

REFERAT Børneudvalget_2018-21 d. 23-09-2019

Mødedato Mandag d. 23. september 2019 kl. 16:45

Mødested Udvalgsværelse 2

Indholdsfortegnelse

Forslag til beslutning fra 1. viceborgmester Jan E. Jørgensen, rådmand Pernille Høxbro og rådmand	3
Forslag til beslutning fra 2. viceborgmester Michael Vindfeldt, kommunalbestyrelsesmedlem Rubei	15

Punkt 129: Forslag til beslutning fra 1. viceborgmester Jan E. Jørgensen, rådmand Pernille Høxbro og rådmand Laura Lindahl om et Frederiksberg i børnehøjde med mærkbart flere hænder

28.06.00-G01-13-19

Resume

Børneudvalget fik i udvalgets møde den 16. september 2019 forelagt en sag med forslag til beslutning fra 1. viceborgmester Jan E. Jørgensen, rådmand Pernille Høxbro og rådmand Laura Lindahl om et Frederiksberg i børnehøjde med mærkbart flere hænder. Børneudvalget ønskede på mødet at få uddybet muligheden for at rekruttere medarbejdere svarende til det antal stillinger, som er nødvendige for at nå en barn/voksen ratio på 3,0 i vuggestuer og 6,0 i børnehaver. Med denne sag følger derfor en mere detaljeret beskrivelse af behovet for at ansætte medarbejdere i nye stillinger på dagtilbudsområdet, såfremt den ønskede barn/voksen ratio skal være nået i 2023, samt forvaltningens vurdering af, hvorvidt dette er realistisk.

Beslutning

Børneudvalget indstiller, at endelig stillingtagen til beslutningsforslaget sker i sammenhæng med budgetlægningen for 2020 og overslagsår.

Indstilling

Børne- og Ungeområdet indstiller, at

1. beslutningsforslaget drøftes
2. endelig stillingtagen til beslutningsforslaget sker i sammenhæng med budgetlægningen for 2020 og overslagsår.

Børneudvalget_2018-21, 16. september 2019, pkt. 115:

Udsat.

Sagsfremstilling

Børneudvalget fik i udvalgets møde den 16. september 2019 forelagt sagen med forslag til beslutning fra 1. viceborgmester Jan E. Jørgensen, rådmand Pernille Høxbro og rådmand Laura Lindahl om et Frederiksberg i børnehøjde med mærkbart flere hænder. Børneudvalget ønskede på mødet at få uddybet muligheden for at rekruttere medarbejdere svarende til det antal stillinger, som er nødvendige for at nå en barn/voksen ratio på 3,0 i vuggestuer og 6,0 i børnehaver. Med denne sag følger derfor en mere detaljeret beskrivelse af behovet for at ansætte medarbejdere i nye stillinger på dagtilbudsområdet, såfremt den ønskede barn/voksen ratio skal være nået i 2023, samt forvaltningens vurdering af, hvorvidt dette er realistisk.

Som det fremgår af sagsfremstillingen fra udvalgsrådet den 16. september 2019, fordrer en barn/voksen ratio på 3,0 i vuggestuer og 6,0 i børnehaver en personaletilførsel på i alt 84 fuldtidsstillinger. Ikke alle af disse 84 fuldtidsstillinger vil skulle besættes af uddannet personale, såfremt Frederiksberg Kommunes nuværende budgetterede pædagogandel på 61% fastholdes. Det har betydning, da det udelukkende er i forbindelse med ansættelse af uddannet personale, at dagtilbudslederne kan opleve udfordringer med at rekruttere. Når der tages højde for, at en del af de 84 stillinger vil blive budgetteret til ikke-uddannet personale, skal i alt 49 nye fuldtidsstillinger besættes af uddannede pædagoger.

Såfremt Kommunalbestyrelsen vælger en fire-årig implementeringsplan, skal de 49 fuldtidsstillinger til pædagoger også besættes over en fire-årig periode. Tabel a nedenfor viser, hvor mange fuldtidsstillinger, der skal besættes af pædagoger frem til 2023.

Tabel a: Tilførsel af fuldtidsstillinger til uddannet personale 2020-2023

	2020	2021	2022	2023
Tilførte fuldtidsstillinger til uddannet personale ved nuværende pædagogandel på 61% (akkumuleret)	12	25	37	49

Antallet af tilførte stillinger til uddannet personale dækker det samlede dagtilbudsområde i Frederiksberg Kommune, hvor også private pasningstilbud er medregnet. For den enkelte daginstitution vil behovet for at rekruttere nye medarbejdere udgøre en mindre del af det samlede rekrutteringsbehov. Forvaltningen har beregnet antallet af tilførte pædagogstillinger til hver enkelt daginstitution ved en samlet tilførsel til området på 84 stillinger. Den daginstitution, der får tilført flest

pædagogstillinger, får tilført 2,0 pædagogstillinger ved fuld indfasning svarende til 74,0 timer ugentligt. Den daginstitution, der får tilført færrest pædagogstillinger, får tilført 0,2 pædagogstilling ved fuld indfasning svarende til 9,2 timer ugentligt. I det første år udgør tilførslen i alt 12 pædagogstillinger, svarende til 18,5 timer ugentligt i den daginstitution, der opnormeres med flest pædagogtimer og 2,3 timer ugentligt i den daginstitution, der opnormeres med færrest pædagogtimer.

Der er to muligheder for at tilføre pædagogtimer til dagtilbudsområdet. Det kan ske dels ved at ansætte nye medarbejdere og dels ved, at nuværende medarbejdere på deltid øger den ugentlige arbejdstid. Forvaltningen har undersøgt det reelle potentiale i nuværende medarbejders arbejdstid. Alene i de kommunale daginstitutioner er 45% af pædagogerne ansat på et ugentligt timetal på mellem 30 og 36 timer pr. uge. Potentialet for merbeskæftigelse i de kommunale daginstitutioner er beregnet til at udgøre 28 fuldtidsstillinger, såfremt alle nuværende deltidsansatte pædagoger bliver ansat på fuld tid (37 timer ugentligt). Det er forvaltningens vurdering, at et lignende potentiale eksisterer i de selvejende daginstitutioner. Det er næppe forventeligt, at alle deltidsansatte har interesse i ansættelse på fuld tid, men forventeligt en andel.

Ud over muligheden for at justere nuværende medarbejders arbejdstid er det også forvaltningens vurdering, at et målrettet samarbejde med professionshøjskolerne og de faglige organisationer samt en fokuseret indsats sammen med dagtilbudslederne i forhold til at skrive gode, målrettede og inspirerende jobopslag kan medvirke til at tiltrække flere pædagoger til Frederiksberg Kommunes daginstitutioner.

Samlet set er det forvaltningens vurdering, at de beskrevne handlemuligheder kan sikre, at det ønskede antal pædagogstillinger kan besættes over en fire-årig periode.

Sagsfremstilling fra den 16. september 2019

På Kommunalbestyrelsens møde den 13. maj 2019 stillede 1. viceborgmester Jan E. Jørgensen, rådmand Pernille Høxbro og rådmand Laura Lindahl følgende beslutningsforslag om et Frederiksberg i børnehøjde med mærkbart flere hænder:

"For Det Konservative Folkeparti, Liberal Alliance og Venstre er det afgørende, at vi leverer den kernevelfærd, som borgerne på Frederiksberg forventer. Vi er ikke i tvivl: byens daginstitutioner er kernevelfærd. Derfor glæder vi os over at vi ved de seneste to budgetforlig i bred enighed har hævet normeringer, og vi ønsker at fortsætte ad den vej.

Partierne stiller derfor følgende beslutningsforslag:

Kommunalbestyrelsen vedtager en fælles målsætning om prioritere børneområdet endnu mere de kommende år og arbejder for at nå BUPL's anbefalede niveau for normering svarende til 1 ansat til 3 vuggestuebørn og 1 ansat til 6 børnehavebørn. På nuværende tidspunkt er der ingen kommuner i landet, som både i vuggestuen og børnehaven lever op til BUPL's anbefalede normeringsniveau. Frederiksberg kan derfor blive den første kommune i landet, hvor det er tilfældet.

Forslagsstillerne ønsker at der udarbejdes en langsigtet plan for at hæve normeringerne og at finansieringsmulighederne belyses særskilt. Derudover ønsker forslagsstillerne målsætningen indarbejdet i det kommende budget. Indsatsen skal løbende evalueres ved inddragelse af forældrebestyrelser og daginstitutioner med henblik på at sikre bedst mulig udnyttelse af indsatsen og sikre, at indsatsen fortsat er relevant og værdiskabende for børnene.

De nye tilførte ressourcer skal søges anvendt på de tidspunkter, hvor behovet i den enkelte institution er størst. Det kunne f.eks. være i ydertimerne.

Udover at hæve normeringerne indebærer forslaget følgende:

1. At følge det netop igangsatte afbureaukratiseringsarbejde tæt med henblik på at frigive ressourcer fra meningsløst papirarbejde til værdifuld omsorg for de mindste.
2. At fortsætte arbejdet med at nedbringe sygefraværet for at sikre mest muligt kontinuitet og tryghed for de mindste.
3. At fortsætte arbejdet for at sikre optimale fysiske rammer på daginstitutionsområdet.
4. At gennemgå behovet for opgraderinger af interiør og legetøj, så vi sikrer at alle daginstitutioner altid fremstår indbydende og udgør de bedste rammer for byens mindste.
5. At undersøge mulighederne for inddragelse af civilsamfundet i daginstitutionerne ved f.eks. at lade seniorer være tilknyttet som frivillige til ikke-pædagogiske aktiviteter.

6. Kortlægge udfordringerne med rekruttering og fastholdelse på børneområdet og udarbejde en strategi for at komme de eventuelle udfordringer til livs."

Øget normering som bidrag til øget kvalitet

Dagtilbuddene i Frederiksberg Kommune har en god kvalitet i den pædagogiske praksis med høj brugertilfredshed og god trivsel blandt medarbejdere. Den seneste brugertilfredshedsundersøgelse blandt forældre viser en samlet brugertilfredshed på 88%, som er på niveau med landsgennemsnittet. Samtidig viser den seneste trivselsmåling, hvor mere end halvdelen af de kommunale og selvejende daginstitutioner har gjort brug af kommunenes værktøj til trivselsmåling, at der generelt er en god trivsel blandt medarbejdere.

En øget normering i dagtilbuddene i Frederiksberg Kommune vil være et bidrag til en øget pædagogisk kvalitet. I 2017 udgav Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) publikationen "Kvalitet i dagtilbud. Pointer fra forskning", som skelner mellem tre elementer i kvalitetsbegrebet - nemlig strukturel kvalitet (normering, fysiske rammer, uddannelse mv.), proceskvalitet (interaktion, leg, ledelse, forældresamarbejde, rutiner og aktiviteter) og resultat kvalitet (børnenes sociale, faglige og kognitive kompetencer og skoleparathed).

Det fremgår af EVA's publikation, at normering og gruppestørrelse kan have væsentlig betydning for interaktionen mellem barn og voksen. Barn-voksen-interaktionen er ifølge forskningsresultaterne nok det allervigtigste enkeltparameter for høj kvalitet i dagtilbud. Derudover kan normering have betydning for børnenes sociale og kognitive kompetencer, og høj kvalitetsdagtilbud øger børns skoleparathed. Derudover viser forskningsresultater, at gruppestørrelse og gruppeorganisering har betydning for interaktioner, børns leg og læringspotentialet, og personalestabilitet kan være af afgørende betydning for den pædagogiske indsats. Resultaterne viser også, at 0-2 årige børn interagerer mere, når der er voksne til stede, og at pædagogerne spiller en afgørende rolle i børnenes leg. Dertil kommer, at forældresamarbejdet styrkes ved, at hjemmet og dagtilbuddet udveksler viden om barnet. Det har stor betydning, da forskningen viser, at et godt forældresamarbejde kan forbedre barnets læringsmiljø.

