



Til BUU

27. august 2010

Hvilket serviceniveau findes i de Københavnske daginstitutioner?

Sagsnr.
2010-70312

Dokumentnr.
2010-309443

Sagsbehandler
Anne Markworth

Københavns Kommune har i flere år arbejde med selvforvaltning som styringsprincip. Selvforvaltning tager udgangspunkt i at de fleste beslutninger om hverdagen træffes på institutionen af institutionen. Formålet er at sikre at beslutningskompetence er tilstede der hvor problemet eller udfordringen opstår.

Nedenstående notat indeholder følgende:

1. Kort beskrivelse af, hvad selvforvaltning betyder for institutionen.
2. Beskrivelse af budget til en gennemsnitlig integreret institution.
3. Beregning af, hvor størrelsen af budgettet alt efter, hvor mange børnegrupper institutionen har.
4. Hvad vurderer Københavnske ledere er de vigtigste forudsætninger for økonomisk råderum

Ad 1. Hvad betyder selvforvaltning for institutionen

Selvforvaltning indebærer, at langt de fleste beslutninger om hverdagen på institutionen træffes af institutionens leder i samarbejde med

Gyldenløvesgade 15
1602 København V

Telefon
3366 2078

Telefax
3366 7051

E-mail
anmark@buf.kk.dk

EAN nummer
5798009386229

www.kk.dk

medarbejderne og i samråd med forældrebestyrelsen. Det er institutionslederen, der har kompetencen til at prioritere og tilrettelægge arbejdet indenfor de overordnede rammer, og på den måde har institutionslederen råderum og ledelsesret til at prioritere og præge udviklingen af den enkelte institution. Selvforvaltningen er institutionens overordnede styringsprincip og relaterer sig derfor til både økonomiske, personalerelaterede og pædagogiske sammenhænge.

Den overordnede lov på området er: *Lov om dag-, fritids- og klubtilbud m.v. til børn og unge (Dagtilbudsloven)*, som angiver rammerne for udførelsen af arbejdet i institutioner.

Selvforvaltning og ledelsen udspiller sig indenfor nogle givne rammer. De udgøres af lovgivningen, nationale og kommunale aftaler og overenskomster. Mere konkret dannes rammerne ved den fortolkning af loven, der udmøntes ved forskellige Borgerrepræsentationsbeslutninger og beslutninger, der er truffet i Børne- og Ungdomsudvalget eller i Børne- og Ungdomsforvaltningen.

Et væsentligt element i forhold til at selvforvaltningsprincippet fungerer optimalt er at der etableres ansvar og tillid i det udførende led, således at de frihedsgrader der er omfattet af selvforvaltningen bruges konstruktivt ind i en større sammenhæng.

De seneste års skærpede fokus på styring og økonomisk opfølgning har været en udfordring at integrere i de selvforvaltningslogikker der fungerer decentralt. Særligt det skærpede fokus på at etablere systematiske og standardiserede arbejdsgange for hvordan institutionslederen forvalter sit direkte og entydige budgetansvar. Et ansvar der indebærer, at der året rundt knytter sig faste opgaver som, at:

- kvalitetssikre budgettet
- foretage en månedlig gennemgang af forbruget i forhold til budgettet med rapporteringspligt ved uventet mer-/mindreforbrug
- lave systematisk kvartalsvis rapportering på forbrug, budget og forventet resultat i forbindelse med udarbejdelse af regnskabsprognoser.
- afstemme statuskonti månedligt og kvartalsvis
- gennemføre en regnskabsafslutning
- lønafstemning

Ad. 2. Budgettet i en typisk københavnsk institution.¹

¹ Ønskes en grundig gennemgang af opbygningen af institutionernes budget i Københavns Kommune anbefales ”Budgetvejledning 2010 for dagtilbud, fritidshjem og klubber”, som er tilgængelig på <http://buflis.kk.dk/>

Budgettet der tildeles institutionen hviler hovedsageligt på baggrund af budgettildeling ved et grundbeløb og en pris pr. plads. Hertil er der konkrete tildelinger som kan have mere eller mindre varig karakter. En typisk integreret institution i Københavns Kommune med 2 vuggestuegrupper (24 børn) og 2 børnehavegrupper (44 børn) har et budget, som i nedenstående tabel. Begreberne forklares nedenfor tabellen.

Budgettet i en typisk integreret institution i Københavns Kommune

24 vuggestuebørn og 44 børnehavebørn	Budget 2010
Rammebevilling, i alt	7.142.814
Institutionsbevilling, i alt	1.761.614
Grundbeløb	359.997
Bygningsrelateret bevilling	1.379.310
Særbevillinger til særlige opgaver	5.609
Diverse, i alt	16.698
Børnetalsafhængig bevilling, i alt (løn & drift)	5.381.200
0-2 år VUG pladser	2.669.040
3-5 år BH pladser	2.712.160

Den rammebevilling som institutioner tildeles består af en institutionsbevilling, som afhænger af institutionens fysiske forhold, herunder institutionens normerede maksimale kapacitet, og en børnetalsafhængig bevilling, der er direkte afhængigt af antallet af indskrevne børn på institutionen.

