

Private dagtilbud

- om dagtilbudstyper
og deres udvikling



Indhold

Forord	3
1. Sammenfatning	4
2. Private dagtilbud	6
3. Udviklingen i de private dagtilbud	9
4. Private daginstitutioner	11
5. Private børnepassere	15
6. Mere konkurrenceudsættelse?	24
7. Erfaringer fra Norge og Sverige	28

Politisk ansvarlig: Mogens Bech Madsen
Undersøgelsen er udført for FOA af senior-konsulenterne Niels Glavind og Susanne Pade, Bureau 2000

Redaktion: Birgit Stechmann

Produktion: Grafisk Team og FOAs trykkeri

ISBN: 978-87-90771-72-0

Forord

Pædagogisk Sektor i FOA har i mange år fulgt udviklingen i private dagtilbud. Vi har med denne publikation ønsket at sammenfatte den viden, vi har om private dagtilbud. Vi har også ønsket, at fremlægge data blottet for politiske holdninger, så publikationen kan være et grundlag for en politisk drøftelse på tværs af partier i folketinget og børn og unge-udvalgene i kommunerne.

For god orden skyld, vil jeg nævne, at FOA organiserer både kommunalt ansatte dagplejere og private børnepassere, ligesom vi også organiserer pædagoger, pædagogmedhjælpere og pædagogiske assistenter i både kommunale, selvejende og private daginstitutioner.

Vi håber, at I finder publikationen brugbar i jeres drøftelser af private dagtilbuds placering i viften af dagtilbud.

Venlig hilsen



Mogens Bech Madsen

Formand
Pædagogisk Sektor i FOA

1. Sammenfatning

Private dagtilbud har en stigende betydning for udviklingen på dagtilbudsområdet. Der er imidlertid tale om et bredt emne med mange forskellige lovbestemmelser og problemstillinger. Denne publikation søger kort at sammenfatte vores viden på dette område.

I **kapitel 2** introduceres de forskellige private pasningsformer og deres lovgrundlag.

De vigtigste dagtilbudsformer er:

- puljeordninger (kan ikke længere oprettes)
- private daginstitutioner
- udliciterede daginstitutioner
- udliciteret dagpleje
- private børnepassere
- tilskud til pasning af egne børn.

Det er dog kun privatinstitutioner og private børnepassere, der har et større omfang i dag.

I **kapitel 3** vises nogle hovedtal for udviklingen. Den private børnepasning er fra 2007 til 2016 vokset fra knap 11.000 børn til ca. 28.000 børn. Andelen af børn i private dagtilbud udgør i dag 9,5 % af det samlede antal børn i dagtilbud 0-5 år.

I **kapitel 4** ser nærmere på privatinstitutioner. Det påvises blandt andet, at privatinstitutioner sjældent har mange børn fra resourcesvage hjem.

I **kapitel 5** gengives nogle hovedtal fra en ny undersøgelse af de private børnepassere gennemført august-september 2016.

Det ses, at de private børnepassere i gennemsnit tjener 34.698 kr. mdl. Nogle tjener væsentligt mere, andre væsentligt mindre. Det opleves dog for mange – men langt fra alle – som økonomisk usikkert at være privat børnepasser, i hvert fald i perioder.

Nogle forskelle til den kommunale dagpleje er i øvrigt:

- Kun 5 pct. af de private børnepassere tilbyder pasning til barnet, hvis de selv bliver syge, og kun 10 pct. tilbyder pasning i ferier. I den kommunale dagpleje skal der være gæstepleje.

- Den kommunale dagpleje er normalt kun godkendt til 4 børn (bl.a. fordi man skal varetage gæsteholdning). Blandt private børnepassere er 5 børn almindeligt.
- Knap halvdelen af de private børnepassere har ingen pensionsordning.
- I den kommunale dagpleje er der organiseret legestuer, kurser m.v. De er ikke så systematisk udbredt i den private børnepleje. Mange mødes dog med andre private børnepassere såvel i eget hjem som andre steder.

Kapitel 6 belyser tendenserne til yderligere konkurrenceudsættelse.

I kapitel 7 omtales erfaringerne fra Norge og Sverige. Her omtales også en rapport fra Rambøll offentliggjort af Udbudsrådet i 2011 om konkurrence på daginstitutionsområdet fra 2011. Denne rapport byggede blandt andet erfaringerne fra Sverige. En nyere svensk rapport tegner dog et andet billede end disse rapporter.

2. Private dagtilbud

For 40 år siden besluttede folketin- get i forbindelse med vedtagelsen af bistandsloven, at al børnepasning i Danmark skulle ske i offentligt regi – i hvert fald, hvis der var offentlige tilskud i det. Daginstitutioner skulle være kommunale eller selvejende, og de selvejende institutioner var over- vejende underlagt kommunen, som fx skulle anvise børn og godkende budgettet.

Siden 1990, hvor man fik de såkaldte puljeordninger, er der kommet sta- dig mere privat pasning i forskellige former. I begyndelsen var udviklin- gen drevet af de lange ventelister til offentlig pasning. Man ville gerne af- laste presset på den kommunale børnepasning. I dag ses den private pasning mere som en mulighed for at skabe konkurrence på området.

Daginstitutioner

Når det gælder daginstitutioner, kan man skelne mellem følgende former:

- Kommunale institutioner
- Selvejende institutioner
- Puljeordninger
- Private daginstitutioner
- Udliciterede daginstitutioner

Tabel 1 viser nogle vigtige forskelle mellem nogle af de forskellige insti- tutionsformer.

Det ses, at der ikke er de store for- skelle mellem kommunale og selv- ejende institutioner. Derimod er reglerne anderledes for privat- institutionerne.

De kan:

- selv ansætte og afskedige personale
- trække overskud ud
- selv bestemme, hvilke børn der skal indskrives
- selv fassætte forældrebetaling
- selv indgå overenskomst med per- sonalet.

Puljeordninger behøver ikke – som privatinstitutioner – at følge kommu- nens kvalitetskrav for daginstitutio- ner. Til gengæld får de mindre tilskud pr. barn end privatinstitutioner. Der er i dag kun 1.736 børn tilbage i disse ordninger (ifølge de kommunale 2016-budgetter). Puljeordninger er ikke med i oversigten. Det skyldes, at der ikke længere er mulighed for at oprette *nye* puljeordninger.

De tilbageværende 78 puljeordnin- ger er i øvrigt vidt forskellige. 13 har karakter af dagplejer. 10 drives efter Rudolf Steiner-principper. En snes institutioner er mindre natur-/ gård-/skovinstitutioner. Svanholm- kollektivets institution rummer 18 børn. Og i Næstved ligger 3 klubber, bl.a. en idrætsklub, der drives som puljeordninger.

Reglerne for udliciterede institutio- ner minder om reglerne for privatin- stitutioner, men kommunen kan be- stemme, at den fx skal disponere

Table 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.	Beslattes af kommunen
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

over pladserne. Udlicitering på dette område blev muliggjort ved en lovændring i 2011, men trods flere til-løb er der endnu ikke etableret udli-citerede institutioner i Danmark.

Dagpleje

Når det gælder dagpleje og lignende, kan man have følgende former:

- kommunal dagpleje
- udliciteret dagpleje
- private børnepassere
- tilskud til pasning af egne børn.

Udliciteret dagpleje fandtes i 2014 i 3 kommuner og omfattede 102 børn. I 2016 er der kun 42 børn (2 på Lolland og 40 i Fredericia). Ordningen har med andre ord begrænset anvendelse – formentlig fordi mange kommuner finder det besværligt at have en tredje dagplejeform ved siden af den kommunale dagpleje og de private børnepassere.

Muligheden for at ansætte **private børnepassere** blev indført som forsøg i 1993, da der var ventelister til offentlig pasning. Ordningen blev gjort permanent fra 1997, og fra 2003 indførtes et lovpligtigt mindstetilskud. Tilskuddet skal udgøre mindst 75 pct. af den billigste budgettede nettodriftsudgift pr. plads eksklusive udgifter til støttepædagog i et dagtilbud til samme aldersgruppe i kommunen. De fleste steder beregnes tilskuddet som 75 pct. af den kommunale andel af en børnehaveplads hhv. en dagplejeplads. Kommunen kan dog give et højere tilskud.

Det er frivilligt for kommunerne, om de vil give **tilskud til pasning af egne børn** – og hvor meget, de vil give. Der skønnes i starten af 2016 at være 1.666 børn omfattet af ordningen med **pasning af egne børn**.

Ordningen er meget ujævnt fordelt mellem kommunerne.

