

# Konkurrencevilkår for selvejende daginstitutioner i et kommunalt domineret marked

*Konkurrenceretlige  
refleksioner og cases*



Juli 2007



## Konkurrencevilkår for selvejende daginstitutioner i et kommunalt domineret marked

*Konkurrenceretlige refleksioner og cases*

I. udgave, I. oplag, juli 2007

Copyright © 2007 forfatterne og Fonden Frie Børnehaver - Børn og Service

Tekst:

Charlotte Biil, Menighedernes Daginstitutioner

Svend Erik Christiansen, Landsforeningen Frie Børnehaver og Fritidshjem

Morten Kyst, DLO

Layout: Bent Larsen og Jakob Snedled

Illustrationer: Børn fra selvejende daginstitutioner

Tryk: Kailow Graphic A/S

ISBN: 987 87 87886 66 6

Daginstitutionernes Lands-Organisation  
Blågårdsgade 17 • 2200 København N  
Tlf. 7027 5520 • [dlo@dlo.dk](mailto:dlo@dlo.dk)  
[www.dlo.dk](http://www.dlo.dk)



Menighedernes Daginstitutioner  
Enghavevej 31 • 1674 København V  
Tlf. 3324 8100 • [info@mdi.dk](mailto:info@mdi.dk)  
[www.mdi.dk](http://www.mdi.dk)



Landsforeningen Frie Børnehaver og Fritidshjem  
Klerkegade 10 B • 1308 København K  
Tlf. 3314 8890 • [info@frie.dk](mailto:info@frie.dk)  
[www.frie.dk](http://www.frie.dk)

*Frie Børnehaver og Fritidshjem*



## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>Forord</b>	<b>5</b>
<b>Udviklingen på daginstitutionsområdet</b>	<b>6</b>
Konkurrenceloven og daginstitutionsområdet	6
Kommunernes dominerende stilling på markedet	7
Cases efter konkurrencelovens §11 stk. 3 og §11a	8
<b>Casesamling I: Administrationsbidraget</b>	<b>9</b>
Den selvejende arbejdsgivers ret til selv at udføre arbejdsgiveropgaverne	9
Case: Kommunaliseringen af samtlige selvejende institutioner – bortset fra én	9
Case: Kommunaliseringen af 43 selvejende institutioner	10
Retskrav på hjemtagelse af administration	11
Case: Kommunen blokerer for 11 selvejende institutioners hjemtagelse af administrationen	11
Case: Dagmargården vil hjemtage administration – kommunen reagerer med opsigelse	12
Case: Hjemtagelse af administration blokeret	13
Definitionen og størrelsen af administrationsbidraget	13
Case: For lavt administrationsbidrag	14
Case: Administrationen finansieres via børnerammen	14
Case: Administration må finansieres via børnerammen II	14
Den hidtidige dialog om fastsættelse af administrationsbidraget	15
<b>Casesamling II: Magtdemonstrationer og trusler</b>	<b>17</b>
Opsigelse af driftsoverenskomster anvendt som trussel	17
Case: Unødvendig opsigelse af driftsoverenskomster	17
Trusler om erstatningsansvar og retssager	18
Case: Kommunal, uproportional trussel om retssag	18
Case: Trussel om retssag mhp. kommunal overtagelse af ejendom for at forhindre overgang til privat	19
<b>Casesamling III: Ejendomme, husleje og vedligehold</b>	<b>20</b>
Model A	20
Model B	20
Nye tider	20
Case: Forsøg på at stille kommunen i urimelig gunstig position i forhold til selvejendes egne ejendomme	22
Case: Ejendomsoverdragelse og vedligeholdelse	23
Case: Utilstrækkeligt bygningstilskud til privatinstitutioner	23
Case: Kommune går egenhændigt i gang med at tilbygge – på en selvejende ejendom	24
<b>Casesamling IV: Områdeledelse og nye organisationsformer</b>	<b>25</b>
Odense-modellen	25
Høje Taastrup-modellen	25
Greve-modellen	26
Århus-modellen	26
Områdeledelse i Københavns Kommune – udviklingsmulighed eller skæbnetimen for de selvejende daginstitutioner?	26
<b>Casesamling V: Forhindringer for privatinstitutioner</b>	<b>28</b>
Case: Overgang fra selvejende til privatinstitution	29
Case: Overgang fra selvejende til privatinstitution II	29
<b>Øvrige problemstillinger</b>	<b>30</b>
Personaleforhold og ledelse	30
Driftsforhold	30
Økonomiske forhold	30
<b>Anbefalinger</b>	<b>31</b>
<b>En fremtidsvision</b>	<b>33</b>
<b>Hvem er de selvejende daginstitutioner?</b>	<b>35</b>
<b>Litteraturliste</b>	<b>38</b>
Artikler	38
Regeringskilder	38
Lovkilder	38
Cases	39





## FORORD

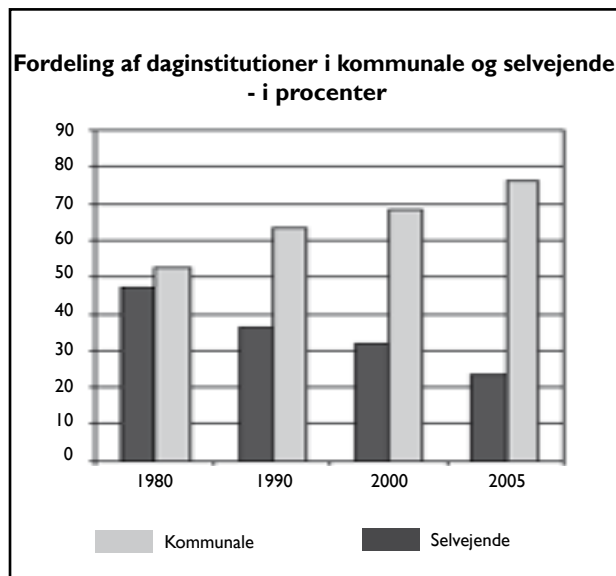
Fra lykkelig symbiose til skarp konkurrence på daginstitutionsområdet.

I efteråret 2006 blev der som led i finanslovsforliget afsat midler til en undersøgelse af de selvejende og private daginstitutioners rammevilkår. Denne undersøgelse forventes påbegyndt juli 2007. Med undersøgelsen gives startskuddet til en kortlægning, som de selvejende daginstitutioner længe har set frem til – og som vi håber, vil skabe en langt bedre forståelse for, hvorfor de ikke-kommunale aktører på daginstitutionsområdet fortsat bliver færre og oplever sig stadig mere trængt, mens de kommunale leverandører er i fortsat vækst.

Som bidrag til undersøgelsen har de selvejende og ikke-kommunale daginstitutioner ved Daginstitutionernes Lands-Organisation (DLO), Frie Børnehaver og Fritidshjem samt Menighedernes Daginstitutioner udarbejdet følgende oplæg.

Formålet er at belyse, hvilken konsekvens det har for de selvejende daginstitutioner, at være undergivet en ihærdig kommunal konkurrence om driftsopgaven, med den virkning at kommunerne har opbygget - og stadig udbygger - et større og større monopol på området. Kommunernes konkurrence sker ofte under dække af centralisering, kontrol, økonomisk styring m.v., hvor de politiske beslutninger ikke bygger på faktuelle oplysninger - men i stedet på useriøse beregninger og estimater - og hvor der er et reelt fravær af en konkurrenceretlig regulering, der kan sikre en fair konkurrence mellem kommunale og ikke-kommunale aktører.

For trods god vilje hos flere politiske beslutningstagere om decentralisering, frit valgtiltag m.m. udgør de selvejende daginstitutioner i 2007 ca. 22 % af daginstitutionsområdet mod ca. 46 % omkring 1980, og tendensen er fortsat for nedadgående. Alene i 2006 ophørte i Århus 25 % af de selvejende daginstitutioner med at eksistere.



Kilde: "Hvorfor ikke udbyde til selvejende daginstitutioner" sept. 2006, DLO

Det skal for god ordens skyld nævnes, at det naturligvis ikke er alle kommuner, der på urimelig måde forsøger at udkonkurrere selvejende daginstitutioner, men det er tankevækkende, at der stort set ikke er oprettet nye selvejende institutioner siden 1980'erne.

I dette notat bringer vi en række cases fra vores hverdag. For overskuelighedens skyld har vi valgt at begrænse antallet af cases, således at de bredt dækker over de væsentligste problemstillinger, men ikke nødvendigvis illustrerer omfanget af institutioner, der er udsat for de forskellige typer problemstillinger.

Dette oplæg er naturligt at betragte som et partsindlæg fra de selvejende og ikke-kommunale daginstitutioners side, men samtidig også en invitation til de kommunale og øvrige aktører om at bidrage til - via den historie vores række af cases udfolder - at komme dybere ind i substansen til en forståelse af elementerne i den kommunale monopolisering på daginstitutionsområdet. Først når der udkrystalliserer sig et fælles forståelsesfelt herfor, er det muligt at begynde at tænke initiativer til forandring.

Juli 2007

Daginstitutionernes Landsorganisation  
Formand Eigil Mørck/Sekr.chef Morten Kyst

Frie Børnehaver og Fritidshjem  
Direktør Svend Erik Christiansen

Menighedernes Daginstitutioner  
Generalsekretær Charlotte Biil



## UDVIKLINGEN PÅ DAGINSTITUTIONSOMRÅDET

Udviklingen på daginstitutionsområdet er hverken tilfældig eller uskyldig, men en naturlig følge af, at det samspil, der oprindeligt var mellem de selvejende daginstitutioner og kommunerne, har ændret sig radikalt.

I slutningen af 1960'erne og begyndelsen af 1970'erne var daginstitutioner næsten udelukkende selvejende institutioner. Først herefter muliggør ændret lovgivning, at kommunerne selv kan blive driftsherrer for daginstitutioner.

Fra at eksistere i "lykkelig symbiose", hvor der ikke var behov for nogen videre regulering af samarbejdsrelationen parterne imellem, er relationen i dag karakteriseret af skarp konkurrence, hvor der er kamp om at få lov til at levere daginstitutionsydelsen.

Desværre har lovgivningen ikke udviklet sig tilsvarende. I dag er der intet, der sikrer de selvejende institutioner ligeværdige konkurrencevilkår i forhold til de kommunale aktører, som en sådan forandring i markedstilgangen ellers nødvendiggør. Som følge af kommunernes særlige status i form af en dominerende stilling, der omfatter, at kommunerne både er bestiller, kontrollerende myndighed, regelfastsætter og driftsherre, dvs. udfører af opgaven, er det ganske enkelt for let for kommunerne at eliminere de selvejende daginstitutioner som led i konkurrencen.

Mistes først mangfoldigheden i form af forskellige leverandører på daginstitutionsområdet, hvor vores børn og unge tilbringer så stor en del af deres vågne timer, vil det være en kæmpe opgave at genfinde denne. Og mangfoldighed er nødvendigt, hvis vi skal sikre, at der hele tiden er offentlige og ikke-offentlige miljøer, der kan udfordre og dermed udvikle hinanden i et gensidigt samspil. Den dag der kun er en aktør på markedet, vil udviklingen på området blive på langt mere grå præmisser.



## Konkurrenceloven og daginstitutionsområdet

Vi indleder dette notat med at kaste et blik på konkurrenceloven, de tanker og retsgrundsætninger, der ligger bag – som også er en del af fundamentet for det demokrati, Danmark hviler på, i hvis ånd konkurrencelovgivningen og sociallovgivningen blev født - og i hvis kontekst håndteringen af hele daginstitutionsområdet også skal ses.

Ifølge formålsbestemmelsen i konkurrencelovens §1 har loven til formål at fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse gennem virksom konkurrence til gavn for virksomheder og forbrugere. Loven omfatter ifølge §2 enhver form for erhvervsvirksomhed samt støtte ved hjælp af offentlige midler til erhvervsvirksomhed. Dog gælder en række af de centrale bestemmelser ikke, "hvis en konkurrencebegrænsning er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering".

Det store spørgsmål på daginstitutionsområdet er, om kommunernes forpligtelser kan karakteriseres som offentlig regulering, med den følge at de relevante bestemmelser i konkurrenceloven, der normalt ville komme i anvendelse, når en aktør misbruger sin dominerende stilling på markedet, alligevel ikke træder i kraft, når det gælder markedet for daginstitutionsydelse. Argumentet for, at konkurrenceloven ikke skulle gælde, skulle i givet fald være, at hele området skulle falde ind under undtagelsesbestemmelsen i konkurrencelovens §2 stk. 2, hvorefter konkurrencelovens relevante bestemmelser i kap. 2 og 3 ikke finder anvendelse, hvis konkurrencebegrænsningen er en direkte eller nødvendig følge af offentlig regulering. (Se Konkurrencestyrelsens brev af 27. september 2006 til Menighedernes Daginstitutioner og Frie Børnehaver og Fritidshjem herom).

I dette oplæg vil vi ikke diskutere, hvorvidt driften af daginstitutionsområdet kan karakteriseres som at falde ind under offentlig regulering på en måde, der nødvendiggør, at området fratages den retssikkerhed, som konkurrenceloven indebærer for de ikke-kommunale aktører på daginstitutionsområdet, og om dette i det hele taget er en korrekt fortolkning af loven og en naturlig følge af intentionerne med konkurrencelovgivningen i dansk ret. Dybest set er dette snit nemlig et produkt af en politisk



beslutning, som handler om, hvor grænsen går - eller skal gå - mellem at måtte beskytte en offentlig forsyningsvirksomhed, og hvad man i det hele taget egentlig forstår ved begrebet "offentlig forsyningsvirksomhed" kontra den interesse samfundet har ved, at andre aktører også kan byde sig til på markedet. Denne politiske og juridiske diskussion vil vi ikke tage stilling til.

I dette øjebliksbillede vil vi tillade os at se på daginstitutionsområdet med konkurrencelovens briller – som om konkurrencemyndighederne også kunne få lov at kigge på dette område.

Vi starter derfor med at reflektere over og belyse, hvad det vil indebære for daginstitutionsområdet - de selvejende daginstitutioner og de kommunale aktører - at konkurrencelovens bestemmelser i §11 om forbud mod, at en virksomhed må misbruge en dominerende stilling og §11a om forbud mod offentlig støtte, der forvrider konkurrencen, også utvivlsomt gælder for dette område.

Til belysning heraf vil vi gennemgå en række konkrete cases, der kun har fundet sted, fordi kommunerne har en dominerende stilling og vælger at misbruge deres mange muligheder i større eller mindre grad over for de selvejende daginstitutioner. Dermed ønsker vi også at belyse, hvad det indebærer, at konkurrencelovens regler ikke gælder for de selvejende daginstitutioner i øjeblikket, og lægge op til en debat om, hvorvidt dette er holdbart og formålstjenligt for et retssamfund som det danske, der har ambitioner om at være en af hurtigløberne i det globale verdenssamfund. Her skal vi dog tilføje, at Familiestyrelsen over for Frie Børnehaver i brev af 21. februar 2007 har tilkendegivet, at styrelsen er opmærksom på, at det i forhold til konkurrenceloven er ressortministeren, der vurderer, om en given konkurrencebegrænsning er nødvendig for, at kommunalbestyrelsen kan opfylde de opgaver, den er pålagt efter lovgivningen. Ministeren har endnu ikke taget stilling til, om dette er tilfældet i forhold til daginstitutionsområdet.

