

4. Ny institutionsstruktur - udkast til klynger (2010-85075)

Ny institutionsstruktur – udkast til klynger

I forbindelse med budgetforslag 2011 er det blevet besluttet, at der skal arbejdes videre med et forslag til ny institutionsstruktur med klynger og ændrede ledelsesformer. Børne- og Ungdomsudvalget skal tage stilling til forslag om ny institutionsstruktur, herunder at forslaget sendes i høring.

INDSTILLING OG Beslutning

| |
|---|
| Børne- og Ungdomsforvaltningen indstiller til Børne- og Ungdomsudvalget, |
| 1. at forslag til en ny institutionsstruktur med klynger på det kommunale område (kommunalt landkort) sendes i høring |
| 2. at forslag til den grundlæggende organisering af det selvejende område (selvejende landkort) sendes i høring |
| 3. at forslag omkring klynger på specialområdet 0-5 år sendes i høring |
| 4. at der i samarbejde med området arbejdes videre med forslag til en ny budgetmodel, som præsenteres for Børne- og Ungdomsudvalget 1. september 2010 |
| 5. at Børne- og Ungdomsudvalget godkender forvaltningens oplæg til det videre arbejde med en ny institutionsstruktur |
| 6. at budgetforslaget omkring flytning af opsamlingssteder af rene udflytterbørnehaver sendes i udbud i forbindelse med høringen om ny institutionsstruktur |

Problemstilling

Børne- og Ungdomsforvaltningen har på baggrund af de vedtagne principper for en ny institutionsstruktur (vedtaget i BUU den 2. juni 2010) gennemført en proces med to spor, hvor der har været en dialog med henholdsvis en arbejdsgruppe fra det kommunale område og paraplyorganisationerne fra det selvejende område samt de faglige organisationer. På baggrund af det materiale forvaltningen herefter har udarbejdet er der gennemført en kort foreløbig kommenteringsproces blandt institutioner, faglige organisationer og paraplyorganisationer. Efter kommenteringsprocessen har forvaltningen udarbejdet et oplæg til en ny struktur, som skal sendes i høring. På baggrund af høringssvarene vil forvaltningen udarbejde et endeligt beslutningsoplæg til Børne- og Ungdomsudvalget til mødet den 1. september 2010.

Løsning

1. Oplæg til ny institutionsstruktur ift. principper

Udarbejdelsen af forvaltningens oplæg til en ny institutionsstruktur er sket med udgangspunkt i de vedtagne principper. Det er ikke muligt at tilgodese samtlige principper på en gang, men

principperne lægger rammen for de konkrete forslag, og de kan fraviges, hvor dette giver mening. Der er lagt mest vægt på enhedernes geografiske udformning, 0-13 års perspektivet, skoletilknytning samt klyngernes størrelse (se bilag 5). Årsagen til dette er, at man på længere sigt kan ændre ved f.eks. normeringssammensætning, mens man kun i meget få tilfælde kan ændre på geografisk placering.

Arbejdsgruppen har suppleret størrelseskriteriet med et parameter om antal ansatte pr. klynge (omkring 100). Der skal gøres opmærksom på, at det ikke altid er muligt at etablere klynger, som kan fungere som integrerede institutioner med garanteret overgang fra vuggestue til børnehave, når klynger konstrueres i henholdsvis et kommunalt og et selvejende spor og med udgangspunkt i et geografisk nærhedsprincip på baggrund af skoledistrikter (se det kommunale landkort i bilag 14-22).

Det selvejende landkort (bilag 7-13) er tegnet ud fra institutionernes nuværende paraplytilknytning, således at der etableres fællesskaber for institutioner tilknyttet de forskellige paraplyer. Det er forvaltningens vurdering, at paraplyorganisationer som regel udgør mere end en ren administrator for institutionerne, og at der i en del tilfælde, men ikke alle, er mere eller mindre tætte bånd mellem institutioner under samme paraply. Denne tilgang har konsekvens især i forhold til geografikriteriet.