I København er der således 815 børn, der er omfattet af ordningen, dvs. omtrent halvdelen af børnene på landsplan. Det hænger formentlig sammen med, at København nok har pasningsgaranti, men at der kan være lang ventetid på forældrenes ønskeinstitution. En del forældre vælger da at passe barnet selv, indtil der kommer en plads i den institution, de prioriterer højest. I en kommune som København, hvor børnetallet har været stigende i en årrække, kan ordningen desuden aflaste presset på at skaffe nye pladser.

3. Udviklingen i de private dagtilbud

De senere år er der sker en vækst i den private pasning. Det er navnlig privatinstitutioner og private børnepassere, der står for udviklingen, jf. figur 1.

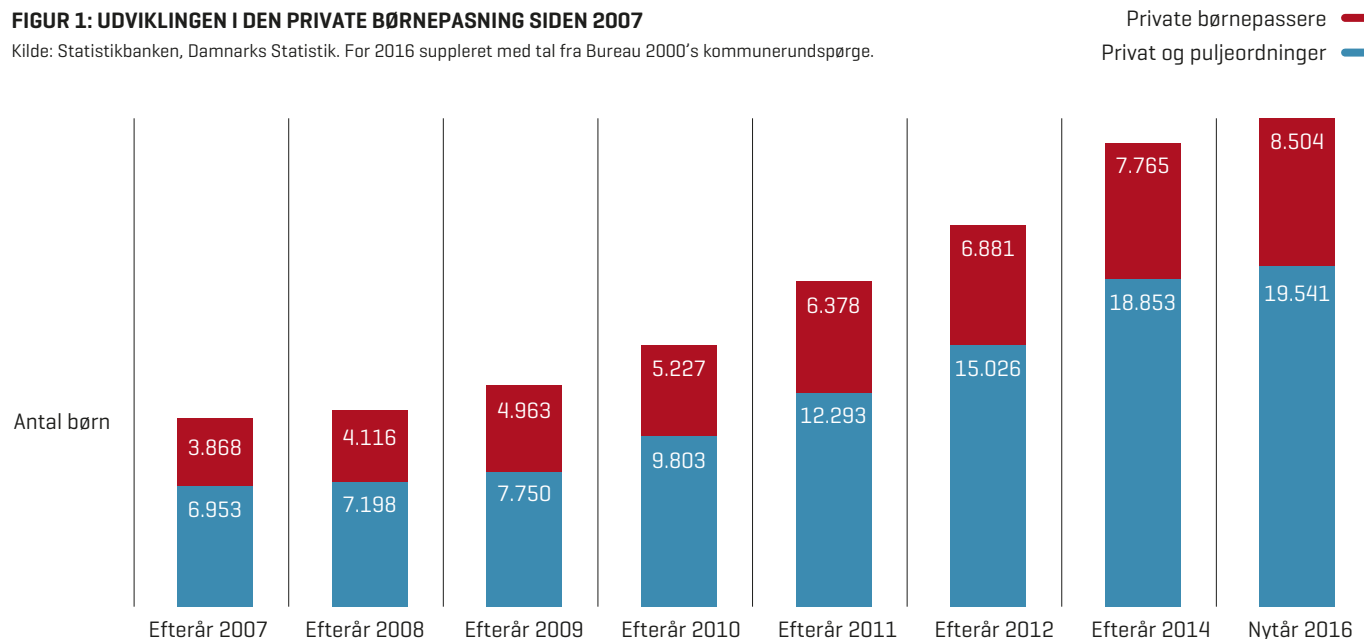
Udviklingen kan også illustreres ved den økonomi, der er i ordningerne, som det fremgår af tabel 2.

Andelen af børn i private dagtilbud udgør idag 9,5 % af det samlede antal børn 0-5 år¹.

¹ Budgeteret pladstal 2016 som er 267.768 pladser i dagtilbud 0-5 år.

FIGUR 1: UDVIKLINGEN I DEN PRIVATE BØRNEPASNING SIDEN 2007

Kilde: Statistikbanken, Danmarks Statistik. For 2016 suppleret med tal fra Bureau 2000's kommunerundersøgelse.



Tabel 2. De budgetterede udgifter til private dagtilbud 2007 og 2016

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 m.v. Det skal bemærkes at der er mulighed for søskendemoderation i den private dagpleje. 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 m.v.

Det ses, at den private pasning i 2016 har en omsætning på mere end 2 mia.kr. Det svarer til godt 7 pct. af de samlede udgifter til dagtilbud 0-5 år.

	2007	2016
	Mio. kr. [løbende priser]	
Tilskud til forældre, der vælger privat dagtilbud	181	521
Tilskud til forældre vedrørende pasning af egne børn	27	33
Obligatoriske tilskud til puljeordninger	101	54
Driftstilskud til børn i private daginstitutioner	47	895
Driftstilskud til børn i privat dagpleje, private fritidshjem og klubber og i puljeordninger	3	77
Administrationstilskud, bygningstilskud, fripladser, sprogstimulering i privat pasning	97	193
I alt private dagtilbud	456	1773
Anslået inkl. forældreandel	570	2216
Offentlige dagtilbud 0-5 år	29.206	31.358
Privat pasning i procent	1,9	7,1

4. Private daginstitutioner

4.1 De lovmæssige rammer

Private daginstitutioner adskiller sig fra selvejende institutioner ved:

- At det er privat personer, der tager initiativ til oprettelse. Kommunen er forpligtet til at støtte, hvis nærmere krav i øvrigt er opfyldt.
- At institutionen/pasningsordningen selv beslutter, hvilke børn der skal indskrives.
- At personalets overenskomster ikke gælder automatisk – kun hvis den enkelte institution tilslutter sig.
- At ejeren har mulighed for at tage overskud ud.

Den politisk-idemæssige baggrund

for lovgivningen om private daginstitutioner er sammensat. De vigtigste begrundelser fra de borgerlige partier, som stod bag, var:

- Et ønske om at lade 'pengene følge barnet' for dermed at give familierne større frihed og ansvar i forhold til børnenes pasning
- Det samme ønske som for udlicite-rede institutioner om at skabe konkurrence til de kommunale institutioner, og dermed en forventning om at sikre større omkostningsbevidsthed og brugerindflydelse
- En række ønsker om at kunne etablere særlige daginstitutioner-

former, der fx understøtter en bestemt pædagogisk retning (fx Steiner-pædagogik) eller et lokalmiljø omkring en skole eller bevarelse af en bestemt daginstitution.

Når det gælder skolebørn, har Danmark en lang tradition for, at man ved siden af den gratis folkeskole har privat- og friskoler. Reglerne på daginstitutionssområdet tillader imidlertid, at private personer kan trække overskud ud af institutionen. Det kan man ikke på skoleområdet, jf. tabel 3.

4.2 Forvaltningens synspunkt

Tabel 3. Vigtige forskelle mellem private institutioner og friskoler

	Privatinstitutioner	Friskoler
Økonomi	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
Løn og ansættelsesforhold for personalet	Institutionen selv	Centrale overenskomster

Bureau 2000 har været i kontakt med ledende embedsfolk i de kommunale daginstitutionsforvaltninger. Et synspunkt, der går igen, er, at det kan give problemer for den kommunale planlægning, at det er kommunen, der står med pasningsgarantien, samtidig med at der når som helst kan komme privatinstitutioner – eller privatinstitutioner kan gå konkurs. Det betyder, at kommunen må sikre sig, at man har pladser i reserve, eller kan risikere tomme pladser i de kommunale tilbud. Alt andet lige betyder det en fordyrelse af den kommunale service, siger man. Der er her en forskel i forhold til fx privatskoler, hvor kommunen i praksis får en vis frist til at indrette sine tilbud, fordi indskrivning af børn til skolestart typisk sker et halvt år før børnene begynder.

4.3 Udbredelse

Ifølge Bureau 2000's rundspørge til kommunerne pr. nytår 2016 er der 553 privatinstitutioner med 19.541 børn. Oplysningerne fra kommunerne kan have en lidt anderledes afgrænsning end den, man anvender i Danmarks Statistik. Danmarks Sta-

tistik medtager således i sin opgørelse nogle meget små private pasningsordninger, der drives som puljeordninger, og som kan kaldes en slags stordagplejer. Disse er ikke altid talt med, når kommunerne har oplyst antallet til Bureau 2000.

Adspurgte hvor mange nye privatinstitutioner, der er kommet til fra 2015-2016, oplyser kommunerne, at der er kommet 61 nye privatinstitutioner, som fordeler sig således:

- 25 institutioner er oprettet i tilslutning til en skole.
- 15 institutioner er tidligere selvejende institutioner, som er blevet private.
- 21 institutioner er andre nye privatinstitutioner.