En øget normering vil kunne give bedre mulighed for at opdele børnene i mindre grupper på flere tidspunkter af dagen, hvilket kan bidrage til en forbedret interaktion mellem det enkelte barn og en voksen. Den øgede mulighed for interaktion kan bidrage til styrkede relationer mellem børn og voksne. Derudover vil en øget normering skabe en forbedret kontinuitet for børnene, der i højere grad vil møde kendte voksne i ydertimerne og skabe bedre mulighed for dialog med forældre på de tidspunkter, hvor forældrene afleverer og henter deres børn.

Den nuværende normering i Frederiksberg Kommune og en langsigtet plan for øget normering
Opgørelsen af den nuværende normering i Frederiksberg Kommune tager udgangspunkt i Danmarks Statistiks normeringsstatistik. Også beregningen af investeringsbehovet for at indfri det foreslåede normeringsniveau (1 ansat pr. 3 vuggestuebørn og 1 ansat pr. 6 børnehavebørn) baserer sig på den opgørelsesmetode, der anvendes i den officielle og fælleskommunale normeringsstatistik. Den seneste officielle statistik for alle landets kommuner blev offentliggjort i 2018 og baserer sig på data til og med 2017.

Normeringsopgørelsen fra Danmarks statistik bygger på følgende data:

- Antal indskrevne børn i kommunale og selvejende dagtilbud i landets kommuner opgjort som et gennemsnit over et år.
- Antal fuldtidsbeskæftigede i kommunale og selvejende dagtilbud med pædagogisk arbejde, dvs. pædagoger, pædagogmedhjælpere og ledere opgjort som et gennemsnit over et helt år.
- Vikarstillinger indgår i opgørelsen, men medarbejdere på barselsorlov og forældreorlov indgår ikke i opgørelsen.

Danmarks Statistik gør opmærksom på, at statistikken ikke tager højde for de enkelte kommuners åbningstid, ligesom statistikken ikke er korrigeret for kommunernes forholdsmæssige andel af udsatte og sårbare børn, som også vil påvirke nøgletallet (jo flere pladser til udsatte og sårbare børn med forhøjet personalenormering, jo højere gennemsnitlig personalenormering for dagtilbudsområdet i den respektive kommune).

Normeringsstatistikken for 2017 viste, at den gennemsnitlige barn/voksen ratio for børn i aldersgruppen 0-2 år på landsplan er opgjort til 3,1 barn pr. fuldtidsansat. For børn i aldersgruppen 3-5 år var den gennemsnitlige barn/voksen ratio i 2017 6,2 barn pr. fuldtidsansat. I Frederiksberg Kommune viste statistikken for 2017 en barn/voksen ratio for aldersgruppen 0-2 år på 3,3 og for aldersgruppen 3-5 år på 6,7.

Beslutningsforslaget i den aktuelle sag sigter mod at opnå en ratio 3,0 for aldersgruppen 0-2 år og en ratio 6,0 for aldersgruppen 3-5 år. For at beregne det aktuelle investeringsbehov har forvaltningen indledningsvist opgjort den normeringsmæssige effekt af de budgetændringer, der er sket på dagtilbudsområdet i årene fra 2017 og frem til 2019. Der

er i disse år ved de årlige budgetaftaler sket ændringer i institutionernes driftsvilkår. Der er gennemført både effektiviseringer og budgetudvidelser. Der blev i såvel 2018 som i 2019 tilført betydelige ressourcer til øget normering (de såkaldte børnepakker). Den aktuelle ratio i 2019 er således 3,2 for aldersgruppen 0-2 år og 6,4 for aldersgruppen 3-5 år.

Forvaltningen har således beregnet det aktuelle investeringsbehov på baggrund af budgettildelingen for 2019. Som nævnt tager beregningerne udgangspunkt i Danmarks Statistiks opgørelsesmetode. Forslagsstillerne refererer i forslaget til "BUPL's anbefalede normeringsniveau". Forvaltningen kan oplyse, at BUPL i sin anbefaling om normeringsniveau ønsker en normering svarende til 1 fuldtidsansat pr. 3 børn i vuggestue og 1 fuldtidsansat pr. 6 børn i børnehaver. I modsætning til Danmarks Statistik tælles lederstillinger og normering til børn med særlige behov ikke med i BUPL's opgørelse af normeringen, ligesom BUPL i sin anbefaling ønsker en ressourcefordeling, der gør det muligt at besætte mindst 80% af de normerede stillinger med uddannet personale.

Disse forbehold fra BUPL er ikke medtaget i forvaltningens beregning - idet forvaltningen tager udgangspunkt i Danmarks Statistiks officielle opgørelse, som på et ensartet grundlag dækker alle landets kommuner. Modellen for opgørelse af normeringer, der danner rammen for Danmarks Statistiks metode, er udarbejdet af en tværministeriel arbejdsgruppe med deltagelse af KL. Arbejdsgruppen hentede i sit arbejde blandt andet inspiration gennem en workshop med interessenter på området med deltagelse af BUPL, FOA, FOLA og DLO. Derudover baserede arbejdet sig på erfaringer fra kommunal praksis og viden fra forskning. En følgegruppe, blandt andet med deltagelse af BUPL, følger fortsat opgørelsen af normeringsstatistikken.

Med de ovenfor beskrevne begrundelser har forvaltningen beregnet det aktuelle investeringsbehov på baggrund af budgettildelingen for 2019, og der tages afsæt i Danmarks Statistiks opgørelsesmetode. Beregningen viser, at en normering svarende til en barn/voksen ratio på henholdsvis 3,0 og 6,0 fordrer en tilførsel af i alt 84 stillinger, svarende til en udvidelse af driftsbudgettet med 33,2 mio. kr. årligt. Fratrullet forældrebetaling og korrigeret for øgede omkostninger til søskendemoderation og økonomisk friplads udgør netto-merudgiften (den kommunale udgift) i alt 26,3 mio. kr. årligt.

Forslagsstillerne peger på en langsigtet plan for at hæve normeringerne. Tabel 1 illustrerer således en mulig investeringsplan med en gradvis indfasning over budgetperioden 2020-2023.

Fremstillingen af en langsigtet plan for at hæve normeringerne til en bindende barn/voksen ratio baserer sig på den nuværende økonomiske ramme, hvor eventuelle fremtidige effektiviseringer ikke er indeholdt. Det betyder, at såfremt der i forbindelse med den fremtidige budgetlægning måtte træffes beslutning om effektiviseringer med effekt for personalenormeringen i dagtilbud, vil barn/voksen ratio'en skulle genoprettes ved at kompensere lønbudgetterne op til det målsatte niveau (ratio 3,0 og ratio 6,0). Det skal desuden understreges, at omkostningsberegningen baserer sig på en uændret fordeling mellem uddannet og ikke-uddannet personale, som i Frederiksberg Kommune udgør 61% uddannede pædagoger og 39% ikke-uddannet personale (pædagogmedhjælpere). Såfremt tilførslen af nye stillinger sker i en anden fordeling mellem uddannede og ikke-uddannede, vil omkostningsniveauet blive påvirket.

Der er endvidere i omkostningsberegningen taget højde for, at et eventuelt øget normeringsniveau i kommunale og selvejende dagtilbud automatisk vil medføre en stigning i driftstilskud pr. plads i private dagtilbud, idet tilskud til private dagtilbud beregnes som et vægtet gennemsnit af bruttodriftsudgifterne for en alderssvarende plads i kommunale og selvejende dagtilbud. Også tilskud til privat pasning og pasning af eget barn vil blive opskrevet.

Tabel 1: Langsigtet plan for øget normering 2020-2023

Budgetår	2020	2021	2022	2023
Antal tilførte stillinger (årsværk) i alt i kommunale, selvejende og private daginstitutioner samt private pasningsordninger, akkumuleret	21	42	63	84
Normering - barn/voksen ratio i henholdsvis vuggestue og børnehave	3,1 / 6,3	3,1 / 6,2	3,0 / 6,1	3,0 / 6,0
Budgettilførsel til kommunale, selvejende og private daginstitutioner samt private pasningsordninger inkl. forældrebetaling, akkumuleret (mio. kr.)	8,3	16,6	24,9	33,2
Heraf forældrefinansiering, akkumuleret (mio. kr.)	-1,7	-3,4	-5,2	-6,9

Finansieringsandel for Frederiksberg Kommune, akkumuleret (mio. kr.)	6,6	13,2	19,7	26,3
Øget forældrebetaling, kr. pr. måned (akkumuleret) for henholdsvis vuggestueplads og børnehaveplads	42 / 21	85 / 42	127 / 64	169 / 85

Finansieringsmuligheder

Som det fremgår, vil en øget normering i daginstitutionerne fordrer en betydelig tilførsel af ressourcer til området. Forslagsstillerne anmoder om, at finansieringsmulighederne belyses særskilt. Følgende afsnit belyser en række handlemuligheder og mulige omprioriteringer inden for eksisterende budget, som vil kunne bidrage til finansiering. Tabellen nedenfor sammenfatter de finansieringsmuligheder, der kan identificeres inden for Børneudvalgets nuværende ramme, og muligheden for en eventuel statslig medfinansiering omtales. Efter tabellen er de enkelte mulige finansieringsbidrag uddybende beskrevet.

Tabel 2: Finansieringsmuligheder

Finansieringsmulighed	Beløb årligt (mio. kr.)
Harmonisering af kommunale og selvejende daginstitutioners vedligeholdelsesbudgetter	1,3
Justering af tilskud til private ordninger til lovens minimumsniveau (fra 85% til 75% af nettodriftsudgiften til alderssvarende plads i kommunale og selvejende dagtilbud)	1,1
Ændring i stillingsstruktur (den procentvise fordeling mellem pædagoger og pædagogmedhjælpere fra den nuværende 61/39 til 58/42)	2,1
Potentielle finansieringskilder ved omprioritering inden for dagtilbudsområdets eksisterende budget - i alt	4,6
Eventuelle statslige midler i fremtidige kommuneøkonomiaftaler	ukendt

Harmonisering af kommunale og selvejende daginstitutionernes vedligeholdelsesbudgetter

Dagtilbuddene på Frederiksberg tildeles budget til vedligehold af deres ejendomme. Samlet tildeles dagtilbuddene årligt et driftsbudget til vedligehold på 2,0 mio. kr., når lønudgiften til den fælleskommunale ordning med Facility Management er fratrasket. På nuværende tidspunkt tildeles vedligeholdelsesbudgettet efter tre modeller, der i praksis betyder, at de selvejende dagtilbud i egne bygninger får udmeldt et større budget end de dagtilbud, både kommunale og selvejende, der har til huse i kommunale ejendomme. Det større budget afspejler ikke nødvendigvis, at selvejende dagtilbud i egne ejendomme har et større vedligeholdelsesbehov end de øvrige institutioner. Forskellen i tildeling kan alene begrundes historisk.

