

Dagtilbud som investering

DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

Forord

Det er en del af vores børnelærdom, at en veluddannet befolkning har været en forudsætning for den velstand og det velfærdssamfund, som blev bygget op i Danmark fra 1950'erne og årene frem. Der er også – i det mindste når tiden nærmer sig et valg – politisk konsensus om betydningen af en veluddannet arbejdskraft, men når det kommer til den praktiske politik på uddannelsesområdet, er der noget, der går galt. De erklærede hensigter om, at 95 pct. af alle unge skal gennemføre en ungdomsuddannelse, har desværre ikke afspejlet sig i konkrete resultater. Tværtimod har uddannelsesniveaueet de seneste år været dalende.

På trods af, at alle tilsyneladende ved, at det betaler sig at investere i uddannelse, sker det ikke i et omfang, der har kunnet bane vej for at flere unge får en uddannelse. Den samme tendens går desværre igen, når det gælder dagtilbuddene.

Der er næppe mange der vil bestride, at børns opvækstvilkår i de første leveår er af helt afgørende betydning for, hvordan de videre udvikler sig. Og både i dansk og international forskning er det almindelig anerkendt, at en vigtig forudsætning for, at de kommende generationer kan få en god uddannelse er, at der er lagt et godt grundlag allerede før skolestart. Kvaliteten af dagtilbuddene spiller i den forbindelse en væsentlig rolle.

Alligevel er der blevet skåret kraftigt ned på daginstitutioner og dagpleje de seneste 10 år. Der er blevet lagt den snævrere tænkelige økonomiske dagsorden for dagtilbudsområdet. Det politiske blik har været stift rettet på bundtallet i det næste budgetår eller to, i stedet for at betragte udgifterne til udvikling af dagtilbuddene som en nødvendig langsigtet investering. Alt imens mange politikere har søgt at overbevise sig selv og befolkningen om, at vi - også på børneområdet - var verdensmestre. En overbevisning der viser sig ikke at holde stik, når der foretages sammenligninger med flere af landene i vores umiddelbare nærhed.

For at bidrage til udvikling af et mere langsigtet politisk og økonomisk perspektiv på udviklingen af de danske dagtilbud har FOA bedt Bureau 2000 om at søge at sætte tal på kvalitet i dagtilbud som en investering. Det vil næppe være troværdigt at søge at give helt præcise bud på det økonomiske afkast af at investere flere økonomiske ressourcer i dagtilbuddene. Det er derfor heller ikke rapportens formål, men rapporten anskueliggør at en økonomisk satsning på bedre dagtilbud ikke bare vil bane vej for en bedre hverdag for børnene, men også være en klog langsigtet samfundsøkonomisk prioritering.

Analysen er gennemført af Niels Glavind, Bureau 2000. Niels Glavind har det fulde faglige ansvar for analysen, men har undervejs fået værdifulde kommentarer fra direktør Lars Andersen, AERådet, seniorforsker Mogens Nygaard Christoffersen og videnskabelig assistent Alva Albæk Nielsen, SFI, professor Charlotte Ringsmose, DPU, samt Susanne Pade og Lena Fels, Bureau 2000.

Jakob Sølvhøj
Sektorformand
Pædagogisk sektor, FOA – Fag og Arbejde

DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

Indholdsfortegnelse

1. Analysens hovedresultater.....	7
1.1. Modelberegninger	7
1.2. Nogle principielle betragtninger	8
1.3. Nærmere om baggrunden	9
1.4. Pasning eller investering	11
1.5. To nordiske undersøgelser	12
1.6. Er danske daginstitutioner "højkvalitetsinstitutioner" set i forhold til et mål om at bryde den sociale arv?.....	13
1.7. Nogle omkostninger ved udstødning	14
2. Daginstitutionernes placering i samfundsøkonomien	15
2.1. Den danske diskussion	15
2.2. Førskolealderens betydning. Den internationale diskussion.....	16
3. To nordiske undersøgelser.....	19
3.1. En norsk undersøgelse.....	19
3.2. En dansk undersøgelse	20
4. Hvilke kvalitetsparametre er vigtige – erfaringer fra udlandet og den danske virkelighed	22
4.1. Tendenser i den udenlandske forskning	22
4.2. Personalenormeringen	23
4.3. Personalets uddannelse	26
4.4. Aktiviteterne	27
4.5. De fysiske rammer	32
4.6. Forældresamarbejde	32
5. Omkostninger ved mangelfuld tidlig indsats	34
5.1. Specialundervisning	35
5.2. Anbringelser, kriminalitet, udstødning.....	36
5.3. Flere i uddannelse.....	39
6. Modelberegninger.....	44
6.1. Udgiftssiden	44
6.2. Indtægter	45
Bilag vedr. beregning af livsindkomster for forskellige uddannelsesgrupper m.v.....	46
Bilag. Standarden i norske hhv. danske daginstitutioner	50
De fysiske rammer.....	50
Forholdet mellem voksne og børn i Norge	50
Andelen af uddannet personale.....	51
Udviklingen de senere år	52
Dagplejens standard	52

DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

1. Analysens hovedresultater

1.1. Modelberegninger

Denne analyse har sat sig for at undersøge dagtilbud som *investering*. Mange økonomiske og pædagogiske teoretikere betoner vigtigheden af, at man allerede i småbørnsalderen sætter ind for at sikre, at de kommende generationer har de kompetencer, som bliver nødvendige. Men hvordan ser det ud, hvis vi søger at sætte kroner og øre på? – Det søger analysen at anslå.

Analysen sker ved hjælp af modelberegninger, som klart viser, at det godt kan "betale sig" at investere i børn. Op til 12 mia. kr. i overskud pr. børneårgang, viser et optimistisk alternativ. Et meget forsigtigt alternativ siger 1 mia. kr. Usikkerheden er selvsagt stor.

Som tilfældet er med andre investeringer, sker selve investeringen over forholdsvis kort tid. I denne analyse er "investeringen" prisen for bedre daginstitutioner for en årgang af børn. "Afkastet" fordeler sig derimod over en årrække. Faktisk over hele livet, hvis vi ser på effekten af, at flere får en uddannelse.

Som nævnt bygger analysen på *modelberegninger* i forhold til et forsigtigt og et mere optimistisk alternativ. Sådan må det nødvendigvis være. Vi kan ikke med sikkerhed fastslå, hvad effekten fx i forhold til livsindkomsten af en tidlig indsats er, før der er gået 50 år. Og til den tid vil det være for sent at sætte ind. Sådan er vilkårene for en investeringsanalyse – hvad enten det drejer sig om børn eller om andre investeringer. Men man kan ikke afholde sig fra at investere, fordi der er en vis usikkerhed over den nøjagtige størrelse af gevinsten.

I modelberegningerne tages udgangspunkt i en kvalitetsforbedring med følgende elementer:

- 1) en forbedring af grundnormeringen, så de institutioner, der har en "effektiv belastningsgrad" på mere end 7 (3½ i vuggestuegrupper), kommer ned på 7. Dette kunne sikre, at det daglige arbejde i børnegrupperne langt de fleste steder kan tilbyde den nødvendige omsorg
- 2) en øget indsats i forhold til vejledning af forældre og en individuel indsats over for børn med særlige behov
- 3) en forbedring af børnenes indendørs legeareal, som ligger i bunden i forhold til lande, vi normalt sammenligner os med. Utilstrækkeligt legeareal medvirker til larm og stress.
- 4) forbedringer i dagplejen.

Gevinster og udgifter opgøres som nævnt pr. børneårgang. På udgiftssiden ser man derfor udgiften til forbedringer i et helt børneforløb i dagtilbud. På gevinstsiden ses fx gevinsten i forhold til denne børneårgangs samlede livsindkomst.

Resultatet fremgår herefter af Tabel 1.1.

Tabel 1.1. Gevinst for de offentlige kasser af bedre forebyggelse i daginstitutionerne.

Område	Forsigtigt alternativ	Gevinst (mia.kr.)	Optimistisk alternativ	Gevinst (mia.kr.)
Færre børnesager	2 pct. reduktion i anbringelser	0,2	5 pct. reduktion i anbringelser	0,5
Mindre specialundervisning	10 pct. reduktion i specialundervisningen	0,8	20 pct. reduktion i specialundervisningen	1,6
Flere i uddannelse	Reduktion af restgruppen med 2 procentpoint	5,0	Reduktion af restgruppen med 6 procentpoint	15,0
I alt		6,0		17,1
Nettogevinst		0,9		12,0

Det er Bureau 2000's vurdering – bl.a. set i lyset af den norske analyse, som er nævnt ovenfor – at det optimistiske alternativ er mest realistisk. Den gevinst i forhold til restgruppen, som der er regnet med i dette alternativ, svarer til de norske erfaringer.

1.2. Nogle principielle betragtninger

I det moderne Europa plejer vi at identificere os med et kristent-humanistisk værdisæt, som bl.a. betyder, at staten bør være til for borgernes skyld – ikke omvendt. Gode forhold for børn må derfor være et mål i sig selv. Man fristes til at citere en af klassikerne i børneforskningen, Urie Bronfenbrenner:

“Hvordan bedømmes værdien af et samfund? På hvilket grundlag kan vi forudsige, hvor godt en nation vil overleve og gøre fremskridt? Man kan påvise dette på mange måder, bl.a. bruttonationalprodukt, fødselsoverskuddet, kriminalitetsstatistikker, mentalhygiejniske data osv. I bogen her vil vi anvende et helt andet kriterium, nemlig den ene generations omsorg for den næste. Hvis børn og unge i et land får mulighed for fuldt ud at udnytte deres evner, hvis de bibringes kundskab til at forstå verden og klogskab til at forandre den, så er udsigterne for fremtiden lyse. I modsætning hertil vil et samfund, der forsømmer børnene, selv om det i øvrigt fungerer godt i andre henseender, løbe stor risiko for opløsning og undergang”.¹

I de senere år har denne diskussion fået en drejning: Vi må spare på de offentlige udgifter, bl.a. til børn, netop af hensyn til de fremtidige generationer, hævdes det: De vil være dem, der skal betale gælden tilbage, hvis der slækkes på de offentlige finanser. Ud fra dette ræsonnement må vi enten skære ned, bl.a. på daginstitutioner, eller efterlade vore børn gæld.

¹ Urie Bronfenbrenner: “Børn i øst og vest”, Gyldendal 1973, s. 11.

DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

Denne diskussionsramme er naturligvis for snæver. Man kunne fx spare andre steder eller sikre andre indtægter. Men derudover bliver præmissen forkert, hvis det viser sig, at de nedskæringer, der sker her og nu, gør det *sværere* for fremtidige generationer at bidrage til den fælles velfærd.

Derfor handler denne analyse om, hvorvidt gode dagtilbud kan "betale sig", hvis man ser dem som *investering*. Man kan mene, at denne synsvinkel grundlæggende er forrykt, men den er nødvendig, hvis man vil have en meningsfuld diskussion af, hvad vi har råd til og ikke råd til.

Der er også en anden grund til, at det er nødvendigt med investeringssynsvinklen: Vi har i de senere år i stigende grad indrettet den offentlige service med et system af "kasser", hvor det tilstræbes, at de gevinster, der er ved en tilstrækkelig standard og indsats i tide, kommer de kasser til gode, som har udgifterne. Det har fx været en del af begrundelsen for at samle en række udgifter til børn med særlige behov i kommunerne.

Men når det gælder dagtilbud kommer gevinsten ved en tilstrækkelig indsats helt overvejende i næste generation. Ud fra en ren kassetænkning har kommunerne derfor ikke noget incitament til at sikre en god standard. Den må derfor i stedet sikres på anden måde, fx gennem statslige minimumskrav.

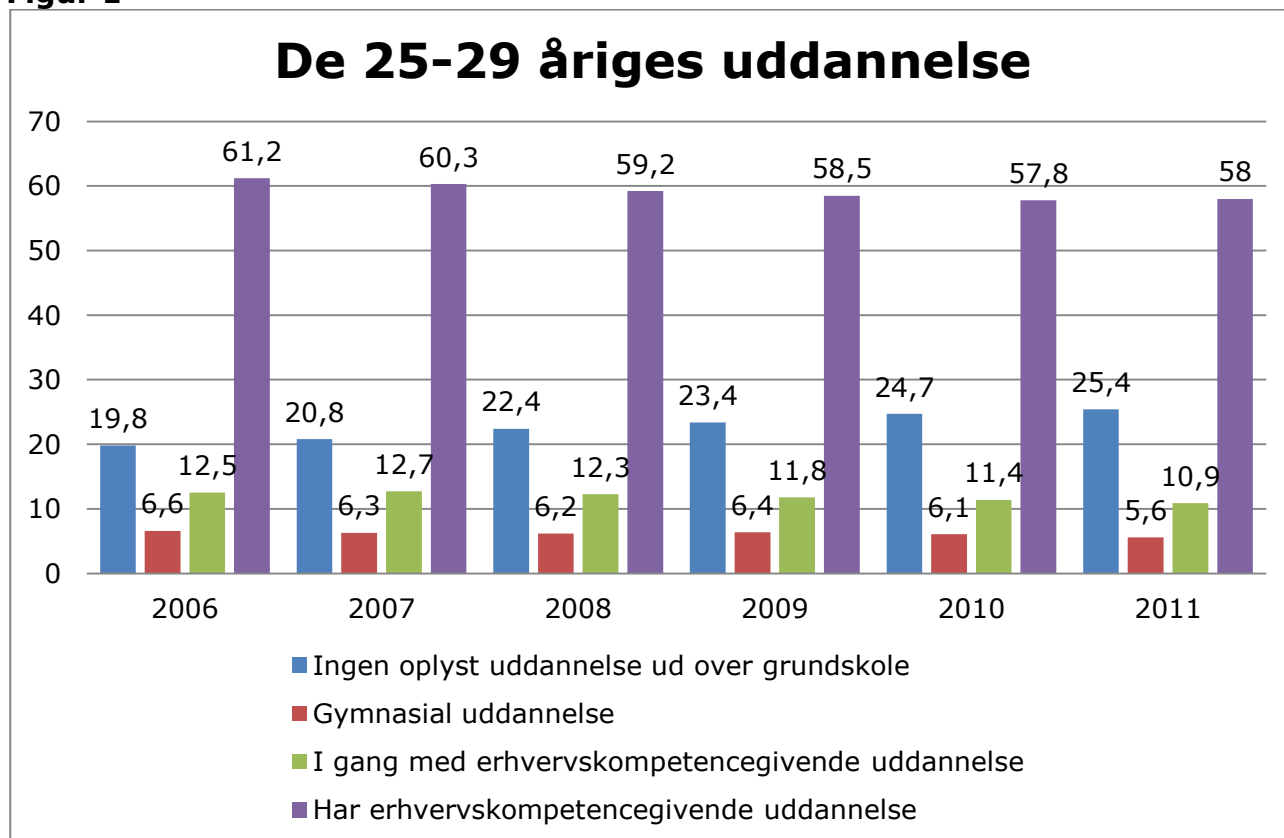
1.3. Nærmere om baggrunden

Når der tales investering i de kommende generationer, er der bred enighed om, at danskernes velfærd på langt sigt må bygge på en veluddannet befolkning og på forskningsmiljøer af international klasse. Talrige undersøgelser har vist, at investering i uddannelse er særdeles profitabelt – både for den enkelte og for samfundet.²

Dette er årsagen til, at skole og uddannelse fylder så meget i den politiske diskussion. Fra regeringens side har man således fremhævet et mål om "verdens bedste folkeskole", og en målsætning om, at 95 pct. af de unge skal have en ungdomsuddannelse indgik i det velfærdsforlig, som blev indgået i 2006. Men som det fremgår af Figur 1, er udviklingen de senere år gået den modsatte vej.

² Se fx AEraadet: Uddannelse kan redde fremtidens arbejdsstyrke. Økonomiske tendenser 2011.

Figur 1



I figuren er de 25-29 årige inddelt i følgende grupper:

- 1) Personer, der har gennemført en erhvervskompetencegivende uddannelse
- 2) Personer uden kendt erhvervskompetencegivende uddannelse, som nu er i gang med en sådan
- 3) Personer, der har en gymnasial uddannelse, men ikke er i gang med at videreudanne sig
- 4) Personer, som kun har grundskole, og som ikke er i gang med en uddannelse.³

En væsentlig del af udviklingen kan henføres til, at andelen af indvandrere blandt de 25-29 årige er steget fra 11 pct. til 17,7 pct. i perioden.⁴ Hvis de unge har tilbragt deres barndom og ungdom i et andet land kan, kan man naturligvis ikke laste det danske skole- og dagtilbudssystem for resultaterne. Men også blandt unge af dansk herkomst er uddannelsesniveaet vigende, navnlig blandt drengene.

Denne udvikling er en alvorlig trussel mod velfærden på længere sigt, og der er bl.a. betydelig opmærksomhed omkring det forhold, at grundskolen ikke giver alle børn tilstrækkelige forudsætninger til, at de kan få en uddannelse.

I et faktapapir om den danske folkeskole fremlagt for regeringens vækstforum hedder det bl.a.:

³ Til denne gruppe henføres også personer, hvis uddannelse er uoplyst.

⁴ Kilde: Statistikbanken. Selv om dette forhold er med til at *forklare* udviklingen, gør det selvsagt ikke de udfordringer, uddannelsessystemet står over for, mindre.

“Andelen af 15-årige danske elever med svage læsefærdigheder udgjorde omkring 16 pct. i 2006, hvilket svarer til, at knap hver sjette elev er uden funktionel læseevne ved afslutningen af folkeskolen...”

Fra venstre side af folketinget har man på den baggrund fremlagt en alternativ økonomisk strategi, hvor uddannelse og forskning friholdes fra en generelt stram udgiftspolitik. På den måde vil man sikre, at flere kommer i arbejde, og at vi får vækst på langt sigt.

I modsætning til, hvad man ser i en række andre lande, koncentrerer debatten sig dog om skole og uddannelse for unge og børn i skolealderen. Det er som om man har “glemt”, at børn ikke fødes som 6-årige. De formes på afgørende måde i de leveår, der går forud.

