

Høringsnotat
om
Forslag til lov om ændring af dagtilbudsloven (Ophævelse af dispensationsadgang fra regler om bedre fordeling i daginstitutioner) (L 163)

1. Indledning

Forslag til lov om ændring af dagtilbudsloven (Ophævelse af dispensationsadgang fra regler om bedre fordeling i daginstitutioner) har i perioden fra den 31. marts 2020 til den 21. april 2020 været i ekstern høring hos 22 myndigheder og organisationer. Lovforslaget er også offentliggjort på Folketingets hjemmeside og på Høringsportalen.

Blandt de hørte myndigheder og organisationer er der modtaget høringssvar fra Børne- og Kulturchefforeningen (BKF), Børne- og Ungdomspædagogernes Landsforbund (BUPL), Dansk Frikoleforening, Dansk Industri, KL, Landsforeningen af forældre til børn i dagtilbud (FOLA) og SPIFO. Herudover er der modtaget høringssvar fra Aarhus Kommune. Dansk Arbejdsgiverforening har meddelt, at de ikke ønsker at afgive bemærkninger.

Det er alene de væsentligste bemærkninger fra høringssvarene, der er medtaget i notatet.

2. Sammenfatning om ændring i lovforslaget i forhold til høringsudkastet

De indkomne høringssvar har ikke givet anledning til at søge lovforslaget ændret.

3. Generelle bemærkninger

En række høringsparter har i deres høringssvar angivet generelle bemærkninger i relation til parallelsamfundsindsatsen og dagtilbudslovens regler om bedre fordeling i daginstitutioner.

KL anfører således, at de er enige i, at det er nødvendigt med et opgør med parallelsamfund. KL er desuden enige i, at en bedre fordeling af børn fra udsatte boligområder er et element heri, således at institutionerne så vidt muligt afspejler befolkningssammensætningen i kommunerne. KL skriver videre, at det ikke er nyt for kommunerne at arbejde for at sikre en bedre fordeling i daginstitutionerne. Det kræver langsigtede planer, som adresserer helhedsindsatser på tværs af byudvikling, beskæftigelse samt børne- og ungeområdet, ligesom det kræver sammenhæng med kommunes boligsociale indsatser. KL angiver, at dette er årsagen til, at de var kritiske over for den oprindelige lov om bedre fordeling i daginstitutioner. Loven risikerer ifølge KL at få utilsigtede konsekvenser og modarbejde andre kommunale indsatser i relation til de udsatte boligområder.

BUPL udtrykker i deres høringssvar, at de generelt er enige i intentionen om at åbne udsatte boligområder op og sikre en mere mangfoldig beboersammensætning i hele landet, som én vej af flere til at løse den sociale ulighed. BUPL anfører samtidig, at de er modstandere af, at løsningen på udfordringer i de udsatte boligområder skal være en forringelse af beboernes rettigheder og udhuling af lokale tilbud frem for solide investeringer i områderne og i de mennesker, der bor der.

Aarhus Kommune anfører i deres høringssvar, at kommunen arbejder hårdt på at omdanne de udsatte boligområder og forventer, at områderne stille og roligt vil skifte karakter. De angiver samtidig, at forandringer tager tid og kræver, at der er attraktive lokale dagtilbud, som kan medvirke til at tiltrække børnefamilier til områderne. Ifølge kommunen kræver det, at der kan anvises børn fra ikke-udsatte boligområder ind i de daginstitutioner, der er beliggende i udsatte boligområder. Uden denne mulighed vurderer kommunen, at dagtilbudsafdelinger i eller i tilknytning til de udsatte boligområder med tiden vil skulle lukke, da søgningen fra børn, som er bosat uden for de udsatte boligområder pt. er lav. Derfor opfordrer Aarhus Kommune bl.a. til, at reglen om, at børn der ikke har bopæl i udsatte boligområder, skal tilbydes to pladser, ophæves.

SPIFO skriver, at de grundlæggende kan være enige i intentionerne bag loven om bedre fordeling. SPIFO støtter dog ikke nærværende lovforslag, da der efter deres opfattelse også fremover bør være en dispensationsmulighed.

