

## Kapitel 3

### Lovgivningsmæssige rammer og historisk udvikling

---

I Sverige er der over de seneste 40 år inddraget et stigende antal private aktører på dagtilbudsområdet. I dag er ca. 20 pct. af alle svenske børn mellem et og fem år tilknyttet et privat drevet dagtilbud.<sup>40</sup> I Sverige har samarbejde med private om opgaver i højere grad et fokus på at øge kvaliteten af dagtilbuddene for et givent udgiftsniveau, mens fokus i Danmark oftest er på at opnå besparelser for fastholdt kvalitet. Begge dele er produktivetsforbedringer.

Dette kapitel indeholder en kort karakteristik af det svenske dagtilbudsområde. Herefter beskrives tre cases med konkrete eksempler på, hvordan samarbejdet med de private leverandører i praksis bliver organiseret og styret. Den første case (case 11) beskriver Nacka Kommunes arbejde med at måle og udvikle kvaliteten i både de kommunale og de private dagtilbud. Den anden case (case 12) beskriver arbejdet med at styre kapaciteten på dagtilbudsområdet i Stockholm Kommune. Endelig beskriver den tredje case (case 13), hvordan en stor privat aktør har realiseret stordriftsfordele ved at drive en række dagtilbud uden at ensrette den pædagogiske profil og gå på kompromis med mangfoldigheden i institutionerne. 3.1 Historisk udvikling – fra Lex Pysslingen til fri etableringsret

Det svenske dagtilbudsområde er blevet udbygget kraftigt over de seneste 30 år.<sup>41</sup> Antallet af daginstitutioner i Sverige er mere end fordoblet siden 1970 – fra 70.000 til 750.000 i 2012.<sup>42</sup> Denne udvikling skal primært ses i lyset af den stigende efterspørgsel efter pasningsmuligheder i takt med, at flere kvinder er kommet på arbejdsmarkedet.

Det stigende behov for børnepasning førte i starten af 1980'erne til politiske drøftelser af hvilke velfærdsopgaver, det skulle være muligt for private aktører at varetage. De politiske drøftelser var bl.a. foranlediget af, at den private virksomhed, Pysslingen AB, blev etableret i 1983 som et alternativ til de kommunale dagtilbud. Debatten var i første omgang koncentreret om, hvorvidt en privat aktør måtte varetage børnepasning på markedsvilkår (og dermed opnå fortjeneste på driften). Dernæst gik debatten på, om det offentlige skulle give tilskud til sådanne aktiviteter.

I 1984 blev det vedtaget ved lov – den såkaldte *Lex Pysslingen* – at der kunne udbetales et statsligt tilskud til private dagtilbud med et særligt pædagogisk sigte, der blev drevet som en non-profit organisation. Loven betød dog også, at privatinstitutioner, der blev drevet på markedsvilkår ikke kunne modtage offentlig støtte.

I løbet af 1980'erne afprøvede en række svenske kommuner forskellige modeller for samarbejde med private aktører. I Nacka Kommune blev der eksempelvis samarbejdet med Pysslingen om etablering og drift af en række dagtilbud. Dette medførte, ifølge Pysslingen selv, en række fordele. Eksempelvis viste en undersøgelse i 1988, at Pysslingens institutioner alt andet lige var billigere at drive end de kommunale dagtilbud. Dertil kom, at både forældre og pædagogisk personale var meget tilfredse med de private alternativer, som skød frem. Halvdelen af alle institutionsledere ønskede at arbejde i privat regi, og der kunne konstateres en øget efterspørgsel efter private dagtilbud blandt borgere i de større byer.<sup>43</sup>