For de selvejende og ikke-kommunale aktørers vedkommende er vi ikke i tvivl. Monopoler er på den lange bane hverken tilstrækkeligt effektive eller innovative. Og et monopol på daginstitutionsområdet vil slet ikke tilstrækkeligt kunne bidrage til den kreativitet og mangfoldighed,

der er en nødvendig forudsætning for en god daginstitutionskultur i Danmark.

Derfor er det nødvendigt med en opstrammende lovgivning, der tager fat om nældens rod og sikrer den ligestilling, der er nødvendig på daginstitutionsområdet. Dette oplæg indeholder afslutningsvis en række konkrete forslag til dette.

## Kommunernes dominerende stilling på markedet

Konkurrencelovens §11 stk. 1: *Det er forbudt for en eller flere virksomheder mv. at misbruge en dominerende stilling.*

Kommunerne har i dag en markedsandel på daginstitutionsområdet på ca. 75 %. En så stor markedsandel kan i sig selv anføres at udgøre beviset for, at der foreligger en dominerende stilling. Normalt er 50 % tilstrækkeligt. Efter EU-Kommissionens og domstolenes praksis er virksomhedens markedsandel et vigtigt kriterium for vurderingen af, om der foreligger dominerende stilling.

En yderligere skærpende indikation for, at der foreligger en dominerende stilling – der meget let kan friste til misbrug – er det forhold, at kommunen både selv bestiller opgaven om levering af daginstitutionspladser, selv udfører opgaven at levere daginstitutionspladser, og også selv fører tilsyn med sig selv som leverandør af daginstitutionspladserne i kommunen.

Indretningen af dagtilbudsområdet burde have paralleller til magtens tredeling - adskillelsen mellem den lovgivende, udøvende og dømmende magt – men det er desværre ikke tilfældet her. Hvor det i århundreder har været fundamentalt for vores retssamfund at sikre adskillelsen af aktørerne på denne magtens tredeling på retsområdet, da er man gået den modsatte vej, når det drejer sig om driften af daginstitutionsområdet i Danmark. Her agerer kommunen både bestiller, udfører og tilsynsførende af ydelsen. Dette er retssikkerhedsmæssigt meget risikofyldt og egentlig uacceptabelt.

Efter EU-Kommissionens og domstolenes praksis foreligger der en dominerende stilling, når en



virksomhed indtager en så stærk økonomisk stilling, at den har mulighed for at hindre, at der opretholdes effektiv konkurrence på det pågældende marked, idet den nævnte stilling giver virksomheden mulighed for uafhængig adfærd i forhold til konkurrenter, kunder og i sidste instans forbrugere. Dette er tilfældet med de danske kommuner på daginstitutionsområdet, og fraværet af regler, der sikrer, at denne dominerende stilling ikke misbruges, er uholdbart. Med inspiration fra konkurrencelovens §11 stk. 3 og §11a beskrives i det følgende en række cases, som ville være eksempler på kommunernes misbrug af deres dominerende stilling – hvis altså loven gjaldt.

### Cases efter konkurrencelovens §11 stk. 3 og §11a

Konkurrencelovens §11 stk. 3:

*Misbrug efter stk. 1 kan f.eks. foreligge ved direkte eller indirekte påtvingelse af urimelige købs- eller salgspriser eller af andre urimelige forretningsbetingelser, begrænsning af produktion, afsætning eller teknisk udvikling til skade for forbrugerne, anvendelse af ulige vilkår for ydelser af samme værdi over for handelspartnere, som derved stilles ringere i konkurrencen, eller at det stilles som vilkår for indgåelse af en aftale, at medkontrahenten godkender tillægsydelser, som efter deres natur eller ifølge handelssædvane ikke har forbindelse med aftalens genstand.*

Konkurrencelovens §11a:

*Konkurrencerådet kan udstede påbud om, at støtte, der er ydet ved hjælp af offentlige midler til fordel for bestemte former for erhvervsvirksomhed, skal bringes til ophør eller skal tilbagebetales.*

*Stk. 2. Påbud efter stk. 1 kan udstedes, når støtten direkte eller indirekte har til formål eller til følge at forvride konkurrencen og ikke er lovlig i henhold til offentlig regulering.*





## CASESAMLING I: ADMINISTRATIONS BIDRAGET

### Den selvejende arbejdsgivers ret til selv at udføre arbejdsgiveropgaverne

Kommunerne har gennem mange år inddraget selvejende daginstitutioners administration gennem ekspropriationslignende tiltag, i form af at institutionerne er blevet forelagt aftalepapirer herom – papirer af den type, der reelt indeholder følgende ultimatum: ”Enten skriver I under, eller også lukker vi jer”. De selvejende daginstitutioners ret til selv at varetage naturlige arbejdsgiveropgaver som løn, regnskab, personalejura m.m. har gennem mange år været et af de største og mest iøjnefaldende misbrugsområder fra kommunernes side over for de selvejende daginstitutioner. Den naturlige følge af at blive frataget sin egen administration som virksomhed og selvejende daginstitution er selvkært en underminering af selvejendigheden.

Derfor vil vi starte med dette centrale felt, da det er helt vitalt for enhver arbejdsgiver i Danmark – således også i en selvejende daginstitution – at have et retssamfund, der beskytter retten til selv at varetage naturlige arbejdsgiveropgaver. Vi vil indlede med et par eksempler – der har været mange – men bare for at slå grundtonen an i den ulighed i magt, både ressourcemæssigt og lovgivningsmæssigt, der er i spil.

### Case: Kommunaliseringen af samtlige selvejende institutioner – bortset fra én

Kommune: Dragør  
År: 2003

I Dragør Kommune tikker der den 12. august 2002 en mail ind til lederne hos de seks selvejende daginstitutioner i Dragør fra kommunen. Det oplyses, at ”i forbindelse med analyse til budgetseminaret om drift og samarbejde med de selvejende daginstitutioner i Dragør Kommune” bedes om ”jeres ledelsesmæssige skriftlige tilbagemeldinger” på en række spørgsmål. Mailen fra kommunen sluttet af med ”Jeg ved, at jeg beder om at få disse spørgsmål besvaret i en i forvejen travl og presset hverdag, men håber, at jeg kan have jeres korte kommentarer på min mail på fredag d. 16. august kl. 12.00.” En senere mail supplerer ”Min deadline er i morgen lørdag (d. 17. august). Den

meget korte tidsfrist er desværre begrundet i et stort arbejdspress, hvilket jeg er ked af, i sidste ende kom til at gå ud over jer”.

4 dage gives der til at besvare 8 spørgsmål! – som viser sig at være afgørende for institutionernes fremtidige eventuelle overlevelse og led i en større kommunal intern proces, hvor kommunen har holdt kortene helt tæt ind til kroppen over for de selvejende daginstitutioner.

Institutionerne har svært ved at nå at svare og forstår heller ikke rigtig, hvad det hele handler om. Det kommer de til, men hele tiden humpende bagefter en proces, de ikke selv magter at få styring på.

Kommunen har gennem flere måneder forberedt denne proces – og legitimeret den blandt andet ved en konsulentrapport – bag lukkede døre. Først i de absolut allersidste dage inddrages de selvejende institutioner. Og det sker i realiteten på en måde, som kun kan være til kommunens fordel og de selvejende institutioners ulempe. De svar, bestyrelserne med meget kort tidsfrist giver kommunen, bliver således brugt til konsulentrapporten, der giver anbefalingerne om at kommunalisere de selvejende institutioner.

Kommunens bestilte konsulentrapport anbefaler med begrundelsen bedre ledelsesmæssig styring og mulighed for besparelser, at kommunen selv overtager administrationen af de selvejende daginstitutioner, og driftsoverenskomsterne opsiges ved brev d. 28. februar 2003 med virkning fra 1. december 2003, da opsigelsesvarslet er ni måneder. Kommunen mener således, at den kan spare kr. 390.000 årligt ved selv at forestå administrationen, uden overhovedet at dokumentere noget som helst. Alle seks selvejende daginstitutioner kommunaliseres bortset fra Dragør Menighedsbørnehave, da kirken ejer huset, og såfremt institutionen kommunaliseres, vil kirken benytte ejendommen til noget andet end daginstitution.

Hvordan den påståede besparelse ved kommunaliseringen af de selvejende i Dragør Kommune opstår, i forhold til at kommunen jo også selv bruger økonomiske ressourcer til it-udstyr, ledelse, udvikling, løn- og regnskabsmedarbejdere, personalejurister m.m., er på intet tidspunkt forelagt



de selvejende daginstitutioner, og vi har stadig ikke kendskab til, om en reel sammenligningsberegning overhovedet eksisterer.

Metoden er et typeeksempel på en kommunes måde at legitimere en kommunalisering – en konsulentrapport bestilles med udokumenterede besparelses- og styringspotentialer, som der så handles politisk på. Samtidig er casen også et typeeksempel på de store person- og økonomiske ressourcer, en kommune kan lægge i en sag og dermed bruge sin magtposition og sin økonomiske styrke til at true med dyre retssager og dermed tryne den langt svagere part, bestyrelserne i de selvejende daginstitutioner, der kun kan finde ressourcer til advokathjælp og anden konsulentbistand over frivillig arbejdskraft. Der er jo hverken midler over børnerammen eller i administrationsbidraget til politiske kampe med kommunen, hvilket hverken børnerammen eller administrationsbidraget er tiltænkt.

### **Case: Kommunaliseringen af 43 selvejende institutioner**

Kommune: Tårnby  
År: 1999

Følgende gennemgang af sagen om lukningen af 43 selvejende i Tårnby er en lettere omskrivning af Frie Børnehavers jubilæumsskrift fra 1999. Beskrivelsen viser tydeligt den magtesløshed, de selvejende daginstitutioner i kommunen følte dengang:

#### *Klokken er faldet i slag*

Vi har følt, at det var nødvendigt med denne måske lidt indviklede redegørelse for at nå frem til at beskrive situationen i Tårnby Kommune gennem de sidste 4-5 år.

Bestyrelserne for vore institutioner i Tårnby har gang på gang været udsat for kommunale ønsker og krav om ændringer i de gældende driftsoverenskomster, og hver gang har der været tale om afgivelse af kompetencer fra den selvejende institution til kommunen. Man kan med fuld ret kalde det afgivelse af suverænitet, fordi lovgivningen klart beskriver de rettigheder og det ansvar, bestyrelsen for en selvejende daginstitution har. Når bestyrelserne i Tårnby flere gange har måttet acceptere at afgive kompetencer, har det været for trods alt at kunne fortsætte med at drive

institutionerne. Den rent regnskabsmæssige drift samt lønanvisning m.v. har landsforeningen varetaget på bestyrelsernes vegne, ligesom i resten af landet. Nu er klokken faldet i slag i Tårnby!

Kommunalbestyrelsens flertal har, i forbindelse med budgettet for 1999, besluttet at overtage driften af vore 42 selvejende vuggestuer, børnehaver og fritidshjem i Tårnby Kommune. Arbejdsgiverkompetencen er udhulet for flere år siden sammen med andre væsentlige ting, og nu fratages den helt lovlige selvforvaltning, som der i øvrigt aldrig har været fremsat klager over eller givet negative bemærkninger til!

#### *Moral og samvittighed*

Det betyder, at vores lokalkontor i Tårnby lukker. Arbejdet forsvinder jo, og det bliver vi nødt til at leve med. Men det betyder også, at bestyrelserne, og dermed forældrenes økonomiske indflydelse, selvforvaltningen og nærdemokratiet, som eksisterer i dag, forsvinder. Hverken lokalforeningen, bestyrelserne, personalet eller forældrene blev informeret eller endsize indkaldt til forhandling, høring eller bare orientering før kommunalbestyrelsens beslutning. Tårnby kommune udviser herved en form for kynisk centralisme og magtdemonstration, som vi rent faktisk troede var afdækket ved døden sammen med Berlin-muren. Den kæmpeindsats, institutionerne og deres bestyrelser gennem mange år har lagt i udviklingen af et sundt og godt dagtilbudsmiljø, bliver med kommunalbestyrelsens beslutning sat i et ejendommeligt lys. Uden at finde de stærke ord frem, hvad ellers nok ville være på sin plads, vil vi nøjes med at konstatere, at Tårnby Kommunalbestyrelse naturligvis er i deres gode ret til at beslutte hvad som helst indenfor lovens rammer - men det ville have klædt dem, hvis borgerindflydelsen og dermed demokratiet var blevet taget alvorligt. Vi er helt sikre på, at mange af kommunalbestyrelsesmedlemmerne har det skidt og har en dårlig smag i munden over den anvendte fremgangsmåde og over konsekvenserne af deres beslutning. De vil ganske givet dukke nakken og have svært ved at se både lokalforeningens stiftere, den nuværende bestyrelse, institutionsbestyrelserne, pædagogerne og forældre i øjnene.

Hvis ikke, skyldes det, at de ikke alene har mistet moralen, men også samvittigheden.



## Retskrav på hjemtagelse af administration

Efter mange års deprimerende sager med kommunerne om kommunaliseringer, opsigelse af driftsoverenskomster, kommunale krav om overtagelse af administrationen m.m. var der med den nye lov nr. 400 af 1. juni 2005 om ændring af lov om social service mv. store forventninger hos de selvejende daginstitutioner om et nybrud.

Med loven og bekendtgørelse nr. 828 af 29. august 2005 om kommunens tilskud til brug for dagtilbud til børn, forældrenes egenbetaling m.v. skete der to meget væsentlige ting.

For det første blev administrationen nu fastsat til et bestemt beløb, og det blev konstateret ved lov at det faktisk koster penge at udføre administration. Det var i sig selv en nyskabelse, da det hidtil havde været helt frit for kommunerne at fastsætte prisen som de ville over for de selvejende daginstitutioner og deres paraplyer, uden skelen til, hvad det egentlig kostede dem selv at lave samme ydelse. Der var da også eksempler på kommuner, der mente prisen var nul kroner, fordi de som kommune selv kunne udføre administrationen gratis (fx Helsingør Kommune) – hvordan dette så end var muligt.

Med den nye lov og bekendtgørelse blev beløbet, som den selvejende daginstitution kunne modtage for den administration, kommunen var pligtig at refundere en selvejende daginstitution, hvis den valgte selv at varetage denne, fastsat til løn, bogføring, budget og regnskab, revision og personalejuridisk bistand, og prisen fastsat til 2,1 % af de budgetterede bruttodriftsudgifter pr. barn i et alderssvarende dagtilbud i kommunen. Dog kunne den selvejende daginstitution ikke kræve denne procentsats, hvis der forinden var en aftale mellem en eller flere selvejende institutioner og kommunen på et andet økonomisk niveau for de samme ydelser.

For det andet var der nu kommet et RETSKRAV, som gav de selvejende en RET til med loven i hånden at kunne hjemtage administrationen. En selvejende institution kunne med loven i hånden forlange selv at varetage administrationen og få et administrationsbidrag på 2,1% hertil. Lovens udmøntning har imidlertid vist sig at være endog meget problematisk.

For det første kan der stilles spørgsmålstegn ved både definitionen af administrationsydelsen og dennes prisfastsættelse. Der er opgaver, som en selvejende daginstitution bestyrelse kan have i, som er særligt dyre, og som der slet ikke er midler til. Hvis kommunen for eksempel angriber den selvejende bestyrelse, kan kommunen tillade sig at bruge flere hundrede tusinde kroner til konsulenter, jurister m.m. på at føre sag mod den selvejende, mens den selvejende bestyrelse slet ikke har midler afsat hertil hverken over børneramme eller administrationsbidrag og derfor alene må hente hjælp via frivillig arbejdskraft til at håndtere kommunen. Den slags virker naturligvis skræmmende på en selvejende institutions bestyrelse. Der er noget skævt i dette forhold, og det kommer vi senere ind på.

