

Udviklingen på dagtilbudsområdet de sidste ti år

Analysen er udført af seniorkonsulenterne Niels Glavind og Susanne Pade, Bureau 2000.

Undersøgelsen er udført på bestilling af
FOA – Fag og Arbejde

Henvendelser:

FOA – Fag og Arbejde
Staunings Plads 1-3
1790 København V
Tlf.: 46 97 26 26

Henvendelser vedr. undersøgelsens tekniske indhold til:
Bureau 2000 – Analyse og forskning
Skråplanet 29
3500 Værløse
Tlf.: 44 66 22 64. www.bureau2000.dk
Copyright: Bureau 2000

Indhold

1. Baggrund.....	7
2. Hovedresultater	7
2.1. Reduktion i bemanningen med ca. 10 pct. – heraf 4-5 pct. alene det sidste år	7
2.2. Øget tidsforbrug til dokumentation – også det sidste år	8
2.3. Samlet reduktion i tid til børnene på ca. 20 pct.	8
2.4. Flere løsrevne lukkedage – også det sidste år. Sommerlukning de fleste steder	8
2.5. Flere børn i privat pasning. Privatisering øger dokumentationskravene	9
2.6. Forældrebetalingen. Uændret trods lavere standard	9
3. Udviklingen i institutionernes personalestandard det seneste år	10
4. Den samlede udvikling siden 2000	11
5. Kravene til dokumentation.....	13
6. Personaledækning i grupperne	15
7. Lukkedage og sommerlukning.....	16
8. Privatisering	17
9. Forældrebetalingen.....	19
Bilag 1.	22
Hvordan afbureaukratisering bliver til nedskæring	22
Bilag 2.	26
Kort om metoden i den nye institutionsrundspørge	26

UDVIKLINGEN PÅ DAGTILBUDSOMRÅDET DE SIDSTE TI ÅR

Forord

Der er næppe mange, der kan være i tvivl om, at der for tiden gennemføres besparelser på børneområdet i landets kommuner. I kommune efter kommune nedlægges der stillinger i daginstitutioner og dagpleje. Mange er blevet sagt op, og mange stillinger genbesættes ikke, når der er personale, der holder op i børnehaven eller i dagplejen.

Samtidig oplever personalet, at der skal udføres stadig flere administrative opgaver. Der skal bruges mere tid på dokumentation og kontrol, og derfor bliver der mindre tid til børnene. Det har gennem lang tid også været en fast tilbagevendende historie i pressen, at der er alt for mange lukkedage i dagtilbuddene, og der meldes hyppigt om, at antallet af private daginstitutioner og dagplejere er i vækst.

For at skabe et overblik over udviklingen på dagtilbudsområdet har FOA bedt Bureau 2000 om at udarbejde dokumentation for udviklingen i normeringsforhold, lukkeuger, privatisering m.m. de seneste 10 år. Det er der kommet denne spændende, men meget lidt opmuntrende rapport ud af. Jeg håber den ikke bare vil give anledning til debat om forholdene i vores dagtilbud, men at den også vil kalde på politiske initiativer, der kan sikre bedre vilkår først og fremmest for børnene, men naturligvis også for personalet i landets daginstitutioner og i dagplejen.

*Jakob Sølvhøj
Formand
FOA – Pædagogisk Sektor*

UDVIKLINGEN PÅ DAGTILBUDSOMRÅDET DE SIDSTE TI ÅR

1. Baggrund

Nærværende notat beskriver udviklingen i nogle centrale kvalitetsparametre på dagtilbudsområdet de sidste ti år, dvs. den periode, hvor VK har haft regeringsmagten.

Notatet viser, at der er sket en mærkbar forringelse på en række områder, mest bemærkelsesværdigt i den tid, de ansatte har til børnene. Her er der sket et fald på omkring 20 pct. i løbet af de ti år.

Faldet har især været kraftigt fra 2010 til 2011. Det fremgår af en rundspørge til institutionerne, Bureau 2000 har gennemført.

Udviklingen er en konsekvens af to grundlæggende hovedlinjer i den førte politik:

- bestræbelserne på at nulstille eller helst reducere det offentlige forbrug. Dette har fået kommunerne til at reducere bemanningen i institutionerne
- bestræbelserne på at markedsføre og privatisere den offentlige service, herunder dagtilbuddene. Dette har – ligesom på ældreområdet – udmøntet sig i et stadigt voksende dokumentationsarbejde i institutionerne

2. Hovedresultater

2.1. Reduktion i bemanningen med ca. 10 pct. – heraf 4-5 pct. alene det sidste år

Bureau 2000 har i august/september 2011 gennemført en rundspørge til et repræsentativt udsnit af ledere i danske vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner – altså institutioner for børn under skolealderen. Lederne oplyser, at de i gennemsnit alene fra 2010 til 2011 har mistet 4-5 pct. af de hidtidige personaletimer – også når man tager højde for ændret børnetal, ændrede opgaver m.v. Det svarer til en halv stilling pr. institution eller knap 3.000 fuldtidsansatte på landsplan. Der er ikke foretaget en tilsvarende undersøgelse i institutioner for skolebørn.

Nedgangen i personale kommer i forlængelse af et fald af samme størrelse i perioden 2000-2010. Dette har Bureau 2000 påvist i en tidligere undersøgelse.¹

Det er dog vigtigt at bemærke, at faldet det seneste år har været af samme størrelsesorden som personalereduktionerne de sidste ti år *tilsammen*.

I alt skønnes personaletallet de sidste ti år at være reduceret med ca. 10 pct. set i forhold til børnetallet.

¹ Notat om udviklingen i daginstitutionernes bemanning de sidste 25 år, Bureau 2000/FOA, foråret 2011

2.2. Øget tidsforbrug til dokumentation – også det sidste år

Regeringen lancerede i forbindelse med forhandlingerne om kommunernes økonomi i 2010 en plan om "flere varme hænder". Bl.a. skulle ca. 200 mill. kr. kunne frigøres i daginstitutionerne ved at begrænse kravene til evaluering af læreplaner m.v.

Den rundspørge til institutionslederne, som Bureau 2000 har gennemført i dette efterår, viser imidlertid, at det kun er 4 pct. af lederne, der mener, at dokumentationsarbejdet er blevet mindre. 44 pct. mener, det er blevet større, mens 52 pct. mener, at det er uændret.

Dette sker i fortsættelse af en udvikling i perioden 2000 til 2010, hvor den tid, der går til arbejde med børnene, skønnes reduceret fra ca. 56,7 til ca. 51 pct. af det samlede antal personaletimer.²

2.3. Samlet reduktion i tid til børnene på ca. 20 pct.

Det anslås samlet, at den tid, personalet har til samvær og aktiviteter med børnene er reduceret med omkring 20 pct. de sidste ti år.

En følge af dette er, at kun ca. hver fjerde institution kan sikre to medarbejdere til hver børnegruppe i *hele* den periode, hvor alle institutionens børnegrupper er åbne. De fleste steder må man lade én medarbejder være alene med gruppen – dog som hovedregel kun i kortere perioder.

Konsekvenserne for daginstitutionernes hverdag er i øvrigt beskrevet i rapporten "Daginstitutionernes hverdag. 2010".³ Den virkelighed, denne rapport beskriver, er dog formentlig blevet forringet siden.

2.4. Flere løsrevne lukkedage – også det sidste år. Sommerlukning de fleste steder

En af regeringens mærkesager på daginstitutionsområdet har været at få afskaffet de mange lukkedage på daginstitutionsområdet, navnlig de såkaldt løsrevne lukkedage, dvs. lukkedage, som hverken ligger i sommerferien eller i tilknytning til højtiderne.

Det fremgår af rundspørgen efteråret 2010, at denne bestræbelse ikke er lykkedes. Således er der i 2011 40 pct. af børnene, der oplever "løsrevne lukkedage". I 2010 var tallet 34 pct.

Samtidig er der sket en voldsom stigning i ferielukning. I år oplever 62 pct. af børnene, at institutionen er lukket i sommerferien. Sidste år var det 32 pct. For 10 år

² Tallene bygger på undersøgelser med forskellige spørgerammer og derfor i nogen grad på et skøn. Der kan desuden være stor forskel fra institution til institution.

