

Steffen Kruse Juul Krahn, Katrine Nøhr og Søren Als Andersen

Dagtilbud med udvidede åbningstider

Udbud og organisering af fleksible tilbud



*Dagtilbud med udvidede åbningstider – Udbud og organisering
af fleksible tilbud*

Publikationen kan hentes på www.kora.dk

© KORA og forfatterne, 2016

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: 978-87-7488-913-7

Projekt: 11237

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

Børne- og Socialministeriet (tidligere Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling) har bedt KORA om at undersøge kommunernes udbud og organisering af fleksible dagtilbud, der tilbyder pasning på tidspunkter uden for almindelig åbningstid (i rapporten kaldet udvidede åbningstider), samt kommunernes håndtering af alternativ pasning i forbindelse med lukkedage.

KORA har med denne undersøgelse foretaget en kortlægning, der medvirker til at skabe viden om, hvilke fleksible løsninger der tilbydes af kommuner til forældre med behov for børnepasning på tidspunkter uden for almindelig åbningstid. Hertil er kommunernes vurderinger af forældrenes efterspørgsel efter disse fleksible løsninger blevet belyst.

Undersøgelsen er baseret på en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse samt en række interview med udvalgte kommuner foretaget i sommeren 2016.

Undersøgelsen vil i 2017 blive fulgt op af et inspirationskatalog. Dette vil beskrive forskellige konkrete eksempler på tilbudsløsninger, som kan medvirke til at sikre en god balance mellem arbejds- og familieliv for forældre med behov for pasning uden for almindelig arbejdstid.

Tak til de medvirkende kommuner for deres samarbejde i forbindelse med dataindsamling og kvalificering af datagrundlaget.

Rapporten er udarbejdet af Katrine Nøhr, Søren Als Andersen og Steffen Kruse Juul Krahn.

Steffen Kruse Juul Krahn,
November 2016

Indhold

Resumé	5
1 Baggrund og metode	9
1.1 Baggrund og formål.....	9
1.2 Dataindsamling og -bearbejdning	9
1.3 Afgrænsning af undersøgelsen	10
1.4 Rapportens opbygning	12
2 Fleksible dagtilbud i landets kommuner	13
2.1 Institutionspasning uden for almindelig åbningstid	13
2.1.1 Ejerskabsformer for institutioner med udvidede åbningstider	19
2.1.2 Forældrenes brug af pasning uden for almindelig åbningstid i institutionerne.....	20
2.1.3 Baggrund for udbud af kommunale institutioner med udvidede åbningstider	22
2.2 Dagpleje uden for almindelig åbningstid	25
2.2.1 Forældrenes brug af pasning uden for almindelig åbningstid i den kommunale dagpleje	28
2.2.2 Baggrund for udbud af kommunal dagpleje med udvidet åbningstid	28
2.3 Private pasningsordninger	29
2.4 Kombinationstilbud	30
2.5 Afdækning af forældrenes efterspørgsel.....	30
3 Kommunernes praksis i forbindelse med lukkedage.....	32
3.1 Orientering om og tilmelding til alternativ pasning	32
3.2 Alternativ pasning i institutioner	33
3.3 Alternativ pasning i dagplejen	36
Litteratur	38

Resumé

Børne- og Socialministeriet (tidligere Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling) har bedt KORA om at undersøge kommunernes udbud og organisering af fleksible dagtilbud, der tilbyder pasning på tidspunkter uden for almindelig åbningstid (i rapporten kaldet udvidede åbningstider), samt kommunernes håndtering af alternativ pasning i forbindelse med lukkedage.

KORA medvirker med denne undersøgelse til at skabe viden om, hvilke fleksible løsninger der tilbydes af kommuner til forældre med behov for børnepasning på tidspunkter uden for almindelig åbningstid (i denne undersøgelse defineret som tidsrummet 6.30-17.00 på hverdage). Hertil er kommunernes vurderinger af forældrenes efterspørgsel efter disse fleksible løsninger blevet belyst. Baggrunden for undersøgelsen er, at der fra forældre og erhvervsliv er peget på, at der ikke altid er gode løsninger til familier med behov for pasning uden for almindelig åbningstid. Dette kunne være butiksansatte, ansatte i sundhedssektoren el.lign. Samtidig oplever en række kommuner, at kun få forældre benytter de fleksible tilbud, når de udbydes.

Undersøgelsen er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets kommuner (svarprocent på 97 %) samt interview i seks udvalgte kommuner.

Undersøgelsen vil i 2017 blive fulgt op af et inspirationskatalog. Dette vil beskrive forskellige konkrete eksempler på tilbudsløsninger, som kan medvirke til at sikre en god balance mellem arbejds- og familieliv for forældre med behov for pasning uden for almindelig arbejdstid.

Tre væsentlige konklusioner er ridset op nedenfor.

- Kommunernes udbud af tilbud, der kan give mulighed for pasning uden for almindelig åbningstid, findes primært i institutionsform (aldersintegrerede institutioner/børnehaver/vuggestuer).

Der er i mange kommuner mulighed for pasning tidlig morgen og sen eftermiddag, i færre kommuner er der mulighed for pasning meget tidligt om morgenen eller om aftenen, og kun få kommuner har weekendpasning og/eller døgnåbne institutioner.

- Kommunerne vurderer, at efterspørgslen efter dagtilbud med pasning uden for almindelig åbningstid er begrænset.

Blandt de kommuner, der har tilbud med udvidede åbningstider, er vurderingen, at tidlige morgentimer ofte benyttes, mens aften-/nattetimer samt weekendtimer kun sjældent benyttes. Dette er imidlertid ikke ensbetydende med, at der ikke eksisterer et pasningsbehov blandt forældrene. Men kommunernes vurderinger kan indikere, at de forældre, der måtte have et pasningsbehov, prioriterer at finde andre løsninger end de typer af tilbud, som kommunerne leverer.

- Tilbuddene om alternativ pasning i forbindelse med lukkedage varierer på tværs af kommunerne.

Forskellene omhandler særligt, hvorvidt kommunen garanterer, at den alternative pasning finder sted i lokalområdet eller ej, samt hvorvidt der følger kendt personale med fra barnets faste dagtilbud eller ej. Kommunerne tilkendegiver samlet set, at kun få forældre benytter den alternative pasning, der tilbydes. Der er en højere andel af forældre, der benytter alternativ pasning i kommuner, der både tilbyder pasning i lokalområdet og med kendt personale, end i kommuner, der kun tilbyder én eller ingen af delene. Der kan være

yderligere forklaringer på dette mønster, som ikke kun relaterer sig til udformningen af den alternative pasning.

I de efterfølgende afsnit i resuméet er udvalgte dele af undersøgelsens resultater beskrevet i mere udfoldet form. Til sidst i resuméet er indskrevet nogle bemærkninger vedrørende afgrænsningen af undersøgelsen.

Institutionspasning uden for almindelig åbningstid

Kommunernes udbud af kommunale, selvejende og private institutioner samt puljeordninger, der holder åbent ud over tidsrummet 6.30-17.00 på hverdage, er blevet kortlagt i undersøgelsen. Herunder indgår både institutioner, der fast holder åbent uden for almindelig åbnings-tid, og institutioner, hvor kommunerne har angivet, at der tilbydes pasning uden for almindelig åbningstid på ad hoc-basis.

Samlet set er der i 62 kommuner mulighed for tidlig morgenpasning i én eller flere institutioner på hverdage. Heraf findes der i 19 kommuner pasning før kl. 6.00 om morgenen. Der er i alt 769 institutioner i landet, der tilbyder morgenpasning før 6.30. Heraf åbner 37 af dem før kl. 6.00.

I 61 kommuner er der samlet set mulighed for pasning sen eftermiddag/aften i én eller flere institutioner på hverdage. I 36 kommuner er den seneste mulighed for pasning frem til 17.00-18.00, i 11 kommuner findes pasning frem til 18.00-19.00, mens 14 kommuner har pasning efter 19.00 på hverdage. Der er samlet set 322 institutioner i landet, som tilbyder pasning sen eftermiddag/aften på hverdage. I 39 af disse institutioner er der aftenpasning efter 18.00.

Weekendpasning i institution er mindre udbredt, og muligheden findes kun i 10 kommuner. Heraf tilbyder 5 kommuner pasning både lørdag og søndag, mens det i 5 kommuner kun er muligt at få pasning om lørdagen. Samlet set er der 13 institutioner på landsplan, der tilbyder weekendpasning i dagtimerne og/eller om aftenen/natten.

Udbuddet af døgnåbne institutioner er også begrænset og findes i 9 kommuner. I 3 kommuner er der institutioner, der har døgnåbent i både hverdage og weekender, i 5 kommuner er der institutioner, der kun har døgnåbent i hverdagene, mens der i 1 kommune findes 1 institution, der kun har døgnåbent i weekenden. De døgnåbne institutioner indgår også i opgørelserne over antallet af weekendåbne institutioner samt i opgørelserne over tidlig morgenpasning/aftenpasning.

Samlet set er det kommunerne, der er de primære leverandører af institutionspasning med udvidede åbningstider. Private/selvejende institutioner står dog også for en vis andel af udbuddet – særligt for tilbud med muligheder for pasning i weekenden eller døgnpasning.

Kommunerne har vurderet brugen af de udvidede åbningstider i de institutioner, der tilbyder disse. Det overordnede billede er, at det særligt er de tidlige morgentimer på hverdage, der benyttes af forældrene. Aftentimer på hverdage bruges i mindre grad, og kun få benytter sig af mulighederne for weekendpasning. Der findes imidlertid både eksempler på tilbud, der kun benyttes i lav grad, og tilbud, der bliver brugt aktivt og konsistent af forældrene.

Baggrunden for kommunernes valg om at tilbyde eller ikke at tilbyde institutioner med udvidede åbningstider er i høj grad præget af kommunernes vurderinger af forældrenes efterspørgsel. Dette er den hyppigst forekommende årsag til kommunernes valg af tilbudsstruktur. Herudover har en række kommuner tidligere haft tilbud med udvidede åbningstider, som

ikke længere findes (primært grundet manglende efterspørgsel), og dette er ligeledes en væsentlig årsag til den nuværende tilbudsstruktur i disse kommuner.

Dagpleje uden for almindelig åbningstid

Dagplejen er mindre udbredt som en tilbudsform, der kan give mulighed for pasning uden for almindelig åbningstid. Dagplejernes arbejdstid skal i henhold til overenskomsten lægges inden for tidsrummet 6-18 og holdes til 48 timer om ugen. Dagplejen er primært fleksibel i forhold til mindre tilpasninger af åbne- og lukketidspunkter for de forældre, der er tilknyttet den enkelte dagplejer.

Der findes i alt 32 kommuner med én eller flere kommunale dagplejere, der åbner i tidsrummet 6.00-6.30. På tværs af kommunerne drejer det sig i alt om 524 kommunale dagplejere, der åbner i dette tidsrum. Dette er ikke ensbetydende med, at en dagplejer ikke kan åbne mellem 6.00-6.30 i de øvrige kommuner, hvis der lokalt kan findes forældregrupper med ensartede behov for pasning. Der er i alt 12 kommuner, hvor der findes dagplejere, der holder åbent efter 17.00 på hverdage. På tværs af kommunerne drejer det sig i alt om 58 kommunale dagplejere, der holder åbent senere end 17.00.

Det er således primært i de tidlige morgentimer, at dagplejen holder åbent, hvor de sene eftermiddagstimer i mindre grad er i spil. Kommunernes vurdering af brugen af de udvidede åbningstider i dagplejen er, at det især er de tidlige morgentimer, som forældrene bruger. Derimod benyttes de sene eftermiddagstimer/aftentimer kun i mindre grad.

Også for den kommunale dagpleje er baggrunden for udbuddet af dagplejere, der har åbent uden for almindelig åbningstid, typisk drevet af kommunernes vurdering af forældrenes efterspørgsel. Herudover har en række kommuner svaret, at det ikke forventeligt ville være økonomisk rentabelt at have ansat dagplejere med åbningstid udover 6.30-17.00.

Private pasningsordninger

Private pasningsordninger er ordninger, hvor forældre modtager et økonomisk tilskud fra kommunen til brug for ansættelse af en privat børnepasser (jf. dagtilbudslovens §§ 78, 79 og 80). Kommunerne skal som udgangspunkt give forældre med børn i alderen 24 uger og indtil barnets skolestart mulighed for at vælge et økonomisk tilskud til privat pasning i stedet for at benytte en plads i et dagtilbud.

I relation til at belyse brugen af de private pasningsordninger har kommunerne kun i begrænset omfang mulighed for at vide præcis, hvordan åbningstiden er fastlagt i de enkelte private løsninger, som forældre måtte anvende. Kommunernes overordnede vurdering af, i hvor høj private pasningsordninger bruges af forældre til at sikre mulighed for pasning uden for almindelig åbningstid, er, at private pasningsordninger kun i ringe grad eller slet ikke bruges af forældre til at sikre mulighed for pasning på disse tidspunkter.

Dette er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at private pasningsordninger ikke kunne bruges til at sikre fleksibilitet. Det vides fx ikke, i hvor høj grad de enkelte forældre (eller virksomheder) er bevidste om, at der kan etableres private pasningsordninger, som kan bruges til at sikre fleksible og individuelle løsninger.

Kombinationstilbud

Kommuner kan tilbyde, at forældre kan kombinere en deltidsplads i dagpleje eller institution med tilskud til privat pasning (jf. dagtilbudslovens § 80, stk. 4).

Undersøgelsen viser, at sådanne kombinationstilbud tilbydes i 12 af de 95 kommuner. Langt hovedparten af kommunerne tilbyder dermed ikke kombinationstilbud. For 73 % af dem (sva-

rende til 61 kommuner) hænger dette sammen med, at de ikke har deltidspladser i hverken dagplejen eller institutionerne.

Kommunernes praksis vedrørende alternativ pasning i forbindelse med lukkedage

Kommunerne skal ifølge dagtilbudsloven stille et dagtilbud til rådighed på alle hverdage undtagen Grundlovsdag og Juleaftensdag. Vælger kommunerne at holde lukket på almindelige hverdage, skal de derfor tilbyde alternativ pasning for at leve op til deres forsyningspligt.

