



# Kommunal effektivisering og prioritering

## Effektiviserings- og sparetrends på 0-6-års-området

# Indholdsfortegnelse

<b>1. Sammenfatning og konklusioner</b>	<b>3</b>
<b>2. Udviklingen i kommunernes driftsudgifter på daginstitutionsområdet</b>	<b>6</b>
2.1. Udvikling i nettodriftsudgifterne	6
2.2. Forklaringer på udviklingen i nettodriftsudgifterne	7
2.3. Delkonklusion	10
<b>3. Typologi af omkostningsreducerende initiativer</b>	<b>11</b>
3.1. Initiativernes udbredelse	12
3.2. Besparelser eller effektiviseringer	13
3.3. Delkonklusion	18
<b>4. Initiativernes budgetmæssige betydning</b>	<b>20</b>
4.1. Effektiviseringer	20
4.2. Initiativer i gråzonen	22
4.3. Besparelser	23
4.4. Vægtning af typer af initiativer	24
4.5. Delkonklusion	27
<b>Bilag 1. Fremgangsmåde</b>	<b>28</b>

# 1. Sammenfatning og konklusioner

Kommunernes budgetter på 0-6-års-området er præget af demografisk bestemte budgettilpasninger og budgettilpasninger baseret på effektiviserings- og besparelsesinitiativer.

Deloitte har for BUPL kortlagt, hvilke effektiviserings- og sparetrends der særligt er dominerende i kommunerne på 0-6-års-området, og analyseret og typologiseret, i hvilket omfang de forskellige initiativer er besparelser eller reelle effektiviseringer uden markante negative konsekvenser for kvaliteten af dagtilbuddene.

Der er set på effektiviserings- og sparetrends i perioden 2010-2013.

På baggrund af analysen kan Deloitte overordnet konkludere:

- Der har i et flertal af kommunerne været et fald i nettodriftsudgifterne til dagtilbud per indskrevet barn i perioden fra 2010 til 2013.
- De initiativer, der er gennemført i periode 2010 til 2013, vurderes forskelligt fra kommune til kommune, i forhold til om de opleves som besparelser eller effektiviseringer. Vurderingen hænger i høj grad sammen med implementeringen i den enkelte kommune.
- Fem initiativer vurderes at være effektiviseringsinitiativer, der ikke har reduceret kvaliteten. De fleste af disse initiativer, for eksempel *færre eller forenkede dokumentationsopgaver* og *omlægning af dagpleje til institutionspladser*, er gennemført i et begrænset antal kommuner.
- 16 initiativer vurderes at være besparelsesinitiativer, der har forringet kvaliteten. De fleste af disse er gennemført i mere end halvdelen af kommunerne, for eksempel *øget inklusion af specialbørn*.
- 11 initiativer ligger i en gråzone, fordi der er tale om effektiviseringer eller besparelser, der i mindre grad vurderes at forringe kvaliteten. Halvdelen af gråzoneinitiativerne er gennemført i størstedelen af kommunerne, for eksempel *effektivisering af indkøb* og *sammenlægning af institutioner ledelsesmæssigt*.
- De initiativer, der i en økonomisk og udbredelsesmæssig vægtning har fyldt mest i den kommunale budgetudvikling fra 2010 til 2013, er besparelsesinitiativer. Herefter kommer initiativer i gråzonen, mens betydningen af effektiviseringsinitiativer er væsentlig mindre.

Nedenstående sammenfatning og konklusioner følger rapportens analysestruktur.

### Udvikling i kommunernes nettodriftsudgifter på daginstitutionsområdet

- Et flertal af landets kommuner har oplevet et fald i nettodriftsudgifterne på daginstitutionsområdet per indskrevet barn fra 2010 til 2013.
- Der er en sammenhæng mellem udviklingen i antal indskrevne børn i daginstitutionerne og udviklingen i nettodriftsudgifterne per indskrevet barn i daginstitutionerne. For kommuner med et fald i antal indskrevne børn i daginstitutionerne er der en tendens til, at nettodriftsudgifterne per indskrevet barn stiger. Forklaringen kan være, at kommunerne ikke tilpasser udgiftsniveauet en til en, hvilket blandt andet kan skyldes, at der er nogle grundudgifter forbundet med driften af institutioner, der ikke falder proportionalt med det faldende antal børn.
- Der er også en markant sammenhæng mellem udviklingen i ratioen mellem antallet af børn og antallet af pædagoger/pædagogmedhjælpere i daginstitutionerne og udviklingen i nettodriftsudgifterne per indskrevet barn fra 2010 til 2013. Dette indikerer, at faldende nettodriftsudgifter per indskrevet barn således ofte er ensbetydende med en lavere personalenormering per barn og i mindre grad lavere driftsomkostninger i institutionerne. Der er således en risiko for, at de budgetreducerende initiativer, der er gennemført på 0-6-års-området, har haft en overvægt af besparelsesinitiativer med konsekvenser for normering og kvalitet fremfor effektiviseringsinitiativer, hvor det er lykkedes at finde og realisere budgetreduktioner uden konsekvenser for personalenormeringen.

### Typologi af omkostningsreducerende initiativer

- I alt er der identificeret 32 omkostningsreducerende initiativer, der er gennemført på dagtilbudsområdet i den undersøgte periode. Udover disse specifikke initiativer er kommunernes budgetter ofte præget af årlige procentvise budgetreduktioner, der gælder de kommunale budgetter på tværs.
- De mest udbredte omkostningsreducerende initiativer i kommunerne i perioden 2010 til 2013 er ifølge institutionslederne *effektivisering af indkøb/indkøbsaftaler*, *øget inklusion af specialbørn* og *digitalisering*. Institutionsledere og fællestillidsrepræsentanter er enige om, at de to første initiativer forringer kvaliteten, mens digitaliseringsinitiativer forbedrer kvaliteten.
- De mest udbredte effektiviseringsinitiativer er *digitalisering*, *ændring fra månedsnorm til årsnorm* og *færre eller forenklede dokumentationsopgaver*.
- De mest udbredte besparelsesinitiativer er *øget inklusion af specialbørn*, *tilpasning af antallet af pladser i institutionen* og *nedlagt/reduceret brug af støttekorps*.
- De mest udbredte initiativer i gråzonen er *effektivisering af indkøb/indkøbsaftaler*, *sammenlægning af institutioner ledelsesmæssigt* og *nedbringelse af sygefravær*.
- Initiativerne vurderes forskelligt fra kommune til kommune, i forhold til om de opleves som besparelser eller effektiviseringer. Der er dog stor enighed om, at *begrænset pris- og lønfremskrivning*, *mindre vikardækning* og *budgetforudsætning om afholdelse af den 6. ferieuge uden vikardækning* er besparelser, og *færre eller forenklede dokumentationsopgaver* og *omlægning af dagpleje til institutionspladser* er effektivisering. Vurderingen af ini-

tiativerne hænger i høj grad sammen med implementeringen af initiativerne i de enkelte kommuner.

### **Initiativernes budgetmæssige betydning**

- Effektiviseringsinitiativet med den gennemsnitligt største økonomiske effekt er *omlægning af dagplejen til institutionspladser*. Besparelsesinitiativet med den gennemsnitligt største økonomiske betydning er *tidligere overgang til børnehaven*. Initiativet i gråzonen med den gennemsnitligt største økonomiske betydning er *sammenlægning af institutioner ledelsesmæssigt*.
- Vægtningen af de tre typer initiativer er meget indikativ, men giver et umiddelbart billede af, hvilke initiativer der er mest udbredt og har fyldt mest i den kommunale budgetudvikling på 0-6-års-området. Vægtningen af initiativerne indikerer, at effektivisering fylder mindre end 10 procent af budgetpåvirkningen fra de budgetreducerende initiativer, gråzoneinitiativer 30-50 procent og besparelser mere end 50 procent.

## 2. Udviklingen i kommunernes driftsudgifter på daginstitutionsområdet

Et flertal af landets kommuner har oplevet et fald i nettodriftsudgifterne per indskrevet barn fra 2010 til 2013. Der er en tæt sammenhæng mellem den kommunale udgiftsudvikling per indskrevne barn, og henholdsvis ændringen i antallet af indskrevne børn og ændringen i ratioen mellem antal børn og antal ansatte.

### 2.1. Udvikling i nettodriftsudgifterne

#### Nettodriftsudgifter

Deloitte har opgjort nettodriftsudgifterne per indskrevet barn på daginstitutionsområdet på baggrund af Danmarks Statistiks oplysninger for følgende konti: Fælles formål (dagtilbud til børn og unge), Vuggestuer, Børnehaver og Integrerede daginstitutioner. Udviklingen er opgjort fra 2010 til 2013.

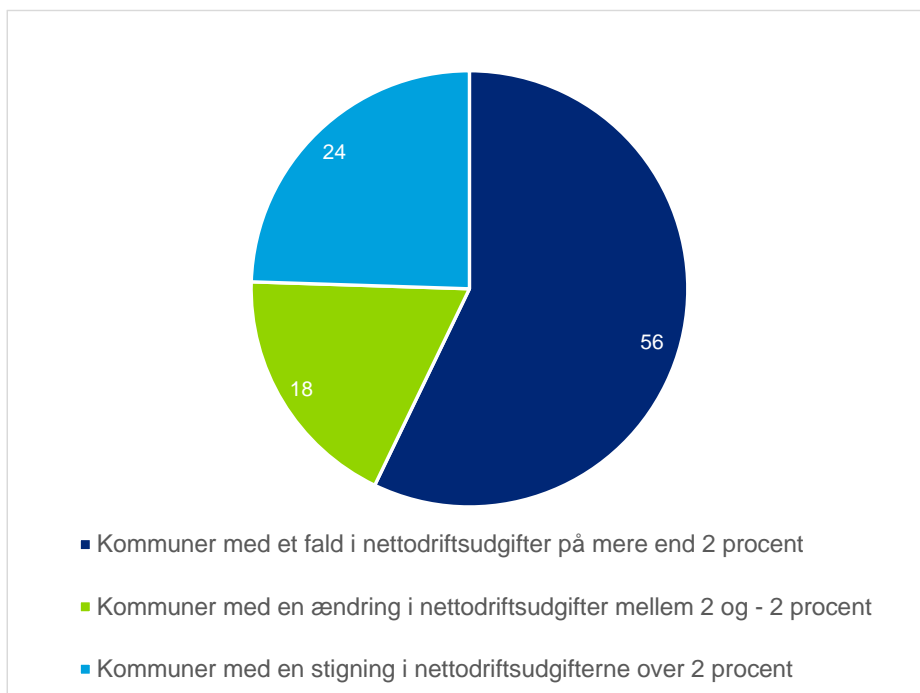
Nettodriftsudgifterne for 2010 er omregnet til 2013-priser på baggrund af Danmarks Statistiks nettoprisindeks.