³ FOA, Bureau 2000.

siden var sommerlukning stort set ukendt, når det drejer sig om institutioner for børn under skolealderen.

2.5. Flere børn i privat pasning. Privatisering øger dokumentationskravene

VK-regeringen har gennem en lang række lovændringer givet bedre vilkår dels for private daginstitutioner, dels for den såkaldte frit-valgs-dagpleje.

Der er derfor næsten dobbelt så mange børn i privatinstitutioner i efteråret 2011, som der var for 10 år siden – knap 10.000 børn. Også frit-valgs-dagplejen er på det nærmeste fordoblet og rummer nu knap 6.000 børn.⁴ Meldinger fra organisationer, der organiserer selvejende/private institutioner, lyder samstemmende, at mange af de institutioner, der hidtil har været selvejende, i de kommende ventes at blive egentligt private. For dagplejen er det nu ca. 10 pct. af børnene, der er i private ordninger. I flere kommuner går denne udvikling meget stærkt.

Den vigtigste virkning af privatiseringslovgivningen har dog været, at man – for at kunne privatisere og udlicitere – har øget kravene til kommunernes og i sidste ende institutionernes dokumentationsarbejde. Her er der en parallel til fx hjemmeplejen.

2.6. Forældrebetalingen. Uændret trods lavere standard

Den sidste parameter, der er set på, er forældrebetalingen. VK-regeringen gennemførte i perioden 2006-07 en lovgivning, der betød, at forældrene fremover kun skal betale 25 pct. af driftsomkostningerne i daginstitutioner, mod tidligere 30 pct. Loftet gælder dog ikke for skolefritidsordninger, og da kommunerne har været under økonomisk pres, har mange kommuner sat forældrebetalingen betydeligt i vejret, når det gælder skolebørn.

Ser man de forskellige pasningsformer under ét, betyder dette, at forældrebetalingen omtrentligt har holdt trit med pris- og lønudviklingen. De nedskæringer, der har ramt de ydelser, forældrene betaler for, har således ikke sat sig igennem som lavere takster.

⁴ Heri også indregnet et begrænset antal ordninger med "ung pige i huset" m.v.

3. Udviklingen i institutionernes personalestandard det seneste år

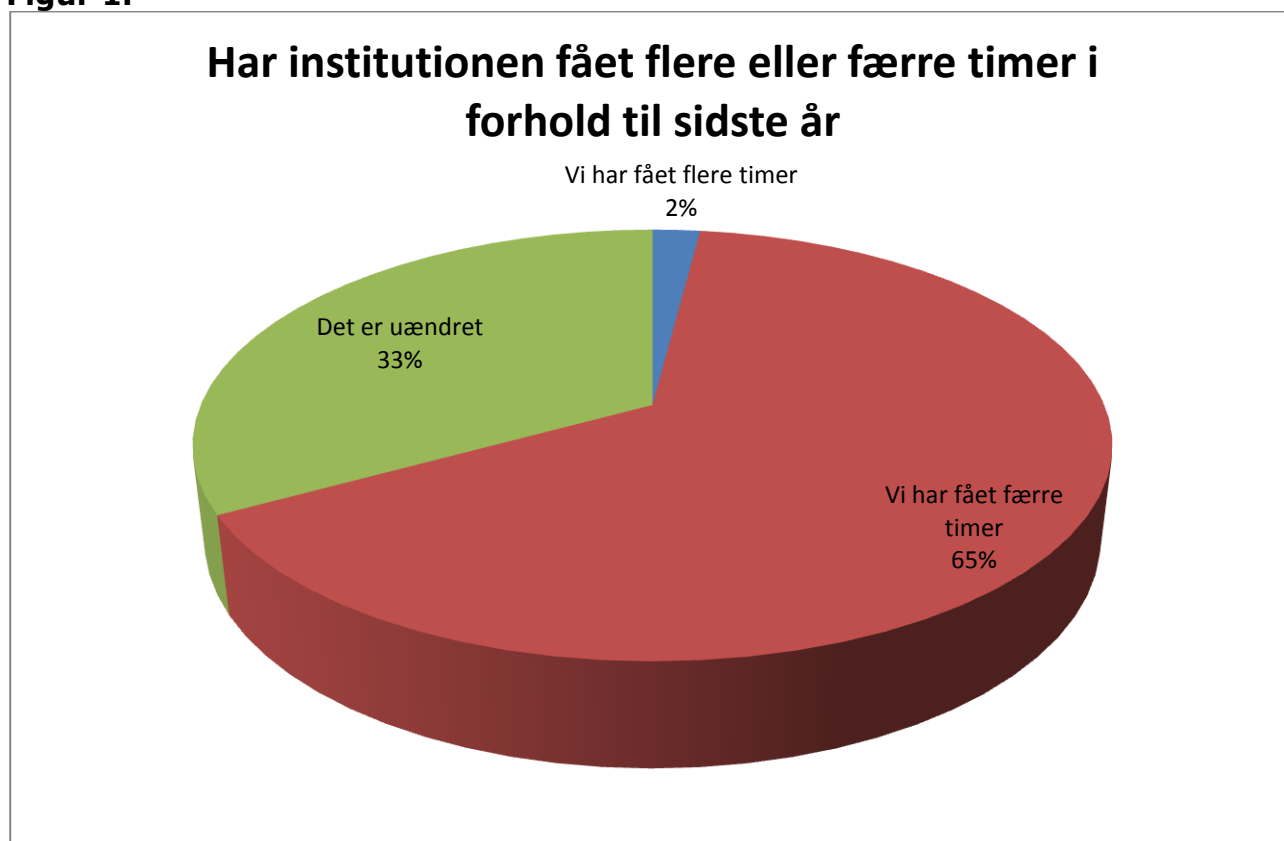
Bureau 2000 har i august-september 2011 gennemført en rundspørge blandt landets daginstitutioner for småbørn. Spørgeskemaundersøgelsen er internetbaseret, og der er udsendt 3.322 emails til daginstitutioner. Undersøgelsen vurderes som repræsentativ på landsplan, bl.a. fordi der er svar fra institutioner i 92 af landets 98 kommuner, og der er vægtet med svarprocent og børnetal i de enkelte kommuner. Metoden beskrives nærmere bagerst i denne rapport.

Bureau 2000 har bedt institutionslederne svare på følgende spørgsmål:

”Er der det sidste år sket ændringer i antallet af medarbejdertimer, som ikke kan henføres til ændring af børnetal, ændrede opgaver eller lignende?”

Svarfordelingen fremgår af Figur 1⁵.

Figur 1.



De institutioner, der har fået færre personaletimer, har i gennemsnit mistet 31 personaletimer pr. uge. For alle institutioner svarer personalereduktionen til 19 timer pr. uge eller en halv stilling pr. institution eller ca. 4,7 pct. af bemanningen.

⁵ Figuren viser, hvor stor en del af børnene, der går i institutioner, hvor der er skåret/ikke skåret i timetallet.

UDVIKLINGEN PÅ DAGTILBUDSOMRÅDET DE SIDSTE TI ÅR

Dette svarer til knap 3.000 stillinger på landsplan alene i institutioner for småbørn. Ser man på lønstatistikken fra det Fælleskommunale Løndatakontor (FLD) viser Tabel 1 udviklingen fra maj 2010 til maj 2011 for hele det pædagogiske område (dvs. incl. klubber, SFO og dagpleje).

