

Kasper Lemvigh, Jacob Seier Petersen, Camilla Dalsgaard
og Jakob Haslund-Thomsen

Så meget koster et barn i dagtilbud

Kommunernes enhedsudgifter til dagtilbud 2009-2013



*Så meget koster et barn i dagtilbud – Kommunernes
enhedsudgifter til dagtilbud 2009-2013* kan hentes fra
hjemmesiden www.kora.dk

© KORA og forfatterne

Mindre uddrag, herunder figurer, tabeller og citater, er tilladt
med tydelig kildeangivelse. Skrifter, der omtaler, anmelder,
citerer eller henviser til nærværende, bedes sendt til KORA.

© Omslag: Mega Design og Monokrom

Udgiver: KORA
ISBN: 978-87-7488-836-9
Projekt: 10678
Marts 2015

KORA
Det Nationale Institut for
Kommuners og Regioners Analyse og Forskning

KORA er en uafhængig statslig institution, hvis formål er at
fremme kvalitetsudvikling samt bedre ressourceanvendelse og
styring i den offentlige sektor.



Det Nationale Institut
for Kommuners og Regioners
Analyse og Forskning

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00

Forord

Over 300.000 børn bliver passet i offentlige dagtilbud i kommunerne, og mere end 30 mia. kr. bliver årligt brugt på området. Denne undersøgelse giver et overblik over kommunernes *enhedsudgifter* på dagtilbudsområdet i perioden 2009-2013. Med enhedsudgifter mener vi kommunernes driftsudgifter pr. indskrevet barn i forskellige typer af dagtilbud. Undersøgelsen af-dækker enhedsudgifter i den kommunale dagpleje, i kommunale, selvejende og udliciterede daginstitutioner samt i særlige dagtilbud og særlige klubber. Kortlægningen ser både på den samlede udvikling over tid og variationen mellem kommuner.

Undersøgelsen giver ny og forbedret styringsinformation til kommunerne om størrelsen af deres enhedsudgifter i forhold til andre kommuner. Dermed kan analyseresultaterne forbedre grundlaget for at diskutere, hvorvidt man som kommune har de enhedsudgifter, som man forventer at have, givet fx kommunens grundvilkår, produktivitet og ønsket serviceniveau. Viden om enhedsudgifterne kan således øge indsigten i, hvad pengene på dagtilbudsområdet bruges til, og dermed give politikere og ledere et solidt grundlag for at foretage prioriteringer og træffe beslutninger om den fremadrettede opgavevaretagelse. Samtidig kan det styrke kommunernes budgetteringsforudsætninger og derigennem kvalificere deres demografimodeller. Undersøgelsen giver dermed input til kommunernes budgetprocesser ved at analysere sammenhængen mellem ressourceforbruget og *mængden* af producerede serviceydelser.

Parallelt med denne rapport udgiver KORA en tilsvarende undersøgelse, der kortlægger kommunernes enhedsudgifter på *skoleområdet*. De to rapporter er de første i en serie på fire. I de to kommende analyserapporter vil KORA undersøge mulige forklaringer på mellemkommunale forskelle i enhedsudgifter på henholdsvis dagtilbuds- og skoleområdet. De kommende undersøgelser vil give et bud på, hvilke forhold der har størst betydning for enhedsudgifterne, såsom kommuners grundvilkår (fx socialøkonomiske baggrundsforhold i kommunerne) og serviceniveau (fx normeringer og pædagogandele), herunder i hvor høj grad enhedsudgifterne er påvirket af forhold, som kommunerne selv kan ændre på.

KORA vil gerne takke de kommuner, der har stillet sig til rådighed i undersøgelsesprocessen. Dialogen med kommunerne har bidraget væsentligt til undersøgelsens kvalitet.

Undersøgelsen er finansieret af Økonomi- og Indenrigsministeriet og KORA.

KORA
Marts 2015

Indhold

Sammenfatning	5
1 Baggrund og formål	10
1.1 Læsevejledning	11
2 To opgørelsesmetoder	12
2.1 Regnskabsmetoden	13
2.2 Takstmetoden.....	17
2.3 Beregning af gennemsnitskommunens enhedsudgifter	18
3 Enhedsudgifter i den kommunale dagpleje	20
3.1 Udviklingen i enhedsudgifter i dagplejen 2009-2013	20
3.2 Mellekommunale forskelle i enhedsudgifter i dagplejen.....	24
3.3 Følsomhedsberegninger og grunddatas pålidelighed	28
4 Enhedsudgifter i institutioner	30
4.1 Udviklingen i enhedsudgifter i institutioner 2009-2013	30
4.2 Mellekommunale forskelle i enhedsudgifter i institutioner	36
4.3 Følsomhedsberegninger	41
5 Udviklingen i enhedsudgifter for dagpleje og ordinære institutioner samlet set.....	44
5.1 Enhedsudgifter pr. barn for de forskellige ordinære dagtilbudstyper.....	44
5.2 Udviklingen i de samlede enhedsudgifter 2009-2013 (ekskl. særlige dagtilbud og særlige klubber)	49
5.3 Kommunernes brug af tilbudsviften	52
5.4 Følsomhedsberegninger	55
6 Enhedsudgifter i særlige dag- og klubtilbud	56
6.1 Udviklingen i enhedsudgifter i særlige dagtilbud og særlige klubber 2009-2013 ..	56
6.2 Datagrundlagets pålidelighed.....	58
7 Kommunefordelte tal for kommunernes enhedsudgifter	59
8 Metodebilag	71
8.1 Regnskabsmetoden	71
8.2 Takstmetoden.....	78
8.3 Indeksberregning og håndtering af stærkt afvigende observationer	81
8.4 Vurdering af datagrundlagets pålidelighed	81
8.5 Følsomhedsberegninger	85
8.6 Opgørelse og korrektioner af landstal	91
Litteratur	93

Sammenfatning

I denne rapport har KORA undersøgt kommunernes serviceniveau og produktivitet på dagtilbudsområdet ved at analysere og sammenligne deres *enhedsudgifter*. Enhedsudgifter er opgjort som *prisen pr. produceret serviceenhed*, dvs. kommunernes udgifter pr. passet barn i et dagtilbud.

De enhedsudgifter, vi opgør, afhænger af mange forskellige forhold i kommunerne som fx dagtilbudsnormeringer, brug af forskellige tilbudstyper og socialøkonomiske forhold i kommunerne. Derfor kan en høj enhedsudgift for fx et barn i dagpleje ikke nødvendigvis tolkes som et udtryk for en lav produktivitet eller et højt serviceniveau. Det kan fx lige så vel være udtryk for, at dagplejen håndterer børn med særlige behov, eller at kommunen har nogle andre grundvilkår end andre kommuner. Det bør man holde sig for øje, når man fortolker undersøgelsens resultater.

I undersøgelsen afdækker vi kommunernes enhedsudgifter for gennemsnitskommunen i den kommunale dagpleje, i kommunale, selvejende og udliciterede daginstitutioner samt i de særlige dagtilbud og særlige klubber i perioden 2009-2013. Enhedsudgiften for gennemsnitskommunen er beregnet som et uvægtet gennemsnit, hvor hver kommunes enhedsudgift vejer lige tungt uanset indbyggertal.

Der er visse udfordringer ved at opgøre sammenlignelige tal for kommunernes enhedsudgifter i dagtilbud, idet kommunerne fx har forskellig praksis for kontering af udgifter. Vi har derfor beregnet enhedsudgifter efter to forskellige metoder, hvor der gøres brug af to typer af data: regnskabsoplysninger og takstoplysninger.

Med undtagelse af enhedsudgiften for indskrevne i særlige dagtilbud og særlige klubber er det KORAs vurdering, at fejlregistreringerne i data kun har mindre betydning for det generelle billede af niveauet for og udviklingen i gennemsnitskommunens enhedsudgifter. I de enkelte kommuner vil fejl i grunddata dog stadig medføre en potentiel risiko for, at de beregnede enhedsudgifter er misvisende. Til trods herfor har KORA valgt at offentliggøre kommunespecifikke tal, da de udgør det bedst mulige sammenligningsgrundlag lige nu, og da en offentliggørelse kan give anledning til en forbedret registreringspraksis, som vil betyde bedre og mere valide opgørelser fremover – og dermed bedre grundlag for styring.

Udviklingen i og forskelle mellem kommunernes enhedsudgifter 2009-2013

Afhængig af hvilken opgørelsesmetode, der vælges, er gennemsnitkommunens enhedsudgift for institutioner til de 0-2-årige faldet med mellem ca. 3-6 % fra 2009 til 2013, mens enhedsudgiften for de 3-5-årige institutionsbørn enten er faldet ca. 5 % eller er på stort set samme niveau i 2013 som i 2009. Udviklingen i institutionernes enhedsudgifter dækker over et samlet fald fra 2009 til 2012, hvorefter enhedsudgifterne er steget frem til 2013. Stigningen i gennemsnitskommunens enhedsudgifter fra 2012 til 2013 skal bl.a. ses i lyset af, at der blev afsat 500 mio. kr. til kvalitetsfremmende initiativer på dagtilbudsområdet i 2013 (Regeringen og KL, 2012).

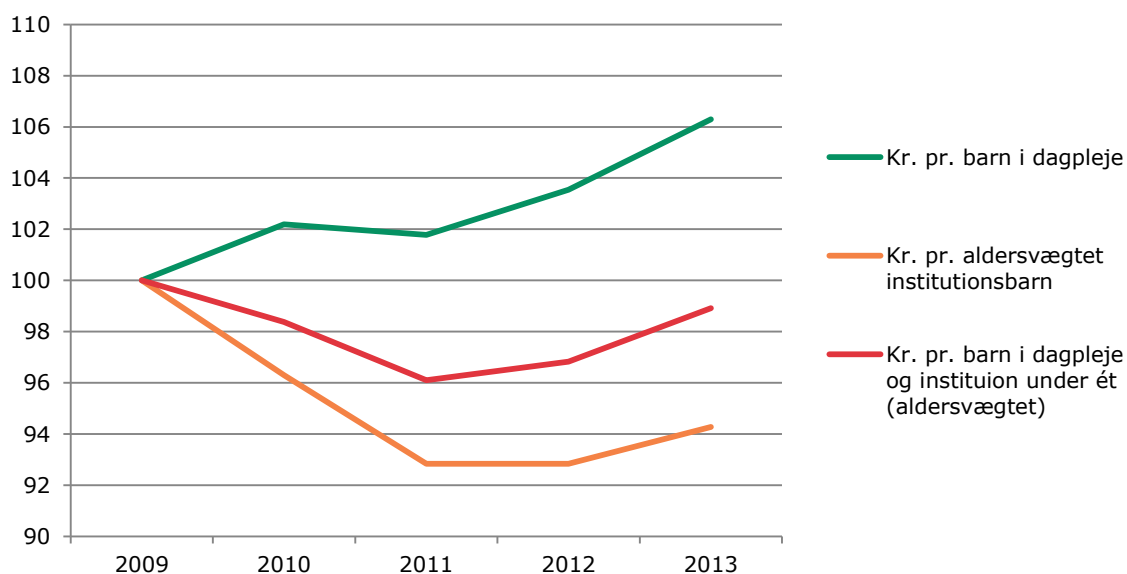
Gennemsnitskommunens enhedsudgifter til dagpleje har som den eneste oplevet en reel stigning med godt 5 % gennem perioden.

Ses der på dagpleje og institutioner under ét, er der gennemsnitligt sket et mindre fald i enhedsudgiften på ca. 1 %. Udviklingen er sket i en periode, hvor dagtilbudsstrukturen har været under stor forandring. Blandt andet har tilbudssammensætningen ændret sig markant med en generel forskydning fra dagpleje til institutioner, og på samme tid har mange kommuner omlagt deres institutionstilbud på den måde, at større integrerede institutioner har erstattet min-

dre vuggestuer og børnehaver. Den generelle udvikling i kommunerne dækker over store mellemkommunale forskelle i enhedsudgifterne og forskelle i den måde, som dagtilbudsviften anvendes på i kommunerne. For visse tilbudstyper er der et geografisk mønster i de kommunefordelte enhedsudgifter, således at kommunerne i hovedstadsområdet typisk har relativt høje enhedsudgifter.

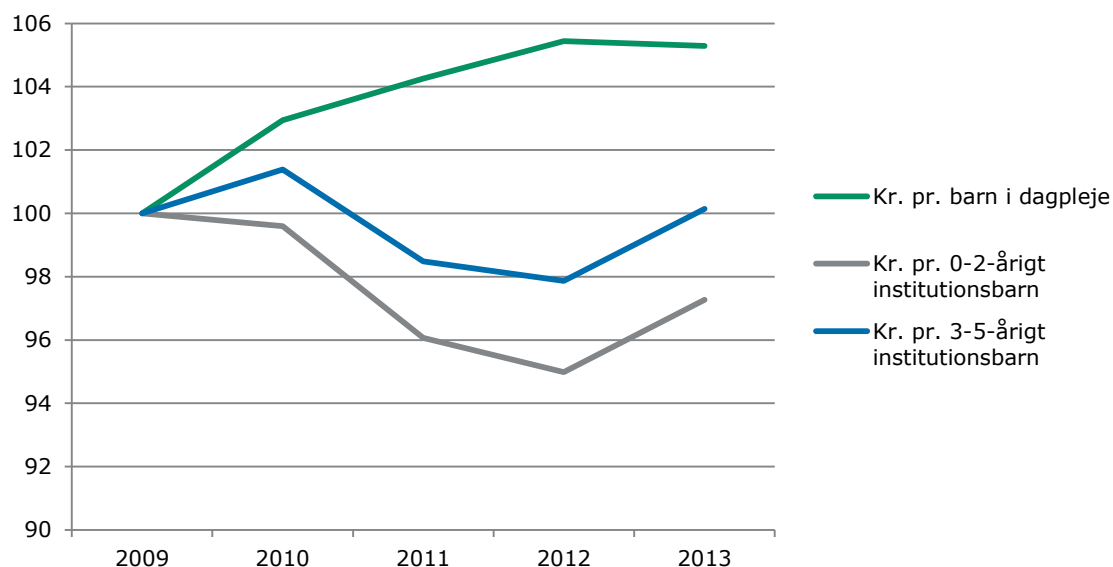
Udviklingen i enhedsudgifterne i ordinære dagtilbud til førskolebørn beregnet efter henholdsvis regnskabs- og takstmetoden er illustreret i Figur 0.1 og Figur 0.2.

Figur 0.1 Indekseret udvikling i gennemsnitskommunens enhedsudgifter 2009-2013, regnskabsmetoden (indeks 100 = 2009)



Note: Enhedsudgifterne er deltidskorrigeret og – for institutionsbørnenes vedkommende – aldersvægtet. I figuren skelnes der ikke mellem enhedsudgifter til 0-2-årige og 3-5-årige institutionsbørn, da den benyttede beregningsmetode medfører, at den procentvise udvikling i enhedsudgiften pr. 0-2-årig og pr. 3-5-årig altid vil være den samme. Enhedsudgifter vedrører udelukkende kommunale og selvejende dagtilbud til førskolebørn. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Figur 0.2 Indekseret udvikling i gennemsnitskommunens enhedsudgifter 2009-2013, takstmetoden (indeks 100 = 2009)



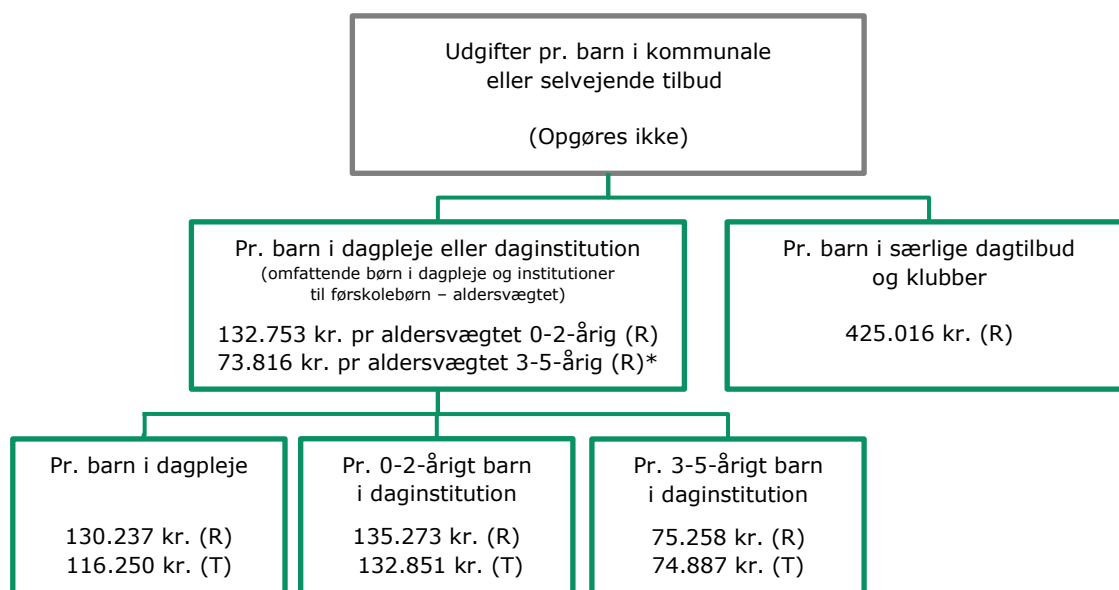
Note: Figuren viser udviklingen i enhedsudgifterne for et fuldtidsindskrevet barn beregnet på baggrund af forældrebetaling og -betalingsandele. Enhedsudgifterne vedrører udelukkende kommunale og selvejende institutioner. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Udviklingen i enhedsudgiften pr. indskrevet barn i særlige dagtilbud og særlige klubber efter Servicelovens §§ 32 og 36 peger i retning af et fald i perioden 2009 til 2013. Beregningerne bygger dog på et meget lille antal kommuner, ligesom omfanget af det beregnede fald varierer meget på tværs af kommunerne. Grundet for stor usikkerhed i beregningerne er opgørelsen derfor udeladt i figuren ovenfor.

Enhedsudgifter pr. barn i de forskellige dagtilbudstyper i 2013

De gennemsnitlige enhedsudgifter for de forskellige dagtilbudstyper fremgår af Figur 0.3. Udgifterne pr. aldersvægtede 0-2-årigt barn er 132.735 kr. i gennemsnitskommunen, når der ikke skelnes mellem de anvendte dagtilbudstyper.

Figur 0.3 Enhedsudgifter pr. barn for gennemsnitskommunen fordelt på tilbudstyper, 2013



Note: R: Enhedsudgifter opgjort efter regnskabsmetoden. T: Enhedsudgifter opgjort efter takstmetoden. Med undtagelse af børn i særlige tilbud og særlige klubber er alle enhedsudgifter beregnet på baggrund af regnskabsmetoden deltidskorrigeret og aldersvægtet (dog er opgørelsen af udgifter pr. dagplejebarn heller ikke aldersvægtet). Alle enhedsudgifter vedrører udelukkende kommunale og selvejende institutioner.

* I beregningen af den samlede enhedsudgift pr. 3-5-årige i dagpleje eller daginstitution er både dagpleje- og institutionsbørnene aldersvægtede som 3-5-årige. Dette gøres på trods af, at under 1 % af børnene i dagpleje er 3-5 år.

Sammenligner vi forskellige tilbudstyper for den samme aldersgruppe, ses det, at udgifterne pr. 0-2-årigt daginstitutionsbarn er højere end udgifterne pr. barn i dagpleje. Dette gælder, uanset om udgifterne opgøres på baggrund regnskabsoplysninger eller takstoplysninger. I gennemsnitskommunen er udgifterne for en institutionsplads til et 0-2-årigt barn mellem 132.851 kr. (takstmetoden) og 135.273 kr. (regnskabsmetoden), hvorimod den for et dagplejebarn er mellem 116.250 kr. (takstmetoden) og 130.237 kr. (regnskabsmetoden). Der er dermed en forskel i enhedsudgift for de to dagtilbudstyper på ca. 5.000-16.000 kr. pr. indskrevet barn¹.

Udgifterne pr. 3-5-årigt institutionsbarn er i analysen opgjort til mellem 74.887 kr. (takstmetoden) og 75.258 kr. (regnskabsmetoden) i gennemsnitskommunen. Udgiftsforskellen i forhold til de 0-2-årige børn afspejler, at 3-5 årige institutionsbørn er mindre ressourcekrævende end 0-2-årige².

Enhedsudgifterne i Figur 0.3 gengiver gennemsnitskommunens enhedsudgifter for de forskellige dagtilbudstyper. Der er dog væsentlig variation i enhedsudgifterne kommunerne imellem. Enhedsudgiften pr. barn i dagpleje for de 10 % af kommunerne med de laveste enhedsudgifter er således ca. 103.000-104.000 kr. eller derunder i 2013 (afhængigt af opgørelsesmetode), når outliers er frasorteret. For de 10 % af kommunerne med de højeste enhedsudgifter er udgiften pr. barn mindst henholdsvis 136.500 kr. (takstmetoden) og ca. 171.500 kr. (regnskabsmetoden), når outliers er frasorteret. Variationen er dermed størst for enhedsudgifterne beregnet efter regnskabsmetoden. Uanset opgørelsesmetode er det specielt kommuner omkring hovedstadsområdet, der har de højeste enhedsudgifter.

¹ Mulige forklaringer på forskellen i enhedsudgiften for dagplejen opgjort efter henholdsvis regnskabs- og takstmetoden er beskrevet i afsnit 3.1.3.

² Enhedsudgiften for et 3-5-årigt institutionsbarn er beregnet *under forudsætning af*, at en 0-2-årig har et ressourcetræk, som er ca. 1,8 gange så stort som en 3-5-årigs.

På institutionsområdet afhænger spredningen i de mellemkommunale enhedsudgifter ikke i samme grad af opgørelsesmetoden. Enhedsudgiften pr. 0-2-årigt institutionsbarn i de 10 % af kommunerne med laveste enhedsudgifter er ca. 118.000 kr. eller derunder (uafhængigt af opgørelsesmetoden), mens enhedsudgiften i de 10 % af kommunerne med de højeste enhedsudgifter er ca. 149.000-151.000 kr. eller derover (afhængigt af opgørelsesmetode), når outliers er frasorteret. De tilsvarende tal pr. 3-5-årigt institutionsbarn er ca. 65.000-68.000 kr. eller derunder (afhængigt af opgørelsesmetode) for de 10 % af kommunerne med de laveste enhedsudgifter. For de 10 % af kommunerne med de højeste enhedsudgifter pr. 3-5-årigt institutionsbarn er enhedsudgiften ca. 83.000-84.000 kr. eller derover (afhængigt af opgørelsesmetode). I dette tilfælde er der ikke noget geografisk mønster med hensyn til, hvilke kommuner der har henholdsvis høje eller lave enhedsudgifter.

Enhedsudgifterne pr. indskrevet barn i særlige dagtilbud eller klubber er i 2013 opgjort til 480.080 kr. i gennemsnitskommunen. Dette tal er dog forbundet med en del usikkerhed, idet vi er blevet bekendt med, at en stor del af kommunerne ikke har indrapporteret valide regnskabs- eller børnetal for denne målgruppe.

Det er væsentligt at holde sig for øje, at det er svært entydigt at sige, hvad en kommunes enhedsudgifter udtrykker. Høje enhedsudgifter kan på den ene side være udtryk for et højt serviceniveau og god kvalitet og på den anden side dække over lav produktivitet. I fortolkningen af undersøgelsens resultater bør man altså være opmærksom på, at både service- og produktivitetsforskelle kan have betydning for det relative ressourceforbrug i kommunerne. I en kommende analyserapport vil KORA se nærmere på mulige forklaringer på mellemkommunale forskelle i enhedsudgifter på dagtilbudsområdet. Rapporten forventes udgivet i løbet af første halvår i 2015.

Konvergens mellem enhedsudgifter for dagplejebørn og 0-2-årige institutionsbørn

Uanset opgørelsesmetode er der i den undersøgte periode sket en udligning af enhedsudgifterne for dagplejen og de 0-2-årige institutionsbørn. I 2009 var der en forskel mellem de to dagtilbudstyper på 21.000-26.000 kr. pr indskrevet barn. I 2013 er denne forskel faldet til mellem 5.000-16.000 kr. pr. indskrevet barn afhængigt af opgørelsesmetode.

Noget af udviklingen kan formentlig forklares med, at dagplejen har oplevet et markant fald i antallet af indskrevne dagplejebørn, mens kommunerne ikke på tilsvarende vis har reduceret antallet af dagplejepladser og de tilhørende udgifter.

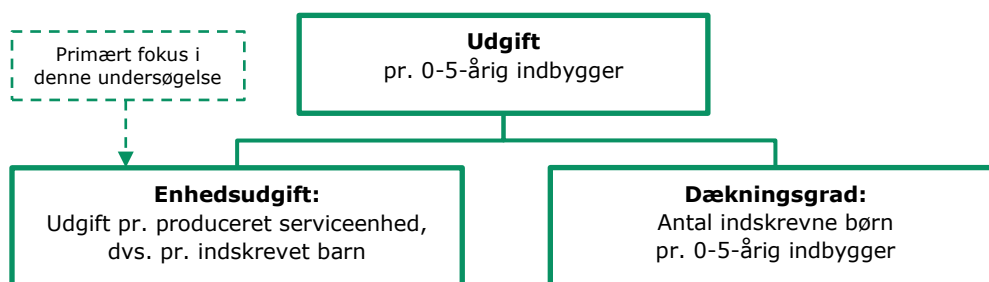
1 Baggrund og formål

Den kommunale økonomi er under pres i disse år. Hvis kommunerne ønsker at skabe økonomisk råderum til forbedret service, må de derfor øge deres produktivitet, dvs. få mere service ud af de ressourcer, som de har til rådighed. Et af de centrale kommunale velfærdsområder er børnepasning, hvor kommunerne i 2013 samlet set havde bruttodriftsudgifter på 35,2 mia. kr.

I denne rapport undersøger KORA kommunernes serviceniveau og produktivitet på dagtilbudsområdet ved at analysere og sammenligne deres *enhedsudgifter*. Enhedsudgifter er opgjort som *prisen pr. produceret serviceenhed*, dvs. kommunernes udgifter pr. passet barn i dagtilbud. Undersøgelsen afdækker kommunernes enhedsudgifter til børnepasning i 2013 og ser på udviklingen i enhedsudgifterne i perioden 2009-2013. Dermed indgår enhedsudgifterne for 2014 ikke i rapporten, da disse tal ikke var tilgængelige ved rapportens afslutning. Når vi i rapporten beskriver udviklingen i enhedsudgifterne fra 2009 til 2013, skal man være opmærksom på, at de kommunale regnskaber for 2009 var præget af relativt høje udgifter på de fleste serviceområder sammenlignet med de forudgående og efterfølgende år, bl.a. fordi kommunerne i dette år overskred deres servicebudgetter med i alt ca. 5 mia. kr. Det relativt høje kommunale udgiftsniveau i udgangsåret 2009 kan således have betydning for den beregnede udvikling i kommunernes enhedsudgifter frem til 2013.

Oftest sammenlignes kommunernes serviceudgifter til dagtilbudsområdet ved at opgøre udgiften pr. 0-5-årig indbygger. Størrelsen på det tal afhænger både af, hvor mange børn der *faktisk* bruger dagtilbud, og hvad hvert enkelt indskrevet barn koster, jf. figur 1.1. En *enhedsudgift* er derimod udtryk for den gennemsnitlige pris pr. produceret serviceenhed, dvs. udgifterne til dagtilbudsområdet pr. *indskrevet* barn. Dermed giver enhedsudgifter mulighed for at sammenligne kommunernes udgifter pr. ydelse eller aktivitet.

Figur 1.1 Udgifter, enhedsudgifter og dækningsgrad



Undersøgelsen opgør enhedsudgifter som udgiften pr. indskrevet barn i forskellige typer af dagtilbud. Overordnet set opgøres enhedsudgifter for den kommunale dagpleje, for kommunale, selvejende og udliciterede institutioner samt for særlige dag- og klubtilbud. De konkrete enhedsudgifter og deres opgørelsesmetode og afgrænsning er uddybet i kapitel 2.

Undersøgelsens resultater giver ny og forbedret styringsinformation til kommunerne om størrelsen af deres enhedsudgifter. Dermed kan analyseresultaterne forbedre grundlaget for at diskutere, hvorvidt man som kommune har de enhedsudgifter, som man forventer at have, givet fx kommunens grundvilkår, produktivitet og ønsker om serviceniveau.

Hvad er enhedsudgiften udtryk for?

De enhedsudgifter, vi opgør, vil afhænge af mange forskellige forhold i kommunen, som fx børnenes socioøkonomisk baggrund i den enkelte kommune og personalenormeringerne i kommunens dagtilbud. Derfor kan en høj enhedsudgift for fx et dagplejebarn ikke nødvendigvis tolkes entydigt som et udtryk for en lav produktivitet eller et højt service-niveau. Det kan fx lige så vel være udtryk for, at kommunens børnegruppe har en særlig socioøkonomisk sammensætning, eller for en praksis hvor relativt mange børn med særlige behov henvises til dagplejen sammenlignet med i andre kommuner. Det bør man holde sig for øje, når man fortolker undersøgelsens resultater.

I en kommende rapport vil KORA gå et skridt videre og undersøge mulige forklaringer på forskelle i enhedsudgifter mellem kommunerne, herunder betydningen af børnenes socioøkonomiske baggrund, brugen af tilbudsviften og kommunernes personalenormeringer. Undersøgelsen kan dermed give et bud på, om man som kommune har en højere enhedsudgift, end vi skulle forvente ud fra kommunens rammevilkår.

Der er visse udfordringer ved at opgøre sammenlignelige tal for kommunernes enhedsudgifter i dagtilbud. Derfor har vi beregnet enhedsudgifter efter to forskellige metoder og ved brug af to forskellige typer data: regnskabsoplysninger og takstoplysninger. Desuden har vi gennemført grundige kontroller for afvigende værdier og fejlsøgninger i datamaterialet samt undersøgt omfanget af mulige registerdatafejl. Endelig har vi lavet en række følsomhedsanalyser for at vurdere resultaternes robusthed over for ændrede opgørelsesmåder. Vi har udarbejdet et særskilt metodebilag (se kapitel 8), hvor vi uddybende beskriver undersøgelsens metode, herunder afgrænsninger og følsomhedsanalyser samt indsamling og bearbejdning af data. Fremgangsmåden er desuden kort beskrevet i rapportens følgende kapitler.

1.1 Læsevejledning

Kapitel 2 uddyber og redegør for de to opgørelsesmetoder.

Kapitel 3 beskriver de beregnede enhedsudgifter for den kommunale dagpleje.

Kapitel 4 beskriver de beregnede enhedsudgifter for henholdsvis de 0-2-årige og 3-5-årige institutionsbørn.

Kapitel 5 sammenfatter enhedsudgifterne for dagpleje og institutioner. Derudover gennemgås enhedsudgiften for dagplejen og institutionerne set under ét, og der gives samtidig et overblik over kommunernes anvendelse af dagtilbudsviften.

Kapitel 6 beskriver de beregnede enhedsudgifter for særlige dag- og klubtilbud.

Kapitel 7 viser de kommunefordelte enhedsudgifter.

Kapitel 8 udgør et metodebilag.

2 To opgørelsesmetoder

Undersøgelsen opgør enhedsudgifter for tre typer af dagtilbud. For det første for den kommunale dagpleje efter Dagtilbudslovens § 21, stk. 2, og for det andet for kommunale, selvejende og udliciterede institutioner³ efter Dagtilbudslovens § 19, stk. 2-4. Selvejende og udliciterede institutioner er medtaget, fordi de indgår driftsaftaler med kommunerne og i høj grad følger de samme regler som de kommunale institutioner. Enhedsudgifter for institutionerne er opgjort på tværs af vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner. Endelig opgøres – for det tredje – enhedsudgifter for særlige dagtilbud og særlige klubber efter Servicelovens §§ 32 og 36.

For de ordinære dagtilbud er kommunernes enhedsudgifter opgjort på to måder, henholdsvis på baggrund af regnskabstal og på baggrund af oplysninger om takster for forældrebetaling. I den resterende del af rapporten omtales de to metoder som henholdsvis *regnskabsmetoden* og *takstmetoden*. For de særlige dag- og klubtilbud har det alene været muligt at anvende regnskabsmetoden. De to metoder er valgt, da de på forskellig vis giver information om udgifterne til pasning af et barn i dagtilbud. De væsentligste indholdsmæssige forskelle på de to opgørelsesmetoder fremgår af Tabel 2.1. nedenfor.

Tabel 2.1 Forskelle på opgørelser efter henholdsvis regnskabsmetoden og takstmetoden

	Regnskabsmetoden	Takstmetoden
Budgetterede eller realiserede udgifter og børnetal	Realiserede udgifter og børnetal	Budgetterede udgifter og børnetal
Detaljeringsniveau	Muligt at opdele udgifterne for de enkelte dagtilbudstyper i forskellige udgiftsposter	De medregnede udgiftsposter er lovbestemte og kan ikke fraviges
Udgifternes konsistens	Kommunernes organisering mv. har indflydelse på, hvor dagtilbudsudgifterne konkret konteres	Kommunerens organisering har i teorien ingen indflydelse på, hvilke udgifter der medregnes. Forskellig tolkning af takstreglerne kan dog alligevel påvirke udgifternes konsistens
Inkluderede udgiftstyper	Alle driftsudgifter er inkluderet i beregningen	Ikke alle driftsudgifter er inkluderet i beregningen

Blandt fordelene ved *regnskabsmetoden* er, at enhedsudgifterne beregnes på baggrund af kommunernes faktiske realiserede driftsudgifter og børnetal på dagtilbudsområdet. Desuden er det ud fra den autoriserede kontoplan muligt at opdele udgifterne i forskellige udgiftsposter, fx i henhold til institutionstyper, løn til personale, sprogstimulering, fripladser mv. Denne underopdeling gør det bl.a. muligt at beregne en enhedsudgift for særlige dagtilbud og særlige klubber, hvilket ikke er muligt via takstmetoden. Samtidig kan forskellige udgiftsposter til- og fravælges efter behov. Regnskabsmetoden medtager også flere typer af udgifter end takstmetoden, hvilket giver enhedsudgifter, der i højere grad afspejler kommunernes samlede driftsudgifter til dagtilbud. Eksempelvis vil eventuelle udgifter til sprogvurdering og særlige støtteindsatser blive medregnet. Blandt ulemperne er, at kommunernes organisering kan have stor indflydelse på

³ Udliciterede institutioner er ikke det samme som private institutioner. Udliciterede institutioner etableres og drives på baggrund af et udbud fra kommunalbestyrelsen i en kommune og indgår som en del af den kommunale forsyning, som kommunen kan henvise til. Private institutioner er godkendt af kommunalbestyrelsen, men indgår ikke som en del af den kommunale forsyning. Kommunerne kan derfor ikke henvise til private institutioner. I praksis betyder det, at udgifterne til udliciterede institutioner konteres på de samme funktioner i den autoriserede kommunale kontoplan som udgifter til kommunale og selvejende institutioner. Tilsvarende er forældretaksterne og -betalingsandelene de samme på tværs af kommunale, selvejende og udliciterede institutioner. Udgifterne til private institutioner konteres derimod på funktion 5.25.19 i kontoplanen sammen med andre typer private dagtilbud. Samtidig opgøres der ikke forældretakster og -betalingsandele for private institutioner.

enhedsudgifterne. Eksempelvis vil bygningsrelaterede udgifter i form af huslejeudgifter indgå i driftsudgifterne, hvis en kommune lejer de bygninger, hvor der passes børn. Ejer en kommune omvendt bygningerne, vil udgifter til husleje ikke nødvendigvis indgå i driftsudgifterne⁴. Dette forhold kan gøre en mellemkommunal sammenligning af enhedsudgifterne mindre præcis.

Blandt fordelene ved at opgøre enhedsudgifterne efter *takstmetoden* er, at det er lovbestemt, hvordan taksterne skal beregnes. Derfor kan taksterne forventes at udtrykke nogenlunde det samme på tværs af kommunerne, nemlig de budgetterede bruttodriftsudgifter ved driften af dagtilbud i kommunen. Omvendt er det en ulempe, at loven i realiteten efterlader kommunerne med et vist skøn, hvilket kan betyde, at der er forskel på, hvilke udgifter de enkelte kommuner indregner i taksten. En anden ulempe ved takstmetoden er, at taksterne er udtryk for de budgetterede og dermed ikke nødvendigvis de faktiske udgifter – i modsætning til de udgifter der opgøres med regnskabsmetoden. Til gengæld har takstmetoden den fordel, sammenlignet med regnskabsmetoden, at taksterne er udtryk for bruttodriftsudgifter *ekskl.* bygningsrelaterede udgifter⁵, herunder huslejeudgifter. Det betyder, at metoden er robust over for, at der er forskel på, hvorvidt kommunerne ejer eller lejer de bygninger, hvor børnene bliver passet.

Samlet set giver de to opgørelsesmetoder mulighed for at belyse de kommunale enhedsudgifter fra flere vinkler.

Uanset metode er enhedsudgifterne opgjort ekskl. forældrebetaling, så de udtrykker kommunernes driftsudgifter *før* indtægter fra forældrebetaling – dvs. de kommunale bruttoudgifter frem for nettoudgifter.

I regnskabsmetoden er enhedsudgifterne opgjort ekskl. moms, mens de i takstmetoden er opgjort inkl. moms. Vi har ikke forsøgt at fratække momsen ved brug af takstmetoden, da ikke alle udgifter medregnet i taksterne er momspligtige.

I de følgende afsnit beskriver vi kort de to opgørelsesmetoder, herunder de anvendte data og bearbejdningen heraf.

2.1 Regnskabsmetoden

I dette afsnit beskriver vi kort vores opgørelser af driftsudgifter og antal indskrevne børn og gennemgår fremgangsmåden ved beregning af enhedsudgifter efter regnskabsmetoden.

2.1.1 Udgifter

Kommunernes driftsudgifter til dagtilbud er hentet fra Danmarks Statistik, hvortil kommunerne indberetter deres regnskabsoplysninger. Udgiftsafgrænsningen fremgår af Tabel 2.2.

⁴ Den kommunale kontoplan muliggør ikke, at huslejeudgifter adskilles entydigt fra andre udgiftstyper. Det er derfor ikke muligt at beregne enhedsudgifterne efter regnskabsmetoden ekskl. huslejeudgifter, uden at andre udgiftstyper også ekskluderes.

⁵ Udgifter til løbende daglig vedligeholdelse samt vand, varme og el kan dog indregnes i opgørelsen (Social- og Indenrigsministeriet, 2009:142).

