

MAJ 2023

Konsekvensberegninger

Ny tildelingsmodel på dagtilbudsområdet i Viborg Kommune



PROJEKT: 1075
Dato: 31. maj 2023

Udarbejdet til:

Viborg Kommune

Børn & Unge
Prinsens Alle 5
8800 Viborg

Udarbejdet af:

Index100 ApS

Inge Lehmanns Gade 10, 6. sal
8000 Aarhus C

Telefon: +45 28 19 99 34
www.index100.dk

Kontaktperson:

Peter Holdt-Olesen
Telefon: +45 28 19 99 34
pho@index100.dk

Indhold

1.	Indledning	4
2.	Indholdet af grundindretningen	5
2.1	Tildeling til pædagogisk personale	5
2.2	Tildeling til ledelse	7
2.3	Særtildelinger	7
2.4	Tildeling til drift	8
2.5	Samlet økonomisk tildeling pr. barn	9
3.	De økonomiske konsekvenser af grundindretningen	10
3.1	Budgetændringer ved overgang fra den nuværende til den nye tildelingsmodel	10
3.2	De væsentligste årsager til budgetændringerne	11
3.3	Institutionsbudgetter pr. vægtet barn efter den nye model	12
4.	Konsekvenser af mulige justeringer af grundindretningen	14
4.1	Pædagogandelen sænkes	14
4.2	Der indføres en socioøkonomisk tildeling til tidlig indsats i daginstitutioner	15
4.3	Minimumstildeling på én leder i alle børnehuse	16
Bilag 1	Tildelinger efter den nye tildelingsmodel	17

1. Indledning

Dette notat indeholder økonomiske konsekvensberegninger for en ny tildelingsmodel på dagtilbudsområdet i Viborg Kommune. Først beregnes, hvilke budgetløft og budgetreduktioner en konkret indretning af den nye model vil give anledning til for de enkelte budgetenheder. Denne indretning omtales i det følgende som grundindretningen. Efterfølgende beregnes de isolerede effekter af at justere enkeltvist på udvalgte elementer i grundindretningen.

Alle beregninger fokuserer på de økonomiske konsekvenser, hvis den nye tildelingsmodel var blevet implementeret i 2023, og det øgede statstilskud til minimumsnormeringer samtidig var blevet fuldt indfaset allerede i 2023. Der tages udgangspunkt i de aktuelle børnetal og budgetter for de enkelte budgetenheder.

I den nuværende tildelingsmodel fordeles i alt 381,5 mio. kr. ud til de decentrale budgetenheder. Disse budgetenheder omfatter de fem kommunale dagtilbudsområder, som både rummer daginstitutioner og dagpleje, samt de selvejende institutioner og de kommunale samdrevne institutioner (SDI). Tabel 1.1 viser budgettets fordeling i den nuværende tildelingsmodel.

Tabel 1.1 Fordelingen af det decentrale dagtilbudsbudget i den nuværende tildelingsmodel

Budgetenheder	Budget omfattet af tildelingsmodellen 2023 (mio. kr.)
Kommunale dagtilbudsområder	319,2
• Dagpleje	83,6
• Daginstitutioner	235,6
Selvejende institutioner	56,3
Samdrevne institutioner (SDI)	6,0
I alt	381,5

Ud over de 381,5 mio. kr. fra tildelingsmodellen modtager dagtilbuddene særskilt 20,1 mio. kr. i 2023. Der er tale om øremærkede midler fra den statslige pulje til udmøntning af minimumsnormeringer. Disse midler overgår fra 2024 til det generelle statstilskud og vil derfor fremadrettet blive fordelt via tildelingsmodellen. I konsekvensberegningerne i dette notat er de 20,1 mio. kr. medregnet i budgetterne efter såvel den gamle som den nye model, selv om de i 2023 formelt ligger uden for modellen. Budgetterne efter den nye model indeholder desuden et forventet budgetløft på 7 mio. kr., der svarer til Viborgs forventede andel af det øgede statstilskud i forbindelse med den fulde indfasning af minimumsnormeringerne i 2024. Der er i beregningen af de 7 mio. kr. taget højde for afledte effekter på forældrebetaling samt tilskud til private institutioner.

I dag afholder dagtilbuddene ejendomsudgifter inden for deres decentrale budgetter. Det drejer sig konkret om udgifter til el, vand og varme samt vedligehold. Det forventes, at budgettet til disse ejendomsudgifter fra 2024 vil overgå til Teknik og Miljø for de kommunale budgetenheders vedkommende, og at budgetflytningen vil reducere det decentrale dagtilbudsbudget med 12 mio. kr. Til gengæld vil budgetterne i de kommunale budgetenheder fremover ikke blive belastet af bygningsudgifter. I konsekvensberegningerne i dette notat er de 12 mio. kr. trukket ud af budgetterne efter såvel den gamle som den nye tildelingsmodel for at gøre budgettallene for de to modeller så sammenlignelige som muligt.

Med den anvendte afgrænsning kan det samlede decentrale dagtilbudsbudget opgøres til 389,5 mio. kr. i 2023, før indregning af de 7 mio. kr. fra den fulde indfasning af minimumsnormeringerne. Dette budget afspejler det antal indskrevne børn, som fremgår af Tabel 1.2. Tabellens børnetal ligger også til grund for konsekvensberegningerne for den nye tildelingsmodel.

Tabel 1.2 Børnetal indeholdt i det decentrale dagtilbudsbudget i 2023

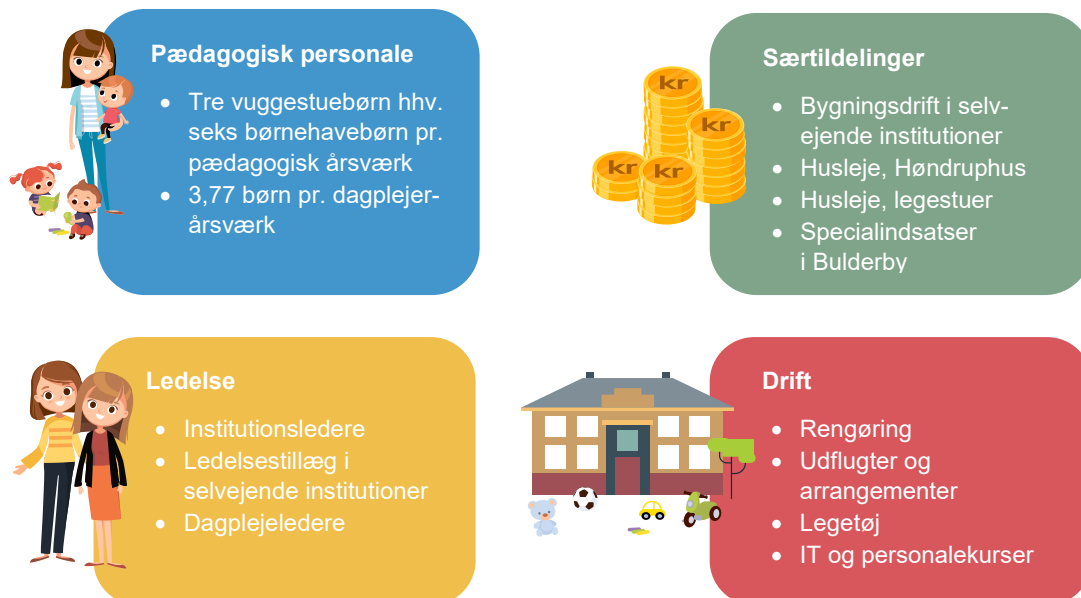
	Indskrevne i vuggestue	Indskrevne i børnehave	Indskrevne i dagpleje
Fuldtid	847,4	2.563,8	671,6
Deltid	64,8	127,3	

