

BESPARELSE AF ADMINISTRATIONS-
TILSKUD VED KOMMUNALISERING AF
SELVEJENDE DAGINSTITUTIONER I KØ-
BENHAVNS KOMMUNE

juni 2010

Hvad rummer dette debat-ark?

Dette debat-ark er foranlediget af LFS' forslag om, at der kan spares op til 29,3 mio. kr. ved at kommunalisere de selvejende daginstitutioner i Københavns kommune

I det følgende vil BUPL Hovedstaden komme med en række umiddelbare kommentarer, da ovennævnte forslag ikke synes, at adskille sig markant fra andre kommunale besparelsesforslag i forhold til saglighed og analyse af effekten for de pædagogiske arbejdspladser.

I det følgende beskrives opgaverne og økonomien bag administrationsbidraget. Herefter peges på, at der ikke er en analyse af de tilsvarende kommunale udgifter. Det påpeges, at man ikke har belyst effekten i den kommunale administration af at gennemføre den foreslåede besparelse. Derefter peges på, at der har været foretaget besparelse på selvejende institutioners administration og at måden at organisere administrationen har betydning både for lederne forhold og for det direkte arbejde med børnene. Endelig peges på, at en kommunalisering vil betyde en risiko for tab af daginstitutioner.

Nærværende debat-ark forholder sig ikke til de selvejende daginstitutioners historiske eller holdningsmæssige argument.

BUPL's sigte er skabelse af gode vilkår for udøvelse og ledelse af den pædagogiske profession. Det bedømmes selvejende institutioner også på af vores medlemmer. I den forbindelse ønskes en mangfoldighed af pædagogiske arbejdspladser - og vi ser at selvejende institutioner er med til at løfte en vigtig samfundsmæssig velfærdsopgave på samme måde som de kommunale institutioner - og i praksis i samarbejde med disse under samme grundlæggende vilkår.

Hvor stort er tilskuddet og hvad dækker det?

I henhold til loven fastsættes administrationsbidraget enten ved en nyberegning af 2,1% af bruttodriftsudgiften eller med udgangspunkt i øvrige driftsoverenskomster i kommunen. Det sidste er tilfældet i Københavns kommune.

borgerrepræsentationen BR nedsatte administrationstilskuddet fra 2,3% til 2,1 % i forbindelse med behandlingen af budgettet for 2006 (?).

lovgrundlag Dagtilbudslovens § 35 omhandler administrationstilskud til selvejende daginstitutioner, hvilket nærmere uddybes i vejledningens punkt 12.2.

hvilke udgifter skal det dække?

I henhold til vejledningen er administrationstilskud på 2,1 % fastsat under forudsætningen af, at den selvejende institution faktisk varetager 5 opgaver:

- Løn
- Bogføring
- Budget/regnskab
- Revision
- Personalejuridisk bistand

bruttodriftsudgiften

Grundlaget for beregningen af de 2,1 % er bruttodriftsudgiften. Bruttodriftsudgiften er det samme beregningsgrundlag, som anvendes til fastsættelse af forældrebetalingen, hvorfor en række udgifter f.eks. husleje ikke indgår i beregningsgrundlaget. For en nemheds skyld er nedenstående beregninger foretaget på baggrund af institutionernes krone-pr-barn budget tillagt grundbeløbet.

De 2,1 % blev i øvrigt fastsat som en tilbagefaldsbestemmelse i den daværende Servicelov på baggrund af beregninger af, hvad landets kommuner betalte i administrationsbidrag samt de udgifter kommunerne selv skønner de anvendte til tilsvarende opgaver.

samlede udgift

Hvis man tager alle selvejende daginstitutioner eksklusiv kombinerede institutioner med klubbørn og rene klubber, så er det samlede budgetgrundlag 1,2 mia. kr., hvorfor administrationstilskuddet vil udgøre ca. 25 mio. kr.

Det er uklart, hvor meget kommunen bruger til de tilsvarende opgaver på kommunale daginstitutioner?

Der findes os bekendt ikke nogen præcis opgørelse over, hvor stort et beløb der anvendes til administration pr. normeret plads i de kommunale institutioner. Årsagen hertil er dels at kommunens økonomiske strukturer er meget komplekse og dels, at opgaverne ofte er sammensatte i forhold til ovenstående og andre opgaver. Den meget omfattende kritik af Rambøll-analysen (Rambøll, 2009) af administrationsudgifter i Københavns kommune vidner om dette forhold.

Det er ikke noget nyt at kommuner har svært ved at opgøre dette. Det fremgår bl.a. af et notat fra Styrelsen for Social Service (2004) i et forarbejdet til den lovændring der fastsatte ovennævnte administrationsprocent. Derfor er økonomiske udsagn i den forbindelse lidt som at sælge elastik i metermål. Du kan argumentere for både det ene og det andet. Fredericia kommune har f.eks. argumenteret for en udgift på ca. 0,6% ud fra en teoretisk beregning af de marginale omkostninger ved at tage een ekstra

institution ind i den kommunale administration.

