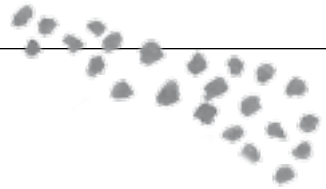


# Hvorfor ikke udbyde til selvejende daginstitutioner?

*Frit valg på en ny måde*





**Hvorfor ikke udbyde til selvejende daginstitutioner?**

***Frit valg på en ny måde***

© 2006, forfatterne og Fonden Frie Børnehaver - Børn og Service/ Forlaget  
Klerkegade 10 B • 1308 København K.  
Tlf. 33 14 8890 • Fax. 3332 8820 • [www.frie.dk](http://www.frie.dk) • [info@frie.dk](mailto:info@frie.dk)

Dette hæfte er udarbejdet af Morten Kyst, DLO, Charlotte Biil og Rasmus Carlsen, Menighedernes Daginstitutioner samt Svend Erik Christiansen og Ebbe Søgaard, Frie Børnehaver og Fritidshjem.

Layout: Bent Larsen

Illustrationer: Vuggestuebørn fra selvejende daginstitutioner

Tryk: Eurograph

ISBN: 87 87886 70 7



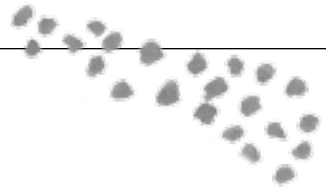
Daginstitutionernes Lands-Organisation  
Blågårdsgade 17 • 2200 København N  
Tlf. 7027 5520 • Fax. 7027 5521 • [dlo@dlo.dk](mailto:dlo@dlo.dk) • [www.dlo.dk](http://www.dlo.dk)



Menighedernes Daginstitutioner  
Enghavevej 31 • 1674 København V  
Tlf. 3324 8100 • Fax. 3324 8212 • [info@m-d-i.dk](mailto:info@m-d-i.dk) • [www.mdi.dk](http://www.mdi.dk)

*Frie Børnehaver og Fritidshjem*

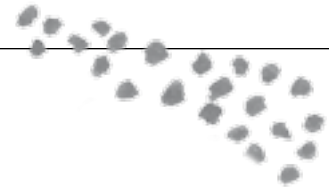
Landsforeningen Frie Børnehaver og Fritidshjem  
Klerkegade 10 B • 1308 København K  
Tlf. 33 14 8890 • Fax. 3332 8820 • [info@frie.dk](mailto:info@frie.dk) • [www.frie.dk](http://www.frie.dk)



## INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>1. Forord</b>	<b>5</b>
<b>2. Hvor er vi på vej hen?</b>	<b>6</b>
Er vi på vej til et kommunalt monopol?	6
Storkommuner og udlicitering	6
Den selvejende daginstitution som ”udliciteringsmodel”	8
Opgavefordelingen	9
<b>3. Hvad er udfordringerne for de selvejende daginstitutioner?</b>	<b>11</b>
Udviklingen	11
Faktorer af betydning for selvejende daginstitutioners udvikling	12
<b>4. Områdeledelse, en blindgyde?</b>	<b>13</b>
Mange dagsordener	13
1. Ledelsesretten	13
2. Administrativ bistand	14
3. Pædagogisk sparring	14
4. Ressourcefordeling	15
Selvejendes syn på områdeledelse	15
Skræddersyet model eller forkert medicin	16
<b>5. Politiske anbefalinger</b>	<b>17</b>
En undersøgelse	17
En konkurrenceretlig overvåget prisdannelse	17
Valgfrihed for institutionerne til at være kommunale eller selvejende	18
Etablering af en arbejdsgiverorganisation for selvejende daginstitutioner	18
Styring af det selvejende - plads til områdets egne eksperimenter	19
<b>6. Bilag</b>	<b>20</b>
A. Hvem er de selvejende daginstitutioner?	21
B. Aktuelle problemer for selvejende daginstitutioner	23
C. En fremtidsvision/ en mulig model	25
D. Oversigt over forskelle mellem selvejende og kommunale daginstitutioner	27
<b>7. Kilder</b>	<b>28</b>





## I. FORORD

I de selvejende daginstitutioner i Danmark og i deres paraplyorganisationer tror vi på, at et bredt udbud og valgfrihed på daginstitutionsområdet for børn og unge er helt centralt for et sundt dansk samfund. Det er vores børn og unge, der er det råstof, fremtidens samfund skal spindes af. Vores børn tilbringer størstedelen af deres vågne timer i daginstitutioner, og er disse alene præget af en ensartet tænkning, er vejen banet for et alt for smalt tænkende samfund.

Det er afgørende for Danmarks fremtid, at de danske borgere magter at agere i en multikulturel kontekst. Vi er et lille land med et indbyggertal som Hamborg og skal kunne begå os i en global sammenhæng. Nødvendige forudsætninger for sådanne kompetencer er, at det enkelte menneske kan være rodfæstet i egen kultur, og samtidig magter dialogen med dem, der tænker anderledes. Fundamentet herfor lægges i barndommen, og den tid børnene er i daginstitutioner er vigtig at interessere sig for. Derfor er det ved indretningen af vores daginstitutioner for børn og unge afgørende, at der skabes rum for at udvikle sådanne kompetencer. Det er her, selvejende daginstitutioner har en helt særlig rolle.

I de selvejende daginstitutioner tror vi på, at en mangfoldighed af institutioner med forskellige værdigrundlag og et stort frivilligt engagement hos forældre og forskellige initiativtagere langt bedst

baner vejen for en alsidig og nuanceret udvikling af børn og af institutionsmiljøet.

Det er derfor, vi med bekymring særligt de seneste 15 - 20 år har kunnet iagttage en kommunal sektor, der - trods god vilje hos politiske beslutningstagere om decentralisering, frit valg o.s.v. - alligevel er præget af en fortsat ihærdig kommunal centraliserings- og monopolstrategi under dække af kontrol, økonomisk styring m.v.. De selvejende daginstitutioner i dag udgør ca. 22% af institutionsområdet mod ca. 46% omkring 1980.

Derfor vil vi opfordre til, at der standses op og tænkes over, hvilket institutionslandskab, vi gerne ser tegne sig i fremtidens Danmark for børn og unge.

Det er vores ønske, at udliciteringsdebatten ændres til også at omfatte den selvejende institutionsform som en part, det med fordel kan lade sig gøre at udlicitere sociale opgaver til. En ny udliciteringsdebat skal startes med en drøftelse af, hvorledes det danske samfunds indre sammenhængskraft bedst sikres og uden det koster ekstra. - Og for os er der ingen tvivl om, at de selvejende daginstitutioner har noget at byde på i dag og i en fremtid, hvor flere opgaver er blevet udliciteret.

Bolden er hermed givet op til at debattere frit valg – med udlicitering på en ny måde.

*Daginstitutionernes Landsorganisation  
Formand Eigil Mørck/Sekr.chef Morten Kyst*

*Frie Børnehaver og Fritidshjem  
Direktør Svend Erik Christiansen*

*Menighedernes Daginstitutioner  
Generalsekretær Charlotte Biil*



## 2. HVOR ER VI PÅ VEJ HEN?

### Er vi på vej til et kommunalt monopol?

Sådan som vores samfund er indrettet i dag med stadig mere hurtigkørende familier, komplicerede jobs, en mangfoldighed af valgtilbud og forbrugsmuligheder, IT og globalisering må daginstitutionerne forudses at blive et endnu stærkere samfundsmæssigt mødested for vores børn og unge familier, hvor rammer for en vigtig udvikling finder sted. En udvikling der finder sted, ligegyldigt om vi giver indholdet af den opmærksomhed eller ej. Vi mener, det er vigtigt at forholde sig til indholdet af denne udvikling, hvor institutionerne som mødested både er centrale at værne om, men også skal give de rigtige rammebetingelser for en sund udvikling af de kommende danske samfundsborgere. Nogle gange kan sådanne rammer for os, der står midt i dem, blive til selvfølgeligheder, vi slet ikke stiller spørgsmålstejn ved indretningen af.

Vi må derfor spørge os selv, om en stadig udvidelse af kommunale driftsopgaver vil føre til en fremtid, som vi ønsker os?

Mange store organisationer er i tidens løb blevet ineffektive, når de slagte rutiner ikke udsættes for pres og konkurrence. Der udvikledes en blindhed overfor, at tingene kunne gøres på en anden måde. Der opstår organisatorisk metaltræthed, når ingen længere forholder sig undrende til indretninger og procedurer.