For at sikre at alle dagtilbud tildeles budget til vedligehold med udgangspunkt i ens vilkår, er ejerforholdene, de kontraktuelle forhold samt antallet af kvadratmeter for dagtilbuddene blevet gennemgået. En harmonisering i tildeling af vedligeholdelsesbudget vil betyde, at de selvejende dagtilbud i egne ejendomme, der udelukkende har ansvaret for det indvendige vedligehold, vil opleve den største budgetreduktion. De vil fremadrettet blive tildelt det samme beløb pr. kvadratmeter, som de dagtilbud der har til huse i kommunale ejendomme, og som ligeledes udelukkende har ansvaret for det indvendige vedligehold. De selvejende dagtilbud som - ud over at have ansvaret for det indvendige vedligehold - ligeledes har ansvaret for de tekniske installationer og/eller klimaskærme, vil blive tildelt yderligere budget pr. kvadratmeter til at kompensere dem for den større vedligeholdelsesforpligtigelse, de har.

En harmonisering af vedligeholdelsesbudgetterne vil kunne bidrage med 1,3 mio. kr. årligt til finansiering af øgede normeringer. Såfremt ændringen bliver implementeret, vil der fortsat blive tildelt 0,9 mio. kr. i vedligeholdelsesbudget til kommunale og selvejende dagtilbud, når lønudgiften til Facility Management er fratrasket. Frederiksberg Kommune giver private daginstitutioner bygningstilskud. Tilskuddet beregnes som et gennemsnit af udgifterne til selvejende daginstitutioner, der vedrører bygninger - det er husleje, ejendomsskatter, ejendomsforsikring og indvendig vedligehold. Ved en harmonisering af vedligeholdelsesbudgetterne til kommunale og selvejende daginstitutioner vil bygningstilskuddet til de private daginstitutioner falde med 0,3 mio. kr., hvilket er indregnet i estimatet.

Justering af tilskud til private ordninger til lovens minimumsniveau

Det er muligt for Frederiksberg Kommune at foretage en justering af tilskuddet til privat pasning til det lovpligtige niveau, og en tilsvarende justering af tilskuddet til pasning af eget barn. Med justeringen af tilskuddene kan Frederiksberg Kommune fortsat tilbyde forældre et varieret pasningstilbud til deres børn, herunder tilbyde forældre tilskud til de to ordninger.

Det er lovpligtigt at give forældre mulighed for at vælge et økonomisk tilskud til privat pasning i stedet for at benytte en plads i et dagtilbud. At give forældre tilskud til pasning af eget barn, er ikke lovpligtigt, men Frederiksberg Kommune har valgt at tilbyde forældrene denne ordning. Ifølge dagtilbudsloven skal det lovpligtige kommunale tilskud til privat pasning udgøre minimum 75% af den laveste nettodriftsudgift i et dagtilbud. Frederiksberg Kommune yder i dag et højere tilskud, nemlig 85%. For den ikke-lovpligtige ordning (pasning af eget barn) er der ikke fastlagt et minimum for det kommunale tilskud. Frederiksberg Kommune yder for denne ordning ligeledes et tilskud på 85%.

Tilskuddet til de familier, der benytter ordningerne privat pasning og pasning af eget barn, udgør i 2019 7.416 kr. om måneden pr. vuggestuebarn og 3.830 kr. om måneden pr. børnehavebarn. En justering vil betyde, at det månedlige tilskud vil blive reduceret til henholdsvis 6.543 kr. og 3.380 kr. En forskel på 873 kr. pr. vuggestuebarn og på 450 kr. pr. børnehavebarn.

I de første fire måneder af 2019 var der i alt gennemsnitligt 52 forældre, der fik tilskud til privat pasning, og 63 forældre, der fik tilskud til pasning af eget barn.

En justering af tilskuddet til private ordninger vil kunne bidrage med 1,1 mio. kr. årligt.

Ændring i stillingsstruktur som bidrag til finansiering

Børnepakken, som blev indført med budgettet for 2018, blev målrettet ansættelse af flere pædagoger. Det betød konkret, at den budgetterede pædagogandel i Frederiksberg Kommune steg fra 60% til 61%. Der er i ovenstående tabel angivet den økonomiske effekt ved at nedjustere pædagogandelen fra 61% til 58%. Det skal bemærkes, at Danmarks Statistiks opgørelse fra 2017 viser, at andelen af uddannet personale i gennemsnit på tværs af landets kommuner udgør 69%.

Statslige midler som en del af en kommende kommuneøkonomiaftale

Tages alle de skitserede finansieringsmuligheder i anvendelse, som kommunen selvstændigt kan træffe beslutning om, vil det kommunale investeringsbehov kunne nedjusteres fra 26,3 mio. kr. til 21,7 mio. kr.

Som det fremgår, er forventningen til en eventuel statslig finansiering ikke indarbejdet med et estimeret beløb.

Aftaleparterne i Folketinget tilkendegav dog i forbindelse med regeringsdannelsen i dokumentet "Retfærdig retning for Danmark", at: "En ny regering vil fremlægge en ambitiøs børneplan. Målet skal være at forbedre forholdene for børn og personale i daginstitutioner gennem en langsigtet investeringsplan frem mod 2025, der sammentænker normeringer, uddannelse, kvalitet og ledelse og som indeholder, at der:

- Indføres lovbundne minimumsnormeringer der implementeres i perioden frem mod 2025, således at de er fuldt indfasede i 2025. Det påbegyndes med kommuneaftalen for 2020.
- Sikres uddannelse af mere pædagogisk personale.
- Som følge af, at der indføres minimumsnormeringer, ansættes mere pædagogisk personale udover den forøgelse, der følger af det demografiske træk."

Regeringen og Kommunernes Landsforening (KL) indgik den 6. september 2019 en aftale om kommunernes økonomi for 2020. Aftalen indeholder ikke et statsligt tilskud til normeringer i dagtilbud i 2020, men en tilkendegivelse fra regeringen om, at KL vil indgå i et fælles arbejde med at forberede et grundlag for børneplanen. Det er samtidig beskevet i aftalen, at børneplanen blandt andet vil betyde, at der gradvist frem mod 2025 indføres lovbundne minimumsnormeringer i daginstitutioner, at der sikres uddannelse af mere pædagogisk personale, og at der som følge af minimumsnormeringer ansættes pædagogisk personale ud over den forøgelse, der følger af det demografiske træk.

Såfremt et eventuelt statsligt tilskud i fremtidige kommuneøkonomiaftaler fordeles til landets kommuner efter den sædvanlige bloktilskudsnøgle, vil Frederiksberg Kommunes andel udgøre omkring 1,8% af landstallet, når der tages udgangspunkt i bloktilskudsnøglen for 2019. Det betyder i praksis, at Frederiksberg Kommune modtager 18 mio. kr. for hver 1 mia. i den landsdækkende økonomiske ramme. Bloktilskudsnøglen kan dog ændre sig lidt fra år til år.

Der ligger implicit i den foreløbige statslige udmelding et hensyn til rekrutteringssituationen bag implementeringsperioden, jf. ambitionen om at uddanne mere pædagogisk personale. Også på Frederiksberg vil det være en udfordring at gennemføre en langsigtet plan for øget normering både på fire års (tabel 1) og seks års (tabel 3) sigt alene ud fra hensynet til at kunne rekruttere uddannet personale i mindst 60% af de nye stillinger. Se nedenstående afsnit om rekruttering og fastholdelse. Derfor bør der i en samlet plan i givet fald indbygges et fokus herpå, og der bør etableres faste målepunkter for en løbende overvågning af rekruttering og fastholdelse af kompetente medarbejdere.

Tabel 3 illustrerer en mulig investeringsplan med en gradvis indfasning, såfremt perioden for indfasning følger regeringens mål om, at de lovbundne minimumsnormeringer skal være fuldt indfasede i 2025

Tabel 3: Langsigtet plan for øget normering 2020-2025

Budgetår	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Antal tilførte stillinger (årsværk) i alt i kommunale, selvejende og private daginstitutioner samt private pasningsordninger, akkumuleret	14	28	42	56	70	84
Normering - barn/voksen ratio i henholdsvis vuggestue og børnehave	3,2 / 6,3	3,1 / 6,3	3,1 / 6,2	3,1 / 6,1	3,0 / 6,1	3,0 / 6,0
Budgettilførsel til kommunale, selvejende og private daginstitutioner samt private pasningsordninger inkl. forældrebetaling, akkumuleret (mio. kr.)	5,5	10,9	16,5	22,0	27,5	33,2
Heraf forældrefinansiering, akkumuleret (mio. kr.)	-1,1	-2,3	-3,4	-4,6	-5,7	-6,9
Finansieringsandel for Frederiksberg Kommune, akkumuleret (mio. kr.)	4,4	8,8	13,1	17,5	21,9	26,3
Øget forældrebetaling, kr. pr. måned (akkumuleret) for henholdsvis vuggestueplads og børnehaveplads	28 / 14	56 / 28	85 / 43	113 / 57	141 / 70	169 / 85

Implementering

Forslagsstillerne peger på behovet for at tilførte ressourcer bliver anvendt på tidspunkter, hvor behovet i den enkelte daginstitution er størst. Det kan eksempelvis være i ydertimerne. Den enkelte dagtilbudsleder har ansvaret for at tilrettelægge medarbejdernes arbejdstider og dermed også fordelingen af personaleressourcer over dagen. Det vil derfor være den enkelte leder, der vil skulle afgøre, hvordan de tilførte midler til normering bedst muligt kommer i spil i den enkelte daginstitution. Kommunalbestyrelsen vil dog i forbindelse med en eventuel normeringsudvidelse kunne fastlægge, at daginstitutionerne i planlægningen skal tage hensyn til personaledekningen i eftermiddagstimer, hvor personalenormeringen traditionelt er lavere sammenlignet med formiddage. Det er afgørende vigtigt, at de tilførte midler anvendes borgerorienteret, så både børn og forældre oplever en styrket normering i dagtilbuddene på Frederiksberg, hvor antallet af medarbejdere er tilpasset antallet af børn over hele dagen.

For at dagtilbuddene kan anvende midlerne mest fordelagtigt for børn og forældre, er det relevant for alle dagtilbud at benytte fremmødere registrering for børnene til at planlægge medarbejderens arbejdstider. Børnegruppens fremmøde kan ændre sig over tid, og det er afgørende for den pædagogiske kvalitet, at det løbende sikres, at planlægningen af medarbejdernes arbejdstid tager udgangspunkt i forældrenes efterspørgsel og dermed børnenes fremmøde. Forvaltningen vil i implementeringen af en øget normering have fokus på at understøtte dagtilbuddene, så det i højere grad bliver muligt for ledelsen at anvende digital fremmødere registrering som værktøj i vagtplanlægningen.

Evalueringsindsatsen

Beslutningsforslaget indeholder en opmærksomhed på at evaluere indsatsen løbende med inddragelse af forældrebestyrelser og daginstitutioner. Forvaltningen foreslår en model for evaluering, hvor der én gang årligt afholdes et temamøde om normering og kvalitet i dagtilbud på Frederiksberg. Det foreslås, at der forud for det årlige møde fremsendes en række spørgsmål til dagtilbudslederne om brug af midlerne og effekten for den pædagogiske praksis, og der samtidig fremsendes en række refleksions- og dialogspørgsmål til forældrebestyrelserne, således at det er muligt med intern dialog som forberedelse til mødet. Det årlige temamøde kan erstatte et af de to dialogmøder, der afholdes i henholdsvis april og oktober hvert år.

