



## Bedre fordeling i daginstitutioner

28. februar 2019

I dette notat beskrives forslag til implementering af lovændring om bedre fordeling i daginstitutioner samt lovgrundlaget for bedre fordeling i daginstitutioner. Lovændringen træder i kraft den 1. januar 2019. Kommunerne er dog først forpligtede til at leve op til lovens krav fra den 1. januar 2020 og har dermed 1 år til at indrette sig efter de nye regler.

Med lov om bedre fordeling i daginstitutioner indføres to regler, som skal sikre en bedre fordeling af børn fra udsatte boligområder i daginstitutioner. Der indføres som det ene et loft for årligt nyoptag i daginstitutioner, der sikrer, at der maksimalt nyoptages 30 % børn fra udsatte boligområder i løbet af et kalenderår i hver daginstitution. Loftet gælder for både kommunale, selvejende og private institutioner.

Der indføres som det andet, en lovændring, der påvirker tildeling til pladser i daginstitutioner, der er beliggende i et udsat boligområde. Ændringerne indebærer, at når børn, der har bopæl uden for udsatte boligområder, anvises plads i en daginstitution i et udsat boligområde, vil barnet ligeledes skulle tilbydes en plads i et andet dagtilbud, som ikke er beliggende i et udsat boligområde.

Det bemærkes, at der samtidig med lovændringen er udstedt en bekendtgørelse, der bl.a. indfører regler om dispensationsadgang, hvorefter Kommunalbestyrelsen kan ansøge Børne- og Socialministeriet om, at daginstitutioner kan fravige ændringen i dagtilbudsloven, hvis der foreligger helt særlige forhold. Der kan søges om dispensation fra den ene eller begge lovændringer.

Forvaltningen foreslår, at udvalget drøfter om kommunen skal søge om dispensation fra den del af lovændringen, der indebærer, at forældre uden for et udsat boligområde skal have tilbud om en alternativ plads, hvis de tilbydes plads i Børnehuset Mælkebøtten. Forvaltningen vurderer, at der er en reel risiko for, at disse forældre i så fald vil fravælge Mælkebøtten, hvilket risikerer at modarbejde den positive udvikling, der er i gang i Mælkebøtten. Mælkebøtten har de seneste år arbejdet målrettet med en styrkelse af det pædagogiske arbejde, og det har smittet af på søgemønstret til børnehuset, der oplever færre tomme pladser, et stigende antal indskrevne børn og en mere mangfoldig børnegruppe.

Forvaltningens forslag om at drøfte muligheden for en dispensation fra de ændrede anvisningsregler skal ses i sammenhæng med den anden del af lovændringen, om at der maksimalt må nyoptages 30 % børn fra udsatte boligområder over et kalenderår. De to dele af lovændringen spiller sammen på den måde, at hvis flere forældre, der bor andre steder end Æblehaven/Rønnebærparken, får mulighed for at fravælge Mælkebøtten på grund af de ændrede anvisningsregler, vil andelen af børn i Mælkebøtten, der bor i Æblehaven/Rønnebærparken, stige. Da der maksimalt må nyoptages på 30 % børn fra udsatte boligområder, er der risiko for et betydeligt fald i børnetallet i Mælkebøtten, og dermed en u hensigtsmæssig udnyttelse af kapaciteten i pasningsdistriktet.

## 1. Forslag til implementering af bedre fordeling i daginstitutioner i Roskilde Kommune

Formålet med ændringen i dagtilbudsloven er at sikre, at børn fra udsatte boligområder kommer i dagtilbud, hvor der tales dansk, og hvor der er muligheder for at skabe bedre miljøer med fokus på trivsel, læring, dannelse og udvikling.

Den ændrede regel om loftet på nyoptagne børn i et dagtilbud fra et udsat boligområde, gælder for alle dagtilbud, som skal leve op til lovens krav fra 1. januar 2020. Forvaltningen kan oplyse, at der i de to institutioner i Roskilde med flest børn fra Æblehaven/Rønnebærparken i 2018 er nyoptaget 26,5 % børn i Mælkebøtten og 29,7 % børn i Bullerby.

