at korrigere for børnenes faktiske opholdstid

i institutionerne. Valget består grundlæggende i, om man mener alle børn trækker lige meget på de øvrige driftsudgifter eller ej.

6. Endelig er der udgiften til kost til børn. Her ganges udgiften pr. barn til et sundt frokostmåltid med det antal børn, der er med i en kommunale frokostordning. I den forbindelse kan man vælge, hvor mange børn der antages at være med i en kommunale frokostordning. Der kan vælges imellem at bruge det faktiske antal børn eller to hypotetiske mængder. På den ene side kan man antage, at ingen børn er med i den kommunale frokostordning. Her nedskrives budgetterne til dagtilbuddene med budgettildelingens årlige beløb pr. barn til kost. På den anden side kan man antage, at alle børn er med. Her opskrives budgetterne til dagtilbuddene det årlige budgetbeløb pr. barn til kost. På den måde udtrykker budgetterne, hvad dagtilbuddene ville have fået i budget, hvis ingen eller alle børn var med i en kommunal kostordning. Det skal nævnes, at kostordningen er 100 pct. forældrefinansieret, jf. dagtilbudslovens § 32 a. hvis vi ser bort fra økonomisk fripladstilskud og søskendetilskud, hvorfor ændringen er uden større praksis betydning.

Ovenstående trin regnes sammen. Det sker i en regnemodel, der beregner en forventet udgift (output) baseret på forskellige input. Modellen fremgår af tabel 4.10 nedenfor.

Tabel 4.10 Oversigt over regnemodellen

<i>Input</i>	<i>Mulige dataværdier</i>
1-Løn	Gennemsnit pr. afdeling eller i kommunen
2-Ansættelsesbrøk	Gennemsnit pr. afdeling eller i kommunen
3-Fravær (ekskl. barsel og graviditetsgener/nedsat tid)	Gennemsnit pr. afdeling eller i kommunen
4-Andel fravær der vikardækkes	0-100 %
5-Relativ løn for vikarer	>0 %
6-Andel uddannede pædagoger (i forhold til at indgå i at dække minimumsnormeringer)	0-100 %
7-Andel uddannede pædagogiske assistenter (i forhold til at indgå i at dække minimumsnormeringer)	0-100 %
8-Andel pædagogmedhjælper (i forhold til at indgå i at dække minimumsnormeringer)	0-100 %
9-Andel pædagogiske ledere (i forhold til at indgå i at dække minimumsnormeringer)	0-100 %
10-Antal vuggestuebørn pr. fastansat med pædagogiske opgaver pr. afdeling	>0
11-Antal børnehalebørn pr. fastansat med pædagogiske opgaver pr. afdeling	>0
12-Dækning af ønsket børn/voksen ratio i hele åbningstiden	Ja eller nej
13-Korrektion for det pædagogiske personales typiske tid med børn i kommunen	Ja eller nej
14-Børnedrevne udgifter (øvrige drift ud over løn)	Kr. Der antages samme enhedsudgift i hver afdeling, men udgiften er forskellig pr. vuggestuebarn henholdsvis børnehalebarn
15-Er udgiften for børnedrevne udgifter den samme for fuldtids- og deltidspladser	Ja eller nej
16-Personaledrevne udgifter (øvrige drift ud over løn)	Kr. Der antages samme enhedsudgift i hver afdeling, men udgiften er forskellig pr. ansat i vuggestue henholdsvis børnehave
17-Får vikarer andel i personale-drevne udgifter	Ja eller nej
18-Børnetal i beregninger af påkrævet personale til dækning af minimumsnormeringer	Antal fuldtidsomregnede eller antal hoveder
19-Korrektion for den typiske brug af fuldtids- og deltidspladser i kommunen	Ja eller nej. Hvis ja, gennemsnit pr. afdeling eller i kommunen
20-Indregne kost for alle børn (med samtidig opregning af budget, som om alle var med i kostordning)	Ja, nuværende andel i kommunal kostordning eller hypotetisk for alle Nej, fraregne hypotetisk for alle
21-Er udgiften for kost den samme for fuldtids- og deltidspladser	Ja eller nej

Tabellen peger også på, at man i modellen har mulighed for at benytte den samme målestok for alle dagtilbudsafdelinger undtagen antallet af børn. Det betyder, at udgiftsbehovet kan udtrykkes som, hvordan de forventede udgifter er, hvis alle har samme rammevilkår. Det kan give et mere objektive og sammenligneligt udgiftsbehov, da dagtilbudsafdelingerne på sigt har mulighed for at tilnærme sig hinanden på de fleste af inputtene, ligesom de mere styrbare forhold i afdelingerne får mindre mulighed for at påvirke udgiftsbehovene. Fx kan en afdeling have et meget højt fravær. Det udtrykker ikke nødvendigvis, hvad udgiftsbehovet vil være på lang sigt, hvor afdelingen kan have nedbragt fraværet.

4.23 Udgiftsbehov til børn med ekstra behov (kommunale daginstitutioner)

Data

Udgiftsbehovet for de fire grupper af børn med ekstra behov er beregnet på baggrund af svar fra dagtilbudsafdelingerne i den rundsendte spørgeskemaundersøgelse i bilagsafsnit 4.1. Her er afdelingerne spurgt om, hvor mange børn de har i hver gruppe, og hvor mange timer de bruger ekstra på disse børn, ud over den tid de ville bruge, hvis barnet ikke havde ekstra behov. Der er både spurgt til tid med børnene (fx særlige aktiviteter) eller tid om børnene (fx forældresamarbejde, dialog med forvaltningen). Der er kun medtaget tid, som afdelingen bruger ekstra, fordi barnet har et særligt behov. Derudover er der indregnet udgifter udover løn, som afdelingen afholder, fordi de har børn, som har et særligt behov. Igen er det udgifter, som knytter sig enten direkte til børnene (fx særlige materialer eller hjælpemidler) eller til tiden om børnene (fx efteruddannelse). Datagrundlaget er beskrevet yderligere i bilagsafsnit 4.1, 4.16 og 4.20.

Metode

For at finde udgiftsbehovet for selve gruppen af børn med ekstra behov, er enhedsudgiften for de enkelte grupper af børn med ekstra behov ganget med det faktiske antal børn i gruppen. Antal børn er for dansk som andetsprog, vidtgående handicap og socialt udsatte trukket fra kommunens fagsystemer. Der registreres ikke systematisk, hvor mange børn, der har et særligt støttebehov. Størrelsen på denne gruppe er fundet via spørgeskemaundersøgelsen, hvor hvert dagtilbud har svaret på, hvor mange børn der er i deres dagtilbud, som har et særligt støttebehov.

4.24 Udgiftsbehov til små/specielle institutioner (kommunale daginstitutioner)

Data

I budgettildelingsmodellen til dagtilbud tildeles der midler til afdelinger, der har særlige forhold. Det gælder skovbørnehaver, afdelinger med særlige adgangsforhold (fx trapper eller andre særlige adgangsforhold, der kræver ekstra bemanning) samt små børnehaver (småstedstillæg). Enhedsudgifterne vedrørende skovbørnehaver omfatter alene skovbørnehaver, der modtager et budgettillæg for at være en sådan og ikke fx naturbørnehaver e.l. Også for beregningerne af udgiftsbehovet for små og specielle afdelinger anvendes data vedrørende dagtilbudsafdelingerne for 2019, da det på tidspunktet for udarbejdelsen af analysen er nyeste tilgængelige data. De anvendte data er baseret på dagtilbuddenes selvrapporterede udgifter til løn og øvrig drift i den udsendte spørgeskemaundersøgelse i bilagsafsnit 4.1, hvor der er beregnet en gennemsnitlig merudgift pr. særligt forhold. En nærmere beskrivelse af de indhentede data findes i de øvrige dele af bilagsafsnit 4.1, 4.16 og 4.21.

Metode

De beregnede merudgifter er omsat til et udgiftsbehov ved at gange merudgiften med det samlede antal afdelinger i hver af de tre kategorier.

4.25 Statistiske analyser af variationer i normeringer (kommunale daginstitutioner)

I opgørelsen af antal børn pr. voksen er der gennemført statistiske analyser af, hvad der typisk går hånd i hånd med relativt få eller mange børn pr. voksen. Som mål for børn pr. voksen benyttes data fra bruttoopgørelsen af normeringer på papiret, fordi det er det mest grove mål for normeringer i dagtilbudsanalysen, mens andre analyser i dagtilbudsanalysen ser på de mere specifikke nettonormeringer på papiret eller på gulvet.

