

6. Kompensationsordning og investeringscases (-) (2010-70552)

Udvalget skal tage stilling til forslag til implementering af måltal for besparelser i Børne- og Ungdomsudvalgets driftsbudget gennem ensartet kompensationsdeling og anlægsforbedringer af nuværende bygningsmasse, samt revision af gældende tildelingskriterier for kompensationsordningerne og etablering af nye driftseffektive institutioner.

INDSTILLING OG BESLUTNING

Børne- og Ungdomsforvaltningen indstiller til Børne- og Ungdomsudvalget at tiltræde følgende indstilling, der tilvejebringer et driftsprovener i 2011-2013 og frem med forbehold for budgetforhandlingerne for budgettet for 2011

1. At budget 2011 og frem reduceres med 7,0 mio. kr. med baggrund i en ensartet tildeling af kompensationsmidler på baggrund af de nuværende tildelingskriterier for kompensationsordningerne efter en teknisk/bygningsmæssig gennemgang af de eksisterende institutioner og deres bygningsmæssige forhold.
2. At der i budgettet for 2011 søges afsat anlægsmidler for 0,6 mio. kr. til anlægsprojekter i den eksisterende bygningsmasse, som tilsammen udbedrer nogle konkrete bygningsmæssige gener, og som dermed reducerer tildelingen af kompensationsmidler til de omfattede institutioner med i alt 0,2 mio. kr. i budget 2011 og 0,3 mio. kr. i budget 2012 og frem.
3. At der i budgettet for 2011 søges afsat 24 mio. kr. til anvendelse i 2011 og 2012 til etablering af elevatorer i op til 24 institutioner, der (med forbehold for myndighedsgodkendelse og -krav) kan reducere tildelingen af kompensationsmidler med 1 mio. kr. i budget 2011 1,5 mio. kr. i 2012 og 2,0 mio. kr. i budget 2013 og frem, efterhånden som elevatorerne kan tages i brug.
4. At såfremt myndighedskrav eller manglende myndighedsgodkendelser forhindrer etableringen af elevatorer kan de afsatte 24 mio. kr. helt eller delvist anvendes til andre bygningsmæssige forbedringer, som kan bidrage til opnåelsen af måltallet for færre kompensationsordninger efter konkret aftale med de institutioner, der kan blive omfattet af sådanne forbedringer. Forbedringerne kan eksempelvis være etablering af toiletter i tilknytning til legeplads, mere optimal fordeling af børnegrupper i integrerede institutioner, etablering af elektronisk overvågning i tilknytning til liggehaller eller lign.
5. At kompensationsordningen "*Flere huse*" nedlægges og at budgettet på 6,8 mio. kr. til denne ordning tilføres den nye budgetmodel, der indføres som følge af implementeringen af en ny institutionsstruktur på 0-13 års området fra 2011 (klyngestruktur)
6. At der i med effekt fra august 2011 gennemføres en revision af tildelingskriterierne for kompensationsordningen "*Elevator*", "*Flere etager*", "*Ingen legeplads*", "*Trapper*", "*Langt til liggehal*" og "*Udflytterinstitutioner*", som medfører en besparelse på 6 mio. kr. i 2011 og 14,5 mio. kr. i 2012 og frem.
7. At der i budgettet for 2011 søges afsat anlægsmidler for 0,5 mio. kr. til en forundersøgelse af besparelspotentialer ved at omlægge fra dyre til billigere institutionsmiljøer i nye bygninger med henblik på fremlæggelse af en konkret investeringsplan til budgetforslag 2012 på i alt 200 mio. kr. (svarende til en omlægning af ca. 20 institutioner/45 børnegrupper)