For det andet er det langt fra alle kommuner, der anno 2007 respekterer de selvejendes retskrav på egen administration som et egentligt lovhjemlet retskrav. Således har flere kommuner - stillet over for kravet om de selvejende daginstitutioners hjemtagelse af administrationen - reageret med enten at opsig driftsoverenskomsten med den selvejende institution, true hermed eller opfordret institutionen til at trække kravet om at hjemtage administrationen tilbage.

I det følgende kommer vi med en række konkrete eksempler på selvejende institutioner, der er blevet (forsøgt) forhindret i at hjemtage administrationen med henvisning til den nye lov.

### Case: Kommunen blokerer for I I selvejende institutioners hjemtagelse af administrationen

Kommune: Køge  
År: 2006

En række selvejende institutioner i Køge Kommune besluttede i 2006 at hjemtage administrationen, sådan som de i 2005 fik retskrav på, og da der ikke var andre aftaler med kommunen, var administrationsbidraget på 2,1 %.

Institutionerne anmodede i maj 2006 om hjemtagelse af administrationen med virkning fra 1/1 2007, men Køge Kommune afviste institutionernes



anmodning, og længere tids forhandlinger resulterede i, at Køge Kommunes forvaltning indstillede, at alle driftsoverenskomster blev opsagt med samtlige selvejende institutioner i kommunen. Altså også med de institutioner, der ikke havde bedt om egen administration.

Politisk blev der dog besluttet at forhandle nye driftsoverenskomster, men deri lå fortsat opsigelsestruslen, og administrationen var stadig i kommunen. Der skulle forhandles med hver enkelt af de 14 institutioner, selv om institutionerne havde dannet et forhandlingsudvalg, der havde fået fuldt mandat, og at forholdene omkring driftsoverenskomsterne stort set var identiske. Forhandlingerne pågik det næste halve år med hver enkelt folkevalgt bestyrelse for hver enkelt institution som aftenmøder. Fra kommunens side deltog op til 5 personer med direktøren i spidsen, kommunens forhandlere var ofte bistået af en advokat fra KL. De folkevalgte bestyrelser mødte op alene med bistand af en person fra Frie Børnehaver.

Ifølge kommunens oplysninger har KL's bistand til Køge Kommune i denne sag kostet kommunen 220.000 kr. i konsulentonorar til KL.

Forhandlingerne førte til, at der fortsat var uenigheder, og i januar 2007 indstillede Køge Kommunes forvaltning for anden gang, at alle selvejende driftsoverenskomster opsiges.

Herefter blev der fra forældrebestyrelserne taget kontakt til kommunens politikere, og det førte til, at det skulle udredes, om det var dyrere eller billigere for kommunen, hvis institutionerne administrerer sig selv. Der blev herefter indledt forhandlinger, hvor det stadig var uldsiggørligt at komme dybere ned i kommunens tal. Dog blev der fundet et par fejl og fastslået, at institutionernes bogføring var lagt ud på institutionerne. Herefter var den økonomiske forskel minimal.

Atter engang var det nødvendigt med politisk involvering, og via borgmesteren og viceborgmesteren lykkedes det endelig at få en forhandling med institutionernes forhandlingsudvalg, hvor der blev nået til enighed om, at det var så få penge, der skilte parternes beregninger, at det kunne slutte i enighed om, at administrationen hjemtages den 1/1 2008.

Der blev altså tale om en sag med en for de selvejende daginstitutioner "lykkelig" udgang. Men en sag med en helt urimelig og udmærkende proces, der kan siges at være helt ude af proportion i forhold til sagens faktiske indhold.

### **Case: Dagmargården vil hjemtage administration – kommunen reagerer med opsigelse**

Kommune: Fredericia

År: 2007

Dagmargården i Fredericia anmodede i 2006 om at hjemtage sin administration fra kommunen.

*Kommunen svarede med at opsig institutionen.* Kommunen fremlagde i sagsbehandlingen tal, der skulle vise, at det var billigere med kommunal administration end det beløb, institutionen efter bekendtgørelsen skulle have for at administrere sig selv. Så uanset at det var et retskrav, at de selvejende institutioner kunne administrere sig selv, blev Dagmargårdens driftsoverenskomst opsagt. Institutionen og Frie Børnehaver har gennemregnet kommunens tal og påvist, at kommunens administration ingenlunde var billigere (sagen svarer meget til Køge-sagen). Institutionen indbragte kommunens opsigelse for Det kommunale tilsyn for usaglighed og et ukorrekt beslutningsgrundlag.

Fredericia Kommune fastholdt opsigelsen, og institutionen havde derefter ikke andet valg end at bruge de nye regler om privatinstitutioner og fortsætte som en nonprofit privatinstitution, idet en afgørelse fra Det kommunale tilsyn ikke ville kunne forventes, inden institutionen ville være tvunget til at lukke. Sagen illustrerer, at kommunerne kan spekulere i at træffe afgørelser, der er på kant med loven, og mens den er under behandling, vide at "så dør patienten" – den selvejende daginstitution, idet en klage til det kommunale tilsyn ikke har opsættende virkning.

Institutionen er efterfølgende blevet enig med kommunen om vilkårene herfor og starter i det nye regi pr. 1. oktober 2007, selv om institutionen hellere havde villet være fortsat som selvejende med egen administration. Klagen over den usaglige opsigelse af driftsoverenskomster fortsætter i tilsynet og er endnu ikke afsluttet.



## Case: Hjemtagelse af administration blokeret

Kommune: Faaborg-Midtfyn

År: 2007

I november måned 2006 anmoder Årslev Børnehave, med sin paraplyorganisation i ryggen, om hjemtagelse af administrationen over for Faaborg-Midtfyn Kommune. Kommunen meddeler børnehaven og paraplyorganisationen, at der foreløbig ikke kan tages stilling til kommunens accept heraf, fordi kommunen er midt i håndtering af kommunesammenlægning og senere skal vurdere "en større ensartethed også for driftsoverenskomsterne for selvejende daginstitutioner". Mundtligt meddeles paraplyorganisation og børnehaven, at kommunen påtænker at opsiges driftsoverenskomsten, hvis institutionen fastholder at ville hjemtage administrationen. I skrivende stund (juni/juli 2007) er sagen endnu ikke afsluttet, men kommunen har mundtligt meddelt, at den alligevel accepterer, at administrationen hjemtages, og der er skriftlig korrespondance i gang herom. En tung og meget nødvendig proces for den selvejende daginstitution, der drænes for energi og ressourcer, der burde være anvendt på drift og udvikling af institutioner og ikke på at få et simpelt retskrav opfyldt.

## Definitionen og størrelsen af administrationsbidraget

Et andet problemfelt omkring administrationsbidraget, som det p.t. er indrettet, er, at definitionen på administrationsbidraget er for snæver og størrelsen af administrationsbidraget for lav og udarbejdet på et ikke tilstrækkeligt dokumenteret grundlag.

Definitionen på den del af arbejdsgiveropgaven, der skulle værdisættes, blev med bekendtgørelse nr. 828 af 29. august 2005, defineret som et administrationsbidrag, der omfatter løn, bogføring, budget og regnskab, revision og personalejuridisk bistand. Researchen forud for denne fastlæggelse bestod af en forespørgsel om indholdet af opgaver i eksisterende aftaler samt ved en landsdækkende spørgeskemaundersøgelse til kommunerne, jf. Ministeriets svar til Konkurrencestyrelsen af 23. juni 2006.

Metoden, der blev anvendt til at afdække, hvad administrationen skulle omfatte, med de udfordringer det var at være arbejdsgiver for en selvejende daginstitution i begyndelsen af dette nye årtusinde, var alt for snæver. Alene at benytte sig af et bagudskuende blik på et marked, der i forvejen er kendt for at være trængt, forekommer at være særdeles begrænsende. At basere sin prognose på den ene part – nemlig her konkurrentens opfattelse af, hvad den mindre dominerende part på markedet har behov for, når arbejdsgiveropgaven skulle defineres og værdisættes, forekommer at være særdeles betænkeligt.

Administrationen skal efter de selvejende institutioners opfattelse dække en bredere palet af ydelser – således også pædagogisk bistand og anden juridisk bistand i forhold til blandt andet vedtægter, driftsoverenskomster, ejendomshåndtering og i det hele taget det politiske samarbejde med kommunen.

Som alle andre arbejdsgivere for selvstændige virksomheder i Danmark skal det være arbejdsgiveren, der definerer, hvilke opgaver han ønsker selv at varetage, og hvilke han ønsker at outsource – evt. til en kommune – og prisen skal sættes herefter. For når kommunen selv agerer arbejdsgiver for en daginstitution, tager de sig jo også dybest set betalt for hvervet som arbejdsgiver (ingen kommunale embedsmænd arbejder os bekendt gratis på daginstitutionsområdet), eller "køber ydelsen i byen" i form af et stort medlemskontingent til kommunernes arbejdsgiverorganisation KL, så skal disse ressourcer både kunne værdisættes og alternativt også kunne allokeres til den selvejende daginstitution.

Administrationsbidragets indretning er i strid med den tænkning, der i øvrigt præger frit-valgreformens fokus på økonomisk ensartet honorering til henholdsvis kommunale og ikke-kommunale aktører, og som i øvrigt finder genklang i den sidste opstramning i konkurrenceloven med LI52 som vedtaget ved 3. behandlingen den 10. maj 2007:

*§1 lb. Konkurrencerådet kan undersøge, hvorvidt en offentlig myndighed tilbyder private leverandører af ydelser omfattet af frit valg en afregningspris, der er fastsat i overensstemmelse med regler fastsat i anden lovgivning om frit valg, jf. stk. 5.*



stk. 2. Hvis den i stk. 1 nævnte afregningspris er lavere eller skønnes lavere end den pris, som den offentlige myndighed skulle have anvendt efter de pågældende regler for frit valg, kan Konkurrencerådet udstede påbud til den offentlige myndighed om, at den offentlige myndighed skal ophøre med at beregne og fastsætte afregningspriser, der er i strid med reglerne for frit valg, anvende bestemte beregningsgrundlag, beregningsmetoder eller afregningspriser over for private leverandører af ydelser omfattet af frit valg og efterbetale et beløb til private leverandører af ydelser omfattet af frit valg, der svarer til forskellen mellem den afregningspris, som myndigheden har anvendt, og den afregningspris, som myndigheden burde have anvendt, jf. nr. 1.

Størrelsen af (arbejdsgiver-)administrationsbidraget er fastsat til 2,1 % af institutionens budget, som en tilbagefaldsregel i bekendtgørelsen, mens eksisterende aftaler kan opretholdes uanset det hidtidige økonomiske niveau. Således er der kommuner, der betaler et administrationsbidrag på for eksempel 1,8 %. Paraplyorganisationer, der leverer en fuld administrationsydelse, er nødsaget til at opkræve ekstrabetaling over rammen for de børnerelaterede udgifter hos institutioner, der er beliggende i kommuner, der betaler under de 2,1 %, og i det hele taget har alle paraplyorganisationer vanskeligt ved at få økonomien til at hænge sammen på trods af fortsat økonomisk fokus og et nonprofitgrundlag.

Kommuner har således i dagens Danmark via lovgivningen reelt en sådan adgang til at underminere arbejdsgiveransvaret i den selvejende daginstitution.

Der findes således aftaler om bidragsniveauer rundt om i landet, som de selvejende daginstitutioner er blevet tvunget til at acceptere, da alternativet var opsigelse af driftsoverenskomsten. Niveauer, der blev fastsat fuldkommen tilfældigt og uden skelen til, hvad det faktisk kostede kommunen selv at lave administrationen. I det følgende er der en række eksempler herpå.



### **Case: For lavt administrationsbidrag**

Kommune: Frederiksberg

År: 2003

Frederiksberg Kommune nedsatte år 2003 administrationsbidraget hen over en budgetforhandling til 1,8 % fra 2,3 %. Der var ingen forudgående dialog med de selvejende daginstitutioner eller deres paraplyorganisationer – og ingen dokumentation for, at kommunen i øvrigt selv var i stand til at udføre administrationsarbejdet for dette beløb.

Først efter beslutningen lykkedes det via forhandlinger med borgmesteren at nå til enighed om, at de 1,8 % dækker administration minus personalejura, som de selvejende daginstitutioner dækker over driften, mens de kommunale institutioner, der får administration foretaget hos kommunerne, får denne ydelse gratis. En urimelig forskelsbehandling.

### **Case: Administrationen finansieres via børnerammen**

Kommune: Dragør

År: 2003

Den eneste selvejende daginstitution, der overlevede i Dragør i 2003 i forbindelse med kommunens opsigelse af samtlige selvejende daginstitutioners driftsoverenskomster – Dragør Menighedsbørnehave - fik kraftigt reduceret administrationsbidraget fra 2,75 % til i dag ca. 1,7 %. Paraplyorganisationen henter resten af beløbet op til de 2,1 % over børnerammen. Der er ingen dokumentation fra kommunens side på, at den selv magter at lave administration for dette beløb.

### **Case: Administration må finansieres via børnerammen II**

Kommune: Odense

År: 2006

Odense Kommune indfører pr. 1/1 2006 såkaldt områdeledelse, og den selvejende daginstitution Bolbro Børne- og Ungdomshus – KFUM's sociale arbejde – og andre selvejende daginstitutioner indpasses under en sådan model. Bolbro Børne- og Ungdomshus kan ikke længere modtage øremærkede midler til administration fra kommunen,



selv om de beder om dette efter bekendtgørelsens regler, jf. brev fra januar 2007 og kommunens svar herpå.

Med den kompleksitet det som bestyrelse er nødvendigt, man kan magte, er ovennævnte eksempler på, at administrationsbidrag fastsættes til alt for lave beløb til håndtering af de dertil knyttede opgaver. Sagerne illustrerer det uholdbare i, at kommunerne ved at allokere en urealistisk lille økonomi til håndtering af arbejdsgiveransvaret indirekte kan underminere selvejertanken. Det er også uacceptabelt, at selvejende bestyrelser for at kunne opretholde arbejdsgiver- og selvejeidentitet er nødt til at skaffe midler hertil over børnerammen – for ydelser, som kommunale institutioner får kvit og frit.

## Den hidtidige dialog om fastsættelse af administrationsbidraget

I dialogen mellem paraplyorganisationerne, Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender og Konkurrencestyrelsen kritiserer Familienministeriet i brev af 23. juni 2006 paraplyorganisationerne for ikke at have bidraget tilstrækkeligt med oplysninger i forhold til fastsættelsen af administrationsbidraget.

Dette er på ingen måde korrekt. Ministeriets spørgeskemaundersøgelse i 2004 viste, at kommunernes økonomisystem og regnskabstænkning ikke er indrettet på at kunne finde frem til den reelle udgift for administration. Således har mange kommuner anvendt skøn, hvilket i sig selv er yderst problematisk, da kommunerne jo, i forhold til det at administrere selvejende daginstitutioner, er de selvejendes institutioner og paraplyorganisationers primære konkurrent.