Tabel 2.2 Udgiftsafgrænsning ud fra det kommunale budget- og regnskabssystem

Inkluderede funktioner og grupperinger
5.25.10 Fælles formål, grp. 001, 002, 200 og 999
5.25.11 Dagpleje, grp. 001, 003, 200 og 999
5.25.12 Vuggestuer, grp. 003, 200 og 999
5.25.13 Børnehaver, grp. 003, 200 og 999
5.25.14 Integrerede institutioner, grp. 003, 200 og 999
5.25.17 Særlige dagtilbud og særlige klubber, grp. 200 og 999

Driftsudgifterne er opgjort ekskl. forældrebetaling samt friplads- og søskendetilskud. Indtægter fra forældrebetaling inkluderes ikke, da vi ønsker at undersøge kommunernes samlede brutto-driftsudgifter til dagtilbud⁶. Udeladelsen af forældrebetaling forbedrer desuden tallenes sammenlignelighed, da udgifterne ikke påvirkes af forskellige forældrebetalingsandele. Udgifterne til friplads- og søskendetilskud indregnes ikke, da disse udgifter skal kompensere forældrenes forældrebetaling og derfor ikke er relevante, når forældrebetalingen udelades.

Fælles udgifter vedrørende dagtilbud i kommunen er konteret på 5.25.10 "Fælles formål". Vi har fordelt disse udgifter på de forskellige tilbudstyper ud fra en fordelingsnøgle, som er beskrevet nærmere i de relevante afsnit og i metodebilaget.

Ikke alle børn bliver passet i den kommune, som de bor i⁷. En kommune kan derfor have udgifter til børn, der bliver passet i andre kommuner, og omvendt have indskrevne i kommunens egne dagtilbud, som andre kommuner betaler for. Danmarks Statistik opgør dog antallet af indskrevne børn efter dagtilbuddets *driftskommune*, uanset hvilken kommune der betaler for det enkelte barn. Derfor har vi opgjort kommunernes driftsudgifter ekskl. betalinger *til* staten, regioner og kommuner (art 4.6, 4.7 og 4.8) og ekskl. betalinger *fra* staten, regioner og kommuner (art 7.6, 7.7 og 7.8). Dermed får vi en så valid kobling som muligt af driftsudgifter og antal indskrevne børn ("producerede serviceenheder").

Derudover indregner vi ikke udgifter til tjenestemandspensioner (art 5.1), da disse udgifter ikke bør figurere på funktion 5.25, men på funktion 6.52.72. Endelig medtages der ikke indtægter vedrørende statstilskud (art 8.6), da vi ønsker at opgøre udgifter, der er så tæt på bruttodriftsudgifterne som muligt.

Udgifterne er ikke korrigeret for opgaveændringer i perioden, fordi kontoplanens opbygning ikke gør det muligt at korrigere for, at dagtilbudsområdet opgaveportefølje ændres.

2.1.2 Antal indskrevne børn

Indskrevne i ordinære dagtilbud

Oplysninger om antallet af indskrevne børn i dagtilbud er hentet fra Danmarks Statistik. Optællingen af indskrevne sker i oktober måned hvert år. Antallet af indskrevne svinger i løbet af året, så der typisk er flere indskrevne i foråret end i efteråret, hvor de ældste børn er startet i skole. Dette forhold vil isoleret set medføre en tendens til at overvurdere kommunernes enhedsudgifter med regnskabsmetoden.

⁶ I opgørelsen af enhedsudgifterne efter regnskabsmetoden indgår der indtægter (fraregnet forældrebetalingen), som kommunerne måtte have i forbindelse med driften af dagtilbud. Der kan eksempelvis være tale om huslejeindtægter, indtægter i forbindelse med pædagogiske arrangementer mv. På trods af dette omtales enhedsudgifterne som bruttodriftsudgifter, idet der henvises til, at forældrebetalingen ikke er medregnet.

⁷ Efter Dagtilbudslovens § 28 har alle børn adgang til at blive optaget i et dagtilbud i en anden kommune end opholdskommunen.

Som udgangspunkt opgør vi kommunernes enhedsudgifter til pasning af førskolebørn, dvs. børn i alderen 0-5 år. Der er dog også en del indskrevne i alderen 6-18 år i integrerede institutioner. Da vi ikke kan udskille de udgifter, der anvendes til pasning af disse børn, har vi inkluderet alle indskrevne i alderen 0-18 år og vægtet de større børn lavere end de yngre børn, jf. afsnit 4.1.1.1.

Nogle kommuner har desuden førskolebørn indskrevet i skolefritidsordninger (SFO). Det kan fx være tilfældet i de kommuner, hvor man har etableret "landsbyordninger" eller "børnebyer", der samler de forskellige pasningstilbud for vuggestue-, børnehave- og SFO-børn. KORA har haft kontakt med nogle af de kommuner, der har (procentvis) flest førskolebørn indskrevet i SFO. Flertallet af de kontaktede kommuner har konteret udgifterne til disse børn på funktion 3.22.05 "Skolefritidsordninger" i den kommunale kontoplan. Eftersom udgifterne til førskolebørn i SFO ikke kan udskilles fra udgifterne til de øvrige SFO-børn, har vi valgt, at førskolebørn indskrevet i SFO og udgifterne til disse ikke indgår i beregningen af enhedsudgifterne på dagtilbudsområdet eller i opgørelserne over de samlede udgifter og samlede antal indskrevne på området.

I opgørelsen af indskrevne børn skelner Danmarks Statistik ikke mellem børn indskrevet på deltidspladser og fuldtidspladser. Alle indskrevne tæller dermed som én. Det betyder fx, at kommuner med mange deltidsindskrevne vil komme til at se ud, som om de har lavere enhedsudgifter, end det faktisk er tilfældet. For at gøre tallene sammenlignelige har vi derfor korrigeret antallet af indskrevne i både dagpleje og institutioner ved at vægte deltidspladser med 0,79. Deltidspladsernes vægt er fastsat ud fra dialog med en række kommuner og KORAs egne beregninger, jf. metodebilaget, afsnit 8.1.2. Deltidskorrektionen er foretaget ved hjælp af tal for budgetterede hel- og deltidspladser fra kommunernes budgetindberetninger til Økonomi- og Indenrigsministeriet⁸.

Nogle kommuner har børn med særlige behov indskrevet i fx integrerede gruppeordninger i almindelige dagtilbud. Disse børn kræver i forskelligt omfang ekstra støtte, hvorfor der kan være brug for ekstra ressourcer. Børn med særlige behov, som passes i almindelige institutioner og dagpleje, kan ikke udskilles i Danmarks Statistiks data og indgår derfor i vores opgørelser sammen med de udgifter, der er forbundet med pasningen af dem. I en undersøgelse fra 2010 anslås det, at omtrent 1.500 børn med særlige behov passes i specialgrupper i tilknytning til en almindelig daginstitution⁹. Det svarer til cirka 0,6 % af det samlede antal indskrevne i institutioner i 2010. Det har ikke været muligt at tage højde for dette forhold i opgørelsen af enhedsudgifterne.

Det bemærkes, at KORA har erfaret, at der i udvalgte kommuner er visse problemer med pålideligheden af registeroplysningerne om antallet af indskrevne i ordinære dagtilbud, især dagpleje. Validitetsproblemerne med indskrevne i dagpleje og institutioner beskrives nærmere i afsnit 3.1.1 og i metodebilaget, afsnit 8.4.1 og 8.4.2.

Indskrevne i særlige dagtilbud og særlige klubber

Oplysninger om indskrevne børn og unge i særlige dag- og klubtilbud indhentes af Danmarks Statistik direkte fra institutionerne via blanketter. Optælling af indskrevne børn og unge i særlige dag- og klubtilbud sker i foråret.

Antallet af indskrevne i særlige dag- og klubtilbud er hverken deltidskorrigeret eller aldersvægtet. Når vi ikke deltidskorrigerer, er det fordi der ikke findes oplysninger om deltids- og fuldtidsindskrevne i særlige dag- og klubtilbud i tilgængelige registre. Når vi ikke aldersvægter, er

⁸ Andelen af budgetterede deltidspladser i institutioner på landsplan er 3,5 % i 2013. I dagplejen er andelen 0,7 %.

⁹ Ifølge Bureau 2000 er der anslået 2.800-2.900 småbørn i specialinstitutioner og -grupper, heraf anslået 1.300-1.400 i særlige institutioner efter Servicelovens § 32. Forskellen er altså cirka 1.500 småbørn i specialgrupper efter Dagtilbudsloven (Glavind og Pade, 2011:22f).

det, fordi de særlige behov blandt de indskrevne børn antages at være mere bestemt af barnets funktionsevne end af dets alder.

Det er væsentligt at bemærke, at der også er betydelige usikkerheder i opgørelsen af antallet af indskrevne i særlige dagtilbud og særlige klubber. I afsnit 6.1 og i metodebilaget, afsnit 8.4.3, beskriver vi karakteren og betydningen af denne potentielle fejlkilde nærmere.

2.1.3 Beregning af enhedsudgifter efter regnskabsmetoden

På baggrund af de beskrevne dataudtræk og korrektioner har vi for hver kommune for hvert år i perioden 2009-2013 opgjort driftsudgifterne til dagtilbud og antallet af indskrevne børn fordelt på henholdsvis kommunal dagpleje, kommunale, selvejende og udliciterede institutioner samt særlige dag- og klubtilbud. På baggrund af disse tal har vi beregnet kommunernes enhedsudgifter, dvs. driftsudgifterne pr. indskrevet barn pr. år.

Særligt for de ordinære institutioner gælder, at enhedsudgifterne er beregnet på tværs af alle institutionstyper, dvs. vuggestuer, børnehaver og integrerede institutioner. Det skyldes fejl og usikkerheder i fordelingen af lønudgifter på de forskellige institutionstyper og i kommunernes indberetninger om tilbudstyper¹⁰. Indskrevne i ordinære institutioner er desuden aldersvægtet for at gøre det muligt at sammenligne enhedsudgifterne over tid og mellem kommuner. Aldersvægtningen er foretaget, fordi børn i forskellige aldre har forskellige pasningsbehov og dermed forskelligt ressourcetræk i deres dagtilbud. Det betyder, at enhedsudgifterne er beregnet som driftsudgifterne pr. *aldersvægtet* fuldtidsindskrevet barn pr. år. Aldersvægtningen er diskuteret og beskrevet nærmere i afsnit 4.1.1.1.

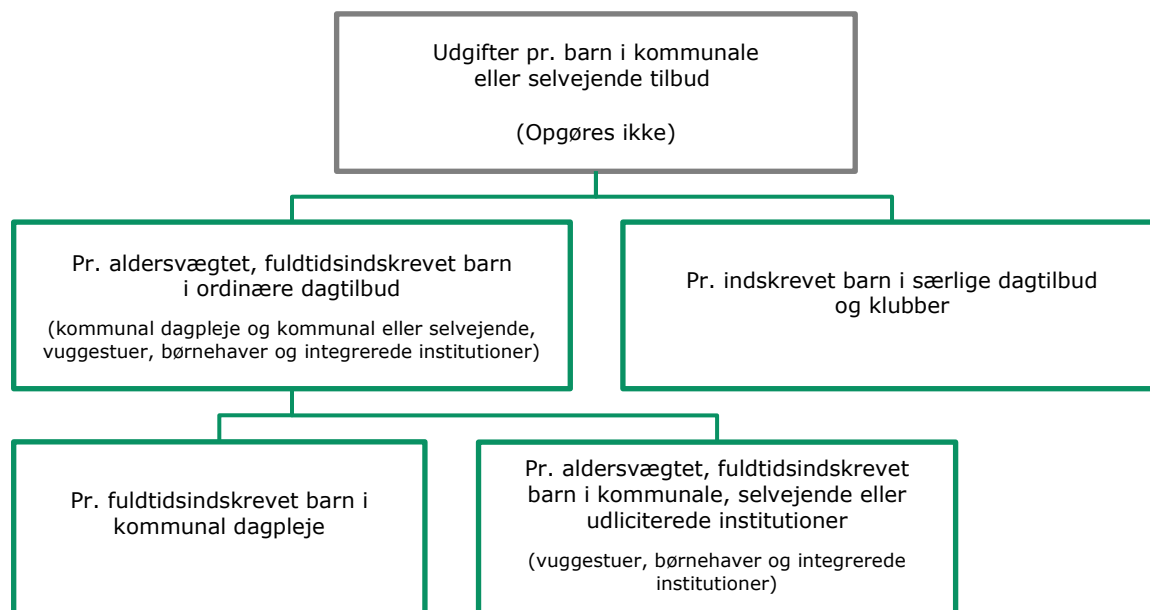
Indskrevne i dagpleje er ikke aldersvægtet, da langt størstedelen af de indskrevne i dagpleje er 0-2 år¹¹ og derfor har nogenlunde samme ressourcetræk. Derudover har KORA erfaret, at flere kommuner, som har forholdsvis mange indskrevne 3-5-årige dagplejebørn, anvender dagplejere til at passe børn med særlige behov. Børn med særlige behov antages at have et større pasningsbehov end ordinære børn i samme aldersgruppe og i visse tilfælde også i forhold til yngre børn. Derfor kan disse børn ikke med rimelighed aldersvægtes.

Enhedsudgifter efter regnskabsmetoden opgøres som vist i Figur 2.1.

¹⁰ Jævnfør Danmarks Statistiks kvalitetsdeklaration til tabel PAS11 i Statistikbanken.

¹¹ Andelen af 0-2-årige børn udgør 99 % af alle indskrevne i dagpleje i 2013. I fire kommuner udgør 3-5-årige børn mere end 5 % af de indskrevne i dagpleje i 2013. Gentofte Kommune har den højeste andel på 42 %.

Figur 2.1 Enhedsudgifter der opgøres efter regnskabsmetoden



2.2 Takstmetoden

Enhedsudgifterne efter takstmetoden beregnes alene for ordinære dagtilbud, da der ikke findes takstoplysninger for særlige dag- og klubtilbud. Der findes desuden ikke takstoplysninger for dagtilbud set under ét.

2.2.1 Takstoplysninger

Oplysninger om takster i dagtilbud indberettes af kommunerne til Økonomi- og Indenrigsministeriet på baggrund af kommunalbestyrelsens endelige vedtagelse af budgettet for det kommende år. Taksterne fastsættes ud fra kommunens *budgetterede* bruttodriftsudgifter til dagtilbud. Heri må kommunen alene medregne udgifter, der vedrører selve driften af dagtilbud. I metodebilaget beskrives det nærmere, hvilke udgifter der ifølge takstreglerne må indregnes i bruttodriftsudgifterne.

Oplysninger til brug ved takstmetoden er udleveret til KORA af Økonomi- og Indenrigsministeriet. Data rummer forældrebetaling, forældrebetalingsandele og antallet af årlige, betalingsfrie måneder, fordelt på dagpleje og institutioner. Alle takster er indberettet i kr. pr. fuldtidsplads pr. måned inkl. moms¹².

Med kendskab til forældrebetaling, forældrebetalingsandele og antallet af årlige, betalingsfrie måneder er det muligt at beregne kommunernes enhedsudgifter som den årlige bruttodriftsudgift pr. barn. Beregningsmetoden er vist i boksen nedenfor.

¹² Ved beregning af forældrebetaling er det moms af de udgiftstyper, som kan indregnes i forældrenes egenbetaling, der indgår (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009:146).

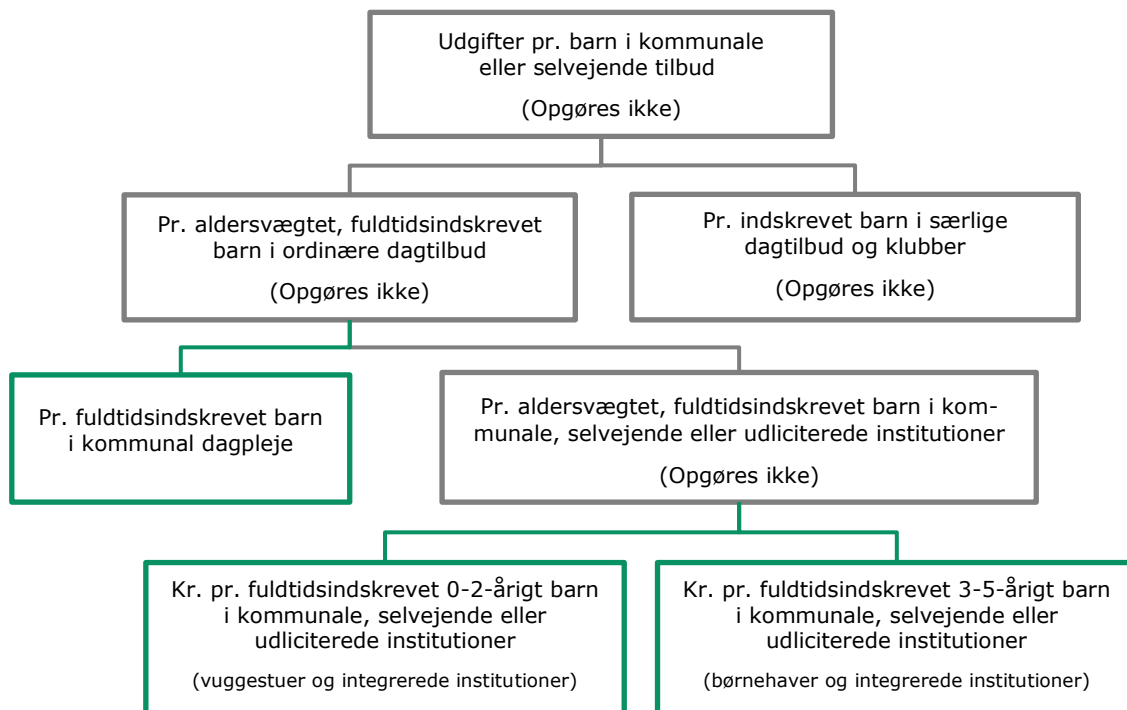
Beregning af enhedsudgifter efter takstmetoden

$$\text{Enhedsudgifter} = \frac{\text{Antal betalingsmåneder} \times \text{takst pr. fuldtidsplads pr. måned}}{\text{Forældrebetalingsandel}}$$

I årene 2009-2011 har det ikke været muligt at afgøre, om frokost indgår i taksten. Først fra 2012 fremgår det af data, om taksterne i den enkelte kommune omfatter frokost. Enhedsudgifterne er som udgangspunkt beregnet *uden* hensyntagen til, om frokost indgår i taksten eller ej, for at sikre størst mulig sammenlignelighed over tid. Vi har desuden opgjort kommunernes enhedsudgifter i 2012 og 2013 *inkl. frokost*, uagtet om frokost indgår som en del af dagtilbudsydelsen eller om den betales som en separat ydelse.

Enhedsudgifter efter takstmetoden er opgjort som vist i Figur 2.2.

Figur 2.2 Enhedsudgifter der opgøres efter takstmetoden



Derudover bliver enhedsudgifterne for 2012 og 2013 opgjort som:

- kr. pr. fuldtidsindskrevet 0-2-årigt barn i kommunale, selvejende eller udliciterede institutioner (vuggestuer og integrerede institutioner), inkl. frokost
- kr. pr. fuldtidsindskrevet 3-5-årigt barn i kommunale, selvejende eller udliciterede institutioner (børnehaver og integrerede institutioner), inkl. frokost.

2.3 Beregning af gennemsnitskommunens enhedsudgifter

Enhedsudgifterne for gennemsnitskommunen er beregnet som et uvægtet gennemsnit, hvor hver kommunes enhedsudgift vejer lige tungt uanset indbyggertal. Gennemsnit er beregnet uden Ærø, Samsø, Fanø og Læsø samt kommuner med stærkt afvigende værdier (såkaldte outliers). De fire ø-kommuners og outlier-kommunernes enhedsudgifter pr. barn vil dog stadig blive opgjort og indekseret i forhold til gennemsnitskommunens.

Metodebilagets afsnit 8.3 beskriver nærmere, hvilke kriterier vi har opstillet for at udpege stærkt afvigende værdier (outliers). Det uddyber også, hvordan vi i beregningerne af enhedsudgifterne har foretaget forskellige følsomhedsberegninger for at afdække betydningen af vores metodiske valg. Det vil sige, at vi undersøger, om beregningerne af enhedsudgifterne påvirkes meget, hvis vi fx vælger en anden udgiftsafgrænsning, hvor visse udgiftstyper udelades.

Ud over gennemsnitskommunens enhedsudgifter præsenterer rapporten løbende de samlede udgifter og antal indskrevne på landsplan. I disse *landstal* indgår samtlige 98 kommuner. Landstallene har til formål at give et billede af de samlede udgifter og antallet af indskrevne i dagtilbud i Danmark, herunder udviklingen i disse tal. Landstallene er opgjort på baggrund af regnskabsoplysninger og børnetal fra Danmarks Statistik og bygger på de kilder samt følger de afgrænsninger, der er beskrevet i afsnit 2.1 "Regnskabsmetoden".

3 Enhedsudgifter i den kommunale dagpleje

I dette kapitel afdækker vi enhedsudgifterne i den kommunale dagpleje efter henholdsvis regnskabs- og takstmetoden.

I afsnit 3.1 beskriver vi udviklingen i antallet af indskrevne, udgifter og enhedsudgifter i perioden 2009-2013. Herefter ser vi i afsnit 3.2 på variationen i enhedsudgifterne mellem kommunerne i 2013. Endelig gennemgår vi i afsnit 0 en række analyser af enhedsudgifternes følsomhed over for ændringer i opgørelsesmetode og nogle overvejelser om pålideligheden af de bagvedliggende grunddata.

3.1 Udviklingen i enhedsudgifter i dagplejen 2009-2013

Før vi kigger på enhedsudgifterne i gennemsnitskommunen, undersøger vi den overordnede udvikling på området.

Tabel 3.1 viser driftsudgifterne til og antallet af indskrevne 0-5-årige i kommunal dagpleje på landsplan i perioden 2009-2013. Det fremgår af tabellen, at driftsudgiften til dagpleje fra 2009 til 2013 er faldet med 23,7 % på landsplan. I samme periode er antallet af indskrevne børn i dagplejen faldet med 26,1 %. Udgifterne til dagpleje og antallet af dagplejebørn har altså fulgtes nedad i den undersøgte periode og afspejler den faldende brug af dagpleje generelt i kommunerne. Dog er antallet af indskrevne dagplejebørn faldet mere end udgifterne til området.

Tabel 3.1 Driftsudgifter og antal fuldtidsindskrevne børn i dagplejen, 2009-2013 (landsplan), 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2012
Driftsudgifter (mio. kr.)	7.031	6.835	6.392	5.935	5.366	-23,7 %
Antal fuldtidsindskrevne 0-5-årige	61.825	58.948	54.855	50.323	45.695	-26,1 %

Note: Tallene er korrigeret for deltidsindskrevne børn. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Det bør nævnes, at udgifterne til dagpleje beskrevet i denne rapport udelukkende vedrører de kommunale udgifter til området. De samlede offentlige udgifter til dagplejen vil være større, da den enkelte dagplejer har et særligt skattefradrag (standardfradrag) som en del af aflønningen.

I de næste afsnit præsenterer vi gennemsnitskommunens enhedsudgifter til dagplejen i den undersøgte periode opgjort efter henholdsvis regnskabs- og takstmetoden.

3.1.1 Enhedsudgifter i dagplejen 2009-2013 – Regnskabsmetoden

Når vi beregner enhedsudgiften for gennemsnitskommunen på baggrund af overstående tal, anvender vi et uvægtet gennemsnit, hvor hver kommunes enhedsudgift vejer lige tungt uanset antallet af indskrevne. Det betyder, at gennemsnitskommunens enhedsudgifter ikke blot fremkommer ved at dele de samlede udgifter med det samlede antal indskrevne, men at dette gøres enkeltvist for hver kommune. Derudover sorterer vi stærkt afvigende værdier (såkaldte outliers) fra. Se mere herom i metodebilaget, afsnit 8.3.

Gennemsnitskommunens enhedsudgifter i form af driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevet barn i dagpleje fra 2009 til 2013 fremgår af Tabel 3.2.

Tabel 3.2 Enhedsudgifter i dagplejen i gennemsnitskommunen, 2009-2013 (regnskabsmetoden), 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2013
Driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevet barn, gns.	122.523	125.211	124.698	126.866	130.237	6,3 %
10. percentil	102.990	104.014	102.434	103.207	104.070	1.0 %
90. percentil	161.276	165.169	157.504	159.246	171.463	6.3 %
Antal kommuner	85	88	88	86	84	

Note: I beregningen af gennemsnitskommunens værdier indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3, samt kommuner uden børn i ordinær dagpleje. Percentiler er beregnet ekskl. outlier- og ø-kommuner. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Tabellen viser, at enhedsudgiften i gennemsnitskommunen i 2013 er 130.237 kr. pr. indskrevet barn. I 2009 var det 122.523 kr. pr. indskrevet barn. I den undersøgte periode er der altså sket en stigning på 6,3 % i gennemsnitskommunens enhedsudgifter til dagpleje. Det stemmer overens med, at udgifterne er faldet lidt mindre end antallet af indskrevne på landsplan i perioden, jf. Tabel 3.1.

Beløbet dækker dog over væsentlig mellemkommunal variation, hvilket fremgår af percentilerne i tabellen. De 10 % af kommunerne med de højeste enhedsudgifter (fraregnet outliers) har i 2013 en enhedsudgift på minimum ca. 171.500 kr. pr. dagplejebarn, mens de 10 % af kommunerne med de laveste udgifter i 2013 har en enhedsudgift pr. dagplejebarn på maksimum 104.070 kr. Dette giver en forskel på ca. 67.000 kr. mellem 10. og 90. percentil i 2013. Forskellen er dermed blevet større siden 2009, hvor afstanden mellem 10. og 90. percentil var på ca. 58.000 kr.

3.1.2 Enhedsudgifter i dagplejen 2009-2013 – Takstmetoden

Tabel 3.3 viser udviklingen i gennemsnitskommunens enhedsudgifter til dagpleje opgjort efter takstmetoden. Også efter denne opgørelsesmetode er der sket en stigning i den gennemsnitlige enhedsudgift fra 2009 til 2013.

Tabel 3.3 Enhedsudgifter i dagplejen i gennemsnitskommunen, 2009-2013 (takstmetoden), 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2013
Driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevet barn (0-2 år), gns.	110.409	113.662	115.109	116.414	116.250	5,3 %
10. percentil	97.851	99.718	101.746	101.516	102.864	5,1 %
90. percentil	130.124	134.096	135.555	139.466	136.541	4,9 %
Antal kommuner	87	89	88	90	85	

Note: I beregningen af gennemsnitskommunens værdier indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3, samt kommuner uden børn i ordinær dagpleje. Percentiler er beregnet ekskl. outlier- og ø-kommuner. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Gennemsnitskommunens enhedsudgift i 2013 er 116.250 kr. pr. indskrevet barn, mens den i 2009 var 110.409 kr. pr. indskrevet barn. Der er således sket en stigning på 5,3 % i gennemsnitskommunens enhedsudgifter til dagpleje i den undersøgte periode.

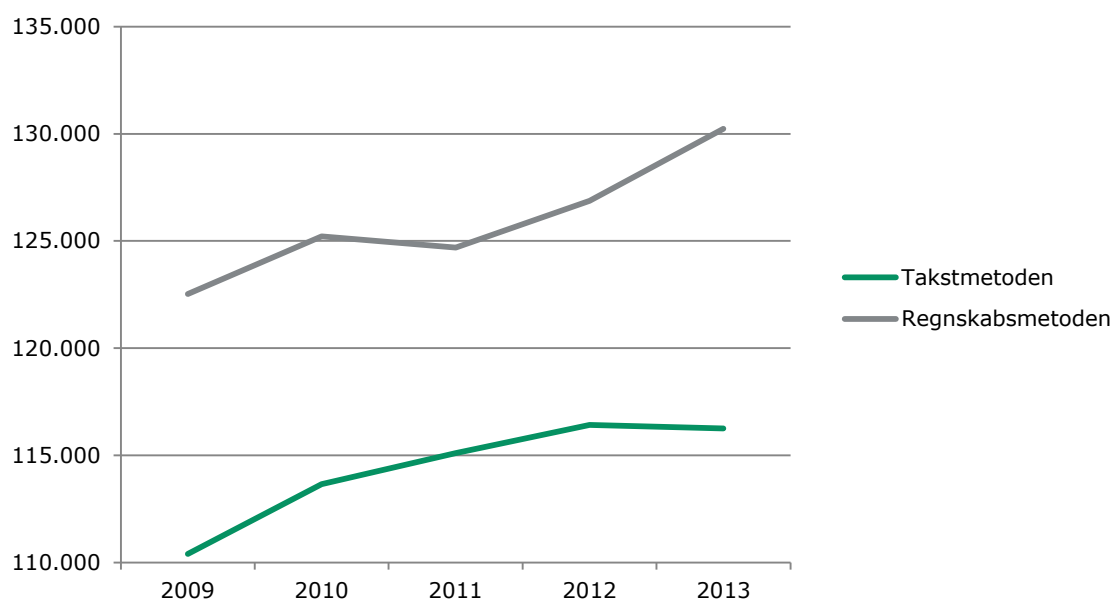
Igen kan vi se, at der også i forbindelse med takstmetoden findes en væsentlig mellemkommunal variation i enhedsudgifter til dagpleje. De 10 % af kommunerne med de højeste enhedsudgifter (fraregnet outliers) har enhedsudgifter på 136.541 kr. pr. dagplejebarn eller derover, mens de 10 % af kommunerne med de laveste enhedsudgifter har enhedsudgifter på 102.864 kr. pr. dagplejebarn eller derunder.

Det ses dermed, at mens både regnskabsmetoden og takstmetoden har en enhedsudgift i 10. percentil på ca. 103.000 kr. pr. dagplejebarn, så er der væsentlig forskel på enhedsudgiften for 90. percentil afhængig af opgørelsesmetode. På den måde er regnskabsmetodens enhedsudgifter for 90. percentil ca. 35.000 kr. højere end takstmetodens. Det indikerer, at den store forskel i gennemsnitskommunens enhedsudgifter til dagpleje beregnet på baggrund af henholdsvis regnskabsmetoden og takstmetoden tilsyneladende stammer fra kommuner med høje enhedsudgifter.

3.1.3 Sammenligning af de to opgørelsesmetoder

Figur 3.1 viser udviklingen i gennemsnitskommunens enhedsudgifter i dagplejen fra 2009 til 2013 beregnet efter henholdsvis regnskabs- og takstmetoden.

Figur 3.1 Udviklingen i enhedsudgiften i dagplejen i gennemsnitskommunen, 2009-2013 (regnskabs- og takstmetoden), 2013-priser



Note: I beregningen af gennemsnitskommunens værdier indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3, samt kommuner uden børn i ordinær dagpleje. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Det ses af figuren, at udviklingen i gennemsnitskommunens enhedsudgifter har været stigende i perioden, uafhængigt af om den opgøres på baggrund af regnskabs- eller takstmetoden. Dog stagnerer enhedsudgiften på baggrund af takstmetoden fra 2012 til 2013. Samlet set er enhedsudgiften steget relativt mere beregnet efter regnskabsmetoden end efter takstmetoden, om end forskellen i udviklingen er beskedent (1 procentpoint).

Enhedsudgiften beregnet efter regnskabsmetoden er konsekvent mellem ca. 10.000 kr. og 14.000 kr. højere pr. indskrevet barn end beregnet efter takstmetoden set over hele perioden. Dette til trods for, at KORA i anden sammenhæng har erfaret, at registrertallene for indskrevne børn i kommunal dagpleje i nogle kommuner inkluderer indskrevne i privat dagpleje eller børn

med tilskud til privat pasning (Dalsgaard et al., 2014:18). Alt andet lige burde dette forhold medføre en tendens til at undervurdere enhedsudgifterne til dagpleje beregnet efter regnskabsmetoden i gennemsnitskommunen¹³.

Vi har været i dialog med fire kommuner for at få afklaret, hvad forskellen mellem enhedsudgifterne beregnet på baggrund af de to metoder kan skyldes. Mulige forklaringer på forskellen er beskrevet i Tabel 3.4.

Tabel 3.4 Mulige forklaringer på differencen mellem gennemsnitskommunens enhedsudgifter til dagpleje efter takst- og regnskabsmetoden

Problemområde	Forklaring	Betydning
Antal dagplejebørn	Tre ud af fire kommuner angiver, at det børnetal, som KORA anvender i forbindelse med beregningen efter regnskabsmetoden, er for lavt i forhold til det gennemsnitlige antal indskrevne, som kommunerne har i løbet af et kalenderår. KORA anvender det realiserede antal indskrevne dagplejebørn i oktober måned hvert år (se mere herom i afsnit 2.1.2). Noget kan tyde på, at børnetallet i oktober måned er påvirket af, at et stort antal dagplejebørn flytter til institutioner for 3-5-årige (børnehaver) i løbet af efteråret, da disse institutioner har frie pladser som følge af skolestart efter sommerferien.	Enhedsudgiften overvurderes efter regnskabsmetoden
Udgifter fra regnskabsfunktion 5.25.10 - Fælles formål	Tre ud af fire kommuner angiver, at få eller ingen af udgifterne fra fælles formål er relevante for dagplejen, idet udgifterne primært vedrører institutionsområdet. Vi har i vores beregninger forsøgt at tage hånd om dette ved at fordele en større andel af udgifterne fra fælles formål til institutionsområdet. Derudover har vi foretaget en følsomhedsberegning, hvor vi helt ekskluderer udgifterne fra fælles formål i beregningen af enhedsudgiften for dagplejen. Beregningen medfører, at gennemsnitskommunens enhedsudgifter til dagpleje falder fra 130.237 kr. til 126.921 kr. i 2013 (se i øvrigt afsnit 3.3.1 og 8.5.2).	På trods af den anvendte (skæve) fordelingsnøgle kan enhedsudgiften være overvurderet efter regnskabsmetoden
Faldende børnetal	To ud af fire kommuner angiver, at de har oplevet faldende børnetal, som især er gået ud over dagplejen. Det betyder, at det børnetal, der anvendes i forbindelse med beregningen af taksterne, er højere end det realiserede. Samtidig har kommunerne ikke tidsnok reguleret antallet af dagplejere, hvorfor udgifterne ikke har fulgt børnetallet.	Taksterne undervurderer de reelle udgifter pr. barn
Børn med særlige behov	Nogle kommuner anvender dele af dagplejen til børn med særlige behov. Disse udgifter er ikke nødvendigvis indregnet i taksterne, mens udgifterne indgår i regnskabssystemerne.	Taksterne undervurderer de reelle udgifter pr. barn for alle dagplejebørn Regnskabsmetoden overvurderer udgifterne for børn i ordinær dagpleje

Som det fremgår af tabellen, er der både forhold ved takstmetoden og regnskabsmetoden, som medfører, at enhedsudgifterne henholdsvis undervurderes eller overvurderes. Ingen af metoderne kan dog umiddelbart siges at være mere korrekt end den anden, og det kan derfor blot konstateres, at den reelle enhedsudgift for gennemsnitskommunen sandsynligvis befinder sig et sted mellem de to anførte. Det bemærkes dog, at udviklingen i enhedsudgiften fra 2009 til 2013 er den samme uanset metodevalg.

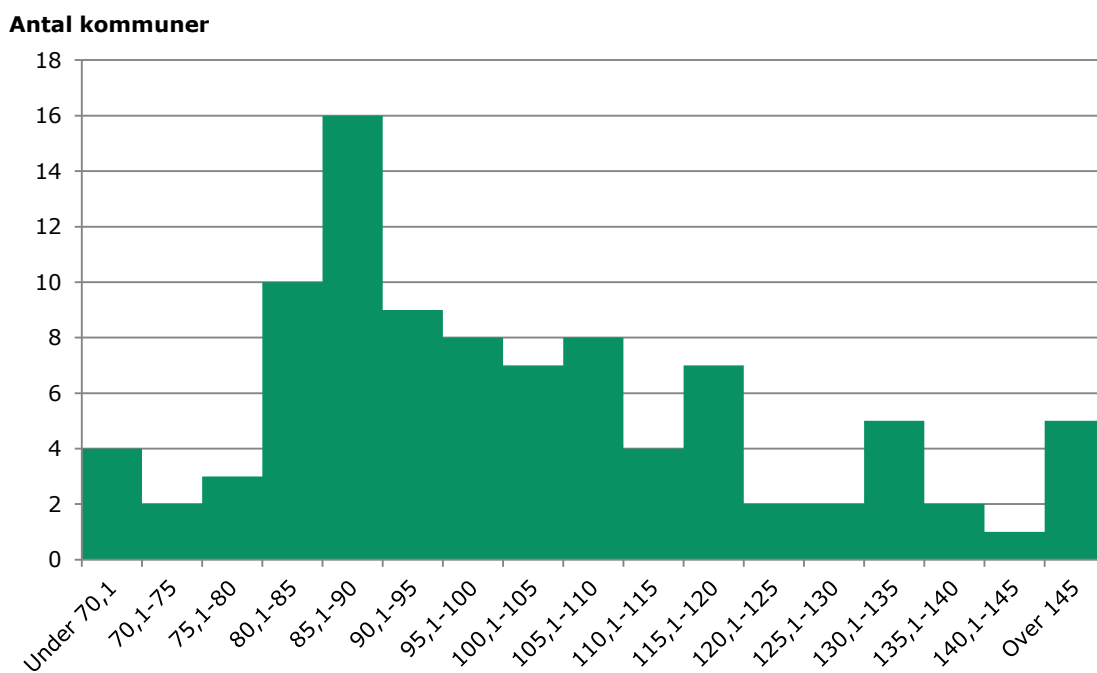
¹³ Problematikken forbundet med overvurderingen af antallet af indskrevne og betydningen heraf for gennemsnitskommunens enhedsudgifter er uddybet i metodebilaget, afsnit 8.4.1 og 8.5.2. De nævnte fejl har dog ingen betydning for enhedsudgifterne for et dagplejebarn opgjort efter takstmetoden.

3.2 Mellekommunale forskelle i enhedsudgifter i dagplejen

De enkelte kommuners enhedsudgifter til dagplejen for 2013 fremgår af Figur 3.2 og 3.3. Enhedsudgifterne er indekseret i forhold til gennemsnitskommunen, jf. metodebilaget, afsnit 8.3. En indekseværdi på 100 udtrykker, at en kommune har præcis den samme enhedsudgift som gennemsnitskommunen. Indeksværdier på 90 og 110 udtrykker, at kommunen har henholdsvis 10 % lavere og 10 % højere enhedsudgifter end gennemsnitskommunen.

Figur 3.2 viser de indekserede kommunefordelte enhedsudgifter i dagplejen i 2013, opgjort efter regnskabsmetoden.