8. At investeringsplanen skal angive konkrete forslag til investeringer i nye institutioner, der kan give en samlet driftsmæssig besparelse på minimum 24,8 mio. kr. i budget 2013 og frem.
9. At Udvalget konstaterer, at ovenstående indstillingspunkter realiserer måltallet for besparelser på driftsbudgettet i 2011 på 15,4 mio. kr. med i alt 15,7 mio. kr., og at måltallet for 2012 på 25,0 samt måltallet for 2013 på 53,1 mio. kr. ikke kan nås med besparelser på hhv 24,8 mio. kr. og 50,1 mio. kr. Forvaltningen skal dog understrege, at der er tilknyttet en vis usikkerhed til provenuet på de foreslåede initiativer (i både positiv og negativ retning), og at forvaltningen derfor vender tilbage til Udvalget med status på implementeringen af ovennævnte indstillinger og evt. forslag til yderligere justeringer i 2012 og 2013, som kan sikre at de fastsatte måltal.

PROBLEMSTILLING

På området Dagtilbud til Børn og Unge tildeles daginstitutionerne en del af deres budget gennem kompensationsordninger, som i al væsentlighed har til formål at kompensere for bygningsmæssige u hensigtsmæssigheder i institutionerne. Enkelte kompensationsordninger er tilknyttet andre forhold (udflytterinstitutioner, udvidet åbningstid, dyrehold m.v.)

I budgetforliget for 2010 blev det aftalt at reducere i tildeling af kompensationsmidler med i alt 15,4 mio. kr. i budget 2011 og frem. Børne- og Ungdomsudvalget har herefter som en del af udvalgets budgetforslag for 2011 ønsket, at der kunne ske en yderligere reduktion i kompensationsmidler til 25 mio. kr. i budget 2012 og 35 mio. kr. 2013 som en del af en samlet økonomisk genopretningsplan.

Hertil kommer at Børne- og Ungdomsudvalget også har ønsket, at der kunne investeres i nye institutionsbygninger til erstatning for den del af den nuværende institutionsmasse, der udløser flest kompensationsordninger og i øvrigt har et højt driftsøkonomisk niveau, samt at disse investeringer kunne generere en samlet besparelse på 18,1 mio. kr. i 2013.

Den samlede driftsbesparelse for disse 2 dele af en samlet økonomisk plan for 2011-2013 udgør dermed **15,4 mio. kr.** i 2011, stigende til **25 mio. kr.** i 2012 og **53,1 mio. kr.** i 2013 og frem.

Børne- og Ungdomsudvalget har for disse driftsbesparelser forudsat, at besparelserne så vidt muligt kunne findes gennem anlægsinvesteringer. Således har udvalget forudsat, at der kunne afsættes 25 mio. kr. til udbedring af kompensationsudløsende forhold i den nuværende institutionsmasse og 200 mio. kr. til at erstatte dyre institutioner med mere driftseffektive institutioner.

LØSNING

Der udmeldes p.t. kompensationsmidler for **86,2 mio. kr.** til daginstitutionerne fordelt på 12 forskellige kompensationsordninger. Fordelingen af kompensationsmidlerne fremgår af bilag 1.

Historisk er kompensationsordningerne – både i forhold til tildelingskriterier og tilhørende personaletimer – senest revideret i 1995. I 2001 bortfaldt enkelte ordninger i forbindelse med overgang til lønsumsstyring, men reelt stammer de aktuelle tildelingskriterier tilbage fra 1976.

Børne- og Ungdomsudvalget har i forbindelse med drøftelsen af kompensationsordningerne i efteråret 2009 bedt forvaltningen om, at institutionerne blev gennemgået med henblik på at sikre et opdateret grundlag for den nuværende tildeling af kompensationsmidlerne. Forvaltningen har derfor i samarbejde med SBS Rådgivning A/S besøgt og gennemgået samtlige institutioner. Den tekniske gennemgang af den enkelte institution er sket med fokus på registrering af de fysiske forhold, samt kvalitetssikring af den nuværende budgettildeling af kompensationsmidler. Kvalitetssikring har været rettet imod både en vurdering af, om de gældende kriterier matcher de faktiske bygningsmæssige forhold, og om kompensationstildeling er sket på en ensartet måde.