Man spørger altså kommunerne, hvad de skønner omkostningerne til, og disse skøn – der en passant nævnt har betydelige udsving kommunerne imellem – anvender man således til at fastsætte den pris, en ekstern leverandør får for at levere selv samme ydelser. I undersøgelsen, der fastsatte administrationsbidraget, kan man da også indledningsvis læse, at undersøgelsen i betydeligt omfang bygger på skøn, men at man finder disse skøn fornuftige at basere sine konklusioner på.

Frie Børnehaver, Menighedernes Daginstitutioner og Danske Daginstitutioner lavede samtidig en supplerende undersøgelse, der i stedet byggede på de faktiske sammenlignelige regnskabstal fra 14 kommuner. De faktiske tal var over 2,37 %. Alligevel fastsatte ministeren administrationsbidraget til 2,1 %.

Det er således ikke korrekt som anført i Ministeriets brev 23. juni 2006, at disse oplysninger ikke er meddelt Ministeriet. Noget andet er, at dette var en forsigtig og gennemsnitlig undersøgelse, og at det bestemt ikke kan udelukkes, at en mere tilbundsående undersøgelse med en mere veldefineret og tidssvarende administrationsydelse kunne føre til højere beløb på et mere gennemarbejdet grundlag. Paraplyorganisationernes bidrag var udtryk for et pragmatisk tiltag for at finde en procentsats.

Ministeriet oplyser, at KL har beregnet en procentsats på 1,8 % i forhold til fastsættelsen af administrationsbidragets størrelse. Paraplyorganisationerne går ud fra, at der her henvises til den spørgeundersøgelse, som Ministeriet selv foranledigede sat i værk hos Styrelsen for Social Service, og som organisationerne tidligere har kritiseret på metoden, der hovedsageligt baserer sig på en telefon- og internetbaseret spørgeskemaundersøgelse uden krav om dokumentation for de indhentede oplysninger, hvilket er særdeles betænkeligt, da undersøgelsen selv tager et stort forbehold for soliditeten og dokumenterbarheden heraf.

Tilbage står, at paraplyorganisationerne finder, at reglerne påbyder dem at tilvejebringe administration for et beløb, som det er udokumenteret, at kommunerne selv ville være i stand til at udføre en tilsvarende ydelse for.

Der er behov for et langt bedre dokumentationsgrundlag for, hvilken økonomi der skal knyttes til administrationen, og der skal som minimum være sammenhæng mellem den pris, kommunen mener at ville betale de selvejende daginstitutioner, og den økonomi, den selv kan gøre opgaven for.

Derudover skal definitionen af administrationsydelsen ses efter i sømmene og defineres ud fra en arbejdsgivervinkel, hvor administrationsydelsen skal dække de emner, som



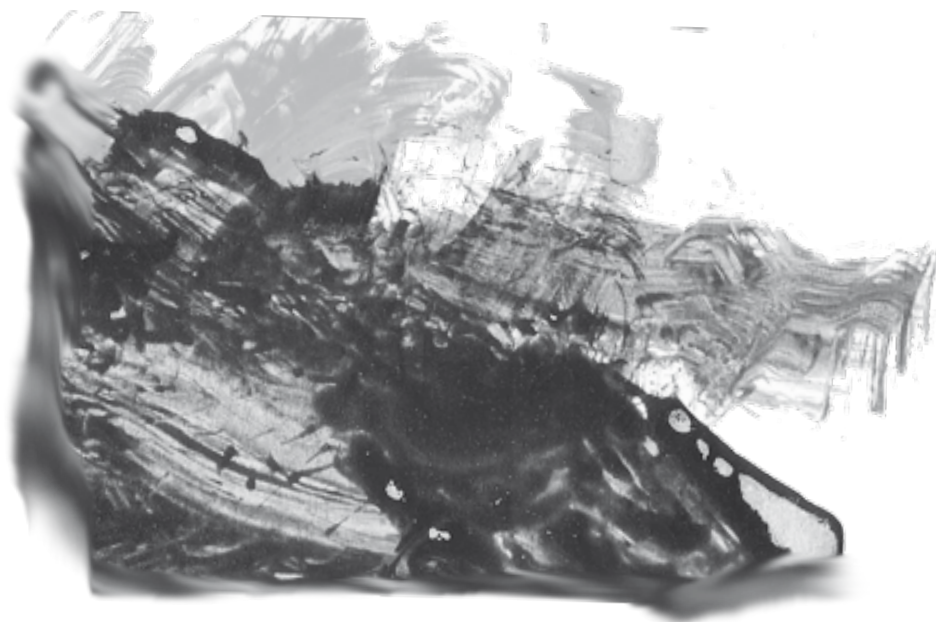
en bestyrelse har behov for, således at den kan håndtere sit arbejde behørigt. Det er simpelthen uacceptabelt, at kommunen frit kan trække på den kommunale kasse til it-udvikling til deres løn- og regnskabssystem, konsulenter og jurister til politiske og juridiske kampe mod de selvejende daginstitutioner, gennemførelse af fusioner, udvikling og indførelse af områdeledelse m.m., mens der slet ikke er allokert økonomi hertil til det selvejende miljø, når det selv står for tilsvarende opgaver.

For enhver virksomhed – den være sig kommunal, privat eller nonprofit - er det at have et retskrav på at kunne administrere sig selv i forhold til løn, regnskab, personale m.m. en kerneopgave og en naturlig del af det at være arbejdsgiver og opretholde identiteten i virksomheden.

Kunne man forestille sig, at kommunerne for at overlade brandslukning til Falck betingede sig, at kommunen skulle føre Falcks regnskaber og udbetale lønningerne? Kunne man forestille sig, at mælkeemanden for at sælge mælk til rådhuset skulle affinde sig med, at hans personalejura, løn, regnskab og ansættelse af leder skulle varetages af rådhuset? Kunne man forestille sig, at kommunen skulle diktere og forestå fusionsformen og vilkårene, når de lokale købmænd besluttede sig for at etablere et kædesamarbejde?

Så ville de fleste nok spørge sig selv, om rådhuset reelt ikke var ved at overtage Falck og de lokale købmænd. Når selvejende daginstitutioner mere eller mindre frivilligt overdrager administrationen til rådhuset undermineres selvejendens identitet. Derfor er retten til egen administration – eller rettere en revitaliseret definition af både omfang og værdi af administrationen tilknyttet arbejdsgiveropgaven et meget centralt emne.

Det er vores tese, at kommunerne generelt ikke er i stand til at udføre administration for de tilknyttede daginstitutioner for det beløb, de selvejende kræves at kunne udføre opgaven for, og at når kommuner påstår dette, er der reelt tale om, at de allokere offentlig støtte til deres egen administrationsvirksomhed. I fraværet af krav til kommunerne om at kunne dokumentere deres egen økonomi bedre, når daginstitutionerne skal drives, er det gratis og uforpligtende for kommunerne at fastsætte økonomi efter for godt befindende til det selvejende miljø.





## CASESAMLING II: MAGTDEMONSTRATIONER OG TRUSLER

Dette afsnit indeholder omtale af og eksempler på sager, hvor kommunen udviser en urimelig magtdemonstration, truer med retssager eller agerer i klar despekt over for selvejende daginstitutioner og disses bestyrelser.

### Opsigelse af driftsoverenskomster anvendt som trussel

Mange kommuner har i forbindelse med kommunesammenlægningerne, men også før, opsagt driftsoverenskomsterne, hvis kommunen havde overvejelser om, hvordan den fremtidige struktur i kommunen skulle være, altså uden der var en plan for, om de faktisk skulle lukkes, eller der blot var lidt strukturforandringer på vej.

Denne fremgangsmåde er naturligt nok en form, der frustrerer de selvejende daginstitutioners bestyrelser voldsomt, da de står med det juridiske og økonomiske ansvar – og herunder skal tage stilling til, om det bliver nødvendigt at gå i gang med at opsig medarbejderne, fordi det er for utrygt, om der er nogen fremtid for institutionen. Fremgangsmåden resulterer ofte i så stor stress hos den selvejende daginstitution, at den overvejer eller beslutter kommunalisering.

Det svarer til, at chefen fyrer alle sine ansatte, hvorefter han vil forhandle genansættelse med hver enkelt. Den enkelte ansatte har så valget mellem at stå uden arbejde eller indgå på chefens betingelser. Denne fremgangsmåde er ganske uetisk – men alligevel anvender mange kommuner den i forhold til selvejende daginstitutioner. Fremgangsmåden ligner et meget bevidst forsøg på at fremprovokere en anledning til at lukke eller kommunalisere den selvejende institution.

Der er ingen tvivl om, at det er lovligt, men selv om noget er lovligt, skal man som offentlig myndighed overveje, om det nu også er rimeligt i forhold til en svagere samarbejdspart. Kommunale forvaltninger glemmer let, at kommunen på samme tid er aftalepart, myndighed, økonomisk styrende, politisk styrende, og samtidig er en konkurrerende virksomhed.

Blot den handling at skride til det ultimative skridt, - opsigelse af driftsoverenskomsten - inden der overhovedet er nogen beslutning om, hvad det skal føre til, er en magtdemonstration, der kun kan lade sig gøre, fordi der er placeret for mange magtbeføjelser hos den ene part.

### Case: Unødvendig opsigelse af driftsoverenskomster

Kommune: Guldborgsund

År: 2007

Guldborgsund opsagde pr. 1. januar 2007 alle sine selvejende institutioner med den begrundelse, at den nye sammenlagte kommune vil overveje sin daginstitutionstruktur. Hvis kommunen efterfølgende skulle beslutte at fastholde opsigelserne, har institutionerne travlt med at skulle lukke. Hvis de derimod skal fortsætte som selvejende daginstitutioner, vil der skulle laves nye driftsoverenskomster.

Beslutningen afføder stor frygt blandt de selvejende; er de købt eller solgt, skal de afskedige personalet, lukker de osv. Formuleringen af forvaltningens indstilling til kommunalbestyrelsen er i øvrigt usaglig og tendentiøs.

Efterfølgende beslutter Guldborgsund heldigvis at fortsætte med de selvejende daginstitutioner, men der har været alt for mange måneder med urimelige og helt unødvendige bekymringer og kriser for børn, forældre, bestyrelser og personale.





## Trusler om erstatningsansvar og retssager

Kommunerne truer forældrevalgte bestyrelser med personligt erstatningsansvar og retssager for at overtage de selvejendes bygninger og for at undgå, at selvejende institutioner overgår til nonprofit privatinstitutioner.

### Case: Kommunal, uproportional trussel om retssag

Kommune: Fredericia

År: 2006

Som tidligere nævnt bad Dagmargården om at hjemtage sin administration med det resultat, at kommunen opsagde driftsoverenskomsten. I sagsfremstillingen påstod kommunen - sekunderet af KL's konsulenter - at bygningerne til en værdi af ca. otte millioner kroner, skulle overføres til kommunen, når kommunen opsagde driftsoverenskomsten.

Kommunen er her både bøddel og samtidig enearving til aktiverne, en dobbeltrolle, der burde bekymre. I dette tilfælde er kommunen ydermere efter egen opfattelse myndighed, aftalepart, enearving, administrativt konkurrerende virksomhed i en og samme person.

Selv om Det kommunale tilsyn måtte give institutionen ret i, at kommunens opsigelse af driftsoverenskomsterne er urigtig, kritisabel eller lignende, har Det kommunale tilsyn så lange ekspeditionstider, at afgørelsen ikke kan bruges. Kommunen kan således spekulere i de lange ekspeditionstider til at gennemtrumfe sin beslutning, for mens Det kommunale tilsyn vurderer sagen, er institutionen for længst ophørt, når afgørelsen kommer (de fleste selvejende institutioner har 9 måneders opsigelse), så selv om institutionen får ret i sidste ende, kan den ikke bruge det til noget, fordi den i mellemtiden er opløst.

Der er derfor ingen vej udenom for institutionerne at søge andre løsninger på deres problemer end at klage til tilsynet, herunder at blive selvejende nonprofit privatinstitution, og det var det, Dagmargården valgte.

Sagen endte derefter med at blive en kamp om ejendommen. Institutionen er grundlagt i 1880'erne. Ejendommen er opbygget helt uden kommunale tilskud. Institutionen overgik på et tidspunkt til en selvejende daginstitution og stillede sin bygning til rådighed. Af venlighed skrev bestyrelsen i sine vedtægter, at bygningen skal tilfalde kommunen, hvis institutionen besluttes ophørt. Det får kommunen til at kræve ejendommen, som har en offentlig vurdering på 8 millioner kroner, overdraget, med den begrundelse, at den ophører som selvejende daginstitution, men institutionen ophører jo ikke, den drives blot videre efter en anden paragraf i serviceloven.

I sagen prøver kommunen med andre ord 2 begrundelser med den hensigt at overtage institutionens ejendom vederlagsfrit. Også her burde alle alarmklokker ringe. Det er ikke en offentlig myndigheds rolle uretmæssigt at berige sig på bekostning af velgørende selvejende fonde.

Dagmargårdens bestyrelse hverken kan eller vil afgive sin bygning og fastholder sit ejerskab. Bestyrelsen trues med personligt erstatningsansvar og en retssag mod bestyrelsen. De afsluttende forhandlinger foregår med 3 jurister og 3 forvaltningsmedarbejdere på kommunens side, herunder KL's konsulenttjeneste, og den folkevalgte bestyrelse og en medarbejder fra Frie Børnehaver på den anden side. Igen en magtdemonstration af eksperter, som selvejende institutioner har svært ved at hamle op med.

Resultatet er blevet en aftale om, at institutionen ikke vil optage lån til drift, og at trusler om retssager og erstatningsansvar blev trukket tilbage.





**Case: Trussel om retssag mhp. kommunal overtagelse af ejendom for at forhindre overgang til privat**

Kommune: Ryslinge (nu Faaborg-Midtfyn)  
År: 2005

Ryslinge Kommune truede bestyrelsen i den selvejende institution Kværndrup Børnehave med, at bestyrelsesmedlemmerne var personligt ansvarlige og ville blive mødt af en retssag, hvis de ikke lukkede deres institution, realiserede værdierne (hvilket i praksis var at give kommunen deres ejendom) i stedet for at oprette den nonprofit privatinstitution, som bestyrelsen arbejdede hen imod (daværende §11a).

Igen her var KL's konsulenttjeneste rådgivere for kommunen, og forældrebestyrelsen var alene, idet den i starten ikke var medlem af nogen paraplyorganisation. Bestyrelsesmedlemmerne oplevede simpelthen kommunens fremfærd som et overgreb.

I denne lille men i det store billede principielle og tankevækkende sag har kommunen ud over sine egne medarbejdere betalt KL's konsulenttjeneste 110.000 kr. for bistand i sagen mod bestyrelsen og den lille selvejende daginstitution. Dette viser, hvor store ressourcer selv en lille kommune som Ryslinge kan anvende med det formål at nedkæmpe en forældregruppes ønske om at danne en privatinstitution i egne bygninger. I dag har kommunen dog godkendt den private institution.





## CASESAMLING III: EJENDOMME, HUSLEJE OG VEDLIGEHOOLD

I forbindelse med de selvejende daginstitutioners etablering op igennem det sidste århundrede udvikler der sig forskellig praksis omkring de ejendomme, som institutionerne får til huse i. I begyndelsen af daginstitutionernes æra er initiativerne normalt ikke kommunernes, men derimod forskellige ildsjæle af for eksempel engagerede forældre, kirker, lokale foreninger, politiske grupperinger m.m., der i forbindelse med etableringen af en daginstitution samler penge ind til den bygning, som institutionen skal have til huse i.