Det skal bemærkes, at de decentrale budgetenheder i 2023 modtager i alt 1,6 mio. kr. uden for tildelingsmodellen, som er målrettet sprogindsats for flygtningebørn. Konkret modtager budgetenhederne 50.000 kr. pr. flygtningebarn pr. år. Konsekvensberegningerne i dette notat er baseret på en forudsætning om, at denne tildeling fortsætter uændret uden for tildelingsmodellen.

2. Indholdet af grundindretningen

Grundindretningen for den nye tildelingsmodel afspejler de nye nationale minimumsnormeringer og indeholder desuden forskellige tilpasninger af den eksisterende model. Figur 2.1 nedenfor giver et overblik over indholdet i grundindretningen.

Figur 2.1 Elementer i grundindretningen for den nye tildelingsmodel



Som det fremgår af figuren, indeholder den nye tildelingsmodel fire hovedelementer. Indholdet af de fire elementer beskrives i det følgende.

2.1 Tildeling til pædagogisk personale

2.1.1 Daginstitutioner

For daginstitutioner sikrer tildelingen til pædagogisk personale, at alle budgetenheder har økonomi til at overholde kravet om maksimalt tre vuggestuebørn eller seks børnehavebørn pr. voksen. Den nødvendige økonomi for opfyldelse af minimumsnormeringerne er i grundindretningen beregnet ud fra følgende forudsætninger:

- Ét pædagogisk årsværk pr. seks vægtede børn (dvs. pr. tre vuggestuebørn hhv. seks børnehavebørn). Pædagogstuderende og PAU-elever vægter hhv. 43 og 24 pct. i opgørelsen af det nødvendige antal årsværk.
- 85 pct. af de tildelte årsværk til ledelse (inklusive de fem centralt finansierede områdeledere) tælles med i opfyldelsen af minimumsnormeringerne og fratrækkes derfor de personalebehov, som opgøres ud fra antallet af vægtede børn. I hver af de tre samdrejede institutioner medtælles 85 pct. af 0,2 ledelsesårsværk, selv om disse årsværk ikke er finansieret via tildelingsmodellen på dagtilbudsområdet.
- I alt 48,5 årsværk af det resterende behov for pædagogisk personale jf. minimumsnormeringerne er forudsat finansieret uden for tildelingsmodellen. Det drejer sig om følgende:
 - 17,0 årsværk vedrørende centralt finansierede pædagoger
 - 12,2 årsværk vedrørende centralt finansierede støttepædagoger
 - 12,0 årsværk vedrørende centralt finansierede talepædagoger.
 - 3,8 årsværk finansieret af midler til sprogindsats for flygtningebørn (i alt 1,6 mio. kr. i 2023).
 - 3,5 årsværk finansieret af særskilt tildeling til Katholt

- For det decentralt finansierede personale forudsættes en personalesammensætning svarende til den nuværende. Det vil sige 64% pædagoger, 11% pædagogmedhjælpere, 21% pædagogiske assistenter, 2% pædagogstuderende og 2% PAU-elever.¹
- Der tildeles ikke særskilte midler til vikarer, hvilket skyldes, at vikarårsværk tæller med i opgørelsen af minimumsnormeringerne. Det beregnede antal årsværk ud fra antallet af vægtede børn vil altså fordele sig på fastansat personale og vikarer.
- Medarbejdere på barsel tæller derimod ikke med i opgørelsen af minimumsnormeringer. I tildelingen til pædagogisk personale beregnes derfor et tillæg på 1,29% af de personaleudgifter, som i første omgang er beregnet ud fra antallet af vægtede børn. De 1,29% skal dække budgethedernes bidrag til en central barselspulje, der sikrer økonomi til at erstatte medarbejdere på barsel med barselsvikarer.
- Budgettildelingen tager udgangspunkt i Viborg Kommunes aktuelle gennemsnitslønninger for henholdsvis pædagoger, pædagogmedhjælpere, pædagogiske assistenter, pædagogstuderende og PAU-elever. Disse gennemsnitslønninger fremgår af Tabel 2.1 nedenfor.
- Et deltidsbarn vægter som 0,75 fuldtidsbarn. Det svarer til den vægt, som den officielle normeringsstatistik giver børn, der passes mellem 25 og 36 timer om ugen.

Tabel 2.1 Viborgs aktuelle gennemsnitsløn for pædagogisk personale i daginstitutioner

Gennemsnitslønninger inkl. pension	Kr. pr. år (2023-niveau)
Pædagoger	456.866
Pædagogiske assistenter	421.392
Pædagogmedhjælpere	336.516
Pædagogstuderende	366.720*
Decentrale PAU-elever	126.836*
Vægtet gennemsnitsløn anvendt i beregningerne	419.640

Note: De anvendte gennemsnitslønninger for pædagogstuderende og PAU-elever afspejler, at de to personalekategorier kun vægter hhv. 43 og 24 pct. i opgørelsen af det nødvendige antal pædagogiske årsværk jf. minimumsnormeringerne. For PAU-elever vedrører den angivne gennemsnitsløn alene den decentrale nettoudgift pr. PAU-elevårsværk.

Med de beskrevne beregningsforudsætninger og antallet af indskrevne børn i 2023 udløser minimumsnormeringerne et behov for pædagogisk personale på 741,9 årsværk. Efter fratræk af personale finansieret uden for tildelingsmodellen samt 85% af de tildelte ledelsesårsværk, er der behov for et særskilt decentralt lønbudget til 651,2 pædagogiske årsværk. Med anvendelse af den vægtede gennemsnitsløn i Tabel 2.1 giver det et lønbudget på 273,3 mio. kr., hvortil bidraget til den centrale barselsfond på 1,29 pct. skal lægges. Det giver en samlet tildeling til overholdelse af minimumsnormeringer på 276,8 mio. kr., hvilket svarer til 62.184 kr. pr. vægtet barn.

