

Hvad vil dagtilbudsloven betyde for kommunernes administration og selvstyre?

VAKKS-UNDERSØGELSE AF LOVFORSLAGET TIL
DAGTILBUDSLOVEN

11. MAJ 2007

OLOF PALMES ALLE 13
8200 ÅRHUS N

Indholdsfortegnelse

1. Resumé	3
2. Indledning	3
3. Formål	3
4. Elementer i lovgivningen der vil få konsekvenser for kommunerne	4
4.1. Tilbud om sprogvurdering af alle 3-årige	4
4.2. Skærpe af arbejdet med mål ift. de 6 temaer i de pædagogiske læreplaner	4
4.3. Årlig drøftelse af evalueringerne af de pædagogiske læreplaner	4
4.4. Udmøntning af mål og rammer for de enkelte tilbud i kommunen	4
4.5. EVAs adgang til kommunerne	4
4.6. Skriftlighed og offentliggørelse	4
5. Metode	5
5.1. Centrale begreber	5
5.2. Screening	6
5.3. Scoping	7
5.4. Assessment	7
6. Forventede administrative konsekvenser	10
6.1. Omstillingsomkostninger	10
6.2. Driftskonsekvenser	13
7. Forventede konsekvenser for det kommunale selvstyre	16
7.1. Mere detaljerede krav til den faglige indsats	17
7.2. Flere krav om dokumentation, skriftlighed og evaluering	17
7.3. Øgede muligheder for at yde tilskud til forældre	18
8. Kommunernes forslag til regelforenklinger og god praksis	18
8.1. Kommunernes forslag til regelforenklinger	18
8.2. Kommunernes inspiration til god kommunal praksis	19
Bilagsoversigt	19

1. Resumé

VAKKS-undersøgelsen har til formål at afdække dagtilbudslovens administrative konsekvenser for kommunerne samt lovens konsekvenser for det kommunale selvstyre.

Forslaget til dagtilbudslov samler alle bestemmelser om dagtilbud mv. for børn og unge i én selvstændig lov. Loven rummer derfor en række eksisterende bestemmelser fra bl.a. lov om social service, men indeholder desuden en række nye bestemmelser. Nogle af de nye bestemmelser har administrative konsekvenser for kommunerne.

De opgjorte administrative konsekvenser er sammenfattet i nedenstående tabel.

Tabel 1. Dagtilbudslovens forventede administrative konsekvenser for kommunerne, fordelt på internt tidsforbrug og udgifter til køb af eksterne ydelser

	Landstal		Gennemsnit pr. kommune	
	Timer	Kroner	Timer	Kroner
Omstillingsomkostninger	139.516	0	1.424	0
Driftsomkostninger	60.533	637.000	618	6.500

Hovedparten af de administrative omkostninger skyldes behov for kompetenceudvikling af de personer, der skal forestå de nye sprogvurderinger af alle 3-årige.

Kommunerne vurderer, at dagtilbudsloven mere begrænser end udvider det kommunale selvstyre. Begrænsningerne består ifølge kommunerne i mere detaljerede statslige krav til den faglige indsats samt flere statslige krav om dokumentation, skriftlighed og evaluering.

2. Indledning

Denne rapport sammenfatter VAKKS-undersøgelsen af "Forslag til dagtilbudslov (lov om dag-, fritids- og klubtilbud mv. til børn og unge)".

Styregruppen for Tværoffentligt Samarbejde (STS) har bedt KREVI om at foretage en VAKKS-undersøgelse af forslaget til dagtilbudslov. VAKKS-undersøgelsen er påbegyndt på tidspunktet for lovforslagets offentliggørelse, færdiggjort forud for førstebehandlingen i Folketinget og afrapporteret til arbejdsgruppen under STS februar 2007.

Betingelserne for at gennemføre VAKKS-undersøgelsen har været, at undersøgelsen skulle gennemføres så hurtigt som muligt (20–35 dage) og så tæt på VAKKS-metoden som muligt.

3. Formål

Formålet med en VAKKS-undersøgelse er at måle de administrative konsekvenser i kommunerne af ny lovgivning. Desuden måles lovgivningens konsekvenser for det kommunale selvstyre.

VAKKS-undersøgelser kan foretages både før og efter en ny lovs implementering. Formålet med undersøgelser, der (som denne) foretages før implementering, er at kvalificere udarbejdelse af loven fx ved at komme med forslag til regelforbedringer.

4. Elementer i lovgivningen der vil få konsekvenser for kommunerne

Forslaget til dagtilbudslov er fremsat for at samle alle bestemmelser om dagtilbud og andre tilbud til børn og unge i én selvstændig lov. Loven rummer derfor en række bestemmelser fra bl.a. lov om social service om 0-6 års området, fritidsklubber og klubområdet. I det følgende gennemgås de nye bestemmelser, som har administrative konsekvenser for kommunerne.

4.1. Tilbud om sprogvurdering af alle 3-årige

Som noget nyt skal alle 3-årige børn tilbydes en sprogvurdering. Det er kommunalbestyrelsen, der skal sikre, at alle 3-årige børn i kommunen tilbydes sprogvurderingen, også dem der ikke benytter kommunens dagtilbud. Der er ikke krav om, hvilken metode kommunen skal benytte i forbindelse med sprogvurderingen og det tilhørende arbejde, men der er udarbejdet et vejledningsmateriale fra Familie- og Forbrugerministeriet, som kommunerne kan benytte ved sprogscreening og ved den eventuelle efterfølgende vejledning af barn og forældre.

4.2. Skærpelse af arbejdet med mål ift. de 6 temaer i de pædagogiske læreplaner

Alle dagtilbud har siden 2004 arbejdet med pædagogiske læreplaner. Læreplanerne indeholder 6 temaer: 1) barnets alsidige udvikling, 2) sociale kompetencer, 3) sproglig udvikling, 4) krop og bevægelse, 5) naturen og naturfænomener og 6) kulturelle udtryksformer og værdier. Som noget nyt skal alle dagtilbud udarbejde mål i forhold til hvert af de 6 temaer, og dagtilbudene skal redegøre for de metoder og aktiviteter, der iværksættes for at nå målene i de pædagogiske læreplaner.

4.3. Årlig drøftelse af evalueringerne af de pædagogiske læreplaner

Kommunalbestyrelsen skal med reglerne i den nye dagtilbudslov årligt drøfte dagtilbudenes evalueringer af de pædagogiske læreplaner. Kommunalbestyrelsen skal desuden aktivt tage stilling til, om der skal følges op med yderligere tiltag for at leve op til hensigterne med de pædagogiske læreplaner.

4.4. Udmøntning af mål og rammer for de enkelte tilbud i kommunen

I dagtilbudslovens formålsbestemmelser for henholdsvis dagtilbud, fritidsklubber og klubber er der indarbejdet enkelte, nye formuleringer i formålene som f.eks. hensyn til forældres behov for fleksibilitet og prioritering af de unges kendskab til arbejdsmarkedet. De nye formålsparagraffer kan eventuelt nødvendiggøre en revision af de mål og rammer, som kommunerne i forvejen er forpligtede til at formulere.