Ud over temamødet med forældrebestyrelser og daginstitutioner, kan indsatsen evalueres ved at inddrage allerede eksisterende datakilder. Forskningsresultaterne peger blandt andet på, at interaktion mellem børn og voksne og personalestabilitet er afgørende for pædagogisk kvalitet. Derfor kan indikatorer for en positiv effekt af øgede normeringer

være et fald i personaleomsætning, et fald i sygefravær og en stigning i beskæftigelsesgrad (andel medarbejdere på fuldtid). Disse mål kan i givet fald indarbejdes i en samlet plan.

Resultaterne af de gennemførte tilsyn kan også indgå i det løbende arbejde med at følge effekten af en samlet plan for øget normering. Dette vil forudsætte, at det på forhånd fastlægges, hvilke kriterier/punkter i til synet, der forudsættes at have en sammenhæng med planen om øget normering.

De kvantitative data kan suppleres af mere kvalitative brugeroplevelser. Indsamling af brugeroplevelser kan dels ske forud for det årlige temamøde og dels i forbindelse med de eksisterende borger- og brugerundersøgelser, som Frederiksberg Kommune gennemfører. Dele af de eksisterende undersøgelser, der fremsendes til borgere og brugere, kan i højere grad end hidtil målrettes til at omhandle borgernes og brugernes oplevelse af netop normeringen, relationen mellem børn og medarbejdere og samarbejdet mellem forældre og medarbejdere.

Ovenstående variable retter sig særligt mod forældrenes oplevelser og medarbejdernes kontinuitet og fremmøde. Når fokus rettes mod effekten for børnene, så har Frederiksberg Kommune siden 2012 arbejdet med en effektfokuseret tilgang til kerneopgaven, hvor effekten for borgeren er i centrum. På dagtilbudsområdet arbejder alle kommunale og selvejende dagtilbud ud fra de politisk besluttede strategiske pejlemærker om livsduelighed og skoleparathed. I en samlet plan bør der indtænkes målsætninger for effekt for børnene som en af flere indikatorer for, om de øgede normeringer skaber en positiv effekt i dagtilbuddene.

Afbureaukratisering

I Frederiksberg Kommune er den politiske styringsmodel udgangspunktet for at skabe sammenhæng fra politiske mål og beslutninger til aktiviteterne i de decentrale enheder - i dette tilfælde dagtilbuddene. Den politiske styringsmodel betyder konkret, at retning, mål og budget for kerneopgaverne fastlægges og beslutes i Kommunalbestyrelsen, Magistraten og fagudvalgene.

Med budgettet for 2019 blev det besluttet, at dagtilbuddene ikke længere skal udarbejde virksomhedsplaner og fokusaftaler. Dermed blev det decentrale handlerum øget. Derudover arbejder forvaltningen løbende med tiltag, der kan understøtte dagtilbuddenes fokus på kerneopgaven. Børneudvalget tiltrådte eksempelvis i marts 2019 en ændret tildeling af puljen til sociale normeringer, så dagtilbuddene ikke længere skal bruge tid på at ansøge om midler fra puljen. I stedet bliver puljen fordelt efter en række socioøkonomiske variable, der indhentes fra Danmarks Statistik.

Forvaltningen arbejder også aktuelt med flere forslag til, hvordan hverdagen og de anvendte systemer kan frigøre tid til kerneopgaven. Blandt andet er det en mulighed at omlægge flere centrale puljer, så de fremadrettet lægges direkte ud i normeringen fremfor, at daginstitutionerne skal søge midler løbende. Det er dog væsentligt at nævne, at en række dokumentationsopgaver og administrative opgaver er bestemt af dagtilbudsloven - eksempelvis udarbejdelse af den pædagogiske læreplan, gennemførelse af sprogvurderinger og en løbende pædagogisk dokumentation af sammenhængen mellem det pædagogiske læringsmiljø og børnenes trivsel, udvikling og dannelse.

Sygefravær

Lavt sygefravær fremmer kontinuiteten i hverdagen for børnene og bidrager hermed til kvaliteten af børnenes dag i dagtilbuddet. Derfor er et lavt sygefravær vigtigt i et børne- og forældreperspektiv. I et driftsperspektiv er det også vigtigt, fordi et lavere sygefravær fremmer, at medarbejderne bringer deres ressourcer bedst muligt i spil og reducerer behovet for vikardækning med lavere udgifter til følge. Et lavere sygefravær vil bidrage til et forstærket arbejdsmiljø, hvor færre medarbejdere oplever en presset hverdag på deres arbejdsplads.

Sygefraværet på dagtilbudsområdet ligger over Frederiksberg Kommunes måltal på 4,4%. Det seneste år er det gennemsnitlige sygefravær på tværs af de kommunale og selvejende dagtilbud 5,3%, og niveauet har ikke ændret sig markant over de seneste år. Det gennemsnitlige sygefravær dækker over en stor variation i sygefraværet på tværs af dagtilbuddene. Der er således dagtilbud, der har sygefravær på omkring 2%, mens andre dagtilbud kan have et sygefravær på helt op til 10% målt over de seneste 12 måneder. Derfor har sygefraværsindsatsen på dagtilbudsområdet høj prioritet.

Børneudvalget bevilligede med budget 2018 midler til et trivselsprojekt på dagtilbudsområdet. Formålet var at øge trivslen blandt medarbejderne og nedbringe sygefraværet. De 11 dagtilbud med det højeste sygefravær deltog i projektet. Ni af de deltagende dagtilbud oplevede et fald i sygefravær sammenlignet med 2017, og samlet reducerede disse 11 dagtilbud deres sygefravær med hen ved en trediedel 2017 til 2018.

I 2019 forstærker forvaltningen indsatsen med at nedbringe sygefraværet i alle dagtilbud. Det betyder blandt andet, at alle dagtilbudsledere i dagtilbud, der har mere end 4,4% i sygefravær er i dialog med forvaltningens ressourcepersoner i Børne- og ungeområdet og i kommunes HR-afdeling, der kan bistå med at afdække dagtilbuddenes individuelle problemstillinger. Fælles for alle er, at tydeligt lederskab er omdrejningspunktet, da undersøgelser viser, at lederens tilgang til og konkrete håndtering af sygefraværsindsatsen er helt afgørende for, hvor godt indsatsen kommer til at virke.

Forvaltningen har beregnet den personalemæssige effekt af et fald i sygefravær i dagtilbud fra de nuværende 5,3% til det kommunale måltal på 4,4%. Såfremt det gennemsnitlige sygefravær nedbringes til 4,4% for dagtilbudsområdet under ét, svarer det til et dagligt mer-fremmøde svarende til 10 medarbejdere på tværs af dagtilbudsområdet. Der er således inden for de nuværende rammer en vis handlemulighed for særligt daginstitutioner med højt sygefravær til at styrke personalenormeringen, og dermed stabiliteten og kontinuiteten i børnenes hverdag.

I en samlet plan for øget normering bør mål for sygefravær og tilstedeværelse indtænkes som indikatorer for en effekt der vil have umiddelbar effekt for børn og medarbejdere.

Fysiske rammer

Daginstitutionerne i Frederiksberg Kommune bliver drevet i en varieret bygningsmasse, hvad angår stand, alder og størrelse. For at kunne sikre pædagogiske tilbud af høj kvalitet er det en forudsætning, at de fysiske rammer for god og moderne institutionsdrift er tilstede. For flere af ejendommene gælder det, at der er behov for renovering i de kommende år.

Renoveringsbehovet varierer på tværs af ejendommene, da det er forskelligt, hvorvidt behovet omfatter klimaskærm, en generelt nedslidt daginstitution, eller om de tekniske installationer ikke fungerer optimalt. Der er med budgettet for 2019 afsat 1,5 mio. kr. til, at forvaltningen kan udarbejde en samlet og flerårig vedligeholdelsesplan for kommunens dagtilbud. Planen forventes endelig færdig i foråret 2021, og det er målet, at planen kan bidrage til at prioritere de mest nedslidte ejendomme og tilvejebringe en højere og mere ens standard på tværs af kommunens dagtilbud. Opgaven med vedligeholdelsesplanen har derudover til sigte, at der sikres et godt indeklima - herunder CO₂, temperatur, luftfugtighed og støj.

Forvaltningsområderne By, Kultur og Miljø og Børn og Unge arbejder sammen om at prioritere rækkefølgen i forhold til, hvilke ejendomme der bliver gennemgået først, således at de ejendomme, der forventeligt har det største renoveringsbehov bliver gennemgået først. En afrapportering vil foreligge forud for budgetforhandlingerne om budgettet for henholdsvis 2021 og 2022.

I forhold til dagtilbuddenes legepladser, er det forvaltningens vurdering, at der er behov for opgradering, da den daglige brug vedvarende slider på legepladserne. Kommunalbestyrelsen besluttede med budgettet for 2019 og frem fortsat at prioritere en legepladspulje med 1,0 mio. kr. i 2019, 1,5 mio. kr. i 2020 og 2021 og 1,0 mio. kr. i 2022. Legepladspuljen er med til at sikre, at kommunens legepladser lever op til gældende sikkerhedsregler og samtidig medvirker til at opfylde et pædagogisk sigte.

Det er hensigten, at alle legepladser i kommunens dagtilbud fra 2019 og herefter i en årlig kadence får gennemført en sikkerhedsgennemgang af de netop uddannede legepladsinspektører fra kommunens tekniske serviceteams. Legepladsinspektøren udarbejder en legepladsrapport for hver legeplads til brug for dagtilbudslederen såvel som forvaltning. Rapporten skal danne baggrund for dagtilbuddenes ansøgninger til Legepladspuljen og er med til at sikre, at der bliver sat ind og prioriteret i forhold til de mest trængende legepladser.

Interiør og legetøj

Daginstitutionerne tildeles hvert år et budget til børnerelaterede udgifter - heri indgår midler til indkøb af interiør og legetøj. Daginstitutionerne fik med budgetterne for 2019 tildelt 4.602 kr. pr. vuggestueplads og 3.188 kr. pr. børnehaveplads til børnerelaterede udgifter. Derudover budgetlægges der med et grundbeløb i størrelsesordenen 8.000-12.000 kr. pr. institution. I alt er der i 2019 budgetlagt 19,3 mio. kr. til børnerelaterede udgifter. For en gennemsnitligt daginstitution på 122 pladser udgør budgettet til børnerelaterede udgifter 459.000 kr. årligt.

Grundet daginstitutionernes strukturelle forhold, deres pædagogiske praksis samt deres forskellige kulturelle og æstetiske tilgange, er der forskel på, hvordan ledelsen i den enkelte daginstitution prioriterer at indrette sig, og hvornår de anskaffer nyt interiør og legetøj. Frederiksberg Kommune har et udbud på området for at sikre, at inventaret overholder gældende lovgivning, og at der tages vare på børnenes rammer. Leverandøren er blandt andet forpligtet til, at legetøj ikke må indeholde hormonforstyrrende stoffer og ftalater.

Ud over det årlige driftsbudget til børnerelaterede udgifter blev der med børnepakken i budgettet for 2018 og 2019 afsat 1,2 mio. kr. i alt til legetøj med det formål at opnå bedre og mere tidssvarende forhold for daginstitutionernes interiør og legetøj. Midlerne blev fordelt til daginstitutionerne ud fra deres børnetal.

Øges de børnerelaterede udgifter i driftsbudgetterne permanent, svarende til eksempelvis 100 kr. årligt pr. barn, vil de kommunale og selvejende dagtilbud få tilført 495.000 kr. årligt, og tilskuddet til private ordninger vil stige med 39.000 kr. Netto-merudgiften for Frederiksberg Kommune efter forældrebetaling vil udgøre 434.000 kr. årligt.