Tabel 1. Udviklingen i personale på dagtilbudsområdet maj 2010-maj 2011 ifølge FLD

Pæd. pers., daginst./klub/skolefr.	46.512	45.442
Pædagogisk uddannede ledere	7.576	7.488
Pædagogmedhj. og pædagogiske assistenter	27.916	25.992
Dagplejere	17.733	16.423
Pædagogisk personale i dagplejeordninger	783	736
Pædagogiske konsulenter	260	249
I alt	100.781	96.329

Det ses, at der samlet er kommet godt 4.000 færre ansatte på det pædagogiske område.⁶

4. Den samlede udvikling siden 2000

Bureau 2000 har i et tidligere notat gennemført en analyse af udviklingen i institutionernes bemanning siden år 2000.⁷

Udviklingen i personalenormeringen for denne periode er belyst således:

- 1) Bureau 2000 har fra Danmarks Statistik fået dannet et datasæt, der indeholder oplysninger om de enkelte daginstitutioners personalenormering, åbningstid, indskrevne børn m.v. i foråret 2000. Dette var det sidste år, hvor Danmarks Statistik indhentede data fra de enkelte institutioner.
- 2) Ud fra den rundspørge til alle landets daginstitutioner for børn under skolealderen, Bureau 2000 gennemførte i foråret 2010, er udvalgt et antal institutioner, hvor besvarelsene ud fra en række kriterier kan betragtes som fyldestgørende. Disse kriterier er:
 - a. Institutionen skal have eksisteret i 2000 og skal kunne genfindes ved hjælp af de institutionsnumre, Danmarks Statistik har givet.
 - b. Institutionen skal have svaret fyldestgørende på spørgsmålene vedr. bemanning, børnetal, ugentlig åbningstid og lederens skøn for tid til "andet arbejde".
 - c. Institutionen må ikke have en handicapgruppe.
 - d. Institutionen skal alene henvende sig til småbørn. Der må derfor ikke være mere end 10 indskrevne børn, der er fyldt 6 år – hverken i 2000 eller i 2010.

⁶ Tabellen viser udviklingen i fast personale og vikarer. Der er ikke indregnet PGU-elever, som der er kommet godt 100 flere af i perioden.

⁷ Notatet indeholder samtidig en gennemgang af de forhold, der gør, at personalestatistikken fra Danmarks Statistik på daginstitutionsområdet ikke giver et retvisende billede af udviklingen. Der henvises til notatets s.22-26.

UDVIKLINGEN PÅ DAGTILBUDSOMRÅDET DE SIDSTE TI ÅR

- e. Institutionen skal være en heltidsinstitution, dvs. med en åbningstid både i 2000 og i 2010 på mere end 45 timer om ugen.
- f. Institutionen skal være kommunal eller selvejende.
- g. Antallet af personaletimer pr. barn, som kan beregnes for 2000 og 2010 skal ligge inden for et sandsynligt interval begge år. Ellers kan man frygte, at enten oplysninger om børnetal eller oplysninger om personale er ufuldstændige et af årene.⁸

Der var i foråret 2010 ca. 4500 institutioner for småbørn i Danmark. Godt 2000 institutioner har deltaget i normeringsundersøgelsen i et eller andet omfang. Der er imidlertid kun 519 institutioner, som opfylder de nævnte kriterier.

Det vurderes imidlertid, at de 519 institutioner giver et repræsentativt billede af de institutioner, som fandtes begge år, hvis man vægter resultaterne for disse institutioner op i forhold til antallet af indskrevne børn i kommunen. I den forbindelse bemærkes, at de 519 institutioner repræsenterer 90 af landets 98 kommuner, og man må regne med, at den generelle udviklingstendens er forløbet parallelt for institutionerne inden for samme kommune.⁹

Det personale, som indgår i sammenligningen er følgende:

Pædagoger, herunder ledere¹⁰
Pædagogiske assistenter
Personale med anden uddannelse
Ikke-uddannet personale beskæftiget med børn
Støttepædagoger¹¹

Derimod indgår elever, lønnede praktikanter, rengøringspersonale og køkkenpersonale ikke. Heller ikke personale i aktivering m.v. indgår.

Timelønnede/løse vikarer er udeladt, fordi opgørelsen især i 2010 er usikker og kan være præget af, om der er sygdom m.v. i opgørelsesperioden, fx en influenzaepidemi i netop den uge, hvor tællingen sker.

Når det derimod gælder fx barselsvikarer, er der det problem, at 2010-opgørelsen taler om "bemandingen". 2000-opgørelsen tæller derimod alle, der får løn fra institutionen. Er en pædagog fx på barselsorlov, tæller man derfor såvel den barslende pædagog med som den pædagog, der erstatter hende i et vikariat. For ikke at tælle dobbelt medregnes vikarer for personale i faste stillinger derfor ikke i 2000-opgørelsen.

⁸ Nærmere bestemt skal der være et personale beskæftiget med børn begge år svarende til, at der er mellem 4 og 8 ugentlige personaletimer pr. barn (mellem 8 og 16 for vuggestuebørn).

⁹ De 8 kommuner, som ikke er med er: Brøndby, Fanø, Ikast-Brandø, Læsø, Samsø, Solrød, Stevn og Ærø. De 8 kommuner omfatter 2,4 pct. af de 0-5 årige, som var i institution september 2009.

¹⁰ Hvis der er områdeledelse i 2010 indgår kun de timer for lederen, som har med den lokale institution at gøre.

¹¹ Idet disse ikke kan udskilles fra andre pædagoger i 2000-tallene.

UDVIKLINGEN PÅ DAGTILBUDSOMRÅDET DE SIDSTE TI ÅR

Nogle hovedtal fremgår herefter af Tabel 2, hvor udviklingen er opgjort på aldersgrupper, idet tallene for de aldersintegrerede institutioner er fordelt i forhold til børnetallet.

Tabel 2. Udvikling i personalenormering 2000-2010

Institutionstype 2000	Personaletimer pr. børneenhed		Ændring i pct.
	2000	2010	
Vuggestuebørn	5,47	5,10	-6,74
Børnehavebørn	5,45	5,19	-4,86

I tabellen er personalestandarden opgjort som ugentlige personaletimer (incl. leder) pr. børneenhed. Børneenheder opgøres således, at børn under 3 år tæller som to børneenheder.¹²

På baggrund af de store nedskæringer fra 2011, som er dokumenteret ovenfor, vurderes det, at personalereduktionerne i hele perioden 2000-2011 udgør omkring 10 pct.

5. Kravene til dokumentation

De øgede krav til dokumentation i daginstitutionerne har længe været genstand for kritik. For at imødekomme denne kritik gennemførte regeringen i 2010 et lovforslag, der begrænsede kravene til revision af læreplaner m.v. Lovforslaget skulle ikke udløse budgetreduktioner, men give "flere varme hænder" i institutionerne.

I det lovforslag (L 176), socialminister Benedikte Kiær fremsatte 2010 fremhævedes det, at formålet var at "... give kommunerne større frihed og frigøre ressourcer til borgernær service."

Imidlertid har langt de fleste kommuner i forbindelse med 2011 indregnet effekten af dette lovforslag i institutionsbudgetterne. Med andre ord: Loven reducerede på papiret kravene til dokumentation – ergo kunne man skære institutionsbudgetterne tilsvarende.¹³

Den institutionsrundspørge, som Bureau 2000 har gennemført i efteråret 2011 viser imidlertid, at den tid, der går til dokumentation, kun er reduceret meget få steder.

På spørgsmålet:

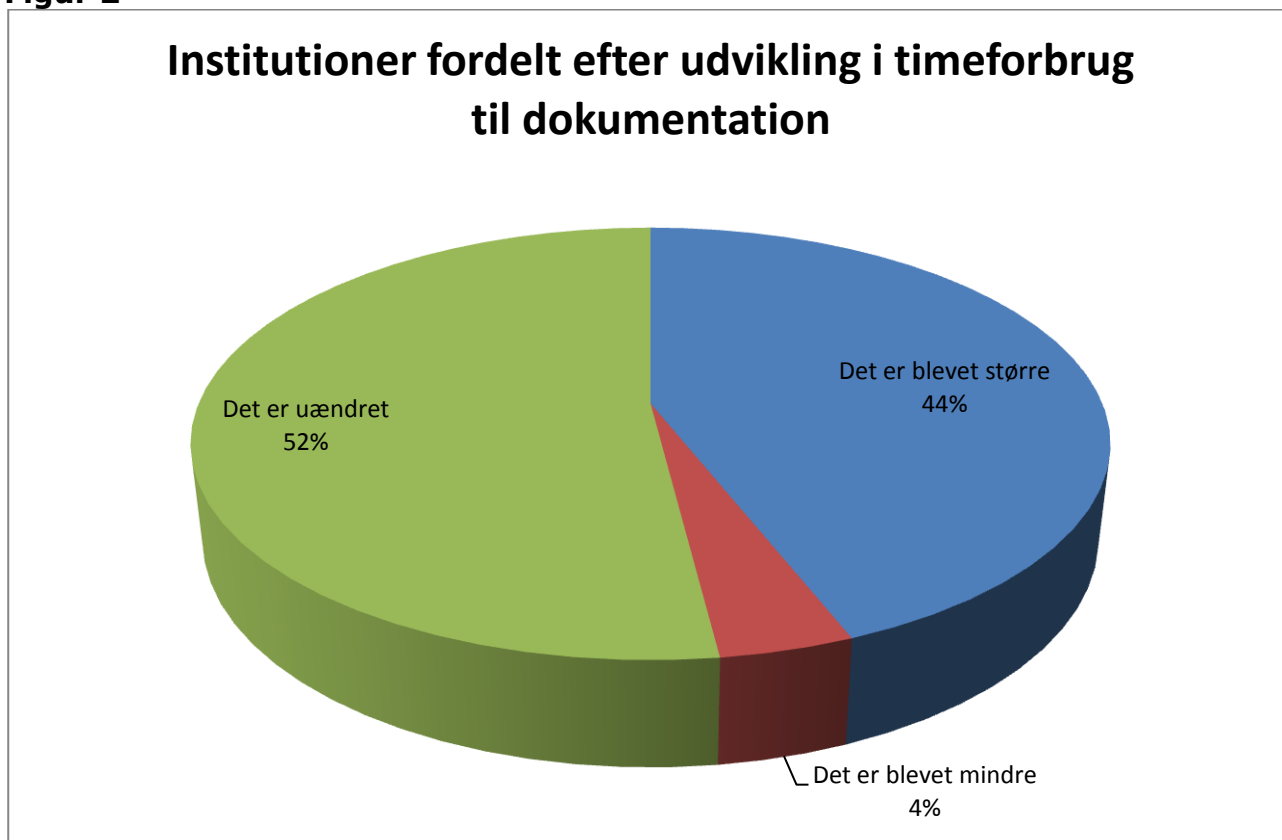
"Vurderer du, at omfanget af administrative/ledelsesmæssige og dokumentationsmæssige opgaver, som institutionens personale skal udføre, er ændret det sidste år?"

¹² Nogle vil mene, at man derfor ikke burde omregne til børneenheder i vuggestuer hhv. børnehaver. På den anden side opfanger den anvendte beregningsmåde virkningen af den sænkning af aldersgrænserne, som er sket i en del kommuner. En nyberegning, hvor der ikke sker omregning til børneenheder i vuggestuer og børnehaver giver dog totalt samme resultat, når alle institutionstyper ses under ét.

¹³ Kommunernes Landsforening udsendte en vejledning herom.

svarer institutionslederne som vist i Figur 2.

Figur 2



Tager vi alle institutioner under ét angiver de, at de i gennemsnit bruger 2,1 time mere om ugen til dokumentation, svarende til 0,5 pct. af bemanningen.

I ovennævnte notat om udviklingen i daginstitutionernes bemanning de sidste 25 blev det skønnet, at den andel af personalets tid, som blev anvendt på børnene, fra 2000 til 2010/11 faldt fra 56,7 pct. til ca. 51 pct. Den seneste rundspørge tyder på, at faldet måske er endnu større. De tidligere undersøgelser hviler dog på lidt forskellige spørgerammer, hvorfor der er nogen usikkerhed om de præcise værdier.

Med denne usikkerhed i baghovedet kan den samlede udvikling i tid til børnene vurderes således:

For hver 100 personaletimer, man havde i 2000, gik ca. 56,7 timer til samvær med børnene.

I 2011 er der kun ca. 90 personaletimer tilbage, heraf går ca. 50,5 pct. til samvær med børnene. Det svarer til 45,5 timer.

Tiden til samvær med børnene er da samlet reduceret med ca. 20 pct.¹⁴ - omkring en femtedel.

I Bilag 1 gennemgås regeringens tiltag omkring afbureaukratisering nærmere.

6. Personaledækning i grupperne

Sædvanligvis regner man med, at børnegrupperne i en daginstitution er slået sammen i ydertimerne. Ser man bort herfra har det imidlertid altid været en norm, at der var mindst to medarbejdere til hver børnegruppe, når grupperne er åbne, og at der er mindst to medarbejdere til stede i hele institutionen, også i ydertimerne. På den måde er der mulighed for både at tage sig af enkeltbørn, som fx kommer til skade eller er utrøstelige, og at være der for hele gruppen.

Det er imidlertid ikke alle institutioner, hvor man lever op til denne norm.

I halvdelen af institutionerne er der således mere end et kvarter fra den første medarbejder møder om morgen, til den næste kommer. I gennemsnit (incl. i de institutioner, hvor to medarbejdere fra institutionen åbner) er der en medarbejder alene i institutionen om morgenen i 27 minutter. I 20 pct. af institutionerne drejer det sig om en time eller mere.

I 43 pct. af institutionerne er der mere end et kvarter fra den næstsidste medarbejder forlader institutionen, til den sidste går. I gennemsnit (incl. i de institutioner, hvor der er to medarbejdere helt til lukketid) er der en medarbejder alene i institutionen om aftenen i 19 minutter. I 7 pct. af institutionerne drejer det sig om en time eller mere.

I gennemsnit møder medarbejder nr. 1 kl. 6:31 og den sidste går 16:46¹⁵ Alle børnegrupper åbner dog i gennemsnitsinstitutionen først kl. 8:06 og er åbne til kl. 15:41. Den periode, hvor alle børnegrupper er åbne udgør i gennemsnit 7 timer og 35 minutter.

Det er imidlertid ikke kun 23 pct. af børnegrupperne, der er bemandet med to medarbejdere i denne periode, jf. Figur 3.

Institutionslederne har fået spørgsmålet:

"Hvis vi ser på det tidsrum, hvor alle børnegrupperne i institutionen er åbne, er der da perioder i dagens løb, hvor der kun er én medarbejder til børnegruppen - fx fordi den ene har frokostpause, eller fordi der ikke er to medarbejdere til alle børnegrupper, når alle børn er på legepladsen? - Der ses bort fra tilfældige afbrydelser."

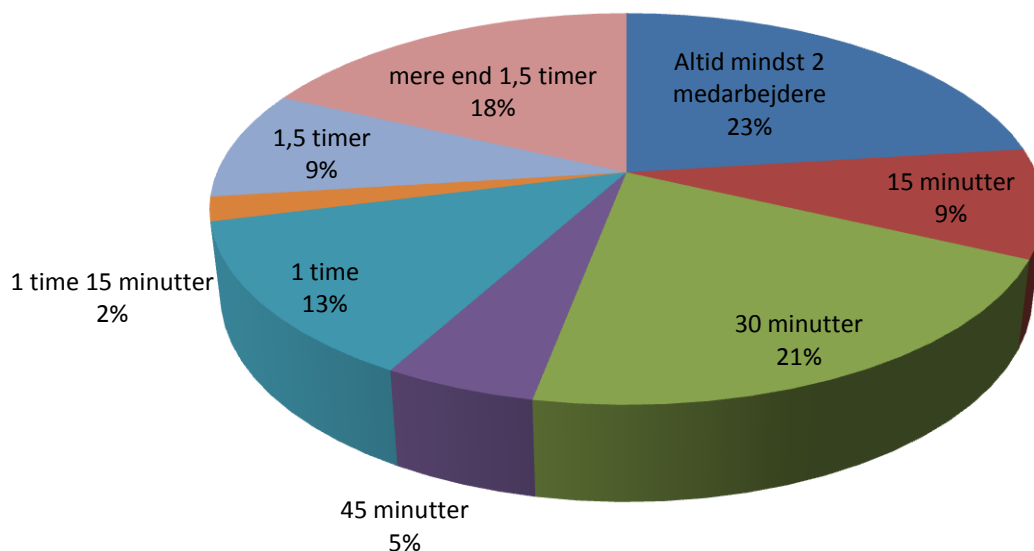
Figur 3 viser, hvor lang tid pr. dag børnegruppen er alene med én medarbejder:

¹⁴ Det er mistet 11,2 timer af de 56,7 timer, man i 2000 havde til børnene. 11,2 timer udgør 20 pct. af 56,7.