4.5. EVAs adgang til kommunerne

Med dagtilbudsloven bliver der oprettet en ny permanent evaluerings- og rådgivningsfunktion på dagtilbudsområdet. Den nye funktion skal varetages af Danmarks Evalueringsinstitut (EVA). EVA sikres adgang til at indhente alle oplysninger fra kommuner og dagtilbud, der er af betydning for evalueringerne.

4.6. Skriftlighed og offentliggørelse

Dagtilbudsloven indeholder en række nye bestemmelser om, at kommunerne skal offentliggøre forskellige oversigter, retningslinier o. lign. Det er ikke angivet, på hvilket

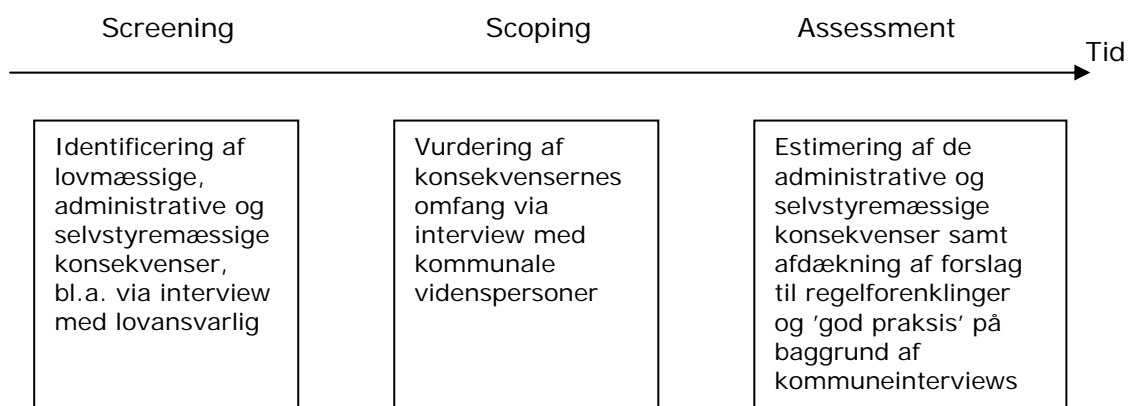
medie kommunerne skal offentliggøre de enkelte ting, men det antages, at offentliggørelsen kan ske på den enkelte kommunes hjemmeside, dvs. i elektronisk form.

5. Metode

I dette afsnit beskrives den metode, som KREVI har anvendt i VAKKS-undersøgelsen af forslaget til dagtilbudslov. Metoden har taget udgangspunkt i VAKKS-manualens forskrifter, og beskrivelsen er ordnet efter de tre hovedfaser i en VAKKS-undersøgelse, nemlig screening, scoping og assessment.

Figuren nedenfor giver et overblik over den proces, som er indeholdt i en VAKKS-undersøgelse.

Figur 1. Overblik over VAKKS-processen



I afsnit 5.2-5.4 beskrives denne undersøgelses indhold og metodeovervejelser i hver af de tre faser, men først skal nogle af VAKKS-metodens centrale begreber defineres.

5.1. Centrale begreber

5.1.1. Administrative konsekvenser

Der er to typer administrative konsekvenser:

- Omstillingskonsekvenser er de omkostninger, som kommunen vil opleve på kort sigt, og som den kun vil opleve én gang i forbindelse med implementering af den nye lovgivning. Selve omstillingen kan i sagens natur ikke være forbundet med administrative lettelser for kommunerne.
- Driftskonsekvenserne vedrører de administrative omkostninger eller besparelser, som har en permanent, tilbagevendende karakter.

Administrative omkostninger kan være både interne og eksterne. Interne omkostninger opgøres ifølge VAKKS-manualen som tidsforbrug i timer, mens eksterne omkostninger opgøres som udgifter i kroner.

5.1.2. Administration

Administration defineres i VAKKS-manualen som: "De proceduremæssige, IT-mæssige, personalemæssige og organisatoriske tilpasninger og aktiviteter, som det er nødvendigt for kommunerne at implementere for at kunne efterleve reguleringen" (s. 12).

KREVI har valgt at supplere eller tydeliggøre VAKKS-manualens definition med en tilføjelse om, at bruger- og borgerrettet service falder uden for definitionen af administration. Dette valg har betydning for de opgjorte administrative konsekvenser, se tekstboksen i afsnit 6.2.1.

5.1.3. Konsekvenser for det kommunale selvstyre

Ved "konsekvenser for det kommunale selvstyre" forstås kommunernes muligheder for at prioritere og tilrettelægge den kommunale administration og service, herunder mulighederne for at fastlægge serviceniveau og servicestandarder (s. 10).

Selvstyremæssige konsekvenser kan fx være krav til kommunernes politiske og administrative organisering, tilrettelæggelsen af beslutningsprocesser, budgetsystemers indretning eller indholdet i servicestandarder.

5.1.4. Regelforenklingsforslag

Ifølge VAKKS-manualen knytter regelforenklingsforslag sig både til administrative og selvstyremæssige konsekvenser. For det første drejer det sig om kommunernes forslag til, hvor der mest effektivt kan sættes ind for at reducere de administrative omkostninger. Forslagene baseres på kommunernes viden om, hvor i processen de administrative omkostninger opstår. For det andet drejer det sig om kommunernes forslag til, hvordan lovgivningen kan udformes, så respekten for og udstrækningen af det kommunale selvstyre opretholdes.

5.1.5. Segmentering

I udvælgelsen af interviewkommuner foretages segmentering. Segmentering vil sige, at landets kommuner før udvælgelsen opdeles i to eller flere grupper på baggrund af ét eller flere karakteristika, som antages at have betydning for kommunernes administrative omkostninger ved en ny lovgivning. Herefter udvælges interviewkommuner fra alle grupper, ligesom den endelige opskrivning til landstal sker gruppevist.

5.1.6. Normalt effektiv

I VAKKS-undersøgelsen bør kun deltage "normalt effektive" kommuner, dvs. kommuner som hverken er 'frontløbere' eller 'fodslæbere' på det område, lovgivningen vedrører (s. 16). En frontløberkommune kan f.eks. være en kommune, der systematisk har overimplementeret den eksisterende lovgivning på området.

Der kan ikke sættes en fast skabelon op for, hvilke karakteristika kommunerne skal have eller ikke have for at være normalt effektive. Det må bero på en konkret vurdering fra lov til lov.

5.2. Screening

I screeningsfasen er de nye elementer i forslaget til dagtilbudslov identificeret og afklaret. KREVI har gennemlæst loven og dens bemærkninger og har derefter udarbejdet et udkast til oversigt over de nye elementer i lovforslaget, som har administrative og selvstyremæssige virkninger for kommunerne.

Der er efterfølgende gennemført et interview med den lovansvarlige i Familie- og Forbrugerministeriet. I interviewet deltog også den DUT-ansvarlige medarbejder fra ministeriet.