Børne- og Ungdomsudvalget har på mødet den 2. juni vedtaget en række protokolbemærkninger ift. den nye institutionsstruktur. Princippet om at bevare mangfoldigheden i daginstitutionstilbuddene håndteres både indholdsmæssigt og strukturelt. Det er hensigten, at de enkelte enheder i den nye struktur bevarer deres pædagogiske særpræg og især på det selvejende område opereres der med forskellige modeller for strukturen.

Der er kommet forslag om at etablere klynger/netværk på tværs af paraplyer og mellem kommunale og selvejende institutioner.

Da der til en ændret status knytter sig en række juridiske problemstillinger, jf. bilag nr. 6, har forvaltningen vurderet, at det er mest hensigtsmæssigt, at disse forslag skal genindsendes i høringsperioden, hvorefter de vil blive behandlet og fremlagt for det politiske udvalg.

Kommenteringsfasen

Forvaltningens oprindelige oplæg til kommunale klynger er efter kvalificeringen i arbejdsgruppen blevet sendt til kommentering i institutionerne. Kommenteringsfasens formål var en yderligere kvalificering af det konkrete oplæg, som forvaltningen nu forelægger udvalget med henblik på at sende det i høring. Der er i alt kommet ca. 350 tilbagemeldinger.

På det selvejende område har institutioner, institutionsbestyrelser og paraplyorganisationer haft mulighed for at komme med konkrete forslag til en ny struktur for de institutioner, som de repræsenterer. Forvaltningen har afholdt møder med BUPL og paraplyorganisationerne (samlet og bilateralt) for at samle input til forvaltningens oplæg til et selvejende landkort.

Forvaltningen har vurderet samtlige kommentarer ift. konkrete forslag til klynger og har så vidt muligt taget hensyn til de konkrete forslag, som institutionerne har fremlagt i kommenteringsfasen. Disse er blevet vurderet ud fra, om der var konsensus om forslaget blandt institutionerne, samt om det samlede billede i distriktet fortsat lever op til de vedtagne principper. I en række områder har institutioner fremsendt samlede forslag til et revideret oplæg – disse er i stort omfang indarbejdet i oplægget. Andre steder er institutioner flyttet til andre klynger eller klynger er blevet restruktureret

på baggrund af kommentarerne. Derimod er andre forslag ikke blevet indarbejdet, hvis konsekvensen f.eks. ville have været, at klyngerne i mindre grad lever op til principperne (bilag 6). Her har institutionerne mulighed for at fremlægge deres forslag for udvalget i høringsfasen. I den høringsfasens start vil alle parter som har skrevet til forvaltningen i kommenteringsfasen få et svar om, hvordan og hvorfor deres svar er indgået i det reviderede oplæg eller ej.

På det selvejende område har forvaltningen i videst mulig omfang taget udgangspunkt i de oplæg, der er kommet fra institutioner og paraplyorganisationer. Men de steder, hvor der ikke er kommet konkrete forslag, har forvaltningen udarbejdet et eget høringsudkast efter de nævnte strukturer.

Drøftelser med paraplyorganisationerne samt kommentarer fra institutioner viser, at det er nødvendigt at arbejde med flere modeller for forpligtende samarbejde som supplement til klynger, hvis der skal opnås tilslutning på det selvejende område. Forudsætningen for at der kan indgås et samarbejde om de forskellige modeller er, at der indgås en bindende aftale om, at de selvejende institutioner tager deres andel af den samlede besparelse samt at der dokumenteres, hvordan det i modellen sikres, at besparelsen sker på ledelse og administration. De etablerede fællesskaber skal have en fælles skriftlig aftale med kommunen. Forvaltningen anbefaler, at der er en økonomisk, administrativ leder og, at der også her sker direkte reduktion i ledelseslagene.