Konklusionen på den tekniske gennemgang af institutionerne og det samarbejde, der har været mellem forvaltningen og SBS Rådgivning A/S, er, at der umiddelbart er begrænsede muligheder for at ombygge i den eksisterende institutionsmasse på en måde så de kompensationsudløsende forhold kan fjernes. Samtidigt har der vist sig at være store forskelle i fortolkningen af kriterierne og tildelingen af kompensationsmidler til institutionerne.

På baggrund heraf foreslår Børne- og Ungdomsforvaltningen, at de i budgetforslaget for 2011 forudsatte anlægsinvesteringer og tilhørende driftsbesparelser udmøntes inden for følgende 3 delelementer:

1. Ved en korrekt, opdateret og ensartet kompensationstildeling til den eksisterende bygningsmasse og udbedring af umiddelbare bygningsmæssige gener
2. Ved en revision af kompensationsordningerne både i forhold til den eksisterende og kommende bygningsmasse
3. Ved en modernisering af og investering i institutionsmassen

De tre indsats er beskrevet nedenfor og en samlet økonomisk oversigt fremgår af bilag 2.

1. Delelement: Korrekt, opdateret og ensartet tildeling af kompensationsordninger og udbedring af bygningsmæssige gener

Den primære indsats for den tekniske bygningsgennemgang i sommeren 2010 har været at fokusere på kompensationstildeling i de eksisterende institutioner. Resultatet heraf er todelt.

For det første er konklusionen, at der er forskelle i fortolkningen af kriterierne og dermed også i tildelingen af kompensationsmidlerne. Ligeledes er der også institutioner, der ikke har fået revideret tildeling af kompensationsmidler i forbindelse med ombygning eller andre generelle former for kapacitetsændringer. Derved har nogle institutioner fået for meget - andre har fået for lidt.

Den konkrete vurdering er, at der ved korrekt, opdateret og ensartet tildeling, samt korrektion for meget tildelt kompensation samt manglende tildeling af kompensation (primært for elevatorer) kan reduceres i driftsbudgettet svarende til 7,0 mio. kr.

For det andet vurderes det, at der er begrænsede muligheder for at ombygge og udbedre den eksisterende bygningsmasse således, at der bortfalder kompensationsordninger.

Konkret vil der ved investering af 580.000 kr. på 4 institutioner kunne spares kompensationsmidler på i alt 300.000 kr. i 2012. I 3 institutioner kan der etableres vinduer i døre, hvorved kompensation for *badeværelse adskilt* fra grupperum bortfalder, svarende til 0,2 mio. kr. I et enkelt tilfælde giver

det god mening at sammenbygge 2 adskilte bygninger, hvilket vil give en lettere hverdag i institutionen og samtidig betyde, at kompensation for *flere huse* bortfalder, svarende til 0,1 mio. kr.. Hertil er det fysisk og bygningsmæssigt muligt, inden for de gældende regler at etablere 24 elevatorer på 24 institutioner med en anlægsinvestering på anslået 24 mio. kr., som erstatter kompensation for etager og trapper. Dermed kan der spares kompensationsmidler op til 2 mio. kr. i 2013.

Forslaget om etablering af 24 elevatorer baserer sig alene på, hvad der er fysisk muligt, og er således med forbehold for evt. fordyrende myndighedskrav eller manglende myndighedsgodkendelser, som kan forhindre realiseringen heraf. Forvaltningen foreslår derfor, at de 24 mio. kr. helt eller delvist kan anvendes til andre bygningsmæssige forbedringer, som kan bidrage til opnåelsen af måltallet for færre kompensationsordninger. Dette kan eksempelvis være etablering af toiletter i tilknytning til legeplads, mere optimal fordeling af børnegrupper i integrerede institutioner, etablering af elektronisk overvågning af liggehaller m.v., mod at det aftales med de institutioner, der måtte være omfattet af sådanne indsatser, at de skal bidrage til at opnå det fastsatte måltal for den samlede reduktion i kompensationsmidlerne

2. Delelement: Revision af kompensationsordninger

I forbindelse med den tekniske gennemgang af institutionerne er forvaltningen blevet opmærksom på, at de bygningsmæssige forhold på institutionerne har været vurderet forskelligt i forhold til de gældende tildelingskriterier. Forvaltningen har derfor sat et arbejde i gang sammen med områderne, der skal sikre en ensartet anvendelse af kriterierne, og samtidig etableres der nye opfølgningssystematikker, der fremadrettet sikrer en ensartet tildeling til sammenlignelige forhold.

