

Evaluering af ny tildelingsmodel på dagtilbudsområdet

Indledning

Byrådet i Rebild Kommune besluttede på sit møde den 30. marts 2017 at indføre en ny model for tildeling af ressourcer til dagtilbudsområdet i Rebild Kommune. Denne nye tildelingsmodel trådte i kraft med virkning fra 1. august 2017. Formålet med den nye tildelingsmodel var at *”øge gennemsigtigheden i tildelingen og inddrage socioøkonomiske faktorer”*.

Sammen med beslutningen om at indføre den nye tildelingsmodel blev det besluttet, at der skulle gennemføres en evaluering af modellen i efteråret 2018.

Det særlige for denne evaluering er, at det ikke er uden problemer at sammenligne den gamle og den nye model. Det skyldes blandt andet, at den gamle model dækker over et komplekst system, hvor mange puljer blev fordelt uigennemsigtigt og for eksempel med afsæt i historik, der for nogle puljers fordelings vedrørende lå tilbage fra før kommunesammenlægningen i 2007. Derudover er der kommet flere midler til området, ligesom børnetallet er ændret.

Evalueringens fokus

Evalueringen afdækker, hvorvidt den nye tildelingsmodel indfrier målsætningen om at øge gennemsigtigheden i tildelingen og inddrager socioøkonomiske faktorer. Dette afdækkes gennem en økonomisk kvantitativ del, som viser, hvordan pengene fordeles med den nye model samt gennem en kvalitativ del, som fremhæver oplevelsen af tildelingsmodellen i dagtilbuddene med forvaltningens kommentarer hertil.

Sammenfatning

Den vurderes overordnet, at den nye tildelingsmodel indfrier den politiske målsætning om at øge gennemsigtigheden i tildelingen og inddrager den socioøkonomiske faktor. Dagtilbuddene er gennemgående tilfredse med modellen og ser den fortsat som det bedste scenarie for en fair og god fordeling af midlerne til dagtilbuddene.

Økonomi

Denne første del af evalueringen præsenterer opbygningen af de to måder at fordele midlerne på samt en økonomisk status efter indførelsen af tildelingsmodellen – både for det enkelte dagtilbud og for det samlede dagtilbudsområde.

Præsentation af den nye model - og forskellen fra den gamle

Den nye tildelingsmodel på dagtilbudsområdet er en mere overskuelig model i forhold til den gamle, som bestod af mange elementer og puljer. Den nye model består af henholdsvis en fast- og en variabel- tildeling til hver kontrakt. Den faste tildeling dækker over grundtildeling, ejendomsudgifter og rengøring (markeret med grå i Figur 1), hvor den variable tildeling til kontrakterne varierer efter børnetal og socioøkonomi.

Model	Grundtildeling	Ejendomsudgifter	Køkkentildeling til vuggestuer	Puljer	Tildeling efter børnetal	Tildeling efter socioøkonomi
Gammel model	Tildeling uigennemsigtig på grund af løbende reguleringer som følge af sammenlægninger. Grundtildeling= Selvstændig ledelse: 369.800 kr. – 490.200 kr. pr. hus Fællesledelse: 342.000 kr. – 455.900 kr. pr. hus Selvstændig SFO (455.900 kr.)	Budget var flere steder en fremskrivning af budget ved kommunesammenlægningen	Fast tildeling, som kun delvist var afhængig af børnetal	6 stk: <ul style="list-style-type: none"> • "Støttemidler" • "Sprogvurdering" • "Andel af fremtidens dagtilbud" • "Tidligere finanslovspulje til pædagogisk personale" • "Bedre normeringer fra 2015" • "Bedre normeringer fra 2017" 	Ja	Nej
Ny model	Tildeling for kontrakt (453.645 kr.) + Tillæg for vuggestuepladser* (100.810 kr.)	Budget er reguleret i forhold til gennemsnitligt forbrug 2014-2016. Restbudget fordelt efter antal kvm.	Budgettildelingen er nu indregnet i tildeling pr. barn.	<ul style="list-style-type: none"> • "Støttemidler" • "Bedre normeringer" • "Sprogvurdering" 	Ja	Ja

	+ Tillæg for SFO-pladser* (201.620 kr.) + Tillæg for antal huse** = Samlet grundtildeling til kontraktområde					
--	--	--	--	--	--	--

*Der gives kun et tillæg pr. kontraktområde for henholdsvis vuggestuepladser og SFO-pladser

** Tillæg for 2 huse: 352.835 kr., 3 huse: 443.563 kr., 4 huse: 534.293 kr. og 5 huse: 623.693 kr.

(Selvstændig SFO uden ledelsesmæssig sammenhæng med dagtilbud: 455.900 kr.)

