

RESUMÉ

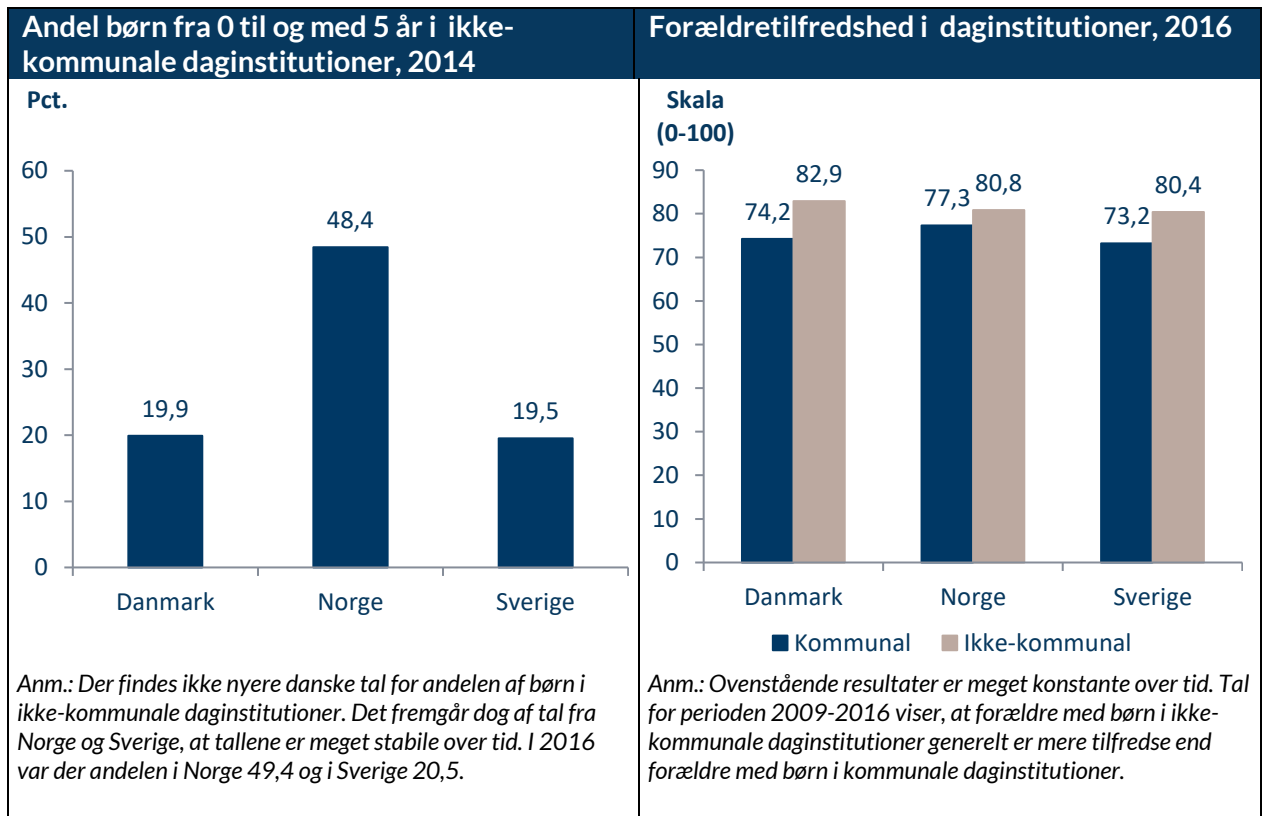
Danmark bruger ca. 30 mia. kr. på daginstitutionsområdet (børn i alderen 0 til og med 5 år). Heraf går godt 5 mia. kr. (17 pct.) til private og selvejende daginstitutioner. Til sammenligning brugte svenskerne og nordmændene, hvad der svarer til hhv. 55 mia. DKK og 39 mia. kr. på daginstitutionsområdet, hvoraf 10,4 mia. DKK (21 pct.) i Sverige og 15,6 mia. (41 pct.) i Norge gik til private og selvejende institutioner.

Produktivitetskommissionen vurderede i 2013¹, at der i Danmark er et effektiviseringspotentiale på daginstitutionsområdet på 10 pct. alene ved at alle kommuner blev lige så effektive som de mest effektive sammenlignelige kommuner. En måde at bidrage til at høste dette effektiviseringspotentiale på, er at øge konkurrencen på daginstitutionsområdet. I Danmark ligger den ikke-kommunale markedsandel opgjort ud fra antal børn på 20 pct., hvoraf 14 pct. er selvejende institutioner og 6 pct. er private institutioner. I Norge ligger den ikke-kommunale markedsandel til sammenligning på knap 50 pct. og i Nacka Kommune i Sverige, hvor man har indført en høj grad af valgfrihed, ligger den ikke-kommunale markedsandel også på 50 pct. Samtidigt er forældretilfredsheden i alle de skandinaviske lande signifikant højere i de private og selvejende institutioner end i de kommunale institutioner.

Dog holder store udenlandske private daginstitutionskæder som fx svenske AcadeMedia sig ude af Danmark pga. den politiske usikkerhed samt høje opstarts- og driftsomkostninger. For at komme den udfordring til livs, skal der tages et opgør med kommunernes særstilling på daginstitutionsområdet.

- Der skal skabes gennemsigtighed om kommunernes regnskaber, så de ikke gennem krydssubsidiering kan holde private aktører ude af markedet, eller presse nuværende aktører ud, fx ved at sætte kunstige lave udgifter til egen drift, bygninger og administration. For det kommunale udgiftsniveau har betydning for størrelsen af det tilskud der gives til de private og selvejende institutioner.
- Der skal gøres op med kommunernes mange kasketter, så de ikke både er godkendelsesmyndighed, tilsynsmyndighed, samarbejdspartner og konkurrent.
- Der skal laves en samarbejdsaftale mellem de ikke-kommunale leverandører og regeringen, som fastlægger principper for det overordnede strategiske partnerskab mellem regeringen og den ikke-kommunale sektor indenfor social- og sundhedsområdet.

¹ Produktivitetskommissionen (2013): Faktaark om effektiviseringspotentiale i den offentlige sektor. Produktivitetskommissionens konklusion er baseret på KORA-analysen, KORA (2013): Kommunale serviceniveauer og produktivitet.



DAGINSTITUTIONSOMRÅDET

I dette notat sammenlignes strukturen på daginstitutionsområdet i de skandinaviske lande. Notatet fokuserer alene på børn i alderen 0 til og med 5 år. Notatet indeholder først en beskrivelse af organiseringen af daginstitutionsområdet, dernæst en beskrivelse af de private markedsandele opgjort ud fra antal institutioner, antal børn og størrelsen på udgifterne og endeligt beskrives den udviklingen på daginstitutionsområdet i Norge samt i den svenske kommune Nacka hvor ikke-kommunale daginstitutioner begge steder udgør omkring 50 pct. Notatet afsluttes med en gennemgang af udfordringerne på daginstitutionsområdet i Danmark samt en politikanbefaling.

ORGANISERING

I 2016 brugte den danske stat ca. 30 mia. kr.² på daginstitutionsområdet (børn i alderen 0 og med 5 år). Produktivitetskommissionen vurderede i 2013³, at der er et effektiviseringspotentiale på daginstitutionsområdet på 10 pct. alene ved at alle kommuner blev lige så effektive som de mest effektive sammenlignelige kommuner. En måde at bidrage til at høste dette effektiviseringspotentiale på er at øge konkurrencen på daginstitutionsområdet. Fx ved i højere grad at inviterer ikke-kommunale leverandører indenfor.

² Regeringen (2017): Stærke dagtilbud – alle børn skal med i fællesskabet.

³ Produktivitetskommissionen (2013): Faktaark om effektiviseringspotentiale i den offentlige sektor. Produktivitetskommissionens konklusion er baseret på KORA-analysen, KORA (2013): Kommunale serviceniveauer og produktivitet.

Der er forskel på, hvordan man organiserer daginstitutionsområdet i de skandinaviske lande. Boks 1 uddyber organiseringen af daginstitutionsområdet i de Skandinaviske lande.

Boks 1: Organisering af dagsinstitutioner i Danmark, Norge og Sverige

I både Danmark, Norge og Sverige er det kommunerne, der har ansvaret for børnepasningen. I Danmark passes børnene frem til knap 3-årsalderen i dagpleje eller vuggestue. Fra børnene er knap 3 år og frem til de skal starte i skole (ca. 6 år), går de typisk i børnehave. I dagplejeinstitutionerne vil børnene typisk passes i private hjem med maksimalt fem børn pr. voksen. Traditionen med en meget stor andel mindre dagplejeinstitutioner genfinder man ikke på samme måde i Sverige og Norge. De alternativer de har, udgør en langt mindre del, end dagplejer udgør i Danmark. I 2017 var der helt præcist 9.667 dagplejeinstitutioner i Danmark, hvoraf langt flertallet regnes som kommunale. I 2017 var kun 20 dagplejeinstitutioner private.