Eller også har man ikke glemt dette, men antager, at den indsats, der går forud for skolens begyndelse, navnlig i daginstitutionerne, er af meget høj kvalitet. Det er formentlig en myte, jf. det standardfald, der er sket over en årrække.⁵

I langt de fleste lande er børnehaver – eller institutioner der ligner – en del af uddannelsessystemet. Derfor medtænkes institutionerne så at sige automatisk, når man diskuterer uddannelse i økonomisk sammenhæng. Og når man taler uddannelse som investering omfatter diskussionen som en selvfølge også førskoleområdet. Men i Danmark inddrages daginstitutionerne som regel ikke, når man skal vurdere, om det kan betale sig at investere mere i børn, navnlig i daginstitutionernes kvalitet.

Nærværende analyse forsøger at råde bod på denne problematik. Analysen kan givetvis forfines, og det skal straks bemærkes, at ikke alle antagelser i analysen fuldt ud kan dokumenteres med forløbsundersøgelser og lignende. En del har karakter af modelberegninger, og der regnes på forskellige alternativer.

På en række politiske områder er det imidlertid nødvendigt at bygge på antagelser. Det er ikke ansvarligt at lade en skæv udvikling fortsætte uden at gøre noget, fordi man ikke med 100 pct. sikkerhed kan værdisætte gevinsten ved en indsats.

Analysen er i øvrigt bygget op således:

1.4. Pasning eller investering

I afsnit 2 fastlægges nogle rammer for den videre diskussion. Det sker bl.a. ud fra den internationale diskussion om daginstitutioner som forebyggelse/investering i fremtiden. Traditionelt har daginstitutioner i økonomisk sammenhæng i Danmark alene været behandlet som *pasning*. Børnepasning frigør arbejdskraft, men hvor meget arbejdskraft der frigøres, er stort set uafhængigt af institutionernes kvalitet. I

⁵ Jf. fx Bureau 2000: “Udviklingen på dagtilbudsområdet de sidste ti år”, september 2011, som påviser, at den tid, de ansatte har til børn, er faldet med 20 pct. siden 2000. Halvdelen af standardfaldet skyldes færre ansatte, mens halvdelen skyldes, at der bruges mere tid på dokumentation m.v. Analysen bygger bl.a. på Bureau 2000s normeringsundersøgelse 2011, som var en opfølgning på undersøgelsen “Daginstitutionernes hverdag. 2010”. Normeringsundersøgelsen 2011 bygger på svar fra 804 institutioner og vurderes som repræsentativ på landsplan. Metoden svarer til den metode, der er beskrevet for 2010-undersøgelsen (se afsnit 4.4.), men det er kun ét spørgeskema.

den internationale diskussion (Heckman m.fl.) lægges hovedvægten på det forhold, at en indsats med kvalitetsinstitutioner giver større udbytte end investeringer i indsatser senere i barnets liv, fordi de færdigheder barnet får i de tidligere år, er forudsætningen for den udvikling af færdigheder, som skal ske de senere år. Det er dette spor, som følges i den videre analyse.

1.5. To nordiske undersøgelser

I afsnit 3 refereres en norsk og en dansk undersøgelse, som belyser problemstillingen.

De norske forskere Tarjei Havnes og Magne Modstad har i november 2009 offentliggjort en undersøgelse af langtidseffekterne af god børnepasning med udgangspunkt i norske data⁶. Undersøgelsen bygger på registerdata og sammenligner unge, der nu er i begyndelsen af 30erne, men som havde forskellige muligheder for at komme i dagtilbud i deres barndom. Undersøgelsen viser, at risikoen for at droppe ud af en ungdomsuddannelse ("high school") reduceres med næsten 6 procentpoint, og at chancen for at komme på en videregående uddannelse ("college"), vokser med næsten 7 procentpoint, hvis barnet har været i en offentligt kontrolleret pasning i stedet for en privat pasningsløsning.

I Bilag 2 sammenlignes norsk og dansk institutionsstandard med henblik på at belyse undersøgelsens relevans for Danmark. Det fremgår, at den danske standard i dag er klart lavere end den norske.

AKF og SFI har i 2011 offentliggjort en registerundersøgelse, som sammenholder eksamenskarakter i dansk for de børn, som afsluttede 9. klasse i 2008, med standarden i de daginstitutioner, hvor børnene gik i 1998.⁷

Analysen viser, at flere pædagogisk ansatte pr. barn, en højere andel af mandligt personale, en højere andel af personale med pædagogisk uddannelse samt en højere andel af personale med anden etnisk baggrund end dansk er forbundet med signifikant højere eksamensresultater for børn i 9. klasse. Drengene – især indvandrerdrengene – har størst gavn af kvalitetspasning.

⁶ Terjei Havnes og Magne Mogstad: "No child left behind. Universal Child Care and Children's Long-Run Outcome". IZA (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit"), 2009.

⁷ Robert Baumüller, Merete Gørtz og Astrid Würtz Andersen: "Long-run benefits from Universal High-Quality Pre-Schooling", AKF-Working-paper, 2011.

1.6. Er danske daginstitutioner "høj kvalitetsinstitutioner" set i forhold til et mål om at bryde den sociale arv?

I afsnit 4 sker der herefter en nærmere belysning af hvilke forhold i daginstitutioner, der har betydning for, om en forebyggende indsats kan lykkes, og disse erfaringer sammenholdes med den danske virkelighed. De internationale undersøgelser peger bl.a. på, at følgende forhold har betydning for, om man får de høj kvalitetsinstitutioner, der kan bryde den sociale arv:⁸

- Normeringen af børn pr. voksen
- Personalets uddannelse
- Hvilke aktiviteter, der foregår i institutionen
- De fysiske omgivelser
- I hvor høj grad barnets forældre inddrages

Når det gælder personalenormeringen peger internationale undersøgelser i retning af, at der for børn i børnehavealderen ikke bør være mere end 7 børn pr. voksen. Den undersøgelse, Bureau 2000 gennemførte for FOA sidste år af daginstitutionernes hverdag, finder helt på linje hermed, at mere end 7 børn pr. voksen markant øger risikoen for, at de voksne oplever ikke at kunne give udsatte børn tilstrækkelig omsorg.⁹

Når det gælder personalets uddannelse, har stort set alle daginstitutionsledere en pædagoguddannelse, og det ikke-pædagogisk-uddannede personale udgør mindre end 1/3 af det *faste* personale.

Når det gælder aktiviteter tilbringer danske daginstitutionsbørn typisk en stor del af dagen på legepladsen, og aktiviteter tilrettelagt af de voksne for mindre grupper af børn, fylder meget lidt i hverdagen.

Når det gælder de fysiske rammer, er der trange pladsforhold og et højt støjniveau i mange danske daginstitutioner. Dette kan føre til et højt stressniveau.

Når det gælder forældresamarbejde, indtager faste konsultationer med de enkelte forældrepar om det enkelte barn slet ikke den samme plads, som man ser i mange andre lande.

Alt i alt er det således tvivlsomt, om danske daginstitutioner i *almindelighed* kan betragtes som høj kvalitetsinstitutioner set i forhold til sammen med familien at kunne give børn, der fx har adfærdsmæssige vanskeligheder, så megen individuel støtte, at børnene bliver i stand til at mestre en skolesituation. De børn, som ikke har

⁸ I den danske diskussion ser man ofte et "kvalitetsbegreb" anvendt, hvor man lægger vægt på, at den brede forældrekræds ikke er alt for utilfreds. I forhold til nærværende analyse er det imidlertid vigtigt at være opmærksom på, at en relativ forældretilfredshed hos flertallet intet siger om institutionens evne til at være med til at bryde den sociale arv for børn med særlige behov. Problemet med dette "kvalitetsbegreb" er i øvrigt bl.a. at de fleste forældre gerne vil tro, at deres børn har det godt. Desuden er det besynderligt, at man, netop som man har præciseret formålet med daginstitutioner i form af læreplaner, børnemiljø m.v., anvender redskaber til "kvalitetsmåling", som er uden sammenhæng hermed, og hvis validitet i øvrigt ikke er dokumenteret.

⁹ "Daginstitutionernes hverdag 2010", Bureau 2000. Se nærmere senere i denne analyse.

tilstrækkelige personlige og sociale færdigheder fra småbørnsårene, risikerer at gå fra nederlag til nederlag.

Dette udelukker naturligvis ikke, at mange daginstitutioner gør en fremragende forebyggende indsats, og at mange forældre er meget glade for deres institution.

1.7. Nogle omkostninger ved udstødning

Afsnit 5 ser på nogle af de områder, hvor en dårlig start i livet kan føre til tab for den enkelte og for samfundet: Flere anbringelser, øget specialundervisning, større udstødning fra arbejdsmarkedet, lavere uddannelsesniveau. Der sættes desuden tal på, hvad en mangelfuld indsats koster for samfundet.

Når det gælder anbringelser omfatter disse 1,1 pct. af danske drenge i alderen 0-17 år og 1 pct. af pigerne. På de kommunale 2011-budgetter er der regnet med samlede omkostninger til anbringelser på 9,4 mia. kr. De tidligere anbragte udgør desuden omkring halvdelen af de indsatte i danske fængsler, og kriminalforsorgen koster 2,9 mia. kr.

Tænker man sig eksempelvis, at man kan reducere antallet af anbringelser med 5 pct., skønnes det at besparelserne på anbringelser vil være omkring 0,5 mia. kr.

Når det gælder specialundervisning er der 14,3 pct. af alle elever i folkeskolen, der modtager specialundervisning. Udgifterne hertil udgør cirka 30 pct. af de samlede udgifter til folkeskolen, som er på ca. 45 mia. kr. Antager man, at det fx lykkes at reducere antallet af specialundervisningselever med 10 pct. og give dem sædvanlig undervisning i stedet, svarer det til en besparelse på ca. 800 mill. kr.

Den største gevinst ligger utvivlsomt i de forbedrede muligheder for senere erhvervsuddannelse, som en god start i livet kan give. At sikre alle unge (eller 95 pct.) en ungdomsuddannelse er en politisk målsætning, som der er bred enighed om. Det anslås, at en reduktion af restgruppen vil forøge erhvervsindkomsterne med 7 mill. kr. pr. person, der gennemfører en uddannelse. Hvis en årgang svarer til 65.000 personer, vil en reduktion af restgruppen med 1 pct. derfor give en produktionsforøgelse på 4,5 mia. kr. De nærmere udregninger fremgår bl.a. af et særskilt bilag om livsindkomster.

Det skønnes desuden i 2011 at koste ca. 500.000 kr. at få en studerende gennem en uddannelse (S.U. + udgifter til uddannelsesinstitutionen).

Manglende uddannelse betyder imidlertid alt andet lige 6 ekstra år på offentlig forsørgelse. I runde tal giver det en offentlig merudgift på ca. 1 mill. kr., hvoraf måske 30 pct. vil komme tilbage som skat.

Hvis det offentliges udgift til uddannelse af en person udgør ca. 500.000 kr., og merskatteprovenuet af den øgede indkomst er 50 pct., vil der for hver person, der gennemfører en uddannelse være et "overskud" på 3,7 mill. kr. En reduktion af restgruppen med blot 1 pct. af en årgang vil give en gevinst for *de offentlige kasser* på ca. 2,4 mia. kr.

2. Daginstitutionernes placering i samfundsøkonomien

2.1. Den danske diskussion

I den økonomiske debat har man de senere år haft meget fokus på den samlede størrelse af de offentlige finanser. Der argumenteres ofte som om ligevægt på de offentlige finanser i sig selv vil sikre en sund og stærk økonomi fremover.

Denne opfattelse er imidlertid urigtig. Hvis fremtidens velstand skal sikres i en globaliseret verden, er det helt afgørende, at den danske arbejdsstyrke er i stand til at møde fremtidens udfordringer. Det kræver først og fremmest uddannelse og forskning. Det nytter ikke meget, at man eventuelt arbejder for at øge arbejdsstyrken, hvis fremtidens danskere står uden de nødvendige kvalifikationer.¹⁰

En økonomisk politik, der skal sikre fremtidens velfærd, må derfor skelne mellem offentlige udgifter, der helt eller delvis har karakter af investering – typisk uddannelse – og offentlige udgifter, der helt overvejende har karakter af forbrug her og nu. Den økonomiske politik må prioritere de områder, som har karakter af investering.

Der er dog ikke enighed om, hvorvidt man evt. skal tillade, at de investeringsprægede udgifter en overgang fører til et underskud på de offentlige finanser.

Der er heller ikke nogen klar grænse mellem udgifter, der har investeringspræg og andre udgifter, ligesom der kan mangle en klar logik i forhold til den konkrete udgiftsstyring.

I Danmark har daginstitutioner – i økonomisk sammenhæng – traditionelt først og fremmest været set som *børnepasning*. Analyser har påvist, at pasning af børn i børnehaver bidrager positivt til udbuddet af arbejdskraft, fordi der frigøres flere forældre (mødre) til arbejdsmarkedet, end der bruges til at passe børnene. Børnepasning kan i den sammenhæng ses som en nødvendig forudsætning for høj (kvindelig) erhvervsdeltagelse, på lige fod med fx gode transportmuligheder.¹¹ Den gunstige virkning af, at børnene kan passes, vil imidlertid være der uanset pasningens kvalitet.

Man har i den politiske debat også altid fremhævet daginstitutionernes bidrag til børnenes udvikling og specielt deres muligheder for en forebyggende indsats over for børn med særlige behov. Under den gamle lov om børne- og ungdomsforsorg (som i 1976 blev erstattet af bistandsloven) kaldte man daginstitutioner for "institutioner for

¹⁰ Det er desuden vigtigt, at man i øvrigt fortsat har et velfungerende samfund, med et velfungerende social- og sundhedsvæsen, og uden nævneværdig korrupsion. Uden disse rammebetingelser kan man ikke tiltrække investeringer, men når det gælder investeringer i uddannelse, forskning og infrastruktur kan man mere direkte påvise et ekstra afkast.

¹¹ Se eksempelvis Perspektivplan II, 1973, s. 528.

forebyggende børneforsorg". Der er således en lang tradition i Danmark for at tillægge forebyggelsesaspektet betydning.

Der er ingen grund til at tro andet, end at fremhævelsen af daginstitutionernes pædagogiske og forebyggende indsats er ærligt ment, men i praksis har man i vidt omfang taget det for givet, at denne indsats var sikret med den danske børnehavetradition - i hvert fald hvis den blev understøttet med vejledninger om læreplaner m.v. Man har med andre ord ikke for alvor forholdt sig til, at den pædagogiske og forebyggende indsats kunne være truet af den udhuling, der er sket af personaleressourcerne.¹²

Hermed står daginstitutionsområdet i kontrast til folkeskoleområdet, hvor der er en bred politisk interesse for at diskutere, hvad der kan gøre skolen bedre, så man både højner det almene niveau og sikrer, at de svage elever kommer bedre med. Som en investering i fremtiden.

2.2. Førskolealderens betydning. Den internationale diskussion.

Der er de senere år gennemført mange analyser, som viser, at investering i "human kapital" giver et højt afkast, både for samfundet og for den enkelte. Analyserne har dog ofte været fokuseret på investering i erhvervsuddannelser og videregående uddannelser. Det er meget sværere at foretage analyser af det udbytte, man får af investering i de tidlige leveår. Det kræver analyser, der strækker sig over et langt spænd af år. Hertil kommer, at den politiske interesse ofte samler sig om tiltag, der kan lønne sig over en kort tidshorisont.

Ud fra en teoretisk betragtning er dette fokus imidlertid forkert. Det er påvist af fx Chicago-økonomerne Cunha og Heckman i "Interpreting the evidence of life cycle skill formation".¹³

Cunha og Heckman påviser bl.a., at udvikling af færdigheder fx i forhold til arbejdsmarkedet er en livslang proces, hvor de færdigheder, man erhverver på et givet trin i livet, påvirker evnen til at erhverve nye færdigheder på senere stadier i livet, altså en multiplikatoreffekt.

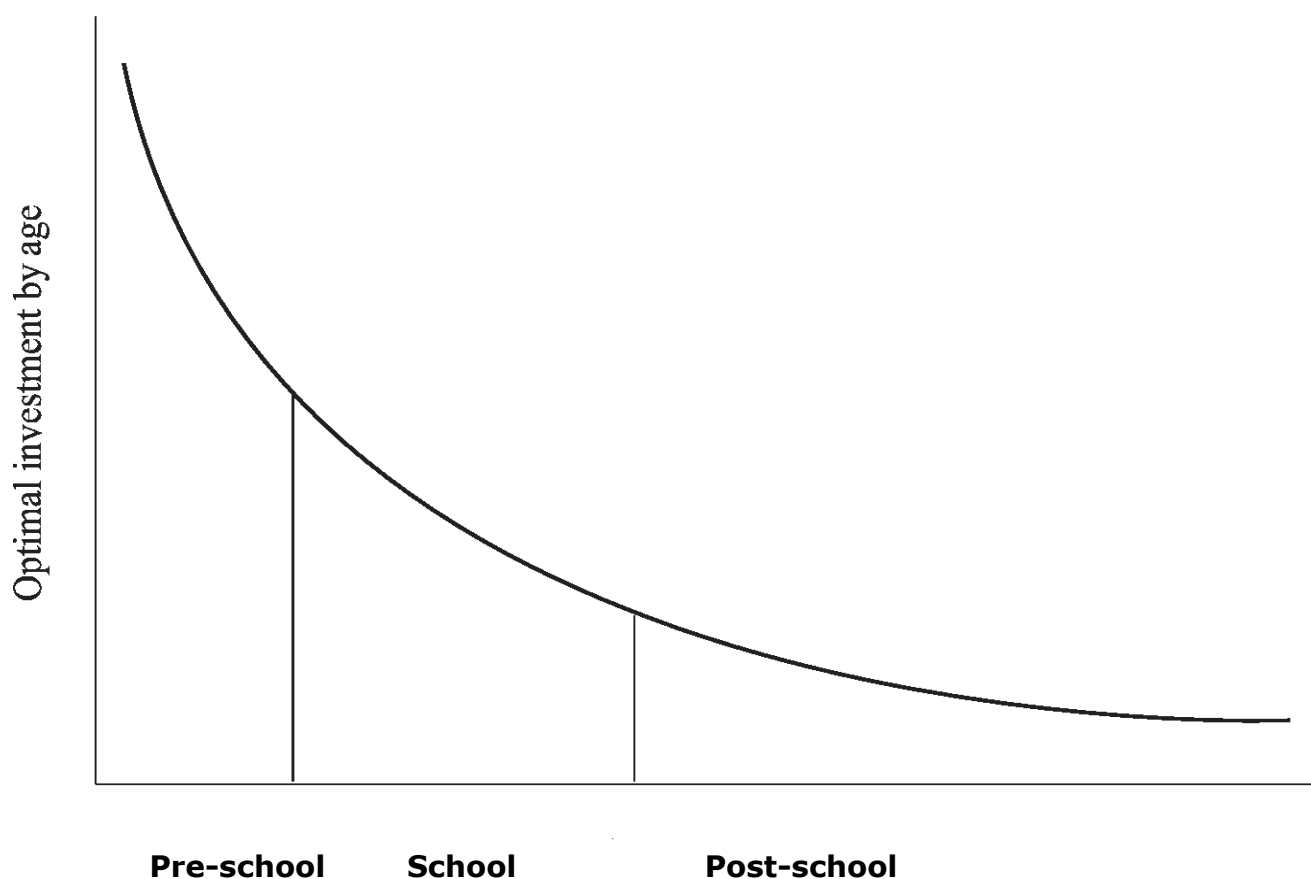
¹² Jf. fx Bureau 2000: "Udviklingen på dagtilbudsområdet de sidste ti år", september 2011 og "Notat om udvikling i daginstitutionernes bemanning de sidste 25 år", 2010.