Fra 2010 til 2013 har der været et fald i nettodriftsudgifterne per indskrevet barn i 56 kommuner på daginstitutionsområdet. Dette dækker over en væsentlig variation på tværs af kommunerne. Kommunerne i nedre kvartil har et fald i nettodriftsudgifterne på mere end 11 procent, og den øvre kvartil har en stigning på mere end 1,9 procent.

På det samlede dagtilbudsområde for de 0-6-årige, inklusive dagplejen, er der i samme periode et fald i nettodriftsudgifterne per indskrevet barn i 50 kommuner.

Dagtilbudsområdet har i den undersøgte periode fået tilført 500 mio. kr., idet der i kommuneaftalen for 2013 blev afsat penge til styrkelse af kvaliteten i dagtilbud. Pengene blev fordelt til kommunerne efter antallet af 0-5-årige i kommunen.

**Figur 1. Kommuner fordelt efter ændring i nettodriftsudgifterne per indskrevet barn på daginstitutionsområdet**



## 2.2. Forklaringer på udviklingen i nettodriftsudgifterne

Udviklingen i kommunernes nettodriftsudgifter per barn hænger sammen med to forhold: (1) udviklingen i antal indskrevne børn i daginstitutioner og (2) ratioen mellem børn og pædagoger/pædagogmedhjælpere i daginstitutionerne.

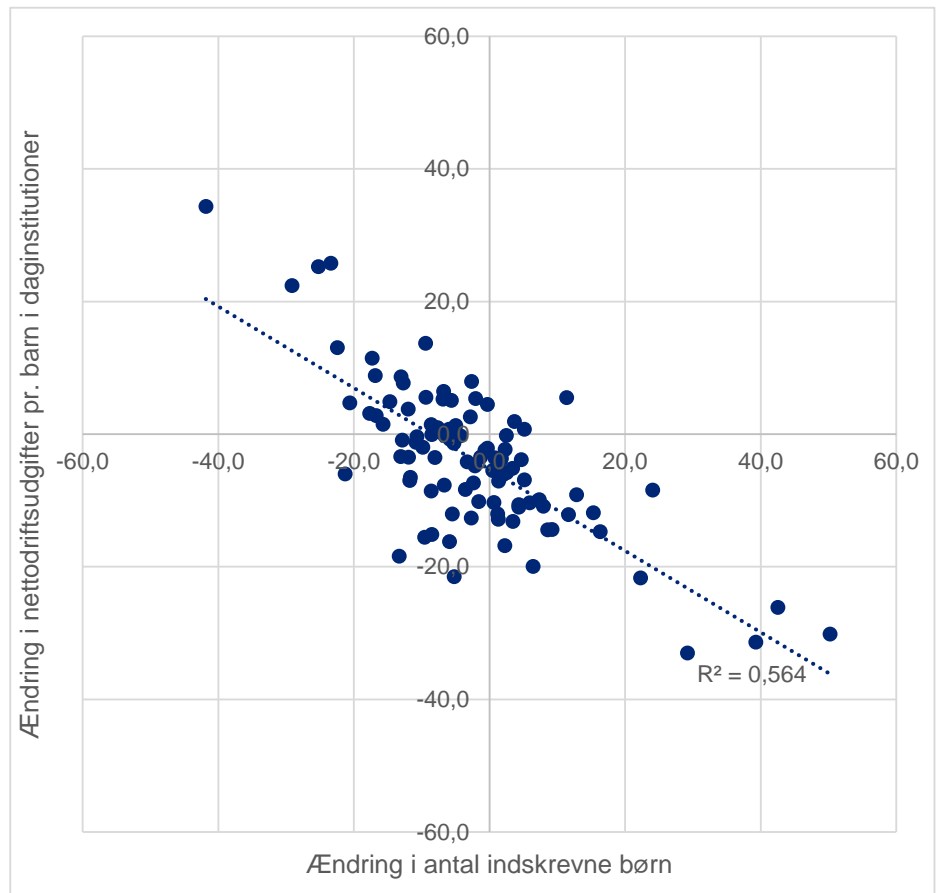
For de kommuner, der har haft et faldende antal indskrevne børn i daginstitutionerne i perioden fra 2010 til 2013, er der i højere grad en tendens til stigende nettodriftsudgifter per barn end i de kommuner med et stigende antal børn. Det tyder på, at kommunerne ikke tilpasser udgiftsniveauet en til en, når børnetallet falder. Omvendt ser det ligeledes ud til, at kommunerne ikke tilpasser udgifterne en til en, når børnetallet stiger. Dette er ikke nødvendigvis en bevidst strategi i kommunernes budgetlægning, men kan skyldes, at for eksempel de fysiske forhold omkring bygninger mv. ikke tilpasses forholdsmæssigt.

Daginstitutionernes økonomi afhænger i høj grad af belægningsgraden, da institutionerne i de fleste kommuner tildeles penge per barn. Når antallet af indskrevne børn i en kommunes institutioner falder, vil der stadig være en række grundudgifter som husleje, rengøring og andet knyttet til driften af institutionen, der ikke kan skæres proportionalt med det faldende antal børn.

**Figur 2. Sammenhæng mellem udvikling i antal indskrevne børn og net-  
todriftsudgifter per indskrevet barn 2010-2013**

**Om figuren**

Figuren viser på x-aksen ændringen i antal indskrevne børn fra 2010 til 2013 i daginstitutioner og på y-aksen ændringen i nettodriftsudgifter per indskrevet barn i daginstitutioner fra 2010 til 2013.



I Danmark er antallet af indskrevne børn i daginstitutioner steget med 2,9 procent fra 2010 til 2013. Antallet af børn indskrevet i dagpleje er faldet med 22,1 procent i samme periode. Samlet er antallet af indskrevne børn på 0-6-årsområdet faldet med 2,8 procent.

Der er en markant sammenhæng mellem udviklingen i ratioen mellem antal ansatte og børn og ændringen i nettodriftsudgifterne fra 2010 til 2013. De kommuner, hvor der er flere børn per ansat, er der sket et fald i nettodriftsudgifterne per barn.



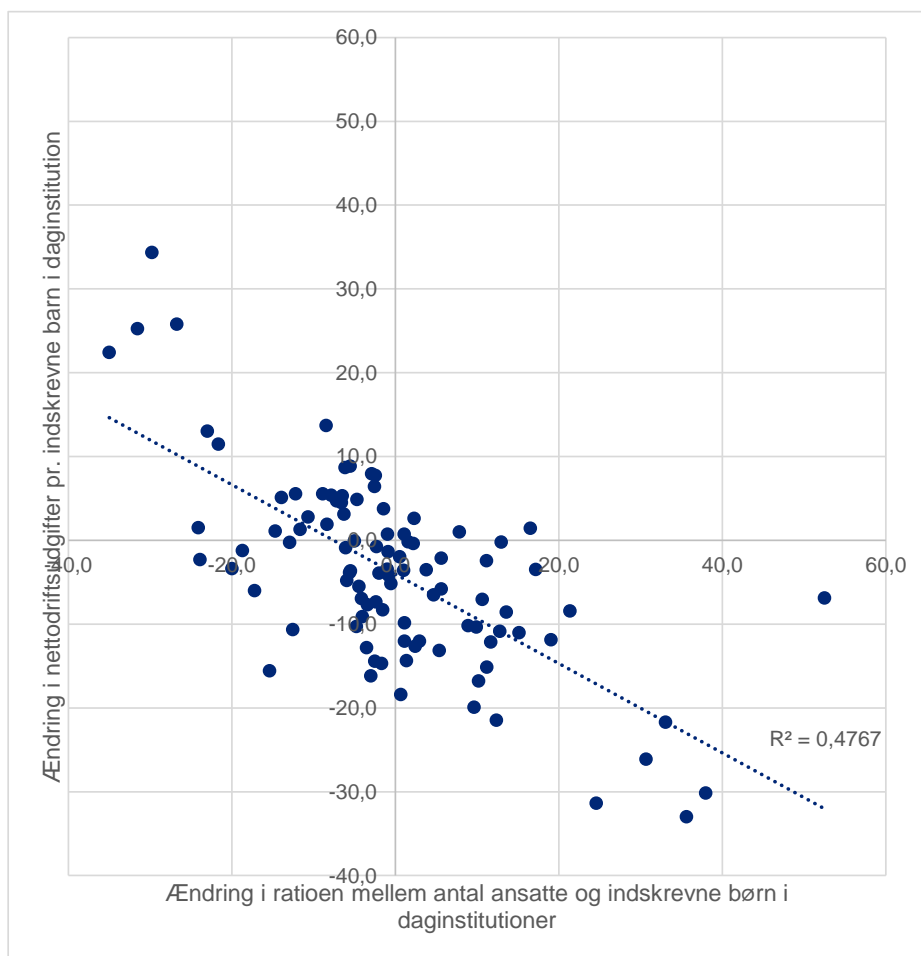
**Figur 3. Sammenhæng mellem ændring i ratioen mellem antal ansatte og børn og ændring i nettodrifudsgifter per indskrevet barn 2010-2013**

#### Om figuren

Ratioen er beregnet ved at dele antal indskrevne børn i daginstitutioner med antallet af pædagoger og pædagogmedhjælpere i daginstitutioner på 0-6-års-området.

Figuren viser sammenhængen mellem ændringer i ratioen og ændring i nettodrifudsgifterne. X-aksen viser ændringen i ratioen. Positive ændringer betyder, at antal børn per ansat er steget fra 2010 til 2013.

Y-aksen viser ændringen i nettodrifudsgifterne per indskrevet barn.



Deloitte's opgørelse viser, at der på landsplan i gennemsnit er kommet flere børn per ansat fra 2010 til 2013.

Både antallet af børn og antallet af ansatte i dagplejen er faldet fra 2010 til 2013. Størrelsen af dagplejen i kommunerne målt som henholdsvis antal indskrevne børn og antal ansatte i dagplejen forklarer ikke størrelsen på eller udviklingen i de samlede nettodrifudsgifter på dagtilbudsområdet.

Der har været en udvikling i antal institutioner, institutionsstørrelser, antal ansatte og personalesammensætning, men ingen af disse forhold kan statistisk forklare udviklingen i nettodrifudsgifterne per indskrevet barn fra 2010 til 2013.

På tværs af kommunerne har der været et fald i antallet af institutioner fra 2010 til 2013, og institutionerne er i 2013 større end i 2010.

I samme periode har der generelt været et fald i antal ansatte på 0-6-årsområdet på kommunalt niveau. På landsplan er antallet af ansatte faldet med 1,8 procent på daginstitutionsområdet og 23,5 procent på dagplejeområdet.

Når det gælder personalesammensætningen har andelen af pædagoger på

institutionsområdet (uden dagplejeområdet) i perioden været næsten uændret: 58,0 procent i 2010 og 58,2 procent i 2013.