Samarbejde med civilsamfundet

Dagtilbudsloven beskriver rammen for dagtilbuddenes arbejde med den pædagogiske læreplan. Det er blandt andet et krav, at det skal fremgå af den pædagogiske læreplan, hvordan dagtilbuddet inddrager lokalsamfundet i arbejdet med etablering af pædagogiske læringsmiljøer for børnene. Det er samtidig beskrevet i loven, at det er dagtilbudslederens ansvar at offentliggøre den pædagogiske læreplan. Det betyder, at alle dagtilbud skal arbejde med inddragelse af lokalsamfundet, beskrive det skriftligt og offentliggøre det, så det er tilgængeligt for alle. Forvaltningen vil - som en del af den generelle understøttelse af den styrkede pædagogiske læreplan - have fokus på at bistå dagtilbudslederne med at etablere, implementere og fastholde samarbejder med relevante organisationer og foreninger.

Den vigtigste samarbejdsrelation mellem dagtilbuddene og civilsamfundet er samarbejdet med forældrene. Forældrene bor i nærmiljøet, og derfor har de oftest viden om de forskellige tilbud og muligheder, der findes i lokalområdet, og de kan inddrages i overvejelserne omkring brug af forskellige tilbud og etablering af samarbejder. I lokalsamfundet kan dagtilbuddene eksempelvis samarbejde med biblioteker, museer, idrætstilbud, musikskoler, plejehjem, erhvervslivet og andre dagtilbud. Samarbejdet med eksempelvis ældre medborgere, skoleelever og andre frivillige i lokalsamfundet kan også bidrage til at styrke arbejdet med pædagogiske læringsmiljøer. Nogle besidder måske en særlig viden eller interesse inden for natur, sport eller musik, som dagtilbuddet kan drage nytte af.

Der eksisterer allerede gode eksempler på, hvordan dagtilbuddene i Frederiksberg Kommune og det omkringliggende samfund kan samarbejde. Der er blandt en daginstitution, der i flere år har samarbejdet med en operasanger, der kommer og synger med børnene. Der er også flere eksempler på daginstitutioner, der samarbejder med et nærliggende plejecenter om eksempelvis fællesspisning og fællessang.

Ud over det enkelte dagtilbuds eget initiativ, har der i flere år eksisteret en bedsteordning på Frederiksberg. Ordningen blev vedtaget med budgettet for 2012 og er en del af frivillighedsindsatsen i Frederiksberg Kommune. Udgangspunktet for ordningen er netop at inddrage seniorer og lade generationerne mødes. Forvaltningen står for implementering af ordningen, herunder rekruttering og fastholdelse af de frivillige og kontakten til daginstitutionerne.

Siden det første rekrutteringsmøde i 2013 har forvaltningen været i kontakt med 43 frivillige og af disse har 35 været aktive og på besøg i daginstitutionerne. Seniorer er typisk i daginstitutionen et par timer en gang om ugen. Nogle få er stoppet efter kort tid, men langt de fleste er fortsat som frivillige så længe deres helbred har tilladt det. I juni 2019 har kommunen 15 aktive seniorer i ordningen, hvoraf tre har været med helt fra starten i 2013.

Seniorerne finder det livsbekræftende og underholdende at være sammen med børnene. De kan tilbyde børnene voksenkontakt, som ikke afbrydes af andre gøremål. Seniorerne er der for de børn, der ønsker det, men intervenserer ikke i de øvrige pædagogiske aktiviteter.

Ordningen annoncerer efter frivillige på Frederiksberg Kommunes frivillighedsportal og på frivilligjob.dk. Forvaltningen modtager et stigende antal henvendelser fra frivilligjob.dk.

Kortlægning af udfordringer med rekruttering og fastholdelse og mulige løsninger

For at sikre høj kvalitet i kommunens dagtilbud er det afgørende, at det er muligt for dagtilbuddene at rekruttere og fastholde kvalificerede medarbejdere. Den eventuelle fremtidige opnormering af personale gør kun dette fokus endnu vigtigere, da dagtilbuddene vil skulle rekruttere flere nye medarbejdere ved en øget barn/voksen-ratio.

Forvaltningen har afdækket institutionernes erfaringer med rekrutteringssituationen i det seneste år. I alt 36 dagtilbudsledere har besvaret et særskilt spørgeskema herom, svarende til en svarprocent på 80%.

Halvdelen af dagtilbudslederne har angivet, at de har haft pædagogstillinger opslået det seneste år, som de ikke har kunne besætte. For de fleste (61% af besvarelserne) handler det om en enkelt pædagogstilling, mens det for fire dagtilbud handler om fire pædagogstillinger (22% af besvarelserne). I modsætning hertil oplever ingen af dagtilbudslederne udfordringer med at besætte ledige pædagogmedhjælperstillinger. De 36 institutioner har tilsammen haft 23 ledige medhjælperstillinger det seneste år, men der har ingen udfordringer været med at besætte dem. Udfordringen med rekruttering er således centreret omkring de uddannede medarbejdere.

Dagtilbudslederne peger på fem centrale årsager til, at de ikke har kunne besætte ledige pædagogstillinger, nemlig:

- Få ansøgere
- Ansøgere uden de rigtige kvalifikationer
- Ansøgere ønsker ikke ansættelse på fuld tid (37 timer ugentligt)
- Ansøgere får job andet sted, inden ansættelsesprocessen er afsluttet
- Lønniveau lavere på Frederiksberg (sammenlignet med eksempelvis Københavns Kommune)

Lederne svarer meget enstemmigt, at de løser udfordringerne med de manglende uddannede medarbejdere ved at bruge vikarer eller pædagogmedhjælpere. Samtidig oplyser flere af lederne, at de oplever, at mange nyuddannede ikke er tilstrækkeligt kvalificerede og henviser til, at pædagoguddannelsen har brug for et eftersyn.

Flere dagtilbudsledere har i andre sammenhænge påpeget en organisatorisk udfordring, idet relativt mange medarbejdere er ansat på deltid og ikke på fuld tid (37 timer ugentligt). Mange medarbejdere på deltid gør ydertimerne sårbare, da mange af de faste medarbejdere har koncentreret deres arbejdstid midt på dagen. Et træk i kommunens lønssystem i juli 2019 viser, at ud af 391 ansatte pædagoger i de kommunale institutioner er kun 160 pædagoger (svarende til 41%) ansat på fuld tid, 45% er ansat med et ugentligt timetal på mellem 30 og 36 timer pr. uge, og 14% er ansat med et ugentligt timetal på mellem 10 og 30 timer pr. uge. Forvaltningen har beregnet potentialet for rekruttering, såfremt alle nuværende deltidsansatte pædagoger blev ansat på fuld tid. Beregningen viser, at alene i de kommunale institutioner vil potentialet for merbeskæftigelse udgøre 28 fuldtidsstillinger og vurderingen er, at et lignende potentiale vil gøre sig gældende i de selvejende dagtilbud. Der er angiveligt både familiemæssige og personlige begrundelser for ønsket om deltid, men kortlægningen viser, at der - ud over rekruttering af nye medarbejdere - vil være et potentiale for at øge normeringerne ved at nuværende medarbejdere går op i tid. Det vil derfor også være et oplagt samarbejdstema for Frederiksberg Kommune i samarbejde med de faglige organisationer.

Udfordringen med relativt mange deltidsansatte er en tendens nationalt på dagtilbudsområdet og har derfor også KL's opmærksomhed. I KL's inspirationskatalog om dagtilbudsområdet fra februar 2019 beskrives det, hvordan deltidsansættelser flere steder ses som en kultur, som har en smittende effekt mellem medarbejdere. I inspirationskataloget beskrives det også, at daginstitutioner, der arbejder med fuldtidsstillinger som normen, oplever en bedre sikring af kvaliteten og mindre alenetid med børnene. Derudover giver flere fuldtidsstillinger en bedre sammenhæng i hverdagen og letter organiseringen af det pædagogiske arbejde.

Der er således et stort behov for at arbejde med rekrutteringsudfordringen fremadrettet - både internt i Frederiksberg Kommune, men også i samarbejde med professionshøjskolerne, de faglige organisationer og andre relevante samarbejdspartnere.

KL's kommunekontakttråd i Hovedstaden (KKR Hovedstaden) er i færd med at afdække de nuværende og forventede muligheder for at rekruttere pædagoger. KKR Hovedstaden forventer at kunne forelægge en opsamling af undersøgelsen for Embedsmandsudvalget for Vækst, Uddannelse og Beskæftigelse i august 2019 og derefter til politisk behandling i september 2019. Det vil være særdeles relevant for Frederiksberg Kommune også at følge resultaterne af denne afdækning og de initiativer, der eventuelt sættes i gang på baggrund af afdækningen.

Hvad angår fastholdelse af medarbejdere er personaleomsætningen det bedste kvantitative mål for denne. Forvaltningen har adgang til personaleomsætningen for de kommunale daginstitutioner, hvor personaleomsætningen for et år opgøres som det samlede antal fratrådte medarbejdere som andel af det samlede antal medarbejdere. På tværs af de kommunale daginstitutioner i Frederiksberg udgjorde personaleomsætningen blandt pædagoger 2017 til 2018 15,4%. For størstedelen af daginstitutionerne gælder det, at personaleomsætningen er højere for pædagogmedhjælpere end for pædagoger, hvilket hænger naturligt sammen med, at mange pædagogmedhjælpere før eller siden søger ind på en uddannelse, og derfor søger væk fra jobbet som pædagogmedhjælper.

Det er afgørende, at dagtilbud i Frederiksberg Kommune er en attraktiv arbejdsplads. Flere faktorer kan være medvirkende til at skabe en mere attraktiv arbejdsplads, og en øget normering er en af dem. KL peger derudover på, at brug af data kan understøtte, at ressourcerne anvendes mere målrettet, og dermed frigøres mere tid til børnene. Digital registrering af børnefremmøde giver dagtilbudslederne mulighed for at bruge data om børnefremmøde, når de skal lave vagtplaner. Data vil give lederne et bedre overblik over fremmøde og vil forventeligt give bedre muligheder for at vurdere bemanning i løbet af dagen – særligt i timerne først og sidst på dagen. Der foretages allerede digital fremmøderegistrering i langt de fleste dagtilbud, men der er et udviklingspotentiale i brugen af data.

Derudover er det forvaltningens forslag, at der fremadrettet bliver arbejdet målrettet med kompetenceudvikling for det samlede dagtilbudsområde. Der er allerede planlagt et kompetenceudviklingsforløb for alle dagtilbud i relation til den styrkede pædagogiske læreplan, men det vil gøre kommunen endnu mere attraktiv for fagprofessionelle, såfremt der sættes yderligere fokus på kompetenceudvikling i forbindelse med rekruttering og fastholdelse. Forvaltningen vil i den forbindelse øge samarbejdet med Københavns Professionshøjskole, der uddanner fremtidens pædagoger – samarbejdet vil tage udgangspunkt i et styrket praktiksamarbejde og en mulig igangsættelse af læringslaboratorier i udvalgte dagtilbud.

Sammenfattende er det forvaltningens vurdering, at der fremadrettet skal være et særligt fokus på rekrutteringsmulighederne for daginstitutionerne, men også samtidig skal være et fokus på at fastholde de dygtige og erfarne medarbejdere, der allerede er i daginstitutionerne på Frederiksberg. Et af midlerne hertil vil være i en samlet plan at opsætte måltal for f.eks. personaleomsætning, beskæftigelsesgrad og ratioen uddannede/ikke-uddannede medarbejdere.