I interviewet blev screeningsoversigten med lovens mulige nye administrative og selvstyremæssige konsekvenser forelagt ministeriet. Ministeriet hjalp med afgrænsningen

til beslægtet lovgivning og kom desuden med øvrige afklaringer i forhold til de identificerede, nye elementer i loven.

Den lovansvarlige var også behjælpelig med at pege på de to kommunale videnspersoner fra KL, som der efterfølgende blev gennemført interview med i scoping-fasen.

5.3. Scoping

I scoping-fasen er der dannet et mere detaljeret overblik over omfanget af de mulige konsekvenser af forslaget til dagtilbudslov.

KREVI har til det formål gennemført et interview med to videnspersoner fra KLs Børne- og Kulturkontor. I mødet deltog også en medarbejder fra KLs økonomiske sekretariat, som varetager DUT-forhandlingerne på området.

Forud for interviewet udarbejdede KREVI udkast til en såkaldt scopingoversigt over lovforslagets administrative konsekvenser, udspecificeret i konkrete aktiviteter i kommunerne, både hvad angår omstillings- og driftsaktiviteter. Scoping-oversigten indeholdt desuden KREVI's bud på mulige selvstyremæssige konsekvenser.

Resultatet af interviewet med de kommunale videnspersoner var en revideret scopingoversigt. På baggrund af denne oversigt, blev der udarbejdet et udkast til interviewguide til brug i de efterfølgende kommuneinterviews. Interviewguiden er drøftet med lovansvarlig i Familie- og Forbrugerministeriet samt de to kommunale videnspersoner i KL inden udsendelse til de deltagende kommunale interviewpersoner (interviewguiden er vedlagt som bilag 1 til denne rapport).

5.4. Assessment

I assessment-fasen udarbejdes via kommune-interviews konkrete skøn for kommunernes administrative omkostninger ved forslaget til dagtilbudslov. Samtidig indhentes vurderinger af lovens betydning for det kommunale selvstyre.

5.4.1. Udvalgelse af kommuner

KREVI og STS har valgt at udvælge interviewkommunerne blandt kommuner, som ikke indgår i en kommunesammenlægning i forbindelse med strukturreformen. Beslutningen har både en praktisk og en metodisk begrundelse. Den praktiske er, at det ville have været meget svært at få sammenlægningskommuner til at stille op til interview i december eller januar måned. Den metodiske er, at det ville være svært for en sammenlægningskommune at lave fornuftige tidsangivelser m.m. på grund af forskellig praksis i de sammenlagte kommuner og mulig usikkerhed om den fremtidige administrative organisering.

Blandt de 32 ikke-sammenlagte kommuner ligger størsteparten i hovedstadsområdet, men det er i udvælgelsen af kommuner også tilstræbt at få en god repræsentation af kommuner uden for hovedstadsområdet af hensyn til at kunne opskrive til landstal for hele Danmark.

I udvælgelsen af kommuner skal det principielt sikres, at de udvalgte kommuner er normalt effektive. Det betyder, at der principielt skal ses bort fra såvel 'frontløbere' som 'fodslæbere'. KREVI har ikke på forhånd haft viden om kommunernes positioner på dagtilbudsområdet, og en forespørgsel til de kommunale videnspersoner har heller ikke resulteret i en advarsel mod at udvælge specifikke kommuner. De kommunale videnspersoner har dog udtrykt forventning om, at provinskommuner gennemsnitligt har mindre grad af skriftlighed og dokumentation end hovedstadskommuner. Denne

forventning er en del af baggrunden for den tilstræbte balancerede geografiske fordeling af de udvalgte kommuner.

Den primære segmentering er foretaget efter kommunestørrelse, da størrelse er vurderet som den parameter, der mest oplagt kan forventes at have betydning for kommunernes administrative omkostninger. Forventningen er, at store kommuner har større erfaring med skriftlighed, dokumentation og evaluering end små kommuner. For en række bestemmelser i dagtilbudsloven kan de store kommuner derfor umiddelbart forventes at have lavere gennemsnitlige omkostninger. Omvendt er der også bestemmelser i loven, hvor store kommuner må forventes at have relativt store omkostninger pga. højt børnetal.

I segmenteringen er de 98 nye kommuner opdelt i to lige store segmenter, de 'små' og de 'store' kommuner. De små kommuner består af 49 kommuner med et indbyggertal på mellem 2.091 og 43.337 indbyggere (hhv. Læsø og Bornholm), mens de store kommuner består af 49 kommuner med et indbyggertal på mellem 43.908 og 501.158 indbyggere (hhv. Frederikssund og København). Det gennemsnitlige indbyggertal i de to segmenter er hhv. 28.497 og 82.267.

I alt er 6 kommuner udvalgt til interview, og der er sikret ligelig repræsentation fra de to segmenter. Derudover er det tilstræbt, at de udvalgte kommuner størrelsesmæssigt er nogenlunde repræsentative for kommunerne i deres eget segment. Konkret er der gennemført interviews med følgende kommuner (2006-indbyggertal i parentes):

Små kommuner: Odder (21.332), Ringsted (31.094) og Brøndby (34.247).

Store kommuner: Fredericia (49.252), Helsingør (61.340) og Odense (186.595).

Den praktiske indgåelse af aftaler om interviews har været forbundet med et betydeligt tidsforbrug. Indgangen til kommunen har været Børne- og Kulturdirektøren, som så, hvis vedkommende ikke selv har deltaget, har delegeret deltagelsen videre til de relevante personer i organisationen. Typisk har interviews kunnet arrangeres inden for 1-2 uger efter første kontakt til en kommune, men i to tilfælde førte kontakt ikke til aftale om interview. I ét tilfælde fordi den pågældende kommune tog meget lang tid om at melde tilbage, og i et andet fordi kommunen først kunne afse tid på et meget sent tidspunkt. I begge tilfælde vurderer KREVI, at der er fundet tilfredsstillende alternativer med nogenlunde samme befolkningsmæssige og geografiske karakteristika, som de først udvalgte kommuner.

5.4.2. Afvikling af interviews

KREVI's interviews med de udvalgte kommuner er gennemført som strukturerede interviews med kvalitative elementer. Interviewene er gennemført med udgangspunkt i den udarbejdede interviewguide, og varigheden har været ca. 1½ time. De interviewede kommuner har typisk deltaget med to personer, en administrativ chef på daginstitutionsområdet samt en pædagogisk konsulent. I to af interviewene deltog Børne- og Kulturdirektøren fra den pågældende kommune.

