



Ny budgetmodel i forbindelse med ny institutionsstruktur

I forbindelse med projektet omkring ny institutionsstruktur er der både et forløb omkring etablering af klynger og andre samarbejdsmodeller og indhentning af en besparelse på netto 80 mio. kr., samt et forløb omkring etablering af én budgetmodel, der - i en ny institutionsstruktur - kan regulere området effektivt.

Sagsnr.
2010-85030

Dokumentnr.
2010-563619

Dette notat omhandler budgetmodellen, hvor det indstilles, at tre forskellige scenarier sendes i høring.

Baggrund for budgetmodellen

I forbindelse med budgetforslag 2011 er der foreslået en ny institutionsstruktur. Besparelsen på netto 80 mio. kr. er i forbindelse med arbejdet med ny institutionsstruktur blevet fordelt på hver enkelt klynge/netværk som en reduktion i pladspriserne ud fra de normerede pladser. Fordelingen af besparelsen relateret til ny institutionsstruktur er der udsendt orientering om til institutionerne medio juli.

Den reducerede pladspris er anvendt som indikator for besparelsen og er udsendt for at imødekomme institutionernes behov for information.

Da besparelsen ved ny institutionsstruktur blandt andet skal tages som en reduktion i timetal, og da der ikke er en normeringsmodel, er besparelsen beregnet og fordelt på pladsprisen.

Gyldenløvesgade 15
1502 København V

www.kk.dk

Udover det konkrete udarbejdelse af forslag til ny institutionsstruktur er der arbejdet med en ny budgetmodel, som bedst muligt skal kunne understøtte den nye struktur og tilgodese de politiske prioriteringer.

Her er taget udgangspunkt i hvilken omfordeling, der kan gennemføres som følge af ønsket om mere ensartede enhedspriser, og der er opstillet tre scenarier:

1. Intet grundbeløb

Alle institutioner fratages grundbeløbet og midlerne tildeles i stedet via pladsprisen.

2. Kombineret grundbeløb

Grundbeløbet er sammensat af en basistildeling til de nuværende institutioner og et grundbeløb til stordriftsformen/klyngen.

3. Samme grundbeløb til alle daginstitutioner (nuværende institutioner)

Grundbeløb gives efter de samme principper som i den nuværende model, nemlig et grundbeløb pr. nuværende institution, uanset om de indgår i en stordriftsform/klynge eller ej

I de tre scenarier (der præsenteres i det følgende) er der lagt op til en omfordeling mellem grundbeløb og pladspriser, således at budgettet til grundbeløb som minimum reduceres, mens budgettildelingen i højere grad bliver pladsafhængig.

Det betyder, at de ledige midler, der fremkommer i forbindelse med reduktion af enhedernes grundbeløb, omfordeles til anvendelse i forhold til pladspriserne, sådan at enhederne vil opleve, at en større andel af deres budget relaterer sig til det pladsafhængige område.

Den endelige udmelding af klyngebesparelsen sker i forbindelse med budgetudmeldingen, sammen med de øvrige budgetreguleringer.

Arbejdet med budgetmodeller

Den af forvaltningen nedsatte projektgruppe begyndte sit arbejde med at opstille en række scenarier for kombinationen af grundbeløb og pladspris. Dette blev i første omgang gjort uden besparelser for alene at vise scenariernes omfordeling, efterfølgende blev besparelsen indregnet. I det følgende uddybes de tre scenarier for en budgetmodel.

Forvaltningen anbefaler, at alle tre scenarier sendes i høring, da de på forskellige måde balancerer hensynet til de politisk vedtagne principper for en ny budgetmodel, jf. næste afsnit.