---

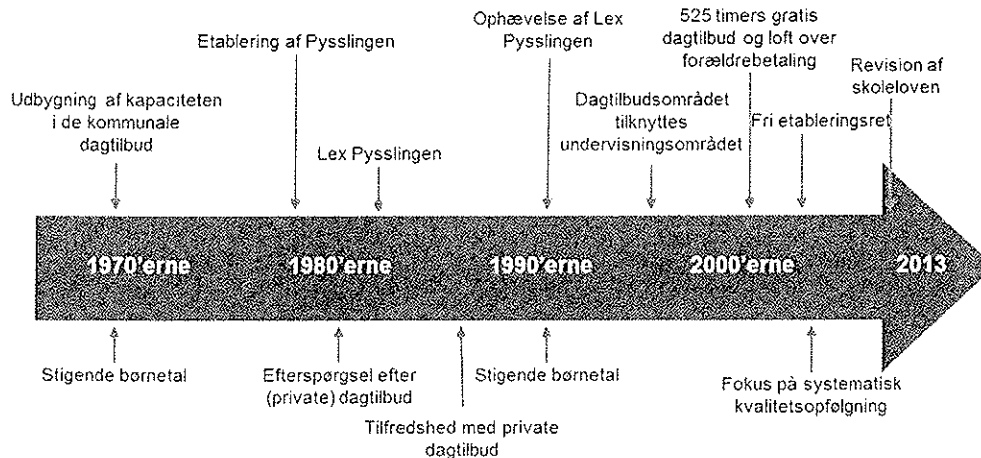
<sup>40</sup> "Jämförelsestat", Skolverket, 2012.

<sup>41</sup> Kapitlet "Förskolan", Hanspers & Mörk, 2011, Laura Hartman (red.) (2011): *Konkurrensens konsekvenser*, s. 33.

<sup>42</sup> "Förskolan i Politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt", Utbildningsdepartementet 2006, Barbara Martin Korpi: *Forord*, s. 4.

<sup>43</sup> "Pysslingen 1984-1997", *Pysslingen Förskolor och Skolor AB*, 2006.

FIGUR 1: TIDSLINJE OVER CENTRALE BEGIVENHEDER PÅ DET SVENSKE DAGTILBUDSOMRÅDE



Som følge af et stigende børnetal og den stigende efterspørgsel efter private dagtilbud blev Lex Pyslingen ophævet i 1991. Private aktører fik dermed mulighed for at drive dagtilbud på markedsvilkår med kommunalt tilskud. Det var dog fortsat op til den enkelte kommune at beslutte, om de ville tillade private aktører at etablere sig på markedet.

I 1996 blev dagtilbudsområdet underlagt Ministeriet for Uddannelse (*Utbildningsdepartementet*) for at synliggøre områdets sammenhæng til det generelle uddannelsessystem. I starten af 00'erne blev kommunerne endvidere forpligtet til at tilbyde mindst 525 timers gratis dagtilbud per år til de tre til fem årige. Endelig blev der defineret et loft for, hvor meget det må koste at have sit barn i et dagtilbud. Loftet er ens for både kommunale og private dagtilbud. Det er således ikke muligt for de private aktører at opkræve ekstrabetaling fra forældrene.

I 2006 blev den frie etableringsret fuldt indført, og kommunerne fik dermed pligt til at yde tilskud til private aktører, såfremt de opfylder kravene i skoleloven (se nedenfor om de lovgivningsmæssige rammer).<sup>44</sup> De private aktører har dermed ret til at etablere sig i en kommune og tilbyde alternativer til de kommunale tilbud. Den frie etableringsret medfører ikke pligt for kommunerne til at sikre, at de private dagtilbud har et tilstrækkeligt antal børn til at opnå en fornuftig drift. Det er op til den enkelte institution at tilbyde attraktive løsninger til forældrene, så det er muligt at tiltrække det nødvendige antal børn.

