



/Niels Glavind 22. august 2011

Bemærkninger om dagtilbudsstrukturen i Lejre kommune

FOA-Pædagogisk Sektor har bedt Bureau 2000 om at vurdere og kommentere et notat om ”Dagtilbudsstrukturen i Lejre kommune”.¹

Det foreslås i notatet, at man samler dagtilbuddene omkring 15 store 0-6 års institutioner. Dette skal bl.a. ske ved en kraftig reduktion af dagplejen.

Notatets hovedkonklusioner er:

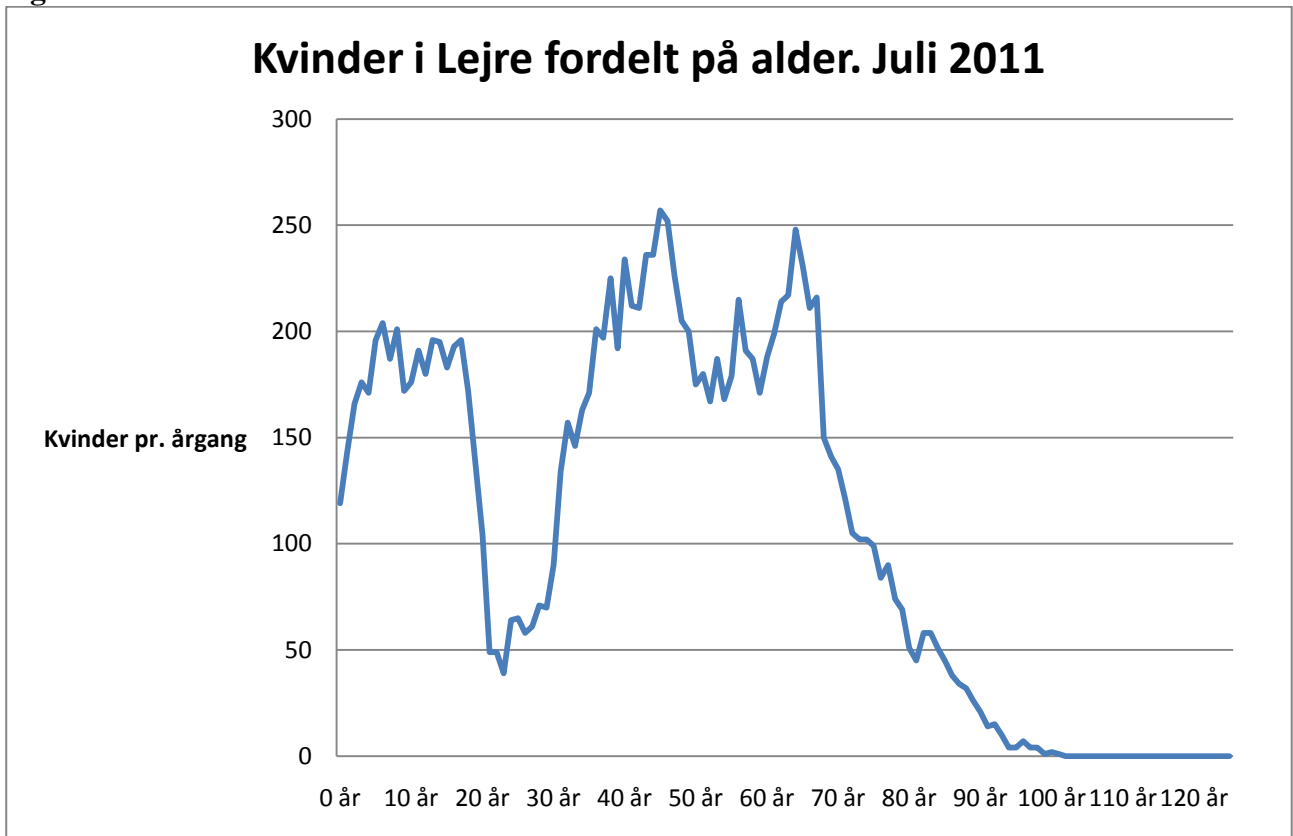
- at Lejre kommunes udbygning med dagtilbud bør lægge afgørende vægt på fleksibilitet. Dette bør tilsige, at man bevarer en veludbygget dagpleje
- at der kan sættes spørgsmålstegn ved, om de institutionspolitiske ændringer, der læges op til, betyder bedre kvalitet for børn og familier
- at det næppe er korrekt, når det fremstår som om en nedlæggelse/reduktion af dagplejen kan ske uden væsentlige merudgifter.