Interviewguiden er udsendt til kommunerne forud for interviewet sammen med beskrivelsen af dagtilbudslovens nye elementer. Udsendelsen af interviewguiden på forhånd udgør en afvigelse fra Epinions fremgangsmåde i de første VAKKS-undersøgelser, der til forskel fra denne undersøgelse var ex post undersøgelser. Da Epinion afprøvede VAKKS, valgte de ikke at udsende interviewguiden, fordi de frygtede, at en meget lang interviewguide kunne virke intimiderende på interviewpersonen, og at den også kunne fastlåse interviewpersonens tankegang i de afgrænsede svarkategorier. KREVI har omvendt vurderet, at udsendelse af guiden ville sikre et højere forberedelses-

niveau hos interviewpersonen og dermed lette interviewets forløb og kvalificere dets indhold. Hvad angår faren for fastlåsning i afgrænsede svarkategorier, skal det påpeges, at interviewguiden systematisk indeholder kategorien "andet?" og dermed åbner op for selvstændige tilføjelser fra interviewpersonen.

Interviewene er forløbet tilfredsstillende. Interviewpersonerne har været godt forberedt og har deltaget konstruktivt, selv om nogle har fundet det vanskeligt at sætte konkrete timetal på de forskellige aktiviteter. Alle interviewpersoner har givet udtryk for, at VAKKS-målinger er et positivt og interessant tiltag i samarbejdet mellem staten og kommunerne.

Ved VAKKS-målinger eksisterer en vis risiko for, at de interviewede kommuner overdriber tidsestimaterne på grund af den mulige kobling til DUT-forhandlingerne mellem KL og regeringen. KREVI har imidlertid ikke oplevet tegn på bevidste overdrivelser i kommunernes besvarelser. F.eks. er der flere steder i interviewguiden, hvor KREVI har formuleret mulige omkostninger som følge af nye bestemmelser, men hvor alle 6 kommuner har afvist, at bestemmelserne medfører tidsmæssige eller økonomiske belastninger. Se i øvrigt afsnit 6 nedenfor.

I forbindelse med spørgsmålene om det kommunale selvstyre og forslag til eventuelle regelforenklinger har alle kommuner haft tendens til at medtage erfaringer, ideer, frustrationer osv. fra andre lovgivninger, som ikke direkte har udspring i dagtilbudsloven. Disse forslag og generelle ideer til regelforenklinger med betydning for dagtilbudsområdet, men uden direkte relation til dagtilbudsloven, er ikke medtaget i rapporten.

5.4.3. Opskrivning til landstal

Efter interviewrunden skal kommunernes vurderinger af administrative omkostninger opskrives til et landstal. VAKKS-manualen understreger, at opskrivningen ikke skal baseres på en ukritisk beregning af gennemsnit på baggrund af de indsamlede data, men derimod på en kritisk vurdering af de indsamlede data.

KREVI's kvalitetssikring af de indsamlede data har taget form af uddybende spørgsmål til ræsonnementerne bag de oplyste tal, særligt når tallene har afvejet fra den generelle tendens. I enkelte tilfælde har de uddybende spørgsmål fået kommunerne til at revidere deres svar, men i langt de fleste tilfælde har interviewpersonerne haft klare og plausible ræsonnementer bag de afgivne svar. Der er i øvrigt eksempler på, at svarene bryder med logikken i interviewguiden, hvilket indikerer, at interviewpersonerne ikke er blevet fastlåst i guidens svarkategorier.

KREVI har som nævnt ikke oplevet tegn på bevidst overdrevne tidsangivelser, og der er heller ikke kommuner, som systematisk skiller sig ud med særligt høje eller særligt lave timevurderinger. På denne baggrund har KREVI i opskrivningen til landsplan valgt at vægte besvarelserne ligeligt. Det betyder konkret, at landstallet for hver enkelt paragraf fremkommer som gennemsnittet for de 3 små kommuner ganget med 49 plus gennemsnittet for de 3 store kommuner ganget med 49, dvs.:

$$\text{Landstal} = \text{gns. små} * 49 + \text{gns. store} * 49$$

Metoden vil på trods af kvalitetssikringen og det tilsyneladende fravær af strategiske besvarelser være forbundet med en vis usikkerhed, da det ikke kan dokumenteres, at de udvalgte kommuner er normalt effektive. Det er svært at opstille håndfaste retningslinier for, hvornår en kommune kan betragtes som normalt effektiv, men KREVI har ikke fundet, at nogen af interviewede kommuner systematisk skiller sig ud som 'frontløbere' eller 'fodslæbere' på dagtilbudsområdet.

For et enkelt element i forslaget om dagtilbudslov er beregningen af et landsskøn ikke foretaget på baggrund af kommunernes besvarelser. Det drejer sig om bestemmelsen, der giver EVA adgang til data i kommunerne. De administrative omkostninger i forbindelse med samarbejde med EVA afhænger helt af den frekvens, hvormed EVA henvender sig til kommunerne, og hvilken karakter henvendelserne har. Ingen af interviewpersonerne har haft kvalificerede bud herpå, så i stedet er landstallet beregnet på baggrund af oplysninger fra EVA. Se afsnit 6 nedenfor.

6. Forventede administrative konsekvenser

De forventede administrative konsekvenser for kommunerne som følge af forslaget til dagtilbudslov kan opdeles i engangsomkostninger til omstilling og driftskonsekvenser af varig karakter.

6.1. Omstillingsomkostninger

Tabel 2 sammenfatter resultatet af KREVI's interviews i de 6 udvalgte kommuner. De enkelte punkter er nærmere kommenteret nedenfor.

Tabel 2. Skønnede administrative omstillingsomkostninger som følge af forslaget til dagtilbudslov (internt tidsforbrug i timer)

Paragraf	Ændring i kommunale forpligtelser	Gns. små kommuner	Gns. store kommuner	Landstal
	Sprogvurdering af 3-årige			
11 stk. 1	Forældre til 3-årige skal gives tilbud om sprogvurdering	561	1.583	105.061
11 stk. 4	Der skal udarbejdes en plan for mål og rammer for sprogvurderingerne	85	28	5.529
	Udmøntning af mål og rammer for de enkelte tilbud			
3 stk. 1	Nye formålsparagraffer nødvendiggør eventuelt revision af mål og rammer	26	0	1.258
	Arbejdet med pædagogiske læreplaner			
8 stk. 2 og 3	Der skal formuleres mål mm. ift. de 6 temaer	0	0	0
10 stk. 2	Kommunalbestyrelsen skal årligt drøfte evalueringerne af læreplanerne	93	205	14.602
	Krav om offentliggørelse af retningslinier og lignende			
3 stk. 3	Oversigt over dagtilbud mv.	0	0	0
5 stk. 2	Rammer for tilsyn	69	198	13.067
27 stk. 1	Retningslinier for optagelse i dagtilbud	0	0	0
54 stk. 1	Retningslinier for optagelse i fritidshjem	0	0	0
67 stk. 2	Retningslinier for optagelse i klubber	0	0	0
29 stk. 2	Retningslinier for udmeldelse af dagtilbud	0	0	0
56 stk. 2	Retningslinier for udmeldelse af fritidshjem	0	0	0
69 stk. 3	Retningslinier for udmeldelse af klubber	0	0	0

79 stk. 3	Retningslinier for optagelse i dagtilbud, når privat tilskud bortfalder	0	0	0
	I alt	833	2.014	139.516

6.1.1. Sprog vurdering af 3-årige

Det nye obligatoriske tilbud om sprog vurdering af alle 3-årige (§ 11 stk. 1) er ifølge kommunerne det element i den nye dagtilbudslov, som medfører de største administrative omstillingsomkostninger. Omkostningerne vedrører primært kompetenceudvikling af de medarbejdere, som skal forestå sprog vurderingerne. Herudover angives et mindre tidsforbrug på udarbejdelse af interne retningslinier for sprog vurderingerne samt en beskrivelse af det nye tilbud rettet mod forældrene.

