



07-08-2008

Sagsnr.
2008-42503

Dokumentnr.
2008-419096

Kommentarer til BUUs behandling af Deloitte's forslag til besparelser

Børne- og Ungdomsudvalget (BUU) besluttede i forbindelse med 2. behandlingen af budgetforslag 2009 den 30. april 2008, at Deloitte frem mod budgetforhandlingerne skal udarbejde et oplæg til alternativ finansiering af BUUs budgetmanko. Deloitte har den 6. august 2008 fremsendt katalog over alternative finansieringsforslag indenfor BUUs ansvarsområde, som der i det følgende kommenteres på.

I gennemgangen af Deloitte's forslag forholder Børne- og Ungdomsforvaltningen sig nedenfor til den (økonomi-)tekniske karakter af forslagene, herunder lovligheden, implementeringen samt eventuelle organisatoriske problemstillinger ved forslagene. Herudover indgår øvrige kommentarer, som efter forvaltningens opfattelse kan være relevante for den politiske behandling, og som Deloitte ikke har haft mulighed for at inddrage, eller kun inddraget i begrænset omfang. Forvaltningens kommentarer kan ikke betragtes som udtømmende.

Deloitte præsenterer i alt 18 forslag, som samlet anslås at kunne generere fra 173,5 mio. kr. til 304,2 mio. kr. i besparelser i perioden

Koordinering

Islands Brygge 37
2300 København S

Telefon
3366 4123

Telefax
3366 7058

E-mail
martsk@buf.kk.dk

EAN nummer
5798009386229

www.kk.dk

2009-2012. Nedenfor præsenteres hhv. tekniske og øvrige kommentarer til forslagene.

Justering af principper for beregning af takster for forældrebetaling, hvor forældrebetalingen for vuggestuer, børnehaver, fritidshjem og klubber opjusteres.

Tekniske kommentarer

Forvaltningen har ingen tekniske bemærkninger til at man beregner forældrebetalingsandelen i henhold til lovens maksimum, da det allerede er praksis i udarbejdelsen af budgettet.

Derimod er der en række andre principielle problemstillinger ved Deloitte's beregningsmetode.

For det første betyder metoden, at finansieringen af de tomme pladser flyttes over på forældretaksten. Dvs. at driften af de tomme pladser er indeholdt i forældretaksten, som herefter reduceres såfremt de tomme pladser besættes. Denne metode står i modsætning til i praksis i dag, hvor de tomme pladser indgår som en del af afregningsmodellen og således ikke påvirker forældrebetalingen. Forvaltningen gør opmærksom på, at der uanset pladssituationen uundgåeligt vil være et vist antal tomme pladser.

For det andet vil en ændring i takstberegningen sandsynligvis betyde, at den afregningsmodel, der har været en del af dagtilbudsområdet siden 2006, vil skulle ændres.

Endelig kræver det efter forvaltningens vurdering en nærmere undersøgelse, hvorvidt Deloitte's beregningsmetode opfylder Velfærdsministeriets vejledning på området.

Omlægning af fritidshjem til KKFO og i sammenhæng hermed opjustering af takster.

Tekniske kommentarer

Forvaltningen har ikke umiddelbart nogle tekniske bemærkninger til forslaget, men det bemærkes at forslaget vil føre til en større omlægning af hele fritidsområdet. Det vil efter forvaltningens vurdering være oplagt ud fra en rent teknisk betragtning også at foretage en vurdering af serviceniveauet (udgiftssiden), såfremt forslaget realiseres.

Øvrige kommentarer

Som beskrevet af Deloitte vil forslaget vække modstand fra brugerne, men herudover vil forslaget også vække betydelig modstand fra

personalet på fritidshjemmene. BUU igangsatte i februar 2008 den pædagogiske visionsdebat bl.a. for at få personalets input med ift. behandlingen af en ny fritidsstruktur, og for at sikre sig, at strukturbeslutninger også hviler på overvejelser om de pædagogiske visioner. Der hersker en generel skepsis og utryghed fra pædagogernes side, som bunder i en frygt for at fritidspædagogikken kommer under pres ved at blive underlagt skolerne.

