



Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender  
Att.: Mette Arnsfelt Andersen  
Stormgade 2-6  
1470 Kbh K

### **Vedr. lovforslag om privatinstitutioner (pengene følger barnet).**

KL er tilhænger af friere valg mellem offentlige og private tilbud, og støtter således hovedintentionerne i lovforslaget. KL anerkender, at lovforslaget tilstræber at udvise respekt for kommunernes udgiftsstyring. Det er imidlertid KLs opfattelse, at det ikke er lykkedes.

Desuden finder KL det meget uhensigtsmæssigt at lovgive om administrationsbidrag og bygningstilskud, da sådanne bidrag kun kan fordyre driften af daginstitutioner, det låser prisdannelsen og derfor i sidste ende reducerer den ramme, der er til rådighed for børnene.

KL undrer sig over, at der peges på kommunale merudgifter på 6,4 mio. kr. i 2005 og frem, samt merudgifter til administration på 5,4 mio. kr. i 2005 og frem, idet beløbene er alt for lave – og beregningerne i øvrigt ikke har været forelagt KL ved en DUT forhandling.

Endelig skal KL pege på, at opstillingen af godkendelseskriterier, den nye tilføjelse til servicelovens formålsbestemmelse for dagtilbud samt henvisningen til kommunernes almene tilsynsforpligtelse ikke kan hindre, at der opstår både A og B institutioner, samt institutioner med skæv integrationsmæssig balance.

### **Lovforslagets økonomiske konsekvenser**

Vurderingerne af de økonomiske konsekvenser for kommunerne er væsentligt underestimerede. Såfremt lovforslaget vedtages i sin nuværende form mener KL, at der er betydelige merudgifter for kommunerne, som de skal kompenseres for.

**KL anser lovforslaget som et brud på den gældende økonomiaftale, hvor der står, at kommunerne skal tilpasse udgiftsniveauet i takt med**

Den 20. oktober 2004

Jnr 03.04.00 K04  
Sagsid 000147649

Ref JDE  
jde@kl.dk  
Dir 3370 3231

Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København S

Tlf 3370 3370  
Fax 3370 3075

[www.kl.dk](http://www.kl.dk)

1/6

## **udviklingen i børnetallet for at kunne frigøre ressourcer til områder med stigende udgiftsbehov.**

Lovforslaget er udgiftsdrivende på følgende hovedpunkter:

Mulighederne for at tilpasse kapaciteten til det faldende børnetal vanskeliggøres med lovforslaget. Tilpasningen af antallet af dagtilbudspladser vanskeliggøres med retten til at drive privatinstitutioner uden aftale med kommunen. Friere valg i lovforslagets form vil medføre overskudskapacitet med deraf følgende merudgifter på dagtilbudsområdet. Ministeriet er tilsyneladende opmærksomme på problemstillingen idet det af bemærkningerne fremgår ”Fx kan forældre i et landdistrikt vælge at oprette en privat institution, hvis kommunen vælger at lukke den eneste daginstitution i området?”. Kommunerne lukker i sagens natur kun institutioner der hvor det er driftsmæssigt hensigtsmæssigt – og kommunernes muligheder herfor stækkes nu!

Forslaget til afregningstakst (især bygningstilskuddet) strider imod hensynet til de økonomiske styringsmuligheder som belyst i rapporten ”Frit valg og kvalitet”, der er udarbejdet i samarbejde mellem ministerierne og de kommunale parter. Ifølge lovforslaget skal kommunen afregne de private leverandører pr. barn med en takst, der svarer til kommunens gennemsnitlige omkostninger plus et bidrag til bygninger. Taksten indeholder altså også kommunens faste omkostninger. Hvis kommunen skal bevare sine økonomiske styringsmuligheder, bør afregningen afspejle den udgiftsreduktion, som kommunen kan gennemføre, når en borger vælger en privat leverandør.