Udgangspunkt for arbejdet – Formål med ny budgetmodel

Udgangspunktet for arbejdet er principperne vedtaget på BUU møde den 23. juni 2010:

- * At skabe en budgetmodel med incitament til at indgå i større bæredygtige enheder
- * At skabe en budgetmodel, der sikrer en mere ensartet enhedspris
- * At skabe en enkel budgetmodel efter genkendelige principper

Desuden er der arbejdet ud fra et princip om, at budgetmodellen skal sikre, at der ikke mistes pladser som konsekvens af, at nogle institutioner ikke bliver bæredygtige økonomisk set. Dette er gjort med baggrund i, at BUU på mødet 2. juni 2010 vedtog, at et væsentligt udgangspunkt for etablering af klynger er, at den nuværende kapacitet opretholdes og, at der arbejdes i to spor både et kommunalt og et selvejende spor.

På denne baggrund arbejdes der ud fra et interval med, hvor mange institutioner der ligger indenfor eller udenfor en fire procent afvigelse i forhold til nuværende budget, da dette traditionelt er en god indikator for, hvor mange institutioner, der påvirkes i acceptabel grad af en ny budgetmodel.

Beskrivelse af tre scenarier for budgetmodeller

Der er udarbejdet følgende tre scenarier for budgettildeling:

1. Intet grundbeløb

Alle institutioner fratages grundbeløbet, og midlerne tildeles i stedet via pladsprisen. Denne model vil give den mest ensartede enhedspris, da grundbeløbet medvirker til at skabe forskellige enhedspriser. Scenariet er også det mest omfordelende fra små til store institutioner. For at sikre bæredygtighed i de allermindste institutioner indgår det i scenariet, at der kan gives et garantibeløb. Forvaltningen vil i arbejdet med handleplaner følge op på anvendelsen af garantibeløbet. Kriteriet for at få garantibeløb er, at budgettet er lavere end forvaltningens beregnede minimums-budget. Der er ingen 0-9 års institutioner/klynger der får lavere budget end dette, men det vurderes, at 7 selvejende klubber opfylder kriteriet. Garantibevillingen gives som individuelt tillæg, idet der er forskel på hvor langt de 7 ligger fra minimumsbudgettet. I alt vurderes udgiften til de 7 at være 3,6 mio. kr. Udover disse 7 skal der gøres opmærksom på at 164 institutioner/klynger mister mere end 4 pct. af budgettet, jf. tabel 2, samt at øvrige besparelser ikke er indregnet i budgetudmeldingen.

2. **Kombineret grundbeløb**

I dette scenarie er grundbeløbet kombineret af en basistildeling og et klyngegrundbeløb. Daginstitutioner, der ikke er i bindende juridisk stordriftsform/klynge, modtager basistildelingen på 150.000 kr. En klyngeinstitution får en grundtildeling, som består af henholdsvis en basistildeling pr. daginstitution (150.000 kr. gange antal institutioner) samt et grundbeløb til stordriftsformen/klyngen (300.000 kr.).

3. **Samme grundbeløb til alle daginstitutioner (nuværende institutioner)**

Her gives et grundbeløb efter de samme principper som i den nuværende model, nemlig et grundbeløb pr. nuværende institutioner, uanset om de indgår i en klynge eller ej. Men de institutioner, der indgår i en klynge tildeles stadig et grundbeløb. Grundbeløbet fastholdes altså ved sammenlægninger, men der er reduceret med henblik på omfordeling.