Den ændrede regel vedrørende institutioner beliggende i et udsat boligområde vil i Roskilde Kommune alene have betydning for anvisning af pladser til Børnehuset Mælkebøtten.

Kommunalbestyrelsen kan vælge at lade daginstitutioner, som ligger tæt på et udsat boligområde, være omfattet af de ændrede regler for anvisning af pladser til daginstitutioner i udsatte boligområder. I Roskilde Kommune vil denne mulighed kunne omfatte Børnehuset Bullerby, der med adresse i Ejobparken er beliggende ved siden af det udsatte boligområde Æblehaven/ Rønnebærparken. Forvaltningen indstiller, at kommunen søger dispensation fra reglen, der alene vedrører Mælkebøtten, og indstiller derfor ikke, at reglen skal omfatte Bullerby.

### *Indarbejdning af ændrede lovkrav i de gældende retningslinjer for tildeling af plads i dagtilbud*

Forvaltningen vil indarbejde de ændrede lovkrav i de gældende retningslinjer for tildeling af pladser til de 0-6 årige i dagtilbud i Roskilde Kommune, således at kravet om "maksimalt nyoptag på 30 pct. børn fra udsatte boligområder i løbet af et kalenderår jf. dagtilbudslovens § 26 a", tilføjes til afsnit 4.1 'Kriterier ved fordeling af pladser' i retningslinjerne

Såfremt udvalget vælger *ikke* at søge dispensation for kravet om at børn, der er bosiddende udenfor et udsat boligområde skal have et alternativt tilbud til plads, når de får tilbud om plads i Mælkebøtten, vil forvaltningen indarbejde kravet om, "at kommunen skal tilbyde børn som har bopæl uden for et udsat boligområde to pladser i dagtilbud, hvis den ene plads, der tilbydes, er i en daginstitution eller enhed i en daginstitution, som er beliggende i et udsat boligområde jf. dagtilbudslovens § 23, stk. 4", tilføjes til afsnit 4.2 'tilbud om plads' i retningslinjerne.

### *Procedurer for opgørelse af årligt nyoptag*

Kommunen og privatinstitutionerne skal fra den 1. januar 2020 sikre, at der i de kommunale, selvejende og private institutioner eller enheder heri maksimalt nyoptages 30 pct. børn med bopæl i et udsat boligområde. Det følger af loven, at nyoptaget skal opgøres over et kalenderår gældende fra den 1. januar til den 31. december samme år. Tidspunktet for nyoptagelse forstås som det tidspunkt, hvor kommunen eller privatinstitutionen træffer afgørelse og meddeler forældrene, at barnet er blevet optaget i et konkret dagtilbud. Børn, der allerede er optaget i daginstitutionerne, skal ikke indgå i opgørelsen af de 30 pct.

Forvaltningen foreslår, at børn, der udmeldes af en daginstitution i samme kalenderår, som de optages, ikke skal indgå i opgørelsen af årligt nyoptag. Beslutningen vil omfatte alle daginstitutioner i kommunen, herunder også private institutioner.

Det bemærkes, at børn optaget i obligatorisk læringstilbud tæller med i opgørelsen af årligt nyoptag (se sag på dagsordenen om obligatorisk læringstilbud).

Det følger af loven, at der ved opgørelsen af nyoptag som udgangspunkt alene skal ses på barnets folkeregisteradresse på optagelsestidspunktet i det pågældende kalenderår. Loftet for nyoptag på 30 pct. gælder alene for børn med folkeregisteradresse i et udsat boligområde. Det første år, hvor et boligområde fremgår af listen over udsatte boligområder, gælder reglerne om loft for nyoptag fra den 1. januar i det følgende kalenderår.

