

Evaluering af kombinationstilbud

Udarbejdet af Danmarks Evalueringsinstitut for
Børne- og Undervisningsministeriet



DANMARKS
EVALUERINGSINSTITUT

INDHOLD

Evaluering af kombinationstilbud

1	Resumé	4
----------	---------------	----------

2	Indledning	6
2.1	Baggrund	6
2.2	Formål	6
2.3	Metodisk design	6

3	Anvendelse af kombinationstilbud	7
3.1	Hvad er et kombinationstilbud?	7
3.2	Udbredelse af kombinationstilbud	8
3.3	Ordningens lokale udformning	9
3.4	Ansøgningsprocedure	10
3.5	Løbende tilsyn og dokumentation	12
3.6	Information om ordningen til forældre	12
3.7	Årsager til begrænset anvendelse	12

1 Resumé

Baggrund og formål

Reglerne om kombinationstilbud for forældre med skæve arbejdstider trådte i kraft 1. juli 2018. Reglerne giver forældre med skæve arbejdstider ret til at kombinere en plads i et dagtilbud med et økonomisk tilskud til fleksibel pasning. Kombinationstilbuddet kan samlet set ikke overstige, hvad der tidsmæssigt svarer til en fuldtidsplads i et alderssvarende dagtilbud i kommunen. Den fleksible pasning skal udgøre mindst 10 timer om ugen i gennemsnit. Det følger af lovens bemærkninger, at der to år efter lovens ikrafttræden vil blive gennemført en evaluering, der skal dokumentere anvendelsen af ordningen.

Formålet med evalueringen er at afdække kommunernes erfaring med kombinationstilbud, herunder hvordan ordningen er udformet lokalt, samt omfanget af brugen af kombinationstilbud. Evalueringen kan danne baggrund for politisk drøftelse af, om der er behov for en eventuel justering af ordningen.

Resultater af evalueringen

Kombinationstilbud er blevet anvendt i alt 11 gange fordelt på fem kommuner i perioden fra d. fra 1. juli 2018 til 31. august 2020. I samme periode har hovedparten af de kommuner, der har deltaget i evalueringen, fået mellem 0 og 5 henvendelser fra forældre om kombinationstilbud.

Kommunerne kommer i deres redegørelser med bud på, hvorfor kombinationstilbuddet ikke eller kun i mindre omfang bliver anvendt. Kommunernes bud på årsager kan opdeles i seks kategorier:

- Der er ikke en reel efterspørgsel (fx fordi forældrene benytter sig af andre løsninger, som pasning hos familie)
- Begrænsninger i den nuværende udformning af ordningen (fx at forældre ønsker et tilbud, hvor den nedre grænse for antal timer hos fleksibel passer er mindre end 10)
- Administration forbundet med ordningen for forældre (fx at forældre skal være arbejdsgiver for den fleksible passer)
- Eksisterende tilbud dækker behovet (fx dagtilbud med udvidet åbningstid)
- Manglende viden om ordningen blandt forældre
- Manglende fleksible passere.

Det er særligt kategorierne ”der er ikke reel efterspørgsel” og ”begrænsninger i den nuværende udformning af ordningen”, der er fremtrædende i kommunernes svar.

Redegørelserne viser, at der er nogle mindre forskelle i den lokale udformning af kombinationstilbuddet. 11 kommuner har udformet tilbuddet med nogle faste kombinationsmuligheder, som forældre kan søge. De øvrige kommuner henviser til ordningens overordnede principper og/eller angiver det samlede timeantal, som kan fordeles mellem dagtilbud og fleksibel pasning. En del af kommunerne har afventet en efterspørgsel fra forældrene som anledning til at lave en eventuel lokal udformning af ordningen.

Kommunernes information om kombinationstilbud foregår primært via kommunens hjemmeside. I enkelte kommuner suppleres hjemmesiden med andre informationsformer som info på forældreintra, opslag i dagtilbud og lignende.

Om datagrundlaget

Evalueringen bygger på kommunernes svar på to redegørelsesguides med spørgsmål om kombinationstilbud. Den første redegørelsesguide handlede om omfanget af brugen af kombinationstilbud, mens den anden handlede om antallet af henvendelser om ordningen, ordningens lokale udformning, kommunikationen om ordningen samt en vurdering af årsagerne til den begrænsede brug af ordningen. Første guide blev besvaret af 84 kommuner, mens anden redegørelsesguide blev besvaret af 60 kommuner.