### 3.2 Udbredelsen af de private dagtilbud

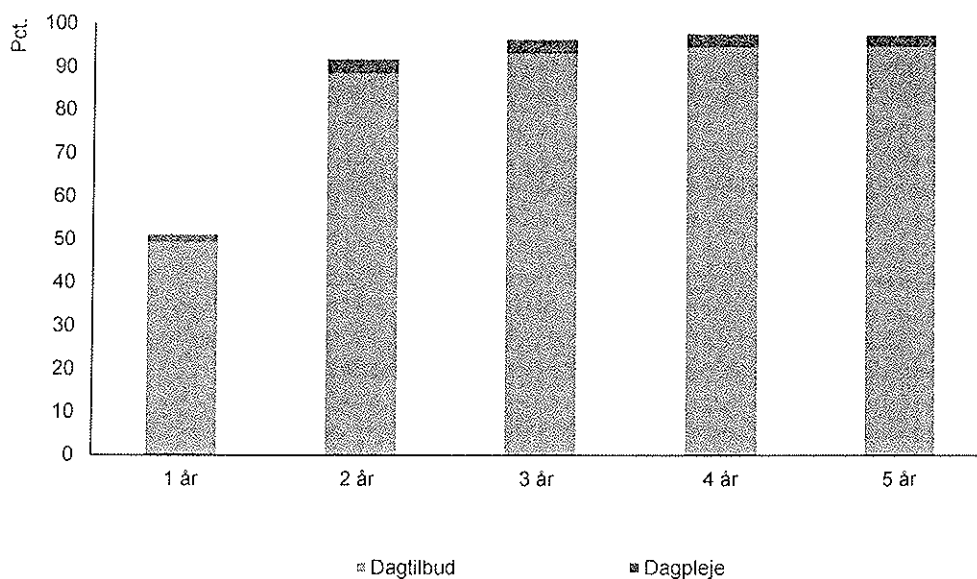
Knap ni ud af ti svenske børn i alderen 1-5 år var i 2012 en del af et dagtilbud, hvilket er blandt de højeste andele i Europa. Alene for børn mellem 3-5 år er andelen 97 pct. (I Danmark var de tilsvarende tal i 2012: 97,4 pct. for 3-5 årige og 68 pct. for 0-2 år<sup>45</sup>). Den høje andel hænger i Sverige bl.a. sammen med reglen om de 525 timers gratis dagtilbud for de 3-5-årige. En mindre andel af de 1-5-årige passes i dagplejeordninger i private hjem.<sup>46</sup>

<sup>44</sup> Kapitlet "Förskolan", Hanspers & Mörk, 2011, Laura Hartman (red.) (2011): *Konkurrensens konsekvenser*, s. 33.

<sup>45</sup> *Nyt fra Danmarks Statistik 2013 – Flere børn bliver passet ude*.

<sup>46</sup> "Early Childhood Education and Care in Sweden", Toftenius, Crister, 2013. Ministry of Education and Research in Sweden.

FIGUR 2: ANDEL AF ALLE 1-5-ÅRIGE I DAGTILBUD OG DAGPLEJE, 2012



Kilde: 2013. Toftenius, Crister (2013), *Early Childhood Education and Care in Sweden*, Ministry of Education and Research in Sweden.

### Økonomi

Kun syv pct. af udgifterne til dagtilbudsområdet er baseret på forældrebetaling. De resterende udgifter er finansieret via kommunale skatteindtægter og stats tilskud. Dagtilbudsområdet kostede i 2012 76 mia. SEK svarende til 2,1 pct. af BNP. Den gennemsnitlige pris per barn i dagtilbud (offentligt som privat) er 125.700 SEK.<sup>47</sup>

Forældrebetalingen, som er fastsat i skoleloven, udgør højst tre pct. af forældrenes indkomst eller maksimalt 1.260 SEK per måned. For en families andet barn falder loftet til to pct., og betalingen for det tredje barn kan maksimalt udgøre 1 pct. af forældrenes indkomst. Børn derudover er gratis. Disse takster kan ikke forøges, heller ikke af de private institutioner.<sup>48</sup>

### Lovgivningsmæssige rammer for dagtilbudsområdet

Den svenske skolelov er omdrejningspunktet for den politiske og administrative styring af dagtilbudsområdet i Sverige. Ifølge loven har kommunerne ansvaret for driften af dagtilbudsområdet, herunder ansvaret for at yde tilskud og føre tilsyn med de private dagtilbud. Skoleloven fastsætter desuden rammerne for det statslige tilsyn (*Skolinspektionen*), der omfatter årlige stikprøver af kvaliteten i de kommunale dagtilbud. Det er kommunerne selv, der fører tilsyn med de private dagtilbud inden for det samme regelsæt som det statslige tilsyn.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> "Early Childhood Education and Care in Sweden", Toftenius, Crister, 2013, Ministry of Education and Research in Sweden.