Dansk Industri skriver i deres høringssvar, at de støtter intentionen om at styrke børns dansksproglige udvikling, generelle læringsparathed og kendskab til demokratiske normer og værdier gennem deltagelse i dagtilbud. Dansk Industri finder, at disse kundskaber og normer er nødvendige og værdifulde for alle børn. Dansk Industri finder imidlertid grundlæggende loven om bedre fordeling i daginstitutioner uhensigtsmæssig, idet den alene retter fokus på børn i daginstitutioner, hvor mere end 30 pct. af børnene kommer fra udsatte boligområder. Dansk Industri mener i stedet, at styrkelse af børns dansksproglige udvikling, generelle læringsparathed og kendskab til demokratiske normer og værdier bør ske gennem initiativer, der generelt styrker kvaliteten i dagtilbuddene og børnenes sproglige udvikling.

Børne- og Undervisningsministeriet noterer sig høringssparternes generelle bemærkninger til lovforslaget, herunder at flere høringssparter anfører, at reglerne om bedre fordeling i daginstitutioner potentielt modvirker øvrige initiativer i parallelsamfundsaftalerne.

Ministeriet skal i øvrigt til forslaget fra Aarhus Kommune om, at reglen om, at børn der ikke har bopæl i udsatte boligområder, skal tilbydes to pladser, ophæves, bemærke, at dette ikke har været en del af drøftelserne i aftalekredsen og derfor ikke indgår i dette lovforslag.

Ministeriet finder således ikke anledning til at søge lovforslaget ændret som følge af høringssparternes generelle bemærkninger.

4. Bemærkninger til lovforslagets enkeltelementer

4.1. Ophævelse af dispensationsadgangen

KL, BUPL, BKE, Aarhus Kommune, FOLA, SPIFO, Dansk Friskoleforening og Dansk Industri finder det problematisk, at dispensationsadgangen foreslås ophævet.

KL skriver, at det har været afgørende for kommunerne og KL, at loven om bedre fordeling i daginstitutioner indeholdt en dispensationsadgang, da dette var grundlaget for, at loven

kunne implementeres i kommunerne. Den foreslåede lovændring kan ifølge KL medføre, at det bliver mindre attraktivt for børnefamilier at bosætte sig i udsatte boligområder, hvilket bl.a. skyldes, at de vil opleve længere transport til deres børns dagtilbud. Lovændringen vil således vanskeliggøre tiltrækning af nye ressourcestærke børnefamilier og dermed den ønskede ændring af beboersammensætningen.

KL bemærker endvidere, at der med lovforslaget ikke er tale om lighed for loven for alle kommuner, idet listen over udsatte boligområder opgøres hvert år i december, og nye kommuner derfor kan komme på listen. KL anfører i den sammenhæng, at det årlige udfald på listen er forbundet med relativ stor usikkerhed og tilfældighed grundet måden, kriterierne opgøres på. En ophævelse af dispensationsadgangen vil stille eventuelle nye kommuner på listen ringere end andre kommuner. KL skriver endvidere, at den nuværende situation med COVID-19 har givet øget ledighed på tværs af Danmark, og at dette kan have indflydelse på, om eventuelle nye kommuner eller områders kommer på listen.

Endelig anfører KL, at nye kommuner eller boligområder på listen endvidere vil være forpligtet til at efterleve lovens regler med det samme. Det stiller kommunerne i utroligt svære kår for implementering og efterlevelse af lovens regler.

BUPL anfører bl.a., at reglerne om, at der højst må optages 30 pct. fra udsatte boligområder i løbet af et kalenderår, i praksis betyder, at daginstitutioner beliggende i udsatte boligområder risikerer lukning eller langsom udhuling. Ifølge BUPL betyder det, at de udsatte boligområder risikerer at miste attraktive tilbud, der kan være med til at tiltrække nye ressourcestærke familier til områderne. De henviser til, at mange kommuner med udsatte boligområder pt. er i gang med en omstilling, som skal åbne områderne og sikre en mere mangfoldig beboersammensætning. Det forudsætter, ifølge BUPL, at kommunerne kan tilbyde nye familier et tilbud af høj kvalitet i lokalområdet.