Data er indsamlet i perioden 11/9/2020-23/11/2020.

2 Indledning

2.1 Baggrund

Reglerne om kombinationstilbud for forældre med skæve arbejdstider trådte i kraft 1. juli 2018. Reglerne giver forældre med skæve arbejdstider ret til at kombinere en plads i et dagtilbud med et økonomisk tilskud til fleksibel pasning. Det følger af lovens bemærkninger, at der to år efter lovens ikrafttræden vil blive gennemført en evaluering, der skal dokumentere anvendelsen af ordningen.

2.2 Formål

Formålet med evalueringen er at afdække kommunernes erfaring med kombinationstilbud, herunder hvordan ordningen er udformet lokalt samt omfanget af brugen af kombinationstilbud. Evalueringen kan danne baggrund for politisk drøftelse af, om der er behov for en eventuel justering af ordningen.

Målgruppen for evalueringen er, dels Børne- og Undervisningsministeriet, dels aftaleparterne, der skal bruge evalueringen som afsæt for deres drøftelse af ordningen.

2.3 Metodisk design

Evalueringen bygger på kommunernes svar på to redegørelsesguides med spørgsmål om kombinationstilbud. Den første redegørelsesguide handlede om omfanget af brugen af kombinationstilbud, mens den anden handlede om antallet af henvendelser om ordningen, ordningens lokale udformning, kommunikationen om ordningen samt en vurdering af årsagerne til den begrænsede brug af ordningen. Den anden redegørelsesguide blev pilottestet af tre kommuner.

Den første guide, som blev udsendt d. 11. september 2020, blev besvaret af 84 kommuner, og den anden, som blev udsendt d. 9. november 2020, blev besvaret af 60 kommuner.

3 Anvendelse af kombinationstilbud

Dette kapitel indeholder en analyse af de besvarelser, kommunerne har indsendt i forbindelse med evalueringen. Kommunerne har generelt ikke megen erfaring med ordningen, da blot 11 familier har benyttet sig af ordningen. Besvarelserne bygger derfor hovedsageligt på en ikke-afprøvet praksis.

3.1 Hvad er et kombinationstilbud?

Kombinationstilbud retter sig mod familier, som har et arbejdsbetinget pasningsbehov uden for dagtilbuddenes almindelige åbningstid. Familier, hvor begge forældre, eller en enlig forælder, har et dokumenteret arbejdsbetinget pasningsbehov uden for dagtilbuddets åbningstid, har ret til et kombinationstilbud.

Kombinationstilbuddet består af en deltidsplads i et dagtilbud samt et tilskud til fleksibel pasning, som fx kan anvendes til pasning om aftenen, i weekenden eller på andre tidspunkter uden for dagtilbuddenes almindelige åbningstid. Kombinationen af dagtilbud og fleksibel pasning kan ikke overstige, hvad der tidsmæssigt svarer til en fuldtidsplads i et dagtilbud i kommunen, fx 51 timer i en daginstitution og 48 timer i en dagpleje. Det er et krav, at den fleksible pasning skal udgøre mindst 10 timer om ugen i gennemsnit.

Det er den enkelte forælder, der ansætter den fleksible passer.

§ Kombinationstilbud

§ 85 a. Kommunalbestyrelsen skal efter ansøgning tilbyde forældre med et dokumenteret arbejdsbetinget pasningsbehov, der ligger uden for dagtilbuddenes almindelige åbningstid, et kombinationstilbud i form af en deltidsplads i et dagtilbud og et tilskud til fleksibel pasning, jf. stk. 2-4. Dette gælder dog ikke for forældre med børn, som er optaget i et sprogstimuleringsstilbud i form af et dagtilbud 30 timer om ugen, jf. § 11, stk. 8. Reglerne for tilskud til privat pasning efter § 80, stk. 1 og 3, og §§ 81-85, jf. dog § 81, stk. 1, 3. pkt., og § 81 a, stk. 3, gælder tillige for fleksibel pasning.