¹³ Flavio Cunha, James J. Heckman, Lance Lochner, Dimitriy V. Masterov. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts, 2005. Heckman fik i 2000 Nobelprisen i økonomi, især for sit arbejde inden for statistik.

Hertil kommer, at udviklingen af mange færdigheder er knyttet til bestemte alderstrin, således at det kræver en langt større indsats, hvis de pågældende færdigheder skal opnås på et senere alderstrin. Eksempelvis svækkes evnen til at lære sprog gradvis efter førskolealderen.¹⁴ Og en persons intelligenskvotient (IQ) påvirkes af opvækstmiljøet, men kan som regel ikke ændres ret meget efter det fyldte 10. år.¹⁵

Overordnet når Cunha og Heckman frem til, at investering i fx at sikre lige uddannelses- og jobmuligheder giver større afkast, jo tidligere de foretages. Dette fremgår af figuren nedenfor.

Figur 2
Optimal investment levels



¹⁴ Men den forsvinder ikke. Det bliver bare stadig sværere at indlære nye sproglige færdigheder. Når det gælder sproget hænger førskolealderens afgørende betydning sammen med, at udviklingen af de relevante centre i hjernen i de tidlige år er fleksibel og påvirkes af personens arbejde med sprog. Senere bliver hjernens udvikling mindre fleksibel.

¹⁵ Cunha og Heckman understreger dog, at det er helt forkert at have ensidigt fokus på intellektuelle færdigheder, hvis man vil bedømme de senere chancer for at begå sig fx i forhold til uddannelse og job. Egenskaber som motivation og selvdisciplin spiller også en stor rolle. Disse kan i højere grad end IQ erhverves senere, mener de.

DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

Ud fra analyser af amerikanske data påviser Cunha og Heckman eksempelvis, at hvis man vil sikre større lighed i fx tilgangen til college-uddannelserne, får man mere ud af at investere i at sikre de svage grupper gode børnehaver, end man fx får ud af senere økonomisk støtte til de unge, der kommer fra de svage grupper. For uden en god start i børnehaven, kan de unge alligevel ikke udnytte evt. økonomiske incitamentter til senere at komme på college.

Cunhas og Heckmans analyse er tankevækkende set i forhold til de problemer, vi har i Danmark med at sikre uddannelse også til unge fra ressourcetsvage hjem. Der er politisk enighed om en målsætning om, at 95 pct. af alle unge skal gennemføre en ungdomsuddannelse. Men udviklingen er gået den modsatte vej, især fordi de unge fra ressourcetsvage hjem fortsat halter bagud. Dette gør det naturligt at følge Cunhas og Heckmans tankegang: Måske sættes der ind for sent?

Ser man i første omgang på folkeskolen er det iøjnefaldende, at der ofres store ressourcer på foranstaltninger med særligt fokus på elever med særlige behov. 30 pct. af folkeskolens samlede ressourcer går til specialundervisning, langt mere end i lande, vi sammenligner os med, uden at dette synes i stand til at sikre, at elever fra svage hjem får forbedret deres chancer for en god uddannelse væsentligt.

Skal vi tro Cunha og Heckman er en nærliggende forklaring derfor, at den læring og personlige udvikling, der finder sted *før* skolestart ikke er god nok. Man skal naturligvis være varsom med at overføre erfaringer fra USA, hvor de socialt betingede uligheder i uddannelsessystemet er langt større end i Danmark. Men grundlæggende siger Cunhas og Hackmans model jo noget ganske enkelt og universelt: Børn fødes ikke ved 6-års alderen, når de starter i skole. Hverken i USA eller Danmark. Og de år, som går forud for skolen, er det helt afgørende grundlag for den videre udvikling. Hvis skoleårene ikke kan sikre lige muligheder for børnene, må førskoleårene inddrages i overvejelserne.

3. To nordiske undersøgelser

3.1. En norsk undersøgelse

De norske forskere Tarjei Havnes og Magne Modstad har i november 2009 offentliggjort en undersøgelse af langtidseffekterne af god børnepasning med udgangspunkt i norske data¹⁶. Det norske samfund er i rimelig grad sammenligneligt med det danske. Det kan derfor være rimeligt at se på, hvilke resultater, man har fundet her.

Den norske undersøgelse bygger på registerdata og sammenligner unge, der nu er i begyndelsen af 30'erne, men som havde forskellige muligheder for at komme i dagtilbud i deres barndom. I begyndelsen af 70'erne var dagtilbud i Norge mange steder dårligt udbygget. Man kan derfor sammenligne udviklingen for børn, der i starten af 70'erne var i offentligt kontrolleret pasning med udviklingen hos børn, der var i tilfældig pasning.¹⁷

Den norske undersøgelse, som bygger på 17.500 personer, viser, at risikoen for at droppe ud af en ungdomsuddannelse ("high school") reduceres med næsten 6 procentpoint, og at chancen for at komme på en videregående uddannelse ("college"), vokser med næsten 7 procentpoint, hvis barnet har været i en offentligt kontrolleret pasning. Risikoen for afhængighed af sociale ydelser/arbejdsløshedsunderstøttelse falder med 5 procentpoint.

De største effekter findes blandt børn af mødre med lavt uddannelsesniveau.

Som nævnt sammenligner den norske undersøgelse børn i offentligt kontrolleret pasning (herunder familiebarnehager, som svarer til dansk dagpleje) med børn i tilfældig pasning.

Spørgsmålet er naturligvis i hvilket omfang man kan jævnføre disse forskelle med den forskel, der er mellem en dansk daginstitution med højere kvalitet, end vi almindeligvis ser i dag, på den ene side – på den anden side den nuværende danske institutionsstandard.

I den forbindelse kan det være værd at se på nogle statistiske forskelle mellem danske og norske institutioner. I Bilag 2 er disse forskelle nærmere gennemgået. De vigtigste resultater er:

- Der er i dag samlet set klart mere personale pr. barn i norske daginstitutioner end i danske
- Antallet af uddannede pædagoger set i forhold til børnetallet er omtrent det samme
- Børnene har næsten dobbelt så meget plads i de norske institutioner

¹⁶ Terjei Havnes og Magne Mogstad: "No child left behind. Universal Child Care and Children's Long-Run Outcome". IZA (Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit"), 2009.

¹⁷ Rapporten konstaterer, at alternativet til offentligt kontrolleret pasning ikke var den traditionelle hjemmegående husmor, men snarere tilfældig pasning, idet erhvervsfrekvensen for mødre i de to grupper var omtrent den samme.

- Den norske institutionsstandard er øget det seneste årti, mens den danske er faldet.

Dette giver ikke tilstrækkeligt grundlag til fx at sige, at standarden i danske daginstitutioner af i dag kan sammenlignes med uautoriseret børnepasning i Norge for 30 år siden. Men man kan med rimelighed sige, at man, hvis man skal finde et sammenligningsgrundlag i Norge, fortrinsvis må kigge på lav-ressource-institutioner. På den baggrund kan den norske undersøgelse give et rimeligt indtryk af *størrelsesordenen* af den effekt, man vil kunne få af kvalitetsforbedringer i Danmark.

3.2. En dansk undersøgelse

AKF og SFI har i 2011 offentliggjort en registerundersøgelse, som sammenholder eksamenskarakter i dansk for de børn, som afsluttede 9. klasse i 2008, med standarden i de daginstitutioner, hvor børnene gik i 1998.¹⁸

Standarden er målt ved fem parametre:

- 1) Antal voksne pr. barn
- 2) Andel af pædagogisk uddannet personale
- 3) Andelen af mandligt personale
- 4) Andelen af personale med indvandrerbaggrund
- 5) Personaleomsætningen

Analysen viser, at et højere antal pædagogisk ansatte pr. barn, en højere andel af mandlig stab, en højere andel af personale med pædagogisk uddannelse samt en højere andel af personale med anden etnisk baggrund end dansk er forbundet med signifikant højere eksamensresultater for børn i 9. klasse.

Ser man alle børn under ét, svarer effekten til 0,01-0,05 karakterpoint. Det er især drengene, der har gavn af høj kvalitet, og for drengene er det igen især en god personaledekning og en høj andel af mandligt personale, der har betydning. Blandt drengene er det igen børn med indvandrerbaggrund, der har størst gavn af kvalitetsinstitutioner. Med andre ord: Effekten er størst netop i nogle de grupper, som er i størst risiko for at blive tabere i det videre uddannelsesforløb.

Det mest interessante ved undersøgelsen er, at den bekræfter, at kvalitet i daginstitutionerne også i Danmark kan forventes at have en effekt, der er *langvarig*. Desuden er det et vigtigt undersøgelsesresultat, at effekten især kan ses blandt drenge – og blandt drengene ikke mindst indvandrerbørn. Dette er nemlig de samme grupper, som senere er overrepræsenteret, når det gælder specialundervisning, og underrepræsenteret, når det gælder erhvervsuddannelse. Dermed bekræfter undersøgelsen, at nogle af de kompetencer, en del af drengene synes at mangle senere, har sammenhæng med kvaliteten i daginstitutionerne.

Derimod kan man nok ikke ud fra denne undersøgelse bedømme, *hvor stor* effekten vil være af en bestemt forøgelse af standarden. For det første er eksamenskaraktern i dansk et meget snævert mål for den videre færd i uddannelses- og arbejdslivet. For

¹⁸ Robert Baumüller, Merete Gørtz og Astrid Würtz Andersen: "Long-run benefits from Universal High-Quality Pre-Schooling", AKF-Working-paper, 2011.

DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

det andet kan de data fra Danmarks Statistik, som er anvendt, nogle gange være misvisende på institutionsniveau.¹⁹ Disse forhold giver "slør" i en effektmåling af denne type.

Endelig er daginstitutionernes standard forringet væsentligt siden 1998.²⁰ Udgangspunktet er således anderledes, men det er nærliggende at antage, at effekten i dag vil være større, fordi man starter på et lavere niveau.

¹⁹ Sammenholder man tallene med Den sociale Ressourceopgørelse 1998, synes fx langtidsledige og vikarer at være indregnet. Det betyder, at en institution tilsyneladende har flere personaleressourcer, hvis en af medarbejderne er på barselsorlov, for så tæller både den barslende og vikaren med i regnskabet.

²⁰ Bureau 2000: "Udviklingen på dagtilbudsområdet de sidste to år", september 2011. Halvdelen af standardfaldet skyldes færre ansatte, mens halvdelen skyldes, at der bruges mere tid på dokumentation m.v.

4. Hvilke kvalitetsparametre er vigtige – erfaringer fra udlandet og den danske virkelighed

4.1. Tendenser i den udenlandske forskning

Cunha og Heckmans analyser (se afsnit 2) skal naturligvis ikke forstås således, at en hvilken som helst investering i de tidlige leveår kommer mangedobbelt igen. Der skal være tale om en indsats, der rent faktisk forbedrer børnenes, især de socialt svage børns, færdigheder og muligheder.

Der findes et stort antal undersøgelser rundt om i verden, der dokumenterer, at hvis man investerer i at lade socialt svage børn komme i daginstitutioner af høj kvalitet, så får man et højt udbytte både menneskeligt og for samfundet, hvis alternativet er at børnene passes tilfældigt eller i dagtilbud af lav kvalitet. Nogle af disse undersøgelser refereres i fx den store OECD-rapport *Starting Strong II* (pp. 249 ff.) og i SFI-rapporten "Børnehavens betydning for børns udvikling".²¹

Der er også udenlandske undersøgelser, der søger at vurdere effekten af daginstitutionernes *kvalitet*. Det er dog også karakteristisk for mange udenlandske undersøgelser, at de alternativer m.h.t. dagtilbud, som holdes op mod hinanden, er mere forskellige, end man normalt vil se i Danmark. De udsatte familier, der ses på, er desuden ofte mere økonomisk og kulturelt forarmede, end vi normalt vil finde i en dansk sammenhæng. Derfor ser man i en del af forsøgene, at tiltag i de enkelte institutioner suppleres med tiltag over for familierne. Endelig er institutionspædagogikken i mange tilfælde præget af fx den angelsaksiske tradition. Der er kort sagt mange grunde til, at resultaterne ikke direkte kan overføres til Danmark.²²

Som nævnt bekræfter den ene danske undersøgelse, der er gennemført (se afsnit 3.2.), at der også i Danmark må ventes en langtidseffekt af kvalitet i daginstitutioner. Men det effektmål, der indgår i analysen (eksamenskarakter i dansk i 9. klasse) er for snævert til at vurdere effektens størrelse, fx i forhold til den senere succes i arbejdslivet.

Der findes brugbare danske undersøgelser, der fx vurderer betydningen af hygiejne og indeklima i forhold til børnenes udvikling. Desuden er der foretaget danske undersøgelser, der belyser konsekvenserne for børnenes trivsel og udvikling af den pædagogiske tilrettelæggelse og personalets engagement i børnene. Endelig har Bureau 2000 i rapporten "Daginstitutionernes hverdag" (2010) belyst sammenhængen mellem bemanning og omsorg. Herom senere.

²¹ Af Mogens Nygaard Christoffersen og Alva Albæk Nielsen, SFI 2009.

²² I "Starting Strong II", s141, findes en illustrativ oversigt over forskellene mellem "readiness for school tradition", som er angelsaksiske lande repræsenterer, og den "nordiske" tradition.

Da der kun findes denne ene undersøgelse, der ud fra nutidige forhold belyser betydningen af centrale parametre som bemanning m.v., vil nærværende analyse gå frem som følger:

- 1) Hvilke kvalitetsparametre ved vi fra dansk og udenlandsk forskning er vigtige for, at daginstitutionerne kan bidrage til en optimal udvikling af færdigheder, navnlig hos de socialt udsatte børn?
- 2) I hvilket omfang finder vi disse kvalitetsparametre i danske daginstitutioner?

Til støtte herfor er bl.a. anvendt en forskningsoversigt over "Børnehavens betydning for børns udvikling" fra 2009.²³ Rapporten sammenfatter med baggrund i udenlandske og danske undersøgelser betydningen af en række kvalitetsparametre. Der ses navnlig på:

- Normeringen af børn pr. voksen
- Personalets uddannelse
- Hvilke aktiviteter, der foregår i institutionen
- De fysiske omgivelser
- I hvor høj grad barnets forældre inddrages

De forskellige internationale oversigter betoner de samme kvalitetsparametre. Eksempelvis har Ellen C. Frede sammenholdt syv amerikanske undersøgelser, som hver for sig har vist positive effekter af at tilbyde børn fra udsatte familier dagtilbud af høj kvalitet. Ellen Frede har set på, hvad der er fælles træk bl.a. m.h.t. til bemanning for de dagtilbud, der havde en positiv effekt.²⁴

En forskningsoversigt fra Rand Corporation peger på personalenormering, personalets uddannelse og fuldtids- frem for deltidstilbud som vigtige kvalitetsparametre, hvis man skal sikre et udbytte af dagtilbuddene.²⁵

4.2. Personalenormeringen

Ellen Frede kan konstatere, at i de syv undersøgelser, hvor daginstitutioner har haft en effekt, svarer antallet af børn pr. voksen for børn i børnehvealderen til max. 8:1, for de fleste institutioner 7:1 eller 5:1.²⁶ Hun mener, at en årsag kan være, at "et lavt børne:voksen forhold har en positiv virkning, fordi det tillader Pædagogen at bruge mere tid med de enkelte børn". Karoly m.fl. nævner en undersøgelse, der viste, at et barn:voksen forhold på 4:1 gav bedre resultater end institutioner med et barn voksenforhold på 7:1. Flere tilsvarende resultater nævnes i den danske forskningsoversigt.²⁷

²³ SFI-rapport 09:27. Af Alva Albæk Nielsen og Mogens Nygaard Christoffersen.

²⁴ Ellen C. Frede "The role of program quality in producing early childhood program benefits". *Future of Children*, 5.3. Princeton, 1999.

²⁵ Lynn A. Karoly, m.fl.: *Early Child interventions. Proven results, future promises*. Rand Corporation, 2005. Rapporten gør dog opmærksom på, at det empiriske grundlag ikke er særlig stort.

²⁶ Frede, op.cit. p. 122.

²⁷ SFI-rapporten p. 47.