Det følger af loven, at privatinstitutioner én gang årligt skal oplyse institutionskommunen om, hvor stor en andel af børn fra udsatte boligområder, der er optaget i institutionen eller enhederne i institutionen i løbet af det seneste kalenderår. Forvaltningen foreslår, at privatinstitutionernes årlige oplysning til kommunen om andel nyoptagne børn med bopæl i et udsat boligområde, skal fremsendes til kommunen senest den 31. januar i året efter det kalenderår, som opgørelsen omfatter.

## **2. Muligheder for at styrke bredt sammensatte børnegrupper i dagtilbud**

Skole- og Børneudvalget skal med sagen den 5. marts 2019 også drøfte muligheden for via tildelingsreglerne at fordele børnene i dagtilbud, så der opnås en større blanding af børn fra forskellige boligområder.

Forvaltningen kan oplyse, at børn, der er bosiddende i Æblehaven/Rønnebærparken er indskrevet i flere forskellige daginstitutioner. Pr. 1. marts 2019 fordele børnene fra boligområdet sig på 8 institutioner, hvor den største del er indskrevet i Bullerby og Mælkebøtten. Andelen af børn fra boligområdet i hver af de 8 institutioner i forhold til antal indmeldte børn i hver institution er således: Børnehuset Bullerby 36%; Børnehuset Mælkebøtten 34%; Børnehuset Hyrdehøj 15%, Vuggestuen Solgården 4%, Børnehaven Bredgade 3%; Børnehuset Peblingevej 3%, Børnehuset Trehøje 2% og Børnehuset Wiemosen 2%.

Roskilde Kommune er opdelt i 11 geografiske pasningsdistrikter, og de fleste forældre søger om plads i det pasningsdistrikt, hvor de er bosiddende. Der er også en klar tendens til at mange forældre søger en plads tæt på deres bopæl. Derfor vil sammensætningen af børn i dagtilbud ofte afspejle det boligområde, der er omkring institutionen.

Med de tildelingsregler, der er vedtaget af Skole- og Børneudvalget, sker opskrivning af børn til dagtilbud ud fra reglerne i dagtilbudsloven og tildelingsreglerne i øvrigt, hvor det blandt andet fremgår at mindst to af tre tilbud skal være inden for eget pasningsdistrikt eller nabolandsdistrikt.

Herudover fremgår det af tildelingsreglerne, at der tages hensyn til sammensætning af børnegruppen i den konkrete institution eller dagplejehjem med hensyn til alder og køn, og at der er fortrinsret for søskende. Det fremgår også, at der ved tildeling af pladser tages hensyn til "børn, der på grund på baggrund af en konkret og individuel vurdering af særlige sociale eller pædagogiske grunde, har behov for en plads i et konkret dagplejehjem eller i en konkret daginstitution, herunder afdeling. Vurderingen foretages af forvaltningen". De ovenstående hensyn må ikke medføre, at pasningsgarantien overskrides, ligesom det tilstræbes, at et barn, der står for tur til den næste ledige plads, kun må overspringes én gang.

Forvaltningen vurderer, at der overordnet er to veje at gå i forhold til at udstikke retningen for en større bredde i sammensætningen af børnegrupper, hvor den ene er en mere frivillig og motiverende vej, hvor forældrene selv vælger tilbud til, der måske ikke er det der umiddelbart ligger geografisk tættest på deres bolig, og den anden vej er

mere strukturel, hvor der ved tildeling af pladser fastsættes kriterier, som har betydning for, hvilken institution et barn tildeles plads i.

### **Den frivillige og motiverende vej**

Skole- og Børneudvalget besluttede den 5. februar 2019 at sende forslag til 6 indsatser videre til den boligpolitiske følgegrupper, som alle følger den frivillige og motiverende vej. Forslagene ligger op til via lokale indsatser og udbredelse af kendskab til dagtilbud også i fx de boligsociale områder, at få flere der ikke bor i områderne til at søge disse institutioner. På samme måde har Roskilde Kommune gennem en lang årrække arbejdet opsøgende ifht. familier med tosprogede børn for at få dem til at vælge de almene dagtilbud til deres børn. Konkret betyder det, at alle børn over tre år, der har behov for særlig sprogstimulering i dag er indmeldt i et alment dagtilbud. Ingen børn er i dag indmeldt i de såkaldte 15-timers tilbud eller 30-timers tilbud, som er tilbud, som kommunerne jf. dagtilbudsloven er forpligtet til at tilbyde børn med behov for særlig sprogstimulering.