De private skoler har været en vigtig drivkraft i udviklingen. I 2014 gennemførtes på opfordring fra Friskoleforeningen en lovændring, så de private skoler fik lov til ikke alene at drive børnehaver, men også vuggestuer. Mange friskoler ser denne mulighed som en chance for at 'sikre fødekæden' til skolerne og/eller til at bevare en skole

og institution i et lille lokalområde.

Bureau 2000 har i 2014 og 2016 gennemført rundspørger til danske friskoler. Den seneste rundspørge viser, at 25 pct. har en daginstitution. Det svarer til, at der er mellem 130 og 140 private daginstitutioner i hele landet (med 31 børn i gennemsnit), som er tilknyttet en privatskole. Yderligere 11 pct. oplyser, at de overvejer at oprette en daginstitution. En tredjedel af disse daginstitutioner modtager både børnehaver og vuggestuebørn.

4.4 Karakter

Privatinstitutionerne er meget forskellige. Bureau 2000 har modtaget data fra Danmarks Statistik for de 439 private daginstitutioner, man havde registreret i begyndelsen af 2015. Via institutionernes hjemmesider har Bureau 2000 søgt at indkredse institutionernes egen forståelse af deres virksomhed.

Der er ofte tale om institutioner, der er oprettet i tilslutning til en friskole. Mange institutioner fremhæver i varierende grad deres placering i og

arbejdet med natur, skov eller bondegårdsliv.

En del privatinstitutioner er blevet til som reaktion på kommunale planer om sammenlægning eller nedlægning af daginstitutioner i mindre samfund.

En del daginstitutioner er knyttet til bestemte livsopfattelser eller kulturer:

- 34 institutioner er således inspireret af Steiner-pædagogikken
- 18 institutioner har et kristent grundlag
- 1 institution er tilknyttet den mosaiske tro
- 11 institutioner er tilknyttet det tyske mindretal
- 5 institutioner tager udgangspunkt i andre sprog [1 fransk, 1 arabisk, tre engelske]
- 3 institutioner angiver, at de i særlig grad arbejder med musik
- 4 institutioner er idrætsinstitutioner.

4.5 Størrelse

Gennemgående er privatinstitutionerne forholdsvis små. Gennemsnitsstørrelsen er:

- 77 børn i kommunale daginstitutioner
- 57 børn i selvejende daginstitutioner
- 43 børn i private daginstitutioner.

Et andet fællestræk er, at lederne indgår mere direkte i arbejdet med børnene. Spørger man, hvor mange skemalagte timer med børnene, lederen har, får man følgende gennemsnit:

- 5,6 timer om ugen i kommunale daginstitutioner
- 9,6 timer om ugen i selvejende daginstitutioner
- 17,2 timer om ugen i private daginstitutioner.

En mindre del af denne forskel kan formentlig forklares med, at de kommunale institutioner i gennemsnit er større, hvilket alt andet lige giver flere administrative og ledelsesmæssige opgaver. Men forskellen er så markant, at det er en undersøgelse værd, om de kommunale institutioner er underlagt opgaver til administration og dokumentation, der tager meget tid.

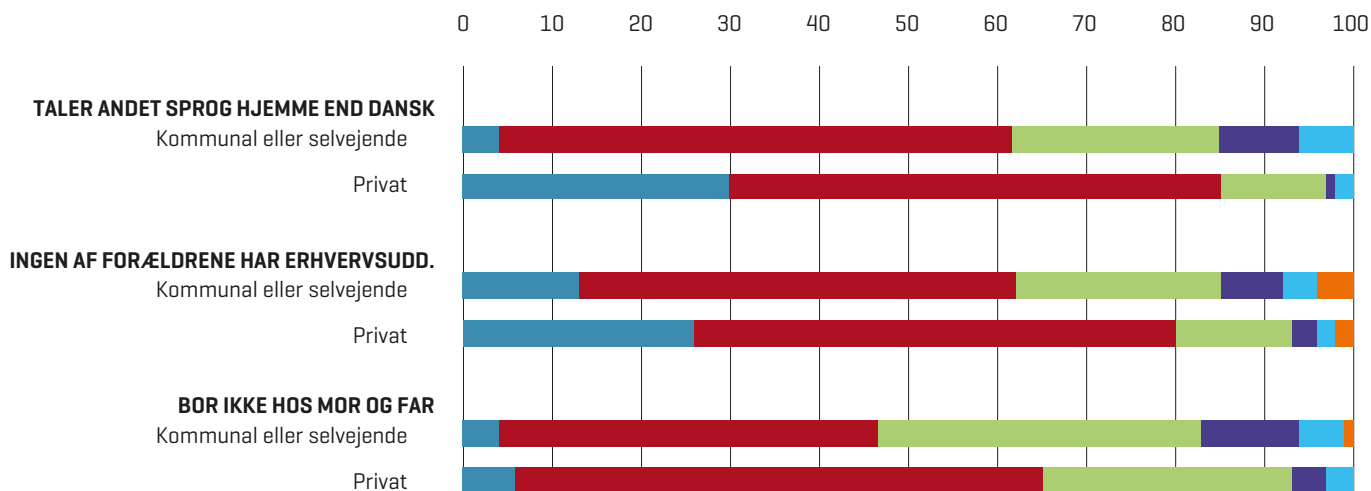
4.6 Børnesammensætning

I spørgeskemaundersøgelsen Daginstitutionernes Hverdag 2016 har lederne anslået, hvor stor en del af børnene i deres institution der taler et andet sprog end dansk, ikke bor med både far og mor eller hvis forældre begge mangler erhvervsuddannelse. Figur 2 viser forskellen mellem på den ene side kommunale/selvejende institutioner og på den anden side privatinstitutioner.

FIGUR 2: FAMILIESAMMENSÆTNING OG EJERFORHOLD I %

Kilde: Daginstitutionernes Hverdag 2016

Ingen 10-25 % Over 50 %
 Under 10 % 25-50 % Ved ikke

**Figur 2**

Det ses, at der er en lavere andel af privatinstitutioner, hvor man har et forældreklintel, der kan give særlige udfordringer. Der er således færre privatinstitutioner med en høj andel af børn, der kommer fra hjem, hvor forældrene ikke har en erhvervs-mæssig uddannelse, fra hjem, hvor der tales et andet sprog end dansk, fra hjem på overførsels-

indkomst og hvor mor og far ikke bor sammen.

Dette hænger formentlig sammen med, at private daginstitutioner ofte er oprettet på initiativ af forældre – typisk forældre med et vist 'overskud'.

5. Private børnepassere

5.1 Udbredelse og udvikling

Muligheden for at etablere sig som privat børnepasser blev indført som forsøg i 1993, da der var ventelister til offentlig pasning. Ordningen blev gjort permanent fra 1997, og fra 2003 indførtes et lovpligtigt mindstetilsbud.

Muligheden bruges til en række vidt forskellige penge følger barnet-ordninger:

- En familie kan ansætte en 'ung pige' til pasning af barnet i hjemmet. Det er dog en forudsætning, at den unge pige ikke fx pålægges rengøringsopgaver. Denne ordning er ikke særlig udbredt.
- Der kan oprettes institutionslignende 'storordninger' (2 voksne til 8-10 børn), som det er sket i København Kommune.
- Der kan gives tilskud til private, dagplejelignende ordninger. Disse ordninger omfatter langt de fleste private børnepassere.

Tilskuddet skal gives til børn i dagpleje-/vuggestuealderen og udgøre mindst 75 pct. af den billigste budgetterede nettodrifudsudgift pr. plads eksklusive udgifter til et dagtilbud til samme aldersgruppe i kommunen – fx kommunal dagpleje.²

93 pct. af de børn, der gives tilskud til, er i alderen 0-2 år. 7 pct. er i børnehvealderen.³

Kommunen skal godkende aftalen om privat pasning mellem forældrene og den private pasningsordning og føre løbende tilsyn med den.

De private børnepassere er meget ujævnt fordelt mellem landets kommuner. I Aalborg Kommune står de for 10 pct. af den samlede pasning for børn under skolealderen. I Hjør-

ring er det ligeledes 10 pct. Den kommune på Sjælland, hvor de private børnepassere udgør den største andel, er Helsingør med 5 pct. På landsplan er andelen 2,4 pct.⁴ Ofte hænger disse forhold sammen med lokale beslutninger. I Helsingør har man fx besluttet at nedlægge den kommunale dagpleje, og i Hjørring er der sket en voldsom reduktion i kommunens dagpleje.