Tilbuddene om alternativ pasning i forbindelse med lukkedage varierer på tværs af kommunerne. Nogle grupper af kommuner tilbyder altid pasning i lokalområdet og/eller pasning, hvor der følger personale med, som barnet kender. I andre grupper af kommuner kan dette ikke garanteres. Tilbuddene om alternativ pasning kan dog variere alt efter, om der er tale om enkeltstående lukkedage eller sammenhængende lukkedage i ferieperioder, samt efter hvorvidt det er en lukkedag, som byrådet eller forældrebestyrelsen har besluttet.

Kommunerne vurderer i altovervejende grad, at kun få forældre benytter den alternative pasning, der tilbydes i forbindelse med lukkedage. Cirka 60 % af kommunerne tilkendegiver, at den alternative pasning benyttes af mindre end 10 % af forældrene på tværs af institutioner og dagpleje. Samlet set vurderer ca. 90 % af kommunerne, at højest 20 % af forældrene gør brug af den alternative pasning på tværs af institutioner og dagpleje. Der kan spores en vis sammenhæng mellem kommunernes tilbud om alternativ pasning og deres angivelse af, hvor mange forældre der benytter denne. I kommuner, der både tilbyder pasning i lokalområdet og med kendt personale, er det en højere procentdel af forældrene, der vurderes at benytte alternativ pasning, end i kommuner, der kun tilbyder én eller ingen af delene.

Afgrænsning af undersøgelsen

I undersøgelsen belyses kommunernes vurderinger og registreringer af henholdsvis brugen af eksisterende dagtilbud og forældrenes efterspørgsel efter fleksible dagtilbud. Efterspørgslen efter børnepasning uden for almindelig åbningstid er således afdækket indirekte ud fra de erfaringer, som kommunerne har i kraft af deres rolle som den primære leverandør af pasningstilbud.

Det skal yderligere bemærkes, at der i kraft af undersøgelsens fokus på pasning uden for almindelig åbningstid ikke ses på den samlede åbningstid i kommunernes pasningstilbud. Fokus er i stedet rettet mod at belyse de tidspunkter på døgnet, hvor man som forælder kan få pasning til sit barn i kommunerne. Dermed kan åbningstider uden for almindelig åbningstid både forefindes i kraft af en egentlig udvidelse af den samlede åbningstid i dagtilbuddene og i kraft af en forskydning af åbningstiden, hvor der fx åbnes tidligt om morgenen mod til gengæld at lukke tidligere om eftermiddagen.

Endelig skal det fremhæves, at der i undersøgelsen ikke er fokus på at kortlægge omfanget af forældrebetaling, normering eller øvrige forhold vedrørende kvaliteten af de enkelte pasningstilbud i kommunerne.

Som en del af analysearbejdet har det været undersøgt, om der findes data, der kan muliggøre en direkte sammenligning mellem Danmark og Norge eller Sverige. Det har ikke været muligt at finde let tilgængeligt data, der kan gøre en sammenligning mulig. En sammenligning mellem landene indgår således ikke i denne undersøgelse. I stedet vil der som en del af inspirationskataloget bl.a. kunne indgå et eksempel på en tilbudsløsning i Norge eller Sverige for dermed at give et sammenlignende perspektiv på problemstillingen.

1 Baggrund og metode

1.1 Baggrund og formål

Børne- og Socialministeriet (tidligere Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling) har bedt KORA om at undersøge kommunernes udbud og organisering af fleksible dagtilbud, der tilbyder pasning uden for almindelig åbningstid, samt kommunernes håndtering af alternativ pasning i forbindelse med lukkedage.

Formålet med undersøgelsen er at skabe viden om, hvilke fleksible løsninger der tilbydes af kommuner til forældre med behov for børnepasning på tidspunkter uden for almindelig åbningstid.

Gennemførte brugertilfredshedsundersøgelser i 2016 blandt forældre med børn i dagtilbud viser, at størstedelen af forældrene generelt er tilfredse med åbningstiderne i daginstitutionerne (Social- og Indenrigsministeriet, 2016). Men for de forældre, der har skæve arbejdstider, kan det være en udfordring at få børnene passet. Dette kunne være butiksansatte, ansatte i sundhedssektoren, politibetjente el.lign.

Baggrunden for undersøgelsen er således, at der fra forældre og erhvervsliv er peget på, at der ikke altid er gode løsninger til familier med behov for pasning uden for almindelig åbningstid. Samtidig oplever en række kommuner, at kun få forældre benytter de fleksible tilbud, når de udbydes.

Den seneste opgørelse over udbuddet af fleksible dagtilbud er udarbejdet af interessefællesskabet Projekt Børnepasning i 2013. Her blev udbuddet undersøgt i 59 af landets kommuner, og konklusionen var, at kun få institutioner tilbød pasning sent om aftenen eller om natten (Projekt Børnepasning, 2013).

Den nærværende undersøgelse belyser kommunernes aktuelle udbud af fleksible dagtilbud og herudover undersøges brugen af eksisterende tilbud, samt hvilke redskaber kommuner og dagtilbud anvender til at vurdere behovet for pasning. I forhold til lukkedage undersøges det, hvordan kommunerne håndterer den alternative pasning, der tilbydes i forbindelse med lukkedage, samt hvordan de kommunikerer herom til forældrene.

Undersøgelsen er baseret på en spørgeskemaundersøgelse blandt alle landets kommuner samt interview i seks udvalgte kommuner.

Undersøgelsen vil i 2017 blive fulgt op af et inspirationskatalog. Dette vil beskrive forskellige konkrete eksempler på tilbudsløsninger, som kan medvirke til at sikre en god balance mellem arbejds- og familieliv for forældre med skæve arbejdstider.

1.2 Dataindsamling og -bearbejdning

Data er primært indsamlet gennem et elektronisk spørgeskema, der er blevet sendt til alle landets kommuner i august-september 2016. Spørgeskemaet blev sendt til den relevante leder på området (typisk en dagtilbudschef eller børne-/ungedirektør). Der blev udsendt flere påmindelser i løbet af dataindsamlingsperioden, og der har været tilknyttet en kontaktperson til spørgeskemaundersøgelsen, som respondenterne kunne henvende sig til med eventuelle tvivlsnæssige eller tekniske spørgsmål.

95 af landets kommuner har deltaget i undersøgelsen. Undersøgelsen har dermed opnået en svarprocent på 97 %, hvilket både styrker undersøgelsens repræsentativitet og validitet. Der er kun tre kommuner, der ikke har deltaget i undersøgelsen, og disse kommuner er spredt geografisk ud over landet og har en gennemsnitlig kommunestørrelse. KORA har suppleret undersøgelsen med enkelte oplysninger fra de tre kommuners websider for også at have disse kommuner repræsenteret i (dele) af undersøgelsen.

Undersøgelsen beror på kommunernes egne indberetninger i spørgeskemaundersøgelsen. Spørgeskemadata er valideret ved hjælp af en grundig gennemgang af kommunernes besvarelser. Enkelte uoverensstemmelser i svar på forskellige spørgsmål i spørgeskemaet er identificeret og rettet i samråd med kommunerne. Åbne svar er omkodet i de tilfælde, hvor de meningsfuldt kunne placeres i faste svarkategorier.

Parallelt med spørgeskemaundersøgelsen har KORA foretaget interview med seks udvalgte kommuner. Dette er gjort for at opnå en dybere indsigt i særligt de spørgsmål, der vedrører kommunernes praksis og arbejdsgange for tilrettelæggelsen af fleksible tilbud samt håndteringen af lukkedage.

De seks kommuner er udvalgt, så der både er variation i de typer af fleksible tilbud, kommunerne har eller tidligere har haft, samt variation i relation til kommunestørrelse og land-/bykommuner.

De seks udvalgte kommuner fremgår af boksen nedenfor.

Interviewkommuner i undersøgelsen	
Esbjerg Kommune	Høje-Taastrup Kommune
Slagelse Kommune	Odder Kommune
Billund Kommune	Sønderborg Kommune

Der er foretaget ét interview pr. kommune med en leder eller medarbejdere, der har et indgående kendskab til kommunens praksis og organisering i relation til tilrettelæggelsen af fleksible tilbud og håndtering af lukkedage.

I rapporten fremhæves løbende eksempler på tilbudskonstruktioner og arbejdsgange fra interviewkommunerne.

1.3 Afgrænsning af undersøgelsen

Undersøgelsen beror som tidligere fremhævet på kommunernes indberetninger vedrørende udbud af dagtilbud, be væggrunde for beslutninger om organisering, arbejdsgange mv.

Herunder hører, at undersøgelsen belyser kommunernes vurderinger og registreringer af henholdsvis brugen af eksisterende dagtilbud og forældrenes efterspørgsel efter fleksible dagtilbud. Efterspørgslen efter børnepasning uden for almindelig åbningstid er således af dækket indirekte ud fra de erfaringer, som kommunerne har i kraft af deres rolle som den primære leverandør af pasningstilbud.

I undersøgelsen fokuseres der på tilbud med udvidede åbningstider, der kan medvirke til at sikre pasning af børn uden for almindelig åbningstid. En nærmere beskrivelse af, hvad der i undersøgelsen forstås ved "udvidede åbningstider", fremgår af nedenstående boks.

Definition af udvidede åbningstider

Tilbud med udvidede åbningstider er i denne undersøgelse afgrænset til tilbud, der giver mulighed for pasning af børn udover tidsrummet 6.30-17.00 på hverdage. Dette er ikke et lovfastsat tidsinterval, men er blevet fastsat som afsæt for analysen. Tilbud med udvidede åbningstider giver dermed mulighed for, at man som forælder kan få passet sit barn tidligt om morgenen, om aftenen, om natten eller i weekenden.

Flere kommuner har i undersøgelsen påpeget, at de betragter tidsrummet 6.00-6.30 som almindelig åbningstid både i institutioner og i dagplejen. Derfor skelnes der i rapporten mellem tilbud, der har udvidede åbningstider udover tidsrummet 6.30-17.00 og tilbud, der giver mulighed for pasning udover tidsrummet 6.00-18.00, hvilket giver mere markante muligheder for pasning uden for almindelig åbningstid.

Der ses i undersøgelsen ikke på den samlede åbningstid i kommunernes pasningstilbud. Fokus er i stedet rettet mod at belyse de tidspunkter på døgnet, hvor man som forælder kan få pasning til sit barn i kommunerne. Dermed kan mulighederne for pasning uden for almindelig åbningstid både forefindes i kraft af en egentlig udvidelse af den samlede åbningstid i dagtilbuddene og i kraft af en forskydning af åbningstiden, hvor der fx åbnes tidligt om morgenen mod til gengæld at lukke tidligere om eftermiddagen.

Desuden skelnes der i rapporten mellem tilbud, der på fast basis har åbent uden for almindelig åbningstid, og tilbud, der giver mulighed for at få passet børn uden for almindelig åbningstid på ad hoc-basis.

De åbningstider, kommunerne har oplyst for deres tilbud i denne undersøgelse, er de åbningstider, som er gældende for hovedparten af hverdagene. Det er denne "typiske" åbnings-tid, der er afrapporteret i rapporten. Det betyder, at det eksempelvis ikke fremgår af resultaterne, at mange institutioner lukker tidligere om fredagen. Ligeledes har flere kommuner oplyst, at der i enkelte institutioner kan være længere åbent på enkelte hverdage (fx om torsdagen). Dette fremgår heller ikke eksplicit af undersøgelsens resultater.

Undersøgelsen har primært et deskriptivt sigte, og der er kun i begrænset omfang analyseret på mulige sammenhænge mellem fx kommunekarakteristika og udbud af dagtilbud med udvidede åbningstider.

Herudover er fokus i undersøgelsen hovedsageligt rettet mod at belyse, om der i kommunerne er mulighed for at få passet børn uden for almindelig åbningstid eller ej. Der præsenteres således ikke resultater, der på enkeltkommuneniveau angiver det konkrete antal institutioner eller dagplejere, der tilbyder pasning uden for almindelig åbningstid. Dette skyldes primært, at en opgørelse over antallet af institutioner i en kommune ikke nødvendigvis siger noget om, hvor mange børn der har mulighed for at benytte et tilbud med udvidede åbningstider. Det ville kræve viden om størrelsen af de enkelte tilbud, hvorvidt alle eller blot nogle pladser i tilbuddet omfatter de udvidede åbningstidspunkter mv. Disse oplysninger har kommunerne ikke skullet indberette i spørgeskemaundersøgelsen. I stedet bliver spændvidden i antallet af tilbud på tværs af kommunerne beskrevet i rapporten.

Endelig skal det fremhæves, at der i undersøgelsen ikke er fokus på at kortlægge omfanget af forældrebetaling, normering eller øvrige forhold vedrørende kvaliteten af de enkelte pasningstilbud i kommunerne.

Som en del af analysearbejdet har det været undersøgt, om der findes data, der kan muliggøre en direkte sammenligning mellem Danmark og Norge eller Sverige. Det har ikke været muligt at finde let tilgængeligt data, der kan gøre en sammenligning mulig. En sammenligning mellem landene indgår således ikke i denne undersøgelse. I stedet vil der som en del af inspirationskataloget bl.a. kunne indgå et eksempel på en tilbudsløsning i Norge eller Sverige for dermed at give et sammenlignende perspektiv på problemstillingen.

1.4 Rapportens opbygning

Rapporten er struktureret i to overordnede afsnit: et afsnit omhandlende udbud og efterspørgsel efter dagtilbud med udvidede åbningstider og et afsnit vedrørende kommunernes praksis for alternativ pasning i forbindelse med afholdelse af lukkedage.

I det nedenstående afsnit 2 gennemgås kommunernes udbud og vurderinger af efterspørgsel efter fleksible dagtilbud. Der ses først på daginstitutioner og efterfølgende på dagplejen. Herefter belyses private pasningsordninger samt kommunernes brug af kombinationstilbud. Afsluttende ses der på kommunernes arbejde med at afdække forældrenes efterspørgsel efter pasning uden for almindelig åbningstid.