I forhold til nyankommne børn med flygtningebaggrund er der en dialog med hver enkelt familie. Børnene visiteres til dagtilbud, hvor det vurderes, at der er de bedst mulige forudsætninger for en god integration af barnet, herunder barnets dansk sproglige udvikling samtidig med at der tages højde for familiens boligplacering og andre særlige forhold.

#### *Mulig ny indsats*

For at understøtte visionen i boligpolitikken om at skabe mere bredt sammensatte børnegrupper foreslår forvaltningen, at der fremadrettet i det opsøgende arbejde lægges en særlig vægt på at motivere forældre til tosprogede børn til at skrive deres børn op i et dagtilbud med en lille andel af tosprogede børn. Dette med henblik på at tilbyde børnene de bedst mulige rammer for deres dansksproglige udvikling. Dette arbejde kan gøres via sundhedsplejen, sprogvejledere og medarbejdere i den boligsociale indsats.

### **Den strukturelle vej**

Skole- og Børneudvalget besluttede den 5. december 2018 tildelingsregler til plads i dagtilbud. Ovenfor er beskrevet, at forvaltningen ifølge tildelingsreglerne har mulighed for, på baggrund af en konkret og individuel vurdering, at anvise et barn plads i et konkret dagplejehjem eller daginstitution. Denne mulighed anvendes kun i begrænset omfang.

Med denne sag følger på grund af lovændring, at der sker en tilføjelse til tildelingsreglerne om, at dagtilbud i løbet af et år kun må nyoptage 30% af børn, der er bosiddende i et boligområde, der er på listen over udsatte boligområder. Dette vil få betydning for regulering af nyoptag i de daginstitutioner, der typisk søges af børn bosiddende i Æblehaven/Rønnebærparken, der er på udsattelisten for 2019.

#### *Mulig ny indsats*

For at understøtte målsætningen om at have mere bredt sammensatte børnegrupper foreslår forvaltningen, at der administrativt sker en tættere opfølgning for sammensætningen af børnegrupper i de enkelte daginstitutioner for at kunne iværksætte tiltag, hver der opstår situationer, hvor institutioner får en uhensigtsmæssig høj andel af børn i udsatte positioner.

### 3. Lovgrundlag for bedre fordeling

#### *Loft for årligt nyoptag i daginstitutioner og enheder i daginstitutioner*

Med indførelsen af § 26a i dagtilbudsloven, skal kommunalbestyrelsen sikre, at der maksimalt nyoptages 30 pct. børn fra udsatte boligområder i løbet af et kalenderår i daginstitutioner efter dagtilbudslovens § 19, stk. 2-4. I daginstitutioner, der består af flere enheder, jf. dagtilbudslovens § 19, stk. 6, skal kommunalbestyrelsen sikre, at der maksimalt nyoptages 30 pct. børn fra udsatte boligområder i løbet af et kalenderår i enhederne i institutionen.

Efter §26 a, stk. 3, skal privatinstitutioner sikre, at der maksimalt nyoptages 30 pct. børn fra udsatte boligområder i løbet af et kalenderår i institutionen. Består privatinstitutionen af flere enheder, skal privatinstitutionen sikre, at der maksimalt nyoptages 30 pct. børn fra udsatte boligområder i løbet af et kalenderår i enhederne i institutionen. Med henblik på at give privatinstitutioner mulighed for at styre nyoptaget i løbet af året, kan privatinstitutioner fra den 1. januar 2019 afvise at optage børn, hvis privatinstitutionen har en klar formodning om, at der vil være risiko for, at optagelse af et konkret barn, der har folkeregisteradresse i et udsat boligområde, vil betyde, at institutionen ikke kan leve op til kravet om, at der maksimalt nyoptages 30 pct. børn fra udsatte boligområder i løbet af et kalenderår i institutionen.

