

Private dagtilbud udvikling og status 2015



Dette notat er udarbejdet af Niels Glavind
Bureau 2000 ApS
www.bureau2000.dk
ISBN 978-87-90771-59-1
Februar 2015

Notatet er udarbejdet for
FOA - Fag og Arbejde
Pædagogisk sektor
Staunings Plads 1-3
1790 København V
Tlf. 46 97 26 26

Indhold

Forord.....	5
1. Resumé.....	7
2. Historisk rids og lovgrundlag. Selvejende institutioner	12
3. Puljeordninger.....	14
5. Udliciterede daginstitutioner og udliciteret dagpleje.....	21
6. De private børnepassere.....	22
7. Pasning af egne børn.....	30

Forord

Privatiseringen af dagtilbudsområdet er i fortsat vækst. Antallet af privatinstitutioner har passeret de 500 med tilsammen mere end 18.000 indskrevne børn, og yderligere 8.000 børn tilbringer hverdagen hos private børnepassere.

Årsagerne til oprettelsen af private tilbud er mange. Det kan være et ønske om at fastholde en daginstitution eller dagpleje i lokalsamfundet i en situation, hvor dagtilbud spares væk. Måske en opsagt kommunal dagplejer, der slås for at bevare sin beskæftigelse. Modvilje mod store institutioner kan være et motiv, eller det kan skyldes ønsker om en særlig pædagogisk retning. Der kan også være tale om private, der vil drive daginstitution, fordi det er en god forretning.

Endnu er forretningsmotivet heldigvis undtagelsen, men alligevel er der alt i alt grund til at være betænkelig ved de private tilbuds hastige fremvækst. Der er netop i disse år stort fokus på at styrke sammenhængskraften og undgå social og etnisk marginalisering. Det er godt, men de store ord klinger noget hult, når beslutningstagerne i praksis accepterer en udvikling på børneområdet, der i stigende omfang deler vores børn op. En udvikling, der bl.a. giver ressourcestærke forældre mulighed for at fravælge de offentlige dagtilbud og oprette deres egne.

I det perspektiv er det svært at forstå, at privatinstitutionerne skal have så gunstige vilkår, som de nu har fået. Hvorfor skal der fx kunne trækkes overskud ud af privatinstitutioner, når man ikke kan for privatskoler? Hvorfor får privatinstitutionerne samme offentlige tilskud pr. barn som de kommunale institutioner, når man på privatskolernes område må klare sig med mindre finansiering?

Der er tale om et politisk valg, hvor nogle politikere ønsker at fremme et marked for privat børnepasning for at give de kommunale tilbud konkurrence. Når de offentlige tilbud samtidig er pressede på grund af for få ressourcer, vinder de private institutioner frem.

Ser vi på de private børnepassere, er det svært at kritisere den dagplejer, som fyres af kommunen, for at prøve lykken på egen hånd med en privat børnepasningsordning. Det er derimod svært at forstå, at loven ikke stiller de samme kvalitetskrav til de private, og at den private børnepasser ikke længere skal have det samme tilsyn, som da hun var kommunal.

De private dagtilbud i Danmark har udviklet sig gradvis gennem tilfældige lovændringer i de senere år. Der er behov for, at området tænkes grundigt igennem. Vil vi have den samme udvikling som på skoleområdet, hvor hvert sjette barn i dag er i privatskole, eller skal vi sætte en stopper for privatiseringen ?

*Jakob Sølvhøj
Formand
FOA-Fag og Arbejde
Pædagogisk Sektor*

1. Resumé

Den private børnepasning har været i stærk vækst de senere år. Man kan opdele udviklingen i flere faser:

- Indtil 1919 var al børnepasning privat og uden offentlige tilskud.
- Fra 1919 begyndte det offentlige at regulere og give tilskud til daginstitutioner, ligesom man fik de første kommunale børnehaver.
- I 1976 blev daginstitutionerne lagt ud til kommunerne. Samtidig blev al drift af daginstitutioner et anliggende for det offentlige. Ganske vist var 2/3 af institutionerne selvejende, men kommunen havde fuld råderet over pladserne i de selvejende institutioner, ligesom kommunen fastlagde budgettet, førte tilsyn mv.
- I 90'erne blev der så – som forsøg – åbnet op for private ordninger. Kommunen kunne vælge at tillade såkaldte puljeordninger, hvis kommunen ønskede det. Den kunne også tillade private børnepassere (i starten kaldet frit-valgs-dagpleje), blandt andet for at afbøde det store venteliste-problem.¹
- i 00'erne blev der af VK-regeringen skabt lovmæssigt grundlag for egentlige privatinstitutioner, ligesom ordningen med private børnepassere blev gjort permanent.
- Denne udvikling er fortsat i 10'erne. Således fik privatskoler i 2014 udvidet adgang til at drive daginstitutioner.

I dag findes følgende bestemmelser om privat pasning:

- Puljeordninger (§§ 101 og 102). Indført i 1990
- Privatinstitutioner (Dagtilbudslovens § 20). Indført i 2005
- Private børnepassere (§ 80). Indført som forsøg i 1993. Permanent fra 1997. Lovpligtigt mindstetilskud fra 2003.
- Pasning af egne børn (§ 86). Indført 2005
- Udliciterede daginstitutioner og dagpleje (§ 19, stk. 4 og § 21, stk. 3). Indført 2011

Hertil kommer friskolelovens muligheder. § 15 i friskoleloven giver friskolerne adgang til at drive skolefritidsordninger. § 36a giver i kombination med dagtilbudslovens § 20 mulighed for at oprette daginstitutioner.

Af disse ordninger er privatinstitutioner og private børnepassere de ordninger, som har nået størst udbredelse, og som synes i fortsat vækst. Når det gælder *puljeordninger*, giver loven ikke længere mulighed for etablering af nye ordninger. Ordningen med pasning af egne børn har aldrig fået større udbredelse. Og bestemmelserne om udliciterede institutioner og dagpleje er vistnok endnu ikke taget i brug af nogen kommuner.

¹ Der bruges forskellige betegnelser om ordningen. I dette notat kaldes ordningen efter § 80 "private børnepassere", selv om de pågældende selv ofte kalder sig "private dagplejere". Denne betegnelse anvendes imidlertid i lovgivningen om udliciteret dagpleje (§ 20), så for at undgå forveksling undlades ordet "privat dagpleje".

Tabel 1 viser nogle vigtige forskelle mellem private, selvejende og kommunale institutioner.

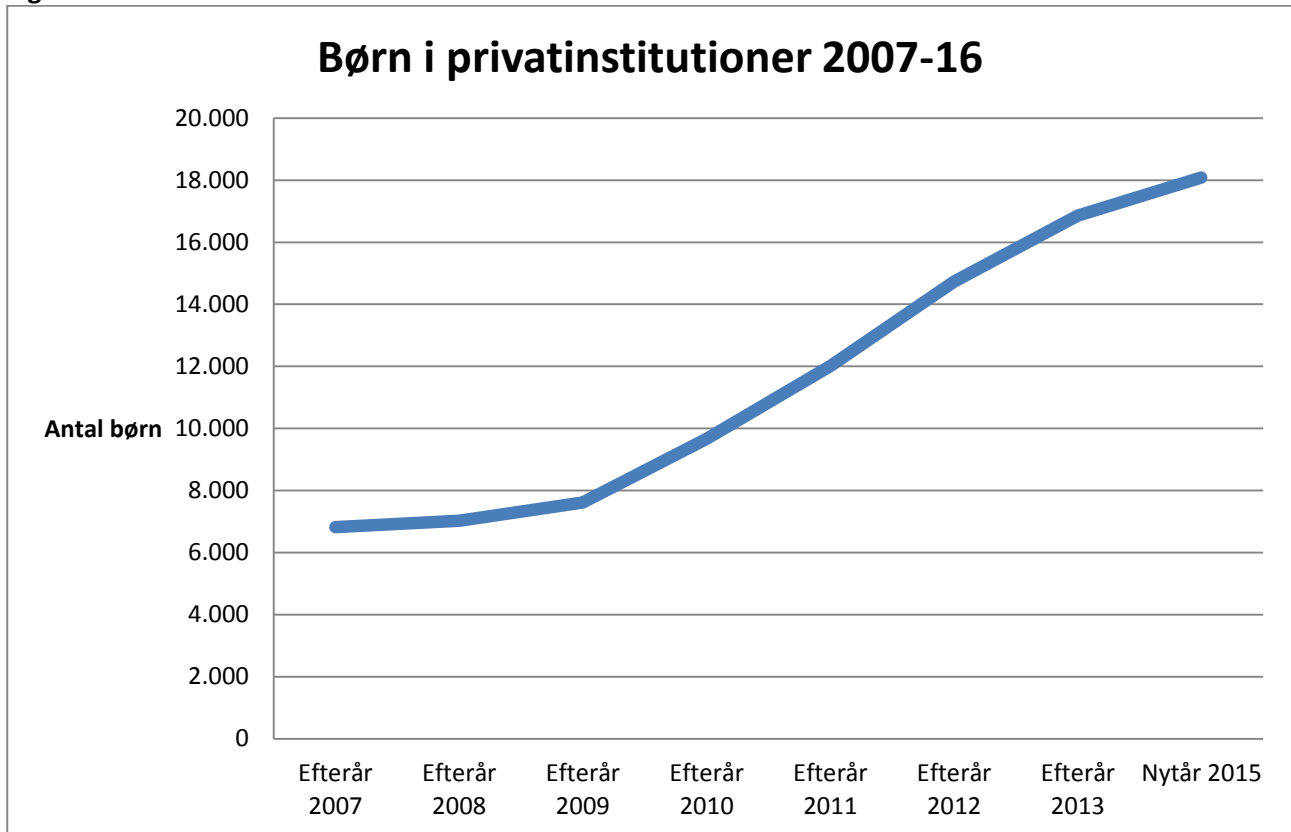
Tabel 1. Vigtige forskelle mellem private institutioner, selvejende og kommunale institutioner