I Norge bruger man ordet 'barnehage' som betegnelse for det pasningstilbud børnene får førskolealderen. Som alternativ til 'barnehager' findes "familiebarnehager", som er børnehaver drevet i private hjem (den norske parallel til en dansk kommunal dagpleje).

I Sverige kaldes tilbuddene enten 'förskola' (børnehave) eller 'pedagogisk omsorg' på svensk. 'Pedagogisk omsorg' er enten er en børnehave drevet i et privat hjem eller forskellige typer flerfamilieløsninger, hvor børnene på skift passes i de forskellige børns hjem. Institutionerne tager imod børn helt ned til 1 år, som er det tidspunkt, hvor de svenske børn almindeligvis starter i en daginstitution.

Kilde: *Borger.dk*, *Regjeringen.no* (2017): *Finansiering av barnehager*, *FOA* (2008): *Privat pasning i Danmark*.

I både Danmark, Norge og Sverige findes der ligeledes private, selvejende og kommunale pasningstilbud. I boks 2 nedenfor gennemgås de danske definitioner.

Boks 2: Driftsformer for dagtilbud i Danmark

Kommunalt dagtilbud: Tilbuddet drives af en eller flere kommuner. Øverste myndighed er kommunalbestyrelsen, og forældrene har indflydelse via forældrebestyrelsen, men de har hverken økonomi- eller arbejdsgiveransvar.

Selvejende dagtilbud med driftsoverenskomst: Daginstitutioner kan efter aftale med kommunalbestyrelsen drives af private leverandører som selvejende daginstitution. Institutionen er en selvstændig juridisk enhed med egen bestyrelse, som har arbejdsgiveransvar og det økonomiske ansvar. De selvejende dagtilbud er underlagt samme rammevilkår som de kommunale institutioner. En selvejende institution er således finansieret af det kommunale budget, men typisk drevet af forældrene via en forældrebestyrelse*, hvorfor der er en meget høj grad af forældreindflydelse.

Privatejet dagtilbud: Daginstitutioner kan med kommunalbestyrelsens godkendelse drives af private leverandører som privatinstitution. Institutionen er en selvstændig juridisk enhed, med egen bestyrelse, som modtager et tilskud pr. barn der fastsættes og beregnes af kommunen. Der er et meget stort manøvrerum til at drive institutionen. Forældreindflydelsen afhængig af, om institutionen har organiseret sig i en enstrengt eller tostrengt struktur, det vil sige, om der er forældreflertal i bestyrelsen eller om der er en institutionsbestyrelse og en forældrebestyrelse (som så har samme kompetencer som i kommunalt dagtilbud). Institutionen ejes privat – enten af enkeltperson, A/S eller APS – og det er ifølge lovgivningen muligt at trække overskud ud til ejer eller ejerkredsen. Evt. overskydende midler kan også anvendes til videre drift og dermed ikke trækkes ud af virksomheden. Der er stor forskel på, om de privatejede dagtilbud benytter sig af denne mulighed. Grundlæggende kan man underindele de privatejede dagtilbud i to typer. De non-profit private institutioner, som er godkendt til privatdrift og ejer sig selv, men arbejder non-profit. Og de privatejede institutioner, som tillader ejeren at trække overskuddet ud. Der findes langt flest af den første form, dvs. non-profit institutionerne.

Note: *) Bestyrelsen kan også indeholde andre medlemmer end forældre, men flertallet skal være forældre.

Kilde: *Dagtilbudsloven*.

Ser man på antallet af børn indskrevet i de forskellige pasningstilbud i de tre lande er variationen stor. De nyeste sammenlignelige tal er fra 2014. Tallene viser, at 81,3 pct. af de 0-5 årige danske børn var indskrevet i en pasningsordning, mens tallet var hhv. 76,5 pct. i Norge og ca. 68,9 pct. i

Sverige. Ser man på nyere tal for Sverige og Norge fremgår det, at tallene er meget stabile over tid.

Tabel 1. Andel af forskellige aldersgrupper, som er indskrevet i en pasningsordning, 2014

Aldersgruppe	Danmark	Norge	Sverige
0 år	17,9 pct.	3,6 pct.	0,0 pct. ⁴
1-2 år	88,0 pct.	80,1 pct.	67,5 pct.
3-5 år	95,5 pct.	96,6 pct.	92,5 pct.
0-5 år	81,3 pct.	76,5 pct.	68,9 pct.

Kilde: Danmarks Statistik PAS11 og FOLK2, Statistiska centralbyrån BEO101A, Skoleverket.se 'Tabell 2 A: Antal inskrivna barn, förskoleenheter och antal barn per avdelning 2007-2016', Statistisk sentralbyrå tabel 04903

Som det fremgår, har Danmark en tradition for, at børnene starter tidligere i daginstitution end børnene i Norge og Sverige.⁵ I Sverige var 67,5 pct. af børn i alderen 1-2 år i 2014 indskrevet i en pasningsordning, i Norge var det 80,1 pct., mens hele 88 pct. af børn i samme gruppe var indskrevet i Danmark.⁶ Dette kan delvist forklares med, at Sverige og Norge har en længere betalt barsels- og forældreorlov, end der er i Danmark. I Sverige har forældrene mulighed for tilsammen at holde orlov for at kunne passe barnet i knap 69 uger (svarende til 480 dage). I Norge kan forældrene tage barsel i sammenlagt 49 uger (svarende til 343 dage), mens man i Danmark kan holde barsels- og forældreorlov i 46 uger (svarende til 322 dage).⁷

Forældrebetalingen

Forældrenes udgifter til daginstitutionerne i de tre lande varierer. I Norge og Sverige afhænger betalingen af forældrenes indkomst, dog begrænset af et maksimumsbeløb, mens forældre i Danmark skal betale en vis andel af prisen på pladsen. I Danmark er det også muligt at få fripladstilskud, hvis forældrenes indkomst ligger under et vist niveau. Dette er uddybet i boks 3.

Boks 3: Beskrivelse af egenbetalingen i Danmark, Norge og Sverige.

I Danmark, Norge og Sverige varierer forældrenes udgifter til en daginstitution. I Norge og Sverige er der vedtaget en maksimumspris, der uafhængigt af forældrenes indkomst lægger et loft over, hvad forældre skal betale for fuldtidspasning i en institution.

I Norge lå maksimumsprisen i 2017 på, hvad der svarer til knap 2.250 DKK og totalt ca. 24.800 DKK om året. Søskenderabatten lå på minimum 30 pct. for 2. barn og 50 pct. for 3. barn eller flere.

I Sverige ligger den såkaldte 'maxtaxa' et loft for, hvor stor en afgift forældre skal betale. En familie kan maksimalt betale 3 pct. af sin indkomst for 1. barn i pasning – dog højst hvad der svarede til ca. 1.065 DKK måned i 2017. Det-

⁴ I Sverige var der i 2016 kun 3 børn, der var 0 år gamle og i pasningsordninger (Skoleverket).

⁵ DST(2011): Danske børn kommer tidligst i institution.

⁶ Norden.statbank.dk, CHIL03.

⁷ Utredning fra utvalget av støtten til barnefamilierne (2015): Offentlig støtte til barnefamilierne, norden.org: Svenske regler for barselsorlov, norden.org: Barselsorlov i Danmark, norden.org: Forældredydelse, forsakringskassen.se: Föräldrapenning, nav.no: Fedrekvote (pappaperm), mødrekvote og fellesperiode.

te maksimum gælder både for børn i vuggestuealderen og børn i børnehvealderen.

I Danmark må forældre højst betale 25 pct., af hvad pladsen i daginstitutionen koster. Forældrene har mulighed for at søge om fripladstilskud, hvis deres indkomst ligger under et vist niveau.

Kilde: Lovdata.no., Utdanningsdirektoratet.no (2017): Foreldrebetaling, Statens skolverk (2017): Statsbidrag för maxtaxa, Borger.dk(2017): Børnepasning - regler for dagtilbud.

Det kommunale tilskud

I både Danmark, Norge og Sverige giver kommunerne et driftstilskud pr. barn, som er det samme, uanset om barnet går i kommunal eller ikke-kommunal daginstitution. Som udgangspunkt bliver driftstilskuddet i Danmark beregnet som et gennemsnit af omkostningerne pr. barn i den pågældende kommune. Hvor meget institutionen i kommunen får, kan derfor variere på tværs af kommuner. Der kan dog være forskel i tilskuddene til ikke-kommunale og kommunale institutioner, når det kommer til det samlede tilskud. Fx er det sådan i Danmark, at udgifter til støtte, herunder støttepædagoger⁸, ikke indgår i driftstilskuddet, og dermed er tilskuddet typisk lavere til de private og selvejende daginstitutioner end til de kommunale. De ikke-kommunale daginstitutioner får på samme måde som de kommunale institutioner derudover tilskud til bygninger og administration. Størrelsen på tilskuddene afhænger af det kommunale gennemsnit og varierer fra kommune til kommune.