Der udvikler sig hen af vejen flere former for samarbejde/aftaleformer om disse ejendomme mellem stifterkredsen og kommunerne, der på dette tidspunkt ser meget positivt på samarbejdet med de selvejende miljøer, som en måde at tilvejebringe pasningstilbud til børn og unge på i kommunerne.

### Model A

En ofte anvendt konstruktion omkring de selvejende institutioners ejendomme er at benytte de retningslinjer, Socialministeriet udarbejdede i forbindelse med regelsættet om godkendelse af institutionerne for mange årtier siden. Efter denne model – der har udmøntet sig overvejende ens i hele landet - ejede institutionen eller stifterkredsen (for eksempel kirken) bygningerne og stillede disse til rådighed for kommunen, mod at kommunen betalte renter og afdrag på ejendommens lån samt sørgede for den udvendige vedligeholdelse af ejendommen. Den indvendige vedligeholdelse betalte institutionerne over driftsbudgettet. Der var tale om en praksis, der i øvrigt normalt ikke blev beskrevet i nogen aftale. Det var aftaler, der havde deres rod og ophav i tiden, vi tidligere har karakteriseret som ”den lykkelige symbiose”, hvor de selvejende, kommuner og stat levede i en gensidig balance – med respekt og med behov for hinanden. Selv om dette nok også er en anelse idealiseret, så var balancen mellem parterne en helt anden, fordi velfærdsstaten ikke var nær så etableret og altomfattende, som vi kender den i dag.

I 1980erne blev det muligt for private at etablere opholdssteder, og i den forbindelse blev det i

retssikkerhedsloven fastsat, at kommuner ved ekstraordinær vedligeholdelse og anskaffelser af inventar skulle tage pant i ejendommen, som i henhold til daværende minister skulle nedskrives over en årrække. Denne regel kom også til at omfatte de selvejende institutioners ejendomme.

Sammenfattende udviklede der sig en konstruktion, hvor kommunerne ikke betalte husleje i gængs forstand, men sikrede, at de udgifter, der måtte være til afdrag, renter og en fornuftig vedligeholdelse af ejendommen, blev betalt, herunder at kommunen påtog sig pligten til at holde ejendommene vel vedligeholdt, udarbejde vedligeholdelsesplaner m.m.

### Model B

Parallelt med model A – men senere i tid – op igennem 1980erne og 1990erne udvikler der sig en ny praksis, hvor der i stedet for model A etableres regulære lejeforhold mellem kommune og den selvejende institution eller stifterkreds, der måtte eje den selvejende daginstitutionens ejendom. Nogle af disse kontrakter er normale erhvervslejekontrakter.

*Forandringskræfterne er i gang.*

Baggrunden for, at model B begynder at udvikle sig, er et produkt af den udvikling, vi i det hele taget har skitseret tidligere. Nemlig udviklingen fra sidste århundredes start, hvor selvejemiljø og kommuner lever i lykkelig symbiose til i slutningen af sidste århundrede, hvor markedsgørelsen af den sociale sektor også gør sit indtog i Danmark med nye kommunale tænkninger som new public management, økonomistyring, effektivisering og monopolisering.

### Nye tider

Til tider udvikler ejendomsscenen sig inden for selvejemiljøet til regulære kamparenaer mellem selvejende daginstitutioner og kommuner, som det i øvrigt kendes fra området generelt, hvor kommuner truer sig til ejendomsretten til de selvejende ejendomme, ”glemmer” at leve op til model A’s uformelle ”vedligeholdelsesaftale” eller tager skridtet fuldt ud og på normale markedsvilkår etablerer egentlige erhvervslejekontrakter med de selvejende daginstitutioners ejendomsbesiddere i det ideelle miljø.

For de selvejende institutioner, der opfatter sig selv som en del af den oprindelige tid med den



ikke nedskrevne model A – og forståelsen af denne - opleves der flere forskrækkelser. Model A slår ikke til i en tid med markedsgørelse og new public managementbølger i den offentlige sektor.

*Selvejende daginstitutioner med ejendomme etableret efter model A oplever en række frustrationer: Institutionerne oplever gang på gang, at kommuner påstår, at ejendommene er deres, fordi de har betalt renter og afdrag. Det selvejende daginstitutionsmiljø står rystede heroverfor. Kommunerne har jo reelt ofte for en beskedent husleje modtaget den modydelse det er, at kommunen kunne drive daginstitution for en særdeles fornuftig økonomi i fx kirkens ejendom. Retorikken svarer til, at når dagtilbudschefen har været ansat i kommunen i 20 år og en del af hans løn er gået til renter og afdrag på hans hus, så påberåber kommunen sig ejendomsretten til huset. Hvor dagtilbudschefen nok vil mene, at lønnen har været udtryk for den modydelse, at han lagde sin arbejdskraft i kommunen.*

Institutionerne oplever også, at kommuner ulovligt modtager selvejendes ejendomme, uden at værdierne er realiseret og gået til formålet (hvor institutionerne ofte presses til overdragelsen, da det er eneste vej til vedligeholdelse, om- eller udbygning).

Der er talrige eksempler på, at kommunerne i forbindelse med lukninger og kommunaliseringer har overtaget de selvejende daginstitutioners ejendomme for en symbolsk betaling – ”én krone” – eller mod overtagelse af en ganske lille restgæld. I mange af disse sager har hverken kommunen eller bestyrelsen taget initiativ til, at Civilstyrelsen – som den rettelig burde – er blevet forelagt disse nedlæggelser, med henblik på Civilstyrelsens godkendelse af, at nedlæggelsen af den selvejende institution er sket i henhold til gældende vedtægter og regler. Det må antages, at kommunen som offentlig aftalepart – og den stærke part – har et skærpet ansvar for, at en nedlæggelse og en ejendomsoverdragelse finder sted på korrekt og lovligt grundlag.

Institutionerne oplever, at kommunerne i stort omfang glemmer den grundlæggende forudsætning, nemlig at de skulle vedligeholde ejendommene.

Institutionerne oplever, at kommunerne med KL's bistand forsøger at ændre vilkårene, så de panter, der tages for f.eks. vedligeholdelse og anskaffelser, ikke nedskrives, med det resultat at kommunerne ad den vej kan opnå ejerskab til ejendommene.

I det hele taget oplever institutionerne et juridisk felttog mod sine ejendomme fra kommunernes og KL's side. Et felttog, som institutionerne har vanskeligt ved at hamle op med. Kommunernes forhandlergruppe består hyppigt af 1–3 jurister, suppleret med forvaltningsmedarbejdere – over for en folkevalgt institutions bestyrelse – nogle gange suppleret med en medarbejder fra deres paraplyorganisation.

KL og kommunerne truer med erstatningssager mod bestyrelsesmedlemmer, hvis ikke de gør som forlangt. Institutionerne har som bekendt ikke midler til retssager og jurister, og trusler i denne størrelsesorden fra en offentlig myndighed og deres organisation KL er meget alvorlige, al den stund at kommunerne og KL har økonomiske ressourcer til at føre en endog meget stort anlagt retssag, mens institutionernes bestyrelser på sin side ingen midler har at føre sager for.

Tiden er kort og godt en anden i dag, og det er man nødt til at erkende og bane vejen for, at der på markedsvilkår kan etableres anstændige huslejekontrakter mellem kommuner og de selvejendes daginstitutioners ejendomme.

Man hører som selvejende daginstitution i den anledning ofte følgende argument fra kommunens side, når talen falder på, at lejeforholdet mellem kommunen og den selvejende daginstitution som ejer af ejendommen skal formaliseres: Nemlig, at skal kommunen pludselig til at betale husleje for at kunne benytte de selvejende daginstitutioners ejendomme, vil det udløse en deponeringspligt efter låne- og deponeringsbekendtgørelsen, og alene af den grund benytter kommunen sin vetoret (normalt fastsat i driftsoverenskomsten) til at modsætte sig etablering af en huslejekontrakt. Og økonomisk er det naturligt også mere bekvemt for en kommune at kunne benytte de selvejende daginstitutioners ejendomme stort set gratis og vedligeholde dem med en standard, ingen kan udfordre.



Men retssikkerhedsmæssigt er det ikke anstændigt, og det var efter de selvejende daginstitutioners opfattelse aldrig intentionen med model A, at kommunerne skulle kunne misbruge driftsoverenskomsterne til at modsætte sig vedligeholdelseskrav og husleje, så bl.a. nødvendig vedligeholdelse kan finde sted.

Det var heller ikke meningen med model A, at kommunerne skulle kunne modsætte sig overdragelser af de selvejendes ejendomme til fx deres moder- eller paraplyorganisation, hvilket kommunerne typisk gør med argumentet, at det vil udløse deponering efter lånebekendtgørelsen. Besynderligt – ikke mindst set i lyset af at der jo vil være tale om en overdragelse fra en ikke-kommunal aktør, fx kirken, til paraplyorganisationen – en anden ikke-kommunal aktør. Overdragelsen vedrører sådan set ikke kommunen.

Driftsoverenskomsterne er et udtryk for en gensidig forpligtelse mellem selvejende institutioner og kommunerne om sammen at sikre, at der er en bygningsmasse, som allokeres til institutionsbrug i Danmark, men ikke en blankocheck til kommunerne til at kunne misbruge deres magtposition, i denne sammenhæng efter forgodtbefindende.

I det følgende vil vi gennemgå en række cases på kommunernes misbrug af deres dominerende stilling på området for de selvejende daginstitutioners ejendomme.

Casene bebuder, at tiden er løbet fra model A, og at vi lige så godt kan tage konsekvensen og gå over til at få lavet formaliserede erhvervslejekontrakter på markedsvilkår, jf. model B.



### **Case: Forsøg på at stille kommunen i urimelig gunstig position i forhold til selvejendes egne ejendomme**

Kommune: Køge

År: 2006

I Køge har KL's konsulentafdeling lavet en konsulentrapport, der er fyldt med forslag til forringelser af institutionernes ejendomsret m.v. For eksempel står der: "Problemstillingen er så meget mere aktuell for den overvejende del af ejendommene, idet kommunen typisk har overdraget en ubebygget grund formentlig reelt vederlagsfrit til den nuværende ejer". Konsulenterne undgår behændigt at nævne, at det var på betingelse af, at kommunen, når ejendommen stod færdig, fik den fulde betaling for grunden. Der er derfor ikke tale om noget gaveelement fra kommunens side, blot en henstand med betalingen af grunden.

Konsulenterne foreslår i rapporten: "Køge Kommune kan ved en forhandling tage udgangspunkt i et tilbud om at overtage ejendommen mod at indfri eller overtage restgælden på prioritetslån". Konsulenternes påstand tangerer en vildledning af såvel kommunen som den selvejende institution med det formål at få tilskødet en ejendom. Bestyrelserne for de selvejende institutioner har nemlig pligt til at varetage institutionens interesser i henhold til fundatsen og derfor at opnå højest mulige pris for deres ejendom. En overdragelse til kommunen vil kunne sidestilles med en "foræring af formue" til et formål, der ikke er i overensstemmelse med institutionens vedtægt.

Konsulenterne skriver endvidere: "Med hensyn til afdrag på prioritetsgæld vil det efter omstændighederne være mere relevant at betragte disse som lån, der ved ophør skal tilbagebetales til kommunen med tillæg af renter eller opskrivning af hovedstol, der sikrer kommunen en andel i eventuelle ejendomsværdistigninger." Det, konsulenterne foreslår, vil i realiteten overføre den selvejende institutions ejendom til kommunen. Forslaget tangerer ekspropriation. Der er i sin tid i forbindelse med Socialministeriets godkendelse af hver enkelt selvejende institution taget stilling til ejendomsforholdet.



## Case: Ejendomsoverdragelse og vedligeholdelse

Kommune: København

År: 2005

Tre institutioner: Blokhuset, Skjold og Gemmet har alle til huse i ejendomme tilknyttet de kirker, der i sin tid etablerede institutionerne, og som har fælles stifterkreds med Menighedernes Daginstitutioner. Der er nu enighed i institutionernes bestyrelser og Menighedernes Daginstitutioner om, at ejendommene overdrages til Menighedernes Daginstitutioner, der skal overtage vedligeholdelsen og driften af ejendommene. Sagsbehandlingen heraf påbegyndes med kommunen i 2005 og er endnu ikke afsluttet. Det fremgår af driftsoverenskomsterne, at kommunen skal godkende overdragelse af ejendom.

Kommunen foreslår, at ejendommene overdrages til deres nye ejendomsselskab Københavns Ejendomme, hvilket fra de selvejende daginstitutioners side opleves i retningen ekspropriation – og underligt, at selv kan kommunen åbenbart godt overtage institutionsejendomme – men de kan ikke acceptere, at de går til institutionens paraplyorganisation. Skal kommunen ”godkende” overdragelse til Menighedernes Daginstitutioner, bliver det med den ”ultimate forudsætning at overdragelsen ikke medfører forøgede udgifter, hverken nu eller fremtidigt i forhold til hvad der ville gælde, såfremt overdragelse ikke fandt sted” (brev fra kommunen af 5. august 2005).

Da kommunen stort set kun har udgifter på institutionerne i forhold til lån, der snart er tilbagebetalt – dvs. reelt stort set ingenting – mens der til gengæld er tale om ejendomme, der alle er mere end 30-50 år gamle og enten snart eller allerede er presserende vedligeholdelseskrævende, er det umuligt at garantere fra nu og i al fremtid, at der ikke kan komme yderligere udgifter til. Det vil forekomme temmelig useriøst, da det må være en forudsætning, at børn kan blive passet i ejendomme i en ordentlig stand.

Det forhold, at kirkens folk har skaffet midler til at starte daginstitutioner op på et nonprofit grundlag i sin tid, gør det nu meget vanskeligt at skaffe disse ejendomme ordentlige eksistensvilkår, da kommunen presser samarbejdsrelationen med de selvejende

institutioner i et omfang, der aldrig ville have været muligt, hvis det havde været normale kommercielle udlejere – der i øvrigt var ligeglade med, om der blev passet børn i deres bygninger eller ej.



## Case: Utilstrækkeligt bygningstilskud til privatinstitutioner

Kommune: Solrød

År: 2006

En kommunal børnehave i Jersie besluttes lukket. Et privat initiativ bestående af de to kirker i Jersie ønsker at videreføre institutionen i selvejende regi, men fik afslag fra kommunen. Initiativtagerne besluttede at oprette en privat institution i stedet og havde både forældreopbakning og børn dertil.

Den private institution skulle drives i det hus, den tidligere kommunale institution lå i, men huset skulle ombygges, før det var egnet til en integreret institution. Prisen for ombygningen anslås til omkring 1.5 millioner kroner. Selve huset vil kommunen sælge til markedspris, hvilket vil sige omkring 3.5 millioner kroner. Alt i alt en udgift på mindst 5 millioner kroner.

Kommunen ville yde et bygningstilskud (husleje) på omkring 6.000 kroner om måneden med henvisning til lovtækst herom. Bygningstilskuddet er i lovgivningen meget tilfældigt sat og kan svinge utrolig meget fra kommune til kommune.