	Privatinstitutioner	Selvejende institutioner	Kommunale institutioner
Økonomi	Samme tilskud pr. plads som kommunale institutioner. Desuden tilskud til administration og bygninger.	Samme tilskud pr. plads som kommunale institutioner. Desuden tilskud til administration og bygninger.	-
Hvem ansætter personale?	Institutionen	Bestyrelsen, men på betingelse af kommunens godkendelse af fx leder	Kommunen
Mulighed for at trække overskud ud til private	Ja	Nej	Nej
Hvem anviser pladser?	Institutionen selv	Kommunen	Kommunen
Hvem fastsætter forældrebetaling?	Institutionen selv	Kommunen	Kommunen
Løn og ansættelsesforhold for personalet	Institutionen selv	Centrale overenskomster	Centrale overenskomster

Sammenligner man reglerne for privatinstitutioner med fx reglerne for private skoler, er reglerne klart gunstigst – set med ejernes øjne – for de private daginstitutioner. Modsat de private skoler er der således mulighed for at trække overskud ud til private. Samtidig får de private daginstitutioner lige så mange penge pr. barn som de kommunale. På skoleområdet er de kommunale folkeskoler gratis, mens forældrene skal betale skolepenge til private skoler.

På den baggrund er det ikke mærkeligt, at antallet af børn i privatinstitutioner er steget de senere år, som det fremgår af Figur 1. Noget af stigningen skyldes, at en række selvejende institutioner foretrækker de friere rammer som private. En del af stigningen skyldes dog egentlig nyetablering.

Figur 1

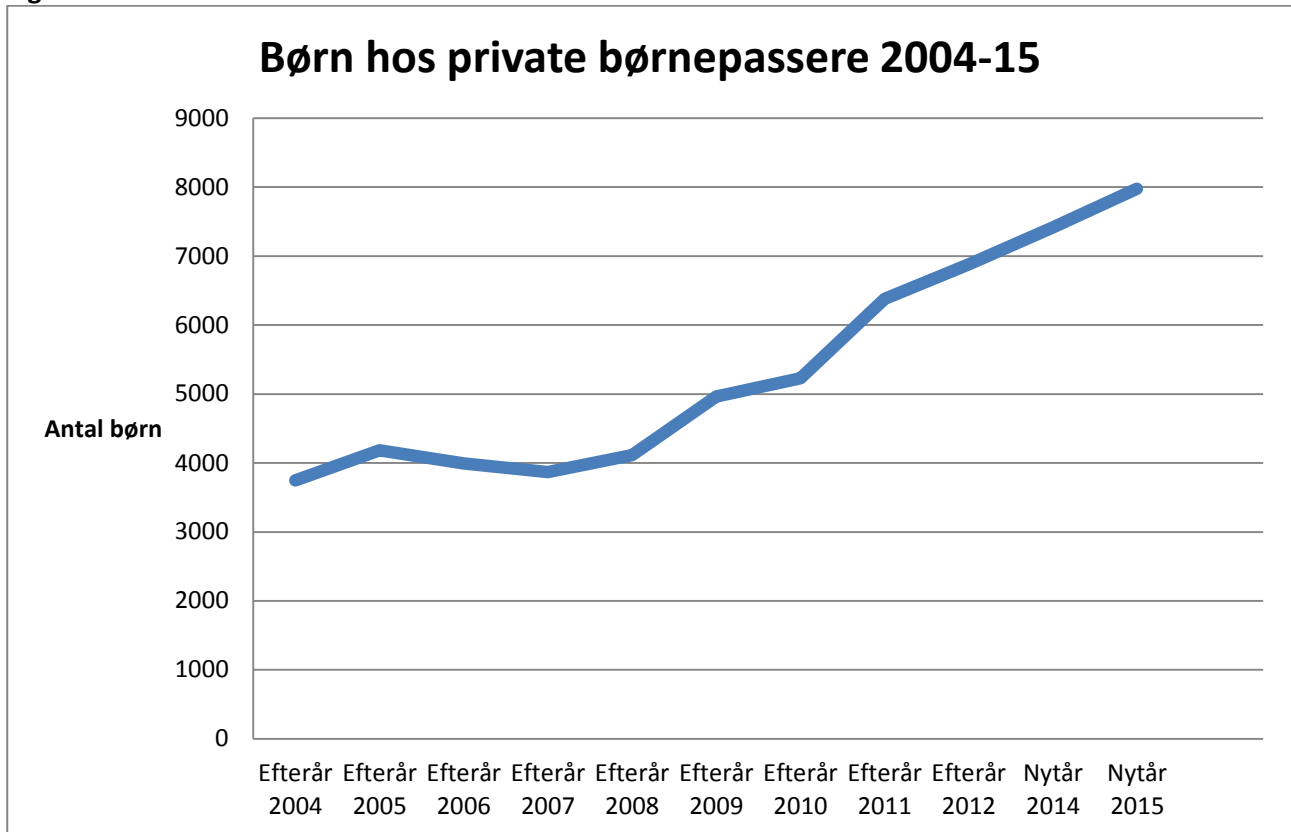


Stigningen vil efter alt at dømme fortsætte de nærmeste år, ikke mindst fordi mange private skoler overvejer at etablere sig på dette område. En rundspørge gennemført af Bureau 2000 i maj-juni 2014 til de ca. 540 private skoler i Danmark peger i retning af, at 60-70 skoler, der i dag har en børnehave overvejer at udvide med en vuggestueafdeling; 20-30 skoler, der ikke har daginstitution i dag, overvejer både børnehave og vuggestue, mens ca. 70 skoler, der ikke har børnehave i dag, overvejer i første omgang at etablere en børnehave. Denne udvikling er bemærkelsesværdig i en tid, hvor børnetallet i øvrigt er faldende mange steder.

En følge af denne udvikling synes at være, at der sker en øget "social sortering" af børnene. Privatinstitutionerne har således typisk færre børn af ikke-uddannede forældre og færre børn fra tosprogede familier, end andre institutioner.

Når det gælder private børnepassere, fremgår udviklingen af Figur 2.

Figur 2



En analyse senere i notatet viser, at de private børnepassere kan opretholde en indkomst, som er tæt på eller højere end den, man har i den kommunale dagpleje. Ganske vist er det kommunale tilskud pr. barn lavere end i den kommunale dagpleje, men til gengæld er der ingen udgifter til "overhead" – legestuer, kurser, busture osv. Bagsiden af medaljen er imidlertid, at de private børnepassere mangler den *kvalitetssikring*, som sker bl.a. takket være disse aktiviteter. Navnlig når det gælder *tilsyn*, er de private børnepassere langt svagere stillet end den kommunale dagpleje.

Ser vi på udgifterne, fremgår udviklingen af Tabel 2.

Tabel 2. Udviklingen i de budgetterede udgifter til privat pasning 2007-2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	Mio. kr. i løbende priser								
Tilskud til forældre, der vælger privat pasning	181	223	218	258	260	316	425	445	421 ²
Tilskud til forældre vedrørende pasning af egne børn	27	26	26	23	22	21	18	62	36 ³
Obligatoriske tilskud til puljeordninger	101	84	70	57	66	57	60	59	50
Driftstilskud til børn i privatinstitutioner	47	91	175	243	321	457	579	716	801
Driftstilskud til børn i privat dagpleje, private fritidshjem og klubber og i puljeordninger	3	3	5	5	5	7	8	9	75
Administrationstilskud, bygningstilskud, fripladser, sprogstimulering i privat pasning	97	115	109	113	123	146	159	201	201
I alt privat pasning	456	541	604	699	797	1005	1249	1493	1585
Anslået inkl. forældreandel	570	676	755	874	996	1256	1561	1866	1981
Offentlig pasning	29206	30013	31498	33053	32655	32804	32671	32016	31653
Privat pasning i procent	1,9	2,2	2,3	2,6	3	3,7	4,6	5,5	5,9

Noter: Driftsudgifter ifølge de kommunale budgetter (Statistikbankens tal). Hvis man skal sammenligne den private pasning med den offentlige, må man lægge en anslået forældreandel til, idet det kun er de kommunale tilskud, der fremgår af Statistikbanken. Det er anslået, at forældreandelen i gennemsnit udgør 20 pct. af de private pasningsordningers samlede driftsudgifter, når der er taget højde for fripladser mv. Den offentlige pasning viser udgifter til dagpleje, vuggestuer, børnehaver og integrerede institutioner samt fællesudgifter. Det, der almindeligvis kaldes privat dagpleje, hedder i Statistikbanken privat pasning (første række). Det, der i Statistikbanken hedder privat dagpleje, findes næsten ikke og er slået sammen med private fritidshjem, klubber mv.

Det ses, at den private børnepasning er i stadig vækst og i dag omsætter for omkring 2 mia. kr. om året.

² Ligesom udgiften til forældre, der passer egne børn, budgetteres udgiften til private børnepassere mange steder ikke særlig præcis. Set fra en kommunalt administrativt synsvinkel kan man senere justere og overføre midler mellem de forskellige konti, der går til børnepasning.

³ Fra 2014 til 2015 viser Bureau 2000s kommuneoplysninger en stigning i antal børn, som passes af forældrene med kommunale tilskud, mens udgifterne til pasning af egne børn falder. Denne modsigelse skyldes hovedsagelig Københavns Kommune – måske, fordi konteringen ikke er konsekvent. Kommunen har således ikke budgetteret med udgifter til pasning af egne børn i 2013. I 2014 budgetteres med 40 mio. kr. og i 2015 med 12 mio. kr.