I forbindelse med tilførsel af eventuelt nye bevillinger vil der kunne sættes måltal for anvendelsen - således at nye midler til uddannet personale frigives i takt med den faktiske rekruttering.

Økonomi

For at opnå en personalenormering svarende til en barn/voksen ratio på 3,0 for aldersgruppen 0-2 år og 6,0 for aldersgruppen 3-5 år vil der skulle tilføres i alt 84 fuldtidsstillinger til dagtilbudsområdet. Finansieringsbehovet ved en fuld indfasning i 2023 vil være 6,6 mio. kr. i 2020 stigende til 26,3 mio. kr. i 2023.

Planlægges der i overensstemmelse med regeringens forståelsespapir med en indfasningsperiode med fuld implementering i 2025, vil det årlige investeringsbehov i Frederiksberg Kommune udgøre 4,4 mio. kr. i 2020 stigende til 26,3 mio. kr. i 2025. Der er i omkostningsberegningen ikke korrigeret for demografi. Fremskrivning af den demografiske udvikling vil efter sædvanlig praksis ske løbende i de enkelte budgetår.

Der tages i omkostningsberegningen udgangspunkt i den nuværende fordeling mellem uddannet og ikke-uddannet personale, dvs. 61% uddannede pædagogstillinger og 39% pædagogmedhjælperstillinger. Lederstillinger indgår i beregningen af uddannet personale. Der tages ligeledes i beregningen af udgiftsbehovet udgangspunkt i en uændret fordeling mellem kommunens og forældrenes finansiering af bruttodriftsomkostningen. Det betyder, at forældrene fortsat finansierer 25% af bruttodriftsomkostningerne og kommunen 75%. En overslagsmæssig beregning viser, at forældrebetalingen - såfremt forslaget gennemføres - over de kommende år vil stige med 42 kr. pr. måned op til 169 kr. pr. måned for en vuggestueplads. Prisen for en børnehaveplads vil stige med 21 kr. pr. måned op til 85 kr. pr. måned. Tallene bygger på pris- og lønskøn for 2019.

Afslutningsvis skal det oplyses, at såfremt normeringsgraden skal udvikle sig som forudsat - altså til en barn/voksen ratio på henholdsvis 3,0 og 6,0, vil der i indfasningsperioden frem til målsætningen er nået, alene kunne gennemføres effektiviseringsforslag på dagtilbudsområdet med effekt for normeringerne, såfremt der samtidig sker en tilsvarende normeringsudvidelse med fuld finansiering. Det beskrevne investeringsbehov svarende til 26,3 mio. kr. er beregnet med afsæt i den nuværende normering. Nedjusteres denne vil barn voksen/ratio'en ikke kunne udvikle sig som foreslået.

I forhold til forslaget om en opgradering af bygninger og interiør henvises der for såvidt angår bygningsmassen til budgetaftalen for 2019-2022, hvor Kommunalbestyrelsen bevilgede 1,5 mio. kr. til en kortlægning af genopretningsbehov og vedligehold på kommunens institutioner. Dette arbejde vil være gennemført i 2020 og vil kunne danne grundlag for beslutning om en samlet vedligeholdelsesplan for de kommende budgetår. For så vidt angår opgradering af institutionernes interiør, er det beskrevet, at en opjustering af det nuværende rådighedsbeløb pr. barn med 100 kr. pr. år, vil betyde en merudgift for Frederiksberg Kommune på 0,4 mio. kr. pr. år.

For så vidt angår mulige finansieringskilder inden for dagtilbudsrådets nuværende budgetramme, har forvaltningen peget på tre mulige finansieringskilder med en samlet finansieringsmulighed ved omprioriteringer inden for egen ramme på i alt 4,6 mio. kr. årligt. Gennemføres alle omprioriteringsforslag, refterer der et finansieringsbehov (ved fuld indfasning) på i alt 21,7 mio. kr. årligt til øget normering. Hertil kommer eventuelle udgifter til interiør på 0,4 mio. kr. årligt.

Der henvises i øvrigt til sagsfremstillingens tabel 1, tabel 2 og tabel 3.

Borgmesterpåtegning

Nej

Behandling

Børneudvalget, Magistraten, Kommunalbestyrelsen

Historik

Indstilling 16. september 2019, pkt. 115:
Børne- og Ungeområdet indstiller, at

1. beslutningsforslaget drøftes
2. endelig stillingtagen til beslutningsforslaget sker i sammenhæng med budgetlægningen for 2020 og overslagsår

Punkt 130: Forslag til beslutning fra 2. viceborgmester Michael Vindfeldt, kommunalbestyrelsesmedlem Ruben Kidde, rådmændene Thyge Enevoldsen, Balder Mørk Andersen og Mette Bram om normeringer i dagtilbud

28.06.00-G01-12-19

Resume

Børneudvalget fik i udvalgets møde den 16. september 2019 forelagt en sag med forslag til beslutning fra 2. viceborgmester Michael Vindfeldt, kommunalbestyrelsesmedlem Ruben Kidde, rådmændene Thyge Enevoldsen, Balder Mørk Andersen og Mette Bram om normeringer i dagtilbud. Børneudvalget ønskede på mødet at få uddybet muligheden for at rekruttere medarbejdere svarende til det antal stillinger, som er nødvendige for at nå en barn/voksen ratio på 3,0 i vuggestuer og 6,0 i børnehaver. Med denne sag følger derfor en mere detaljeret beskrivelse af behovet for at ansætte medarbejdere i nye stillinger på dagtilbudsområdet, såfremt den ønskede barn/voksen ratio skal være nået i 2022, samt forvaltningens vurdering af, hvorvidt dette er realistisk.

Beslutning

Børneudvalget indstiller, at endelig stillingtagen til beslutningsforslaget sker i sammenhæng med budgetlægningen for 2020 og overslagsår.

Indstilling

Børne- og Ungeområdet indstiller, at

1. beslutningsforslaget drøftes
 2. endelig stillingtagen til beslutningsforslaget sker i sammenhæng med budgetlægningen for 2020 og overslagsår.
- Børneudvalget_2018-21, 16. september 2019, pkt. 116:
Udsat.

Sagsfremstilling

Børneudvalget fik i udvalgets møde den 16. september 2019 forelagt sagen om forslag til beslutning fra 2. viceborgmester Michael Vindfeldt, kommunalbestyrelsesmedlem Ruben Kidde, rådmændene Thyge Enevoldsen, Balder Mørk Andersen og Mette Bram om normeringer i dagtilbud. Børneudvalget ønskede på mødet at få uddybet muligheden for at rekruttere medarbejdere svarende til det antal stillinger, som er nødvendige for at nå en barn/voksen ratio på 3,0 i vuggestuer og 6,0 i børnehaver. Det er i forslaget forudsat at ledere, sygemeldte, personale på efteruddannelse og pædagogstuderende ikke skal tælle med i normeringen. Med denne sag følger derfor en mere detaljeret beskrivelse af behovet for at ansætte medarbejdere i nye stillinger på dagtilbudsområdet, såfremt den ønskede barn/voksen ratio skal være nået i 2022, samt forvaltningens vurdering af, hvorvidt dette er realistisk.

Som det fremgår af sagsfremstillingen fra udvalgs mødet den 16. september 2019, fordrer en barn/voksen ratio på 3,0 i vuggestuer og 6,0 i børnehaver (excl ledere, sygemeldte, personale på efteruddannelse og pædagogstuderende) en personaletilførsel på 245 fuldtidsstillinger. Ikke alle af disse 245 fuldtidsstillinger vil skulle besættes af uddannet personale, såfremt Frederiksberg Kommunes nuværende budgetterede pædagogandel på 61% fastholdes. Det har betydning, da det udelukkende er i ansættelse af uddannet personale, at dagtilbudslederne aktuelt kan udfordres med at rekruttere. Når der tages højde for, at en del af de 245 stillinger vil blive budgetteret til ikke-uddannet personale, skal i alt 142 nye fuldtidsstillinger besættes af uddannede pædagoger.

Såfremt Kommunalbestyrelsen vælger en tre-årig implementeringsplan, skal de 142 fuldtidsstillinger til pædagoger også besættes over en tre-årig periode. Tabel a nedenfor viser, hvor mange fuldtidsstillinger, der skal besættes af pædagoger pr. år frem til 2022.

Tabel a: Tilførsel af fuldtidsstillinger til uddannet personale 2020-2022

	2020	2021	2022
Tilførte fuldtidsstillinger til uddannet personale ved nuværende pædagogandel på 61% (akkumuleret)	47	95	142

Antallet af tilførte stillinger til uddannet personale dækker det samlede dagtilbudsområde i Frederiksberg Kommune, hvor også private pasningstilbud er medregnet. For den enkelte daginstitution vil behovet for at rekruttere nye medarbejdere udgøre en mindre del af det samlede rekrutteringsbehov. Forvaltningen har beregnet antallet af tilførte pædagogstillinger til hver enkelt daginstitution ved en samlet tilførsel til området på 245 stillinger. Den daginstitution, der får tilført flest pædagogstillinger, får tilført 5,8 pædagogstillinger ved fuld indfasning svarende til 214,1 timer ugentligt. Den daginstitution, der får tilført færrest pædagogstillinger, vil få tilført 0,7 pædagogstilling ved fuld indfasning svarende til 26,5 timer ugentligt. I det første år udgør tilførslen i alt 47 pædagogstillinger, svarende til 72,7 timer ugentligt i den daginstitution, der opnormeres med flest pædagogtimer og 9,0 timer ugentligt i den daginstitution, der opnormeres med færrest pædagogtimer.

Der er to muligheder for at tilføre pædagogtimer til dagtilbudsområdet. Det kan ske dels ved at ansætte nye medarbejdere og dels ved, at nuværende deltidsansatte medarbejdere arbejder flere timer. Forvaltningen har undersøgt potentialet i nuværende medarbejders arbejdstid. Alene i de kommunale daginstitutioner er 45% af pædagogerne ansat på et ugentligt timetal på mellem 30 og 36 timer pr. uge. Potentialet for merbeskæftigelse i de kommunale daginstitutioner er beregnet til at udgøre 28 fuldtidsstillinger, såfremt alle nuværende deltidsansatte pædagoger bliver ansat på fuld tid (37 timer ugentligt). Det er forvaltningens vurdering, at et lignende potentiale eksisterer i de selvejende daginstitutioner. Det er dog næppe forventeligt, at alle deltidsansatte har interesse i ansættelse på fuld tid, men forventeligt en andel.

Ud over muligheden for at justere nuværende medarbejders arbejdstid er det også forvaltningens vurdering, at et målrettet samarbejde med professionshøjskolerne og de faglige organisationer samt en fokuseret indsats sammen med dagtilbudslederne i forhold til at skrive gode, målrettede og inspirerende jobopslag kan medvirke til at tiltrække flere pædagoger til Frederiksberg Kommunes daginstitutioner.

Med udgangspunkt i den aktuelle udfordring med at rekruttere pædagoger og sammenholdt med målet om at rekruttere pædagoger til 142 stillinger, er det samlet set forvaltningens vurdering, at de beskrevne handlemuligheder kan medvirke til at besætte et vist antal pædagogstillinger over en tre-årig periode. Det vurderes dog som meget lidt sandsynligt, at der med så kort varsel - allerede i 2020 - vil være grundlag for rekruttering til 47 nye pædagogstillinger - stigende til 142 nye pædagogstillinger i 2022. Stigningen i antallet af pædagogstillinger fra det nuværende niveau og til niveauet i 2022 med 142 tilførte pædagogstillinger svarer til en stigning på 27%. Dette vurderes at være meget vanskeligt at realisere, henset til den aktuelle rekrutteringssituation og henset til den aktuelle uddannelsesdimensionering.