MARKEDSANDELE

Antal institutioner

I Norge var der i alt 5.980 daginstitutioner i 2016, hvoraf hele 53 pct. var private eller selvejende daginstitutioner. Til sammenligning var der i Sverige 11.786 daginstitutioner, hvor blot 29 pct. var ikke-kommunale daginstitutioner.

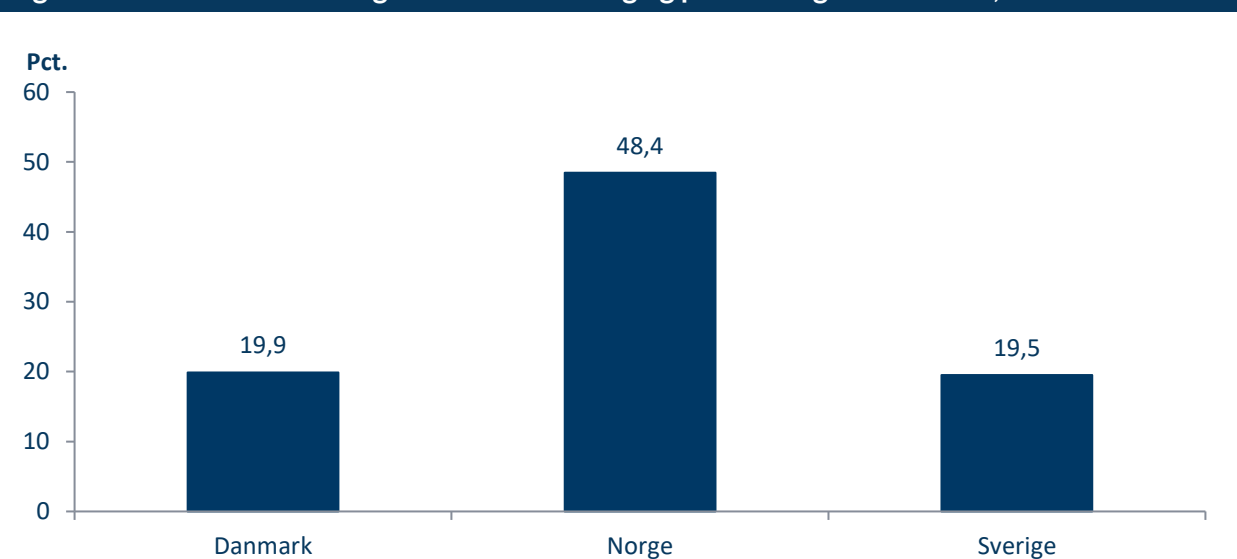
Sammenligningen på institutionsniveau med Danmark er lidt svær, da de mange små danske dagplejeinstitutioner gør, at antallet af institutioner i Danmark ligger meget højt sammenlignet med Norge og Sverige. Langt størstedelen af de danske dagplejeinstitutioner er kommunale, og hvis man medtager dem, kan de derfor give et forkert billede af markedsandelen på daginstitutionsområdet.

Nyeste tal for Danmark viser, at der i 2017 samlet set var 13.630 daginstitutioner (inkl. dagpleje). Uden dagplejeinstitutionerne var der 3.942 institutioner. Heraf er 27,1 pct. ikke-kommunale, hvor hhv. 12,7 pct. private og 14,4 pct. er selvejende. Uanset hvordan man vender det, har Norge dog en langt større andel private daginstitutioner end både Danmark og Sverige.

⁸ Støttepædagogudgifter kan eksempelvis være sprogpædagoger. Hvis der opstår behov i den ikke-kommunale daginstitution kan de dog lave en sær aftale med kommunen.

Markedsandel opgjort efter antal børn

Opgjort ud fra antallet af børn er det næsten halvdelen af børnene i Norge, der passes i private og selvejende daginstitutioner. Til sammenligning gik ca. 21 pct. af børnene i Sverige i 2016 og 20 pct. i Danmark i 2014 i ikke-kommunale daginstitutioner.⁹ I Danmark fordeler det sig på henholdsvis ca. 14 pct. i selvejende institution og ca. 6 pct. i privat daginstitution.

Figur 1. Antal børn fra 0 til og med 5 år i offentlig og private daginstitutioner, 2014

Anm.: Danmark: Daginstitutioner inkluderer dagpleje, vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner. Aldersintegrerede institutioner inkluderer kun børn i alderen 0 og med 5 år. Nyeste tal for Danmark er fra 2014. Sverige: Daginstitutioner inkluderer både børn i pædagogisk omsorg og i förskola i alderen 0 til og med 5 år. Det fremgår af tal fra Norge og Sverige, at tallene er meget stabile over tid. I 2016 var der andelen i Norge 49,4 og i Sverige 20,5.

Kilde: Danmarks statistik, tabel PAS11 og PAS22; Statistisk sentralbyrå, tabel 06810; Skolverket, tabell 2A Pædagogisk omsorg og tabell 3 förskola.

Fælles for Danmark, Norge og Sverige er, at andelen af private og selvejende daginstitutioner opgjort ud fra antal institutioner er højere end andelen opgjort ud fra antallet af børn i ikke-kommunale daginstitutioner. Dette skyldes, at de private og selvejende daginstitutioner ofte er mindre end de kommunale, og derfor passes der samlet set færre børn i private og selvejende daginstitutioner.

⁹ Dagplejere er hovedsageligt kommunalt ansat. I 2017 var der, som tidligere beskrevet, 20 private dagplejere ud af 9.687 dagplejere. Hvis dagplejere ekskluderes vil andelen af børn i ikke-kommunale daginstitutioner udgøre 23,1 pct., hvoraf 15,8 pct. er selvejende og 7,3 pct. er private.

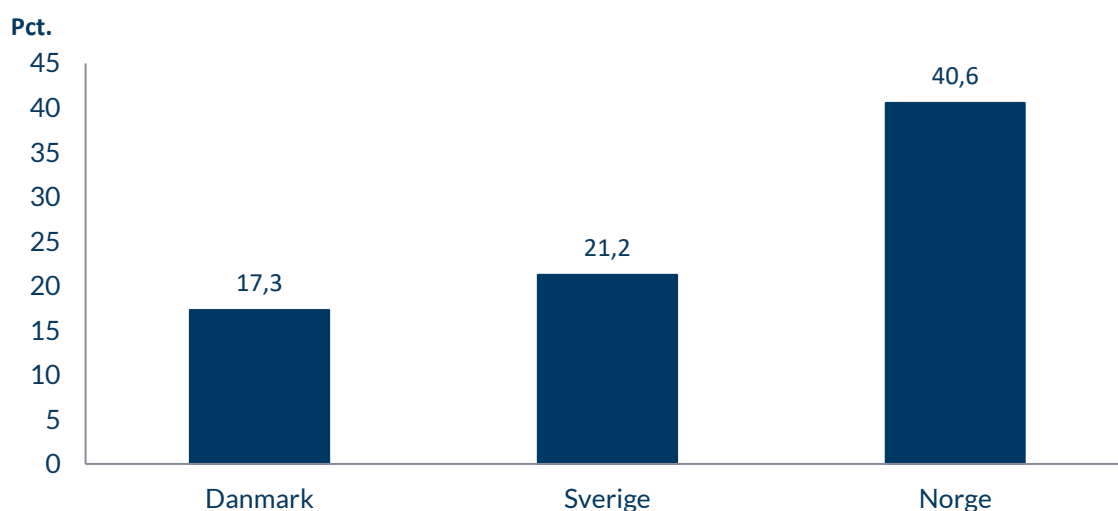
Markedsandel opgjort efter udgifter

De totale bruttodriftsudgifter på dagsinstitutionsområde varierer i Danmark, Norge og Sverige. I Sverige blev der i 2015 brugt, hvad der svarer til 55 mia. DKK, i Norge blev det brugt 38,6 mia. DKK, mens der i Danmark blev brugt 29,4 mia. DKK.¹⁰

Figur 2 viser den private og selvejende markedsandel¹¹ af de totale offentlige bruttodriftsomkostninger til daginstitutioner i Danmark, Norge og Sverige. De offentlige bruttodriftsomkostninger skal forstås som både statslige og kommunale bruttodriftsudgifter til daginstitutionsområdet.

I 2015 gik 41 pct. (svarende til 15,6 mia. DKK) af de totale offentlige bruttodriftsudgifter i Norge til drift af private og selvejende daginstitutioner. Til sammenligning brugte Danmark og Sverige henholdsvis 17 pct. og 21 pct. (svarende til 5,1 mia. og 10,4 mia. DKK) af de totale offentlige bruttodriftsudgifter.