¹⁵ På en almindelig onsdag. Mange steder møder den første ansatte dog lidt før institutionen åbner, ligesom den sidste måske går 5-10 minutter efter lukketid for at lukke og slukke.

Figur 3.

Børnegrupper fordelt efter, hvor lang tid der kun er én medarbejder til gruppen inden for den tid, hvor alle grupper er åbne



Det ses, at der for ca. 42 pct. af børnegrupperne kun er skemalagt én medarbejder i 1 time hver dag eller mere.

7. Lukkedage og sommerlukning

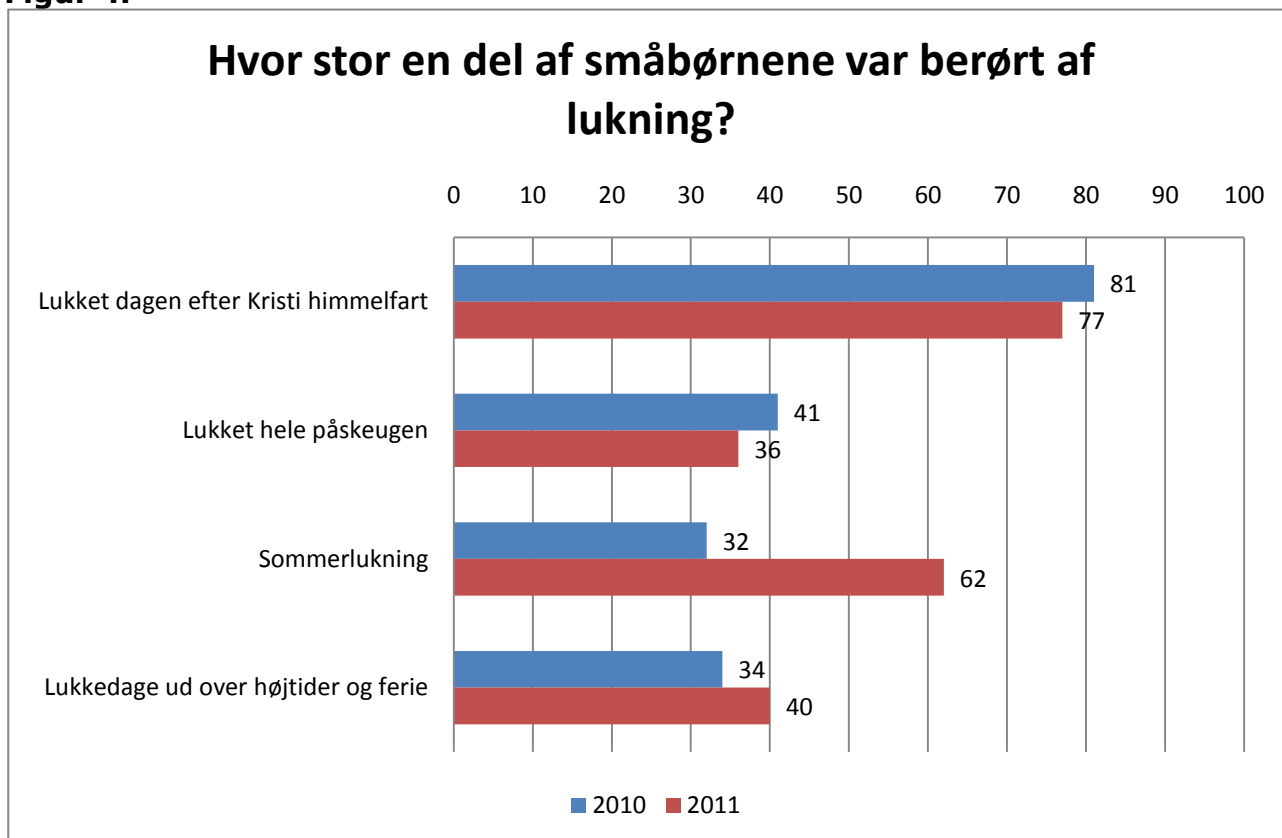
For 10 år siden var det meget sjældent, at institutioner for børn under skolealderen var lukket i sommerferien, men navnlig de seneste år er en sådan lukning blevet meget udbredt.

Hertil kommer, at man mange steder holder lukket ved højtiderne og har såkaldte løsrevne lukkedage.

Regeringen har gentagne gange taget spørgsmålet om løsrevne lukkedage op med Kommunernes Landsforening i forbindelse med drøftelserne om den kommunale økonomi. Det er imidlertid blevet ved henstillinger, da et egentligt forbud ville medføre økonomiske krav fra de kommunale organisationers side.

Som det fremgår af Figur 4, er udviklingen – ikke mindst fra 2010 til 2011 – gået i retning af flere lukkedage/ferielukning.

Figur 4.



Det bemærkes, at der i Figuren er regnet med lukning, selv om kommunen evt. tilbyder nødpasning i en anden institution. En undersøgelse fra Dansk Arbejdsgiverforening har vist, at næsten ingen forældre anser denne form for nødpasning som et reelt alternativ.¹⁶

Det skal desuden understreges, at beslutningerne om lukkedage ofte tages ud fra en fejlagtig opfattelse af, hvad den reelle besparelse er. Bureau 2000/FOA har tidligere analyseret denne problemstilling i et særskilt notat.¹⁷

8. Privatisering

VK-regeringen har gennemført flere lovændringer, som skal fremme private pasningsformer. De vigtigste er:

- Minimumsvilkårene for tilskud til, at forældrene ansætter en privat børnepasser er hævet, og kommunerne *skal* give tilskud hertil.
- Der er indført adgang til at oprette private daginstitutioner, som ifølge loven skal have lige så stort et offentligt tilskud som en kommunal institution. De

¹⁶ Dansk Arbejdsgiverforening: Arbejdsmarkedsrapport 2008. Udgivet januar 2009. I en rundspørge, DA havde foranlediget, var der kun tre ud af 529 forældre, der opfattede kommunens tilbud om alternativ pasning som en reel mulighed. 8 pct. meldte sig syge, 6 pct. tog en fridag. Ca. 1/3 arbejdede hjemme. Ca. 40 pct. fik hjælp til pasning af bedsteforældre m.v.

¹⁷ Notat om lukkedage. Bureau 2000/FOA, juni 2010.

UDVIKLINGEN PÅ DAGTILBUDSOMRÅDET DE SIDSTE TI ÅR

tidligere puljeordninger fik ikke helt så meget som offentligt drevne ordninger, og kommunen kunne sige nej til at oprette puljeordninger.

Bureau 2000 har i august 2011 foretaget en rundspørge til kommunerne om bl.a. antal indskrevne i privatinstitutioner og i privat pasning.¹⁸

Udviklingen fremgår af Tabel 3.

Tabel 3. udviklingen i antallet af indskrevne i privat- og puljeinstitutioner 2001-2011

Kilde	Tidspunkt	Antal pladser i privat- og puljeinstitutioner
Kommunernes budgetindberetninger til Indenrigsministeriet	2001	5.772
	2002	5.874
	2003	6.889
	2004	7.070
	2005	7.502
	2006	7.418
Bureau 2000s kommunerundspørger	August 2008	7.193
	Januar 2011	8.513
	August 2011	9.821

Det ses, at udviklingen har taget fart ikke mindst i år.

Tabel 4 viser udviklingen i antal børn, der passes af en privat børnepasser, som forældrene ansætter. I langt de fleste tilfælde er der tale om forskellige former for privat dagpleje.

Tabel 4. Udviklingen i antal børn, der passes af en privat børnepasser eller af forældrene selv.

	Tilskud til privat børnepasning	Tilskud til pasning af egne børn
2004	3747	768
2005	4185	719
2006	3992	716
2007	3868	695
2008	4116	755
2009	4963	859
2010	5227	868
2011	Ca. 5800	

Note: Tallene fra 2004-2010 er efterårstal fra Danmarks Statistik. Tallet for 2011 er indhentet af Bureau 2000 i forbindelse med kommunerundspørgen i august. Hvis kommunen ikke har svaret, er anvendt januartal.

¹⁸ Der er kommet svar fra 63 ud af 98 kommuner, herunder de fire største. For kommuner, der ikke har deltaget i opdateringen i august 2011, er anvendt januartallene.