Daginstitutionerne Landsorganisationer har modsat argumenteret for kommunale udgifter på op imod 10 %, idet de medtager kommunens udgifter til service af selvejende institutioner udover ovennævnte opgaver. Det drejer sig f.eks. om udgifterne til tilsyn med institutionerne.

Overførelse af administration - hvem skal så lave arbejdet?

Overfører man de opgaver der pt. løses for de selvejende institutioner til kommunens administration er der to muligheder:

- kommunen ansætter nogen til at løfte opgaven i kommunal regi, hvilket vil begrænse eller helt fjerne det påståede besparelsespotentialer.
- kommunen løfter opgaven uden at tilføre ressourcer, hvilket både vil belaste de medarbejdere der i dag løser opgaven for de kommunale institutioner samt give alle (både kommunale og selvejende) en ringere service.

Det er tvivlsomt, om kommunen har mulighed for at effektivisere yderligere, hvorfor der nok vil blive tale om en kombination af de to modeller. Under alle omstændigheder er der overhængende fare for, at der er tale om reelle nedskæringer som flyttes rundt i systemet.

De selvejende institutioner sparer også på administrationen?

Børne- og Ungdomsforvaltningen oplyser, at de har sparet 17 % på centraladministrationen. Langt fra alle de 17 % har ramt arbejdsfunktioner der omfatter administrationsbidraget, men nogle har. Vil der derfor ikke være på sin plads at spare på de selvejendes administration? Hertil må bemærkes, at de selvejendes administration løbende har været udsat for besparelser. Dels den i indledningen nævnte nedsættelse af administrationsbidraget på knap 9 %. Dertil kommer, at alle de nedskæringer (og det er mange) som løbende har været udmøntet i institutionernes grundbeløb og krone-pr-barn beløb jo automatisk betyder tilsvarende reduktion af administrationsbidraget. Det har også haft betydning for, hvilken service de selvejende institutioner har kunne få fra administrationselskaberne.

Organiseringen er ikke ligegyldig?

Flere ting peger på, at det ikke er ligegyldigt for ledelse

og det pædagogiske arbejde i daginstitutionerne, hvordan den administrative support organiseres.

Det fremgår bl.a. at kommunens Leder-APV samt af undersøgelser af ledernes psykiske arbejdsmiljø, at de selvejende daginstitutionsleder angiver, et bedre arbejdsmiljø og at de henviser til den administrative og ledelsesmæssige support de får. Flere peger på, at den mere ligeværdige relation imellem det administrative niveau og driftsniveauet på institutioner har stor betydning og stammer fra, at institutionerne køber ydelsen af administrations-selskaberne.

Et andet forhold der indikerer en tilsvarende betydning fremgår af AKF¹'s analyse af tidsanvendelse på de frederiksbergiske daginstitutioner. Heraf fremgår, at ledere af selvejende institutioner har en større andel af deres arbejde i direkte relation til børnene. Noget kan altså tyde på, at det ikke alene har betydning for lederne men, at hun er i stand til at omsætte det til en øget fokus på det pædagogiske arbejde.

Risiko for tab af pladser

Gennemføres en kommunalisering eller tvangsmæssig hjemtagelse af administrationen risikerer Københavns kommune et betydeligt tab af daginstitutionspladser. Det betyder, at kommune kan have svært ved at opfylde sin forsyningsforpligtelse uden væsentlige investeringer. Alternativt vil det betyde at man ikke kan overholde pladsgarantien (selv om det anses for at være uacceptabelt rent politisk). Dette vil medføre en ekstraudgift til kommunen på ca. 5 mio. kr. om måneden.

Privatisering Det er vores opfattelse, at en kommunalisering vil betyde, at nogle institutioner ønsker at overgå til drift som privatinstitution. Dette betyder i første omgang, at kommunen mister råderetten over en række pladser da de udtræder af kommunens pladsanvisningen. På længere sigt er der en reel risiko for, at privatinstitutioner lukker med reelt tab af pladser til følge.

Lukning En anden melding er, at en række institutioner der ejer egne bygninger - f.eks. menighedsinstitutioner ønsker at råde over disse lokaler, såfremt de ikke længere bruges til lokaler for deres egne institution. En række andre institutioner er lejere i private lejemål. Det er ikke sikkert, at kommunen vil have mulighed for at overtage alle disse lejemål. I den situation ses risikoen for at tabe pladser af lokalemæssige årsager.

¹ Anvendt Kommunal Forskning - Jill Melby