

DAGTILBUDSLOVEN BØR ÆNDRES FOR AT SIKRE BORGERNE ET FRIT VALG MELLEM PRIVATE OG OFFENTLIGE TILBUD

Den forholdsmæssige andel af ikke-kommunale daginstitutionstilbud er faldende til trods for, at man i 2005 ændrede lovgivningen med henblik på at styrke privates mulighed for at etablere daginstitutioner og dermed give forældre et frit valg mellem private og offentlige dagtilbud. Lovændringen medførte hverken det fornødne opgør med kommunernes monopolstatus på daginstitutionsområdet eller med den detailregulering, der præger området og afholder mulige iværksættere fra at oprette daginstitutioner. Der bør derfor foretages en gennemgribende liberalisering af dagtilbudsloven, således at forældres ret til at vælge mellem private og offentlige dagtilbud - og dermed til at have indflydelse på deres børns opvækst og trivsel - udbredes og styrkes.

Introduktion

I oktober 2005 trådte loven¹ om frit valg på børnepasningsområdet i kraft (nu indeholdt i dagtilbudsloven). Formålet med loven var at forbedre mulighederne for private leverandører af daginstitutionstilbud således, at forældrene kunne vælge mellem offentlige og private daginstitutioner. Et år efter ikrafttrædelsen af loven var 0,3% af alle daginstitutioner private, 23% selvejende og 3% såkaldte puljeordninger, mens 73% var kommunale. De seneste tal for 2009 viser en beskedent stigning i antallet af private daginstitutioner til 2%, et fald på 1% for både selvejende institutioner og for de såkaldte puljeordninger, mens andelen af kommunale daginstitutioner er steget til 74%.² Det samlede antal af selvejende og private institutioner er dog faldet således, at der i 2009 var 1.310 selvejende/private institutioner mod 1.475 i 2007.³ Samlet set var der i 2009 50 færre daginstitutioner end i 2008, mens der dog er sket en udvidelse af størrelsen af de enkelte daginstitutioner.

Ovenstående tal viser med al tydelighed, at lovændringen i 2005 ikke har formået at skabe det ønskede private initiativ på daginstitutionsområdet, der er nødvendigt for at sikre borgerne et frit valg. Selvom der ikke kan gives et entydigt svar på, hvorfor lovændringen har vist sig at være ineffektiv, så står det klart, at visse dele af lovgivningen efter ændringen stadig er usmidig og hæmmende for konkurrencen. Yderligere ændringer af lovgivningen er derfor påkrævet, førend liberaliseringen af daginstitutionsområdet kan anses for reel.

Problemet med kommunernes monopolstatus

Under den nuværende lovgivning er kommunerne tillagt en særstilling på daginstitutionsområdet, hvorfra de med hjemmel i loven kan kontrollere strukturen og udviklingen på pasningsområdet. Loven gør det muligt for kommunerne at modvirke privat initiativ og derigennem undgå liberalisering. At dette er et velkendt mønster i kommunerne, fremgår af et notat⁴ fra 2007 udarbejdet af Daginstitutionernes Lands-Organisation (DLO), Frie Børnehaver og Fritidshjem samt Menighedernes Daginstitutioner, der illustrerer hvorledes kommunerne udnytter og derved

¹ Lov nr. 400 af 1. juli 2005 – Om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område – (private leverandører af dagtilbud – pengene følger barnet)

² Danmarks Statistik

³ Høringssvar fra Daginstitutionernes Lands-Organisation af 16. april 2010

⁴ *Konkurrencevilkår for selvejende daginstitutioner i et kommunalt domineret marked*, juli 2007

udbygger deres monopol på daginstitutionsområdet under dække af centralisering, kontrol, økonomisk styring m.v.

Som eksempel på kommunens uhensigtsmæssige administration af lovgivning kan bl.a. anføres reglen om de selvejende institutioners ret til at hjemtage administrationen, der blev indført med 2005-loven⁵. Med denne lov blev det et retskrav for en selvejende institution at forlange selv at varetage administrationen og hertil få et administrationsbidrag på 2,1%⁶ af de budgetterede bruttoudgifter pr. barn i et alderssvarende dagtilbud i kommunen. Med henvisning til en række konkrete sager påvises det i notatet, at dette retskrav de facto ikke respekteres af kommunerne, der i situationer, hvor en selvejende institution har krævet hjemtagelse af administrationen, ofte har reageret ved enten at opsig driftsoverenskomsten med den selvejende institution, true hermed eller opfordre institutionen til at trække kravet om at hjemtage administrationen tilbage.