I afsnit 3 belyses kommunernes praksis i forbindelse med afholdelse af lukkedage. Her fokuseres der på de forskellige typer af alternativ pasning, som kommunerne tilbyder i forbindelse med lukkedage.

2 Fleksible dagtilbud i landets kommuner

Der findes forskellige typer af tilbud, der kan give forældre med skæve arbejdstider den fornødne fleksibilitet og medvirke til at skabe en god balance mellem arbejds- og familieliv.

Kommunernes tilbudsvifte kan bestå af institutioner eller dagpleje med pasning uden for almindelig åbningstid, enten fast eller på ad hoc-basis, tilskud til privat pasning samt af en kombination af en deltidsplads og tilskud til privat pasning.

I de følgende afsnit beskrives kommunernes udbud af ovenstående fleksible dagtilbud, kommunernes vurdering af forældrenes benyttelse af disse tilbud samt kommunernes vurdering af forældrenes generelle efterspørgsel efter fleksible dagtilbud med udvidede åbningstider.

2.1 Institutionspasning uden for almindelig åbningstid

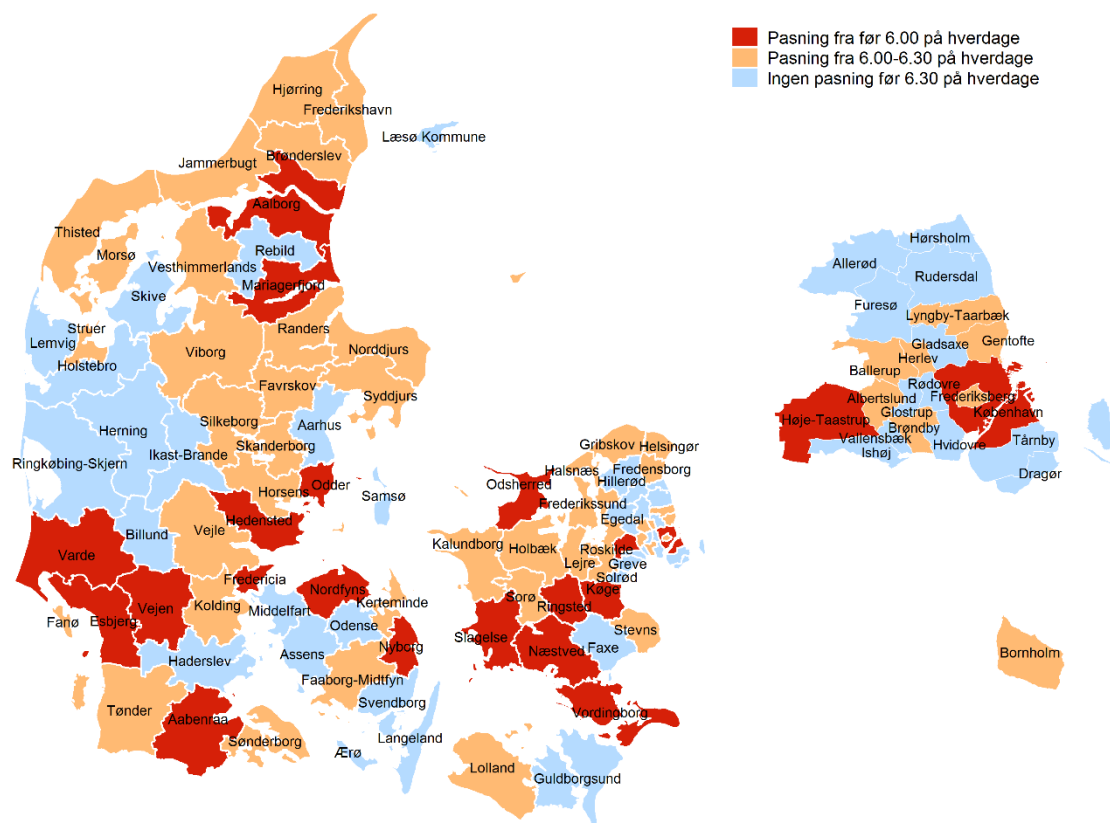
I det nedenstående vises udbuddet af institutionspasning uden for almindelig åbningstid opdelt på henholdsvis tidlig morgenpasning og sen eftermiddags-/aftenpasning på hverdage, weekendpasning samt døgnåbne tilbud.

Udbuddet omfatter institutionspasning i både kommunale, selvejende og private institutioner samt puljeordninger. Derudover indgår både institutioner, der fast holder åbent uden for almindelig åbningstid og institutioner, hvor kommunerne har angivet, at der tilbydes pasning uden for almindelig åbningstid på ad hoc-basis.

En institution er i undersøgelsen defineret som én fysisk enhed. Det vil sige, at enheder/institutioner, der er placeret på forskellige matrikler men har fælles områdeleder, hver er opgjort som én institution, da disse kan have forskellige åbningstider.

Figur 2.1 viser de kommuner, hvor der er mulighed for **tidlig morgenpasning** i én eller flere institutioner på hverdage. Der skelnes mellem kommuner med morgenpasning i tidsrummet 6.00-6.30 (markeret med orange) og kommuner med morgenpasning før kl. 6.00 (markeret med rød).

Figur 2.1 Kommuner med mulighed for pasning i institution tidlig morgen på hverdage



Note: Institutioner kan være kommunale, private, selvejende eller puljeordninger. For Hedensted, Kalundborg og Viborg Kommuner er oplysningerne tilvejebragt gennem kommunernes websider.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Samlet set er der i 62 kommuner mulighed for morgenpasning i institution på hverdage. Heraf er der i 19 kommuner mulighed for pasning før kl. 6.00 om morgenen. Blandt disse 19 kommuner indgår også de kommuner, hvor der findes døgnåbne institutioner (jf. Figur 2.4 nedenfor).

Der er i alt 769 institutioner i landet, der tilbyder morgenpasning før 6.30. Heraf åbner 37 af dem før kl. 6.00. Antallet af institutioner med morgenpasning før kl. 6.00 på hverdage varierer i de enkelte kommuner fra én institution (gældende for 10 kommuner) til fem institutioner (gældende for én kommune). Typisk findes der én institution med pasning før kl. 6.00 i hver af de kommuner, hvor der er pasningsmulighed før kl. 6.00 (medianværdien er én institution).

Af Figur 2.1 kan der spores en vis tendens til, at det særligt er kommuner med en høj grad af udpendling samt de helt store kommuner, som har tidlig morgenpasning i deres institutioner. Dog skiller Aarhus og Odense Kommuner sig ud ved ikke at tilbyde tidlig morgenpasning på hverdage.

Blandt de kommuner, der på ovenstående kort ikke fremstår som havende tilbud om morgenpasning, har enkelte kommuner angivet, at der findes alternative muligheder i deres kommune. To kommuner har oplyst, at der findes centrale puljer, hvor institutioner kan søge om midler til udvidelse af åbningstiden på midlertidig basis. Herudover har en af landets ø-

kommuner oplyst, at de kommunale børnehaver kan åbne tidligere, hvis forældre skal nå en morgenfærge.

Endelig har flere kommuner bemærket, at åbningstiden i de enkelte institutioner reelt fastlægges decentralt af forældrebestyrelserne inden for en samlet ramme, der er udstukket af kommunen. Det giver institutionerne mulighed for eksempelvis at åbne lidt tidligere om morgenen mod til gengæld at lukke tilsvarende tidligere. Alternativt vil institutionerne i en vis udstrækning kunne foretage en decideret udvidelse af åbningstiden på bekostning af normeringen. Information om disse institutioner indgår også i opgørelsen.

I den nedenstående boks er der beskrevet et eksempel på en situation, hvor institutioner har haft mulighed for at søge om udvidelse af deres åbningstidsramme og selv fastlægge deres åbningstid inden for denne ramme.

Udvidelse af ramme for åbningstid samt decentral fastlæggelse af åbningstider

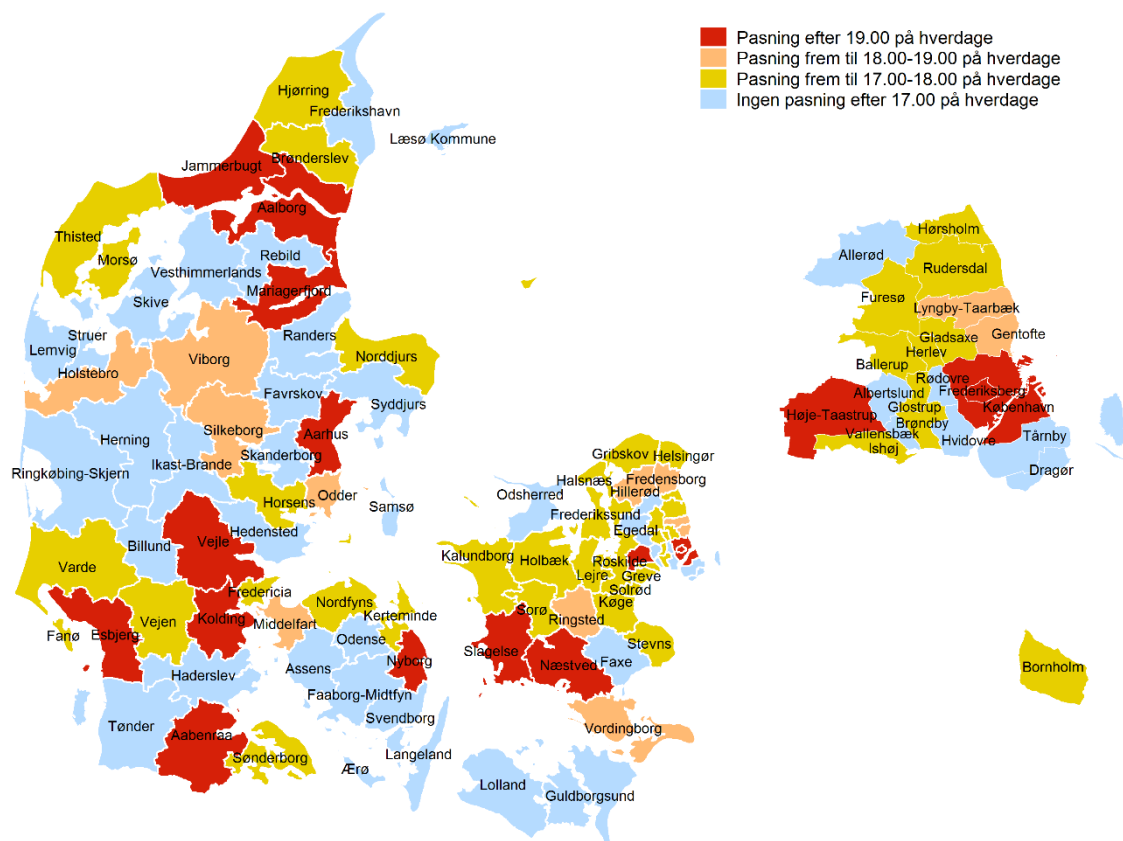
Kommunale institutioner i **Slagelse Kommune** fik bevilliget en ramme til udvidelse af åbningstid i forbindelse med budget 2015. De enkelte institutioner blev adspurgt om deres behov for en **udvidelse af grundåbningstiden** (51,5 timer). På baggrund af dette blev der udarbejdet et forslag til fordeling af midlerne, og institutionerne har i dag åbningstider, der varierer fra 50-60 timer om ugen.

Der blev ved tildelingen af ekstra åbningstid til de enkelte institutioner skelet til institutionens størrelse som et kriterium. Dette var ud fra en forventning om, at små institutioner (med lave børnetal) ville kunne blive for økonomisk sårbare, hvis de skulle holde længe åbent med kun få børn til at sikre finansieringen.

De enkelte forældrebestyrelser **fastlægger lokalt den daglige åbningstid** inden for den gældende ramme.

Den nedenstående Figur 2.2 viser, i hvilke kommuner der i én eller flere institutioner tilbydes **pasning sent om eftermiddagen eller om aftenen** på hverdage. Sen eftermiddag er defineret som tidsrummet 17.00-18.00 (markeret med gul), tidlig aftenpasning er 18.00-19.00 (markeret med orange), og sen aftenpasning er pasning fra kl. 19.00 og frem til midnat (markeret med rød).

Figur 2.2 Kommuner med mulighed for pasning i institution sen eftermiddag/aften på hverdage



Note: Institutioner kan være kommunale, private, selvejende eller puljeordninger. For Hedensted, Kalundborg og Viborg Kommuner er oplysningerne tilvejebragt gennem kommunernes websider.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Samlet set er der i 61 kommuner mulighed for pasning sen eftermiddag/aften i én eller flere institutioner på hverdage. I 36 af disse kommuner er den seneste mulighed for pasning frem til 17.00-18.00, mens 11 kommuner har pasning frem til 18.00-19.00. 14 kommuner har pasning efter 19.00 på hverdage, hvilket i ca. halvdelen af tilfældene skyldes, at kommunerne har døgnåbne institutioner (jf. Figur 2.4). Blandt de øvrige kommuner, hvor der findes pasning efter 19.00 på hverdage, lukker størstedelen af institutionerne før kl. 20.00.

Det skal bemærkes, at kommuner kan have flere institutioner, der optræder i hver deres kategori. Fx kan en kommune have en institution, der lukker mellem 17.00-18.00 samt en institution, der lukker mellem 18.00 og 19.00. Kommunen vil i dette eksempel indgå i kategorien 18.00- 19.00, som er det senest mulige tidsinterval for pasning i kommunen.

Som det fremgår af kortet, er det typisk institutioner i de lidt større kommuner samt i nogle af de pendlerkommuner, der ligger forholdsvis langt fra storbyerne, som har åbent i de sene eftermiddagstimer og ud på aftenen.