Ordningerne minder som regel om dagpleje og har udviklet sig i en periode, hvor den kommunale dagpleje har været stærkt pres på grund af et faldende børnetal, som betød mange afskedigelser. Det fremgår af figur 3.

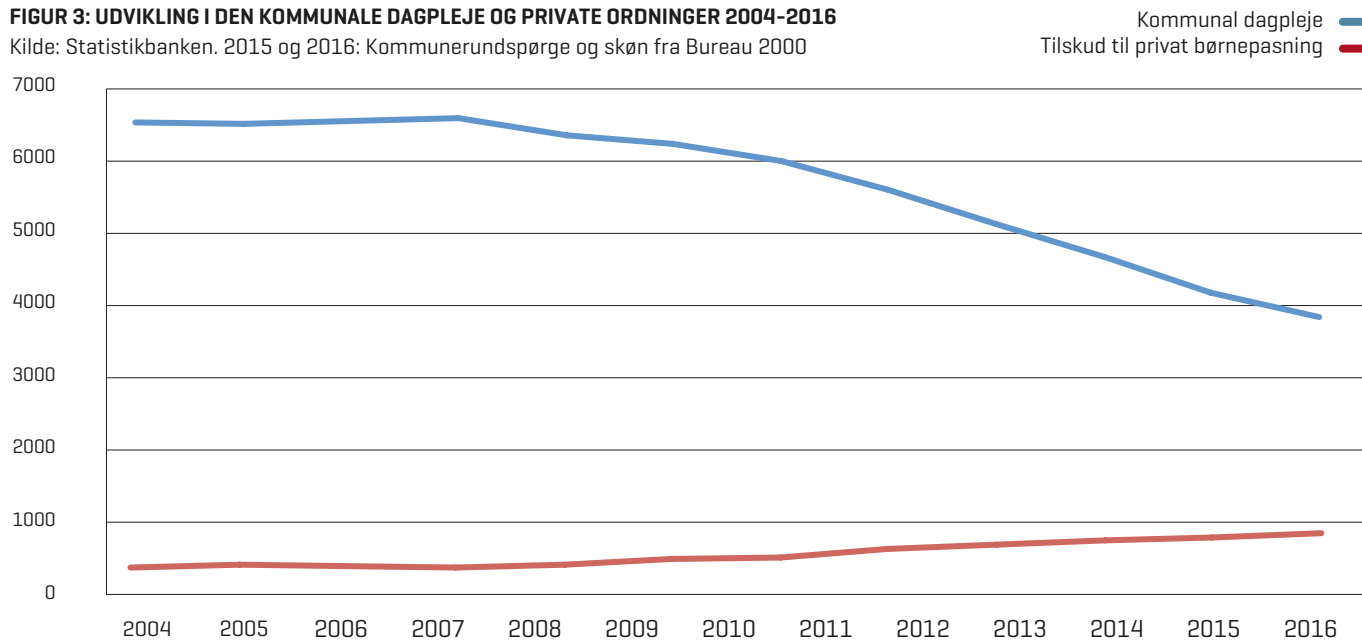
² Tilskuddet kan dog højst udgøre 75 pct. af forældrenes dokumenterede udgifter til den private pasningsordning

³ Iflg. de kommunale budgetforudsætninger for 2016

⁴ 2014-tal iflg. Statistikbanken

FIGUR 3: UDVIKLING I DEN KOMMUNALE DAGPLEJE OG PRIVATE ORDNINGER 2004-2016

Kilde: Statistikbanken. 2015 og 2016: Kommunerunderspørgje og skøn fra Bureau 2000

**Figur 3****5.2 Hvem er de private børnepassere?**

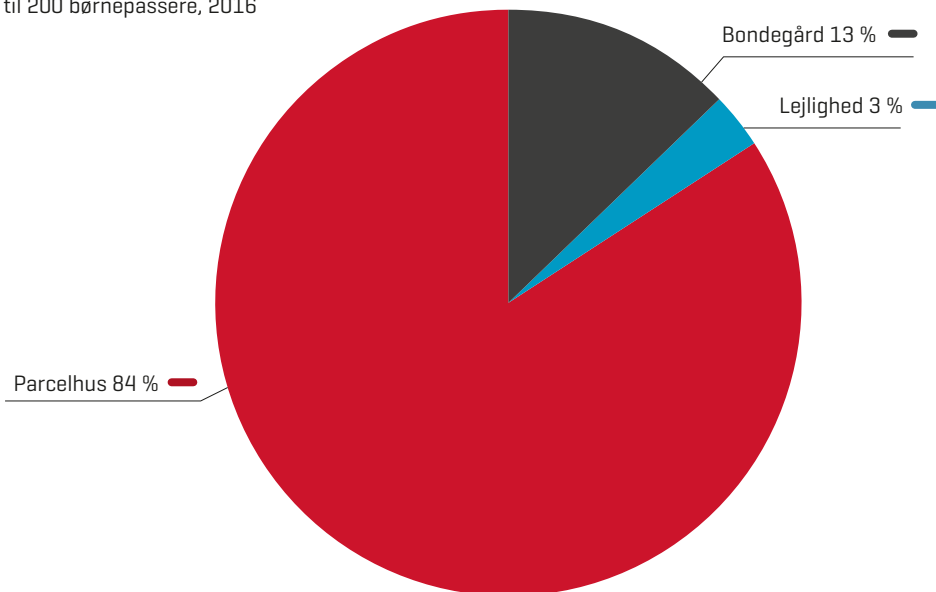
Bureau 2000 har i august-september 2016 gennemført en rundspørgje til et repræsentativt udsnit af private børnepassere. 200 børnepassere har medvirket ved telefoniske interviews.

Nogle hovedresultater skal nævnes her.

Figur 4 viser, hvor de private børnepassere bor.

FIGUR 4: HVORDAN BOR DE PRIVATE BØRNEPASSERE?

Kilde: Rundspørge til 200 børnepassere, 2016

**Figur 4**

Det ses, at der kun er få private børnepassere i lejligheder. De fleste bor i et parcelhus. En del på en bondegård eller et nedlagt landbrug.

Gennemsnitsalderen er 44 år. 96 pct. er i alderen 30-59 år.

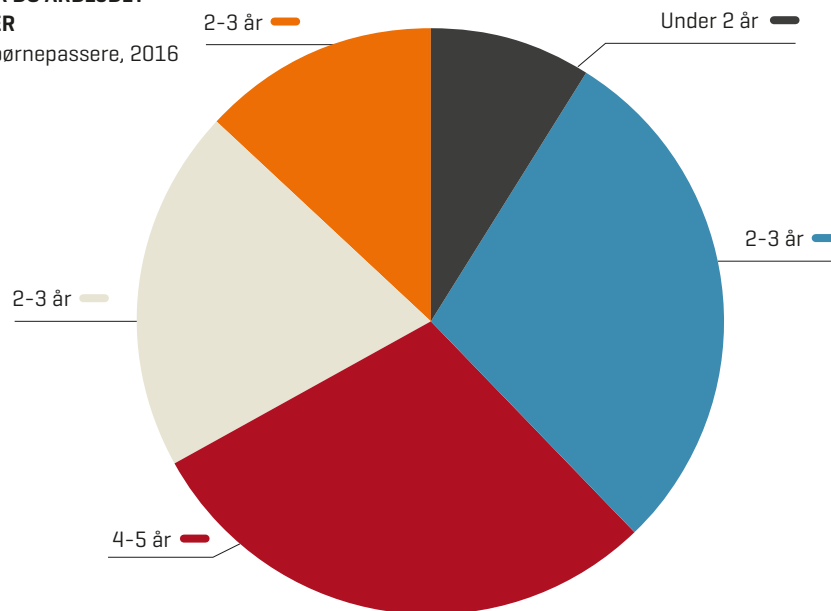
59 pct. har tidligere været kommunal dagplejer. 15 pct. er uddannede pædagoger, og 4 pct. har den pædagogiske assistentuddannelse. Blandt resten har ca. halvdelen en erhvervsmæssig uddannelse inden for et andet fag –

ofte fag, der ligger langt fra børnepassning, fx HK-butik, håndværker eller sosu-uddannelse.

I gennemsnit har svarpersonerne arbejdet 5 år som privat børnepasser. Som det fremgår af figur 5, har mange en betydelig erfaring med dette job.