I analysen anvendes som udgangspunkt oplysninger om alle kommunale institutioner i 2019. Undtaget herfor er afdelinger, der ikke har eksisteret i hele 2019, som har skiftet afdelingstype og/eller har § 32-pladser efter Serviceloven.

I de statistiske analyser undersøges betydningen af en række mere eller mindre strukturelle og styrbare forhold ved de enkelte dagtilbudsafdelinger. Med strukturelle forhold menes vilkår, som det er vanskeligt for de enkelte institutioner at ændre på kort sigt. Det kan fx dreje sig om størrelsen på afdelingens budget eller omfanget af børn med ekstra behov. Med styrbare forhold tænkes på omstændigheder, som de enkelte institutioner har bedre mulighed for at ændre på kort sigt. Det kan fx være pædagogandelen. Men der er en gråzone mellem strukturelle og styrbare forhold, hvorfor nogle af de undersøgte forhold ikke entydigt kan kategoriseres.

Mere konkret opstilles en række regressionsmodeller, hvor man for børn i vuggestue- henholdsvis børnehavealderen undersøger, hvilke strukturelle og styrbare forhold ved de enkelte institutioner, der varierer i takt med antal børn pr. voksen. Der benyttes multi-level modeller, som er særligt velegnede, når data har en hierarkisk struktur. Det er tilfældet her, hvor de enkelte institutioner er tilknyttet bestemte dagtilbud. Metoden giver fx mulighed for at kvantificere, hvor meget af variationen i antal børn pr. voksen, der er mellem institutioner inden for samme dagtilbud henholdsvis mellem forskellige dagtilbud. En anden fordel er, at man kan estimere betydningen af de strukturelle og styrbare forhold mere korrekt end ved at se bort fra den hierarkiske struktur. Omvendt skal der tages forbehold for, at analysen afdækker statistiske sammenhænge. Dvs. der er ikke nødvendigvis tale om årsagssammenhænge.

I regressionsmodellerne inddrages en række forklarende variabler, hvoraf nogle er målt for de enkelte institutioner og andre for dagtilbuddet. Opgørelsen af variablerne er baseret på data, der er indsamlet i forbindelse med de øvrige analyser i rapporten, og data er derfor beskrevet yderligere i bilagsafsnittene 4.1, 4.3 og 4.7-4.15. Der er tale om følgende variabler:

- Afdelingsbudget pr. fuldtidsomregnet barn i afdeling
- Afdelingspuljemidler pr. fuldtidsomregnet barn i afdeling
- Dagtilbuddenes forbrug af opsparing pr. fuldtidsomregnet barn i dagtilbud
- Pædagogandel i afdeling
- Gennemsnitsløn for pædagoger i afdeling
- Andel børn i afdeling med vidtgående handicap
- Andel børn i afdeling som er socialt udsatte
- Andel børn i afdeling med dansk som andetsprog
- Andel børn i dagtilbud med særligt støttebehov
- Andel børn med deltidspladser i afdeling
- Antal fuldtidsomregnede børn
- Om afdelingen er i et dagtilbud, hvor der er en dagplejeafdeling
- Forskel i udmeldt budget og forbrug på dagplejen pr. fuldtidsomregnet barn
- Om der er ansat journalister, kommunikations- eller it-medarbejdere i dagtilbuddet
- Om afdelingen er i et dagtilbud, der er sammenlagt med et andet dagtilbud i 2019

Der kontrolleres for institutionstype (vuggestue, børnehave, aldersintegreret institution), antal fraværsarbejdsdage blandt pædagoger i afdelingen samt andel ansatte på seniorordning i afdelingen. Dette sker med henblik på at kontrollere for en række tekniske forhold ved opgørelserne af bruttonormeringerne. Fx fordeles personalet mellem vuggestue- og børnehavebørn i aldersintegrerede institutioner ud fra en fordelingsnøgle.

Derudover analyseres de enkeltes variablers forklaringskraft. Med dette forstås variablernes bidrag til at forklare variationen i antal børn pr. voksen (fx at variabel A står for 10 pct. af den samlede forklaringskraft på fx 60 pct.). Dette er målt ved såkaldte dominansanalyser. Metoden er velegnet til at kvantificere, hvor stor en procentdel af de statistiske modellers forklaringskraft der kan tilskrives de enkelte variabler. En anden fordel ved metoden er, at variablernes bidrag beregnes på en måde, som mindsker problemet med variabler, der måler noget af det samme. Der skal dog tages forbehold for, at de enkelte variabler stadig kan "stjæle" forklaringskraft fra hinanden.

4.26 Spørgeskemaanalyse af variationer i normeringer (kommunale daginstitutioner)

Tabel 4.11 "Hvilke forhold har efter din opfattelse i 2019 haft størst indflydelse på forskelle i normeringerne (på papiret og/eller på gulvet)? (vælg op til tre)", antal og pct. af dagtilbudsledere, der har valgt muligheden

Mulige svar	Mellem afdelinger i dagtilbud	Mellem dagtilbud	Udvalgte kommentarer
Personalets sygefravær er lavt/højt	28 (74 %)	11 (29 %)	"Personalets fravær, enten planlagt eller ikke planlagt, og planlægning af personalets arbejdstid har størst betydning." "Afdelinger med stort kort- og langtidsfravær ... udfordres i forhold til normering." "Pædagogerne er gode til organisering ved fravær - her tæller især erfaring."
Sammensætning af børnegruppen, fx få/mange børn med ekstra behov	21 (55 %)	19 (50 %)	"Afdelingerne med mange børn med ekstra behov af en art have kan have flere voksne, hvilket alle børn i en grad profiterer af." "Mange børn med udfordringer tager ekstra personaleressourcer, herunder meget tid går til forældresamtaler" "Ved at børn med særlige behov er sammen, udnyttes ressourcerne bedre." "Vi er udfordret af mange børn med særlige behov, også udover dem der er registreret ... Når vi oplever at have børn der ikke kan være i fællesskabet, går det rigtig meget ud over normeringen."
Personalets anciennitet er lav/høj (i forhold til løn og fridage)	20 (53 %)	14 (37 %)	"... mange medarbejdere med høj anciennitet, seniordage og den højere løn belaster den enkelte afdeling." "Høj anciennitet medfører mange seniordage - der er ni ugers seniordage udover ferie i afdelingen." "Personaler med høj anciennitet er uforholdsmæssigt dyrere." "Vi har medhjælpere, der koster mere end pædagoger."
Forældrenes modulvalg (heltid/deltid)	12 (32 %)	6 (16 %)	"Når mange vælger deltidsmulighed, koster det ressourcer i hverdagen, og det er ikke mærkbart (anderledes end et fuldtidsmodul)." "I en lille vuggestue (2-3 grupper) kan mange deltidsmuligheder hurtigt vælte økonomien." "Ved valg af deltid har forældrene mulighed for at få passet børn i ydertimerne, og de er dyre at dække i forhold til, at man kun får deltidsløn pr. barn."
Få/mange ansatte på kompetenceudvikling eller personale med særlige funktioner	8 (21 %)	3 (8 %)	"Der fjernes hele tiden personale fra kerneopgaven, når de skal på kompetenceudvikling eller varetage fx TR opgaver." "Ustabilitet udfordrer de meget stramme vagtplaner - gældende for både kendt og ikke kendt fravær. Fravær grundet Stærkere Læringsfællesskaber og obligatoriske kurser for pædagogmedhjælpere, er en faktor."
Prioritering af/mulighed for vikardækning	6 (16 %)	5 (13 %)	"Dagtilbuddet prioriterer at have en vikar buffer, der bl.a. kommer de små afdelinger til gode."
Vagtplanlægning og prioritering af personalets tid (fx i forhold til forberedelse, administrative opgaver)	5 (13 %)	5 (13 %)	"Prioritering af mødedag med lav normering, hvilket giver bedre normering de andre dage."
Prioriteringer eller særlige udgifter på øvrige poster (fx bygning, kost)	4 (11 %)	2 (5 %)	"Gamle bygninger kræver ofte meget vedligehold og renovering, som der ikke kan rummes i det tildelte budget. Det får betydning for normeringer, når der bruges ekstra midler til bygninger udover budget." "Udgifter til It-support, Byggeteknisk og Administrativt Fællesskab er steget med 150 pct." "Bygningsbudgettet slår ikke til for at vedligeholde gamle institutioner." "Mulighed for at åbne og lukke fælles med naboinstitutionen." "Midtbyvilkår - der er meget høj udskiftning i børnegruppen, da mange familier fraflytter området for at 'få mere plads'."
Andet	4 (11 %)	7 (18 %)	"Der er en stor udskiftning/gennemstrømning af nye børn og familier, der kræver mange ressourcer og voksne, der bruger tid på enkelte børn og deres familier med mange opstartssamtaler." "Afdelingen er meget slidt og på flere etager, hvilket gør det svært at hjælpe hinanden personalemæssigt." "Småstedstillægget dækker langt fra det faktiske behov i en lille institution." "Vi bor i udkanten af Aarhus og har børn der kommer tidligt og går sent." "Mødeplanen er lagt efter børnenes fremmøde."
Børnenes fremmøde/udnyttelse af pladsen er lavt/højt	3 (8 %)	6 (16 %)	"Der er også ferieperioder, hvor mange er tilmeldt, men få rent faktisk møder." "Børnenes fremmøde (forældre er ikke gode til at meddele, hvornår børnene kommer)."

