



Daginstitutionernes Lands-Organisation

Høffdingsvej 34

2500 Valby

70275520 - dlo@dlo.dk - www.dlo.dk

Valby, den 25. september 2017

Kommunalt opgavetyveri på dagtilbudsområdet

Kære Sophie Løhde, Simon Emil Ammitzbøll og Mai Mercado,

Regeringen har med udspillet 'Fair og Lige Konkurrence' af 7. september 2017 bebudet klarere spilleregler for offentlig erhvervsvirksomhed. Også på de områder, der i udspillet omtales som offentlige kerneopgaver, kan der være fornuft i at se nærmere på rollefordelingen mellem offentlig og privat virksomhed.

Daginstitutionernes Landsorganisation, DLO, ønsker at pege på nogle af de udfordringer, som private og selvejende aktører på dagtilbudsområdet oplever i relation til kommunal opgavevaretagelse, og som i nogle tilfælde nærmer sig kommunalt opgavetyveri.

En omfattende kommunal styring og ensretning af dagtilbudsområdet strider mod hensigten med indførelsen i 2005 af, at private leverandører kan drive dagtilbud – en nyskabelse, der netop skulle give forældre mulighed for at vælge mellem forskelligartede tilbud. Det strider også mod Regeringens aftale af 9. juni 2017 'Stærke Dagtilbud', som netop sigter mod øget fleksibilitet og frit valg for børnefamilier. Helt generelt indskrænker de omsiggribende kommunale detailkrav åbenlyst råderummet for det private initiativ.

Fair prissætning og lige vilkår for varetagelse af daginstitutioners administration

Efter dagtilbudslovens § 19, stk. 3, kan private leverandører indgå en aftale (driftsoverenskomst) med kommunalbestyrelsen om drift af daginstitutioner som selvejende daginstitution. Driftsoverenskomsten betyder, at kommunen årligt udbetaler et tilskud til institutionens drift, som typisk varetages af en forældredrevet fond. Institutionen har i princippet en større grad af selvforvaltning end de kommunale institutioner, om end den er underlagt kommunalt tilsyn.

Institutionen modtager som led i det kommunale tilskud også et beløb til (nogle af) de udgifter, der er forbundet med at varetage institutionens administration. De administrative opgaver kan varetages af institutionen selv, institutionen kan købe sig til ekstern varetagelse af opgaven, eller institutionen kan tage imod et kommunalt tilbud om at varetage opgaven (hvorved kommunen selv beholder administrationsbeløbet).

Det opleves ofte i praksis, at kommunen meddeler institutionen, at kommunen mener at kunne varetage administration billigere end det beløb, som institutionen hidtil har modtaget til administration. Hvis institutionen ikke indvilger i en nedsættelse af det hidtil modtagne beløb, hænder det ikke sjældent, at kommunen truer med at opsig driftsoverenskomsten. Dermed kan institutionen enten vælge at overgå til privat dagtilbud efter dagtilbudslovens §19, stk. 5, eller institutionen kan blive kommunal. Såfremt institutionen ikke kan opfylde kriterierne for godkendelse efter omtalte § 19, stk. 5, har institutionen intet andet valg, end at lade kommunen overtage driften i en reel tvangskommunalisering. Institutionen har efter dagtilbudsloven et retskrav på selv at varetage administrationen, men dette retskrav bliver illusorisk ved omtalte trussel.

Det væsentligste problem ved truslen om opsigelse af driftsoverenskomst er imidlertid, at den udgør et klokkeklart eksempel på unfair konkurrence. DLO har endnu til gode at se eksempler på, at kommunen reelt kan varetage administrationen billigere end institutionen selv (eller deres eksterne administrator). I praksis er det dog vanskeligt for den enkelte selvejende institution at modbevise kommunens påstand om at kunne løse opgaven billigere. Når institutionen eller den eksterne administrator har bedt om at få indblik i kommunens beregningsgrundlag, har dette i bedste fald fremstået ufuldstændigt.

En løsning på dette problem kan være at opstille regler for, hvilke delelementer der skal medtages ved beregning af administrationsudgifter. Endvidere vil det være nyttigt med lovfæstede kriterier for, hvornår den kommunale forvaltning kan opsig en driftsoverenskomst.