Forvaltningen foreslår endvidere, set i lyset af den stigende besparelsesprofil på kompensationsordningerne og som følge af en kommende ændret organisering af institutionerne på 0-13 års området, at de eksisterende tildelingskriterier for kompensationsordningerne gennemgår en lettere revision.

For det første foreslår forvaltningen, at kompensationsordningen *Flere Huse* bortfalder. Som følge af etablering af en klyngestruktur for 0-13 års institutioner vil forvaltningen revidere den nuværende budgetmodel, således at den understøtter den nye organisering på området, og dermed vil skulle tage højde for klynger med flere huse. Den nuværende kompensationsordning til Flere Huse fungerer i dag som en tilfældig kompensation til institutioner, der har flere ikke-sammenhængende bygninger uafhængig af, hvordan anvendelsen af disse huse er i forhold til pædagogiske hensyn og den faktiske ressourceanvendelse. For eksempel modtager en institution med 3 børnegrupper fordelt i flere bygninger således kompensationsmidler, mens en institution med 3 grupper under samme tag ikke modtager kompensationsmidler uanset, at der formentlig vil være større bevægelse af børn mellem grupperne i det store samlede institution end i den bygningsmæssigt adskilte institution. På denne måde fungerer Flere Huse-ordningen i virkeligheden som et ekstra grundbeløb til institutioner med flere bygninger – et forhold der vil skulle indgå som et element i en ny budgetmodel i relation til klyngestrukturen på 0-13 års området. Det foreslås derfor, at kompensationsordningen nedlægges, og at midlerne tilføres institutionerne i en ny generel budgetmodel på området. Det fremgår af bilag 1, at midlerne p.t. udgør ca. 9,2 mio. kr., men at der er blevet tildelt ca. 2,3 mio. kr. for meget ifølge den bygningsmæssige gennemgang og endvidere er det ovenfor foreslået, at der i en enkelt institution etableres en sammenhæng mellem nogle adskilte bygninger, som vil reducere budgettet til denne kompensationsordning med 0,1 mio. kr. Det resterende budget på 6,8 mio. kr. overføres som ovenfor nævnt en ny budgetmodel.

For det andet giver observationerne fra den tekniske gennemgang anledning til at overveje om kompensationsmidlerne bliver fordelt på et ensartet og fair grundlag, samt om ordningerne matcher de faktiske bygningsmæssige forhold i de enkelte institutioner, og de ressourcemæssige belastninger som den enkelte institution oplever i hverdagen.

Alene det forhold at kriterier og timetildelingsstørrelserne knyttet til de enkelte kompensationsordninger ikke er revideret gennem en længere årrække, bør være en anledning til at se nærmere på de systematikker og hensyn, der ligger til grund for uddelingen af over 85 mio. kr. årligt. I naturlig forlængelse heraf vil forvaltningen anbefale, at en større ensartethed og nutidighed i ordningerne samtidig tager sigte på at understøtte ambitionen om at bygge mere driftseffektive daginstitutioner fremadrettet. Forvaltningen bygger som udgangspunkt institutioner, der er indrettet under hensyntagen til en velfungerende hverdag for både børn og ansatte, det vil sige med fysisk velegnede lokaler, fleksible og overskuelige grupperum, integrerede liggehaller, elevatorer, legepladser m.v. Med de foreslåede revisioner herunder vil byggeri af en ny dagsinstitution således ikke udløse kompensationsmidler.