Da muren faldt i Østeuropa, blev tæppet fjernet for mange om, hvordan det havde været at leve i et stærkt styret monopol, når det på mange måder var værst. Med undren kunne man fx på TV eller ved et besøg ved selvsyn iagttage de veldisciplinerede lange køer langt ud på gaden ved i øvrigt ikke særligt velassorterede forretninger. Hvorfor fandt befolkningerne sig i det? Det virkede, som om det var helt normalt, og ingen stillede spørgsmål ved indretningen. Hvorfor skældte ingen ud og blev sure? Var det magtesløshed? Vane? Eller blindhed overfor at det kunne være anderledes? Og den måde det kunne være anderledes på, ville det nu være bedre? Så hellere lade være med at mene noget.

Når vi andre handler ind i Netto eller Fakta, er vi

ikke i tvivl om, at er der mere end 5 personer i køen, så kan vi råbe op og kræve ekstra service. Det optimale i den adfærd kan sikkert også diskuteres, men det er ikke til at komme udenom, at med stærke monopoler udvikles der blinde pletter, som ofte kun den, der iagttager udefra, for alvor forstår betydningen af eller magter at sætte i perspektiv.

Da ingen iagttagelse er uden fordomme, må vi spørge, om vi overhovedet er i stand til at forstå konsekvensen af, en stadig stærkere offentligt drift af daginstitutionsområdet? Har vi taget stilling, og er udviklingen bestemt af tydelige politiske beslutninger efter en engageret og bred debat? Eller er vi blevet vænnet så meget til en bestemt indretning, at vi ikke længere stiller spørgsmål eller ser andre muligheder?

I de selvejende daginstitutioner er vi bekymret for, om nogen virkelig tager ejerskab til at tænke dette områdes fremtid alvorligt igennem, og om nogen gør sig forestillinger om, hvad indretningen af sektoren kommer til at betyde for børnenes, ja hele samfundets, udvikling.

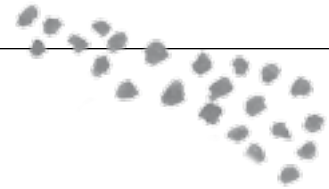
### Storkommuner og udlicitering

I forbindelse med kommunesammenlægningerne er det relevant at se på, om der er kommunale driftsopgaver, der med fordel kan løses på nye måder. Hver kommune vil f.eks. i gennemsnit have 74 daginstitutioner, mod tidligere et gennemsnit på 29 institutioner.

De nye storkommuner vil få mange nye opgaver, samtidig med at de hidtidige opgaver vil blive forøget voldsomt i omfang. De nye storkommuner risikerer med andre ord at drukne i driftsopgaver.

Kommunalbestyrelsens opgaver har gennem de seneste 30 – 40 år ændret sig fra primært at skabe rammer for den sociale velfærd, til primært at være arbejdsgivere for et meget stort antal ansatte. Det er derfor tid til at overveje, om det er hensigtsmæssigt, at kommunerne har så store driftsopgaver.

De nye storkommuner vil have mellem 3.000 og 50.000 ansatte. Jo større kommunerne bliver, og



jo flere ansatte de får, desto længere bliver der fra beslutningstagerne til medarbejdere og borgere, med risiko for fremmedgørelse og en ringere dialog. Dialogen mellem de ansatte i en kommunalt drevet institution, dens bestyrelse og kommunalbestyrelsen er vanskeligere i en storkommune, end den har været i små kommuner. Hierarkisk topstyring i meget store organisationer har sine begrænsninger, hvor man end oplever dem.

Paradoksalt nok er mange af de nye storkommuner i færd med at tænke tanker om områdeledelse, sammenlægning af institutioner, sammenlægning af daginstitutionsområdet og skoleområdet i lokale distrikter m.m. Formålet er fra kommunens side at effektivisere og samle ledelsen. Men bivirkningen er endnu mere fjernkontrol og kommunalt monopol.

Folketingets partier er helt klar over dette forhold, og det har længe lydt fra central politisk side, at de nye storkommuner skal udlicitere mere. Der er lavet ny lovgivning, der gør det lettere at etablere private daginstitutioner, hjemmepleje, plejehjem m.v. Men der er ikke lavet lovgivning, der gør det lettere, end sige muligt, at etablere nye selvejende institutioner. (Se nedenstående liste over aktuelle problemer for selvejende daginstitutioner).

Kommunernes Landsforening og Regeringen har den 12/6-06 indgået en aftale om den kommunale økonomi for 2007. I aftalen står der, at en øget del af de kommunale opgaver skal konkurrenceudsættes. Målet er, at 25 % af kommunernes opgaver skal konkurrenceudsættes. Det er således ikke fremmed for kommunerne, at der skal ske en øgning af forskelligheden i driftsformerne i forbindelse med kommunesammenlægningerne.

I mange år har der i Danmark været fokus på at øge graden af udlicitering fra det offentlige – uden at det reelt er blevet til så meget mere end 12 %<sup>1</sup>, der efterhånden har været niveauet i rigtig mange år.

Et af de steder hvor udliciteringsdebatten nærmest blev tiet ihjel – ja, reelt er gået den modsatte vej med inlicitering – er på daginstitutionsområdet. Efter en kortvarig eksperimenteren i 1990'erne med blandt andet profitorienterede ISS-børnehaver under stor mediebevågenhed - men uden den store succes - ophørte udliciteringsdebatten med at eksistere. Det viste sig nemlig, at daginstitutionsområdet ikke er det nemmeste område at tjene penge på, bl.a. fordi den pædagogiske kvalitet, og servicen, alt andet lige er tæt på at være ligefrem proportional med antallet af medarbejdere i institutionen.

<sup>1</sup> Udliciteringsrådets pjese "Hvorfor ikke udbyde", februar 2006.

## 5 eksempler på aktuelle problemer for selvejende daginstitutioner

Kommuner forhæler processen, når selvejende institutioner bruger deres lovsikrede ret til at varetage egen administration.

Kommuner pådutter selvejende institutioner at indgå i kommunale indkøbsordninger. Ofte bestemmer kommunen hvilke varer og ydelser, institutionen skal købe hos bestemte leverandører.

Kommunen forsøger at agere arbejdsgiver overfor institutionens leder. For eksempel ved at bruge kommunens brevpapir til ansættelsesbrev og indføje med ansættelse "for tiden" i den selvejende institution.

Kommunen forsøger at overtage den selvejende institutions ejendomme.

Kommunen pålægger de selvejende institutioner at følge kommunens personalepolitik, selvom den selvejende daginstitution er en selvstændig arbejdsgiver og en selvstændig juridisk enhed.

(Se udvidet liste i bilag C side 23)



Glemte i udliciteringsdebatten er en hundrede-årig lang tradition for selvejende "non-profit" institutioner i et samarbejde med det offentlige. En tradition, der ville kunne have været med til at udvikle et mere mangfoldigt udbud på daginstitutionsområdet, og dermed have været med til at honorere både borgernes og de politiske ønsker i dag om frit valg og et bredt udbud. I stedet er der i kommunerne siden 1980 i realiteten kun blevet opført kommunalt drevne daginstitutioner med det resultat, at kommunerne støt og roligt overtager større dele af driften af daginstitutionerne i Danmark.

Det er tankevækkende, at det har kunnet lade sig



gøre i et land, der hævder at have en af de mest veludviklede forbruger- og konkurrencelovgivninger i den vestlige verden. Havde Arla eller Dansk Supermarked med en tilsvarende dominerende stilling på markedet tilnærmelsesvist udnyttet deres position, ville en beskyttelseslovgivning straks være trådt i kraft og Konkurrencestyrelsen gået på banen.

### **Den selvejende daginstitution som "udliciteringsmodel"**

Når der tales udlicitering, tales der oftest om, at private firmaer skal løse offentlige/kommunale opgaver, men det glemmes ofte, at der findes en tredje vej i spillet mellem offentlige og private driftsformer, nemlig "selvejemodellen".

Selvejet var den fremherskende model på daginstitutionsområdet, plejehjemsområdet og døgninstitutionsområdet op til begyndelsen af 1970'erne, mens de i dag tegner sig for højst 20% af de kommunale driftsopgaver.

Dengang var institutionerne oprettet af brugere og daginstitutioner, plejehjem og døgninstitutioner var for 30 - 40 år næsten udelukkende private/ selvejende institutioner, dannet ud fra et ønske om at gøre noget for deres medmennesker eller for et socialt problem, de selv havde eller var tæt på.

Kommunerne har en pligt til at sikre, at de får mest mulig velfærdsydelse for skattekrone. Det er her, den selvejende styreform kommer på banen. En selvejende institution drives på "non-profit" basis og vil alt andet lige kunne drives lige så billigt som kommunale institutioner. Udliciteringsrådet beskriver det således: "Serviceopgaver varetages af en leverandør, som er specialiseret i at løse opgaverne, og som derfor er bedre til at løse opgaven". Selvejende institutioner er kendetegnet ved, at de har en driftsaftale med kommunerne. De har en demokratisk valgt bestyrelse. Bestyrelsen er den øverste myndighed for institutionen. Selvejende institutioner ejes af brugerne. Oprettelse og opførelse af nye selvejende institutioner koster ikke mere end tilsvarende kommunale daginstitutioner.