Nedlæggelse af puljer

I den gamle model var der i alt 6 puljer, som primært blev fordelt efter børnetal. I den nye model er 3 af disse puljer nedlagt (Andel af fremtidens dagtilbud, Bedre normeringer fra 2015 og Bedre normeringer fra 2017), og beløbet fra disse puljer er i stedet indregnet i tildelingen pr. barn, så pengene følger barnet. De 3 puljer, der stadig er tilbage med den nye model er:

- Støttemidler (fordeles efter socioøkonomi)
- Bedre normeringer (fordeles efter socioøkonomi)
- Sprogvurdering (fordeles efter børnetal)

Faktisk fordeling af midlerne på dagtilbudsområdet

Den faktiske fordeling er delt ud på tre tabeller. To tabeller vedrører den faste tildeling (grundtildeling og ejendomsudgifter), og én tabel vedrører den variable tildeling (socioøkonomisk faktor og børnetal). Disse ses nedenfor.

Grundtildeling	Børnehuse ne i Skørping	Børnehaver ne i Rebild Syd	Børnehaverne i Støvring Nord	Børnehavern e i Støvring Syd	Børnehave n Tumblehøj	Børnehuse t Aavangen	Daginstitutio nerne i Haverslev- Ravnkilde	Kilden	Øster Hornum	I alt
Antal huse	3	2	5	3	1	1	2	3	1	21
Tildeling kontrakt	453.645	453.645	453.645	453.645	453.645	453.645	453.645	453.645	453.645	
Tillæg for vuggestueplads	100.810		100.810	100.810	100.810	100.810				
Tillæg for SFO- pladser							201.620	201.620	201.620	
Tillæg antal huse	443.564	352.835	623.693	443.564			352.835	443.564		
NY Samlet grundtildeling korrektio n for ændringer efter ny tildelingsmodel	998.019	806.480	1.178.148 - 180.129*	998.019	554.455	554.455	1.008.100	1.098.829	655.265	7.851.770
NY samlet grundtildeling	998.019	806.480	998.019	998.019	554.455	554.455	1.008.100	1.098.829	655.265	7.671.641
GL samlet grundtildeling	1.109.908	739.670	1.109.908	1.109.908	490.190	369.835	911.839	1.117.872	711.749	7.670.879
Ændring	-111.889	66.810	-111.889	-111.889	64.265	184.620	96.261	-19.043	-56.484	762

*Børnehaverne i Støvring Nord er korrigeret for 180.129 kr. i tabellen som følge af 2 ekstra huse i forbindelse med oprettelsen af Svinget og Rafns Alle, for at det bliver muligt at sammenligne den nye- og gamle model.

Ovenstående model viser grundtildelingens faktiske udmøntning sammenlignet med den gamle tildeling. Fordelingen af midlerne til grundtildelingen er blevet mere gennemsigtig med den nye model. Nu er det tydeligt – for alle – hvem der får hvad og hvorfor. Med den gamle model var tildelingen foruden forskellige puljer afhængig af, om der var fælles - eller selvstændig - ledelse, og inden for disse kategorier var der et spænd på mere end 100.000 kr. Nu er der et fast beløb, der udmøntes ved opfyldelse af de respektive kriterier (kontrakt, vuggestuepladser, SFO-pladser og antal huse). Som det er nævnt i indledningen, er det ikke uden problemer at sammenligne den gamle- og den nye model, fordi der er forskellige betingelser dengang og i dag - blandt andet nye institutioner og nye midler, der fordeles.