Der er samlet set 322 institutioner i landet, som tilbyder pasning sen eftermiddag/aften på hverdage. I 39 af disse institutioner er der aftenpasning efter 18.00. Det er altså primært i de sene eftermiddagstimer, at institutionerne holder åbent. Antallet af institutioner med pasning efter 18.00 på hverdage varierer i de enkelte kommuner fra én institution (gældende for 14 kommuner) til fem institutioner (gældende for én kommune). Typisk findes der én institu-

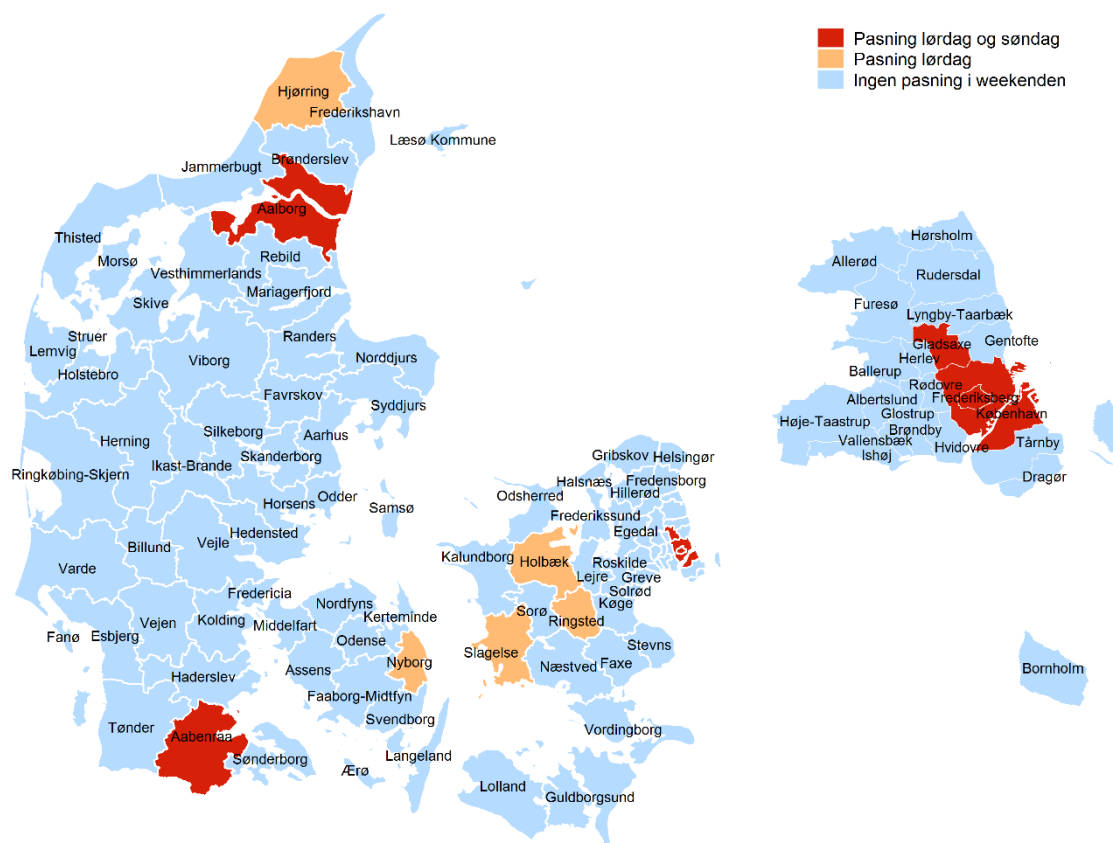
tion med pasning efter 18.00 på hverdage i hver af de kommuner, hvor denne mulighed findes (medianværdien er én institution).

Herudover er der flere kommuner, der har angivet, at de har institutioner, hvor der er aftenpasning på enkelte hverdage (typisk torsdag til fx kl. 19.00 eller 20.00). Disse institutioner indgår ikke i ovenstående opgørelse, da fokus i undersøgelsen er på de åbningstider, som er gældende for hovedparten af hverdagene i de enkelte institutioner.

Figur 2.3 giver et landsdækkende billede af, i hvilke kommuner forældre har mulighed for at få passet deres barn i institution i **weekenden**. Kortet opdeler kommunerne efter, om der er mulighed for institutionspasning både lørdag og søndag (markeret med rød), mulighed for pasning lørdag (markeret med orange) eller ikke er mulighed for weekendpasning (markeret med blå). Ingen kommuner har institutioner, hvor der kun tilbydes pasning søndag.

På kortet skelnes der ikke mellem institutioner, der kun har åbent i dagtimerne på weekend-dage, og institutioner, der har åbent om aftenen/natten i weekenden. I opgørelsen indgår også de døgnåbne institutioner, hvor åbningstiden omfatter dele af eller hele weekenden (jf. den efterfølgende Figur 2.4).

Figur 2.3 Kommuner med mulighed for pasning i institution i weekenden



Note: Institutioner kan være kommunale, private eller selvejende. For Hedensted, Kalundborg og Viborg Kommuner er oplysningerne tilvejebragt gennem kommunernes websider. Omfanget af institutionernes åbningstid på de enkelte weekenddage varierer og kan ikke aflæses af kortet.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Som det fremgår af kortet, er der 10 kommuner i Danmark, hvor der er mulighed for pasning i institution i weekender. Der er mulighed for pasning både lørdag og søndag i fem af disse kommuner, mens det i fem kommuner kun er muligt at få pasning om lørdagen.

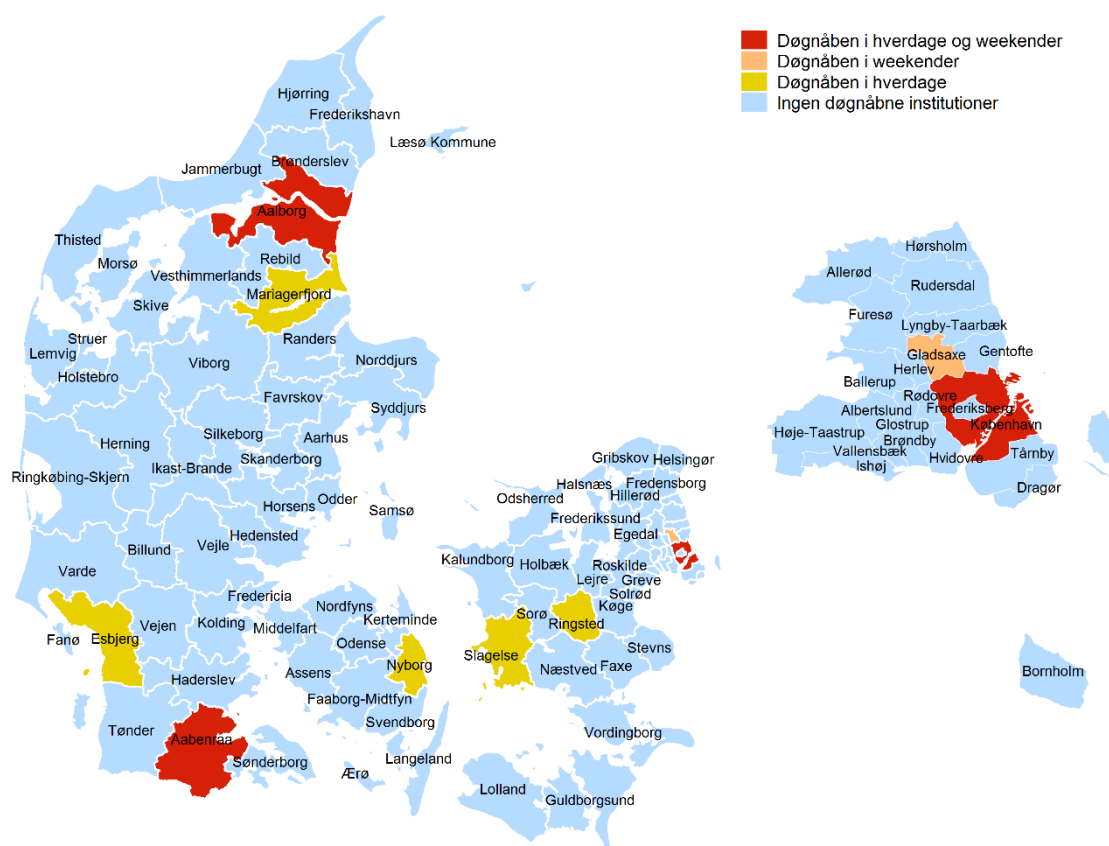
Samlet set er der 13 institutioner på landsplan, der tilbyder weekendpasning. Fem af disse institutioner holder kun åbent om lørdagen. I nogle kommuner (fx Slagelse og Ringsted) indbefatter weekendpasningen om lørdagen kun natten til lørdag samt lørdag morgen. Otte institutioner på landsplan tilbyder pasning både lørdag og søndag.

Weekendpasning er således ikke særlig udbredt på landsplan.

Det samme gælder for udbuddet af **døgnåbne institutioner**, jf. Figur 2.4 nedenfor. Figuren fremhæver de kommuner, hvor der findes døgnåbne institutioner. I nogle kommuner er der mulighed for døgnpasning både i hverdage og weekender (markeret med rød), i andre er der døgnpasning enten i weekender (markeret med orange) eller på hverdage (markeret med gul).

Som tidligere fremhævet indgår de døgnåbne institutioner også i de foregående opgørelser over antallet af weekendåbne institutioner samt tidlig morgenpasning/aftenpasning.

Figur 2.4 Kommuner med mulighed for pasning i institution med døgnåbent



Note: Institutioner kan være kommunale, private eller selvejende. For Hedensted, Kalundborg og Viborg Kommuner er oplysningerne tilvejebragt gennem kommunernes websider.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Samlet set findes der i ni kommuner institutioner, der har døgnåbent. I tre kommuner er der institutioner, der har døgnåbent i både hverdage og weekender, i fem kommuner er der insti-

tutioner, der kun har døgnåbent i hverdagene, mens der i én kommune findes en institution, der kun har døgnåbent i weekenden.

Der findes samlet set 10 institutioner med døgnåbent på landsplan. Én kommune har to døgnåbne tilbud, mens der i de resterende otte kommuner findes en enkelt døgnåben institution.

2.1.1 Ejerskabsformer for institutioner med udvidede åbningstider

På tværs af ovenstående opdelinger af udbuddet af institutioner, der tilbyder pasning morgen, aften og nat på hverdage og i weekender, er der samlet set identificeret 901 institutioner på landsplan, der tilbyder pasning udover tidsrummet 6.30-17.00 på hverdage.

Det er interessant at belyse nærmere, om disse institutioner ejes og drives af kommunerne, eller om institutioner med udvidede åbningstider i højere grad er selvejende eller private. Disse informationer fremgår af den nedenstående Tabel 2.1. Det ses, at 78,2 % af det samlede antal institutioner med udvidede åbningstider er kommunale, 13,1 % er private og 8,7 % er selvejende.

Tabel 2.1 Institutioner med åbent uden for almindelig åbningstid fordelt på ejerformer

	Kommunale	Selvejende	Private	I alt
Antal institutioner, der tilbyder pasning udover 6.30 til 17.00 på hverdage	78,2 %	8,7 %	13,1 %	100 % (901)
Antal institutioner, der holder åbent udover 6.00-18.00 på hverdage	79,3 %	13,8 %	6,9 %	100 % (58)
Antal institutioner med weekend-åbent	69,2 %	7,7 %	23,1 %	100 % (13)
Antal institutioner med døgnåbent	50,0 %	30,0 %	20,0 %	100 % (10)

Note: 69 kommuner har angivet oplysninger om institutioner, der fast har åbent uden for almindelig åbningstid. En institution er i undersøgelsen defineret som én fysisk enhed. Det vil sige, at enheder/institutioner, der er placeret på forskellige matrikler men har fælles områdeleder, hver skal tælles som én institution, da disse kan have forskellige åbningstider.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Blandt de institutioner, der holder åbent udover tidsrummet 6.00-18.00 på hverdage og dermed har mere markant udvidede åbningstider, er 79,3 % kommunale, 13,8 % er selvejende, og 6,9 % er private.

13 institutioner tilbyder pasning i weekender. 69,2 % af dem er kommunale, 7,7 % er selvejende, og 23,1 % er private.

De 10 døgnåbne institutioner er lidt mere ligeligt fordelt på ejerformer. Her udgør de kommunale institutioner 50 %, de selvejende udgør 30 %, mens 20 % af de døgnåbne institutioner er private.

Samlet set er det således kommunerne, der er de primære leverandører af institutionspasning uden for almindelig åbningstid. Relativt set står private/selvejende institutioner dog for en større andel af udbuddet af tilbud med muligheder for pasning i weekenden eller døgnpasning.

Udover de private institutioner, der opererer mere eller mindre uafhængigt af kommunen, kan der også findes eksempler på, at private institutioner indgår som led i et kommunalt

samarbejde med erhvervslivet. Dette findes fx i Høje-Taastrup Kommune, hvilket er beskrevet i boksen nedenfor.

Kommunalt samarbejde med erhvervslivet om brug af privat institution

Høje-Taastrup Kommune har valgt at **udbyde udvidet åbningstid** hos den selvejende institution Mini-Giro i stedet for selv at udbyde udvidet åbningstid i kommunale institutioner. Mini-Giro har pt. åbningstider fra kl. 5.45-20.15, men institutionens vedtægter tillader åbningstid frem til kl. 22.30, hvis bestyrelsen beslutter det.

Mini-Giro tilbyder fortrinsret til 70 % af pladserne til børn af ansatte i Danske Bank i Høje-Taastrup. Hvis Danske Bank ikke har børn på venteliste, er det muligt for medarbejdere i Post Danmark og TDC at benytte disse pladser.

Høje-Taastrup Kommune anviser til ca. 1/3 af pladserne. Alle forældre i kommunen, som kan dokumentere et behov pga. skæve arbejdstider, kan få en plads. Det er typisk butiksansatte, der benytter institutionen. Forældrene betaler samme takst som for en heltidsplads i kommunen.

I de foregående oversigter over kommuner med tilbud om institutionspasning uden for almindelig åbningstid indgår der data for fire kommuner, der har angivet, at deres pasningstilbud opererer på ad hoc-basis. Hermed forstås, at institutionerne ikke fast har åbent fx tidligt om morgenen, men at det er en konkret mulighed i kommunen, at alle institutioner kan holde åbent, hvis dette efterspørges. For disse kommuner er der derfor ikke indregnet et konkret antal institutioner, men kommunernes tilbud fremgår på de oversigtskort, hvor det er relevant.