Den danske befolkning er så veluddannet, at den godt kan overtage daginstitutionerne selv. Der er ingen naturlov, der siger, at kommunen skal være både ejer, arbejdsgiver og øverste bestyrelse for



daginstitutionerne. Forældrene og personalet kan godt selv. Hvis alle daginstitutioner frigøres som selvejende institutioner, tror vi, der vil kunne frigøres ressourcer til flere "varme hænder" dvs. flere hænder til institutionernes primære opgaver; passe børn, passe ældre o.s.v. og færre ressourcer til den detaljstyring, der ofte er afstedkommet af kommunalbestyrelsens mange roller; myndighed, arbejdsgiver, politisk beslutningstager, skatteudskriver m.v. Desuden vil den uheldige sammenblanding af udfører, bestiller og tilsynsfunktionen i kommunalt regi blive fjernet.

Når institutionerne drives af kommunerne selv, er der et over-underordningsforhold mellem institutionen og kommunen, der betyder, at kommunen kan udstikke ordrer og styre institutionerne i detaljer.

Anderledes er formen, når en institution er selvejende. Selvejende institutioners relationer til kommunen styres via en driftsoverenskomst, hvor kommunen er den ene part, og institutionsbestyrelsen er den anden part. Kommunen kan ikke udstikke ordrer til de ansatte i institutionen. Hvis kommunen vil have ændret noget, skal den anmode bestyrelsen om at gennemføre den ønskede ændring – eller den kan/skal indgå en ny aftale med institutionsbestyrelsen. Selvejende institutioner skal følge kommunens børnepolitik, men de bestemmer selv, hvordan de gør det. De skal arbejde med kommunens børnepolitiske mål, men kan udvikle deres egne metoder til at nå målet.

I forhold til en selvejende institution kan kommunens økonomiske styringsopgaver begrænses til at beslutte det årlige budget og via regnskaberne konstatere, at budgettet ikke er overskredet og ressourcerne brugt til formålet. Kommunalbestyrelsen skal herudover fastlægge den kommunale børnepolitik, føre tilsyn med de selvejende institutioner, godkende institutionernes pædagogiske læreplaner, medvirke til udviklinger på områderne, udvikle samarbejdet mellem institutionerne m.v.

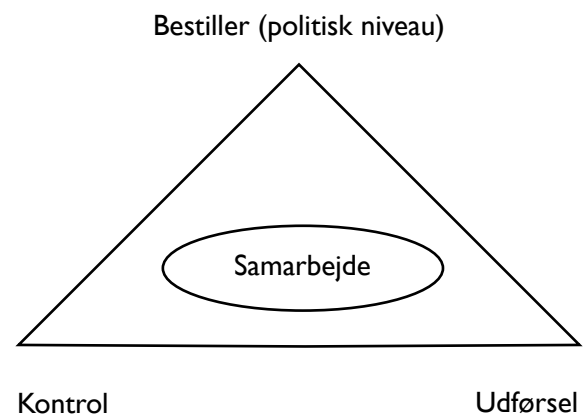
Kommunen vil således udelukkende være "børnepolitikbestemmer", aftalepart og godkendelses- og tilsynsmyndighed.

Kommunerne klager ofte over, at Folketinget

blander sig i og unødigt kontrollerer kommunerne, men kommunerne har ofte selv hang til voldsom detaljstyring. Herning kommune vil f.eks. bestemme, hvor de selvejende daginstitutioner køber mælk og bleer. Ullerslev og Helsingør kommuner har, så længe det var muligt, forlangt at lave daginstitutionernes bogføring og lønudbetalinger. Tårnby, Ryslinge og Dragør kommuner har simpelthen tvangsovertaget selvejende daginstitutioner.

Der laves ingen beregninger på, hvad detaljstyringen koster – men et forsigtigt gæt er, at det er dyrt. Kommunerne burde i stedet se på om, mål og rammestyring og selvejende daginstitutioner ikke vil være en bedre vej.

### Opgavefordelingen



Et styrket samarbejde mellem kommunen og den selvejende daginstitution kræver en klar rollefordeling, hvor kommunen bestiller en daginstitutionsydelse, den selvejende daginstitution udfører den, og kommunen løbende kontrollerer, at den udføres behørigt. (Se ovenstående model). Denne tredeling er helt central, og problemer kunne have været undgået, hvis det havde været klarere, om kommunen entrettede som bestiller hos den selvejende daginstitution, eller om kommunen var i gang med handlinger, der havde sit afsæt i, at kommunen ønskede de selvejende daginstitutioner elimineret fra markedet som uinteressante konkurrenter.





### 3. HVAD ER UDFORDRINGERNE FOR DE SELVEJENDE DAGINSTITUTIONER?

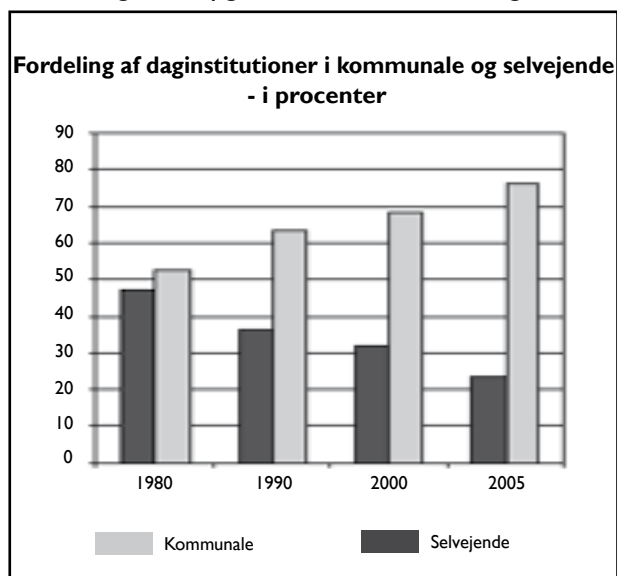
#### Udviklingen

I løbet af de sidste 25 år er andelen af selvejende daginstitutioner halveret, og hver uge bliver en selvejende institution lukket eller kommunaliseret. Den udvikling har vi i Danmark forsømt at forholde os til. Der findes ingen samlet og dokumenteret viden om årsagerne til udviklingen, og debatten om det ønskelige i udviklingen har været ikke-eksisterende.

Som selvejende institutioner har vi naturligvis vores teser og formodninger, men det er en særlig udfordring, at der ikke er brugt ressourcer på at dokumentere og beskrive den aktuelle situation og den udvikling, der beviseligt finder sted.

Et veldokumenteret kendskab til markedet for både offentlige og selvejende daginstitutioner er nemlig en forudsætning for rimelige rammevilkår og ligeværdige konkurrencebetingelser.

I den forbindelse skal erindres om et større udvalgsarbejde under Socialministeriet, der blev afrapporteret i 1997 i bet. nr. 1332: "Betænkning om frivilligt socialt arbejde i fremtidens velfærdssamfund." Dette udvalgsarbejde havde imidlertid kun som fokus det egentlige frivillige ulønnede arbejde, men ikke mellemformen, de selvejende institutioner i Danmark, som både har frivillige ulønnede bestyrelser og forældre, der bidrager til opgaver i institutionerne og



professionelle ansatte, der håndterer en stor kompleksitet. En tilgang der dengang var uforståelig for os fra de selvejende daginstitutioner – og det selvejende miljø i Danmark i det hele taget. Hvor der i dag mere end nogen sinde er et behov for at få samlet op på helheden og få kortlagt også de selvejende daginstitutioners bidrag til fremtidens velfærdssamfund, herunder de rammebetingelser sektoren i dag tilbydes i Danmark.

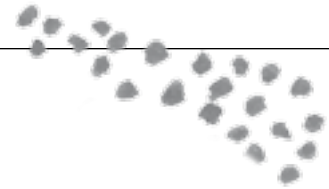
For de selvejende daginstitutioner er en naturlig forlængelse af det øvrige frivillige arbejde og civile engagement i Danmark, hvis fundament er non-profit, værdibaseret og bygger både på lønnede medarbejdere, men også et bredt frivilligt, civilt engagement.

I 1980 udgjorde de selvejende daginstitutioner 46 pct. af alle daginstitutioner i Danmark. I dag er dette tal reduceret til 22 pct. Mange selvejende daginstitutioner giver i dag udtryk for, at de har vanskelige vilkår og oplever problemer i relation til, hvordan regler tolkes, og hvordan kommuner håndterer området. En udvikling der er mod de politiske ambitioner om mangfoldighed på det sociale område, valgfrihed og mere udlicitering.