Note: n=38. Tallene summerer ikke til 100 pct., da hver leder har måttet vælge op til tre svar for forskelle mellem afdelingsvis dagtilbud. Svaremulighederne er sorteret efter andel besvarelser på underspørgsmålet vedrørende forskelle mellem afdelinger. Kommentarerne er fra et opfølgende felt med overskriften "udbyd de grunde, du har valgt". Spørgeskema blandt kommunale dagtilbud.

4.27 Sammenligning med normeringsmetode hos Danmarks Statistiks (kommunale daginstitutioner)

Danmarks Statistik offentliggør opgørelser af normeringer i hele landet i Statistikbanken under Børn og Personale i følgende tabeller:

- BOERN1: Fuldtidsomregnet ansatte med pædagogiske opgaver efter område, stillingskategori, uddannelse og tid
- BOERN2: Fuldtidsomregnet indskrevne børn i institutioner og dagpleje efter område, pasningstilbud og tid
- BOERN3: Normeringer i institutioner og dagpleje efter område, pasningstilbud og tid

Statistikkerne opgøres pr. kalenderår og offentliggøres med ca. et halvt års forsinkelse (foreløbige tal medio juni og endelige tal ultimo september). Opgørelsen for 2019 er dermed ikke offentliggjort på skrivende tidspunkt. Danmarks Statistik skriver at "Statistikken er en bruttoopgørelse af den kommunale ressourcefordeling på børnepasningsområdet", og at "Formålet med statistikken er at etablere et sammenligningsgrundlag for kommunal ressourcefordeling på dagtilbudsområdet."

På samme måde som opgørelsen af "normeringer på papiret - brutto" i dagtilbudsanalysen er der tale om forholdet mellem fuldtidsomregnede børn og fuldtidsomregnede pædagogisk ansatte, uden korrektioner for faktisk tilstedeværelse eller tid brugt sammen med børn. Den måde, Danmarks Statistik opgør tallene, adskiller sig dog på flere måder fra den måde, "normeringer på papiret - brutto" er opgjort i dagtilbudsanalysen.

Tabel 4.12 herunder giver overblik over udvalgte centrale forskelle mellem Danmarks Statistiks opgørelser og opgørelserne i dagtilbudsanalysen - både brutto og netto. Der er ikke nødvendigvis tale om en udtømmende liste.

Ud over pointerne i tabellen skal det bemærkes, at Danmarks Statistiks opgørelser baserer sig fra træk fra de administrative systemer, som så valideres af hver enkelt kommune. Der kan være forskelle i kommunernes opgørelsesmetoder mv., som påvirker den samlede statistik og sammenligneligheden mellem kommuner.

Tabel 4.12 Sammenligning af normeringsmetode mellem Danmarks Statistik og dagtilbudsanalysen

	Danmarks Statistik ^A	Dagtilbudsanalysen: Normeringer på papiret - brutto	Dagtilbudsanalysen: Normeringer på papiret - netto
	<p>Pædagogisk personale ansat i dagtilbud (afgrænset pr. overenskomst)</p> <p>Centralt ansatte støttepædagoger, der har pædagogiske opgaver i dagtilbud.</p> <p>Ledere i dagtilbud, herunder ledere med personaleansvar, tælles med blandt ansatte med pædagogiske opgaver^B.</p> <p>Ekstraordinært ansatte (herunder jobtræning, skånejob), indgår ikke.</p>	<p>Pædagogisk personale ansat i dagtilbud (afgrænset pr. overenskomst).</p> <p>Centralt placeret personale indgår ikke, mens pædagogisk personale ansat på dagtilbudsniveau frem for i en enkelt institution indgår.</p> <p>Ledere (afgrænset pr. overenskomst og stillingskode-tekst) medregnes ikke.</p> <p>Ekstraordinært ansatte indgår.</p>	<p>Samme som normeringer på papiret - brutto.</p>
<i>Forhold om personale</i>	<p>Ledere vægter med 1.</p> <p>Pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere vægter med 1.</p> <p>Pædagogstuderende vægter med 0,25 (med hensyn til at tage højde for tid på uddannelse).</p> <p>Pædagogiske assistentelever vægtes med 0,43 (med hensyn til at tage højde for tid på uddannelse).</p>	<p>Ledere indgår som udgangspunkt ikke.</p> <p>Pædagoger, pædagogiske assistenter og pædagogmedhjælpere vægter med 1.</p> <p>Der er taget højde for pædagogstuderendes konkrete tid på arbejde/uddannelse, hvorfor de vægter med 1 (studerende tæller med det antal timer de får løn for, hvilket svarer til arbejdede timer/uge i gennemsnit af praktikperioden. Timer brugt på uddannelse indgår ikke).</p> <p>Pædagogiske assistentelever er udeladt.</p> <p>Ansatte som "Flexjob før 1.1.13" er omregnet med en faktor 20/37.</p>	<p>Samme som normeringer på papiret - brutto</p>
	<p>Der foretages korrektion for barsel hos ansatte med pædagogiske opgaver.</p> <p>Der foretages ikke korrektion for personale på ferie, sygefravær o.l.</p>	<p>Der foretages ikke korrektion for fravær - hverken barsel eller andet fravær.</p>	<p>Der foretages korrektion for alt fravær.</p>
	<p>Vikarer tæller med i statistikken.</p>	<p>Timelønnede vikarer indgår ikke.</p>	<p>Alle vikartimer indgår.</p>
	<p>Der tages ikke højde for hvor meget af personalets tid, der er sammen med børn.</p>	<p>Samme metode som Danmarks Statistik.</p>	<p>Der tages højde for hvor meget af personalets tid, lederne <i>anslår</i> bruges sammen med børn.</p>

		Kommunen oplyser et antal ansatte i aldersintegrerede institutioner.	Direkte træk af antal ansatte i aldersintegrerede institutioner.	Samme som normeringer på papiret - brutto.
	<i>Alders-integrerede institutioner</i>	Kommunen oplyser en fordelingsnøgle, som benyttes til at dele personalet ud på 0-2 og 3-5.	Samme fordelingsnøgle.	
<i>Forhold om børn</i>	<i>Antal børn</i>	Antallet af børn er udregnet som fuldtidsomregnet børn i daginstitutioner. Opgørelsen beregnes ud fra timer pr. uge, barnet har været indmeldt i løbet af året. Et barn som er i børnepasning på fuld tid - i et helt år - er ét fuldtidsomregnet barn. Et barn som kun er i børnepasning på halv tid eller på fuld tid i et halvt år er kun et halvt fuldtidsomregnet barn. Børn som er indmeldt med pladser på 26 til 35 timer om ugen opgøres til 0,75 fuldtidsækvivalenter.	Samme grundlæggende metode. Men børn indskrevet i en deltidsplads tæller som 30/52 fuldtidsækvivalent og børn indskrevet på et obligatorisk læringstilbud tæller som 25/52 fuldtidsækvivalent.	Samme som normeringer på papiret - brutto.
	<i>Opholdstid</i>	Der korrigeres ikke for, hvor længe børnene i praksis opholder sig i institutionerne.	Samme metode som Danmarks Statistik.	Korrektion for hvor længe børnene i praksis opholder sig i institutionerne.
<i>Forhold om afdelinger</i>	<i>Åbningstid</i>	Personalet opgøres i fuldtidsstillinger (37 timer), mens åbningstiden typisk er 52 timer om ugen. Der korrigeres ikke for forskellen.	Samme metode som Danmarks Statistik.	Korrektion for hvor længe institutionerne holder åbent, dvs. normeringerne opgøres pr. åbningstime.
	<i>Ejerforhold</i>	Kommunale og selvejende daginstitutioner opgøres under ét - der skelnes ikke.	Kun kommunale daginstitutioner indgår.	Samme metode som normeringer på papiret - brutto.