Stk. 2. Kombinationstilbuddet efter stk. 1 skal gives til forældre, hvis begge forældres beskæftigelse medfører et dokumenteret arbejdsbetinget pasningsbehov uden for dagtilbuddenes almindelige åbningstid.

Stk. 3. Kombinationstilbuddet efter stk. 1 skal gives til en enlig forsørger, hvis dennes beskæftigelse medfører et dokumenteret arbejdsbetinget pasningsbehov uden for dagtilbud-denes almindelige åbningstid.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen skal tilrettelægge kombinationstilbuddet ud fra familiens dokumenterede pasningsbehov. Kombinationstilbuddet kan samlet set ikke overstige, hvad der tidsmæssigt svarer til en fuldtidsplads i et alderssvarende dagtilbud. Den fleksible pasning skal udgøre mindst 10 timer om ugen i gennemsnit. Det tidsmæssige omfang af deltidspladsen i dagtilbuddet og den fleksible pasning skal opgøres over en periode på mindst 4 uger.

Stk. 5. Afgørelser efter stk. 1-4 kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed.

Stk. 6. Fleksible pasningsordninger må alene anvende betegnelsen fleksibel pasningsordning om ordningen i alle offentlige sammenhænge.

Stk. 7. Kommunalbestyrelsen skal inden godkendelsen af pasningsaftalen efter § 81, stk. 1, påse, at der ikke indgår andre betegnelser i pasningsaftalen end fleksibel pasningsordning om ordningen.

Stk. 8. Kommunalbestyrelsen skal i forbindelse med det tilsyn, som følger af § 81, stk. 1, tillige føre tilsyn med, at den fleksible pasningsordning alene anvender betegnelsen fleksibel pasningsordning om ordningen i alle offentlige sammenhænge.

LBK nr. 1326 af 09/09/2020

3.2 Udbredelse af kombinationstilbud

Kombinationstilbud er blevet anvendt i alt 11 gange fordelt på fem kommuner i perioden fra d. fra 1. juli 2018 til 31. august 2020.

Kommunerne er desuden blevet bedt om at angive, hvor mange familier, der, ud over de 11, har henvendt sig til kommunen om kombinationstilbud fra 1. juli 2018 til 31. august 2020. Figur 3.1. viser, at:

- 17 kommuner har fået 0 henvendelser
- 19 kommuner har fået mellem 1 og 5 henvendelser
- 1 kommune har fået mellem 6 og 10 henvendelser.

Opgørelsen bygger på de 37 kommuner, som har angivet et specifikt antal henvendelser. De øvrige 23 kommuner har angivet et estimat, fx 0-5 henvendelser, hvilket der var mulighed for i redegørelsesguiden. Fem af de 23 kommuner estimerer således, at de har modtaget maks. 10 henvendelser, mens de resterende 18 kommuner estimerer, at de har fået mellem 0 og 5 henvendelser.

Ved pilottesten gjorde kommunerne opmærksom på, at der kunne være udfordringer forbundet med at svare på spørgsmålet, idet henvendelser om kombinationstilbud ikke nødvendigvis er registreret eller mulige at fremsøge.

FIGUR 3.1

Antal henvendelser fra forældre om kombinationstilbud i perioden 1. juli 2018 til 31. august 2020, N = 37



Kilde: Redegørelser fra kommunerne

3.3 Ordningens lokale udformning

Kommunerne er i redegørelsen blevet bedt om at besvare spørgsmål relateret til rammerne for fordelingen mellem tid i dagtilbud og tid til fleksibel pasning.

8 kommuner har fastlagt nogle kombinationsmuligheder, som forældrene kan søge.

En model består af fx tre kombinationsmuligheder:

1. Flexibel pasning i 10 timer og dagtilbud i op til 40 timer om ugen
2. Flexibel pasning i 20 timer og dagtilbud i op til 30 timer om ugen
3. Flexibel pasning i 30 timer og dagtilbud i op til 20 timer om ugen.

En anden model består af to kombinationsmuligheder, fx 30 timer i dagtilbud med tilskud til 17,5 timers fleksibel pasning eller 37 timer i dagtilbud med tilskud til 10,5 timers fleksibel pasning.

En tredje model er at have en fast definition af en deltidsplads og et loft for den fleksible pasning, fx en deltidsplads på 38 timer med mulighed for mellem 10 og 18 timers fleksibel pasning.