Sagsfremstilling fra 16. september 2019

På Kommunalbestyrelsens møde den 13. maj 2019 fremsatte 2. viceborgmester Michael Vindfeldt, kommunalbestyrelsesmedlem Ruben Kidde, rådmændene Thyge Enevoldsen, Balder Mørk Andersen og Mette Bram følgende beslutningsforslag om normeringer:

"Kommunalbestyrelsen beslutter, at der 1/1 2022 skal være indført normeringer på Frederiksberg svarende til 1 voksen pr 3 børn i vuggestuer og 1 voksen pr 6 børn i børnehaver. Ledere, sygemeldte, personale på efteruddannelse, og pædagogstuderende indgår ikke i normeringen.

Begrundelse:

Børnene er vores fremtid og alt for længe har Frederiksberg ligget alt for langt bagefter, når det gælder normeringer i børnehaver og vuggestuer. Hverdag med grædende børn, der afleveres til alt for få og til tider ukendte pædagoger kalder på et markant løft af velfærden."

Øget normering som bidrag til øget kvalitet

Dagtilbuddene i Frederiksberg Kommune har en god kvalitet i den pædagogiske praksis med høj brugertilfredshed og god trivsel blandt medarbejdere. Den seneste brugertilfredshedsundersøgelse blandt forældre viser en samlet brugertilfredshed på 88%, som er på niveau med landsgennemsnittet. Samtidig viser den seneste trivselsmåling, hvor mere end halvdelen af de kommunale og selvejende daginstitutioner har gjort brug af kommunenes værktøj til trivselsmåling, at der generelt er en god trivsel blandt medarbejdere.

En øget normering i dagtilbuddene i Frederiksberg Kommune vil være et bidrag til en øget pædagogisk kvalitet. I 2017 udgav Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) publikationen "Kvalitet i dagtilbud. Pointer fra forskning", som skelner mellem tre elementer i kvalitetsbegrebet - nemlig strukturel kvalitet (normering, fysiske rammer, uddannelse mv.), proceskvalitet (interaktion, leg, ledelse, forældresamarbejde, rutiner og aktiviteter) og resultat-kvalitet (børnenes sociale, faglige og kognitive kompetencer og skoleparathed).

Det fremgår af EVA's publikation, at normering og gruppestørrelse kan have væsentlig betydning for interaktionen mellem barn og voksen. Barn-voksen-interaktionen er ifølge forskningsresultaterne nok den allervigtigste enkeltparameter

for høj kvalitet i dagtilbud. Derudover kan normering have betydning for børnenes sociale og kognitive kompetencer, og højkvalitetsdagtilbud øger børns skoleparathed. Derudover viser forskningsresultater, at gruppestørrelse og gruppeorganisering har betydning for interaktioner, børns leg og læringspotentialer, og personalestabilitet kan være af afgørende betydning for den pædagogiske indsats. Resultaterne viser også, at 0-2 årige børn interagerer mere, når der er voksne til stede, og at pædagogerne spiller en afgørende rolle i børnenes leg. Dertil kommer, at forældresamarbejdet styrkes ved, at hjemmet og dagtilbuddet udveksler viden om barnet. Det har stor betydning, da forskningen viser, at et godt forældresamarbejde kan forbedre barnets læringsmiljø.

Det er forvaltningens vurdering, at en øget normering kan medvirke til en forbedret mulighed for at opdele børnene i mindre grupper på flere tidspunkter af dagen, hvilket kan bidrage til en forbedret interaktion mellem det enkelte barn og en voksen. Den øgede mulighed for interaktion kan bidrage til styrkede relationer mellem børn og voksne. Derudover vil en øget normering skabe en forbedret kontinuitet for børnene, der i højere grad vil møde kendte voksne i ydertimerne og skabe bedre mulighed for dialog med forældre på de tidspunkter, hvor forældrene afleverer og henter deres børn.

Plan for at øge normeringerne

Forvaltningen anvender Danmarks Statistiks normeringsstatistik som opgørelse for normeringen på tværs af dagtilbuddene i kommunen. Danmarks Statistiks normeringsstatistik er en officiel opgørelse, som på et ensartet grundlag dækker alle landets kommuner. Denne opgørelsesmetode imødekommer et retvisende mellemkommunalt sammenligningsgrundlag, og gør det muligt at følge udviklingen i Frederiksberg i sammenligning med andre kommuner. Modellen for opgørelse af normeringer, der danner rammen for Danmarks Statistiks metode, er udarbejdet af en tværministeriel arbejdsgruppe med deltagelse af KL. Arbejdsgruppen hentede i sit arbejde blandt andet inspiration gennem en workshop med interessenter på området med deltagelse af BUPL, FOA, FOLA og DLO. Derudover baserede arbejdet sig på erfaringer fra kommunal praksis og viden fra forskning. En følgegruppe, blandt andet med deltagelse af BUPL, følger fortsat opgørelsen af normeringsstatistikken.

Normeringsopgørelsen fra Danmarks Statistik bygger på følgende data:

- Antal indskrevne børn i kommunale og selvejende dagtilbud i landets kommuner opgjort som et gennemsnit over et år.
- Antal fuldtidsbeskæftigede i kommunale og selvejende dagtilbud med pædagogisk arbejde, dvs. pædagoger, pædagogmedhjælpere og ledere opgjort som et gennemsnit over et helt år.
- Vikarstillinger indgår i opgørelsen, men medarbejdere på barselsorlov og forældreorlov indgår ikke i opgørelsen.

Danmarks Statistik gør opmærksom på, at statistikken ikke tager højde for de enkelte kommuners åbningstid, ligesom statistikken ikke er korrigeret for kommunernes forholdsmæssige andel af udsatte og sårbare børn, som også vil påvirke nøgletallet (jo flere pladser til udsatte og sårbare børn med forhøjet personalenormering, jo højere gennemsnitlig personalenormering for dagtilbudsområdet i den respektive kommune).

Normeringsstatistikken for 2017 viste, at den gennemsnitlige barn/voksen ratio for børn i aldersgruppen 0-2 år på landsplan er opgjort til 3,1 barn pr. fuldtidsansat. For børn i aldersgruppen 3-5 år var den gennemsnitlige barn/voksen ratio i 2017 6,2 barn pr. fuldtidsansat. I Frederiksberg Kommune viste statistikken for 2017 en barn/voksen ratio for aldersgruppen 0-2 år på 3,3 og for aldersgruppen 3-5 år på 6,7.

Beslutningsforslaget i den aktuelle sag sigter mod at opnå en ratio 3,0 for aldersgruppen 0-2 år og en ratio 6,0 for aldersgruppen 3-5 år. For at beregne det aktuelle investeringsbehov har forvaltningen indledningsvist opgjort den normeringsmæssige effekt af de budgetændringer, der er sket på dagtilbudsområdet i årene fra 2017 og frem til 2019. Der er i disse år ved de årlige budgetaftaler sket ændringer i institutionernes driftsvilkår. Der er gennemført både effektiviseringer og budgetudvidelser. Der blev i såvel 2018 som i 2019 tilført betydelige ressourcer til øget normering (de såkaldte børnepakker). Den aktuelle ratio i 2019 er således 3,2 for aldersgruppen 0-2 år og 6,4 for aldersgruppen 3-5 år.

Forvaltningen har således beregnet det aktuelle investeringsbehov på baggrund af budgettildelingen for 2019. Som nævnt tager beregningerne udgangspunkt i Danmarks Statistiks opgørelsesmetode, hvorefter beregningen korrigeres for de elementer, som forslagsstillerne tydeliggør i beslutningsforslaget; nemlig at ledere, sygemeldte, personale på efteruddannelse og pædagogstuderende ikke skal tælle med i normeringen.

Med de ovenfor beskrevne forudsætninger har forvaltningen beregnet det aktuelle investeringsbehov på baggrund af budgettildelingen for 2019. Beregningen viser, at en normering svarende til en barn/voksen ratio på henholdsvis 3,0 og 6,0 fordrer en tilførsel af i alt 245 stillinger, svarende til en udvidelse af driftsbudgettet med 96,0 mio. kr. årligt ved fuld indfasning. Fratrukket forældrebetaling og korrigeret for øgede omkostninger til søskendemoderation og økonomisk friplads udgør netto-merudgiften (den kommunale udgift) i alt 76,1 mio. kr. årligt.

Forslagsstillerne ønsker, at den øgede normering er fuldt implementeret fra 1. januar 2022, og tabel 1 nedenfor viser derfor et overblik over en tre-årig plan, der dækker investeringsbehovet i 2020, 2021 og 2022.

Den tre-årige plan for at øge normeringerne til en bindende barn/voksen ratio baserer sig på den nuværende økonomiske ramme, hvor eventuelle fremtidige effektiviseringer ikke er indeholdt. Det betyder, at såfremt der i forbindelse med den fremtidige budgetlægning måtte træffes beslutning om effektiviseringer med effekt for personalenormeringen i dagtilbud, vil barn/voksen ratio'en skulle genoprettes ved at kompensere lønbudgetterne op til det målsatte niveau (ratio 3,0 og 6,0). Det skal oplyses, at omkostningsberegningen baserer sig på en uændret fordeling mellem uddannet og ikke-uddannet personale, som i Frederiksberg Kommune udgør 61% uddannede pædagoger og 39% ikke-uddannet personale (pædagogmedhjælpere). Såfremt tilførslen af nye stillinger sker i en anden fordeling mellem uddannede og ikke-uddannede, vil omkostningsniveauet blive påvirket.

Der er endvidere i omkostningsberegningen taget højde for, at et eventuelt øget normeringsniveau i kommunale og selvejende dagtilbud automatisk vil medføre en stigning i driftstilskud pr. plads i private dagtilbud, idet tilskud beregnes som et vægtet gennemsnit af bruttodriftsudgifterne for en alderssvarende plads i kommunale og selvejende dagtilbud. Også tilskud til privat pasning og pasning af eget barn vil blive opskrevet.

Tabel 1: Plan for en øget normering

Budgetår	2020	2021	2022
Antal tilførte stillinger (årsværk) i kommunale, selvejende og private daginstitutioner samt private pasningsordninger, akkumuleret	82	163	245
Normering - barn/voksen ratio i henholdsvis vuggestue og børnehave (ekskl. ledelse, sygemeldte, personale på uddannelse og studerende)	3,4 / 6,8	3,2 / 6,4	3,0 / 6,0
Budgettilførsel til kommunale, selvejende og private daginstitutioner samt private pasningsordninger inkl. forældrebetaling, akkumuleret (mio. kr.)	32,0	64,0	96,0
Heraf forældrefinansiering, akkumuleret (mio. kr.)	-5,9	-11,7	-17,6
Finansieringsandel for Frederiksberg Kommune, akkumuleret (mio. kr.)	25,4	50,7	76,1
Øget forældrebetaling kr. pr. måned for henholdsvis vuggestueplads og børnehaveplads, akkumuleret	163 / 82	326 / 163	489 / 245

I beregningerne er ledelse fratrasket ved at se bort fra dagtilbuddenes normerede antal ledelsestimer i personalenormeringen. I praksis normeres hvert dagtilbud med et antal ugentlige timer til ledelse med afsæt i institutionens børnetal. For de første 50 pladser normeres dagtilbuddet med 0,75 timer ugentligt pr. plads, og for de følgende pladser normeres dagtilbuddet med 0,22 timer ugentligt pr. plads. Dog tildeles minimum 20 timer ugentligt til ledelse.