## 2.3. Delkonklusion

- Et flertal af landets kommuner har oplevet et fald i nettodriftsudgifterne på daginstitutionsområdet per indskrevet barn fra 2010 til 2013.
- Der er en sammenhæng mellem udviklingen i antal indskrevne børn i daginstitutionerne og udviklingen i nettodriftsudgifterne per indskrevet barn i daginstitutionerne. For kommuner med et fald i antal indskrevne børn i daginstitutionerne er der en tendens til, at nettodriftsudgifterne per indskrevet barn stiger. Forklaringen kan være, at kommunerne ikke tilpasser udgiftsniveauet en til en, hvilket blandt andet kan skyldes, at der er nogle grundudgifter forbundet med driften af institutioner, der ikke falder proportionalt med det faldende antal børn.
- Der er også en markant sammenhæng mellem udviklingen i ratioen mellem antallet af børn og antallet af pædagoger/pædagogmedhjælpere i daginstitutionerne og udviklingen i nettodriftsudgifterne per indskrevet barn fra 2010 til 2013. Dette indikerer, at faldende nettodriftsudgifter per indskrevet barn således ofte er ensbetydende med en lavere personalenormering per barn og i mindre grad lavere driftsomkostninger i institutionerne. Der er således en risiko for, at de budgetreducerende initiativer, der er gennemført på 0-6-års-området, har haft en overvægt af besparelsesinitiativer med konsekvenser for normering og kvalitet fremfor effektiviseringsinitiativer, hvor det er lykkedes at finde og realisere budgetreduktioner uden konsekvenser for personalenormeringen.

# 3. Typologi af omkostningsreducerende initiativer

## Om undersøgelsen

2.858 ledere fra 95 kommuner blev inviteret til at deltage i en survey. Deloitte har indsamlet svar fra 93 kommuner med en svarprocent blandt lederne på 29 procent (745 respondenter).

149 fællestillidsrepræsentanter blev ligeledes inviteret til at deltage i surveyen, og af disse har 60 svaret. Deres besvarelser dækker 59 kommuner.

Både ledere og fællestillidsrepræsentanter på 0-6-års-området er blevet spurgt om, hvilke besparelses- og effektiviseringsinitiativer der er blevet gennemført i deres institution, henholdsvis kommune, i 2010-2013.

I 2010-2013 er der gennemført en række omkostningsreducerende initiativer på 0-6-års-området i kommunerne. I alt er der identificeret 32 omkostningsreducerende initiativer, der er gennemført på dagtilbudsområdet i den undersøgte periode. Udover disse specifikke initiativer er kommunernes budgetter ofte præget af årlige procentvise budgetreduktioner eller bundtede effektiviseringer, der reducerer budgetterne, men gælder de kommunale budgetter på tværs, herunder også 0-6-års-området.

De initiativer, der er mest udbredt og har domineret i kommunerne i perioden 2010-2013 er *effektivisering af indkøb/indkøbsaftaler, øget inklusion af specialbørn og digitalisering*.

Den overvejende del af initiativerne er besparelser. De øvrige initiativer er effektiviseringer og initiativer i en gråzone. Besparelser er de initiativer, der både opleves som besparelser, og som samtidig også vurderes at betyde betydelige forringelser i kvaliteten.

Effektiviseringer er de initiativer, der opleves som effektiviseringer, og som samtidig opleves at have positive konsekvenser for kvaliteten. Denne type initiativer er dermed ganske attraktive at søge i den kommunale planlægning, da det dermed er muligt at finde midler på de kommunale budgetter uden at påvirke kvaliteten af servicen negativt.

Herimellem findes en gråzone af initiativer, hvor oplevelsen af, om det er en besparelse eller en effektivisering, er mere blandet, ligesom vurderingen af betydningen for kvaliteten varierer. Om budgetreducerende initiativer i denne kategori vil have negative konsekvenser for kvaliteten, og dermed bliver en besparelse eller kan gennemføres uden negative konsekvenser eller endda med positive konsekvenser for kvaliteten, afhænger ofte af implementeringen af initiativet. Initiativerne i denne kategori kan dermed ikke lige så kategorisk siges at være besparelses- eller effektiviseringsinitiativer.

### 3.1. Initiativernes udbredelse

18 ud af 32 initiativer er gennemført i over 50 procent af kommunerne i perioden 2010-2013. Nogle initiativer kan have været mere udbredt i perioder før 2010, for eksempel *ferielukning* og *tidligere overgang til børnehave*.

Der er overensstemmelse mellem ledernes og fællestillidsrepræsentanternes (FTR'ernes) vurdering af, hvilke initiativer der er gennemført i flest kommuner.

**Table 1. Udbredelse af initiativer i 2010-2013**

Initiativ	Andel kommuner ifølge ledere (procent)	Andel kommuner ifølge FTR'er (procent)
Effektivisering af indkøb/indkøbsaftaler	91,4	54,2
Øget inklusion af specialbørn	89,2	67,8
Digitalisering (fx af administration og kontakt til forældre)	88,2	50,8
Sammenlægning af institutioner ledelsesmæssigt/ændring af ledelsesstruktur	81,7	71,2
Nedbringelse af sygefravær	80,6	47,5
Tilpasning af antallet af pladser	80,6	40,7
Decentralisering af opgaver (opgaver flyttes fra fx forvaltning eller områdeledelse til institutioner)	77,4	25,4
Nedlagt eller reduceret brug af støttekorps	77,4	32,2
Lavere normering/reduceret lønsum per barn	76,3	32,2
Reduktion i udgifter til vedligehold, materialer mv.	76,3	20,3
Mindre vikardækning	73,1	23,7
Begrænset pris- og lønfremskrivning	68,8	32,2
Sammenlægning af institutioner i én bygning	65,6	52,5
Ferielukning i en eller flere uger	64,5	27,1
Højere belægningsgrad i institutioner	60,2	13,6
Centralisering af opgaver (opgaver flyttes fra institution til fx forvaltning eller områdeledelse)	55,9	15,3
Udlisning (fx af madordning, rengøring)	53,8	18,6
Ændret vippenormering (antallet af børn fastsættes som et gennemsnit, der kan variere med en aftalt procentdel)	51,6	15,3
Tidligere overgang til børnehave	47,3	23,7
Tidligere overgang til skole/SFO	45,2	22,0
Ændringer i arbejdsvilkår (aftaler om pauser, fridage mv.)	44,1	8,5
Ændret fordelingsnøgle i budgettet mellem uddannet og uuddannet personale	38,7	8,5
Flere enkeltstående lukkedage	36,6	6,8
Kortere åbningstider/harmonisering af åbningstider	35,5	25,4
Budgetforudsætning om afholdelse af 6. ferieuge uden vikardækning	35,5	5,1
Øget forældrefinansiering af madordning/reduktion i kommunalt tilskud til madordning	29,0	8,5
Ændring fra månedsnorm til årsnorm (pædagogernes arbejdstid svinger over året)	24,7	-
Færre eller forenklede dokumentationsopgaver	17,2	5,1
Færre udgifter til husleje pga. genforhandling af leje/overtagelse af lejemål	3,2	1,7
Lukning af institutioner	-	45,8
Etablering af gæstehuse i daginstitution	-	22,0
Omlægning af dagplejen til institutionspladser	-	16,9

## 3.2. Besparelser eller effektiviseringer

Lederne og fællestillidsrepræsentanterne er overordnet enige i deres vurdering af initiativernes betydning for kvalitet og service. Ændringer i kvaliteten dækker blandt andet over mere eller mindre tid til børnene, mens ændringer i servicen blandt andet dækker over ændringer i dagtilbuddenes åbningstider, for eksempel længere åbningstider eller ferielukket.

Der er således kun ét initiativ, *nedbringelse af sygefravær*, hvor ledere og fællestillidsrepræsentanter er uenige om både kvalitet og service. Både ledere og fællestillidsrepræsentanter oplever hovedparten af initiativerne som kvalitets- og serviceforringende.

I figur 4 nedenfor sammenholdes lederne vurdering af, om initiativet er en effektivisering eller en besparelse, med deres vurdering af initiativets betydning for kvaliteten, og det samme sker for fællestillidsrepræsentanternes besvarelser i figur 5. På tværs af de to figurer er det muligt at typologisere initiativerne i tre grupper:

1. Effektiviseringsinitiativer, der er karakteriseret ved, at de opleves som effektiviseringer af både ledere og fællestillidsrepræsentanter, og vurderes til at forbedre kvaliteten (det blå felt i øverste højre hjørne i figurene).
2. Besparelsesinitiativer, der er karakteriseret ved, at de opleves som besparelser af både ledere og fællestillidsrepræsentanter, og som vurderes at betyde væsentlige kvalitetsforringelser (det lyseblå felt i nederste venstre hjørne af figurene).
3. Initiativer i en gråzone, der er karakteriseret ved, at de opleves som enten besparelser eller effektiviseringer, der i mindre grad forringer kvaliteten.

Ud fra disse definitioner kan hovedparten af initiativerne karakteriseres som besparelser (16 stk.), en mindre andel som effektiviseringstiltag (5 stk.) og 11 initiativer i gråzonen.