Flere af kommunerne med forskellige kombinationsmuligheder oplyser, at der i alle tilfælde skal foretages en konkret vurdering af kombinationstilbuddets sammensætning.

GRAFIK. 3.1

Eksempel på model med tre kombinationsmuligheder

> Kombinationstilbud

Kombinationstilbuddet er et tilbud til enlige forældre og forældrepar, hvor begge har et dokumenteret arbejdsbetinget behov uden for dagtilbuddenes almindelige åbningstid.

Kombinationstilbuddet indebærer, at barnet kan få en deltidsplass i et dagtilbud samtidig med, at forældrene modtager et tilskud fra kommunen til fleksibel pasning.

Forældrene kan vælge imellem 3 pakker/kombinationer:

- Op til 20 timers institution/30 timers fleksibel pasning
- Op til 30 timers institution/20 timers fleksibel pasning
- Op til 40 timers institution/10 timers fleksibel pasning

Et kombinationstilbud kan samlet set ikke overstige hvad der svarer til en fuldtidsplads i et dagtilbud. Den fleksible pasning skal heraf udgøre mindst 10 timer om ugen i gennemsnit.

Kilde: Brochure fra kommune.

Andre kommuner henviser til ordningens overordnede principper og/eller angiver det samlede timetal, som kan fordeles mellem dagtilbud og fleksibel pasning. En kommune, som anvender denne tilgang, oplyser, at kombinationstilbuddet sammensættes med udgangspunkt i forældrenes behov og i samråd med forældrene. En anden kommune peger på det hensigtsmæssige i ikke at have faste rammer for tilbuddet, så tilbuddet kan tilpasses forældrenes behov.

Redegørelserne viser, at en del af kommunerne afventer den lokale efterspørgsel, inden de går i gang med at udforme en mere detaljeret beskrivelse af det lokale kombinationstilbud. En kommune oplyser, at der er udarbejdet et forslag til kombinationstilbud, som ikke er vedtaget politisk, og at de indtil videre tager stilling ved konkret ansøgning.

3.4 Ansøgningsprocedure

Redegørelserne fra de 60 kommuner viser, at der umiddelbart er tre typer af ansøgningsprocedurer for kombinationstilbud i kommunerne:

- Udfyldelse af ansøgningsblanketter (21 kommuner)
- Direkte henvendelse til kommunens pladsanvisning (27 kommuner)
- Ansøgning via borger.dk (12 kommuner).

Det varierer mellem de 21 kommuner, hvilke oplysninger forældrene skal angive i ansøgningsblanketterne. I størstedelen af blanketterne skal forældrene angive oplysninger om barnet, dem selv, navn og adresse på den fleksible passer samt angive den gennemsnitlige timefordeling mellem dagtilbud og fleksibel passer. Forældrene skal desuden i nogle af blanketterne angive de månedlige udgifter for den fleksible pasningsaftale og/eller perioden, de ønsker pasningsaftalen for.

GRAFIK. 3.2

Eksempel på ansøgningsblanket

Ansøgning om kombinationstilbud

Er dit barn indmeldt i et kommunalt dagtilbud, skal du sende ansøgning om kombinationstilbud senest 1 måned før periodens start og senest 2 måneder før, hvis det drejer sig om en privat institution eller et kommunalt dagtilbud i en anden kommune. Du skal vedhæfte dokumentation for dine arbejdstider i 4 sammenhængende uger. Dokumentationen skal være underskrevet af din arbejdsgiver.

Som forælder skal du selv finde og indgå aftale med en fleksibel pasningsordning, og du skal søge kommunen om tilskud til fleksibel pasningsordning. Pasningsaftalen med den fleksible pasningsordning skal du også vedhæfte i ansøgningen.

Ansøger

Navn	Cpr.nr.
Adresse	Tlf.nr.
Postnr. og by	E-mail

Børn, der søges om kombinationstilbud til

1. barns navn	Cpr.nr.	Dagtilbud
2. barns navn	Cpr.nr.	Dagtilbud
3. barns navn	Cpr.nr.	Dagtilbud

Kombinationstilbud ønskes for perioden

Startdato	Slutdato
-----------	----------

Perioden for et kombinationstilbud følger de almindelige regler for ind- og udmeldelse. Periodens start vil derfor være enten den 1. eller 16. i måneden ligesom slutdatoen vil være enten den 15. eller sidste hverdag i måneden.