UDVIKLINGEN PÅ DAGTILBUDSOMRÅDET DE SIDSTE TI ÅR

Det ses, at der også her er sket en betragtelig udvikling. Udviklingen er dog i nogen grad samlet omkring bestemte kommuner. I Ålborg er der fx omkring 1.000 børn i private pasningsordninger, der drives efter "frit-valgs-bestemmelserne". I Helsingør besluttede kommunen i forbindelse med budget 2011 at afvikle næsten hele den kommunale dagpleje. Det har ført til, at frit-valgs-dagplejen siden årsskiftet er vokset fra 76 børn til 133 børn, fordi en del af de fyrede dagplejere har slået sig ned som private og har fået forældrene med.

Selv om den private børnepasning er vokset – og fortsat vokser –, omfatter den samlet fortsat kun ca. 5 pct. af børnene på førskoleområdet.

Det skal derfor understreges, at den vigtigste virkning af privatiseringslovgivningen er den virkning, den har for de offentlige institutioner og den offentlige forvaltning. Hvis man nemlig beslutter, at et barn i en privatinstitution skal have samme offentlige tilskud som et barn i en kommunal institution – eller at daginstitutioner skal kunne udliciteres, som man har besluttet i foråret 2011 – tvinger det kommunerne til at beskrive og fastsætte præcise standarder og kvalitetskrav for såvel offentlige som private institutioner. Dette var da også et led i loven om privatinstitutioner, og det er fulgt op med lovgivning om, at hver enkelt institution skal dokumentere sin indsats på internettet osv.

Dette betyder igen, at kommunerne tvinges til at indrette deres daginstitutionsstyring efter modeller, der passer ind i sådanne markedsprægede forvaltningsformer. Tendensen går i retning af, at man får kontraktstyring og lignende af institutionerne i stedet for et individualiseret pædagogisk tilsyn udført af en pædagogisk konsulent. De større kommunale enheder, som er en del af kommunalreformen, trækker i samme retning.

Problemet er, at denne markedsgørelse – som altså ikke blot omfatter de tilbud kommunen vælger at udbyde, men også kommunens egne institutioner – kræver en omfattende dokumentation. Denne dokumentation må de kommunale forvaltninger hente i daginstitutioner, hvilket formentlig er hovedårsagen til, at institutionerne har fået flere dokumentationsopgaver og tilsvarende mindre tid til børnene.¹⁹

Her er en klar parallel til ældreplejen, hvor tendensen også synes at være gået i retning af mere markedsgørelse, mere dokumentation – og mindre tid til kerneydelsen, pleje af de ældre – men hvor de private firmaer fortsat kun tegner sig for en lille andel.

9. Forældrebetalingen

Regeringen gennemførte i perioden 2006-07 en lovgivning, der betød, at forældrene fremover kun skal betale 25 pct. af driftsomkostningerne i daginstitutioner, mod tidligere 30 pct. Loftet gælder dog ikke for skolefritidsordninger, og da kommunerne

¹⁹ At der også skal udformes læreplaner, og at disse skal evalueres, bidrager også til de voksende dokumentationsopgaver, men det er næppe hovedårsagen.

UDVIKLINGEN PÅ DAGTILBUDDSOMRÅDET DE SIDSTE TI ÅR

har været under økonomisk pres, har mange kommuner sat forældrebetalingen betydeligt i vejret, når det gælder skolebørn.

Takstudviklingen de sidste ti år fremgår af Tabel 5.

Tabel 5. Udviklingen i gennemsnitstakster 2001-2011

År	Dagpleje	Institutioner for 0-2 årige	Institutioner for 3-5 årige	Fritidshjem	SFO, fuld tid	SFO, eftermiddag	Forbrugerpris-index. 2000=100
	Kr. mdl. i 12 mdr.						
2001	1899	2358	1397	942	1039	963	102,4
2002	2019	2496	1485	970	1076	999	104,8
2003	2138	2604	1535	999	1129	1036	107,0
2004	2226	2724	1599	1033	1170	1079	108,3
2005	2311	2804	1662	1081	1212	1109	110,2
2006	1851	2477	1710	1168	1253	1153	112,3
2007	1896	2559	1388	1111	1301	1201	114,2
2008	1967	2638	1429	1036	1349	1324	118,1
2009	2091	2782	1506	1095	1443	1325	119,7
2010	2198	3028	1662	1162	1514	1386	122,4
2011	2239	3074	1529	1112	1539	1420	124,0
	Ændring i procent						
Udvikling 2010-2011	1,9	1,5	-8,0	-4,3	1,6	2,5	1,3
Udvikling 2001-2011	17,9	30,4	9,4	18,0	48,1	47,5	21,1

Kilde: Prisen på pasning 2011, FOA/Bureau 2000.

Taksterne i dagpleje og – navnlig – børnehaver har udviklet sig langsommere end samfundets generelle prisudvikling.

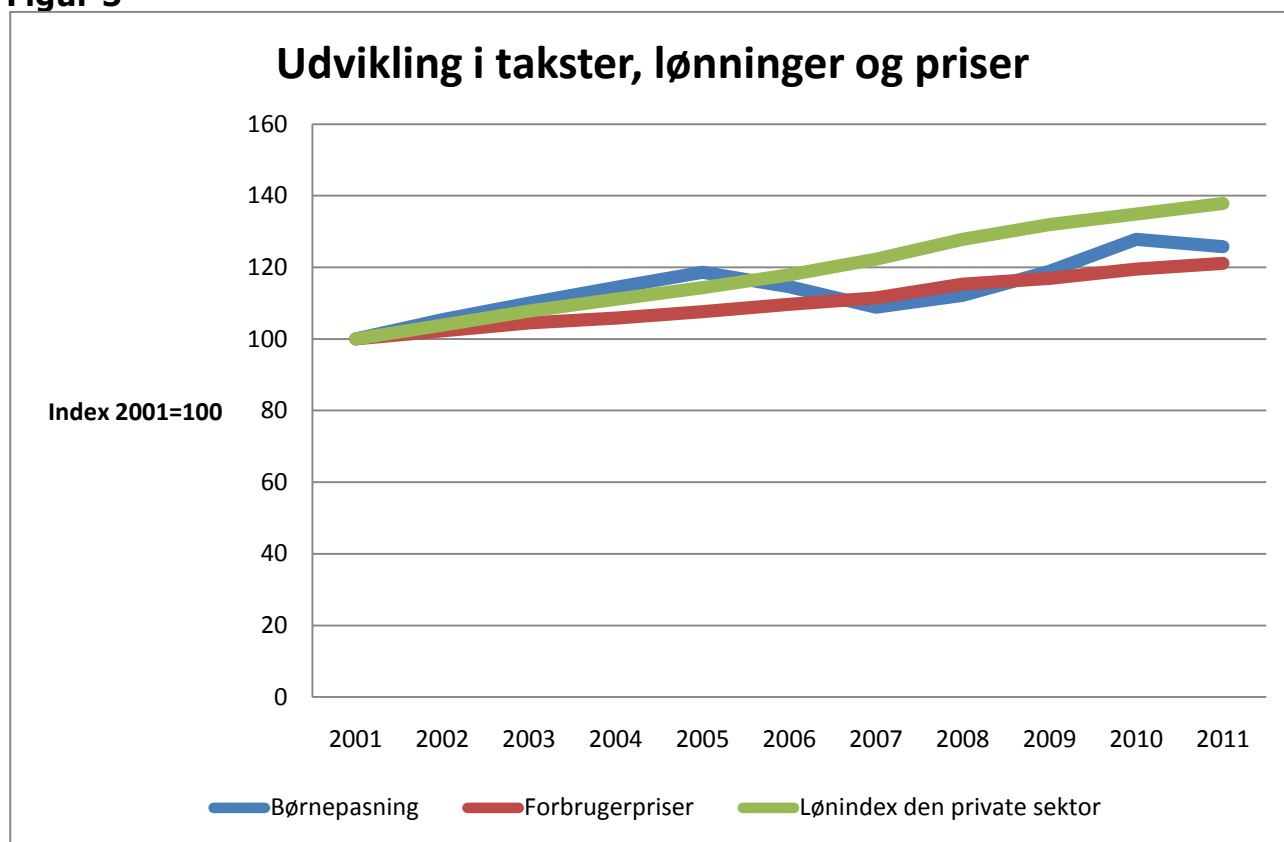
Derimod har vuggestuetaksterne og – navnlig – SFO-taksterne udviklet sig hurtigere end priserne generelt. For vuggestuerne hænger det sammen med, at kommunerne har droppet de fleste ekstraordinære taksttilskud. For SFO'erne hænger det sammen med, at der ikke er noget loft for forældrebetalingen.