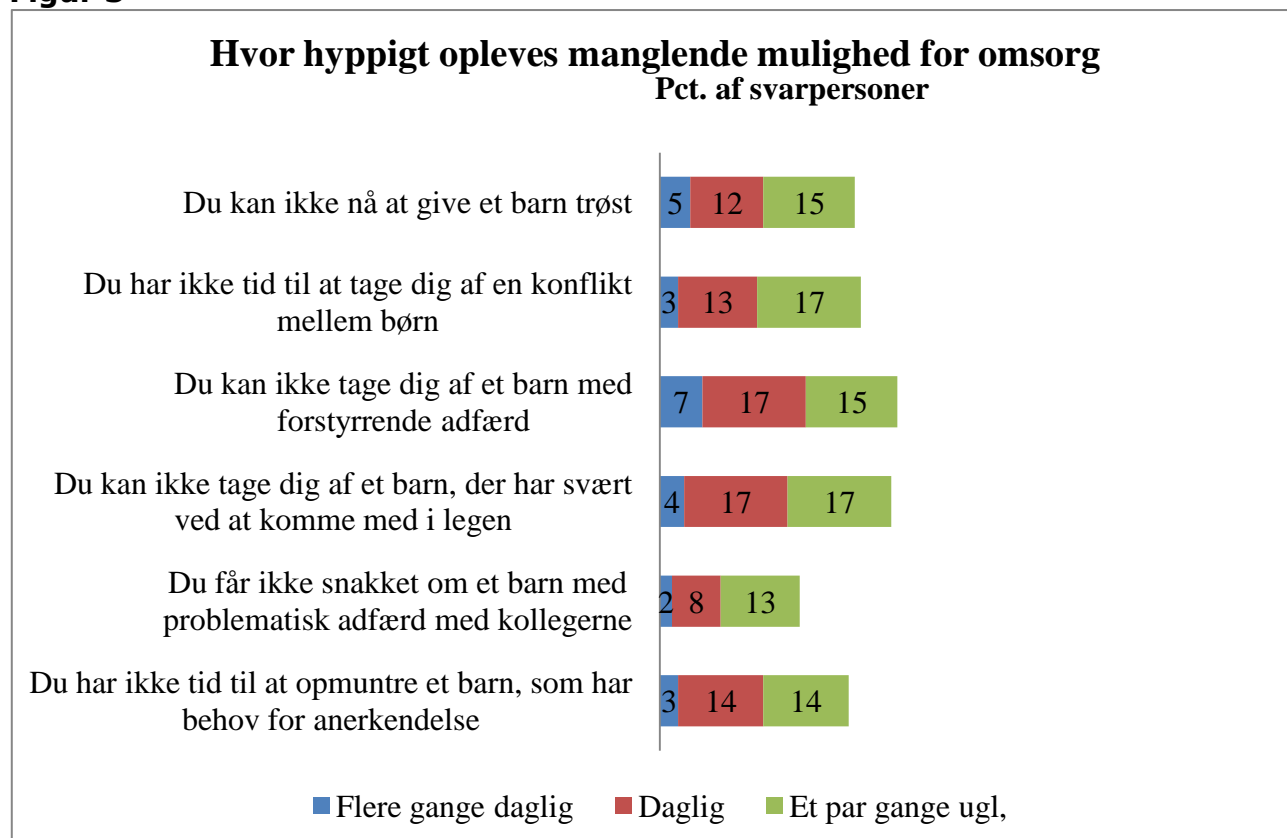
DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

Man kan ikke overføre sådanne "belastningsgrader" direkte til danske forhold²⁸, men den landsdækkende normeringsundersøgelse, Bureau 2000 gennemførte i 2010 peger i samme retning.

I et spørgeskema blev medarbejderne på stuerne i daginstitutionerne bedt om at forholde sig til, hvor hyppigt de har oplevelser af ikke at kunne give tilstrækkelig omsorg.

Figur 3 viser, hvor stor en andel af svarpersonerne, der hyppigt har disse oplevelser.

Figur 3



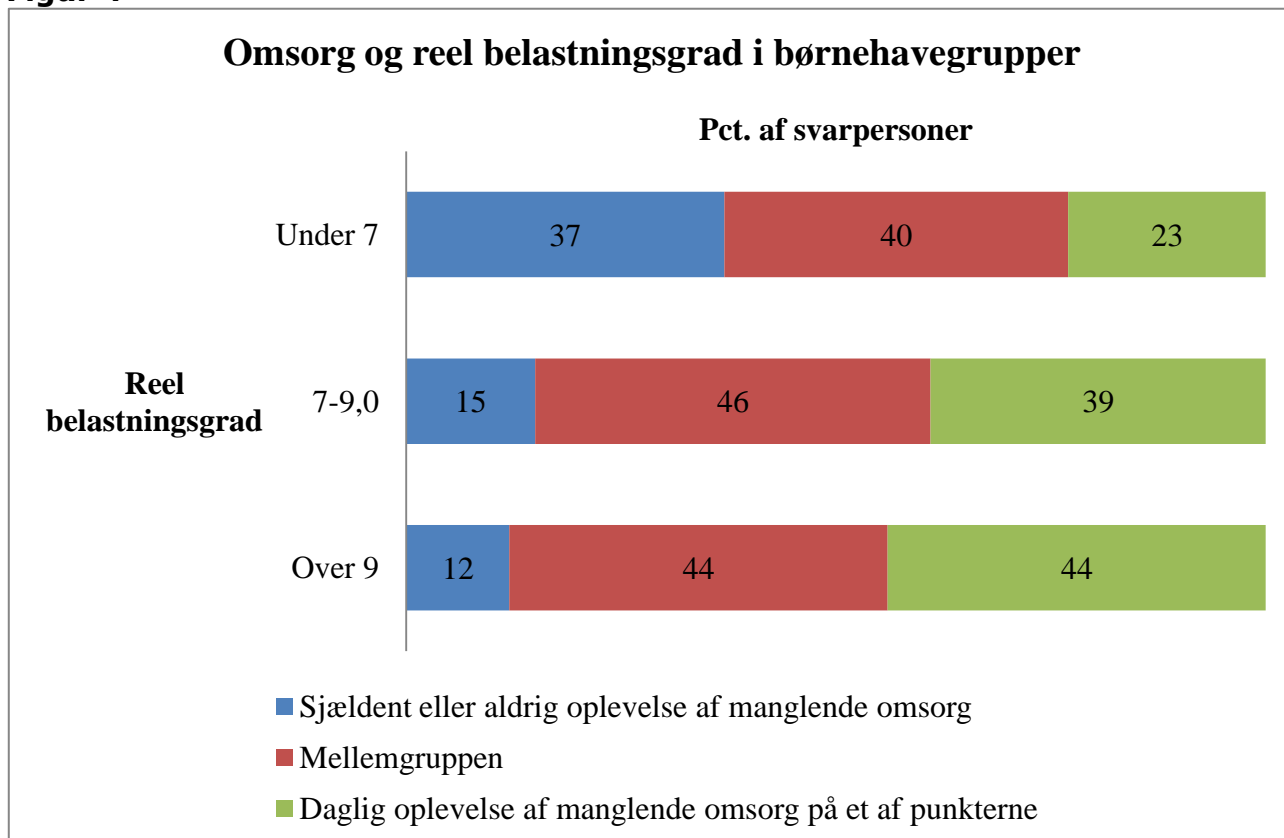
Der blev herefter dannet et samlende udtryk for omsorg, som er defineret således:

- Hvis svarpersonen har svaret "sjældent/aldrig" til alle seks underspørgsmål vedr. omsorg, tages dette som udtryk for "god oplevelse af omsorg". Denne gruppe udgør 20 pct.
- 36 pct. af de ansatte oplyser, at de dagligt eller flere gange dagligt oplever, at de har en mindre god oplevelse af at kunne yde tilstrækkelig omsorg for børnene.
- Andre svarkombinationer betragtes som en "mellempgruppe". Denne gruppe udgør 43 pct.

²⁸ Bl.a. står det ikke altid klart, hvordan børn:voksen-forholdet præcist er beregnet i de udenlandske undersøgelser.

Figur 4 viser herefter sammenhængen mellem oplevelsen af omsorg og den "reelle belastningsgrad". Den reelle belastningsgrad blev defineret som det gennemsnitlige antal børn, der faktisk er til stede sat i forhold til det gennemsnitlige antal voksne, der faktisk er beskæftiget med børnene.

Figur 4



Figuren viser en meget klar sammenhæng: Risikoen for oplevelse af omsorgssvigt fordobles, hvis personalenormeringen er lav. "Vippepunktet" ligger omkring de 7 børn pr. voksen, som man også har angivet i de internationale forskningsoversigter.

Hvis personalet oplever, at det er svært at sikre individuel omsorg, så betyder det formentlig samtidig, at de børn, der har mest brug for individuel støtte – de socialt udsatte børn – ikke altid får den støtte, de har brug for.

Som det fremgår af Tabel 4.1, havde langt de fleste danske institutioner i 2010 en "reel belastningsgrad" på mere end 7 – og dermed en personalenormering, der øger risikoen for manglende omsorg. Siden er andelen forøget som følge af de nedskæringer, der har været fra 2010 til 2011.²⁹

²⁹ Ifølge normeringsundersøgelse 2011, er bemanningen i gennemsnit faldet med 4-5 pct., jf. "Udviklingen på dagtilbudsområdet de sidste ti år", Bureau 2000 september 2011.

Tabel 4.1. Fordeling af "reelle belastningsgrader" i børnehaver og aldersintegrerede institutioner. 2010

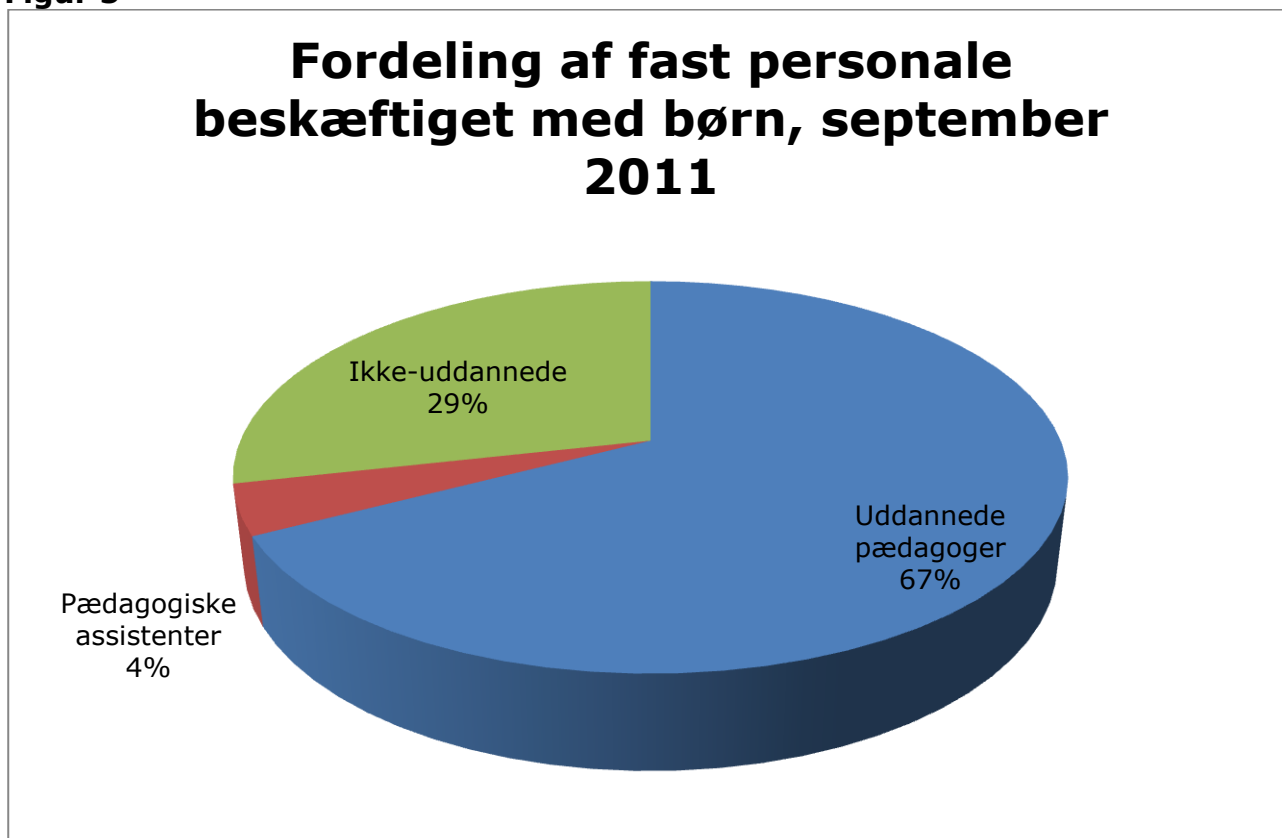
Belastningsgrad	Pct. af børnehavebørn	Pct. af børn i aldersintegrerede institutioner
Under 6	7	4
6-7	13	13
7-8	17	26
8-9	26	23
9-10	19	20
10-11	9	8
11-12	4	3
12-13	3	3
Over 13	1	0
I alt	100	100

4.3. Personalets uddannelse

Stort set alle internationale undersøgelser understreger betydningen af, at institutionerne har en pædagogisk uddannet leder, og at der er en stor andel af uddannet personale i øvrigt. I Danmark er det overenskomstmæssigt fastsat, at stillinger som institutionsledere skal søges besat med uddannede pædagoger, og generelt er der uddannet personale i de fleste stillinger, jf. figuren nedenfor, som viser fordelingen af fast personale beskæftiget med børn ifølge Bureau 2000s normeringsundersøgelse september 2011.³⁰

³⁰ Eksklusive vikarer, støttepædagoger, elever og ekstraordinært ansatte. Figuren bygger på specialkørsler fra undersøgelsen. Der kan være en vis usikkerhed i tallene.

Figur 5



Som det fremgår, har langt de fleste daginstitutionsansatte en relevant uddannelse. I en international sammenligning er det generelle uddannelsesniveau derfor næppe det største problem. Der kan dog være enkeltinstitutioner, hvor billedet er anderledes. Hertil kommer, at der kan være problemer med tilstrækkelig relevant efteruddannelsesvirksomhed.³¹

4.4. Aktiviteterne

De fleste udenlandske forskningsoversigter betoner vigtigheden af tilrettelagte pædagogiske aktiviteter i daginstitutionerne. Eksempelvis kan målrettet indsats (fx med dans), for at understøtte børnenes motoriske udvikling, støtte udviklingen af andre færdigheder end de motoriske, ikke mindst blandt de socialt udsatte børn. Og godt legetøj kan ikke stå alene. Samspillet med de ansatte spillede en afgørende rolle.³²

Det britiske EPPE-project (Effective provision of pre-school education) er et forløbsstudium for 3000 britiske børn i alderen 3-7 år. Her når man frem til, at børnene, når vi ser på aktiviteter, har mest gavn af institutioner, som ser

³¹ I nogle statistikker fremstår andelen af ikke-uddannede større. Dette hænger typisk sammen med, at disse statistikker medregner personer i aktivering og vikarer – grupper, der som regel er ansat efter pædagogmedhjælperoverenskomsten.

³² Se SFI-rapporten s. 51-54.

uddannelsesmæssig og social udvikling som lige vigtige og gensidigt kompletterende.³³

Når det gælder aktiviteterne er det vanskeligt at overføre mange af de udenlandske erfaringer direkte på danske forhold, fordi den grundlæggende pædagogiske tankegang mange gange er forskellig.

I Starting Strong II skelner OECD mellem den "nordiske" pædagogiske tradition og en tradition, som især har domineret i Frankrig og England, hvorefter daginstitutionernes sigte især er at gøre børnene "skoleparate"³⁴. I den sidstnævnte tradition har man lagt vægt på stimulering af intellektuelle færdigheder, mens man i den "nordiske tradition" har et mere holistisk syn, hvorefter intellektuel, social og personlig udvikling understøtter hinanden, og man tager udgangspunkt i børnenes egne læringsstrategier. Det skal bemærkes, at den "nordiske" tradition i dag ikke er specielt nordisk. Synet på læring genfindes også i Italien (Reggio Emilia), Tyskland, Skotland og flere andre lande.³⁵

Det forhold at man tager udgangspunkt i barnets egne læringsstrategier må dog ikke forveksles med en pædagogik, hvorefter man lader det meste af institutionsopholdet være "fri leg". Det er klart, at man får vanskeligt ved at sikre især de udsatte børn de rigtige udfordringer, hvis de aktiviteter, hvor de ansatte giver børnene udfordringer, generelt har et begrænset omfang. Tilsvarende er det svært at sikre gode sociale normer, hvis vokseninterventionen er lille.

³³ Den britiske undersøgelse skal ses på baggrund af, at man i de angelsaksiske lande traditionelt har betonet det uddannelsesmæssige aspekt.

³⁴ Se fx "Starting Strong II", s. 141. OECD, 2006.

³⁵ Det grundlæggende syn på børns læring i institutioner i den "nordiske" tradition kan da også føres tilbage til bl.a. tyskeren Friedrich Fröbel (1782-1852), som opfandt ordet "børnehave". I følge Fröbel udvikler børnene sig naturligt gennem leg, og pædagogens rolle kan lignes med gartnerens, idet pædagogens opgave er at give børnene bedst mulige vækstbetingelser gennem stimulerende materialer mv.

DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

Undersøgelsen "Daginstitutionernes hverdag 2010" kortlagde hyppigheden af en række aktiviteter i danske børnehaver. Tabel 4.2. viser nogle gennemsnitsresultater.³⁶

Tabel 4.2. Hyppigheden af en række aktiviteter, som voksne tager initiativ til, i børnehavegrupper

	Daglig	Et par gange ugl.	Ca. 1 gang ugl.	Sjældne/ Aldrig	I alt
	Pct. af børn				
Morgensamling	44	10	6	41	100
Børnemøde mv	31	10	11	49	100
Rim og remser	29	36	20	14	100
Historiefortælling	48	34	12	7	100
Rytmik	4	16	42	38	100
Idræt mv.	11	12	33	44	100
Film/TV/DVD	0	0	1	99	100
Bagning med børn	3	4	12	82	100
Musik/sang	43	31	18	8	100
Drama	2	7	14	77	100
Tegning/maling	63	23	9	5	100
Ture	7	28	44	21	100

Det ses, at mange af de aktiviteter, personalet tilrettelægger, er aktiviteter, som kan gennemføres med en hel børnegruppe, fx samling/møder, historiefortælling, musik/sang og tegning/maling. Aktiviteter, som normalt kræver deling af børnegruppen, fx drama, bagning og rytmik, er mindre hyppige.