Figur 3.2 Kommunernes fordeling, enhedsudgifter i dagplejen, 2013 (indeks, gennemsnitskommunen = 100), regnskabsmetoden

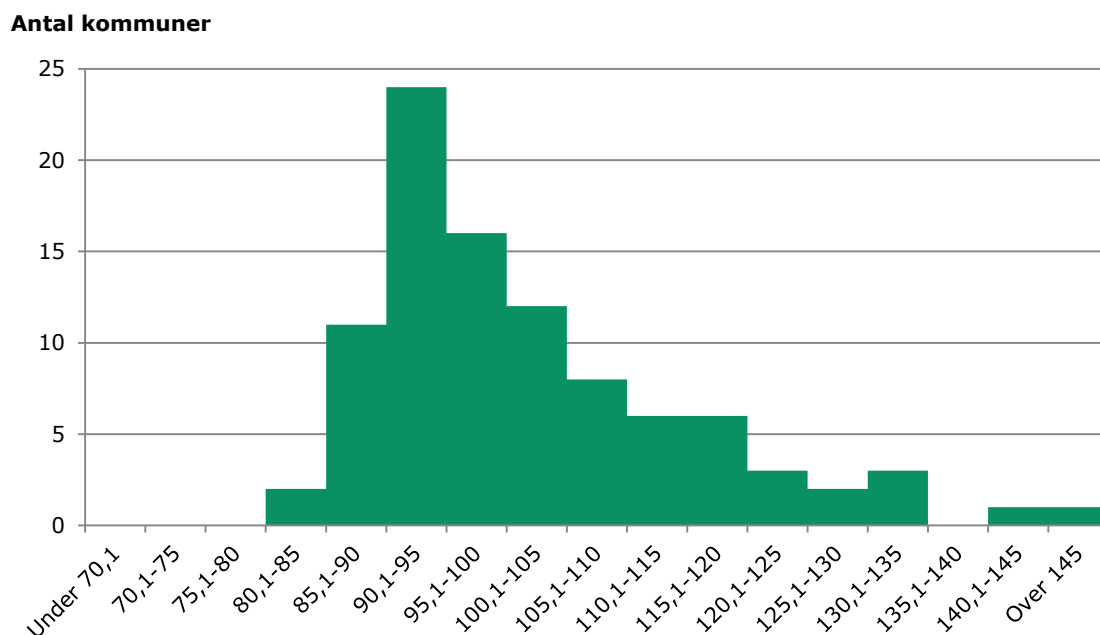


Note: N=95. Alle kommuners enhedsudgifter er indekseret i forhold til gennemsnitskommunens enhedsudgift. Den højeste indekseværdi i år 2013 er 179, og den laveste er 58. Tre kommuner har ikke en enhedsudgift til dagpleje. Det drejer sig om Helsingør (som udelukkende bruger dagpleje til børn med særlige behov), Lolland (der benytter en konteringspraksis i 2013, som ikke tillader beregning af en valid enhedsudgift – se mere herom i afsnit 8.6) og Læsø (som hverken konterer udgifter eller registrerer børn i forbindelse med dagplejen i 2012 og 2013).

Det ses af Figur 3.2, at der er forskel på enhedsudgifterne i dagplejen mellem kommunerne i 2013. 28 kommuner ligger over indeks 110, og 31 kommuner ligger i indeks 90 eller derunder. Opgjort som årlige udgifter pr. fuldtidsindskrevet barn i dagpleje koster et barn i en kommune med indeks 110 ca. 143.000 kr., mens det i en kommune med indeks 90 koster ca. 117.000 kr. pr. indskrevet barn. Figur 3.2 er desuden en anelse højreskæv, hvilket betyder, at den har en lang hale med høje enhedsudgifter. Det indikerer, at spredningen er størst blandt de kommuner med enhedsudgifter over gennemsnitskommunens sammenlignet med kommuner med lavere enhedsudgifter end gennemsnitskommunens.

Figur 3.3 viser de indekserede kommunefordelte enhedsudgifter i dagplejen i 2013, opgjort efter takstmetoden.

Figur 3.3 Kommunernes fordeling, enhedsudgifter i dagplejen, 2013 (indeks, gennemsnitskommunen = 100), takstmetoden



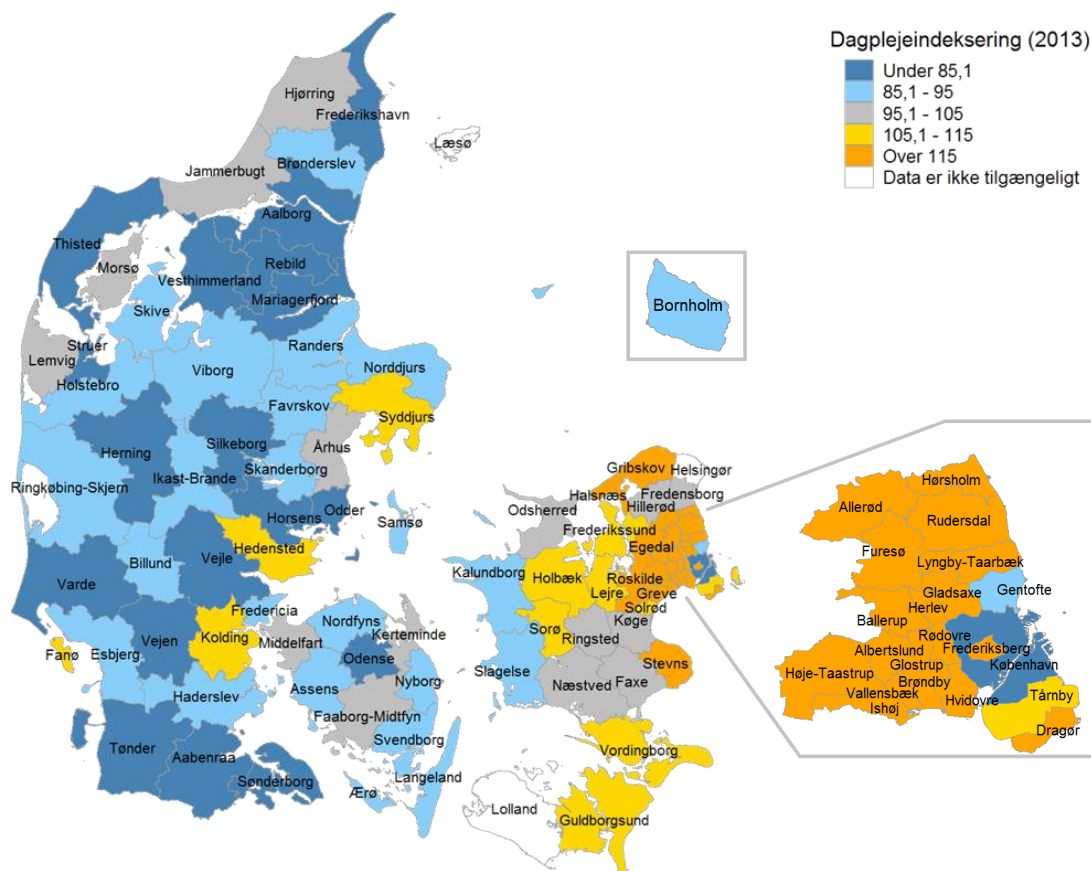
Note: N=95. Alle kommuners enhedsudgifter er indekseret i forhold til gennemsnitskommunens enhedsudgift. Den højeste indeksværdi i år 2013 er 148, og den laveste er 84. Fem kommuner har ikke takster for dagplejen. Det drejer sig, ligesom i Figur 3.2, om Helsingør og Læsø, samt derudover om Ballerup. Det er uklart, hvorfor Økonomi og Indenrigsministeriet ikke har oplysninger om Ballerup.

Som det var tilfældet med fordelingen af enhedsudgifter opgjort efter regnskabsmetoden, jf. Figur 3.2, er der også forskel på kommunernes enhedsudgifter i dagplejen opgjort efter takstmetoden. Det ses af Figur 3.3, at 22 kommuner ligger over indeks 110, mens 13 kommuner ligger i indeks 90 eller derunder. Opgjort som udgifter pr. fuldtidsindskrevet barn i dagpleje koster et indskrevet barn i en kommune med indeks 110 ca. 128.000 kr., mens det i en kommune i indeks 90 koster ca. 105.000 kr. Som vi også så i forbindelse med enhedsudgifter beregnet efter regnskabsmetoden, er fordelingen i Figur 3.3 desuden højreskæv.

Frekvensfordelingerne i Figur 3.2 og 3.3 viser samlet set, at der uanset opgørelsesmetode er en vis spredning i enhedsudgifterne i dagplejen i 2013 mellem kommunerne, og at der er flere kommuner med særligt høje enhedsudgifter, end der er kommuner med særligt lave udgifter.

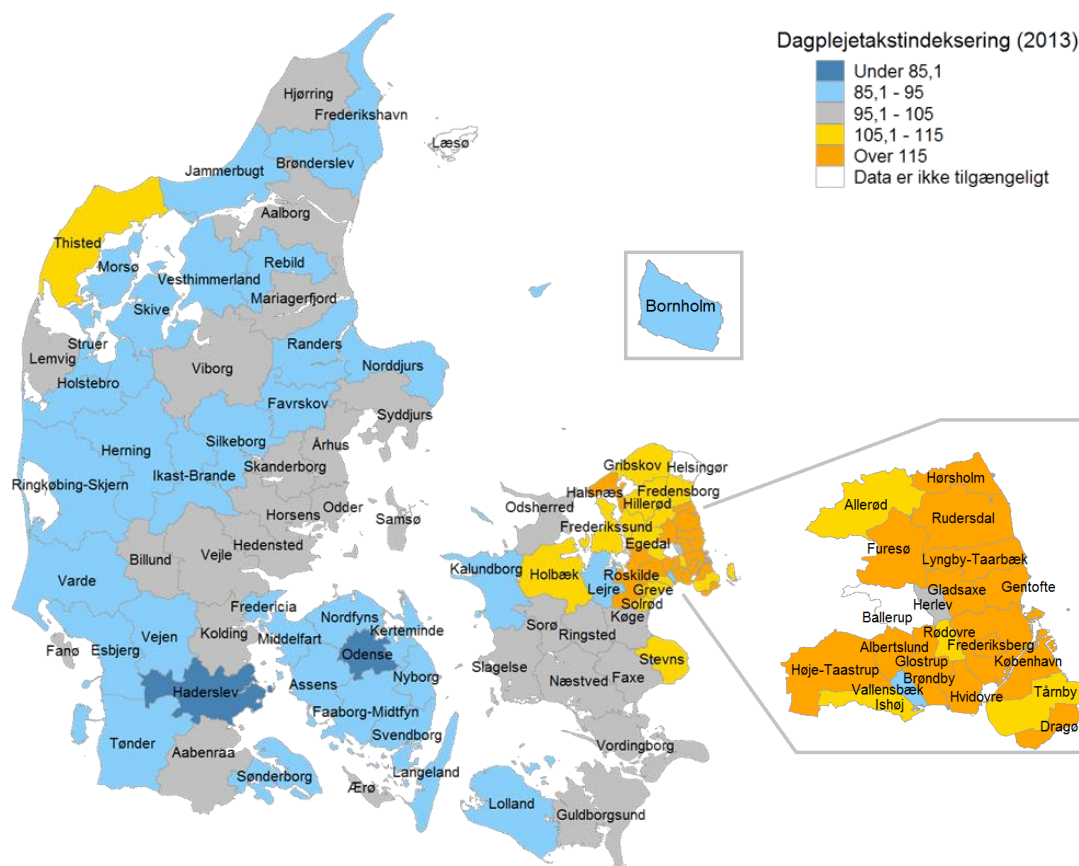
Figur 3.4 og 3.5 viser den geografiske fordeling af kommunernes indekserede enhedsudgifter i dagplejen opgjort efter henholdsvis regnskabs- og takstmetoden. Kommuner markeret med gult/orange har *højere* enhedsudgifter end gennemsnitskommunen, mens kommuner markeret med blå har *lavere* enhedsudgifter end gennemsnitskommunen. Det ses i begge figurer, at der er et geografisk mønster i de kommunefordelte enhedsudgifter.

Figur 3.4 Enhedsudgifter i dagplejen, 2013 (indeks, gennemsnitskommunen = 100), regnskabsmetoden



Note: N=95. Alle kommuners enhedsudgifter er indekseret i forhold til gennemsnitskommunens enhedsudgift. I beregningen af gennemsnitskommunen indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3, og kommuner uden børn i ordinær dagpleje. KORA har tidligere erfaret, at Danmarks Statistiks tal for indskrevne i kommunal dagpleje i nogle kommuner tilsyneladende inkluderer indskrevne i privat dagpleje og tilskud til privat pasning mv. Det gjaldt dengang 5 ud af 11 undersøgte kommuner, nemlig Aabenraa, Frederikshavn, Ballerup, Solrød og Københavns Kommuner. Disse fejl er ikke korrigeret i figuren, da tilsvarende fejl kan forekomme i nogle af de 87 kommuner, som KORA ikke har haft kontakt med. I metodebilaget, afsnit 8.4.1, har vi dog forsøgt at vurdere omfanget af datafejl.

Figur 3.5 Enhedsudgifter i dagplejen, 2013 (indeks, gennemsnitskommunen = 100), takstmetoden



Note: N=94. Alle kommuners enhedsudgifter er indekseret i forhold til gennemsnitskommunens enhedsudgift. I beregningen af gennemsnitskommunen indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3, og kommuner uden børn i ordinær dagpleje.

Det fremgår af både Figur 3.4 og 3.5, at kommunerne i hovedstadsområdet har højere enhedsudgifter end gennemsnitskommunen. Omvendt er der en tendens til relativt lavere enhedsudgifter på landet – særligt i Jylland og på Fyn.

De to landkort i Figur 3.4 og 3.5 er i store træk ensartede. Det relative forhold mellem kommunernes enhedsudgifter påvirkes dermed kun i mindre grad af den anvendte opgørelsesmetode. Iøjnefaldende er Københavns, Gentofte og Thisted Kommuner, som efter regnskabsmetoden har enhedsudgifter, der ligger *under* gennemsnitskommunens, mens kommunerne efter takstmetoden har enhedsudgifter *over* gennemsnitskommunes. Denne forskel kan skyldes de førnævnte problemer med opgørelsen af antal indskrevne børn, hvor Danmarks Statistiks tal for indskrevne i kommunal dagpleje i nogle kommuner tilsyneladende inkluderer indskrevne i privat dagpleje, tilskud til privat pasning mv.

3.3 Følsomhedsberegninger og grunddatas pålidelighed

3.3.1 Følsomhedsberegninger af enhedsudgifter efter regnskabsmetoden

Vi har foretaget en række kontrolberegninger af enhedsudgifter pr. barn i dagpleje opgjort på baggrund af regnskabsmetoden.

Vi har valgt at foretage følgende følsomhedsberegninger af enhedsudgifterne:

- *Fælles formål udeladt*: Enhedsudgifterne er beregnet ekskl. udgifterne fra funktion 5.25.10 "Fælles formål"
- *Art 7.2 "Salg af produkter og ydelser" udeladt*: Enhedsudgifterne er som kontrol beregnet ekskl. "Salg af produkter og ydelser" (art 7.2)
- *Aldersvægtning af de 3-5-årige dagplejebørn*: Dagplejebørn i alderen 3-5 år vægtes med vægten 0,84 i forhold til de 0-2-årige dagplejebørn
- *Ingen deltidskorrektio*n: Alle børn i dagplejen antages at være fuldtidsindskrevne
- *Alternativ outlierdefinition*: Kommuner, der er outliers i et enkelt år, tages ud af alle analyser.

Følsomhedsberegningen "ekskl. en andel af udgifterne fra fælles formål" er foretaget, da nogle kommuner giver udtryk for, at det kan være misvisende at inkludere en andel af udgifterne fra "Fælles formål" i beregningen af enhedsudgiften på dagplejeområdet. Følsomhedsberegningen ekskl. art 7.2 "Salg af produkter og ydelser" er foretaget, da vi ønsker at opgøre kommunernes bruttodriftsudgifter pr. indskrevet barn, dvs. ekskl. bl.a. forældrebetaling. Enkelte kommuner kan fejlagtigt have undladt at kontere indtægter fra forældrebetalingen på gr. 092 "Forældrebetaling inkl. tilskud". Vi formoder, at disse indtægter i givet fald er konteret på art 7.2 "Salg af produkter og ydelser". Kontrolberegningen bevirker dog, at vi også fraregner andre indtægtstyper, som burde medtages, såsom salg af møbler o.l. Endelig er der gennemført følsomhedsberegninger vedrørende aldersvægte og deltidskorrektio

ning, da det kan tænkes, at ikke alle vil være enige i den manglende aldersvægtning af de 3-5-årige, ligesom det ikke er sikkert, at datagrundlaget for den gennemførte deltidsvægtning er fuldt retvisende.

Af de fem gennemførte følsomhedsberegninger har udeladelsen af fælles formål og brugen af den alternative outlierdefinition størst betydning for gennemsnitskommunens enhedsudgift, der reduceres fra 130.237 kr. pr. barn til henholdsvis 126.221 og 126.374 kr. pr. barn. Udeladelsen af fælles formål betyder desuden, at indeksværdien i 10 kommuner ændres med mere end 5 indekspoint i 2013. Det vil sige, at 10 kommuner flytter mindst 5 procentpoint tættere på eller længere væk fra gennemsnitskommunens enhedsudgift, når udgifterne til fælles formål udelades frem for at indgå i beregningen. Den maksimale forskel i indekspoint er 11. Ingen kommuner flytter sig mere end 5 indekspoint i forbindelse med den alternative outlierdefinition. Alle følsomhedsberegninger fremgår af metodebilaget, afsnit 8.5.2 og 8.5.4.

3.3.2 Følsomhedsberegninger af enhedsudgifter efter takstmetoden

Det er tilsvarende ikke muligt at foretage følsomhedsberegninger for enhedsudgifterne efter takstmetoden, da det ikke er muligt at til- og fravælge udgiftsposter i henhold til denne metode. Dog har vi foretaget én følsomhedsberegning, hvor kommuner, der er outliers i enkelt et år, tages ud af alle analyser. Denne følsomhedsberegning har ingen nævneværdig betydning for enhedsudgiften (se afsnit 8.5.4 for den konkrete beregning).

3.3.3 Datagrundlagets pålidelighed

Som nævnt i afsnit 3.1.3 kan der være problemer forbundet med de valgte opgørelsesmetoder, herunder både pålidelighedsproblemer i forbindelse med registertallene samt takstoplysnin-gerne. Disse problemer kan have større betydning for enhedsudgifterne. Vi har forsøgt at vur-dere problemets omfang ved at sammenholde de enkelte kommuners enhedsudgifter beregnet efter regnskabsmetoden med deres enhedsudgifter beregnet efter takstmetoden. På den bag-grund har vi identificeret 16 kommuner, hvor der tilsyneladende er problemer med datagrund-laget i 2013, som påvirker opgørelsen af deres enhedsudgifter efter enten regnskabs- eller takstmetoden. I metodebilaget, afsnit 8.4.1, har vi uddybet den forsøgsvisse identifikation af kommuner, hvor der kan være problemer med datagrundlaget og indsat et landkort med de identificerede kommuner.

Derudover har vi specifikt for takstmetoden undersøgt, om der er kommuner, hvor enhedsud-giften for et dagplejebarn er sammenfaldende med enhedsudgiften for de 3-5-årige instituti-onsbørn. Det er sket, fordi kommunerne i henhold til Dagtilbudsloven skal beregne separate takster for hver dagtilbudstype. Vi vurderer derfor, at sammenfaldende enhedsudgifter på tværs af tilbudstyper indikerer, at taksterne ikke afspejler de reelle udgifter. Vi har identificeret én kommune, der tilsyneladende har en takst for dagplejen, som ikke afspejler de reelle udgif-ter.

Kommuner med mulige datafejl er markeret i Tabel 7.1, side 59, som viser de kommunespeci-fikke enhedsudgifter.

4 Enhedsudgifter i institutioner

I dette kapitel afdækker vi enhedsudgifter i kommunale, selvejende og udliciterede institutioner efter henholdsvis regnskabs- og takstmetoden. Enhedsudgifterne opgøres som årlige driftsudgifter pr. indskrevet barn i ordinære dagtilbud primært rettet til børn i førskolealderen, dvs. vuggestuer, børnehaver og aldersintegrerede institutioner.

I afsnit 4.1 beskriver vi udviklingen i antallet af indskrevne, de samlede udgifter og enhedsudgifterne i institutioner i perioden 2009-2013. Afsnit 4.2 handler om variationen i enhedsudgifterne mellem kommunerne i 2013. Afslutningsvis vil vi i afsnit 4.3 gennemgå enhedsudgifternes følsomhed over for ændrede opgørelser af udgifter, indskrevne børn mv.

4.1 Udviklingen i enhedsudgifter i institutioner 2009-2013

Tabel 4.1 viser udviklingen i driftsudgifterne til institutioner og antallet af indskrevne børn i institutioner på landsplan fra 2009 til 2013. Tabellen inkluderer alle udgifter og børn på tværs af ordinære dagtilbud primært rettet mod førskolebørn.

Det fremgår, at driftsudgifterne i perioden 2009-2013 er faldet med 4,9 % på landsplan. I samme periode er antallet af indskrevne børn i daginstitutioner steget med 2,3 %. Udgifterne til institutioner og antallet af indskrevne i institutioner har altså udviklet sig modsatrettet i perioden, hvilket indikerer et fald i enhedsudgiften på området.

Tabel 4.1 Driftsudgifter og antal fuldtidsindskrevne børn i daginstitutioner, 2009-2013 (landsplan), 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2012
Driftsudgifter (mio. kr.)	24.551	24.438	23.514	23.416	23.339	-4,9 %
Antal fuldtidsindskrevne						
0-2-årige	63.647	68.141	69.463	69.634	68.947	7,7 %
3-5-årige	171.484	169.838	169.128	166.561	163.552	-4,8 %
6-18-årige	14.746	13.711	23.804	23.492	23.140	36,3 %
I alt	249.877	251.689	262.395	259.687	255.639	2,3 %

Note: Tallene er korrigeret for deltidsindskrevne børn. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Driftsudgifterne i Tabel 4.1 er opgjort efter regnskabsmetoden og opgjort samlet for alle institutionstyper under ét, dvs. vuggestuer, børnehaver og integrerede institutioner. Det skyldes fejl og usikkerheder i forbindelse med kommunernes kontering af lønudgifter på de forskellige institutionstyper. Det indebærer, at lønudgifterne konteret på de nævnte institutionstyper kan være misvisende. Derimod vil de samlede udgifter til institutionerne – alt andet lige – være retvisende.

4.1.1 Enhedsudgifter i institutioner 2009-2013 – Regnskabsmetoden

I det følgende beskrives enhedsudgiften for gennemsnitskommunen på baggrund af ovenstående tal. I beregningen af enhedsudgiften har vi anvendt et uvægtet gennemsnit af de enkelte kommuners enhedsudgifter (for nærmere beskrivelse af den beregningstekniske fremgangsmåde se afsnit 3.1.1).

Det er dog ikke muligt at opgøre driftsudgifterne fordelt på børn i de forskellige aldersgrupper. Forskelle i personalebehov – og dermed udgiftsbehov – mellem børn i forskellige aldre er i stedet håndteret ved hjælp af aldersvægtning. Fremgangsmåden i aldersvægtningen er kort beskrevet i afsnit 4.1.1.1 og yderligere uddybet i metodebilaget, afsnit 8.1.2.

Udviklingen i gennemsnitskommunens "aldersvægtede enhedsudgifter" 2009-2013 fremgår af Tabel 4.2 nedenfor. Den øverste række tal viser gennemsnitskommunens enhedsudgifter, hvis alle indskrevne børn omregnes til 0-2-årige. Den nederste række tal viser enhedsudgifterne, hvis alle indskrevne børn omregnes til 3-5-årige.

Tabel 4.2 Aldersvægtede enhedsudgifter i institutioner i gennemsnitskommunen i form af (teknisk) beregnede udgifter pr. fuldtidsindskrevne 0-2-årige og 3-5-årige, 2009-2013 (regnskabsmetoden), 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2013
Driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevet, aldersvægtet barn (opgjort som 0-2-årige), gennemsnit	143.481	138.175	133.211	133.198	135.273	-5,7 %
10. percentil (0-2 år)	127.629	122.482	118.697	118.127	118.019	-7,5 %
90. percentil (0-2 år)	159.028	153.867	150.374	149.551	150.668	-5,3 %
Driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevet, aldersvægtet barn (vægtet som 3-5-årige), gennemsnit	79.825	76.873	74.111	74.104	75.258	-5,7 %
10. percentil (3-5 år)	71.005	68.142	66.036	65.719	65.659	-7,5 %
90. percentil (3-5 år)	88.474	85.603	83.660	83.202	83.823	-5,3 %
Antal kommuner	88	89	92	91	91	

Note: I beregningen af gennemsnitskommunens værdier indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3. Enhedsudgifterne i tabellen er ikke faktiske, men aldersvægtede og dermed "tekniske", da de er beregnet ved at vægte alle indskrevne børn ud fra deres aldersbetingede pasningsbehov i forhold til en 3-5-årigs, jf. afsnit 4.1.1.1. Percentiler er beregnet ekskl. outlier- og ø-kommuner. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Hvis alle institutionsindskrevne børn omregnes til 0-2-årige, er gennemsnitskommunens enhedsudgift i 2013 opgjort til 135.273 kr. pr. indskrevet barn, mens enhedsudgiften i 2009 var 143.481 kr. pr. indskrevet barn. Omregnes institutionsbørnene derimod til 3-5-årige, er gennemsnitskommunens enhedsudgift 75.258 kr. pr. indskrevet barn i 2013, mens den i 2009 var 79.825 kr. pr. indskrevet barn. Som det fremgår af disse tal, er der sket et fald på 5,7 % i den undersøgte periode – dette uanset om antallet af passede børn omregnes til 0-2-årige eller 3-5-årige. Faldet i den gennemsnitlige enhedsudgift følger dermed udviklingen på landsplan, idet de samlede udgifter til dagtilbudsområdet er faldet i perioden, mens antallet af indskrevne børn er steget, jf. Tabel 4.1.

Enhedsudgifterne dækker over en væsentlig kommunal variation, hvilket fremgår af percentilerne i tabellen. Tages udgangspunkt i de 0-2-årige institutionsbørn, kan det ses, at de 10 % af kommuner med de højeste enhedsudgifter (fraregnet outliers) har en enhedsudgift i 2013 på 150.668 kr. eller derover pr. 0-2-årigt institutionsbarn. De 10 % af kommunerne med de laveste enhedsudgifter har i 2013 en enhedsudgift pr. 0-2-årigt institutionsbarn på 118.019 kr. eller derunder. Dette giver en forskel på ca. 32.000 kr. mellem 10. og 90. percentil i 2013. Dermed er forskellen på niveau med 2009, hvor afstanden mellem 10. og 90. percentil var på ca. 31.000 kr.

4.1.1.1 Aldersvægtning af børn efter regnskabsmetoden

Enhedsudgifterne i institutionerne opgjort efter regnskabsmetoden er i en vis forstand "tekniske", da de er beregnet ved at vægte alle indskrevne institutionsbørn ud fra deres alder. Der er

flere grunde til, at vi har valgt at korrigere enhedsudgifterne i institutioner for alderssammensætningen blandt de indskrevne børn. For det første har 0-2-årige, 3-5-årige og 5+-årige børn forskelligt personalebehov og dermed forskelligt ressourcetræk i deres pasningstilbud. Der er fx større udgifter forbundet med pasning af yngre børn end ældre. For det andet er der store forskelle på de indskrevne børns alderssammensætning fra kommune til kommune. I nogle kommuner er op til 46 % af de indskrevne børn i institutionerne 0-2 år gamle i 2013; i andre kommuner er der mindre end 1 % i denne aldersgruppe. For det tredje har alderssammensætningen blandt de indskrevne børn ændret sig lidt i den undersøgte periode (dette er nærmere beskrevet i afsnit 5.3).

En sammenligning af kommunernes enhedsudgifter i institutioner kræver derfor, at vi tager højde for forskelle i alderssammensætning mellem kommunerne og over tid. Det har vi gjort ved at vægte alle indskrevne 3-5-årige børn med vægten én, mens de øvrige aldersgrupper vægtes op eller ned alt efter deres anslåede ressourcetræk i forhold til en 3-5-årigs. Fremgangsmåden for beregning og fastsættelse af de forskellige aldersvægte er kort opridset i boksene nedenfor og yderligere uddybet i metodebilaget, afsnit 8.1.2.

Vi har i beregningerne anvendt de samme aldersvægte i alle kommuner for at sikre sammenlignelighed i de beregnede enhedsudgifter. Vi har derfor, på baggrund af takstoplysningerne, beregnet forholdet mellem gennemsnitskommunens enhedsudgifter for forskellige aldersgrupper. Disse forholdstal har vi taget som udtryk for de enkelte aldersgruppers relative ressourcetræk, da værdierne må antages at afspejle den gennemsnitlige måde, som kommunerne fordele ressourcerne på mellem de forskellige aldersgrupper. Betydningen af alternative aldersvægtninger fremgår af følsomhedsanalyserne i afsnit 4.3, som er yderligere uddybet i metodebilaget, afsnit 8.5.3.

Aldersvægtning af indskrevne 0-2-årige børn og skolebørn i institutioner

For 0-2-årige har vi beregnet vægten på baggrund af forholdet mellem enhedsudgifterne, beregnet efter takstmetoden, for henholdsvis de 0-2-årige og 3-5-årige. Vægten er beregnet til 1,797, hvilket betyder, at en 0-2-årig er knapt dobbelt så udgiftskrævende som en 3-5-årig. For indskrevne 5+-årige er vægtene beregnet på tilsvarende vis. Her har vi set på forholdet mellem enhedsudgifter, beregnet efter takstmetoden, for 3-5-årige og forskellige aldersgrupper blandt de 5+-årige. Se i øvrigt metodebilaget, afsnit 8.1.2.

Aldersgruppe	Vægt	Begrundelse
0-2-årige	1,797	De 0-2-årige har et større pasningsbehov og dermed ressourcetræk end indskrevne i øvrige aldersgrupper
3-5-årige	1	De 3-5-årige udgør basisgruppen, som aldersvægtene er beregnet ud fra
6-årige i institutioner i kommuner, der ikke gør systematisk brug af institutioner til skolebørn.	1	Antages endnu ikke at være startet i skole og indgår derfor med samme vægt som et 3-5-årigt barn
6-årige i institutioner i kommuner, der gør systematisk brug af institutioner til skolebørn.	0,84	Vi antager, at 48,5 % af disse børn er startet i skole (vægt=0,67), og at 51,5 % ikke er (vægt=1)
7-9-årige	0,67	Skolebørn i institutioner, hvor udgiftsbehovet falder i takt med, at alderen stiger.
10-13-årige	0,38	
14-18-årige	0,16	

Beregningerne af enhedsudgifter i institutioner bygger på driftsudgifter til pasning og antallet af fuldtidsindskrevne børn i vuggestuer, børnehaver og integrerede institutioner. Antallet af fuldtidsindskrevne børn er beregnet som et teknisk tal i den forstand, at alle indskrevne først er

deltidskorrigeret, jf. afsnit 2.1.2, og dernæst aldersvægtet, så de opgøres i enheden "fuldtidsindskrevne 3-5-årige". Beregningen er foretaget efter følgende fremgangsmåde:

Beregning af enhedsudgifter i institutioner

$$\text{Enhedsudgifter} = \frac{\text{Driftsudgifter}}{\text{Teknisk antal fuldtidsindskrevne 3-5-årige børn}}$$

$$\begin{aligned} \text{Teknisk antal fuldtidsindskrevne 3-5-årige børn} = & (1,797 * \text{antal 0-2-årige}) \\ & + (\text{antal 3-5-årige}) + ((1 \text{ eller } 0,84) * \text{antal 6-årige}) + (0,67 * \text{antal 7-9-årige}) \\ & + (0,38 * \text{antal 10-13-årige}) + (0,16 * \text{antal 14-18-årige}) \end{aligned}$$

Ved beregningerne får vi nogle tekniske tal, som udtrykker enhedsudgifterne, når alle indskrevne børn er omregnet til en alder på 3-5 år. Ved at gange med vægten for 0-2-årige (1,797) får vi tilsvarende tekniske tal, der udtrykker enhedsudgifterne, når alle indskrevne børn er omregnet til at være 0-2 år gamle. Opgjort med regnskabsmetoden vil den procentvise udvikling i enhedsudgiften pr. 0-2-årig og pr. 3-5-årig derfor pr. definition altid være den samme. Det gælder ikke ved anvendelse af takstmetoden.

4.1.2 Enhedsudgifter i institutioner 2009-2013 – Takstmetoden

Kommunerne fastsætter i overvejende grad takster og betalingsandele for specifikke aldersgrupper og ikke for forskellige institutionstyper¹⁴. Derfor skelner vi i dette afsnit overordnet set mellem enhedsudgifter for henholdsvis institutionsindskrevne 0-2-årige og 3-5-årige. Beregningen af enhedsudgifterne efter takstmetoden er nærmere beskrevet i afsnit 2.2 og i metodebilaget, afsnit 8.2.

Tabel 4.3 viser udviklingen i gennemsnitskommunens enhedsudgifter for institutionsindskrevne 0-2-årige og 3-5-årige fra 2009 til 2013.

Tabel 4.3 Enhedsudgifter i institutioner i gennemsnitskommunen for 0-2-årige og 3-5-årige, 2009-2013 (takstmetoden), 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2013
Driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevet barn (0-2 år), gennemsnit	136.587	136.034	131.216	129.732	132.851	-2,7 %
10. percentil	119.861	120.215	116.351	112.463	117.610	-1,9 %
90. percentil	153.935	151.080	145.839	146.474	149.242	-3,0 %
Antal kommuner	87	84	86	90	85	
Driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevet barn (3-5 år), gennemsnit	74.781	75.819	73.650	73.184	74.887	0,1 %
10. percentil	69.500	69.211	66.797	66.832	68.068	-2,1 %
90. percentil	84.258	86.590	82.285	81.208	82.968	-1,5 %
Antal kommuner	89	89	88	88	86	

Note: I beregningen af gennemsnitskommunens værdier indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3. Percentiler er beregnet ekskl. outlier- og ø-kommuner. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

¹⁴ Dog beregner de fleste kommuner en særskilt takst og betalingsandel for dagpleje, jf. afsnit 8.2 i metodebilaget.

Tabel 4.3 viser, at gennemsnitskommunens enhedsudgift for de 0-2-årige i 2013 er opgjort til 132.851 kr. pr. indskrevet barn, mens den i 2009 var 136.587 kr. pr. indskrevet barn. Der er således sket et fald på 2,7 % i gennemsnitskommunens enhedsudgift for de 0-2-årige i den undersøgte periode, når takstmetoden lægges til grund for opgørelsen. Gennemsnitskommunens enhedsudgift for de 3-5-årige er derimod på samme niveau i 2013 som i 2009: I 2013 er enhedsudgiften 74.887 kr. pr. indskrevet 3-5-årigt institutionsbarn, mens den i 2009 var 74.781 kr. pr. indskrevet barn. Gennemsnitskommunens enhedsudgift er dermed udelukkende faldet for de institutionsindskrevne 0-2-årige.

Ligesom det var tilfældet i forbindelse med regnskabsmetoden, dækker enhedsudgifterne efter takstmetoden over mellemkommunale forskelle, hvilket fremgår af percentilerne i tabellen. For de 0-2-årige institutionsbørn ses det, at de 10 % af kommuner med de højeste enhedsudgifter (fraregnet outliers) har en enhedsudgift i 2013, der er ca. 149.242 kr. eller højere pr. 0-2-årigt institutionsbarn, mens de 10 % af kommuner med de laveste udgifter i 2013 har en enhedsudgift for et 0-2-årigt institutionsbarn på 117.610 kr. eller lavere. Dette giver en forskel på ca. 32.000 kr. mellem 10. og 90. percentil i 2013. De tilsvarende tal for de 10 % af kommunerne med henholdsvis højeste og laveste enhedsudgifter for et 3-5-årigt institutionsbarn er 82.968 henholdsvis 68.068 kr. pr. barn, hvilket svarer til en forskel på 15.000 kr.

4.1.2.1 Enhedsudgifter inkl. frokost

En del af variationen i de kommunale enhedsudgifter efter takstmetoden kan formentlig forklares ved, at nogle kommuner tilbyder frokost som en del dagtilbudsydelsen og andre ikke gør. Tilbyder en kommune frokost som en del af dagtilbudsydelsen, vil udgifterne hertil være inkluderet i forældretaksten. Er frokost derimod ikke en del af dagtilbudsydelsen, omfatter forældretaksten udelukkende pasning af barnet, mens frokost eventuelt kan tilkøbes (se mere herom i metodebilaget, afsnit 8.2.2).

Til og med 2011 har det ikke været muligt at afgøre, om en kommunes takster omfattede frokost eller ej. Fra og med 2012 er det derimod angivet, om kommunerne tilbyder frokost som en del af dagtilbudsydelsen. Tilsvarende er der oplyst separate frokosttakster for de institutionstyper i en kommune, der *ikke* tilbyder frokost som en del af dagtilbudsydelsen.

De enhedsudgifter, der er opgjort på baggrund af takstmetoden ovenfor i Tabel 4.3, er opgjort *uden* hensyntagen til, om frokost indgår i taksten eller ej. Det er gjort for at sikre størst mulig sammenlignelighed over tid. For at opgøre en enhedsudgift, der bygger på de samme udgiftstyper i alle kommuner og dermed er mere sammenlignelig på tværs af kommuner, har vi undersøgt betydningen af at inkludere frokost i beregningen, jf. Tabel 4.4¹⁵.

Tabel 4.4 viser gennemsnitskommunens enhedsudgifter i 2012 og 2013 inkl. frokost for henholdsvis 0-2-årige og 3-5-årige.

¹⁵ Det er ikke muligt at fratække udgifterne til frokost i de kommuner, hvor frokost indgår som en del af dagtilbudsydelsen, da kun de kommuner, hvor frokost er et tilvalg, har oplyst udgifterne til frokost.