### Risiko for dobbelt afregning for bygningstilskud

Såfremt de kommunale daginstitutioner i kommunen lejer deres bygninger, så har de højere nettodriftsudgifter, end hvis de ejede bygningerne. Det betyder, at de private daginstitutioner får et højere tilskud, end hvis kommunens daginstitutioner ejede bygningerne kombineret med, at de også modtager et bygningstilskud. Problemet er, at bygningstilskuddet for kommunens vedkommende allerede er absorberet i de højere nettodriftsudgifter. Private daginstitutioner vil derfor blive overkompenseret ved den valgte model.

KL anbefaler på baggrund af ovenstående argumentation, at private leverandører afregnes med en takst, som ikke indeholder kommunens faste omkostninger. Som det også blev påpeget i førnævnte arbejdsgruppes rapport, vil det ikke nødvendigvis forhindre private leverandørers adgang til at levere ydelser, hvis de private leverandører enten har en større effektivitet eller brugeren igennem udfyldende egenbetaling selv dækker meromkostningerne ved det frie valg, ligesom det er tilfældet med privatskoler.

De private leverandører må i øvrigt forventes at have en højere effektivitet, da de ikke har en forsyningsforpligtelse og dermed har bedre muligheder for en optimal kapacitetsplanlægning.

Der vil være væsentlige administrative merudgifter forbundet med lovforslaget, herunder også merudgifter som følge af indførelse af et obligatorisk administrationsbidrag. Et retskrav på en mindstesats eller minimumsprocent for de selvejende og de nye privatinstitutioner vil fordyre det administrative arbejde.

./ KL vedlægger for en uddybning heraf sit brev til Socialministeriet af 26. maj 2004 om administrationsbidrag.

### **Kvalitetssikring gennem godkendelseskriterier, tilføjelse til formålsbestemmelsen og tilsyn**

Det er ikke KLs opfattelse, at kommunale godkendelser (qua overholdelse af godkendelseskriterier) og efterfølgende kontrolbaseret tilsyn altid vil være tilstrækkeligt til at sikre kvaliteten.

Kommunerne bliver sat i en situation hvor de på den ene side skal respektere retten til at oprette privatinstitutioner, men på den anden side skal sanktionere overtrædelser af meget brede hensigtserklæringer om samhørighed med det danske samfund, understøttelse af børns demokratiforståelse mv.

KL skal derfor pege på, at kommunerne i realiteten vil have begrænsede muligheder for at undgå, at der opstår integrationsmæssige, sociale og andre problemer knyttet til privatinstitutioner.

Ligeså vel som der kan opstå luksusinstitutioner vil der kunne opstå discountinstitutioner under det nye institutionsbegreb.

Kommunerne har typisk tilbudt private dagtilbud konsulentbaseret tilsyn fx via sparring fra kommunens pædagogiske konsulent, administrativ bistand (fx i forbindelse med personaleudskiftninger) og kollegial sparring gennem deltagelse i ledernetværk osv. Hvis gevinsterne ved et konsulentbaseret tilsynskoncept i en mere konkurrencepræget situation udelukkende tilfalder privatinstitutioner (og kommunerne afholder udgifterne), vil kommunerne formodentlig vende sig mod et mere gammeldags kontrol-baseret tilsynskoncept, som alt andet lige er dårligere gearret til kvalitetsudvikling end det konsulentbaserede tilsyn.

Alternativt kan forventes øgede udgifter til tilsyn og kontrol.

Privatinstitutioner efter § 11a vil ikke være omfattet af eksisterende overenskomster for personale i dagtilbud. Den kvalitetssikring, der ligger impli-

cit i overenskomsterne, vil kun hvis den enkelte kommune føjer det ind i sine godkendelseskriterier, blive lagt til grund for privatinstitutioner.

### **Socialpolitiske overvejelser om rummelighed og udstødning**

Mulighederne for at påvirke den negative sociale arv i positiv retning synes ikke at blive fremmet gennem dette lovforslag.

Folkeskolens problemer med rummelighed hænger i et vist omfang sammen med det forhold, at både forældre til ressourcekrævende børn, skolen og de øvrige forældre i en klasse kan have incitament til at udstøde børn fra normalklasserne. Normalbegrebet er stedse blevet mere indsnævret.