³⁶ "Daginstitutionernes hverdag 2010". FOA. Bureau 2000. Undersøgelsen er gennemført som en spørgeskemaundersøgelse i det internetbaserede program "Inquisite", som hostes af uni-c.

Institutionerne er kontaktet pr. e-mail. Der er fundet 4185 fungerende e-mail adresser, svarende til 90 pct. af de institutioner, DST har i sit register.

Hver institution har fået et individuelt link til to spørgeskemaer:

- Et skema til lederen, som handler om rammer: Børnetal, åbningstider, personale, lukning, budgetter m.v.
- Et skema til en stuedarbejder om hverdagen på stuerne.

Institutionerne har svaret over nettet. Der er udsendt flere påmindelser. 2004 institutioner har i et eller andet omfang udfyldt mindst ét af skemaerne. Det svarer til 48 pct. af de institutioner, Bureau 2000 har korrekt e-mail adresse for.

Svarprocenten varierer dog fra kommune til kommune. I København er der fx svar fra 234 institutioner, hvilket giver en svarprocent på 50. I Århus er der kun svar fra 59 institutioner, svarende til, at 18 pct. har deltaget i et eller andet omfang.

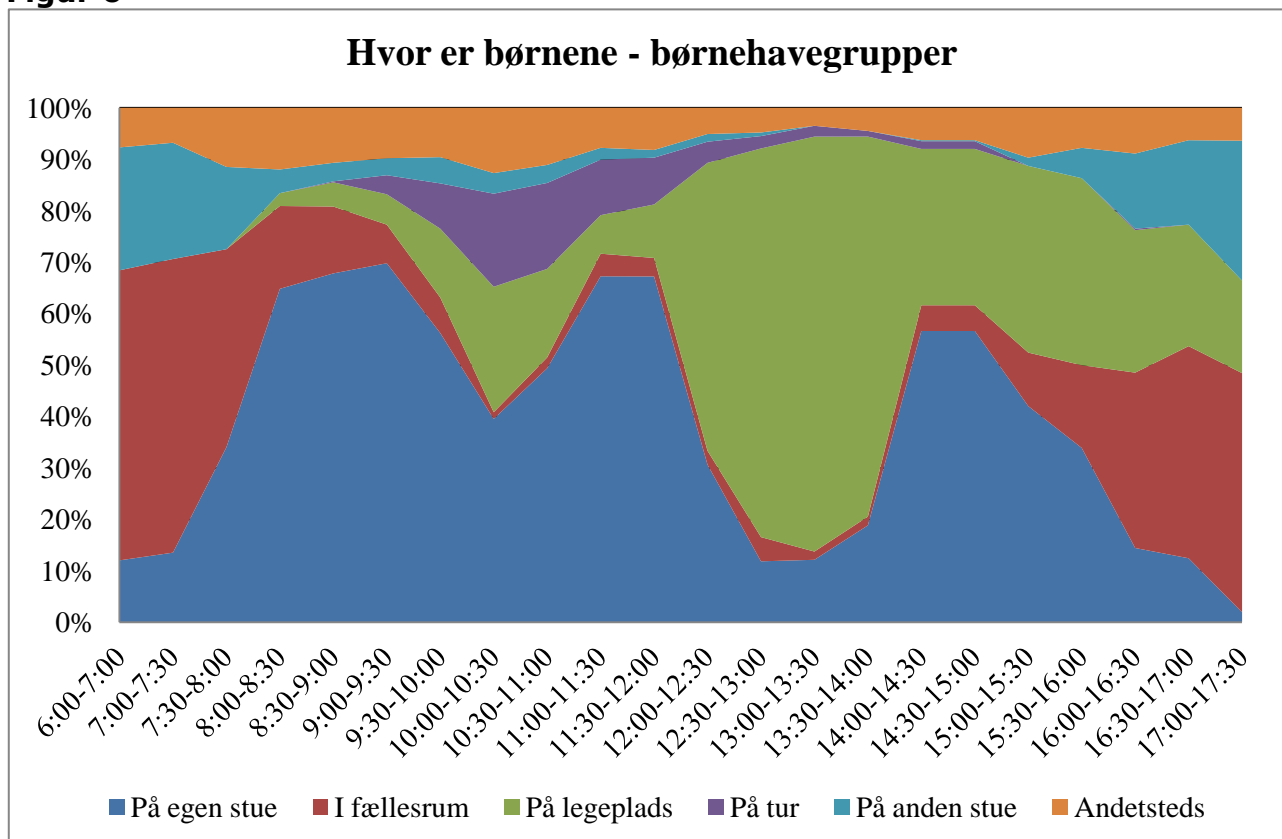
Der er imidlertid deltagelse fra institutioner i alle 98 kommuner. Ved analyser af, hvordan det ene eller det andet forhold ser på ud landsplan, kan man på den baggrund opnå en stor grad af nøjagtighed ved at vægte op. Den anvendte vægt er beregnet som den reciprokke værdi af den svarprocent, som er fundet for den enkelte institutionstype i den enkelte kommune.

Ved analyser af, hvor mange børn, der er omfattet af det ene eller det andet forhold, er der yderligere vægtet med institutionernes børnetal.

Det er Bureau 2000s opfattelse, at de indkomne svar gør det muligt med stor nøjagtighed at vurdere, hvordan forholdene tager sig ud på landsplan.

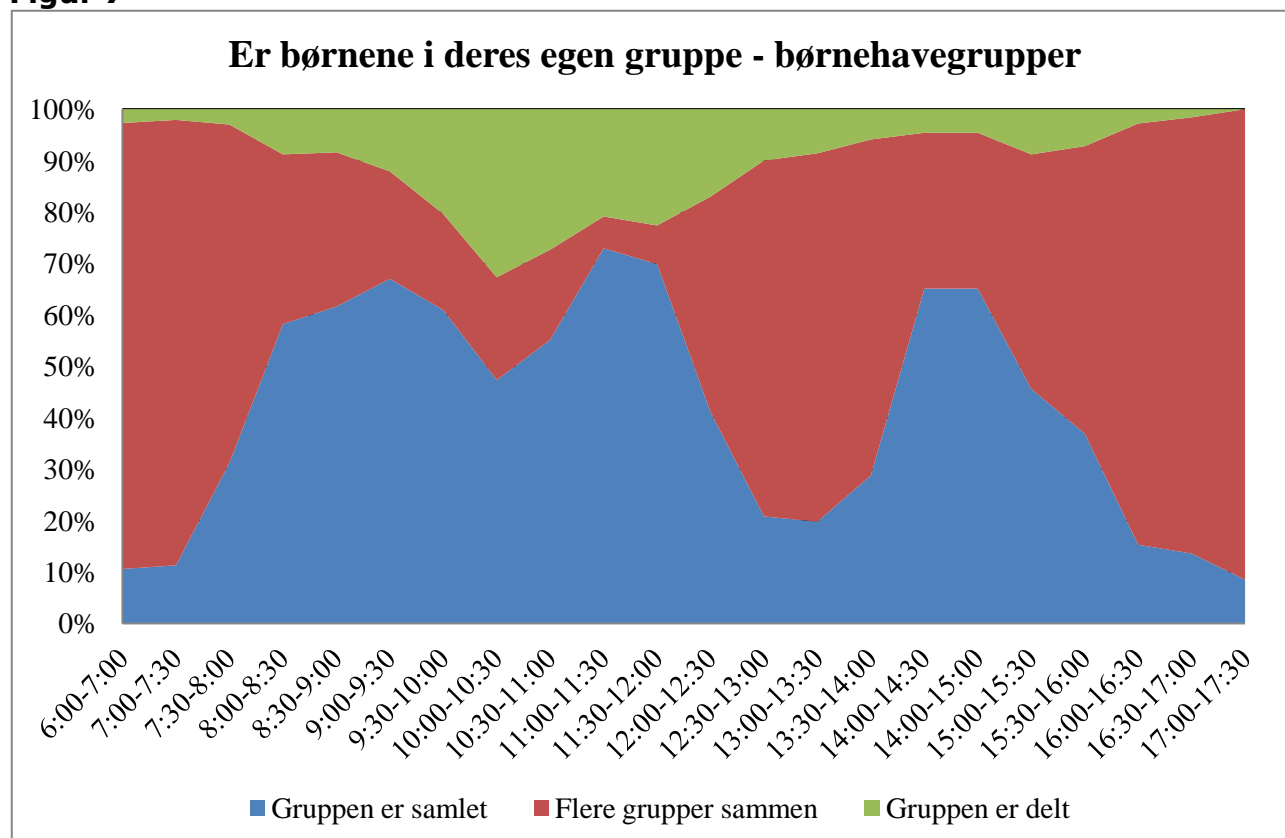
Baggrunden herfor ses af Figur 6 og 7, som sammenfatter dagens gang for børnehavebørnene.

Figur 6



Figuren bygger på svar fra personalet på stuerne, som er blevet spurgt om, hvor børnene typisk befinder sig på forskellige tidspunkter af dagen. Ser vi fx på tidsrummet mellem 12:30 -14:30 svarer langt de fleste af stuedarbejderne, at børnene typisk er på legepladsen (den grønne farve). Ser vi på tidsrummet før kl. 8, svarer de fleste stuedarbejdere, at børnene typisk opholder sig i fællesrum (den brune farve).

Figur 7



Tilsvarende er stuepersonalet blevet spurgt, om børnegruppen er samlet/delt eller slået sammen med andre børnegrupper på en tilfældig dag. Det fremgår, at ca. 30 pct. af de ansatte svarer, at børnegruppen er delt et kortere tidsrum omkring kl. 10-10:30. Men ellers er hele børnegruppen delt eller slået sammen med andre grupper (fx på legepladsen om eftermiddagen).

Med andre ord er eftermiddagene i børnehaverne typisk domineret af leg på legepladsen – i reglen sammen med andre grupper.

De indendørs pædagogiske aktiviteter, som tilrettelægges af voksne, vil man typisk finde om formiddagen. Aktiviteter, hvor gruppen deles – fx sådan at nogle er på tur, mens andre har aktiviteter med en voksen i institutionen – har typisk et omfang svarende til måske 1½ time om formiddagen 2-3 gange om ugen.

Dette hænger sammen med den bemanning, der er i institutionerne, og det "hierarki", der er i opgaverne som følge af arbejdets natur:

- først må man tilgodese de konkrete opgaver, som man har fået pålagt af loven og af kommunen: Administrative opgaver, registrering osv.
- dernæst må man sikre, at rammerne om børnegrupperne fungerer: At stuerne åbnes, der ryddes op, løses op for konflikter mellem børnene, børnene får tøj af og på, kommer på toilettet osv.

DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

- når først disse ting er sikret, kan medarbejderne koncentrere sig om pædagogiske udviklingsaktiviteter og individuel omsorg for børn med behov herfor.

Dette "hierarki" betyder bl.a., at en lille beskæring af den samlede bemanning slår relativt kraftigt igennem i forhold til omsorg og pædagogiske udviklingsaktiviteter.

Det skal bemærkes, at begrænset voksenindgriben i børnenes sociale liv og et begrænset udbud af aktiviteter, som de voksne tilrettelægger, kan påvirke ressourcestærke og ressourcesvage børn forskelligt.

Det er ikke muligt i dag præcist at forudsige, hvilke faglige kvalifikationer, der bliver brug for om 20-30-40 år. Hvad man kan sige med rimelig sikkerhed er, at danskerne har rimeligt gode chancer for at klare sig på langt sigt, hvis de har et højt generelt uddannelsesniveau og bred orientering og dertil forstår at fastholde og udbygge kompetencer som samarbejdsevne, fleksibilitet, kreativitet og gå-på-mod. Det hævdes ofte – men er vanskeligt at måle -, at mange danskere har en force på disse områder. På arbejdspladserne ser man fx ofte, siges det, at man finder løsninger, uden at skulle spørge chefen hver gang.

Hvis man skal udvikle kompetencer som samarbejdsevne, fleksibilitet, kreativitet og gå-på-mod, er det helt afgørende hvad der sker i førskolealderen. Det er muligt, at nogle ressourcestærke børn bliver endnu stærkere, hvis de udfordres ved selv at skulle strukturere hverdagen, mens det for de ressourcesvage børn er vigtigere med omsorg og individuel støtte.

4.5. De fysiske rammer

Trang plads og manglende muligheder for at kunne være sammen i smågrupper kan øge risikoen for stress blandt børnene. Trang plads kan desuden føre til et for højt støjniveau, som yderligere forøger stressniveauet. En BUPL-undersøgelse fra 1998 fandt for højt støjniveau i halvdelen af de undersøgte institutioner.³⁷

Desuden kan det nævnes, at kun 7 pct. af danske børnehavebørn går i institutioner med fast hviletid for alle børn. 66 pct. går i institutioner, hvor *nogle* børn hviler sig, mens der for 27 pct. af børnene ikke er mulighed for middagshvil. Samlet er det formentlig under halvdelen af børnene, der hviler sig.³⁸ Også dette kan øge stressforekomsten.

Øget stress kan navnlig påvirke udviklingen hos børn, der i øvrigt er sårbare.

4.6. Forældresamarbejde

En række udenlandske undersøgelser fremhæver betydningen af involvering af forældrene i barnets opdragelse. I Danmark sker denne involvering i høj grad på kollektivt plan – via forældrebestyrelser, stuemøder m.v., mens de *formelle* rammer for samarbejdet om det enkelte barn kan være meget forskellige, og nogle gange

³⁷ SFI-undersøgelsen, s. 68.

³⁸ "Daginstitutionernes hverdag", Bureau 2000, 2010.

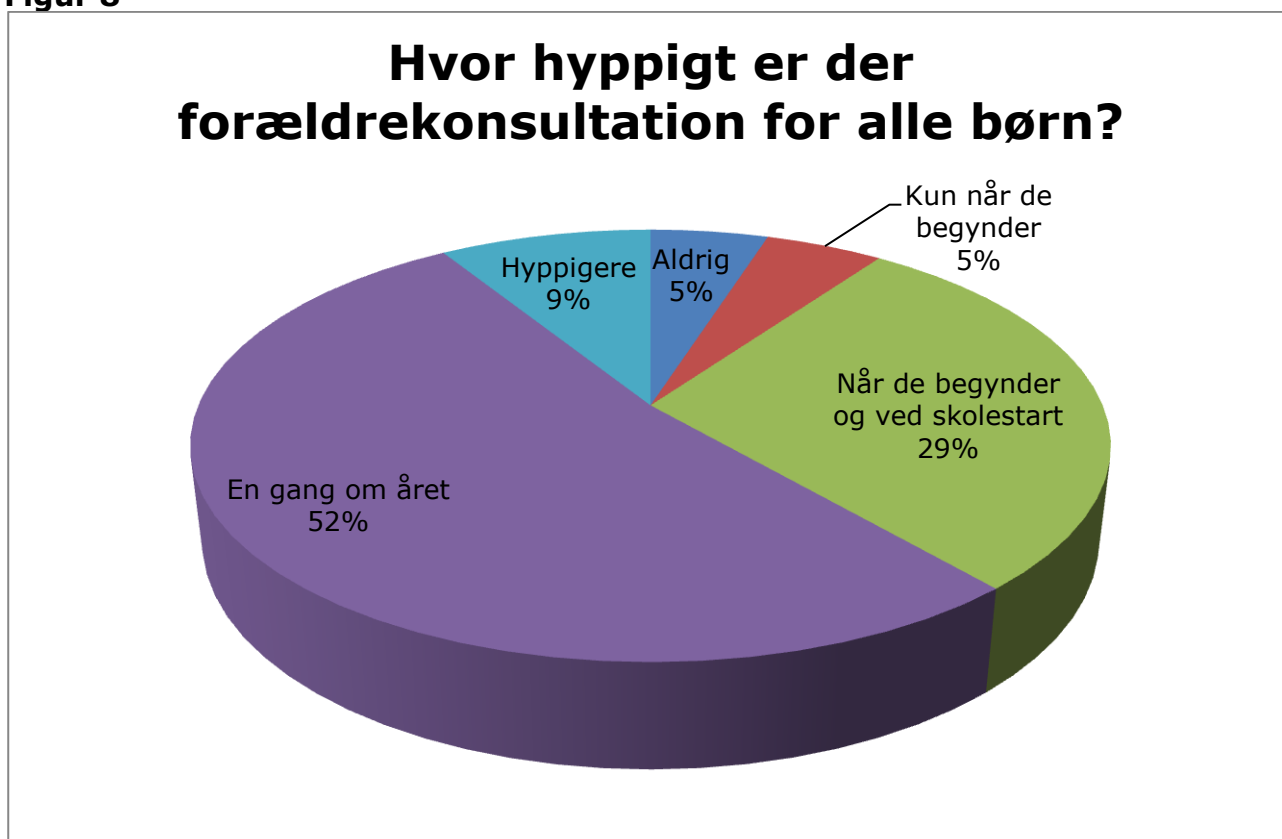
tilfældige. Dette hænger igen sammen med, at der i Danmark (modsat de fleste europæiske lande) ikke er tradition for *systematisk* at bedømme *de enkelte* børns udvikling (undtagen på enkeltområder som fx sprog). Samtidig må en daginstitution ikke på egen hånd videregive informationer om barnet til skolen.

I kraft af deres uddannelse er danske pædagoger som regel i stand til at registrere og sætte ind i de fleste tilfælde, hvor der er problemer i et barns udvikling, men systemet gør – alt andet lige – at der er en øget risiko for, at problemer kan forblive upåagtede.