2.1.2 Dagleje

Tildelingen til dagpleje påvirkes ikke af de nye minimumsnormeringer i daginstitutioner. I grundindretningen for den nye tildelingsmodel tager tildelingen til pædagogisk personale i dagplejen udgangspunkt i Viborg Kommunes nuværende forhold mellem antal dagplejere og antal indskrevne børn. Aktuelt har Viborg Kommune i gennemsnit 3,77 indskrevne børn i dagpleje pr. dagplejerårsværk, og dette forhold er lagt ind som en beregningsforudsætning i grundindretningen for den nye tildelingsmodel. På tilsvarende vis indebærer grundindretningen, at de fem dagtilbudsområder får økonomi til at fastholde det nuværende gennemsnitlige forhold mellem antal dagplejebørn og antal dagplejepædagoger (58,4 børn pr. årsværk).

¹ Den beskrevne personalesammensætning gælder for det decentrale personale. Hvis centralt finansierede pædagoger, støttepædagoger og logopæder medregnes i gruppen af pædagoger, og der ses bort fra pædagogstuderende og PAU-elever i opgørelsen, så er pædagogandelen 69%.

Budgettildelingen til pædagogisk personale i dagplejen tager udgangspunkt i Viborg Kommunes aktuelle gennemsnitslønninger for hhv. dagplejere og dagplejepædagoger. Disse gennemsnitslønninger fremgår af Tabel 2.2 nedenfor.

Tabel 2.2 Viborgs aktuelle gennemsnitsløn for pædagogisk personale i dagplejen

Gennemsnitslønninger inkl. pension	Kr. pr. år (2023-niveau)
Dagplejere	417.131
Dagplejepædagoger	478.106
Vægtet gennemsnitsløn anvendt i beregningerne	420.830

Med anvendelse af disse gennemsnitslønninger udgør tildelingen til pædagogisk personale i dagplejen 118.790 kr. pr. indskrevet barn. Heraf vedrører de 110.603 kr. løn til dagplejere, mens de 8.187 kr. vedrører løn til dagplejepædagoger. Dertil kommer 1.532 kr. pr. indskrevet barn til den centrale barselspulje.

2.2 Tildeling til ledelse

2.2.1 Daginstitutioner

Tildelingen til ledelse i daginstitutioner indeholder to elementer. En tildeling til institutionsledelse, som gælder på tværs af kommunale og selvejende institutioner, og et ledelsestillæg til selvejende institutioner, som skal modsvare et merforbrug på områdeledelse i de kommunale tilbud. De samdrevede institutioner modtager ikke ledelsesmidler via tildelingsmodellen på dagtilbudsområdet.

Puljen til institutionsledelse svarer til den nuværende udgift på 26,9 mio. kr. til 44 institutionsledere. Her ved tildeles budgetenhederne 6.150 kr. pr. vægtet barn til institutionsledelse. Fordelingen ud fra det vægtede børnetal sikrer et nogenlunde ensartet ledelsesspænd på tværs af budgetenheder. Budgetenhedernes personaletal er således primært drevet af det vægtede børnetal.

Ledelsestillægget til de selvejende institutioner skal som nævnt modsvare et merforbrug på områdeledelse i de kommunale tilbud. Det er i den forbindelse vurderet, at de fem områdelederårsværk alene vedrører de kommunale tilbud, mens 0,25 centrale ledelsesårsværk er reserveret til de selvejende tilbud. De selvejende institutioner tildeles et beløb pr. uvægtet barn, som svarer til det kommunale merforbrug. Tildelingen er på 838 kr. pr. barn, hvilket giver et samlet ledelsestillæg til de selvejende institutioner på 0,52 mio. kr. Fordelingen efter uvægtet børnetal er begrundet i, at ledelsestillægget primært vedrører administrative opgaver, der i de kommunale tilbud løftes af områdelederen. Der er ikke grund til at tro, at vuggestuebørn udløser flere af sådanne administrative opgaver end børnehavebørn.

2.2.2 Dagpleje

De fem kommunale dagtilbudsområder tildeles hver midler til én dagplejeleder. Der anvendes en gennemsnitsløn svarende til det aktuelle niveau på 613.396 kr.

2.3 Særtildelinger

Grundindretningen for den nye tildelingsmodel indeholder følgende særtildelinger til udvalgte budgetenheder:

- Tildeling til bygningsdrift i syv selvejende institutioner, der som udgangspunkt ikke vil få dækket deres udgifter til bygningsdrift af Teknik og Miljø.
- Tildeling til husleje i Naturbørnehaven Høndruphus
- Huslejetildeling til legestuer i dagplejen (alle fem områder)
- Tildeling til specialindsatser i Bulderby

I forhold til den nuværende tildelingsmodel indebærer den nye model afskaffelse af enkelte eksisterende særtildelinger, hvor der ikke længere vurderes at være et objektivi behov. Det medfører isoleret set en reduktion af forbruget på særtildelinger med 0,1 mio. kr.

2.4 Tildeling til drift

Det sidste element i grundindretningen for den nye tildelingsmodel udgøres af det restbudget, der er tilbage, når udgifterne til de øvrige tildelinger i tildelingsmodellen er afholdt. Restbudgettet skal dække budgetenhedernes driftsudgifter til fx rengøring, udflugter og arrangementer, legetøj, IT og personalekurser mv., men altså ikke udgifter til bygningsdrift (vedligehold samt el, vand og varme).

I tildelingen til drift vægter institutionsbørn tre gange så meget som dagplejebørn, hvilket blandt andet afspejler, at institutionsbørn i langt større omfang end dagplejebørn udløser behov for et særskilt budget til rengøring.

Bortset fra den forskellige vægtning af institutionsbørn og dagplejebørn fordeles midlerne til drift med samme beløb pr. barn uanset alder, da der ikke er stærke argumenter for, at vuggestuebørn udløser større driftsudgifter end børnehavebørn. De fem dagtilbudsområder anvender da også som udgangspunkt uvægtet børnetal, når de fordeler budget til driftsudgifter mellem deres institutioner.

Da der er tale om et restbudget, vil tildelingens størrelse variere fra år til år afhængigt af de politiske prioriteringer og udviklingen i børnetallet. De anvendte beregningsforudsætninger for grundindretningens øvrige elementer afspejler lidt forsimplet Viborgs nuværende serviceniveau tilsat minimumsnormeringer. Med disse forudsætninger lyder restbudgettet – og dermed tildelingen til drift – på 6,4 mio. kr. Da budgettet til rengøring alene udgør ca. 11,8 mio. kr., indebærer det lave restbeløb et negativt budget til øvrig drift. Den nuværende budgetramme er med andre ord ikke tilstrækkelig til at finansiere de nye minimumsnormeringer med uændret personalesammensætning og gennemsnitsløn samtidig med, at de eksisterende udgiftsmæssige serviceniveauer for dagpleje, ledelse, drift og særtildelinger fastholdes.