1. Befolkningsudviklingen i Lejre. Behovet for fleksibilitet.

Befolkningen i Lejre kommune har en speciel aldersprofil. Denne fremgår af Figur 1, som viser kvinder i Lejre fordelt på alder.

¹ Udarbejdet af BUPL-Midtsjælland

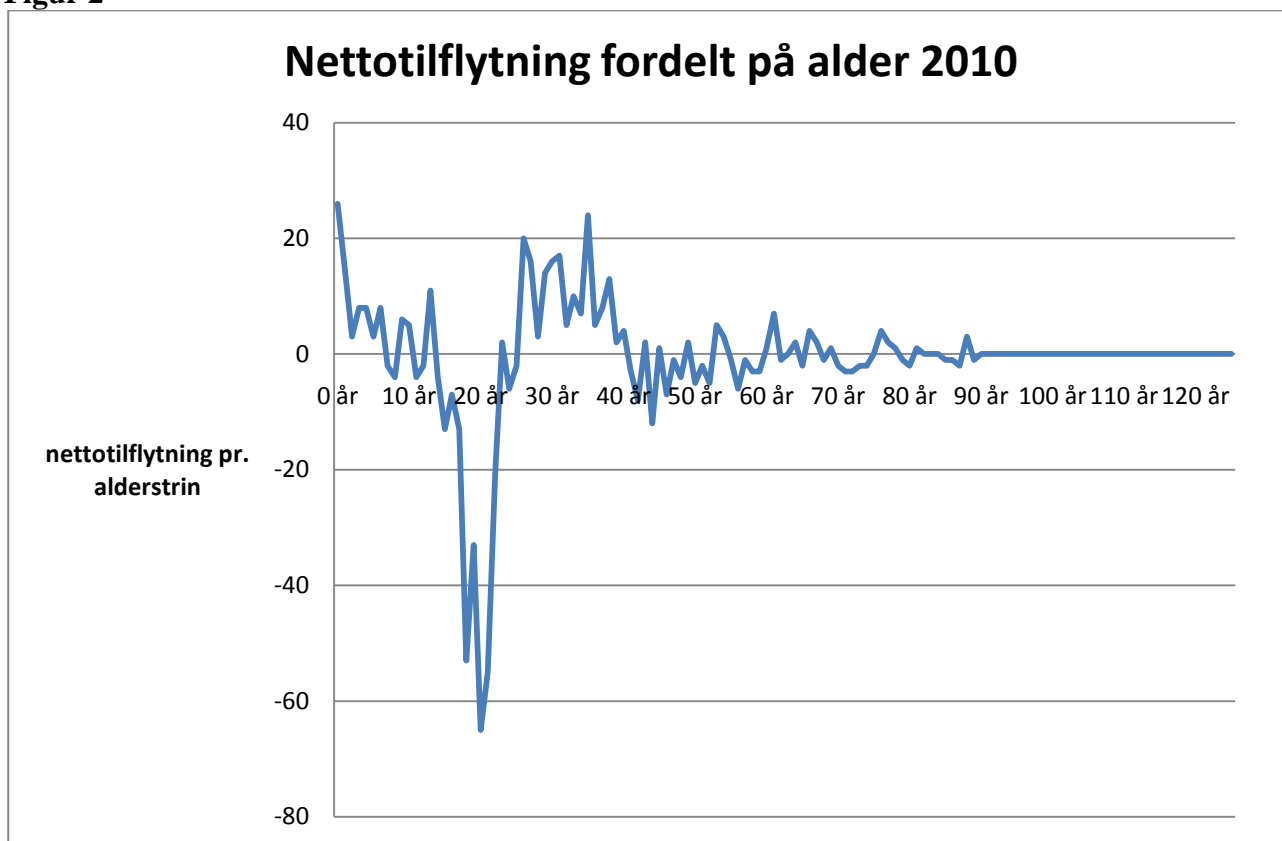
Figur 1



Det ses, at Lejre kommune især har meget få unge, mens der er ganske mange børn og kvinder i den alder, hvor man plejer at stifte familie.