Note:

A) Sammenligningen her er baseret på de oplysninger, der er angivet i pdf'en "Statistikdokumentation for Børnepasning før skolestart 2018", der kan hentes via <https://www.dst.dk/da/Statistik/dokumentation/statistikdokumentation/boer nepasning-foer-skolestart/statistisk-behandling>, hvor der også kan læses yderligere om opgørelserne. Der er desuden hentet oplysninger fra de dokumenter, der henvises til i statistikdokumentationen: "Beregningsmetode for dagtilbuds- og normeringsstatistikken - Anvendt beregningsmetode for 2015 og 2016", Danmarks Statistik, januar 2018, og "Normeringer i dagtilbud - Model for en årsopgørelse af normeringer i dagtilbud", Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold, juni 2014.

B) Normeringen uden ledere kan beregnes ved at multiplicere normeringen (fra BOERN3) med forholdet mellem pædagogisk personale regnet med og uden ledere (fra BOERN1). Fx er normeringen for hele landet i 2018 for børn 3-5 år således 6,2 med ledere og 6,7 uden ledere.

4.28 En beskrivelse af kerneelementerne i PERMA-modellen

Et af håndtagene til bedre ressourceudnyttelse er dagtilbuddenes sygefraværsindsats. Det konkrete eksempel omhandler et skift i sygefraværssamtalens fokus - fra sygefraværssamtale til trivselssamtale. I det følgende er brugen af PERMA-modellen til at arbejde med medarbejderens trivsel uddybet.

Modellen består af i alt fem kerneelementer, der tilsammen skal bidrage til at gøre rede for medarbejderens trivsel set i arbejdsfællesskab.

De fem kerneelementer er nedenfor uddybet:

Positive emotioner

Det har betydning for trivslen, at atmosfæren på arbejdspladsen er positiv. Derfor har det betydning, hvilke stemninger medarbejderne er i, og hvilke stemninger de udsender til deres kollegaer. Medarbejderes livstilfredshed og bevidsthed om, hvilke emotioner, de udsender til andre, er med til at øge trivslen i medarbejdergruppen.

Engagement

Engagementet hos den enkelte har stor betydning for, hvordan man oplever sit arbejde og dermed, hvordan ens arbejdsglæde er. Det er vigtigt, at det, man beskæftiger sig med, også giver mulighed for, at man kan være i flow, være optaget af sit arbejde og helt glemme tid og sted. Engagementet har stor betydning for den enkelte og hele personalegruppens trivsel.

Positive relationer

Det har betydning for trivslen i medarbejdergruppen, at der er positive relationer. Med positive relationer menes, at der er tillid til at tale med hinanden - både om det, der lykkes, men også om det, der kan være svært. Samtidig skal der være en oplevelse af retfærdighed og en reel mulighed for deltagelse i medarbejdergruppen.

Mening

Meningsfuldhed i de arbejdsopgaver, man har, er vigtigt, da det kan være demotiverende og medvirkede til at skabe en dårlig trivsel, hvis det man beskæftiger sig med, ikke giver mening. Som medarbejder har man et ansvar for at udtale sig til kollegaer og leder, hvis man har en oplevelse af, at ens opgave ikke giver mening.

Præstation

Præstation har betydning for, om medarbejderen føler sig kompetent til at løse sin opgave. Det er vigtigt, at medarbejderen har en viden om og indsigt til at løse sin opgave. Føler man sig ikke kompetent, er det vigtigt, at man kan få støtte og vejledning hos kollegaer og leder.

4.29 Dagplejens økonomiske grundlag

Følgende beskrivelse af dagplejens økonomiske grundlag er lavet med afsæt i data fra 2019, da det er samme regnskabsår, som dagtilbudsanalysen tager udgangspunkt i.

Dagplejen har sin egen budgettildelingsmodel. Den nuværende budgettildelingsmodel blev udviklet i forbindelse med, at dagplejen blev organiseret under dagtilbuddene. Modellen blev derfor bl.a. udviklet på baggrund af afdelingsstørrelser på omkring 25-30 dagplejere. Modellen opererer med en opdeling af budgettet i tre hovedgrupper:

1. Beløb pr. barn
2. Budget til ledelse og tilsyn
3. Øvrige budgettildelinger

Beløb pr. barn skal dække udgifter til dagplejelønninger, aflønning af vikar-/gæstedagplejere, samt øvrige driftsudgifter (fx legetøj). I beløb pr. barn indgår desuden et beløb til dækning af øvrige udgifter vedrørende legestuer (energi). Budget vedrørende husleje og rengøring i relation til legestuerne tildeles særskilt. Der gives ikke budget til el, vand og varme i legestuer.

Beløb pr. barn er det samme uanset alder. I 2019 var beløb pr. barn 109.459 kr., hvoraf beløbet vedrørende legestuer udgjorde 190 kr. En dagplejers gennemsnitsløn var i 2019 på 397.284 kr. Ved en indskrivning på fire børn pr. hjem svarer det til 99.321 kr. pr. barn. Forskellen mellem beløbet pr. barn på 109.459 kr. og lønudgiften på 99.321 kr. pr. barn skal dække udgifter til legetøj, aflønning af gæstedagplejere mm. For en dagplejer med fire børn er der dermed 40.552 kr. årligt til at dække disse udgifter. Det ses af tabel 4.13 herunder.

Tabel 4.13 Beløb pr. barn pr. dagplejer til dækning af løn mm., kr.

Beløb pr. barn	109.459
Standardløn udg. pr. barn ved 4 børn	99.321
Beløb til dækning af legetøj, gæstedagplejere mm.	10.138
Samlet pr. dagplejer ved 4 børn (restbeløb til dækning af vikar mm)	40.552

Budget til ledelse og tilsyn er til udgifterne til den pædagogiske leder for dagplejeafdelingen, tilsyn med dagplejerne og administrative opgaver. Derudover tildeles budget til dækning af løntillæg til dagtilbudsledere med dagplejeafdeling og morgentelefonpasning. Budget til ledelse og tilsyn beregnes efter følgende model:

- 10 timer i grundtildeling pr. dagplejeafdeling¹⁷
- 1,52 timer pr. ansat dagplejer (Antallet reguleres ikke i løbet af året)
- Til dækning af det løntillæg, som gives til dagtilbudsledere med dagplejeafdeling, blev der i 2019 tildelt 28.079 kr. pr. dagtilbud.
- Til opgaven vedrørende morgentelefon blev der i 2019 givet 22.026 kr. pr. dagtilbud.

Ud fra budgettildelingsmodellen for dagplejen er der budget til at ansætte en pædagogisk leder på fuld tid, hvis en afdeling har minimum 18 dagplejere. Er der færre dagplejere skal der enten justeres i den pædagogiske leders tid, eller der skal findes alternative opgaver til lederen inden for dagtilbuddet. Hvis der er flere end 18 dagplejere, vil det være muligt at supplere den pædagogiske leder med fx en dagplejepædagog.

¹⁷ Timerne omregnes til kr. via en standardsats for en dagplejepædagog. Dagplejedagplejeafdelinger med flere end 35 dagplejere tildeles 10 timer ekstra i grundbeløb.

Budgetteknisk skelnes der ikke mellem om en dagplejeafdeling har delt ledelse eller ej. Budgettet gives til henholdsvis daginstitutioner og dagplejen ud fra to tildelingsmodeller. I begge budgettildelinger skal der findes midler til alle ledelseslag i dagtilbuddene, herunder den pædagogiske leder og evt. dagplejepædagoger.

Der tildeles ikke budget til administration af dagplejen. Administrationen af dagplejen foregår som en del af den samlede administrative ydelse, som dagtilbuddet køber af det administrative fællesskab. Det er det enkelte dagtilbud, der beslutter hvordan udgifterne til administrationen fordeles på afdelingerne. I forlængelse heraf har det været lagt ud til lokal beslutning i de enkelte dagtilbud, om dagplejen skulle være med i de bygningstekniske fællesskaber. Hvis en dagplejeafdeling har egne bygninger, vil de som udgangspunkt være omfattet af det bygningstekniske fællesskab på lige fod med de øvrige afdelinger i dagtilbuddet.