Kommunernes forventede tidsforbrug på kursusaktiviteter afhænger dels af, hvor mange medarbejdere, der deltager i kursusaktiviteterne, dels af den kursuslængde kommunerne skønner nødvendig. For fire af de seks kommuner ligger det forventede antal deltagere i spændet 2-3,5 medarbejdere pr. institution, mens den forventede kursuslængde ligger i spændet 0,5-1,5 kursusdag.

To store kommuner påregner slet ikke tidsforbrug til kompetenceudvikling som følge af dagtilbudsloven. For den ene er begrundelsen et meget højt efteruddannelsesniveau blandt kommunens pædagoger samt mangeårig høj prioritering af arbejdet med børns sproglige udvikling. Kommunens omstillingsomkostninger til denne aktivitet begrænser sig derfor til et meget lille tidsforbrug på "formidling og fælles forståelse", som en af interviewpersonerne udtrykker der. Den anden store kommune er ved at afslutte et stort kompetenceudviklingsforløb om børns sproglige udvikling. Forløbet bunder i en et år gammel politisk beslutning i kommunen, og de forbundne omkostninger er dermed ikke afledt af den nye dagtilbudslov. Til orientering kan oplyses, at der deltager én medarbejder fra hver institution i forløbet, og at varigheden er 6 kursusdage.

De kommuner, der påregner omstillingsomkostninger til kompetenceudvikling, forventer, at kursusafholdelsen forestås af særligt kvalificerede, kommunale medarbejdere. De kursusansvarliges tidsforbrug er derfor inkluderet i tidsestimaterne.

På trods af de to særligt velforberejdede kommuner i gruppen af store kommuner er det gennemsnitlige skønnede tidsforbrug i denne gruppe alligevel højere end i gruppen af små kommuner. Det skyldes, at den sidste store kommune alene på grund af sin størrelse skal have flere medarbejdere på kursus end de små kommuner. Målt som medarbejdere pr. institution og antal kursusdage svarer det dog fint til niveauet i de øvrige kommuner.

Det samlede tidsforbrug på landsplan som følge af bestemmelsen om sprog vurdering af 3-årige er opgjort til 105.061 timer.

Kravet om udarbejdelse af en plan for mål og rammer for sprog vurderingerne (§ 11 stk. 4) medfører yderligere omstillingsomkostninger i form af tidsforbrug på afklaring, skrivearbejde og godkendelse af planen. De tre store kommuner angiver konsekvent et lavere tidsforbrug end de små kommuner, hvilket kan hænge sammen med, at de er mere fortrolige med opgaver af denne karakter. En enkelt stor kommune angiver desuden, at man har noget godt materiale om sprog vurderinger af tosprogede, som sandsynligvis kan genbruges.

Det samlede tidsforbrug på landsplan som følge af § 11 stk. 4 er opgjort til 5.529 timer. Dermed fører de to bestemmelser om sprog vurdering til forventede administrative omstillingsomkostninger på i alt 110.590 timer.

6.1.2. Udmøntning af mål og rammer for de enkelte tilbud

Kun en enkelt kommune vurderer, at de nye formuleringer i formålsparagrafferne nødvendiggør en revision af mål og rammer med afledt tidsforbrug på afklaring, skrivearbejde og godkendelse. Det samlede tidsforbrug på landsplan som følge af de nye formål er opgjort til 1.258 timer.

6.1.3. Arbejdet med pædagogiske læreplaner

Alle seks kommuner har i dag opstillet mål for hvert af læreplanernes seks temaer. Kommunerne påregner derfor intet tidsforbrug som følge af det nye lovkrav (§ 8 stk. 2 og 3). Landstallet er dermed også 0 timer, jf. beskrivelsen af metodevalg i afsnit 4.3.3.

Kravet om, at kommunalbestyrelsen årligt skal drøfte institutionernes evalueringer af læreplanerne (§ 10 stk. 2), vurderes derimod at udløse omstillingsomkostninger i fire ud af seks kommuner. Omkostningerne vedrører primært tidsforbrug på planlægning af en hensigtsmæssig arbejdsproces i forbindelse med de årlige drøftelser. En stor og en lille kommune vurderer ikke, at der vil være omstillingsomkostninger forbundet med dette lovkrav; den lille kommune med henvisning til en eksisterende model for virksomhedsplansarbejdet, som man har tænkt sig at kopiere.

Der er relativt stor spredning i kommunernes vurderinger af tidsforbruget, som varierer fra 0 til 592 timer.

Spredningen kan forklares med forskellig kommunal praksis på området. Med hensyn til kommunen med et estimat på 592 timer er forklaringen, at dette område kræver forholdsvis megen dialog imellem det decentrale og det centrale niveau i kommunen. Der er god erfaring med denne dialog, selvom det kræver en del mødeaktivitet.

Andre kommuner anvender en mere central tilgang ved at lade en pædagogisk konsulent stå for opgaven med at komme med udkast til arbejdsgangen med behandling og opfølgning af evalueringerne af de pædagogiske lærerplaner.

Det samlede tidsforbrug på landsplan som følge af det nye lovkrav er opgjort til 14.602 timer.

6.1.4. Krav om offentliggørelse af retningslinier og lignende

Blandt de mange nye krav om offentliggørelse af retningslinier og lignende er det kun én bestemmelse, som ifølge kommunerne vil udløse administrative omstillingsomkostninger. Det gælder kravet om offentliggørelse af kommunernes rammer for tilsyn (§ 5 stk. 2).

Offentliggørelse af rammerne forudsætter skriftlighed på området, og denne forudsætning er i dag kun opfyldt i to af de store kommuner. Den ene har netop vedtaget skriftlige retningslinier pr. 1/1 2007, mens den anden har haft skriftlige retningslinier i nogle år. Den tredje store kommune forventer derimod et betydeligt tidsforbrug på udarbejdelse af skriftlige retningslinier.

Det samlede tidsforbrug på landsplan som følge af kravet om skriftlighed og offentliggørelse er opgjort til 13.067 timer.

6.1.5. I alt

Når KREVI's tal for de enkelte paragraffer summeres, fås en samlet opgørelse af kommunernes omstillingsomkostninger på 139.516 timer.

6.2. Driftskonsekvenser

I modsætning til omstillingsomkostningerne vedrører driftskonsekvenserne de administrative aktiviteter, som kommunerne skal gentage år efter år for at leve op til dagtilbudslovens krav. Som nævnt i afsnit 5.1.1 kan driftskonsekvenserne være både positive og negative, men for dagtilbudsloven er alene identificeret driftsomkostninger.