Hvis der tages udgangspunkt i det nuværende rengøringsbudget på 11,8 mio. kr. og et skønnet nuværende budget til øvrig drift på 3.000 kr. pr. institutionsbarn, så bliver resultatet en tildeling til drift på i alt 23,85 mio. kr. Hvis denne tildeling implementeres samtidig med, at de øvrige elementer i tildelingsmodellen håndteres som beskrevet i dette notat, så opstår der en økonomisk ubalance på 15,95 mio. kr. (efter indregning af afledt effekt på forældrebetaling).

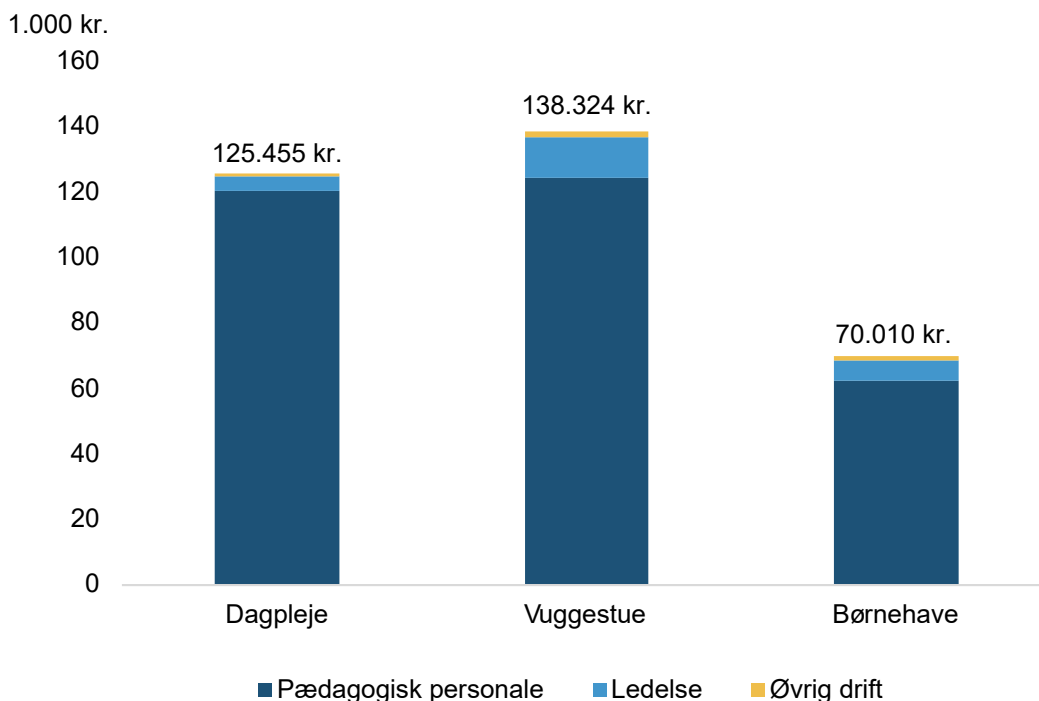
De følgende konsekvensberegninger for grundindretningen er lavet med udgangspunkt i det utilstrækkelige restbudget til drift på 6,4 mio. kr., da det er et politisk anliggende, hvordan der skal skabes råderum til et større driftsbudget på dagtilbudsområdet. Et råderum kan enten skabes ved at løfte det samlede decentrale dagtilbudsbudget eller ved at gennemføre servicetilpasninger, som giver økonomiske besparelser for nogle af de øvrige budgetposter i tildelingsmodellen.

I afsnit 4.4 beskrives de økonomiske effekter af at sænke Viborgs relativt høje pædagogandel for derved at frigøre flere midler til drift.

2.5 Samlet økonomisk tildeling pr. barn

Figur 2.2 viser, hvor store budgettildelinger den beskrevne grundindretning udløser for hhv. et vuggestuebarn, et børnehavebarn og et dagplejebarn. Som det fremgår, vedrører langt størstedelen af tildelingerne løn til pædagogisk personale.

Figur 2.2 Tildeling pr. barn pr. år i grundindretningen for den nye tildelingsmodel



Note: Figurens tal for vuggestue og børnehave gælder for alle kommunale institutioner bortset fra samdrevne institutioner (som ikke modtager ledelsesmidler via tildelingsmodellen på dagtilbudsområdet). Tallene gælder også for selvejende institutioner – blot skal der for både vuggestue- og børnehavebørn tilføjes det særlige ledelsestillæg på 838 kr. pr. barn pr. år. For både de kommunale og selvejende institutioner er tildelingen pr. barn angivet ekskl. budget til bygningsdrift.

3. De økonomiske konsekvenser af grundindretningen

3.1 Budgetændringer ved overgang fra den nuværende til den nye tildelingsmodel

Tabel 3.1 nedenfor viser budgetenhedernes budgetter efter den nuværende tildelingsmodel og efter grundindretningen for den nye model (med utilstrækkeligt driftsbudget på 6,4 mio. kr.). Bilagstabel 1 indeholder en udspecificering af de opgjorte budgetter efter den nye tildelingsmodel. Det skal for en god ordens skyld understreges, at de endelige område- og institutionsbudgetter efter den nye model – og dermed de endelige budgetændringer – afhænger af, hvordan man politisk vælger at håndtere den økonomiske ubalance på 15,95 mio. kr.

Det fremgår af tabellen, at nogle budgetenheder vil modtage et større budget i den nye tildelingsmodel end i den gamle. For andre budgetenheder forholder det sig omvendt. Samlet set indebærer den nye model et decentralt dagtilbudsbudget, som er 7 mio. kr. højere end det nuværende budget med den gamle tildelingsmodel. Budgetløftet skyldes det forventede løft af Viborgs statstilskud fra 2023 til 2024 i forbindelse med den fulde indfasning af minimumsnormeringerne.

Tabel 3.1 Budgetændringer ved overgang fra den nuværende tildelingsmodel til grundindretningen for den nye model

Budgetenhed	Nuværende budget (mio. kr.)	Budget efter ny tildelingsmodel (mio. kr.)	Difference (kr.)	Difference (kr. pr. fuldtidsindskrevet barn)
1. Nord	70,6	72,4	1.744.280	2.313
2. Øst	83,7	85,9	2.148.170	2.360
3. Sydøst	46,7	47,8	1.083.912	2.169
4. Sydvest	47,8	49,2	1.319.026	2.439
5. Vest	75,1	77,1	1.976.338	2.412
Børnehuset Spangsdal	7,9	7,8	-131.997	-1.591
Overlund Børnecenter	7,6	7,6	-44.955	-552
Hald Ege Børnehus	12,3	12,4	159.975	1.233
Spurvehuset	7,6	7,6	10.170	134
Børnehuset Videbechs Minde	7,4	7,4	-76.154	-1.003
Børnehuset Tommeliden	8,3	8,3	-41.122	-493
Digterparkens Børnehus	6,2	6,0	-165.469	-2.448
Naturbørnehaven Høndruphus	2,1	1,8	-319.264	-13.982
Søløven	1,6	1,4	-192.764	-8.696
Børnehuset Møllebakken	1,5	1,4	-185.077	-8.884
Daginstitutionen Tumlehøj	2,9	2,6	-285.069	-7.112
I alt	389,5	396,5	7.000.000	1.656

Det største budgetløft er på godt 2,1 mio. kr. (ØST), mens den største budgetreduktion er på godt 0,3 mio. kr. (Høndruphus). Opgjort pr. fuldtidsindskrevet barn vil de fem kommunale dagtilbudsområder opleve de største budgetløft ved overgang til den nye model, mens de største budgetreduktioner rammer

Naturbørnehaven Høndruphus efterfulgt af de tre samdrevene institutioner Søløven, Møllebakken og Tumlehøj.