Det er tankevækkende, at i samme periode er de selvejende daginstitutioners andel steget eller stabiliseret i vore nordiske nabolande. I Norge<sup>2</sup> dækkes halvdelen af udbuddet i dag af selvejende dagsinstitutioner, og der er opbygget en grundlæggende viden og en klar lovgivning og administration på området, som aktørerne synes at trives under. Det er foruroligende, at udviklingen er så vanskelig for de selvejende daginstitutioner i Danmark, når den i andre dele af de nordiske velfærdsstater, vi normalt sammenligner os med, er ganske anderledes. Ikke mindst set i lyset af, at det for alle de nordiske velfærdsstater fra starten har været et centralt element at underbygge den indre sociale og økonomiske sammenhængskraft via en satsning på mobilisering af et stærkt civilt engagement, som blandt andet finder sit udtryk i de selvejende miljøer.

Ovennævnte udvalgsarbejde under Socialministeriet,

<sup>2</sup> I Norge er 50% af institutionerne kommunale og 50% selvejende/private, PBL 2005



fra 1997 konkluderede bl.a., at samarbejdet og finansieringen mellem sociale organisationer og kommuner bør styrkes, og at egenorganiseringen af organisationerne er et bærende element.

Der er rigeligt med gode grunde til at samle op på helheden og få kortlagt også de selvejende daginstitutioners bidrag til fremtidens velfærdssamfund, herunder de rammebetingelser sektoren i dag tilbydes.

### **Faktorer af betydning for selvejende daginstitutioners udvikling**

Herunder følger i stikordsform nogle af de væsentligste faktorer, der er med til at forhindre en sund udvikling af det selvejende miljø.

- Uklarheder i overordnede lovgrundlag.
- Manglende principper for tolkning af regler resulterer i vilkårlig administration og store forskelle fra kommune til kommune.
- Manglende gennemsigthed i den kommunale administration og kommunale afgørelser.
- Uklarheder og sammenblanding i offentlig rollefordeling. Kommunen er bestiller af en opgave og samtidig udfører af samme.

Kommunens tilsynsrolle som myndighed bliver ofte til tilsyn med sig selv. Hvor mange kommuner opfatter sig selv som den største virksomhed på egnen, og de selvejende som konkurrenter. Dette samtidig med at kommunen med den anden hånd er den, der bestiller den selvejende ydelse, fastsætter prisen og stiller kravene til ydelsen, der skal leveres.

- Uafklarede økonomiske og budgetmæssige problemstillinger.
- Manglende indsigt i udviklingsomfang og effekter af tiltag.
- Væsentlige statistiske mangler.
- Manglende fælles erkendelser af de selvejende daginstitutioners betydning og samfundsmæssige, sociale og økonomiske gevinster.
- Ingen konkurrenceretlig beskyttelseslovgivning på trods af at den kommunale sektor med en markedsandel på ca. 80% har langt over det, der normalt kvalificerer til at have en dominerende stilling på markedet – nemlig 50%.
- Ingen prisdatabase som det kendes på for eksempel ældreområdet, hvor Konkurrencestyrelsen overvåger prisdannelsen og sikrer gennemsigthed. Der er flere eksempler på, at en kommune fastsætter prisen på ydelser, som den vil.
- At nye centralistisk tænkte organisationsformer reelt nedsætter mulighederne for at danne nye selvejende institutioner, for eksempel hvor institutionernes ledere afløses af færre kommunale chefer for flere institutioner i forbindelse med sammenlægning af daginstitutioner i distrikter og sammenlægning af daginstitutioner- og skoleområdet o.o lignende.
- Forkerte kommunale påstande om at det er billigere at drive kommunale end selvejende institutioner.
- Selvejende institutioners ret og rum til at eksperimentere med egen pædagogisk metodeudvikling og forsøgsarbejde formindskes/forhindres af kommunal styrings ivrighed, med den virkning, at udvikling af innovative kompetencer og en videndeling med det øvrige institutionsområde forsvinder, og dermed pladsen til pædagogisk og familiepolitisk innovation.



## 4. OMRÅDELEDELSE, EN BLINDGYDE?

Et godt eksempel på nye problemer for selvejende daginstitutioner er mange kommuners planer om at indføre en områdestruktur styret af en områdeleder. Hvis kommunen ikke indtænker, at den selvejende daginstitution er en selvstændig juridisk enhed vil der opstå problemer i en sådan struktur.

Der må helt fra forberedelsen af sådanne strukturer være en reel hensigt om at bygge et samarbejde op på baggrund af ligeværdighed og partnerskab. Ellers vil der kunne opstå problemer forårsaget af uklarheder i forhold til det juridiske, økonomiske og pædagogiske ansvar. Et andet problem kan være, at ledelsesforholdene bliver uklare – man kan nu kun tjene en herre, men man kan godt samarbejde med flere.

Sammenblandes de forskellige roller som tilsynsmyndighed, bestiller og udfører vil der let kunne ske en ulige behandling af de deltagende institutioner i området. Netop magtens tredeling i en lovgivende, dømmende og udførende magt er

jo indført i Danmark og mange andre lande, for at forhindre magtmisbrug.

Det betyder ikke, at der ikke kan være gode ideer i områdeledelsestanken, men man må være opmærksom på at opretholde den nødvendige ligeværdighed mellem aktørerne.

### Mange dagsordener

Mange kommuner er i fuld gang med planer om at indføre nye ledelsesstrukturer i deres dagtilbud, og områdeledelse ser ud til at være en meget aktuell model i øjeblikket, selvom en række kommuner dog har valgt at holde fast i den traditionelle struktur.

Der ligger mange tanker bag de forskellige varianter af områdeledelse, men en helt central rolle har centraliseringen af ledelsesopgaverne.

Områdeledelse består normalt i, at der ansættes en person, der bliver leder af typisk 5 – 7 daginstitutioner. Opgaverne for områdelederen kan variere fra kommune til kommune, men vil i hovedtræk kunne beskrives som:

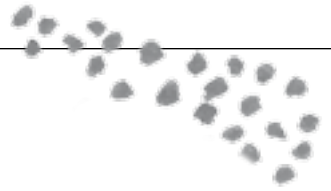
1. At være chef for områdets daginstitutioner med den fulde ledelseskompetence. De nuværende daginstitutionsledere bliver afdelingsledere med begrænset kompetence – evt. som ”daglig pædagogisk leder”.
2. At yde administrativ bistand til områdets institutioner (bogføring, løn, økonomi m.v.).
3. At give områdets institutioner pædagogisk sparring, inspiration og være debatforum for lederne.
4. At fordele ressourcerne mellem institutionerne.

### 1. Ledelsesretten

Den første bevæggrund er ofte et ønske om centralisering af ledelsesretten. En sådan centralisering kan stjæle vigtige beslutningsrum fra den enkelte leder og bestyrelse i den selvejende daginstitution.

Hvis den fulde ledelse gives til en områdeleder, vil





de enkelte institutioner opleve en chef, der sjældent er til stede i institutionen. I stedet vil de opleve en leder, der altid er på rejse mellem områdets institutioner.

Forældrebestyrelsen mister indflydelse, når beslutningskompetencen flyttes fra den enkelte institution til "området".

At flytte ledelsesretten fra den enkelte daginstitution til områdelederen er en bevægelse, der arbejder stik imod den selvejende tanke og dermed den folkelige forankring, opbakning og engagement.

Paraplyorganisationerne har gennemført en undersøgelse, der dokumenterer, at både institutionsledere, -ansatte og bestyrelsesmedlemmer mener, at områdeledelse medfører en forringet medarbejder- og forældreindflydelse.

Områdeledelse kan derfor føre til, at den pædagogiske kvalitet og arbejdet i den enkelte bestyrelse bliver ringere, idet engagementet i det pædagogiske arbejde fordrer store indflydelsesmuligheder og plads til at prøve nye veje, uden at man skal indhente godkendelser uden for institutionen.

Skal den selvejende tanke styrkes, og dermed forbedre samspillet mellem offentlige og private tilbud, kræver det, at kommunerne giver rum til, at ledelser og bestyrelser i selvejende daginstitutioner fortsat har beslutningskompetencen og dermed ikke blot forventes at implementere centralt fastsatte planer og fokusområder. Der er behov for, at kommuner har respekt for selvejende daginstitutioners formål, værdigrundlag og driftsform.

Selvejende institutioner er bevidste om, at de indgår i den samlede tilbudsstruktur i kommunen og arbejder i forhold til de samme overordnede mål og børnepolitikker.

Opgaven og de overordnede mål giver fælles pejlemærker, men der er mange veje til målene.