BUPL skriver videre, at der vil være boligområder, hvis status kan svinge fra år til år. Små udsving kan have betydning for, om et område betragtes som udsat eller ej. Det gør det vanskeligt for kommunerne at agere, hvis der ikke findes dispensationsmuligheder. BUPL anfører, at problemstillingen er aktuel grundet COVID-19, som betyder, at ekstraordinært mange borgere får et lavere indkomstgrundlag, fordi de mister deres job. Det vil påvirke beskæftigelsen og indkomstniveauet i landets boligområder, som er to af kriterierne for, hvornår et boligområde betragtes som udsat.

Endelig anfører BUPL, at en ophævelse af dispensationsadgangen vil modarbejde de politiske intentioner om at minimere antallet af udsatte boligområder. BUPL stiller sig derfor uforstående overfor ønsket om at gennemføre lovforslaget og opfordrer i stedet regeringen og aftalepartierne til at fastholde den nuværende dispensationsadgang på ubestemt tid.

BKF skriver i deres høringssvar, at lovforslaget kan betyde, at velfungerende daginstitutioner skal lukke. Derudover finder BKF det besynderligt, at kommuner med nye områder på listen over ud-

satte boligområder ikke kan få dispensation, når eksisterende dispensationer ikke berøres af lovforslaget. BKF har således meget svært ved at forstå, at eventuelle nye boligområder/kommuner på listen skulle have mindre behov for dispensation end dem, der allerede har modtaget dispensation. Derfor vurderer de, at der fortsat er behov for en dispensationsmulighed.

Aarhus Kommune skriver, at mange kommuner er i fuld gang med at omdanne udsatte boligområder til attraktive bydele. Det er ifølge kommunen en proces, der må forventes at tage mere end de fem år, som fx Aarhus nuværende dispensationer gælder for. Ophævelsen af dispensationsadgangen vil efter kommunens vurdering modvirke intention i parallelsamfundsaftalerne. På den baggrund opfordrer kommunen til, at dispensationsadgangen opretholdes.

FOLA skriver, at de ikke kan anbefale en ophævelse af dispensationsadgangen. De henviser til, at reglen om maksimalt årligt optag på 30 pct. børn fra udsatte boligområder har til formål at sikre en større spredning af børn med anden etnisk herkomst end dansk. FOLA skriver videre, at dispensationsmuligheden skulle give kommunerne mulighed for at nå at tilpasse sig lovgivningen ved at sikre, at ingen dagtilbud fremover har mere end 30 pct. børn fra udsatte boligområder.

FOLA skriver videre, at de vurderer det urealistisk, at kommunerne i tilstrækkelig grad kan nå at ændre beboersammensætningen i boligområderne inden for den tidsperiode, der er givet dispensation for. Hvis kommunerne herefter ikke har opnået de gennemgribende forandringer af områderne, vil det betyde nedlukning og nedrivning af dagtilbud. FOLA skriver, at forældre i udsatte boligområder som en konsekvens heraf vil få længere til nærmeste dagtilbud, hvilket bl.a. kan have negativ indflydelse på forældresamarbejdet. FOLA mener, at dagtilbuddets kendskab til familierne og lokalområderne er afgørende for, om de lykkes med indsatsen over for det enkelte barn. De mener således, at det tætte samarbejde med familierne vil blive vanskeliggjort, hvis forældrene spredes på forskellige dagtilbud.

Endelig skriver FOLA, at der er sket et betydelig fald i beskæftigelsen i Danmark som konsekvens af COVID-19.