Figur 2. Den private markedsandel af de offentlige bruttodriftsudgifter til daginstitutioner, 2015



Anm.: Tallene for Danmark er beregnet ud fra et udtræk fra DST og er behæftet med nogen usikkerhed, da data ikke er kvalitetstjekket af DST. De indeholder selvejende og privatinstitutioner, privat dagpleje, selvejende og private fritidshjem, selvejede og private klubber og puljeordninger i alderen 0 til og med 5 år. At de danske tal (modsat de svenske og norske tal) også indeholder tilskud til fritidshjem samt klubber og puljeordninger flytter ikke resultatet betydeligt, da de kun udgør en mindre del af de samlede udgifter. I Sverige er det kun muligt at isolere lokaleomkostningerne i förskola og ikke i pedagogisk omsorg. Igen udgør pedagogisk omsorg en mindre del af de samlede udgifter og flytter derfor ikke på resultatet. Tallene for Norge og Sverige er omregnet til danske kroner ved at benytte gennemsnitsvalutakursen det pågældende år. Forældrebetaling og udgifter til bygninger er ikke medregnet.

Kilde: Danmarks statistik REGK31 og REGK53 samt særudtræk, Statistisk sentralbyrå tabel 05065, Statistiska Centralbyrån, Undersökningen Räkenskapssammandrag för Kommuner och Landsting (særudtræk).

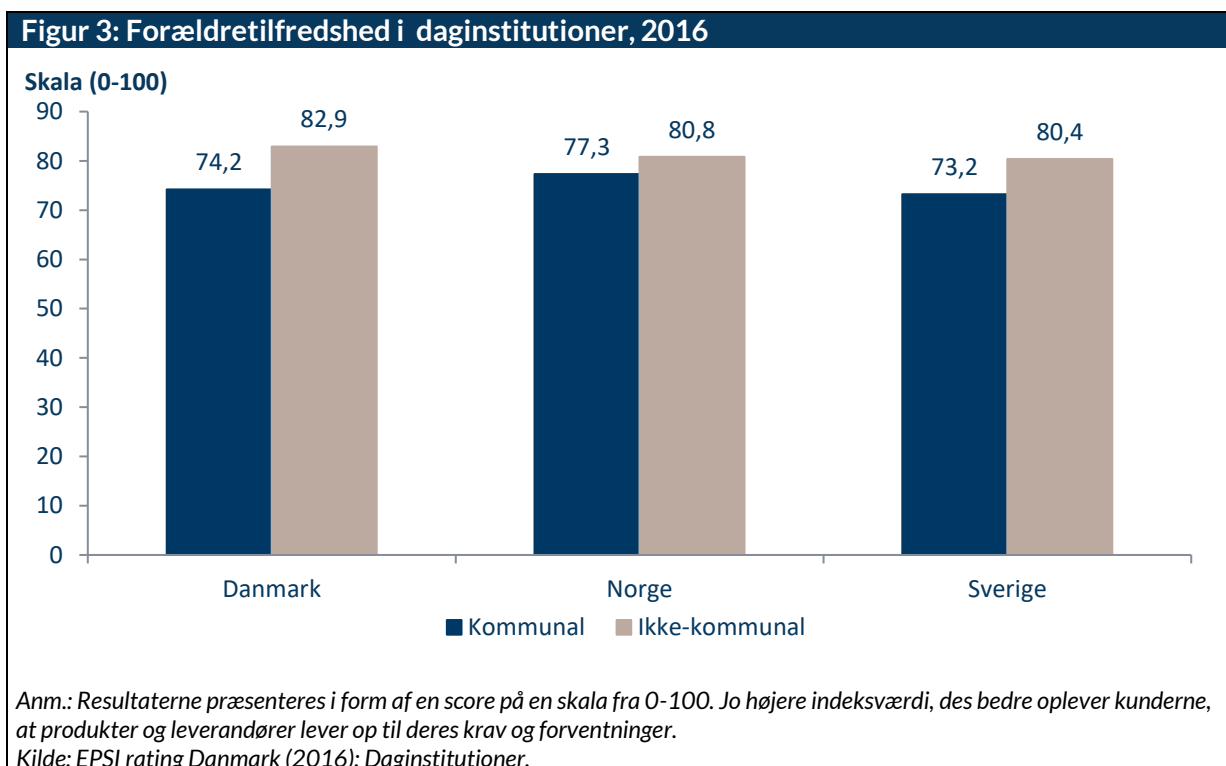
¹⁰ Udgifterne er de offentlige bruttodriftsudgifter til privatinstitutioner. Dette inkluderer udgifter til drift og administration, men ikke udgifter til bygninger. Forældrebetalingen er ikke inkluderet.

¹¹ Ordet markedsandel skal i dette afsnit forstås som forholdet mellem de offentlige udgifter anvendt på et givent område og de samlede offentlige udgifter. Den private markedsandel er dermed andelen af de samlede offentlige udgifter, som går til private institutioner.

Sammenlignet med markedsandelen opgjort efter antal børn, er den ikke-kommunale markedsandel opgjort på baggrund af bruttodriftsudgifter en anelse lavere. Det kan bl.a. forklares af at forældrebetalingen kan være højere i private daginstitutioner end i de kommunale daginstitutioner. (De selvejende institutioner med driftsoverenskomst følger kommunens forældrebetaling). Derudover kan der, som tidligere skrevet, være forskel på tilskuddet fra kommunen til de kommunale og ikke-kommunale daginstitutioner.

Forældretilfredshed

Målinger af forældretilfredsheden foretaget af EPSI i kommunale og ikke-kommunale daginstitutioner i Danmark, Norge og Sverige viser, at de private daginstitutioner generelt opnår en højere forældretilfredshed end de kommunale. Resultaterne er meget konstante over tid. Tal for perioden 2009-2016 viser, at forældre med børn i ikke-kommunale daginstitutioner generelt er mere tilfredse end forældre med børn i kommunale daginstitutioner.



UDVIKLINGEN PÅ DAGINSTITUTIONSOMRÅDET I NORGE

På samme måde som i Danmark og Sverige, har 'barnehage'-sektoren i Norge ændret sig over de sidste 50 år fra at være et margintalt fænomen, som berørte et mindretal af landets børnefamilier til at blive en central del af de norske børn og forældres hverdag. Den første officielle norske barnehage-statistik blev udarbejdet i 1963. Dengang bestod sektoren af 259 barnehager med godt 8.156 børn. Tidligere har man sporadiske kortlægninger. I 1950 bestod sektoren af 116 barnehager med 5.071 børn. Først i 1970'erne, hvor kvinderne for alvor begynder at komme på arbejdsmarkedet, kommer der gang i udbygningen af sektoren. Og mellem 1970'erne og 1980'erne blev både antal børnehaver og antal børn mere end seksdoblet.

I en norsk sammenhæng er det misvisende at påstå at velfærdsstaten var grundlag for ligestilling på arbejdsmarkedet. Daginstitutions tilbuddene blev snarere tvunget frem af kvindernes ønske om at deltage i arbejdsstyrken.

Sammenlignet med Sverige og Danmark var Norge langsom til at udvikle barnehage-sektoren. I midten af 50'erne var der omkring 7.000 daginstitutionspladser i Norge, mens der var omkring 30.000 i Danmark og mere end 40.000 i Sverige.

I 1963 var fire ud af fem barnehager i Norge private eller selvejende, men frem mod 1980 steg den kommunale markedsandel. Der findes ikke officielt statistik over kommunale og ikke-kommunale markedsandele på dette tidspunkt, men en analyse af baggrundsmaterialet for den officielle barnehage-statistik har vist, at omkring 55,9 pct. af pladserne i 1973 var kommunale. Denne andel steg til 61 pct. i 1976, men faldt derefter til 56,8 pct. i 1979. De ikke-kommunale aktører stod således for en større del af udbygningen i slutningen af 1970'erne end de kommunale aktører. I 1980'erne steg den kommunale markedsandel igen, men ser man på den private udbygning, så var den kendetegnet af en del ressourcestærke forældre, som ikke ville vente på, at kommunen fik opstartet nye børnehaver.¹²

I Norge, modsat i Danmark, faldt den kommunale markedsandel markant i 1990'erne. Udviklingen var primært båret frem af et stort antal nye og mindre familiebarnehager. Den senere reduktion i antallet af familiebarnehager kan forklare, hvorfor kommunale institutioner steg frem mod 2000¹³. Men siden er den private markedsandel steget, blandt andet hjulpet frem af det politiske tiltag 'barnehageløftet', som blev iværksat, da politikerne ikke mente, at kommunerne kunne opbygge kapacitet hurtigt nok til at afhjælpe de lange ventelister. Den politiske udvikling i Norge er nærmere uddybet i boks 4.

Boks 4: Politisk udvikling på daginstitutionsområdet i Norge

For at imødegå problemerne med lange ventelister til daginstitutionerne, blev det norske folketing i 2003 enige om at indgå et bredt forlig på daginstitutionsområdet. Målet med forliget var at skabe et loft over forældrebetalingen og en kraftig udbygning af antallet af daginstitutioner. Virkemidlerne var en stigning i den statslige finansiering og et styrket kommunalt ansvar for området. Efter det norske folketingsvalg i 2006 valgte den rød-grønne regering (Arbejderpartiet, Socialistisk Venstreparti og Senterpartiet) at konkretisere målene yderligere. Resultatet blev det, som i dag er kendt som "Barnehageløftet". Barnehageløftet indebar blandt andet en aftale om fuld daginstitutionsdækning i hele landet inden 2007, og fra 2009 fik forældrene en lovfæstet ret til plads i en daginstitution.