I forbindelse med, at dagplejen blev organiseret under dagtilbuddene, blev der reserveret midler til centrale puljer, som tildeles ud fra særlige kriterier (kaldet *Øvrige budgettildelinger*). Der er løbende sket en række justeringer i forhold til de centrale puljer, fx er puljer vedrørende vikarmidler til langtidssygdom og barsel blevet decentraliserede og indregnet i beløb pr. barn. I budget 2019 er følgende puljer gældende:

- Dobbeltvederlagsbørn (tompladsbørn)
- Uddannelse til nye dagplejere (introduktionskurser/grundkurser)
- Dagplejere over 55 år
- Legestuer (budget vedrørende rengøring)
- Dagplejens lager
- Ergonomi i dagplejen

Forældrebetaling

Ifølge dagtilbudslovens § 33 kan forældrenes egenbetaling for en plads i dagplejen maksimalt udgøre 25 pct. af de takstbærende budgetterede bruttodriftsudgifter inkl. moms. I 2019 var forældrebetalingen for en dagplejeplads inkl. kost i Aarhus Kommune på 2.946 kr. pr. måned. Taksten er den samme uanset barnets alder. En vuggestueplads inkl. kost var på 4.162 kr. pr. måned, mens en plads i børnehave inkl. kost var på 2.386 kr. pr. måned. En dagplejeplads er således billigere end en plads i en vuggestue men dyrere end en plads i en børnehave.

Sammenlignet med de øvrige kommuner i 6 by-samarbejdet, er Aarhus den næst dyreste kommune på prisen for en dagplejeplads. København er den dyreste med 3.587 kr. pr. måned og Randers er den billigste med 2.652 kr. Det ses af tabel 4.14 herunder.

Tabel 4.14 Forældrebetaling for en dagplejeplads pr. måned i 11 måneder i 6-byerne

<i>Kommune</i>	<i>Pris</i>
København	3.587 kr.
Aarhus	2.946 kr.
Aalborg	2.830 kr.
Esbjerg	2.787 kr.
Odense	2.742 kr.
Randers	2.652 kr.

Kommunens udgifter til dagplejen i forhold til institutioner og private pasningsordninger

Når de budgetterede udgifter til en plads i dagplejen, sammenlignes med institutioner og private pasningsordninger, fremgår følgende:

- En fuldtidsplads i dagplejen er billigere end en fuldtidsplads i vuggestuen
- En fuldtidsplads i dagplejen er billigere end en fuldtidsplads i en privat institution (0-2 år)
- En fuldtidsplads i dagplejen er dyrere end en fuldtidsplads i børnehaven
- En fuldtidsplads i dagplejen er dyrere end en fuldtidsplads i en privat pasningsordning
- En fuldtidsplads i dagplejen dyrere end en fuldtidsplads i en privat institution (3-6 år)

Det ses i tabel 4.15 nedenfor. Det er vigtigt at være opmærksom på, at beregningerne på de kommunale udgifter til de kommunale og selvejende dagtilbud er baseret på prisen for et ekstra barn i hvert af tilbuddene, hvorimod beregningen for udgiften til de private institutioner og pasningsordninger er baseret på det faktiske tilskud til de private institutioner henholdsvis pasningsordninger. Tallene er således ikke fuldt ud sammenlignelige.

Tabel 4.15 Den kommunale udgift til dagpleje, vuggestue, børnehave, private institutioner og private pasningsordninger

<i>Fuldtid</i>	<i>Dagpleje 0-6 år</i>	<i>Vugge- stue 0-2 år</i>	<i>Børne- have 3-6 år</i>	<i>Privat institution 0-2 år</i>	<i>Privat institution 3-6 år</i>	<i>Privat pasnings- ordning 0-2 år</i>	<i>Privat pasnings- ordning 3-6 år</i>
Bruttoudgift	126.542	135.267	63.327	118.440	57.604	71.856	39.240
Forældrebetaling	-31.636	-33.817	-15.832	0	0	0	0
Friplads- og søskendetilskud	5.188	9.367	4.385	9.367	4.385	1.031	665
<i>Nettodriftsudgift</i>	<i>100.095</i>	<i>110.817</i>	<i>51.881</i>	<i>127.807</i>	<i>61.989</i>	<i>72.887</i>	<i>39.905</i>

Note:

* Udregningen er foretaget på baggrund af data fra 2019, da det er samme regnskabsår, som dagtilbudsanalysen tager udgangspunkt i.

** Beregningerne vedrørende dagpleje, vuggestue og børnehave er baseret på prisen for et ekstra barn i hvert af tilbuddene, jf. enhedsbeløbene i budgetmodel 2019.

*** Der er ikke tilføjet tal vedrørende forældrebetaling til private institutioner, da kommunens tilskud er fast, uanset forældrebetalingen. Friplads- og søskendetilskud beregnes på baggrund af den kommunale forældrebetaling. Bruttoudgiften til de private institutioner er beregnet ud fra det faktiske tilskud i 2019 efter retningslinjerne i Dagtilbudsloven.

**** Der er ikke tilføjet tal vedrørende forældrebetaling til private pasningsordninger, da kommunens udgift maksimalt dækker 75 pct. af de dokumenterede udgifter, svarende til en forældrebetaling på 25 pct. Bemærk, at dette er de maksimale udgifter, da tilskuddet bliver justeret ud fra de faktiske udgifter, samt evt. nedsat på grund af antallet af timer i pasningsordningen. Der ydes ikke fripladstilskud til private pasningsordninger.

Forældrebetalingen til en privat pasningsordning er baseret på en aftale mellem den ansatte private børnepasser og forældrene, der betaler direkte til den private børnepasser. Det kommunale tilskud til en privat pasningsordning kan maksimalt udgøre 5.988 kr. pr. måned til børn imellem 0 til 2 år og 3.270 kr. pr. måned til børn fra 3 år til den 1. august det år barnet fylder 6 år, dog maksimalt 75 pct. af de dokumenterede udgifter. Forældre kan højst få tilskud til pasning af tre børn.

Det er budgetmæssigt forudsat, at ti procent af børnene mellem ½ år og 2 år og 11 måneder går i dagpleje i 2020¹⁸. Hvis andelen af børn i dagplejen falder med 1 procentpoint, vil det give en årlig kommunal merudgift på 0,8 mio. kr. til den daglige drift (der ses her bort fra både anlægsmæssige og skattemæssige konsekvenser o.l.). Der er indarbejdet en faldende profil i budgetmodellen i perioden 2021-24.

¹⁸ Forudsætningen om, hvor stor en andel af de ½-1-årige, som bliver passet i dagplejen, er løbende blev sænket. I forbindelse med vedtagelsen af Budget 2007-2010 blev den fx sænket fra 35 pct. til 25 pct.

4.30 Besvarelse af spørgsmål om takstberegningsgrundlaget i Aarhus Kommune

Aarhus forældreorganisation (ÅFO) har stillet fem spørgsmål til direktør for Børn og Unge, Martin Østergaard Christensen om takstberegningsgrundlaget i Aarhus kommune. Nedenfor bevares de fem spørgsmål.¹⁹

Ad spm. 1 - ÅFO ønsker en opgørelse over udviklingen i forældrebetalingen i de seneste ti år for dagtilbud

Udvikling i forældrebetaling 2010-2019

Ifølge dagtilbudsloven § 32 kan forældrenes egenbetaling maksimalt udgøre 25 pct. af de budgetterede bruttodriftsudgifter.

I Aarhus kommune beregnes der 25 pct. af det budgetterede bruttodriftsudgifter for både deltids- og fuldtidspladser. Det betyder også, at serviceændringer på dagtilbudsområdet giver ændringer i taksterne således, at serviceudvidelser giver højere takster, mens serviceforringelser giver lavere takster.

Det er byrådet, som beslutter, hvor stor en andel af prisen, som forældre skal betale, dog sådan at betalingen maksimalt kan udgøre 25 pct. jf. lovgivningen på området. Byrådet har således mulighed for at træffe beslutning om at reducere taksterne ved enten ikke at indregne alle udgifter i forældrebetalingen eller nedsætte opkrævningstaksten.

I perioden 2010-2018 blev forældrebetaling for en deltidsplads beregnet som 2/3 dele af en fuldtidsplads svarende til en forældrebetalingsandel på omkring 22 pct. Denne praksis for forældrebetalingen for en deltidsplads blev ændret med budgetforlig 2019, hvilket afspejles i takststigningen fra 2018 til 2019.