Mange steder vil det samtidig være tilfældigt, om forældrene får kendskab til de ansattes vurdering af barnets udvikling og til, hvordan hjemmet kan understøtte en god udvikling.

Som det fremgår af Figur 8, går ca. 61 pct. af børnene nemlig i institutioner, hvor der er forældrekonstultation for alle børn mindst en gang om året, men de øvrige har ikke årlige forældrekonstultationer.³⁹

Figur 8



³⁹ Kilde: Specialkørsler på Bureau 2000s normeringsundersøgelse 2011.

5. Omkostninger ved mangelfuld tidlig indsats

De kvalitetsparametre, som er gennemgået ovenfor, kan selvsagt ikke give et fuldstændigt billede af kvaliteten i danske daginstitutioner. Til syvende og sidst hænger kvaliteten i den enkelte institution i vidt omfang sammen med personalets engagement og empati i forhold til børn. Det er svært at sætte på en fælles formel, men gennemgangen oven for viser, at danske daginstitutioner næppe *generelt* kan betragtes som "højkvalitetsinstitutioner" set i forhold til at sikre børn fra ressourcetsvage hjem en god start.

På den baggrund er det naturligt, at man har rejst det spørgsmål: Er det muligt at vurdere, om investering i bedre kvalitet i dagtilbuddene helt kontant er en god forretning for samfundet, på grund af de gevinster der er på længere sigt?

Overvejelserne i det følgende vil koncentrere sig om de mulige gevinster set i forhold til ressourcetsvage børn. Hvis børnene har en solid ballast hjemmefra – og det har formentlig de fleste danske børn – er graden af kvalitet i daginstitutionen måske ikke så afgørende.

Men især i forhold til de ressourcetsvage børn kan kvalitet i dagtilbuddene tænkes at have virkninger i forhold til:

- a. risikoen for senere anbringelse
- b. risikoen for senere specialundervisning
- c. risikoen for senere udstødning
- d. risikoen for senere mangel på uddannelse.

Andre forhold kunne inddrages. I amerikanske undersøgelser inddrager man fx ofte risikoen for senere kriminalitet.

Man kunne også fx inddrage det forhold, at lav uddannelse og udstødning kan være en medvirkende årsag til øget sygelighed og dermed betyder et øget træk på offentlige sundhedsudgifter. Denne sammenhæng er dog lidt "tricky". De lavtuddannede/udstødte har øget sygelighed, hvis de sammenlignes med andre borgere på samme alderstrin. Samtidig har de lavtuddannede/udstødte kortere *levetid*. Det er derfor ikke sikkert, at det enkelte individ set over et livsforløb repræsenterer højere sundhedsudgifter. Måske er sygelighed/sundhedsudgifter blot presset sammen over færre år, eller dette kan delvis være tilfældet. Denne betragtning ser til gengæld bort fra, at et længere og sundere liv i sig selv har en utvivlsom værdi, som man bare ikke kan sætte kroner og ører på. I det hele taget kommer nærværende analyse ikke ind på de gevinster i form af øget livskvalitet, som mange vil kunne opnå, hvis de i højere grad kunne få uddannelse og arbejde. Det må man have in mente.

Beregningerne sker i forhold til en *børneårgang*. Det betyder, at investeringerne – i form af øget kvalitet – typisk sker over en 5-årig periode, mens nogle af gevinsterne

kan høstes over en længere årrække – fx gevinsten ved højere erhvervsdeltagelse p.g.a. flere uddannede.

5.1. Specialundervisning

Undervisningsministeriet har i 2010 offentliggjort en analyse af udgifterne til specialundervisning i folkeskolen⁴⁰. Det hedder bl.a.:

- *Cirka 84.000 elever modtager specialundervisning, svarende til 14,3 procent af alle elever i folkeskolen. Udgifterne hertil udgør cirka 30 procent af de samlede udgifter til folkeskolen.*
- *Cirka 51.000 af eleverne undervises i inkluderende former, svarende til 8,7 procent af alle elever i folkeskolen.... Cirka 33.000 af eleverne undervises i specialklasser og specialskoler, svarende til 5,6 procent af alle elever i folkeskolen”*

Der er mange teorier om årsagerne til, at specialundervisningen har fået så stort et omfang. De vigtigste er:

- at man "altid har haft" børn, der reagerede uhensigtsmæssigt. Det nye er, at man har opfundet diagnoser til dem, fx ADHD
- at de mange børn med specielle behov bl.a. er resultatet af flere for tidligt fødte børn og af kemiske miljømæssige påvirkninger
- at en del af forældrene har svært ved at leve op til deres opgave, bl.a. fordi de opdragelsesmæssige normer i samfundet er blevet mere uklare, fordi bedsteforældre og anden familie deltager mindre i opdragelsen, og fordi en del forældre har for travlt
- at børn tilbringer for lang tid i institutioner, der ikke er gode nok.

Det skal understreges, at disse faktorer på ingen måde udelukker hinanden. Når man søger en forklaring er det imidlertid bemærkelsesværdigt, at der blandt de elever, der modtager specialundervisning, men i øvrigt går i en normalklasse, er en andel af drenge på 63 pct. I de egentlige specialklasser udgør drengene 72 pct.⁴¹ Dette betyder, at den delforklaring, der går på kemisk/fysiologiske påvirkninger og for tidlige fødsler, i hvert fald ikke kan være hele forklaringen.

Det er i den forbindelse nærliggende at antage, at hvis tiden i daginstitution til omsorg og individuelt tilrettelagte aktiviteter er sparsom, så vil nogle børn – ikke mindst drenge – reagere forstyrrende for at tiltrække sig opmærksomhed. Og hvis disse børn/drenge først har "lært", at dette er måden at få opmærksomhed (og omsorg) på, så kan denne negative lærdom hænge ved og præge deres senere adfærd i skolen.

⁴⁰ Deloitte for Undervisningsministeriet, KL og Finansministeriet "Analyse af specialundervisningen i folkeskolen", juni 2010.

⁴¹ Uni-c's analyse "Specialundervisning i folkeskolen i skoleåret 2008/09".

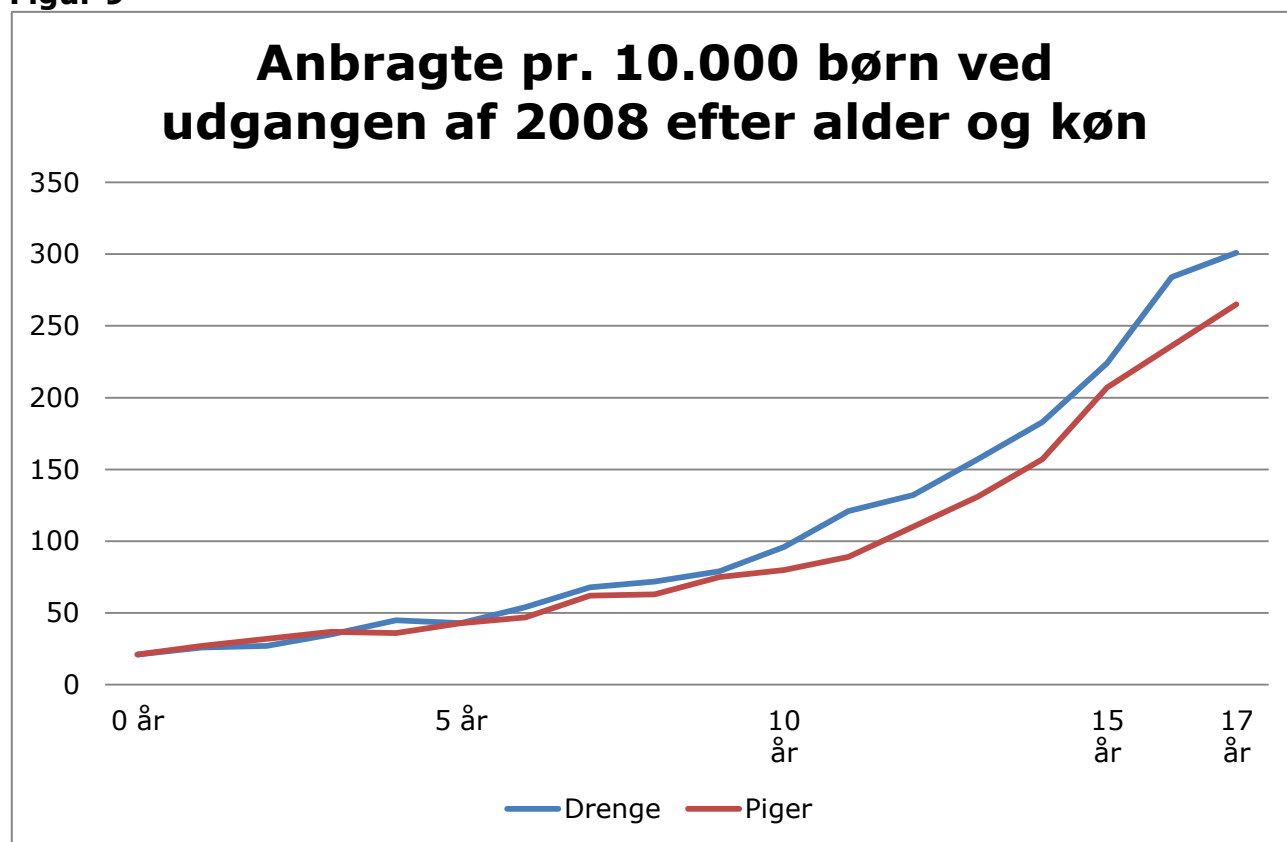
Ifølge de kommunale 2011-budgetter udgør udgifterne til folkeskole, PPR, specialskoler m.v. 45,2 mia. kr. Antager man, at det fx lykkes at reducere specialundervisningen med 10 pct., svarer det til en besparelse på ca. 800 mill. kr.⁴²

5.2. Anbringelser, kriminalitet, udstødning

1,1 pct. af alle drenge i alderen 0-17 år og 1 pct. af pigerne var ved årsskiftet 2008/2009 anbragt uden for eget hjem. Anbringelserne kan ske, hvis hjemmet ikke selv er i stand til at sikre barnet tilfredsstillende opvækstvilkår.

Som det fremgår af Figur 9, stiger den andel af børnene, der anbringes uden for eget hjem, stærkt med barnets alder.

Figur 9



Dette er næppe udtryk for, at hjemmene bliver dårligere og dårligere som børnene vokser op. Den naturlige forklaring må være, at børnene mistrives mere og mere, og at dette bliver stadig mere åbenbart for omverdenen. Ligesom udviklingen af børns færdigheder sker ved, at indlæring på ét trin bygger videre på de færdigheder, man har erhvervet tidligere, må man antage, at fejludvikling følger et modsat spor: Uheldig udvikling i de tidlige år, fx manglende personlig støtte og omsorg, fører til

⁴² Hvis man fordeler 2011-budgettet ud fra en antagelse om, at 14,3 pct. af eleverne modtager specialundervisning, og at disse tegner sig for 29,7 pct. af udgifterne, får man en udgift pr. specialundervisningselev på 159.762 kr. og en udgift for andre elever på 63.120 kr. En reduktion med 8.400 specialundervisningselever vil give en besparelse på 8.400 x (159.762-63.120) kr. De 800 mill. kr. er et beløb pr. børneårgang.

DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

mangelfulde personlige og sociale kompetencer senere. Hvert nyt nederlag bygger videre på det forrige.

I modsætning til, hvad vi ser når det gælder specialundervisning og senere problemer med at fuldføre en uddannelse, er der imidlertid ingen nævneværdig forskel på drenge og piger, når det gælder anbringelser. En forklaring herpå kan være, at anbringelsessagerne ikke primært bør opfattes som et udtryk for normal-systemets manglende evne til inklusion (hvor der på andre områder, som vi har set oven for, er klar forskel på piger og drenge). Snarere er de udtryk for hjem, der ikke fungerer. Gode dagtilbud kan bidrage til at opspore problemer og vejlede forældre, men har derudover normalt ikke de store muligheder for at få familier på ret køl. Derfor bør man måske have begrænsede forventninger til effekten på dette område.

Tabel 5.1. viser de samlede kommunale driftsudgifter til anbringelser og forebyggende foranstaltninger i 2011.

Tabel 5.1. Kommunale driftsudgifter til anbringelser og forebyggende foranstaltninger ifølge 2011-budgetterne

	I alt (netto) mill. kr.
5.28.20 Plejefamilier og opholdssteder for børn og unge	5.901
5.28.21 Forebyggende foranstaltninger for børn og unge	3.875
5.28.23 Døgninstitutioner for børn og unge	3.189
5.28.24 Sikrede døgninstitutioner for børn og unge	350
Anbringelser i alt (5.28.20+5.28.23+5.28.24)	9.440

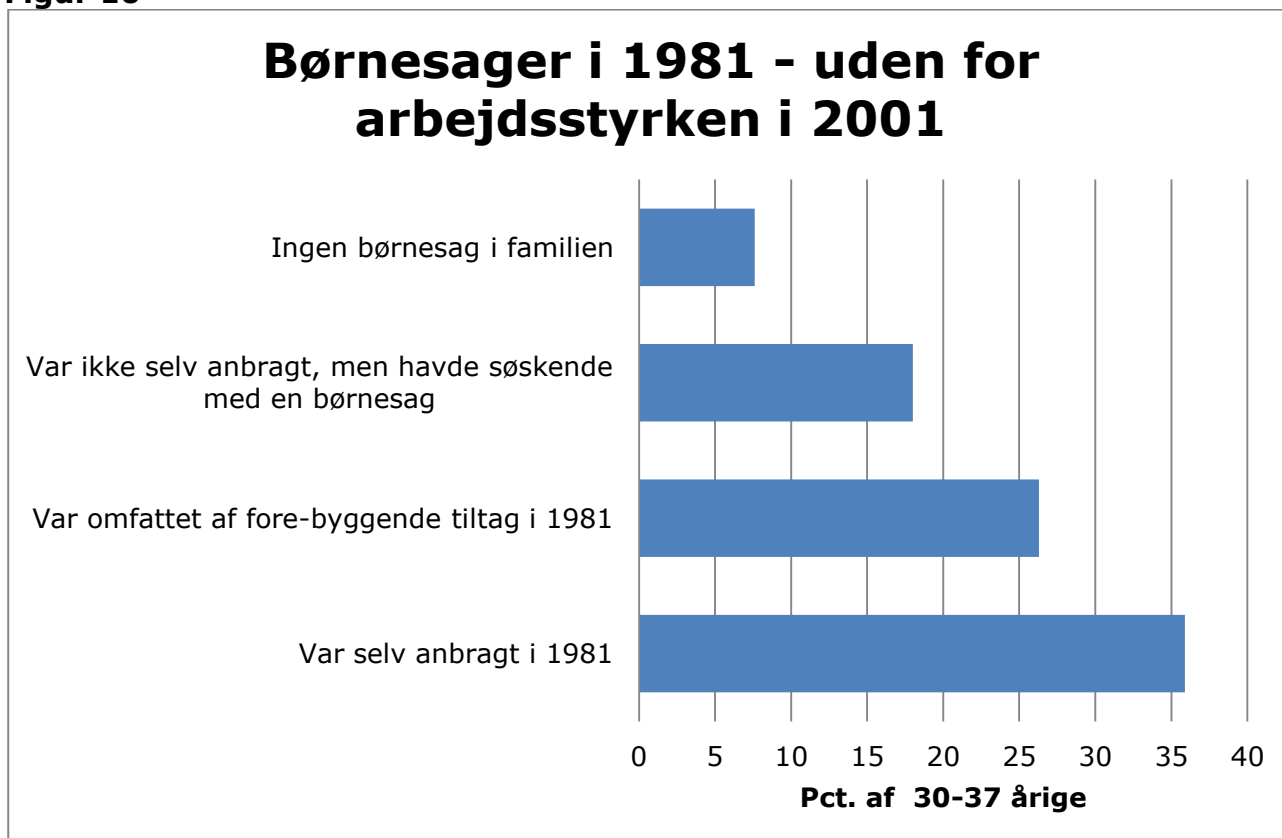
Tænker man sig eksempelvis, at man kan reducere antallet af anbringelser med 5 pct., skønnes det at besparelserne på anbringelser vil være omkring 0,5 mia. kr.

Anbringelser er imidlertid den yderste konsekvens af utilfredsstillende opvækstvilkår. I daginstitutionssammenhæng taler man ofte om "gråzonebørn", typisk børn der ikke er i rigtig travsel, men hvor der alligevel ikke er grundlag for en børnesag. Det er nærliggende at antage, at gode daginstitutioner kan betyde en stor forskel for denne gruppe.

Figur 10 viser sammenhængen mellem den start i livet en person får og risikoen for senere udstødning.⁴³

⁴³ Kilde: Niels Glavind: "Samfundets stedbørn – anbragte børns videre skæbne". AERAadet 2005.