FIGUR 5: HVOR LÆNGE HAR DU ARBEJDET SOM PRIVAT BØRNEPASSER

Kilde: Rundspørge til 200 børnepassere, 2016



Figur 5

5.3 Tilsyn og børnetal

Kommunerne skal føre løbende tilsyn med de private børnepassere. Det hedder i vejledningen om dagtilbud, at dette tilsyn kan "tage udgangspunkt i tilsynet med den kommunale dagpleje". Kommunen kan også inddrage godkendelsen af den private børnepasser. Ved Bureau 2000's kommunerundersøgelse nytår 2016 var det dog min-

dre end halvdelen af kommunerne, der foretog tilsyn med de private børnepassere i samme omfang som med dagplejen.

De private børnepassere oplyser selv, at de får 3 årlige tilsyn i gennemsnit. De fleste steder er en del af disse tilsyn uanmeldte. De private børnepassere er gennemgående meget tilfredse med hjælp, de får via tilsynet.

Bureau 2000 har i en rundspørge til kommunerne spurgt om omfanget af tilsynet med de private børnepassere. Det viser sig, at godt halvdelen af børnene hos private børnepassere får mindre tilsyn, end tilfældet er med børn i kommunal dagpleje.

54 % af de private børnepasningsordninger, som kun bygger på én voksen, har 5 børn hele året. Hertil kommer

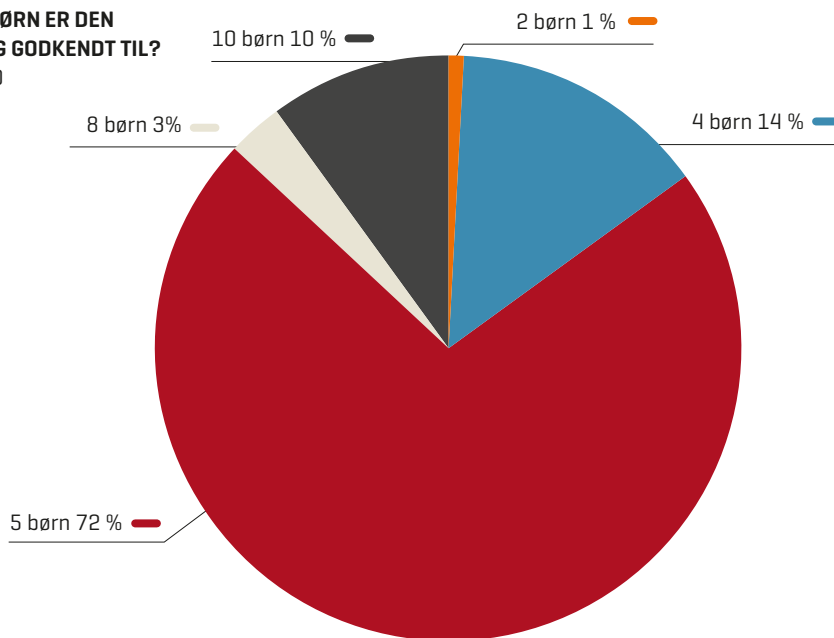
dog et mindre antal ordninger, som ikke har 5 børn i juli måned, men har det resten af året.

Som det fremgår af figur 6, er langt de fleste private pasningsordninger godkendt til 5 børn. Nogle steder har kommunen dog kun godkendt, at man går op på 5 børn en del af året. Nogle børnepassere angives desuden, at de selv foretrækker kun at have 4 børn.

10 pct. af ordningerne er godkendt til 8-10 børn. I så fald kræver loven dog, at ordningen er fast bemanded med mere end én voksen.

FIGUR 6: HVOR MANGE BØRN ER DEN PRIVATE BØRNEPASNING GODKENDT TIL?

Kilde: Rundspørge til 200 børnepassere, 2016



Figur 6

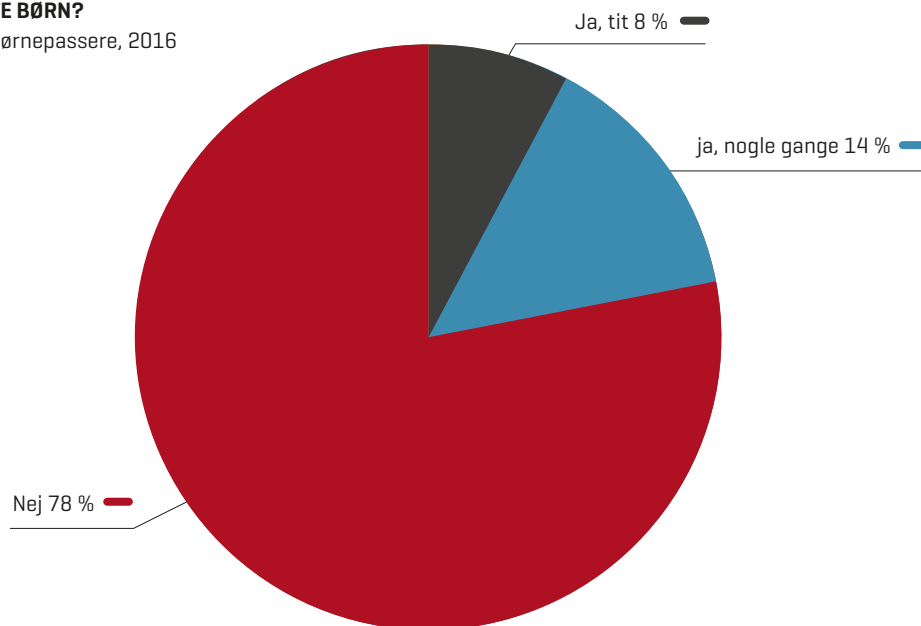
Ser vi på ordninger med én privat børnepasser, oplyser 59 pct. at de har fuldt børnetal hele året – også juli måned. 32 pct. mangler i gennemsnit $\frac{1}{2}$ -1 barn i forhold til det antal, de maksimalt kan tage. 9 pct. mangler i gennemsnit $1\frac{1}{2}$ -3 børn i forhold til det, de er godkendt til.

Ser vi på ordninger, der er godkendt til 8-10 børn [dvs. med mindst 2 voksne] oplyser 12 ud af de 20 ordninger, der har deltaget i undersøgelsen, at de har fuldt børnetal hele året. De øvrige 'mangler' i gennemsnit 2-3 børn. Som nævnt er der en del private bør-

nepassere, der ikke ønsker at modtage så mange børn, som er de godkendt til, eller som kun kan gå op på det maksimale antal i perioder. Som det fremgår af figur 7, angiver ca. en fjerdedel, at de ofte eller i perioder mangler børn. De private børnepassere skal jo selv skaffe deres kunder.

FIGUR 7: MANGLER DU OFTE BØRN?

Kilde: Rundspørge til 200 børnepassere, 2016

**Figur 7****5.4 Økonomi**

Det gennemsnitlige kommunale tilskud udgør i 2016 5.578 kr. mdl. for 0-2-årige børn, mens det er 3.479 for 3-5-årige.

Hertil kommer forældrenes betaling på 2.225 kr. mdl. i gennemsnit.

I alt tjener en børnepasser i en ordning med én voksen i gennemsnit

34.698 kr. mdl.⁵ En stor del heraf kan de private børnepassere – lige som de kommunale dagplejere – fradrage på selvangivelsen som udgifter.

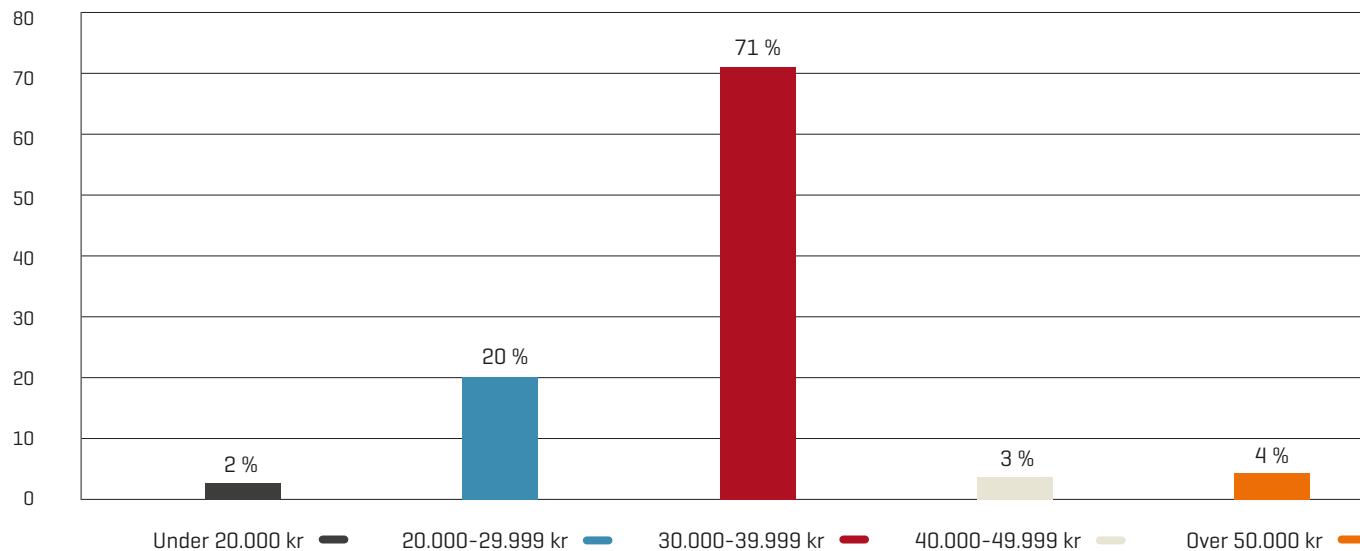
Til sammenligning havde kommunale dagplejere i maj 2016 en gennemsnitlig månedsløn på 25.171 kr. Hertil

kommer imidlertid pension, således at bruttolønnen er 29.254 kr. mdl. Der er store forskelle i børnepassernes indtjening, jf. figur 8.