Omlægningen vanskeliggøres organisatorisk af, at Københavns Kommune har mange selvejende fritidshjem. Deloitte henviser i notatet til, at en tilsvarende omlægning senest har kunnet lade sig gøre i Helsingør Kommune. Forvaltningen skal imidlertid pege på dels at antallet af selvejende institutioner er væsentligt større i København end i Helsingør, dels at Københavns Kommunes muligheder for at etablere erstatningspladser såfremt de selvejende fritidshjem ikke er indstillede på nedlæggelse med henblik på omlægning, er meget begrænsede. Som det fremgår fremlægger forvaltningen i efteråret en indstilling for BUU vedr. den fremtidige fritidshjemsstruktur, og beslutningstagning om omlægning vil kunne tages på et mere detaljeret grundlag med afsæt i denne sag.

Københavns Kommune har også et større antal integrerede fritidshjem (som har enten vuggestue, børnehave eller klubpladser) og konsekvenserne herfor ved en omlægning af fritidshjemspladser må tages med i betragtning.

En omlægning til KKFO vil imidlertid give anledning til at drøfte en bedre samtænkning af personale og lokaler.

Det skal bemærkes, at hvis ikke alle fritidshjemspladser kan omlægges til KKFO, vil konsekvensen af en omlægning være, at to normerings- og indholdsmæssigt ens servicetilbud (fritidshjem og KKFO) vil have forskellig takst for brugerne.

Ensretning og omlægning af takster på klubområdet

Tekniske kommentarer

Det bemærkes omkring begge forslag, at Deloitte ikke beskriver konsekvenserne af forslagene særligt udførligt. Efter forvaltningens vurdering må det forventes, at en række klubber som konsekvens af forslagene vil blive nedlagt – jf. en potentiel stigning i kontingentet på 1.500 pct.

Som det er tilfældet med forslaget vedrørende omlægning af fritidshjem til KKFO, så vil en ensretning eller omlægning af taksterne på klubområdet føre til en større omlægning af hele klubområdet.

Øvrige kommentarer

Med erfaringerne med takstændringer på klubområdet in mente er det ikke forvaltningens opfattelse, at takststigninger kan gennemføres uden ændringer i de unges medlemskaber af klubber. Takststigninger vil føre til færre indmeldte, også selvom økonomiske fripladser kunne kompensere for forældre med lave indtægter. Herudover peger Deloitte fornuftigvis på "Sikker By" drøftelserne om det forebyggende arbejde, som med afsæt i LG Insights uafhængige rapport synes at pege den anden vej fsva takster.

Der er ikke foretaget nogen vurderinger af de pædagogiske konsekvenser af lovgivningsmæssig omlægning af klubberne, ligesom de forudsætninger der skal være tilstede for at det kan lade sig gøre ikke er beskrevet. Konsekvenser for brugere, ansatte og forældre kan derfor ikke beskrives.

Etablering af modulordning for dagtilbud

Tekniske kommentarer

Forvaltningen bemærker, at der er meget usikkerhed omkring implementeringen af modulordningen. Derudover vurderer BUF, at ordningen vil kræve mere decentral styring og ledelse – fx i form af IT- eller ledelsesmæssige værktøjer.

Derudover er der efter forvaltningens vurdering usikkerhed omkring, hvilke incitament institutionerne har ved at overgå til modulordningen af frivillighedens vej, da den enkelte institution i langt de fleste tilfælde vil opleve ændringen som en nedgang i serviceniveauet som følge af en som oftest lavere normering.

Øvrige kommentarer

Besparelsespotential vil efter forvaltningens opfattelse vise sig at være mindre end Deloitte har beregnet. Det skyldes, at det ikke er kommunen, men forældrene der skal vælge modulordningen til.

Der er en række forhold som gør, at forvaltningen skønner, at forældrenes efterspørgsel efter modulordningen ikke vil have samme omfang, som Deloitte forudsætter: Kommunens allerede eksisterende del- og halvtidstilbud er meget lidt efterspurgt, en national evaluering af eksisterende modulordninger fra 2006 peger på, at selvom modulordninger er indført for at yde en mere fleksibel service overfor forældrene, så er forældretilslutningen ringe, fordi forældrene oplever, at fleksibiliteten er faldet.