Årsagen hertil ses i Figur 2.

Figur 2



Figuren viser nettotilflytningen til Lejre fordelt på alder (dvs. tilflytning fratrukket fraflytning for de enkelte alderstrin).²

Det ses, at Lejre kommune modtager en del voksne i den alder, hvor man stifter familie, samt en del småbørn. Der er ikke så mange, som flytter, når børnene først har nået skolealderen. Til gengæld foretrækker de fleste unge, når de er færdige med grundskolen/gymnasiet, at flytte andre steder hen. For folk over 50 år er til- og fraflytningen beskednen.

Det mønster man ser af de to figurer, vil man formentlig kunne genfinde i andre kommuner i storbyens periferi. Men det er formentlig meget udtalt i Lejre. Det ses også, at hele kommunens udvikling er afhængig af, at de unge, der ”flyver af reden” til andre kommuner, erstattes af familier, især børnefamilier. Det er væsentligt for kommunen at sikre en service, der gør dette muligt, ikke mindst med gode dagtilbud.

De seneste år er der sket et mærkbart fald i tilflytningen af børn og børnefamilier. Dette fremgår af Tabel 1. Især i 2009 var tilflytningen meget lille.

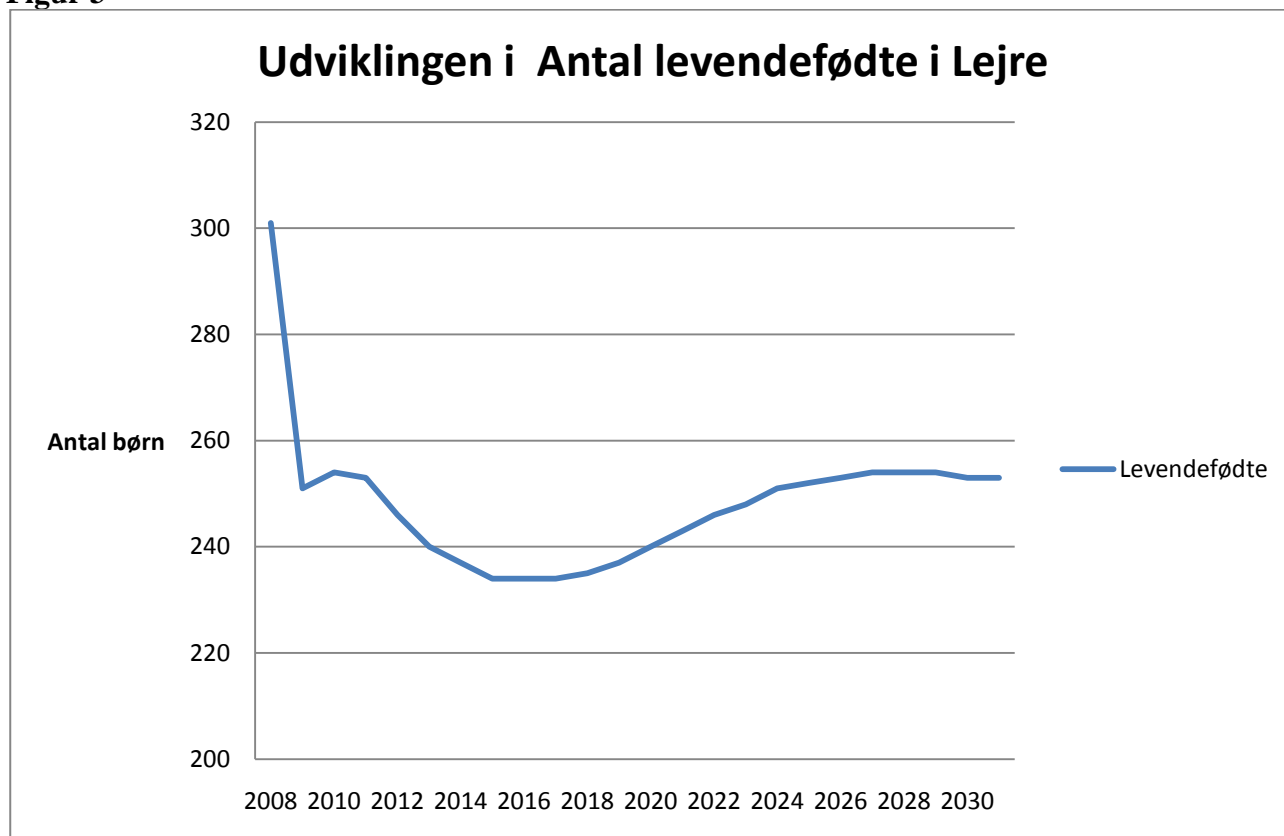
² Flytninger til og fra udlandet er ikke medtaget i figuren.