SPIFO skriver, at såfremt der ikke er en dispensationsadgang fremover, vil den oprindelige lov være uproportionalt udgiftsdrivende for kommunerne og til skade for det pædagogiske arbejde i de eksisterende daginstitutioner. Det kan således potentielt betyde, at veldrevne daginstitutioner med medarbejdere med stor kompetence i forhold til integration må lukke, og nye dagtilbud må etableres andre steder. SPIFO skriver videre, at man kan forestille sig, at flere ressourcestærke forældre fra ikke-udsatte boligområder vil tilvælge privatinstitutioner, således at udviklingen på dagtilbudsområdet vil komme til at ligne den på skoleområdet. SPIFO henviser til, at i København gik 36,3 pct. i 2017 i privatskole, mens landsgennemsnittet ligger på 16,9 pct. Det anføres endvidere at tallet er stigende. Derfor foreslår SPIFO, at dispensationsmuligheden ikke fjernes.

Dansk Friskoleforening skriver i deres høringssvar, at de undrer dig over, at det foreslås at ophæve dispensationsadgangen. De henviser bl.a. til, at coronakrisen har vist, at der kan være god

grund til at bevare muligheden for at kunne dispensere fra almindelig praksis. Det mener endvidere, at der bør være dispensationsadgang for daginstitutioner i den kommunale forsyning og privatinstitutioner.

Dansk Friskoleforening henviser endvidere til, at listen over udsatte boligområder ændres årligt. Det betyder, at der til enhver tid være en risiko for, at bl.a. privatinstitutioner fra det ene år til det næste kan få trukket deres grundlag for at drive daginstitution tilbud væk under dem. Foreningen mener ikke, at det kan være rimeligt. Dansk Friskoleforening skriver videre, at privatinstitutioner, herunder institutioner i tilknytning til friskoler og private grundskoler er markant mere sårbare for over for tiltag, da de ikke har samme bagland og omstrukturingsmuligheder, som de offentlige institutioner. De kan fx ikke i samme grad omorganisere ved at fordele børn på flere institutioner i krisesituationer.

Børne- og Undervisningsministeriet noterer sig høringsparternes bemærkninger til lovforslagets bestemmelse om ophevelse af dispensationsadgangen.

Ministeriet kan hertil generelt henviser til lovforslagets afsnit 2.2, hvoraf det bl.a. fremgår, at: "Det er regeringens holdning, at kommuner og daginstitutioner nu har haft tid til og mulighed for at indrette sig på dagtilbudslovens fordelingskrav."

Dette skal bl.a. ses i lyset af, at kommuner og private daginstitutioner med optagelseskompetence siden den 1. januar 2019 haft mulighed for at søge midlertidig dispensation fra reglerne, hvis der har været særlige forhold til stede, der har gjort det vanskeligt eller uhensigtsmæssigt at følge reglerne.

Regeringen mener tilsvarende, at kommuner, som i dag ikke har boligområder på listen over udsatte boligområder, ligeledes har haft god tid til og gode muligheder for at indrette sig efter dagtilbudslovens fordelingsregler. Kommunerne har således haft muligheder for at forberede sig, såfremt der kommer nye boligområder på listen over udsatte boligområder, når denne offentliggøres en gang om året d. 1. december.

Ministeriet finder således ikke anledning til at søge lovforslaget ændret som følge af høringsparternes bemærkninger til ophevelsen af dispensationsadgangen.

4.2. Indførelse af nødbestemmelse

BKF skriver i høringssvaret, at selvom der i lovforslaget indgår en nødbestemmelse, så tilgodeser det ikke behovet i de enkelte kommuner. De henviser til, at nødbestemmelse kun kan komme i spil i ganske særlige tilfælde, nemlig ved, at der sker et uforudset og betydeligt fald i antallet af pladser i daginstitutioner i kommunen som følge af brand, stormflod og oversvømmelser eller udbrud af skimmelsvamp eller andre force majeure-lignende tilstande i en eller flere daginstitutioner i kommunen. BKF finder, at disse undtagelser er næsten ikkeeksisterende, hvorfor de har svært ved at forestille sig, det kan komme daginstitutioner i Danmark til gode.

SPIFO skriver, at såfremt dispensationsadgangen fjernes, bør den foreslåede nødbestemmelse udvides til også at kunne omfatte andre tilfælde end de nævnte "force majeure-situationer".