2. Historisk rids og lovgrundlag. Selvejende institutioner

Frem til 1919 var al børnepasning i Danmark privat og uden offentlige tilskud. I 1919 begyndte det offentlige at yde støtte til daginstitutioner, ligesom man fik de første kommunale børnehaver.

Denne udvikling fortsatte de kommende år med en stadig større kommunal andel af institutioner, øget offentligt tilskud og offentlig regulering af de selvejende institutioner.

Indtil 1976 var daginstitutionerne underlagt et statsligt tilsyn. De fleste institutioner var selvejende.

Tager vi fx den første sociale ressourceopgørelse (1972), fremgår fordelingen af Tabel 3:

Tabel 3. Daginstitutioner fordelt på ejerforhold 1972.

	Kommunale	Lederejede	Selvejende	I alt
Vuggestuer	130	0	217	347
Børnehaver	543	82	1.161	1.786
Fritidshjem	143	0	168	311
I alt	816	82	1.546	2.444

Det ses, at 63 pct. af institutionerne var selvejende.

Med bistandslovens ikrafttræden 1976 overgik ansvaret til kommunerne, og samtidig forsvandt de sidste helt private institutioner.

De selvejende institutioner var blevet underlagt et regelsæt, som gjorde, at de i praksis virkede helt på linje med de kommunale.

Det gælder især følgende forhold:

- 1) Anvisning af pladser. Det er den kommunale pladsanvisning, der råder over pladserne, hvad enten der er tale om en selvejende institution eller en kommunal
- 2) Godkendelse af budget
- 3) Fastsættelse af løn- og ansættelsesforhold for personalet.⁴

De selvejende institutioner kan dog godt have en reel selvbestemmelse på visse punkter. Det afhænger af driftsoverenskomsten med den enkelte kommune. Driftsoverenskomsten kan fx bestemme, at det er den

⁴ Løn- og ansættelsesforhold i selvejende institutioner skal følge de landsdækkende overenskomster. Det er en følge af den kommunale styrelseslov, hvor det bl.a. hedder: "**§ 67. Bestemmelser om løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale i kommunal tjeneste skal godkendes af det i stk. 2 nævnte lønningsnævn ... Økonomi- og indenrigsministeren kan bestemme, at også løn- og øvrige ansættelsesforhold for personale ved selvejende institutioner, med hvilke kommuner indgår overenskomst med henblik på opfyldelsen af dem i lovgivningen pålagte forpligtelser, skal godkendes af nævnet.**" Denne bestemmelse har indenrigsministeren udnyttet. Bemærk, at bestemmelsen kun gælder selvejende, ikke private institutioner.

selvejende institutions bestyrelse, der ansætter leder og det øvrige personale, men mange steder skal kommunen godkende ansættelse af fx leder. Driftsoverenskomsten kan også fastsætte en bestemt børnenormering, således at bestyrelsen fx kan modsætte sig merindskrivning. Endelig skal man bemærke, at det ifølge dagtilbudsloven *skal* være den enkelte institution, der er selvejende. Det betyder begrænsninger i forhold til fx at etablere område- eller klyngeledelse. En selvejende institution må så at sige virke gennem sin egen leder.

Disse forhold har gennem årene skabt stridigheder nogle steder mellem kommuner og selvejende institutioner. Flere steder har kommunerne opsagt driftsoverenskomsterne eller truet med det. Her er det afgørende, om den selvejende institution faktisk ejer institutionens bygninger. Man skal nemlig være opmærksom på, at en selvejende daginstitution ikke uden kommunens samtykke kan beslutte bare at sælge bygningerne eller anvende dem til et andet formål. Men hvis institutionen faktisk ejer bygningerne har det vist sig, at kommunerne i praksis har svært ved at modsætte sig, at institutionen bliver privat i stedet for selvejende. En konflikt kan derfor ende med, at kommunen helt mister indflydelse på institutionen.

Efter at kommunerne har overtaget driften af daginstitutioner, er langt de fleste nyetablerede institutioner kommunale. Da kommunerne desuden har overtaget en del selvejende institutioner, er disse reduceret kraftigt i antal. I dag udgør de kun 18 pct. af institutionerne, jf. Tabel 4.

Tabel 4. Daginstitutioner fordelt på ejerforhold 2013

	Vuggestuer	Børnehaver	Aldersintegrerede institutioner	Fritidshjem	I alt
Kommunal	134	815	1.772	57	2.778
Privat/pulje	44	204	238	5	491
Selvejende	63	266	369	24	722
I alt	241	1.285	2.379	86	3.991

Kilde: Statistikbanken

3. Puljeordninger

Fra 1990 begyndte udviklingen så småt at gå i retning af et større privat islæt i børnepasningen. Det skete med indførelsen af muligheden for at drive *puljeordninger*.

Bestemmelsen om puljeordninger kom ind i bistandsloven i 1990 med følgende formulering af den daværende § 70.

"Kommunalbestyrelsen kan til private pasningsordninger yde et tilskud pr. barn."

Ordninger drevet efter § 70 blev kaldt "puljeordninger". Ordet kommer af, at ordningen får en "pose penge" – beregnet som et tilskud pr. barn –, men herefter selv administrerer midlerne.

Puljeordningerne var og er dog bundet af en række andre bestemmelser i loven og er blandt andet underlagt kommunens tilsyn og de sædvanlige principper for forældrebetaling.

Derimod er puljeordningerne normalt undtaget fra den kommunale pladsanvisning. Forældrene indgår aftale om optagelse direkte med puljeordningen.

Ved en lovrevision i 1993 blev reglerne om puljeordninger strammet op især omkring forældrebetaling. Det blev bestemt:

- At det kommunale tilskud højst kunne svare til, hvad kommunen gav i *driftstilskud* til det billigste pasningstilbud for den pågældende aldersgruppe. Det kommunale tilskud kunne godt være mindre.
- At forældreandelen hverken procentvis eller i kroner pr. måned kunne overstige, hvad man tog i et tilsvarende kommunalt tilbud.

Når der således blev sat loft både over forældrenes andel og over det offentlige tilskud, måtte puljeordningerne virke inden for snævre økonomiske rammer. Der var således ikke mulighed for at oprette "luksusbørnehaver" for de privilegerede grupper. Derimod kunne en forældrekræds med et fælles idégrundlag – fx Steiner-pædagogikken – og en vis grad af frivilligt engagement få en børnehave op at stå.

I 2005 fik man lovgivningen om private daginstitutioner, og fra 2007 blev adgangen til at oprette *nye* puljeordninger stoppet. Eftersom de private institutioner har langt gunstigere økonomiske rammer end puljeordningerne, har disse ordninger samtidig en tilskyndelse til at søge godkendelse som privatinstitutioner. En overgang til privatinstitutioner er sket i langt de fleste tilfælde. De puljeordninger, som er tilbage, er formentlig stort set kun ordninger, som ikke *kan* godkendes som privatinstitutioner efter kommunens godkendelseskriterier. Det kan fx dreje sig om "stordagplejer", som har eksisteret i en årrække.⁵

De tilbageværende puljeordninger kan få tilskud efter følgende bestemmelse i dagtilbudsloven:

"§ 102. Kommunalbestyrelsen skal til puljeordninger, som kommunalbestyrelsen har indgået aftale med inden den 1. august 2007, og som ikke er omfattet af § 101, give et tilskud pr. barn i ordningen i henhold til den aftale, der er indgået med puljeordningen."

⁵ Danmarks Statistik opgør privatinstitutioner og puljeordninger under ét. Der findes ikke et aktuelt tal for, hvor mange puljeordninger, der er tilbage.

4. Privatinstitutioner

I 2005 gennemførtes lovgivningen om privatinstitutioner. De vigtigste regler findes i dagtilbudslovens § 36-40.

Det hedder bl.a.:

§ 36. Kommunalbestyrelsen skal give et driftstilskud pr. barn, der optages i en privatinstitution.
Stk. 2. Driftstilskuddet svarer til de gennemsnitlige budgetterede nettodriftsudgifter eksklusive støttepædagogudgifter, jf. § 4, stk. 2, pr. barn i et alderssvarende dagtilbud i kommunen [...]

§ 40. Privatinstitutioner fastsætter og offentliggør forældrenes egenbetaling.

Loven betød meget gunstige rammer for de private institutioner. Sammenligner man med et beslægtet område som frie grundskoler, er de offentlige tilskud til de private daginstitutioner således væsentligt gunstigere, og der er en mulighed for at trække overskud ud, som man ikke finder på skoleområdet. I Tabel 5 nedenfor sammenlignes vilkårene for privatinstitutioner med vilkårene for selvejende daginstitutioner og selvejende friskoler.

Tabel 5. Vigtige forskelle mellem private institutioner, selvejende institutioner og friskoler

	Privatinstitutioner	Selvejende daginstitutioner	Friskoler
Økonomi	Samme tilskud pr. plads som kommunale institutioner. Desuden tilskud til administration og bygninger.	Samme tilskud pr. plads som kommunale institutioner. Desuden tilskud til administration og bygninger.	Mindre tilskud end kommunale folkeskoler. Det offentlige tilskud dækker i gennemsnit 72 pct. af driften
Mulighed for at trække overskud ud til private	Ja	Nej	Nej
Hvem anviser pladser?	Institutionen selv	Kommunen	Skolen selv
Hvem fastsætter forældrebetaling?	Institutionen selv	Kommunen	Skolen selv
Løn og ansættelsesforhold for personalet	Institutionen selv	Centrale overenskomster	Centrale overenskomster

Det følger samtidig af dagtilbudsloven, at en kommune *skal* godkende en privatinstitution, hvis den følger de godkendelseskriterier, kommunen har fastsat. Disse kriterier skal svare til, hvad man kræver af de kommunale tilbud.