Kommunernes centralisering i form af områdeledelse og nye organisationsformer, hvilket er med til at underminere selvejendigheden i de selvejende institutioner, er også et problem. Undertiden indrettes organisationen endog således, at den tilgodeser kommunale daginstitutioner for på den måde at presse de selvejende institutioner til at lade sig kommunalisere. Det forekommer også, at kommunerne foretager en sådan kommunalisering ved at misbruge kontrollen over ejendomme samt vedligeholdelsen heraf.⁷ Ovenstående er blot nogle få eksempler på de handlemuligheder, kommunen har i forhold til at begrænse konkurrencen fra private alternativer på daginstitutionsområdet. Kommunernes muligheder for at lægge private daginstitutioner hindringer i vejen er praktisk set ubegrænset, når der henses til, at kommunen optræder som både godkendelsesmyndighed, konkurrent, tilsynsmyndighed, løbende samarbejdspartner etc.⁸ 2005-loven og den senere dagtilbudslov tager således ikke højde for denne magtkoncentration hos kommunen.

Problemet med detailreguleringen

Udover at sikre kommunerne en de facto dominerende stilling på daginstitutionsområdet forhindrer den nuværende lovgivning endvidere kreativitet og innovation i forhold til indretningen og driften af daginstitutionerne. Således dikterer dagtilbudsloven systematisk ensartethed ved - foruden at kræve iagttagelse af lovgivningens grundlæggende krav til f.eks. pædagogisk læreplan, sprogstimulering, børnemiljøvurderingen mv.⁹ - at påtvinge daginstitutionerne at efterleve de kriterier, som kommunalbestyrelsen i den pågældende kommune fastsætter¹⁰.

I 2005 udgav Kommunernes Landsforening et notat¹¹ til inspiration for kommunalbestyrelserne i forbindelse med fastsættelse af godkendelseskriterierne. Notatet indeholder eksempler på og forslag til forskellige kvalitets- og leverandørkrav, mens der samtidig peges på visse "usaglige" kriterier, der ikke vil kunne fastsættes, herunder et minimum antal normerede enheder, en laveste/højeste åbningstid, åbent alle hverdage og lign. Der må heller ikke fastsættes kriterier, som kommunens egne institutioner ikke kan leve op til, og det understreges i tillæg hertil, at kommunen bør være opmærksom på ikke unødigt at låse hverken sig selv eller de private institutioner fast på konkrete metodekrav.

⁵ Jf. § 35 i den nuværende dagtilbudslov

⁶ Dog ikke hvis der allerede foreligger en aftale mellem en eller flere selvejende institutioner og kommunen på et andet økonomisk niveau.

⁷ *Konkurrencevilkår for selvejende daginstitutioner i et kommunalt domineret marked*, juli 2007, side 20 ff

⁸ Se f.eks. dagtilbudsloven §§ 5, 19 og 20

⁹ Se dagtilbudsloven §§ 8, 11 og 12

¹⁰ Dagtilbudsloven § 20, stk. 2

¹¹ *Privatinstitutioner efter Servicelovens § 11a, Inspiration til udarbejdelse af godkendelseskriterier*, udsendt af KL

Til trods for betænkelighederne i ovennævnte notat er konsekvensen af de manglende lovgivningsmæssige ramme for saglige og usaglige kriterier, at man i vid udstrækning fratager nystartede daginstitutioner muligheden for at oprette alternativer til kommunale alternativer og dermed for at tænke og agere alternativt. På den måde forringes mulighederne for at opnå den innovation, der i sidste ende både kan øge udbuddet og diversiteten og forbedre kvaliteten af dagtilbud, samt medføre besparelser for kommunerne og samfundet som helhed. Endvidere medfører dagtilbudsloven lange ventetider i kommuner, hvor der er pres på daginstitutioner. I Københavns Kommune måtte forældre i 2009 således vente mellem 7,88 og 8,24 måneder på en daginstitutionsplads (afhængig af type) såfremt forældrene ikke ønsker at gøre brug af den kommunale pasningsgaranti.¹² Denne pasningsgaranti betyder dog, at forældrene ikke selv kan vælge, hvilken institution deres barn bliver passet i, hvorfor ordningen reelt sætter det frie valg ud af kraft. Derfor må dagtilbudsloven gentænkes med fokus på at frigøre daginstitutionsområdet fra den planlægning, styring og kontrol som den nuværende lovgivning er udtryk for. Derved kan regeringen realisere sin vision om, at borgerne kan vælge den institution, de mener bedst opfylder netop deres ønsker og behov, og om at institutionerne har fri adgang til markedet og langt større frihed end i dag til at differentiere sig.¹³