Sagen illustrerer med reglerne om bygningstilskud til private institutioner, hvor nemt det er for kommunen reelt at underminere et initiativ til oprettelse af en ikke-kommunal institution. Sagen er i øvrigt så meget desto mere tankevækkende, når man tænker på, hvordan de selvejende daginstitutioner igennem 100 år har stillet bygninger



til rådighed for meget små penge, for at kommuner kunne drive daginstitutioner heri. Det ville klæde det kommunale landskab, hvis den samme grundholdning fandtes, når bevægelsen gik modsat, og at kommunen samarbejdede om ikke-kommunale daginstitutionsiniciativer i stedet for at modarbejde dem.

Initiativtagerne foreslår også kommunen en forsøgsperiode på 3 år, hvor de lejer hus og pavillon af kommunen til at drive en integreret institution som privatinstitution, og at der så evalueres herefter. Dette ønsker kommunen ikke at bidrage til. Huset sættes til salg for en pris, det er umuligt for initiativtagerne at skaffe midler til.

### **Case: Kommune går egenhændigt i gang med at tilbygge – på en selvejende ejendom**

Kommune: Viborg

År: 2007

I Viborg Kommune mangler der i foråret 2007 et større antal pladser i kommunens dagtilbud. Af flere omgange behandler det politiske niveau en indstilling til en løsningsplan fra forvaltningen. Planen omfatter, at der – med let pavillonbyggeri – skal bygges til på den selvejende daginstitution Tommeliden, der selv ejer såvel grund som bygning. På trods af opfordringer fra bestyrelsen henvender kommunen sig ikke til bestyrelsen om sagen, der kun drøftes mundtligt med lederen. Kommunen beslutter – uden at inddrage bestyrelsen - byggeriet af pavillon, og bygningsmaterialer afsættes på grunden. Nu havner sagen i en nyhedsudsendelse i TV Midt/vest – og først i dette indslag indrømmer udvalgsformanden, at kommunen har begået en fejl. Kommunen vil nu indlede forhandling med bestyrelsen, inden byggeriet igangsættes.





## CASESAMLING IV: OMRÅDELEDELSE OG NYE ORGANISATIONSFORMER

Et godt eksempel på nye problemer for selvejende daginstitutioner er mange kommuners planer om at indføre nye strukturer på dagtilbudsområdet. Hvis kommunen ikke indtænker, at de eventuelle selvejende daginstitutioner i kommunen er selvstændige juridiske enheder, vil der opstå problemer i en sådan struktur.

I nogle kommuner har indførelsen af sådanne nye organisationsformer været betinget af ansættelse af en kommunal områdeleder, der har undermineret selvejendens identitet og i kølvandet på indførelsen af ordningen medført nedlæggelse af en række selvejende daginstitutioner. Selvfølgelig må man erkende, at samfundet ændrer sig, at ledelsesopgavens kompleksitet vokser, og at der er behov for at tænke nyt - også organisatorisk og ledelsesmæssigt - på daginstitutionsområdet. Man skal imidlertid være meget opmærksom på, at de nye ledelsesformer - ikke uhensigtsmæssigt for kommunerne - kan have den virkning, at de underminerer eksistensgrundlaget for selvejende daginstitutioner.

Fælles for alle forsøg med områdeledelse er, at det for kommunens vedkommende er forbundet med endog meget store udgifter at planlægge og implementere disse nye strukturer. Der allokeres i den forbindelse ikke midler til de selvejende institutioner, der - som beskrevet nedenfor - må udvikle deres egne strukturer, hvis de vil overleve som selvejende frem for at lade sig kommunalisere.

### Odense-modellen

En "masterplan" om en helt ny (geografisk) område-ledelsesstruktur i Odense indeholdt indledningsvist et "tilbud" til de ca. 45 selvejende daginstitutioner om at blive kommunaliseret. Kun et meget vanskeligt og langstrakt forhandlingsforløb mellem de selvejende daginstitutioner og Odense Kommune førte frem til en model, hvorefter der kunne blive plads til juridisk selvstændige selvejende daginstitutioner i de nye "område-institutioner". Og i kølvandet fulgte nedlæggelser og kommunalisering af en halv snes af de selvejende daginstitutioner, i alt ca. 25 % af de selvejende daginstitutioner i Odense.

I Odense har man indgået en aftale om at afgrænse nogle opgaver, som skulle løses i fællesskab og under områdelederens ansvar. Det er i praksis en meget stor udfordring at holde sig inden for de aftalte grænser.

I områderne er der nu ud over områdelederen ansat en i princippet fælles kontomedarbejder. Denne har alle institutioner, også de selvejende, været med til at finansiere, men kun de kommunale kan få løst opgaver af kontomedarbejderen. Som det udtrykkes af en leder af en selvejende institution er "opgaven nu stort set den samme som før (i en selvejende institution), nu har jeg bare ikke min souschef til at hjælpe mig, og jeg har afgivet timer til områdets ledelse og administration". Indretningen opleves som et pres på de selvejende til at lade sig kommunalisere, således at de får flere ressourcer ligesom de kommunale institutioner.

Det har været meget svært at få forvaltningen til at have forståelse for, at selvejende institutioner har en anden struktur, og at man herfra ønsker muligheden bevaret for at kunne (om nødvendigt, hvis forsøget ikke resulterer i en gavnlig udvikling) trække sig ud af området og eksistere som en fuldt ud selvstændig selvejende daginstitution, uden for en områdeleders ansvar.

### Høje Taastrup-modellen

I Høje Taastrup er der efter forhandling med det politiske udvalg aftalt dannelse af et område med seks selvejende daginstitutioner med en fælles samarbejdsbestyrelse og en selvejende områdeleder tilknyttet. Både samarbejdsbestyrelse og selvejende områdeleder arbejder inden for et delegeret mandat. Det vil sige, at begge handler under de enkelte institutioners mandat - og i hastetilfælde må søge beslutninger konfirmeret efterfølgende i bestyrelserne. Den selvstændige juridiske enhed er således bevaret. Den selvejende områdeleder må arbejde med udviklingsopgaver inden for en forståelse af og respekt for de enkelte institutioners formål og særkende. Vedkommende er ansat inden for en pulje, som kommunen har afsat til forsøget. De fælles aktiviteter og den fælles opgaveløsning finansieres efter et fordelingstal og indgår i de enkelte institutioners regnskaber med en forholdsmæssig udgiftsdel. Det vanskelige for



de selvejende institutioner under disse forhold er at trække sig ud, hvis udviklingen ikke forløber tilfredsstillende. Således har en utilfreds institution trukket sig ud og bliver nu angiveligt tvunget til at forholde sig til, hvilken af de kommunale områdeledere, den vil være underlagt.

### **Greve-modellen**

I Greve Kommune har man besluttet sig for at indføre en områdestruktur, hvor alle institutioner skal indgå. Her har man ladet de selvejende institutioner udvikle deres egne modeller. I et område er man således i gang med at definere områdesamarbejdet som et forpligtende netværk, der understøttes af en selvejende udviklingsleder. Denne handler under et mandat fra de syv deltagende institutioner og har til opgave at skabe udviklingstiltag, som kan benyttes af alle institutioner. Denne leder har også til opgave at understøtte og udvikle et ledelsesnetværk. Vedkommende skal tillige være kontaktperson til forvaltning og til administrationen i paraplyorganisationen.

I denne kommune er der også andre modeller under udvikling. Dette giver i sig selv flere muligheder for mangfoldighed og noget forskelligt for borgerne at vælge imellem. Men også under disse vilkår bliver det vanskeligt at være en selvejende daginstitution, der blot ønsker at være sig selv og fungere uden en områdeleders indflydelse.

### **Århus-modellen**

I forbindelse med et omfattende sparekatalog i Århus i 2006 så det en overgang ud til, at samtlige selvejende institutioner i kommunen skulle kommunaliseres. Et spareforslag gik ud på at indføre såkaldt områdeledelse, hvor en række institutioner indgår i et fællesskab under én leder.

Selvejende daginstitutioner er selvstændige juridiske enheder og kan derfor ikke "underlægges" en kommunalt ansat leder.

De selvejende institutioner blev pålagt selv at finde den tilsvarende besparelse, og der er nu etableret en parallel områdeledelse, som ca. 25 % af de selvejende daginstitutioner har valgt at indgå i. Men det holdt hårdt, og havde paraplyorganisationerne ikke reageret, var landets næststørste kommune blevet helt fri for alternativer til den kommunale

pasning. Fordi presset på de selvejende var så hårdt i forbindelse med processen i 2006, blev andre 25 % af de selvejende daginstitutioner i Århus Kommune nedlagt. Denne afvikling er ikke nødvendigvis bremsset endnu.

I Århus kommune bruger forvaltningen mange økonomiske og personalemæssige ressourcer til at udvikle nye organisationsformer. De selvejende daginstitutioner må derimod selv finde ressourcerne – ad frivillighedens vej eller via børnerammen - til udviklingen af dens egne modeller. Dette misforhold gælder også i de øvrige kommuner, der har udviklet områdeledelse.

### **Områdeledelse i Københavns Kommune – udviklingsmulighed eller skæbnetimen for de selvejende daginstitutioner?**

Seneste skud på stammen af kommuner, der ønsker at forsøge sig med strukturændringer på dagtilbudsområdet, er Københavns Kommune. Her barsler man med en endnu ukendt plan for sammenlægninger, lukninger af små institutioner og måske områdeledelse i en endnu ukendt variant. I København er der ca. 350 selvejende daginstitutioner, og byen har således 1/4 af det danske selvejemiljø. Kommunen er tillige speciel ved at halvdelen af daginstitutionerne er selvejende og har da også altid haft respekt for de selvejende institutioners formål og bidrag til områdets udvikling.

Selvom der i Københavns Kommune er en lang tradition for selvejende daginstitutioner, der for nogle daterer sig næsten 200 år tilbage i tiden, er der de seneste årtier stort set ikke etableret nye selvejende miljøer – væksten har som andre steder alene reelt været i kommunalt regi.

Også i Københavns kommune mærkes de nye styringsvinde og i forlængelse af et voldsomt underskud i 2006 på børne- og ungeområdet diagnosticeres kuren til besparelse, som så mange andre steder at være sammenlægninger og områdeledelse på daginstitutionsoområdet.

I Odense og Århus, der - også med besparelsessigte og i forcerede politiske forløb – har indført områdeledelse har det foreløbigt betydet nedlæggelse/kommunalisering af 25% af de selvejende daginstitutioner. Københavns Kommune



varetager en stor del af det selvejende miljø i Danmark, og man kan derfor frygte at en omstrukturering kan komme til at betyde mindre mangfoldighed og måske endog nedlæggelse af det selvejende miljø i kommunen. Gennemføres omstruktureringen uden at man har lyttet til de selvejende institutioners ideer, vil man risikere at det bliver en skæbnetime for det selvejende område i Danmark. Måske bliver der så få selvejende institutioner tilbage, at de ikke længere vil kunne påvirke udviklingen – og dermed medføre et tab for området i form af mindre mangfoldighed.

De selvejende daginstitutioner er ikke imod hverken sammenlægninger, besparelser eller nye organisationsformer – men foreløbigt har tiltagene rundt i landet bare ikke vist deres store gennemslagskraft hverken på økonomiske besparelser eller ledelsesmæssige gevinster. Selvejemiljøet har indtil nu været den store taber i omstruktureringsskabelen.

Derfor bliver det utrolig vigtigt at iagttage og påvirke den politiske proces, der p.t. pågår i Københavns Kommune. Det synes umiddelbart som at være en lukket politisk proces - og hidtil med særdeles begrænset inddragelse af selvejemiljøet. Politikudviklingen varetages af få politikere og embedsmænd. Desuden ser vi tendenser at en interessekamp udspændt mellem BUPL, der organiserer de selvejende daginstitutioners pædagoger og LFS der organiserer de kommunale daginstitutioners pædagoger der kan blive tungen på vægtskålen. Fagforeningshensyn og ønske om medlemsvækst kan således blive vigtigere kriterier end at opretholde mangfoldigheden for børn. I stedet burde man udvikle en bredere forståelse af hvad en bæredygtig moderne daginstitution bør være i Københavns Kommune i fremtiden.

For de selvejende daginstitutioner er det således et nødvendigt krav til overlevelse i processen at:

- der gives tid til processen og inddragelse og samarbejde herom også med de selvejende daginstitutioner
- der afsættes ressourcer til at repræsentanter fra det de selvejende område er med til at udvikle bæredygtige modeller, der kan sikre mangfoldigheden
- der arbejdes videre med at finde en fælles definition af, hvad en bæredygtig og moderne daginstitutionsstørrelse egentlig er – og hvor parterne i fællesskab inddrager de øvrige erfaringer i landet på dette område
- selvejende og kommunale institutioner behandles lige, således at f.eks. den kommunale part ikke favoriseres frem for den selvejende
- virksomhedsoverdragelsesprincipper gennembearbejdes
- der understøttes processer, der sikrer de selvejende bestyrelses og medarbejders engagement
- der opstilles et mål om, at kommunen også efter omorganiseringen skal opretholde en ligeværdigt niveau mellem selvejende og kommunale daginstitutioner
- de selvejende daginstitutionsmiljøer allokeres en ligeværdig økonomi som kommunerne stiller til rådighed for de kommunale dagtilbud for udvikling og implementering af fusioner, områdeledelse og netværksmodeller.

Endelig kunne man jo som Københavns Kommune også overveje at sprede den økonomiske smerte, som børne- og unge området er havnet i, ud på hele kommunens budgetområde. Alt i alt har kommunen jo en sund økonomi, og vores børn og unge er nu engang værd at satse på, som det råstof Danmarks fremtid skal spindes af.





## CASESAMLING V: FORHINDRINGER FOR PRIVATINSTITUTIONER

Med loven om privatinstitutioner, der trådte i kraft pr. 1/10 2005, kom der en friere etableringsret i forhold til at etablere dagtilbud som privat virksomhed. Den daværende minister oplyste i forbindelse med lovens tilblivelse, at denne ret ville styrke de selvejende daginstitutioners forhandlingsposition over for kommunerne, ligesom en lukningstruet selvejende eller kommunal daginstitution ville have mulighed for at videreføre institutionen som privatinstitution.

Flere selvejende daginstitutioner – der jo nemt kan dokumentere, at de kan leve op til kommunernes godkendelseskriterier – har ønsket at bruge den nye lov om privatinstitutioner, således at de kan overgå fra at være en del af en aftale med kommunen til at blive helt privat og uafhængig under en godkendelsesmodel.

Desværre har der vist sig en meget stor forhindring for, at sådanne ønsker om konvertering fra selvejende til privatinstitution kan realiseres.

I mange af de kommuner, hvor selvejende daginstitutioner har forsøgt sig, har kommunerne – med opbakning fra KL, eller måske ligefrem på KL's initiativ – stukket en kæp i hjulet i forhold til den ønskede konvertering. Problemet er, at kommunerne hævder, at der i sådanne tilfælde er tale om en nedlæggelse af en selvejende institution, og at ejendommen derfor skal realiseres, og institutionens formue anvendes i henhold til vedtægten. Dermed kan institutionen ikke videreføres idet huset, institutionen boede i, er afhændet. Kommunerne forsøger altså meget ihærdigt at forhindre denne dannelse af en ny institutionsform med midler, der ofte ikke er en offentlig myndighed værdig. Men hvis man betragter kommunen som et konkurrerende driftsselskab, er disse midler fuldt forståelige. Men er det en kommunes opgave at udkonkurrere private alternativer?