Dokumentation vedlagt

Beskriv art af dokumentation

Dato	Ansøgers underskrift
------	----------------------

I 27 af kommunerne skal ansøgeren henvende sig direkte til pladsansvisningen og indsende den nødvendige dokumentation.

Foruden de to ovennævnte ansøgningsprocedurer skal man i 12 af kommunerne søge om kombinationstilbud gennem selvbetjeningen på borger.dk.

Fælles for kommunerne er, at forældrene for at få godkendt kombinationstilbuddet skal indsende dokumentation for, at barnets forsørgere har arbejdstider, der ligger uden for dagtilbuddenes åbningstider. Dette kan eksempelvis være i form af en arbejdsgivererklæring eller en vagtplan. Arbejdstiden skal dokumenteres for en periode på fire uger og underskrives af arbejdsgiver. Selvstændige erhvervsdrivende skal vedlægge en tro- og loveerklæring. Derudover skal der i nogle tilfælde vedlægges kontrakten for den fleksible pasningsaftale, som er indgået. En enkelt kommune beder desuden ansøger om at indsende dokumentation for, at den fleksible passer besidder tilstrækkelige danskundskaber, eksempelvis i form af en 9. klasses afgangseksamen.

3.5 Løbende tilsyn og dokumentation

Kommunerne er i redegørelsen blevet bedt om at redegøre for, hvordan de sikrer, at der ikke er tale om proforma-aftaler. Kommunerne nævner forskellige metoder til at sikre dette og til at sikre, at den indgåede aftale om kombinationstilbud overholdes. Metoderne, der nævnes, er:

- Den indledende godkendelse af pasningsordningen
- Tilsynet med den fleksible pasning, som kan finde sted anmeldt og uanmeldt
- Tilsyn med dagtilbuddets opgørelser af timeforbruget i dagtilbuddet og forældrenes opgørelser af timeforbruget til den fleksible pasning.

Flere kommuner oplyser desuden, at de stikprøvevis beder forældrene om dokumentation for, at oplysningerne om arbejdstid og pasningsbehov, afgivet i forbindelse med ansøgningen om kombinationstilbuddet, er korrekte.

3.6 Information om ordningen til forældre

Kommunerne er i redegørelsen blevet bedt om at angive, hvordan kommunen har informeret om muligheden for kombinationstilbud (fx hjemmeside, flyers eller forældremøder).

Den mest anvendte informationskanal i kommunerne er kommunens hjemmeside, hvor forældre og andre kan læse om kombinationstilbuddet. Derudover er der enkelte eksempler på, at kommunerne benytter børneintra/forældreintra, pressemeddelelse, artikel i lokalbladet, dialogmøde, ledermøde, fællesmøde for bestyrelser, orientering af relevante medarbejdergrupper, opslag i daginstitutioner samt henvisning til retningslinjerne for pladsanvisning, hvor ordningen er beskrevet.

3.7 Årsager til begrænset anvendelse

Kommunerne er blevet bedt om at komme med bud på årsagerne til, at kombinationstilbud ikke eller kun i begrænset omfang benyttes i deres kommune. Årsagerne er listet i tabel 3.1. Kommunernes bud på årsager kan overordnet grupperes i seks kategorier:

- Der er ikke en reel efterspørgsel (fx fordi forældrene benytter sig af andre løsninger, som pasning hos familie)
- Begrænsninger i den nuværende udformning af ordningen (fx at forældre ønsker et tilbud, hvor den nedre grænse for antal timer hos fleksibel passer er mindre end 10)
- Administration forbundet med ordningen for forældrene (fx at forældrene skal være arbejdsgiver for den fleksible passer)
- Eksisterende tilbud dækker behovet (fx dagtilbud med udvidet åbningstid)
- Manglende viden om ordningen blandt forældre
- Manglende fleksible passere.

Det er særligt kategorierne "der er ikke reel efterspørgsel" og "begrænsninger i den nuværende udformning af ordningen", der er fremtrædende i kommunernes svar.