Erfaringen fra andre kommuner viser, at lederne oplever modulpasning som administrativt besværligt og som begrænsende i forhold til at udføre pædagogiske aktiviteter. Forældrene har i flere undersøgelser

markeret, at de hellere vil have, at der er kvalitet i tilbuddene og tid til børnene end en lavere forældrebetaling (jf. fx. Rambølls undersøgelse om Kvalitet i Dagtilbud i Københavns Kommune, 2008).

I september 2006 udarbejdede Familiestyrelsen en evaluering af 14 kommuners projekter med modulordninger. Omstændighederne har været "gunstige" derved, at kommunerne har fået midler til projekterne. Ifølge evalueringen daler medarbejdertilfredsheden, brugertilfredsheden og kvaliteten ved indførelse af modulordning. Det samme reaktionsmønster må forventes i København.

På BUUs møde den 19. december 2007 blev "Kapacitetsundersøgelse af institutioner og fritidsinstitutioner" fremlagt. Af indstillingen fremgår det at: "Generelt viste undersøgelsen, at personalets arbejdstidsplanlægning i meget stor udstrækning stemmer overens med de tidspunkter, hvor børnene er i institutionen. Der ser ud til at være en meget bevidst arbejdstidsplanlægning som gør, at der er det maksimale antal voksne tilstede på samme tidspunkt, som der er det maksimale antal børn tilstede.... For vuggestuerne og børnehaverne er det maksimale fremmøde blandt børnene mellem kl. 9 og 14." Hvis der indføres modulpasning, vil institutionens budget blive reduceret i det omfang, nogle forældre vælger et lavere timetal til deres børn end fuldtid, med den konsekvens at antallet af personaler skal tilpasses det ændrede budget. Da der skal være to på arbejde i ydertimerne, vil det betyde at der midt på dagen, hvor der er flest børn vil være en personalereduktion.

Forvaltningen har tidligere år i forbindelse med budgetarbejdet fremlagt oplæg om besparelse ved indførelse af modulpasning, dog med et mindre besparelspotentiale. BUU har tidligere afvist en sådan besparelse.

Revurdering af budgetter i forbindelse med køb og salg af pladser og muligheder for refusioner ved særligt dyre enkeltsager

Tekniske kommentarer

Køb af pladser vedrører ikke dagtilbud, men derimod Fritidshjem og Klub specialområdet. Det er efter forvaltningens vurdering vanskeligt at forudsige, om der er tale om en varig besparelse på køb af pladser, da datagrundlaget endnu mangler at blive tilstrækkeligt kvalificeret. Det er under alle omstændigheder fornuftigt at se på, om man kan effektivisere køb af pladser, men det forudsætter at budgetteringsforudsætningerne og Deloitte's generelle erfaringer beskrives og dokumenteres mere udførligt i begge forslag.

Hvad angår salg af pladser har Deloitte udarbejdet opgørelsen isoleret på salgsområdet. Den viser et ikke-budgetteret merprovenu på 5,6 mio. kr. Imidlertid har forvaltningen i skoleåret 2007/2008 haft ekstraudgifter til køb af privatskolepladser på ca. 3,5 mio. kr. Forvaltningen er opmærksom på hele tiden at have opdaterede budgetforudsætninger på køb/salg området. I den forbindelse bør forslaget også inddrage udgiftssiden, så alle delelementer inddrages, da betalinger til staten og andre udgifter i nogle tilfælde har været for lavt sat.

Vedrørende refusioner har Økonomiforvaltningen netop ændret refusionsfordelingen mellem forvaltninger, hvilket gør det usikkert om besparelspotentialet er så stort som antaget.