Udgangsåret for sammenligningen af taksterne er 2010, hvor dagtilbudsområdet blev tilført 27 mio. kr. i budgetforliget til at reducere effekterne af modulordningen, der blev indført i 2007.

Tabel 4.16 Udvikling i forældrebetaling for 0-2-år i perioden 2010-2019 i 2019 niveau

År	Fuldtid	Ændring, kr.	Ændring, pct.	Deltid	Ændring, kr.	Ændring, pct.
2010	4.090 kr.			2.727 kr.		
2011	3.985 kr.	-105 kr.	-2,6%	2.657 kr.	-70 kr.	-2,6%
2012	3.827 kr.	-158 kr.	-4,1%	2.552 kr.	-105 kr.	-4,1%
2013	3.765 kr.	-62 kr.	-1,7%	2.510 kr.	-42 kr.	-1,7%
2014	3.725 kr.	-41 kr.	-1,1%	2.484 kr.	-26 kr.	-1,1%
2015	3.725 kr.	0 kr.	0,0%	2.483 kr.	-1 kr.	-0,0%
2016	3.688 kr.	-36 kr.	-1,0%	2.459 kr.	-24 kr.	-1,0%
2017	3.695 kr.	7 kr.	0,2%	2.463 kr.	4 kr.	0,2%
2018	3.720 kr.	25 kr.	0,7%	2.480 kr.	17 kr.	0,7%
2019	3.645 kr.	-75 kr.	-2,1%	2.833 kr.	353 kr.	12,5%
2010-2019	3781 kr.	-445 kr.	-12,2%	2.561 kr.	106 kr.	3,7%

Forældrebetaling for 0-2-år i perioden 2010-2019 er samlet faldet med 445 kr. for en fuldtidsplads og steget 106 kr. for en deltidsplads.

¹⁹ Bilaget er baseret på et notat pr. 20. december 2019. Layout, forkortelser og tabelnumre er tilpasset til denne rapport, men ellers fremgår notatet som oprindeligt.

Forældrebetalingen for 3-5-årig er i perioden hhv. faldet med 231 kr. for en fuldtidsplads og er i 2019 på samme niveau som i 2010 for en deltidsplads.

Tabel 4.17 Udvikling i forældrebetaling for 3 år - skole i perioden 2010-2019 i 2019 niveau

År	Fuldtid	Ændring, kr.	Ændring, pct.	Deltid	Ændring, kr.	Ændring, pct.
2010	2.100 kr.			1.400 kr.	0 kr.	
2011	2.060 kr.	-40 kr.	-1,9%	1.374 kr.	-26 kr.	-2,0%
2012	2.009 kr.	-51 kr.	-2,6%	1.340 kr.	-34 kr.	-2,6%
2013	1.970 kr.	-38 kr.	-2,0%	1.314 kr.	-26 kr.	-2,0%
2014	1.948 kr.	-22 kr.	-1,2%	1.299 kr.	-14 kr.	-1,1%
2015	1.948 kr.	-0 kr.	-0,0%	1.299 kr.	-1 kr.	-0,1%
2016	1.938 kr.	-10 kr.	-0,5%	1.291 kr.	-7 kr.	-0,6%
2017	1.926 kr.	-11 kr.	-0,6%	1.284 kr.	-8 kr.	-0,6%
2018	1.906 kr.	-20 kr.	-1,1%	1.271 kr.	-13 kr.	-1,0%
2019	1.869 kr.	-37 kr.	-2,0%	1.400 kr.	129 kr.	9,2%
2010-2019	1.965 kr.	-231 kr.	-12,3%	1.325 kr.	0 kr.	0,0%

Politiske beslutninger som påvirker taksten

Med budgetforliget for 2011 blev det på dagtilbudsområdet besluttet, at antallet af dagtilbud skulle reduceres med 25 ved sammenlægninger, hvorved der blev opnået en besparelse på 7,4 mio. kr.

Fra 2011 til 2012 faldt forældrebetalingen med 1,7 pct. som følge af besparelser. Det skyldes primært en tidligere børnehavestart fra 2 år og 11 måneder samt besparelse på beløb pr. barn.

Fra 2012 til 2013 faldt forældrebetalingen med 0,8 pct. Faldet kan henføres til indførelsen af den såkaldte 'Innovations- og bufferpulje', hvor der blev gennemført besparelser på dagtilbudsområdet på bygningsområdet, i handicapmidlerne samt i den generelle tildeling.

Faldet i forældrebetalingen fra 2013-2014 kan primært henføres til en stigende profil i udmøntningen af besparelserne til finansiering af "Innovations- og bufferpuljen".

Fra 2014-2015 var der ganske få og små ændringer på dagtilbudsområdet, hvilket også afspejles i, at forældrebetalingen ikke ændres fra 2014-2015.

I 2015 blev der udmøntet puljemidler til mere pædagogisk personale i dagtilbuddene. Aarhus' andel udgjorde omkring 15 mio. kr. af midlerne, men disse indgik ikke i beregningen af forældrebetalingen før 2017.

For 2016 blev der indregnet effektiviseringer vedrørende implementering af E-rekruttering, lavere omkostninger til It-drift, sammenlægning af dagtilbud med videre samt en mindre justering i handicapbudgettet

Med budgettet for 2016 blev der vedtaget besparelser på dagtilbudsområdet, som blev udmøntet i 2017. De primære besparelser var en reduktion i tilskuddet til deltidspladser samt en rammebesparelse. I samme forlig blev det også vedtaget at indregne de statslige puljemidler til mere pædagogisk personale i dagtilbuddene fra 2015 i forældrebetalingen. Midlerne blev alene tildelt til 0-2-årige, hvilket afspejler sig i takstudviklingen. Taksten stiger således for de 0-2-årige som kombination af tilførte midler samt besparelser, mens taksten falder for 3-5-årig, da der ikke blev tilført midler til 3-5-årig.

I budget 2018 var der indeholdt en række besparelser, hvor en stor del var vedtaget i tidligere budgetforlig. Herunder ændring af barselsudligningsordningen, administrative besparelser, reduktion af forbruget af eksterne konsulenter samt øvrige områder. Det var et budgetmæssigt løft af 0-2 års området på 6.000.000 kr. Som det ses af takstudviklingen, steg taksten for de 0-2-årige, mens den faldt for 3-5-årige. I takstgrundlaget har der været en forskydning mellem de 0-2-årige og 3-5-årige i udmøntning af de decentraliserede handicapbudgetter.

Finansiering af barselordningen blev ændret i 2018 og udmøntes med stigende effekt over fem år, hvilket viser sig i en faldende takst i 2019.

AD spm. 2 - ÅFO ønsker en redegørelse for takstberegningsgrundlaget samt fordeling af de samlede takstbærende udgifter i både kr. og i pct.

Ifølge dagtilbudsloven kan forældrenes egenbetaling maksimalt udgøre 25 pct. af de budgetterede bruttodriftsudgifter.

Det er alene udgifter i bruttodriftsbudgettet, der henvender sig til driften på dagtilbudsområdet, som kan indgå i beregningsgrundlaget for forældrenes egenbetaling og kommunens tilskud. Det er formålet med udgiften, der er afgørende for, om den er takstbærende eller ej.

Det har således ingen betydning i forhold til beregning af forældrebetalingen, om opgaven bliver varetaget i forvaltningen eller i dagtilbuddet. Det afgørende er, hvilken karakter opgaven har. Udgifter til dagtilbudets drift kan indregnes. Det er udgifter, der vedrører udførelsen af den pædagogiske opgave, og derfor vedrører drift og udvikling af dagtilbuddets kerneopgaver.

Udgifter til myndighedsopgaver kan ikke indregnes. Det er f.eks. udgifter ved tilsyn, tildeling af pladser, udgifter til sprogvurdering efter dagtilbudsloven, tildeling af friplads, søskendetilskud med videre.