Revidering af 2005-loven

Et væsentligt tiltag for at sikre det frie valg vil være at fratage kommunerne kompetencen til at fastsætte godkendelseskriterier. I stedet for at være bundet af kommunernes varierende og omstændelige regler, vil daginstitutionerne således kun være forpligtet til at følge de overordnede rammevilkår, som bør fastsættes i lovgivningen eller i medfør heraf. Det optimale ville så være at holde disse overordnede krav nede på et absolut minimum. Samtidig må reglerne dog i hvert fald være tilstrækkelig omfattende til, at man kan gribe ind overfor uønskede daginstitutioner, der påvirker børns udvikling i en klar negativ retning, begår vanrøgt eller på anden måde tilsidesætter barnets tarv. På den ene side skal reglerne udtrykke de basale krav, som må forventes opfyldt i en moderne daginstitution, mens de på den anden side skal rumme plads til, at institutionerne kan eksperimentere med forskellige løsningsmodeller.

En fremtidig lovændring, der i et vist omfang reducerer kommunen til en egentlig godkendelsesmyndighed med en formel godkendelseskompetence, vil effektivt begrænse kommunens evne til at hæmme konkurrencen fra alternative leverandører. Lovændringen bør dog ligeledes indebære oprettelsen af en uvildig klageinstans, som kan omgøre en kommunalpolitisk beslutning på daginstitutionsområdet, idet kommunen selv efter en lovændring vil være en uundværlig samarbejdspartner, stærk konkurrent og magtfuld tilsynsmyndighed i forhold til daginstitutionerne. Derfor er en enkel klageadgang til en uafhængig instansnødvendig.

I tillæg til ovenstående forslag er det væsentligt, at en kommende lovændring ligeledes tager højde for de mere konkrete ønsker, som fremsættes af aktørerne på markedet.

Eksempelvis burde man give forældrene i kommunale institutioner en lovbestemt ret til at oprette selvejende daginstitutioner, selvejende institutioner bør også selv kunne have beslutningsret vedrørende deres ledelsesstruktur og det bør sikres, at institutioner placeret i kommunalt ejede bygninger kan indgå lejeaftaler på vilkår, der svarer til markedsløjen¹⁴.

Konsekvenser af en fornyet lovgivning

Hvis dagtilbudsloven revideres i overensstemmelse med ovenstående oplæg, vil det med stor sandsynlighed føre til den vækst i antallet af selvejende og private daginstitutioner, som var tilstræbt med 2005-loven. Allerede da 2005-loven skulle vedtages, var flere politikere og faglige organisationer ude med udtalelser om, at en sådan stigende privatisering på

¹² Jf. mail fra Københavns Kommune af 17. september 2010.

¹³ Se hertil professor i nationaløkonomi, Niels Blomgren-Hansen, Ny dynamik i velfærdssektoren-

¹⁴ <http://www.frie.dk/nyheder.html?id=293> Brev fra Frie Børnehaver og Fritidshjem til socialministeren af den 16. juni 2009.

dagsinstitutionsområdet er uønsket af institutionslederne og borgerne samt vil resultere i dyrere og dårligere daginstitutioner og i sidste ende en opsplitting af det danske samfund¹⁵.

Disse bekymringer kan dog ikke uden videre understøttes empirisk. Tværtimod viser en lang række udenlandske undersøgelser, at indførslen af private alternativer på daginstitutionsområdet er attraktive for brugerne og har en gavnlig effekt på daginstitutionsområdet som helhed. F.eks. konkluderer en rapport¹⁶ om en finsk forsøgsordning med frit valg mellem private og offentlige institutionstilbud, at i et marked, der i forvejen tilbyder billige dagtilbud af høj kvalitet, har en fritvalgsordning en betydelig, positiv effekt på brugen af private dagtilbud uden samtidig at have negativ indvirkning på de offentlige tilbud. Undersøgelsen tydede bl.a. på, at de private tilbud generelt var billigere end de offentlige og endvidere tilførte markedet en øget fleksibilitet til gavn for samfundets arbejdsstyrke.