Øvrige kommentarer

Køb af pladser

Baggrunden for forslaget er, at en gennemgang af datagrundlaget har vist, at der er betalt fakturaer for godt 8 mill. kr., som egentlig vedrørte initiativer iværksat af Socialforvaltningen. Regningerne skulle derfor have været betalt af Socialforvaltningens budget. Dette har Socialforvaltningen godkendt ved et møde i juni måned. Der er nu sket en omlægning af forretningsgange og betalingsgodkendelser som tilsikrer, at vi ikke i Børne- og Ungdomsforvaltningen fremover betaler udgifter, som bør afholdes af Socialforvaltningen, hvorfor denne besparelse må opfattes som en engangsbesparelse i 2008.

Salg af pladser

Mellemkommunalt salg af folkeskolepladser baserer sig på faste takster fra KL medmindre anden aftale er indgået bilateralt. I budgetforslaget for 2009 har forvaltningen budgetteret med en indtægt på omkring 26,5 mill. kr. for salg af pladser til andre kommuner. Deloitte har gennemregnet denne indtægt på baggrund af antallet af solgte pladser og den gennemsnitlige pladspris. Denne gennemregning viser en samlet indtægt på ca. 32 mill. kr., hvilket i alt giver en merindtægt på ca. 5,5 mill. kr.

Refusioner ved dyre enkeltsager

Hovedparten af de udgifter, der for Børne- og Ungdomsforvaltningen udløser refusion, afholdes eller opgøres i køb og salg. I forbindelse med bestræbelser på at hjemtage refusionen for 2007 viste det sig, at dokumentationsgrundlaget var ret mangelfuldt, således at der kun kunne hjemtages refusion på de sager, som var veldokumenterede.

Der er nu i forbindelse med genopretningsplanen iværksat tiltag i

afdelingen, som skal sikre et langt bedre grundlag for dokumentation og ansøgning om refusion i dyre enkeltsager fremover. Desuden er der etableret et tæt samarbejde med Socialforvaltningen omkring opgavens fremtidige udførelse.

Outsourcing af en række større serviceopgaver på tværs af institutionerne, herunder rengøring, vinduespolering, øvrige ejendomsfunktioner samt konkurrenceudsættelse af opgaver vedrørende indvendig vedligeholdelse

Forvaltningen vurderer, at der kan være mulighed for at opnå en tilsvarende besparelse ved den eksisterende organisering. Udover de 15 mio. kr., som af forvaltningen tidligere er foreslået sparet på rengøring ved omlægning og harmonisering, vurderes der umiddelbart at være et potentiale på yderligere 5-8 mio. kr. ved omorganisering af rengøringen, så den fremadrettet udføres af en central rengøringsenhed.

I forhold til Deloitte's forslag mener forvaltningen, at der ikke er afsat ressourcer til en kommunal kontrolenhed, som vil være en forudsætning for en kvalitetssikring af udliciteringen. Deloitte har indregnet 4 personer til denne opgave tilvejebragt af det eksisterende personale. Dette er meget lavt sat, men der indregnes dermed medarbejdere, der i dag er aflønnet ved indtægtsdækket virksomhed. Såfremt de eksisterende funktioner fjernes, bortfalder også indtægterne. Deloitte's besparelspotentiale bør derfor nedskrives med 2 mio. kr.

Deloitte har indregnet besparelspotentiale på 15 % på vinduespolering og køb af rengøringsartikler – begge ydelser er i forvejen udbudt ifm. udbud af indkøbsaftaler. Det er ikke vurderingen, at der vil være yderligere besparelser at hente her.

Ved udlicitering vil den fulde besparelse næppe kunne realiseres før i 2011, idet medarbejdere ved virksomhedsoverdragelse indtil en overenskomstfornyelse må formodes at skulle arbejde indenfor rammerne af deres nuværende overenskomst og dermed under samme vilkår og forhold som nu.

Ejendomsfunktionærer og gårdmænd

Området er i øjeblikket under omorganisering, hvor medarbejderne kommer til at arbejde i teams. Omorganiseringen medfører en samlet besparelse på 7,5 mio. kr., hvoraf de 2 mio. kr. er hjemtaget i 2007. Da Deloitte arbejder med forbrugstal for 2007, bør der fratrækkes 5,5 mio. kr. i deres besparelspotentiale.