For at kunne nå de ambitiøse mål for daginstitutionsområdet, var den rød-grønne regering afhængig af et bredt samarbejde med kommunerne og den private sektor. Kunnskapsdepartementet og Kommunesektorens organisasjon (KS), indgik en aftale, hvor parterne blandt andet forpligtede sig til at få etableret et tilstrækkeligt antal daginstitutionspladser og klargøre kommunernes rolle som lokal daginstitutionsmyndighed.

For at nå målet om fuld 'barnehage'-dækning blev der således sat gang i opførelsen af nye daginstitutioner. Politikerne mente ikke, at man kunne opbygge kommunal kapacitet hurtigt nok, og inviterede derfor private aktører ind på mar-

¹² Lars Gulbrandsen (2007): *Barnehageplass – fra unntak til regel*.

¹³ Lars Gulbrandsen (2007): *Barnehageplass – fra unntak til regel*.

kedet, da de kunne oprette "barnehager" hurtigere end det kommunale. Derudover blev det vedtaget at indfase en offentlig pligt til økonomisk ligebehandling af private og kommunale daginstitutioner, som medførte, at der i 2016 var lige tilskud til private og kommunale institutioner.

En rapport lavet på opdrag fra Kommunesektorens Organisasjon (KS) af Agenda Kaupang viser, at det offentlige sparer milliarder på private daginstitutioner. Og det til trods for, at kommunale og ikke-kommunale leverandører får den samme driftsstøtte. Analysen er en totalsammenligning af, hvad det koster den enkelte kommune at drive egne daginstitutioner, samt hvor meget, der bliver overført i offentlige midler (statstilskud og kommunalt tilskud) til de private daginstitutioner. I analysen konkluderes det: "at det offentlige har spart i gennemsnit 2,15 mrd. [red: 1,72 mia. DKK]. NOK hvert år de siste 9 årene på å tilby barnehageplasser i privat regi i stedet for i kommunalt regi". Besparelsen kan blandt andet henføres til forskelle i udgifter til pension og størrelsen på kapitalomkostningerne. En anden rapport, som Rambøll har udarbejdet på opdrag fra Private Barnehagers Landsforbund (PBL), viser, at det er 28 pct. dyrere at bygge en kommunal daginstitutionssplads sammenlignet med en privat. Både byg/teknik, legeapparater/inventar og udeareal er markant dyrere, når kommunerne er bygherrer.

Kilde: Agenda Kaupang (2017): Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige; Barnehage.no: Fersk rapport: AS Norge sparer milliarder på private barnehager, Meld. St. 24 (2012-2013): «Fremtidens barnehage», Utdanningsdirektoratet (2005): Finansiering av barnehagene, Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) (2015): Innbyggerundersøkelsen samt EPSIs Tilfredshetsundersøkelse 2017.

I både Norge og Sverige findes der mange større private børneinstitutioner. Et eksempel er virksomhederne Espira og Pysslingen, som i dag har hhv. 95 og 103 private institutioner i hhv. Norge og Sverige. Både Espira og Pysslingen er ejet af den svenske uddannelsesaktør AcadeMedia, som også driver institutioner i Tyskland, men ønsker ikke at træde ind i Danmark pga. den politiske usikkerhed og de høje opstarts- og driftsomkostninger, jf. boks 5.

Boks 5: Espira Norge og Pysslingen i Sverige

Et af de private tilbud som opstod i 90'erne i Norge var Espira. Espira åbnede i 1992 (under navnet "Barnebygg") og driver nu 95 barnehager i Norge i mere end 40 norske kommuner. Espira har i øjeblikket ca. 9.000 indskrevne børn i deres barnehager, mens virksomheden beskæftiger omtrent 2.500 ansatte. Der er indgået overenskomster i samtlige barnehager, som Espira driver. Jens Schei Hansen, Kommunikations- og Organisationsdirektør i Espira, mener, at der er flere forhold, som har gjort, at Espira har været i stand til at åbne så mange barnehager. Han mener, at Espira har udviklet et stærkt koncept, hvor barnehagerne bliver hjulpet med de administrative opgaver, således at der bliver brugt meget lidt tid på de administrative opgaver i barnehagerne. Samtidig har den akutte mangel på daginstitutionsspladser i det forrige årti i Norge medført, at det har været lukrativt at åbne nye private daginstitutioner.

Pysslingen i Sverige blev etableret i starten af 80'erne. Det var målsætningen, at Pysslingens institutioner skulle være billigere end de kommunale dagtilbud, have mere kvalificerede medarbejdere og tilbyde enklere og billigere lokaler ved at rationalisere samt skabe stordriftsfordele i forhold til fælles funktioner. Pysslingen ville være kendt for at sætte barnets trivsel og forældretilfredsheden i højsædet. I dag driver Pysslingen 103 førskoler med ca. 9.150 børn. En stor del af Pysslingens succes skyldes, at de er lykkedes i at høste stordriftsfordele gennem fælles administration. Der er således fælles indkøbsaftaler på tværs af alle institutioner med faste priser for indkøb af mad, møbler og udstyr til børnene. Det fælles indkøb har muliggjort at institutionerne har kunnet opnå mægderabatter og frigøre ressourcer for den enkelte institution, fordi de ikke skal forhandle kontrakterne selv. Desuden kan institutionerne trække på en række støttefunktioner indenfor it, HR, ejendomsdrift, økonomi, kommunikation og uddannelse. Dette er også med til at frigøre tid hos det pædagogiske personale, som de kan bruge på børnene i stedet.

Både Espira og Pysslingen er ejet af den svenske uddannelsesaktør AcadeMedia, som driver barnehager, grundskoler og voksenoplysning i Sverige, Norge og Tyskland. AcadeMedia har tidligere været i Danmark for at undersøge mulighederne for at træde ind på markedet. Konklusionen af markedsundersøgelsen var ifølge Produktivitetskommissionen, at:

- "Det faldende børnetal mange steder betyder, at der er begrænset behov for nye daginstitutioner (undtagen i Aarhus og København).
- Det er en udfordring at finde egnede lokaler, og kommunens tilskud til at bygge nye institutioner er utilstrækkeligt.
- Dagtilbudsområdet fremstår fragmenteret, og der er meget få profit-drevne private institutioner, som vil kunne «opkøbes».
- Der er usikkerhed om den politiske opbakning til at involvere private leverandører på dagtilbudsområdet, og det er en udbredt holdning, at daginstitutioner ikke kan drives mere effektivt privat.
- Daginstitutionerne er små og svære at gøre økonomisk rentable, bl.a. fordi der er høje omkostninger til løn, sygefravær og barsel.
- Der er ingen nationale retningslinjer for kvalitet i daginstitutionerne."

Utilstrækkelige kommunale tilskud og politisk usikkerhed er med til at gøre, at Danmark ikke fremstår som et attraktivt marked for nye leverandører.

Kilde: Interview med Jens Schei Hansen, Kommunikations- og organisationsdirektør i Espira, samt Produktivitetskommissionens interview med Johan Göterfelt, Direktør Affärsutveckling i AcadeMedia se Produktivitetskommissionen (2014): 'Offentlige privat samarbejde'. Johan Göterfelt arbejder ikke længere i AcadeMedia, men kommunikationsdirektør Paula Hammerskog oplyser, at deres syn på Danmark og de aktuelle barriererne stadig er aktuelle. Pysslingen.se og Produktivitetskommissionen (2014): Offentlig-privat samarbejde om velfærd (casesamling).

UDVIKLINGEN PÅ DAGINSTITUTIONSOMRÅDET I SVERIGE

På samme måde som i Danmark og Norge blev daginstitutionsområdet i Sverige også startet op af private velgørende institutioner (filantropi). Og på samme måde som i nabolandene har sektoren udviklet sig markant siden 1960'erne, som følge af kvindernes indtog på arbejdsmarkedet i forbindelse med den svenske højkonjunktur. I 1960'erne steg antallet af pladser i daginstitutioner (børnehaver og pasning i private hjem) fra 20.000 til 60.000. Stigningen fortsatte efterfølgende i 1970'erne, hvor antallet af børn i daginstitutioner steg fra 33.000 til 135.000, mens antallet af børn i passet i institutioner drevet i private hjem steg fra 32.000 til 125.000. Den store stigning i daginstitutioner kunne dog ikke modsvare efterspørgslen på daginstitutionspladser, og i 1970'erne var der derfor stadig flere, som ikke havde mulighed for at få sit barn passet. Mens børneomsorgen startede ud privat, så overtog staten og kommunerne med tiden en større og større andel. Mens kommunerne i 1941 drev syv procent af daginstitutionstilbuddene, var tallet i 1970 vokset til omkring 96 pct.. Den store stigning i den kommunale andel startede en debat i Sverige i 1980'erne. Særligt i lyset af, at omkostningen til de kommunale tilbud steg. I 1983 blev det foreslået, at staten også skulle yde bidrag til godkendte forældredrevne pasningstilbud. I 1990'erne foretog kommunerne en yderligere afregulering af området, og som følge heraf steg andelen af de ikke-kommunale institutioner yderligere.¹⁴

I dag har Sverige ligesom Danmark en lavere andel private daginstitutioner end Norge. Der er dog stor forskel på tværs af kommunerne. Allerede i 1994 valgte man i den svenske kommune Nacka at indføre en vouchermodel på daginstitutionsområdet. Denne vouchermodel bevirkede,

¹⁴ Regeringskansliet, Utdelningsdepartementet (2015): Förskolan i Politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans fremväxt.

at andelen af børn indskrevet i private 'förskola' steg fra 27 pct. i 1997 til 50 pct. i 2016. I 2009 blev vouchermodellen udbredt til resten af Sverige. Det svenske voucher system og erfaringerne fra Nacka er uddybet i boks 6.