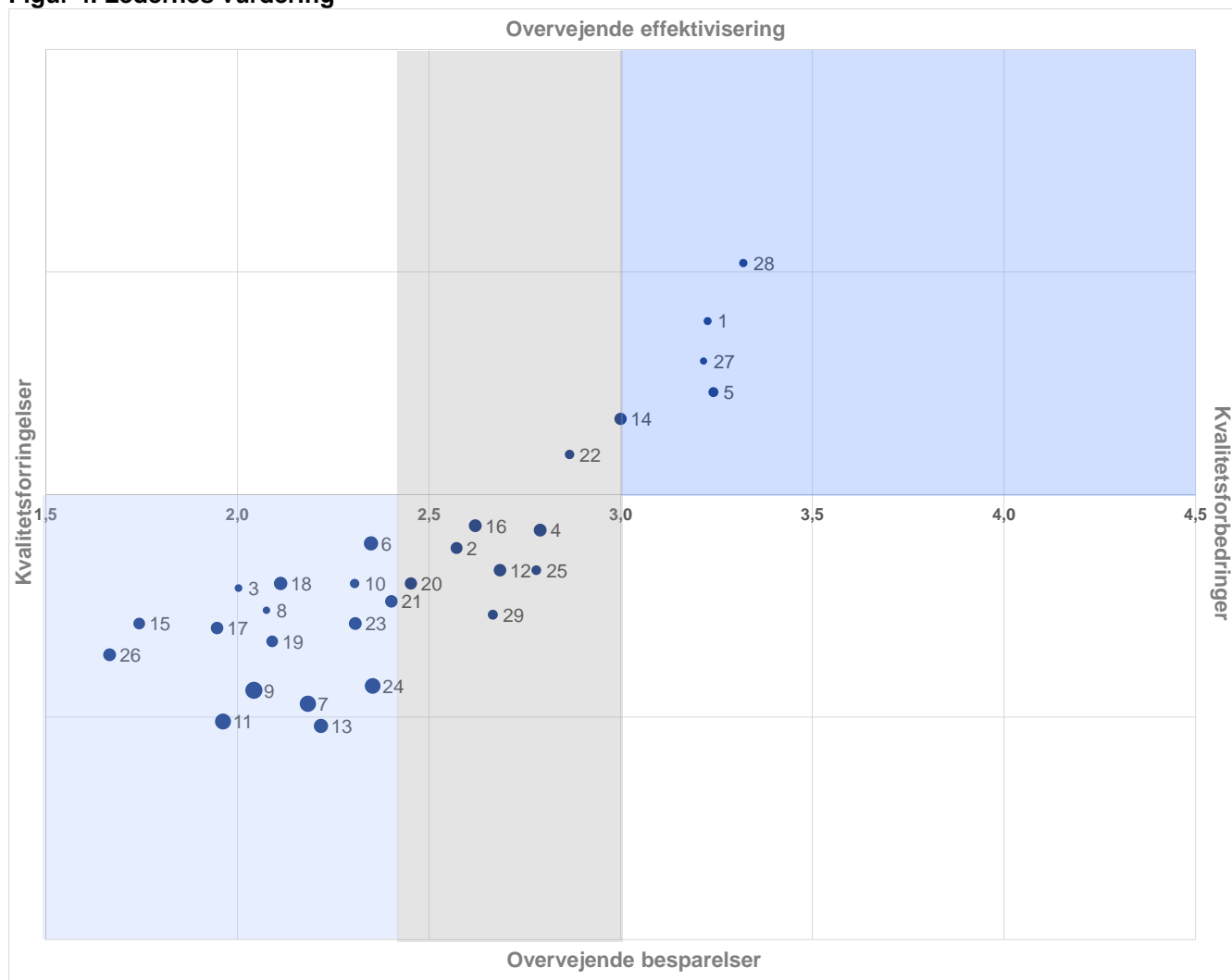
### Om figur 4 og 5

X-aksen angiver initiativets betydning for kvaliteten på en skala fra 1 til 5, hvor 5 er markante kvalitetsforbedringer, og 1 er markante kvalitetsforringelser. Alle initiativer med en score over 3 opleves som forbedringer. Feltet fra 2,4 til 3 udgør gråzonen af effektiviseringer eller besparelser, der betyder mindre kvalitetsforringelser.

Y-aksen angiver, om initiativet overvejende opleves som en besparelse eller en effektivisering.

Størrelsen på prikken angiver, hvor stor en andel af respondenterne der har svaret, at initiativet har betydet en budgetreduktion.

Figur 4. Ledernes vurdering

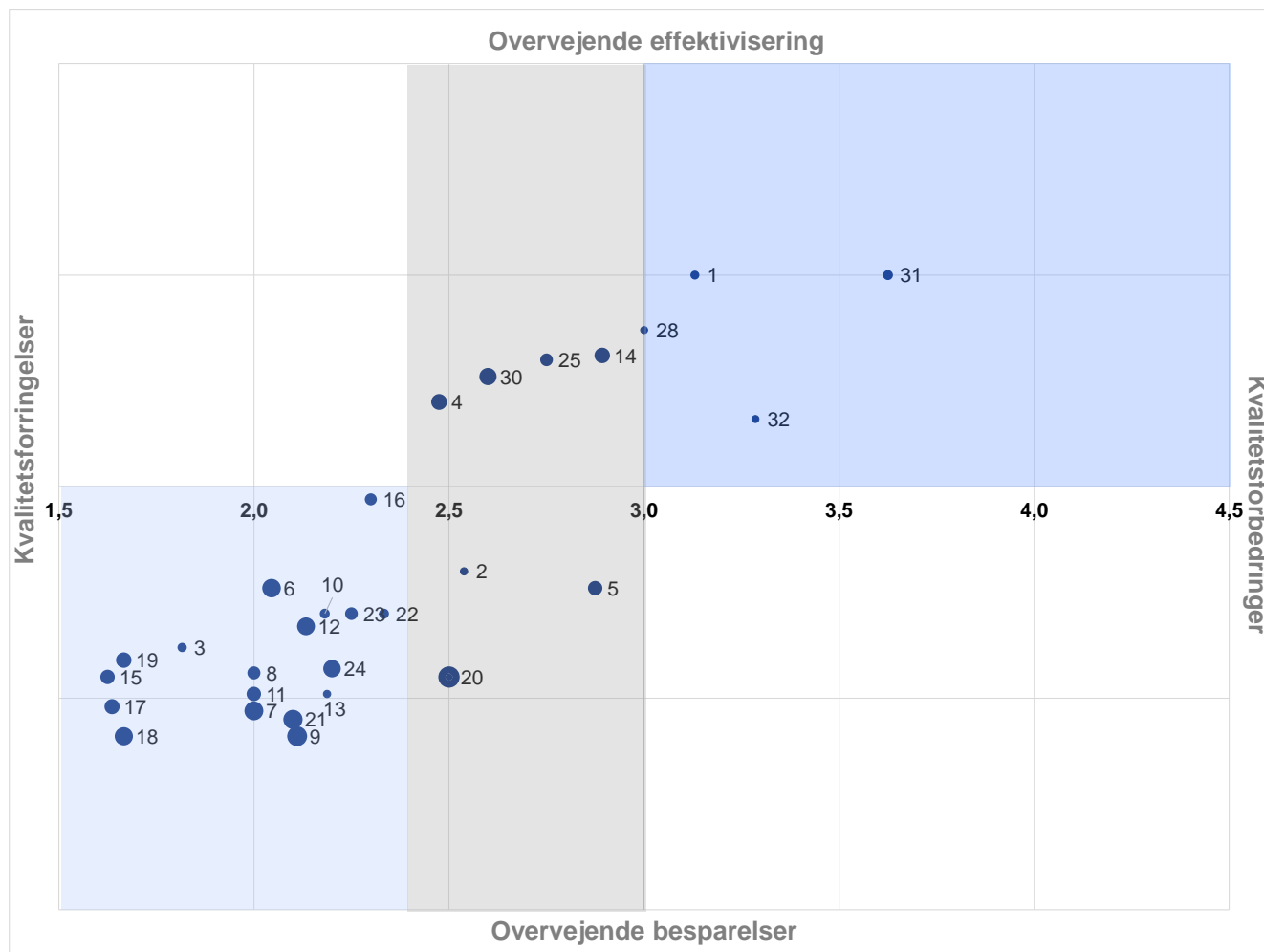


Initiativer i surveyen (numrene i figur 4 og 5)	
1. Digitalisering	17. Udlicitering (fx af madordning, rengøring)
2. Effektivisering af indkøb/indkøbsaftaler	18. Ændret vippenormering
3. Øget inklusion af specialbørn	19. Tidligere overgang til børnehave
4. Sammenlægning af institutioner ledelsesmæssigt	20. Flere enkeltstående lukkedage
5. Nedbringelse af sygefravær	21. Tidligere overgang til skole/SFO
6. Tilpasning af antallet af pladser	22. Ændringer i arbejdsvilkår
7. Reduktion i udgifter til vedligehold, materialer mv.	23. Ændret fordelingsnøgle i budgettet mellem uddannet og uuddannet personale
8. Nedlagt/reduceret brug af støttekorps	24. Kortere åbningstider/harmonisering af åbningstider
9. Lavere normering/reduceret lønsum pr. barn	25. Øget forældrefinansiering af madordning
10. Decentralisering af opgaver	26. Afholdelse af 6. ferieuge uden vikardækning*
11. Mindre vikardækning	27. Ændring fra månedsnorm til årsnorm*
12. Ferielukning i en eller flere uger	28. Færre eller forenklede dokumentationsopgaver
13. Begrænset pris- og lønfremskrivning	29. Færre udgifter til husleje pga. genforhandling af leje/overtagelse af lejemål*
14. Sammenlægning af institutioner i én bygning	30. Lukning af institutioner**
15. Højere belægningsgrad i institutioner	31. Omlægning af dagplejen til institutionspladser**
16. Centralisering af opgaver	32. Etablering af gæstepleje i daginstitution**

\* Initiativer, der ikke er oplevet af de fællestillidsrepræsentanter, der har deltaget i surveyen.

\*\* Kun fællestillidsrepræsentanter har svaret på spørgsmål om de sidste tre initiativer.

**Figur 5. Fællestillidsrepræsentanternes vurdering**



Opgørelsen af initiativerne i de to figurer giver en typologisering af initiativerne i effektiviseringer, gråzone-initiativer og besparelser, som kan læses i tabel 2, næste side. Det er kendetegnende for effektiviserings- og besparelsesinitiativerne, at ledere og fællestillidsrepræsentanter er enige om at placere initiativerne i de to kategorier.

Det gælder for de 11 initiativer i gråzonen, at de er karakteriseret ved, at de opleves som enten besparelser eller effektiviseringer, der i mindre grad forringer kvaliteten, og de er placeret i gråzonen af enten lederne, fællestillidsrepræsentanterne eller begge. Det gælder således for de to første initiativer på listen, at lederne oplever disse som effektiviseringer, mens fællestillidsrepræsentanternes vurdering placerer initiativerne i gråzonen.

De næste tre initiativer: *ferielukning*, *centralisering af opgaver* og *ændring i arbejdsvilkår* opfattes af fællestillidsrepræsentanterne som besparelser, mens ledernes vurdering placerer disse initiativer i gråzonen.

Det er således kendetegnende for de første fem initiativer på listen over gråzoneinitiativer i tabel 2, at der er uenighed blandt ledere og fællestillidsrepræsentanterne i vurderingen, men at den ene part har placeret det enkelte initiativ i gråzonen.

**Table 2 Typologisering af initiativer (ordnet efter udbredelsen i kommunerne)**

Effektiviseringer	Gråzone	Besparelser
Digitalisering	Nedbringelse af sygefravær	Øget inklusion af specialbørn
Ændring fra månedsnorm til årsnorm**	Sammenlægning af institutioner i én bygning (stordriftsfordele)	Tilpasning af antallet af pladser i institutionen
Etablering af gæstepleje i daginstitution*	Ferielukning i en eller flere uger	Nedlagt/reduceret brug af støttekorps
Færre eller forenkede dokumentationsopgaver	Centralisering af opgaver	Decentralisering af opgaver
Omlægning af dagplejen til institutionspladser*	Ændringer i arbejdsvilkår	Lavere normering/reduceret lønsom pr. barn
	Effektivisering af indkøb	Reduktion i udgifter til vedligehold, materialer mv.
	Sammenlægning af institutioner ledelsesmæssigt	Mindre vikardækning
	Flere enkeltstående lukkedage	Begrænset pris- og lønfremskrivning
	Øget forældrefinansiering af mad	Højere belægningsgrad i institutioner
	Færre udgifter til husleje**	Udlicitering
	Lukning af institutioner*	Ændret vippennormering
		Tidligere overgang til børnehave
		Tidligere overgang til SFO/skole
		Ændret fordelingsnøgle i budgettet mellem uddannet og uuddannet personale
		Kortere åbningstider/harmonisering af åbningstider
		Budgetforudsætning om afholdelse af 6. ferieuge uden vikar**

\* Er kun vurderet af fællestillidsrepræsentanterne.