Her bør der være frihed til, at den selvejende institution kan vælge de veje, der giver mening og engagement i den enkelte institution og den enkelte

situation. Vi har set eksempler på, at kommuner ønsker at evaluere helt ned til de enkelte handlinger i den selvejende institution. Det kan man selvfølgelig ikke. Resultatet er, at man træder ind i det rum, som er lederens i almindelighed, og i de driftsområder, som er bestyrelsens i den enkelte selvejende daginstitution i særdeleshed.

Leder, bestyrelse og medarbejdere i den selvejende institution bestræber sig på at levere "god anderledeshed", der kan udfordre metoder og vaner i andre institutioner og i den kommunale forvaltning. Til glæde for alle og med mål om innovation og produktudvikling indenfor det samlede institutionsområde. Derfor må kommunale forvaltninger lære at holde sig på sin side af stregen.

Bag tanken om områdeledelse ligger også en overvejelse om at professionalisere ledelsen. Man ønsker at have "rene" ledere, der ikke har opgaver hos børnene, men som kan deltage i møder mv. med kommunen. Med områdeledelse får forvaltningen således mulighed for at kommunikere med færre personer og med personer, som loyalitetsmæssigt er tættere på forvaltningen end medarbejderne, men dermed også længere væk fra børn, forældre og bestyrelse.

## 2. Administrativ bistand

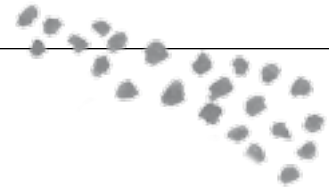
En anden bevæggrund for at indføre områdeledelse er, at kommunale forvaltninger ønsker at flytte administrative opgaver og HK-funktioner til en central opgaveløser (læs områdeleder) og af den vej aflaste den enkelte institutionsleder.

Tanken opstår på baggrund af, at de kommunale forvaltninger i mange år har decentraliseret administrative opgaver (bogføring, løn, økonomistyring m.v.) i så omfattende grad, at opgaverne nu er en byrde for de kommunale institutioners ledere.

Selvejende daginstitutioner har ikke flyttet de administrative opgaver tilsvarende, men har beholdt opgaverne i deres paraplyorganisationer. Behovet for den centrale HK opgaveløser er derfor kun udtalt hos kommunalt drevne institutioner.

## 3. Pædagogisk sparring

En tredje bevæggrund for indførelse af områdeledelse er, at daginstitutionslederen har et



og dermed frigøre ressourcer og timer, der ved hjælp af teknisk skrivebordsregning omformes til stuenormeringer.

Regnestykket går dog ikke op. Dels skal institutionerne afgive timerne til områdelederen og bliver dermed beskåret, dels må områdelederen for at have den nødvendige indsigt i og føling med den enkelte institution, afholde mange møder i institutionerne. Dermed bliver der – selv med en områdeleder – mange daglige ledelsesopgaver tilbage i de enkelte institutioner. Men da der tildes færre ledelsestimer til institutionen, vil alt ledelsesarbejdet forblive skjult og noteret som børnerelaterede timer. I dagligdagen vil børnene derfor opleve flere ”kolde” og færre ”varme” hænder.

Nettoresultatet vil meget nemt blive, at der tages yderligere timer fra børnene, som gives til administration og ledelse.

Dette synspunkt bakkes op af en undersøgelse lavet af Søren Schmidt, CVU Storkøbenhavn, som i en ny bog udgivet af Danmarks Pædagogiske Universitet viser, at områdeledelse ikke giver mere tid til børnene, (*Berlingske Tidende 3. sept. 2006*).

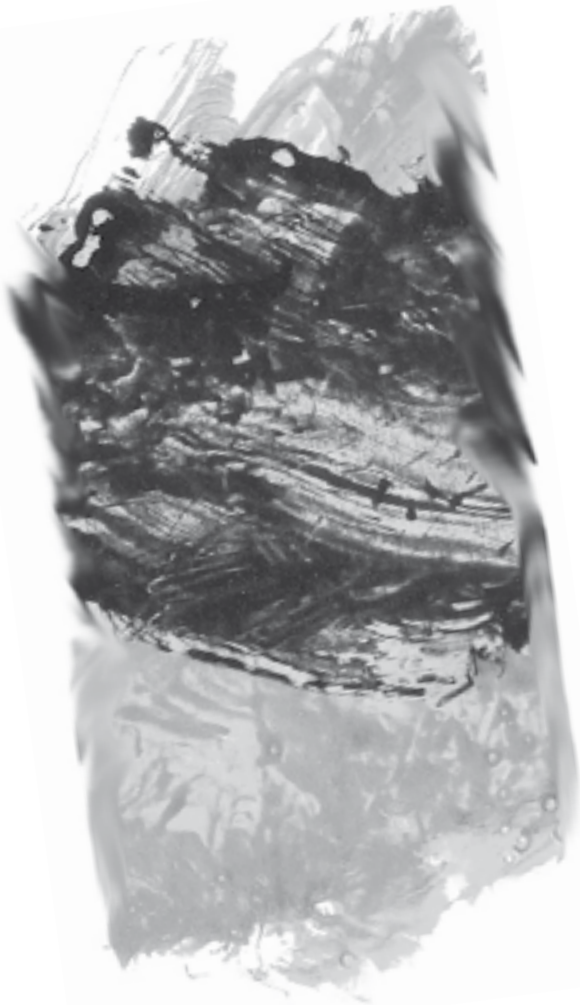
### Selvejendes syn på områdeledelse

Selvejendes syn på områdeledelse kan sammenfattes således;:

På trods af de indlysende problemer med områdeledelse, er vi som selvejende institutioner ikke bange for at indgå i nye ledelsesstrukturer. I flere kommuner deltager vi i udviklingsprojekter og forsøg med forskellige varianter af nye ledelsesstrukturer, som er indgået med respekt for den selvejende sektor.

Vi er med i forsøg i kommuner, som er indgået i respektfuld dialog om skabelse af udviklingsprojekter, som også indbefatter selvejende daginstitutioner. Eksempler herpå er Høje Taastrup Kommune, Greve Kommune og Odense Kommune. Vi har også med tilfredshed set, at nogle kommuner arbejder med at skabe ledelsesudvikling i netværk – uden at der automatisk og mekanisk flyttes ledelsesret. Et eksempel herpå er Gentofte Kommune.

Vores erfaringer er, at ledelsesforsøg lykkes de



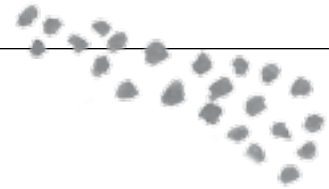
naturligt og stadigt stigende behov for sparring, coaching, personlig og faglig udvikling. Det er vi helt enige i, og vi støtter denne tanke.

Den kan oven i købet gennemføres uden, at man tager ledelsesret og beslutningsrum fra leder og bestyrelse i den kommunale eller selvejende institution.

### 4. Ressourcefordeling

De kommunaløkonomiske betragtninger bag ved målet om områdeledelse er ikke klare.

Der er flere eksempler på at indførelsen af områdeledelse kædes sammen med administrative besparelser, der vil komme børnene til gode i kraft af bedre normeringer. Rationalet er, at en uddannet specialist – det vil sige områdelederen – er bedre og hurtigere til at løse ledelsesmæssige opgaver



steder, hvor man arbejder med pædagogisk sparring og coaching, frivillighed og aftaleindgåelse.

I de selvejende daginstitutioner mener vi, at der bør være så mange "varme hænder" hos børnene som muligt, og vi ser helt andre muligheder end områdededelse.

Der er også andre opgaver end de nævnte, som skal løses, hvis institutionen skal fungere som en god udviklingsramme for børnene. Der skal planlægges, idé-udvikles, vækkes nysgerrighed, reflekteres og evalueres for blot at nævne nogle af opgaverne. En helt grundlæggende forudsætning for at det sker er, at der er en synlig ledelse til stede.

### **Skræddersyet model eller forkert medicin**

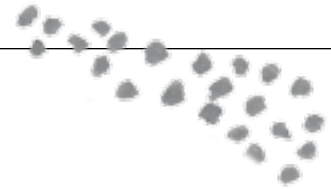
Har kommuner lagt for mange opgaver ud til lederne, er der en anden vej at gå end at indføre områdededelse. Man kan i stedet vurdere om alle de opgaver, der kræves udført, stadig er relevante i den tid, vi lever i nu. Mange kommunale beslutninger om dette og hint er blevet besluttet i bedste mening, men jævnligt er det vigtigt at få evalueret og sorteret i disse opgaver. Mange kommuner kræver redegørelser, planer og kontroller i store mængder. Det er vores erfaring, at for mange krav om planer og lokalt udviklede politikker kan være kontraproduktive. I stedet kan man spørge: Passer

metoden til problemet? Er der tale om, at man har lavet for meget detailstyring og flyttet for mange opgaver ud? Har man overophedet forventninger til skriftligheden i institutionerne, så udviklingen af alle planerne kommer til at stå i vejen for samværet med børnene - og i vejen for at selvejende daginstitutioner kan få plads til at udvikle den gode anderledeshed?