Institutionsbevilling.

Det budget, som institutionen får i institutionsbevilling, tildeles ved konkret vurdering, budgetmodeller og nøgletal pr. barn. Der er fem overordnede områder i institutionsbevillingen.

- *Grundbeløb* – alle institutioner tildeles 359.997 kr. Dog får kombinerede institutioner (dvs. institutionen har en klubdel) et dobbelt grundbeløb ved, at de får 367.472 kr. oveni. Klubber får dog kun ét grundbeløb på 485.575 kr.
- *Bygningsrelateret bevilling* – tildeles både ud fra nøgletal og ved konkrete modeller. Af udgiftsposter på denne post kan nævnes husleje, kompensationer for fysiske forhold, rengøring, energi mv.
- *Særbevilling til særlige opgaver* – her tildeles budget til poster som udflytterkørsel, drift af andre busordninger, uddannelse, sociale kompensationsordning, åbningstidskomp. mv.
- *Diverse* – omfatter typisk mindre tekniske budgetposter bl.a. administrationsbidrag og arbejdsskadeforsikring, pensionsregulering o. lign. Midlertidige budgetopskrivninger

budgetteres ligeledes her.

Børnetalsafhængige bevilling.

Institutionens børnetalsafhængige bevilling beregnes ved, at antallet af udmeldte pladser ganges med pladsprisen for de respektive pasningstyper.

Nogle af budgetposterne – eks. Husleje, udgift til en bus – indgår faste budgetposter der ikke indgår i institutionens budget til selvforvaltning. Men størstedelen af institutionens budgetposter er fleksible budgetposter der indgår som ét samlet selvforvaltningsbudget. Dette fremgår af institutionens konkret budgetudmelding.

Ad. 3. Beregning af, hvor store økonomiske frihedsgrader institutionen har alt efter, hvor mange børnegrupper institutionen har.

Den børnetalsafhængige bevilling udgør typisk størstedelen af selvforvaltningsbudgettet.

Institutionen kan som en del af selvforvaltningen bestemme f.eks. om:

- antallet af personaler
- andelen af pædagoger i forhold til medhjælpere
- brug af vikarer
- fleksibilitet mellem løn og drift
- skal der betales for eftermiddagsfrugt
- afholdelse af optil 9 lukkedage
- åbningstiden skal være 48 eller optil 55 timer
- mm.

Den børnetalsafhængige bevilling ændres i med antallet af vuggestue- og børnehavebørnegrupper. Der gælder følgende pladspriser i 2010.

	Pris pr. plads
Vuggestue	111.210 kr.
Småbørn	94.193 kr.
Børnehaver	61.640 kr.

Med udgangspunkt i den børnetalsafhængige bevilling er der beregnet, henholdsvis, hvor mange pædagoger eller pædagogmedhjælpere man kan ansætte pr. børnegruppe. Der er taget udgangspunkt i de budgetterede gennemsnitslønningerne inkl. pension.

	Gennemsnitslønniveau inkl. Pension
Pædagog	373.253

Pædagogmedhjælper	292.269
-------------------	---------

Kilde: Budgetvejledningen 2010

En børnegruppe for vuggestuer er 12 børn og det fremgår af nedenstående tabel, at der for den fulde børnetalsafhængige bevilling til en vuggestuegruppe kan ansætte 3,2 pædagoger eller 4,1 medhjælpere. Med en normal sammensætning af personale betyder det, at der vil være 3,4 børn pr. voksen i en vuggestuegruppe.

Set for hele byen er der ca. 3,4 børn pr. voksen i vuggestuerne, når der tages udgangspunkt i det faktiske antal ansatte i 2009.

Vuggestuegrupper

	1 børnegruppe	2 børnegrupper	3 børnegrupper
0-2 år VUG pladser (kr.)	1.186.056	2.372.112	3.558.168
Pædagoger	3,2	6,4	9,5
Pædagogmedhjælpere	4,1	8,1	12,2
Børn pr. pædagog	3,8	3,8	3,8
Børn pr. medhjælper	3,0	3,0	3,0
Vægtet stillinger	3,5	7,0	10,5
Vægtet antal børn	3,4	3,4	3,4

En børnegruppe for børnehaver er 22 børn og det fremgår af nedenstående tabel, at der for den fulde børnetalsafhængige bevilling til en børnehavegruppe kan ansætte 2,9 pædagoger og 3,7 medhjælpere. Med en normal sammensætning af personale betyder det, at der vil være 6,8 børn pr. voksen i en børnehavegruppe.

Set for hele byen er der ca. 6,7 børn pr. voksen i børnehaverne, når det vurderes på baggrund af regnskab 2009, hvor mange der er ansat i København.

Børnehavegrupper

	1 børnegrupper	2 børnegrupper	3 børnegrupper
3-5 år BH pladser (kr.)	1.095.600	2.191.200	3.286.800
Pædagoger	2,9	5,9	8,8
Pædagogmedhjælper	3,7	7,5	11,2
Børn pr. pædagog	7,5	7,5	7,5
Børn pr. medhjælper	5,9	5,9	5,9
Vægtet stillinger	3,2	6,4	9,7
Vægtet antal børn	6,8	6,8	6,8

Ad 4. Hvad vurderer Københavnske institutionsledere er de vigtigste forudsætninger for sammenhængen mellem de økonomisk rammer og selvforvaltnings mulighederne lokalt?