Én af disse fire kommuner er Odder Kommune, hvor der i alle dagtilbud tilbydes personlig åbningstid. Dette er beskrevet nærmere i den nedenstående boks.

Personlig åbningstid

I 2014 åbnede **Odder Kommune** som forsøg op for muligheden for, at forældre kunne aftale en **personlig åbningstid** i en kortere periode med barnets dagtilbud inden for tidsrummet 5.30-18.30.

En betingelse for at få passet sit barn uden for den almindelige åbningstid er, at man sender en skriftlig ansøgning til institutionen eller dagplejen senest 14 dage før det faktiske behov. Udover at man som forældre skal kunne dokumentere, at det udvidede pasningsbehov er arbejdsrelateret (fx arbejdstider/kursus) eller fx skyldes sygdom i familien, skal den enkelte leder også vurdere, hvordan den ekstra pasningstid vil påvirke barnets tarv. Barnets samlede ugentlige tid i institutionen må desuden ikke overstige 50,5 timer. Hvis der ønskes en personlig åbningstid i dagplejen, vil disse børn blive fulgt ned i dagplejens gæstehus, eller åbningstiden hos barnets dagplejer vil blive forlænget.

2.1.2 Forældrenes brug af pasning uden for almindelig åbningstid i institutionerne

Kommuner med tilbud om institutionspasning uden for almindelig åbningstid, er blevet bedt om at vurdere, i hvor høj grad forældre i dag gør brug af de muligheder for pasning uden for almindelig åbningstid, der findes i kommunen. Disse institutionstilbud kan omfatte både pul-

jeordninger, private, kommunale og selvejende institutioner i kommunen. Resultatet fremgår af Tabel 2.2 nedenfor.

Ved læsning af tabellen er det vigtigt at være opmærksom på, at kommunerne kan have vurderet brugen ud fra forskellige målestokke. Vurderingen kan fx være foretaget ud fra det samlede antal børn i institutionerne med udvidet åbningstid eller eventuelt ud fra en afgrænset gruppe af børn, som enten fast eller lejlighedsvist bliver passet uden for almindelig åbningstid.

Tabel 2.2 Kommunernes vurdering af forældrenes brug af pasning uden for almindelig åbningstid i de institutioner, hvor dette tilbydes

	Meget høj grad/venteliste til tilbud	Høj grad	Nogen grad	Mindre grad	Meget ringe grad/slet ikke	I alt (procent/antal kommuner)
Tidlige morgentimer på hverdage	6,9 %	24,1 %	36,2 %	17,2 %	15,5 %	100 % (58)
Tidlige aftentimer på hverdage (kl. 17-19)	3,6 %	8,9 %	23,2 %	32,1 %	32,1 %	100 % (56)
Sene aftentimer på hverdage (kl. 19-21)	0,0 %	0,0 %	22,2 %	33,3 %	44,4 %	100 % (18)
Weekender	8,3 %	0,0 %	0,0 %	16,7 %	75,0 %	100 % (12)

Note: Tallene er udtryk for kommunernes egne vurderinger af benyttelsesgraden og er ikke baseret på fremmødere registrering. Kun kommuner, hvor der findes institutioner med udvidede åbningstider, har svaret på spørgsmålet. De har kun skullet angive oplysninger for de relevante tidsrum. N=69.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Som det fremgår af tabellen, er det særligt i de tidlige morgentimer på hverdage, at forældrene bruger de udvidede åbningstider. 36,2 % af de 58 kommuner, der har svaret på spørgsmålet, har angivet, at forældrene i nogen grad bruger disse tidlige morgentimer. 24,1 % har svaret i høj grad, og 6,9 % har svaret i meget høj grad. Dette hænger også sammen med, at flere kommuner har bemærket, at tidsrummet 6.00–6.30 betragtes som almindelig åbningstid. Der er dog også flere kommuner, som angiver, at de tidlige morgentimer på hverdage bruges i mindre grad (17,2 %) eller i meget ringe grad/slet ikke (15,5 %).

Vurderingen af brugen af de tidlige aftentimer (kl. 17-19) på hverdage er mere varieret, men dette tidsrum bruges overvejende i mindre grad (32,1 %) eller slet ikke (32,1 %). 23,2 % af de 56 kommuner, der har svaret på spørgsmålet, har dog angivet, at de tidlige aftentimer bruges i nogen grad, og 8,9 % har vurderet, at de tidlige aftentimer bruges i høj grad, mens 3,6 % har svaret i meget høj grad.

Blandt de 18 kommuner, som har svaret på spørgsmålet vedrørende pasning i institution i de sene aftentimer på hverdage (kl. 19-21), er der ingen, der har vurderet, at dette tidsrum bliver brugt i høj eller meget høj grad. 22,2 % har angivet, at forældre i nogen grad gør brug af pasning i dette tidsrum.

Hvad angår vurderingen af brugen af tilbuddene om weekendpasning, så svarer hovedparten (75 %), at institutionspasning bruges i meget ringe grad eller slet ikke i weekenderne. Én kommune har dog angivet, at forældre i meget høj grad bruger åbningstiden i weekenden.

Inden for de forskellige tidsrum er det tydeligt, at der både kan findes eksempler på kommuner, hvis tilbud benyttes i høj grad, og kommuner, hvor tilbuddene om pasning uden for almindelig åbningstid kun benyttes i begrænset omfang.

Et eksempel på en kommune, der har et tilbud, som aktivt benyttes af forældrene, kan findes i Slagelse Kommune. Her tilbyder den kommunale institution Børnegården døgnpasning på hverdage og frem til lørdag morgen, jf. den nærmere beskrivelse i boksen nedenfor.

Døgnåbent tilbud der benyttes af forældrene

"En børneinstitution skal i princippet være et spejl af samfundet, og det gør det nødvendigt at være fleksibel. For at tilfredsstille omgivelsernes krav, er det ikke ukendt for daginstitutionerne at omlægge vuggestue, børnehave eller fritidshjem. Det er tidligere gjort mange gange. Men det er også nødvendigt at kaste et blik på, om institutionernes åbningstider helt lever op til det behov, som findes i disse år, og som med den nuværende samfundsudvikling klart vil blive forstærket fremover." (Slagelse Kommunes webside)

Slagelse Kommune oprettede i 2000 en døgnåben børnegruppe i institutionen Børnegården.

Institutionen fungerer som almindelig daginstitution i dagtimerne men har tilkøbt et særskilt aften- og nattilbud (hverdage og frem til lørdag morgen).

Tilbuddet benyttes meget konsekvent og stabilt – dog overstiger belægningen kun sjældent 40-50 % (svarende til ca. 14-20 børn). Nogle forældre har kun brug for nogle få ekstra timer om aftenen, mens andre benytter overnatningsmulighederne.

Forældrene betaler for ordningen uanset omfanget af benyttelse, og der er således ikke tale om graduering af prisen. Slagelse Kommune vurderer, at dette kunne tænkes at have den effekt, at nogle forældre, der reelt har et behov for nogle få timers ekstra pasning (fx som følge af enkelte aftenvagter), fravælger tilbuddet grundet prisen.

De tidligere fremhævede tilbud i Høje-Taastrup og Odder Kommuner er eksempler på tilbuds-løsninger, der ikke bruges meget af forældrene. Høje-Taastrup Kommune angiver, at oplysninger fra institutionen tyder på, at kun få forældre benytter de seneste af den selvejende institutions åbningstider, mens timerne frem til kl. 18 oftere bliver benyttet. I Odder Kommune er der endnu ikke eksempler på anvendelse af den personlige åbningstid, der tilbydes (jf. nærmere beskrivelse i afsnit 2.1.3).

Det skal bemærkes, at flere af kommunerne gør opmærksom på, at manglende efterspørgsel/benyttelse af institutioner med udvidede åbningstider ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at der ikke findes et pasningsbehov blandt forældrene. Men kommunernes vurderinger kan indikere, at de forældre, der måtte have et pasningsbehov, ikke efterspørger de typer af tilbud, som kommunerne leverer. Forældre kan tænkes i højere grad at afsøge alternative pasningsmuligheder (fx bedsteforældre eller barnepiger) i stedet for at tilstræbe institutionspasning uden for almindelig åbningstid. Denne problemstilling er ikke belyst nærmere i nærværende undersøgelse.

2.1.3 Baggrund for udbud af kommunale institutioner med udvidede åbningstider

Kommunerne har kunnet angive flere årsager til at tilbyde institutioner med udvidede åbningstider. 73,9 % af de 69 kommuner, der har kommunale institutioner med udvidede åbningstider, har angivet, at de har valgt at tilbyde pasning uden for almindelig åbningstid i deres institutioner, fordi de vurderer, at forældrenes efterspørgsel er tilstrækkelig, jf. Tabel 2.3 nedenfor.

17,4 % af kommunerne har angivet som årsag, at de ikke tilbyder andre dagtilbud, der kan give forældrene den fornødne fleksibilitet. Her kunne andre kommuner tænkes at vurdere, at

den fornødne fleksibilitet er til stede i kraft af eksempelvis private pasningsordninger, der eksisterer som et tilbud i alle landets kommuner (jf. afsnit 2.3).

Kun én kommune har angivet, at det har været en central årsag til oprettelsen af et fleksibelt tilbud, at tilbuddet blev vurderet til at være økonomisk rentabelt.

17,4 % af kommunerne har angivet andre årsager som forklaring på oprettelsen af tilbud med udvidede åbningstider. Disse årsager omfatter især, at forældrebestyrelser har beslutningskompetence til at fastlægge åbningstider, hvormed det reelt ikke er defineret fra centralt hold i kommunen, hvordan åbningstiderne skal ligge. Herudover er der angivet politiske/kommunale ønsker om at have sådanne tilbud samt i enkelte tilfælde efterspørgsel fra erhvervslivet. Det er således ikke alle kommuner, der har taget udgangspunkt i en direkte vurdering af forældrenes efterspørgsel i deres valg om at tilbyde institutioner med udvidede åbningstider.

Tabel 2.3 Årsager til at tilbyde kommunale institutioner med udvidede åbningstider

	Antal svar	Procent
Forældrenes efterspørgsel vurderes at være tilstrækkelig	51	73,9 %
Kommunen tilbyder ikke andre dagtilbud, der kan give forældrene den fornødne fleksibilitet	12	17,4 %
Tilbuddet er økonomisk rentabelt	1	1,4 %
Anden forklaring	12	17,4 %

Note: Kommunerne har haft mulighed for at angive flere svar på dette spørgsmål. N=69.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Blandt de 26 kommuner, som ikke har kommunale institutioner med udvidede åbningstider, har hovedparten (84,6 %) angivet som årsag, at forældrenes reelle efterspørgsel vurderes at være for lav, jf. Tabel 2.4 nedenfor. Kommunernes opfattelse af forældrenes efterspørgsel er således den helt centrale årsag til både at oprette og ikke at oprette institutioner med udvidede åbningstider.

26,9 % har angivet, at tilbuddene ikke forventes at være økonomisk rentable. Nogle kommuner fravælger altså at tilbyde institutioner med udvidede åbningstider bl.a. ud fra en forventning om, at det ville være for dyrt. To kommuner har lukket tilbud med udvidede åbningstider på baggrund af tidligere erfaringer, og de tilbyder derfor ikke længere disse muligheder. Én kommune har angivet, at der stilles andre tilbud til rådighed, der kan give forældre den fornødne fleksibilitet.

Tre kommuner har som anden årsag angivet, at det er forældrebestyrelser, der decentralt fastsætter åbningstider inden for en centralt fastsat ramme.

Tabel 2.4 Årsager til *ikke* at tilbyde kommunale institutioner med udvidede åbningstider

	Antal svar	Procent
Forældrenes reelle efterspørgsel vurderes at være for lav	22	84,6 %
Et tilbud forventes ikke at være økonomisk rentabelt	7	26,9 %
Vi har tidligere haft erfaring med dagtilbud med skæv åbningstid, som ikke længere findes grundet eksempelvis for lav efterspørgsel blandt forældrene	2	7,7 %
Kommunen stiller andre tilbud til rådighed, der kan give forældrene den fornødne fleksibilitet	1	3,8 %
Der findes andre dagtilbud i kommunen (fx private), der kan give forældrene den fornødne fleksibilitet	0	0,0 %
Anden forklaring	3	11,5 %

Note: Kommunerne har haft mulighed for at angive flere svar på dette spørgsmål. N=26.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Ét af eksemplerne på, at man har haft oprettet en institution med pasningsmulighed uden for almindelig åbningstid, som efterfølgende er blevet lukket igen grundet manglende efterspørgsel, findes i Sønderborg Kommune. Dette er yderligere et eksempel på, at et tilbud er blevet oprettet som følge af dialog med erhvervslivet. Dette er beskrevet nærmere i den nedenstående boks.

Tilbud lukket grundet manglende efterspørgsel

Sønderborg Kommune har **tidligere haft en daginstitution**, hvor der var et tilbud om weekendpasning: "Weekendpasning, Alssund Børnehus". Tilbuddet blev oprettet i august 2013 og lukket igen ved udgangen af maj måned 2014.

Baggrunden for oprettelsen var en **dialog med en sammenslutning af handelsorganisationer** i Sønderborg Kommune. Disse gav udtryk for, at der var et behov blandt deres medarbejdere for at kunne få passet børn i weekenden. Der var desuden i 2012 foretaget en undersøgelse blandt forældrebestyrelserne, hvor der blev tilkendegivet et behov for udvidet åbningstid i institutionerne.

Tilbuddet blev oprettet, så der var dagsåbent fra 8-16 både lørdag og søndag. Det var beliggende i Sønderborg By tæt ved motorvejen og dermed med gode forbindelsesmuligheder for pendlere. Der var en pædagog til stede under pasningen.

Tilbuddet var meget fleksibelt for forældrene, som skulle indmelde et behov med to dages varsel. Tilbuddet var endvidere gratis for forældrene – dog skulle barnets tid i institution holdes inden for den samme ramme som i andre institutioner, så hvis man gjorde brug af weekendpasning, skulle barnet inden for en måned holde tilsvarende fri på andre dage.