Tabel 3 sammenfatter resultatet af KREVI's interviews i de 6 udvalgte kommuner. De enkelte punkter er nærmere kommenteret nedenfor.

Tabel 3. Skønnede administrative driftsomkostninger som følge af den nye dagtilbudslov (internt tidsforbrug i timer)

Paragraf-nummer	Ændring i kommunale forpligtelser	Gns. små kommuner	Gns. store kommuner	Landstal
	Sprogvurdering af 3-årige			
11 stk. 1	Forældre til 3-årige skal gives tilbud om sprogvurdering	487	254	36.309
11 stk. 4	Der skal udarbejdes en plan for mål og rammer for sprogvurderingerne	43	12	2.677
	Udmøntning af mål og rammer for de enkelte tilbud			
3 stk. 1	Nye formålsparagraffer nødvendiggør revision af mål og rammer	0	0	0
	Arbejdet med pædagogiske læreplaner			
8 stk. 2 og 3	Der skal formuleres mål mm. ift. de 6 temaer	0	0	0
10 stk. 2	Kommunalbestyrelsen skal årligt drøfte evalueringerne af læreplanerne	126	264	19.143
	Krav om offentliggørelse af retningslinier og lignende			
3 stk. 3	Oversigt over dagtilbud mv.	0	0	0
5 stk. 2	Rammer for tilsyn	3	5	425
27 stk. 1	Retningslinier for optagelse i dagtilbud	0	0	0
54 stk. 1	Retningslinier for optagelse i fritidshjem	0	0	0
67 stk. 2	Retningslinier for optagelse i klubber	0	0	0
29 stk. 2	Retningslinier for udmeldelse af dagtilbud	0	0	0
56 stk. 2	Retningslinier for udmeldelse af fritidshjem	0	0	0
69 stk. 3	Retningslinier for udmeldelse af klubber	0	0	0
79 stk. 3	Retningslinier for optagelse i dagtilbud, når privat tilskud bortfalder	0	0	0
	EVAs adgang til data i kommunerne			
18 stk. 3	EVA kan indhente oplysninger af betydning for instituttets evalueringer	-	-	1.980
	I alt	659	536	60.533

Note: For paragraf 11 stk. 1 og 4 skal yderligere tillægges samlede udgifter på 637.000 kr. til køb af eksterne ydelser. Se beskrivelsen nedenfor.

6.2.1. Sprog vurdering af 3-årige

Alle seks kommuner forventer, at det obligatoriske tilbud om sprog vurdering af 3-årige vil udløse administrative driftsomkostninger, men tidsforbruget vurderes meget forskelligt fra kommune til kommune. I to af de tre små kommuner forventer man en årlig driftsomkostning til kompetenceudvikling på niveau med omstillingsomkostningen. Tankegangen bag forventningen er dels, at man ikke sender alle relevante medarbejdere på kursus det første år, dels at en relativt høj personaleomsætning på dagtilbudsområdet i sig selv nødvendiggør gentagne kursusaktiviteter. Den tredje af de små kommuner forventer årlige driftsomkostninger til kompetenceudvikling på ca. en tredjedel af omstillingsomkostningen, da man her forventer at satse forholdsvis meget i kursusaktivitet det første år, mens der kun sendes ca. 20 personer på kursus pr. år de efterfølgende år.

Som nævnt i afsnit 5.1.1 har kun en enkelt af de tre store kommuner omstillingsomkostninger til kompetenceudvikling af medarbejderne. Der er også kun én stor kommune, som har driftsomkostninger, men der er ikke tale om samme kommune.

Den af de tre store kommuner, som forventer omstillingsomkostninger, forventer ingen driftsomkostninger til kursusaktiviteter, da man af princip kun vil anvende kursusaktiviteter i en omstillingsfase. Den løbende kompetencemæssige opfølgning vil i stedet ske via kommunens fagkonsulenter og med et relativt begrænset tidsforbrug.

I den af de store kommuner, som på eget initiativ er i færd med et omfattende kompetenceudviklingsforløb, forventer man derimod driftsomkostninger som følge af den nye lov. Loven nødvendiggør ifølge kommunen, at det lokale initiativ følges op og holdes ved lige i de kommende år. Man forventer årlige driftsomkostninger på en fjerdedel af den omkostning, man har ved det igangværende forløb, ud fra en forventning om, at gennemsnitligt en halv medarbejder pr. institution deltager i et 6-dages kursus hvert andet år. Ved det igangværende forløb har kommunen udgifter til køb af eksterne ydelser og materialer på i alt 150.000 kr., primært fordi man har hyret særligt kvalificerede eksterne oplægsholdere. Den fremadrettede forventning er, at de årlige udgifter til eksterne køb ligeledes vil udgøre en fjerdedel af den aktuelle omkostning, dvs. 37.500 kr.

Den kommune, som ikke forventer nogen omstillingsomkostninger til kompetenceudvikling pga. et højt efteruddannelsesniveau og mangeårig prioritering af arbejdet med børns sproglige udvikling, forventer heller ingen driftsomkostninger.

Udover omkostninger til løbende kompetenceudvikling forventer kommunerne i varierende omfang administrative omkostninger i forbindelse med erfaringsopsamling, tilpasning af interne retningslinier og arbejdsskemaplanlægning i daginstitutionerne. Det forventede tidsforbrug på disse aktiviteter ligger mellem 8 og 132 timer i alt pr. kommune pr. år. Spredningen på dette område kan forklares med forskellig kommunal praksis i forhold til i hvor høj grad man involverer decentrale områder og institutioner. Involvering af hele organisationen (inkl. de decentrale områder) medfører generelt set, at der går mere tid til administration.

Hertil kommer, at en enkelt lille kommune påregner årlige udgifter på 1.500 kr. til trykkeomkostninger i forbindelse med information om tilbuddet om sprog vurderinger.

Det samlede årlige administrative tidsforbrug på landsplan som følge af det obligatoriske tilbud om sprog vurdering af 3-årige er opgjort til 36.309 timer. Hertil kommer samlede udgifter til eksterne på 637.000 kroner.

Det tidsforbrug, der er i forbindelse med selve udførelsen af sprogvurderingerne og tilbagemeldingerne til forældrene, betragter KREVI ikke som en administrativ omkostning, der skal medtages i en VAKKS-undersøgelse. Begrundelsen er, at der er tale om direkte brugerrettet service.

Det skal understreges, at VAKKS-manualens definition af administrative omkostninger ikke er entydig, samt at kriteriet om brugerrettet (eller borgerrettet) service er KREVI's eget.

For at sikre, at kommunernes tidsforbrug på selve sprogvurderingerne ikke indgår i besvarelsenerne under andre punkter, har KREVI valgt at spørge eksplicit til det forventede tidsforbrug på udførelse af sprogvurderinger og tilbagemelding til forældrene. Til orientering kan oplyses, at kommunernes forventninger til tidsforbruget på en sprogvurdering varierer ganske meget – fra 0,5 til 4 timer inkl. tilbagemelding til forældrene. Den gennemsnitlige forventning er knap 2,5 timer pr. barn.