\*\* Er kun vurderet af lederne – ikke oplevet af fællestillidsrepræsentanterne.

### Fem effektiviseringsinitiativer

Fem initiativer er typologiseret som effektiviseringstiltag, hvor kvaliteten er uændret eller forbedret. Deloitte's analyse af budgetmateriale fra 23 kommuner forklarer indholdet i initiativerne og forskellene på, hvordan de er gennemført. De tre mest udbredte initiativer er *digitalisering*, *ændring fra månedsnorm til årsnorm* og *etablering af gæstepleje i daginstitution*. De effektiviseringstiltag med den største økonomiske effekt beskrives i kapitel 4.

Det mest udbredte effektiviseringsinitiativ er *digitalisering*, der ifølge lederne er gennemført i 88,2 procent af kommunerne. I budgetmaterialet er digitalisering beskrevet som indførelse af elektronisk kommunikationssystem og yderligere digitalisering af arbejdsrutiner. Formålet med initiativet er således at effektivisere arbejdsgangene i forhold til forældrene og internt i institutionen.

Det næstmest udbredte initiativ er *ændring fra månedsnorm til årsnorm*, der ifølge lederne er oplevet i 24,7 procent af kommunerne. Initiativet beskrives i en kommune som del af en generel effektivisering, der skal ske gennem en bedre tilrettelæggelse af det pædagogiske arbejde, herunder omlægning fra månedsnorm til årsnorm.

#### Budgetgennemgang

Deskresearch af 23 kommuners budgetter og effektiviserings- og spareplaner. Materialet er analyseret i forhold til forventede økonomiske konsekvenser.



*Etablering af gæstepleje i daginstitutioner* er det tredje mest udbredte effektiviseringsinitiativ. Initiativet udmøntes forskelligt i kommunerne. Variationen spænder fra etablering af et gæstedagplejehus til etablering af gæsteplejepladser i eksisterende daginstitutioner.

De øvrige effektiviseringsinitiativer er gennemført i 15-25 procent af kommunerne.

## **16 besparelsesinitiativer**

16 initiativer typologiseres som besparelsesinitiativer. Besparelsesinitiativerne opleves af både ledere og fællestillidsrepræsentanter at forringe kvaliteten.

Det mest udbredte besparelsesinitiativ er *øget inklusion af specialbørn*, der i perioden 2010 til 2013 er gennemført i 89,2 procent af kommunerne. I kommunerne gennemføres initiativet ved at reducere antallet af specialpladser på 2-6-års-området. I en kommune hænger dette initiativ sammen med et stort fald i børnetallet, hvilket har betydet et faldt i det samlede behov for pladser. Afledt heraf er det blevet besluttet at reducere antallet af specialpladser. Initiativet gennemføres tillige i kommunerne ved at omlægge specialgrupper og inkludere specialpædagoger og specialbørn i daginstitutionerne.

80,6 procent af kommunerne har tilpasset antallet af pladser i institutionerne, hvilket er en reaktion på de faldende børnetal og antallet af indskrevne i børn i et flertal af kommunerne.

*Nedlagt eller reduceret brug af støttekorps* er ifølge lederne oplevet i 77,4 procent af kommunerne. Dette initiativ er gennemført i forskellig grad i de kommuner, der indgår i budgetgennemgangen. I kommunen med den største besparelse er støttekorpset nedlagt, mens muligheden for at anvende korpset er reduceret i to andre kommuner. To af kommunerne i budgetgennemgangen har reduceret brugen af støttekorpset og har samtidigt øget inklusionen af specialbørn.

## **11 tiltag i en gråzone**

11 initiativer er typologiseret i en gråzone af effektiviserings- eller besparelsesinitiativer, der alle i mindre grad forringer kvaliteten. Lederne og fællestillidsrepræsentanterne er uenige om, om fire af initiativerne overvejende er effektiviseringer eller besparelser. Det drejer sig om initiativerne *sammenlægning af institutioner*, *øget forældrefinansiering af mad*, *nedbringelse af sygefravær* og *ændring i arbejdsvilkår*. De første to initiativer, vurderer lederne, er besparelsesinitiativer, mens de vurderer, at de sidste to er effektiviseringsinitiativer. Fællestillidsrepræsentanterne vurderer det modsatte af lederne. Desuden vurderer fællestillidsrepræsentanterne i højere grad end lederne, at initiativerne *ferielukning i en eller flere uger* og *centralisering af opgaver* forringer kvaliteten. Det er kendetegnende for flere af initiativerne i gråzonen, at vurderingen af, om et initiativ er en effektivisering eller en besparelse, og om det forringer eller forbedrer kvaliteten, er afhængig af, hvordan initiativer er implementeret i hver enkelt kommune.

*Effektivisering af indkøb* er ifølge lederne gennemført i 91,4 procent af kommunerne. Ledere og fællestillidsrepræsentanter er enige om, at initiativet forringer kvaliteten, og 51 procent af lederne mener, at der er blevet reduceret i deres institutions budgetter på baggrund af initiativet. I budgetgennemgangen i 23 kommuner er det også et initiativ, der er gennemført i mange af kommunerne. Tiltagene i forbindelse med initiativet spænder vidt fra tværgående tiltag i kommunerne med indgåelse af nye indkøbsaftaler og bedre udnyttelse af eksisterende aftaler til generelle indkøbsbesparelser, hvor dagtilbudsområdet også skal spare. Budgetmæssigt kan en sådan besparelse implementeres ved, at budgetterne til indkøb ikke bliver opskrevet med inflationen fra et år til det næste.

*Sammenlægning af institutioner ledelsesmæssigt/ændring af ledelsesstruktur* er sket i 81,7 procent af kommunerne. I perioden 2010 til 2013 kommer dette initiativ til udtryk i de 23 kommuner som omlægning af områdeledelse, hvor antallet af områder og ledere er blevet reduceret. I en kommune er der indført klyngeledelse, hvor institutionernes administration samles i større enheder, mens de fysiske institutioner til pasning er blevet bevaret. Et tiltag under dette initiativ er også nedlæggelse af souschefstillinger i institutionerne.

*Nedbringelse af sygefravær* er ifølge lederne gennemført i 80,6 procent af kommunerne. Initiativet bliver fremstillet som effektiviseringstiltag i budgetterne og gælder ofte kommunen generelt. Kommunernes forventning til det økonomiske potentiale ved initiativet er afhængigt af, om kommunen har fokus på nedbringelse af sygefraværet i et år eller i en flerårig periode. I en kommune gennemføres initiativet med forventninger om besparelser i budgetåret, mens en anden kommune gennemfører initiativet med forventning om besparelser i en flerårig periode. I samme kommune sker der samtidig en reduktion i vikardækningen.

### **Forskel fra kommune til kommune**

For alle initiativer gælder det, at det er forskelligt fra kommune til kommune, om et initiativ overvejende opfattes som en besparelse eller en effektivisering. For eksempel er der stor forskel fra kommune til kommune i vurderingen af, om *centralisering af opgaver* og *lukning af institutioner* har været en effektivisering eller en besparelse.

Der er to initiativer, hvor mindst 80 procent af de kommuner, der har gennemført initiativerne, er enige om, at initiativet er en effektivisering. Det drejer sig om *færre eller forenklede dokumentationsopgaver* og *omlægning af dagplejen til institutionspladser* (se bilag for tabel).

## **3.3. Delkonklusion**

- I alt er der identificeret 32 omkostningsreducerende initiativer, der er gennemført på dagtilbudsområdet i den undersøgte periode. Udover disse specifikke initiativer er kommunernes budgetter ofte præget af årlige procentvise budgetreduktioner, der gælder de kommunale budgetter på tværs.

- De mest udbredte omkostningsreducerende initiativer i kommunerne i perioden 2010 til 2013 er ifølge institutionslederne *effektivisering af indkøb/indkøbsaftaler, øget inklusion af specialbørn og digitalisering*. Institutionsledere og fællestillidsrepræsentanter er enige om, at de to første initiativer forringer kvaliteten, mens digitaliseringsinitiativer forbedrer kvaliteten.
- De mest udbredte effektiviseringsinitiativer er *digitalisering, ændring fra månedsnorm til årsnorm og færre eller forenklede dokumentationsopgaver*.
- De mest udbredte besparelsesinitiativer er *øget inklusion af specialbørn, tilpasning af antallet af pladser i institutionen og nedlagt/reduceret brug af støttekorps*.
- De mest udbredte initiativer i gråzonen er *effektivisering af indkøb/indkøbsaftaler, sammenlægning af institutioner ledelsesmæssigt og nedbringelse af sygefravær*.
- Initiativerne vurderes forskelligt fra kommune til kommune, i forhold til om de opleves som besparelser eller effektiviseringer. Der er dog stor enighed om, at *begrænset pris- og lønfremskrivning, mindre vikardækning og budgetforudsætning om afholdelse af den 6. ferieuge uden vikardækning* er besparelser, og *færre eller forenklede dokumentationsopgaver og omlægning af dagpleje til institutionspladser* er effektivisering. Vurderingen af initiativerne hænger i høj grad sammen med implementeringen af initiativerne i de enkelte kommuner.

## 4. Initiativernes budgetmæssige betydning

I Danmark var den gennemsnitlige nettodriftsudgift per indskrevet barn på 0-6-års-området i 2013 94.800 kr., hvilket er et fald på 6,1 procent i forhold til 2010, hvor nettodriftsudgiften per indskrevet barn var 100.900 kr. (2013-priser). Når der ses bort fra dagplejen, har der været et fald i nettodriftsudgifterne per indskrevet barn i daginstitutionerne på 2,5 procent.

Med udgangspunkt i det tilgængelige budgetmateriale fra 23 udvalgte kommuner er de økonomiske konsekvenser af effektiviserings- og besparelsesinitiativerne og initiativerne i gråzonen søgt vurderet. Blandt de 23 kommuner har 16 kommuner haft faldende nettodriftsudgifter per indskrevet barn fra 2010 til 2013, mens 4 har haft stigende nettodriftsudgifter, og 3 har haft uændrede nettodriftsudgifter (ændring på mindre end +/- 2 procent). For de 23 kommuner er der samme sammenhæng som for alle kommunerne mellem ændringerne i nettodriftsudgifterne per barn og udviklingen i antal indskrevne børn og ratioen mellem antal børn og antal ansatte i institutionerne. Det gælder desuden for de 23 kommuner, at 18 har fået færre institutioner, og 21 har færre ansatte, mens 15 af de 23 kommuner har oplevet en stigning i antallet af indskrevne børn fra 2010 til 2013.

Det er kendetegnende for de 23 kommuner, at de i perioden 2010-2013 alle har gennemført en række effektiviserings- og besparelsesinitiativer. Der er ikke noget mønster i, hvilke initiativer kommunerne har gennemført, og hvilke initiativer der bundtes sammen. I nogle af kommunerne er der udarbejdet deciderede sparekataloger, og der har været en udtalt effektiviseringsdagsorden. Desuden er det fælles for nogle af kommunerne, at antallet af indskrevne børn er faldet enten i hele kommunen eller i geografiske områder, hvilket ofte betyder generelle nedskæringer eller en omorganisering af dagtilbudsområdet.