Metaforisk kan man om ledelsesudvikling i de selvejende daginstitutioner sige, at den selvejende blomsterkasse består af mange blandede frø, som næste forår vil give os billeder af en blomstereng; flot, vild og mangfoldig. Og netop gennem at selvejende udvikler forskellighed, kan vi sammen, på hele området, lære nyt.

Indførelse af områdededelse kan komme til at slukke lyset i øjnene på institutionslederne. Sker dette, vil der i virkelighedens verden ikke være tale om ledelsesudvikling, men ledelsesafvikling. Der findes viden om, hvad der får lyset til at brænde både hos ledere og bestyrelser. Vil de kommunale forvaltninger have del heri, må de blive bedre til at indgå i dialog med de selvejende daginstitutioner og deres paraplyorganisationer. Selvejende paraplyorganisationer har over 100 års erfaring med at hjælpe og støtte daginstitutionslederne, og vi indgår gerne i dialog og stiller vore erfaringer til rådighed for kommunerne.





## 5. POLITISKE ANBEFALINGER

I det følgende forslår vi en række politiske tiltag, der skal bane vejen for en bæredygtig rammeloavgivning og konkurrenceevne og dermed en sund og værdiskabende udvikling af det selvejende miljø i Danmark.

Et vigtigt element i dette arbejde er gennemførelse af en undersøgelse af det selvejende miljø konkurrenceevne. Vi er ikke i tvivl om, at en grundig undersøgelse af rammebetingelserne for de selvejende daginstitutioner, vil åbne øjnene for udviklingspotentialer, for en mere tidssvarende lovgivning og tilknyttede institutioner både i sociallovgivning, konkurrence- og lovgivning osv. Her og nu er der imidlertid en række aktuelle presserende behov og ønsker, som beskrives nedenfor.

### En undersøgelse

*I disse tider hvor valgfrihed og mangfoldighed på det sociale område for alvor er kommet på den politiske dagsorden, finder vi det nødvendigt også at få kortlagt og vurderet de hidtidige erfaringer, og overveje behovene for og forslag til strategier for en fortsat udvikling på området for selvejende daginstitutioner.*

Helt konkret foreslår vi, at der bl.a. ved fastsættelse af formålene for anvendelse af de 1,6 milliarder fra familieministerens pulje, vedrørende udvikling af kvaliteten i dagtilbud, gives mulighed for, at der kan søges midler til en sådan undersøgelse. Det kan dog være hensigtsmæssigt med en forundersøgelse før en egentlig undersøgelse iværksættes.

I finansloven for 2006 er der i forbindelse med udmøntningen af de 400 millioner kroner til bedre kvalitet i dagtilbud, afsat midler til etablering af en evaluerings- og rådgivningsfunktion for at styrke dokumentationen og rådgivningen på daginstitutionsområdet. De selvejende daginstitutioner er i dette øjeblik ikke involveret i dette projekt. Vi kunne tænke os, at det var det naturlige at afsætte midler til nævnte undersøgelse – ikke mindst taget i betragtning, at de nye organisationsformer som distriktsledelse og omlægning af daginstitutioner- og skoleområdet styres af kommunale chefer fremfor de selvejende institutioners egne ledere.



### En konkurrenceretlig overvåget prisdannelse

*Det skal sikres, at prisen på daginstitutionsydelsen er anstændig, og at administrationsbidraget svarer til det, det koster kommunen selv at udføre tilsvarende opgaver. Prisdannelsen skal enten forhandles mellem finansministeriet og de selvejende organisationer, eller overvåges og undersøges ved en prisdatabase på samme måde, som det kendes fra ældreområdet og de selvejende leverandører.*

Vi har konstateret en betaling fra kommunernes side for ydelsen hos de selvejende daginstitutioner, og fx. det beløb institutionerne modtager for selv at lave løn, regnskab, ansættelsesretlige sager osv., der til tider er ganske lemfældig. Beløbet er nogen steder sat til 0 kr. Det må være indlysende, at ingen kommune kan tilbyde løn, regnskab og håndtering af personalesager for 0 kroner. Alligevel har de selvejende daginstitutioner i praksis



været magtesløse overfor kommuner, der uden dokumentation for ydelsens værdi, fastsætter en pris.

#### **Derfor mener vi, der er behov for:**

- At en uvildig part tager stilling til prisdannelsen for levering af en daginstitutionsydelse fra en selvejende daginstitution herunder administrationsbidraget.
- At undersøge parametrene for sund økonomisk institutionsdrift, med det formål at bearbejde myter omkring økonomi i daginstitutioner og driften heraf.

#### **Valgfrihed for institutionerne til at være kommunale eller selvejende**

*I dag kan en selvejende institution vælge at overgå til kommunal drift, men en kommunal institution kan ikke*

*vælge at blive selvejende – heller ikke hvis den tidligere har eksisteret som selvejende institution. Det er ikke rimeligt, og derfor forslår vi at den enkelte institution frit kan vælge dens driftsform.*

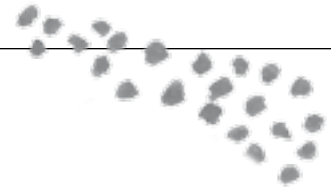
En selvejende institution kan vælge om den vil lade sig administrere af kommunen eller den selvejendes paraplyorganisation – en kommunal institution kan ikke selv vælge sin leverandør af løn- og rengskabsydelse. Også her bør der være frit valg og ligestilling mellem selvejende og kommunale institutioner.

Det er tankevækkende, at når De Danske Mejerier leverer mælk til daginstitutioner i Danmark, er der ingen, der kunne finde på at insistere på, at en leveringsbetingelse var, at kommunen skulle lave mejeriernes løn, regnskab, personalesager osv. Ganske anderledes forholder det sig, når det drejer sig om betaling for at få passet børn på de selvejende daginstitutioner. Her stiller kommunen detaljerede krav om, hvem der skal lave løn, regnskab osv., og selvom en ny lov har åbnet mulighed for lempelser, er kommunernes attitude, overfor at lade de selvejende daginstitutioner selv lave egen administration, mange steder meget negative. Der er eksempler på, at kommuner nægter institutioner at benytte det lovhjemlede krav om selv at vælge administration.

#### **Etablering af en arbejdsgiverorganisation for selvejende daginstitutioner**

*Der bør skabes rammer for, at der kan etableres en arbejdsgiverorganisation for de selvejende daginstitutioner, og rammerne skal etableres for at kunne starte en arbejdsgiverorganisation for selvejende daginstitutioner og andre selvejende miljøer. I dag er de selvejende institutioner helt afhængige af de kommunale overenskomster og forhandlinger. Det er nødvendigt, at de selvejende daginstitutioner frigøres fra de kommunale rammer og etablerer egne overenskomster.*

De selvejende institutioner blev i 1960'erne omfattet af de kommunale overenskomster. Det var i en periode, hvor forældrebetalingen blev gjort ensartet, og derfor skulle lønningerne også være ensartede, således at selvejende institutioner ikke var hverken billigere eller dyrere at drive end kommunalt drevne institutioner. Men der er unægtelig sket meget siden 1960'erne. Alligevel er selvejende institutioner fortsat omfattet af de kommunale overenskomster,



hvilket gør det vanskeligere for de selvejende at opretholde en profil som noget særligt og ikke-kommunalt.

Nyskabelserne på overenskomstområdet er bl.a. mere individuel løndannelse, NY løn. Der er endvidere indført komplicerede samarbejdsorganer i kommunerne, der bygger på overenskomsterne. Samarbejdsudvalgene er blevet afløst af med-udvalg. Tillidsmandssystemet er blevet mere kompliceret, der er indført medarbejderudviklingssamtaler og lederudviklingssamtaler, alt sammen er lavet i en struktur, der passer til en stor kompliceret kommune, men passer meget dårligt til en selvejende institution, hvor det er en lille forældrevalgt bestyrelse, der har arbejdsgiveransvaret. De selvejende institutioner er ved at kvæles i de større og større kommunale systemer, der passer til en kommune med 20 000 ansatte, men slet ikke passer til en enkelt institution.

Hvis de selvejende skal kunne udbygge sin forskellighed, er det vigtigt, at de får mulighed

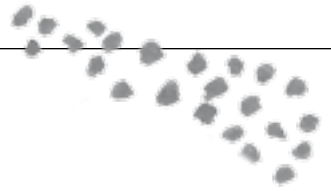
for at udnytte deres styrkesider gennem en overenskomst, der kun gælder for det selvejende område. Overenskomsten skal ikke være dyrere, men skal blot give muligheden for at gøre tingene lidt anderledes.