Tabel 1. Nettotilflytningen af småbørn til Lejre kommune 2000-2010

	Netto 0-2 årige	Netto 3-5 årige	Netto 0-5 år
2000	44	17	61
2001	59	25	84
2002	53	46	99
2003	59	18	77
2004	57	29	86
2005	47	35	82
2006	83	26	109
2007	46	18	64
2008	43	16	59
2009	24	7	31
2010	44	19	63

Note: Tallene for 2000-2005 er beregnet af Bureau 2000 på grundlag af Statistikbankens data for de gamle Bramsnæs, Hvalsø og Lejre kommuner.

Desuden er der sket et fald i antal levendefødte, jf. Figur 3. Det bemærkes, at figuren for årene 2011 og frem bygger på Danmarks Statistiks befolkningsprognose.

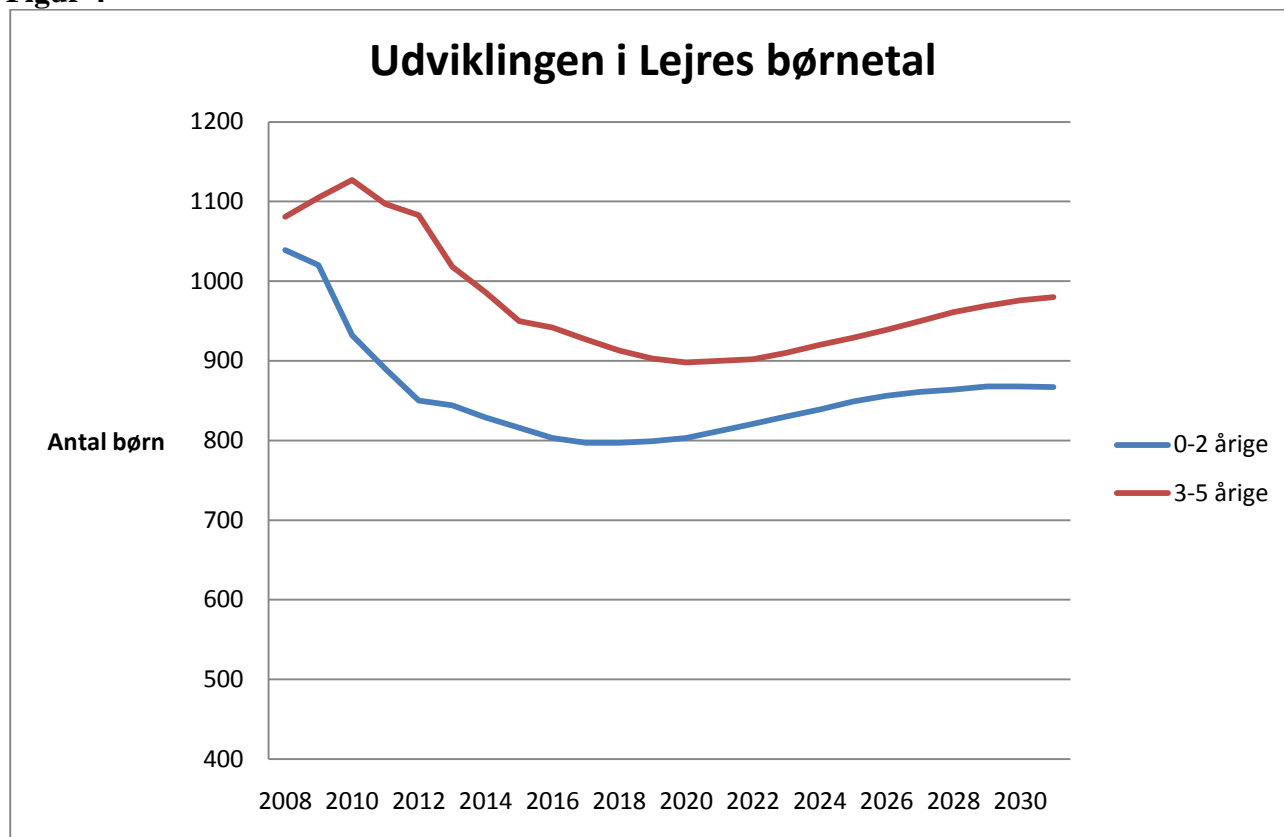
Figur 3

Det faldende fødselstal hænger formentlig i nogen grad sammen med den lavere nettotilflytning. Tabel 1 viser således udviklingen i familiernes tilflytning efter at de har fået børn. Men nogle

familier har formentlig først slået sig ned i en familievenlig bolig, og har derefter fået barn (eller barn nr. 2). Derfor kan den lavere generelle tilflytning medvirke til det lavere fødselstal.

Samlet tegner udviklingen de seneste år samt DSTs befolkningsprognose det billede, som fremgår af Figur 4.

Figur 4



Når DST udarbejder befolkningsprognoser, tager man udgangspunkt i til- og fraflytninger for en 4-årig periode. 2011-prognosen bygger således på til- og fraflytningsmønstret i 2007-2010. Hermed undgår man, at tilfældigheder et enkelt år påvirker tallene for meget.