Tilbuddet viste sig at blive brugt i ringe grad. Der var ét eller flere børn til stede i 13 weekender (fordelt på 19 dage) i løbet af tilbuddets levetid på 10 måneder. 37 børn blev passet én eller flere gange, og tilbuddet viste sig at være økonomisk urentabelt. I samråd med handelsorganisationerne blev tilbuddet derfor lukket, og i stedet aftalte man med organisationerne at indføre moderat udvidet åbningstid på hverdage i en enkelt institution i hvert af kommunens områder.

Den personlige åbningstid i Odder Kommune, der tidligere er fremhævet, er et eksempel på et tilbud, der er oprettet som følge af både forventet efterspørgsel og politiske ønsker i kommunen – uden at forældrenes efterspørgsel tilsyneladende har vist sig at være til stede, jf. nedenstående beskrivelse.

Ingen anvendelse af personlig åbningstid

Den personlige åbningstid i **Odder Kommune** blev etableret som forsøgsordning i 2014 som en del af strategien for Fremtidens Dagtilbud i Odder Kommune. Det skete ud fra en **forventning om en stigende efterspørgsel** efter mere individualiserede tilbud. Odder Kommune er en pendlerkommune og vil gerne være en **attraktiv kommune for børnefamilier**. I forbindelse med strategiprocessen sad tilfældigt udvalgte forældre med i implementeringsgrupper. Her var der bl.a. enighed om, at det skal være uddannede pædagoger, der bliver og passer børnene i den personlige åbningstid, da det er en uvant situation for børnene.

Ordningen blev evalueret i 2015. Forældrene har taget godt imod tilbuddet – ”det giver tryghed at vide, at muligheden er der”, er tilbagemeldingen. **Ingen forældre har dog benyttet sig af tilbuddet endnu**. Politikerne ville ikke have, at ordningen bliver fravalgt, fordi den ikke er fleksibel nok. Det er derfor besluttet at fastholde og udvide ordningen, således at man som forældre nu kan aftale en personlig åbningstid for seks måneder ad gangen i stedet for to måneder ad gangen. Desuden er der nu mulighed for, at man kan gøre brug af personlig åbningstid på enkeltdage, men der er stadig ingen eksempler på, at ordningen anvendes.

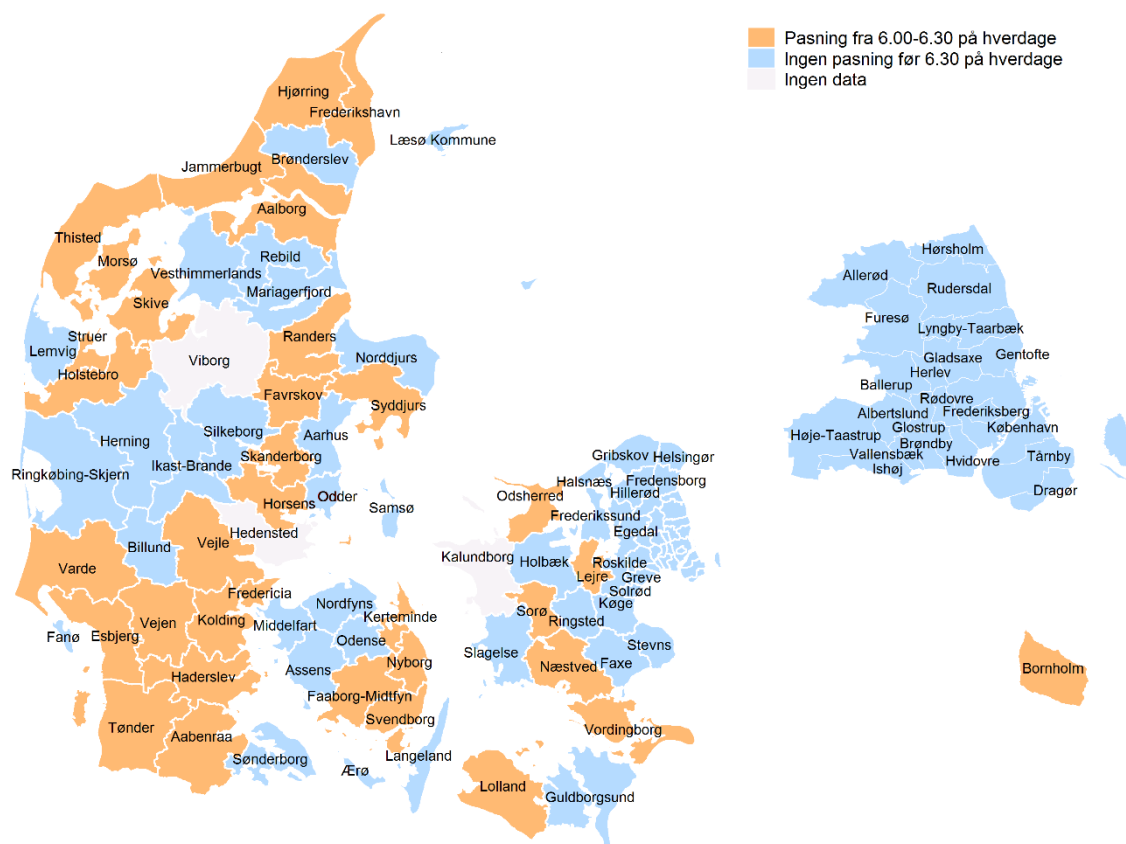
2.2 Dagpleje uden for almindelig åbningstid

I det følgende vises udbuddet af dagplejere, der tilbyder pasning uden for almindelig åbningstid, opdelt på henholdsvis tidlig morgenpasning og sen eftermiddags-/aftenpasning på hverdage. Dagplejernes arbejdstid skal i henhold til overenskomsten lægges inden for tidsrummet 6-18 og holdes til 48 timer om ugen.

I undersøgelsen er kommunerne både blevet spurgt til kommunale og private dagplejere. Kun to kommuner har angivet, at der i deres kommune er private dagplejere, der holder åbent uden for almindelig åbningstid. Heraf har kun den ene kommune kunnet oplyse præcise åbningstider for de private dagplejere. Følgelig ses der i de nedenstående afsnit kun på den kommunale dagpleje.

Figur 2.5 viser, hvilke kommuner der har én eller flere dagplejere, der åbner tidligt om morgenen på hverdage. På kortet fremhæves de kommuner, hvor der findes dagplejere, der åbner i tidsrummet 6.00-6.30 (markeret med orange).

Figur 2.5 Kommuner med dagplejere, der åbner tidligt om morgenen på hverdage



Note: Data omfatter den kommunale dagpleje. Kun én kommune har angivet, at der er privat dagpleje med udvidede åbningstider.

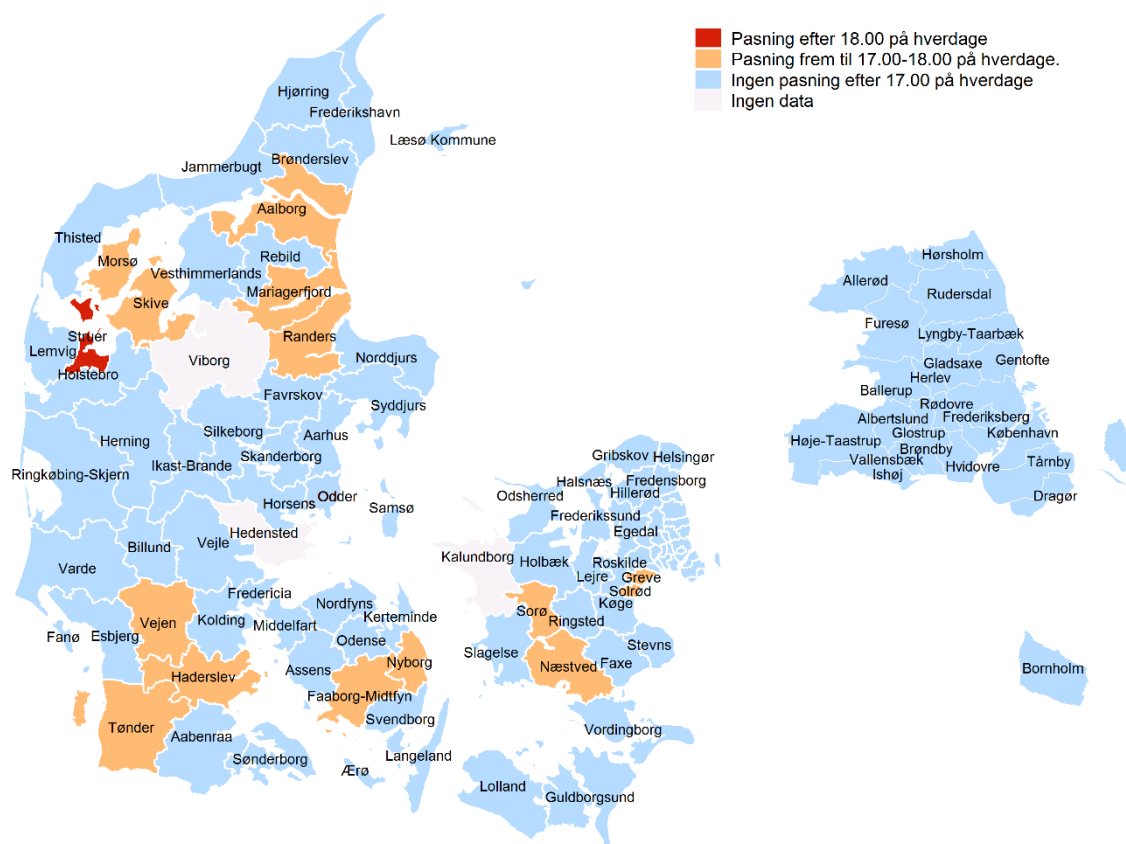
Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Der findes i alt 32 kommuner med én eller flere dagplejere, der åbner i tidsrummet 6.00-6.30. På tværs af kommunerne drejer det sig i alt om 524 kommunale dagplejere, der åbner i dette tidsrum.

Det er her væsentligt at bemærke, at dette ikke er ensbetydende med, at en dagplejer ikke kan åbne mellem 6.00-6.30 i de øvrige kommuner, hvis der lokalt kan findes forældregrupper med ensartede behov for pasning.

Figur 2.6 angiver de kommuner, der har dagplejere med åbent frem til 17.00-18.00 på hverdage (markeret med orange), samt de kommuner, der har dagplejere med åbent efter 18.00 på hverdage (markeret med rødt).

Figur 2.6 Kommuner med dagplejere, der har åbent sen eftermiddag/aften på hverdage



Note: Data omfatter den kommunale dagpleje. Kun én kommune har angivet, at der er privat dagpleje med udvidede åbningstider.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Der er i alt 12 kommuner, hvor der findes dagplejere, der holder åbent efter 17.00 på hverdage. Heraf er der én kommune, der har angivet, at der findes dagplejere, som holder åbent efter 18.00. På tværs af kommunerne drejer det sig i alt om 58 kommunale dagplejere, der holder åbent senere end 17.00.

Igen skal det bemærkes, at dette ikke er ensbetydende med, at en dagplejer ikke kan holde åbent senere end kl. 17.00 i de øvrige kommuner (jf. omtalen af Figur 2.5 ovenfor).

Odder Kommunes tidligere omtalte tilbud om personlig åbningstid omfatter også dagplejen, hvorfor der også her tilbydes pasning i tidsrummet 5.30-18.30. Tilbuddet benyttes imidlertid endnu ikke, og kommunen har derfor ikke afprøvet dette i praksis.

Sammenholder man de to kort ovenfor er det tydeligt, at det primært er i de tidligere morgentimer, at dagplejen holder åbent, mens de sene eftermiddagstimer i mindre grad er i spil.

Dagplejen benyttes således ikke i stort omfang som en tilbudstype, der kan sikre mulighed for pasning uden for almindelig åbningstid. Dagplejen er primært fleksibel i forhold til mindre tilpasninger af åbne- og lukketidspunkter for de forældre, der er tilknyttet den enkelte dagplejer.

2.2.1 Forældrenes brug af pasning uden for almindelig åbningstid i den kommunale dagpleje

De kommuner, der har kommunale dagplejere, som har åbent uden for almindelig åbningstid, er blevet bedt om at vurdere, i hvor høj grad forældrene gør brug af disse pasningstidspunkter.

Som det fremgår af Tabel 2.5 er det især i de tidlige morgentimer på hverdage, at forældrene bruger dagplejen uden for almindelig åbningstid. De tidlige aftentimer på hverdage bruges i mindre grad.

Tabel 2.5 Kommunernes vurdering af forældres brug af pasning uden for almindelig åbningstid i den kommunale dagpleje

	Meget høj grad/venteliste til tilbud	Høj grad	Nogen grad	Mindre grad	Meget ringe grad/slet ikke	I alt
Tidlige morgentimer på hverdage	2,9 %	32,4 %	23,5 %	26,5 %	14,7 %	100 % (34)
Tidlige aftentimer på hverdage (kl. 17-19)	0,0 %	4,3 %	4,3 %	34,8 %	56,5 %	100 % (23)

Note: Tallene er udtryk for kommunernes egne vurderinger af benyttelsesgraden og er ikke baseret på fremmøderejstrering. Kun kommuner, hvor der findes kommunale dagplejere med udvidede åbningstider, har svaret på spørgsmålet. De har kun skullet angive oplysninger for de relevante tidsrum. Der er flere kommuner, der har angivet svar på vurderingen af brugen af de udvidede åbningstider, end der er kommuner, som pt. har dagplejere, der tilbyder dette. Dette kan skyldes, at flere kommuner tidligere kan have haft dagplejere, der havde åbent uden for almindelig åbningstid og følgelig svarer i relation til disse erfaringer. N=38.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

2.2.2 Baggrund for udbud af kommunal dagpleje med udvidet åbningstid

Blandt de kommuner, som har dagplejere med åbent uden for tidsrummet 6.30-17.00, angiver 81,6 %, at disse findes, fordi forældrenes efterspørgsel vurderes at være tilstrækkelig, jf. Tabel 2.6 nedenfor.