Forudsætninger bag beregningerne

- Beregninger viser, at grundbeløb på under 150.000 kr. pr. institution betyder en stor omfordeling fra små til store institutioner.
- Konsekvenserne er kun opgjort på strukturbesparelsen på brutto 93,6 mio. kr. Øvrige budgetreduktioner vil reducere institutionernes budget yderligere, men er ikke indregnet her. Budgetmodellerne for almenområdet og for basisinstitutionerne er omfordelende og tilføres i øvrigt 6,8 mio. kr. fra kompensationsordningen ”flere huse”.
- I forlængelse af ovenstående er der analyseret på forskellen mellem det nuværende børnetalsrelaterede budget og det børnetalsrelaterede budget efter ændring af grundbeløbet og pladspris. Øvrige ændringer i tildelingen er ikke inkluderet.
- Der er taget udgangspunkt i klyngerne/modellerne, som de var før høringsmaterialet vedr. strukturproces er bearbejdet. Ændringer i sammensætningen vil betyde ændret budgettildeling for de konkrete klynger/modeller, men vil ikke i væsentligt omfang ændre det samlede billede.
- Besparelsen er sat i forhold til de forventede antal pladser i 2011, som de er beregnet i forbindelse med forældrebetalingen. Dvs. at der er inkluderet en række nye institutioner, og en forventet pladsafregning på institutioner, der får merindskrivningsaftaler.
- De institutioner, der afviger markant, skal undersøges nærmere og evt. tages ud af beregningerne. Herunder hører, at der skal

tages stilling til i hvilken grad de gamle særlige tildelinger til meget små fritidshjem og halvdagsbørnehaver skal fortsætte. Desuden skal de klubber, som er så små at grundbeløbet udgør op til 50 % af eksistensgrundlaget, undersøges nærmere.

- Beregningen af ”minimumsbudget” er baseret på én gruppe som tildeles et antal minimumstimer til gennemsnitlig personalefordeling tillagt timer knyttet til den praktiske opgave med at åbne og lukke institutionen. Timetallet ganges op med områdets faktiske gennemsnitsløn. Dertil kommer gennemsnitlig ledelsesløn ud fra en betragtning om at tre grupper er en typisk størrelse.
- Det skal afklares, hvilket kriterium der skal være for, at et selvejende netværk kan udløse et grundbeløb til stordriftsform, hvis scenarie to vælges. Forslaget her er, at et stordriftsforms grundbeløb tildeles, når der er indgået en ny driftsoverenskomst med mindst 300 børnepoint og mindst 3 eksisterende institutioner.

De tre scenarier opfylder i forskelligt omfang de politiske kriterier. Tabel 1 illustrerer opfyldelsen af de politiske principper.

Tabel 1: Opfyldelse af de politiske principper

	Incitament til større enheder	En mere ensartet pladspris	Genkendelige principper	Fastholde kapacitet
Generelle bemærkninger	Incitamentet til at etablere større enheder må ikke forventes at kunne imødekommes alene via budgetmodellen.	Samtlige opstillede modeller opfylder dette krav, idet de alle reducerer grundbeløbet. Grundbeløbet er et klassisk redskab til at reducere mindre enheders driftgener.	I denne kolonne vurderes scenariernes sammenlignelighed med de anvendte budgetprincipper.	Dette er en usikker vurde-ring. Det er valgt at lade omfordeling pr. år over 4% være indikator for den potentielle risiko for kapacitetstab.
Scenarie 1: 0 i grundbeløb	Max: Der vurderes at være et incitament til små enheder til at blive større, da der ellers vil være stor budgetusikkerhed.	Max: Uden grundbeløb vil udsving i enhedsomkostningerne være stort set ikke eksisterende.	Medium: Modellen fastholder de fleste kendte principper, men fraværet af et grundbeløb må betegnes som radikalt.	Minimum: Modellens evne til at fastholde kapaciteten må forventes at være ringe.

Scenarie 2: Basisbeløb til institutioner samt grundbeløb til klynger.	Max: Modellen vil belønne institutioner i klynger, og vurderes derfor at have gode økonomiske incitamentter til klyngedannelse.	Max: Modellen vurderes at have stor evne til at skabe ens enhedsomkostninger.	Minimum: Der skabes et grundbeløb til klynger. Modellen ændrer i en vis grad de hidtidige principper. Og kræver, at der etableres økonomiske og juridiske enheder for, at der kan opnås grundbeløb til klyngen	Medium: Modellen skaber en omfordeling mellem større og mindre enheder.
Scenarie 3: Samme lavere grundbeløb på kendte daginst.	Medium: Modellen vil have en negativ indflydelse på incitamentet til at være en mindre enhed	Medium: Modellen giver mere ensartede enhedsomkostninger, men ikke i så høj grad som de øvrige scenarier.	Max: Modellen fastholder størstedelen af de kendte principper og arbejder med samme enhedsbetragtninger som nu.	Medium: Modellen har en medium grad af omfordeling. Modellens evne til at fastholde kapaciteten vurderes derfor som ganske stor