⁵ Beregnet ud fra den faktiske gennemsnitlige belægning, børnepasseren angiver og tilskud/forældrebetaling for en 0-2-årig

FIGUR 8: MÅNEDLIG INDKOMST FOR PRIVAT BØRNEPASSER I %

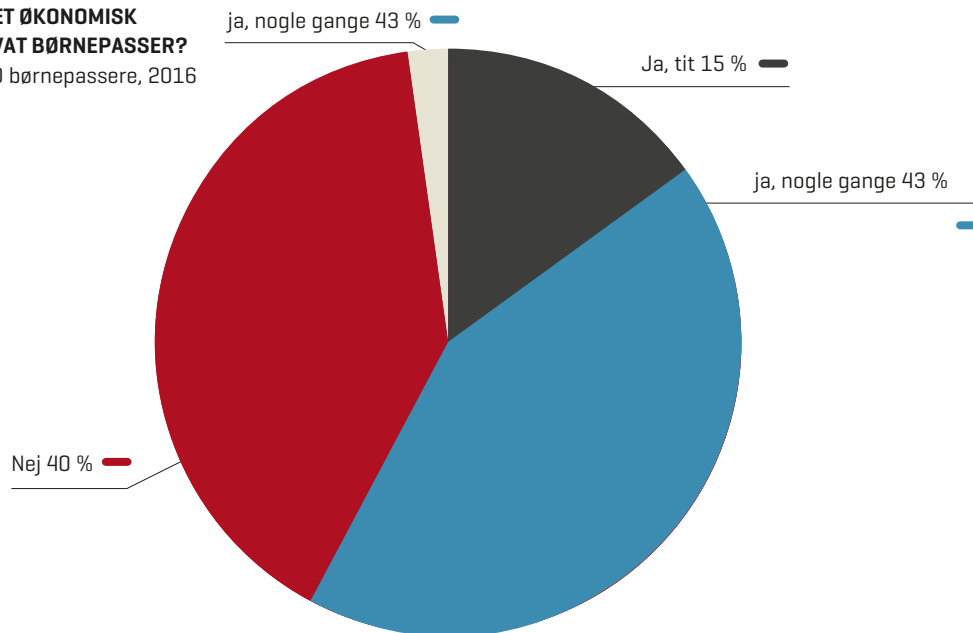
Kilde: Rundspørge til 200 børnepassere, 2016

**Figur 8**

Over halvdelen af de private børnepassere oplever, at de tit eller i perioder må leve med økonomisk usikkerhed, jf. figur 9

FIGUR 9: OPLEVER DU DET ØKONOMISK USIKKERT AT VÆRE PRIVAT BØRNEPASSER?

Kilde: Rundspørge til 200 børnepassere, 2016



Figur 9

54 pct. har en pensionsordning.

Opsummering

Samlet kan man se, at de private børnepassere – i gennemsnit – tjener mere end en dagplejer, samtidig med, at de er billigere i månedligt tilskud end den kommunale dagpleje. Det hænger bl.a. sammen med følgende forskelle:

- Kun 5 pct. af de private børnepas-

sere tilbyder pasning til barnet, hvis de selv bliver syge, og kun 10 pct. tilbyder pasning i ferier. I den kommunale dagpleje skal der være gæstepleje.

- De kommunale dagplejere er normalt kun godkendt til 4 børn (bl.a. fordi man skal varetage gæstepleje). Blandt private børnepassere er 5 børn almindeligt.
- Knap halvdelen af de private bør-

nepassere har ingen pensionsordning.

- I den kommunale dagpleje er der organiseret legestuer, hvor dagplejere mødes til faglig sparring og udvikling, kurser m.v. Det findes kun i begrænset omfang i den private børnepasning. Mange angiver dog, at de mødes med andre private børnepassere såvel i eget hjem som andre steder.

6. Mere konkurrenceudsættelse?

6.1 Konkurrence og udlicitering

Privatisering og konkurrenceudsættelse af den offentlige sektor har stået på den politiske dagsorden i en årrække. En del af denne udvikling – konkurrenceudsættelsen af den offentlige sektor – begyndte allerede i 80'erne og 90'erne, men udviklingen tog fart under VK-regeringerne i 00'erne, hvor de borgerlige partier arbejdede ud fra en samlet strategi på dette område.

Der er flere grundlæggende ideer bag denne udvikling.

Det antages, at **konkurrenceudsættelse** kan gøre den offentlige service billigere og bedre. Konkurrenceudsættelse sikres først og fremmest ved, at det offentlige sender opgaver i udbud, men kan også ske ved, at man lader private dagtilbud, private leverandører af ældrepleje og private hospitaler udvikle sig som et alternativ til de offentlige tilbud.

Det antages desuden, at muligheden for private løsninger kan fremme **borgernes frie valg** og dermed sikre, at borgernes ønsker kommer i centrum ved tilrettelæggelsen af service – hvad enten den er offentlig eller privat.

En **konkurrencepakke**, som der blev indgået aftale om i 2009 mellem Venstre, Konservative, Liberal Alliance og Dansk Folkeparti, indeholdt bl.a. følgende elementer:

1. Ændring af dagtilbudsloven, så der blev åbnet op for udliciterede daginstitutioner og udliciteret dagpleje.
2. Kommuneaftalerne skulle sætte mere skub i udbud, og der skulle for 2015 være en målsætning om, at 31,5 pct. af de kommunale opgaver blev løst af private udbydere (mod 24,8 pct. i 2008 og 26,5 pct. i 2010).

3. Der blev ændret i den kommunale styrelseslov, så hver kommune fik pligt til at
 - a. fastsætte kvantificerbare kvalitetsmål for bl.a. børnepasning og ældrepleje
 - b. i højere grad styre de kommunale serviceområder med kvalitetskontrakter
 - c. fastlægge en udbudsstrategi.
4. Der gennemførtes en lov, der forpligtede kommunerne til at undersøge mulighederne for udbud og indføre frit valg på flere serviceområder samt til at lægge sammenlignelig brugerinformation.

I 2012 afskaffede indenrigsminister Margrethe Vestager pligten til at fastsætte kvantificerbare mål og pligten til at anvende brugerinformation.dk.

Desuden blev kravene om udlicitering af en bestemt – voksende – andel af den kommunale service droppet.

Men i det **regeringsgrundlag**, Venstre-regeringen fremlagde juni 2015 [Sammen for fremtiden] står bl.a.:

”Regeringen vil også konkurrenceudsætte flere skattefinansierede opgaver i kommuner og regioner med henblik på højere kvalitet og lavere priser. Vi vil fremlægge en plan for, hvordan flere opgaver kan sendes i udbud ved brug af måltal m.v. Det er ikke afgørende, om offentligt ansatte eller privatansatte leverer de ydelser, som vi betaler for over skatten. Det er derimod afgørende, at danskerne får den bedst mulige service for deres penge.”

I forbindelse med den **kommuneaftale**, som blev indgået sommeren 2016, blev det aftalt, at regeringen i efteråret 2016 skal fremlægge en plan, der bl.a. skal bidrage til effektiv konkurrenceudsættelse.

Som nævnt tidligere har muligheden for udlicitering af daginstitutioner og dagpleje eksisteret i 5 år, uden at

den er blevet udnyttet, men mulighederne kan blive aktuelle igen.

Private dagtilbud

Et led i konkurrenceudsættelsen er bl.a., at tildeling af pladser alene sker efter forældrenes valg. Tidligere havde man pladsanvisninger, der i et vist omfang kunne styre fordelingen af børn. Pladsanvisningen har dog altid været under pres fra ressourcestærke forældre med ønsker om en bestemt institution.