Svagheden ved denne metode er imidlertid, at fremskrivningen ikke kan tage højde for de seneste ændringer i flyttemønstret. Det gør ikke så meget for en kommune, der skal planlægge sin ældreservice, for de ældre flytter alligevel ikke ret meget. Det gør heller ikke så meget i forhold til børn i skolealderen. Dels flytter skolebørnsfamilier mindre end småbørnsfamilier. Dels har skoleforvaltningerne lidt respit fra opskrivning i skole, til skoleåret faktisk begynder.

Men i forhold til småbørn gælder det særlige, at gruppen flytter forholdsvis meget, samtidig med, at kommunen skal stå klar med sin service stort set samtidig med, at familierne melder deres behov.³

Samtidig er det klart, at netop en kommune som Lejre kan opleve, at flyttemønstret ændres inden for en kort tidshorizont. Den nedgang, der er vist i Tabel 1, kan *formentlig* henføres til flere forhold:

³ Derfor bør en kommune som Lejre supplere de sædvanlige befolkningsfremskrivninger med kortsigtede fremskrivninger, der bygger på det aktuelle fødsels- og flyttemønster.

- Der er blevet større generel usikkerhed om den økonomiske udvikling
- Boligkøberne tøver med at købe hus, fordi priserne måske vil falde yderligere
- Det er (måske) blevet mere trendy og attraktivt at bo centralt i hovedstaden
- Det er blevet stadig vanskeligere at være pendler til et job i hovedstaden

Nogle af disse bagvedliggende tendenser kan ændre sig ret hurtigt. Størrelsesordenen i sådanne ændringer kan meget vel være, at man på grund af øget tilflytning og højere fødselstal på ét år får brug for en hel daginstitution mere, i forhold til dét man havde regnet med.