Ejendomsudgifter

Nedenstående model viser den faktiske udmøntning af den faste tildeling af ejendomsudgifterne. Ejendomsudgifterne var, med den gamle model, flere steder udtryk for en fremskrivning af budget ved kommunesammenlægningen. Med den nye model fra 2017 blev der beregnet et gennemsnit for institutionernes faktiske forbrug over en treårig periode (2014+2015+2016). Denne beregning lægges til grund for tildelingen af midler til ejendomsudgifter fremadrettet. De resterende midler fordeles ud på institutioner efter antal kvm.

Ejendomsudgifter	Børnehusene i Skørping	Børnehaverne i Rebild Syd	Børnehaverne i Støvring Nord	Børnehaverne i Støvring Syd	Børnehaven Tumlehøj	Børnehuset Aavangen	Daginstitutionerne i Haverslev-Ravnkilde	Kilden	Øster Hornum	I alt
NY Samlet ejendomsudgifter inkl. husleje korrektion for ændringer efter ny tildelingsmodel	872.100	440.900	616.000 - 200.000*	330.300	142.300	231.900	287.700	224.000	210.900	3.356.100
NY Samlet tildeling	872.100	440.900	416.000	330.300	142.300	231.900	287.700	224.000	210.900	3.156.100
GL Samlet tildeling	808.207	651.451	357.495	326.002	124.244	185.707	229.593	256.413	210.900	3.150.012
Ændring	63.893	-210.551	58.505	4.298	18.056	46.193	58.107	-32.413	0	6.088

*Børnehaverne i Støvring N er korrigeret i tabellen for ejendomsudgifter vedr. Svinget og Rafns Alle, for at det bliver muligt at sammenligne den nye og den gamle model.

Dagtilbuddenes oplevelse af den nye tildelingsmodel

Denne anden og sidste del af evalueringen kortlægger dagtilbuddenes oplevelse af tildelingsmodellen, forslag til justeringer og konklusion.

Dagtilbuddenes oplevelse af den nye tildelingsmodel er afstemt, og den kollektive opbakning til den nye tildelingsmodel er høj. Dagtilbuddene vurderer, at denne model var den model, der tilgodeså flest muligt - bedst muligt. Derfor ønsker de ikke at bringe de andre tidligere foreslåede modeller i spil igen. Det vurderes ikke, at den nye model er fejlfri, men det er den model dagtilbuddene ønsker nu og fremadrettet.

Dagtilbuddenes kommentarer/forslag til justeringer af modellen	Forvaltningens kommentarer
<ul style="list-style-type: none"> Socioøkonomisk faktor <p>Der gives udtryk for, at den socioøkonomiske faktor – for nogle distrikter – ikke er retvisende. Det skyldes, at den socioøkonomiske faktor er beregnet på distriktets børn og ikke de børn, der reelt går i institutionerne i distriktet.</p>	<p>For at kunne imødekomme kritikken af grundlaget for den socioøkonomiske faktor, vil det kræve en løbende genberegning af den socioøkonomiske faktor baseret på de faktiske børn, der er indskrevet. Udover en større økonomisk udgift samt det administrative arbejde forbundet hermed, vil det også betyde en usikkerhed for dagtilbuddene i forhold til at kunne vide, hvor mange midler de får tildelt op til en ny beregning.</p> <p>Forvaltningen anbefaler, at bevare den nuværende beregningsmodel, hvor den socioøkonomiske faktor er beregnet på distriktets børn - både af hensyn til økonomien samt af hensyn til gennemsigtigheden, således dagtilbuddene ved, hvor mange midler de har/får pr. barn. Det foreslås, at den socioøkonomiske faktor genberegnes hvert 4. år, dvs. at næste genberegning er i 2020.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Grundtildeling <p>Der gives udtryk for, at det er blevet vanskeligt med grundtildelingen i den nye model at vise hvor lidt/meget tid, der går til ledelse. Dagtilbuddene ønsker en tydeliggørelse af, hvor mange midler der afsættes til ledelse og administration.</p>	<p>Grundtildelingen er oprindeligt ikke et udtryk for midler til ledelse og administration. I forhold til den politiske beslutning om, at tildelingen til ledelse maksimalt må være +15 procent er dette sat i forhold til grundtildeling på dagtilbud.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Overgangsordning <p>Der gives udtryk for en usikkerhed i forhold til den fremtidige kollektive opbakning til tildelingsmodellen, ved ophør af tidligere afsatte midler. Der var nogle dagtilbud, som med den nye model måtte aflevere til den samlede pulje (Øster Hornum og Støvring N). Det blev prioriteret, at disse blev støttet med midler fra puljen Fremtidens dagtilbud, så de gik i 0. Der var afsat 56.214 kr. til dette i 2017 og 134.914 kr. 2018. Med den nuværende besparelse på denne pulje, er dagtilbudslederne bekymrede for, om de kommer i en</p>	<p>Det foreslås, at den nuværende model fortsætter uden videreførelse af den særlige overgangsordning, som blev lavet for at sikre en nulstilling af institutioner, der måtte aflevere til den samlede pulje.</p> <p>Forvaltningen mener dette bør udfases i og med, at det igen vil gøre modellen ugenomsigtig, som faktisk var et af formålene med den nye model. Desuden mener forvaltningen, at den nuværende models fordeling inden for forskellighederne giver mulighed for at drive dagtilbud. Desuden er området</p>