SPIFO nævner som eksempel, at en ellers velfungerende daginstitution bliver alvorligt eksistentielt truet som følge af mangel på indskrevne børn.

Dansk Industri skriver, at de anerkender, at der indarbejdes en bestemmelse i loven, så konkrete dagtilbud kan undtages 30 pct.-kravet ved force majeure-lignende tilstande.

Børne- og Undervisningsministeriet noterer sig høringsparternes bemærkninger til lovforslagets bestemmelse om fastsættelse af en nødbestemmelse.

Ministeriet kan i forhold til bemærkningerne fra BKF og SPIFO bemærke, at regeringen med den såkaldte nødbestemmelse ønsker, at der kun i ganske særlige tilfælde kan undtages daginstitutioner eller enheder i daginstitutioner fra kravet om, at der årligt højst må optages 30 pct. børn fra udsatte boligområder i hver daginstitution eller enhed i daginstitution. På den baggrund er de ganske særlige tilfælde defineret i lovforslagets bemærkninger. Det fremgår i den forbindelse bl.a. af lovforslagets afsnit 2.3, at der: "Med ganske særlige tilfælde menes, at der sker et uforudset og betydeligt fald i antallet af pladser i daginstitutioner i kommunen som følge af brand, stormflod og oversvømmelser eller udbrud af skimmelsvamp eller andre force majeure-lignende tilstande i en eller flere daginstitutioner i kommunen."

Ministeriet finder således ikke anledning til at søge lovforslaget ændret som følge af høringsparternes bemærkninger til fastsættelsen af en nødbestemmelse.

4.3. Økonomi

KL skriver i deres høringssvar, der med lovforslaget tale om en markant lovændring, der vil have store konsekvenser for den økonomiske ramme af loven. KL anfører, at lovændringen medfører yderligere risiko for, at kommuner bliver tvunget til at lukke daginstitutioner for at genopbygge dem igen på en anden adresse. KL mener derfor, at såfremt dispensationsadgangen ophæves, bør der følge finansiering med. Herudover vil det efter KL's vurdering være afgørende, at et eventuelt lovforslag ledsages af et tilsvarende løft i kommunernes anlægsramme.

KL henviser til, at de i forbindelse med det oprindelige lovforslag vurderede, at kommunerne potentielt ville få et behov for anlæg i størrelsesordenen 4-600 mio. kr. De angiver videre, at de allerede i den forbindelse problematiserede modellen med en låneadgang og ingen justering af anlægsrammen. KL skriver videre, at regeringen og KL i forbindelse med aftalen om kommunernes økonomi i 2020 grundet mulighederne for dispensation blev enige om at følge op på økonomien. KL mener, at en ophævelse af dispensationsreglerne ændrer ved en grundlæggende forudsætning.

Aarhus Kommune skriver i deres høringssvar, at uden dispensation og forandringer af områderne ville der i Aarhus være behov for at afvikle 15 dagtilbudsafdelinger og oprette 45 erstatningsgrupper. Kommunen vurderer, at dette vil koste 157,5 mio. kr.

Endelig henviser FOLA til høringsmaterialet, hvor det skønnes, at der ikke vil være økonomiske konsekvenser for kommunerne ved at ophæve muligheden for dispensation. FOLA mener, at det er et fejlskøn og henviser til, at hvis beboersammensætningen i kommunerne ikke er ændret i tilstrækkelig grad, skal der rives institutioner ned og bygges nye, hvilket vil være en betydelig udgift for kommunerne.

Børne- og Undervisningsministeriet bemærker, at lovforslaget er færdigforhandlet med KL. Der er enighed om, at lovændringen ikke har betydning for kommunernes bloktilskud. Såfremt KL mener, at der er merudgifter, så kan de rejses i forbindelse med drøftelsen af det generelle anlægsniveau i kommunerne i regi af aftalen om kommunernes økonomi for 2021.

Ministeriet finder således ikke anledning til at søge lovforslaget ændret som følge af høringsparternes bemærkninger til fastsættelsen af en nødbestemmelse.