Boks 6: Erfaringer fra Nacka kommune i Sverige

Den svenske kommune Nacka indførte i 1994 en vouchermodel på dagpasningsområdet. Målet var at styrke forældrenes valgmuligheder, deres indflydelse på den udbudte service samt at øge konkurrencen mellem udbydere. I 2009 blev denne vouchermodel udbredt til alle kommuner, hvilket gav de svenske kommuner stor selvbestemmelse. Nogle kommuner valgte at begrænse de private og selvejende institutioner ved eksempelvis selv at bygge flere kommunale 'förskola'. Nacka er en af de kommuner, der er mest åbne overfor ikke-kommunale institutioner på daginstitutionsområdet. Nedenfor beskrives det, hvordan vouchermodellen fungerer i Nacka Kommune i dag.

Nacka kommunes vouchermodel fungerer på den måde, at kommunen udsteder en voucher til hvert barn, der har behov for pasning. Med denne voucher i hånden kan forældrene vælge, hvilken type dagpasningstilbud de ønsker, og om det skal være fra en kommunal eller privat leverandør. Størrelsen på voucheren fastsættes ud fra det enkelte barns pasningsbehov samt forældrenes beskæftigelsessituation. Eksempelvis kan forældre i job frit vælge mellem tre niveauer af pasning for deres barn i alderen 1-2 år, nemlig henholdsvis 1-25 timer/uge, 26-39 timer/uge eller 40 timer/uger eller derover. Forældrebetalingen stiger i takt med jo flere timer forældrene tilvælger, jf. tabellen nedenfor. Omvendt får arbejdsløse og personer uden for arbejdsmarkedet automatisk er tildelt en voucher på 20-25 timers pasning ugentligt.

Gebyrstruktur i Nacka Kommune (DKK)

Aldersgruppe	Timer/uge	Barn 1	Barn 2	Barn 3
1-2 år	1-25	969 (3 pct.)	649 (2 pct.)	319 (1 pct.)
	26-39	1.016 (3 pct.)	671 (2 pct.)	335 (1 pct.)
	≥ 40	1.071 (3 pct.)	714 (2 pct.)	357 (1 pct.)
3-5 år	1-15	0	0	0
	16-25	812 (3 pct.)	491 (2 pct.)	162 (1 pct.)
	26-39	859 (3 pct.)	514 (2 pct.)	178 (1 pct.)
	>40	914 (3 pct.)	557 (2 pct.)	200 (1 pct.)
6 år	Kun et niveau	914 (3 pct.)	714 (2 pct.)	357 (1 pct.)

Anm.: Prisen er den højeste pris pr. måned, omregnet til DKK ved brug af den gennemsnitlige valutakurs for året. Hvis man har en husholdningsindkomst over 35.690 DKK om måneden betaler man beløbet i tabellen, hvis man har en indkomst under 35.690 DKK per måned i husholdningen, betaler man en procentvis del af indkomsten (markeret i parentes)

Kilde: Nacka Kommunes hjemmeside

Forældrebetalingen er ens for alle dagpasningstilbud, hvilket vil sige, at valgmulighederne går på antallet af pasningstimer og ikke på serviceniveauet. Samtidigt har Nacka kommune med vouchermodellen givet afkald på at styre udbuddet af antallet af pladser.

De enkelte leverandører af dagpasningstilbud skal leve op til en række fastsatte kriterier. Fx er der krav om, at dagpasningstilbuddet skal stimulere børns udvikling og læring samt tilbyde barnet en tryk omsorg. Det er kommunen, der informerer forældrene om dagtilbuddene. Fx udgiver kommunen et katalog og har en hjemmeside med oversigt over samtlige autoriserede kommunale og private (herunder selvejende) dagpasningstilbud. På kommunens hjemmeside kan man nemt danne sig et overblik over tilbuddene, som kan sammenlignes på en række punkter som fx antal børn pr. pædagog, andel af uddannet personale og forældretilfredshed. Desuden kan forældre sortere institutionerne efter deres profil, som fx kan være kristen eller friluftorienteret.

Generelt er forældrene tilfredse med vouchermodellen. Allerede i 2001 erklærede 89 pct. af forældrene sig tilfredse med dagpasningstilbuddene. Derudover har vouchermodellen ifølge Finansministeriets undersøgelser samlet set medført større effektivitet i form af bedre kapacitets- og ressourceanvendelse. Det skyldes dels den graduerede for-

ældrebetaling og dels finansieringsmodellen, der tilskynder institutionerne til en øget omkostningsbevidsthed blandt brugere af dagpasningstilbuddene.

Andelen af børn, som i Nacka Kommune gik i en privatejet "förskola", er steget fra 27 pct. i 1997 til 50 pct. i 2016. I samme periode er tallet for hele Sverige er steget fra 13 pct. i 1997 til ca. 20 pct. i 2016.¹⁵ I Nacka udgør andelen af private og selvejende institutioner 60,4 pct. i 2016, mens der kun er 29 pct. ikke-kommunale daginstitutioner i hele Sverige i 2016.

Kilde: *government.se*, Nacka Kommunes hjemmeside, Finansministeriet (1999): Budgetredegørelse. Bent Greve(2002): *Vouchers. Nye styrings- og leveringsmåder i velfærdsstaten*. Nacka Kommunes hjemmeside, samt Produktivitetskommissionen (2014): *Offentlig-privat samarbejde om velfærd*, Finansministeriet (2004): *Konkurrenceudsættelse af velfærdsydelser i Sverige*.

UDVIKLINGEN PÅ DAGINSTITUTIONSOMRÅDET I DANMARK

I 1820'erne blev de første danske 'dagtilbud' oprettet. De var selvejende og blev oprettet og drevet af civilsamfundet – kirker, foreninger mv. – som asyler for børn. Som følge heraf opstod der en mangfoldighed af daginstitutionstyper, som stadig kan genfindes i dag. Men med Steinckes socialreform i 1933 begyndte kommunerne at indgå driftsaftaler med institutionerne om at dække en andel af institutionernes udgifter. I starten var der tale om en mindre procentdel. Resten måtte institutionerne selv dække gennem salg af frimærker, indsamlinger mv. Men over tid blev kommunernes andel af udgifterne forhøjet til det niveau, vi kender fra dagtilbudsloven i dag¹⁶.

Generelt voksede sektoren frem til 1960'erne, hvor de danske daginstitutioner typisk har været drevet i selvejende eller privat regi. Men særligt i takt med kvindernes indtog på arbejdsmarkedet og som følge af den decentralisering som fulgte med bistandslovens vedtagelse, hvor kommunerne i 1976 fik mulighed for selv at blive driftsherrer for daginstitutioner¹⁷, blev sektoren kraftigt udbygget. I 1960 var der 600 daginstitutioner med 32.000 pladser og i 1970 var antallet vokset til omtrent 1.500 institutioner med 62.000 børn i vuggestuer og børnehaver.¹⁸ Og særligt fra midt 70'erne vandt de kommunale institutioner frem. Og efter en kort afmatning i 1980'erne kom der igen i 1990'erne fornyet interesse i daginstitutionerbygget, hvilket afspejler indførelsen af kommunale pasningsgarantiordninger (obligatorisk fra 2005). Fra 1990-2010 faldt andelen af private og selvejende institutioner. Udviklingen har primært været båret frem af store sammenlægninger og kommunaliseringer af selvejende institutioner¹⁹. I Danmark valgte man således ikke i samme grad som i Sverige at reducere den statslige regulering i 1990'erne eller som i Norge at lade de private aktører bidrage til udbygningen af sektoren. I Danmark er omkring 80 pct. af institutionerne i dag kommunale.

¹⁵ Skolverkets jämförelsetal.

¹⁶ Oplyst af Gentoft Børnevenner.

¹⁷ Daginstitutionernes Lands-Organisation, Frie Børnehaver og Fritishjem og Meninghedernes Daginstitutioner (2007): *Konkurrencevilkår for selvejende daginstitutioner i et kommunalt domineret marked*.