Tabel 3.2 viser de samlede budgetløft og budgetreduktioner for de fire forskellige tilbudstyper i Viborg ved overgangen til den nye tildelingsmodel. Det fremgår, at de kommunale institutioner og den kommunale dagpleje oplever det største budgetløft i forhold til de budgetter, der følger af den nuværende tildelingsmodel. Her skal man dog være opmærksom på, at Index100 i en tidligere kortlægning af budgetfordelingen i de kommunale dagtilbudsområder har afdækket, at de kommunale områdeledere hvert år omfordeler midler fra deres institutioner til dagplejen, fordi de vurderer, at tildelingsmodellens nuværende budgetbeløb til dagplejen er utilstrækkelige. Denne praksis er automatisk indregnet i grundindretningen for den nye tildelingsmodel, fordi der tages udgangspunkt i de faktiske dagplejenormeringer i 2023, herunder normeringer til dagplejepædagoger og dagplejeledere. Der er derfor delvist tale om et formelt budgetløft til dagplejen snarere end et reelt. Det reelle budgetløft i de kommunale daginstitutioner er derimod større, end Tabel 3.2 giver udtryk for.

Tabel 3.2 Samlede budgetændringer ved overgang til ny tildelingsmodel, efter tilbudstype

Tilbudstype	Ændring i de samlede budgetter (kr.)
Kommunale institutioner	4.767.590
Selvejende institutioner	-608.816
Samdrevene institutioner (SDI)	-662.910
Dagpleje	3.504.136
I alt	7.000.000

3.2 De væsentligste årsager til budgetændringerne

De varierende budgetændringer for de enkelte budgetenheder skyldes en række indholdsmæssige ændringer i grundindretningen for den nye tildelingsmodel sammenlignet med den nuværende model. Den primære ændring er, at vuggestuebørn vægter dobbelt så meget som børnehavebørn i de nye tildelinger til minimumsnormeringer og institutionsledelse, mens de i den nuværende model kun vægter 1,843 gange så meget. Det forklarer, at de fire budgetenheder i Viborg, som udelukkende eller næsten udelukkende har børnehavebørn, alle oplever de største budgetreduktioner ved overgangen til den nye model.

Den særligt store budgetreduktion for Naturbørnehaven Høndruphus kan forklares med, at institutionens børn i den nuværende model udløser 12,3 pct. flere midler end børnehavebørn i andre institutioner, herunder børn i udegrupper. I den nye model gives samme tildeling til alle børnehavebørn, uanset hvilken institution de er indskrevet i.

En anden ændring kan delvist forklare, at de kommunale dagtilbudsområder oplever mere positive budgetændringer end de selvejende daginstitutioner med blandet børnesammensætning. Ændringen handler om ophør af en eksisterende negativ særtildeling til de kommunale dagtilbudsområder, som indirekte har kanaliseret midler til de selvejende institutioner. Den negative særtildeling har oprindeligt været begrundet i nogle centralt finansierede administrationsudgifter, der alene blev vurderet at komme de kommunale dagtilbud til gode. Det er imidlertid forvaltningens vurdering, at de selvejende tilbud i dag trækker lige så meget på de pågældende dele af den centrale administration som de kommunale tilbud.

Kun de fem områdeledere vurderes udelukkende at bruge deres tid på kommunale tilbud, hvilket til dels opvejes af, at 0,25 centralt ledelsesårsværk er reserveret udelukkende til de selvejende tilbud. I den nye model erstattes den negative særtildeling til kommunale tilbud derfor af et særligt ledelsestillæg på 838 kr. pr. barn til de selvejende institutioner, som skal kompensere for, at det centrale årsværksforbrug pr. barn i kommunale tilbud er en smule større end forbruget pr. barn i selvejende tilbud. Dette ledelsestillæg har et væsentligt mindre omfang end det nuværende økonomiske tilskud til de selvejende institutioner, der reelt er resultatet af den negative særtildeling for kommunale tilbud.

En yderligere årsag til, at de kommunale dagtilbudsområder oplever mere positive budgetændringer end de selvejende institutioner, er det formelle budgetløft til dagplejen. Som beskrevet ovenfor tildeler områdedejerne allerede i dag dagplejen midler til et højere serviceniveau end, hvad der følger direkte af tildelingsmodellen. I dag er det imidlertid alene de kommunale daginstitutioner, som finansierer dette serviceløft via interne omfordelinger i de fem dagtilbudsområder. Grundindretningen for den nye tildelingsmodel tager som beskrevet udgangspunkt i det nuværende faktiske serviceniveau i dagplejen, hvilket har den effekt, at ikke kun de kommunale institutioner, men også de selvejende, kommer til at finansiere den aktuelle forskel mellem det formelle og det reelle serviceniveau i dagplejen.