Tabel 4.4 Enhedsudgifter i institutioner i gennemsnitskommunen, inkl. frokost, for 0-2-årige og 3-5-årige, 2012-2013 (2013-priser), takstmetoden

	2012	2013	Udvikling 2012-2013
Driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevet barn (0-2 år), gennemsnit	133.731	139.067	4,0 %
10. percentil	115.546	124.570	7,8 %
90. percentil	149.759	155.327	3,7 %
Antal kommuner	93	87	
Driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevet barn (0-2 år), gennemsnit	79.402	80.964	2,0 %
10. percentil	72.932	73.084	0,2 %
90. percentil	88.076	90.462	2,7 %
Antal kommuner	92	88	

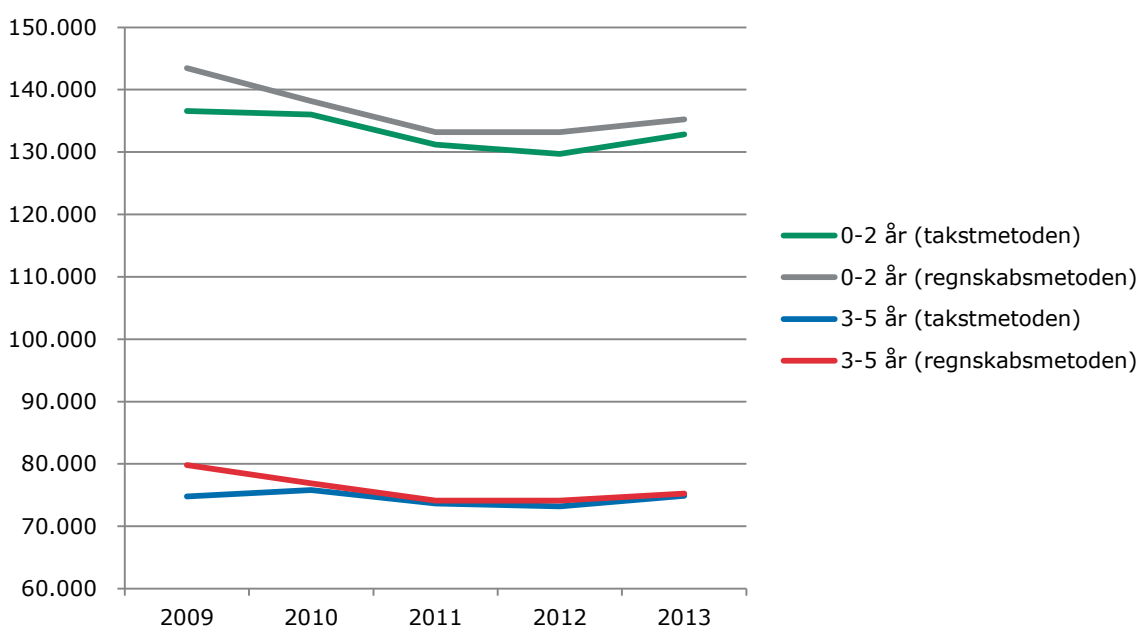
Note: I beregningen af gennemsnitskommunens værdier indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3. Percentiler er beregnet ekskl. outlier- og ø-kommuner. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Det ses af tabellen, at gennemsnitskommunens enhedsudgifter er 139.067 og 80.964 kr. pr. indskrevet barn for henholdsvis 0-2-årige og 3-5-årige institutionsbørn, når frokost indgår i beregningen. Gennemsnitskommunens enhedsudgift i 2013 bliver altså ca. 6.000 kr. højere pr. indskrevet barn, såfremt frokost er indeholdt i beregningen. Ligesom i Tabel 4.3 stiger enhedsudgifterne for 0-2-årige og 3-5-årige endvidere fra 2012 til 2013.

4.1.3 Sammenligning af de to opgørelsesmetoder

Figur 4.1 viser udviklingen i gennemsnitskommunens enhedsudgifter i institutioner fra 2009 til 2013 beregnet efter henholdsvis regnskabs- og takstmetoden, fordelt på aldersgrupper.

Figur 4.1 Udviklingen i enhedsudgifter i institutioner i gennemsnitskommunen fordelt på 0-2-årige og 3-5-årige, 2009-2013 (regnskabs- og takstmetoden), 2013-priser



Note: I beregningen af gennemsnitskommunens værdier indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Det fremgår af figuren, at gennemsnitskommunens enhedsudgifter for både 0-2-årige og 3-5-årige, uagtet opgørelsesmetoden, har været faldende fra 2009 til 2012. Herefter er alle enhedsudgifter steget en smule frem til 2013, men ender dog samlet set på et lavere niveau end i 2009. En undtagelse er enhedsudgiften for de 3-5-årige, beregnet efter takstmetoden, som ender på niveau med 2009.

Den stigende tendens i enhedsudgifterne for institutionsområdet fra 2012 til 2013 skal ses i lyset af økonomiaftalen mellem regeringen og KL, hvor der blev afsat 500 mio. kr. til at forbedre kvaliteten på dagtilbudsområdet i 2013 (Regeringen og KL, 2013:9). Stigningen i enhedsudgifterne i slutningen af den undersøgte periode kan dermed være udtryk for, at kommunerne udmønter dele af disse midler til institutionsbørn.

Udviklingen i retning af en lavere enhedsudgift har samlet set været mest markant opgjort på baggrund af regnskabsmetoden. En mulig forklaring herpå kan være, at kommunerne i perioden især har formået at nedbringe udgifter, som ikke indgår i beregningsgrundlaget for forældrebetalingen, men derimod i opgørelserne efter regnskabsmetoden. Her tænkes der bl.a. på de bygningsrelaterede driftsudgifter såsom husleje. En tidligere KORA-analyse har vist, at der siden 2004 er sket en bevægelse fra små til større enheder, hvilket bl.a. har resulteret i om- og sammenlægning af fysiske enheder og etablering af fælles ledelse (Nøhr et al., 2012). Den kommunale kontoplans opbygning gør det dog ikke muligt at isolere udgifterne til husleje, hvorfor denne tese ikke kan verificeres¹⁶.

Sammenligningen af de to opgørelsesmetoder viser desuden, at gennemsnitskommunens enhedsudgifter beregnet efter regnskabsmetoden er en smule højere end beregnet efter takstmetoden. Det gælder begge aldersgrupper i alle fem år, selvom de to metoder, især for de 3-5-årige, giver meget enslydende resultater i 2010 til 2013. I 2013 er enhedsudgiften for de 0-2-årige og 3-5-årige, opgjort efter regnskabsmetoden, henholdsvis 2.422 og 371 kr. højere pr. indskrevet barn end enhedsudgiften beregnet efter takstmetoden. En del af forklaringen på forskellen mellem enhedsudgifterne kan være, at regnskabstallene omfatter udgifter, som ikke skal indgå i takstberegningen, fx udgifter til husleje, sprogstimulering og administration (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009). Tilsvarende må børnetallet i oktober forventes at være lavere end det gennemsnitlige børnetal i kommunernes institutioner set over et helt år, hvilket vil trække enhedsudgiften op, når den opgøres med regnskabsmetoden.

Det bemærkes, at forskellen mellem enhedsudgiften, beregnet på baggrund af de to opgørelsesmetoder, er reduceret markant over årene, jf. Figur 4.1. Eksempelvis er forskellen mellem enhedsudgiften for de 3-5-årige mindsket fra 5.044 kr. pr. indskrevet barn i 2009 til 371 kr. pr. indskrevet barn i 2013.

4.2 Mellemkommunale forskelle i enhedsudgifter i institutioner

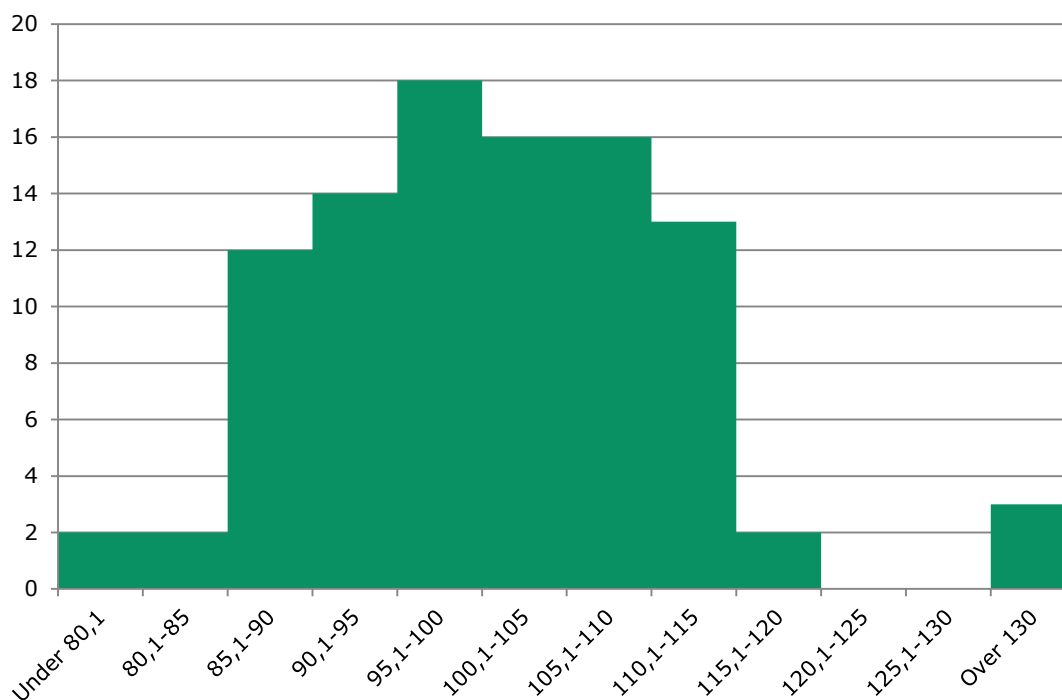
De enkelte kommuners enhedsudgifter for et institutionsbarn i 2013 fremgår af Figur 4.2 og 4.3. Enhedsudgifterne er indekseret i forhold til gennemsnitskommunen, jf. metodebilaget, afsnit 8.3. En indekseværdi på 100 udtrykker, at en kommune har præcis de samme driftsudgifter, givet antallet indskrevne og deres alderssammensætning, som gennemsnitskommunen. Indeksværdier på 90 og 110 udtrykker, at kommunen har henholdsvis 10 % lavere og 10 % højere driftsudgifter, end gennemsnitskommunen ville have haft med et tilsvarende antal indskrevne og en tilsvarende alderssammensætning blandt dem.

Figur 4.2 viser kommunernes fordeling på de indekserede enhedsudgifter i institutionerne opgjort efter regnskabsmetoden.

¹⁶ Dog har vi i en følsomhedsberegning opgjort enhedsudgifterne fra regnet tjenesteydelser ekskl. moms (art 4.0), da vi har en formodning om, at eventuelle huslejeudgifter konteres på denne art (se mere herom i afsnit 4.3.1).

Figur 4.2 Kommunernes fordeling, enhedsudgifter i institutioner, 2013 (indeks, gennemsnitskommunen = 100), regnskabsmetoden

Antal kommuner



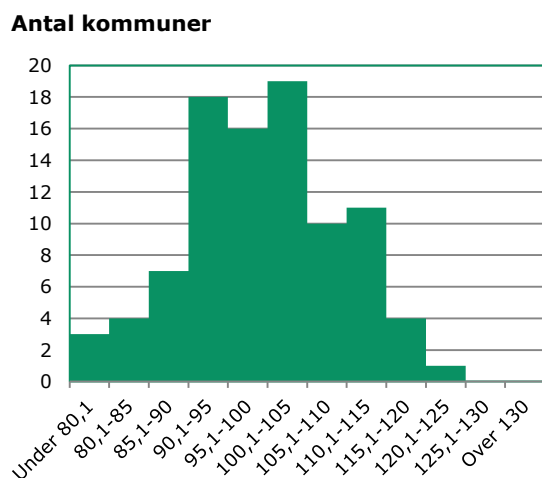
Note: N=98. Alle kommuners enhedsudgifter er indekseret i forhold til gennemsnitskommunes enhedsudgift. Den højeste indeksværdi i år 2013 er 148, og den laveste er 77.

Det ses af Figur 4.2, at der er forskel på kommunernes enhedsudgifter i institutionerne. 18 kommuner ligger over indeks 110, og 16 kommuner ligger i indeks 90 eller derunder. Opgjort som udgifter pr. beregnet antal 0-2-årige, koster et barn i en kommune med indeks 110 ca. 149.000 kr., mens det i en kommune med indeks 90 koster ca. 122.000 kr. Opgøres enhedsudgifterne derimod som udgifter pr. beregnet 3-5-årig, koster et barn i en kommune med indeks 110 ca. 83.000 kr., mens det i en kommune med indeks 90 koster ca. 68.000 kr. Modsat dagplejen er fordelingen omkring den gennemsnitlige værdi relativt symmetrisk.

Figur 4.3 viser kommunernes fordeling på de indekserede enhedsudgifter i institutionerne opgjort efter takstmetoden.

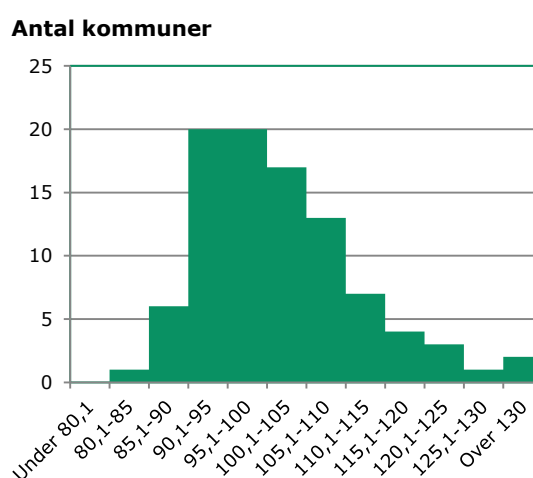
Figur 4.3 Kommunernes fordeling, enhedsudgifter i institutioner, 2013 (indeks, gennemsnitskommunen = 100), takstmetoden

0-2-årige



Note: N=93. Alle kommuners enhedsudgifter er indekseret i forhold til gennemsnitskommunes enhedsudgift. Den højeste indeksværdi i år 2013 er 122, og den laveste er 76. Der er 5 kommuner, som ikke har opgivet takster for 0-2-årige i institutionerne, jf. landkortet i figur 4.5.

3-5-årige



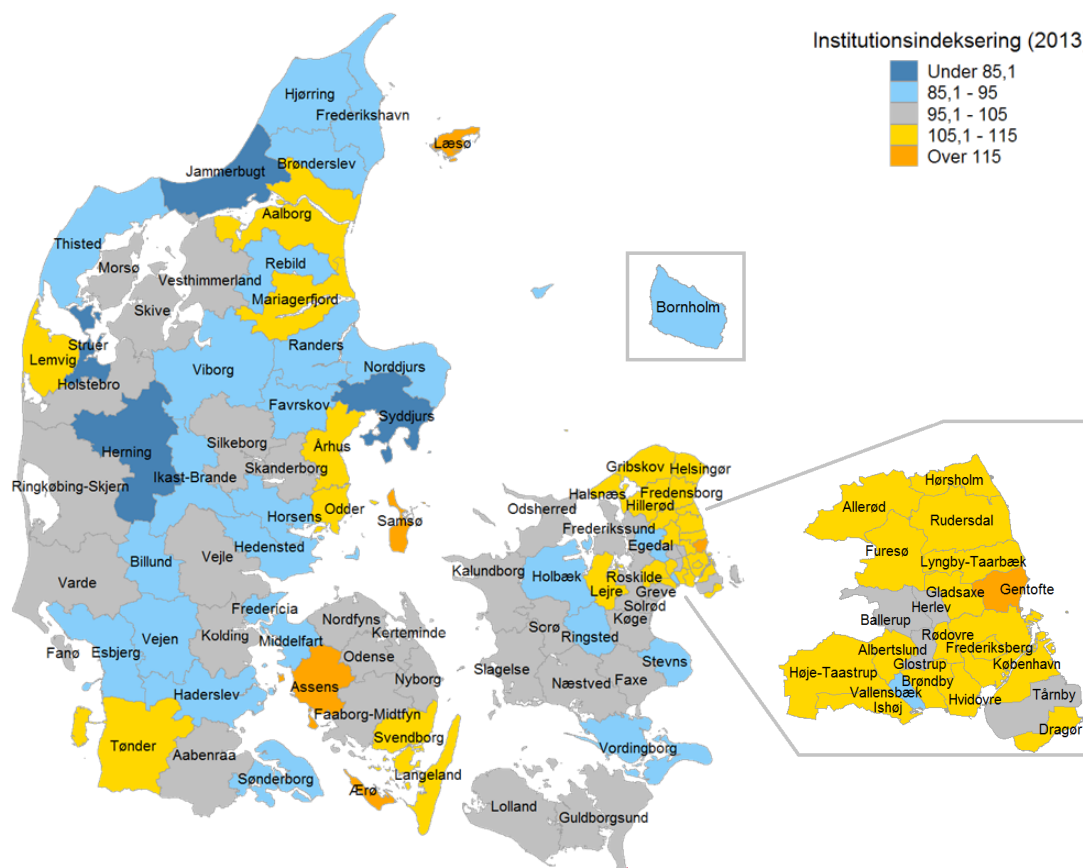
Note: N=94. Alle kommuners enhedsudgifter er indekseret i forhold til gennemsnitskommunes enhedsudgift. Den højeste indeksværdi i år 2013 er 150, og den laveste er 80. Der er 4 kommuner, som ikke har opgivet takster for 0-2-årige i institutionerne, jf. landkortet i figur 4.6.

Som det var tilfældet med fordelingen af enhedsudgifter opgjort efter regnskabsmetoden, jf. Figur 4.3, er der også med takstmetoden forskel på enhedsudgifterne mellem kommunerne. Spredningen er ikke helt den samme for de 0-2-årige og 3-5-årige. Blandt de 0-2-årige ligger 16 kommuner over indeks 110, mens 14 kommuner ligger i indeks 90 eller derunder. Et 0-2-årigt barn i en kommune med indeks 110 koster ca. 146.000, mens det i en kommune med indeks 90 koster ca. 120.000 kr. pr. indskrevet barn. Til sammenligning fordeler enhedsudgifterne for de 3-5-årige sig, således at 17 kommuner ligger over indeks 110, mens syv kommuner ligger i indeks 90 eller derunder. I en kommune med indeks 110 er enhedsudgiften pr. 3-5-årig ca. 82.000 kr., mens enhedsudgiften i en kommune i indeks 90 er ca. 67.000 kr. pr. indskrevet barn. Det ses desuden af figuren, at specielt fordelingen af kommunernes enhedsudgifter for de 3-5-årige er højreskæv med mange enhedsudgifter, som ligger væsentligt over gennemsnitskommunens.

Samlet set viser frekvensfordelingerne i Figur 4.2 og 4.3, at der uanset opgørelsesmetode er en vis spredning i kommunernes enhedsudgifter i institutionerne.

Figur 4.4, 4.5 og 4.6 på de næste sider viser den indekserede enhedsudgift i landets kommuner i 2013. I figurene har kommuner markeret med gult/orange *højere* enhedsudgifter end gennemsnitskommunen, mens kommuner markeret med blå har *lavere* enhedsudgifter.

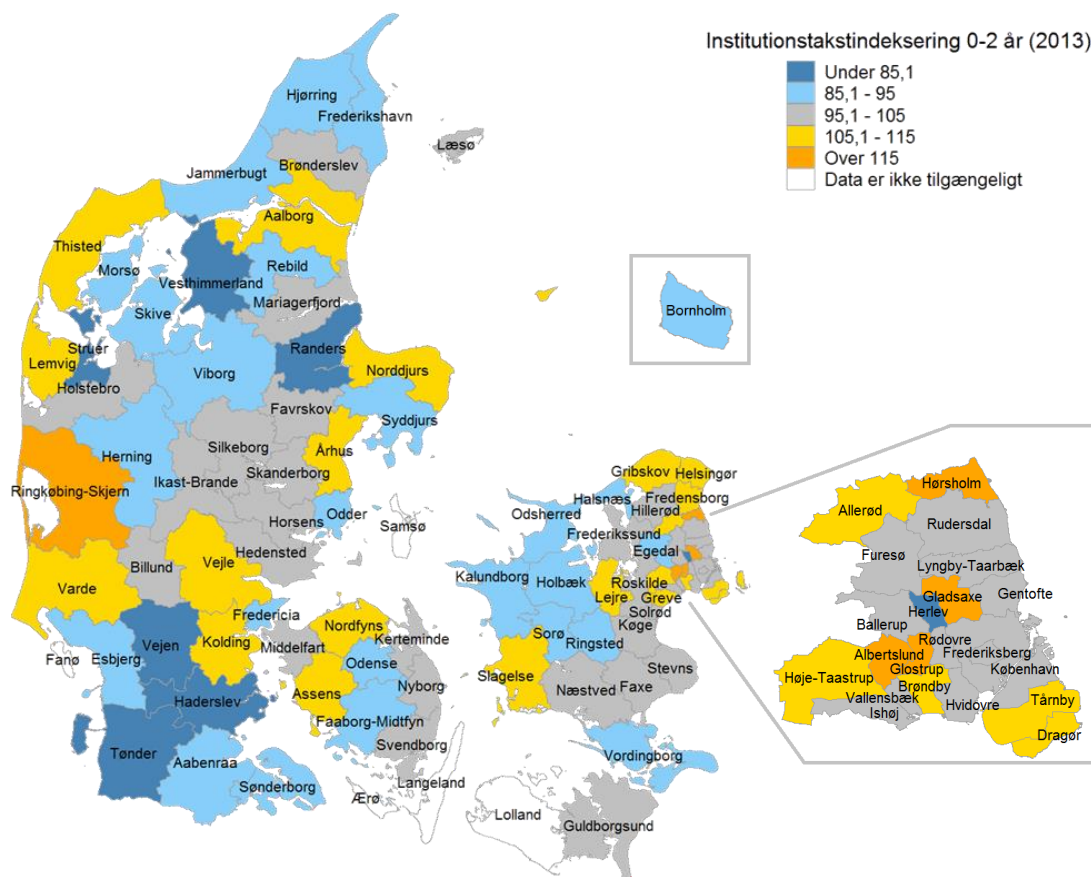
Figur 4.4 Enhedsudgifter i institutioner, 2013 (indeks, gennemsnitskommunen = 100), regnskabsmetoden



Note: N = 98. Alle kommuners enhedsudgifter er indekseret i forhold til gennemsnitskommunens enhedsudgift. I beregningen af gennemsnitskommunen indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3. KORA er i løbet af arbejdet med at vurdere datas pålidelighed blevet opmærksom på, at Danmarks Statistiks tal i nogle kommuner *muligvis* inkluderer indskrevne i private institutioner. I metodebilaget, afsnit 8.4.2, har vi forsøgt at vurdere omfanget af fejl i grunddata.

Figur 4.4 viser den indekserede enhedsudgift i institutioner opgjort efter regnskabsmetoden. Figuren synes ikke at indikere noget entydigt geografisk mønster i enhedsudgiftsniveaet. De fleste kommuner i hovedstadsområdet har dog højere enhedsudgifter i deres institutioner, end gennemsnitskommunen har.

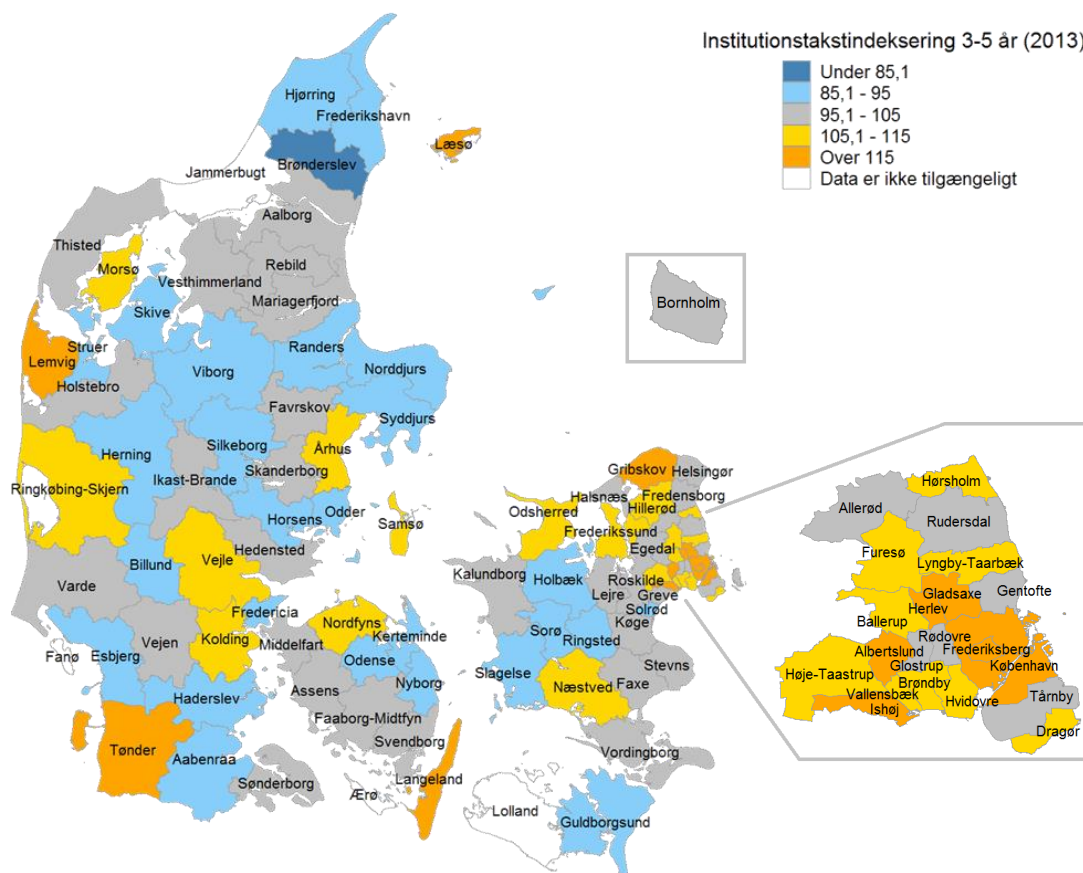
Figur 4.5 Enhedsudgifter i institutioner (0-2-årige), 2013 (indeks, gennemsnitskommunen = 100), takstmetoden



Note: N = 96. Alle kommuners enhedsudgifter er indekseret i forhold til gennemsnitskommunens enhedsudgift. I beregningen af gennemsnitskommunen indgår ikke outlier- og 0-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3.

Figur 4.5 viser den indekserede enhedsudgift i institutioner for indskrevne 0-2-årige, opgjort efter takstmetoden. Her er der i endnu mindre udstrækning tale om et geografisk mønster, idet hovedstadskommunerne ikke skiller sig ud med systematisk højere enhedsudgifter end gennemsnitskommunen.

Figur 4.6 Enhedsudgifter i institutioner (3-5-årige), 2013 (indeks, gennemsnitskommunen = 100), takstmetoden



Note: N = 97. Alle kommuners enhedsudgifter er indekseret i forhold til gennemsnitskommunens enhedsudgift. I beregningen af gennemsnitskommunen indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3.

Endelig viser Figur 4.6 kommunernes indekserede enhedsudgifter i institutioner for indskrevne 3-5-årige opgjort efter takstmetoden. Heller ikke her er der et entydigt geografisk mønster i kommunernes enhedsudgifter.

4.3 Følsomhedsberegninger

4.3.1 Følsomhedsberegninger af enhedsudgifter efter regnskabsmetoden

Vi har foretaget en række kontrolberegninger af enhedsudgifter pr. barn i institutioner opgjort på baggrund af regnskabsmetoden.

Vi har valgt at foretage følgende følsomhedsberegninger af enhedsudgifterne:

- *Tjenesteydelser uden moms udeladt*: Enhedsudgifterne er som kontrol beregnet ekskl. tjenesteydelser uden moms (art 4.0)
- *Art 7.2 "Salg af produkter og ydelser" udeladt*: Enhedsudgifterne er som kontrol beregnet ekskl. "Salg af produkter og ydelser" (art 7.2)
- *Alternativ fordeling af "Fælles formål"*: Enhedsudgifterne er beregnet med en alternativ fordeling af udgifterne fra funktion 5.25.10 "Fælles formål".

- *Alternativ aldersvægtning*: Enhedsudgifterne er beregnet med to alternative aldersvægtninger, hvor de øvrige aldersgrupper vægtes henholdsvis op og ned set i forholdt til de 3-5-årige
- *Ingen deltidskorrektion*: Alle børn antages at være fuldtidsindskrevne
- *Alternativ outlierdefinition*: Kommuner, der er outliers i et enkelt år, tages ud af alle analyser.

Der kan være forskel på, om huslejeudgifter indgår i driftsudgifterne i de enkelte kommuner eller ikke. I det omfang en kommune har udgifter til husleje, formoder vi, at disse er konteret under art 4.0 vedrørende "Tjenesteydelser uden moms" i den kommunale kontoplan. Derfor har vi valgt at gennemføre en følsomhedsberegning uden udgifter til tjenesteydelser ekskl. moms, selvom vi derved risikerer også at udelade andre udgiftstyper end husleje. Følsomhedsberegningen ekskl. art 7.2 "Salg af produkter og ydelser" er foretaget, da vi ønsker at opgøre kommunernes bruttodriftsudgifter pr. indskrevet barn, dvs. bl.a. ekskl. forældrebetaling. Enkelte kommuner kan fejlagtigt have undladt at kontere indtægter fra forældrebetalingen på gr. 092 "Forældrebetaling inkl. tilskud". Vi formoder, at disse indtægter i givet fald er konteret på art 7.2 "Salg af produkter og ydelser". Kontrolberegningen bevirker dog, at vi også fraregner andre indtægtstyper, som burde medtages, såsom salg af møbler o.l. For at afprøve betydningen af de specifikke alders- og deltidsvægte har vi desuden foretaget en kontrolberegning, hvor disse vægte ændres. Endelige har vi undersøgt betydningen af at fordele udgifterne på 5.25.10 "Fælles formål" på en mere simpel måde for dermed at afgøre, om enhedsudgifterne er følsomme over for den valgte fordelingsnøgle. Følsomhedsberegningerne er nærmere beskrevet i afsnit 8.5.3.

Udeladelsen af udgifter vedrørende tjenesteydelser ekskl. moms medfører, at enhedsudgiften for gennemsnitskommunen falder fra 75.258 kr. til 72.610 kr. pr. indskrevet 3-5-årigt institutionsbarn. Samtidig flytter seks kommuner sig mere end 5 indekspoint. Det vil sige, at de seks kommuner flytter mindst 5 procentpoint tættere på eller længere væk fra gennemsnitskommunens enhedsudgift, når udgifterne vedrørende tjenesteydelser ekskl. moms udelades af beregningen. Ligeledes får de to alternative aldersvægtninger enhedsudgiften til at stige/falde til henholdsvis 79.268 og 71.409 kr. pr. indskrevne 3-5-årige institutionsbarn, mens kun én kommune flytter sig mere end 5 indekspoint. Følsomhedsberegningerne viser, at de øvrige metodevalg ikke har nævneværdig betydning for enhedsudgifterne. Alle følsomhedsberegninger fremgår af metodebilaget, afsnit 8.5.3 og 8.5.4.

4.3.2 Følsomhedsberegninger af enhedsudgifter efter takstmetoden

Der er ikke tilsvarende muligt at foretage følsomhedsberegninger for enhedsudgifterne efter takstmetoden, da det ikke er muligt at til- og fravælge udgiftsposter i henhold til denne metode. Dog har vi foretaget én følsomhedsberegning, hvor kommuner, der er outliers i et enkelt år, tages ud af alle analyser. Denne alternative korrektion for outliers har ingen nævneværdi betydning for enhedsudgiften (se metodeafsnit 8.5.4 for den konkrete beregning).

4.3.3 Datagrundlagets pålidelighed

KORAs dialog med udvalgte kommuner har ikke indikeret de samme problemer på institutionsområdet som på dagplejeområdet med hensyn til pålideligheden af registeroplysningerne vedrørende antal indskrevne. Alligevel har vi fundet det relevant at lave en forsøgsvis vurdering af datagrundlagets pålidelighed for institutionerne. Da regnskabsmetoden reelt bygger på en gennemsnitsbetragtning for de 0-2-årige og 3-5-årige børn, og da takstmetoden samtidig tager udgangspunkt i differentierede takster for 0-2-årige og 3-5-årige, giver det ikke – som på dagplejeområdet – mening at identificere mulige problemer med datagrundlaget ved at sammenligne enkeltkommuners opgjorte enhedsudgifter efter de to metoder.

I stedet har vi for regnskabsmetoden sammenholdt kommunernes enhedsudgifter med kommunernes personalenormeringer på institutionsområdet, som KORA tidligere har opgjort ud fra en gennemsnitsbetragtning for 0-2-årige og 3-5-årige børn, som svarer til den her anvendte for regnskabsmetoden. Sammenligningen er relevant, fordi enhedsudgifterne på et løntungt område som dagtilbudsområdet (ca. 85 % af udgifterne på dagtilbudsområdet er lønudgifter) må forventes at samvariere med personalenormeringen. Det skal bemærkes, at denne sammenligning ikke kan identificere uoverensstemmelser som følge af fejlagtige børnetal, da det er de samme børnetal, som ligger til grund for begge beregninger. I stedet kan eventuelle uoverensstemmelser mellem de to indeks indikere problemer med de anvendte udgiftstal eller personaletal.

Gennem denne fremgangsmåde har vi identificeret otte kommuner, som tilsyneladende har registerdatafejl vedrørende udgifter eller personale i 2012. Den forsøgsvisse identifikation af kommuner, hvor der kan være problemer med datagrundlaget, er uddybet i metodebilaget, afsnit 8.4.2, hvor vi også har indsat et landkort med de identificerede kommuner.

Derudover har vi for takstmetoden undersøgt, om der er kommuner, hvor enhedsudgiften for de 0-2-årige institutionsbørn er sammenfaldende med enhedsudgiften for de 3-5-årige. Det er gjort, fordi kommunerne i henhold til Dagtilbudsloven skal beregne separate takster for hver dagtilbudstype. Vi vurderer derfor, at sammenfaldende enhedsudgifter på tværs af tilbudstyper indikerer, at taksterne ikke afspejler de reelle udgifter. Vi har identificeret én kommune, der tilsyneladende har institutionsbørn, som ikke afspejler de reelle udgifter.

Kommuner med mulige problemer i datagrundlaget er markeret i Tabel 7.2 og 7.3 (kapitel 7) med de kommunespecifikke enhedsudgifter.

5 Udviklingen i enhedsudgifter for dagpleje og ordinære institutioner samlet set

I dette kapitel samler vi i afsnit 5.1 op på enhedsudgifterne i de forskellige ordinære dagtilbudstyper til førskolebørn, dvs. dagpleje og institutioner, og herunder fokuserer vi særligt på den modsatrettede udvikling i enhedsudgifterne for henholdsvis dagplejen og institutioner for de 0-2-årige. I afsnit 5.2 ser vi nærmere på enhedsudgiften for de ordinære dagtilbud samlet set, dvs. kommunernes samlede udgifter pr. barn i (den ene eller anden type) ordinære dagtilbud. Afgrænsningen til ordinære dagtilbud indebærer, at udgifter og indskrevne i særlige dagtilbud og særlige klubber holdes uden for beregningen¹⁷. Slutteligt vil afsnit 5.3 undersøge gennemsnitskommunens brug af tilbudsviften i forbindelse med de ordinære dagtilbud til førskolebørn. Det bliver gjort, fordi kommunernes prioriteringer af de forskellige tilbudstyper – alt andet lige – påvirker den samlede enhedsudgift for de ordinære dagtilbud.

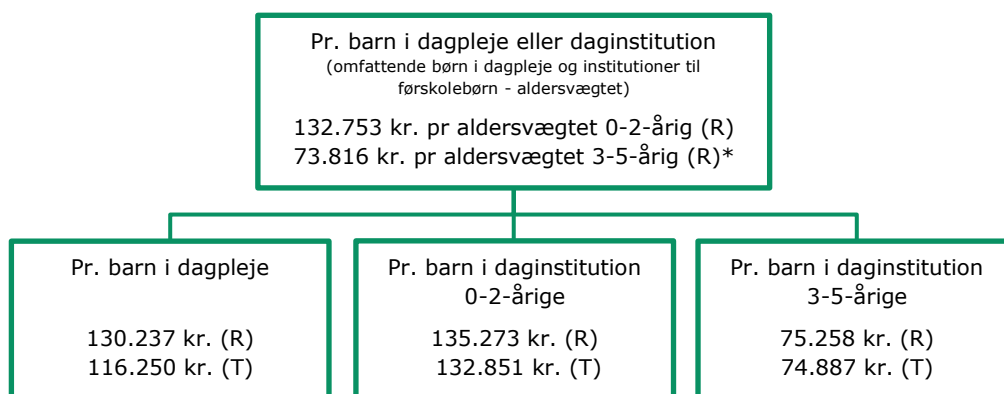
5.1 Enhedsudgifter pr. barn for de forskellige ordinære dagtilbudstyper

Figur 5.1 giver et overblik over gennemsnitskommunens enhedsudgifter pr. barn i de forskellige ordinære dagtilbudstyper, 2013. Enhedsudgifterne er opgjort efter henholdsvis regnskabsmetoden (R) og takstmetoden (T). En undtagelse er dog den samlede enhedsudgift for de ordinære dagtilbud, der kun er beregnet på baggrund af regnskabsmetoden, da der ikke findes en samlet takst for en kommunes forskellige dagtilbud.

Som nævnt kan der være forskel på enhedsudgifterne, afhængig af hvilken beregningsmetode der anvendes – især på dagplejeområdet. Forskellen skyldes, at der indgår færre udgiftstyper i beregningen af enhedsudgiften på baggrund af takstmetoden, end tilfældet er for regnskabsmetoden, og – i særdeleshed for dagplejeområdet – er der en række forhold, som bevirker, at taksterne sandsynligvis undervurderer enhedsudgiften, mens regnskabsmetoden overvurderer den.

¹⁷ Udeladelsen skyldes for det første, at vi ønsker at opgøre en enhedsudgift, der udtrykker udgifterne ved pasning af et ordinært dagtilbudsbarn i førskolealderen. For det andet er tallene vedrørende særlige dagtilbud og særlige klubber forbundet med en række validitetsproblemer, som gør det problematisk at inddrage disse tal i den samlede enhedsudgift.

Figur 5.1 Enhedsudgifter pr. barn for gennemsnitskommunen fordelt på tilbudstyper, 2013



Note: R: Enhedsudgifter opgjort efter regnskabsmetoden. T: Enhedsudgifter opgjort efter takstmetoden. Enhedsudgifter for institutionsbørn beregnet på baggrund af regnskabsmetoden er deltidskorrigeret og aldersvægtet. Enhedsudgiften for dagplejebørn er udelukkende deltidskorrigeret. Alle enhedsudgifter vedrører udelukkende kommunale og selvejende institutioner.

* I beregningen af den samlede enhedsudgift pr. 3-5-årige i dagpleje eller daginstitution er både dagpleje- og institutionsbørnene aldersvægtede som 3-5-årige. Dette gøres på trods af, at under 1 % af børnene i dagpleje er 3-5 år.