Forvaltningen har i kommenteringsfasen ikke taget stilling til overordnede kommentarer til selve det overordnede forslaget. Disse emner skal drøftes i høringsfasen.

Der er i forvaltningens oplæg taget følgende hensyn:

- Det foreslås at etablere klynger, men der er ikke foreslået underlæggende sammenlægninger i klyngerne i forvaltningens oplæg. Det kan dog i konkrete tilfælde være hensigtsmæssigt at sammenlægge enheder indenfor samme klynge, hvis dette foreslås fra institutionerne, medtages det.
- KKFO'er er ikke en del af klyngerne, idet disse hører under Folkeskoleloven. KKFO'er fremgår dog af oversigterne i henhold til deres fysiske placering. Der skal udarbejdes en parallel budgetmodel for KKFO-erne, således at de sidestilles med fritidshjem i budgetmæssig henseende.
- Ungdomsklubber indgår ikke i klyngerne pga. det pågående arbejde med klubreview. De relevante klubber fremgår dog af oversigterne i henhold til deres fysiske placering. Ungdomsklubberne kan indsende forslag om at være med i klyngerne.

2. Organisering af klyngerne

De kommunale klynger vil udgøre selvstændige juridiske og økonomiske enheder med en række afdelinger, som udgøres af de nuværende institutioner.

På det selvejende område udgør institutionerne i udgangspunktet selvstændige juridiske enheder, som har driftsoverenskomst med Københavns Kommune. Der bliver lagt op til forskellige former for forpligtende samarbejde, f.eks. klynger eller netværk. Disse organiseres med udgangspunkt i institutionernes nuværende paraplytilknytning. I forhold til forslag omkring klyngeorganisering eller sammenlægning kan selvejende institutioner fremlægge forslag om dette, hvorefter driftsoverenskomsterne kan ændres i enighed.

På specialområdet samles de 6 kommunale specialbørnehaver i én klynge (bilag 4). Mens forvaltningen foreslår, at den selvejende specialbørnehave går ind i en klynge/netværk i det distrikt, den er placeret og efter dens administrative tilhørsforhold.

Sammenfattende er der følgende strukturelle betingelser i forvaltningens forslag til organisering:

| | Kommunale område | Selvejende område | Specialbørnehaver |
|------------------------------------|--|---|--|
| Ledelsesform organisering / | Der dannes nye klyngeinstitutioner med en klyngeleder. Hver enkelt enhed (nuværende institutioner) får pædagogisk leder (bilag 3). Der er ikke souschefer i den nye konstruktion | Organiseres i klynger eller netværk. De etablerede fællesskaber skal have en fælles skriftlig aftale med kommunen. Forvaltningen anbefaler, at der er en økonomisk, administrativ leder og, at der også her sker direkte reduktion i ledelseslagene. | Der dannes en kommunal klyngeinstitution med en klyngeleder. Hver enkelt enhed (nuværende institutioner) får pædagogisk leder. Den selvejende specialbørnehave indgår i en selvejende konstruktion. |
| Besparelse | Der sker en reduktion af hver enheds budget, da der indføres en besparelse på ledelsestimer og administration i den enkelte enhed. Der overføres en række administrati-ve opgaver til klyngelederen. Besparelsen hentes først og fremmest ved at souschef-niveauet bortfalder. En detaljeret beregning kan først fremlægges, når høringen er gennemført, og det endelige forslag foreligger. | Der sker en reduktion af hver enheds budget, da der indføres en besparelse på ledelsestimer og administration i den enkelte enhed. En detaljeret beregning kan først fremlægges, når høringen er gennemført, og det endelige forslag foreligger. | Der sker en reduktion af hver enheds budget, da der indføres en besparelse på ledelsestimer og administration i den enkelte enhed. Der overføres en række administrative opgaver til klyngelederen. Besparel-sen hentes først og fremmest ved at souschefniveaueu bortfalder. En detaljeret beregning kan først fremlægges, når høringen er gennemført, og det endelige forslag foreligger. |