Dette understreger, at *fleksibilitet* i forhold til udvikling i børnetal er helt afgørende, hvis man skal udvikle dagtilbuddene i Lejre på en fornuftig måde.

Notatet angiver her, at man opnår større fleksibilitet ved at samle dagtilbuddene i 15 store 0-6 års institutioner.

Traditionelt har man ellers netop set dagplejen som den mest fleksible løsning i forhold til ændret børnetal.

I notatet hedder det:

”0-6 års institutioner er mere driftsikre end henholdsvis små børnehaver og dagpleje. Dette skyldes, at flere årgange er samlet i institutionen, og at der derved udskiftes en mindre del af institutionens børn hvert år. Dagplejen er generelt vanskeligere at styre end institutionerne, fordi sygdom, ferier og andet fravær altid medfører omfattende koordinering. Desuden er det meget vanskeligt at tilpasse tomme pladser hurtigt, hvorfor der i en situation med faldende børnetal altid vil være en buffer af tomme pladser i en dagpleje.”

Dagplejen i Lejre har i nogen grad fungeret som ”buffer” for hele dagtilbudsområdet. Det nævnes i notatet, at institutionerne lettere kan omstille sig, fordi deres drift er baseret på et driftstilskud pr. faktisk indskrevet barn. Men dette har ikke noget med institutionsstrukturen som sådan at gøre, men er en bekvem måde at styre økonomien for forvaltningen. Med andre ord: Ved faldende børnetal må man reducere medarbejderstaben, hvad enten der er tale om en institution eller dagpleje.

Styringsmodellen i Lejre gør, at man overlader det til *institutionslederne* at foretage en tilpasning nedad. Men ellers er der ingen principiel forskel.

Derimod er der en forskel, hvis børnetallet skal reguleres *opad*. Tænk vi os fx, at udviklingen i børnetallet vender, så man får 10 pct. flere børn end forventet, kan en struktur, der bygger på 15 store institutioner, kun klare denne udfordring gennem merindskrivning. Derimod er det som regel muligt at udvide dagplejen inden for en kort tidshorisont.

2. Institutionspolitiske aspekter

Som notatet anfører, har Lejre en lav andel af institutionspladser på 0-2 års området, når man sammenligner med andre kommuner i Vestsjælland.

Man skal dog være opmærksom på, at dette i høj grad hænger sammen med den lave bymæssighed i Lejre. Dagpleje er sædvanligvis mindre udbredt i store bysamfund med udbredt etagebyggeri. Dette hænger sammen med to forhold:

- Etagebyggeri er alt andet lige mindre velegnet til dagplejehjem end fx parcelhuse. Derfor er det i nogle kommuner med udbredt etagebyggeri svært at finde egnede dagplejehjem.
- Dagplejen er et lavtlønsområde. De færreste familier der driver dagpleje har råd til en villa i byområderne, hvor huspriserne er høje. Et hus på landet kan lettere kombineres med en dagplejeindtægt.
- Familierne bor mere spredt i landområder. Dagplejehjemmene matcher dette ved at ligge spredt. Samles dagtilbuddene i store institutioner inde i bysamfundene, er der risiko for, at familierne får forøget en i forvejen lang transporttid morgen og aften. Derfor foretrækker mange familier en løsning tæt på, enten i form af en nærinstitution eller i form af dagpleje.

Når det gælder kvaliteten i dagtilbuddene er billedet også mere nuanceret, end det fremstår i notatet.