I Figur 2 er takstudviklingen over de sidste 10 år sammenholdt med udviklingen i lønninger og priser. Mens taksterne under ét er steget med 25,8 pct., ventes de øvrige forbrugerpriser at stige med 21,1 pct.²⁰ I figuren er den samlede takstudvikling beregnet som udgiften til en "kurv" sammensat af det antal institutionspladser af de forskellige typer, der var i 2009.

Det ses, at takstudviklingen set under ét nogenlunde har holdt trit med samfundets pris- og lønudvikling i øvrigt.

²⁰ Egne beregninger på grundlag af Danmarks Statistik. Der skønnes en lønudvikling i 2011 på 0,5 pct. pr. kvartal.

Figur 5



Bilag 1.

Hvordan afbureaukratisering bliver til nedskæring

Langt de fleste kommuner synes også at have budgetteret med den besparelse, der ligger i regeringens såkaldte "afbureaukratiseringstiltag".

Historien bag denne besparelse er på mange måder karakteristisk for den måde, rammerne for daginstitutionernes økonomi er blevet til.

I 2003 fremsatte socialminister Henriette Kjær lovforslaget om pædagogiske læreplaner i dagtilbud, som trådte i kraft i 2004. Om de økonomiske konsekvenser hed det i lovforslaget (L 124):

"Lovforslaget skønnes at medføre samlede merudgifter på 25,0 mio. kr. i hvert af årene 2004 og 2005, 20,0 mio. kr. i 2006 og 5,5 mio. kr. i 2007 og årligt herefter. Heraf vurderes, at der i dagtilbuddene vil være et årligt merarbejde i forbindelse med at udarbejde og løbende revidere de pædagogiske læreplaner, svarende til 5,5 mio. kr.. Herudover vil der i de første år være yderligere udgifter ved implementeringen, således at de samlede merudgifter for dagtilbuddene udgør 11,0 mio. kr. i 2004, 7,0 mio. kr. i 2005 og 5,5 mio. kr. i 2006. De resterende beløb anvendes bl.a. til at udarbejde efteruddannelsestilbud for det pædagogiske personale, udsende informationsmateriale til dagtilbud, kommuner og forældre samt til effektmåling af lovændringen."

I 2006 fremsatte familie- og forbrugerminister Lars Barfoed forslaget om børnemiljøvurderinger i dagtilbud. Om de økonomiske konsekvenser hed det i dette lovforslag (L 179):

"Forslaget skønnes at medføre merudgifter for kommunerne på 14,6 mio. kr. i 2006 og 25,1 mio. kr. årligt i 2007 og følgende år. Der er ved vurderingen af meropgaven for kommunerne lagt til grund, at der skal anvendes samme ressourceindsats pr. daginstitution/legestue, som kommunerne er blevet kompenseret for i forbindelse med udarbejdelse af undervisningsmiljøvurderinger. For dagplejen er lagt til grund, at der udarbejdes én børnemiljøvurdering for dagplejen under ét i kommunen, samt at børnemiljøvurderingen vil have karakter af en beskrivelse af de mere overordnede principper og politikker for børnemiljøet i dagplejen. For dagplejen er der forudsat en ressourceindsats, der svarer til det dobbelte af indsatsen i en institution....Forslaget vil herudover medføre merudgifter til arbejdet i DCUM på 1,0 mio. kr. i 2006 og 2,0 mio. kr. årligt fra 2007."

I 2007 fremsatte familie- og forbrugerminister Carina Christensen forslag til ny dagtilbudslov (L 170). I den forbindelse blev der indført obligatorisk tilbud om sprogvurderinger af alle 3-årige. Om de økonomiske konsekvenser hedder det herom:

"Udgifterne i tilknytning til sprogvurdering og sprogstimulering forventes at medføre merudgifter på 45,6 mio. kr., mens udgifterne til planer for håndtering og opfølgning i

UDVIKLINGEN PÅ DAGTILBUDSOMRÅDET DE SIDSTE TI ÅR

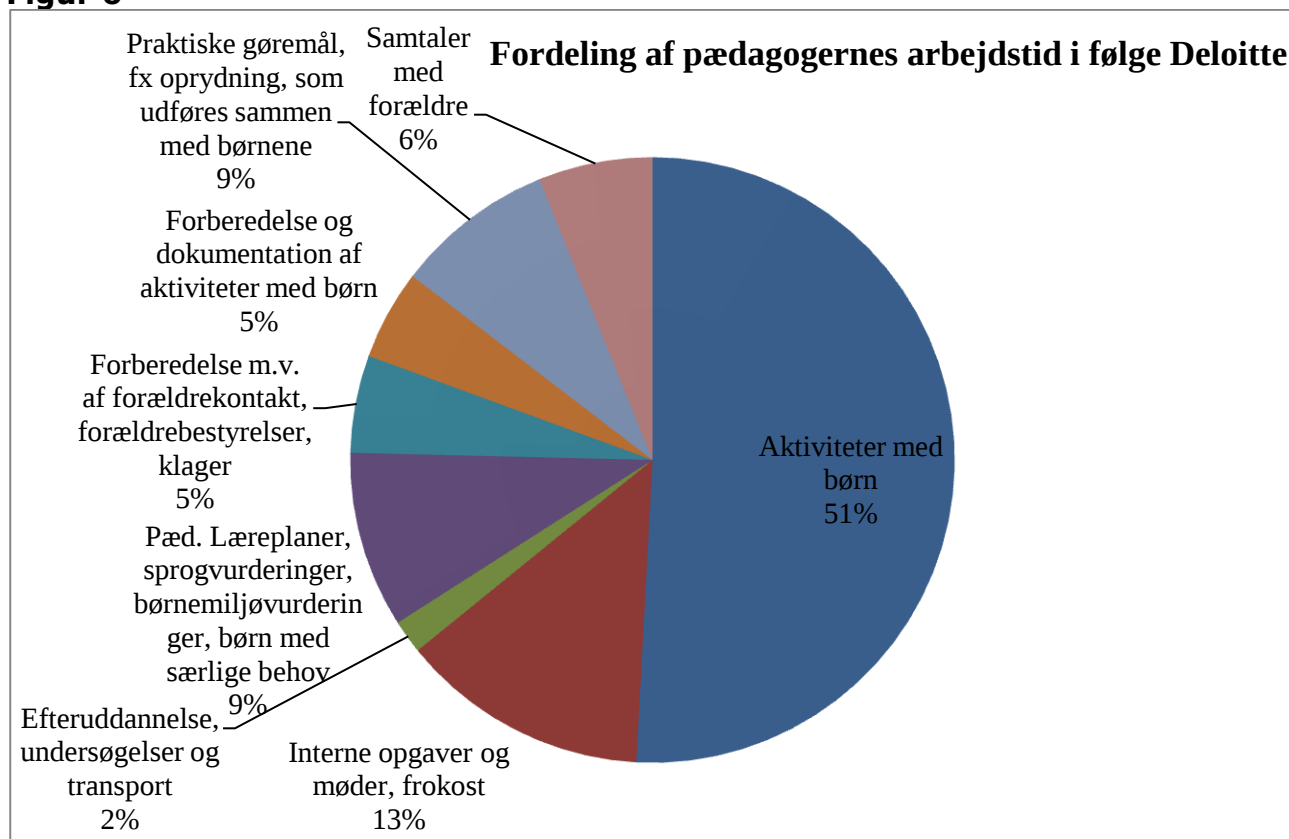
tilknytning til den øgede sprogstimulerende indsats vurderes at medføre merudgifter på 4,3 mio. kr.”

Tilsammen er der ved indførelsen regnet med kompensation til ansættelse af mere institutionspersonale af størrelsesordenen 80-90 mill. kr. årligt for læreplaner, børnemiljøvurderinger og sprogvurderinger tilsammen.