Figur 10



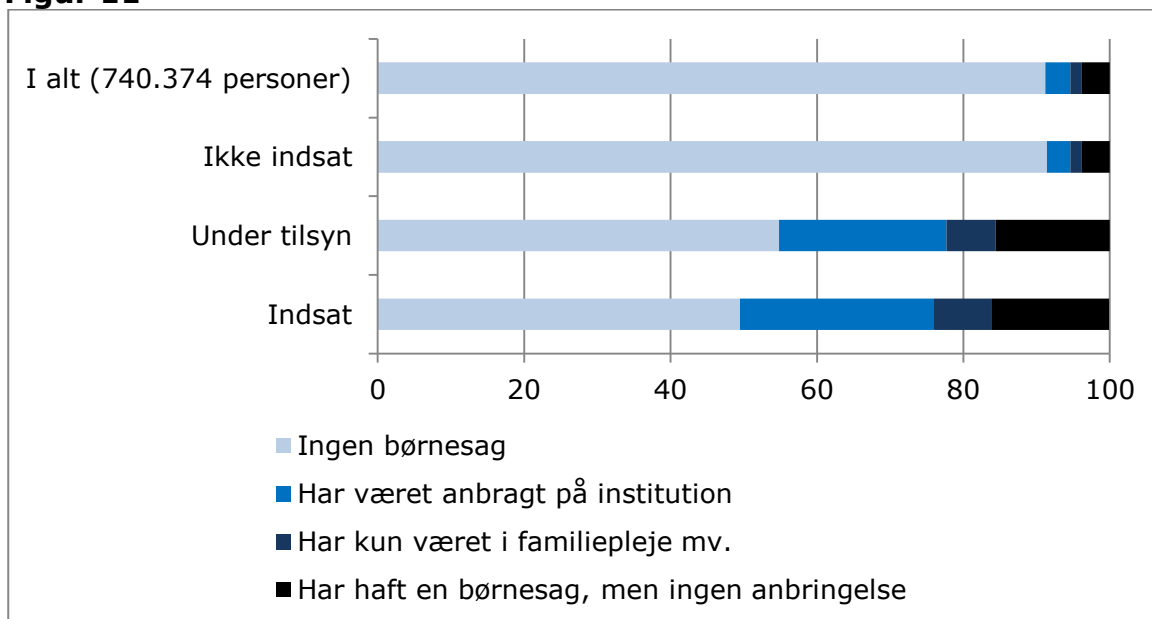
Figuren afspejler den triste sammenhæng: At anbringelser/børnesager ofte er første etape i et forløb, der fører til marginalisering/udstødning, og som dels giver ringe livskvalitet for den enkelte, dels fører til en række udgifter for samfundet i form af fængelsophold, misbrugsbehandling mv.

Det er nærliggende at antage, at gråzonebørns risiko for at blive udstødt fra arbejdsmarkedet placerer sig et sted mellem børn uden børnesager og børn, der har haft en børnesag.

Tilsvarende viser Figur 11, at de børn, som anbringes eller har været omfattet af en børnesag, udgør halvdelen af de indsatte i landets fængsler. Blandt ikke-indsatte er andelen 8,4 pct., jf. Figur 9.⁴⁴

⁴⁴ Kilde – Niels Glavind: "De indsatte – samfundets fjender eller marginaliserede?". AÆraadet 2009. Gruppen af "udstødte" omfatter dels førtidspensionister, dels "andre personer uden for arbejdsstyrken". Den sidste gruppe er overvejende personer på langvarig kontanthjælp. En stor del af denne gruppe overgår formentlig til førtidspension, når personerne bliver ældre.

Figur 11



Også her er det nærliggende at antage, at "gråzonebørnene" er overrepræsenteret.

Kriminalforsorgen har et samlet driftsbudget på 2,9 mia. kr.

En optimal forebyggende indsats i daginstitutionerne kan måske reducere udgifterne med 5-10 pct. svarende til 150-300 mill. kr.⁴⁵

Man må antage, at de grupper som udstødes i vidt omfang er grupper uden uddannelse. I afsnit 4.3. foretages beregninger vedr. omkostningerne ved, at personer uden uddannelse har lavere erhvervsdeltagelse end andre. For ikke at medregne gruppen af udstødte dobbelt er der ikke foretaget selvstændige beregninger vedr. gevinster ved færre pensionister.

5.3. Flere i uddannelse

En god start i livet kan øge chancen for, at man får en erhvervsuddannelse og dermed kan bidrage mere til produktion og service. Tabel 5.2. viser forskellene i erhvervsindkomst mellem uddannelsesgrupper i et livsforløb.⁴⁶

⁴⁵ Effekten vil naturligvis blive højere, hvis den forebyggende indsats ikke alene omfatter bedre daginstitutioner, men også en massiv familieorienteret indsats, bedre misbrugsbehandling m.v.

⁴⁶ Ved beregning af livsindkomst sker der ikke nogen diskontering tilbage til udgangsåret, men på den anden side er der heller ikke indlagt antagelser om fremtidige produktivitetstigninger.

Tabel 5.2. Erhvervsindkomst i et livsforløb for forskellige uddannelsesgrupper. 2009-niveau.

	Ufag- lærte/ Uoplyst	Gymna- sial	Erhvervs- faglige	Kort videre- gående	Mellem- lang videre- gående/ bachelor	Lang videre- gående/ forsker
	Erhvervsindkomst i et livsforløb fra det fyldte 20. år i mill. 2009-kr.					
Mænd	6,4	9,3	12,5	14,9	15,3	20,4
Kvinder	4,2	6,1	9,5	10,8	11,0	14,7

De nærmere beregninger fremgår af bilaget. Den store forskel grupperne imellem er udtryk for flere forhold, som virker sammen:

- 1) at de kortuddannede ikke lever så længe efter det fyldte 20. år som de øvrige grupper
- 2) at de kortuddannede har større risiko for udstødelse eller arbejdsløshed end de øvrige grupper
- 3) at lønniveauet er forskelligt
- 4) at nogle grupper bruger længere tid på uddannelse end andre

Ifølge Danmarks Statistik er der i 2010 31 pct. af de 25-29-årige, som ikke har nogen uddannelse ud over gymnasiet, og som heller ikke er i gang med en erhvervskompetencegivende uddannelse. Tabel 5.3 viser andelen fordelt på køn og herkomst.

Tabel 5.3. Andel af 25-29-årige, der ikke har en oplyst uddannelse ud over gymnasiet, eller er under uddannelse. 2006-2010

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
		Pct. af 25-29 årige, som ikke har eller er i gang med en erhvervskompetencegivende uddannelse					
Mænd	I alt	28,8	29,6	31,4	32,7	33,8	34,1
	Personer med dansk oprindelse	25,4	25,3	25,9	26,4	27,1	26,7
	Indvandrere	55,3	59,9	64,6	65,2	66,6	67,7
	Efterkommere	51,7	52,9	53,7	53,4	52,7	51,2
Kvinder	I alt	23,9	24,4	25,7	26,7	27,9	27,9
	Personer med dansk oprindelse	19,5	19,1	19,3	19,6	19,8	19,3
	Indvandrere	52,2	56,2	60,4	60,8	63,6	64,1
	Efterkommere	38,1	38	39	37,8	35,8	33,8
I alt	I alt	26,3	27	28,6	29,7	30,8	31
	Personer med dansk oprindelse	22,5	22,2	22,6	23	23,5	23,1
	Indvandrere	53,5	57,9	62,4	62,9	65	65,8
	Efterkommere	45,1	45,6	46,5	45,8	44,4	42,6

Kilde: Egne beregninger på grundlag af Statistikbanken

DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

Det skal understreges, at kun uddannelser, der indgår i den danske uddannelsesstatistik, er medtaget. Det betyder bl.a., at udlændinge, der kommer til Danmark med en uddannelse fra hjemlandet, ikke altid får medregnet denne uddannelse. Der kan desuden være nogle "ikke-autoriserede" uddannelser, som ikke kommer med.

Med dette forbehold viser tabellen, at der er en alt for stor andel af de unge, som ikke får den uddannelse, de har brug for, hvis de skal klare sig på fremtidens arbejdsmarked. Det fremgår desuden, at problemet er voksende. Danskernes uddannelsesniveau er simpelthen dalende.

En del af denne udvikling kan forklares med, at man ikke i tide har dimensioneret uddannelses- og praktikkapaciteten til at kunne modtage nogle store ungdomsårgange, selv om størrelsen af disse har været kendt i 20 år. Desuden er andelen af indvandrere blandt de 25-29 årige som tidligere nævnt steget fra 11 til 17,7 pct.

Men man kan næppe se bort fra, at problemet også afspejler, at en stor gruppe unge forlader skolen uden de nødvendige kundskabsmæssige og personlige/socialt forudsætninger, der er nødvendige for at kunne gennemføre en uddannelse.

Dette understreges navnlig af det forhold, at den andel, som ikke får en uddannelse, er klart højere blandt drenge end blandt piger, og at denne forskel er stigende – især blandt efterkommere. Den forskel kønnene imellem, som vi så i forbindelse med specialundervisning, gør sig med andre ord også gældende senere. Dette er et kraftigt indicium af, at indsatsen for at spore børn/unge med problemer og hjælpe dem med at fungere rimeligt i forhold til skole m.v., bør begynde tidligere for en betragtelig del af de unge.

Når man skal vurdere effekterne af at sikre en større andel af de unge en uddannelse, kommer man ind i diskussionerne om mulighederne for i fremtiden at sikre en tilstrækkelig arbejdsstyrke. Disse diskussioner fylder meget i den offentlige debat. Især er der stor opmærksomhed på det forhold, at levealderen øges, og at de ældre følgelig vil udgøre en stadig større del af befolkningen med deraf følgende udgifter til forsørgelse, pleje m.v.

Der er flere grupper af løsningsforslag i den politiske debat:

- en gruppe lægger vægt på, at forsørgerbyrden reduceres, især gennem afskaffelse af efterlønnen
- en gruppe forslag lægger vægt på, at arbejdsudbuddet øges gennem bedre integration, mindre nedslidning og udstødning
- en tredje gruppe lægger vægt på, at arbejdskraften opkvalificeres, især gennem uddannelse.

De tre grupper af løsningsforslag udelukker ikke hinanden, men det er klart, at det er perspektivløst fx at øge udbuddet af ufaglært arbejdskraft, hvis det slet ikke er denne type af arbejdskraft, der er brug for fremover. En afskaffelse af efterlønnen vil netop især øge antallet af ikke-uddannede, der er til rådighed for arbejdsmarkedet.

DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

AEraadet har 20. april 2011 offentliggjort en analyse, der belyser denne problematik. AEraadet har taget udgangspunkt i regeringens forslag til tilbagetrækningsreform og sammenholdt det med en vurdering af virksomhedernes (herunder det offentliges) ønsker til arbejdskraft.⁴⁷

AEraadets fremskrivning viser, at der i 2020 vil mangle:

- 30.000 personer med en faglært uddannelse
- 50.000 personer med en kort videregående uddannelse (KVU)
- 81.000 personer med en mellemlang videregående uddannelse (MVU)
- 21.000 personer med en lang videregående uddannelse (LVU)

Omvendt vil der være et overskud af

- 104.000 personer uden uddannelse efter folkeskolen (ufaglærte)
- 79.000 personer med udelukkende en gymnasial uddannelse

Det ses, at der også uden en tilbagetrækningsreform (som ifølge den tidligere regering på sigt vil øge arbejdsstyrken med 70.000 personer) vil være underskud af uddannet og overskud af ikke-uddannet arbejdskraft.

Hvis man kan få flere unge til at gennemføre en erhvervsuddannelse kan gevinsten anslås ud fra livsindkomsterne, hvis man antager, at de forskellige uddannelsesgrupper kan fastholde det beskæftigelsesniveau, de har i dag. Som det fremgår ovenfor er dette dog langt fra sikkert. Hvis et uændret beskæftigelsesniveau ikke kan fastholdes for de forskellige uddannelsesgrupper – fx fordi de ufaglærte får stadig sværere ved at få arbejde -, kan gevinsten ved at sikre uddannelse blive væsentligt *større*, end hvad der følger af de forskelle i livsindkomst, vi lægger til grund i det følgende.

Men den forskel i livsindkomst, vi *i dag* kan se som følge af en uddannelse, afhænger af, hvilken uddannelse der gennemføres, ligesom den er forskellig for mænd og kvinder. Det anslås jf. Bilag 1, at en reduktion af restgruppen vil forøge erhvervsindkomsterne med 7 mill. kr. pr. person, der gennemfører en uddannelse. Hvis en børneårgang svarer til 65.000 personer, vil en reduktion af restgruppen med 1 pct. derfor give en produktionsforøgelse på 4,5 mia. kr.⁴⁸

Udgifterne til SU for unge under videregående uddannelse var i 2008 45.023 kr. årligt pr. studerende. Det offentliges udgifter til undervisning var i 2009 111.000 kr. årligt pr. elev ved tekniske erhvervsuddannelser, 73.000 kr. årligt pr. studerende ved

⁴⁷ Analysen har med andre ord ikke indregnet evt. virkning af, at virksomhederne omlægger produktionen, hvis de ikke kan få uddannet arbejdskraft, men i en globaliseret økonomi vil reaktionen på, at der mangler uddannet arbejdskraft i Danmark, i vidt omfang være flytning til udlandet. Det hævdes ganske vist fra visse økonomers side, at beskæftigelsen i det lange løb altid vil tilpasse sig arbejdsstyrken. Man henviser til at beskæftigelsen og arbejdsstyrken i fx Danmark har udviklet sig parallelt. Men dette kan lige så godt være udtryk for, at samfundet undervejs har gjort noget (fx uddannelse) for at få flere arbejdspladser, når der var ledige hænder, end det er udtryk for en automatik. Dertil kommer, at de historiske erfaringer for det danske arbejdsmarked ikke med sikkerhed kan overføres til en situation, hvor økonomien er langt mere åben, end tilfældet var fx i efterkrigsårene. I Danmark har fx Lolland i årtier kunnet vedblive at være en "arbejdsledshedsø". I en globaliseret økonomi er Danmarks status i forhold til resten af verden ikke afgørende anderledes end Lollands i forhold til Danmark.

⁴⁸ Der er med andre ord ikke indregnet merværdi, idet produktionsværdi er sat = løn.

DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

professionsbacheloruddannelser og 68.400 kr. årligt ved videregående uddannelser.⁴⁹ Det skønnes herefter samlet, at det i 2011 koster ca. 250.000 kr. at få en elev gennem en erhvervsuddannelse, ca. 500.000 kr. at få en studerende gennem en mellemlang videregående uddannelse og ca. 750.000 kr. at uddanne en studerende ved en lang videregående uddannelse.

Omvendt har personer uden uddannelse øget risiko for udstødelse af arbejdsmarkedet eller ledighed. I Tabel 5.4 vises antallet af år som ledige/uden for arbejdsmarkedet for personer i alderen 25-59 år, hvis vi tager udgangspunkt i 2009-data.⁵⁰

Tabel 5.4. Gennemsnitligt antal år uden for arbejdsmarkedet/ledighed i alderen 25-59 år for personer med forskellig uddannelse

Personens højeste gennemførte uddannelse	Mænd	Kvinder
Grundskole/uoplyst	9,0	12,5
Gymnasial uddannelse	4,7	5,1
Erhvervsuddannelse	3,0	3,6
Kort videregående	2,2	3,0
Mellemlang/bachelor	1,9	2,2
Lang videregående/forsker	1,8	3,0

Note: Egne beregninger på grundlag af RAS/Statistikbanken.

Det skønnes herefter, at manglende uddannelse alt andet lige⁵¹ betyder 6 ekstra år på offentlig forsørgelse. I runde tal betyder det en offentlig merudgift på ca. 1 mill. kr., hvoraf måske 30 pct. vil komme tilbage som skat.

Hvis det offentlige udgift til uddannelse af en person udgør ca. 500.000 kr., og merskatteprovenuet af den øgede indkomst er 50 pct., vil der for hver person, der gennemfører en uddannelse være et "overskud" på 3,7 mill. kr. En reduktion af restgruppen med 1 pct. af en årgang vil give en gevinst på ca. 2,4 mia. kr. Opgjort i 2011-niveau skønnes gevinsten at være 2,5 mia. kr.

⁴⁹ "Tal der taler", Undervisningsministeriet, 2009.

⁵⁰ Ledige er her bl.a. personer, der i RAS klassificeres som arbejdsløse. Når der kun er set på aldersgruppen 25-59 år er det for ikke at blande diskussionen om efterlønsreformens virkninger ind i regnestykket og ikke tælle for mange af de uddannelsessøgende med.

⁵¹ Jf. også diskussionen om udstødning.

6. Modelberegninger

Som omtalt i afsnit 3.2. er der en sammenhæng mellem bemanning og personalets oplevelse af omsorg. En "effektiv belastningsgrad" svarende til 7 børn pr. voksen i børnegrupperne betød markant mindre risiko for, at personalet oplevede ikke at kunne give tilstrækkelig omsorg.⁵²

6.1. Udgiftssiden

På den baggrund kunne man fx forestille sig, at en forbedring af dagtilbuddenes standard, som gav forbedrede muligheder for forebyggelse, kom til at bestå af følgende elementer:

- 5) en forbedring af grundnormeringen, så de institutioner, der har en "effektiv belastningsgrad" på mere end 7 (3½ i vuggestuegrupper), kommer ned på 7. Dette kunne sikre, at det daglige arbejde i børnegrupperne langt de fleste steder kan tilbyde den nødvendige omsorg
- 6) en øget indsats i forhold til vejledning af forældre og en individuel indsats overfor børn med særlige behov
- 7) en forbedring af børnenes indendørs legeareal, som ligger i bunden i forhold til lande, vi normalt sammenligner os med, og som formentlig medvirker til larm og stress.
- 8) forbedringer i dagplejen.

Omkostninger:

- 1) Bureau 2000 har gennemført modelberegninger på grundlag af normeringsundersøgelsen 2010. Beregningerne viser, at en tilvejebringelse af en "effektiv belastningsgrad" på 7 i 2010 kunne ske ved en forøgelse af personalet på 15 pct.⁵³ For at tage højde for de nedskæringer, der er sket de sidste 1-2 år, anslås tallet dog til 20 pct. Dette svarer til en merudgift på 3,8 mia. kr.⁵⁴
- 2) Tid til en øget indsats i forhold til forældre og børn med særlige behov bør kunne tilvejebringes ved, at man reducerer den tid, der bruges på administration og unødvendig dokumentation. Denne tid er steget ukontrolleret de senere år.⁵⁵

⁵² Den "effektive belastningsgrad" udtrykker forholdet mellem børn og personale, når der tages højde for børnenes opholdstid og personaletid fratrukket pauser og det antal timer til ledelse og andet arbejde, lederen har skønnet.

⁵³ Når procenten ikke er højere, er det fordi en betydelig del af personalets tid går til "andet arbejde". Den forholdsmæssige forøgelse af tiden i børnegrupperne bliver derfor større.