Det fremstår her som om store 0-6 års institutioner giver mere kvalitet end små institutioner og dagpleje, der retter sig mod enten børnehave- eller dagplejealderen. Fordele skulle især ligge i, at man undgår institutionsskift, og at personalerotation m.v. ikke har så store konsekvenser i en stor institution. Over for dette står dog, at navnlig de 0-2 årige ofte har behov for nærhed og trykke, overskuelige rammer. Dette gælder ikke mindst i en kommune som Lejre, hvor mange børn formentlig har lange opholdstider, fordi forældrene pendler til arbejde. Nylige undersøgelser fra DPU viser, at institutionspasning ikke altid er en garanti for disse kvaliteter. Men i øvrigt gælder, at den pædagogiske kvalitet ikke er sikret alene gennem valg af institution/dagpleje. Det er noget, der løbende må arbejdes med, bl.a. gennem et godt tilsyn, hvad enten man vælger den ene eller den anden pasningsform.

Under alle omstændigheder bør en langsigtet udvikling naturligvis tage højde for forældrenes ønsker. Det er vigtigt, at forældrene får reel oplysning om fordele og ulemper ved de to pasningsformer, men på sigt må udbuddet naturligvis tilpasses dét, forældrene foretrækker. I den forbindelse må man også være opmærksom på, at en struktur, som ikke svarer til forældrenes ønsker, kan føre til flere private løsninger. Ifølge Danmarks Statistik var der i efteråret 2010 indskrevet 244 børn i privatinstitutioner i Lejre, og 15 børn var i privat dagpleje. Disse tal kan stige, hvis forældre oplever, at de tvinges til at opgive de små nære tilbud til fordel for ”mammutinstitutioner”.

3. Økonomi

Notatet angiver en forskel i bruttodriftsudgifter mellem en vuggestue- og en dagplejeplads til ca. 25.000 kr. pr. plads. Dette svarer rimelig godt til Bureau 2000s beregning, jf. vedlagte notat om enhedsomkostningerne i hhv. vuggestue og dagpleje (Tabel 1).⁴

Dagplejen er med andre ord mærkbart billigere. Det anføres i notatet, at de reelle driftsomkostninger pr. plads i dagplejen er højere, fordi dagplejen har svært ved at håndtere tomme pladser sammenlignet med institutioner. Som omtalt tidligere er tomme pladser i dagplejen ikke et forhold, der specielt har med dagpleje at gøre, men er knyttet til den særlige styringsmodel, man har for institutioner i bl.a. Lejre, og som gør, at faldende børnetal automatisk gøres til den enkelte institutions ”problem”. Man har desuden i nogen grad valgt at bruge dagplejen som ”buffer” for hele dagtilbudsområdet, og derfor optræder der særlig mange tomme pladser hér.

Desuden anføres det, at dagpleje betyder mistede skatteindtægter for kommunen, fordi dagplejerne har et særligt skattefradrag.

Det har i debatten været fremført, at det ud fra en snæver kommunaløkonomisk betragtning kan være mere fordelagtigt at satse på institutioner frem for dagpleje, fordi dagplejernes særlige fradrag på 46 pct. betyder færre kommunale skatteindtægter, når man ansætter dagplejere. Denne betragtning er ikke rigtig, som det skal vises i det følgende.

Der kan igen henvises til vedlagte notat om forskelle i enhedsomkostninger. Det fremgår heraf, at den samlede skattevirkning af at have dagpleje frem for institutioner (set fra en enkelt kommunes synsvinkel) kan opgøres således:

- 1) Kommunen mister penge, fordi dagplejerne har et særligt fradrag
- 2) Kommunen tjener penge, fordi institutionspasning betyder flere udgifter til andet end løn – og disse udgifter giver ikke skatte kroner tilbage i kommunekassen
- 3) Kommunen tjener penge, fordi alle dagplejere bor og betaler skat i arbejdsstedskommunen. Sætter man på institutioner, er der en del af de ansatte, der betaler skat andetsteds.

Når det gælder det sidste, viser Danmarks Statistiks seneste tal for erhvervspendling, at 44 pct. af de kvinder, der arbejder i Lejre inden for hovedbranchen ”offentlig administration, sundhed og service”, har bopæl uden for Lejre kommune. I en gennemsnitskommune er det 34 pct. af de kvindelige ansatte inden for denne branche, der har bopæl uden for kommunen.