En kommune kan således ikke afvise godkendelse med henvisning til, at der er rigelig kapacitet i det offentlige system. Derfor har man set flere steder, at oprettelse af private daginstitutioner har ført til nedlæggelse af offentlige dagtilbud. Ved en diskussion om, hvilke daginstitutioner der skal bestå, hvis børnetallet fx falder, er de private så at sige fredet på forhånd (hvis de kan skaffe børn). Derfor har man

også set, at forældre og andre i tyndt befolkede områder har fået gennemført en privatisering af den lokale institution.

Udviklingen de senere år i antallet af privat- og puljeinstitutioner fremgår af Tabel 6:

Tabel 6. Udviklingen i antal indskrevne i privat- og puljeordninger 2007-2014

År	Antal institutioner	Antal indskrevne børn
Efterår 2007	243	6.820
Efterår 2008	252	7.029
Efterår 2009	280	7.615
Efterår 2010	323	9.666
Efterår 2011	378	12.005
Efterår 2012	442	14.729
Nytår 2014	Ca. 500	16.861
Nytår 2015	Ca. 520	18.079

Note: Data fra 2007-2012 er fra Statistikbanken, mens data fra 2014 og 2015 er fra Bureau 2000s rundspørger.

Tallene kan være lidt forskellige i de forskellige opgørelser på grund af en forskellig afgrænsning. Fx medtager Danmarks Statistikbank i sin opgørelse nogle meget små private pasningsordninger, der drives som puljeordninger, og som kan kaldes en slags stordagplejer, fx i Jammerbugt og Varde kommuner. Disse er ikke altid talt med, når kommunerne har oplyst antallet til Bureau 2000. I kommunernes indberetninger til Bureau 2000 har man desuden ikke altid talt private fritidsordninger med.⁶

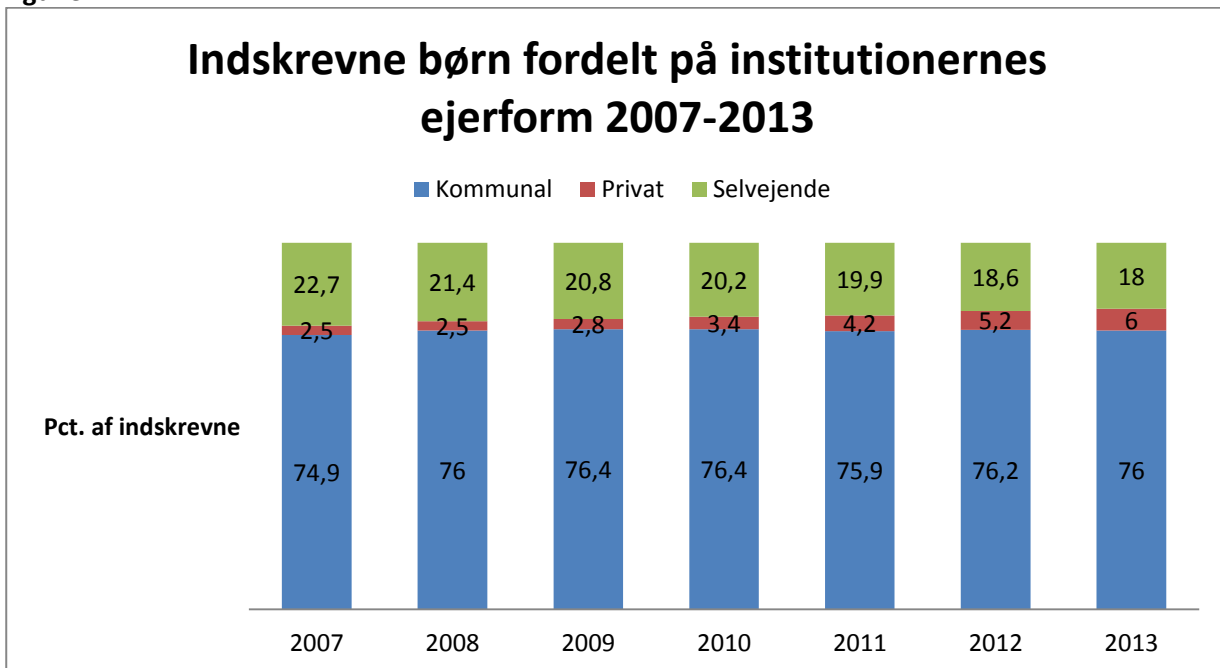
Der er imidlertid ingen tvivl om tendensen i udviklingen. 21 kommuner har således i forbindelse med kommunerundspørgen 2015 angivet, hvor mange nye private institutioner, der er kommet i 2015. I disse 21 kommuner, er der oprettet 30 nye privatinstitutioner med godt 700 børn.

Overordnet er der sket en fordobling af antallet af børn i disse ordninger på fem år.

Figur 3 viser fordelingen af børn i institutioner efter institutionernes ejerform.

⁶ I Furesø Kommune er der fx 820 børn i private fritidshjem og klubber (efteråret 2013). De er ikke opgjort konsekvent på samme måde.

Figur 3



Det ses, at de private institutioners vækst helt overvejende er sket på bekostning af de selvejende institutioner.

For at vurdere baggrunden for udviklingen det seneste år var Bureau 2000 i slutningen af 2013 i kontakt med nye institutioner, som kommunen har kunnet give navn på, og som enten er oprettet i 2013 eller ventedes etableret i 2014⁷. Der er i alt indhentet oplysninger fra 58 institutioner.

Som det fremgår af Tabel 7, er de "egentligt nye" institutioner især institutioner, der ejes af private, og institutioner, der oprettes i tilknytning til en friskole.

Tabel 7. Nyoprettede privatinstitutioner nytår 2014 fordelt på ejerform og spørgsmålet, om de er "rigtigt nye"

"Ny institution"	Dag-institutioner ejet af friskole	Selvejende dag-institutioner tilknyttet skole	Forældre-kreds	Privat-person mv.	Andre selvejende former	I alt
Helt ny institution	9	1	1	9	3	23
Tidligere kommunal	4	1	7	1	2	15
Tidligere selvejende	0	1	12	1	6	20
Alle	13	3	20	11	11	58

De institutioner, der tidligere har været selvejende eller kommunale, videreføres typisk af en forældre-kreds som privatinstitution, evt. i samarbejde med en friskole.

⁷ Af de 58 institutioner er de otte institutioner, som kommunen har kendskab til vil blive oprettet i 2014. Bureau 2000 har været i telefonisk kontakt med de fleste af de 58 institutioner. For enkelte institutioner er oplysningerne indhentet på internettet.

Særligt når det gælder friskoler, må der forventes en fortsat vækst i privatinstitutioner de kommende år. Regeringen har gennem en ændring af friskoleloven i 2014 gjort denne udvikling lettere, idet man fra 1. august 2014 tillader friskolerne at drive vuggestuer. Efter den hidtidige lovgivning har friskolerne kun kunnet tilbyde daginstitutioner til børn, der er fyldt 2½ år.

Bureau 2000 har på den baggrund i maj 2014 spurgt alle privat- og friskoler om deres planer med hensyn til daginstitutionerne. Svarene fremgår af Tabel 8.

Tabel 8. Privat- og friskoler fordelt på organisationstilhørsforhold og status/overvejelser omkring drift af daginstitution

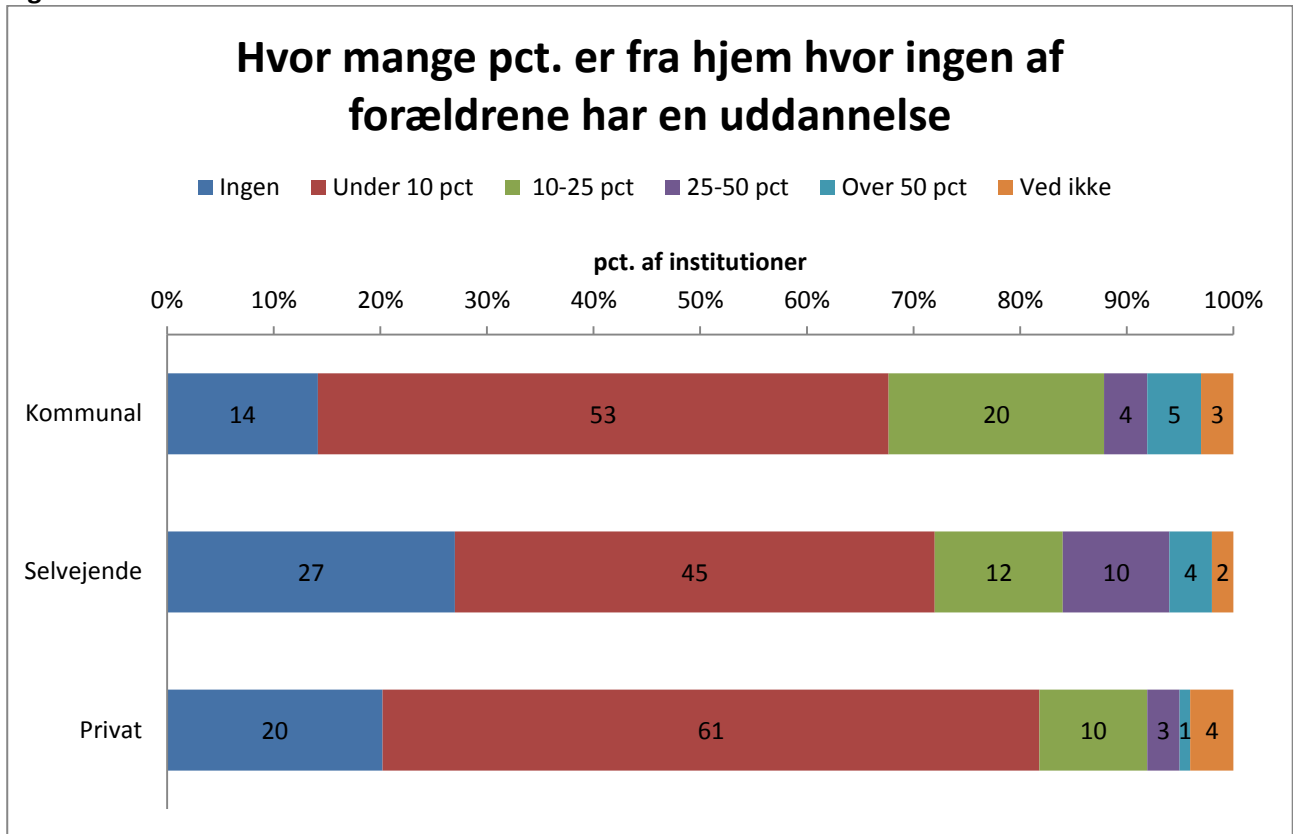
Overvejelser om daginstitution	Foreningstilhørsforhold			
	Danmarks Friskoleforening	Danmarks Privatskoleforening	Ingen af delene	I alt
	Pct. af skoler			
Har børnehave, men ikke planer om vuggestue	16	11	8	14
Har børnehave, overvejer vuggestue	20	4	4	12
Har ikke børnehave, overvejer både børnehave og vuggestue	5	7	0	5
Overvejer børnehave, men ikke vuggestue	8	17	19	13
Ingen institution, ingen planer om andet	51	61	69	56
I alt	100	100	100	100