Anbefaling af tre scenarier og fordele og ulemper

Det gælder for de tre scenarier, at de alle lever op til de politiske principper, men i hvor høj grad de lever op til dem og prioriteringen af principperne varierer. Valget af model handler således blandt andet om, hvilket princip, man ønsker, skal vægte højest.

Da institutionsmassen i 2011 er meget uensartet i størrelse, vil valg af scenarie afhænge af en afvejning mellem:

1. Tage hensyn til at bevare bæredygtige institutioner og pladser
2. Minimere forskelle i enhedspriser
3. Skabe incitament til at være/blive en stor institution.

Uddybende forholder det sig således, at scenarie 3 prioriterer punkt 1 højest - at bevare kapaciteten frem for bæredygtighed og ensartethed. Scenarie 1 prioriterer punkt 2 højest - at opnå så ensartede pladspriser som muligt. Endelig prioriterer scenarie 2 punkt 3 - incitament til større enheder.

Scenarie 1 har den fordel at de mest ensartede pladspriser opnås ved ikke at have et grundbeløb og evt. kun give garantibudget til meget få institutioner. Ulempen er, at scenariet ikke tager hensyn til om de små institutioner er bæredygtige, økonomisk og kapacitetsmæssigt.

Scenarie 2 giver et synligt incitament til stordriftsform, via konkret at tilgodese med et særligt ekstra grundbeløb. Desuden opnås mere ensartede enhedspriser end i scenarie 3. Ulempen ved scenarie 2 er, at

den forudsætter et kriterium for, hvornår institutioner uden klyngekonstruktion kan opnå klyngegrundbeløb. Desuden omfordeler scenariet i højere grad end scenarie 3 fra små til store institutioner.

Scenarie 3 har den fordel, at der omfordeles mindre fra små til store institutioner, og dermed er der størst mulighed for at bevare kapaciteten. Desuden er scenariet genkendeligt i forhold til i dag. En ulempe ved scenarie 3 er, at der er et mindre budgetmæssigt incitament til at indgå i klynge, og at enhedsprisernes forskelle udlignes i mindre grad end de øvrige scenarier.

Konsekvens af besparelsen

Der er foretaget beregninger på, hvordan både budgetmodellens omfordeling og ny institutionsstruktur indvirker på institutionernes budget. Tabel 2 viser konsekvenserne.

Tabel 2: Oversigt over konsekvenser

		Scenarie 1	Scenarie 2	Scenarie 3
Grundbeløb		0	300 t. kr. klynge, 150 t.kr. daginst.	198 t.kr. til alle daginst.
Alle	+/- 4 %	49 %	49 %	62 %
	> -4 %	171	169	124
	Øk. (mill)	25,9	16,2	10,1
Kommunale	+/- 4 %	93 %	95 %	96 %
	> -4 %	6	4	3
	Øk. (mill)	2,4	2,4	2,4
Selvejende	+/- 4 %	35 %	34 %	51 %
	> -4 %	165	165	121
	Øk. (mill)	23,5	13,9	7,5

Tabellen er opgjort for hhv. alle institutioner (grøn), kommunale klynger (blå) og selvejende institutioner med nuværende størrelse (gule).

Første række med tal viser procentdelen af institutioner, der ligger i intervallet mellem at miste 4 pct. af budgettet og at få 4 pct. af budgettet. Denne første talrække viser, at i alle scenarier er der en væsentlig omfordeling som følge af besparelse og ny budgetmodel, selv i den mindst omfordelende scenarie er det kun 62 pct. af alle (heraf halvdelen af de selvejende) der ligger indenfor 4 pct. intervallet. Den 2. talrække viser, hvor mange daginstitutioner, der mister mere end 4

pct., og tredje række med tal viser, hvor meget budget institutionerne mister.