Forvaltningen har ikke kendskab til, at andre kommuner har udliciteret de opgaver, som udføres af ejendomsmedarbejderne, og savner derfor dokumentation for at det er realistisk at spare yderligere på området.

Indvendig vedligeholdelse

På skoleområdet er der afsat langt færre midler til indvendig vedligeholdelse end der burde. Ifølge V&S Byggedata (nu Byggecentrum) burde der være afsat det dobbelte. Det vil være direkte uforsvarligt at fortage yderligere besparelser på området som foreslået af Deloitte. Det bør i stedet overvejes at tilføre området midler, så skolerne efter genopretning har mulighed for at holde en passende standard.

Outsourcing af mad i daginstitutionerne

Tekniske kommentarer

Forvaltningen bemærker om forslaget, at det kun vedrører produktion og distribution af ét hovedmåltid om dagen i modsætning til, hvordan praksis er på mange institutioner i dag. Dvs. at eventuelle morgen-, formiddags- eller eftermiddagsmåltider ikke indgår i forslaget. Som forslaget ser ud lige nu vil servering af fx eftermiddagsfrugt betyde, at der skal ske en yderligere opkrævning af betaling fra forældrene.

Derudover er forvaltningen umiddelbart skeptisk overfor, hvor realistisk det er at finde en ekstern leverandør af denne ydelse, som kan levere ca. 30.000 daglige måltider indenfor et snævert tidsrum.

Endelig vil en besparelse ved outsourcing forudsætte gennemførelsen af et udbud (og indgåelsen af en kontrakt med en leverandør), som betyder, at besparelsen i 2009 på den ½ effekt ikke vil kunne realiseres.

Øvrige kommentarer

Forvaltningen bemærker, at der fsva. angår skolemad, oprettelsen af Københavns Madhus og ved vedtagelsen af kommunens mad- og måltidspolitik har været flere drøftelser om de faglige, pædagogiske og ernæringsmæssige ambitioner, som ikke er spejlet i Deloitte's forslag. Forvaltningen anbefaler, at der foretages politiske drøftelser om de faglige, ernæringsmæssige og pædagogiske ambitioner for mad i daginstitutioner inden en konkret ordning vælges.

Der er ikke i kommuneaftalen om obligatorisk frokost specifikt afsat midler til anlæg – hverken af produktions-, anretter- eller modtagerkøkkener.

Det må formodes at en ekstern leverandør vil lægge anlægsudgifter ift madproduktion ind i driftsprisen, ligesom forvaltningen vil få udgifter til køkkener uanset om maden skal produceres i institutioner eller blot modtages fra en ekstern leverandør. Udgifterne er under afdækning

men vil skønsmæssigt være på et tre cifret millionbeløb uanset valg af køkken.

Hvis udgifterne til drift og anlæg alt i alt skal dækkes af den forhøjelse af forældrebetalingen med 5% kommunerne får adgang til, er det ikke givet, nøgletallene for udgiften til et måltid holder stik. I så fald får kommunen ekstra udgifter som følge af loven/aftalen.

Gennemførelse af indsats i forhold til realisering af en bedre lokaleudnyttelse i institutionerne.

Tekniske kommentarer

Forvaltningen har ingen tekniske bemærkninger til forslaget, udover at man bør være opmærksom på en eventuel synergieffekt mellem dette forslag og forslag som fx modulordning, omlægning af KKFO m.fl.

Øvrige kommentarer

Deloitte har ikke beregnet et egentligt besparelspotentiale, men skrevet at der kan opnås en besparelse ved en anden lokaleudnyttelse end i dag. Der er ikke noget samlet kendskab til lokaleudnyttelse i dagtilbuddene i Københavns Kommune. I forbindelse med budget 2009 er der fremsat ønske om at afsætte midler til at få opmålt alle institutioner, og dermed få kortlagt det reelle antal kvadratmeter. Herefter kan det vurderes i hvilket omfang der er uudnyttede kvadratmeter, som lever op til de krav der stilles i forhold til børnepasning. Samme øvelse kan laves på skoleområdet.