Sygemeldte er fratrasket ved at benytte den gennemsnitlige sygefraværsprocent for dagtilbudsområdet, som det seneste år har været 5,3 %. Det gennemsnitlige sygefravær har ikke ændret sig markant over de seneste år, og derfor vurderer forvaltningen, at det er validt at benytte den seneste gennemsnitlige fraværsprocent i beregningen af forslaget.

Personale på efteruddannelse omregnet til normeringer er en variabel, der er vanskelig at estimere, da hvert dagtilbud får tildelt budget til uddannelse på baggrund af institutionens børnetal og kan anvende midlerne inden for institutionens samlede budgetramme. Det er derfor meget forskelligt, hvordan dagtilbuddene i praksis anvender uddannelsesmidlerne. En forespørgsel til dagtilbudsledere viser et varieret billede, da midlerne typisk anvendes til både fælles udviklingstiltag på personalemøder og forældremøder og også til individuelle kompetenceudviklingsforløb. Fælles for svarene er, at det oftere er pædagoger, der modtager kompetenceudvikling end pædagogmedhjælpere. Der er i beregningen af behovet for investering derfor lagt til grund, at hver eneste pædagog deltager 2/3 af en arbejdsdag i kompetenceudvikling i løbet af et år, mens pædagogmedhjælpere deltager 1/3 af en arbejdsdag årligt. Dette tidsforbrug er derfor trukket ud af personalenormeringen. Der foregår derudover kompetenceudvikling som understøttes med centrale vikarmidler -

eksempelvis kompetenceudvikling i regi af mønsterbryderindsatsen og den styrkede pædagogiske læreplan. Denne del indgår fortsat i normeringen, da den er vikardækket.

Pædagogstuderende er fratrukket i beregningerne for 2. og 3. praktik periode, hvor de indgår i normeringen. Studerende i ulønnet 1. praktik er i dagtilbuddene ud over den budgetterede personalenormering og udgør således "ekstra hænder" i hverdagen. Studerende i lønnet 2. og 3. praktik indgår i normeringerne, da de typisk træder ind i enten en pædagogstilling eller pædagogmedhjælperstilling.

Hvert af de fire elementer, ledelse, sygefravær, efteruddannelse og pædagogstuderende, øger behovet for tilførsel af stillinger ud over den beregning, der tager udgangspunkt i Danmarks Statistiks opgørelsesmetode. Tabel 2 nedenfor illustrerer, hvordan hvert af de fire elementer påvirker behovet for henholdsvis tilførte stillinger og Frederiksberg Kommunes finansieringsandel, såfremt den ønskede barn/voksen ratio er 3,0 i vuggestue og 6,0 i børnehave skal opnås. Tabellen viser, at der skal tilføres 84 stillinger, såfremt opgørelsesmetoden fra Danmarks Statistik anvendes. Når den normerede ledelsestid trækkes ud af normeringen, vil yderligere 68 stillinger, svarende til 20,8 mio. kr. Der skal tilføres yderligere 70 stillinger for at trække sygemeldte ud af normeringen. For efteruddannelse gælder det, at der skal tilføres yderligere 2 årsværk til normeringen, og for at undlade at pædagogstuderende i lønnet praktisk indgår i normeringen skal yderligere 22 stillinger tilføres årligt. Samlet set skal der tilføres 245 stillinger årligt for at opnå den ønskede barn/voksen ratio, såfremt ledelse, sygefravær, efteruddannelse og pædagogstuderende ikke skal indgå i normeringen.

Tabel 2: Effekt af forslagets delelementer

	Antal tilførte stillinger i alt i kommunale, selvejende og private daginstitutioner samt private pasningsordninger (årsværk)	Finansieringsandel for Frederiksberg Kommune, akkumuleret (mio. kr.)
Barn/voksen ratio på henholdsvis 3,0 og 6,0 baseret på Danmarks Statistiks opgørelsesmetode	84	26,3
Normeret ledelsestid	+ 68	+ 20,8
Sygefravær 5,3%	+ 70	+ 21,8
Efteruddannelse	+ 2	+ 0,6
Pædagogstuderende	+ 22	+ 6,5
I alt	245	76,1

Som tabellen viser, er det hovedsagligt den fratrukne ledelsestid og sygefraværet, der påvirker behovet for at tilføre stillinger og budget til dagtilbuddene for at opnå en barn/voksen ratio på 3,0 og 6,0 i henholdsvis vuggestue og børnehave. En øget normering med i alt 245 stillinger over tre år vil betyde, at dagtilbuddene skal rekruttere nye medarbejdere. Af de 245 tilførte stillinger skal mere end 140 stillinger være uddannede pædagoger, såfremt den nuværende pædagogandel skal fastholdes. Det er forvaltningens vurdering, at det kan blive særdeles vanskeligt at rekruttere så mange nye pædagoger til dagtilbuddene i Frederiksberg Kommune over en treårig periode. Vurderingen bygger på den aktuelle rekrutteringssituation, hvor mange af dagtilbudslederne oplever udfordringer med at rekruttere uddannede pædagoger.

Forvaltningen har afdækket institutionernes erfaringer med rekrutteringssituationen i det seneste år. I alt 36 dagtilbudsledere (80%) har besvaret et spørgeskema om dette emne. Halvdelen af dagtilbudslederne har angivet, at de har haft pædagogstillinger opslået det seneste år, som de ikke har kunne besætte. I modsætning hertil oplever ingen af dagtilbudslederne udfordringer med at besætte ledige pædagogmedhjælperstillinger. Dagtilbudslederne peger på fem centrale årsager til, at de ikke har kunne besætte ledige pædagogstillinger. Det handler om få ansøgere, ansøgere uden de rigtige kvalifikationer, ansøgere ønsker ikke ansættelse på fuld tid (37 timer ugentligt), ansøgere der får job andet sted, inden ansættelsesprocessen er afsluttet og et lavere lønniveau Frederiksberg (sammenlignet med eksempelvis Københavns Kommune).

Uanset en eventuel øget normering er der således behov for at arbejde med rekrutteringsudfordringen fremadrettet - både internt i Frederiksberg Kommune, men også i samarbejde med professionshøjskolerne, de faglige organisationer og andre relevante samarbejdspartnere.

KL's kommunekontaktråd i Hovedstaden (KKR Hovedstaden) er i færd med at afdække de nuværende og forventede muligheder for at rekruttere pædagoger. KKR Hovedstaden forventer at kunne forelægge en opsamling af undersøgelsen for Embedsmandsudvalget for Vækst, Uddannelse og Beskæftigelse i august 2019 og derefter til politisk behandling i september 2019. Det vil være særdeles relevant for Frederiksberg Kommune også at følge resultaterne af denne afdækning og de initiativer, der eventuelt sættes i gang på baggrund af afdækningen.

Mulighed for statsligt finansieringstilskud til kommunerne

Aftaleparterne i Folketinget tilkendegav i forbindelse med regeringsdannelsen i dokumentet "Retfærdig retning for Danmark", at: "En ny regering vil fremlægge en ambitiøs børneplan. Målet skal være at forbedre forholdene for børn og personale i daginstitutioner gennem en langsigtet investeringsplan frem mod 2025, der sammentænker normeringer, uddannelse, kvalitet og ledelse og som indeholder, at der:

- Indføres lovbundne minimumsnormeringer der implementeres i perioden frem mod 2025, således at de er fuldt indfasede i 2025. Det påbegyndes med kommuneaftalen for 2020.
- Sikres uddannelse af mere pædagogisk personale.
- Som følge af, at der indføres minimumsnormeringer, ansættes mere pædagogisk personale udover den forøgelse, der følger af det demografiske træk."

Regeringen og Kommunernes Landsforening (KL) indgik den 6. september 2019 en aftale om kommunernes økonomi for 2020. Aftalen indeholder ikke et statsligt tilskud til normeringer i dagtilbud i 2020, men en tilkendegivelse fra regeringen om, at KL vil indgå i et fælles arbejde med at forberede et grundlag for børneplanen. Det er samtidig beskevet i aftalen, at børneplanen blandt andet vil betyde, at der gradvist frem mod 2025 indføres lovbundne minimumsnormeringer i daginstitutioner, at der sikres uddannelse af mere pædagogisk personale, og at der som følge af minimumsnormeringer ansættes pædagogisk personale ud over den forøgelse, der følger af det demografiske træk.

Såfremt et eventuelt statsligt tilskud i fremtidige kommuneøkonomiaftaler fordeles til landets kommuner efter den sædvanlige bloktilskudsnøgle, vil Frederiksberg Kommunes andel udgøre omkring 1,8% af landstallet, når der tages udgangspunkt i bloktilskudsnøglen for 2019. Det betyder i praksis, at Frederiksberg Kommune modtager 18 mio. kr. for hver 1 mia. i den landsdækkende økonomiske ramme. Bloktilskudsnøglen kan dog ændre sig lidt fra år til år.

Økonomi

For at opnå en personalenormering svarende til en barn/voksen ratio på 3,0 for aldersgruppen 0-2 år og 6,0 for aldersgruppen 3-5 år vil der skulle tilføres i alt 245 fuldtidsstillinger til dagtilbudsområdet. Finansieringsbehovet ved en fuld indfasning i 2022 vil være 25,4 mio. kr. i 2020 stigende til 76,0 mio. kr. i 2022. Der er i omkostningsberegningen ikke korigeret for demografi. Fremskrivning af den demografiske udvikling vil efter sædvanlig praksis ske løbende i de enkelte budgetår.

Der tages i omkostningsberegningen udgangspunkt i den nuværende fordeling mellem uddannet og ikke-uddannet personale, det betyder 61% uddannede pædagogstillinger og 39% pædagogmedhjælperstillinger. Lederstillinger indgår i beregningen af uddannet personale. Der tages ligeledes i beregningen af udgiftsbehovet udgangspunkt i en uændret fordeling mellem kommunens og forældrenes finansiering af bruttodriftsomkostningen. Det betyder, at forældrene finansierer 25% af bruttodriftsomkostningerne og kommunen 75%. En overslagsmæssig beregning viser, at forældrebetalingen - såfremt forslaget gennemføres - over de kommende år vil stige med 163 kr. pr. måned op til 489 kr. pr måned for en vuggestueplads. Prisen for en børnehaveplads vil stige med 82 kr. pr måned op til 245 kr. pr. måned. Tallene bygger på pris- og lønskøn for 2019.

Afslutningsvis skal det oplyses, at såfremt normeringsgraden skal udvikle sig som forudsat - til en barn/voksen ratio på henholdsvis 3,0 og 6,0, vil der i indfasningsperioden frem til målsætningen er nået, alene kunne gennemføres effektiviseringsforslag på dagtilbudsområdet med effekt for normeringerne, såfremt der samtidig sker en tilsvarende normeringsudvidelse med fuld finansiering. Det beskrevne investeringsbehov svarende til 76,0 mio. kr. er beregnet med afsæt i den nuværende normering. Nedjusteres denne, vil barn voksen/ratio'en ikke kunne udvikle sig som foreslået.

Der henvises i øvrigt til sagsfremstillingens tabel 1 og tabel 2.

Borgmesterpåtegning

Nej

Behandling

Børneudvalget, Magistraten, Kommunalbestyrelsen

Historik

Indstilling 16. september 2019, pkt. 116:
Børne- og Ungeområdet indstiller, at

1. beslutningsforslaget drøftes.
2. endelig stillingtagen til beslutningsforslaget sker i sammenhæng med budgetlægningen for 2020 og overslagsår.