Tabel 2.6 Årsager til, at der findes kommunal dagpleje med udvidet åbningstid

	Antal	Procent
Forældrenes efterspørgsel vurderes at være tilstrækkelig	31	81,6 %
Kommunen tilbyder ikke andre dagtilbud, der kan give forældrene den fornødne fleksibilitet	2	5,3 %
Tilbuddet er økonomisk rentabelt	1	2,6 %
Anden forklaring	6	15,8 %

Note: Kommunerne har haft mulighed for at angive flere svar på dette spørgsmål. N=38.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

To kommuner har angivet, at kommunen ikke tilbyder andre dagtilbud, der kan give forældrene den fornødne fleksibilitet, og en enkelt kommune har betonet økonomisk rentabilitet som en væsentlig årsag.

De andre forklaringer, som seks kommuner har angivet, omfatter dels, at man aktivt har villet styrke dagplejen som tilbudsform og dels, at den tidlige morgenåbning reelt opfattes som værende inden for almindelig arbejdstid for dagplejerne.

Blandt de kommuner, som ikke har dagplejere med åbent uden for tidsrummet 6.30-17.00, angiver 80,7 %, at det skyldes, at forældrenes reelle efterspørgsel vurderes at være for lav, jf. Tabel 2.7. Efterspørgsel er således den hyppigst forekommende årsag til fastlæggelsen af dagplejernes arbejdstid, uanset om denne er inden for almindelig arbejdstid eller ej.

Tabel 2.7 Årsager til at der *ikke* findes kommunal dagpleje med udvidet åbningstid

	Antal	Procent
Forældrenes reelle efterspørgsel vurderes at være for lav	46	80,7 %
Tilbuddet forventes ikke at være økonomisk rentabelt	9	15,8 %
Kommunen stiller andre tilbud til rådighed, der kan give forældrene den fornødne fleksibilitet	9	15,8 %
Vi har tidligere haft erfaring med dagtilbud med udvidet åbningstid, som ikke længere findes grundet eksempelvis for lav efterspørgsel blandt forældrene	6	10,5 %
Der findes andre dagtilbud i kommunen (fx private), der kan give forældrene den fornødne fleksibilitet	3	5,3 %
Anden forklaring	7	12,3 %

Note: Kommunerne har haft mulighed for at angive flere svar på dette spørgsmål. N=57.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Herudover har ni kommuner svaret, at det ikke ville forventes at være økonomisk rentabelt at have ansat dagplejere med åbningstid udover 6.30-17.00. Ni kommuner svarer, at der findes andre tilbud, der kan sikre den fornødne fleksibilitet.

I seks tilfælde har man haft dagplejere med udvidet åbningstid, men dette er ikke længere tilfældet i kommunen.

De syv andre forklaringer omfatter primært kommuner, der ikke har kommunal dagpleje, eller at dagplejens åbningstid er politisk bestemt.

2.3 Private pasningsordninger

Private pasningsordninger er ordninger, hvor forældre modtager et økonomisk tilskud fra kommunen til brug for ansættelse af en privat børnepasser (jf. dagtilbudslovens §§ 78, 79 og 80).

Kommunerne skal som udgangspunkt give forældre med børn i alderen 24 uger og indtil barnets skolestart mulighed for at vælge et økonomisk tilskud til privat pasning i stedet for at benytte en plads i et dagtilbud. Der findes dog efter loven mulighed for at afgrænse denne aldersgruppe.

Nærværende undersøgelse viser, at 27 ud af de 95 adspurgte kommuner har en aldersbegrænsning på muligheden for at få tilskud til privat pasning. En enkelt kommune har begrænset aldersgruppen til de 3-6-årige, mens de øvrige 26 kommuner har begrænset aldersgruppen til at gå fra børn på nul/et halvt år til og med de to-/treårige.

En begrundelse for ikke at tilbyde tilskud til privat pasning til børn over 3 år, som kommunerne angiver, er, at der ikke er tilknyttet pædagogisk vejledning eller sparring til tilskuddet men kun almindeligt tilsyn.

I relation til at belyse brugen af de private pasningsordninger har kommunerne kun i begrænset omfang mulighed for at vide, præcis hvordan åbningstiden er fastlagt i de enkelte private løsninger, som forældre måtte anvende. Følgelig har kommunerne i undersøgelsen

blot været spurgt om deres overordnede vurdering af, i hvor høj grad private pasningsordninger bruges af forældre til at sikre mulighed for pasning uden for almindelig åbningstid.

Som det fremgår af Tabel 2.8 vurderer langt hovedparten af kommunerne (70,5 %), at private pasningsordninger kun i ringe grad eller slet ikke bruges af forældre til at sikre mulighed for pasning uden for almindelig åbningstid. Det er under 10 % af kommunerne, der vurderer, at forældre bruger de private pasningsordninger til at få denne fleksibilitet. 20 % af kommunerne ved ikke, om det er tilfældet.

Tabel 2.8 Kommunernes vurdering af i hvor høj grad private pasningsordninger bruges af forældre til at sikre mulighed for pasning uden for almindelig åbningstid

	Antal	Procent
I meget høj grad	1	1,1 %
I høj grad	0	0,0 %
I nogen grad	8	8,4 %
I ringe grad/slet ikke	67	70,5 %
Ved ikke	19	20,0 %
I alt	95	100,0 %

Note: N=95.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

De ovenstående vurderinger er ikke nødvendigvis ensbetydende med, at private pasningsordninger ikke kunne bruges til at sikre fleksibilitet. Over halvdelen af kommunerne vurderer, at det ikke sker i dag, men det vides fx ikke, i hvor høj grad de enkelte forældre (eller virksomheder) er bevidste om, at der kan etableres private pasningsordninger, som kan bruges til at sikre fleksible og individuelle løsninger.

2.4 Kombinationstilbud

Kommunerne kan tilbyde, at forældre kan kombinere en deltidsplads i dagpleje eller institution med tilskud til privat pasning (jf. dagtilbudslovens § 80, stk. 4).

Et kombinationstilbud kan fx bruges til, at forældre kan have deres barn i institution i en del af institutionens åbningstid men stadig have mulighed for at benytte et økonomisk tilskud til at sikre privat pasning af barnet i det tidsrum, der ligger uden for institutionens åbningstid.

Undersøgelsen viser, at sådanne kombinationstilbud tilbydes i 12 af de 95 kommuner i undersøgelsen. Langt hovedparten af kommunerne tilbyder dermed ikke kombinationstilbud. For 73 % af dem (svarende til 61 kommuner) hænger dette sammen med, at de ikke har deltidspladser i hverken dagplejen eller institutionerne. De øvrige kommuner, der ikke tilbyder kombinationstilbud, angiver primært, at dette skyldes politiske beslutninger, eller at der ikke har været taget politisk stilling til muligheden i kommunen.

2.5 Afdækning af forældrenes efterspørgsel

I de foregående afsnit er kommunernes udbud af fleksible tilbud blevet belyst. Som det tidligere er fremhævet, er det især kommunernes vurdering af forældrenes efterspørgsel, der er én af de centrale begrundelser for både at oprette og ikke at oprette fleksible tilbud med ud-

videde åbningstider. I det følgende afsnit belyses kort de kilder, kommunerne bruger til at afdække forældrenes efterspørgsel efter pasning uden for almindelig åbningstid.

Som det fremgår af Tabel 2.9, har kommunerne anvendt flere forskellige kilder til at afdække forældrenes behov.

Tabel 2.9 Kommunernes kilder til at afdække forældrenes behov for pasning uden for almindelig åbningstid

	Antal	Procent
Gennem oplysninger fra pladsanvisningen om forældrenes pasningsbehov	44	46,3 %
Gennem information og tilbagemeldinger fra dagtilbuddene om forældre, der måtte have svært ved at finde den fornødne pasning	35	36,8 %
Gennem viden fra tilfredshedsundersøgelser	23	24,2 %
Via målrettede brugerundersøgelser (fx spørgeskema-/interviewundersøgelser) vedrørende denne problemstilling	23	24,2 %
Gennem undersøgelser hos erhvervslivet i kommunen	3	3,2 %
Andet	15	15,8 %
Vi har ikke afdækket dette systematisk	35	36,8 %

Note: Kommunerne har haft mulighed for at angive flere svar på dette spørgsmål. N=95.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

24,2 % af kommunerne har anvendt målrettede brugerundersøgelser (fx spørgeskema-/interviewundersøgelser) til at afdække forældrenes efterspørgsel. Tilfredshedsundersøgelser er ligeledes i 24,2 % af kommunerne brugt til at få afdækket forældres behov for pasning uden for almindelig åbningstid. Blandt de kommuner, der har benyttet tilfredshedsundersøgelser, har næsten halvdelen svaret, at de også har gjort brug af målrettede brugerundersøgelser. Tilfredshedsundersøgelser kan således godt have været anvendt til at spørge målrettet ind til åbningstider og forældrenes pasningsbehov.

Herudover gør næsten halvdelen af kommunerne (46,3 %) brug af oplysninger fra pladsanvisningen om forældrenes pasningsbehov uden for almindelig åbningstid. 36,8 % af kommunerne har angivet, at de har afdækket forældrenes behov for pasning uden for almindelig åbningstid gennem information og tilbagemeldinger fra dagtilbuddene om forældre, der måtte have svært ved at finde den fornødne pasning. Kun tre kommuner (3,2 %) har angivet, at de har afdækket forældrenes behov for pasning uden for almindelig åbningstid gennem undersøgelser hos erhvervslivet i kommunen. Andre kilder til at afdække forældrenes efterspørgsel er blandt andet fremmøderegistrering (herunder registrering af fremmøde i institutioner med udvidede åbningstider), dialog med forældrebestyrelser og egentlige forsøgsordninger.

Der er flere eksempler på forsøgsordninger, hvor afdækningen af efterspørgslen har indikeret, at behovet for pasning uden for almindelig åbningstid ikke er stort. Herunder hører fx den tidligere omtalte forsøgsordning i Sønderborg Kommune, der ikke medførte meromkostninger for forældre, og som blev udbudt i en centralt beliggende institution i kommunen. Ligeledes omfatter dette den omtalte ordning i Odder Kommune, der indbefatter alle dagtilbud i kommunen og ligeledes er uden meromkostning for forældrene.

36,8 % af kommunerne har angivet, at de ikke systematisk har afdækket forældrenes efterspørgsel. Dette betyder imidlertid ikke nødvendigvis, at disse kommuner ikke på mere ad hoc-basis benytter fx oplysninger fra pladsanvisningen til løbende at vurdere efterspørgslen.

3 Kommunernes praksis i forbindelse med lukkedage

Kommunerne skal ifølge dagtilbudsloven stille et dagtilbud til rådighed på alle hverdage undtagen Grundlovsdag og Juleaftensdag. Vælger kommunerne at holde lukket på almindelige hverdage, skal de derfor tilbyde alternativ pasning for at leve op til deres forsyningspligt.

Der er stor variation i omfanget af planlagte lukkedage blandt kommunerne. I 2016 har 53 kommuner 1-9 lukkedage. 40 kommuner har 10 lukkedage eller flere. Fem kommuner har oplyst, at de ikke har lukkedage i 2016 (Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, 2016). Der er altså lukkedage i næsten alle kommuner – og i nogle kommuner ganske mange, hvilket kan udfordre balancen i børnefamilierne. Det er derfor relevant at belyse, hvilke typer af alternative pasningsmuligheder forældre har, da det kan være afgørende for, om de vil gøre brug af den alternative pasning eller føler sig nødsaget til at finde andre løsninger.

I dette afsnit beskrives, hvordan kommunerne orienterer forældrene om alternativ pasning i forbindelse med lukkedage, hvilke typer af alternativ pasning kommunerne tilbyder i institutioner og dagpleje, samt hvordan kommunerne vurderer benyttelsesgraden af den alternative pasning.

I nærværende undersøgelse er kommunernes praksis i forbindelse med lukkedage afdækket for 2015 for at fremdrage erfaringer for et helt år. Resultaterne i de følgende afsnit baserer sig på svar fra 79 kommuner. Undersøgelsens definition af lukkedage fremgår af nedenstående boks.

Lukkedage

Lukkedage er defineret som hverdage, hvor et dagtilbud (institution eller enhed/afdeling) holder helt eller delvist lukket. Med hverdage menes alle dage undtagen lørdage, søndage og helligdage samt den 5. juni (Grundlovsdag) og den 24. december (Juleaftensdag).

Der er tale om lukkedage, hvis et barn ikke kan passes i den institution eller enhed/afdeling, som barnet er optaget i, og barnet derfor henvises til alternativ pasning, pasning i venskabsinstitution eller lignende. Holder et dagtilbud under kommunens forsyning en lukkedag, skal kommunen stille et alternativt dagtilbud efter dagtilbudsloven til rådighed for barnet.

3.1 Orientering om og tilmelding til alternativ pasning

Kommunerne skal i god tid forinden afholdelse af lukkedage orientere om den alternative pasning, der tilbydes.

Som det fremgår af Tabel 3.1, bruger kommunerne flere forskellige kanaler til at kommunikere med forældrene om alternativ pasning i forbindelse med lukkedage. De kanaler, som bliver brugt mest, er digitale løsninger (fx BørneIntra/DayCare), kommunens hjemmeside, opslags-tavler i institutioner/hos dagplejeren og institutionernes hjemmesider.

Tabel 3.1 Kanaler til kommunikation med forældre om alternativ pasning i forbindelse med lukkedage

	Antal	Procent
Via digitale løsninger (fx BørneIntra)	60	76,9 %
Via kommunens hjemmeside	51	65,4 %
Via opslagstavler i institutionerne/hos dagplejeren	45	57,7 %
Via daginstitutionens hjemmeside	39	50,0 %
Via breve fra institutioner/dagplejeren	20	25,6 %
Via breve fra kommunen	12	15,4 %
På anden vis	6	7,7 %

Note: Kommunerne har haft mulighed for at angive flere svar på dette spørgsmål. N=78.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Forældrenes tilmeldingsfrist til den alternative pasning varierer blandt kommunerne fra to måneder til to uger før den alternative pasning. Næsten halvdelen af kommunerne har dog angivet, at der findes forskellige tilmeldingsfrister på tværs af de enkelte dagtilbud og/eller ved de forskellige typer af lukkedage. Fristerne kan således være forskellige alt efter, om der er tale om tilmelding til alternativ pasning i sommerferien eller på øvrige enkeltstående lukkedage. Nogle kommuner har herudover angivet, at de ikke har nogen tilmeldingsfrist.