| | | | |
|----------------------------|---|---|---|
| Økonomisk ansvarlig | Klyngeleder | En leder i konstruktionen / klyngen bliver økonomisk ansvarlig. | Klyngeleder En leder i konstruktionen |
| Anvisningsregler | Fordele og ulemper samt muligheder på kort og længere sigt | Fordele og ulemper samt muligheder på kort og længere sigt | Visitation til den enkelte enhed. |
| Budgetmodel | Budgettet udmeldes til klyngeinstitution, som bliver ny juridisk enhed. | Budgettet udmeldes til den selvstændige juridiske enhed, en del af budgettet anvendes i fællesskab i konstruktionen. | Budgettet udmeldes til klyngeinstitution, som bliver ny juridisk enhed. Budgettet udmeldes til den selvstændige juridiske enhed, en del af budgettet anvendes i fællesskab i konstruktionen. |
| Forældreindflydelse | Til klyngeinstitutionen vælges en ny forældrebestyrelse. Hver enhed får mulighed for at oprette et forældreråd (se afsnit forinden) | Forældrebestyrelse til hver juridisk enhed. | Til klyngeinstitutionen vælges en ny forældrebestyrelse. Hver enhed får mulighed for at oprette et forældreråd Forældrebestyrelse til hver juridisk enhed. |
| Mangfoldighed | De enkelte enheder i klyngerne vil bevare deres pædagogiske særpræg. | De enkelte enheder i den nye struktur vil bevare deres pædagogiske særpræg. Der arbejdes desuden med forskellige modeller for forpligtende samarbejde | De enkelte enheder i klyngen vil bevare deres pædagogiske særpræg. |

| | | | |
|-------------------|---|---|---|
| Madordning | I hver enkelte fysiske enhed er der mulighed for at framelde den obligatoriske madordning | I hver enkelte fysiske enhed er der mulighed for at framelde den obligatoriske madordning | I hver enkelte fysiske enhed er der mulighed for at framelde den obligatoriske madordning |
|-------------------|---|---|---|

Forældreindflydelse

Der skal være en forældrebestyrelse efter Dagtilbudsloven til klyngen som selvstændig juridisk enhed. Det er denne forældrebestyrelse, som skal have de kompetencer som beskrives i loven og som kendetegner forældrebestyrelser i dag.

Idet det er vigtigt at sikre forældres indflydelse på dagligdagen i deres institutioner lægger forvaltningen op til, at der etableres forældreråd i klyngens enheder. Som udgangspunkt afspejler forældrerådernes kompetencer de ansvarsområder, som enhedens pædagogiske leder har. Det er forvaltningens vurdering, at dette skal være en opstartsmodel for klyngestrukturen, men at der arbejdes videre på at udvikle modellen i dialog med KFO, således at den endelige ansvarsdeling fastlægges i en senere indstilling til BUU.

3. Principper for en ny budgetmodel

Der igangsættes en arbejdsgruppe i samarbejde med området om, hvordan en ny budgetmodel for dagområdet 0-13 års skal sammensættes (se bilag 1). Målsætningen for modellen er at skabe en budgetmodel med incitament til at indgå i større bæredygtige enheder samt sikrer en mere ensartet enhedspris.

Arbejdsgruppen vil tage udgangspunkt i følgende principper:

- 0-13 års budgetmodel efter genkendelige principper
- Differentieret grundbeløb frem for et fast grundbeløb
- Pladsprismodel
- Pladsafregning pr. institution
- Et budget pr. institution/kommunal klynge

I forbindelse med arbejdsgruppens arbejde vil det blive vurderet med udgangspunkt i konkrete beregninger, hvilke principper budgetmodellen skal indeholde. Se vedlagte bilag 1 for at se en uddybning af arbejdet med en ny budgetmodel.