Efter paraplyorganisationernes og de selvejende daginstitutioners opfattelse er der, når selvejende vil "konvertere" til nonprofit privat institution, ikke tale om en nedlæggelse af den selvejende daginstitution,

men blot om, at den selvejende institution ikke længere driver et dagtilbud efter driftsoverenskomst med kommunen, men nu – som nonprofit selvejende institution - driver dagtilbud på grundlag af en kommunal godkendelse. Det er altså et spørgsmål om, hvorvidt institutionen drives efter den ene eller den anden paragraf i den samme lovgivning. Først ved endelig og fuld nedlæggelse/ indstilling af driften skal der ske et økonomisk opgør, herunder formueanvendelse i henhold til vedtægten.

Konflikter som ovenstående er blandt andet pågået i Helsingør Kommune (Ålsgårde Børnehave) og Odense Kommune, hvor kommunen allerede i 2005 skriftligt meddelte fire eksisterende selvejende daginstitutioner, at disse var godkendt som privatinstitutioner. Siden kom Odense Kommune i tanke om, at den ikke havde været opmærksom på institutionernes ejendoms- og formueforhold og derfor ikke var i stand til at udbetale tilskud til institutionerne som privatinstitutioner. Situationen er i skrivende stund – over 1 ½ år efter – stadig uafklaret.

Ud over ovennævnte sager vil vi kort beskrive lignende sager fra Fredericia og daværende Ryslinge kommuner:

Da loven om privatinstitutioner blev vedtaget, var KL modstander af loven, hvilket fremgår af høringsvarene. De selvejendes organisationer havde også bemærkninger sammen med fagforeningerne og andre.

KL har siden anvendt meget store ressourcer på at forhindre, at privatinstitutioner blev dannet. Der er derfor dannet et antal forholdsvis små institutioner, hvor det kapacitetsmæssigt og ressourcemæssigt ikke betyder alverden. Men der er også dannet en del privatinstitutioner, der bygger på "gamle" selvejende, der ikke har ønsket at fortsætte som selvejende, eller som kommuner har truet med lukning og faktisk besluttet lukket - vel at mærke i kommuner, der ikke via formue- og ejendomsforhold har ønsket at lægge unødige hindringer i vejen for dette.

Disse privatinstitutioner dannes som nonprofit institutioner (selvejende eller foreninger) efter loven om privatinstitutioner.



## Case: Overgang fra selvejende til privatinstitution

Kommune: Fredericia

År: 2007

Som tidligere nævnt bad Dagmargården om at hjemtage sin administration, med det resultat at kommunen opsagde driftsoverenskomsten. I sagsfremstillingen påstår kommunen (sekunderet af KL's konsulenter), at bygningerne (værdi ca. 8 mio. kr.) skal overføres til kommunen, når kommunen opsiger driftsoverenskomsten. Kommunen er her både bødde og samtidig enearving til aktiverne, en dobbeltrolle, der burde bekymre. I dette tilfælde er kommunen efter egen opfattelse myndighed, aftalepart, enearving, udokumenteret billigere administrativt, konkurrerende virksomhed i en og samme person.

Selv om institutionen har ret i, at kommunens opsigelse af driftsoverenskomsten er urigtig/kritisabel eller lignende, har tilsynet så lange ekspeditionstider, at tilsynet ikke kan bruges. Kommunerne kan spekulere i tilsynenes lange ekspeditionstider til at få ret, for mens tilsynet vurderer en sag, er institutionen for længst ophørt, når afgørelsen kommer (de fleste selvejende institutioner har 9 måneders opsigelse), så selv om institutionen får ret i sidste ende, kan den ikke bruge det til noget, fordi den i mellemtiden er opløst.

Der er derfor ingen vej uden om for institutionerne at søge andre løsninger på deres problemer end at klage til tilsynet, herunder at blive selvejende nonprofit privatinstitution, og det var det, Dagmargården valgte.

Sagen endte derfor med at blive en kamp om ejendommen, som er fra 1880'erne. Ejendommen er opbygget helt uden kommunale tilskud. Institutionen overgik på et tidspunkt til en selvejende daginstitution og stillede sin bygning til rådighed. Af venlighed skrev bestyrelsen i sine vedtægter, at bygningen skal tilfalde kommunen, hvis institutionen besluttet ophørt. Det får kommunen til at kræve ejendommen, som har en offentlig vurdering på 8 mio. kr., overdraget, selv om institutionen ikke ophører. Den drives blot videre i kraft af en anden paragraf.

## Case: Overgang fra selvejende til privatinstitution II

Kommune: Ryslinge (nu Faaborg-Midtfyn)

År: 2005

I Kværndrup på Fyn er der to daginstitutioner. Den ene selvejende og den anden kommunalt drevet. Kommunens prognoser og planlægning viste, at alle børnene godt kunne være i den kommunale institution, og Ryslinge Kommune besluttede derfor, at den selvejende daginstitution skulle lukke.

Daværende Ryslinge Kommune truede den forældrevalgte bestyrelse i den selvejende institution Kværndrup børnehaven med civilt søgsmål, såfremt bestyrelsen ikke solgte sin ejendom inden 6 måneder. Bestyrelsen havde indgivet en ansøgning om at fortsætte som privatinstitution. Familiestyrelsen og Civilstyrelsen har efterfølgende tilkendegivet, at en sådan overgang til en anden driftsform selvfølgelig er mulig. Kommunen, bakket op af KL's konsulentafdeling, er meget skræmsikre og truer de enkelte forældre med, at de vil blive draget personligt til ansvar, hvis forældrene ikke sælger ejendommen. Ved Frie Børnehavers mellemkomst bliver kommunens krav ændret til, at kommunen flytter sit forbehold ind som en pant i ejendommen, og den nye privatinstitution kan herefter blive virkelighed.

Den voldsomme adfærd ville kunne skræmme initiativet fra enhver borger/forældregruppe. De fik absolut ingen vejledning i, hvad de alternativt kunne gøre, og fik trusler i stedet for vejledning. Adfærden medførte en øget stædighed og vedholdenhed fra forældrenes side, men kommunens truende optræden er ikke rimelig, specielt ikke når man erindrer, at kommunen som driftsherre driver den anden daginstitution i byen, og set udefra bruger alle sine kræfter (myndighed, økonomisk stærkest (via KL's konsulentafdeling), trusler om urimelige retssager m.v.) på at komme en konkurrerende virksomhed til livs.

I dag er institutionen godkendt som privatinstitution. Men det er på trods af kommunens ihærdige modstand.



## ØVRIGE PROBLEMSTILLINGER

### Personaleforhold og ledelse

Kommunen ønsker at optræde som arbejdsgiver – blandt andet ved at ”pådatte” de selvejende institutioner en række retningslinier og politikker, som ligger uden for en kommunes opgaver og kompetence. Vi har eksempler på følgende:

- Personalepolitik
- Kommunen siger – uretmæssigt – at lederen refererer til forvaltningschefen/direktøren
- Kommunen indfører en jobbank, der begrænser den selvejende institutions mulighed for selv at vælge, hvem man vil ansætte
- Introkurser for nye medarbejdere i kommunen forsøges gjort obligatorisk for ansatte i selvejende
- Der indkaldes til pligtige ”kurser” uden børnepolitisk/pædagogisk indhold
- Kommunen indfører en sygdomspolitik
- Ledere pligtige til at deltage i kommunalt bestemte udvalg m.v.
- Institutionen skal have godkendt alle afskedigelser af kommunen
- Kommunen ønsker ikke at indhente den udvidede straffeattest & pædofiliattest
- Kommunen tilbagetrækker tjenstlig advarsel givet af bestyrelsen
- Kommunen tildeler advarsel til ansat i selvejende institution
- Kommunen udfærdiger ansættelsesbrev på kommunens brevpapir med ansættelse i kommunen – med ansættelse ”for tiden” i den selvejende institution
- Medarbejdersamtale (med forvaltningschefen) for lederen
- Kommunen ønsker at foretage / bestemme lederansættelse
- Lederen pålægges tavshedspligt over for egen bestyrelse
- Lederen skal uden bestyrelsens viden referere til kommunen.

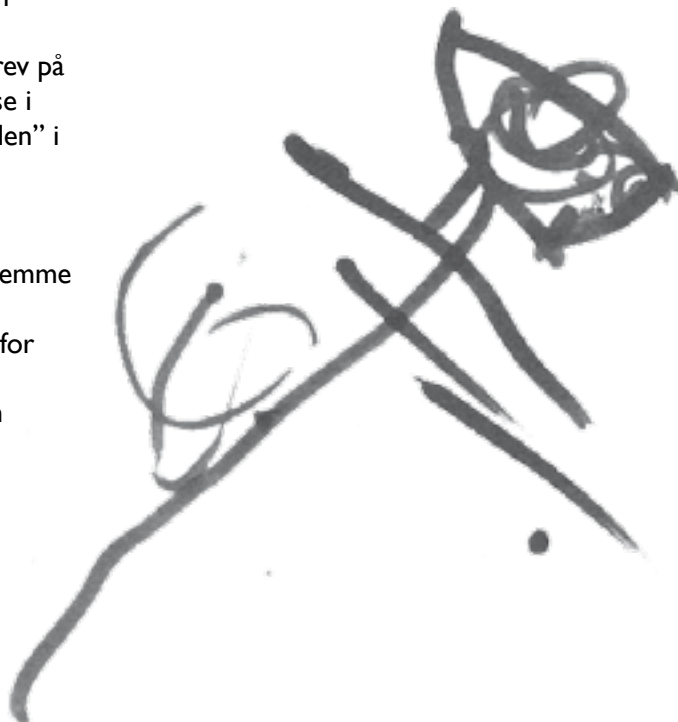
### Driftsforhold

Kommunen ønsker ensretning af institutionernes adfærd, dispositioner og forbrug, som ligger uden for en kommunes opgaver og kompetence. Vi har eksempler på følgende:

- Indkøbsaftaler, hvorefter institutionen skal handle bestemte steder
- Fælles it-køb – besluttet og bestilt af kommunen – trukket på institutionens konto
- Fælles rengøringsordning – evt. efter udlicitering af hele området inkl. de selvejende
- Kommunen respekterer ikke bestyrelsens kompetence til selv at prioritere budget.

### Økonomiske forhold

- Tilbageholdelse af sygedagpenge-refusion, der rettelig er den selvejende institutions
- Diktering af besparelser i udmeldt budget uden aftale med institutionen
- Ønske om at udmeldt budget betragtes som lån
- Ny Løn vil kun kommunen have kompetence til – gøres til en del af medarbejdersamtale, gennemført af kommunen.





## ANBEFALINGER

Vi ser frem til, at undersøgelsen, som der er afsat midler til i finansloven for 2007, skal kortlægge de konkurrenceretlige vilkår for konkurrencen mellem de selvejende daginstitutioner kontra de kommunale aktører.

Vi mener imidlertid allerede nu at kunne skitsere følgende anbefalinger:

### **Max. 50 % kommunale daginstitutioner**

For at hindre at nogen part på daginstitutionsområdet indtager en dominerende stilling, må max 50 % af daginstitutionerne være offentlige – resten skal være private, selvejende m.m.

### **Frit valg til at være kommunal eller ikke-kommunal daginstitution**

En daginstitution skal ved sin (forældre)bestyrelse selv kunne vælge, om den vil være kommunal, privat eller selvejende.

### **Adskillelse af bestiller-, udfører- og tilsynsrollen hos kommunerne**

Bestiller-, udfører- og tilsynsrollen hos kommunerne skal adskilles reelt. Kort sagt skal retten til at drive daginstitutioner ikke længere ligge hos kommunerne, men i fx tre offentlige selskaber (for at hindre at nogen af dem isoleret har en dominerende stilling), og så hos ikke-kommunale aktører. Kommunerne skal til gengæld koncentrere sig om at bestille opgaven på daginstitutionsområdet og at føre det nødvendige tilsyn.

### **Konkurrenceloven og større retssikkerhed over for kommunen**

Konkurrencelovens bestemmelser skal utvivlsomt også gælde for daginstitutionsområdet. Det skal sikres, at der skabes beskyttelseskrav omkring etablering af nye organisationsformer på daginstitutionsområdet, hvor der tages hensyn til både bestyrelserne og den selvejende daginstitution som den svagere part.

Endvidere skal der indføres klageadgange over forvaltningsafgørelser på daginstitutionsområdet, der omgærdes med langt større retssikkerhed og hurtighed i sagsbehandlingen, end vi kender det i dag. Det er grotesk, at der er større retssikkerhed i forbindelse med klage over mangler ved en dynejakke, end når man vil klage over sit barns pasningstilbud eller den afgørelse, en pædagogisk

konsulent har gjort sig omkring en virksomhedsplan – eller når en kommune nægter at acceptere en ejendomsoverdragelse.

### **Administrationsbidraget – en arbejdsgiverforudsætning**

Definitionen på administrationsbidraget er for snæver og størrelsen af administrationsbidraget for lav og udarbejdet på et ikke tilstrækkeligt dokumenteret grundlag.

Med den kompleksitet, det som bestyrelse er nødvendigt man kan magte, er det for lille et beløb til håndtering af disse opgaver, jf. også ovenfor, og det er uholdbart, at kommunen ved at allokere en urealistisk lille økonomi til håndtering af arbejdsgiveransvaret indirekte kan underminere selvejertanken. Det er også uacceptabelt, at selvejende bestyrelser for at kunne opretholde arbejdsgiver- og selvejidentitet er nødt til at skaffe midler hertil over børnerammen – for ydelser som kommunale institutioner får kvit og frit.

Administrationen skal dække en bredere palet af ydelser – således også pædagogisk bistand og anden juridisk bistand til fx vedtægter, driftsoverenskomster, ejendomshåndtering, fusionstiltag, selvejemodeller for områdeledelse og i det hele taget samarbejdet med kommunen. Som alle andre arbejdsgivere for selvstændige virksomheder i Danmark skal det være arbejdsgiveren, der definerer, hvilke opgaver han ønsker selv at varetage, og hvilke han ønsker at outsource – evt. til en kommune – og prisen skal sættes herefter. For når kommunen selv agerer arbejdsgiver for en daginstitution, tager de sig jo også dybest set betalt for hvervet som arbejdsgiver (ingen kommunale embedsmænd arbejder os bekendt gratis på daginstitutionsområdet), og så skal disse ressourcer både kunne værdisættes og alternativt også kunne allokere til den selvejende daginstitution. I det hele taget skal der være større offentlighed og gennemsigtighed omkring denne prisdannelse – hvor både pris, kvalitet og fokus på at undgå krydssubsidiering skal være et barometer.

### **De ikke kommunale daginstitutioners bygninger**

De selvejende daginstitutioner har igennem 100 år stillet bygninger til rådighed for meget små penge, så der kunne drives daginstitutioner heri. Det ville klæde det kommunale landskab, hvis den samme grundholdning fandtes, når bevægelsen gik modsat,



og at kommunen samarbejdede om ikke-kommunale daginstitutioner i stedet for at modarbejde dem.

Der er i dag en række utidssvarende aftaler mellem kommuner og selvejende om de selvejendes ejendomme, der misbruges af kommunerne til at presse de selvejende til urimeligt lave huslejer og vedligeholdelser af deres ejendomme. Disse utidssvarende aftaler skal erklæres ugyldige, og relationen skal overgå til normale erhvervslejebetingelser mellem den selvejende institution og kommunen. Kommunen skal ganske enkelt ikke med allehånde begrundelser kunne modsætte sig, at der tilknyttes en økonomi til institutionernes ejendomme, som gør det muligt at vedligeholde dem anstændigt. Kommunerne skal ikke have vetoret i forhold til overdragelser af institutionsejendomme fra den ene selvejende organisation til den anden, under forudsætning af at driften til daginstitution kan opretholdes som minimum med en økonomi på almindelige erhvervslejebetingelser.