Forvaltningen foreslår, at følgende kompensationsordninger revideres med effekt fra august 2011:

- *Elevator*, foreslås ændret således, at der ikke gives compensation, hvis institutionen har egen ”intern” elevator under hensyntagen til hvordan institutionen i øvrigt er indrettet ift. fordeling af forskellige aldersgrupper, køkken, toiletter og andre fysiske forhold, der påvirker trafikken mellem etager. Dette vil understøtte den økonomiske gevinst ved at etablere elevator i institutioner, da elevator erstatter kompensationsordningerne ”trapper” og ”flere etager”. Måltal for besparelsen gennem revision af denne ordning er en helårseffekt på 1,0 mio. kr.
- *Flere etager* foreslås ændret således, at der ikke gives compensation, hvis institutionen har 3 eller flere grupperum på samme etage under hensyntagen til hvordan institutionen i øvrigt er indrettet ift. fordeling af forskellige aldersgrupper, køkken, toiletter og andre fysiske forhold, der påvirker trafikken mellem etager. Måltal for besparelsen gennem revision af denne ordning er en helårseffekt på 4,0 mio. kr.
- *Ingen legeplads* foreslås ændret således, at der ikke gives compensation, hvis legepladsen befinder sig i umiddelbar nærhed af institutionen (det kan være som en del af et gårdmiljø eller nærliggende park) uanset, at den ikke er placeret på institutionens matrikel. Der gives compensation for legepladser, der er adskilt fra institutionen af befærdet vej. Måltal for besparelsen gennem revision af denne ordning er en helårseffekt på 3,5 mio. kr.
- *Trapper*, foreslås ændret således, at der ikke gives compensation til børnehavergrupper på etager, og at derudover heller ikke tildeles compensation for ”høje stuer” (dvs. op til 7-10 trin fra gadeplan). Måltal for besparelsen gennem revision af denne ordning er en helårseffekt på 3,5 mio. kr.
- *Liggehal*, foreslås ændret således, at der alene gives compensation til liggehaller, der ligger udenfor (uanset afstand hertil) og som ikke er integreret i institutionens øvrige bygninger. Dermed bortfalder ordningen for liggehaller, der ligger indenfor og er integreret i institutionens bygningsmasse. Måltal for besparelsen gennem revision af denne ordning er en helårseffekt på 1,0 mio. kr.
- *Udflytterinstitutioner*, foreslås ændret så der bliver en større sammenhæng mellem udflyttergrupperne størrelse og de personaleressourcer, der rent faktisk er tilknyttet disse grupper. Måltal for besparelsen gennem revision af denne ordning er en helårseffekt på 1,5 mio.

kr.

Kompensationsordninger knyttet til *Lang åbningstid, Badeværelse adskilt fra grupperum, Følgeordning, Særlige forhold* eller *Dyrehold* revideres ikke. Det skal dog bemærkes, at budgettet til *Følgeordning* reduceres med 2 mio. kr. i tilknytning til forslaget om at flytte morgenåbent fra fritidshjem til skoler, jf. særskilt indstilling herom. Der vil fortsat være kompensationsmidler til følgeordninger fra skole til fritidshjem

3. Delelement: Investering i daginstitutioner

Børne- og Ungdomsudvalget har allerede truffet beslutning om nogle enkelte anlægsprojekter på institutionsområdet, hvor der i forbindelse med sammenlægninger, udbygninger m.v. også etableres elevatorer eller andet, der medfører, at kompensationsordninger bortfalder som følge af at de bygningsmæssige gener udbedres.¹ Ved afslutning af projekterne og ibrugtagning i 2011 vil der ske en reduktion i kompensationsmidler til de konkrete institutioner i overensstemmelse med de ændrede bygningsmæssige forhold. I alt udgør disse besparelser 1,5 mio. kr. med virkning fra 2011.

Hertil kommer, at Børne- og Ungdomsforvaltningen i samarbejde med Økonomiforvaltningen har undersøgt, hvor god en investering det vil være at opføre en ny 5, 10 eller 15 gruppers institution og flytte konkrete institutioner med mange compensationstimer eller udflytterbørnehave ind i disse nye institutioner.