<sup>48</sup> "Early Childhood Education and Care in Sweden", Toftenius, Crister, 2013, Ministry of Education and Research in Sweden.

<sup>49</sup> "Skollag", Svensk författningssamling, 23. juni 2010, 2010:800.

I forbindelse med den seneste revision af skoleloven i 2011 blev dagtilbudsområdet en formaliseret og integreret del af det samlede uddannelsessystem. Alle institutioner fra vuggestuer til gymnasier og voksenuddannelser er dermed omfattet af samme lovgivning og underlagt samme målstyring.

Ændringen af skoleloven medførte desuden etableringen af en 3½-årig certificeret uddannelse for det pædagogiske personale. Dette medførte med virkning fra 2012, at pædagogisk personale, der ikke har opnået certificering, højst kan arbejde tidsbegrænset i et dagtilbud ét år ad gangen.

Skoleloven fastsætter de styringsmæssige rammer for dagtilbudsområdet. Det er derved den enkelte kommune, som har ansvaret for at vurdere, om et privat dagtilbud kan godkendes til at drive dagtilbud i kommunen. Det skal bl.a. vurderes, om det private dagtilbud har forudsætningerne for at leve op til skolelovens regler samt de fastsatte mål og retningslinjer i læreplanen. Endelig skal kommunerne yde et tilskud per barn til de private aktører, som svarer til omkostningerne ved at drive de kommunale dagtilbud. Kommunerne kan dog som følge af den frie etableringsret ikke nægte en privat aktør at etablere sig.

Endelig er det Skoleloven, der fastsætter krav om, at kommunerne løbende skal vurdere kvaliteten i de enkelte dagtilbud i overensstemmelse med loven og den nationale læreplan, der fastlægges af Skolverket.<sup>50</sup>

#### *Den nationale læreplan*

Den nationale læreplan fastlægger kvalitetskravene til både dagtilbudsområdet, grundskoler, gymnasier og voksenuddannelserne i Sverige. Det grundlæggende formål med den nationale læreplan er at opstille mål og retningslinjer for hele pasnings- og uddannelsessystemet, så der sikres en sammenhæng og fokus på kontinuerlig udvikling.<sup>51</sup>

Læreplanen indeholder mål og retningslinjer for en lang række forhold, som et dagtilbud skal understøtte, herunder bl.a. barnets sproglige udvikling samt matematiske og naturvidenskabelige kompetencer. Det er dog op til lederen af det enkelte dagtilbud at fastlægge indholdet af det enkelte tilbud i form af aktiviteter og pædagogiske principper. Det eneste krav er, at de pædagogiske tilbud opfylder kravene i skoleloven samt de nationale mål og retningslinjer for børnenes udvikling. Det er eksempelvis – i modsætning til de kommunale tilbud – muligt for private dagtilbud at have religiøse aktiviteter, så længe det er frivilligt for børnene, om de ønsker at deltage i aktiviteterne.<sup>52</sup>

Kravene i læreplanen har også til formål at understøtte, at der i de enkelte institutioner og i den enkelte kommune kan indsamles og anvendes viden om kvaliteten i dagtilbuddene. Det sker med henblik på at sikre et grundlag for at evaluere og udvikle dagtilbuddene.<sup>53</sup>

#### *De private alternativer og deres udbredelse*

47 ud af 290 svenske kommuner har ikke private aktører på markedet. Det er særligt omkring de større byer, de private aktører har vundet fodfæste. Udviklingen skyldes, at befolkningstætheden i de større byer indebærer bedre vækstbetingelser.<sup>54</sup> Udbredelsen er dog i en vis udstrækning også politisk betinget trods den frie etableringsret. Det er tendensen for udviklingen på det svenske dagtilbudsområde, at en privat aktør som udgangspunkt ikke ønsker at etablere sig en kommune, hvor der ikke er en positiv indstilling til samarbejdet.