Desuden bør det præciseres i lånebekendtgørelsen, at der ikke udløses deponeringskrav hos kommunen når overdragelse sker internt i selvejemiljøet – og det skal også overvejes, hvordan deponeringskravet kan håndteres, så det ikke legitimerer, at kommunen med denne bestemmelse kan modsætte sig, at der forhandles ordentlige leje- og vedligeholdelsesbetingelser på plads for de selvejendes ejendomme.

### **Bygningstilskud til privatinstitutioner**

Reglerne om bygningstilskud til private institutioner skal gentænkes. De nuværende regler gør bygningstilskuddet tilfældigt fra kommune til kommune, men i intet tilfælde kan bygningstilskuddet betale en almindelig husleje eller forrentning. Det lave bygningstilskud er simpelthen en barriere for, at der kan dannes privatinstitutioner.

### **En arbejdsgiverorganisation for selvejende daginstitutioner**

Der skal skabes fundament for etablering af en arbejdsgiverorganisation for selvejende institutioner og den selvejende branche bør have egen ministerressort.

Det er et stort problem, at de selvejende daginstitutioner i en række situationer på

overenskomstmrådet m.m. er tvunget til at underlægge sig interesseorganisationen for kommunerne KL.

Kommunerne betaler et kontingent til KL som deres overordnede arbejdsgiverorganisation. Kontingentet fastsættes efter antallet af borgere og er dermed uafhængigt af, hvor mange opgaver (ansatte) kommunen selv har, eller hvor mange opgaver der løses af andre. Det betyder, at de kommuner, der selv har mange driftsopgaver, får meget for deres arbejdsgiverbidrag til KL, mens de kommuner, der har mange selvejende, får mindre glæde af arbejdsgiverbidraget til KL.

Men det betyder også, at de selvejende daginstitutioner indirekte på samme måde som de kommunale daginstitutioner kunne siges at have en arbejdsgiverrådgiver betalt via kommunernes kontingent til KL. Dette vil også være i overensstemmelse med lighedsgrundsætningen.

Det groteske er imidlertid, at de selvejende daginstitutioner og deres rådgivere – som jo ikke er KL men de forskellige paraplyorganisationer for selvejende daginstitutioner – ikke får et bidrag til deres egen arbejdsgiverrådgiver netop med henvisning til, at kommunerne allerede har betalt til KL. Men KL optræder jo ofte som de selvejende daginstitutioners modpart. Det svarer ikke blot til at sætte ræven til at vogte gæs – der er tale om at betale ræven for at vogte de gæs man ved, ræven har tænkt sig at spise. Derfor bør en del af kommunernes kontingent til KL allokere til de selvejende daginstitutioner, der selv kan vælge rådgiver.





## EN FREMTIDSVISION

Der er ingen lovgivningsmæssige eller økonomiske forhold, der forhindrer, at kommunale institutioner overgår til selvejende drift. En model for omdannelse af en kommunal institution til selveje kunne indeholde følgende elementer:

- Kommunal godkendelse af bestyrelsens vedtægter
- Kommunalt tilsyn
- Kommunalt ejede bygninger forbliver i kommunalt regi og udlejes til institutionen, evt. med købsret
- Kommunen udbetaler i henhold til lovgivningen driftstilskud til dækning af såvel løn- som andre driftsomkostninger, administration og husleje
- En driftsoverenskomst, der på overordnet niveau definerer kvaliteten af den ydelse, institutionen skal levere
- En kommunal anvisningsret til pladserne
- Respekt for personalerettigheder efter reglerne om virksomhedsoverdragelse
- Krav til den kommunale udliciteringspolitik om, at administrative støttefunktioner på institutionsområdet udsættes for sammenlignelig konkurrenceudsættelse.

Borgerne, og især forældrene, vil ved omdannelsen af kommunale institutioner til selvejende institutioner opleve et styrket nærdemokrati. De nye storkommuners kommunalbestyrelser vil - set fra den enkelte daginstitution - blive fjernere og fjernere.

Det er klart, at en kommunalbestyrelse, som de facto er øverste bestyrelse og arbejdsgiver for f.eks. 100 kommunalt drevne daginstitutioner, bliver nødt til at centralisere og systematisere arbejdsgangene, med det resultat at den enkelte institution oplever, at der bliver længere og længere mellem arbejdsgiver og arbejdstager. Der er et demokratisk underskud, når 20 - 30 kommunalbestyrelsesmedlemmer skal være øverste bestyrelse for 100 daginstitutioner.

I den selvejende daginstitution er institutionsbestyrelsen den øverste bestyrelse og arbejdsgiver. Ved den selvejende institutionsform vil kommunernes arbejdsgiverrelaterede detailstyring med daginstitutionerne blive overflødig, og den sparede tid vil kunne bruges til at fremme dialogen med institutionerne.

De forældrevalgte bestyrelser vil endvidere som selvstændige juridiske bestyrelser kunne indgå en mere ligeværdig og demokratisk velfunderet dialog med kommunalbestyrelserne.

Daginstitutioner er kendetegnet ved, at der er stor forældreopbakning. Nutidens forældre er klart i stand til at varetage en bestyrelsesrolle.

Der er i Danmark i dag selvejende paraplyorganisationer, der er eksperter i at rådgive og administrere selvejende daginstitutioner, så de selvejende forældrebestyrelser ikke er overladt til sig selv. De kan sagtens, med organisationernes hjælp, magte opgaven. Der er intet over/underordningsforhold mellem administrerende paraplyorganisationer og den enkelte selvejende institution. Bestyrelsen er øverste myndighed, og den





vælger selv sit organisatoriske tilknytningsforhold og sin administrative løsning.

Daginstitutionerne kan med deres decentrale placering, i større omfang end de er i dag, blive samlingspunkter for lokale aktiviteter i boligområderne. De selvejende bestyrelser kan åbne daginstitutionen for borgere i almindelighed.

De forældre, der bliver valgt til selvejende daginstitutioners bestyrelser, vil gennem deres mere ansvarsfulde arbejde opleve, hvordan det er at arbejde politisk og vil få indsigt i de offentlige beslutningsprocesser. Bestyrelsesarbejdet i daginstitutionerne kan senere føre til øget engagement i samfundets øvrige "institutioner"; alt sammen vil være med til at øge befolkningens lyst til at deltage aktivt i de politiske beslutningsprocesser.

Ansvarsfuldt arbejde i en sådan bestyrelse fører tit til et politisk eller samfundsmæssigt engagement uden for daginstitutionen.

En kommune, der etablerer deres daginstitutioner som selvejende institutioner, vil opleve, at institutionerne vil blive mere forskellige, end de er i dag. Institutionerne vil med øget selvbestemmelse få incitament til nytænkning og incitament til at yde den service, institutionens forældre efterspørger.

Vi ved fra andre områder, at forskellighed er en konstant kilde til inspiration og udvikling. Daginstitutionerne i dag er præget af en kommunal tilstræbt ensartethed, men ensartethed er ikke en dynamo for nytænkning og hensyntagen til lokale behov. De kommunale tilskud til institutionerne vil selvfølgelig ikke være forskellige, men måden at anvende ressourcerne på kan meget vel være det.














## HVEM ER DE SELVEJENDE DAGINSTITUTIONER?

Universiteter og gymnasier er lige blevet selvejende. Erhvervsskolerne og seminarierne har længe været det. Nu er tiden kommet til at overveje de kommunale institutioner. I Danmark er der i dag ca. 7000 daginstitutioner, hvoraf ca. 1500 i dag er selvejende.

Du kan finde flere informationer og mere om paraplyorganisationernes idégrundlag på deres respektive hjemmesider.

PARAPLYORGANISATIONER		
	Menighedernes Daginstitutioner Enghavevej 31, 1. 1674 København V Tlf.: 33248100 info@mdi.dk www.mdi.dk	Ca. 200 institutioner
	Frie Børnehaver og Fritidshjem Klerkegade 10 B 1308 København K. Tlf.: 33148890 info@frie.dk www.frie.dk	Ca. 450 institutioner
	Danske Daginstitutioner Hejrevang 11 3450 Allerød Tlf.: 32953230 ldd@ldd.dk www.ldd.dk	Ca. 10 institutioner
	Børneringen Finsensvej 80 A, 2. sal 2000 Frederiksberg Tlf.: 38162306 borneringen@borneringen.dk www.borneringen.dk	Ca. 40 institutioner
	KFUM's sociale arbejde i Danmark Højskolevej 3 5500 Middelfart Tlf.: 64401888 hovedkontor@kfumsoc.dk www.kfumsoc.dk	Ca. 15 institutioner
	Gentofte Frie Børnevenner Smakkegårdsvej 71 2820 Gentofte Tlf.: 39651106 E-mail via www.gbv.dk www.gbv.dk	Ca. 30 institutioner
	Deutscher Schul- und Sprachverein Vestergade 30 6200 Aabenrå Tlf.: 74624103 dssv@dssv.dk www.dssv.dk	Ca. 25 institutioner
	Asylselskabet Fredericiagade 84 1310 København K Tlf.: 33154108 asylselskabet@mail.tele.dk	Ca. 9 institutioner



	<p>De Danske Børneinst. i Aabenraa Farversmøllevej 28 6200 Aabenraa Tlf.: 7363 5000 fddb@fddb.net</p>	<p>Ca. 20 institutioner</p>
	<p>Sammenslutningen af Rudolf Steiner vuggestuer og børnehaver i Danmark Johannevej 20, 2920 Charlottenlund tlf. 39632137 Email: steinerboernehaver@c.dk Homepage: www.steinerboernehaver.dk</p>	<p>Ca. 10 institutioner</p>
<p>ENKELSTÅENDE SELVEJENDE DAGINSTITUTIONER</p>	<p>Selvejende dagsinstitutioner, der ikke er organiseret under en af ovennævnte organisationer. Disse institutioner kan være medlem af DLO og deres bestyrelser består fortrinsvis af forældre</p>	<p>Ca. 650 institutioner</p>
	<p>Daginstitutionernes Lands-Organisation (DLO) Blågårdsgade 17 2200 København N. Tlf.: 70275520 Fax. 70275521 e-mail: dlo@dlo.dk Homepage: www.dlo.dk</p> <p>DLO er en samlende interesse-organisation for paraplyorganisationerne - samt en mangfoldighed af forskellige selvejende daginstitutioner.</p>	<p>Ca. 450 enkeltstående 850 organisatoriske</p>
<p>SELVEJENDE DAGINSTITUTIONER I ALT</p>		<p>Ca. 1.550</p>





## LITTERATURLISTE

### Artikler

- Andersen, Niels Åkerstrøm og Asmund Born: Kærlighed og omstilling, Nyt fra samfundsvidenskaberne, 2004
- Andersen, Niels Åkerstrøm: Udlicitering – Strategi og historie, Nyt fra samfundsvidenskaberne, 1997
- Andersen, Niels Åkerstrøm: Selvskabt forvaltning, Samfundslitteratur, 1994
- Andersen, Niels Åkerstrøm: Polyfone organisationer, Nordiske Organisasjonsstudier, Fagbokforlaget, 2002
- Andersen, Niels Åkerstrøm og Niels Thyge Thygesen: Styringsteknologier i den selvudslettende organisation, Tidsskriftet Grus, Årg. 25, nr. 73, S. 8-29, 2004
- Blomgren-Hansen, Niels: Ny dynamik i velfærdssektoren gennem konkurrenceudsættelse, oplæg ved selvejendes konference i Landstingssalen d. 15. september 2006
- Dialogforums Hvidbog
- Econ: Effekten af maximalpris, norsk rapport, 2004
- Hansen, Henning og Henriksen, Claus Syberg: Selvejende institutioner på det sociale område: Aktuelle problemstillinger, Center for Alternativ Samfundsanalyse, 2001
- Klausen, Kurt Klaudi, Institutionsledelse, Børsen 2006
- Pedersen, Dorthe: Offentlig Ledelse i Managementstaten, Samfundslitteratur, 2004
- Pedersen, Dorthe: Løn mellem kollektiv og individ. Politik – forhandling- resultat, Forskningsprojekt om ny løndannelse i amter og kommuner, Forlaget Kommuneinformation, 2002
- Pedersen, Dorthe og Rennison Betina: Kampen om lønnen. Politik, strategi og ledelse i Ny løn, Forlaget Kommuneinformation, 2002
- Thygesen, Niels Thyge: Hvordan styringsteknologi gør ledelse mulig, Offentlig ledelse Managementstaten, Samfundslitteratur, 2004

### Regeringskilder

- Regeringens Kvalitetsreform, På vej mod en kvalitetsreform - debatpjece om udfordringerne, 2006
- Aftalen mellem KL og Finansministeren, 2006.
- Regeringsoplæg: En mere virksomhedsnær offentlig sektor, 2003
- Regeringens moderniseringsprogram: Velfærd og Valgfrihed, 2002
- Regeringsgrundlaget: Vækst, velfærd og fornyelse, 2002
- Tænketank om Nærdemokrati: Redegørelse til Indenrigs- og Sundhedsministeren, 2005
- Udliciteringsrådet: Hvorfor ikke udbyde? Inspiration til kommunalbestyrelsens arbejde med udbud, 2006.

### Lovkilder

- Dagtilbudsloven, L 170 af 24. maj 2007
- Vejledning om Dagtilbud m.v. til børn efter lov om social service, VEJ nr 53 af 06/03/1998
- Bekendtgørelse om kommuners låntagning og meddelelse af garantier m.v. BEk nr 1372 af 12/12/2006
- Lov om Social Service, lov nr. 906 af 26. september 2005.
- Konkurrenceloven, lov nr. 785 af 8. august 2006.
- Bekendtgørelse nr. 828 af 29. august 2005 om kommunens tilskud til brug for dagtilbud til børn, forældrenes egenbetaling og fripladstilskud m.v.





## Cases

- Casesamling Køge: Omfattende korrespondance mellem Køge Kommune, Frie Børnehaver og de selvejende institutioner i kommunen. Desuden såvel Køge Kommunes som de selvejende institutioners beregninger af de økonomiske konsekvenser af overdragelse af administrationen fra kommunen til institutionen. Endelig konsulentrapport fra KL bestilt af Køge Kommune om de selvejende institutioner.
- Casesamling Fredericia: Korrespondance mellem Fredericia Kommune og Frie Børnehaver og den selvejende institution Dagmargården.
- Casesamling Ryslinge: Korrespondance og referater af møder mellem Ryslinge Kommune, Frie Børnehaver og den selvejende institution Kværndrup Børnehaver.
- Casesamling Blokhuset, Skjold og Gemmet: Korrespondance mellem Menighedernes Daginstitutioner og Københavns Kommune / Københavns Ejendomme.
- Casesamling Jersie: Artikler bragt i dagspressen samt korrespondance mellem kommunen, Menighedernes Daginstitutioner og forældregruppen.
- Casesamling Dragør: Korrespondance mellem forvaltning og institution samt mellem Menighedernes Daginstitutioner og Dragør Kommune. Desuden rapport fra Dragør Kommunen om selvejende daginstitutioner.