TABEL 3.1

Årsager til den begrænsede brug

Kategori	Uddybning
Der er ikke en reel efterspørgsel	<ul style="list-style-type: none">• Forældrene benytter sig af andre løsninger, fx pasning hos familie eller venner.• Det er sjældent, at begge forældre har skæve arbejdstider og har et dokumenteret pasningsbehov på 10 timer om ugen uden for normal åbningstid.• Forældrene er tilfredse med de generelle åbningstider i dagtilbuddene og prioriterer at indrette sig efter dem.• Oftest vil familierne tilrettelægge deres dagligdag, så en af forældrene kan være hjemme hos børnene.• Forældrene ønsker, at deres barn skal have en normal hverdag i deres dagtilbud med deres venner.• Forældrene ønsker ikke at deres barn skal forholde sig til to forskellige tilbud.
Begrænsninger i den nuværende udformning af ordningen	<ul style="list-style-type: none">• Nogle forældre kan ikke holde sig inden for en samlet pasning på fx 48/50 timer, når det er inkl. nat.• Forældrene må ikke bruge dagtilbuddet fuldt ud, når de benytter sig af kombinationstilbud.• Forældre kan efterspørge et andet tilbud, fx et tilbud, der omfatter både en fuldtidsplads i dagtilbud samt ekstra timer hos en fleksibel passer.• Forældrene kan opleve ordningen som dyr pga. tilskuddets størrelse og egenbetaling til den fleksible passer. Hvis forældrene kan få økonomisk fripladstilskud til et dagtilbud med udvidet åbningstid, kan der være højere egenbetaling på kombinationstilbud.• Forældre med børn i skolealderen har samtidig behov for at få deres arbejdstid til at passe med SFO- og skoletid.• Forældre ønsker kombinationstilbud, hvor den nedre grænse for antal timer hos fleksibel passer er mindre end 10.
Administration forbundet med ordningen for forældrene	<ul style="list-style-type: none">• Ordningen er krævende at sætte sig ind i og søge om, fx skal forældrene dokumentere deres arbejdstider.• Forældrene skal selv finde en fleksibel passer.• Forældrene skal indgå i et formelt arbejdsgiverforhold til den fleksible passer, fx skal de indberette til ATP og tegne en arbejdsskadeforsikring.• Forældrene skal løbende dokumentere deres arbejdstider.• De skal forholde sig til både en fleksibel passer og et kommunalt dagtilbud.• Kommunen skal føre tilsyn med ordningen, og forældrene skal dermed forholde sig til en kommune.
Eksisterende tilbud dækker behovet	<ul style="list-style-type: none">• Kommunen har et dagtilbud med udvidet åbningstid, som forældrene benytter sig af.
Manglende viden om ordningen blandt forældre	<ul style="list-style-type: none">• Forældrene kender ikke til ordningen eller har manglende viden om ordningen. Det kan skyldes, at kommunerne ikke når borgerne gennem deres kommunikation. Fx kan der mangle information på andre platforme end kommunens hjemmeside.
Manglende fleksible passere	<ul style="list-style-type: none">• Det kan være svært for forældrene at finde en person, der vil passe i ydertimerne, fx kl. 05.30 – 7.30 eller kl. 16.15 – 19.30 eller som kan passe på skiftede tidspunkter.• Der er ikke nødvendigvis godkendte fleksible passere, som tilbyder deltidspasning i ydertimerne eller som tilbyder pasning aften, nat og weekender.• De godkendte fleksible passere fortrækker fuldtidskontrakter. Det kan hænge sammen med, at kommunen fx stiller krav om, at de skal have fire fuldtidskontrakter, og at det vil reducere deres indtjening, hvis de siger ja til en kontrakt på fx 10 timer pr. uge, fordi de ikke kan indskrive flere pladser, end de er godkendt til.

Kilde: Redegørelser.

Evaluering af kombinationstilbud

© 2020 Danmarks Evalueringsinstitut

Citat med kildeangivelse er tilladt

Publikationen er kun udgivet i elektronisk form på: www.eva.dk

ISBN (www) 978-87-7182-473-5

Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) gør uddannelse og dagtilbud bedre. Vi leverer viden, der bruges på alle niveauer – fra institutioner og skoler til kommuner og ministerier.



**DANMARKS
EVALUERINGSINSTITUT**

T 3555 0101
E eva@eva.dk
H www.eva.dk