Behov for klarere regler om grænserne for kommunale opgaveudførelse

Efter dagtilbudslovens §19, stk. 5, kan en privat leverandør godkendes til at drive dagtilbud. En privat daginstitution modtager efter dagtilbudslovens § 36 et tilskud pr. barn, men står selv for fastsættelse og opkrævning af forældrebetaling, altså prisen på den udbudte vare. Både i opstilling af godkendelseskriterier og i det efterfølgende kommunale tilsyn oplever DLO en række eksempler på, at kommunerne indskrænker råderummet for de private aktører. Det gøres ved, at kommunen stiller en række detailkrav til fx indretningen af institutionens bygninger, ofte med henblik på at opnå et bestemt niveau af sikkerhed, som kunne opnås på anden vis.

Udfordringerne har to karakteristika: Dels stilles der mange og ganske specifikke krav. Dels synes flere kommuner at have udviklet et princip om, at der kan stilles ethvert slags krav til selvejende eller private dagtilbud, så længe dette krav også stilles til kommunale institutioner. Men mens forvaltningen utvivlsomt ikke må stille krav til selvejende og private institutioner, som ikke også stilles kommunale institutioner, stiller DLO sig spørgende overfor, om krav til selvejende og private leverandører omvendt kan hjemles i et lignende krav til kommunale institutioner. Det bemærkes, at de selvejende, private og kommunale institutioner netop ikke drives under samme vilkår.

Som illustration kan nævnes Københavns Kommunes beslutning om at stille krav om arbejdsklausuler (overholdelse af overenskomster) til alle private dagtilbud. Beskæftigelsesministeriet har udtalt, at der ikke kan stilles et sådan krav til private aktører, men Københavns kommune fastholder, at der i dagtilbudsloven er 'luft' til at stille et sådan krav og henviser til, at et sådan krav sidestiller private aktører med de kommunale.

Endelig ses også konkurrenceforvridende elementer i den forskelsbehandling visse kommuner udviser, når de stiller kommunale daginstitutioner åbenlyst mere gunstigt end de private institutioner ved at udelukke sidstnævnte fra samarbejde med de kommunale skoler om overgangsordninger for førskolebørn.

Samlet set tegner der sig billedet af en voksende behov for en lovgivningsmæssig præcisering af de saglige kriterier for godkendelse af private leverandører af dagtilbud, samt af rammerne for det kommunale tilsyn med selvejende og private leverandører på dagtilbudsområdet.

Behov for et uafhængigt ankenævn på dagtilbudsområdet

Regeringen beskriver i udspillet 'Fair og Lige konkurrence' behovet for et tværgående og uafhængigt klageorgan, der skal håndhæve reglerne om offentlig erhvervsaktivitet. På samme vis ses kan det overvejes at indføre et uafhængigt og effektivt klageorgan vedrørende offentlige godkendelsesprocedurer for private daginstitutioner, kommunal varetagelse af driftsoverenskomster med selvejende daginstitutioner og kommunalt tilsyn med såvel selvejende som private daginstitutioner.

DLO oplever landet over række eksempler på, at selvejende og private daginstitutioner kommer til kort overfor en kommunal forvaltning uanset klare og kvalificerede modargumenter til en beslutning, idet forvaltningen reelt har mulighed for at fastholde en usaglig afgørelse uden modspil, eller hvor en tvist trækker så meget i langdrag, at institutionen må bukke under. Et uafhængigt og effektivt klagenævn kunne skabe transparens og lighed for loven samt forudsigelighed, så de selvejende og private aktører kan vide, hvilke rammer de udøver deres virksomhed under.

DLO foreslår samlet set, at klarere regler for kommunal styring på dagtilbudsområdet kan sikres sammen med reglerne for offentlig erhvervsaktiviteter.

DLO drøfter gerne de ovennævnte problemstillinger på et møde og kan medbringe konkrete eksempler på dagtilbud, der er kommet i klemme i skævvridningen af det offentlige-private samarbejde.

Med venlig hilsen

DAGINSTITUTIONERNES LANDS-ORGANISATION

Peter Grevsen
Landsformand
dlo@dlo.dk
tlf. 40 60 04 64