Kravet om udarbejdelse af en plan for mål og rammer for sprogvurderingerne (§ 11 stk. 4) medfører ifølge kommunerne begrænsede driftsomkostninger i form af tidsforbrug på erfaringsindsamling og afklaring af behov for revision af planen. Det samlede tidsforbrug på landsplan er opgjort til 2.677 timer. KREVI har valgt at medregne tidsforbruget i VAKKS-undersøgelsen, da lovkravet om den nye plan implicit indebærer et krav om løbende revision af planen på baggrund af indhøstede erfaringer.

Dermed fører de to bestemmelser om sprogvurdering til administrative omstillingsomkostninger på i alt 38.986 timer plus 637.000 kr. til køb af eksterne ydelser.

6.2.2. Udmøntning af mål og rammer for de enkelte tilbud

Ingen kommuner forventer, at de nye formuleringer i formålsparagrafferne udløser driftsomkostninger.

6.2.3. Arbejdet med pædagogiske læreplaner

Kravet om, at kommunalbestyrelsen årligt skal drøfte institutionernes evalueringer af læreplanerne, forventes at udløse administrative driftsomkostninger i alle seks kommuner. Driftsomkostningerne vedrører gennemlæsning og sammenfatning af institutionernes evalueringer (med eventuelle fremadrettede anbefalinger) samt administrativ godkendelse og politisk behandling. De store kommuner forventer gennemsnitligt det største tidsforbrug, hvilket er naturligt pga. det større antal evalueringer, der skal gennemlæses og sammenfattes. Inden for begge segmenter er der imidlertid relativ stor spredning i tidsangivelserne. Samlet set ligger tidsangivelserne mellem 36 timer og 592 timer årligt.

Forklaringen på spredningen er, at nogle af kommunerne anser det som en hurtig proces at involvere kommunalbestyrelsen i de årlige evalueringer. To af kommunerne vurderede dog, at politikerne var meget interesserede i de pædagogiske læreplaner, hvilket også påvirker kommunernes angivelser af den administrative tid, der bruges herpå. Nogle kommuners skøn baserer sig på, at det årlige arbejde med evaluering af de pædagogiske læreplaner tænkes sammen med øvrige tilbagerapporteringer på området, herunder sprogscreeninger og arbejdet med virksomhedsplaner.

Det samlede årlige tidsforbrug på landsplan som følge af kravet om politisk behandling af evalueringerne er opgjort til 19.143 timer.

6.2.4. Krav om offentliggørelse af retningslinier og lignende

De kommuner, der ikke allerede har skriftlige rammer for tilsynet med dagtilbuddene, forventer meget begrænsede driftsomkostninger til løbende afklaring af behovet for revision af de nye skriftlige rammer. Det samlede årlige tidsforbrug på landsplan er opgjort til 425 timer.

6.2.5. EVAs adgang til data i kommunerne

Det har ikke været muligt at få kommunerne til at skønne det fremtidige tidsforbrug på samarbejdet med EVA i forbindelse med evalueringer mv. Den primære udfordring er manglende viden om, hvor ofte EVA vil henvende sig til kommunerne, og hvilken karakter henvendelserne vil have.

KREVI har derfor rettet henvendelse til EVA og spurgt til de forventede aktiviteter på dagtilbudsområdet. EVA forventer, at hver af de 98 kommuner ca. 3 gange årligt vil skulle svare på henvendelser fra EVA i form af spørgeskemaundersøgelser eller lignende. Tidsforbruget pr. kommune skønnes til i alt 10 timer årligt, dvs. 980 timer på landsplan. Hertil kommer, at der som udgangspunkt vil blive gennemført 3 mere dybdegående evalueringer om året, hver med deltagelse af ca. 10 kommuner. EVA vurderer, at de 10 kommuner i gennemsnit bruger ca. 100 timer på deltagelsen i disse evalueringer, hvilket i alt giver 1000 timer årligt.

Det samlede årlige tidsforbrug på landsplan som følge af EVAs adgang til data i kommunerne er dermed opgjort til 1.980 timer.

6.2.6. I alt

Når KREVI's tal for de enkelte paragraffer summeres, fås en samlet opgørelse af kommunernes driftsomkostninger på 60.533 timers internt tidsforbrug. Hertil kommuner en opgjort udgift på 637.000 kr. til køb af eksterne ydelser.

7. Forventede konsekvenser for det kommunale selvstyre

Overordnet set vurderer de 6 udvalgte kommuner, at forslaget til dagtilbudslov mere begrænser end udvider det kommunale selvstyre.

Begrænsningerne vedrører på den ene side mere detaljerede krav til den faglige indsats og på den anden side flere krav om dokumentation, skriftlighed og evaluering. Et par af bestemmelserne i dagtilbudsloven udvider omvendt formelt set det kommunale selvstyre ved at give kommunerne mulighed for at yde forskellige tilskud til forældre, men kommunerne ser i disse bestemmelser også en fare for afledt forventningspres og udgiftsdrivende effekter.

Der er ikke nævneværdig forskel på kommunernes vurderinger af konsekvenser for det kommunale selvstyre, hvad enten der er tale om store eller små kommuner. Dog er der en lille tendens til, at de større kommuner selv er i gang med at gennemføre eller overveje lignende faglige eller formelle tiltag på dagtilbudsområdet, som der nu bliver lovgivet centralt om (et eksempel er skriftligheden og offentliggørelsen af rammer for tilsynet).

7.1. Mere detaljerede krav til den faglige indsats

Alle kommuner finder, at arbejdet med børns sprog er en vigtig indholdsmæssig dimension i det pædagogiske arbejde. Alligevel har kommunerne to principielle indvendinger ift. lovkravet om sprogvurderinger af 3-årige.

For det første påpeger nogle kommuner, at der er andre vigtige temaer, som lokalt kan have større brug for opprioritering, men som risikerer reel nedprioritering på grund af de nye krav om sprogvurderinger.

For det andet peger nogle kommuner på, at obligatorisk tilbud om sprogvurdering til alle 3-årige ikke nødvendigvis er den mest hensigtsmæssige måde at opprioritere den sproglige indsats på.

Et par af de større kommuner giver udtryk for, at institutionerne godt ved, hvilke børn der har sproglige udfordringer. De ekstra ressourcer kunne derfor med fordel bruges på at følge op på disse børn og eksempelvis træne dem sprogligt.

7.2. Flere krav om dokumentation, skriftlighed og evaluering

Alle kommuner nævner øgede krav om dokumentation og evaluering som en slags selvstyremæssig konsekvens af forslaget til dagtilbudslov. Der er i kommunerne en fælles erkendelse af, at det er godt med øget dokumentation på dagtilbudsområdet, men udfordringen er måden, hvorpå dokumentationen eller evalueringerne tilvejebringes.