⁴ På Lejre Kommunes hjemmeside er angivet bruttodriftsudgifter for hhv. dagpleje og vuggestue/småbørnsgruppe på 9.828 kr. og 10.160 kr. (52½ time). Lejre Kommune har imidlertid ingen rene vuggestuer, og driftsomkostningerne for vuggestuebørn må derfor skønnes ud fra driftsbudgetterne for aldersintegrerede institutioner. I Lejre skønnes en børnehaveplads at koste 62 pct. af en vuggestueplads, mens det tilsvarende tal på landsplan er 52 pct. Dette tyder på, at vuggestuernes andel af driftsudgifterne i Lejre er ansat lavere, end man plejer at gøre. De 25.000 kr. er på den baggrund et mere realistisk bud på forskellen i driftsomkostninger.

Til gengæld vil der de kommende år som følge af skattereformen ske en forøgelse af den skattemæssige virkning af dagplejernes særlige fradrag.⁵

På den baggrund *skønnes* den samlede skattemæssige virkning pr. plads ved at vælge dagpleje frem for daginstitution at være følgende (idet metoden er beskrevet i det vedlagte notat):

”Tab” ved dagplejen pga. af det særlige fradrag	-11.000 kr.
Skattemæssig gevinst ved, at der er større lønindhold i dagplejen	4.400 kr.
Skattemæssig gevinst ved, at man undgår pendling	11.600 kr.
I alt	5.000 kr.

Set ud fra en ren skattebetragtning er der således en gevinst ved at satse på dagplejere frem for institutionsansatte. Den nærmere beregning afhænger dog af, hvad de evt. fyrede dagplejere får af indtægt.

Under alle omstændigheder synes det imidlertid ikke at være korrekt, når notatet anfører, at etableringsomkostningerne i forbindelse med ny- og ombyggeri, når der skal etableres 15 store aldersintegrerede institutioner, modsvares af dagplejernes særlige skattefordel.

Det hedder i notatet:

”Konklusionen på en ren økonomisk sammenligning mellem dagplejepladser og institutionspladser er, at dagpleje og institutionspladser samlet set ikke vil medføre den store forskel. De ekstra omkostninger, kommunen vil være nødt til at investere i en udbygning af institutionsområdet, vil komme hjem i øgede skatteindtægter og i en mere effektiv drift.”

Der er ingen tal i notatet, som dokumenterer dette. Etablering af en vuggestueplads koster ofte i størrelsesordenen 200.000 kr. kr. plads. Skal man fx udbygge med 250 pladser, svarer det derfor til ca. 50 mill. kr. Hertil kommer udgifter til ombygning af børnehavepladser m.v.

Det skal bemærkes, at disse tal er usikre, men de 120 dagplejere, der ifølge Det fælleskommunale Løndatakontor (FLD) er i Lejre, har næppe en skattefordel, der kan matche sådanne tal.

Ud fra en økonomisk synsvinkel må man derfor samlet konkludere:

- at dagplejen rent faktisk har de laveste driftsomkostninger
- at der ikke er nogen skattemæssig fordel ved at drive institutioner frem for dagpleje – tværtimod
- at notatet undlader at beregne etableringsomkostningerne, som efter alt at dømme vil være endog meget store.

⁵ Når fradragprocenten øges til 60 pct., er det fordi den samlede skattemæssige værdi af en række fradrag – eksempelvis fradrag for faglige kontingenter – bliver lavere, når sundhedsbidrag omlægges til bundskat til staten. De ligningsmæssige fradrag bruges i forhold til sundhedsbidrag og kommunalskat, men ikke for de øvrige personskatter. Den del af værdien af dagplejefradraget, som hidtil har givet nedslag i sundhedsbidraget, aftrappes derfor, og i takt hermed øges fradragprocenten. Der vil imidlertid fortsat være fradrag i forhold til kommunalskatten. Eller sagt anderledes: Tidligere delte stat og kommuner udgiften ved fradraget. Fremover bliver det alene en kommunal mindreindtægt.