⁵⁴ Modelberegningen på normeringsundersøgelsen viser, at institutionerne i gennemsnit skal have 74 ekstra personaletimer. Der regnes med 98 timer for at tage højde for yderligere nedskæringer. Gennemsnitslønnen for pædagoger og medhjælpere er 28.240 kr. mdl. incl. pension. I dette gennemsnit vægter pædagogtimerne med 62 pct., svarende til den nuværende fordeling af det faste personale, der er ud over lederne (Forbedringen medfører ikke ansættelse af mere ledelsespersonale). Der er 4.192 kommunale og selvejende vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner. Den samlede udgift er herefter $4.192 \times (12 \times 28.240 \text{ kr.}) \times (98/37) = 3,8 \text{ mia. kr.}$

⁵⁵ Jf. Analyserne "Notat om udviklingen i daginstitutionernes bemanning de sidste 25 år" og "Udviklingen på dagtilbudsområdet de sidste ti år", Bureau 2000, 2011.

- 3) Det er vanskeligt at vurdere hvad det vil koste at forbedre pladsforholdene. Skønsmæssigt afsættes 800 mill. kr. pr. år.
- 4) Skønsmæssigt afsættes 500 mill. kr. til forbedringer i dagplejen.⁵⁶

Herved bliver den samlede udgift 5,1 mia. kr.

6.2. Indtægter

Analysen giver ikke mulighed for en meget præcis vurdering af effekten af gode daginstitutioner fx i forhold til livsindkomsten. I stedet er der foretaget *modelberegninger* i forhold til et forsigtigt og et mere optimistisk alternativ.

Gevinster og udgifter opgøres pr. børneårgang. På udgiftssiden ser man derfor udgiften til forbedringer i et helt børneforløb i dagtilbud. På gevinstsiden ses fx gevinsten i forhold til denne børneårgangs samlede livsindkomst.

Resultatet fremgår herefter af Tabel 6.1.

Tabel 6.1. Gevinst for de offentlige kasser af bedre forebyggelse i daginstitutionerne.

Område	Forsigtigt alternativ	Gevinst (mia.kr.)	Optimistisk alternativ	Gevinst (mia.kr.)
Færre børnesager	2 pct. reduktion i anbringelser	0,2	5 pct. reduktion i anbringelser	0,5
Mindre specialundervisning	10 pct. reduktion i specialundervisningen	0,8	20 pct. reduktion i specialundervisningen	1,6
Flere i uddannelse	Reduktion af restgruppen med 2 procentpoint	5,0	Reduktion af restgruppen med 6 procentpoint	15,0
I alt		6,0		17,1
Nettogevinst		0,9		12,0

Det er Bureau 2000's vurdering – bl.a. set i lyset af den norske analyse, som er nævnt ovenfor – at det optimistiske alternativ er mest realistisk. Den gevinst i forhold til restgruppen, som der er regnet med i dette alternativ, svarer til de norske erfaringer.

⁵⁶ Der er usikkerhed i datagrundlaget, når det gælder forholdet mellem antal dagplejere og antal dagplejebørn. Når det gælder antallet af tilsynsførende dagplejepædagoger, vil en norm, der fx kræver max. 12 dagplejere pr. dagplejepædagog, koste ca. 250 mill.kr. (beregnet ud fra en gennemsnitsløn på 35.233 mdl. og en forøgelse af antallet fra 1025 til 1662). Til sammenligning har man i Norge en norm, der siger max. 30 børn pr. dagplejepædagog.

Bilag vedr. beregning af livsindkomster for forskellige uddannelsesgrupper m.v.

Uddannelse påvirker indkomsten direkte, men uddannelsen har desuden betydning for antallet af leveår og risikoen for udstødelse fra arbejdsmarkedet. I det følgende beregnes den forventede livsindkomst fra 20 års alderen for personer med forskellig uddannelsesbaggrund. Det sker med følgende trin:

- 1) Først beregnes hvor mange personer, der kan ventes at være tilbage på forskellige alderstrin ud af 100 20-årige, hvis vi ser på forskellige uddannelsesgrupper
- 2) Dernæst beregnes hvor stor en del af disse, der kan forventes at have en erhvervsindkomst
- 3) Endelig beregnes livsindkomsten ud fra den gennemsnitlige erhvervsindkomst for de pågældende uddannelsesgrupper.

Bilagstabel 1. Overlevelse fordelt på uddannelse. Hvor mange er tilbage ud af 100 20-årige

Alder	Ufaglærte/ Uoplyst	Gymnasial	Erhvervsfaglige	Kort videregående	Mellem-lang videregående/ bachelor	Lang videregående/ forsker
Mænd	Overlevende af 100 20-årige					
20-24 år	99,8	99,8	99,9	99,9	99,9	99,9
25-29 år	99,3	99,3	99,6	99,7	99,7	99,7
30-34 år	98,9	98,9	99,3	99,4	99,4	99,5
35-39 år	98,2	98,2	98,8	99,1	99,1	99,3
40-44 år	97,2	97,2	98,2	98,5	98,6	98,8
45-49 år	95,6	95,6	97,1	97,7	97,7	98,1
50-54 år	92,5	92,5	95,1	96,1	96,2	96,9
55-59 år	87,6	87,6	91,8	93,4	93,7	94,8
60-64 år	80,2	80,2	86,9	89,5	89,9	91,7
65-69 år	69,2	69,2	79,7	83,7	84,3	87,0
Kvinder						
20-24 år	99,9	99,9	99,9	100	100	100
25-29 år	99,8	99,8	99,9	99,9	99,9	99,9
30-34 år	99,6	99,6	99,7	99,8	99,8	99,8
35-39 år	99,2	99,2	99,5	99,6	99,6	99,6
40-44 år	98,6	98,6	99,1	99,2	99,2	99,2
45-49 år	97,5	97,5	98,4	98,6	98,6	98,7
50-54 år	95,8	95,8	97,3	97,7	97,6	97,7
55-59 år	92,8	92,8	95,3	96,1	96,0	96,1
60-64 år	88,5	88,5	92,5	93,7	93,6	93,7
65-69 år	81,4	81,4	87,9	89,8	89,6	89,9

DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

Kilde: Egne beregninger ud fra data i Statistikbanken.

Bilagstabel 2. Andel i erhverv fordelt på alder og uddannelse

Alder	Ufaglærte/ Uoplyst	Gymnasial	Erhvervsfaglige	Kort videregående	Mellem-lang videregående/ bachelor	Lang videregående/ forsker
Pct. der er i erhverv, arbejdsløse eller under uddannelse						
Mænd						
20-24 år	75,3	93,7	93,9	92,0	96,5	84,6
25-29 år	71,4	91,6	94,0	94,9	96,9	94,1
30-34 år	72,4	88,2	93,8	96,3	96,4	95,8
35-39 år	75,2	87,2	92,9	95,5	95,8	96,3
40-44 år	74,2	86,7	91,8	94,4	94,7	95,4
45-49 år	74,2	85,1	90,8	93,2	93,3	94,5
50-54 år	73,2	82,9	88,4	91,7	92,3	94,0
55-59 år	70,1	79,2	85,7	88,6	90,6	92,3
60-64 år	43,3	58,0	51,3	62,2	63,2	77,2
65-69 år	24,2	35,5	23,4	32,7	32,0	49,7
Kvinder						
20-24 år	67,2	94,6	92,7	91,9	96,5	82,7
25-29 år	57,6	88,7	89,4	91,4	95,0	92,1
30-34 år	58,9	81,7	88,3	91,3	93,3	92,1
35-39 år	62,6	82,4	89,3	91,6	93,5	92,9
40-44 år	64,3	86,0	90,5	91,7	93,6	93,8
45-49 år	67,2	84,6	89,5	91,6	93,2	93,5
50-54 år	68,5	78,8	86,8	89,6	91,5	92,7
55-59 år	62,4	73,6	82,6	85,5	87,9	89,7
60-64 år	23,4	46,4	37,4	46,8	47,0	68,0
65-69 år	8,1	21,2	12,6	17,6	16,6	37,3

Kilde: Egne beregninger ud fra data i Statistikbanken. Grupperne "arbejdsløse" og studerende medregnes til de erhvervsaktive.

På grundlag af tabellerne oven for beregnes herefter:

- 1) hvor mange år som erhvervsaktiv har de forskellige uddannelsesgrupper
- 2) Hvor mange år bliver det til, hvis man fraregner uddannelsestid efter 20. år
- 3) Hvad bliver herefter livsindkomsten, hvis man ganger med den gennemsnitlige erhvervsindkomst for den pågældende uddannelsesgruppe.

Beregningerne fremgår af tabellen nedenfor.

Bilagstabel 3. Beregning af livsindkomst for forskellige uddannelsesgrupper. 2009-niveau.

	Ufag- lærte/ Uoplyst	Gymna- sial	Erhvervs- faglige	Kort videre- gående	Mellem- lang videre- gående/ bachelor	Lang videre- gående/ forsker
Mænd						
I alt erhvervs- aktive år	30,8	37,0	38,8	40,7	41,3	42,4
Fratrukket uddannelse	-2	0	1	2	3,5	6
Nettoår	32,8	37,0	37,8	38,7	37,8	36,4
Gennemsnits- indkomst	195.532	250.991	329.435	384.542	405.096	559.806
Livsindkomst i mill. kr.	6,4	9,3	12,5	14,9	15,3	20,4
Kvinder						
I alt erhvervs- aktive år	26,3	35,8	37,3	38,8	39,7	40,9
Fratrukket uddannelse	-2	0	1	2	3,5	6
Nettoår	28,3	35,8	36,3	36,8	36,2	34,9
Gennemsnits- indkomst	148.681	171.861	262.978	294.319	302.423	420.331
Livsindkomst i mill. kr.	4,2	6,1	9,5	10,8	11,0	14,7

Følgende skal bemærkes til tabellen:

Livsindkomsterne er ikke de gennemsnitlige disponible indkomster, som man ser på i mange opgørelser. Formålet med denne analyse er at se på produktionstab og manglende skattegrundlag m.v. Her er overførsler irrelevante.

Gennemsnitsindkomsterne er de gennemsnitlige erhvervsindkomster, Danmarks Statistik beregner for personer i den pågældende uddannelsesgruppe, der har erhvervsindkomst. Det antages da, at alle personer har erhvervsindkomst, bortset fra personer uden for arbejdsmarkedet. Dette er også antaget for uddannelsessøgende og personer, der i den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik er anført som arbejdsløse, idet arbejdsløse normalt vil have erhvervsindkomst i hvert fald en del af et indkomstår. Hvis en gruppe, fx ufaglærte ikke blot har en lav timeløn, men også en høj ledighed, vil dette da give sig udslag i en ekstra lav erhvervsindkomst. Forskellene i tabellen i årlig erhvervsindkomst afspejler m.a.o. ikke kun lønniveau, men også forskelle i beskæftigelsesgrad. For at kompensere for, at personer med en uddannelse kan have år, hvor de ikke tjener noget, er der – lidt skønmæssigt – fratrukket 1, 2, 3,5 og 6 år for hhv. erhvervsuddannede, personer med kort videregående uddannelse, personer med mellemlang videregående og personer med lang videregående uddannelse. Når der kun er fratrukket 1 år for erhvervsuddannelserne,

DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

er det fordi disse uddannelser ofte er forbundet med erhvervsindkomst og i øvrigt ofte ligger før det fyldte 20. år.

I det hele taget er det svært at vurdere livsindkomster med stor præcision, men tabellen burde være et godt udtryk for størrelsen af de forskelle, der er.

Bilag. Standarden i norske hhv. danske daginstitutioner

De fysiske rammer

I Danmark skal der i daginstitutioner være mindst 2 kvm. frit gulvareal (legeareal) pr. børnehavebarn og mindst 3 kvm. pr. vuggestuebarn.

I Norge er der fastsat vejledende arealkrav i bemærkningerne til børnehaveloven.⁵⁷ Disse arealkrav er omtrent dobbelt så store. Det hedder:

“Vejledende norm for barns lekeareal inne er 4 kvadratmeter netto per barn over tre år og om lag 1/3 mer per barn under tre år. Utearealet i barnehagen bør være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne. Til dette arealet regnes ikke parkeringsplass, tilkjørselsveier og lignende.”

Forholdet mellem voksne og børn i Norge

Bemandingen af norske daginstitutioner (“barnehager”, dvs. vuggestuer og børnehaver) udgøres af ledere (“styrere”), pædagogiske ledere (dvs. pædagoger med ansvar for en stue), assistenter (svarer mest til pædagogmedhjælpere, men kan have en pædagoguddannelse), tosproglige assistenter og “andet pædagogisk personale”.

Antallet af ansatte i norske barnehager fremgår af Bilagstabel 4.

Bilagstabel 4. Ansatte i norske barnehager omregnet til fuldtids ved udgangen af 2010

	Personale omregnet til fuldtids
Styrere	5.239
Pædagogiske ledere	21.111
Assistenter	37.357
Tosproåklige assistenter	452
Adm./merkantilt personale	433
Annet pædagogisk personale	3.737
Annen lønnet hjælp	1.883
I alt	70.212

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Det personale, der er beskæftiget med børn, udgør 67.896 fuldtidsansatte. Dette omfatter den faste bemanning, men ikke vikarer, ekstraordinært ansatte, elever m.v.⁵⁸

⁵⁷ Lov af 17. juni 2005 med bemærkninger, s. 42.

⁵⁸ Oplyst af seniorrådgiver Hossein Moafi, som venligst har fremsendt det skema, de enkelte institutioner benytter, og som danner grundlag for statistikken.

Børnetallet er opgjort i tabellen nedenfor.

Bilagstabel 5. Indskrevne børn i norske daginstitutioner ved udgangen af 2010

Alder	Indskrevne børn
0 år	2.602
1 år	44.327
2 år	54.352
3 år	57.736
4 år	59.346
5 år	58.137
6 år	476
I alt	276.976
Omregnet til børneenheder (0-2 årige= 2 børneenheder)	378.257

Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Det kan på grundlag heraf beregnes, at der i Norge er 5,6 børneenheder pr. voksen, der er beskæftiget med børn. I Danmark er det tilsvarende tal 7,4. Den samlede personaledekning i de norske institutioner er ca. 1/3 højere.⁵⁹

Andelen af uddannet personale

I alt 38 pct. af de ansatte i norske daginstitutioner, der er beskæftiget med børn, har en uddannelse på niveau med pædagoger (ca. 67 pct. i Danmark). Desuden har 12 pct. en uddannelse som formentlig bedst kan sammenlignes med den danske uddannelse som pædagogisk assistent (ca. 4 pct. i Danmark).

Der er således en lavere andel af pædagoger i Norge. Tager vi pædagoger og pædagogiske assistenter under ét, er der således 11,9 børn pr. voksen med en relevant uddannelse i norske institutioner, mod 10,6 børn pr. voksen i danske. Det er ikke den store forskel. Den lavere andel af uddannet personale i Norge hænger derfor i højere grad sammen med, at der er ansat flere ikke-uddannede end med, at der er "langt mellem de uddannede". Man kommer dog ikke uden om, at Norge mangler fuldt uddannede pædagoger. Det er et vigtigt led i den norske regerings langsigtede satsning på området ("Barnehageløftet") at rette op herpå.

⁵⁹ Tallet fremkommer ved specialkørsler på Bureau 2000s normeringsundersøgelse 2011. Det skal bemærkes, at det danske tal omfatter støttepædagoger ansat til enkeltbørn, men at specialbørnehaver ikke er med i det danske tal. En evt. indregning heraf kan muligvis ændre tallet lidt, men kan ikke forklare forskellen til det norske tal.

Udviklingen de senere år

Udviklingen de senere år fremgår af Bilagstabel 6. Det ses, at standarden er forbedret – både med hensyn til personaledekning og med hensyn til legeareal indendørs.

Bilagstabel 6. Nøgletal for udviklingen i norske daginstitutioner 2004-2010

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Barn i barnehage	213.097	223.501	234.948	249.815	261.884	269.887	276.976
Antall årsværk	46.540	50.331	54.896	60.525	65.149	68.100	70.212
Barn per årsværk	4,6	4,4	4,3	4,1	4	4	3,9
Børneenhed pr. årsværk	6,3	6,1	6	5,8	5,7	5,4	5,3
Leke- og oppholdsareal per barn i kommunale barnehager (m2)	5	5,2	5,3	5,3	5,5	5,5	5,6
Leke- og oppholdsareal per barn i private barnehager (m2)	5,2	5,3	5,3	5,3	5,4	5,5	5,4

Kilde: Egne beregninger på grundlag af Stortingsmelding nr. 41 om kvalitet i barnehager (Stortinget 2008/09) og data fra Statistisk Sentralbyrå. Antallet af årsværk omfatter også personale, der ikke er beskæftiget med børn. Omregningen til børneenheder er foretaget af Bureau 2000.

Daglejens standard

Det norske modstykke til dagpleje kaldes "familiebarnehage". Den tilsynsførende pædagog kaldes "pedagogisk leder" i analogi til institutionernes stuepædagoger, mens dagplejerne kaldes assistenter i analogi til det ikke-uddannede daginstitutionspersonale.

I Danmark må en dagplejer højst have ansvaret for fem børn.

I Norge er fem børn kun tilladt, hvis et flertal af børnene er over tre år⁶⁰. Det hedder:

"Én assistent kan ha ansvaret for inntil fem barn der flertallet av barna er over tre år. Er flertallet under tre år, må antallet reduseres.

Bemanningen må være forsvarlig i forhold til barnas alder og forutsetninger."

⁶⁰ Lov af 17. juni 2005 med bemærkninger, s. 14.

DAGTILBUD SOM INVESTERING. EN ANALYSE FRA BUREAU 2000

Hvis man fulgte de norske normer, ville en typisk dansk dagpleje derfor højst kunne rumme fire børn.

Desuden er der i Norge bindende regler for det pædagogiske tilsyn:

"I en familiebarnehage kan det være maksimalt 30 barn per førskolelærer som gir pedagogisk veiledning."

I Danmark er der i gennemsnit knap 60 børn pr. dagplejepædagog, men mange steder er der betydeligt flere.⁶¹

⁶¹ Ud fra FLD-tal anslås 1025 dagplejepædagoger i 2010. Antallet af indskrevne var i følge DST 60.150 børn.