4. Personaleområdet

Der skal være forhandlinger mellem forvaltningen og de faglige organisationer omkring lønforhold, definition af arbejdsopgaver, tjenestested, vilkårsændringer m.m. Dette arbejdes der med sideløbende med høringsprocessen, således at der ved en eventuel politisk vedtagelse den 1. september kan igangsættes et øjeblikkeligt forløb.

I udgangspunktet er det vurdering, at der skal ske en reduktion i ledelsestimer og dermed ledelseslagene i de nye konstruktioner og, at nogle af de ressourcer, der anvendes til administration skal målrettes kerneydelsen.

I konstruktionen er det ydermere udgangspunktet, at en del af de nuværende institutionsledere skal være ”klyngeledere”, mens souschef-funktionen bortfalder. Endvidere skal der aftales indplacering af nye pædagogiske ledere.

For at understøtte ovennævnte proces iværksættes der et ansættelsesstop pr. 23. juni 2010 i BUF for

- Institutionsledere
- Souschefer
- Afdelingsledere

Umiddelbart efter denne indstillings politiske behandling udsendes informationsmateriale om planerne for procedurer og proces til alle kommunale og selvejende ledere og bestyrelser. Pakken indeholder materiale om:

- Indførelse af ansættelsesstop
- Rekruttering af klyngeledere
- Stillingsændring for eksisterende institutionsledere.
- Rekruttering af pædagogiske ledere
- Vilkår for souschefer, som ikke ansættes som pædagogiske ledere.
- Mulighed for senioraftaler

Se bilag 2 vedr. personale.

5. Etablering af klynger og pædagogik

I forbindelse med etableringen af klyngestrukturen skal det faglige niveau i dagtilbuddene understøttes og der skal aktivt sættes fokus på de potentielle udviklingsmuligheder, som den nye struktur rummer. Formålet med den nye struktur er bl.a. at sikre flest mulige ressourcer til kerneydelsen i en periode med besparelser, således at den høje kvalitet i kommunens dagtilbud kan bevares.

Der skal være fokus på, at etablering af stærke ledernetværk både indenfor den enkelte klynge og på tværs af klyngerne giver, gode muligheder for at styrke de nye ledelsesroller og udviklingen af ledernes faglige kompetencer.

Der skal udvikles en praktisk køreplan for etableringen af disse netværk. Køreplanen skræddersyes til hver enkelt klynges behov. Indsatsen startes op allerede i klyngernes etableringsfase med henblik på at ruste de kommende ledere til at indgå i deres nye funktioner.

Økonomi

I forbindelse med etableringen af klyngeinstitutioner er der sat en måltalsbesparelse på 40 mio. kr. i 2011 med en stigende profil på yderligere 20 mio. kr. i 2012 og 20 mio. kr. mere i 2013.

De foreløbige drøftelser sandsynliggør, at midlerne kan indhentes, men de konkrete beregninger kan først fremlægges, når høringsfasen er overstået og de konkrete klynger er kendt samt, forhandlingerne omkring løn er på plads.

Videre proces

Forslagene vedr. ny institutionsstruktur samt ny budgetmodel sendes i høring umiddelbart efter vedtagelsen af denne indstilling med høringsfrist den 18. august 2010. Udvalget forventes at behandle en indstilling efter høring den 1. september 2010. De respektive berørte parter høres: Forældre-, institutionsbestyrelser, de faglige organisationer, paraplyorganisationerne for de selvejende institutioner, lokaludvalg, Fællesrådet for Fritidsinstitutioner og Klubber, Det Centrale Forældreforum, Københavns Forældre-netværk, Handicaprådet samt Danske Handicaporganisationer (DH-København).