En australsk undersøgelse fra 2006¹⁷ sammenligner kvaliteten af private dagtilbud med tilsvarende offentlige tilbud på nogle centrale punkter såsom personalets tid til at udvikle personlige forhold til børnene, institutionens udstyr, maden, etc. Resultatet er, at private, forretningsdrevne institutioner ofte leverer en ydelse af markant højere kvalitet end offentlige institutioner, der ikke drives med fortjeneste for øje. Forskning fra Canada¹⁸ viser i sammenhæng hermed, at områder, der tillader kommercielle institutioner at operere på daginstitutionsområdet på lige fod med offentlige, bruger færre penge per barn end områder, der diskriminerer private institutioner.

Erfaringerne fra andre lande viser altså, at privat initiativ på daginstitutionsområdet medvirker til at skabe billigere og bedre tilbud for børn. Herudover er der intet, der indikerer, at befolkningen vil udvise modvilje ved en overgang fra et offentligt domineret marked til et mere frit og uafhængigt marked, men derimod tyder forskningen på, at de offentlige tilbud fortsat vil kunne eksistere usvækkede ved siden af de private.

At offentlig investering i børn under seks år stadig kan være en sund og fornuftig forretning, fremgår af OECD's rapport *Doing Better for Children*¹⁹. Derfor er de ovennævnte fordele ved en øget integration af private tilbud på daginstitutionsområdet ikke ensbetydende med, at man ikke sideløbende kan bevare forskellige offentlige tilbud samt ved hjælp af offentlige midler styrke børns udvikling, indlæringssevne og sundhed. I tilknytning hertil er det værd at bemærke, at alle de lande, som ifølge OECD's rapport investerer flest offentlige midler i små børn og som følge heraf har nogle af de bedste resultater for børns velbefindende, arbejder med et kombineret privat/offentligt marked for dagsinstitutioner. Der er bl.a. tale om lande som Finland, Frankrig, Ungarn, Island og Norge.

Konklusion

Der er brug for en ændring af dagtilbudsloven, idet loven har vist sig utilstrækkelig med hensyn til at realisere det erklærede formål om frit valg på daginstitutionsområdet. Lovændringen tog ikke i passende omfang højde for kommunernes de facto monopolstatus på området samt behovet for at begrænse detailreguleringen for nye aktører på daginstitutionsområdet.

Det anbefales, at man gør det til en lovbestemt ret for forældrene i de kommunale institutioner i samarbejde med personalet at oprette en selvejende institution. Som markedet på nuværende tidspunkt ser ud, må dette anses som et proportionalt redskab for forældrene til umiddelbart at få indflydelse på børnenes hverdag, såfremt de måtte ønske det. Ydermere vil retten kunne

¹⁵ Se f.eks. <http://www.dkk.dk/index.asp?ArtikelNr=5610> og 2004-05, 2. samling - L 25 BEH3 tirsdag 17. maj 2005, Tale 2, Mette Frederiksen .

¹⁶ Tarja. K. Viitanen, *Public versus Private Provisions of Daycare: An experimental Evaluation*, august 2007

¹⁷ Emma Rush, *Child Care Quality in Australia*, 2006

¹⁸ The Fraser Institute, *Private sector can meet child care demands*, marts 2004

¹⁹ Se http://www.oecd.org/document/18/0,3343,en_2649_37419_43584658_1_1_1_1,00.html

bidrage til at ændre den skadelige struktur på markedet, hvor kommunerne leverer ca. $\frac{3}{4}$ af tilbuddene.

Det anbefales, at kommunernes kompetence til at fastsætte godkendelseskriterier afskaffes. Retningslinjerne for daginstitutionerne skal herefter fastsættes direkte i lovgivningen eller i medfør heraf samt være af overordnet karakter. Formålet hermed er at give nuværende og potentielle daginstitutioner frie rammer til at udforme netop det tilbud, som efterspørges af deres målgruppe.

Endelig anbefales det, at der oprettes en uvildig klageinstans, der kan omgøre en kommunalpolitisk afgørelse med virkning for en daginstitution.