Hovedresultatet i tabel 3 er, at det koster mellem 10 og 26 mio. at holde de hårdest ramte fri, og at det er scenarie 3, der er billigst (10,1 mio.kr.).

I alle scenarier er det tre til seks af de kommunale institutioner, der mister mere end 4 pct. og det svarer til godt 2 mio.kr. De øvrige institutioner, der berøres udover de 4 %, er således selvejende.

Konsekvenser i scenarie 1

Enhedsprisen er lig med pladsprisen. Det betyder, at små institutioner mister budget i forhold til i dag, mens større institutioner og stordriftsformer belønnes. 171 institutioner (heraf 6 klynger) vil miste mere end 4 pct. af deres nuværende budget, i alt 25,9 mio. kr.

Konsekvens af scenarie 2

Modellen belønner institutioner i klynger/stordriftsformer, men har dog lavt grundbeløb til alle. 169 institutioner vil miste mere end 4 pct. af deres budget, i alt 16,2 mio. kr.

Konsekvens af scenarie 3

Jo flere institutioner i klyngen jo større samlet grundbeløb. Samtidig tilgodeses institutioner uden for klynger til en vis grad. 124 institutioner vil miste mere 4 % af deres budget, i alt 10,1 mio. kr.

Håndtering af institutioner der mister et stort budget

Besparelsen som følge af ny institutionsstruktur gennemføres pr. 1. januar 2011. Der er dog afsat 40 mio. kr. til indfasning af ny institutionsstruktur og budgetmodellen i 2011, faldende til 20 mio. kr. i 2012 og ingen midler i 2013.

Forvaltningen anbefaler, at de 40 mio. kr. i 2011 fordeles således at op til 20 mio. kr. anvendes til dækning af omstruktureringstillæg og andre personaleordninger ved overgang til ny struktur, og de resterende ca. 20 mio. kr. anvendes til de institutioner, der mister mest ved den nye budgetmodel. I 2012 anvendes op til 10 mio. kr. til at afbøde de negative konsekvenser af budgetmodellen, og resten anvendes til personaleordninger ved ny struktur.

Forvaltningen anbefaler, at de indfasningsmidlerne gives som en midlertidig særbevilling til de institutioner, der mister mest budget. Ud fra de nuværende beregninger viser tabel 3, at der er økonomi til at tilgodese institutioner der mister mere end ca. 4 pct. af deres budget i 2011. Den endelige procentsats er ikke fastlagt, da den afhænger af valg af scenarie. Generelt gælder dog, at da der er afsat en fast sum til

indfasningen, vil scenarie 1 betyde at færre institutioner får andel af indfasningsmidlerne end i scenarie 2 og 3.

Eksempler på konsekvenser af nye budgetmodeller

For at illustrere konsekvensen af en ny budgetmodel og en klyngebesparelse har forvaltningen, med afsæt i nogle konkrete institutioner/klynger, udarbejdet nogle eksempler i tabel 3, 4 og 5.

Tabel 3 Eksempler på konsekvens ved scenarie 1

	Stor med 2 inst., 560 børnepoint (0-6 år)	Stor med 7 inst., 545 børnepoint (3-12 år)	1 stor inst., 174 børnepoint 0-6 år	1 lille inst., 86 børnepoint, 6-14 år
Grundbeløb, nyt	0	0	0	0
Pladspris, nye	33.128.356	30.647.387	9.719.931	3.886.028
Andet budget	2.896.277	5.300.285	1.631.346	656.614
Nyt budget i alt	36.024.633	35.947.672	11.351.277	4.542.642
Nuvær. budget	35.486.187	37.337.712	11.329.262	4.895.703
Afvigelse i kr.	538.446	-1.390.040	22.015	-353.061
Afvigelse i pct	1,5%	-3,7%	0,2%	-7,2%
Indfasningsmidler	0	0	0	157.233