Hvis tallene er repræsentative for de ca. 540 private skoler i Danmark, kan tabellens tal omregnes til, at de private skoler på landsplan overvejer at udvide 60-70 børnehaver med en vuggestueafdeling; 20-30 skoler, der ikke har daginstitution i dag, overvejer både børnehave og vuggestue, mens ca. 70 skoler, der ikke har børnehave i dag, overvejer i første omgang at etablere en børnehave. Ser man på organisations-tilhørsforhold, har det hidtil især været medlemmer af friskoleforeningen, der har oprettet daginstitutioner. Denne forening organiserer i vidt omfang de mindre, lokale friskoler, der bl.a. udspringer af de små lokalsamfund. Fremover vil man formentlig se flere daginstitutioner i tilslutning til skoler under privatskoleforeningen, som ofte er større skoler, placeret i byerne og med vægt på at tilbyde en høj faglighed.

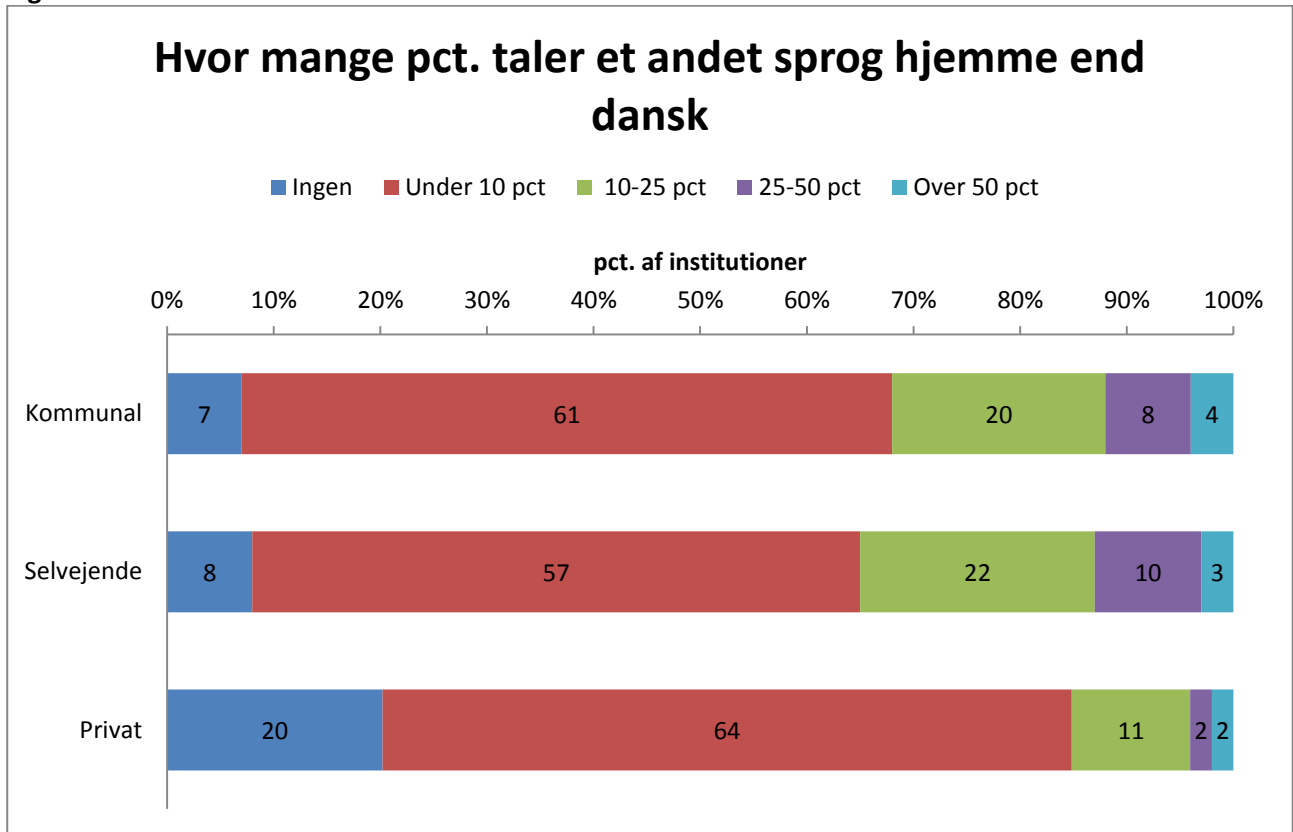
Man må således alt i alt forvente en fortsat kraftig vækst i antallet af privatinstitutioner.

Dette kan bl.a. betyde øgede forskelle institutionerne imellem, hvis vi ser på børnenes baggrund. Dette er dokumenteret i Bureau 2000/FOAs seneste institutionsrundspørge fra februar 2015, jf. Figur 4 og 5.

Figur 4



Figur 5



Det ses, at der ikke er nogen større forskel på kommunale og selvejende institutioner. Derimod har de private institutioner typisk en lavere andel af børn, der kommer fra hjem, hvor forældrene ikke har en erhvervmæssig uddannelse, og fra hjem, hvor der tales et andet sprog end dansk.

5. Udliciterede daginstitutioner og udliciteret dagpleje

I april 2011 indgik den daværende borgerlige regering af aftale med Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Kristendemokraterne om en såkaldt konkurrencepakke, der skulle føre til øget konkurrence og effektiviseringer på en lang række områder. Som følge heraf blev der samme år gennemført en ændring af dagtilbudsloven, så driften af daginstitutioner kunne udliciteres.

Tabel 9 nedenfor viser nogle forskelle mellem udliciterede og private institutioner.

Tabel 9. Vigtige forskelle mellem private og udliciterede institutioner

	Privatinstitutioner	Udliciterede institutioner
Økonomi	Samme tilskud pr. plads som kommunale institutioner. Desuden tilskud til administration og bygninger.	Afhænger af det vindende udbud
Mulighed for at trække overskud ud til private	Ja	Ja
Hvem anviser pladser?	Institutionen selv	Kommunen
Hvem fastsætter forældrebetaling?	Institutionen selv	Kommunen
Løn og ansættelsesforhold for personalet	Institutionen selv	Institutionen/firmaet selv

Bureau 2000 er ikke bekendt med, at bestemmelsen har ført til drift af udliciterede institutioner nogen steder i landet. De udliciterede institutioner bygger i modsætning til mange privatinstitutioner ikke på en lokal ide, men på tanken om, at private kan drive daginstitutioner mere effektivt end kommunerne. Det er næppe den generelle oplevelse i kommunerne. Samtidig vil en eventuel udlicitering kræve et udbud efter EU-reglerne. Udformning og bearbejdning af sådanne udbud kræver stor detaljeringsgrad, og på "bløde" områder som daginstitutioner er det meget vanskeligt at fastlægge klare kvalitetskrav. Det er i det hele taget en meget omfattende proces, som mange kommuner gerne vil være foruden.

Selv om udlicitering endnu ikke har fundet anvendelse på dette område, må man dog være opmærksom på, at bestemmelsen hurtigt kan komme i spil igen. Således udtrykkes der – især fra borgerligt hold, men også inden for regeringen – interesse for, at udlicitering i højere grad bliver afprøvet inden for de "bløde velfærdsområder".

I lighed med reglerne om udliciterede daginstitutioner er der indført en mulighed i dagtilbudsloven for, at kommunen kan udlicitere dagplejen. Det hedder i lovens § 21, stk. 3:

"Stk. 3. Dagpleje efter stk. 1 kan efter aftale med kommunalbestyrelsen drives af en privat leverandør som privat dagpleje."

Heller ikke denne bestemmelse har – så vidt det er Bureau 2000 bekendt – fundet anvendelse.

6. De private børnepassere

I starten af 90'erne var der betydelige ventelister til daginstitutioner og dagpleje. Flere kommuner ønskede i den situation at kunne tage toppen af ventelisterne ved at tilbyde økonomisk støtte til forældre, der selv kunne finde privat pasning.