### **Styring af det selvejende - plads til områdets egne eksperimenter**

*Med henblik på at udvikle en god og konstruktiv opgaveløsning skal kommunerne undlade at detailstyre de selvejende daginstitutioner. Selvejende daginstitutioner har tradition for at udvikle nye metoder og aktiviteter, som siden har været til gavn for hele området. Der skal være mulighed for, at den positive forskellighed kan udvikle sig i de kommende år.*

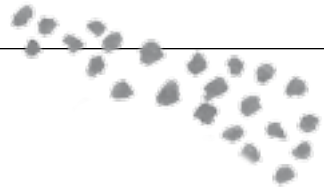
Derfor skal det analyseres, hvilke politikker, planer og forskrifter, de selvejende skal leve op til, og hvilke de skal være friholdt overfor. Det foreslås at der nedsættes et udvalg, med interessenterne på området, som skal fremkomme med nogle konkrete forslag til administrative regelsaneringer.





## 6. BILAG










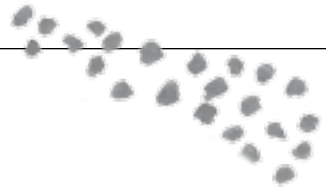





## A. Hvem er de selvejende daginstitutioner?

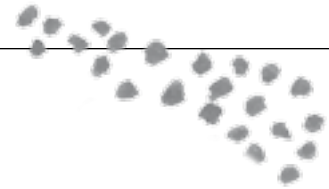
Universiteter og gymnasier er lige blevet selvejende. Erhvervsskolerne og seminarierne har længe været det. Nu er tiden kommet til at overveje de kommunale institutioner. I Danmark er der i dag ca. 7000 daginstitutioner, hvoraf ca. 1500 i dag er selvejende.

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

	<b>Paraplyorganisationer.</b>	<b>Antal institutioner</b>
	Menighedernes Daginstitutioner Enghavevej 31, 1. 1674 København V Tlf.: 33248100 Fax: 33248212 E-mail: info@mdi.dk Homepage: www.mdi.dk	Ca. 200
	Frie Børnehaver og Fritidshjem Klerkegade 10 B 1308 København K. Tlf.: 33148890 Fax: 33328820 E-mail: info@frie.dk Homepage: www.frie.dk	Ca. 400
	Danske Daginstitutioner Hejrevang 11 3450 Allerød Tlf.: 32953230 Fax: 32953265 E-mail: ldd@ldd.dk Homepage: www.ddd.dk	Ca. 100
	Børneringen Finsensvej 80 A, 2. sal 2000 Frederiksberg Tlf.: 38162306 Fax: 38161506 E-mail: borneringen@borneringen.dk Homepage: www.borneringen.dk	Ca. 40
	KFUM's sociale arbejde i Danmark Højskolevej 3 5500 Middelfart Tlf.: 64401888 Fax: 64401889 E-mail: hovedkontor@kfumsoc.dk Homepage: www.kfumsoc.dk	Ca. 15
	Gentoft Frie Børnevenner Smakkegårdsvej 71 2820 Gentoft Tlf.: 39651106 Fax: 39651150 E-mail: (sendes via www.gbv.dk) Homepage: www.gbv.dk	Ca. 30
	Deutscher Schul- und Sprachverein Vestergade 30 6200 Åbenrå Tlf.: 74624103 Fax: 74627361 E-mail: dssv@dssv.dk Homepage: www.dssv.dk	Ca. 25



	<p>Asylselskabet                  Fredericiagade 84                  1310 København K                  Tlf.: 33154108                  Fax: 33154208                  E-mail: asylselskabet@mail.tele.dk</p>	Ca. 9
	<p>De Danske Børneinst. i Aabenraa                  Farversmøllevej 28                  6200 Aabenraa                  Tlf.: 7363 5000                  Fax: 7363 3050.                  E-mail: fddb@fddb.net</p>	Ca. 20
	<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>	Ca. 10
<p>ENKELSTÅENDE SELVEJENDE                  DAGINSTITUTIONER</p>	<p>Selvejende daginstitutioner, der ikke er                  organiseret under en af ovennævnte                  organisationer. Disse institutioner                  kan være medlem af DLO og deres                  bestyrelser består fortrinsvis af forældre.</p>	Ca. 650
	<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>	Ca. 450 enkeltstående og 850 organisatorisk medlemmer
<p>SELVEJENDE DAGINSTITUTIONER                  I ALT</p>		Ca. 1.500



## B. Aktuelle problemer for selvejende daginstitutioner

### Personaleforhold og ledelse

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

- Personalepolitik
- Kommunen siger – uretmæssigt – at lederen refererer til forvaltningschefen/direktøren
- Kommunen indfører en job-bank, der begrænser den selvejende institutions mulighed for selv at vælge hvem man vil ansætte
- Intro-kurser 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

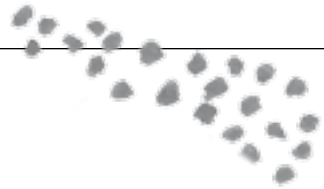
Kommunen ønsker ensretning af institutionernes adfærd, dispositioner og forbrug, som ligger udenfor en kommunens opgaver og kompetence. Vi har eksempler på følgende:

- 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 incl. de selvejende
- Kommunen respekterer ikke bestyrelsens kompetence til selv at prioritere budget

### Struktur og organisering

Kommunerne gennemfører en ensartet strukturering og organisering – ofte alene ud fra et ledelses- og styringsmæssigt perspektiv, der ikke medtænker og anerkender, at den selvejende form er en del af viften af tilbud:

- Selvejende institutioner foretrækkes nedlagt til fordel for de kommunale
- Sammenlægning af selvejende institutioner med kommunale institutioner
- Kommunen accepterer ikke bestyrelsens kompetence som driftsherre
- Kommunen ønsker at indgå kontrakter med lederen uden om bestyrelsen
- Fælles ledelse – med umage institutioner, ofte som områdeledelse



### **Administration**

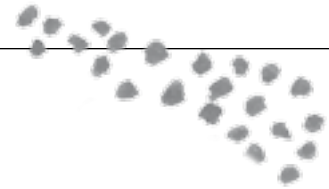
- Administrationshonorar nedsættes eller fjernes, kommuner påstår de kan gøre det gratis
- Kommuner ønsker at overtage administration uden forhandling eller behørigt varsel og uden fornøden begrundelse og/eller dokumentation
- Kommune opsiger driftsoverenskomster, fordi de selvejende bruger en ny lov, der giver de selvejende ret til egen administration og administrationsbidrag

### **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

### **Bygningsmæssige forhold**

- Kommuner påstår at selvejendes bygninger er deres, skønt de intet ejerskab har
- Manglende opfyldelse af kommunens vedligeholdelsespligt (da kommunerne ikke betaler leje)
- Kommuner prøver ensidigt at ændre i gamle aftaler.



## C. En fremtidsvision/ en mulig model

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- og 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

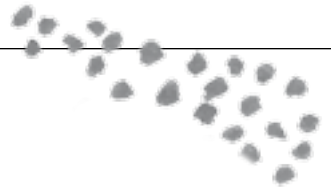
Borgerne og især forældrene vil, ved omdannelsen af kommunale institutioner til selvejende institutioner opleve et styrket nærdemokrati. De nye storkommuners kommunalbestyrelser vil - set fra den enkelte daginstitution - blive fjernere og fjernere. Det er klart, at en kommunalbestyrelse, som defacto 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.