Tabel 4.18 Opgørelse af takstgrundlag for 2020

2020	Beløb
Bruttodriftsudgifter	2.157.647.093 kr.
Arbejdsskedeforsikring	11.409.498 kr.
Øvrige kendte ændringer til budgettet	2.909.494 kr.
I alt bruttodriftsbudget	2.171.966.085 kr.
<i>Ikke-takstbærende udgifter</i>	
Kostordning	63.964.637 kr.
Husleje	24.588.000 kr.
Vedligeholdelse	9.924.920 kr.
Udgifter til administration, adm. fællesskaber	20.974.489 kr.
Udgifter til administration, løn adm. personale	2.916.296 kr.
Skatter og afgifter	999.292 kr.
Forsikring vedr. brand og løsøre	1.948.326 kr.
Sprogurderinger	3.681.535 kr.
Budgetlagt forbrug af opsparing	14.090.713 kr.
Sprogstøtte DSA 3-6 år i dagtilbud	8.959.605 kr.
I alt ikke-takstbærende	152.047.813 kr.
I alt takstbærende	2.019.918.271 kr.

De budgetterede bruttodriftsudgifter for 2020 beløber sig til 2.171.966.085 kr., heraf er 152.047.813 kr. opgjort som ikke-takstbærende udgifter. Det giver et samlet beregningsgrundlag på 2.019.918.271 kr.

Tabel 4.19 Bruttodriftsbudget 2020

2020	Kr.	Pct.
Bruttodriftsbudget	2.171.966.085 kr.	100%
Ikke-takstbærende udgifter	152.047.813 kr.	7%
I alt takstbærende udgifter	2.019.918.271 kr.	93%

Det samlede beregningsgrundlag, de takstbærende udgifter, svarer til 93 pct. af de budgetterede bruttodriftsudgifter.

Tabel 4.20 Fordeling af de takstbærende bruttodriftsudgifter i kr.

Fordeling af bruttodriftsbudget	0-2 år	3-5 år
Beløb pr. barn	850.576.049 kr.	609.687.325 kr.
<i>Faste udgifter</i>		
Handicappede	20.978.547 kr.	89.608.051 kr.
Ledelse	79.769.741 kr.	73.848.084 kr.
Øvrige udgifter	173.101.328 kr.	122.349.147 kr.
I alt	1.124.425.664 kr.	895.492.607 kr.

De takstbærende udgifter fordeler sig på med 56 pct. på 0-2-årig og 44 pct. på 3-5-årig.

Tabel 4.21 Fordeling af de takstværende bruttodriftsudgifter i pct.

<i>Fordeling af bruttodriftsbudget</i>	<i>0-2 år</i>	<i>3-5 år</i>
Beløb pr. barn	42%	30%
Faste udgifter		
Handicappede	1%	4%
Ledelse	4%	4%
Øvrige udgifter	9%	6%
<i>I alt</i>	<i>56%</i>	<i>44%</i>

AD spm. 3 – Dagplejetaksten. ÅFO ønsker en redegørelse for takstberegningsgrundlaget samt fordelingen af de samlede takstbærende udgifter både i kr. og i pct. i dagplejen

Beregningsgrundlaget for forældrebetalingen i dagplejen dækker over de budgetterede takstbærende bruttodriftsudgifter. Til budget 2020 var beregningsgrundlaget 116.233.508 kr. ekskl. moms. De budgetterede driftsudgifter fordeler sig på følgende poster for 2020:

Tabel 4.22 Takstgrundlag dagplejen 2020

<i>Budgetpost</i>	<i>Beløb</i>
Husleje, dagplejen	792.385 kr.
Grundbudget dagplejen beløb pr. barn	101.438.469 kr.
Grundbudget dagplejen ledelsestid	11.021.400 kr.
Barsel, dagplejen	605.640 kr.
Dagplejens lager	797.289 kr.
Rengøring, dagplejen	780.490 kr.
Budget 2018	-80.730 kr.
Budget 2019	-255.023 kr.
Efteruddannelse, dagplejen	268.429 kr.
Dobbelt vederlagsbørn, dagplejen	1.263.589 kr.
FTR-frikøb (dagpl.)	414.562 kr.
<i>Resultat</i>	<i>117.025.893 kr.</i>

Husleje er en ikke takstbærende udgift, hvorfor denne er fratrukket beregningsgrundlaget, hvorefter moms er tillagt. Det vil således sige, at for dagplejen svarer de takstbærende udgifter til 99 pct. af de samlede udgifter. Forældrebetalingen beregnes som 25 pct. af de budgetterede bruttodriftsudgifter jf. dagtilbudsloven § 33.

Ad spm. 4 – ÅOF ønsker en oversigt over tiltag i kommunen som er takstbærende

Tabel 4.23 Oversigt over takstbærende projekter/initiativer

<i>Projekt</i>	<i>Beløb 2020</i>
Befordring til skovbørnehaver	2.810.204 kr.
Pædagogisk understøttelse	6.924.033 kr.
Læseinitiativer	2.055.631 kr.
Børnekulissen	521.561 kr.
Naturcenter Aarhus DT	1.968.603 kr.
Rådgivning/vejledning i forhold til udsatte børn og børn med handicap samt visitationsopg.	4.018.383 kr.
ABA-projektet (Støtteforløb til børn med autisme)	2.032.137 kr.
Tværfaglig enhed – vejledning og faglig sparring til pædagogisk personale	2.920.494 kr.

AD spm. 5 – Forældrebetaling som en del af skolens budget. Hvordan sikres det at forældrebetalingsandelen af dagtilbudspladserne ikke finansierer tiltag på skolerne, når der er fælles ledelse, servicemedarbejdere mv... (bygninger, ledelse, it-understøttelse mv.).

I Børn og Unge er der administrative fællesskaber og byggetekniske fællesskaber mellem skoler og dagtilbud. De administrative fællesskaber varetager opgaver vedrørende økonomi, løn- og personaleadministration, administrative opgaver i forhold til børn og elever mv., mens de byggetekniske fællesskaber varetager opgaver i relation til bygningerne. Ledelsesopgaven og det pædagogiske arbejde mv. varetages fortsat i dagtilbuddet.

De administrative og bygningstekniske fællesskaber er pr. 1. januar 2019 forankret centralt. Dagtilbuddene betaler for de opgaver, der bliver løst på deres vegne i både de administrative og byggetekniske fællesskaber. Betalingen til de administrative fællesskaber fastsættes centralt som kombination af en grundbetaling, der dækker et vist børnetal og et tillæg, når dette børnetal overstiges.

Fastsættelsen af betalingen er sket med udgangspunkt i de opgaver, der udføres i de administrative fællesskaber. Både udførelsen af opgaver vedrørende bygningerne og betalingen herfor aftales i et samarbejde mellem bygningsteknisk fællesskab og dagtilbud.

Dagtilbuddene betaler alene for udførelsen af de opgaver, der vedrører børn, personale og bygningsmassen tilhørende dagtilbuddet, og ikke for opgaver der vedrører skolens elever, personale eller bygninger. Dagtilbuddets budget anvendes således til formål vedrørende dagtilbuddet, og dermed sikres det, at forældrebetalingen for en dagtilbudsplads ikke anvendes til andre formål.

4.31 Udmeldte budgetter, puljemidler og budgettildelingsmodel (kommunale og selvejende dagtilbud)

I dette bilag fremgår en oversigt over de udmeldte budgetter og puljemidler i 2019 og 2020 (pr. juni), herunder en beskrivelse af budgettildelingsmodellen til de kommunale og selvejende dagtilbud. For en mere uddybende behandling af dagplejens økonomiske grundlag, se bilagsafsnit 4.29.

Udmeldte budgetter og puljemidler

Nedenfor følger i tabel 4.24 en opsummering af udmeldte budgetter og puljemidler inden for dagtilbudsområdet i 2019 og 2020. De udmeldte midler til minimumsnormeringer i 2020 (i alt 32,4 mio. kroner) er i budgettet for 2020 indregnet i grundbudgettet til institutioner.

Tabel 4.24 Oversigt over udmeldte budgetter og puljemidler, kommunale og selvejende dagtilbud, 2019-2020

<i>Udmeldt budget</i>	<i>2019</i>	<i>2020^A</i>
Grundbudget institutioner	1.600.890.836 kr.	1.628.606.109 kr.
Dagplejen grundbudget	102.248.344 kr.	97.976.875 kr.
Bygning og vedligeholdelse	105.573.619 kr.	99.933.611 kr.
Sprogstøtte DSA i dagtilbud	13.361.344 kr.	12.613.220 kr.
Bevillinger fra PPR	150.360.741 kr.	140.721.079 kr.
Øvrige bevillinger ^B	20.771.583 kr.	22.225.986 kr.
<i>I alt</i>	<i>1.993.206.467 kr.</i>	<i>2.002.076.880 kr.</i>

Note:

A: For 2020 er der nogle bevillinger, som først udmeldes senere eller ved regnskabsafslutning. Det er bl.a. regulering af ledelsestid, pladsudnyttelse, vidtgående handicap samt dobbeltvederlagsbørn i dagplejen.