Den daværende S-regering gennemførte derfor i 1993 som forsøg en ordning, hvor kommunerne kunne yde op til 50 pct. af udgiften til privat pasning, dog højst 20.000 kr. årligt. Ordningen er siden populært blevet kaldt "frit-valgs-ordningen". Denne ordning blev i 1997 gjort permanent, og i 2003 fik den borgerlige regering gennemført en ændring, således at alle kommuner *skulle* give tilskud til privat pasning. Endelig blev det i 2005 bestemt, at det kommunale tilskud som *minimum* skulle udgøre 75 pct. af de kommunale nettodriftsudgifter til det billigste offentlige pasningstilbud for aldersgruppen (i dag skal forældrene med andre ord mindst betale 25 pct. af de dokumenterede driftsudgifter). Ordningen kaldes i det følgende "private børnepassere".

Det skal bemærkes, at bestemmelsen ikke kun anvendes til at drive dagplejelignende ordninger, men også kan anvendes til at få tilskud til "ung pige". Efter alt at dømmes har sådanne ordninger dog kun en begrænset udbredelse.

Tabel 10 viser udviklingen i antal børn hos private børnepassere. I tabellen ses desuden udviklingen i ordningen med tilskud til pasning af egne børn.

Tabel 10. Udviklingen i tilskud til private børnepassere og pasning af egne børn 2007-2015

År	Tilskud til private børnepassere	Tilskud til pasning af egne børn
	Antal børn	
Efterår 2004	3.747	768
Efterår 2005	4.185	719
Efterår 2006	3.992	716
Efterår 2007	3.868	695
Efterår 2008	4.116	755
Efterår 2009	4.963	859
Efterår 2010	5.227	868
Efterår 2011	6.378	811
Efterår 2012	6.881	877
Nytår 2014	7.415	796
Nytår 2015	7.976	1084

Note: Data fra 2007-2012 er fra Statistikbanken, mens data fra 2014 og 2015 er fra Bureau 2000s rundspørger. Tallene kan være usikre i enkelte kommuner, jf. også note 2.

Tabel 11 viser det gennemsnitlige kommunale tilskud.

Tabel 11. Gennemsnitligt tilskud til pasning hos private børnepassere 2013 og 2014

	2013	2014	2015
	Kr. mdl. max.		
Privat pasning 0-2 årige	5.409	5.378	5.564
Privat pasning 3-5 årige	3.375	3.357	3.570

Note: Gennemsnittet er beregnet ved, at tilskuddet fra den enkelte kommune er vægtet med antal børn i ordningen i kommunen.

De private pasningsordninger er ujævnt geografisk fordelt. Tabel 12 viser de 20 kommuner, hvor der ifølge kommunens oplysninger er flest børn hos private børnepassere.⁸

Tabel 12. De 20 kommuner, som har flest børn hos private børnepassere

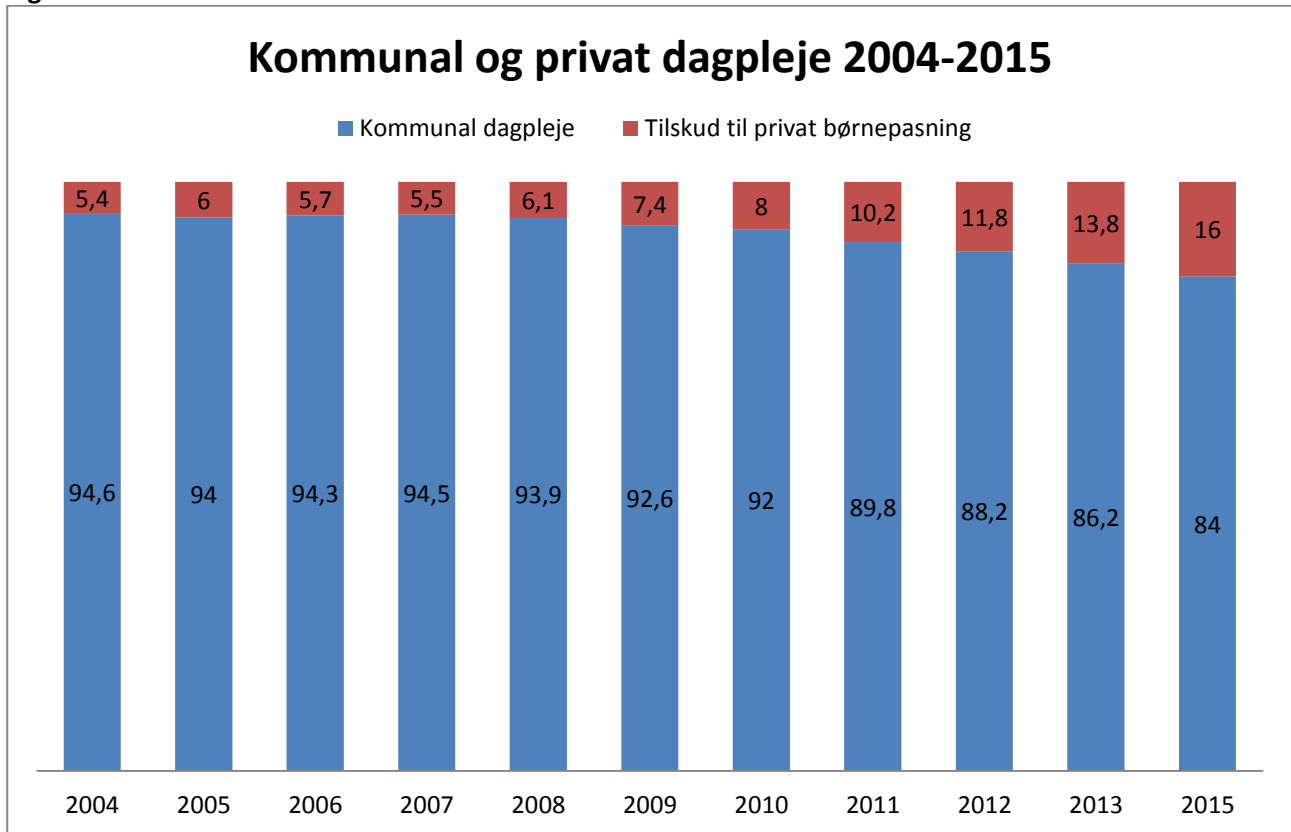
Kommune	Antal børn i privat pasning
Aalborg	1050
København	801
Odense	368
Hjørring	323
Esbjerg	226
Frederikshavn	206
Ringkøbing-Skjern	182
Sønderborg	165
Aabenraa	160
Tønder	155
Kolding	152
Aarhus	146
Rebild	146
Brønderslev	146
Haderslev	133
Faaborg-Midtfyn	131
Viborg	127
Thisted	126
Vesthimmerland	126
Helsingør	123

Note: Tal indhentet af Bureau 2000. Enkelte steder dog suppleret med tal fra Statistikbanken.

Når antallet af børn hos private børnepassere er vokset, er det ikke, fordi den kommunale dagpleje har haft svært ved at følge med. Tværtimod er der de seneste år er sket et betydeligt fald i den kommunale dagpleje. Fra 2010 til 2013 er antallet af børn i kommunal dagpleje således faldet fra 60.058 børn til 46.758 børn. Ser man kommunal dagpleje og private børnepassere under ét, fremgår den øgede private andel af Figur 6.

⁸ Enkelte steder har kommunen ikke oplyst tallet i 2014. Her er i stedet anvendt tallet for 2013. Har kommunen heller ikke oplyst et tal i 2013, anvendes DSTs tal fra oktober 2012.

Figur 6



Note: Tal for 2005-2013 er fra Statistikbanken. For 2015 er antallet af private børnepassere indhentet fra kommunerne af Bureau 2000. Antallet af børn i kommunal dagpleje er skønnet ud fra udviklingen i antallet af dagplejere oktober 2013 (hvor Statistikbankens tal er fra)-November 2014 (Seneste tal i FLD). Der skønnes ved årsskiftet at være godt 41.000 børn i kommunal dagpleje.

I den nuværende formulering lyder de relevante bestemmelser i dagtilbudsloven bl.a. således:

§ 80. Kommunalbestyrelsen skal give forældre med børn i alderen 24 uger og indtil barnets skolestart mulighed for at vælge et økonomisk tilskud til privat pasning i stedet for at benytte en plads i et dagtilbud efter § 19, stk. 2-4, eller § 21, stk. 2 og 3, jf. dog stk. 2-4.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at der kun gives et tilskud til privat pasning til forældre med børn i en bestemt del af aldersgruppen [...]