I løbet af disse år voksede kritikken af de stadigt flere regler for kontrol, dokumentation m.v. – på daginstitutionsområdet såvel som på andre serviceområder. Der blev færre ”varme hænder”. Dokumentationen ”stjal tiden fra børnene”, lød kritikken. Regeringen iværksatte derfor et udredningsarbejde med henblik at finde frem til områder, hvor dokumentationsarbejdet kunne begrænses.

For daginstitutionsområdet blev en kortlægning af personalets tidsanvendelse gennemført af analysefirmaet Deloitte. Figuren neden for viser således den fordeling af arbejdstiden, Deloitte fandt frem til²¹.

Figur 6



²¹ I Finansministeriets fremstilling af undersøgelsen i ”Mere tid til velfærd” er figuren lidt anderledes, fordi ”samtaler med forældre” og ”praktiske gøremål der typisk udføres sammen med børnene” er slået sammen med ”aktiviteter med børn”. Det kaldes så under ét for ”tid med børn”. Hermed når Finansministeriet op på, at 66 pct. af personalets tid er ”tid med børn”.

UDVIKLINGEN PÅ DAGTILBUDSOMRÅDET DE SIDSTE TI ÅR

Går man i detaljen og ser på læreplaner, børnemiljøvurderinger og sprogvurderinger tager de hhv. 3 pct., 1 pct. og 1 pct. af personalets tid eller 5 pct. tilsammen.

De samlede lønudgifter til daginstitutioner er i 2010 budgetteret til 19,5 mia. kr. Man kan på den baggrund skønne, at læreplaner, børnemiljøvurderinger og sprogvurderinger reelt koster rundt regnet 1 mia. kr. årligt.²² Dvs. ca. 10 gange så meget som forudsat i lovgivningen.²³

Efter offentliggørelsen af denne rapport foreslog regeringen en ændring af dagtilbudsloven med følgende elementer:

- børnemiljøvurderinger slås sammen med evaluering af læreplaner
- læreplanerne skal kun evalueres hvert andet år
- sprogvurderingerne skal ikke være et frivilligt tilbud for alle 3-årige, men gives mere målrettet til børn, der har behov for det.

I det lovforslag (L 176), socialminister Benedikte Kiær fremsatte 2010 hedder det bl.a.:

"Af det frigjorte beløb vedrører 79,5 mio. kr. ændringerne i bestemmelserne om børnemiljø, 15,1 mio. kr. ændringer i bestemmelserne om sprogvurdering og 110,0 mio. kr. ændringer i bestemmelserne om pædagogiske læreplaner. I 2010, hvor forslaget har halvårseffekt, skønnes forslaget at frigøre 102,3 mio. kr. inkl. forældrebetaling".

Endvidere blev det understreget, at denne besparelse *ikke* ville blive modregnet i de bloktilskud, kommunerne får. *"Dette skal ses i sammenhæng med formålet med lovforslaget, nemlig at give kommunerne større frihed og frigøre ressourcer til borgernær service."*

Hvordan disse godt 200 mill. kr. i besparelser er beregnet, fremgår ikke af lovforslaget. Der henvises til Deloitte-undersøgelsen, men denne viser kun, hvor meget tid de ansatte i dag anvender på fx læreplaner og børnemiljø. Den viser derimod *ikke*, om institutionerne hidtil fuldt ud har levet op til lovens krav om 1-årige evalueringer. Det kan meget vel tænkes, at indførelse af en to års periode mellem revisionen af læreplanerne fører til et mere dybtgående evalueringsarbejde, men at der ikke spares så meget tid – fordi en del af det evalueringsarbejde, der hidtil har fundet sted, har haft svært ved at leve op til lovkravene.

Hertil kommer, at dokumentationskravene meget vel kan blive øget på anden måde. I forbindelse med L 176 understreges det således fra regeringens side, at kommunen

²² For kommuner og forældre tilsammen.

²³ Der kan argumenteres for, at der også blev brugt tid dengang institutionerne havde virksomhedsplaner i stedet for læreplaner. Kravet om virksomhedsplaner var en følge af indførelse af forældrebestyrelser (1992), som forudsatte, at forældrebestyrelsen havde noget at tage stilling til. Imidlertid hed det i lovforslaget om forældrebestyrelser (L 195, folketingssamlingen 1991/92): *"Forslaget er økonomisk neutralt og har derfor ingen konsekvenser for de økonomiske forhold mellem staten og kommunerne. De økonomiske forhold vil blive drøftet med de berørte kommunale parter"*. Kravene til virksomhedsplaner var desuden langt lempeligere.

UDVIKLINGEN PÅ DAGTILBUDSOMRÅDET DE SIDSTE TI ÅR

kan stille krav til, hvordan evaluering og dokumentation skal ske. Endvidere bliver det i forbindelse med den seneste aftale mellem regeringen og KL om den kommunale økonomi henstillet, at der for alle daginstitutioner fremover skal udarbejdes og offentliggøres brugertilfredshedsundersøgelser m.v. efter et fælles koncept.

Ser man så på de budgetvedtagelser, som fandt sted i efteråret 2010, havde regeringen og KL i aftalen om den kommunale økonomi ganske vist lagt op til, at de 200 mill. kr., skulle bruges til "mere borgernær service". Men virkeligheden i kommunerne har været præget af, at man mange steder har ledt med lys og lygte efter sparemuligheder.

I den forbindelse har Kommunernes Landsforening fremstillet et regneark, som kommunerne kan bruge til at beregne, hvor stor en besparelse, de kan regne med i deres egen kommune på de enkelte poster, hvis de alligevel vælger at de forudsatte poster i "mere tid til velfærd" blive omsat i budgetbesparelser.²⁴

Hvis kommunerne har anvendt regnearkets tal, svarer det til, at kommunerne med henvisning til planen om "mere tid til velfærd" har sparet knap 200 mill. kr.²⁵ Det vil sige mindre end 1 pct. af driftsudgifterne. Hovedparten af besparelserne er således hentet på andre måder.

²⁴ Regnearket er opbygget således, at KL har oplistet nettobesparelsen ved de enkelte sparepunkter. Ved at dividere med kommunens andel af de kommunale bloktilskud, kan man direkte få det beløb, som kan indføres som besparelse på 2011-budgettet.

²⁵ Det er formentlig ikke *alle* kommuner, der har anvendt denne sparemulighed. Bureau 2000 anslår, at det er et flertal.

Bilag 2.

Kort om metoden i den nye institutionsrundspørge

Bureau 2000 indhentede i foråret 2010 e-mails fra alle landets daginstitutioner, fortrinsvis via de kommunale hjemmesider. Det er disse e-mails, som er anvendt i den nye institutionsrundspørge.

Dette skete i august-september 2011, hvor der er udsendt e-mails til 74 pct. af landets daginstitutioner for småbørn, i alt 3322 emails til daginstitutioner.²⁶

Selve spørgeskemaundersøgelsen er herefter gennemført i værktøjet Inquisite, idet der er udsendt en opfordring til at deltage med et individuelt link til alle institutionerne.

Undersøgelsen vurderes som repræsentativ på landsplan, bl.a. fordi der er svar fra institutioner i 92 af landets 98 kommuner, og der er vægtet med den reciproke værdi af svarprocenten i de enkelte kommuner²⁷. Hermed tages der højde for, at svarprocenten kan være lidt forskellig fra kommune til kommune.

De resultater, hvor børnene er fordelt efter det ene eller det andet forhold (fx hvor mange oplever sommerlukning) er yderligere vægtet med institutionens børnetal.

²⁶ Danmarks Statistik har efteråret 2010 opgjort, at der er 4515 vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner. Bureau 2000 har inviteret alle institutioner, vi har e-mails på, til at deltage. Der mangler dog e-mails på nogle institutioner, og en del institutioner har fået ny e-mail, fx i forbindelse med ny institutionsstruktur. Fra 30 institutioner har desuden fået meddelelse om, at institutionen er nedlagt. Samlet er der derfor udsendt e-mails til 3322 institutioner på korrekte e-mailadresser.

²⁷ De seks kommuner, som ikke har nogen deltagende institutioner, omfatter 2,6 pct. af de 0-5 årige institutionsbørn.