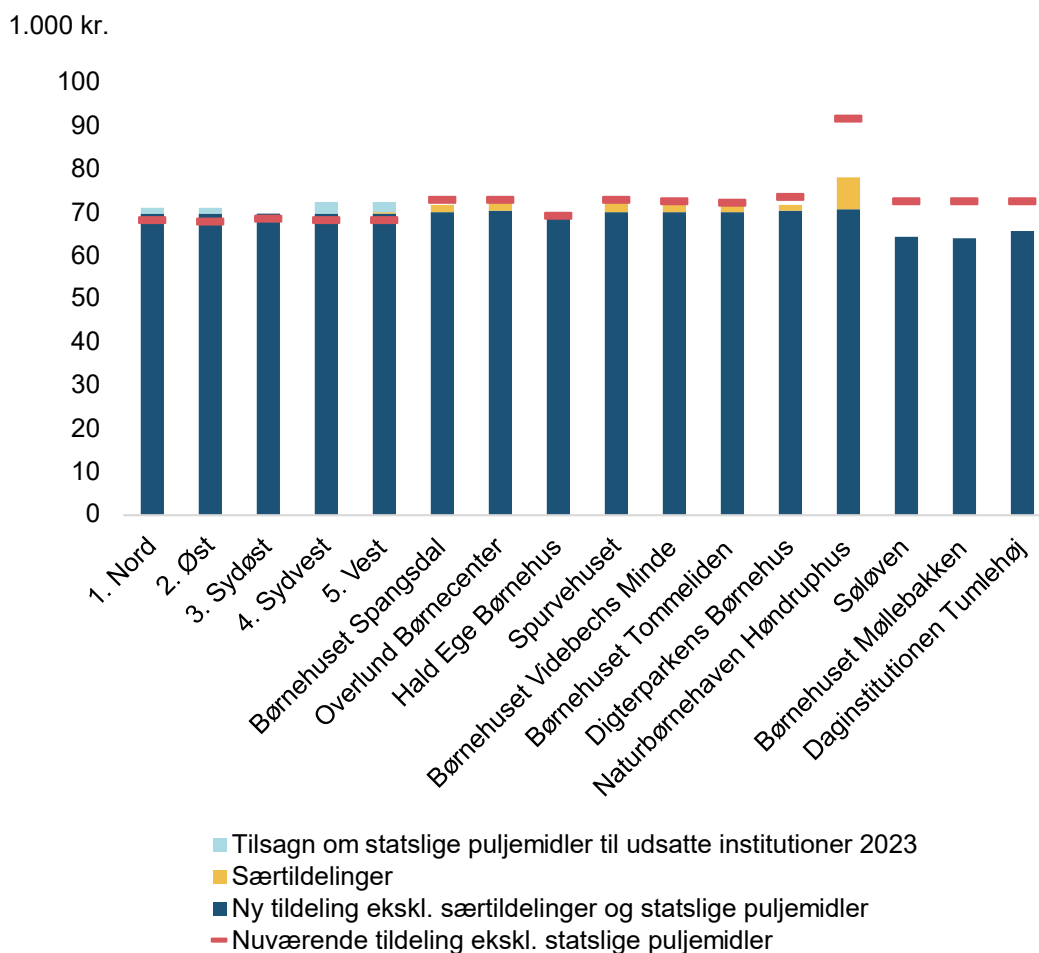
3.3 Institutionsbudgetter pr. vægtet barn efter den nye model

Figur 3.1 viser budgettenhedernes institutionsbudgetter efter den nye model, opgjort i kr. pr. vægtet barn. Dagplejebudgetterne er holdt ude af figuren af hensyn til sammenligneligheden mellem de kommunale og selvejende tilbud. Ud fra hensynet om sammenlignelighed er institutionsbudgetterne i figuren desuden opgjort, så særtildelinger til bygningsdrift og husleje fremgår separat (den gule del af søjlerne).

Figuren viser særskilt de beløb pr. vægtet barn, som fire af de fem dagtilbudsområder forventes at modtage i 2023 fra den statslige pulje til udsatte institutioner (der mangler fortsat endelig tilkendegivelse fra ministeriet). Seks daginstitutioner i de fire områder forventes tilsammen at modtage knap 6 mio. kr. fra den statslige pulje i 2023.

Ved sammenligning af Tabel 3.1 og Figur 3.1 skal man være opmærksom på, at tabellen inkluderer den kommunale dagpleje og opgør udgifterne pr. fuldtidsindskrevet barn, hvorimod figuren alene omhandler daginstitutioner og desuden opgør udgifterne pr. vægtet barn. Man skal også være opmærksom på, at de fem kommunale dagtilbudsområder til venstre i figuren har væsentligt flere vægtede børn i deres daginstitutioner end de selvejende institutioner længere til højre i figuren. Fx passer de fire institutioner længst til højre mellem 21 og 40 vægtede børn, mens de fem kommunale dagtilbudsområder passer mellem 454 og 950 vægtede institutionsbørn. Det er grunden til, at figuren giver indtryk af en samlet budgetreduktion for institutionerne set under ét, selv om der er tale om et budgetløft på 3,5 mio. kr. jf. summen af de tre første rækker i Tabel 3.2.

Figur 3.1 Tildelinger til daginstitutioner pr. vægtet indskrevet barn



Budgetreduktionerne for Høndruphus og de tre sandrevne institutioner fremgår tydeligt længst til højre i figuren (forskellen mellem søjlerne og de røde vandrette linjer). Det fremgår samtidig, at disse fire institutioner i den nuværende tildeling modtager et relativt stort budget pr. vægtet barn (de røde vandrette streger). Her skal man være opmærksom på, at figuren – og dermed vurderingen – afspejler den 2-til-1 vægtning, som er indeholdt i de nye minimumsnormeringer og den nye tildelingsmodel. Baggrunden for

de fire institutioners relativt store tildelinger pr. vægtet barn i den nuværende model er således, at Viborg i dag giver højere relativ vægt til børnehaver, end minimumsnormeringerne fremover vil gøre.

Efter budgetreduktionen modtager de tre samdrevne institutioner et mindre budget pr. vægtet barn end de øvrige budgetenheder. Det skyldes, at de samdrevne institutioner ikke modtager midler til ledelse via tildelingsmodellen på dagtilbudsområdet. For de øvrige 12 budgetenheder er der meget lille forskel på budgettildelingen pr. vægtet barn i den nye model, når der ses bort fra særtildelinger til bygningsdrift og husleje. Det skyldes, at langt den største del af de decentrale midler fordeles efter vægtet børnetal (midlerne til pædagogisk personale og institutionsledelse).

4. Konsekvenser af mulige justeringer af grundindretningen

I dette afsnit beregnes de isolerede økonomiske effekter af at justere enkeltvist på udvalgte elementer i grundindretningen for den nye tildelingsmodel. Det er vigtigt at være opmærksom på, at disse økonomiske effekter opgøres som ændringer i forhold til grundindretningens budgetter og *ikke* som ændringer i forhold til de nuværende budgetter.

4.1 Pædagogandelen sænkes

Som nævnt i afsnit 2.4 er det et politisk anliggende, hvordan der skal skabes råderum til et større driftsbudget. Et råderum kan enten skabes ved at løfte det samlede decentrale dagtilbudsbudget eller ved at gennemføre servicetilpasninger, som giver økonomiske besparelser for nogle af de øvrige budgetposter i tildelingsmodellen.

Viborg har i dag landets næststørste pædagogandel, hvilket gør det relativt dyrt at leve op til de nye minimumsnormeringer. I konsekvensberegningerne for grundindretningen af den nye tildelingsmodel er der forudsat en uændret personalesammensætning ved fuld indfasning af minimumsnormeringerne.

Minimumsnormeringerne skal naturligvis overholdes, men kommunerne kan fortsat frit beslutte, hvordan personalesammensætningen i daginstitutionerne skal være. Hvis pædagogandelen sænkes fremadrettet, vil det frigøre midler, der kan bruges på drift. Man skal dog være opmærksom på, at det tager tid at ændre personalesammensætningen.