To kommuner nævner, at den stigende kontrol- og dokumentationsbølge, som denne lov opfattes som en del af, antyder mistillid til, at kommunerne kan løse opgaverne på forsvarlig vis. En af de interviewede anvender humoristisk begrebet "stasificering" til at beskrive den oplevede udvikling i retning af overvågning, kontrol og mistillid.

Et eksempel på de øgede krav om dokumentation og evaluering er bestemmelsen om, at kommunalbestyrelsen årligt skal drøfte evalueringerne af de pædagogiske læreplaner mv.

Et andet eksempel er de nye bestemmelser om skriftlighed og offentliggørelse af rammer for det kommunale tilsyn på dagtilbudsområdet. En række af de interviewede kommuner anvender i dag en dialogbaseret model for tilsyn, således at tilsynet bliver så lidt kontrollerende som muligt. En af disse kommuner frygter, at kravet om skriftlige rammer i sig selv vil presse tilsynet i en mere kontrollerende retning. Flere af kommunerne anfører, at der med dagtilbudsloven kommer mere detaljerede krav til den faglige indsats, som tilsynet også skal følge op på, hvorved stadig mere tid går med tilsyn. Derved bliver der mindre tid til faglig udvikling af området.

Et tredje eksempel er bestemmelsen om at oprette den centrale evaluerings- og rådgivningsfunktion, som Danmarks Evalueringsinstitut (EVA) skal stå for. En af kommunerne er på forhånd positiv overfor dokumentations- og evalueringsopgaven, hvis blot der ikke fra EVAs side lægges et ensartet koncept for evaluering ind over området. Hvis det eksempelvis sker i form af mange forskellige 'effekt-indikatorer' er det kommunens opfattelse, at det går ud over det kommunale selvstyre. Den pågældende kommune nævner, at erfaringerne med statslig processtyring fra socialektoren skræmmer. Det er generelt set ok med nogle værktøjer: "så længe det ikke pludselig udvikler sig til en portalløsning med standarder, som alle skal følge, hvor man går ind i den måde, hvorpå kommunerne arbejder".

7.3. Øgede muligheder for at yde tilskud til forældre

Der er i forslaget til dagtilbudslov 3 nye bestemmelser, som udvider kommunalbestyrelsens råderum:

- 1) "Kommunalbestyrelsen kan beslutte, at give tilskud til forældrebetalte madordninger under hensyn til forældrenes økonomiske forhold".
- 2) "Kommunalbestyrelsen kan beslutte at give tilskud til forældre med børn under 24 uger"
- 3) "Kommunalbestyrelsen kan beslutte at give forældre tilskud til brug for privat pasning i kombination med, at barnet har en plads i et dagtilbud."

Kommunerne anerkender, at der formelt set er tale om en udvidelse af det kommunale selvstyre, men nogle kommuner ser i disse bestemmelser en fare for afledt forventningspres og udgiftsdrivende effekter. Når tilskudsmuligheden foreligger, vil forældrene presse på for, at den også skal udnyttes, og det kan være svært for kommunerne af afvise dette pres.

Det skal bemærkes, at disse bestemmelser ikke er inkluderet i opgørelsen af de administrative konsekvenser, da VAKKS-manualen afgrænser sig fra at medtage kanbestemmelser. Kanbestemmelserne medfører formelt set ikke øgede forpligtelser for kommunerne.

8. Kommunernes forslag til regelforenklinger og god praksis

8.1. Kommunernes forslag til regelforenklinger

Der er i forbindelse med kommuneinterviewene blevet spurgt ind til kommunernes eventuelle forslag til regelforenklinger.

Alle kommuner udtrykker tilfredshed med, at bestemmelserne om dagtilbud, fritidshjem og klubber samles i én selvstændig lov. Det giver et bedre overblik og opfattes desuden af kommunerne som et signal om områdets selvstændige betydning, f.eks. på linie med folkeskoleområdet. Et par kommuner undrer sig dog over, at specialindsatsen ikke er inkluderet i udkastet til dagtilbudslov, men fortsat primært er beskrevet i folkeskoleloven.

To af de interviewede kommuner nævner, at implementeringsperioden bør udvides eksempelvis med et halvt år, således at loven først træder i kraft 1. januar 2008. Ved at indarbejde mere tid til at omstille den kommunale praksis vil man undgå at skabe urealiserbare forventninger i befolkningen på området. Endelig gives staten også mere tid til at justere umiddelbare u hensigtsmæssigheder på forhånd og til at færdiggøre den konkrete udmøntning af loven.

En af de interviewede kommuner foreslår i forlængelse heraf, at lovgiverne sætter sig mere ind i den kommunale sammenhæng og praksis, inden man laver udkast til nye love. Konkret peges på muligheden for at lave interviews med kommunale praktikere, inden lovforslagene udarbejdes. På den måde ville en række af udfordringerne med indholdsmæssig styring og processtyring muligvis kunne begrænses, således at ressourcerne anvendes mest hensigtsmæssigt.

8.2. Kommunernes inspiration til god kommunal praksis

Alle de interviewede kommuner vurderede selv, at de havde erfaringer med god praksis på dagtilbudsområdet, som kunne tjene til inspiration for andre kommuner. Kommuneinterviewene har ikke givet mulighed for at gå meget i detaljen, men tabel 4 giver et overblik over kommunernes erfaringer med god praksis.

Tabel 4. Overblik over interviewkommunernes inspiration til god praksis

Kommune:	Inspiration til andre kommuner på dagtilbudsområdet
Odder	Kontrakter siden 1992, skal nu skiftes ud med noget andet. Reel decentralisering har fungeret godt, giver synlige ledere.
Brøndby	På forkant med hensyn til virksomheds- og læreplaner. Ensartet skabelon, planerne ligger på nettet. Se i øvrigt hjemmesiden www.verdensbedstedagtilbud.dk
Ringsted	Lokal variation som en selvstændig værdi, kommunalbestyrelsen accepterer og opmuntrer ligefrem til lokal variation. Konsekvent økonomisk decentralisering og bevidst arbejde med økonomiske incitament. Har fx gjort skolerne medfinansierende på lokale løsninger i forhold til udsatte børn og unge, hvilket fremmer lokal solidaritet og inklusion.
Fredericia	Omfattende videreuddannelse af pædagoger, modulordning, læreplansarbejde, dokumentation. Har taget meget lang tid, men politikerne har givet tid og rum til udvikling.
Odense	Langt fremme med områdeledelse og lederuddannelse. Reform af støttepædagogkorps med bl.a. fokus på social inklusion. Kommunen har arbejdet med sprogscreening af 2-sprogede og har i den forbindelse skriftligt inspirationsmateriale om sprogscreening.
Helsingør	Skriftlige tilsyn, intensivt arbejde med kvalitet i dagplejen, selvstændigt initiativ om børns sproglige udvikling

Bilagsoversigt

Bilag 1: Interviewguide

Bilag 2: Lovforklaring til kommunerne