Disse beregninger viser, at investeringen er tilbagebetalt over 14-21 år afhængigt af hvilke forudsætninger der opstilles omkring størrelsen af grundbeløb til institutionerne samt størrelsen af et evt. salgspøvenu fra de bygninger, der forlades.

Børne- og Ungdomsforvaltningen har med afsæt i disse principper gennemgået de ”dyreste” af vores eksisterende ”dyre institutioner”. ’Dyre institutioner’ er typisk institutioner, der både modtager store kompensationsmidler for fysiske forhold, og som derudover har udflytterkørsel. Ved vurdering af de konkrete kompensations fordelinger, samt potentialet ved at omlægge udflytterinstitutioner til stationære institutioner er det forvaltningens vurdering, at det vil være muligt at spare i alt 18,2 mio. kr. i reducerede udgifter til udflytterkørsel og 6,6 mio. kr. i reduktion af kompensationsmidler ved at overflytte små dyre institutioner til nye mere tidssvarende og institutioner. Hertil kommer evt. andre driftsreducerende forhold som for eksempel at nye institutioner er mere energieffektive samt muligheden for at hente et evt. provenu fra de fraflyttede lokaler/bygninger.

Anlægsmidler som forudsætning for driftsbesparelserne

På baggrund af den tekniske gennemgang af institutionerne vurderes datagrundlaget for ovenstående forslag knyttet til delelementerne ’Kompensationsordninger’ og ’Revision af kompensationsordninger’ realiserbare, forudsat et anlægsbudget på 24,6 mio. kr. i perioden 2011-2012.

¹ Anlægsbevilling til strukturtilpasning på fritidshjemsområdet (2010-9452) om opførelse af en 0-10 års institution med plads til 60 nye vuggestuepladser og genhusning af Vigerslev Allés Skoles 6 fritidshjemsgrupper samt Anlægsbevilling til 0-10 års institution på Fengersvej i Valby (2010-9373) om sammenlægning af fritidshjemmet Blegdamsvej 102 og Børnegården, Ryesgade 80 og sammenlægningen af Olympien Rødbyvej 4 og Rødbyvej 6

Indsatsen knyttet til 'Investering i daginstitutioner' forudsætter anlægsmidler til at investere i etablering af nye driftseffektive børnegrupper. Dermed forudsættes det, at der kan bygges på kommunale grunde, og at der ikke skal foretages større oprensning efter forurening eller lignende.

Forvaltningen foreslår i forlængelse heraf, at det i 2011 undersøges nærmere hvilke konkrete muligheder, der er for at lægge yderligere grupper til igangværende og kommende institutionsprojekter, samt evt. bygge helt nye institutioner, der vil kunne realisere dette besparelsespotential.

Forudsætningen for realiseringen af provenuet på driftsbudgettet er således, at der i 2011 afsættes anlægsmidler for 0,5 mio. kr. til en forundersøgelse af besparelsespotential ved at omlægge fra dyre til billigere institutionsmiljøer i nye bygninger med henblik på fremlæggelse af en konkret investeringsplan til budgetforslag 2012 på i alt ca. 200 mio. kr. (svarende til en omlægning af ca. 20 institutioner/45 børnegrupper)

Investeringsplanen skal angive konkrete forslag til investeringer i nye institutioner, der kan give en samlet driftsmæssig besparelse på minimum 24,8 mio. kr. i budget 2013 og frem.

ØKONOMI

-

VIDERE PROCES

Forslagene gennemføres med forbehold for budgetforhandlingerne for 2011. I givet fald vil forvaltningen sikre implementeringen af de foreliggende forslag på driftsområdet inden for den samlede budgetramme på området. Omkring de foreslåede omlægninger af udflytterinstitutioner til nye stationære institutioner, som forudsætter tilførsel af anlægsmidler til forundersøgelser i 2011, vil forvaltningen fremlægge investeringsplan forud for udarbejdelsen af budgetforslaget for 2012.

Else Sommer

/Jesper Rønnow Simonsen

bilag

[1. Budgetoversigt – Kompensationsordninger](#)

[2. Oversigt – Finansieringsbehov og håndteringsforslag](#)