Hver gang man nedbringer pædagogandelen blandt det decentralt finansierede personale med 1 procentpoint (fx fra de nuværende 64 pct. til 63 pct.) og hæver andelen af pædagogmedhjælpere tilsvarende, så vil det give en økonomisk besparelse på 782.000 kr. Tabel 4.1 på næste side viser de økonomiske effekter af en lavere pædagogandel, set i forhold til grundindretningen. Det forudsættes i beregningerne, at besparelsen ved den lavere pædagogandel fuldt ud bruges på at øge tildelingen til driftsudgifter, hvilket er grunden til, at budgetenhedernes samlede tab og gevinster går i nul.

Tabellen viser, at den samtidige sænkning af pædagogandelen og forhøjelse af tildelingen til driftsudgifter kun har små fordelingseffekter. Fordelingseffekterne er betinget af to forhold: 1) Jo større en andel, dagplejebørn udgør af budgetenhedens samlede børnetal, jo mere vil den vinde på overflytningen af midler fra tildelingen til minimumsnormeringer til driftstildelingen. Det skyldes, at dagplejebørn udløser en tildeling til drift, men ingen tildeling til minimumsnormeringer. 2) Jo større andel af budgetenhedens institutionsbørn, der er børnehavebørn, jo mere vil den vinde på overflytningen af midler. Det skyldes, at børnehavebørn udløser samme driftstildeling som vuggestuebørn, men kun den halve tildeling til minimumsnormeringer.

For nogle budgetenheder trækker de to forhold i hver sin retning, mens de for andre trækker i samme retning. Det sidste er tilfældet for de selvejende institutioner med blandet børnesammensætning, der taber på omlægningen, fordi de hverken har dagplejebørn eller særligt mange børnehavebørn i forhold til antallet af vuggestuebørn. Den største vinder på omlægningen blandt de kommunale dagtilbudsområder – område Sydvest – har både mange dagplejebørn og mange børnehavebørn ift. antallet af vuggestuebørn.

Tabel 4.1 Budgetændringer hvis pædagogandelen sænkes fra 64 til 63 pct.

Budgetenhed	Difference (kr.)
1. Nord	3.161
2. Øst	-4.201
3. Sydøst	4.361
4. Sydvest	10.733
5. Vest	-806
Børnehuset Spangsdal	-1.927
Overlund Børnecenter	-1.551
Hald Ege Børnehus	-4.367
Spurvehuset	-2.552
Børnehuset Videbechs Minde	-2.251
Børnehuset Tommeliden	-2.869
Digterparkens Børnehus	-688
Naturbørnehaven Høndruphus	709
Søløven	631
Børnehuset Møllebakken	603
Daginstitutionen Tumlehøj	1.012
I alt	0

En lavere pædagogandel er ikke den eneste mulige servicetilpasning, som kan frigøre midler til drift. To andre muligheder er at skruer på personalenormeringen i dagplejen eller på ledelsesnormeringen.

Minimumsnormeringerne gælder ikke for dagplejen, og Viborg er derfor mere frit stillet til at justere i det gennemsnitlige antal børn pr. dagplejer eller i antallet af dagplejepædagoger. Hvis antallet af indskrevne børn pr. dagplejearsværk fx hæves fra de nuværende 3,77 til 3,90, ville det give en økonomisk besparelse på 2,45 mio. kr. i forhold til beregningerne i dette notat. Hvis man i stedet nedlagde halvdelen af de nuværende 11,5 stillinger som dagplejepædagog, ville den økonomiske besparelse være på 2,75 mio. kr.

Viborg kan også vælge en lavere ledelsesnormering end den nuværende. Her skal kommunen blot være opmærksom på, at besparelser på institutionsledere og områdeledere ikke vil slå fuldt igennem i forhold til at frigøre midler til drift. Besparelserne vil således pr. automatik udløse en afledt merudgift til minimumsnormeringer, da 85 pct. af lederårsværkene medregnes i opgørelsen af minimumsnormeringer. Besparelser på ledelse i dagplejen vil ikke på tilsvarende vis udløse afledte merudgifter, da disse lederårsværk ikke indgår i opgørelsen af minimumsnormeringer.

Den nuværende ledelsesnormering – som er indarbejdet i grundindretningen for den nye tildelingsmodel – indebærer samlede udgifter på 26,9 mio. kr. til institutionsledere, 3,1 mio. kr. til dagplejeledere, 4,1 mio. kr. til områdeledere og 0,5 mio. kr. til det særlige ledestillæg i selvejende institutioner.

4.2 Der indføres en socioøkonomisk tildeling til tidlig indsats i daginstitutioner

Flere kommuner har i dag en socioøkonomisk tildeling til tidlig indsats som del af deres tildelingsmodel på dagtilbudsområdet. Det er ikke tilfældet i Viborg Kommune. I dette afsnit beregnes, hvilke økonomiske effekter det vil have, hvis fem pct. af grundindretningens midler til minimumsnormeringer fordeles efter en socioøkonomisk nøgle beregnet af Index100. Den socioøkonomiske tildeling vil medføre, at budgetenheder med socioøkonomisk stærke børn ikke vil kunne opfylde minimumsnormeringerne fuldt ud, mens budgetenheder med socioøkonomisk svage børn vil overopfylde dem. Budgettildelingen vil fortsat sikre økonomi til, at minimumsnormeringerne kan opfyldes på kommuneniveau.

Den socioøkonomiske fordelingsnøgle er beregnet på data for de børn, som var indskrevet i Viborgs daginstitutioner primo 2022. Den baserer sig på beregninger af de gennemsnitlige sandsynligheder for at modtage sociale foranstaltninger (anbringelser eller forebyggende foranstaltninger) blandt børnene i

de forskellige budgetenheder. Tænkningen bag fordelingsnøglen er, at førskolebørn, som modtager sociale foranstaltninger, typisk også vil have behov for en tidlig indsats i dagtilbuddet. Derfor må de baggrundsforhold, som øger sandsynligheden for at modtage en social foranstaltning, også forventes at øge behovet for en tidlig indsats i barnets dagtilbud.

Fem pct. af grundindretningens midler til minimumsnormeringer svarer til 13,6 mio. kr. Tabel 4.2 viser de isolerede økonomiske effekter af en socioøkonomisk tildeling med dette omfang. Det fremgår af tabellen, at den socioøkonomiske tildeling særligt giver et budgetløft til område Sydvest og institutionerne Tommeliden og Søløven. De største budgetreduktioner rammer de selvejende institutioner Overlund Børnecenter, Hald Ege Børnehus og Børnehuset Spangsdal.

Den forventede andel børn med sociale foranstaltninger er 8,9 pct. i Tommeliden og 2,7 pct. i Overlund Børnecenter. Overlund har kommunens laveste forventede andel børn med sociale foranstaltninger, mens Tommelidens væsentligt højere andel på 8,9 pct. overgås af fem kommunale institutioner. Kommunens højeste forventede andel foranstaltningsmodtagere findes i Dalens Børnehuse i område Sydvest (13,5 pct.).

Tabel 4.2 Budgetændringer hvis der indføres socioøkonomisk tildeling på 13,6 mio. kr.