¹⁸ Danmarks statistik: *Statistisk Årbog*.

¹⁹ FOBU (2017): *FOBU's historie*.

UDFORDRINGER OG POLITIKANBEFALINGER

I lyset af, at tilfredsheden i Danmark, Norge og Sverige er højere i ikke-kommunale daginstitutioner end i kommunale daginstitutioner og i lyset af erfaringerne fra Nacka kommune er, at den ikke-kommunale markedsandel stiger til 50 pct. at hvis man lader folk vælge frit, så kan det undre, at den private og selvejende markedsandel ikke er større i Danmark end hhv. 6 og 14 pct.

En plausibel forklaring er, at kommunerne med hjemmel i dagtilbudsloven er tillagt en særstilling på dagsinstitutionsområdet. Det vil sige, at kommunerne i vid udstrækning kan kontrollere strukturen og udviklingen på dagsinstitutionsområdet.

Det anbefales derfor at politikerne fjerner de barrierer, der først og fremmest hindrer forældrenes valgfrihed på dagsinstitutionsområdet. Forældre skal i højere grad end i dag have mulighed for at stemme med fødderne, for gør de det, så ender opgaven med at blive varetaget af den leverandør, hvis tilbud bedst svarer til forældrenes og børnenes behov og ønsker.

Men et frit valg kræver også, at forældrene har noget at vælge imellem. Derfor er det også centralt at fjerne de barrierer, der skaber ulige konkurrencevilkår og holder ikke-kommunale aktører fra at etablere og drive selvejende og private institutioner.

Barriererne og politikanbefalinger gennemgås nedenfor.

Barriere 1: Forældre mangler information om ikke-kommunale tilbud

- Kommuner har ikke pligt til at oplyse forældre om muligheden for at vælge en privat institution. De fleste kommuner oplyser om muligheden på deres hjemmeside, men informationen er ofte ikke tilstrækkelig detaljeret. Kommunen er forpligtet til at oplyse forældrene om de selvejende institutioner, men også her er oplevelsen, at informationen ikke er tilstrækkelig. Dette kan skyldes, at kommunerne ikke ønsker at støtte udbredelsen af selvejende og private daginstitutioner. En undersøgelse udført af Rambøll viser, at de kommunale dagtilbudsschefer ikke ønsker at ændre væsentligt på sammensætningen af kommunale, selvejende og private daginstitutioner.²⁰

²⁰ Rambøll (2011): *Undersøgelse af selvejende daginstitutioners vilkår og rammebetingelser.*

Politikambefaling: Detaljeret information om dagtilbud

- I august 2017 indgik regeringen sammen med Dansk Folkeparti, Socialdemokratiet og Radikale Venstre en dagtilbudsaf tale, som blandet andet indebærer en ny informationsportal, som skal gøre det lettere for forældre at vælge mellem dagtilbud i nærområdet. Dette er et vigtigt skridt i den rigtige retning. Det er helt afgørende, at denne informationsportal giver overblik over samtlige autoriserede kommunale, selvejende og private dagpasningstilbud. På denne portal bør man også kunne sammenligne tilbuddene på en række centrale parametre som fx antal børn pr. pædagog, andel af uddannet personale, længden på ventelisten, pædagogernes sygefravær, forældretilfredshed og institutionens pædagogiske profil, fx om den er kristen eller friluftorienteret. Det bør også være på denne portal, at forældre skriver deres børn op til en plads i en daginstitution.

Barriere 2: Uigennemsigtige kommunale regnskaber holder leverandører ude

- I dag er der stor variation i det tilskud som ikke-kommunale leverandører kan modtage til drift, bygninger og administration på tværs af kommuner. Variationen skyldes blandt andet, at kommunerne har en uens praksis for, hvordan de opgør de kommunale omkostninger, der indgår i leveringen af egne daginstitutionstilbud. Og meget tyder på, at de udgiftsniveauer, som nogle kommuner fremlægger, ikke fuldt ud afspejler omkostningerne ved de enkelte tilbud. Dette skaber en betydelig barriere for de ikke-kommunale leverandører, idet kommunernes udgiftsniveau har betydning for størrelsen af det tilskud de private og selvejende institutioner modtager. Et forkert fastsat tilskud kan således enten holde ikke-kommunale leverandører ude af markedet eller presse eksisterende leverandører ud.

Politikambefaling: Ny model for offentlige tilskud og forældrebetaling

- Det bør være Børne- og Socialministeriet, og ikke de enkelte kommuner, som fastsætter størrelsen på de ikke-kommunale leverandørers tilskud på baggrund af de kommunale udgifter. I den sammenhæng bør Konkurrencestyrelsen overvåge markedet og udstede bøder, hvis fx kommunerne indberetter kunstigt lave priser på egen drift, bygninger eller administration. Der bør desuden fortsat være mulighed for forældrebetaling for daginstitutionspladserne, men forældrebetalingen skal dog kunne fastsættes frit af institutionerne og vil ikke være begrænset til at udgøre 25 pct. af de budgetterede bruttodriftsudgifter for kommunale og selvejende daginstitutioner.²¹ Derudover skal incitamentet til at lade forældrebetalingen afhænge af barnets fremmøde øges, så der bl.a. skabes grundlag for flere deltidspladser, som man fx har gjort det i Nacka Kommune. Det skal dog være op til den enkelte institution at bestemme, om de ønsker at indføre en differentieret prisstruktur eller ej.

²¹ Jf. Dagtilbudsloven § 33.

Barriere 3: Kommunernes mange kasketter

- Kommunerne optræder både som godkendelsesmyndighed, konkurrent, tilsynsmyndighed og løbende samarbejdspartner.²² Det betyder, at der opstår situationer, hvor kommunen fx kontrollerer dens konkurrenter. Dette er ikke hensigtsmæssigt.

Politikambefaling: Tilsyn skal føres af uvildig enhed

- Inspireret af de frie skolars model for tilsynsførelse, som er delt mellem skolerne selv og myndighedstilsynet, så skal daginstitutioner også selv føre tilsyn. Tilsynet skal sikre, at dagpasningstilbuddet lever op til de i loven fastsatte kvalitetsstandarder, hvor det fx gælder, at dagpasningstilbuddet skal stimulere børn og unges trivsel, udvikling og læring, samt tilbyde barnet tryghed og omsorg.²³ De skal også sikre, at institutionerne holder nok åbent og er åben overfor alle børn, samt sikre, at børn med særlige behov får den støtte, som deres behov kræver.

Barriere 4: Etableringsbarriere for ikke-kommunale leverandører

- Private institutioner har fri etableringsret, som indebærer, at kommunen er forpligtet til at godkende den private institution, hvis denne lever op til en række kriterier.²⁴ Omvendt har selvejende institutioner ikke fri etableringsret, men kan kun blive oprettet, hvis kommunen ønsker at indgå en driftsoverenskomst. Denne styring af udbuddet af pladser udgør en betydelig barriere for de selvejende institutioner. Det er desuden en barriere, at kommunen – uden særlig begrundelse – kan opsige driftsoverenskomsten med de selvejende institutioner. Endeligt oplyser de private institutioner, at driftsgarantien,²⁵ som de modsat de kommunale og selvejende daginstitutioner er forpligtet til at stille, og det bygningstilskud²⁶, de modtager, skaber ulige konkurrencevilkår og udgør en barriere for drift og etablering af private institutioner.

Politikambefaling: Økonomiske barrierer skal fjernes

- Kommunen bør som i Nacka Kommune give slip på at styre udbuddet af pladser. Det er ikke nødvendigt, hvis der er fri etableringsret. Desuden bør alle økonomiske barrierer,

²² Jf. fx Dagtilbudsloven § 5, 19 og 20.

²³ Jf. Dagtilbudsloven § 1 og § 7 stk. 2.

²⁴ Dagtilbudsloven §20. Kriterierne er blandt andet, at de private daginstitutioner skal stille driftsgaranti samt at bygninger/lokaler skal overholde forskellige krav. Eksempelvis skal lokalerne i samtlige institutioner være handicapvenlige, således at kørestole kan komme ind og ud. Dette krav mener nogle skovbørnehaver er uhensigtsmæssigt, da forældre sjældent vælger at sætte børn i kørestole i skovbørnehave, da aktiviteterne i en skovbørnehave harmonerer dårligt med at sidde i kørestol.

²⁵ Jf. Dagtilbudsloven § 20, stk. 2.

²⁶ Bygningstilskuddet er en barriere, da det varierer rigtigt meget fra kommune til kommune, idet det er beregnet som et gennemsnit af, hvad der ydes i tilskud til de selvejende dagtilbud i kommunen.

som skaber ulige konkurrencevilkår, og gør det mindre attraktivt at drive, udvide eller oprette nye private institutioner, bør fjernes. Herunder bør det vurderes, hvilken betydning driftsgarantien og bygningstilskud har for konkurrencen.