3.2 Alternativ pasning i institutioner

I det følgende afsnit belyses den alternative pasning, der tilbydes forældre med børn, der bliver passet i daginstitutioner på lukkedage, hvor de ikke kan benytte barnets faste daginstitution.

Tabel 3.2 viser, hvilke alternative pasningsmuligheder der i 2015 blev tilbudt i de 78 kommuner, der har svaret på spørgsmålet i undersøgelsen.

Tabel 3.2 Alternative pasningsmuligheder til børn i kommunale institutioner/enheder, der har lukkedage

	Antal	Procent
Alle børn tilbydes pasning i anden institution i lokalområdet	35	44,9 %
Pasning i anden institution med medfølgende kendt personale fra egen institution/enhed	34	43,6 %
Der tilbydes pasning i anden institution, men man er ikke garanteret, at det er i lokalområdet	30	38,5 %
Pasning i anden institution, som børnene har besøgt sammen med deres faste institution	7	9,0 %
Andet	8	10,3 %

Note: Kommunerne har haft mulighed for at angive flere svar på dette spørgsmål. N=78.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Som det fremgår af tabellen, varierer tilbuddene om alternativ pasning i forbindelse med lukkedage på tværs af kommunerne. I 44,9 % af kommunerne tilbydes der alternativ pasning i en anden institution i lokalområdet, mens 38,5 % af kommunerne ikke kan garantere alternativ pasning i en institution i lokalområdet. Sidstnævnte udelukker imidlertid ikke, at nogle forældre kan tilbydes alternativ pasning i lokalområdet. Det kan være forskelligt, hvad kommunerne har vurderet som værende lokalområdet, som følge af bl.a. store forskelle i geografisk størrelse blandt kommunerne.

43,6 % af kommunerne tilbyder pasning i anden institution med medfølgende kendt personale fra egen institution/enhed. Det er således under halvdelen af kommunerne, der garanterer, at børnene vil blive passet af kendte voksne. 9 % af kommunerne tilbyder pasning i en anden institution, som børnene har besøgt sammen med deres faste institution.

Flere kommuner har desuden bemærket under kategorien "Andet", at tilbuddene om alternativ pasning kan variere alt efter, om der er tale om enkeltstående lukkedage eller sammenhængende lukkedage i ferieperioder, samt efter hvorvidt det er en lukkedag som byrådet eller forældrebestyrelsen har besluttet. Den alternative pasning kan også variere på tværs af institutioner og distrikter og alt efter, om der er sårbare/udsatte børn, der er tilmeldt alternativ pasning. Én kommune har fx kommenteret, at der altid følger en kendt voksen med, hvis der er sårbare/udsatte børn, der skal passes i en anden institution.

Spørgsmålet om, hvorvidt der medfølger kendt personale fra egen institution eller ej, samt om der tilbydes pasning i en institution i lokalområdet eller ej, kan have betydning for, om forældre har lyst til at benytte et tilbud om alternativ pasning.

Af Tabel 3.3 fremgår det, hvor stor en andel af forældrene, som kommunerne vurderer benytter alternativ pasning i daginstitutionerne i forbindelse med lukkedage.

Tabel 3.3 Kommunernes vurdering af forældres brug af den alternative pasning, der tilbydes i forbindelse med lukkedage i daginstitutionerne

	Antal	Procent
Under 10 % af forældrene benytter alternativ pasning i daginstitutionerne	46	59,0 %
Ca. 10 % af forældrene benytter alternativ pasning i daginstitutionerne	16	20,5 %
Ca. 20 % af forældrene benytter alternativ pasning i daginstitutionerne	12	15,4 %
Ca. 30 % af forældrene benytter alternativ pasning i daginstitutionerne	3	3,8 %
Ca. 40 % af forældrene benytter alternativ pasning i daginstitutionerne	1	1,3 %
Mere end 40 % af forældrene benytter alternativ pasning i daginstitutionerne	0	0,0 %
I alt	78	100,0 %

Note: Procentangivelser er udtryk for kommunernes vurderinger baseret på deres erfaringer fra 2015. N=78.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Lidt over halvdelen af kommunerne (59 %) har vurderet, at under 10 % af forældrene benytter alternativ pasning i institutionerne. En femtedel af kommunerne (20,5 %) anslår, at ca. 10 % af forældrene benytter alternativ pasning, mens 12 kommuner (15,4 %) anslår, at det er ca. 20 %. Samlet set er der hermed tale om en relativt lav benyttelsesgrad, hvor ca. 95 % af kommunerne vurderer, at højest 20 % af forældrene benytter alternativ pasning.

Flere kommuner har kommenteret, at brugen af den alternative pasning varierer, alt efter hvilke lukkedage der er tale om, så der er tale om en gennemsnitsvurdering.

Med ovenstående forbehold omkring validiteten af kommunernes vurderinger in mente kan der spores en vis sammenhæng mellem kommunernes tilbud om alternativ pasning og deres angivelse af, hvor mange forældre der benytter denne.

Dette kan ses af den nedenstående Tabel 3.4. Det fremgår, at der i kommuner, der både tilbyder pasning i lokalområdet og med kendt personale, er en højere procentdel af forældrene, der benytter alternativ pasning, end i kommuner, der kun tilbyder én eller ingen af delene.

Tabel 3.4 Brugen af de forskellige alternative pasningsmuligheder

Andel af forældre, der benytter alternativ pasning	Ikke garanteret pasning lokalt eller med kendt personale	Enten pasning lokalt eller med kendt personale	Pasning i lokalområdet med kendt personale
Under 10 %	78,6 %	56,8 %	23,1 %
Ca. 10 %	7,1 %	21,6 %	46,2 %
Ca. 20 %	10,7 %	18,9 %	15,4 %
Ca. 30 %	3,6 %	0,0 %	15,4 %
Ca. 40 %	0,0 %	2,7 %	0,0 %
I alt (N)	28	37	13

Note: N=78

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Det fremgår fx, at andelen af kommuner, der vurderer, at under 10 % af forældrene benytter alternativ pasning, er langt større blandt den gruppe af kommuner, der ikke garanterer pasning lokalt eller med kendt personale, i forhold til de grupper af kommuner, der tilbyder dette. Der kan være yderligere forklaringer på dette mønster, som ikke kun relaterer sig til udformningen af den alternative pasning. For de enkelte kommuner kan der eksempelvis være variation i forhold det generelle behov for pasning på lukkedage afhængig af antallet af enlige forsørgere, specifikke erhverv i kommunen mv.

Som tidligere nævnt har fem kommuner oplyst, at de ikke har lukkedage i 2016 (Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling, 2016). Én af de kommuner er Esbjerg Kommune, som foreløbigt har gjort sig de erfaringer, som er beskrevet i boksen herunder.

Erfaringer med afskaffelse af lukkedage

Esbjerg Kommune har som forsøg **afskaffet alle lukkedage** i kommunale og selvejende daginstitutioner i 2016.

Baggrunden herfor er kommunens ønske om at tiltrække og udvise størst mulig fleksibilitet i forhold til børnefamilierne, herunder i forhold til deres muligheder for at planlægge ferie.

I praksis har der været enkelte tilfælde, hvor der har været så få børn i en daginstitution, at man i samråd med forældrene har arrangeret, at børnene blev passet i en anden institution sammen med en kendt voksen. Alle institutioner har holdt åbent i sommerferien. Der har været tilfælde, hvor der har været for meget personale på arbejde grundet for lavt fremmøde blandt de tilmeldte børn.

Esbjerg Kommune har indtil videre følgende erfaringer:

- Ressourcerne skal strække længere resten af året
- Derfor er det endnu mere vigtigt, at forældre melder tilbage om behov for pasning i perioder, hvor der typisk er lavt fremmøde, så der ikke er for meget personale på arbejde
- Der har været et større pres på dagplejen hen over sommeren, fordi de større søskende ikke har "tvungen" ferie i ferieugerne længere, og børnefamilierne derfor kan vælge at holde sommerferie mere forskudt af hinanden.

3.3 Alternativ pasning i dagplejen

I det følgende afsnit beskrives den alternative pasning i dagplejen i forbindelse med kommunalt fastsatte lukkedage (svarende til lukkedage i daginstitutionerne). Det er altså ikke almindelig gæstedagpleje i forbindelse med sygdom, ferie eller planlagte kursusdage, der her afrapporteres.

Tabel 3.5 viser de alternative pasningsmuligheder, der tilbydes til børn i dagpleje i forbindelse med de faste lukkedage.

Tabel 3.5 Alternative pasningsmuligheder til børn i dagpleje i forbindelse med faste lukkedage

	Antal	Procent
Der tilbydes pasning i andre fysiske rammer end hos en dagplejer (fx i en daginstitution eller legestue)	33	42,3 %
Der tilbydes gæstedagpleje, men man er ikke garanteret, at det er i dagplejegruppen/lokalområdet	29	37,2 %
Alle børn tilbydes gæstedagpleje i dagplejegruppen/lokalområdet	22	28,2 %
Der tilbydes pasning hos kendt gæstedagplejer (som børnene fx har besøgt med egen dagplejer eller tidligere har været passet hos)	11	14,1 %
Vi har ikke kommunal dagpleje	1	1,3 %
Andet	13	16,7 %

Note: Kommunerne har haft mulighed for at angive flere svar på dette spørgsmål. Lukkedage er her defineret som kommunalt fastsatte lukkedage (svarende til lukkedage i daginstitutionerne). N=78.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Over halvdelen af kommunerne tilbyder gæstedagpleje. I 22 af disse kommuner (28,2 %) tilbydes gæstedagpleje i dagplejegruppen/lokalområdet, mens man i 29 af kommunerne (37,2 %) ikke er garanteret, at det er i dagplejegruppen/lokalområdet. 11 kommuner (14,1 %) tilbyder pasning hos en kendt gæstedagplejer, som børnene fx har besøgt med egen dagplejer eller tidligere har været passet hos. Dette vedrører de faste lukkedage, hvor hovedparten af dagplejerne holder fri i modsætning til almindelig gæstedagpleje ved sygdom, planlagt ferie mv., hvor der typisk kun er få dagplejere, der holder fri på skift.

Lidt under halvdelen af kommunerne (42,3 %) vælger i forbindelse med faste lukkedage i dagplejen at tilbyde pasning i andre fysiske rammer end hos en dagplejer, fx i en legestue, et gæstehus eller en daginstitution. Flere kommuner har angivet, at der tilbydes pasning i den daginstitution i lokalområdet, som barnet skal gå i, når det når børnehavealderen. Kategorien "Andet" dækker hovedsageligt over, at en række kommuner ikke har faste lukkedage i dagplejen.

Tabel 3.6 nedenfor viser kommunernes vurdering af forældrenes brug af den alternative pasning i dagplejen.

Tabel 3.6 Kommunernes vurdering af forældres brug af den alternative pasning, der tilbydes i forbindelse med faste lukkedage i dagplejen

	Antal	Procent
Under 10 procent af forældrene benytter alternativ pasning i dagplejen	46	62,2 %
Ca. 10 procent af forældrene benytter alternativ pasning i dagplejen	16	21,6 %
Ca. 20 procent af forældrene benytter alternativ pasning i dagplejen	9	12,2 %
Ca. 30 procent af forældrene benytter alternativ pasning i dagplejen	2	2,7 %
Mere end 40 procent af forældrene benytter alternativ pasning i dagplejen	1	1,4 %
Ca. 40 procent af forældrene benytter alternativ pasning i dagplejen	0	0,0 %
I alt	74	100,0 %

Note: Procentangivelser er udtryk for kommunernes vurderinger baseret på deres erfaringer fra 2015. Lukkedage er her defineret som kommunalt fastsatte lukkedage (svarende til lukkedage i daginstitutionerne). N=74.

Kilde: KORA: Spørgeskemaundersøgelse vedrørende dagtilbud med udvidede åbningstider.

Af tabellen fremgår det, at over halvdelen af kommunerne (62,2 %) har anslået, at under 10 procent af forældrene benytter alternativ pasning i dagplejen i forbindelse med faste lukkedage. En femtedel (21,6 %) af kommunerne har vurderet, at ca. 10 procent af forældrene gør brug af den alternative pasning, mens 12,2 % vurderer, at det gælder for ca. 20 % af forældrene. Samlet set er kommunernes vurdering, at benyttelsesgraden også er relativt lav for den alternative pasning i dagplejen. Ca. 85 % af kommunerne vurderer, at det højest er 10 % af forældrene, der benytter den alternative pasning.

Enkelte kommuner har angivet, at brugen af den alternative pasning varierer mellem distrikter, samt at der er forskel på sommerferien og øvrige lukkedage.

Den alternative pasning på faste lukkedage i dagplejen vurderes således til at blive brugt i nogenlunde samme omfang som i institutionerne, jf. Tabel 3.3.

Litteratur

Ministeriet for Børn, Undervisning og Ligestilling (2016, 26. feb.). *Stor variation i antal lukkede dage i kommunerne*, set: <http://www.uvm.dk/Aktuelt/~UVM-DK/Content/News/Udd/Dagtilbud/2016/Feb/160226-Stor-variation-i-antal-lukkedage-i-kommunerne>, 7. nov. 2016.

Projekt Børnepasning (2013). *Åbningstidsundersøgelse 2013*, set: <http://www.projektboernepasning.dk/filer/240undersogelse2013.pdf>, 7. nov. 2016.

Social- og Indenrigsministeriet (2016). *Brugertilfredshed på dagtilbuds-, SFO- og hjemmeplejeområdet*, København: Social- og Indenrigsministeriet.



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

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