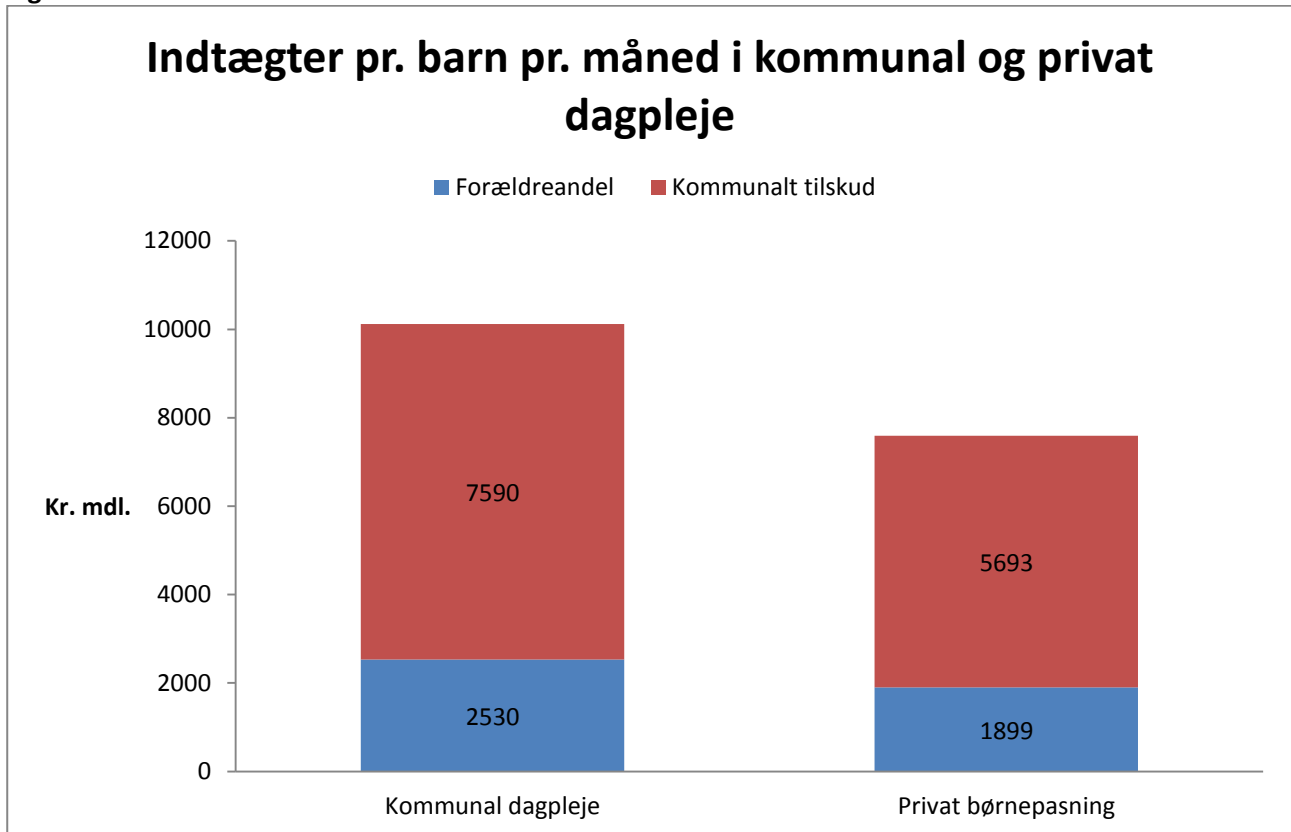
§ 81. Kommunalbestyrelsen skal godkende aftalen om privat pasning mellem forældrene og den private pasningsordning og føre løbende tilsyn med ordningen.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal tilbyde at sørge for forældrenes administration af ordningen mod en reduktion i tilskuddet svarende til kommunens udgifter til administrationen [...]

§ 83. Kommunalbestyrelsen fastsætter tilskuddet til privat pasning. Tilskuddet fastsættes ens for alle børn inden for samme aldersgruppe.

Stk. 2. Tilskuddet skal udgøre mindst 75 pct. af den billigste budgetterede nettodriftsudgift pr. plads eksklusiv udgifter til støttepædagog, jf. § 4, stk. 2, i et dagtilbud til samme aldersgruppe i kommunen. Tilskuddet kan dog højst udgøre 75 pct. af forældrenes dokumenterede udgifter til den private pasningsordning.

Figur 7



Vi kan nu sammenligne økonomien i den kommunale dagpleje med økonomien hos en privat børnepasser.

Vi tager udgangspunkt i en modelberegning, hvor forældrebetalingen for en dagplejeplads er 2.530 kr. mdl.⁹ Det svarer til en kommunal nettodriftsudgift på 7.590 kr. mdl. (idet forældreandelen normalt er 25 pct., mens kommunen betaler 75 pct. af de samlede driftsudgifter, hvis der ikke gives ekstraordinære driftstilskud). Det betyder, at det kommunale tilskud til den private børnepasser i givet fald skal være mindst 75 pct. af 7.590 kr. = 5.693 kr. mdl. Det kræver dog, at den samlede betaling til børnepasseren er mindst 7.590 kr.¹⁰ Tænker vi os en samlet betaling på dette niveau, svarer det til en forældrebetaling på 7.590 kr. – 5.693 kr. = 1.899 kr. – dvs. 631 kr. mindre end i den kommunale dagpleje.

Indtægtssiden i dette modeleksempel er illustreret i Figur 7.

De fleste kommuner udbetaler et tilskud, der ligger ret tæt på 75 pct. af nettodriftsudgiften i dagpleje. I 2014 lå det kommunale tilskud i 2/3 af kommunerne således inden for en grænse på +/- 10 pct. af det tilskud, man kan forvente ud fra en beregning ud fra dagplejetaksten¹¹. Nogle få kommuner har dog valgt et noget højere tilskud. Det gennemsnitlige tilskud i 2014 er 5.564 kr. mdl. for 0-2 årige børn¹². Det giver

⁹ Gennemsnitstaksten på landsplan 2014, omregnet til 12 mdr. betaling, hvis man vægter med antallet af børn, der er omfattet af frit-valgs-ordningen i kommunen.

¹⁰ Tilskuddet kan højst udgøre 75 pct. af de dokumenterede udgifter. Hvis man skal have det maksimale tilskud, må de dokumenterede udgifter pr. barn derfor mindst ligge på niveau med de kommunale nettodriftsudgifter.

¹¹ Dvs. +/- 10 pct. af 12 mdr.-dagplejetaksten ganget med 2,25 (=75 pct. af forældrebetalingen x 3)

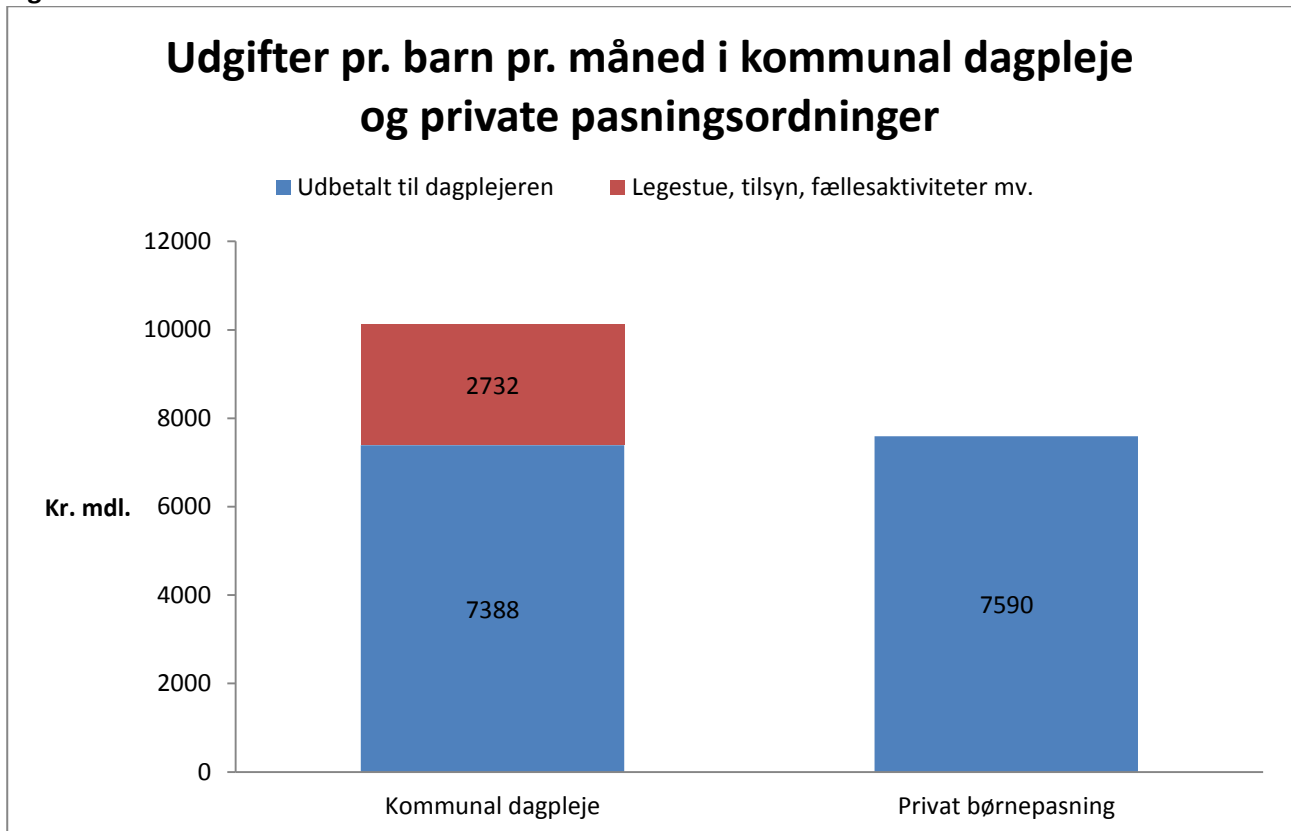
¹² Vægtet med antal børn i kommunen, der er omfattet af tilskud til privat børnepasning.

mulighed for en samlet betaling på 7.419 kr. pr. barn ved en nettoforældrebetaling på mindst 1.855 kr. Typisk ligger den faktiske forældreandel lidt højere, og frit-valgs-dagplejeren vil da modtage fx 7.500 kr. pr. barn.

For 3 til 6-årige børn er det gennemsnitlige tilskud 3.570 kr. mdl. i de kommuner, der giver dette tilskud.

Figur 8 viser udgiftssiden i modelberegningen.