Fra 1. december 2012 er mulighederne for kommunal styring blevet yderligere befæstet ved en ny bestemmelse i dagtilbudsloven, der fastsætter, at ansøgning om plads i et dagtilbud **skal** ske digitalt, dvs. via nettet. En kommune har kun lov til at fravige dette princip, hvis en borger ikke kan finde ud af at bruge nettet.

I praksis betyder dette, at kommunerne har begrænsede muligheder for at påvirke fordelingen af fx ud-

satte børn på institutioner. Det betyder igen, at de forældre, der er tidligt ude, som forstår at orientere sig bedst om de forskellige institutioner, og som kan vente længst på en plads, i vidt omfang samler sig i bestemte, populære institutioner. Dette er belyst i FOA-rapporten *Legger lige børn bedst?*⁶, som bl.a. viser, at de 10,5 pct. af institutionsbørnene, som har en ’svag hjemmebaggrund’⁷, samler sig i den mest udsatte fjerdedel af institutionerne. Denne fjerdedel af institutionerne rummer samtidig 60 pct. af de børn, der har ikke-europæisk etnisk baggrund.

Rapporten viser samtidig, at denne segregering giver problemer i forhold til fx at sikre alle børn en vellykket skolegang.

6 FOA. Bureau 2000, 2015

7 Begrebet ’svag hjemmebaggrund’ bygger på registerdata. For nærmere beskrivelse henvises til rapporten

6.2 Udvikling af den offentlige service i forhold til konkurrenceudsættelse

Ud over den egentlige privatisering har man i en årrække bestræbt sig på at ændre styringen af den offentlige service, så man opnår nogle af de samme gevinster, som konkurrence på det private marked antages at medføre. Dette bygger i vidt omfang på centrale initiativer, men den hviler mindst lige så meget på en trend inden for offentlig ledelse. Man søger at sikre en form for intern konkurrence mellem serviceenheder, selv om disse fortsat er kommunale. Det kan fx ske gennem benchmarking. Der er en tæt sammenhæng mellem denne form for konkurrencelignende tiltag og privatisering. De konkurrencelignende tiltag tjener nemlig bl.a. det formål at muliggøre en senere privatisering.

Et godt eksempel herpå er hjemmeplejen til ældre. Siden 2003 har kommunerne haft pligt til at lægge en række ydelser på ældreområdet i udbud. Men for at kunne vurdere om et privat tilbud er billigere eller dyrere end kommunens eget, må man prissætte de forskellige ydelser i den

kommunale ældrepleje. Og det forudsætter, at den service, de ældre får, deles op i afgrænsede delydelser, som kan beskrives objektivt.

Samtidig må man i de kommunale ældreforvaltninger adskille 'bestiller- og udførerfunktionen': En afdeling tager stilling til, præcis hvilke ydelser den enkelte skal have. En anden afdeling kan byde ind på opgaven – i konkurrence med private aktører.

Konkurrencetilpasningen inden for ældreplejen betyder derfor ikke kun, at nogle private firmaer kommer ind på markedet. De mest indgribende ændringer hænger formentlig sammen med, at den service, den ældre får – også selv om den er kommunal – er blevet opdelt i afgrænsede delydelser, som man herefter søger at få udført så rationelt som muligt gennem tidsregistreringer m.v. Ifølge kritikerne betyder dette, at der bruges flere ressourcer på registrering, prisberegninger m.v. på bekostning af den tid, man kan bruge til borgerne.⁸

⁸ Se fx Anita Vium: Frit valg af hjemmehjælp koster 150-200 kr. ekstra pr. time. AE 2005

Udviklingen på dagtilbudsområdet har i mangt og meget været parallel hertil. Da man i 2005 indførte loven om privatinstitutioner, betød det bl.a., at en kommune ikke kunne sige nej til en privatinstitution, hvis den opfyldte kvalitetskriterier, som så skulle gælde for såvel kommunale som private institutioner. Derfor blev kommunerne tvunget til at fastsætte sådanne kriterier.

I fx USA og Canada, hvor daginstitutionerne ofte er private, har man godkendelsesordninger, som i vidt omfang bygger på konsulentbesøg eller på kvalitetskriterier, som anvendes af pædagogisk faguddannet personale [fx ECERS-skalaen]. I Danmark har man som nævnt i stedet lagt vægten på kvalitetskriterier, som kan beskrives i en juridisk form, eller som på en eller anden måde kan kvantificeres.

Ifølge kritikerne betyder dette i praksis, at personalet i institutionerne bruger stadig mere tid på at tilvejebringe en dokumentation, der kan bearbejdes kvantitativt, men som ofte slet ikke bruges, da den alligevel ikke siger så meget om den pædagogiske hverdag.

Et eksempel på sådanne kvantitative data er de *sammenlignelige brugerundersøgelser*.

Der har gennem årene været udbredt kritik af disse brugerundersøgelser og navnlig den måde, de anvendes på.

For det første er brugerundersøgelserne udviklet ud fra en markeds-mæssig tænkning. Man har fx ikke [sammen med forskere] undersøgt, om de spørgsmål, der stilles vedr. dagtilbud, fx afspejler, hvad der faktisk sker i dagtilbuddet eller den pædagogiske kvalitet. Og man skelner ikke mellem fx vuggestue og dagpleje.

Spørgsmålene er desuden overvejende formuleret som en bedømmelse af personalet; ikke af de vilkår personalet arbejder under.

Generelt kan man sige, at netop når man spørger forældrene om deres tilfredshed med barnets dagtilbud og personaleindsatsen her, så kan svaret være præget af et par underliggende holdninger:

- Man vil meget gerne tro, at éns barn har det godt og er i trygge hænder, når man overlader det til andre.
- Mange vil ofte gerne slutte op om personalets indsats.

Derfor kan en høj grad af tilfredshed ikke nødvendigvis tages som udtryk for, at man finder fx bemanningen tilstrækkelig.

En anden svaghed ved at anvende brugerundersøgelser som kvalitetsmål er, at de altid vil vægte det store flertal af velfungerende børnefamilier. Men den samfundsmæssige interesse er nok så meget, at institutionerne forstår at gøre en indsats i forhold til de svage og udsatte familier. Og en institution kan godt stille det store flertal tilfreds, men samtidig gøre en mindre god indsats i forhold til de børn, som har særligt behov.

Disse forbehold udelukker dog ikke, at en brugerundersøgelse af denne type kan bruges til fx at finde frem til institutioner, hvor der er betydelig utilfredshed, og hvor kommunen

derfor bør undersøge forholdene nærmere. Det bør også understreges, at svarene tyder på, at de fleste forældre er glade for deres dagtilbud.

7. Erfaringer fra Norge og Sverige

I debatten om privatisering på dagtilbudsområdet henvises ofte til erfaringerne fra Norge og Sverige, hvor private pasningsformer er mere udbredte end i Danmark.

I Norge tegner de private daginstitutioner sig således for 50 pct. af alle børn i daginstitution.

Til gengæld har den norske regering stillet standardkrav – også til privatinstitutioner – i højere grad end i Danmark. Der er fx krav til indendørsarealer, som er væsentligt højere end de danske. Og gruppestørrelsen sammenholdt med retningslinjerne for bemanning lægger op til en bedre personalenormering, end vi ser i Danmark.

Tilskuddet til den private daginstitution beregnes på samme måde som i Danmark, dvs. som gennemsnit af driftsudgifterne pr. barn i kommunen tillagt administrations- og bygningstilskud.

Kommunen samordner pladsanvis-

ningen for såvel kommunale som private daginstitutioner.

De fleste private daginstitutioner i Norge er medlemmer af Private Barnehagers Landsforbund, som har overenskomst med de faglige organisationer. Ejerne kan trække overskud ud af de private børnehaver, men myndighederne kan kræve, at evt. overskud er rimeligt, og at personaleomkostningerne pr. heltidsplads svarer til, hvad man finder i tilsvarende kommunale institutioner. I Sverige var 19,1 pct. af daginstitutionsbørnene i 2014 i en privat institution⁹. Udviklingen af private daginstitutioner tog især fart, da der i 2006 kom en borgerlig regering til, som tog flere initiativer for at skabe en mere markedsorienteret børnepasningssektor.

Der er tale om meget forskellige former for privat virksomhed. Blandt børnene i privatinstitutioner blev 51

pct. passet i en institution, der var drevet af et firma. 1 pct. var i en institution ejet af en privatperson, mens 48 pct. var dækket af andre ejerformer – typisk forældrekooperativer eller personalekooperativer.