Tabel 4: Eksempler på konsekvens ved scenarie 2

	Stor med 2 inst., 560 børnepoint (0-6 år)	Stor med 7 inst., 545 børnepoint (3-12 år)	Stor 1 inst., 174 børnepoint 0-6 år	Lille 1 inst, 86 børnepoint, 6-14 år
Grundbeløb, nyt	600.000	1.350.000	150.000	150.000
Pladspris, nye	31.944.436	29.581.285	9.360.538	3.780.394
Andet budget	2.896.277	5.300.285	1.631.346	656.614
Nyt budget i alt	35.440.713	36.231.570	11.141.884	4.587.008
Nuvær. Budget	35.486.187	37.337.712	11.329.262	4.895.703
Afvigelse i kr.	-45.474	-1.106.142	-187.378	-308.695
Afvigelse i pct	-0,1%	-3,0%	-1,7%	-6,3%
Indfasningsmidler	0	0	0	112.867

Tabel 5: Eksempler på konsekvens ved scenarie 3

	Stor med 2 inst., 560 børnepoint (0-6 år)	Stor med 7 inst., 545 børnepoint (3-12 år)	Stor 1 inst., 174 børnepoint 0-6 år	86 børnepoint, 6-14 år
Grundbeløb, nyt	397.250	1.390.375	198.625	198.625
Pladspris, nye	31.890.473	29.532.691	9.344.157	3.775.579
Andet budget	2.896.277	5.300.285	1.631.346	656.614
Nyt budget i alt	35.184.000	36.223.351	11.174.128	4.630.818
Nuvær. budget	35.486.187	37.337.712	11.329.262	4.895.703
Afvigelse i kr.	-302.187	-1.114.361	-155.134	-264.885
Afvigelse i pct	-0,9%	-3,0%	-1,4%	-5,4%
Indfasningsmidler	0	0	0	69.057

Af eksemplerne ses en række tendenser:

- De enkeltstående (selvejende) institutioner mister mindre i scenarie 3 end i scenarie 2. For de store (kommunale) er det omvendt, de har større budgetreduktion i scenarie 3 end i 2.
- Scenarie 1 adskiller sig fra de øvrige scenarier, idet scenariet generelt tilgodeser store selvejende enheder og klynger med få nuværende grundbeløb. Til gengæld mister både klynger med mange nuværende enheder og de små selvejende enheder budget.
- Det er kun den mindste institution, der får en andel af indfasningsmidlerne, så de kun reduceres med 4 pct. af budgettet i 2011 og 2012 i forhold til 2010. Nogle kommunale klynger mister således et væsentligt budget, uden at få del i indfasningsmidlerne pga. deres budgetstørrelse og dermed mulighed for at realisere besparelsen.
- Indenfor samme ejerskab (kommunal/selvejende) er der store forskelle på konsekvenserne. Budgetændringen afhænger bl.a. af størrelsen på institutionen, men også hvor mange nuværende institutioner klyngen består af (selvom de har lige mange børnepoint). Klynger med mange små nuværende enheder (f.eks. den i kolonne 2 med 7 institutioner) mister mere budget end klynger med færre og større enheder (f.eks. den i kolonne 1 som kun består af 2 institutioner), fordi klynger med mange nuværende enheder får mange grundbeløb nu. Det gælder i alle scenarier.
- Det gælder også for alle scenarier, at institutioner og klynger

med klubdele mister forholdsmeæssigt meget, fordi klubber har fået et forholdsvist stort grundbeløb hidtil. Dette klubgrundbeløb harmoniseres i modellerne og lægges ud i pladsprisen. Dog gælder at større selvejende klubber ikke mister ved modellen, da de via deres størrelse vinder på pladsprisen, hvad de mister i grundbeløb.