### 4.1. Effektiviseringer

Fem initiativer er typologiseret som effektiviseringstiltag. Initiativerne har det til fælles, at ledere og fællestillidsrepræsentanter er enige om, at de forbedrer kvaliteten. Nedenstående tabel indeholder information om effektiviseringsinitiativernes økonomiske betydning i det år, hvor initiativet er indført, med udgangspunkt i både surveydata og budgetmateriale fra de 23 kommuner.

**Tabel 3. Økonomien i effektiviseringer**

Effektiviseringsinitiativer	Andel kommuner med initiativet	Andel ledere, der oplever en budgetreduktion	Min økonomisk konsekvens	Max økonomisk konsekvens	Gennemsnit	Antal kommuner med budgettal	Antal kommuner uden budgettal
Omlægning af dagplejen til institutionspladser	16,9 pct.	0 pct.	193 kr.	1758 kr.	822 kr.	3	0
Digitalisering	88,2 pct.	17 pct.	15 kr.	15 kr.	15 kr.	1	5
Ændring fra månedsnorm til årsnorm	24,7 pct.	11 pct.	-	-	-	0	1
Færre eller forenklede dokumentationsopgaver	17,2 pct.	20 pct.	-	-	-	0	0
Etablering af gæstepleje i daginstitution	22 pct.	20 pct.	-	-	-	0	2

Tabellen ovenfor viser, hvor mange kommuner der ifølge lederne har oplevet effektiviseringerne, og hvor mange ledere der oplever en budgetreduktion i forbindelse med initiativet. I de sidste kolonner fremstilles budgettal fra desk-researchen blandt de udvalgte 23 kommuner. Både minimum og maksimum økonomisk konsekvens er beregnet for et år (i årets priser) per indskrevet barn i den pågældende kommune.

Initiativet med gennemsnitlig størst økonomisk betydning er *omlægning af dagplejen til institutionspladser*. Initiativet kan frigive i gennemsnit 822 kr. per indskrevet barn per år. Dette tal dækker dog over en stor variation mellem de tre kommuner, der har budgettal, fra et estimat på 193 kr. per barn til 1.758 kr. per barn.

*Omlægning af dagplejen til institutionspladser* er ifølge lederne oplevet af 16,9 procent af kommunerne og opleves som kvalitets- og serviceforbedrende. Det fremgår af budgetmaterialet, at initiativet opfattes som effektiviseringer og ofte gennemføres sammen med andre initiativer. I en kommune blev der i 2011 gennemført effektivisering i dagplejen samtidig med afbureaukratisering af pædagogiske læreplaner og sprogvurderinger, ændret ledelsesstruktur og mindre sygefravær.

I en anden kommune sker omlægningen af dagplejen ved oprettelse af et gæstedagplejehus, og i en tredje kommune sker der en omorganisering af dagplejen, der skal give besparelser mindst tre år frem i tiden. Også her sker initiativet sammen med andre initiativer: kapacitetstilpasning på dagtilbudsområdet og effektivisering af områdeledelse.

Det ses af tabellen, at digitalisering er det mest udbredte effektiviseringsinitiativ. Digitaliseringsinitiativet omfatter ofte indsatser på tværs af kommunens områder og ikke nødvendigvis et effektiviseringsværktøj, der giver et økonomisk potentiale. Til gengæld har digitaliseringsinitiativet et servicepotentiale og giver mulighed for at løfte serviceniveauet overfor borgerne og har på sigt et effektiviseringspotentiale med budgetmæssige konsekvenser. Den budgetmæssige konsekvens på 15 kr. per barn udgør således et meget lavt bud på det budgetmæssige potentiale ved digitalisering af arbejdsgange og administration i forbindelse med dagtilbudsområdet.

## 4.2. Initiativer i gråzonen

11 initiativer er typologiseret i en gråzone. Generelt er der tale om initiativer med en relativt høj gennemsnitlig økonomisk konsekvens og høj udbredelse.

Tabel 4. Økonomi i gråzoneinitiativer

Gråzone-Initiativer	Andel kommuner med initiativet	Andel ledere, der oplever en budgetreduktion	Min. økonomisk konsekvens	Max økonomisk konsekvens	Gennemsnit	Antal kommuner med budgettal	Antal kommuner uden budgettal
Sammenlægning af institutioner ledelsesmæssigt	81,7 pct.	58 pct.	545 kr.	2069 kr.	1184 kr.	6	1
Nedbringelse af sygefravær	80,6 pct.	35 pct.	126 kr.	1962 kr.	922 kr.	3	5
Øget forældrefinansiering af mad	29 pct.	31 pct.	103 kr.	1627 kr.	718 kr.	6	3
Ferielukning i en eller flere uger	64,5 pct.	55 pct.	50 kr.	2976 kr.	620 kr.	9	0
Færre udgifter til husleje	3,2 pct.	33 pct.	22 kr.	1407 kr.	490 kr.	6	1
Sammenlægning af institutioner i én bygning (stordriftsfordele)	65,6 pct.	53 pct.	347 kr.	347 kr.	347 kr.	1	3
Lukning af institutioner	45,8 pct.	70 pct.	100 kr.	517 kr.	309 kr.	2	1
Effektivisering af indkøb	91,4 pct.	51 pct.	77 kr.	829 kr.	271 kr.	4	2
Flere enkeltstående lukkedage	36,6 pct.	53 pct.	200 kr.	200 kr.	200 kr.	1	1
Ændringer i arbejdsvilkår	44,1 pct.	30 pct.	188 kr.	188 kr.	188 kr.	1	0
Centralisering af opgaver	55,9 pct.	58 pct.	-	-	-	0	0

Initiativet med størst gennemsnitlig økonomisk konsekvens er *sammenlægning af institutioner ledelsesmæssigt*. I gennemsnit forventes en økonomisk konsekvens per barn per år på 1.184 kr. Udbredelsen kombineret med den høje økonomiske konsekvens gør det til et af de gråzoneinitiativer, der har haft størst betydning for den økonomiske udvikling i perioden. Initiativet varierer fra reduktion af antallet af områder – og dermed ledere – til nedlæggelse af souschefstillinger.

Initiativet med den største økonomiske konsekvens i en kommune er *ferielukning i én eller flere uger*, der i en kommune vurderes at nedbringe budgettet med 2.976 kr. per barn om året. En anden kommune vurderer dog kun at kunne spare 50 kr. per indskrevet barn om året med det samme initiativ. Forskellen bunder blandt andet i, hvor omfattende initiativerne er. I den kommune med størst forventning til den økonomiske konsekvens blev 90 procent af dagtilbuddene lukket i to uger i sommerferieperioden, mens kun tre institutioner forblev åbne. Andre kommuner holder en uges ferielukket. På grund af den store spredning i de budgetterede reduktioner ligger gennemsnittet på 620 kr. per indskrevet barn om året.

Som det kan ses, er der store forskelle i kommunernes forventninger til besparelser per barn i forhold til initiativet vedrørende ferielukning. Tidligere analyser foretaget af BUPL har vist, at de forventede besparelser ved ferielukning ofte undermineres af, at det er nødvendigt at opretholde muligheden for nødpasning med pædagoger fra de pågældende børns institutioner, at personalet skal have mulighed for at afholde tre ugers uafbrudt ferie, og at der derfor er

behov for vikardækning i ugerne op til og efter lukkeugen (BUPL, 2011: Analyse: Lukkedage er et skjul for generelle besparelser).

Besparelsesinitiativet *mindre vikardækning* knyttes i flere kommuner sammen med ferielukning. I en kommune angives det, at vikardækningen reduceres ved, at timetallet reduceres med 14 procent per institution, mens en anden angiver, hvor meget det samlede vikarbudget skal reduceres ved en ændring af ressourcetildelingen.

### 4.3. Besparelser

Som det fremgik af forrige kapitel, typologiseres 16 initiativer som besparelser. Det er initiativer, der af ledere og fællestillidsrepræsentanter opleves at betyde kvalitetsforringelser. I tabellen nedenfor er besparelsesinitiativernes økonomiske betydning og udbredelse opgjort på tværs af survey og budgetgennemgang.

**Table 5. Økonomi i besparelsesinitiativer**

Besparelsesinitiativer	Andel kommuner, med initiativet	Andel ledere, der oplever en budgetreduktion	Min økonomisk konsekvens	Max økonomisk konsekvens	Gennemsnit	Antal kommuner med budgettal	Antal kommuner uden budgettal
Tidligere overgang til børnehave	47,3 pct.	48 pct.	117 kr.	2776 kr.	1446 kr.	2	1
Lavere normering/reduceret lønsum pr. barn	76,3 pct.	94 pct.	31 kr.	2674 kr.	937 kr.	3	5
Højere belægningsgrad i institutioner	60,2 pct.	48 pct.	863 kr.	958 kr.	911 kr.	2	2
Mindre vikardækning	73,1 pct.	84 pct.	600 kr.	841 kr.	713 kr.	3	1
Kortere åbningstider/harmonisering af åbningstider	35,5 pct.	83 pct.	31 kr.	1765 kr.	710 kr.	6	3
Tidligere overgang til SFO/skole	45,2 pct.	56 pct.	60 kr.	1399 kr.	661 kr.	3	1
Reduktion i udgifter til vedligehold, materialer mv.	76,3 pct.	88 pct.	67 kr.	1294 kr.	578 kr.	3	1
Ændret fordelingsnøgle ml. uddannet og uuddannet personale	38,7 pct.	57 pct.	215 kr.	892 kr.	553 kr.	2	0
Nedlagt/reduceret brug af støttekorps	77,4 pct.	13 pct.	39 kr.	717 kr.	461 kr.	3	0
Ændret vippenormering	51,6 pct.	63 pct.	445 kr.	445 kr.	445 kr.	1	0
Øget inklusion af specialbørn	89,2 pct.	15 pct.	100 kr.	307 kr.	196 kr.	3	1
Tilpasning af antallet af pladser i institutionen	80,6 pct.	70 pct.	93 kr.	93 kr.	93 kr.	1	1
Decentralisering af opgaver	77,4 pct.	31 pct.	-	-	-	0	0
Begrænset pris- og lønfremskrivning	68,8 pct.	70 pct.	-	-	-	0	0
Udlicitering	53,8 pct.	56 pct.	-	-	-	0	0
Budgetforudsætning om afholdelse af 6. ferieuge	35,5 pct.	58 pct.	-	-	-	0	0

Det besparelsesinitiativ, der har den største økonomiske konsekvens, er *tidligere overgang til børnehave*, hvor en kommune vurderer, at der kan spares cirka 2.776 kr. per barn per år. En anden kommune vurderer at kunne spare cirka 117 kr. per barn per år ved det samme initiativ. I den kommune, hvor der spares mest, sænkes alderen for børnehavebørn fra 3 år til 2 år og 10 måneder. Det fremgår ikke, hvilken ændring den anden kommune har foretaget. 47,3 procent af kommunerne har gennemført dette initiativ.