Forvaltningen har med afsæt i de forudgående økonomiske udfordringer holdt et gruppeinterview med 4 institutionsledere² for at få kvalificeret sammenhængen mellem den økonomiske ramme og muligheden for lokal prioritering og ledelse.

Efter samtalen med institutionslederne står det klart, at det er et vigtigt grundvilkår for den økonomiske selvforvaltning, at institutionerne har sikkerhed for deres budget og for de økonomiske styringsprincipper. Af elementer til at understøtte denne sikkerhed blev nævnt følgende: Der skal være overførselsadgang fra driftsbudget til lønbudget i det enkelte år, der skal være mulighed for at overføre mindreforbrug til efterfølgende budgetår, og der skal være sikkerhed for, at institutionernes budgetter ikke

² Ellepilen (integreret institution) i Valby, Murergården (integreret institution) på Nørrebro, Ryvang 2 (udflytter børnehaven) i Valby/Hellerup, Vokseværket (vuggestue) på Østerbro.

reduceres i løbet af året med mindre der selvfølgelig er et fald i antallet af børn, der bliver passet i institutionen.

Samtlige institutionsledere påpegede vigtigheden af, at de har muligheden for at oparbejde et lokalt økonomisk råderum til at kunne håndtere de udsving i aktivitetsniveau og uforudsete udgifter, der måtte opstå i løbet af året.

Alle institutionsledere fremhævede, at de centrale fællesordninger i BUF/KK gav dem dårligere og dyrere løsninger og at dette udhulede deres mulighed for, at opbygge et økonomisk råderum til pædagogisk/faglige initiativer på institutionerne.

Indkøbsordningen, Center for Informatik, Forsikringsordningen, central faktura-controlling, samt ydelser fra KoncernService og Københavns Ejendomme i det hele taget, blev nævnt som eksempler på sådanne områder, hvor lederne umiddelbart ville mene, at de kunne håndtere problemløsningerne hurtigere, billigere og overordnet kommunaløkonomisk mere fornuftigt samtidig med, at de ville opleve færre frustrationer, større lokalt ledelsesansvar i dagligdagen og en bedre økonomi. Der var en generel opfordring til, at alle disse ordninger blev evalueret grundigt ud fra en overordnet effektivitets- og styringsbetragtning.

I forhold til Koncernservice havde institutionslederne generelt den anke, at de betaler mere for ydelsen hos Koncernservice end de skulle betale andre steder. Dette gør sig både gældende i forhold til IT-support samt på indkøbsaftaler.

Institutionslederne gav udtryk for, at KEJD bl.a. virker meget bureaukratisk. Hvis en kommunal institution har behov for vedligeholdelse bliver det prioriteret af KEJD efter det samlede vedligeholdelsesbehov i kommunen. En institution kan måske opleve at deres vedligeholdelsesarbejde først vil blive prioriteret efter 3-4 år på en venteliste, hvorfor nogle institutioner vil vælge at betale sig fra opgaven selv, for at deres bygninger ikke mister deres anvendelsesværdi.

Børne- og Ungdomsforvaltningens direktion holder løbende direktionmøder med Koncernservice og KEJD mhp. at fastholde Koncernservice og KEJD på en hensigtsmæssig løsning på de udfordringer, der løbende opstår for institutioner og skolers kontakt med Koncernservice og KEJD.

Institutionslederne opfordrede forvaltningen til at se på rimeligheden i at de lokale økonomiske muligheder blev indskrænket af, at det udmeldte budget kunne blive reduceret i løbet af et år samtidig med, at der er en række udgifter, hvor der er begrænset mulighed for at reducere forbruget (fx husleje, vand, el m.v.). Der var forslag om, at udgifter til energiforbrug blev betalt af en central pulje, og at den interne huslejemodel i kommunen

blev afskaffet (fordi huslejen syntes for høj og fordi det blev opfattet som en intern kommunal ordning, der flytter penge rundt mellem forvaltningerne og skaber en masse unødigt administration). Det blev også nævnt som en mulighed, at lederlønningerne blev taget ud af de lokale budgetter og lagt i en centralt styret pulje.

Endelig påpegede institutionslederne, at der i forhold til selvforvaltning også var et administrations-/ledelsestidspotentiale i, at forvaltningen var opmærksomme på omfanget, relevansen og formen på den information de modtager blandt andet i forvaltningens såkaldte ”ugepakker”. Samt at der både på politisk og forvaltningsmæssigt niveau var opmærksomhed rettet mod detaljeringsniveauet i de krav, institutionerne skulle leve op til lokalt i forhold til at give rum for den lokale ledelse, den pædagogiske faglighed og muligheden for at tage skræddersyede initiativer, der matcher de udfordringer den enkelte institution arbejder med i hverdagen.