Barriere 5: Politisk modstand

- Mange ikke-kommunale leverandører oplever en politisk modstand fra kommunen. Det glæder fx lange sagsbehandlingstider og godkendelsesprocesser. Dette bekræftes af, at en meningsmåling foretaget i 2017 af Norstat på vegne af CEPOS, som viste, at kun 28 pct. af de kommunale spidskandidater til KV17 ønsker flere private og selvejende daginstitutioner.²⁷ Selv blandt Venstres og Konservatives kommunale spidskandidater var det kun omkring hver tredje, som ønskede flere private og selvejende daginstitutioner, mens det for kandidater fra Liberal Alliance var knap 90 pct. For blå blok var tallet 50 pct. mens tallet for rød blok var 5 pct. Disse resultater står i skarp kontrast til, at regeringen med aftalen 'Stærke dagtilbud – alle børn skal med i fællesskabet' ønsker at styrke det frie valg på daginstitutionsområdet.

Politikambefaling: Samarbejdsaftale mellem ikke-kommunale leverandører og staten

- Der bør sendes et klart signal til kommunerne om, at man ønsker mere frit valg. Fx kan regeringen som i Norge lave en samarbejdsaftale mellem de ikke-kommunale leverandører og regeringen, som fastlægger principper for det overordnede strategiske partnerskab mellem regeringen og den ikke-kommunale sektor. Den fastlægger visionen for samarbejdet og samarbejdsformen. Denne samarbejdsaftale kunne b.la. indeholde:
 - Et princip om god brug af offentlige midler
 - Et princip om gennemsigtighed
 - Et princip om mangfoldighed
 - Et princip om dialog
- Den norske samarbejdsaftale er vedlagt som inspiration i appendiks.

²⁷ Rundspørgen er foretaget af Norstat på vegne af CEPOS i perioden 27. oktober til 9. november 2017 blandt 895 spidskandidater til kommunalvalget for partierne A, B, C, D, F, I, O, V, Ø og Å. Heraf har 566 svaret.

APPENDIKS

**Samarbeidsavtale
om
leveranser av
helse- og sosialtjenester**

mellom

Regjeringen

og

Hovedorganisasjonen Virke

Frivillighet Norge

Ideelt Nettverk

KS Bedrift

Samarbeidsavtale om leveranser av helse- og sosialtjenester

er inngått mellom

Regjeringen
v/fornyings-, administrasjons- og kirkeministeren


Rigmor Aasrud

og

Hovedorganisasjonen Virke


Torbjørn Aalborg

Frivillighet Norge


Birgitte Brekke

Ideelt Nettverk


Mette Kalve

KS Bedrift


Trygve Nøst

Sted og dato:

Oslo 3. oktober 2012

Avtalen er signert i fem eksemplarer, ett til hver part.

1. Samarbeidsavtalen

Ideelle aktører har lange tradisjoner som velferdsleverandører, og var initiativtakere til de første behandlings- og omsorgsinstitusjonene i Norge så vel som sykepleierutdanningen. Ideelle organisasjoner med røtter i sivilsamfunnet har vært viktige premissleverandører og samarbeidspartnere for det offentlige i utviklingen av det moderne velferdssamfunnet. Disse erfaringene er et viktig bidrag inn i det arbeidet som ideelle aktører utfører som leverandører til det offentlige.

Samarbeidsavtalen fastsetter prinsippene for overordnet strategisk samarbeid mellom staten og ideell sektor knyttet til ideell sektors leveranser av tjenester på helse- og sosialområdet etter avtale med staten. Samarbeidsavtalen nedfeller visjonen for samarbeidet og samarbeidsform.

2. Partene

Samarbeidsavtalen inngås mellom regjeringen representert ved Fornyings-, administrasjons- og kirkeministeren og Hovedorganisasjonen Virke, Frivillighet Norge, Ideelt Nettverk og KS Bedrift som representerer ideelle aktører som leverer helse- og sosialtjenester til statlige virksomheter.

De ideelle organisasjonene innen helse- og sosialsektoren er uavhengige og selvstendige virksomheter som arbeider for å avhjelpe helsemessige eller sosiale behov i samfunnet. Virksomhetene har ikke profit som formål og benytter eventuelt overskudd utelukkende til å drifte og tilby allmenntjenester.

3. Partenes målsetninger

Partenes overordnede målsetning er å ivareta pasientenes og brukernes behov innen helse- og sosialsektoren.

Offentlig sektor produserer i hovedsak helse- og sosialtjenester i egen regi, men er også avhengig av å kjøpe helse- og sosialtjenester av andre. Ideelle aktører er viktige samarbeidspartnere for offentlig sektor i produksjonen av helse- og sosialtjenester til befolkningen. Mange ideelle aktører har høy kompetanse og stort engasjement, og kan presentere nye løsninger på velferdsutfordringene.

Samarbeidsavtalen anerkjenner, styrker og synliggjør den viktige rollen som ideelle aktører spiller i den norske velferdsstaten. Samarbeidet skal være basert på forutsigbare rammebetingelser og arbeidsforhold og klare krav til kvalitet, kostnader og arbeidsvilkår.

Regjeringen og ideell sektor vil videreutvikle og forbedre samhandlingen for å synliggjøre hvordan ideell sektors særtrekk og kvaliteter som velferdsleverandører kan mobiliseres for å sikre best mulig tjenester for pasienter og brukere innenfor gjeldende budsjettmessige og rettslige rammer.

4. Overordnede prinsipper for god samhandling

a. Prinsippet om kvalitet

- Statlige virksomheder skal benytte gode og relevante kvalitetskrav og kvalitetskriterier i kontraktene for å sikre tjenester av god kvalitet. Disse skal følges opp gjennom aktiv kontraktsopplfølging.
- Samfunnet har behov for å utvikle kunnskap om de ideelle aktorenes rolle, kvaliteter og bidrag til utviklingen av nye helse- og sosialtjenester.
- De enkelte tjenestesektorene i staten har ansvaret for å utvikle generelle kvalitetskriterier innenfor sine sektorer. En viktig del av dette arbeidet vil være å identifisere hvordan særtrekk ved ideelle aktørers tilbud kan tilføre økt kvalitet til tjenestene og hvordan slike kvaliteter kan vektlegges. Det skal legges til rette for dialog mellom staten og ideell sektor i forbindelse med dette arbeidet.
- Omstilling og tilpassing til nye behov og endrede kvalitetskrav kan være nødvendig for å sikre pasientenes og brukernes behov.

b. Prinsippet om god bruk av offentlige midler

- Statlige virksomheter som kjøper helse- og sosialtjenester skal gjennom sine anskaffelser sikre best mulig tjenester for brukere og pasienter innenfor sine budsjettammer.

c. Prinsippet om langsiktighet og forutsigbarhet

- Langsiktige relasjoner og stabilitet over tid er viktig for mange helse- og sosialtjenester, både for brukerne, for å få samfunnsøkonomisk riktige investeringer og for å bygge opp gode kompetansemiljøer. Departementenes underliggende virksomheter skal ta hensyn til dette i sine anskaffelsesstrategier, både når det gjelder valg av kontraktslengder og bruk av rammeavtaler.
- Det skal utvikles bedre veiledningsmateriell om hvordan man skal gjennomføre gode anskaffelser på helse- og sosialfeltet og hvilke rammer anskaffelsesregelverket setter for anskaffelsesprosessene. Paraplyorganisasjonene som representerer ideell sektor vil bli involvert i dette arbeidet.

d. Prinsippet om uavhengighet

- Partene anerkjenner ideell sektors egenart og uavhengighet.
- Partene anerkjenner at ideelle aktører er selvstendige, med uavhengige fagmiljøer.
- Partene anerkjenner at ideelle aktører også har en rolle som et korrektiv og alternativ til de offentlige institusjonene.

e. Prinsippet om mangfold

- Et mangfold i metoder og aktører innenfor helse- og sosialfeltet vil kunne bidra til videreutvikling av tjenestetilbudet. Statlige virksomheter må vurdere

hvordan tjenestetilbudet bør innrettes slik at det gir best kvalitet for de ulike tjenester innenfor budsjettammene de har.

- De ideelle aktørene som skaper verdi gjennom å fremme innovasjon og nytenkning kan bidra til å utvikle alternative og fremtidsrettede tjenestetilbud.

f. Prinsippet om **dialog**

- Partene er enige om at oppfølging av denne avtalen skal være basert på prinsippet om dialog.
- Partene vil føre dialog for gjensidig utveksling av kunnskap og erfaringer, og for å utvikle en gjensidig forståelse av begreper og problemstillinger.
- Partene vil etablere et dialogforum på overordnet nivå der sentrale prinsipielle spørsmål og rammebetingelser knyttet til leveranser av helse- og sosialtjenester fra ideelle aktører drøftes.
- Partene er enige om å gjennomgå problemstillinger knyttet til ideelle aktørers pensjonskostnader.

5. Oppfølging av samarbeidsavtalen

- Det skal gjennomføres dialogmøter en til to ganger i året. Det første møtet gjennomføres høsten 2012.
- Avtalen skal evalueres senest etter 4 år.