*Lavere normering/reduceret lønsum per barn* har maksimum økonomisk konsekvens lige efter *tidligere overgang til børnehave*. Desuden er det et initiativ, som 94 procent af institutionslederne oplever som en budgetreduktion. I kommunen med den maksimale budgetreduktion på 2.674 kr. per barn er det resultatet af en ændring af normeringen på hele dagtilbudsområdet. I en anden kommune, hvor der primært er dagpleje for de 0-2-årige, sker der på baggrund af faldende børnetal store besparelser ved dels en tidligere overgang til børnehave (2 år og 10 måneder), dels en ændring i normeringen per dagplejer.

I budgetterne fra de 23 kommuner har otte gennemført initiativer med lavere normering. Fem af disse kommuner har samtidig indført *kortere åbningstider/harmonisering af åbningstider*. Dette initiativ indgår på forskellig vis i budgetterne. Kommunen med den maksimale besparelse per indskrevet barn gennemfører en større besparelse ved at reducere åbningstiden med 15 minutter i alle kommunens institutioner, mens en anden kommune indfører kortere åbningstid om fredagen. En tredje kommune vælger et mindre tiltag ved at afskaffe den udvidede åbningstid i tre dagsinstitutioner.

## 4.4. Vægtning af typer af initiativer

For at kunne indikere, hvilken type initiativer der har spillet den største rolle i budgetudviklingen på 0-6-års-området i 2010-2013, har Deloitte foretaget en vægtning af initiativerne. I vægtningen indgår to faktorer: (1) udbredelse i kommunerne (andel kommuner, der har gennemført initiativet, jf. surveyen) og (2) initiativets gennemsnitlige økonomiske omfang (jf. budgetdata fra 23 udvalgte kommuner).

Vægten udregnes som: udbredelse \* økonomisk omfang.

Alle initiativerne får således en vægt, det vil sige et tal, der i forhold til de øvrige initiativer giver en ide om initiativets betydning for den budgetmæssige udvikling. Vægten har ingen betydning udover at fungere som redskab til at kunne vurdere initiativernes indbyrdes relative betydning.

Ved at inddrage både udbredelse og økonomisk omfang opnås et nuanceret billede, idet meget udbredte initiativer med lille økonomisk betydning og omvendt initiativer med stor økonomisk betydning, men lille udbredelse, i udbredt grad udligner hinanden og får vægte i samme størrelse. Initiativer, der både har stor økonomisk betydning og stor udbredelse, får således den største vægt.

Tabel 6 viser vægtningen af de to effektiviseringsinitiativer, der er budgettal for, det vil sige, at tre initiativer er udeladt. Som det fremgår af tabellen, har initiativet *omlægning af dagplejen til institutionspladser* den største vægt. Det vil sige, at omlægning af dagplejen i forhold til digitalisering har haft en større betydning for den økonomiske udvikling.



**Tabel 6. Vægtning af effektiviseringstiltag**

Effektiviseringsinitiativer	Andel kommuner med initiativet (procent)	Gennemsnitligt økonomisk omfang (kr.)	Vægt (andel * omfang)
Omlægning af dagplejen til institutionspladser	16,9	822	13.894
Digitalisering	88,2	15	1.318

Blandt gråzoneinitiativerne er det initiativerne *sammenlægning af institutioner ledelsesmæssigt* og *nedbringelse af sygefravær*, der har den største vægt målt i udbredelse gange økonomisk konsekvens. Disse to initiativer har således den største vægt i gruppen af gråzoneinitiativer, det vil sige, at det primært er dem, der har drevet den økonomiske udvikling.

**Tabel 7. Vægtning af gråzoneinitiativerne**

Gråzoneinitiativer	Andel kommuner med initiativet (procent)	Gennemsnitligt økonomisk omfang (kr.)	Vægt (andel * omfang)
Sammenlægning af institutioner ledelsesmæssigt	81,7	1184	96.733
Nedbringelse af sygefravær	80,6	922	74.333
Ferielukning i en eller flere uger	64,5	620	39.997
Effektivisering af indkøb	91,4	271	24.785
Sammenlægning af institutioner i én bygning (stordriftsfordele)	65,6	347	22.775
Øget forældrefinansiering af mad	29	718	20.831
Lukning af institutioner	45,8	309	14.150
Ændringer i arbejdsvilkår	44,1	188	8.271
Flere enkeltstående lukkedage	36,6	200	7.324
Færre udgifter til husleje	3,2	490	1.568

Endelig viser tabel 8 fordelingen af besparelsesinitiativerne. Initiativerne *lavere normering* og *tidligere overgang til børnehave* må tilskrives den største betydning i forhold til den økonomiske udvikling, idet de har de største vægte. Dette skyldes primært deres økonomiske omfang. Tabellen viser, at mange af initiativerne har været meget udbredt, men at det økonomiske omfang svinger.

**Tabel 8. Vægtning af besparelsesinitiativerne**

Besparelsesinitiativer	Andel kommuner med initiativet (procent)	Gennemsnitligt økonomisk omfang (kr.)	Vægt (andel * omfang)
Lavere normering	76,3	937	71.470
Tidligere overgang til børnehave	47,3	1.446	68.401
Mindre vikardækning	73,1	713	52.105
Højere belægningsgrad i institutioner	60,2	911	54.815
Reduktion i udgifter til vedligehold, materialer mv.	76,3	578	44.111
Nedlagt/reduceret brug af støttekorps	77,4	461	35.688
Tidligere overgang til SFO/skole	45,2	661	29.859
Kortere åbningstider/harmonisering af åbningstider	35,5	710	25.206

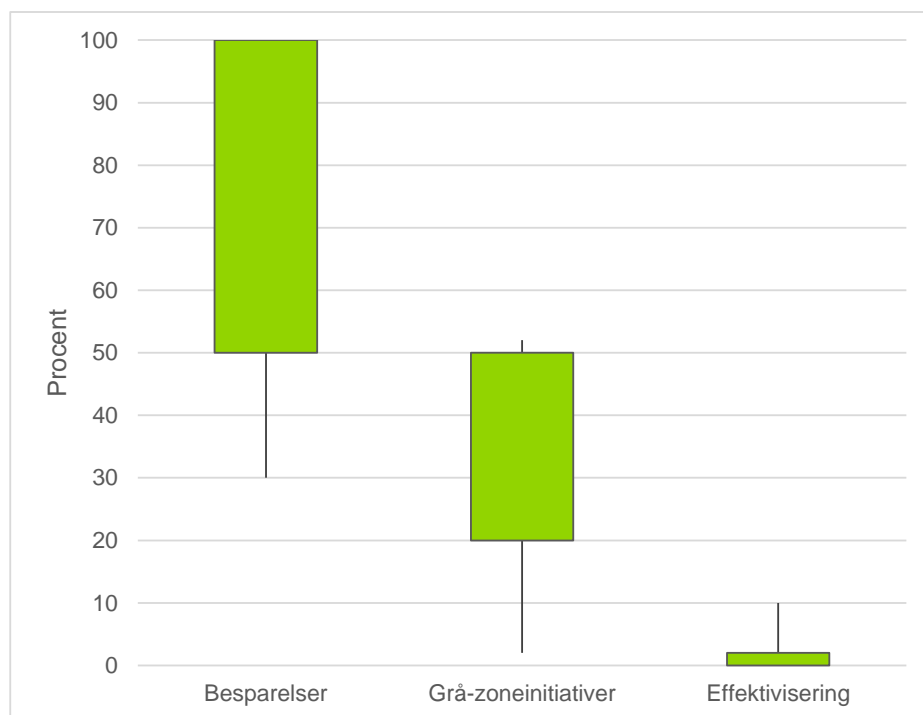
Besparelsesinitiativer	Andel kommuner med initiativet (procent)	Gennemsnitligt økonomisk omfang (kr.)	Vægt (andel * omfang)
Ændret vippenormering	51,6	445	22.952
Ændret fordelingsnøgle mellem uddannet og uuddannet personale	38,7	553	21.413
Øget inklusion af specialbørn	89,2	196	17.449
Tilpasning af antallet af pladser i institutionen	80,6	93	7.488

De tre ovenstående tabeller har vist de konkrete initiativers vægt indenfor hver af de tre typer: besparelses-, effektiviserings- og gråzoneinitiativer. Ser vi på tværs af typerne, kan vi komme tættere på, hvilken type initiativ der har drevet den økonomiske udvikling fra 2010 til 2013.

Konkret sammenlignes den samlede vægt for hver type initiativ. Eksempelvis får effektiviseringsinitiativerne en samlet vægt på 15.212, som er summen af vægtene for effektiviseringsinitiativerne. Ligeledes har besparelsesinitiativerne og gråzoneinitiativerne en samlet vægt. Det gør det muligt at sammenligne de tre typer med hinanden.

Denne måde at vægte initiativer på er meget indikativ, men giver et umiddelbart billede af, hvilken type initiativer der er mest udbredt og har fyldt mest i den kommunale budgetudvikling på 0-6-års-området. Vægtningen af initiativerne indikerer, at effektivisering fylder mindre end 10 procent af budgetpåvirkningen fra de budgetreducerende initiativer, gråzoneinitiativerne fylder 30-50 procent og besparelser mere end 50 procent.

**Figur 6: Initiativernes relative betydning for budgetudviklingen**



Effektiviseringsinitiativerne har dermed haft den mindste konsekvens. Det skyldes, at de budgetterede økonomiske konsekvenser af effektiviseringsiniti-

ativerne er mindre end for besparelsesinitiativerne og gråzoneinitiativerne, men også at der kun er budgettal for få effektiviseringsinitiativer.

## 4.5. Delkonklusion

- Effektiviseringsinitiativet med den gennemsnitligt største økonomiske effekt er *omlægning af dagplejen til institutionspladser*. Besparelsesinitiativet med den gennemsnitligt største økonomiske betydning er *tidligere overgang til børnehaven*. Gråzoneinitiativet med den gennemsnitligt største økonomiske betydning er *sammenlægning af institutioner ledelsesmæssigt*.
- Vægtningen af de tre typer initiativer er meget indikativ, men giver et umiddelbart billede af, hvilke initiativer der er mest udbredt og har fyldt mest i den kommunale budgetudvikling på 0-6-års-området. Vægtningen af initiativerne indikerer, at effektivisering fylder mindre end 10 procent af budgetpåvirkningen fra de budgetreducerende initiativer, gråzoneinitiativerne fylder 30-50 procent og besparelser mere end 50 procent.

# Bilag 1. Fremgangsmåde

Analysen er baseret på en række forskellige kvantitative datakilder, der tilsammen skal sikre en bred afdækning og analyse af effektiviserings- og spare-trends på 0-6-års-området i kommunerne i perioden 2010 til 2013.