Budgetenhed	Difference	Difference pr. fuldtidsindskrevet barn
1. Nord	163.725	217
2. Øst	-479.427	-527
3. Sydøst	80.108	160
4. Sydvest	645.642	1.194
5. Vest	277.179	338
Børnehuset Spangsdal	-145.137	-1.750
Overlund Børnecenter	-190.774	-2.341
Hald Ege Børnehus	-233.596	-1.801
Spurvehuset	-105.191	-1.389
Børnehuset Videbechs Minde	-93.423	-1.231
Børnehuset Tommeliden	94.282	1.131
Digterparkens Børnehus	-43.221	-640
Naturbørnehaven Høndruphus	9.919	434
Søløven	22.691	1.024
Børnehuset Møllebakken	-22.300	-1.070
Daginstitutionen Tumlehøj	19.523	487
I alt	0	-

4.3 Minimumstildeling på én leder i alle børnehuse

Grundindretningen for den nye tildelingsmodel indeholder en pulje til institutionsledelse på 26,9 mio. kr., svarende til 44 lederstillinger. Denne pulje fordeles efter vægtet børnetal for at sikre et nogenlunde ensartet ledelsesspænd på tværs af kommunens budgetenheder. Fordelingsnøglen indebærer, at nogle børnehuse modtager midler til mere end ét ledelsesårsværk, mens andre modtager mindre.

Index100 har beregnet, hvad merudgiften vil være, hvis der indføres en minimumstildeling på ét ledelsesårsværk til alle 43 børnehuse uanset størrelse. Dvs. hvis tildelinger på mere end ét årsværk fastholdes uændret samtidig med, at alle øvrige tildelinger løftes til præcist ét årsværk. I den forbindelse ses der bort fra det særlige ledelsestillæg i selvejende institutioner.

Den beskrevne fremgangsmåde vil hæve antallet af ledelsesårsværk fra 44 til 48,2. Det udløser en merudgift på 2,6 mio. kr., hvoraf de 2 mio. kr. vedrører kommunale institutioner og de 0,6 mio. kr. vedrører selvejende institutioner. 1,4 mio. kr. af den umiddelbare merudgift vil blive opvejet af sparede udgifter til pædagogisk personale, da 85 pct. af de ekstra ledelsesårsværk vil tælle med i opgørelsen af minimumsnormeringer. Dermed vil nettomerudgiften være på 1,2 mio. kr.

Bilag 1 Tildelinger efter den nye tildelingsmodel

Bilagstabel 1 Tildelinger efter grundindretningen for den nye tildelingsmodel (1.000 kr.)

Budgetenhed	Antal fuldtidsindskrevne børn	Tildeling til pædagogisk personale	Tildeling til barselsbidrag	Tildeling til institutionsledelse	Ledelsestillæg til selvejende	Særtildelinger	Tildeling til drift	Samlet tildeling	Statslige puljemidler til udsatte institutioner	Samlet tildeling inkl. statslige puljemidler
1. Nord	754	65.197	841	5.165	0	90	1.091	72.385	1.172	73.556
2. Øst	910	76.690	989	6.708	0	72	1.393	85.852	1.393	87.245
3. Sydøst	500	42.968	554	3.513	0	64	714	47.814	0	47.814
4. Sydvest	541	44.196	570	3.558	0	67	776	49.168	1.267	50.435
5. Vest	819	68.619	885	5.956	0	348	1.244	77.052	2.153	79.206
Børnehuset Spangsdal	83	6.664	86	668	69	180	141	7.808	0	7.808
Overlund Børnecenter	82	6.429	83	644	68	236	138	7.598	0	7.598
Hald Ege Børnehus	130	10.889	140	1.091	109	0	220	12.449	0	12.449
Spurvehuset	76	6.358	82	637	63	299	128	7.568	0	7.568
Børnehuset Videbechs Minde	76	6.265	81	628	64	197	129	7.363	0	7.363
Børnehuset Tommeliden	83	7.021	91	703	70	229	141	8.255	0	8.255
Digterparkens Børnehus	68	5.125	66	513	57	126	115	6.001	0	6.001
Naturbørnehaven Høndruphus	23	1.406	18	141	19	167	39	1.790	0	1.790
Søløven	22	1.385	18	0	0	0	38	1.440	0	1.440
Børnehuset Møllebakken	21	1.298	17	0	0	0	35	1.350	0	1.350
Daginstitutionen Tumlehøj	40	2.549	33	0	0	0	68	2.650	0	2.650
I alt	4.227	353.059	4.554	29.926	519	2.074	6.410	396.543	5.985	402.528

Bilagstabel 2 Tildelinger efter den nye tildelingsmodels grundindretning (kr. pr. fuldtidsindskrevet barn)

Budgetenhed	Antal fuldtidsindskrevne børn	Tildeling til pædagogisk personale	Tildeling til barselsbidrag	Tildeling til institutionsledelse	Ledelsestillæg til selvejende	Særtildelinger	Tildeling til drift	Samlet tildeling	Statslige puljemidler til udsatte institutioner	Samlet tildeling inkl. statslige puljemidler
1. Nord	754	86.437	1.115	6.848	0	119	1.447	95.966	1.553	97.520
2. Øst	910	84.265	1.087	7.370	0	79	1.530	94.332	1.531	95.863
3. Sydøst	500	85.976	1.109	7.030	0	128	1.429	95.671	0	95.671
4. Sydvest	541	81.732	1.054	6.580	0	125	1.435	90.926	2.342	93.268
5. Vest	819	83.750	1.080	7.269	0	425	1.518	94.042	2.628	96.671
Børnehuset Spangsdal	83	80.330	1.036	8.049	838	2.167	1.696	94.116	0	94.116
Overlund Børnecenter	82	78.881	1.018	7.904	838	2.895	1.696	93.231	0	93.231
Hald Ege Børnehus	130	83.933	1.083	8.410	838	0	1.696	95.959	0	95.959
Spurvehuset	76	83.940	1.083	8.411	838	3.942	1.696	99.909	0	99.909
Børnehuset Videbechs Minde	76	82.549	1.065	8.272	838	2.591	1.696	97.010	0	97.010
Børnehuset Tommeliden	83	84.186	1.086	8.436	838	2.742	1.696	98.984	0	98.984
Digterparkens Børnehus	68	75.826	978	7.598	838	1.861	1.696	88.798	0	88.798
Naturbørnehaven Høndruphus	23	61.596	795	6.172	838	7.318	1.696	78.415	0	78.415
Søløven	22	62.480	806	0	0	0	1.696	64.982	0	64.982
Børnehuset Møllebakken	21	62.321	804	0	0	0	1.696	64.821	0	64.821
Daginstitutionen Tumlehøj	40	63.591	820	0	0	0	1.696	66.108	0	66.108
I alt	4.227	83.526	1.077	7.080	123	491	1.516	93.813	1.416	95.229