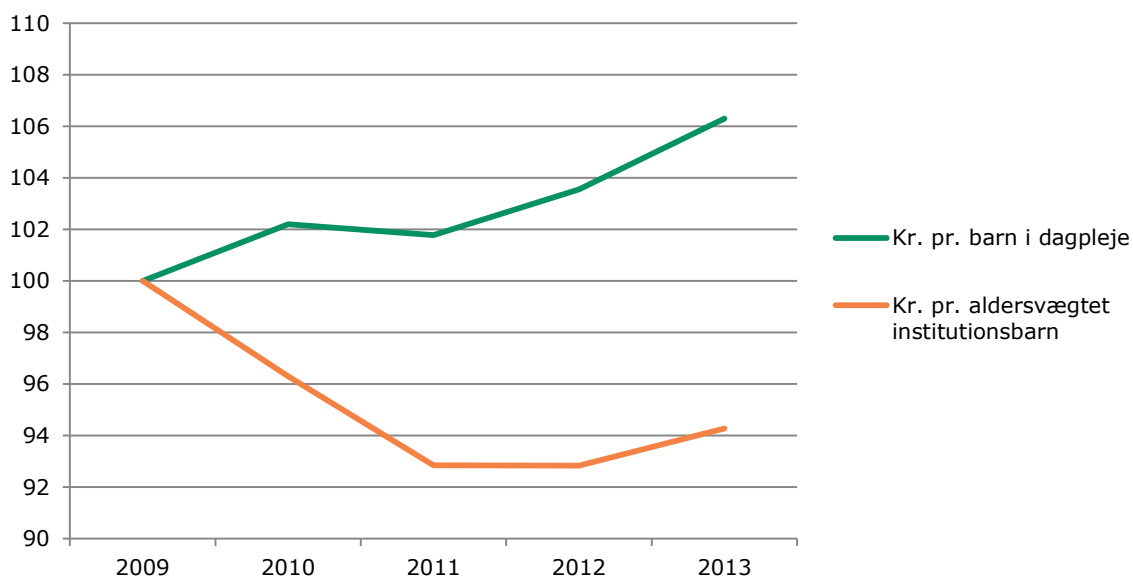
Figuren illustrerer, hvordan den overordnede enhedsudgift pr. barn afhænger af, hvordan børn i kommunerne fordeler sig i dagpleje og institutioner for henholdsvis de 0-2-årige og 3-5-årige børn.

For en kommune vil det – alt andet lige – betyde en lavere enhedsudgift pr. barn, hvis mange af kommunens 0-2-årige børn går i dagpleje frem for institution. Tilsvarende vil det betyde en lavere enhedsudgift, hvis mange af kommunens 3-5-årige går i institution frem for dagpleje. Nedenfor sammenlignes udviklingen i de enkelte enhedsudgifter.

5.1.1 Udviklingen i enhedsudgifterne for de forskellige ordinære dagtilbudstyper

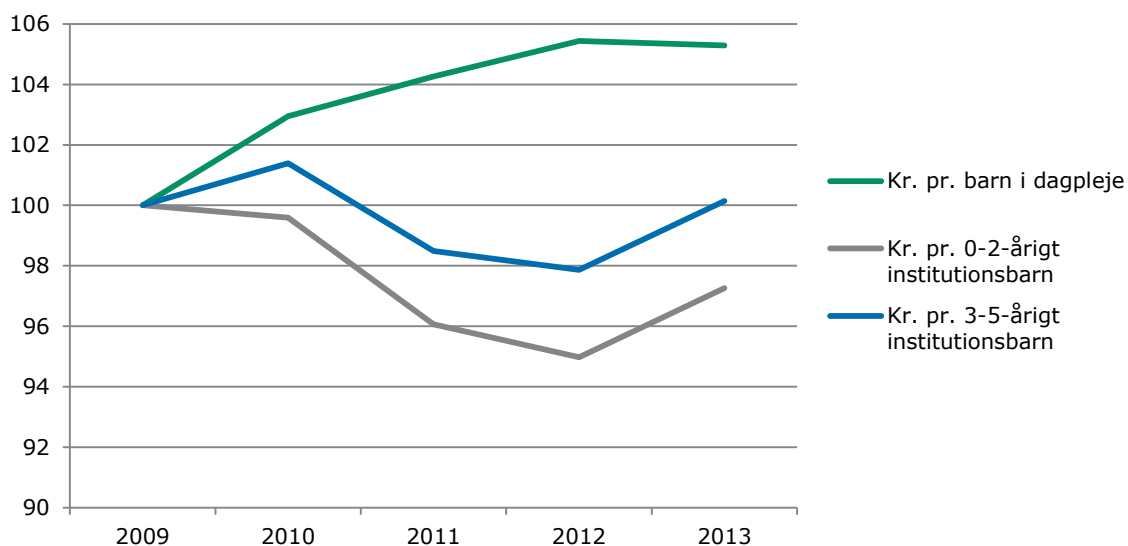
I Figur 5.2 og 5.3 giver vi et overblik over udviklingen i enhedsudgifterne inden for de forskellige ordinære dagtilbud til førskolebørn. Derudover viser Figur 5.2 udviklingen for gennemsnitskommunens årlige driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevet, aldersvægtet barn i dagpleje og institutioner under ét, beregnet på baggrund af regnskabsmetoden.

Figur 5.2 Indekseret udvikling i gennemsnitskommunes enhedsudgifter 2009-2013, regnskabsmetoden (indeks 100 = 2009)



Note: Enhedsudgifterne er deltidskorrigeret, og aldersvægtet for institutionsbørnenes vedkommende. Der skelnes i figuren ikke mellem enhedsudgifter til 0-2-årige og 3-5-årige institutionsbørn, da den benyttede beregningsmetode medfører, at den procentvise udvikling i enhedsudgiften pr. 0-2-årig og 3-5-årig altid vil være den samme. Enhedsudgifter vedrører udelukkende kommunale og selvejende dagtilbud til førskolebørn. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Figur 5.3 Indekseret udvikling i gennemsnitskommunens enhedsudgifter 2009-2013, takstmetoden (indeks 100 = 2009)



Note: Figuren viser udviklingen i enhedsudgifterne for et fuldtidsindskrevet barn beregnet på baggrund af forældrebetaling og -betalingsandele. Enhedsudgifterne vedrører udelukkende kommunale og selvejende dagtilbud. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Afhængigt af hvilken opgørelsesmetode, der vælges, er gennemsnitkommunens enhedsudgift for institutioner til de 0-2-årige faldet fra 2009 til 2013 med mellem ca. 3-6 %. Samtidig er enhedsudgiften for de 3-5-årige institutionsbørn, afhængigt af opgørelsesmetode, enten faldet

ca. 5 %, eller er på stort set samme niveau i 2013 som i 2009. Uanset opgørelsesmetode dækker udviklingen i institutionernes enhedsudgifter over et samlet fald fra 2009 til 2012, hvorefter enhedsudgifterne stiger frem til 2013.

Enhedsudgiften for dagplejen er som den eneste steget gennem perioden. Stigningen er 5-6 % afhængig af opgørelsesmetode.

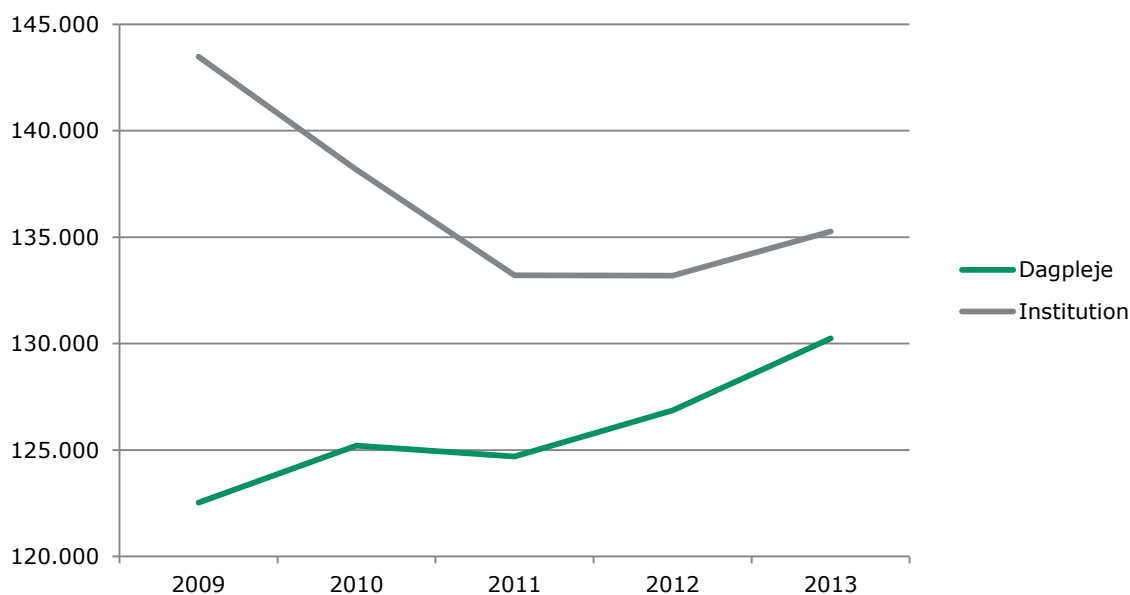
I det følgende ser vi nærmere på den modsatrettede udvikling i enhedsudgifterne til dagpleje og institutioner for de 0-2-årige.

5.1.2 Sammenligning af enhedsudgifter for dagplejebørn og 0-2-årige institutionsbørn

I dette afsnit sammenholder vi enhedsudgifter for indskrevne i dagpleje og indskrevne 0-2-årige i institutioner for at belyse forskelle i udgiftsniveauet mellem forskellige tilbudstyper beregnet efter samme opgørelsesmetode.

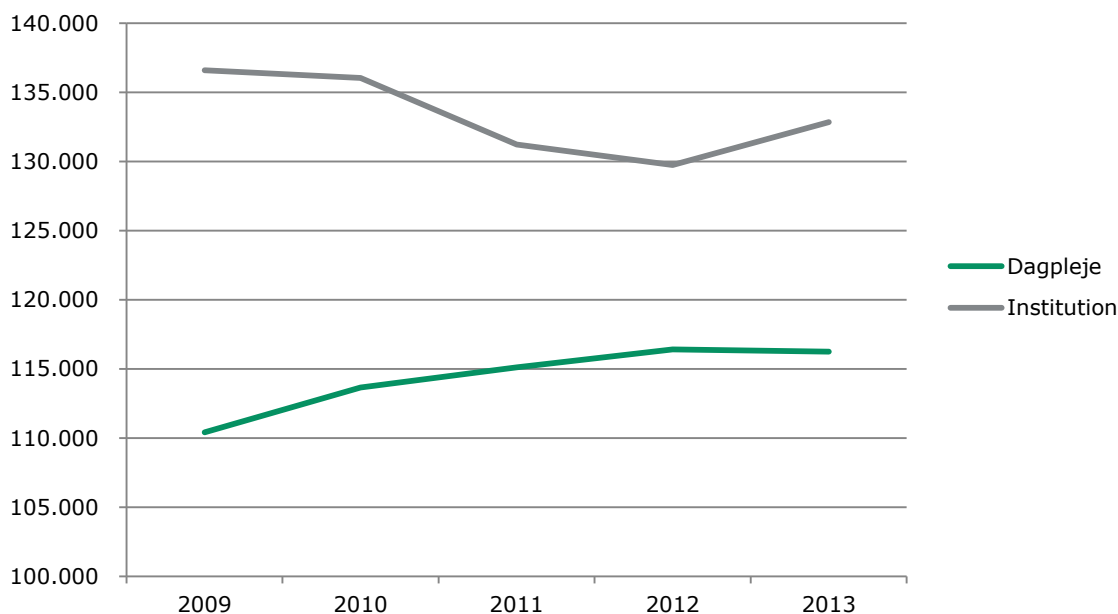
Figur 5.4 og 5.5 viser udviklingen i gennemsnitskommunens enhedsudgift i dagplejen og institutionerne fordelt på henholdsvis regnskabs- og takstmetoden.

Figur 5.4 Sammenligning af enhedsudgifter for dagplejebørn og institutionsbørn, 2009-2013 (regnskabsmetoden), 2013-priser



Note: I beregningen af gennemsnitskommunens værdier indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3, samt kommuner uden børn i ordinær dagpleje. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Figur 5.5 Sammenligning af enhedsudgifter for dagplejebørn og institutionsbørn, 2009-2013 (takstmetoden), 2013-priser



Note: I beregningen af gennemsnitskommunens værdier indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3, samt kommuner uden børn i ordinær dagpleje. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Det ses af figurene, at gennemsnitskommunens enhedsudgift til dagpleje generelt er lavere end enhedsudgiften i institutioner. Det fremgår af Figur 5.4, at enhedsudgiften beregnet efter regnskabsmetoden i 2013 er ca. 5.000 kr. lavere pr. indskrevet barn i dagplejen end i institutionerne. Tilsvarende viser Figur 5.5, at enhedsudgiften opgjort efter takstmetoden i 2013 er knapt 16.500 kr. lavere pr. indskrevet barn for dagplejebørnene end de 0-2-årige institutionsbørn. Flere forhold kan forklare den observerede forskel. Først og fremmest er lønniveauet generelt højere i institutionerne end i dagplejen, da en stor andel af det personale, som har til opgave at passe institutionsbørn, har en pædagogisk uddannelse og dermed en højere løn¹⁸. Dertil kommer, at stort set alle udgifter til dagplejeområdet udgøres af lønudgifter, mens institutionsområdet – ud over udgifter til løn – også har udgifter til rengøring, daglig drift, vedligeholdelse af bygninger mv. Man skal dog være opmærksom på, at dagplejere er berettiget til et særligt skattefradrag (standardfradrag) som en del af aflønningen. Det indebærer, at de samlede offentlige udgifter forbundet med pasning af et dagplejebarn er større end vist i Figur 5.5. Forskellen mellem de viste enhedsudgifter ville derfor sandsynligvis være mindre, hvis fradraget var medregnet.

Figur 5.4 og 5.5 viser desuden, at forskellen mellem enhedsudgiften for de to tilbudstyper løbende er blevet mindre over årene, uanset hvilken opgørelsesmetode der lægges til grund. Dog vender tendensen smule i slutningen af den undersøgte periode, når der fokuseres særskilt på opgørelserne gennemført efter takstmetoden. Konvergenen er særlig udtalt for enhedsudgiften beregnet efter regnskabsmetoden, jf. Figur 5.4. En mulig forklaring på den modsatrettede udvikling i enhedsudgiften for de to tilbudstyper kan være, at kommunerne gør mindre brug af dagpleje og mere brug af institutioner til pasning af 0-2-årige, jf. afsnit 5.3. Denne substitution fra dagpleje til institutioner har ifølge flere kommuner, jf. sammenfatningen, medført udfordringer med at tilpasse antallet af dagplejere i takt med færre indskrevne børn i dagplejen, hvilket kan have fået enhedsudgifterne til at stige.

¹⁸ I 2012 var gennemsnitsårslønnen (ekskl. overarbejde) for henholdsvis dagplejere og pædagoger mv. ved daginstitutioner 332.573 kr. og 387.197 kr. Lønoplysningerne er hentet i KRLs lønstatistik via SIRKA (Statistisk Information om det Regionale og Kommunale Arbejdsmarked).

I det følgende ser vi nærmere på udviklingen i den samlede enhedsudgift for ordinære dagtilbud til førskolebørn, dvs. den årlige driftsudgift pr. fuldtidsindskrevet, aldersvægtet barn i dagpleje og institutioner under ét.

5.2 Udviklingen i de samlede enhedsudgifter 2009-2013 (ekskl. særlige dagtilbud og særlige klubber)

Kommunernes samlede driftsudgifter til dagpleje, vuggestuer, børnehaver og integrerede institutioner er i perioden 2009-2013 faldet med 9,1 % på landsplan, hvilket fremgår af tabel 5.1. I samme periode er antallet af fuldtidsindskrevne børn faldet med 3,3 %. Både udgifterne og antallet af indskrevne børn er altså faldet i den undersøgte periode – dog har faldet i udgifterne været størst.

Tabel 5.1 Driftsudgifter og antal fuldtidsindskrevne børn i dagpleje og ordinære institutioner under ét, 2009-2013 (landsplan), 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2013
Driftsudgifter (mio. kr.)	31.582	31.273	29.907	29.351	28.704	-9,1 %
Antal fuldtidsindskrevne 0-18-årige	311.702	310.637	317.250	310.010	301.334	-3,3 %

Note: Tallene er korrigeret for deltidsindskrevne børn. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Resultatet er, at der er sket et fald i den gennemsnitlige enhedsudgift i perioden¹⁹. Dette ses af Tabel 5.2, der viser gennemsnitskommunens enhedsudgifter, dvs. de årlige driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevet, aldersvægtet barn, i dagpleje og ordinære institutioner under ét, fra 2009 til 2013. Enhedsudgifterne i tabellen er opgjort ved, at alle børn over 2 år teknisk er omregnet til 0-2-årige gennem brugen af en aldersvægtning. Aldersvægtningen er nærmere beskrevet i afsnit 4.1.1.1.

¹⁹ Enhedsudgiften er udtryk for det uvægtede gennemsnit af de enkelte kommunes enhedsudgifter. For nærmere beskrivelse af den beregningstekniske fremgangsmåde, se afsnit 3.1.1.

Tabel 5.2 Enhedsudgifter i dagpleje og ordinære institutioner under ét i gennemsnitskommunen, 2009-2013, 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2013
Driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevet, aldersvægtet barn (omregnet til 0-2-årige), gennemsnit	134.210	132.031	128.979	129.959	132.753	-1,1 %
10. percentil	120.323	117.784	114.495	116.066	117.298	-2,5 %
90. percentil	156.215	152.294	148.670	148.197	150.655	-3,6 %
Driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevet, aldersvægtet barn (omregnet til 3-5-årige), gennemsnit*	74.626	73.414	71.717	72.262	73.816	-1,1 %
10. percentil	66.904	65.492	63.663	64.537	65.222	-2,5 %
90. percentil	86.861	84.681	82.666	82.403	83.770	-3,6 %
Antal kommuner	91	91	92	93	91	

Note: I beregningen af gennemsnitskommunens værdier indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3, samt kommuner uden børn i ordinær dagpleje. Indskrevne børn i dagpleje er ikke aldersvægtede. I Helsingør er regnskabsudgifter og antal børn for dagplejen i 2011-2013 udeladt, da dagplejen kun benyttes til børn med særlige behov. Regnskabsudgifter og antal børn for dagplejen i Lolland er i 2013 udeladt grundet datafejl. Percentiler er beregnet ekskl. outlier- og ø-kommuner. Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

* I beregningen af den samlede enhedsudgift pr. 3-5-årige i dagpleje eller daginstitution er både dagpleje- og institutionsbørnene aldersvægtede som 3-5-årige. Dette sker på trods af, at under 1 % af børnene i dagpleje er 3-5 år. Enhedsudgifterne i tabellen er ikke faktiske, men aldersvægtede og dermed "tekniske", da de er beregnet ved at vægte alle indskrevne børn ud fra deres aldersbetingede pasningsbehov i forhold til en 3-5-årigs, jf. afsnit 4.1.1.1. Den procentvise udvikling i enhedsudgiften pr. 0-2-årig og pr. 3-5-årig vil derfor pr. definition altid være den samme.

Tabel 5.2 viser, at enhedsudgiften i gennemsnitskommunen i 2013 er 132.753 kr. pr. indskrevet barn, når børnene aldersvægtes som 0-2-årige. I 2009 var tallet 134.210 kr. pr. indskrevet barn. I den undersøgte periode er der altså sket et fald på godt 1 % i gennemsnitskommunens samlede enhedsudgift i dagpleje og institutioner under ét. Dette er et noget mindre fald, end man vil forvente på baggrund af landstallene i Tabel 5.1. Forskellen skyldes dog, at gennemsnitskommunens enhedsudgifter er udtryk for de uvægtede gennemsnit af de enkelte kommuners enhedsudgifter ekskl. outliers. Det betyder, at alle kommuner med uforholdsmæssigt store eller små enhedsudgifter ikke indgår i analysen, samtidig med at alle tilbageværende kommuner indgår med lige stor vægt i gennemsnitskommunens enhedsudgifter, uanset børnetal.

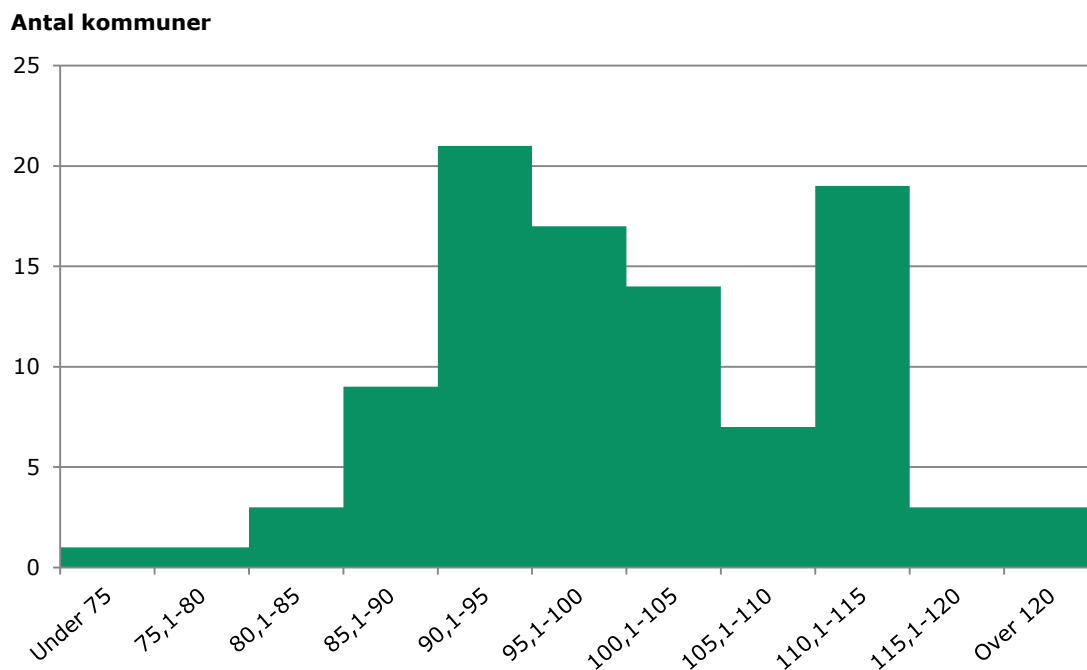
Vi kan samtidig se, at enhedsudgiften dækker over en betydelig mellemkommunal variation, hvilket fremgår af percentilerne i tabellen. De 10 % af kommunerne med de højeste enhedsudgifter (fraregnet outliers) har en enhedsudgift i 2013 på mindst ca. 151.000 kr. pr. barn, mens de 10 % af kommunerne med de laveste enhedsudgifter i 2013 har en enhedsudgift pr. barn på ca. 117.000 kr. eller derunder. Dette giver en forskel på ca. 33.000 kr. mellem 10. og 90. percentil i 2013.

5.2.1 Mellemkommunale forskelle i de samlede enhedsudgifter

De enkelte kommuners enhedsudgifter er indekseret i forhold til gennemsnitskommunens, jf. metodebilaget, afsnit 8.3. En indekseværdi på 100 udtrykker, at en kommune har præcis de samme driftsudgifter, givet antallet indskrevne og deres alderssammensætning, som gennemsnitskommunen. Indeksværdier på 90 og 110 udtrykker, at kommunen har henholdsvis 10 % lavere og 10 % højere driftsudgifter, end gennemsnitskommunen ville have haft med et tilsvarende antal indskrevne og en tilsvarende alderssammensætning.

Figur 5.6 viser kommunernes fordeling på de indekserede enhedsudgifter i 2013.

Figur 5.6 Kommunernes fordeling på enhedsudgifter i dagpleje og ordinære institutioner under ét, 2013 (indeks, gennemsnitskommunen = 100)

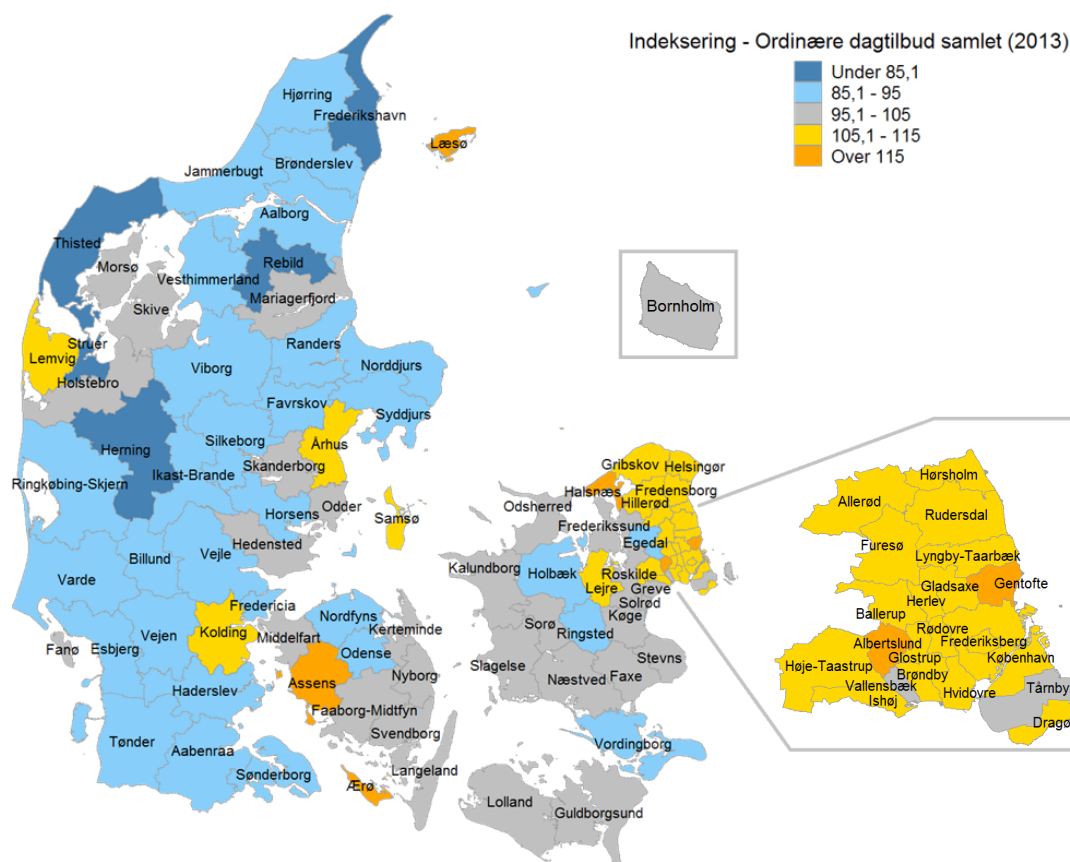


Note: N=98. Det laveste indekstal i 2013 er 73, mens det højeste er 122.

Det ses af figuren, at der er forskel på kommunernes samlede enhedsudgifter i 2013. 26 kommuner ligger over indeks 110, og 13 kommuner ligger i indeks 90 eller derunder. Omregnet svarer forskellen til, at en kommune med indeks 110 har en enhedsudgift på ca. 146.000 kr. pr. indskrevet 0-2-årig, mens en kommune med indeks 90 har en enhedsudgift på 119.000 kr. pr. indskrevet 0-2-årig.

Figur 5.7 viser de indekserede enhedsudgifter i landets kommuner i 2013. Kommuner markeret med gult/orange har *højere* enhedsudgifter end gennemsnitskommunen, mens kommuner markeret med blå har *lavere* enhedsudgifter.

Figur 5.7 Enhedsudgifter i dagpleje og ordinære institutioner under ét, 2013 (indeks, gennemsnitskommunen = 100), regnskabsmetoden



Note: N = 98. Alle kommuners enhedsudgifter er indekseret i forhold til gennemsnitskommunens enhedsudgift. I beregningen af gennemsnitskommunen indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3.

Det fremgår af Figur 5.7, at de fleste kommuner i hovedstadsområdet har højere enhedsudgifter end gennemsnitskommunen. Omvendt er der en tendens til relativt lavere enhedsudgifter på landet – særligt i Jylland.

5.3 Kommunernes brug af tilbudsviften

Som nævnt tidligere i dette kapitel vil den overordnede enhedsudgift i en vis udstrækning afspejle, hvordan kommunernes børn fordeler sig på dagpleje og institutioner for henholdsvis de 0-2-årige og 3-5-årige. Man skal altså være opmærksom på kommunernes brug af tilbudsviften, når man fortolker mellemkommunale forskelle i de samlede enhedsudgifter.

I dette afsnit afdækker vi kommunernes sammensætning af dagtilbud ved at se på fordelingen af indskrevne børn på forskellige tilbudstyper og aldersgrupper. Overordnet set kan kommunerne vælge at lade børnene blive passet i enten dagpleje eller institutioner. I det følgende fokuserer vi derfor på kommunernes prioritering mellem dagpleje og institutioner for henholdsvis de 0-2-årige og de 3-5-årige.

Tabel 5.3 viser fordelingen af indskrevne 0-2-årige børn på henholdsvis dagpleje og daginstitutioner i perioden 2009-2013.

Tabel 5.3 Fordeling af indskrevne 0-2-årige på tilbudstyper i gennemsnitskommunen, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2013 (procentpoint)
Dagpleje 0-2 årige, gennemsnit	56,2 %	53,2 %	51,2 %	49,2 %	46,8 %	-9,3
Institutioner 0-2 år, gennemsnit	43,8 %	46,8 %	48,8 %	50,8 %	53,2 %	9,3
Percentiler dagplejeandel						
10. percentil	11,5 %	10,8 %	11,2 %	10,2 %	9,9 %	-1,6
90. percentil	92,4 %	87,9 %	85,4 %	82,8 %	81,8 %	-10,5
Percentiler institutionsandel						
10. percentil	7,6 %	12,1 %	14,6 %	17,2 %	18,2 %	10,6
90. percentil	88,5 %	89,2 %	88,8 %	89,8 %	90,1 %	1,6

Note: Opgørelsen er gennemført ekskl. de fire ø-kommuner.

Det ses af Tabel 5.3, at ca. 53 % af de 0-2-årige børn i gennemsnitskommunen blev passet i institutioner i 2013, mens ca. 47 % blev passet i dagpleje. Der er dermed sket en stigning på 9 procentpoint i institutionsandelen siden 2009, hvor ca. 43 % af de 0-2-årige børn blev passet i institution.

Tallene dækker dog over en del variation mellem kommunerne, hvilket fremgår af percentilerne i tabellen. Det fremgår, at de 10 % af kommuner med flest institutionsbørn har mindst 90,1 % af de 0-2-årige børn i daginstitution i 2013, mens de 10 %, der har færrest institutionsbørn, har 18,2 % eller derunder af børnene i daginstitution. De tilsvarende tal for dagplejen er henholdsvis 81,18 % og 9,9 %.

Tabel 5.4 viser de tilsvarende tal for de 3-5-årige, dvs. fordelingen af indskrevne 3-5-årige børn på henholdsvis dagpleje og daginstitutioner i perioden 2009-2013.

Tabel 5.4 Fordeling af indskrevne 3-5-årige på tilbudstyper i gennemsnitskommunen, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2013 (procentpoint)
Dagpleje 3-5 årige, gns.	0,4 %	0,3 %	0,3 %	0,2 %	0,2 %	-0,2
Institutioner 3-5 år, gns.	99,6 %	99,7 %	99,7 %	99,8 %	99,8 %	0,2
Percentiler dagplejeandel						
10. percentil	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0
90. percentil	0,8 %	0,7 %	0,5 %	0,4 %	0,4 %	-0,4
Percentiler institutionsandel						
10. percentil	99,2 %	99,3 %	99,5 %	99,6 %	99,6 %	0,4
90. percentil	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	0,0

Note: Opgørelser er gennemført eksklusiv de fire ø-kommuner

Det ses af Tabel 5.4, at kun 0,2 % af de 3-5-årige børn i gennemsnitskommunen blev passet i dagpleje i 2013, mens ca. 99,8 % blev passet på institution. Denne tendens har været stort set konstant gennem hele den undersøgte periode.

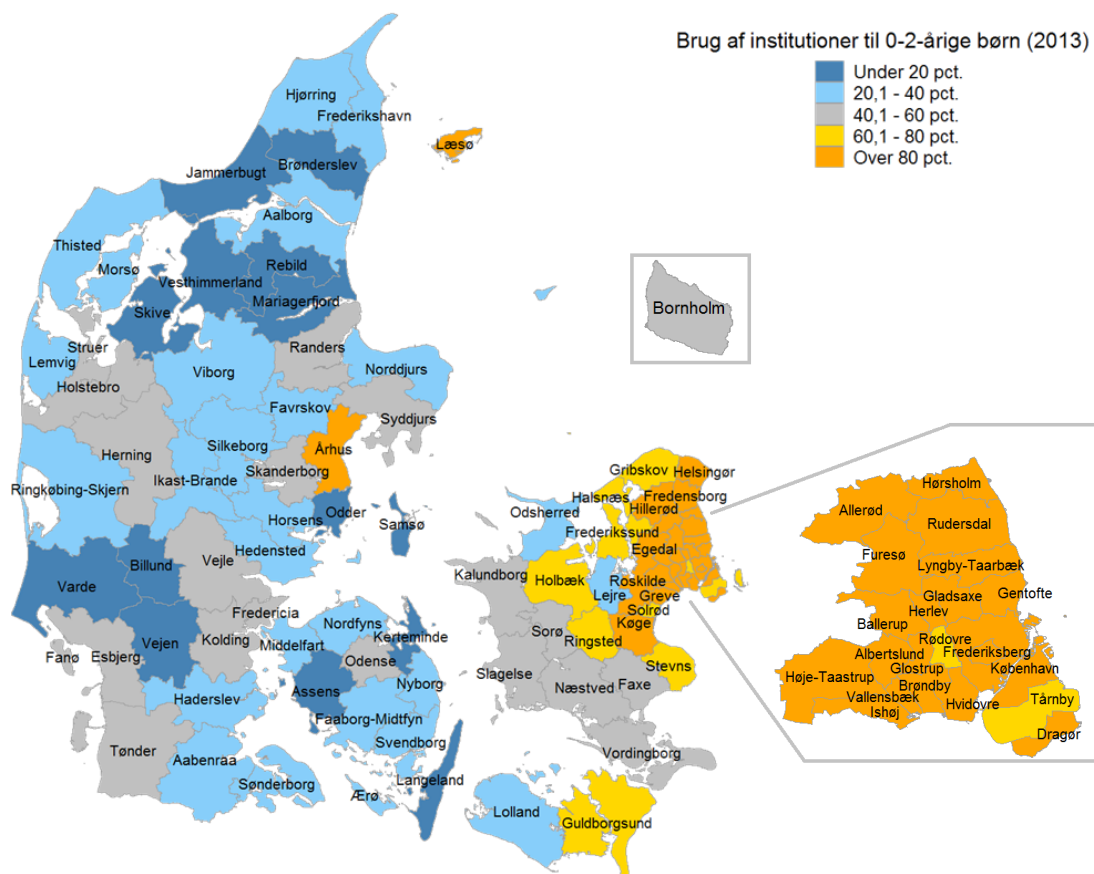
Percentilerne vidner om, at der kun er en meget beskedent variation mellem kommunerne i prioriteringen mellem institutioner og dagpleje til de 3-5-årige. Vi kan således se, at der i 10 % af kommunerne med højest dagplejeandel mindst passes 0,4 % af de 3-5-årige i dagpleje. Dette vidner om, at dagpleje kun i meget begrænset omfang anvendes til 3-5-årige børn.

5.3.1 De enkelte kommuners anvendelse af tilbudsviften til de 0-2-årige

Som det fremgår af Tabel 5.3, er der en del variation med hensyn til, i hvor stort omfang de enkelte kommuner anvender henholdsvis dagpleje og institution til de 0-2-årige.

Figur 5.8 nedenfor viser for hver af landets kommuner, hvor stor en andel af de 0-2-årige børn der i 2013 passes i institution frem for dagpleje.

Figur 5.8 Andel af 0-2-årige børn indskrevet i institution, 2013



Note: N = 98.

Figur 5.8 viser, at særligt kommuner i og omkring hovedstadsområdet får passet deres 0-2-årige børn i institutioner. Således passes over 80 % af børnene i institutioner i stort set hele dette område. Omvendt er det især landkommunerne, der får passet børn i dagpleje.

Kortet i Figur 5.8 er dermed sammenfaldende med kortene over enhedsudgifter for dagplejen i Figur 3.4 og 3.5. Her så vi netop, at enhedsudgifterne for dagplejen var høje omkring hovedstadsområdet, mens de var lavere på landet – især Jylland og Fyn. Det tyder således på, at de kommuner, der har få dagplejere, systematisk har højere enhedsudgifter på dagplejeområdet. Denne systematiske tendens kan afspejle driftsøkonomiske forhold, men kan også afspejle, at kommuner med relativt mange institutionspladser i større grad anvender dagplejen til børn med særlige behov, hvorfor de får høje enhedsudgifter i dagplejen.

5.4 Følsomhedsberegninger

Vi har foretaget kontrolberegninger af enhedsudgifterne pr. barn i ordinær daginstitution og dagpleje under ét for at se, om følgende forhold har betydning:

- *Tjenesteydelser uden moms udeladt:* Enhedsudgifterne er beregnet ekskl. tjenesteydelser uden moms (art 4.0)
- *Art 7.2 "Salg af produkter og ydelser" udeladt:* Enhedsudgifterne er som kontrol beregnet ekskl. "Salg af produkter og ydelser" (art 7.2)
- *Ingen deltidskorrektio:* Alle børn i antages at være fuldtidsindskrevne
- *Alternativ outlierdefinition:* Kommuner, der er outlier i et år, tages ud af alle analyser.

Begrundelserne for at gennemføre de nævnte følsomhedsberegninger er sammenfaldende med argumentationen for følsomhedsberegningerne i afsnit 3.3.1 og 4.3.1 vedrørende dagpleje og institutioner.

Udeladelsen af udgifter vedrørende tjenesteydelser ekskl. moms medfører, at enhedsudgiften for gennemsnitskommunen falder fra 132.753 kr. til 129.409 kr. pr. indskrevet barn, samtidig med at seks kommuner flytter sig mere end 5 indekspoint. Det vil sige, at de seks kommuner flytter mindst 5 procentpoint tættere på eller længere væk fra gennemsnitskommunens enhedsudgift, når udgifter vedrørende tjenesteydelser ekskl. moms udelades i beregningen. Udeladelsen af deltidskorrektionen medfører, at gennemsnitskommunens enhedsudgift i 2013 falder til 132.092 kr. pr. indskrevet barn, mens to kommuner rykker sig mere end 5 indekspoint. En mere udførlig gennemgang af følsomhedsberegningerne fremgår af metode billaget, afsnit 8.5.1 og 8.5.4.