Reglerne for personalestandard m.v. er ikke så klare som i Norge.

Ifølge en analyse fra FOAs svenske søsterorganisation Kommunalarbetarförbundet er det gennemsnitlige antal børn pr. voksen det samme i privatinstitutioner som i kommunale institutioner, men der er en klart lavere andel af uddannede pædagoger (førskolelærere) i privatinstitutionerne, hvis man sammenligner med de kommunale institutioner. Desuden er den gennemsnitlige åbningstid kortere, og der er færre børn, der kræver ekstra støtte.¹⁰

¹⁰ Ulrika Lorenzi og Olof Widmark: Skilda Världar, Kommunal 2014

⁹ Ifølge Skolverkets statistik

Analysen skelner mellem ideelt drevne private daginstitutioner [typisk forældredrevne] og firmadrevne institutioner. Der er gennemført en regnskabsanalyse af de 15 største firmaer på det svenske private børnepasningsmarked. De 15 firmaer havde alle hver 40 mio. sv. kr. i omsætning og en samlet omsætning på godt 2 mia. sv. kr. Det gennemsnitlige afkast var ca. 10 pct. – mod 8 pct. for det svenske næringsliv som helhed.

Navnlig de svenske erfaringer er i den danske debat blevet anvendt som argument for mere udlicitering. Bl.a. har Udbudsrådet anbefalet mere udlicitering på baggrund af en rapport fra Rambøll.¹¹

11 Se bl.a. Konkurrence på daginstitutionsområdet. Udbudsrådet, 2011

I Udbudsrådets sammenfatning af hovedresultaterne hedder det:

”Sammenligningen viser:

- At de undersøgte privatinstitutioner og kommunale daginstitutioner har ens serviceniveau.
- At der er højere forældretilfredshed i de privatinstitutioner end i de kommunale daginstitutioner, der har medvirket i undersøgelsen.
- At udgiften pr. barn i privatinstitutioner er lavere end i kommunale institutioner, når der tages højde for den merudgift privatinstitutionerne har til løsningen af administrative og ledelsesmæssige opgaver.”

Det kan imidlertid påvises, at de sammenligninger, Rambøll har gennemført, på centrale punkter er misvisende.

For det første tager sammenligningerne vedr. børn pr. voksen og udgifter pr. barn ikke højde for det forhold, at der er en større andel af vugge-

stuebørn i de kommunale end i de private institutioner.

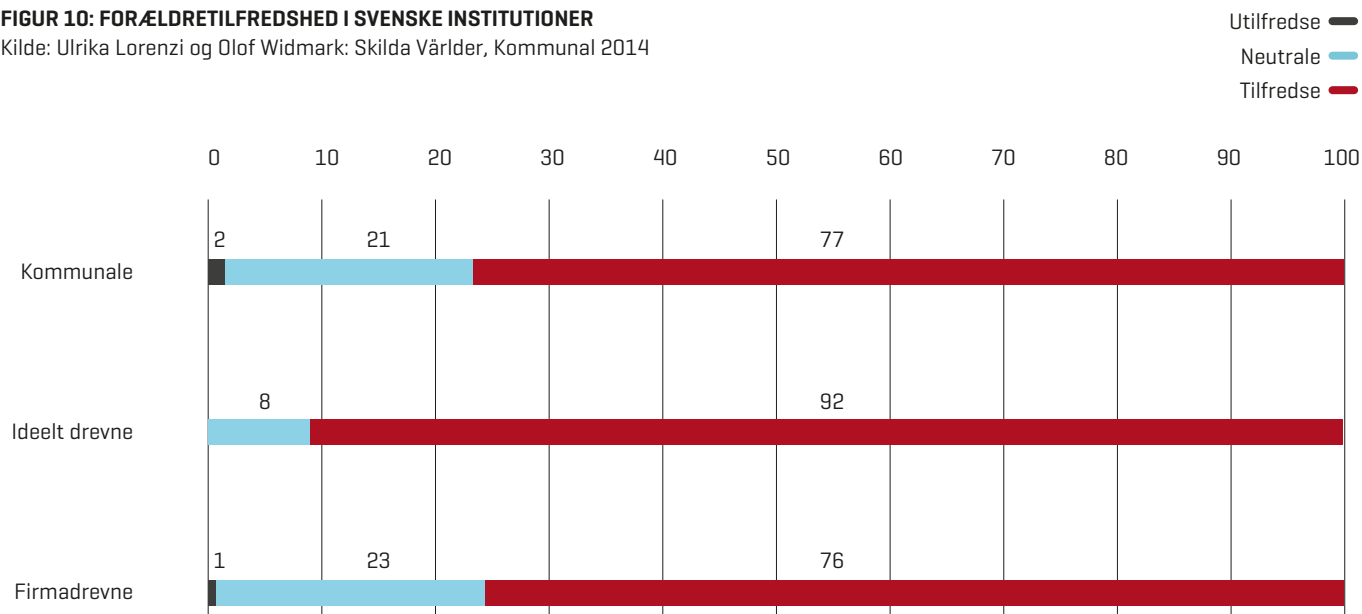
Når det gælder de svenske institutioner, tager Rambølls analyse udgangspunkt i 25 svenske daginstitutioner [heraf 15 private]. For disse institutioner når Rambøll frem til 6,5 børn pr. medarbejder i de kommunale institutioner og 4,5 børn pr. medarbejder i de private – altså en klart bedre personaledekning i de private tilbud. Denne forskel betegnes som statistisk signifikant.

Ifølge det svenske Skolverkets statistik, som omfatter alle daginstitutioner i Sverige, var tallene i 2011 dog 5,2 børn pr. voksen i privatinstitutioner og 5,3 børn i kommunale institutioner. I 2014 er tallet 5,3 børn pr. voksen i begge typer. De institutioner, Rambøll har udvalgt, er således ikke repræsentative.

Samtidig viser det sig, at privatinstitutionerne i gennemsnit har kortere åbningstid og en lavere pædagogandel end de private institutioner.

FIGUR 10: FORÆLDREILFREDSHED I SVENSKЕ INSTITUTIONER

Kilde: Ulrika Lorenzi og Olof Widmark: Skilda Världar, Kommunal 2014

**Figur 10**

Ser man endelig på forældretilfredsheden, viser Rambølls analyse, at der i Sverige er en generelt højere forældretilfredshed i de private end i de kommunale institutioner. Her findes imidlertid en interessant analyse gennemført af det svenske kommunalarbejderforbund. Nogle resultater fremgår af figur 10.

Denne analyse skelner mellem 2 former for private daginstitutioner:

- De ideelt drevne
- De firmadrevne

De ideelt drevne drives typisk af en forening, fx en forældrekræds, og det er bl.a. karakteristisk, at der typisk er en høj direkte forældredeltagelse. Disse institutioner har ofte en høj grad af forældretilfredshed.

Når man taler om udlicitering, er det imidlertid de firmadrevne institutioner, som det er relevant at sammenligne med. Som det ses af figuren, ligger denne gruppe på linje med de kommunale institutioner, når det gælder forældretilfredshed.

SEPTEMBER 2016



FOA

SAMMEN
GØR VI FORSKELLEN

Stauings Plads 1-3
1790 København V

Tlf: 46 97 26 26
foa.dk

Private dagtilbud

– om dagtilbudstyper og deres udvikling

Pædagogisk Sektor i FOA har i mange år fulgt udviklingen i private dagtilbud. Vi har med denne publikation ønsket at sammenfatte den viden, vi har om private dagtilbud. Vi har også ønsket, at fremlægge data blottet for politiske holdninger, så publikationen kan være et grundlag for en politisk drøftelse på tværs af partier i folketinget og børn og unge-udvalgene i kommunerne.

Henvendelser vedr. undersøgelsens tekniske indhold:

Bureau 2000 – analyse og forskning

Tlf.: 44 66 22 64, www.bureau2000.dk

Pædagogisk Sektor

FOA er Danmarks tredjestørste fagforening. Siden 1899 har vi kæmpet for bedre løn- og arbejdsforhold til vores medlemmer. Hovedopgaven er at indgå overenskomster, som sikrer en god løn og moderne, ordnede arbejdsvilkår. Det er FOA, der aftaler din løn, dine tillæg, din arbejdstid, din pension, dine barselsregler, dine ferieregler og dine muligheder for uddannelse. Vores opgave i FOA er også at sikre et stærkt fagligt fællesskab – og at udvikle din og vores faglighed på det pædagogiske område, så velfærden og gode arbejdspladser går hånd i hånd.