Figur 8



Det ses, at årsagen til, at forældrene slipper billigere, og børnepasserne tjener en smule mere, end man ser i den kommunale dagpleje, er, at de private børnepassere ikke har "overhead" i form af udgifter til tilsyn, legestuer, administration, udflugter mv. Den private børnepasning skal ganske vist også have tilsyn, men udgifterne hertil belaster ikke ordningerne selv. Derimod optræder de flere steder som en udgift for den kommunale dagpleje.¹³

Til gengæld betyder dette, at den private børnepasning normalt ikke har adgang til kommunens legestuer, udflugter, fælles uddannelsesaktiviteter mv. Skal der kompenseres herfor, må forældre eller børnepasserne selv betale.

¹³ Udgiftsfordelingen mellem hhv. løn til dagplejere og andre udgifter er skønnet ud fra de kommunale 2014-budgetter. På landsplan har kommunerne for 2014 budgetteret med samlede driftsudgifter i dagplejen på 5.330 mio. kr. Hertil kommer yderligere en række udgiftsposter, som tilgodeser dagplejen, som er konteret under fælles udgifter til daginstitutioner og dagpleje. De samlede udgifter er derfor formentlig større end de 5.330 mio. kr. Lønnen til dagplejerne er budgetteret til 3.901 mio. kr – eller 73 pct. af de 5.330 mio. kr.

Set fra børnepassernes synsvinkel vil lønnen for 4 børn udgøre 30.360 kr. mdl., hvis betalingen er 7.590 kr. pr. barn. Til sammenligning var den gennemsnitlige bruttoløn for en kommunal dagplejer med 4 fuldtidsbørn i november 2014 28.610 kr. mdl. I bruttolønnen er dog indregnet pension, som den private børnepasser kan vælge ikke at bruge penge på. Trækker man pensionsbidraget fra udgør lønnen til en kommunal dagplejer 25.173 kr. mdl.

Hvis de private børnepassere bliver godkendt af skattevæsnet som lønmodtagere, kan de regne med det samme skattefradrag som de kommunale dagplejere.¹⁴ Hvis de har status som selvstændige, skal de fratække de faktiske udgifter og kunne dokumentere disse. Det kan i givet fald betyde et stort ekstra papirarbejde.

Nogle private børnepassere tager desuden op til 5 børn. Det giver mulighed for en månedsløn på ca. knap 38.000 kr. mdl. – afhængigt af kommunens tilskud.

Alt i alt må man sige, at bestemmelsen om, at tilskuddet til frit-valgs-pasning (som blev lovfæstet i 2005), giver de børnepassere, der vælger at bruge ordningen, ganske pæne indtjeningsmuligheder. Det kræver dog, at de kan skaffe "kunder" til deres virksomhed. De har ikke den sikkerhed for en fast indtægt, som ligger i at være ansat som kommunal dagplejer – men som i øvrigt er blevet mindre de senere år på grund af det faldende børnetal.

Når det gælder *tilsyn*, er dette generelt langt mere begrænset i den private børnepasning, end det er i den kommunale dagpleje.

FOA gennemførte i foråret 2014 en rundspørge blandt dagplejelederne om tilsynet med den private pasning¹⁵.

Kun tre dagplejeledere oplyste, at man gav det samme tilsyn til privat børnepassere som til kommunal dagpleje.

For de øvrige fremgår svarfordelingen af Figur 9 og 10.

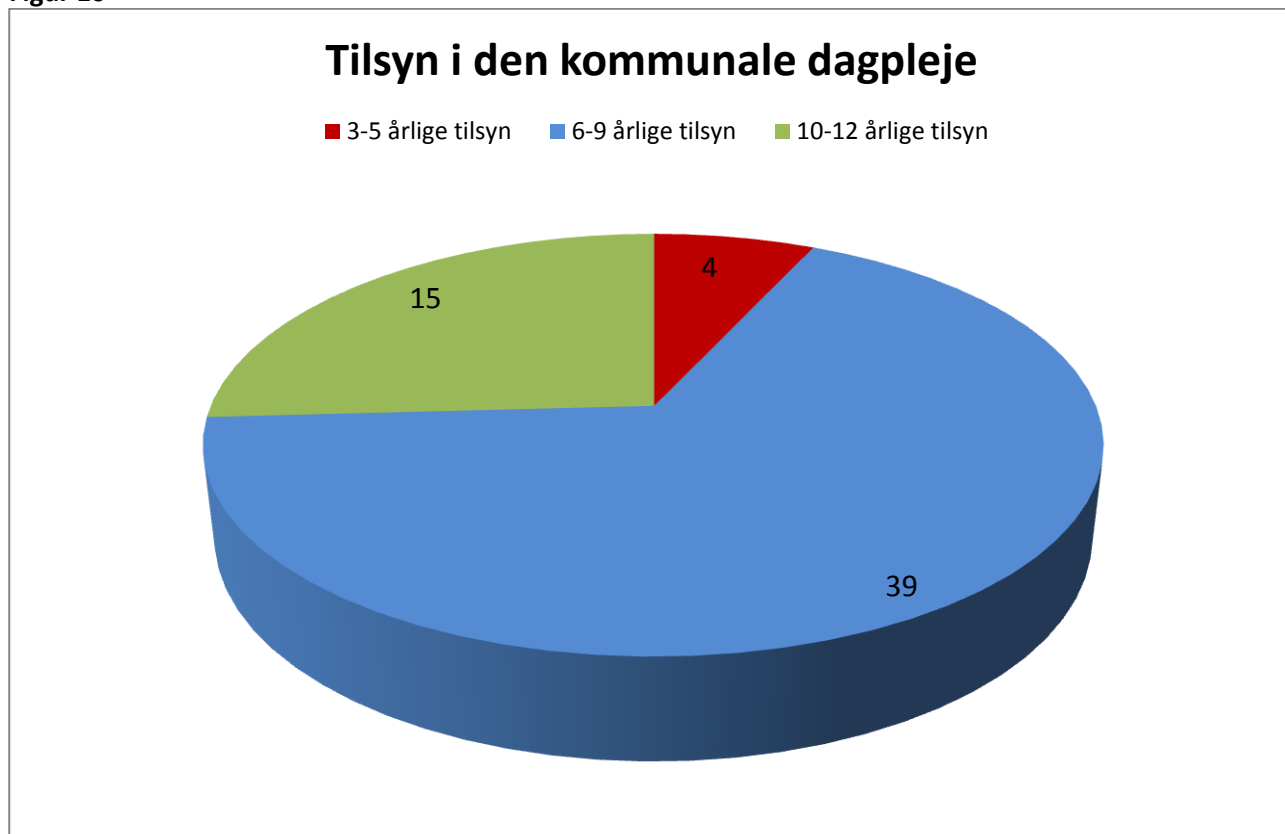
¹⁴ Fradraget udgør i 2015 52 pct., men stiger gradvis frem til 2019 til 60 pct. af løn fratrukket pensionsbidrag og arbejdsmarkedsbidrag. Hvis man fx af 25.173 kr. betaler 8 pct. i arbejdsmarkedsbidrag, er fradraget på 12.043 kr. Fradraget kan dog kun bruges i forhold til bundskat, kommuneskat og sundhedsbidrag, som tilsammen typisk udgør ca. 37 pct. Det faktiske nedslag i skatten bliver dermed ca. 4.456 kr. mdl., som skal dække kost, slitage på møbler, anskaffelser mv. Hvis dagplejeren etablerer sig som selvstændig, fx i forhold til virksomhedsordningen, kan hun ikke bruge standardfradraget, men må i stedet opføre de faktiske udgifter og leve op til de krav, der stilles, når det gælder virksomhedsregnskaber. Dette vil for mange være en tilskyndelse til at søge at bevare status som lønmodtager.

¹⁵ 62 dagplejeledere har svaret. Heraf havde 52 tal for omfanget af tilsyn med private børnepassere.

Figur 9



Figur 10



Det ses, at de private børnepassere typisk kun får tilsyn 1-2 gange årligt. I den kommunale dagpleje er der langt de fleste steder tilsyn hver anden måned eller hyppigere. Hertil kommer, at dagplejepædagogen i den kommunale dagpleje som regel fører tilsyn ved at deltage i legestuerne. De fleste legestuer mødes en gang om ugen.

Alt i alt giver det mulighed for, at dagplejepædagogerne i den kommunale dagpleje kan observere den enkelte dagplejers praksis og opfange, om der er enkeltbørn med behov for en særlig indsats. Disse muligheder er meget sparsomme, når det gælder private børnepassere.

7. Pasning af egne børn

I 2002 blev der indført mulighed for, at kommunen også kan give tilskud til forældre, der ønsker at passe egne børn. Denne ordning er fortsat frivillig for kommunen, som i givet fald frit kan bestemme, hvilken aldersgruppe, der skal omfattes, og hvor stort tilskuddet skal være – idet tilskuddet dog maksimalt kan være på 85 pct. af den billigste nettodriftsudgift for aldersgruppen.

Tabel 13. Gennemsnitligt tilskud til pasning af egne børn 2013 og 2014

	2013	2014	2015
	Kr. mdl. max.		
Pasning af egne børn 0-2-årige	5.160	6.432	6.390
Pasning af egne børn 3-5-årige	3.291	3.503	3.608

Note: Gennemsnittet er beregnet ved, at tilskuddet fra den enkelte kommune er vægtet med antal børn i ordningen i kommunen.

I starten af 2015 var der ca. 1000 børn i denne ordning, som altså har begrænset udbredelse.¹⁶

¹⁶ Det præcise tal er usikkert.

Litteratur

Notatet er en opdatering af et tilsvarende notat fra august 2014.

Andre undersøgelser, bl.a.:

FOA, Bureau 2000. Daginstitutionernes hverdag 2011, 2012, 2013.

- Undersøgelser af daginstitutioner generelt, men også omhandlende private daginstitutioner

Privat pasning i Danmark, FOA, Bureau 2000, 2008

- En omfattende undersøgelse med spørgeskemaer til alle privatinstitutioner