6 Enhedsudgifter i særlige dag- og klubtilbud

I dette kapitel afdækker vi udviklingen i enhedsudgifterne for særlige dagtilbud og særlige klubber i perioden 2009-2013. I analysen ser vi på kommunernes ageren som *driftsherre*, dvs. som udbydere af tilbud til egne og andre kommuners borgere.

Særlige dag- og klubtilbud er de tilbud, som kommunerne efter Servicelovens §§ 32 og 36 er forpligtet til at supplere de generelle kommunale tilbud med, hvis de kommunale tilbud ikke kan tilgodese barnets eller den unges særlige behov for støtte eller behandling. Tilbuddene retter sig mod børn og unge under 18 år med betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne.

Opgørelserne i dette kapitel bygger alene på regnskabsmetoden, idet der ikke findes et relevant takstgrundlag for de særlige dag- og klubtilbud. Antallet af indskrevne i særlige dag- og klubtilbud er hverken deltidskorrigeret eller aldersvægtet. Det er valgt ikke at aldersvægte tallene, da målgruppens pasningsbehov i højere grad forventes at afspejle deres psykiske eller fysiske funktionsevne frem for deres alder.

Eftersom der er langt færre børn i særlige dag- og klubtilbud end i de øvrige dagtilbudstyper, har fejlregistreringer af såvel udgifter som indskrevne stor betydning for de enhedsudgifter, vi opgør.

6.1 Udviklingen i enhedsudgifter i særlige dagtilbud og særlige klubber 2009-2013

Tabel 6.1 viser udviklingen i driftsudgifterne til særlige dag- og klubtilbud og udviklingen i antallet af indskrevne i disse tilbud fra 2009 til 2013. Det ses, at de samlede driftsudgifter til særlige dag- og klubtilbud er faldet med 4,5 % i perioden, mens antallet af indskrevne er faldet med 4 %.

Tabel 6.1 Driftsudgifter og antal indskrevne børn og unge i særlige dagtilbud og særlige klubber efter Servicelovens §§ 32 og 36, 2009-2013 (landsplan), 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2012
Driftsudgifter (mio. kr.)	1.002	1.113	1.040	971	957	-4,5 %
Antal indskrevne børn og unge (0-18 år)	1.736	1.895	2.022	1.893	1.667	-4,0 %

Note: Der er ikke korrigeret for opgaveændringer hen over perioden.

Det er væsentligt at bemærke, at der er betydelige usikkerheder i opgørelsen af antallet af indskrevne i særlige dag- og klubtilbud. Således har KORA erfaret, at 36 kommuner i 2013 har registreret udgifter vedrørende særlige dag- og klubtilbud, uden at der er registreret indskrevne til disse typer tilbud²⁰. Den samme tendens gør sig gældende i de foregående år. Disse usikkerheder kan have stor betydning for såvel opgørelsen af indskrevne på landsplan som enhedsudgifter for gennemsnitskommunen og den enkelte kommune. Vi har dog ingen mulighed for at korrigere for disse fejl, da vi ikke ved præcist, hvor mange børn og unge det drejer sig om – og i hvilke kommuner. Man bør derfor være varsom i tolkningen vedrørende antallet af indskrevne i særlige dagtilbud og særlige klubber samt i forbindelse med tolkningen af de enhedsudgifter,

²⁰ Det skal her præciseres, at udgifterne er opgjort uden indtægter og udgifter fra og til kommuner, regioner og staten (art 4.6 til 4.8 samt 7.6 til 7.8). De manglende børnetal er derfor ikke udtryk for, at kommunerne alene har udgifter til pasning i særlige dag- og klubtilbud uden for kommunen.

der kan beregnes på området. I afsnit 8.4.3 ser vi nærmere på omfanget af denne potentielle fejlkilde.

Tabel 6.2 viser gennemsnitskommunens enhedsudgifter til særlige dagtilbud og særlige klubber i perioden 2009-2013.

Tabel 6.2 Enhedsudgifter i særlige dagtilbud og særlige klubber efter Servicelovens §§ 32 og 36 i gennemsnitskommunen, 2009-2013, 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2013
Driftsudgifter pr. indskrevet barn/ung, gennemsnit	453.089	443.548	420.653	414.217	425.016	-6,2 %
10. percentil	119.256	192.049	172.817	195.864	173.009	45,1 %
90. percentil	764.176	792.675	778.642	718.328	687.557	-10,0 %
Antal kommuner	33	30	24	26	33	

Note: I beregningen af gennemsnitskommunens værdier indgår ikke outlier- og ø-kommuner, jf. metodebilaget, afsnit 8.3. I den forbindelse registreres mellem 41 % og 51 % af kommunerne som outlier. Der er ikke korrigeret for op-gaveændringer hen over perioden.

Vi kan se af tabellen, at gennemsnitskommunens enhedsudgift pr. indskrevne i særlige dag- og klubtilbud er opgjort til 425.016 kr. i 2013. På trods af, at vi har frasorteret såkaldte outlier-kommuner, er der dog fortsat klare tegn på fejlregistreringer. Én kommune har således en enhedsudgift på ca. 59.000 kr. pr. barn/ung, mens en anden kommune har en enhedsudgift på over 779.000. kr. Hvis outlier-kommunerne medtages, vil de kommunespecifikke enhedsudgifter variere fra et maksimum på ca. 1,66 mio. kr. pr. indskrevne til et minimum på 23.000 pr. indskrevne i 2013. I de foregående år er denne forskel endnu større.

Særligt i forbindelse med særlige dagtilbud og særlige klubber må der forventes store indholdsmæssige forskelle mellem kommunerne på den ydelse, der leveres, set i sammenligning med almindelige dagtilbud. Det er således forventeligt, at serviceydelsen i form af pasning af en person i målgruppen for de særlige dagtilbud og klubber er ganske forskellig fra kommune til kommune – bl.a. på grund af forskellig kommunal praksis i forhold til, hvornår man henviser et barn/ung til et sådant tilbud. De kommunale forskelle, vi finder, når vi opgør kommunernes enhedsudgifter, er imidlertid så store, at de ikke kan tilskrives indholdsmæssige forskelle alene, men også må tilskrives grunddatas ringe kvalitet.

De enhedsudgifter, vi opgør for særlige dag- og klubtilbud, svinger så meget kommunerne imellem, at beregningen af gennemsnitskommunens enhedsudgifter baseres på blot 24-33 kommuner (varierende fra år til år), idet 21-26 kommuner frasorteres på baggrund af de kriterier, vi har fastsat for, hvornår en kommune har stærkt afvigende værdier (se metodebilaget, afsnit 8.3). Dertil kommer, at yderligere 38 kommuner i 2013 har decideret meningsløse grunddata, jf. Tabel 6.3 nedenfor. Ud fra vores beregninger har gennemsnitskommunens enhedsudgifter oplevet et fald på ca. 6,2 %. Dette er modsat, hvad man skulle forvente på baggrund af børne- og udgiftstallene på landsplan i Tabel 6.1, hvor børnetallene er faldet mere end udgifterne til området. Årsagen til faldet i gennemsnitskommunens enhedsudgifter kan tilskrives, at enkelte kommuner i starten af perioden har særligt høje enhedsudgifter (men altså ikke høje nok til at blive udeladt som outliers). Disse kommuner har derfor påvirket gennemsnitskommunens enhedsudgifter i opadgående retning i starten af perioden. Det er dog usikkert, hvorvidt det efterfølgende fald er udtryk for en realudvikling i enhedspriserne, eller om det blot er udtryk for datafejl i de tidlige år. Udviklingen skal derfor tolkes med varsomhed.

På grund af de store datamæssige udfordringer med de kommunespecifikke enhedsudgifter har vi valgt ikke at illustrere de mellemkommunale forskelle i enhedsudgifterne i forbindelse med

særlige dagtilbud og særlige klubber, da en sådan illustration sandsynligvis ikke vil give et retvisende billede af variationen mellem kommunernes enhedsudgifter på området. De kommunespecifikke enhedsudgifter fremgår dog af Tabel 7.5 i kapitel 7. I tabellen er kommuner med åbenlyse datafejl markeret. Det skal dog præciseres, at der sandsynligvis er datafejl ved flere af de øvrige kommuner i tabellen. Det har ikke været muligt for KORA at undersøge validiteten af data i de enkelte kommuner.

6.2 Datagrundlagets pålidelighed

Som nævnt ovenfor er det ikke muligt at identificere de kommuner, der muligvis har registerdatafejl, ved at sammenholde deres enhedsudgifter med takstoplysninger eller personalenormeringer. I stedet har vi forsøgt at vurdere problemets omfang ved for hvert år i perioden 2009-2013 at opgøre antallet af kommuner, som *enten* har registreret udgifter på funktion 5.25.17 uden at have børn og unge indskrevet i særlige dag- og klubtilbud, *eller* har indskrevne i særlige dag- og klubtilbud uden at have udgifter på funktion 5.25.17. Vi har med andre ord forsøgt at identificere de kommuner, hvor der ikke er en sammenhæng mellem udgifter og serviceenheder. Tabel 6.3 viser fordelingen af kommuner på de to mulige fejltypen i perioden 2009-2013.

Tabel 6.3 Oversigt over kommuner, som tilsyneladende har fejl i grunddata for enhedsudgifter i særlige dagtilbud og særlige klubber, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Antal kommuner med udgifter på 5.25.17, men uden indskrevne	33	24	27	32	36
Antal kommuner med indskrevne, men uden udgifter på 5.25.17	1	2	1	1	2

Note: Driftsudgifter er opgjort ekskl. betalinger til og fra kommuner og regioner.

Som det fremgår af tabellen, er der tilsyneladende alvorlige fejl i registerdata i over hver tredje kommune i perioden. Oplysningerne i tabellen indikerer desuden, at en væsentlig fejlkilde i de anvendte data er fejl og mangler i registreringen af antallet af *indskrevne*.

Det skal understreges, at denne metode til identifikation af fejl i grunddata kun identificerer helt åbenlyse fejl. Metodebilagets afsnit 8.4.3 viser et eksempel på, hvordan dataproblemer på dette område i øvrigt kan påvirke de enkelte kommuners tal.

7 Kommunefordelte tal for kommunernes enhedsudgifter

I dette afsnit viser vi de enkelte kommuners enhedsudgifter til dagtilbud i 2013. Tabel 7.1-7.4 viser enhedsudgiftsindeksene og de faktiske enhedsudgifter i dagpleje og institutionerne. Tabel 7.5 viser enhedsudgiftsindeksene og de faktiske enhedsudgifter i særlige dagtilbud og særlige klubber.

Som beskrevet kan der være visse problemer med datagrundlagets pålidelighed i nogle kommuner. Vi har forsøgt at vurdere pålideligheden af datagrundlaget i alle 98 kommuner ved at sammenholde kommunernes enhedsudgifter beregnet efter regnskabsmetoden med enten enhedsudgifter beregnet efter takstmetoden (dagpleje) eller med kommunernes personalenormeringer på dagtilbudsområdet (institutioner). De kommuner, hvor der særligt er tegn på problemer med datagrundlaget, er markeret med “#” i Tabel 7.1-7.5. I metodebilaget, afsnit 8.4, har vi uddybet den forsøgsvisse identifikation af kommuner med tegn på problemer med datagrundlaget og vist landkort over de identificerede kommuner. Det skal bemærkes, at vi i forbindelse med identifikationen af mulige dataproblemer i enhedsudgifterne vedrørende institutioner er nødt til foretage vurderingen af enhedsudgifternes pålidelighed i 2012. Det skyldes, at vi udelukkende har oplysninger om normeringerne fra 2012.

Derudover har vi specifikt for takstmetoden undersøgt, om der er kommuner, hvor enhedsudgifterne er sammenfaldende på tværs af tilbudstyper. Det er gjort, da kommunerne i henhold til Dagtilbudsloven skal beregne separate takster for hver dagtilbudstype. Vi vurderer derfor, at sammenfaldende enhedsudgifter på tværs af tilbudstyper indikerer, at taksterne ikke afspejler de reelle udgifter. Identificerede kommuner er i Tabel 7.1-7.3 markeret med “x”.

Det skal understreges, at der – ud over kommunerne markeret med “#” – sandsynligvis er datafejl i flere af de kommunespecifikke enhedsudgifter i tabel 7.5 vedrørende særlige dagtilbud og særlige klubber. Det har ikke været muligt for KORA at foretage en nærmere undersøgelse af validiteten af data i de enkelte kommuner.

Tabel 7.1 Kommunefordelte tal for enhedsudgifter i **dagpleje** opgjort efter henholdsvis regnskabs- og takstmetoden, 2013

Kommune	Regnskabsmetoden			Takstmetoden	
	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)	Tegn på fejl ifm. enten takst- og/eller regnskabsmetoden	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)
Albertslund	141	183.166		133	154.224
Allerød	134	174.703		115	133.276
Assens	90	117.826		94	109.120
Ballerup	125	162.968			
Billund	92	120.367		96	111.980
Bornholm	92	120.132		89	102.960
Brøndby	117	152.280		116	134.496
Brønderslev	88	115.200		89	102.960
Dragør	117	152.226		130	150.624
Egedal	115	150.243		112	130.656
Esbjerg	94	122.835		92	107.376
Fanø	113	146.884		104	121.132
Favrskov	87	112.954		92	106.524

Kommune	Regnskabsmetoden			Takstmetoden	
	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)	Tegn på fejl ifm. enten takst- og/eller regnskabsmetoden	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)
Faxe	103	133.872		105	121.488
Fredensborg	102	133.281		109	126.480
Fredericia	89	115.354		90	104.640
Frederiksberg	152	198.593		132	153.261
Frederikshavn	74	96.948	#	94	108.900
Frederikssund	108	140.691		108	125.712
Furesø	146	190.261		118	137.664
Faaborg-Midtfyn	96	125.632		95	110.220
Gentofte	87	113.712	#	120	139.392
Gladsaxe	116	151.147	#	148	171.635
Glostrup	127	166.051		117	135.792
Greve	124	160.882		112	130.636
Gribskov	132	171.627	#	109	126.720
Guldborgsund	107	139.955		97	113.184
Haderslev	95	123.218		85	98.252
Halsnæs	179	233.245		122	141.600
Hedensted	110	143.119		101	117.436
Helsingør					
Herlev	151	196.132	# x	97	112.224
Herning	82	107.348		85	98.956
Hillerød	103	134.006		108	125.532
Hjørring	104	135.805		96	111.320
Holbæk	107	139.001		107	124.080
Holstebro	93	120.911		93	108.592
Horsens	83	108.339		95	110.440
Hvidovre	116	150.921		120	139.104
Høje-Taastrup	133	173.273		125	145.104
Hørsholm	137	178.261		120	139.079
Ikast-Brande	87	113.920		94	109.428
Ishøj	135	175.221	#	110	128.421
Jammerbugt	95	123.895		92	107.272
Kalundborg	89	116.237		88	102.432
Kerteminde	98	127.203		94	109.384
Kolding	109	141.625		103	120.208
København	68	88.630	#	142	164.880
Køge	103	134.561		104	120.672
Langeland	86	111.920		94	108.900
Lejre	110	142.919	#	90	104.632
Lemvig	98	128.093		98	114.224
Lolland				94	109.008
Lyngby-Taarbæk	157	205.038		128	148.668
Læsø					
Mariagerfjord	82	106.261		95	110.440
Middelfart	99	129.375		92	107.008
Morsø	102	133.167		89	102.960
Norddjurs	93	120.970		95	110.304

Kommune	Regnskabsmetoden			Takstmetoden	
	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)	Tegn på fejl ifm. enten takst- og/eller regnskabsmetoden	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)
Nordfyn	87	113.572		89	102.960
Nyborg	90	117.060		87	101.464
Næstved	99	128.541		102	118.032
Odder	81	104.954	#	102	118.360
Odense	77	100.631		84	97.504
Odsherred	101	131.158		100	115.720
Randers	87	113.949		88	102.720
Rebild	58	75.381	#	90	104.720
Ringkøbing-Skjern	86	112.484		88	102.300
Ringsted	99	128.662		103	119.328
Roskilde	135	175.997		132	153.294
Rudersdal	132	171.299		122	141.680
Rødovre	116	150.473		111	129.580
Samsø	88	114.540		99	115.152
Silkeborg	84	109.931		90	104.500
Skanderborg	87	112.821		98	113.828
Skive	88	114.444		92	106.464
Slagelse	90	117.294		100	116.496
Solrød	111	144.362		108	125.928
Sorø	111	144.495		97	113.280
Stevns	116	150.522		106	123.728
Struer	79	102.834	#	95	110.132
Svendborg	89	115.781		92	107.052
Syddjurs	113	146.993		101	117.040
Sønderborg	84	109.153		93	108.020
Thisted	81	105.344	#	113	131.824
Tønder	58	75.188		88	102.720
Tårnby	108	140.909		107	124.704
Vallensbæk	124	161.288	#	94	108.807
Varde	84	109.342		92	106.700
Vejen	83	107.843		92	106.704
Vejle	79	103.185	#	97	112.800
Vesthimmerland	84	109.384		91	105.732
Viborg	90	117.613		96	111.936
Vordingborg	109	141.616		102	118.140
Ærø	88	113.980		96	111.072
Aabenraa	71	92.734	#	96	111.584
Aalborg	68	88.267	#	97	112.200
Aarhus	98	127.221		105	121.660

Note: Tallene bag de beregnede enhedsudgifter i tabellen er hentet direkte fra Danmarks Statistik og har alene undergået generelle, tekniske korrektioner, jf. metodebilaget. KORA har valgt *ikke* at korrigere for datafejl i enkeltkommuner, selvom vi i løbet af arbejdet med at vurdere datas pålidelighed er blevet opmærksomme på, at Danmarks Statistiks tal indeholder fejl for visse kommuner.

Tabel 7.2 Kommunefordelte tal for enhedsudgifter i **institutioner 0-2 år** opgjort efter henholdsvis regnskabs- og takstmetoden, 2013

Kommune	Regnskabsmetoden			Takstmetoden	
	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)	Tegn på fejl i grunddata	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)
Albertslund	112	151.606		116	153.696
Allerød	111	150.359		110	146.476
Assens	148	200.934		108	143.176
Ballerup	105	141.715		103	137.472
Billund	93	126.351		97	128.920
Bornholm	95	128.474		88	117.408
Brøndby	110	148.856		107	141.659
Brønderslev	86	115.898		101	134.552
Dragør	109	147.183		111	147.888
Egedal	87	118.023		90	119.568
Esbjerg	89	120.619		94	124.512
Fanø	98	132.925	#		
Favrskov	94	127.185		99	131.208
Faxe	97	130.850		102	134.880
Fredensborg	109	147.727		115	152.256
Fredericia	90	122.485		91	121.000
Frederiksberg	112	151.944	#	98	130.057
Frederikshavn	85	115.261		92	122.320
Frederikssund	102	138.377		105	139.392
Furesø	108	146.042		97	128.784
Faaborg-Midtfyn	95	128.748		90	119.064
Gentofte	116	157.513		105	139.392
Gladsaxe	111	150.485		117	155.217
Glostrup	105	141.994		117	155.520
Greve	101	136.749		107	142.252
Gribskov	105	142.575	#	111	147.120
Guldborgsund	97	131.735		103	136.512
Haderslev	91	123.796		80	106.568
Halsnæs	110	148.260		92	122.400
Hedensted	94	126.874		96	127.468
Helsingør	111	149.610		111	147.620
Herlev	102	137.641	×	84	112.224
Herning	77	103.951		94	124.828
Hillerød	113	152.691		101	133.980
Hjørring	89	120.066		87	115.368
Holbæk	91	122.551		88	117.024
Holstebro	99	133.454		97	128.216
Horsens	94	127.436		100	132.440
Hvidovre	108	146.490		96	127.104
Høje-Taastrup	111	150.499		109	145.104
Hørsholm	111	150.814		122	162.324
Ikast-Brande	88	119.346		97	128.964
Ishøj	109	147.830		105	138.834
Jammerbugt	78	105.826		93	123.112
Kalundborg	103	139.885		92	121.792

Kommune	Regnskabsmetoden			Takstmetoden	
	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)	Tegn på fejl i grunddata	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)
Kerteminde	102	138.213	#	100	133.276
Kolding	103	139.830		111	147.752
København	114	154.185		101	134.640
Køge	96	129.477		103	136.272
Langeland	112	151.378			
Lejre	114	154.808		105	139.920
Lemvig	109	148.181		108	143.220
Lolland	95	128.782			
Lyngby-Taarbæk	105	142.728		103	136.180
Læsø	118	160.037		105	139.296
Mariagerfjord	108	146.783		101	134.640
Middelfart	95	128.445		96	127.336
Morsø	103	140.027		91	120.868
Norddjurs	85	115.521	#	111	147.744
Nordfyn	96	129.792	#	115	152.240
Nyborg	104	140.124		96	127.380
Næstved	100	135.902		105	139.248
Odder	110	149.028		88	116.952
Odense	98	132.713	#	91	121.528
Odsherred	101	136.447		94	124.960
Randers	87	117.752		76	100.464
Rebild	88	118.554		94	125.400
Ringkøbing-Skjern	97	130.858		116	153.868
Ringsted	93	125.512		94	125.004
Roskilde	100	134.944		97	129.216
Rudersdal	108	146.054		98	130.680
Rødovre	106	143.305		102	135.929
Samsø	138	186.567			
Silkeborg	98	133.300		103	136.400
Skanderborg	100	135.925		98	130.416
Skive	103	139.661		95	126.000
Slagelse	102	138.067		109	144.480
Solrød	98	132.938		97	129.492
Sorø	97	131.013		94	124.656
Stevns	95	127.960		98	130.328
Struer	85	114.618		83	110.132
Svendborg	107	144.376		100	133.496
Syddjurs	81	109.431	#	86	114.840
Sønderborg	92	124.664		95	125.972
Thisted	86	116.018		114	151.272
Tønder	108	145.928		77	102.720
Tårnby	100	135.623		108	142.896
Vallensbæk	92	124.257		101	134.606
Varde	96	130.381		111	147.620
Vejen	87	117.697		80	106.704
Vejle	97	131.904		109	145.440
Vesthimmerland	97	131.062		80	105.732

Kommune	Regnskabsmetoden			Takstmetoden	
	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)	Tegn på fejl i grunddata	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)
Viborg	94	127.734		93	123.244
Vordingborg	87	118.327		89	117.744
Ærø	141	190.313			
Aabenraa	97	131.239		92	122.716
Aalborg	108	146.490		106	140.360
Aarhus	113	152.671		115	152.636

Note: Tallene bag de beregnede enhedsudgifter i tabellen er hentet direkte fra Danmarks Statistik og har alene undergået generelle, tekniske korrektioner, jf. metodebilaget. KORA har valgt *ikke* at korrigere for datafejl i enkeltkommuner, selvom vi i løbet af arbejdet med at vurdere datas pålidelighed er blevet opmærksomme på, at Danmarks Statistiks tal indeholder fejl for visse kommuner. Undersøgelsen af mulige problemer med datagrundlagets pålidelighed bygger på en sammenholdelse af enhedsudgifterne fra 2012 og kommunespecifikke normeringer fra 2012, da vi ikke har oplysninger om normeringerne fra 2013.

Tabel 7.3 Kommunefordelte tal for enhedsudgifter i **institutioner 3-5 år** opgjort efter henholdsvis regnskabs- og takstmetoden, 2013

Kommune	Regnskabsmetoden			Takstmetoden	
	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)	Tegn på fejl i grunddata	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)
Albertslund	112	84.299		124	92.592
Allerød	111	83.605		99	73.876
Assens	148	111.727		104	77.880
Ballerup	105	78.799		106	79.440
Billund	93	70.256		94	70.620
Bornholm	95	71.436		100	74.688
Brøndby	110	82.770		107	79.984
Brønderslev	86	64.444		80	59.928
Dragør	109	81.839		109	81.312
Egedal	87	65.625		100	74.736
Esbjerg	89	67.069		94	70.320
Fanø	98	73.911	#		
Favrskov	94	70.720		98	73.216
Faxe	97	72.758		99	74.256
Fredensborg	109	82.142		100	74.976
Fredericia	90	68.106		93	69.300
Frederiksberg	112	84.486	#	101	75.595
Frederikshavn	85	64.089		95	70.840
Frederikssund	102	76.943		111	82.896
Furesø	108	81.205		106	79.200
Faaborg-Midtfyn	95	71.589		95	71.192
Gentofte	116	87.583		104	78.096
Gladsaxe	111	83.675		128	95.760
Glostrup	105	78.954		104	77.856
Greve	101	76.037		99	74.169
Gribskov	105	79.277	#	122	91.680
Guldborgsund	97	73.250		93	69.600
Haderslev	91	68.835		92	68.684
Halsnæs	110	82.438		102	76.080
Hedensted	94	70.547		105	78.496

Kommune	Regnskabsmetoden			Takstmetoden	
	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)	Tegn på fejl i grunddata	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)
Helsingør	111	83.189		102	76.340
Herlev	102	76.534	×	150	112.224
Herning	77	57.801		92	69.080
Hillerød	113	84.902		113	84.524
Hjørring	89	66.761		88	66.220
Holbæk	91	68.143		92	68.880
Holstebro	99	74.205		98	73.656
Horsens	94	70.859		91	68.068
Hvidovre	108	81.454		111	83.136
Høje-Taastrup	111	83.683		108	80.928
Hørsholm	111	83.858		108	81.120
Ikast-Brande	88	66.361		102	76.604
Ishøj	109	82.199		118	88.065
Jammerbugt	78	58.843			
Kalundborg	103	77.781		101	75.416
Kerteminde	102	76.852	#	91	68.420
Kolding	103	77.751		106	79.024
København	114	85.732		117	87.840
Køge	96	71.994		99	73.824
Langeland	112	84.172		121	90.244
Lejre	114	86.079		95	71.368
Lemvig	109	82.394		116	86.504
Lolland	95	71.608			
Lyngby-Taarbæk	105	79.362		106	79.112
Læsø	118	88.987		133	99.563
Mariagerfjord	108	81.617		102	76.560
Middelfart	95	71.420		96	71.940
Morsø	103	77.860		114	85.580
Norddjurs	85	64.234	#	90	67.152
Nordfyn	96	72.169	#	111	83.160
Nyborg	104	77.914		91	68.068
Næstved	100	75.567		106	79.632
Odder	110	82.865		87	65.120
Odense	98	73.793	#	94	70.752
Odsherred	101	75.870		108	80.960
Randers	87	65.474		89	66.528
Rebild	88	65.921		96	72.160
Ringkøbing-Skjern	97	72.762		110	82.192
Ringsted	93	69.789		94	70.488
Roskilde	100	75.034		96	71.664
Rudersdal	108	81.212		98	73.480
Rødovre	106	79.683		98	73.256
Samsø	138	103.738		113	84.336
Silkeborg	98	74.120		91	68.200
Skanderborg	100	75.579		101	75.328
Skive	103	77.657		94	70.368
Slagelse	102	76.770		92	68.880

Kommune	Regnskabsmetoden			Takstmetoden	
	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)	Tegn på fejl i grunddata	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn)
Solrød	98	73.918		94	70.532
Sorø	97	72.848		92	69.264
Stevns	95	71.151		96	71.940
Struer	85	63.732		87	65.032
Svendborg	107	80.278		104	77.528
Syddjurs	81	60.848	#	90	67.760
Sønderborg	92	69.318		102	76.164
Thisted	86	64.510		105	78.408
Tønder	108	81.142		115	86.160
Tårnby	100	75.411		97	73.008
Vallensbæk	92	69.092		108	81.024
Varde	96	72.497		96	71.940
Vejen	87	65.444		100	75.024
Vejle	97	73.344		110	82.560
Vesthimmerland	97	72.876		98	73.744
Viborg	94	71.025		87	64.856
Vordingborg	87	65.794		96	71.676
Ærø	141	105.821			
Aabenraa	97	72.974		93	69.344
Aalborg	108	81.454		104	77.660
Aarhus	113	84.891		106	79.728

Note: Tallene bag de beregnede enhedsudgifter i tabellen er hentet direkte fra Danmarks Statistik og har alene undergået generelle, tekniske korrektioner, jf. metodebilaget. KORA har valgt *ikke* at korrigere for datafejl i enkeltkommuner, selvom vi i løbet af arbejdet med at vurdere datas pålidelighed er blevet opmærksomme på, at Danmarks Statistiks tal indeholder fejl for visse kommuner. Undersøgelsen af mulige problemer med datagrundlagets pålidelighed bygger på en sammenholdelse af enhedsudgifterne fra 2012 og kommunespecifikke normeringer fra 2012, da vi ikke har oplysninger om normeringerne fra 2013.

Table 7.4 Kommunefordelte tal for enhedsudgifter i **dagpleje og institutioner under ét** opgjort efter regnskabsmetoden, 2013

Kommune	Dagpleje og institutioner under ét			
	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. 0-2-årige indskrevet barn)	Enhedsudgift (kr. pr. 3-5-årige indskrevet barn)	Tegn på fejl i grunddata
Albertslund	115	153.123	85.142	
Allerød	114	151.564	84.275	
Assens	117	155.098	86.240	
Ballerup	107	142.625	79.305	
Billund	93	123.436	68.635	
Bornholm	95	126.554	70.369	
Brøndby	112	148.980	82.838	
Brønderslev	87	115.582	64.268	
Dragør	111	147.597	82.069	
Egedal	91	121.039	67.302	
Esbjerg	91	121.138	67.357	
Fanø	102	135.537	75.364	#
Favrskov	92	121.699	67.669	
Faxe	99	131.369	73.046	
Fredensborg	110	146.690	81.565	

Kommune	Dagpleje og institutioner under ét			
	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. 0-2-årige indskrevet barn)	Enhedsudgift (kr. pr. 3-5-årige indskrevet barn)	Tegn på fejl i grunddata
Fredericia	91	120.783	67.160	
Frederiksberg	115	152.535	84.815	#
Frederikshavn	82	108.357	60.251	#
Frederikssund	104	138.679	77.111	
Furesø	111	147.678	82.114	
Faaborg-Midtfyn	96	127.475	70.881	
Gentofte	117	155.171	86.281	#
Gladsaxe	113	150.448	83.655	#
Glostrup	108	143.202	79.626	
Greve	105	139.142	77.368	
Gribskov	111	147.339	81.926	#
Guldborgsund	101	133.420	74.186	
Haderslev	93	123.560	68.704	
Halsnæs	121	160.440	89.211	
Hedensted	100	132.936	73.917	
Helsingør ¹	113	149.610	83.189	
Herlev	107	142.599	79.290	#
Herning	79	104.668	58.199	
Hillerød	114	151.164	84.053	
Hjørring	94	124.779	69.382	
Holbæk	95	125.530	69.799	
Holstebro	97	129.079	71.773	
Horsens	91	120.249	66.863	
Hvidovre	111	146.758	81.603	
Høje-Taastrup	114	151.155	84.048	
Hørsholm	115	152.145	84.598	
Ikast-Brande	88	117.231	65.185	
Ishøj	112	149.259	82.994	#
Jammerbugt	85	113.175	62.930	
Kalundborg	100	132.750	73.814	
Kerteminde	101	133.447	74.202	#
Kolding	106	140.357	78.044	
København	113	150.375	83.614	#
Køge	98	129.890	72.224	
Langeland	98	130.519	72.573	
Lejre	114	150.706	83.798	#
Lemvig	106	140.796	78.288	
Lolland ¹	97	128.782	71.608	
Lyngby-Taarbæk	110	145.871	81.110	
Læsø ¹	120	159.949	88.938	
Mariagerfjord	97	128.795	71.615	
Middelfart	97	128.705	71.565	
Morsø	103	137.220	76.299	
Norddjurs	89	117.565	65.371	#
Nordfyns	93	122.913	68.344	#
Nyborg	98	130.629	72.635	
Næstved	101	134.066	74.546	

Kommune	Dagpleje og institutioner under ét			
	Indeks	Enhedsudgift (kr. pr. 0-2-årige indskrevet barn)	Enhedsudgift (kr. pr. 3-5-årige indskrevet barn)	Tegn på fejl i grunddata
Odder	98	130.565	72.599	#
Odense	93	123.376	68.602	#
Odsherred	101	134.453	74.761	
Randers	88	116.806	64.948	
Rebild	73	97.479	54.202	#
Ringkøbing-Skjern	93	123.205	68.507	
Ringsted	95	125.966	70.042	
Roskilde	104	137.996	76.731	
Rudersdal	111	147.410	81.965	
Rødovre	109	144.237	80.201	
Samsø	113	150.364	83.608	
Silkeborg	94	124.965	69.485	
Skanderborg	97	128.406	71.399	
Skive	96	127.281	70.773	
Slagelse	100	132.234	73.527	
Solrød	102	135.141	75.143	
Sorø	101	134.128	74.580	
Stevns	100	132.131	73.470	
Struer	84	110.918	61.675	#
Svendborg	101	134.499	74.786	
Syddjurs	90	119.421	66.403	#
Sønderborg	90	119.132	66.242	
Thisted	84	111.509	62.003	#
Tønder	94	125.110	69.566	
Tårnby	103	136.183	75.723	
Vallensbæk	97	128.238	71.305	#
Varde	92	121.490	67.553	
Vejen	85	112.976	62.819	
Vejle	94	124.600	69.282	#
Vesthimmerlands	90	119.834	66.632	
Viborg	94	124.220	69.071	
Vordingborg	94	125.305	69.674	
Ærø	122	161.624	89.869	
Aabenraa	86	114.475	63.652	#
Aalborg	91	120.592	67.054	#
Aarhus	113	150.370	83.611	

Note: Tallene bag de beregnede enhedsudgifter i tabellen er hentet direkte fra Danmarks Statistik og har alene undergået generelle, tekniske korrektioner, jf. metodebilag. KORA har valgt ikke at korrigerer for datafejl i enkeltkommuner, selvom vi i løbet af arbejdet med at vurdere datas pålidelighed er blevet opmærksomme på, at Danmarks Statistiks tal indeholder visse fejl for visse kommuner. Det vurderes, at der kan være mulige dataproblemer i en kommune, hvis der i forbindelse med valideringen af data for enhedsudgifterne for enten dagplejen eller institutioner er identificerede mulig problemer med data (se i øvrigt tabel 7.1 - 7.3 og afsnit 8.4.1 og 8.4.2). Enhedsudgifterne i tabellen er ikke faktiske, men aldersvægtede og dermed "tekniske", da de er beregnet ved at vægte alle indskrevne børn ud fra deres aldersbetingede pasningsbehov, jf. afsnit 4.1.1.1. Derfor vil forholdet mellem enhedsudgiften pr. 0-2-årig og pr. 3-5-årig i hver kommune pr. definition altid være den samme. ¹ Enhedsudgifterne for Helsingør, Lolland og Læsø er identiske med enhedsudgifterne for institutionsbørn, da disse kommuner enten ikke har børn i dagpleje eller ikke har valide tal for dagplejen.

Table 7.5 Kommunefordelte tal for enhedsudgifter i **særlige dagtilbud og særlige klubber** opgjort efter regnskabsmetoden, 2013

Bemærk: Disse data er behæftet med meget stor usikkerhed

Kommune	Særlige dagtilbud og særlige klubber	
	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn/ung)	Tegn på fejl i grunddata
Albertslund	125.818	
Assens	456.630	
Ballerup		#
Billund	240.479	
Bornholm	450.139	
Brønderslev		#
Dragør		
Egedal		#
Esbjerg	411.832	
Fanø		#
Favrskov		#
Fredensborg	562.668	
Fredericia	174.880	
Frederiksberg		#
Frederikshavn	168.644	
Frederikssund	677.550	
Furesø	1.658.698	
Faaborg-Midtfyn		#
Gentofte	778.511	
Gladsaxe	58.598	
Glostrup		#
Gribskov	677.840	
Guldborgsund		#
Haderslev		#
Halsnæs		#
Hedensted		#
Helsingør	404.835	
Herlev		#
Herning	400.887	
Hillerød	189.764	
Hjørring	422.605	
Holbæk	1.330.971	
Holstebro	388.369	
Horsens	404.307	
Hvidovre		#
Høje-Taastrup		#
Hørsholm		#
Ikast-Brande		
Ishøj	451.285	
Jammerbugt		#
Kalundborg	396.296	
Kerteminde		#
Kolding		
København	1.254.252	
Køge	418.174	
Langeland		#
Lejre		#
Lemvig		#
Lolland		#
Lyngby-Taarbæk		#

Kommune	Særlige dagtilbud og særlige klubber	
	Enhedsudgift (kr. pr. indskrevet barn/ung)	Tegn på fejl i grunddata
Læsø		
Mariagerfjord	1.182.419	
Middelfart		#
Morsø		
Norddjurs		#
Nordfyn		#
Nyborg	390.480	
Næstved	462.020	
Odense	384.675	
Odsherred	349.727	
Randers	423.954	
Rebild		#
Ringkøbing-Skjern	429.513	
Ringsted	335.560	
Roskilde	710.229	
Rudersdal	293.074	
Rødovre		#
Silkeborg	794.357	
Skanderborg		#
Skive	303.111	
Slagelse	232.552	
Stevns		#
Struer		#
Svendborg	126.846	
Syddjurs		#
Sønderborg	372.583	
Thisted	842.189	
Tønder		#
Tårnby	354.126	
Varde	673.331	
Vejen		#
Vejle		#
Vesthimmerland		#
Viborg	338.569	
Vordingborg	22.808	
Aabenraa	194.396	
Aalborg	201.023	
Aarhus	642.194	

Note: Tallene bag de beregnede enhedsudgifter i tabellen er hentet direkte fra Danmarks Statistik. KORA har valgt *ikke* at korrigere for datafejl i enkeltkommuner, selvom vi i løbet af arbejdet med at vurdere datas pålidelighed er blevet opmærksomme på, at Danmarks Statistiks tal indeholder fejl for visse kommuner. Vi har alene identificeret åbenlyse fejl i grunddata, jf. metodebilaget, afsnit 8.4.3. Det gælder i 20 kommuner i 2013. Mulige problemer med datagrundlagets pålidelighed er angivet med # i Tabel 7.4.

8 Metodebilag

I dette metodebilag redegøres der for fremgangsmåden i KORAs undersøgelse af enhedsudgifter på dagtilbudsområdet i perioden 2009-2013. I metodebilaget beskriver og diskuterer vi afgrænsning, dataindsamling og opgørelsesmetode. Derudover gennemgås det, hvordan vi har korrigeret, kvalitetssikret og valideret de anvendte data og afprøvet analyseresultaternes følsomhed over for alternative opgørelsesmetoder.