<sup>50</sup> "Skollag", Svensk författningsamling, 23. juni 2010, 2010:800.

<sup>51</sup> "Läroplan för förskolan Lpfö 98", Skolverket, 2011.

<sup>52</sup> "Förskolans ställning och pedagogiske uppdrag stärks", faktablåd, Utbildningsdepartementet, juni 2011.

<sup>53</sup> "Läroplan för förskolan Lpfö 98", Skolverket, 2011.

<sup>54</sup> "Private förskolor – framväxt, effekter, kvalitetsarbete, IFS & SNS", Henrik Jordahl, 2013.

I forstæderne til Stockholm, Göteborg og Malmö er 32 pct. af børnene mellem 1-5 år i et privat dagtilbud, mens andelen i kommuner med under 12.500 indbyggere er otte pct.<sup>55</sup>

De private dagtilbud drives efter forskellige modeller. Enten som andelsselskaber drevet af forældre eller medarbejdere, som virksomheder (*bolagsdrivna förskolor*) eller som fonde. I 2009 blev otte pct. af alle dagtilbud drevet af private virksomheder, mens 6,5 pct. af dagtilbuddene blev drevet i andelsselskaber af forældre eller medarbejdere.<sup>56</sup>

#### *Gode eksempler fra Sverige*

Produktivitetskommissionen har ønsket at få identificeret interessante og relevante eksempler på de svenske erfaringer med samarbejdet mellem kommunerne og de private aktører på dagtilbudsområdet. For at sikre størst mulig viden om effekter af og erfaringer med den svenske tilrettelæggelse og drift af dagtilbudsområdet, er der ved udvælgelse af cases fokuseret på at afdække:

- Kommunernes arbejde med kvalitetsmålinger, opfølgning og udvikling
- Kommunernes kapacitetsstyring af og tilsyn med dagtilbudsområdet
- En privat aktørs realisering af stordriftsfordele

Nacka Kommune er udvalgt på baggrund af det veldokumenterede arbejde med kvalitetsopfølgning og udvikling på dagtilbudsområdet. Stockholm Kommune er valgt, fordi kommunen har et meget stort udbud af både private og offentlige dagtilbud og arbejder målrettet med styring og tilsyn af området. Pysslingen AB er som stor privat aktør blevet udvalgt med henblik på at synliggøre potentialer i forhold til at skabe og udnytte stordriftsfordele, samtidig med der fokuseres på diversitet og kvaliteten i tilbuddene.

#### **Kilder:**

- Hanspers & Mörk, Förskola, i Laura Hartman (red.) (2011): Konkurrencens konsekvenser.  
Jordahl, Henrik (2013), Private förskolor – framväxt, effekter, kvalitetsarbete, IFS & SNS.  
Pysslingen, Pysslingen 1984-1997.  
Skolverket (2011), Läroplan för förskolan Lpfö 98.  
Skolverket (2012), Barn och personal i förskolan - hösten 2012.  
Skolverkets Jämförelsestat, 2012.  
Svensk författningssamling (2010), Skollag af 23. juni 2010, 2010:800.  
Toftenius, Crister (2013), Early Childhood Education and Care in Sweden, Ministry of Education and Research in Sweden.  
Udbudsrådet (2011): Konkurrence på daginstitutionsområdet.  
Utbildningsdepartementet (2007), Förskolan i politiken – om intentioner och beslut bakom den svenska förskolans framväxt.  
Utbildningsdepartementet (2011), Förskolans ställning och pedagogiske uppdrag stärks, faktablad, juni 2011.

<sup>55</sup> "Barn och personal i förskolan", Skolverket, 2012.

<sup>56</sup> Kapitlet "Förskolan". Hanspers & Mörk, 2011, Laura Hartman (red.) (2011): Konkurrencens konsekvenser, s. 49.