B: Øvrige bevillinger dækker blandt andet over tillæg til skovbørnehaver, småstedstillæg, administrationsbidrag STD, grønne områder, bygningsmæssige forhold, forsikringer til personale STD, anden kørsel (transport til skovbørnehaver) samt udvidet/forskudt åbningstid.

Posten "Bevillinger fra PPR" er udspecificeret på de underliggende budgetposter i tabel 4.25 nedenfor.

Tabel 4.25 Bevillinger fra PPR, 2019-2020

<i>Bevillinger fra PPR</i>	<i>2019</i>	<i>2020</i>
Decentraliserede midler	45.912.674 kr.	47.743.949 kr.
Udsatte og børn med dansk som andetsprog	40.144.795 kr.	39.823.065 kr.
Vidtgående Handicap	58.753.593 kr.	47.986.254 kr.
Øvrige	4.824.513 kr.	5.167.811 kr.
Dobbelt vederlagslagsbørn – dagplejen	725.166 kr.	
<i>I alt</i>	<i>150.360.741 kr.</i>	<i>140.721.079 kr.</i>

I tillæg til ovenstående er der i 2019 og 2020 udmøntet puljemidler til en række institutioner målrettet flere pædagoger til sårbare og udsatte børn, jf. tabel 4.26 herunder. Der er tale om to forskellige puljer, dog med enslydende formål og målgruppe.

Tabel 4.26 Statslige puljemidler (institutioner med mange sårbare/udsatte børn), 2019-2020

Statslige puljemidler	2019	2020
Puljen til flere pædagoger og pædagogiske assistenter til institutioner med mange 0-2-årige sårbare og udsatte børn og pulje til flere pædagoger til institutioner med mange børn i udsatte positioner	10.235.949 kr.	48.054.501 kr.
<i>I alt</i>	<i>10.235.949 kr.</i>	<i>48.054.501 kr.</i>

Budgettildelingsmodel dagtilbud 2019

Budgetterne til dagtilbuddene beregnes ved hjælp af en budgetmodeltildelingsmodel. Denne bestod i 2019 af fire grundelementer:

- **Budget til ledelse/administration:** Alle dagtilbud får som udgangspunkt 14 timer til ledelse, og derefter tildeles de yderligere 8 timer til ledelse pr. gruppe. En børnegruppe består enten af 12 vuggestuebørn eller 20 børnehavebørn. Beregningen af budget til ledelse, foretages ud fra indskrivningen af børn i dagtilbuddet pr. 1. januar, og der foretages efterregulering, når året er gået ud fra den gennemsnitlige indskrivning i budgetåret.
- **Afdelingstillæg:** Der gives et tillæg til hver selvstændig afdeling (vuggestue / børnehave / integreret institution) i dagtilbuddet.
- **Beløb pr. barn:** Ved årets start tildeles et foreløbigt budget til dagtilbuddet ud fra indskrivningen pr. 1. januar, og budgettet bliver efterfølgende reguleret i forhold til den faktiske indskrivning i løbet af året.
- **Særtillæg til små/specielle institutioner:** Det individuelle tillæg til små og specielle institutioner, som nogle afdelinger har haft siden indførelsen af lønsumsstyring, er fastholdt. Det drejer sig om skovbørnehaver og børnehaver med under 40 børn²⁰.

Budgettildelingen for selvejende dagtilbud følger ligeledes ovenstående model. Særligt for de selvejende dagtilbud med kun én afdeling er dog det såkaldte budgettilpasningsbeløb, der er et reguleringsbeløb, som tager afsæt i antallet af børnegrupper. Budgettilpasningsbeløbet sikrer, at der ved budgettildeling til selvejende dagtilbud med kun én afdeling er indregnet en besparelse, som gennemsnitlig svarer til de besparelser, som de kommunale dagtilbud har haft i perioden 2007-2011. Selvejende dagtilbud med to eller flere afdelinger indgår i den nuværende budgettildelingsmodel på lige fod med de kommunale dagtilbud, og har derfor taget del i de besparelser, som de kommunale dagtilbud havde i perioden 2007-2011 bl.a. ved at blive lagt sammen i større dagtilbud.

I tillæg til ovenstående kan dagtilbuddene i løbet af året blive tildelt en række ekstra budgetbevillinger af varierende størrelse med henblik på at kompensere for særskilte udgifter til bestemte, aktivitetsafhængige formål.

Derudover er der også en særskilt budgettildeling for dagplejen (se bilagsafsnit 4.29), og der kan yderligere være separate bevillinger til for eksempel børn med handicap, sprogstimulering af børn med dansk som andetsprog, bygningsbudgetter og udsatte børn. Flere af disse bevillinger er beskrevet nedenfor:

- **Puljer til indsatser for udsatte børn og børn med dansk som andetsprog i dagtilbud:** Der udmøntes en gang årligt midler til børn i en socialt udsat position samt til børn, som har dansk som andetsprog. Midlerne kan af de enkelte dagtilbud udmøntes på forskellig vis - fx via en socialpædagog, inklusionsvejleder, kompetenceudvikling af personale mv. Midlerne udmøntes efter følgende syv

²⁰ Hertil kommer et forhandlingsbaseret tillæg til enkelte afdelinger med særlige adgangsforhold, der kræver ekstra personale.

indikatorer, der rummer forskellige aspekter af udsathed: Foranstaltninger i henhold til serviceloven, søskendes skolefravær, søskende i specialklasse, socialpædagogisk friplads, udvidet herkomst, sprogscreening af 3-årige samt sprogscreening af skolestarter (søskende)

- Børn med vidtgående handicap: De centrale støtteressourcer på handicapområdet gives til børn, hvis vanskeligheder har et omfang, der medfører, at funktionsniveauet er væsentlig nedsat. Det enkelte dagtilbud kan ansøge om midler til de børn, som de vurderer, kan tilhøre målgruppen for børn med vidtgående handicap. Herefter sker der en central visitering i Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, hvor det vurderes, om det pågældende barn tilhører målgruppen. Der lægges ikke vægt på udsatte kriterier i den centrale visitering af børn med vidtgående handicap.
- Decentraliserede midler: Budgettet udmøntes en gang årligt på baggrund af indskrivningstallene i dagtilbuddene pr. 1. december. Midlerne gives til arbejdet med de børn, som har brug for ekstra støtte i deres hverdag, men ikke er en del af målgruppen for børn med vidtgående handicap. Støtten kan af de enkelte afdelinger udmøntes på forskellig vis - fx via en støttepædagog, inklusionsvejleder, kompetenceudvikling af personale mv. Som udgangspunkt har sociale kriterier ikke betydning for budgettet, da budgettet udmøntes efter indskrivningstallet, men det kan ikke udelukkes, at midler bruges ind i en social kontekst defineret af det enkelte dagtilbud.
- Tildeling af § 11 ressourcer til sprogstimulering af børn med dansk som andetsprog fra 3 år: Der tildeles ressourcer i forhold til antallet af børn med dansk som andetsprog i den enkelte pædagogiske afdeling. Antallet af børn opgøres en gang årligt omkring september måned ud fra børnenes modersmål i LIS-driftsrapporten over indskrevne børn. De enkelte pædagogiske afdelinger sender løbende indberetninger om dansk som modersmål og erklæringer om dansk som andetsprog.
- Sprogvurdering af børn: Alle dagtilbud i Aarhus Kommune skal foretage sprogvurdering af børn i alderen fra 3 år til 3 år og 4 måneder, der er optaget i et dagtilbud, hvis der er sproglige, adfærdsmæssige eller andre forhold, der giver formodning om, at barnet kan have behov for sprogstimulering, jf. Dagtilbudslovens § 11 stk. 1. Aarhus Kommune har besluttet at sprogscreene alle børn med dansk som andetsprog fra 3 år.
- Tildeling af sprogvejleder-ressourcer: Alle dagtilbud, der modtager ressourcer til sprogstimulering af børn med dansk som andetsprog, får tilført 10 timer til sprogvejledernes formidlingsindsats. De 10 timer udmøntes til en gennemsnitlig timeløn.
- Refusion af tolkebistand: Der kan ved afslutningen af et regnskabsår indsendes oplysninger om, hvor stor en udgift til tolkeservice det pågældende dagtilbud har haft med henblik på refusion.