Afsnit 8.1 og 8.2 behandler og diskuterer de to opgørelsesmetoder, der anvendes i undersøgelsen, nemlig regnskabs- og takstmetoden. I afsnit 8.3 beskriver vi beregningen af de to enhedsudgiftsindeks for dagplejen og institutionerne samt identifikationen af stærkt afvigende observationer. I afsnit 8.4 foretager vi en vurdering af omfanget af mulige fejl i de anvendte registerdata for udgifter og indskrevne børn, hvorefter vi i afsnit 8.5 gennemgår vores kontrolberegninger af enhedsudgifternes følsomhed over for ændringer i opgørelserne af udgifter og indskrevne. Endelig redegør vi i afsnit 8.6 for den måde, vi har opgjort landstal på i rapporten.

8.1 Regnskabsmetoden

I dette afsnit gøres der rede for den afgrænsning og opgørelse af udgifter og indskrevne børn, som er grundlaget for beregningen af enhedsudgifter efter regnskabsmetoden. I afsnit 8.1.1 redegør vi for opgørelsen af udgifter til dagtilbud, og i afsnit 8.1.2 og 8.1.3 beskriver vi opgørelsen af indskrevne børn og unge i henholdsvis ordinære tilbud, særlige dagtilbud og særlige klubber.

8.1.1 Opgørelse af udgifter

Regnskabsmetoden bygger på udgiftsoplysninger fra de kommunale regnskaber, som kommunerne indberetter til Danmarks Statistik. I den autoriserede kontoplan i det kommunale budget- og regnskabssystem er dagtilbudsudgifter konteret under hovedfunktion 5.25 "Dagtilbud m.v. til børn og unge". I undersøgelsen inkluderer vi udvalgte funktioner og grupperinger under hovedfunktion 5.25, jf. undersøgelsens afgrænsning til bestemte tilbudstyper. Den konkrete kontoplanmæssige udgiftsafgrænsning fremgår af Tabel 8.1 nedenfor.

Tabel 8.1 Udgiftsafgrænsning, jf. den kommunale kontoplan

Funktioner	Grupperinger
5.25.10 Fælles formål	001 Sprogvurdering af børn i førskolealderen 002 Sprogstimulering af børn, der ikke er optaget i dagtilbud 200 Ledelse og administration 999 Sum af uautoriserede grupperinger
5.25.11 Dagpleje	001 Løn til dagplejere 003 Kommunens udgifter til dagtilbud efter dagtilbudsloven, der indgår som led i et døgnophold efter § 55 i Lov om social service 200 Ledelse og administration 999 Sum af uautoriserede grupperinger
5.25.12 Vuggestuer	003 Kommunens udgifter til dagtilbud efter dagtilbudsloven, der indgår som led i et døgnophold efter § 55 i Lov om social service 200 Ledelse og administration 999 Sum af uautoriserede grupperinger
5.25.13 Børnehaver	003 Kommunens udgifter til dagtilbud efter dagtilbudsloven, der indgår som led i et døgnophold efter § 55 i Lov om social service 200 Ledelse og administration 999 Sum af uautoriserede grupperinger
5.25.14 Integreerede institutioner	003 Kommunens udgifter til dagtilbud efter dagtilbudsloven, der indgår som led i et døgnophold efter § 55 i Lov om social service 200 Ledelse og administration 999 Sum af uautoriserede grupperinger
5.25.17 Særlige dagtilbud og særlige klubber	200 Ledelse og administration 999 Sum af uautoriserede grupperinger

Kommunernes udgifter til funktion 5.25.10 "Fælles formål" kan vedrøre alle typer af dagtilbud og ikke kun dem, vi medtager i vores undersøgelse. Derfor er det nødvendigt at fordele udgifterne fra "Fælles formål" ud på de forskellige tilbudstyper. Hovedparten af udgifterne fra "Fælles formål" er fordelt ud fra den andel, som udgifterne til den pågældende tilbudstype udgør af de samlede udgifter til hovedfunktion 5.25. De fulde udgifter til sprogstimulering, sprogvurdering og støttepædagoger er dog medregnet i udgifterne til institutionerne (funktionerne 5.25.12 til 5.25.14) ud fra den betragtning, at sprogstimulering, sprogvurdering og den støttepædagogiske indsats primært gives til børn i institutioner. Udgifterne til støttepædagoger er anslået ved at gange antallet af støttepædagoger registreret på 5.25.10 med gennemsnitslønnen for en støttepædagog²¹.

Som det fremgår af Tabel 8.1, er driftsudgifterne opgjort ekskl. forældrebetaling, søskendetilskud og fripladstilskud, da der i undersøgelsen er fokus på kommunens bruttodriftsudgifter. Kommunernes udgifter i forbindelse med tilskud til forældre, der vælger privat børnepasning, samt tilskud til forældre vedrørende pasning af egne børn, som er konteret på funktion 5.25.11 grp. 018 og 019, er ligeledes udeladt, da undersøgelsen ikke omfatter disse pasningsformer.

Ikke alle børn bliver passet i den kommune, som de bor i. Efter Dagtilbudslovens § 28 har alle børn adgang til at blive optaget i et dagtilbud i en anden kommune end opholdskommunen. En kommune kan derfor have udgifter til børn, der bliver passet i andre kommuner, og omvendt have indskrevne i kommunens egne dagtilbud, hvor udgiften finansieres af andre kommuner.

²¹ Oplysninger om antallet af støttepædagoger og støttepædagogers gennemsnitsløn fordelt på kommuner er hentet i KRLs lønstatistik via SIRKA (Statistisk Information om det Regionale og Kommunale Arbejdsmarked): <http://www.krl.dk/statistik/sirka>

Som det fremgår af afsnit 8.1.2, opgør Danmarks Statistik antallet af indskrevne børn ud fra dagtilbuddets driftskommune. Driftsudgifterne i undersøgelsen er derfor opgjort som den enkelte kommunes driftsudgifter ekskl. betalinger til staten, regioner og kommuner (art 4.6, 4.7 og 4.8) og ekskl. betalinger fra staten, regioner og kommuner (art 7.6, 7.7 og 7.8) samt statstilskud (art 8.6). Hermed sikres overensstemmelse mellem opgørelsen af udgifter og antal indskrevne.

Derudover indregner vi ikke udgifter til tjenestemandspensioner (art 5.1), da disse udgifter ikke bør figurere på funktion 5.25, men på funktion 6.52.72. Endelig medtages ikke indtægter vedrørende statstilskud (art 8.6), da vi ønsker at opgøre udgifter, der er så tæt på bruttodriftsudgifterne som muligt.

Ændringer af Dagtilbudsloven i 2010 medførte, at udgifter til sprogstimulering for tosprogede børn i førskolealderen fra 1. juli 2010 blev konteret på funktion 5.25.10 grp. 001. Udgifter til sprogstimuleringstilbud blev indtil 2011 registreret på funktion 3.22.09. Udgifter til sprogstimulering er derfor ikke medregnet i kommunernes driftsudgifter i 2009 og 2010, da det ikke har været muligt at udskille disse udgifter i kommunernes regnskaber. Fra og med 2013 ændres den nærmere afgrænsning af gruppering 001, samtidig med at der oprettes en ny (grp. 002) vedrørende sprogstimulering af børn, der ikke er optaget i dagtilbud. Begge udgiftstyper indgår i beregningerne af enhedsudgifterne. Udgifterne til sprogstimulering af børn, der ikke er optaget i dagtilbud, er medregnet i enhedsudgifterne i 2013, på trods af at udgifterne i princippet ikke vedrører driften af dagtilbud. Det skyldes, at det ikke har været muligt at udskille disse udgifter før 2013. Ved at medtage udgifterne sikres den største sammenlignelighed af enhedsudgifterne over tid.

Eventuelle udgifter til frokost vil indgå i enhedsudgifterne opgjort efter regnskabsmetoden, da kommuner, der tilbyder frokost ved siden af dagtilbudsydelsen, vil have udgifter til frokost, i det omfang forældrene ikke har fravalgt den. Det er ikke muligt at skille udgifter til frokost fra de øvrige udgifter i kommunernes regnskaber, hvorfor enhedsudgiften for nogle kommuner vil indeholde udgifter til frokost, mens det samme ikke vil være tilfældet i andre kommuner.

Endvidere kan variationer i ejerforhold, organisering mv. betyde, at der kan være forskelle mellem, i hvilken udstrækning udgifter til decentrale ledere, husleje, børn mv. konteres på en dagtilbudskonto eller et andet sted i den kommunale kontoplan. Dette er det ikke muligt at tage højde for på grundlag af budget- og regnskabssystemet.

Pris- og lønudvikling

Alle udgifter i rapporten er vist i 2013-priser. Priserne fra 2009-2012 er således pris- og lønreguleret efter samme fremgangsmåde, som anvendes af KL og regeringen i forbindelse med tildeling af de kommunale bloktilskud (KL, 2014). Her fastsættes pris- og lønreguleringen ud fra udviklingen i priserne på de enkelte arter i den kommunale kontoplan. Dog foretages der i denne rapport en anden vægtning af de enkelte arter, da eksempelvis lønandelen på dagtilbudsområdet udgør 85,4 % af de samlede udgifter frem for 69,3 % i KLs pris- og lønreguleringsssats. Tabellen nedenfor viser den anvendte årlige pris- og lønudvikling og deflator.

	2009	2010	2011	2012	2013
Årlig pris-/lønudvikling	4,84 %	2,80 %	0,61 %	2,24 %	
Deflator	1,0639	1,0349	1,0286	1,0061	1

Note: Den årlige pris- og lønudvikling angiver udviklingen i udgifter fra det viste år til det næstkommende år.

8.1.2 Opgørelse af antal indskrevne børn i ordinære dagtilbud

Som udgangspunkt ønsker vi at opgøre kommunernes enhedsudgifter til pasning af førskolebørn. Det vil sige, at vi ønsker at afgrænse undersøgelsen til de 0-5-årige børn. Imidlertid er der i nogle kommuner også indskrevne i alderen 6-18 år i integrerede institutioner. Da vi ikke kan udskille de udgifter, der anvendes til pasning af disse indskrevne, har vi inkluderet alle indskrevne i alderen 0-18 år og vægtet de ældre børn lavere end de yngre børn, jf. nedenfor²². Opgørelsen inkluderer derfor 0-18-årige indskrevne i kommunale, selvejende og udliciterede institutioner samt kommunal dagpleje.

Oplysninger om antallet af indskrevne stammer fra Danmarks Statistik, tabel PAS11. Oplysninger om indskrevne børn i dagtilbud indhentes af Danmarks Statistik fra de kommunale opkrævningssystemer for betaling af børnepasning. Optælling af indskrevne i dagtilbud sker i oktober måned hvert år. Hvis oplysningerne ikke er fyldestgørende i de elektroniske systemer, indberetter kommunerne selv oplysninger om indskrevne børn via blanketter.

Vi har foretaget to grundlæggende behandlinger af rådata fra Danmarks Statistik, nemlig en *deltidskorrektion* og en *alderskorrektion*.

Korrektion for deltidssindskrevne

Danmarks Statistik skelner ikke mellem børn indskrevet på deltidsplasser og børn indskrevet på fuldtidsplasser. Ved hjælp af kommunernes budgetindberetninger er det dog muligt at korrigere for antal budgetterede deltidsplasser. Oplysninger om kommunernes antal budgetterede deltidsplasser er udleveret til KORA fra Økonomi- og Indenrigsministeriet.

I forbindelse med en tidligere undersøgelse af normeringer til dagtilbud (Dalsgaard et al., 2014) har vi været i dialog med seks kommuner med mange deltidsplasser for at få en praksisnær fastsættelse af deltidsskolenes vægtning. Det generelle billede er, at en deltidsplass svarer til 36 timer ud af typisk 48 mulige timer, dvs. en deltidsplass udgør ca. 75 % af en fuldtidsplass. Vi antager derfor, at lønudgifterne forbundet med deltidssindskrevne er 0,75 gange lønudgifterne til fultidssindskrevne, mens de øvrige driftsudgifter er cirka de samme for deltidss- og fultidssindskrevne. Deltidsvægten er derfor beregnet ved at gange den gennemsnitlige lønandel (0,85) med den andel, som en deltidsplass udgør af en fuldtidsplass (0,75), og hertil lægge de øvrige udgifters andel (0,15). På denne måde er deltidsplassernes vægt beregnet til 0,79.

Vi har ikke data for det faktiske antal deltidsplasser, men det budgetterede antal. Derfor har vi brugt den budgetterede andel deltidsplasser til at beregne et skøn over antal "forventede" deltidssindskrevne ud af det samlede faktiske antal indskrevne.

Data for deltidsplasser er ikke opdelt på aldersgrupper i hele perioden. Der findes således kun aldersopdelte tal for aldersintegrerede institutioner i 2011, 2012 og til dels 2013. Andelen af deltidsplasser i aldersintegrerede institutioner på landsplan i 2012 fordeler sig nogenlunde jævnt på aldersgrupper (0-2-årige: 4 %, 3-5-årige: 3 % og 6+-årige: 1 %). Vi har antaget, at deltidsplasser er ensartet fordelt på aldersgrupper, og dermed deltidskorrigeres det samlede antal indskrevne i alderen 0-18 år inden aldersvægtningerne.

Korrektion for alderssammensætning

En sammenligning af kommunernes enhedsudgifter i institutioner kræver, at vi alderskorrigerer, fordi børn i forskellige aldre har forskelligt personalebehov og dermed udgiftsbehov, og fordi alderssammensætningen blandt de indskrevne børn er forskellig fra kommune til kommu-

²² Fra og med 2014 skal udgifterne til førskolebørn henholdsvis børn i skolealderen konteres under hver deres funktion i den autoriserede kontoplan. Fremadrettet vil det derfor ikke være nødvendigt at inkludere de 7+-årige i beregningen af enhedsudgifterne.

ne. Kommuner med en stor andel 0-2-årige indskrevne børn vil således have et større udgiftsbehov end kommuner med en stor andel 3-5-årige indskrevne. For skolebørn gælder desuden det forhold, at de typisk er indskrevet på pladser i integrerede institutioner i et lavere antal timer pr. uge end det antal timer, som udgør en fuldtidsplads for en 0-5-årig. Antallet af indskrevne børn i institutioner er derfor alderskorrigeret i vores opgørelse af enhedsudgifter. Fremgangsmåden til at korrigere forklæres indgående nedenfor.

Vi har derimod ikke alderskorrigeret antallet af indskrevne børn i beregningen af enhedsudgifter i dagplejen, hvor der primært bliver passet 0-2-årige børn. I 2013 udgør 3-5-årige børn således 0,7 % af alle indskrevne i dagpleje på landsplan. Heraf er ca. 46 % 3 år gamle og har formentlig et personale- og dermed udgiftsbehov, som minder om en 2-årigs. I fire kommuner udgør 3-5-årige børn mere end 5 % af de indskrevne i dagpleje i 2013. Seks kommuner har i 2013 differentieret forældrebetaling for 0-2-årige og 3-5-årige i dagplejen.

Alderskorrektio n af indskrevne i institutioner

Til alderskorrektionen af enhedsudgifter i institutionerne har vi brug for nogle fordelingsnøgler, der afspejler forholdet mellem aldersgruppernes udgiftsbehov. Konkret har vi vægtet alle 3-5-årige indskrevne i institutioner med én og vægtet de øvrige aldersgrupper op eller ned alt efter deres anslåede udgiftsbehov i forhold til en 3-5-årigs. Vægtene for de forskellige aldersgrupper er fastsat som beskrevet nedenfor.

Vægt for 0-2-årige

Vi har beregnet forholdet mellem 0-2-åriges og 3-5-åriges udgiftsbehov som forholdet mellem enhedsudgifterne – beregnet efter takstmetoden – for børnene i de to aldersgrupper.

I beregningen af forholdet mellem enhedsudgifterne har vi frasorteret de fire små ø-kommuner og outliers, jf. afsnit 8.3 nedenfor. Observationer, hvor enhedsudgiften for 0-2-årige er sammenfaldende med enhedsudgiften for 3-5-årige, jf. afsnit 8.3, udgår også.

Efter frasorteringen af outliers og observationer med sammenfaldende enhedsudgifter har vi for hver kommune i perioden 2009-2012 beregnet forholdet mellem enhedsudgiften for henholdsvis de institutionsindskrevne 0-2-årige og 3-5-årige. Derefter er der for hvert år beregnet en aldersvægt for gennemsnitskommunen (uvægtet gennemsnit). Til sidst er der beregnet én aldersvægt for 2009-2012, som bygger på gennemsnitskommunens aldersvægt i de enkelte år (jf. tabel 8.2).

Tabel 8.2 Forholdet mellem 0-2-åriges og 3-5-åriges udgiftsbehov i gennemsnitskommunen, 2009-2012

	2009	2010	2011	2012	Gennemsnit 2009-2012
Aldersvægt 0-2-årige	1,825 (n=84)	1,804 (n=82)	1,786 (n=85)	1,775 (n=88)	1,797

Tabel 8.2 viser, at den gennemsnitlige aldersvægt for 0-2-årige ligger mellem 1,775 og 1,825 i perioden. Gennemsnittet for de fire år er 1,797. Institutionsindskrevne 0-2-årige er altså i gennemsnit 1,797 gange så udgiftskrævende som institutionsindskrevne 3-5-årige.

Fremgangsmåden i beregningen af én samlet aldersvægt for gennemsnitskommunen i perioden 2009-2012 er vist i boksen nedenfor.

Beregning af aldersvægten for 0-2-årige indskrevne i institutioner

$$\text{Aldersvægt 0-2-årige} = \sum_{\text{år } 2009}^{\text{år } 2012} \frac{\sum_{i=1}^n \frac{[\text{Enhedsudgift 0-2-årige}]_i}{[\text{Enhedsudgift 3-5-årige}]_i}}{\frac{n}{4}}$$

Note: n= Antallet af kommuner med valide enhedsudgifter for både 0-2-årige og 3-5-årige institutionsbørn.

Vi benytter den gennemsnitlige aldersvægt i forbindelse med beregning af enhedsudgifterne i alle de undersøgte år, da vi derved tager højde for tilfældig variation i vægtene mellem årene. Derudover sikrer vi, at udviklingen i enhedsudgifter ikke kan tilskrives ændrede aldersvægte.

Vægte for 5+-årige

Indskrevne over 5 år i børnehaver og integrerede institutioner indgår i beregningerne af enhedsudgifterne i institutioner, da vi ikke kan frasortere de udgifter, der går til at passe disse børn. De 6-18-årige udgør på landsplan 9 % af alle indskrevne børn i institutioner i 2012. Forholdet mellem udgiftsbehovet for 3-5-årige og 6-18-årige beregnes på samme måde som for de 0-2-årige.

For at fastlægge vægte for de indskrevne 5+-årige har vi set på forholdet mellem enhedsudgifter beregnet efter takstmetoden for henholdsvis 3-5-årige i heldagspasning i aldersintegreret institution og børnehave og 6-9-årige i integreret institution eller fritidshjem, 10-13-årige i fritidsklub og 14-17-årige i ungdomsklub. Vægtene fremgår af Tabel 8.3. KORA har i en tidligere undersøgelse af dagtilbudsområdet sandsynliggjort gyldigheden af disse vægte (Dalsgaard et al., 2014).

Særligt for gruppen af 6-årige gælder, at vi ikke ud fra vores data kan afgøre, om de er begyndt i skole eller ej. Derfor har vi set på, om den enkelte kommune systematisk har skolebørn indskrevet i deres institutioner, dvs. børnehaver og integrerede institutioner. I vores definition har en kommune "systematisk skolebørn indskrevet i deres institutioner", hvis mere end 1 % af det samlede antal 3-18-årige indskrevne i institutioner udgøres af 7-18 årige. Dette er tilfældet for 19 kommuner i 2012.

I de kommuner, der *ikke* systematisk har skolebørn indskrevet, har vi antaget, at de 6-årige indskrevne endnu ikke er startet i skole og derfor har samme vægt som en 3-5-årig. I de kommuner, som systematisk *har* skolebørn indskrevet, har vi brug for et overslag over, hvor mange af de 6-årige der ikke går i skole. Derfor har vi set på, hvor stor en andel de 6-årige typisk udgør af de 3-6-årige indskrevne i kommuner, der *ikke* systematisk har skolebørn i deres institutioner. Det var gennemsnitligt 1,55 % i 2007-2012. Denne andel har vi ganget med antallet af 3-6-årige indskrevne i kommuner, der systematisk *har* skolebørn i deres institutioner, for at anslå et antal 6-årige der endnu ikke er begyndt i skole. De udgør gennemsnitligt 51,5 % af de 6-årige i disse kommuner i 2007-2012. Denne andel 6-årige vægter vi med 1 (som en 3-5-årig), mens de resterende 48,5 % af de 6-årige vægtes med 0,67 (som en 7-9-årig). I praksis betyder det en vægtning på 0,84 for de 6-årige indskrevne i de kommuner, som systematisk *har* skolebørn indskrevet i deres institutioner.

Table 8.3 Aldersvægte for 6-18-årige børn

Aldersgruppe	Vægt	Begrundelse
6-årige i institutioner i kommuner, der ikke gør systematisk brug af institutioner til skolebørn	1	Antages endnu ikke at være startet i skole og indgår derfor med samme vægt som et 3-5-årigt barn
6-årige i institutioner i kommuner, der gør systematisk brug af institutioner til skolebørn	0,84	Vi antager, at 48,5 % af disse børn er startet i skole (vægt = 0,67) og 51,5 % ikke er (vægt = 1).
7-9-årige	0,67	Skolebørn i institutioner, hvor udgiftsbehovet falder i takt med, at alderen stiger
10-13-årige	0,38	
14-18-årige	0,16	

Beregning af antal fuldtidsindskrevne børn og enhedsudgift i institutioner

Antallet af fuldtidsindskrevne børn i institutioner er beregnet som et teknisk tal i den forstand, at alle indskrevne i vuggestue, børnehave og integreret institution er deltidskorrigeret og aldersvægtet, så de opgøres i enheden "fuldtidsindskrevne 3-5-årige". Beregningen foretages efter følgende udtryk:

$$\begin{aligned} \text{Teknisk antal fuldtidsindskrevne 3-5-årige børn} &= (1,797 * \text{antal 0-2-årige}) \\ &+ (\text{antal 3-5-årige}) + ((1 \text{ eller } 0,84) * \text{antal 6-årige}) + (0,67 * \text{antal 7-9-årige}) \\ &+ (0,38 * \text{antal 10-13-årige}) + (0,16 * \text{antal 14-18-årige}) \end{aligned}$$

Dette tal er et udtryk for det samlede udgiftsbehov i institutioner opgjort som fuldtidsindskrevne 3-5-årige. Det kan omregnes til fuldtidsindskrevne 0-2-årige ved at gange med 1,797.

Herefter beregnes enhedsudgifterne i institutioner efter følgende udtryk:

$$\text{Enhedsudgifter} = \frac{\text{Driftsudgifter}}{\text{Teknisk antal fuldtidsindskrevne 3-5-årige børn}}$$

Dette tal er et udtryk for driftsudgifterne pr. fuldtidsindskrevet 3-5-årig. Det kan omregnes til driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevet 0-2-årig ved at gange med 1,797.

8.1.3 Opgørelse af antal indskrevne børn og unge i særlige dagtilbud og særlige klubber

For børn og unge med betydeligt og varigt nedsat fysisk eller psykisk funktionsevne er kommunen efter Servicelovens §§ 32 og 36 forpligtet til at supplere de generelle kommunale tilbud, hvis disse ikke kan tilgodes barnets eller den unges særlige behov for støtte eller behandling. De supplerende tilbud kan have form af særlige dagtilbud eller særlige klubber.

Oplysninger om antallet af indskrevne børn og unge i særlige dagtilbud og særlige klubber stammer fra Danmarks Statistik, tabel RESSBU. Oplysningerne indhentes af Danmarks Statistik direkte fra institutionerne via blanketter. Optællingen af indskrevne sker i april måned hvert år. Oplysninger om, hvilke institutioner der yder støtte og behandling til børn og unge efter Servicelovens §§ 32 og 36 – og dermed hvilke institutioner der skal have tilsendt en indberetningsblanket, indhentes Danmarks Statistik via Tilbudsportalen. Danmarks Statistik indhenter således kun oplysninger om institutioner, der er indberettet til Tilbudsportalen. Kommunerne

skal selv sørge for at oprette og godkende de enkelte tilbud på Tilbudsportalen (Social-, Børne- og Integrationsministeriet, 2013).

Hvis et tilbud ikke fremgår af Tilbudsportalen, vil børn og unge indskrevet i dette tilbud således ikke indgå i Danmarks Statistiks optælling. Dette er en potentiel fejlkilde i de anvendte data om antal indskrevne i særlige dag- og klubtilbud. Den medfører alt andet lige en mulig tendens til at undervurdere antallet af indskrevne og dermed overvurdere enhedsudgiften for disse tilbud. I afsnit 8.4.3 nedenfor ser vi nærmere på omfanget af denne potentielle fejlkilde og dens mulige betydning for enhedsudgiften i gennemsnitskommunen.

8.2 Takstmetoden

Takstmetoden bygger på kommunernes indberetninger af dagtilbudstakster og forældrebetalingsandele til Økonomi- og Indenrigsministeriet. Kommunerne indberetter de budgetterede forældretakster og forældrebetalingsandele i november eller december måned for det kommende år. Taksterne bliver herefter valideret og revideret af Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale forhold.

Kommunerne fastsætter forældretaksterne som de samlede, budgetterede bruttodriftsudgifter til dagtilbud pr. budgetteret indskrevet helårsbarn, ganget med en forældrebetalingsandel. Forældrebetalingsandelen er fastsat af kommunalbestyrelsen, men kan højst udgøre 25 % af de budgetterede bruttodriftsudgifter pr. plads. Det betyder, at kommunens tilskud til pladsen mindst skal udgøre 75 % af bruttodriftsudgifterne²³.

KORAs opgørelse af enhedsudgifter efter takstmetoden regner vi "baglæns" i den forstand, at vi benytter forældretaksterne og forældrebetalingsandelene til at beregne de budgetterede bruttodriftsudgifter pr. plads i de enkelte kommuner. Den konkrete beregningsmetode er uddybet i afsnit 8.2.3. Men først gennemgår vi kort kommunernes generelle grundlag for beregning af de budgetterede bruttodriftsudgifter i afsnit 8.2.1 og den særlige problematik om indregning af frokostordning i taksten i afsnit 8.2.2.

8.2.1 Kommunernes beregning af budgetterede bruttodriftsudgifter

Kommunalbestyrelsen kan selv beslutte, om de budgetterede bruttodriftsudgifter skal opgøres som de gennemsnitlige udgifter ved driften af *dagtilbud af samme type* i kommunen (gennemsnitstakster) eller som udgifter ved driften af *det enkelte dagtilbud* (institutionsbestemte takster). Uanset hvilken måde kommunalbestyrelsen vælger, opgøres de budgetterede bruttodriftsudgifter på grundlag af dagtilbuddenes driftsbudgetter (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009:140). Kommuner, der opgør institutionsbestemte takster, skal oplyse den gennemsnitlige takst for dagtilbud af samme type til Økonomi- og Indenrigsministeriet.

I beregningen af de budgetterede bruttodriftsudgifter har kommunerne kun lov til at medtage udgifter, der vedrører selve driften af dagtilbud. Ved vurdering af, hvilke udgifter der kan indgå i bruttodriftsudgifterne, ses der på formålet med udgifterne. Der findes ikke en udtømmende liste over udgiftsposter, der må medtages i beregningsgrundlaget. Nedenfor er oplistet eksempler på udgifter, der må henholdsvis ikke må indgå i beregningsgrundlaget (Indenrigs- og Socialministeriet, 2009:140ff):

Udgifter, som kan indregnes:

²³ Fra 2009 til og med juli 2011 har kommunerne haft mulighed for at hæve forældrebetalingsandelen til 30 %, hvis dagtilbudsydelsen omfattede frokost. Fra og med august 2011 har kommunerne højst kunne opkræve 25 % af bruttodriftsudgifterne, uanset om frokost indgår som en del af dagtilbudsydelsen eller ej. Se i øvrigt afsnit 8.2.2.

- Udgifter vedrørende udførelsen af den pædagogiske opgave, som derfor vedrører drift og udvikling af dagtilbuddets kerneopgaver, fx løn til fastansatte, vikarer, og støttepædagoger, der indgår i personalenormeringen.
- Ejendomsrelaterede udgifter omfattende løbende vedligeholdelse, børnerelaterede nyan-skaffelser (legetøj, erstatning af inventar) samt forsyningsudgifter og rengøring
- Børnerelaterede udgifter tilknyttet hverdagen i dagtilbuddet, såsom it-udstyr, bleer, mv.
- Børnerelaterede administrative opgaver, fx planlægning af medarbejdertid, udarbejdelse pædagogiske læreplaner mv.

Udgifter, som ikke må medregnes:

- Udgifter til myndighedsopgaver, fx udgifter til tilsyn, tildeling af pladser, udgifter til sprog-vurdering efter dagtilbudsloven, tildeling af friplads, søskendetilskud m.v.
- Administrationsopgaver, vedrørende lønadministration, bogføring, regnskab og revision, pladsanvisning, samt ansatte i den kommunale forvaltning, herunder pædagogiske konsu-lenter, dagplejepædagoger mv.
- Anlægsudgifter og ejendomsrelaterede udgifter, så som om- og tilbygninger. Renter og afdrag i fast ejendom, husleje, ordinær og ekstraordinær ejendomsvedligeholdelse m.v.
- Støtteindsatser der har karakter af behandling, såsom sprogstimulering af tosprogede små-børn og særlig støtte til børn og unge efter Servicelovens § 52, tolkebistand, der ikke er en integreret del af børnearbejdet.

I modsætning til enhedsudgifter opgjort efter regnskabsmetoden vil enhedsudgifter efter takstmetoden således være mere snævert forbundet med selve driften af dagtilbuddene. En anden forskel mellem enhedsudgifter beregnet efter henholdsvis regnskabs- og takstmetoden er, at enhedsudgifter opgjort efter takstmetoden indeholder moms, mens enhedsudgifter efter regnskabsmetoden er ekskl. moms.

Enhedsudgifterne, der opgøres på baggrund af takstmetoden, bygger på kommunernes budget-terede udgifter. I det omfang der efter budgettets vedtagelse sker væsentlige ændringer på eksempelvis dagplejeområdet i en kommune, vil det påvirke forholdet mellem de budgetterede og de faktiske udgifter. Det kan formentlig i et vist omfang forklare nogle af de forskelle, der er mellem enhedsudgifterne opgjort efter henholdsvis regnskabsmetoden og takstmetoden.

Eventuelle frokostordningers indregning i de budgetterede bruttodriftsudgifter er en særskilt problematik, som behandles nærmere i afsnit 8.2.2.

8.2.2 Takster med og uden frokost

I den undersøgte periode har der været forskellige regler for frokostordning og betaling herfor.

Fra 2009 til og med juli 2011 har kommunerne haft mulighed for at lade frokost til børnene indgå som en del af dagtilbudsydelsen og dermed lade udgifterne til frokost indgå i beregnings-grundlaget for taksterne. I denne periode er det dog ikke muligt at afgøre, hvilke kommuner der tilbyder frokost som en del af dagtilbudsydelsen. Derfor vil kommuner, hvor frokost indgår som en del af dagtilbudsydelsen, alt andet lige have højere enhedsudgifter end kommuner, hvor frokost ikke indgår som en del af dagtilbudsydelsen. Desuden vil de beregnede enhedsud-gifter for gennemsnitskommunen i perioden både omfatte kommuner, hvor frokost indgår som en del af dagtilbudsydelsen, og kommuner hvor frokost ikke indgår som en del af dagtilbudsydelsen.

Fra og med august 2011 har kommunerne haft pligt til at tilbyde frokost til alle børn i dagtilbud. Frokostordningen kan tilbydes efter én af to modeller:

1. Frokosten indgår som en del af dagtilbudsydelsen. Hermed skal betalingen for frokosten indgå i forældretaksten, dvs. der ikke beregnes en separat frokosttakst. I dette tilfælde kan forældre ikke fravælge frokosten, men skal betale op til 25 % af udgifterne til dagtilbudspladsen inkl. udgifterne til frokost.
2. Alternativt kan kommunen tilbyde frokost ved siden af dagtilbudsydelsen. Hermed skal kommunen beregne en separat frokosttakst, som forældrene betaler særskilt med en forældrebetalingssandel på op til 100 %. I de tilfælde har forældrene dog mulighed for at fravælge frokosten.

De to modeller for frokost indebærer, at kommuner, hvor frokost indgår som en del af dagtilbudsydelsen, alt andet lige vil have højere enhedsudgifter end kommuner, hvor frokost ikke indgår som en del af ydelsen. Vi har derfor valgt, at enhedsudgifterne efter takstmetoden i 2012 og 2013 opgøres inkl. frokost, uanset om frokosten indgår som en del af dagtilbudsydelse eller ej. Det betyder, at enhedsudgiften for de kommuner, hvor frokost ikke indgår som en del af dagtilbudsydelsen, tillægges udgifterne til frokost, uanset om forældrene gør brug af frokostordningen eller ej.

Reglerne for frokost i dagplejen er i hele den undersøgte periode underlagt bestemmelserne i overenskomsten for dagplejere. Det indebærer, at alle dagplejere tilbyder frokost som en del af pasningsydelsen. Dermed er de beregnede enhedsudgifter i dagplejen sammenlignelige fra kommune til kommune for så vidt angår medregning af frokostordning.

8.2.3 Beregning af enhedsudgifter for de enkelte tilbudstyper

Ved indberetning af forældretakster og forældrebetalingssandele til Økonomi- og Indenrigsministeriet skal kommunerne oplyse separate takster og betalingsandele for henholdsvis "dagpleje 0-2 år", "dagpleje 3-5 år", "vuggestuer, børnehaver, integrerede institutioner 0-2 år" og "integrerede institutioner 3-5 år".

De separate takster og forældrebetalingssandele gør det muligt at beregne separate enhedsudgifter for de nævnte tilbudstyper. Dog vil enhedsudgifter for institutionstilbud til 0-2-årige (vuggestuer og integrerede institutioner) ofte være sammenfaldende. Det samme gør sig gældende for institutionstilbud til 3-5-årige (børnehaver og integrerede institutioner)²⁴. Enhedsudgifterne efter takstmetoden er derfor opgjort for henholdsvis institutionsindskrævne 0-2-årige og institutionsindskrævne 3-5-årige. Hvis der i den enkelte kommune er forskel mellem enhedsudgifter for institutionstilbud med børn i samme aldersgruppe, fx enhedsudgiften for en vuggestueplads og enhedsudgiften for en plads i en integreret institution for 0-2-årige, er der beregnet et uvægtet gennemsnit af de to enhedsudgifter.

I dagplejen er det kun et fåtal af kommunerne, der har forskellige enhedsudgifter for 0-2-årige og 3-5-årige²⁵. For dagplejen opgøres derfor udelukkende en enhedsudgift for de 0-2-årige, da beregningsgrundlaget for de 3-5-årige dagplejebørn er for snævert til at beregne en retvisende enhedsudgift for gennemsnitskommunen.

²⁴ Fra og med 2013 skal kommunerne fastsætte henholdsvis én forældretakst og én forældrebetalingssandel for de 0-2-årige institutionsbørn og én for de 3-5-årige institutionsbørn. Det skal de gøre, uanset om taksterne og betalingsandelene vedrører integrerede institutioner, vuggestuer eller børnehaver. Der skal fortsat beregnes separate takster for dagplejen.

²⁵ I årene 2009-2013 er der i gennemsnit syv kommuner, som har differentierede enhedsudgifter for de 0-2- og 3-5-årige.

8.3 Indeksberegning og håndtering af stærkt afvigende observationer

Vi har for hver kommune beregnet en række indeks for enhedsudgifter, som er udtryk for den enkelte kommunes dagtilbudsudgifter pr. barn set i forhold til gennemsnitskommunens dagtilbudsudgifter pr. barn. For *regnskabsmetoden* er der for hver kommune beregnet to indeks for enhedsudgifter: et indeks for dagplejen og et indeks for de ordinære institutioner samlet, dvs. vuggestuer, børnehaver og integrerede institutioner. For *takstmetoden* er der beregnet tre indeks: et indeks for dagplejen, et indeks for institutioner 0-2 år samt et indeks for institutioner 3-5 år.

Indeksværdien for den enkelte kommune beregnes ved at sætte kommunens enhedsudgift i forhold til gennemsnitskommunens enhedsudgift og gange med 100.

De små ø-kommuner, Læsø, Fanø, Samsø og Ærø, indgår ikke i beregningen af gennemsnitskommunens enhedsudgifter. Det samme gælder Helsingør Kommune på dagplejeområdet i 2011 til 2013, da vi er blevet bekendt med, at kommunen i disse år kun har brugt dagpleje til børn med særlige behov. Derudover har vi i opgørelsen af enhedsudgifter efter takstmetoden frasorteret observationer, hvor enhedsudgiften for 0-2-årige er sammenfaldende med enhedsudgiften for 3-5-årige. Dette er gjort, da kommunerne i henhold til Dagtilbudsloven skal beregne separate takster for hver dagtilbudstype. Vi vurderer derfor, at sammenfaldende enhedsudgifter på tværs af tilbudstyper indikerer, at taksterne ikke afspejler de reelle udgifter.

Derudover udelades stærkt afvigende observationer – outliers – af beregningen for ikke at skævvride billedet. Gennemsnitskommunens enhedsudgifter har stor betydning for både vurderingen af udviklingen i enhedsudgifter over tid og den enkelte kommunes placering i indekset. Derfor har vi lagt særlig vægt på at identificere outliers, som er udeladt i beregningerne af tal for gennemsnitskommunen, som alle kommuner er indekset op imod. For at identificere outliers har vi set på to parametre:

1. Kommunens enhedsudgift i det enkelte år set i forhold til alle (94) kommuners gennemsnitlige enhedsudgift i det pågældende år
2. Kommunens enhedsudgift i det enkelte år set i forhold til kommunens egen gennemsnitlige enhedsudgift i de øvrige år i perioden.

Afviger en kommunes enhedsudgift med mere end to standardafvigelser fra gennemsnitskommunen på den første parameter *eller* mere end 20 % fra kommunens eget gennemsnit på den anden parameter, betegnes den som en outlier²⁶.

8.4 Vurdering af datagrundlagets pålidelighed

Som nævnt i afsnit 2.1.2 om opgørelse af antal indskrevne børn er der fejl i nogle kommuners tal. Det gælder især tal for indskrevne i dagpleje og i særlige dag- og klubtilbud. I vurdering af datas kvalitet har KORA været i dialog med en række kommuner om deres registerdata, men vi ved dog ikke med sikkerhed, i hvor stort et omfang fejlene gælder alle 98 kommuner.