En gang årligt skal privatinstitutioner oplyse kommunalbestyrelsen i institutionskommunen om, hvor stor en andel børn fra udsatte boligområder, der er nyoptaget i institutionen eller i enhederne i institutionen i løbet af det seneste kalenderår. Hvis en privatinstitution har nyoptaget mere end 30 pct. børn fra et udsat boligområde i institutionen eller i enhederne i institutionen i løbet af det seneste kalenderår, skal kommunalbestyrelsen som udgangspunkt tilbagekalde godkendelsen af institutionen. I forbindelse med en lukning af institutionen, vil kommunen være forpligtet til at tilbyde børnene en plads i et andet dagtilbud inden for de gældende retningslinjer for optagelse, som kommunen har fastsat. Kommunalbestyrelsen kan i særlige tilfælde beslutte, at godkendelsen af privatinstitutionen ikke skal opsiges, hvis institutionen kan påvise, at overskridelsen ikke overstiger 5 procentpoint, og at overskridelsen skyldes uforudsete forhold. Reglerne om årligt nyoptag gælder ikke for privatinstitutioner af hvis vedtægter, det fremgår, at institutionen har til formål at tilgodese en eller flere virksomheders medarbejdere jf. dagtilbudslovens § 27, stk. 2 og stk. 4.

Selvejende og udliciterede daginstitutioner med optagelseskompetence skal ligeledes sikre, at der maksimalt nyoptages 30 pct. børn fra udsatte boligområder i institutionen i løbet af et kalenderår. I institutioner, som består af flere enheder, gælder reglerne om årligt nyoptag på enhedsniveau. Der er ingen selvejende eller udliciterede daginstitutioner med optagelseskompetence i Roskilde Kommune.

Nyoptaget skal opgøres over et kalenderår gældende fra den 1. januar til den 31. december samme år. Tidspunktet for nyoptagelse forstås som det tidspunkt, hvor kommunen træffer afgørelse og meddeler forældrene, at barnet er blevet optaget i et konkret dagtilbud. Bestemmelsen vedrører ikke børn, der allerede er optaget i daginstitutionerne, og disse børn skal derfor ikke indgå i opgørelsen af de 30 pct.

Ved opgørelsen af nyoptag skal der, som udgangspunkt alene ses på børnenes folkeregisteradresse på optagelsestidspunktet i det pågældende kalenderår. Kommunalbestyrelsen kan dog beslutte, at børn som udmeldes af en daginstitution i samme kalenderår, som de optages, ikke skal indgå i opgørelsen af årligt nyoptag. Hvis kommunalbestyrelsen beslutter at undtage børn fra opgørelsen, som udmeldes fra en daginstitution i samme kalenderår, som de optages, vil beslutningen omfatte alle daginstitutioner i kommunen.

Loftet for nyoptag på 30 pct. gælder alene for børn med folkeregisteradresse i et udsat boligområde. Et udsat boligområde fremgår af listen over udsatte boligområder, som offentliggøres af transport-, bygnings- og boligministeren hvert år den 1. december efter almenboligloven. I tilfælde hvor barnets forældre ikke lever sammen, og barnet i strid med CPR-lovgivningen har folkeregisteradresse hos den forældre, som bor uden for et udsat boligområde, men reelt opholder sig mest hos den forælder, som bor i et udsat boligområde, vil det være folkeregisteradressen hos sidstnævnte, der vil blive betragtet som barnets bopæl.

Det første år, hvor et boligområde fremgår af listen over udsatte boligområder, gælder reglerne om loft for nyoptag fra den 1. januar i det følgende kalenderår.