En ændring af de nuværende lokaler - som Deloitte foreslår - vil i et eller andet omfang medføre anlægsudgifter. Ikke alle arealer kan benyttes til børnepasning fx. kælderarealer. Desuden er der en række krav fra brandmyndighederne om bl.a. flugtveje som gør, at ikke alle friarealer er egnet til børnepasning.

De daginstitutioner, der er etableret siden 1996, er bygget så der er plads til 2 børn mere pr. stue end der er indmeldt i dag. Det vil være et område der kunne arbejdes videre med, før der eventuelt gennemføres anlægsændringer.

Den 27. februar 2008 behandlede BUU en indstilling om fremtidens daginstitutioner og fritidshjem/KKFO'er. Forvaltningen arbejder pt. på en analyse af om der er de rigtige fritidstilbud, en passende kapacitet og om tilbuddene er struktureret på en hensigtsmæssig måde. Dette vil munde ud i anbefalinger til strukturtilpasning, så der sikres sammenhæng mellem behovet for pladser på den ene side og typer af pladser samt den fysiske kapacitet på den anden side, således at der sker en optimal udnyttelse af de eksisterende tilbud.

Uanset om der er tale om anlægsændringer eller en højere normering, må det forventes, at det giver modstand hos personale og de faglige organisationer samt fra de forældre, som allerede har en plads til deres børn. De vil opleve det som en serviceforringelse. Til gengæld vil forældre til børn på ventelisten opleve at kunne få plads tidligere end i dag.

Forvaltningen vil under alle omstændigheder iværksætte en undersøgelse af mulighederne for en bedre lokaleudnyttelse.

Gennemførelse af en omlægning og revurdering af den administrative ressourceanvendelse til faglighed for alle

Tekniske kommentarer

Forvaltningen har ingen tekniske bemærkninger til forslaget.

Øvrige kommentarer

Der kan ifølge Deloitte opnås en besparelse ”...såfremt der fremadrettet vælges en anden styringsmæssig og administrativ model”. Dette er rigtigt og direktionen har siden sin tiltrædelse arbejdet med at ændre styringsmodellerne i forvaltningen fra detailstyring til mål- og resultatstyring, jf. bilag 7 om administrative tiltag.

Afskaffelse af en række puljemidler, som i mindre grad vurderes at være af betydning for serviceniveauet

Tekniske kommentarer

Forvaltningen har ingen tekniske bemærkninger til forslaget.

Øvrige kommentarer

Ifølge Deloitte er formål og anvendelse af midler til omkostningerne ved strukturomlægning ikke præciseret. BUF skal pege på, at de er forklaret for – og tiltrådt af – BUU og BR i efteråret 2007 som et led i strukturforliget.

Da dele af tilskuddet til Skole og Samfund går til afholdelse af kurser for nye skolebestyrelsesmedlemmer vil denne aktivitet bortfalde. Herudover bør bevillingen ses i sammenhæng med BUUs beslutning på mødet den 27. februar om at få forelagt en politik for samarbejdet mellem forvaltningen og forældreorganisationerne. Sagen forventes forelagt for udvalget 3. september 2008.

Ifølge Deloitte kan udviklingspuljen på fritids- og klubområdet nedlægges fordi den har et bredt formål og bred anvendelse. Dette er rigtigt, men det gælder vel også puljer med smallere formål og

anvendelse. Forvaltningen er enig i, at anvendelsen af puljemidlerne kan omlægges ifm drøftelserne om fremtidens daginstitutioner, fritidshjem/KKFOer, fritids- og ungdomsklubber.

En fjernelse af tilskud til skolernes samtænkning med fritidshjem vil reducere både muligheden for at bruge tid og øvrige ressourcer på samarbejdet om helhed, sammenhæng og overgange mellem skole og fritid. Der vil muligvis også skulle forhandles om ændringer i arbejdstidsaftalen for børnehaveklasselærere, hvis de ca. 2,5 mio. kr. til sam-arbejdstid skæres væk.