Triangulering fra flere datakilder styrker kvaliteten og udsagnskraften af resultaterne, da datakilderne kan belyse feltet fra forskellige vinkler og dermed skabe en større samlet forståelse. Rapporten er således kendetegnet ved, at analyserne baseres på flere datakilder.

Følgende datakilder ligger til grund for analysen og uddybes med fokus på, hvilken viden de har tilvejebragt analysen:

- Registerdata fra Danmarks Statistik og Kommunernes og Regionernes Løndatakontor
- Survey blandt ledere og fællestillidsrepræsentanter på 0-6-års-området
- Deskresearch af kommunale budgetter og effektiviserings- og spareplaner på 23 udvalgte kommuners hjemmesider

## Registerdata

Til at undersøge udviklingen i nettodriftsudgifterne og udviklingen i serviceniveauet er der anvendt registerdata i årene 2010-2013. Nettodriftsudgifterne er blevet opgjort per indskrevet barn for at kunne sammenligne tallene på tværs af kommuner af forskellig størrelse.

## Survey

Surveyen blandt ledere og fællestillidsrepræsentanter er brugt til at afdække besparelses- og effektiviseringsinitiativer og konsekvenserne af disse for budgettet og kvaliteten i institutionerne.

To spørgeskemaer tilpasset de to målgrupper blev udsendt til henholdsvis 2.585 ledere og 149 fællestillidsrepræsentanter fra 95 kommuner på baggrund af en respondentliste fra BUPL. Svarprocenten for lederne er 29 procent (svarende til 745 respondenter), mens 49 procent af fællestillidsrepræsentanterne (svarende til 73 respondenter) har besvaret skemaet. Ud af de 73 respondenter har 60 svaret, at de er fællestillidsrepræsentanter. De 13, der har svaret, at de ikke er fællestillidsrepræsentanter, er ikke blevet stillet flere spørgsmål.

Derudover har 291 ledere (11 procent) og 18 fællestillidsrepræsentanter (12 procent) påbegyndt skemaet, men ikke gennemført det. I betragtning af det

relativt omfattende spørgeskema vurderes frafaldsprocenten at være acceptabel.

Der er besvarelser fra ledere i 93 kommuner og fra fællestillidsrepræsentanter i 59 kommuner.

I undersøgelsen blev respondenterne bedt om at udpege de besparelses- og effektiviseringsinitiativer, der har været gennemført i deres institution (ledere), henholdsvis kommune (fællestillidsrepræsentanter), i perioden 2010-2013.

For hvert besparelses- og effektiviseringsinitiativ skulle respondenterne efterfølgende svare på uddybende spørgsmål om initiativets betydning for budget, kvalitet og service.

Disse data er brugt til at typologisere initiativerne i henholdsvis effektiviserings-, besparelses- og gråzoneinitiativer for derefter med udgangspunkt i budgetter fra 23 kommuner at estimere initiativernes økonomiske potentialer.

### Deskresearch af 23 kommunale hjemmesider

Endelig er der gennemført deskresearch af 23 udvalgte kommuners hjemmesider, hvor budgetter, regnskaber og andre materialer om besparelser og effektiviseringer er identificeret og analyseret i forhold til de forventede økonomiske konsekvenser.

**Tabel 12. Udvalgte kommuner (udviklingen i nettodrifudsudgifterne på 0-6-års-området)**

Kommuner med stigende nettodrifudsudgifter 2010-2013 (> 2 procent stigning fra 2010 til 2013)	Kommuner med uændrede nettodrifudsudgifter 2010-2013 (ændring på mellem +/- 2 procent fra 2010 til 2013)	Kommuner med faldende nettodrifudsudgifter 2010-2013 (> 2 procent fald fra 2010 til 2013)
Nordfyns (2,6 %)	Holbæk (-1,5 %)	Københavns (-24,9 %)
Vesthimmerlands (4,1 %)	Jammerbugt (-0,2 %)	Roskilde (-20,5 %)
Hillerød (4,2 %)	Syddjurs (2,0 %)	Hørsholm (-16,4 %)
Middelfart (5,6 %)		Gribskov (-11,7 %)
		Favrskov (-11,3 %)
		Fredericia (-10,5 %)
		Frederikssund (-9,8 %)
		Odense (-9,2 %)
		Haderslev (-8,2 %)
		Frederikshavn (-6,1 %)
		Ringsted (-5,9 %)
		Stevns (-4,6 %)
		Hedensted (-4,5 %)
		Horsens (-4,3 %)
		Furesø (-3,7 %)
		Guldborgsund (-2,1 %)

De 23 kommuner udgør en stikprøve og repræsenterer både kommuner med en stigning i nettodrifudsudgifterne per indskrevet barn fra 2010 til 2013, kommuner med et fald i nettodrifudsudgifterne og kommuner, hvor udviklingen stort set er uændret. Kommunerne er tilfældigt udvalgt ud fra, i hvilket omfang budgetter m.m. fra 2010 til 2013 var tilgængelige på den enkelte kommunes hjemmeside.

For hver af de 23 kommuner er budgetterne for årene 2010-2013 gennemgået. For hver kommune er det registreret, hvilke initiativer der er gennemført.

Kommunernes initiativer er herefter kategoriseret i de initiativer, der indgår i surveyen. Hvor det har været muligt, er det for hvert initiativ desuden registreret, hvilken økonomisk konsekvens initiativet har. Da de 23 kommuner størrelsesmæssigt er forskellige, er alle økonomiske konsekvenser omregnet til økonomisk konsekvens per indskrevet barn i den pågældende kommune. Denne omregning gør det muligt at sammenligne på tværs af kommunerne.

De økonomiske konsekvenser er registreret for i analysen at kunne afgøre det økonomiske omfang af de identificerede initiativer og deres indbyrdes vægtning.

Kommunernes budgetpraksis varierer i forhold til, om de økonomiske konsekvenser af hvert enkelt initiativ er opgjort i budgetterne. Analysen af initiativer med størst økonomisk potentiale er således gennemført med dette forbehold. Ligeledes er det forskelligt, om kommunerne eksplicit angiver den forventede besvarelse hvert år i en periode eller kun angiver det for ét år.

### **Kommunernes opfattelse af initiativerne**

I tabellen nedenfor præsenteres besvarelserne i forhold til, om initiativerne overvejende opleves som besparelser eller effektiviseringer, eller om der er uenighed internt i kommunen om initiativet (kommuner, hvor alle svar er *ved ikke*, er også medregnet i denne kategori). For alle initiativer gælder det, at det er forskelligt fra kommune til kommune, om et initiativ overvejende opfattes som besparelse eller effektivisering.

Der er dog tre initiativer, som mindst 80 procent af de kommuner, der har gennemført initiativerne, er enige om er besparelser. Det drejer sig om *be-grænset pris- og lønfremskrivning, mindre vikardækning og budgetforudsætning om afholdelse af den 6. ferieuge uden vikardækning*.

Der er to initiativer, som mindst 80 procent af de kommuner, der har gennemført initiativerne, er enige om er effektiviseringer. Det drejer sig om *færre eller forenkede dokumentationsopgaver og omlægning af dagplejen til institutionspladser*.

**Tabel 2. Andelen af kommuner, hvor alle har oplevet initiativerne som enten en besparelse eller en effektivisering eller er uenige internt i kommunen**

Initiativ	Andel kommuner, hvor initiativet overvejende opfattes som en besparelse (procent)	Andel kommuner, hvor initiativet overvejende opfattes som en effektivisering (procent)	Andel kommuner, hvor der er uenighed internt i kommunen om, om initiativet er en besparelse eller en effektivisering (procent)
Lavere normering/reduceret timeløn per barn	67,6	2,8	29,6
Ændret vippennormering	50,0	12,5	37,5
Flere enkeltstående lukkedage	55,9	20,6	23,5
Ferielukning i en eller flere uger	51,7	18,3	30,0
Kortere åbningstider/harmonisering af åbningstider	72,7	0,0	27,3
Færre udgifter til husleje pga. genforhandling af husleje eller overtagelse af lejemål	66,7	33,3	0,0
Øget forældrefinansiering af madordning/reduktion i kommunalt tilskud til madordning	48,1	11,1	40,7
Reduktion i udgifter til vedligehold, materialer mv.	70,4	1,4	28,2
Mindre vikardækning	85,3	1,5	13,2
Ændring fra månedsnorm til årsnorm	8,7	60,9	30,4
Sammenlægning af institutioner i én bygning	18,0	41,0	41,0
Sammenlægning af institutioner ledelsesmæssigt/ændring af ledelsesstruktur	18,4	15,8	65,8
Centralisering af opgaver	28,8	19,2	51,9
Decentralisering af opgaver	37,5	15,3	47,2
Udlicitering	54,0	12,0	34,0
Nedbringelse af sygefravær	8,0	50,7	41,3
Digitalisering	3,7	59,8	36,6
Højere belægningsgrad i institutioner	58,9	17,9	23,2
Tilpasning af antallet af pladser	30,7	18,7	50,7
Tidligere overgang til børnehave	59,1	15,9	25,0
Tidligere overgang til skole/SFO	54,8	9,5	35,7
Ændret fordelingsnøgle i budgettet mellem uddannet og uuddannet personale	58,3	16,7	25,0
Effektivisering af indkøb/indkøbsaftaler	29,4	8,2	62,4
Færre eller forenklede dokumentationsopgaver	0,0	87,5	12,5
Begrænset pris- og lønfremskrivning	87,5	1,6	10,9
Budgetforudsætning om afholdelse af 6. ferieuge uden vikardækning	81,8	6,1	12,1
Nedlagt eller reduceret brug af støttekorps	52,8	8,3	38,9
Øget inklusion af specialbørn	41,0	10,8	48,2
Ændring i arbejdsvilkår	39,0	34,1	26,8
Lukning af institutioner*	44,0	56,0	0,0
Etablering af gæstepleje i daginstitution*	0,0	46	54
Omlægning af dagplejen til institutionspladser*	10	80	10

\* Kun besvaret af fællestillidsrepræsentanter.

**Om Deloitte**

Deloitte leverer ydelser indenfor revision, skat, consulting og financial advisory til både offentlige og private virksomheder i en lang række brancher. Vores globale netværk med medlemsfirmaer i mere end 150 lande sikrer, at vi kan stille stærke kompetencer til rådighed og yde service af højeste kvalitet, når vi skal hjælpe vores kunder med at løse deres mest komplekse forretningsmæssige udfordringer. Deloitte's cirka 200.000 medarbejdere arbejder målrettet efter at sætte den højeste standard.

**Deloitte Touche Tohmatsu Limited**

Deloitte er en betegnelse for Deloitte Touche Tohmatsu Limited, der er et britisk selskab med begrænset ansvar, og dets netværk af medlemsfirmaer. Hvert medlemsfirma udgør en separat og uafhængig juridisk enhed. Vi henviser til [www.deloitte.com/about](http://www.deloitte.com/about) for en udførlig beskrivelse af den juridiske struktur i Deloitte Touche Tohmatsu Limited og dets medlemsfirmaer.