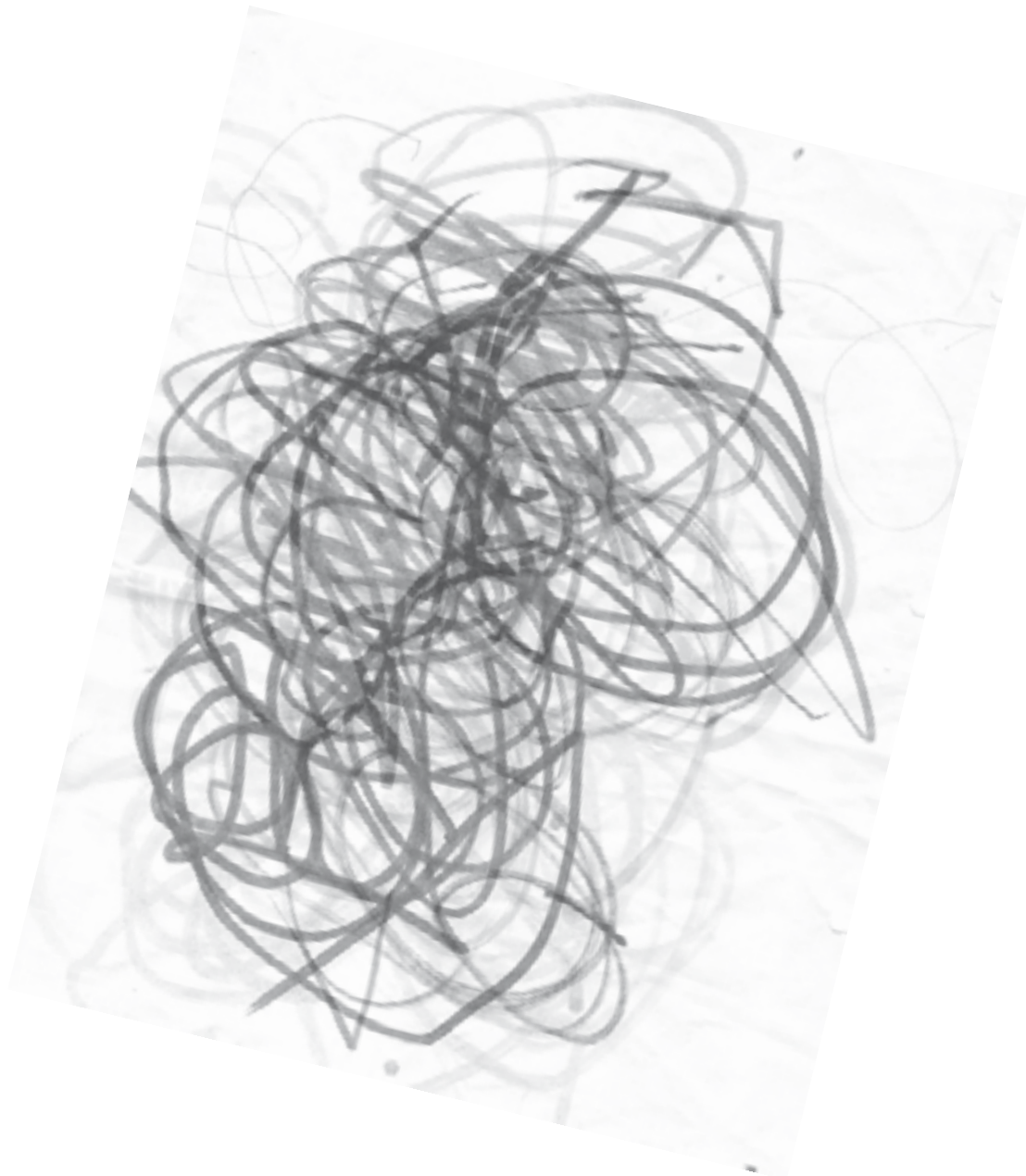
Daginstitutioner er kendetegnet ved, at der er stor forældreopbakning. Nutidens forældre er klart i stand til at varetage en bestyrelsesrolle. Der er i Danmark i dag selvejende paraplyorganisationer, der er eksperter i at rådgive og administrere selvejende daginstitutioner, så de selvejende forældrebestyrelser 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.

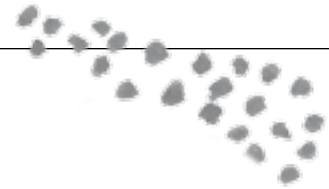
Daginstitutionerne kan med deres decentrale placering, i større omfang end de er i dag, blive samlingspunkter for lokale aktiviteter i boligområderne. De selvejende bestyrelser kan åbne daginstitutionen for borgere i almindelighed. De forældre, der bliver valgt til selvejende daginstitutioners bestyrelser,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

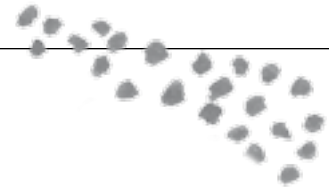
Daginstitutionerne i dag er præget af en kommunal tilstræbt ensartethed, men ensartethed er ikke en dynamo for nytænkning og hensyntagen til lokale behov. De kommunale tilskud til institutionerne vil selvfølgelig ikke være forskellige, men måden at anvende ressourcerne på kan meget vel være det.





## D. Oversigt over forskelle mellem selvejende og kommunale daginstitutioner

Selvejende daginstitutioner drives og reguleres af en aftale/overenskomst mellem bestyrelsen og kommunalbestyrelsen.	Kommunale institutioner drives og reguleres af kommunen som arbejdsgiver og ejer af institutionen.
Selvejende daginstitutioner er en selvstændig juridisk enhed, der også kan eje egne bygninger.	Kommunale institutioner er en del af kommunen og kan ikke eje egne bygninger.
Selvejende institutioner kan modtage gaver/arv m.v.	Kommunale institutioner er en del af kommunen og kan ikke selvstændigt modtage gaver eller arv.
Hos selvejende daginstitutioner ligger arbejdsgiverbeføjelsen i bestyrelsen.	I kommunale daginstitutioner ligger arbejdsgiverbeføjelsen i kommunalbestyrelsen.
De selvejende bestyrelser bestemmer om en medarbejder skal afskediges eller ej.	Kommunen bestemmer om en medarbejder skal afskediges eller ej.
Selvejende institutioner kan få hjælp til eller overlade arbejdsgiverproblematikkerne til deres organisation. Det kan f.eks. være Frie Børnehaver og Fritidshjem, Menighedernes Daginstitutioner, Danske Daginstitutioner, DLO m.fl., hvis konsulenter og regnskabsførere gerne tager ud i institutionen og hjælper med at løse problemerne.	Kommunale institutioner har slet ikke arbejdsgiverbeføjelser. Den kommunale forvaltning varetages på rådhuset.
Selvejende bestyrelser ansætter lederen, kommunen godkender lederansættelsen.	Kommunen ansætter lederen, forældrebestyrelsen har udtaleret.
Selvejende institutioners bestyrelser bestemmer om en leder skal afskediges eller ej. Kommunen godkender eller orienteres.	Kommunen beslutter om en leder skal afskediges eller ej, forældrebestyrelsen kan udtale sig.
Selvejende daginstitutioner har et særligt formål og kan have egen personalepolitik.	Kommunale daginstitutioner drives af kommunen og i forhold til dennes personale- og uddannelsespolitik.
Kommunen har ikke instruktionsret overfor selvejende daginstitutioner og dens ledere.	Kommunalbestyrelsen har instruktionsret overfor kommunale institutioner og disses ledere.
Ledere og personale er ansat i institutionen og kan ikke forflyttes til andre institutioner.	Ledere og personale kan af kommunen forflyttes til andre kommunale institutioner.
Selvejende institutioner er forpligtet på anvendelse af de kommunale overenskomster, men i en del kommuner ikke på de kommunale forhåndsftaler.	Kommunale institutioner er forpligtet på anvendelse af både de kommunale overenskomster og de kommunale forhåndsftaler om løn.
Ledere i selvejende institutioner kan udtale sig offentligt under ansvar overfor bestyrelsen, driftsoverenskomsten og lovgivningen, f.eks. om kommunale politikker m.v.	Kommunale ledere kan som institutionsledere ikke udtale sig frit offentligt i forhold til deres arbejdsgiver, kommunen.
Selvejende bestyrelser kan give deres mening til kende som brugere, leverandører og evt. som bygningsejere.	Forældrebestyrelsen i en kommunal daginstitution kan udtale sig som brugere.
Selvejende daginstitutioner har traditioner for stor forældreindflydelse og brugerinddragelse. Selvejende er ofte med i en forening, der kæmper for at forbedre forholdene for børn og unge. Herudover kan man være medlem af lokale forældrenævn og forældrenes landsorganisation, FOLA.	Kommunale daginstitutioner har de senere år fået opbygget gode traditioner for forældreindflydelse. Kommunale institutioner kan være medlem af lokale forældrenævn og forældrenes landsorganisation, FOLA.



## 7. KILDER

- 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, N.A.: Polyfone organisationer, Nordiske Organisationsstudier, Fagbokforlaget, 2002
- Andersen, N.A. og Niels Thyge Thygesen : Styringsteknologier i den selvudslettende organisation, Tidsskriftet Grus, Årg. 25, nr. 73, S. 8-29, 2004
- Dialogforums Hvidbog
- Econ: Effekten af maximalpris, norsk rapport, 2004
- Hansen, Henning og Claus Syberg Henriksen: 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 Betina Rennison: Kampen om lønnen. Politik, strategi og ledelse i Ny løn, Forlaget Kommuneinformation, 2002
- Thygesen, Niels Thyge: Hvordan styringsteknologi gør ledelse mulig, Offentlig ledelse i Managementstaten, Samfundslitteratur, 2004

### Regeringskilder

- 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

- 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.