<p>situation i 2019 og fremadrettet, hvor der mangler midler, som får negativ betydning for den kollektive opbakning til tildelingsmodellen.</p>	<p>tilføjet midler, og mange forhold er ændret siden modellen blev indført, hvorfor det er svært at beregne, hvad det reelle beløb vil være fremadrettet. Midlerne er tidligere taget fra Fremtidens Dagtilbud - og dette ville være nødvendigt at finansiere herfra igen, såfremt dette blev besluttet.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ejendomsudgifter <p>Tildelingen af ejendomsudgifter (el, vand, varme) blev beregnet i 2017 på baggrund af den foregående 3 årige periode. Denne metode til at beregne tildelingen er ønskværdig, men der kunne foretages en genberegning – f.eks. hvert tredje år, så tildelingen justeres til udviklingen i priser og forbrug.</p>	<p>Det foreslås derfor, at der laves en regulering af ejendomsudgifter hvert år baseret på faktiske forbrug og priser for den foregående 3-årig periode.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Størrelsen på huse tænkes ind i grundtildelingen <p>Der er blevet udtrykt et ønske om, hvorvidt børnetal kunne tænkes ind i grundtildelingen. Argumentet er, at det for nuværende udløser samme tildeling om der tilføjes et hus med 30 eller 120 børn, men at der er et større behov for ledelse, administration, personale mv. til en stor institution kontra en mindre. Dette gør sig særligt gældende, når man opstarter nye, store institutioner.</p>	<p>Forvaltningen anerkender, at der er en særlig udfordring ved at opstarte nye, store institutioner, som i starten både skal drifte og udvikle, hvilket tildelingsmodellen ikke tager højde for. Der er tale om enkeltstående tilfælde, og der er stadig - især med tiden - fortsat stordriftsfordele generelt og den børnetalsafhængige tildeling, som fortsat udgør den største procentvise fordeling (85,1 % af den samlede ramme fordeles alene efter børnetal). Hvis tildelingsmodellen skal tage højde for det efterspurgte, betyder det, at pengene omfordeles på andres bekostning. Forvaltningen anbefaler, at problematikken søges løst af andre veje end tildelingsmodellen ved f.eks. at tage midler fra udviklingspuljer til opstart af store institutioner eller til særlige situationer, som der f.eks. har været praksis vedrørende Sønderup-konstellationen.</p>

Konklusion

Overordnet er der en tilfredshed med den nuværende tildelingsmodel fra dagtilbud blandt dagtilbudslederne. Det fremhæves især, hvordan den nuværende tildelingsmodel sikrer en høj grad af gennemsigtighed, og at dette er ønskværdigt og værdsat. Derudover synes dagtilbuddene, at det er positivt, at en del af midlerne nu og fremadrettet fordeles baseret på den socioøkonomiske faktor. Der er enighed om, at den nye tildelingsmodel opleves som fair, og at den fungerer. Dagtilbudslederne er således generelt tilfredse med, hvordan midlerne tildeles, men oplever at de er udfordrede i forhold til at drifte institutionerne økonomisk bæredygtigt med henblik på den økonomiske ramme.