#### *Anvisning af pladser til dagtilbud i udsatte boligområder*

Med indførelsen af § 23, stk. 4 i dagtilbudsloven, skal kommunalbestyrelsen ved anvisning af plads i en kommunal eller selvejende institution eller enhed her, der er beliggende i et udsat boligområde til børn, som har bopæl uden for et udsat boligområde, ligeledes tilbyde børnene en plads i et andet dagtilbud efter dagtilbudslovens § 19, stk. 2-4 eller §21, stk. 2 eller 3, der ikke er beliggende i et udsat boligområde.

Det er de enkelte forældre, der i disse tilfælde skal beslutte, hvilken af de to pladser, de ønsker at tage imod, eller om de ønsker at sige nej tak til begge pladser og fx stå på venteliste til en tredje plads.

Daginstitutioner beliggende i et udsat boligområde, som er omfattet dagtilbudslovens § 23, stk. 4, defineres som daginstitutioner eller enheder i daginstitutioner, der er beliggende på matrikelnumre, som udgør et udsat boligområde, jf. listen over udsatte boligområder i almenboligloven (se ovenfor).

Kommunalbestyrelsen kan ligeledes vælge at tilbyde forældre en alternativ plads i andre situationer. Det kan fx være tilfældet, hvis en kommunal daginstitution eller enhed i en daginstitution er beliggende på en matrikel, som ligger tæt på et udsat boligområde, men ikke er omfattet af definitionen, jf. almenboligloven, fordi den specifikke matrikel, som institutionen eller enheden er placeret på ligger uden for det udsatte boligområde.

#### **4. Regler om dispensationsadgang**

Jf. dagtilbudslovens § 26a, stk. 12, kan Børne- og Socialministeren udstede nærmere regler om en dispensation fra de regler, der vedrører bedre fordeling i daginstitutioner. Der er i medfør heraf indført en bestemmelse i bekendtgørelsen for dagtilbud, som giver kommunalbestyrelserne mulighed for at søge dispensation fra reglerne.

Der kan ansøges om dispensation både fra reglerne om maksimalt at nyoptage 30 pct. børn fra udsatte boligområder og fra reglerne om, at kommunalbestyrelsen skal tilbyde børn, som har bopæl uden for et udsat boligområde, plads i to forskellige dagtilbud, hvis den ene plads er i en daginstitution, der er beliggende i tilknytning til et udsat boligområde.

Der kan søges om dispensation frem til den 1. januar 2020, hvor reglerne træder i kraft. Dispensationer vil være tidsbegrænsede. Der vil som udgangspunkt kunne gives dispensation for en periode op til 5 år.

Kommunalbestyrelsen er forpligtet til at viderebringe eventuelle ansøgninger om dispensation fra selvejende og udliciterede daginstitutioner med optagelseskompetence samt privatinstitutioner til Børne- og Socialministeriet.

Dispensation kan gives, hvis der foreligger helt særlige forhold. Helt særlige forhold kan eksempelvis være, at et boligområde inden for en kort årrække forventes ikke at være på listen over udsatte boligområder. Det kan også være, at kommunalbestyrelsen allerede har en plan om tiltag, som forventes at betyde, at institutionen inden for en årrække vil kunne leve op til, at der maksimalt nyoptages 30 pct. børn fra udsatte boligområder – det kan være en plan for hele boligområdet eller konkrete planer for den enkelte institution.

Ud over de særlige forhold skal det også i ansøgningen fremgå, at der arbejdes målrettet mod, at der årligt nyoptages højst 30 pct. børn fra udsatte boligområder i daginstitutionen når dispensationsperioden udløber. Der kan også være tale om øvrige forhold, som gør, at daginstitutionen forventes at kunne leve op til kravet, fx planlagte ændringer i boligmassen mv.

Endeligt er det et krav, at kommunalbestyrelsen eller daginstitutionen skal have iværksat (eller have konkrete planer om at iværksætte) tiltag i dispensationsperioden med henblik på at fremme børnenes dansksproglige kompetencer mv., fx brug af venskabsinstitutioner eller særlige sprog- og læringsforløb.