Else Sommer

/ Henriette Bjørn Nielsen

bilag

- [1. Principper for budgetmodel](#)
- [10. Ny struktur Frie Børnehaver..](#)
- [11. Ny struktur LDD](#)
- [12. Ny struktur Menighedernes Daginstitutioner](#)
- [13. Ny struktur SBBU..](#)
- [14. Klynger Område Tingbjerg...](#)
- [15. Klynger Amager](#)
- [16. Klynger Bispebjerg](#)
- [17. Klynger i Område Indre By](#)
- [18. Klynger Område Nørrebro..](#)
- [19. Klynger område Vanløse-Brønshøj-Husum](#)
- [2. Personale](#)
- [20. Klynger Valby](#)
- [21. Klynger Vesterbro](#)
- [22. Klynger Østerbro](#)
- [3. Jobbeskrivelser for klyngeledere og pædagogisk ledere](#)
- [4. Specialområdet](#)
- [5. Klyngers opfyldelse af kriterier](#)
- [6. Håndtering af modtagne inputs](#)

[7. Selvejende uden paraply](#)

[8. Ny struktur Asylselskabet](#)

[9. Ny struktur Børneringen](#)

Børne- og Ungdomsudvalgets beslutning den 23.06.2010

Anne Vang (A) stillede følgende forslag til nyt at-punkt:

"at forvaltningen udsender en vejledning omkring klynger på tværs af ejerforhold til de institutioner der har indsendt forslag herom i kommenteringsfasen, således at deres forslag kan komme i betragtning."

Forslaget blev godkendt efter afstemning med følgende resultat:

For stemte 10 medlemmer: A, B, C, F, V og Ø.

Ét medlem undlod at stemme: O.

Anne Vang (A) stillede følgende forslag til nyt at-punkt:

"at forvaltningen fortsætter arbejdet med at udvikle konkrete modeller for selvejende klynger i dialog med institutioner der har forslag til modeller".

Forslaget blev godkendt efter afstemning med følgende resultat:

For stemte 10 medlemmer: A, B, C, F, V og Ø.

Ét medlem undlod at stemme: O.

Den samlede indstilling inklusive de tilføjede at-punkter blev godkendt efter afstemning med følgende resultat:

For stemte 10 medlemmer: A, B, C, F, V og Ø.

Imod stemte ét medlem: O.

Anne Vang (A), Jesper Christensen (A), Sofie K. Led (A), Rasmus Jarlov (C), Iben Wiene Rathje (F), Trine Schaltz (F), Pernille Gaarde Bendix (F) Cecilia Lonning (V) og Rikke Lauritzen (Ø) ønskede følgende tilført beslutningsprotokollen:

"Vi ønsker at gøre opmærksom på at børn ikke kan blive rykket rundt mellem institutioner. Børnene skal som i dag være tilknyttet kun en institution. Her undtaget i uger med sommerlukket."

Anne Vang (A), Jesper Christensen (A), Sofie K. Led (A), Iben Wiene Rathje (F), Trine Schaltz (F) og Pernille Gaarde Bendix (F) ønskede følgende tilført beslutningsprotokollen:

"S og SF har fokus på, at de institutioner, som har indsendt ønske om tværgående bæredygtige klynger, får den fornødne information og vejledning, så deres ønske er bedst muligt belyst og kan indgå ligeværdigt i den videre proces."

Manu Sareen (B), Rasmus Jarlov (C), Cecilia Lonning (V) og Rikke Lauritzen (Ø) ønskede følgende tilført beslutningsprotokollen:

"Vi er ikke overbeviste om hvorvidt ændringer omkring klyngeledelse vil give de bebudede besparelser, der er lagt op til."

Rasmus Jarlov (C) og Cecilia Lonning (V) ønskede følgende tilført beslutningsprotokollen:

"Vi mener, at der fortsat skal være anvisning til den enkelte enhed, da dette giver forældrene flest valgmuligheder, og da ulemperne ved anvisning til klyngerne - jf. aflæggebordet - er talrige."

Karin Storgaard (O) ønskede følgende tilført beslutningsprotokollen:

"Dansk Folkeparti kan ikke tilslutte sig de indstillede besparelsesforslag idet vi er af den opfattelse, at børnene og medarbejderne ikke skal bøde for den dårlige økonomi på området".