Vi har derfor forsøgt at vurdere datagrundlagets pålidelighed i alle 98 kommuner ved at sammenholde kommunernes enhedsudgifter beregnet efter regnskabsmetoden enten med enheds-

²⁶ I forbindelse med identifikationen af outliers ved beregningen af enhedsudgifterne for institutioner inkl. frokost – opgjort på baggrund af takstmetoden (se afsnit 4.1.2.1) – har vi udelukkende benyttet outlierkriterium nr. 1. Det vil sige, at kriteriet vedrørende kommunens enhedsudgift i det enkelte år maksimalt må variere med 2 standardafvigelser set i forhold til alle (94) kommuners gennemsnitlige enhedsudgift i det pågældende år. Kriterium nr. 2 benyttes ikke, da der kun er observationer for to år.

udgifterne beregnet efter takstmetoden (dagpleje) eller med kommunernes personalenormeringer på dagtilbudsområdet (institutioner).

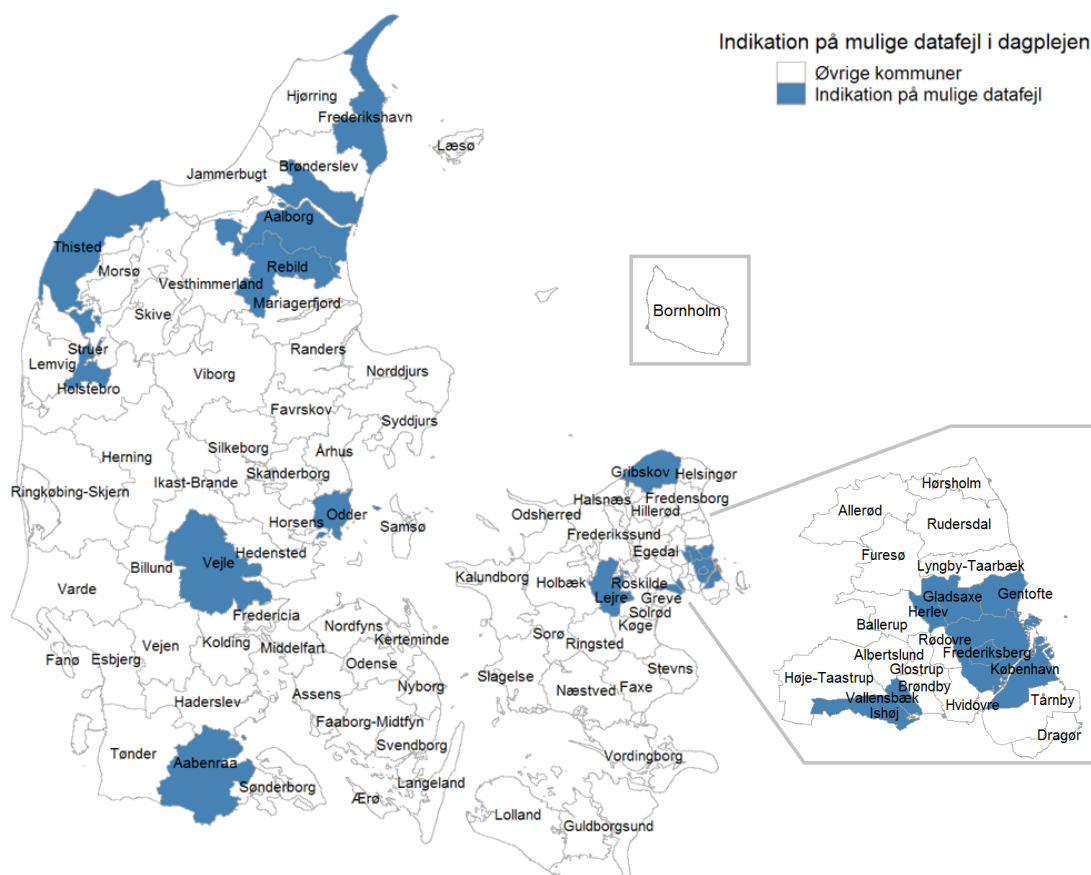
For de særlige dagtilbud og særlige klubber har vi ikke sammenholdt enhedsudgifter med øvrige data. Dels beregner og indberetter kommunerne ikke takstoplysninger om de særlige dag- og klubtilbud, dels er der ikke tilgængelige normeringer for området. Vi har i stedet forsøgt at identificere de kommuner, hvor der ikke er korrespondance mellem udgifter og antal indskrevne.

8.4.1 Dagleje

I afsnit 3.1.3 blev der nævnt en række dataudfordringer, som kan have betydning for gennemsnitskommunens enhedsudgifter på dagplejeområdet såvel som enkeltkommuners enhedsudgifter på dagplejeområdet.

Vi har forsøgt at vurdere datagrundlagets pålidelighed ved at sammenholde kommunernes enhedsudgifter beregnet efter regnskabsmetoden med enhedsudgifterne beregnet efter takstmetoden. Der er foretaget to sammenligninger. For det første har vi sammenlignet kommunernes værdi på regnskabsmetodeindekset med deres værdi på takstmetodeindekset. For det andet har vi rangordnet kommunerne på både regnskabs- og takstmetoden og sammenholdt deres placeringer i de to rækkefølger.

Figur 8.1 Kommuner, der tilsyneladende har fejl i grunddata for enhedsudgifter i dagplejen, 2013



16 kommuner har en forskel i indekseværdi på med mere end 10 point mellem regnskabsmetodeindekset og takstmetodeindekset, og rykker sig samtidig mere end 15 pladser fra regnskabsmetode- til takstmetoderækkefølgen. De 15 kommuner er markeret med blå i Figur 8.1. Desuden er de markeret med “#” i tabel 7.1 med kommunefordelte enhedsudgifter, jf. afsnit 7.

Det skal for en god ordens skyld understreges, at afvigelser mellem de to indekseværdier ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at grunddata om antal indskrevne i regnskabsmetoden er fejlagtige. Der kan således være andre forklaringer på eventuelle afvigelser, herunder forklaringer der vedrører datagrundlaget for opgørelsen med takstmetoden.

8.4.2 Institutioner

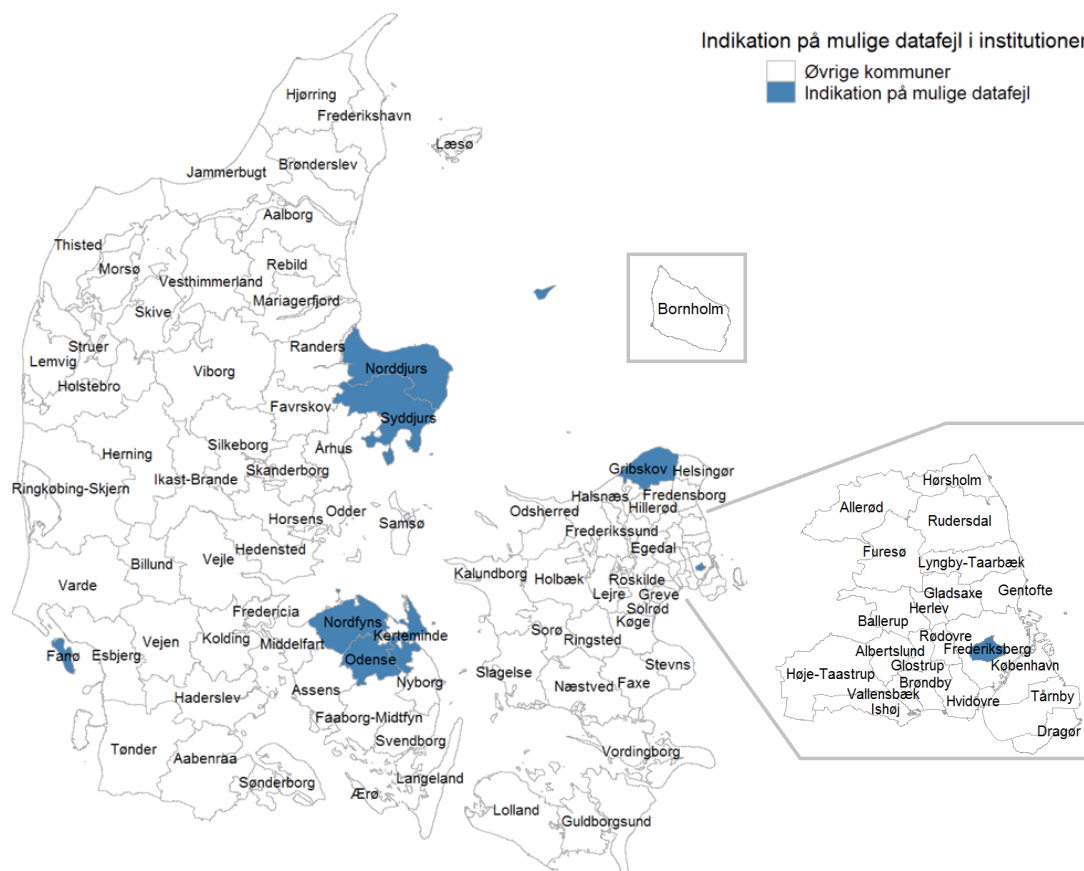
Dialogen med udvalgte kommuner har ikke indikeret de samme problemer på institutionsområdet som på dagplejeområdet med hensyn til pålideligheden af registeroplysningerne vedrørende antal indskrevne. Alligevel har vi fundet det relevant at lave en forsøgsvis vurdering af omfanget af fejl i grunddata for institutionerne.

Da regnskabsmetoden reelt bygger på en gennemsnitsbetragtning for de 0-2 årige og 3-5 årige, og da takstmetoden samtidig tager udgangspunkt i differentierede takster for 0-2 årige og 3-5 årige, giver det ikke – som på dagplejeområdet – mening at identificere mulige fejl i grunddata ved at sammenligne enkeltkommuners opgjorte enhedsudgifter efter de to metoder.

I stedet har vi undersøgt pålideligheden af enhedsudgifterne beregnet på baggrund af regnskabsmetoden ved sammenholde dem med kommunernes personalenormeringer på institutionsområdet, som KORA tidligere har opgjort ud fra en gennemsnitsbetragtning for 0-2 årige og 3-5 årige, som svarer til den her anvendte for regnskabsmetoden. Sammenligningen er relevant, fordi enhedsudgifterne på et løntungt område som dagtilbudsområdet (ca. 85 % af udgifterne på dagtilbudsområdet er lønudgifter) må forventes at samvariere med personalenormeringen. Det skal bemærkes, at denne sammenligning ikke kan identificere uoverensstemmelser, der følger af fejlagtige børnetal, da det er de samme børnetal, som ligger til grund for begge beregninger. I stedet kan eventuelle uoverensstemmelser mellem de to indeks indikere problemer med de anvendte udgiftstal eller personaletal.

Undersøgelsen af mulige fejl i grunddata vedrørende institutioner bygger på en sammenholdelse af enhedsudgifterne fra 2012 og kommunespecifikke normeringer fra 2012. Grunden til at der ikke anvendes 2013 data er, at vi ikke har oplysninger om normeringerne fra 2013.

Figur 8.2 Kommuner, der tilsyneladende har fejl i grunddata for enhedsudgifter i institutionerne, 2012



Otte kommuner afviger med mere end 10 point mellem regnskabsmetodeindekset og normeringsindekset, og rykker sig samtidig mere end 15 pladser fra regnskabsmetode- til normeringsrækkefølgen. De otte kommuner er mærkeret med blå i Figur 8.2. Desuden er de angivet med “#” i Tabel 7.2 og 7.3 med kommunefordelte enhedsudgifter, jf. afsnit 7.

For en god ordens skyld skal det nævnes, at undersøgelsen af fejl i grunddata på institutionsområdet vedrører pålideligheden af enhedsudgifterne beregnet på baggrund af regnskabsmetoden og dermed ikke pålideligheden af datagrundlaget for enhedsudgifterne beregnet på baggrund af takstmetoden.

8.4.3 Særlige dagtilbud og særlige klubber

Som beskrevet i afsnit 6.2 har KORA erfaret, at der i nogle kommuner er fejl i grunddata, som *kan* have betydning for udviklingen i eller størrelsen af gennemsnitskommunens enhedsudgifter eller for de enkelte kommuners enhedsudgifter for de særlige dagtilbud og særlige klubber.

Da vi ikke har haft mulighed for at sammenholde kommunernes enhedsudgifter med hverken takstoplysninger eller personalenormeringer, har vi i stedet forsøgt at vurdere problemets omfang ved for hvert år i perioden 2009-2013 at opgøre antallet af kommuner, som *enten* har registreret udgifter på funktion 5.25.17 uden at have børn og unge indskrevet i særlige dag- og klubtilbud, *eller* har indskrevne i særlige dag- og klubtilbud uden at have udgifter på funktion 5.25.17. Vi har med andre ord identificeret de kommuner, hvor der er en åbenlys mangel på sammenhæng mellem udgifter og serviceenheder.

Tabel 8.4 viser fordelingen af kommuner på de to mulige fejltyper fra 2009 til 2013.

Tabel 8.4 Oversigt over kommuner, som tilsyneladende har fejl i grunddata for enhedsudgifter i særlige dagtilbud og særlige klubber, 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Antal kommuner med udgifter på 5.25.17, men uden indskrevne	33	24	27	32	36
Antal kommuner med indskrevne, men uden udgifter på 5.25.17	1	2	1	1	2

Note: Driftsudgifter er opgjort ekskl. betalinger til og fra kommuner og regioner.

Som det fremgår af Tabel 8.4, er der tilsyneladende alvorlige fejl i registerdata i over hver tredje kommune i 2009-2013. Oplysningerne i tabellen indikerer desuden, at en væsentlig fejlkilde i de anvendte data er fejl og mangler i registreringen af antallet af *indskrevne*. Det er væsentligt at bemærke, at den her foretagne forsøgsvisse identifikation af omfanget af kommuner med fejl i grunddata blot er en *identifikation af åbenlyse fejl i grunddata*. Der kan være mange forhold, der rykker ved tallene i mindre åbenlyst omfang, herunder fejlkontering, forskydninger samt fejl og mangler i registreringen af de indskrevne.

Eksemplet i boksen nedenfor illustrerer de datamæssige udfordringer på området.

Eksempel på dataudfordringer

En kommune har i 2009 registreret udgifter for ca. 22,4 mio. kr. på funktion 5.25.17 og har samme år tre børn og unge indskrevet i særlige dag- og klubtilbud. Det svarer til en enhedsudgift på 7,5 mio. kr. pr. indskrevet barn/ung. I 2010 og 2011 har kommunen registreret betydelige udgifter på funktion 5.25.17, men har ikke nogen indskrevne. I 2012 og 2013 har kommunen udgifter på mellem 10,2 og 9,9 mio. kr. og har samtidig henholdsvis 98 og 50 indskrevne børn og unge, svarende til en enhedsudgift på henholdsvis ca. 104.000-190.000 kr. pr. indskrevet barn/ung. Eksemplet er vist summarisk i tabellen nedenfor.

	2009	2010	2011	2012	2013
Driftsudgifter (mio. kr.)	22,495	23,892	10,395	10,202	9,899
Antal indskrevne børn og unge	3	0	0	98	50
Driftsudgifter pr. indskrevet barn/ung	7.498.195	-	-	104.103	189.764

Note: Driftsudgifter er opgjort i 2013-priser.

8.5 Følsomhedsberegninger

Der er udført en række kontrolberegninger af kommunernes enhedsudgifter. Beregningerne er lavet for at vurdere, hvor følsomme enhedsudgifterne er over for ændringer i de valgte opgørelsesmetoder, herunder fx ændrede udgiftsafgrænsninger samt alternative aldersvægtninger og korrektioner af de indskrevne. Vi har set på følsomheden for både de enkelte kommuner, gennemsnitskommunen og udviklingen i gennemsnitskommunen. Beregningerne og deres resultater er beskrevet nærmere i dette afsnit, først for enhedsudgifter beregnet efter regnskabsmetoden (afsnit 8.5.1-8.5.3), og dernæst har vi undersøgt betydningen af frasortering af stærkt afvigende observationer både for regnskabs- og takstmetoden (afsnit 8.5.4).

8.5.1 Følsomhedsberegninger, dagpleje og institutioner under ét

Tjenesteydelser uden moms, udeladt

Der kan være forskel på, om kommunerne ejer eller lejer de bygninger, hvor børnene bliver passet, og dermed om huslejeudgifter indgår i driftsudgifterne eller ej. Derfor er udgifterne kontrolberegnet ekskl. tjenesteydelser uden moms (art 4.0). Herved fjernes ikke blot huslejeudgifter, men også andre typer af udgifter konteret på denne art. Det kan fx være rengøring. Den alternative beregning medfører, at indeksværdien i seks kommuner ændres med mere end 5 indekspoint i 2013. Det maksimale antal indekspoint er 7.

Salg af produkter og ydelser, udeladt

Følsomhedsberegningen ekskl. art 7.2 "Salg af produkter og ydelser" er foretaget, da vi ønsker at opgøre kommunernes bruttodriftsudgifter pr. indskrevne barn, dvs. ekskl. bl.a. forældrebetaling. Enkelte kommuner kan fejlagtigt have undladt at kontere indtægter fra forældrebetalingen på gr. 092 "Forældrebetaling inkl. tilskud". Vi formoder, at disse indtægter er konteret på art 7.2 "Salg af produkter og ydelser". Følsomhedsberegningen bevirker dog, at vi også fraregner andre indtægtstyper, som burde medtages, såsom salg af møbler o.l. Den alternative beregning medfører, at seks kommuner ændres med mere end 5 indekspoint i 2013. Det maksimale antal indekspoint er 7.

Sprogstimulering, udeladt

Som følge af ændret kontering af udgifter til sprogstimulering og sprogvurdering (funktion 5.25.10 grp. 001 og 002) har vi beregnet enhedsudgifterne i 2011-2013 ekskl. sprogstimulering og sprogvurdering. Ingen kommuner ændres med mere end 5 indekspoint i 2013.

Deltidsindskrevne, ingen korrektion

Vi har beregnet enhedsudgiftsindexet uden at korrigere for antallet af deltidsindskrevne. To kommuner rykker sig mere end 5 indekspoint fra den deltidskorrigerede til den ukorrigerede enhedsudgift i 2013. Det maksimale antal indekspoint forskel i den enkelte kommune er 6.

Følsomhed – udvikling i gennemsnitskommunens enhedsudgifter

Endelig har vi foretaget alle de ovennævnte følsomhedsberegninger for gennemsnitskommunens enhedsudgifter i perioden 2009-2013. Tabel 8.6 viser resultatet af kontrolberegningerne sammen med enhedsudgiften i en gennemsnitlig kommune beregnet efter KORAs opgørelsesmetode.

Som det fremgår, har hverken alternative opgørelsesmetoder for pasningsudgifterne eller de forskellige vægtninger af de indskrevne børn den store betydning for størrelsen af eller udviklingen i gennemsnitskommunens enhedsudgifter i 2009-2013.

Uanset opgørelsesmetoden ser vi et fald i kommunernes enhedsudgift i dagplejen fra 2009 til 2013, jf. Tabel 8.6. Udviklingen fra år til år er også robust med et fald fra 2009 til 2011 og en stigning fra 2011 til 2013.

Table 8.5 Følsomhedsberegninger af gennemsnitskommunens enhedsudgifter til dagpleje og institutioner under ét, driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevne 0-2-årige, 2009-2013 (regnskabsmetoden), 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2013
KORAs opgørelsesmetode	134.210	132.031	128.979	129.959	132.753	-1,1 %
Udgifter til tjenesteydelser uden moms, udeladt	129.821	127.646	125.188	126.513	129.409	-0,3 %
Salg af produkter og ydelser, udeladt	134.537	132.374	130.306	130.448	133.661	-0,7 %
Sprogstimulering, udeladt	134.210	132.031	128.905	129.561	132.373	-1,4 %
Deltidsindskrevne, ingen korrektion	133.264	131.403	128.103	129.430	132.092	-0,01 %

Note: Ekskl. outliers, jf. afsnit 8.3.

8.5.2 Følsomhedsberegninger, dagpleje

Fælles formål, udeladt

En del kommuner giver udtryk for, at "Fælles formål" (funktion 5.25.10) kun i begrænset omfang indeholder udgifter til dagplejen. Derfor er udgifterne kontrolberegnet ekskl. udgifter til "Fælles formål". Det har den betydning, at indekseværdien i ti kommuner ændres med mere end 5 indekspoint i 2013. Det maksimale antal indekspoints forskel er 11.

Salg af produkter og ydelser, udeladt

Følsomhedsberegningen ekskl. art 7.2 "Salg af produkter og ydelser" er foretaget, da vi ønsker at opgøre kommunernes bruttodriftsudgifter pr. indskrevne barn, dvs. ekskl. bl.a. forældrebetaling. Enkelte kommuner kan fejlagtigt have undladt at kontere indtægter fra forældrebetalingen på gr. 092 "Forældrebetaling inkl. tilskud". Vi formoder at disse indtægter er konteret på art 7.2 "Salg af produkter og ydelser". Følsomhedsberegningen bevirker dog, at vi også fraregner andre indtægtstyper, som burde medtages, såsom salg af møbler o.l. Den alternative beregning medfører, at én kommune ændres med mere end 5 indekspoint i 2013. Denne rykker sig 12 indekspoint.

Deltidsindskrevne, ingen korrektion

Vi har beregnet enhedsudgiftsindekset uden at korrigerer for antallet af deltidsindskrevne. Én kommune rykker sig mere end 5 indekspoint fra den deltidskorrigerede til den ukorrigerede enhedsudgift i 2013. Det maksimale antal indekspoints forskel er 8.

Aldersvægtning af 3-5-årige

Efter vores opgørelsesmetode er dagplejebørnene ikke aldersvægtet. For at undersøge betydningen af forskelligt pasningsbehov og dermed ressourcetræk har vi lavet en beregning af enhedsudgifterne, hvor de indskrevne 3-5-årige dagplejebørn aldersvægtes med 0,556²⁷ i forhold til de 0-2-årige dagplejebørn. Ved at vægte de 3-5-årige på denne måde er der én kommune i 2013, som rykker sig med mere end 5 indekspoint. Denne kommune rykker sig 20 indekspoints²⁸.

Følsomhed – udvikling i gennemsnitskommunens enhedsudgifter

Gennemsnitskommunens enhedsudgift er kontrolberegnet ud fra de ovennævnte korrektioner og alternative opgørelsesmetoder. Tabel 8.7 viser resultatet af kontrolberegningerne sammen med enhedsudgiften for gennemsnitskommunens beregnet med KORAs opgørelsesmetode.

²⁷ Der er her anvendt samme forhold mellem de 0-2-årige og de 3-5-årige dagplejebørn som forholdet mellem de 0-2-årige og de 3-5-årige institutionsbørn, dvs. 1,797. Der anvendes den reciprokke værdi af 1,797 (0,556), da enhedsudgiften opgøres pr. 0-2-årige.

²⁸ Gentofte Kommune har i 2012 ca. halvt så mange indskrevne 3-5-årige som 0-2-årige i dagplejen, hvilket er usædvanligt mange sammenlignet med på landsplan.

Som det fremgår, har korrektionerne ikke den store betydning for hverken størrelsen af eller udviklingen i gennemsnitskommunens enhedsudgifter i 2009-2013.

Tabel 8.6 Følsomhedsberegninger af gennemsnitskommunens enhedsudgifter til dagpleje, driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevne 0-2-årige, 2009-2013 (regnskabsmetoden), 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2013
KORAs opgørelsesmetode	122.523	125.211	124.698	126.866	130.237	6,3 %
Fælles formål, udeladt	119.018	122.610	121.271	122.689	126.921	6,6 %
Salg af produkter og ydelser, udeladt	122.763	126.168	124.939	128.356	130.724	6,5 %
Deltidsindskrevne, ingen korrektion	121.772	124.648	124.686	126.868	129.997	6,8 %
Aldersvægtning af 3-5-årige	122.415	126.413	123.900	127.747	129.563	5,8 %

Note: Ekskl. outliere, jf. afsnit 8.3.

8.5.3 Følsomhedsberegninger, institutioner

Tjenesteydelser uden moms, udeladt

Der kan være forskel på, om kommunerne ejer eller lejer de bygninger, hvor børnene bliver passet, og dermed om huslejeudgifter indgår i driftsudgifterne eller ej. Vi har derfor kontrolberegnet udgifterne ekskl. tjenesteydelser uden moms (art 4.0). Det har den betydning, at indekspointen i seks kommuner ændres med mere end 5 indekspoint i 2012. Det maksimale antal indekspoints forskel er 9.

Salg af produkter og ydelser, udeladt

Følsomhedsberegningen ekskl. art 7.2 "Salg af produkter og ydelser" er foretaget, da vi ønsker at opgøre kommunernes bruttodriftsudgifter pr. indskrevne barn, dvs. ekskl. bl.a. forældrebetaling. Enkelte kommuner kan fejlagtigt have undladt at kontere indtægter fra forældrebetalingen på gr. 092 "Forældrebetaling inkl. tilskud". Vi formoder at disse indtægter er konteret på art 7.2 "Salg af produkter og ydelser". Følsomhedsberegningen bevirker dog, at vi også fraregner andre indtægstyper, som burde medtages, såsom salg af møbler o.l. Den alternative beregning medfører, at fire kommuner ændres med mere end 5 indekspoint i 2013. Det maksimale antal indekspoints forskel er 14.

Fælles formål, alternativ fordeling

Vi har også kontrolberegnet enhedsudgifterne ud fra en alternativ fordeling af udgifter til "Fælles formål" (funktion 5.25.10), hvor alle udgifter fra fælles formål er fordelt ud fra den andel, som udgifterne til den pågældende tilbudstype udgør af de samlede udgifter til hovedfunktion 5.25 (se mere om den oprindelige fordeling af fællesformål i afsnit 8.1.1). Ingen kommuner rykker sig med mere end 5 indekspoint i 2013, hvis "Fælles formål" fordeles anderledes.

Sprogstimulering, udeladt

Som følge af ændret kontering af udgifter til sprogstimulering og sprogvurdering (funktion 5.25.10 grp. 001 og 002) har vi kontrolberegnet enhedsudgifterne i 2011-2013 ekskl. sprogstimulering og sprogvurdering. Enhedsudgiften i institutionerne ændrer sig kun meget lidt ved denne kontrolberegning. Ingen kommuner rykker sig med mere end 5 indekspoint i 2013, hvis udgifter til sprogstimulering udelades.

Deltidsindskrevne, ingen korrektion

Vi har beregnet enhedsudgiftsindekset uden at korrigere for antallet af deltidsindskrevne. Tre kommuner rykker sig mere end 5 indekspoint fra den deltidskorrigerede til den ukorrigerede enhedsudgift i 2013. Det maksimale antal indekspoints forskel i den enkelte kommune er 9.

Deltidsindskrevne, alternativ vægt

Enhedsudgifterne er desuden beregnet med en alternativ vægtning af de deltidsindskrevne. Når de deltidsindskrevne vægtes med 0,5 i stedet for 0,79, rykker fire kommuner sig med mere end 5 indekspoint i år 2013. Det maksimale antal indekspoints forskel er 16.

Aldersvægtning institutionsbørn, alternativ vægte

For at undersøge betydningen af alternative måder at se på forholdet mellem aldersgruppernes ressourcetræk har vi lavet en beregning af enhedsudgifterne, hvor de indskrevne institutionsbørns alder vægtes alternativt. De anvendte alternative aldersvægtninger af institutionsbørnene fremgår af Tabel 8.8. Beregningerne viser, at når vi anvender alternative aldersvægtninger af institutionsbørnene, er der maksimalt én kommune, der rykker sig med mere end 5 indekspoint i 2012. Denne kommune rykker sig 6 point.

Tabel 8.7 Alternative aldersvægtninger af institutionsbørn

Alder	Anvendt aldersvægtning	Alternativ aldersvægtning 1	Alternativ aldersvægtning 2
0-2 år	1,80	1,55	2,05
3-5 år	1	1	1
6 år (skolebørn)	0,84	0,79	0,89
7-9 år	0,67	0,57	0,77
10-13 år	0,38	0,28	0,48
14-18-årige	0,16	0,06	0,26

Følsomhed – udvikling i gennemsnitskommunens enhedsudgifter

Vi har foretaget alle de ovennævnte følsomhedsberegninger for gennemsnitskommunens enhedsudgifter i perioden 2009-2013. Tabel 8.9 viser resultatet af kontrolberegningerne sammen med enhedsudgiften i en gennemsnitlig kommune beregnet efter KORAs opgørelsesmetode.

Tabel 8.9 viser, at de foretagne kontrolberegninger ikke har den store betydning for størrelsen af eller udviklingen i gennemsnitskommunens enhedsudgifter i 2009-2013.

Uanset opgørelsesmetoden ser vi et fald i kommunernes enhedsudgift i institutionerne fra 2009 til 2013. Den mere detaljerede udvikling er også forholdsvis robust, idet der generelt ses et fald fra 2009 til 2011 og en lille stigning fra 2011 til 2013.

Tabel 8.8 Følsomhedsberegninger af gennemsnitskommunens enhedsudgifter i institutioner, driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevne 3-5-årige, 2009-2013 (regnskabsmetoden), 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2013
KORAs opgørelsesmetode	79.825	76.873	74.111	74.104	75.258	-5,7 %
Udgifter til tjenesteydelser uden moms, udeladt	76.785	74.183	71.789	71.890	72.610	-5,4 %
Salg af produkter og ydelser, udeladt	80.026	77.088	74.435	74.675	75.998	-5,0 %
Fælles formål, alternativ fordeling	79.198	76.237	73.361	73.505	74.769	-7,2 %
Sprogstimulering, udeladt	79.825	76.873	74.054	73.816	74.996	-6,0 %
Deltidsindskrevne, ingen korrektion	79.241	76.325	73.330	73.699	74.753	-7,0 %
Deltidsindskrevne, alternativ vægt	80.574	77.580	74.859	74.877	75.712	-7,1 %
Alternativ aldersvægtning af institutionsbørn 1	83.550	80.937	77.912	78.205	79.268	-6,4 %
Alternativ aldersvægtning af institutionsbørn 2	76.489	73.113	70.538	70.651	71.409	-7,6 %

Note: Ekskl. outliere, jf. afsnit 8.3.

8.5.4 Følsomhedsberegninger, outliers

Som beskrevet i afsnit 8.3 har vi i beregningen af gennemsnitskommunens enhedsudgifter sorteret stærkt afvigende observationer fra i de enkelte år. Vi har kontrolberegnet gennemsnitskommunens enhedsudgift og udviklingen heri ud fra en mere restriktiv tilgang, hvor kommuner, der er outliers i ét eller flere af årene i perioden, helt udgår af beregningerne i alle år, dvs. at det er de samme kommuner, der indgår i samtlige år. Dette er gjort for enhedsudgifter beregnet efter både regnskabs- og takstmetoden.

Som det fremgår af Tabel 8.10 og 8.11, har kontrolberegningerne beskrevet ovenfor ikke den store betydning for de kommunegennemsnitlige enhedsudgifters størrelse og udvikling.

Følsomhed, outliers – regnskabsmetode

Tabel 8.9 Følsomhedsberegninger af gennemsnitskommunens enhedsudgifter med forskellig håndtering af outliers, driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevne 0-2-årige, 3-5-årige og 0-5-årige, 2009-2013 (regnskabsmetoden), 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2013
Dagpleje og institutioner under ét (0-2 år)						
KORAs opgørelsesmetode	134.210	132.031	128.979	129.959	132.753	-1,1 %
<i>Antal kommuner</i>	91	91	92	93	91	
Ekskl. outliers i hele perioden	133.409	131.373	128.521	129.221	131.484	-1,4 %
<i>Antal kommuner</i>	85	85	85	85	85	
Dagpleje						
KORAs opgørelsesmetode	122.523	125.211	124.698	126.866	130.237	6,3 %
<i>Antal kommuner</i>	85	88	88	86	84	
Ekskl. outliers i hele perioden	117.348	121.100	121.617	123.671	126.374	7,7 %
<i>Antal kommuner</i>	72	72	72	72	72	
Institutioner (3-5 år)						
KORAs opgørelsesmetode	79.825	76.873	74.111	74.104	75.258	-5,7 %
<i>Antal kommuner</i>	88	89	92	91	91	
Ekskl. outliers i hele perioden	79.762	76.903	73.890	74.136	75.164	-5,8 %
<i>Antal kommuner</i>	85	85	85	85	85	

Ingen af kommunernes enhedsudgifter flytter sig mere end 5 indekspoint i nogle af dagtilbudstyperne i 2013, når den alternative outlierdefinition anvendes frem for den oprindelige.

Følsomhed, outliers – takstmetode

Tabel 8.10 Følsomhedsberegninger af gennemsnitskommunens enhedsudgifter med forskellig håndtering af outliers, driftsudgifter pr. fuldtidsindskrevne 0-2-årige, 2009-2013 og 3-5-årige (takstmetoden), 2013-priser

	2009	2010	2011	2012	2013	Udvikling 2009-2013
Dagpleje						
KORAs opgørelsesmetode	110.409	113.662	115.109	116.414	116.250	5,3 %
<i>Antal kommuner</i>	87	89	88	90	85	
Ekskl. outliers i hele perioden	109.245	111.736	113.529	114.040	115.992	6,2 %
<i>Antal kommuner</i>	83	83	83	83	83	
Institutioner (0-2 år)						
KORAs opgørelsesmetode	136.587	136.034	131.216	129.732	132.851	-2,7 %
<i>Antal kommuner</i>	87	84	86	90	85	
Ekskl. outliers i hele perioden	137.015	136.518	132.361	130.593	133.131	-2,8 %
<i>Antal kommuner</i>	76	76	76	76	76	
Institutioner (3-5 år)						
KORAs opgørelsesmetode	74.781	75.819	73.650	73.184	74.887	0,1 %
<i>Antal kommuner</i>	89	89	88	88	86	
Ekskl. outliers i hele perioden	74.429	75.350	73.233	72.764	74.417	-0,02 %
<i>Antal kommuner</i>	76	76	76	76	76	76

Ingen af kommunernes enhedsudgifter flytter sig mere end 5 indekspoint i nogle af dagtilbudstyperne i 2013, når den alternative outlierdefinition anvendes frem for den oprindelige.

8.6 Opgørelse og korrektioner af landstal

I rapporten opgøres det absolutte samlede antal indskrevne børn og de samlede udgifter på landsplan fra 2009 til 2013. Tallene er afrapporteret i tabel 3.1, 4.1, 5.1 og 6.1. Til disse opgørelser har vi ikke frasorteret kommuner ud fra outlierkriterier, men har i stedet lænet os op ad en tidligere screening af registertallene, hvor åbenlyse datafejl er identificeret og korrigeret (Dalsgaard et al. 2014). Supplerende er der lavet screening af regnskabstal og registertal for antal indskrevne i særlige dagtilbud og særlige klubber. De fundne datafejl og de tilhørende korrektioner fremgår af Tabel 8.12. Formålet har været at give et så retvisende billede som muligt af udviklingen på landsplan.

Tabel 8.11 Datafejl og korrektioner i opgørelser af landstal i tabel 3.1, 4.1 og 6.1

	Datafejl i kommune og år	Korrektion
Antal indskrevne i dagpleje	Helsingør 2011-2013 København 2010-2013	Sættes til 0, da kommunen kun bruger dagpleje til børn med særlige behov Rent undtagelsesvist erstattet med tal indberettet af kommunen, da det drejer sig om et stort antal indskrevne, som kan påvirke landstallet væsentligt
Antal indskrevne i særlige dagtilbud og klubber	Mellem 27 og 33 kommuner har ikke registreret børn og unge i særlige tilbud eller særlige klubber på trods af, at de har registreret udgifter til disse tilbud	Disse tal har det ikke været muligt at korrigere
Udgifter til dagplejen	Helsingør (2011-2013) Lolland (2013)	Sættes til 0, da kommunen kun bruger dagpleje til børn med særlige behov Sættes til 0, da kommunen samlet set har negative udgifter (dvs. indtægter) ved den valgte afgrænsning af udgifterne. Derud over tages kommunen ud af beregningen af enhedsudgifterne på dagplejeområdet

Det skal understreges, at de nævnte korrektioner udelukkende er foretaget i opgørelsen af landstal, dvs. alle øvrige tal for enkeltkommuner og gennemsnitskommunen er ikke korrigeret med de her nævnte korrektioner. Det skyldes, at tilsvarende fejl kan gøre sig gældende i andre kommuner. En undtagelse er dog Lolland Kommune, der i forbindelse med dagplejen i 2013 undtagelsesvist er fjernet fra de kommunespecifikke opgørelser og heller ikke indgår i beregningen af enhedsudgiften for gennemsnitskommunen opgjort efter regnskabsmetoden, da kommunen har en negativ enhedsudgift (indtægt) i dette år.

Litteratur

Dalsgaard, Camilla; Nøhr, Katrine og Jordan, Anne Line Tenney (2014): *Personale og børn i kommunernes dagtilbud – En undersøgelse af perioden 2007-2012*. København: KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Glavind, Niels og Pade, Susanne (2011): *Notat om udviklingen i daginstitutionernes bemanning de sidste 25 år*. Værløse: Bureau 2000 – Analyse og Forskning.

Indenrigs- og Socialministeriet (2009): *Vejledning om dagtilbud, fritidshjem og klubtilbud 2009*.

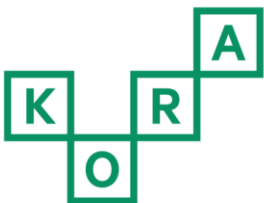
KL (2014): *Pris- og lønindeks for kommunale udgifter og indtægter- Brugervejledning*. Skrivelse G. 1-2.

Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold (2014): *Bekendtgørelse af lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (dagtilbudsloven)*. Lovbekendtgørelse nr. 1127 af 20./10/2014, med de ændringer, der følger af § 1 i Lov nr. 1523 af 27/12/2014.

Nøhr, Katrine; Dalsgaard, Camilla; Kloppenborg, Hans; Meldgaard, Jonas og Bækgaard, Martin (2012): *Sådan passer kommunerne børn. Kommunernes dagtilbudsstruktur 2004-2011*. København: KORA, Det Nationale Institut for Kommuners og Regioners Analyse og Forskning.

Regeringen og KL (2012): *Aftale om kommunernes økonomi for 2013*. URL: http://www.kl.dk/ImageVaultFiles/id_55201/cf_202/Aftale_om_kommunernes_økonomi_for_2013.PDF

Social-, Børne- og Integrationsministeriet (2013): *Bekendtgørelse om Tilbudsportalen*. Lovbekendtgørelse nr. 1093 af 5/9/2013 som ændret ved Lov nr. 651 af 12/06/2013 og § 22, stk. 3, i Lov nr. 608 af 12/06/2013.



**Det Nationale Institut
for Kommuner og Regioners
Analyse og Forskning**

Købmagergade 22
1150 København K
E-mail: kora@kora.dk
Telefon: 444 555 00