Det er KLs opfattelse at de meget løse ”forventninger” om samarbejde mellem kommuner og privatinstitutioner, samt det svagt formulerede forbud mod afvisning af at optage børn vil kunne medvirke til at de samme mekanismer nu introduceres på institutionsområdet.

KL skal derfor foreslå, at Folketinget drøfter hvilke forpligtelser privatinstitutioner bør have ift at samarbejde med kommuner om indsatsen ift børn med særlige vanskeligheder.

Desuden bør Folketinget drøfte hvorledes usaglige afvisninger kan undgås.

Støttepædagoger kan efter KLs opfattelse ikke forpligtes til at arbejde i en privatinstitution, ligesom de ikke kan forpligtes til at arbejde i puljeinstitutioner i dag. Dette skyldes, at puljeinstitutioner (og de kommende privatinstitutioner) ikke er omfattet af kommunernes lønningsnævns kompetence, og dermed af overenskomsterne. Lønmodtageren kan altså ikke forpligtes her til.

Herudover vil finansieringsstrukturen for så vidt angår støttepædagoger kunne lægge yderligere pres på rummeligheden i dagtilbuddene (selvom det kan være vanskeligt at pege på alternativer til den valgte model). For at opnå ekstra tilskud skal institutionerne ensidigt fokusere på et barns særlige problemfelter, og af hensyn til indtjeningen er der incitament til at overdri-ve behovet for støtte. Dette kan meget vel ske på bekostning af hvad der er bedst for det enkelte barn og den børnegruppe, som barnet skal indgå i.

Selvom kommunen fortsat visiterer støttepædagogisk bistand, øges det pres, der lægges på kommunerne.

Og tilskyndelserne til større variation i kvaliteten i dagtilbud (A og B institutioner) vil også betyde, at ”sorteringsmekanismer” opstår på dagtilbudsområdet.

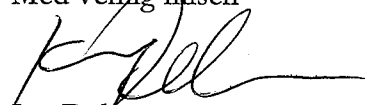
## Øvrige kommentarer

- Af bemærkningerne (s.4) fremgår det, at ”kommunerne skal stille samme krav til privatinstitutioner som, som den stiller til egne institutioner”. Det bør afklares hvorvidt udtrykket ”skal” skal forblive stående, eller om det skal udskiftes med ”kan”. Som det står nu, tyder det ikke på, at privatinstitutioner kan drives på vilkår der er lempeligere end de krav kommunerne stiller til egne institutioner.
  - Af bemærkningerne (s.4) fremgår det, at privatinstitutionerne ”...kan fastsætte regler om optagelse”. KL formoder at udtrykket ”skal” bør anvendes i stedet for, under henvisning til forvaltningslovens og offentlighedslovens bestemmelser
  - Af bemærkningerne (s.4) omtales forholdet mellem en kommune og en privatinstitution gennem udtrykket ”aftale”. KL formoder ikke, at der skal indgås aftaler mellem kommuner og privatinstitutioner, når blot disse overholder gældende lov og kommunale godkendelseskriterier.
  - Af bemærkningerne (s.5) fremgår, at der ikke fastsættes regler for tilsyn med privatinstitutionernes økonomi. KL skal pege på, at kommunal indsigt i økonomien kan være en nødvendig forudsætning for at løfte den øvrige tilsynsforpligtelse og at kommunerne derfor skal kunne kræve indsigt i regnskaber mv.
  - Af bemærkningerne (s. 8) fremgår, at kommunerne i sine ”betingelser” fx kan stille krav om en driftsgaranti. KL formoder, at der henvises til et godkendelseskriterium.
  - Af bemærkningerne til nr. 5 peges på, at der vil være tre institutionstyper. Disse kan efter KLs opfattelse bedst beskrives som: a) kommunale institutioner b) private institutioner med aftale med kommunen (selvejende og puljeordninger) og c) privatinstitutioner (uden aftale med kommunen)
  - Da lovforslaget i vid udstrækning minder om L207 som blev trukket tilbage i forrige samling, men havde mange relevante bilag, der kan indgå som fortolkningsbidrag, skal KL foreslå, at der i bemærkningerne henvises til bilagene til L207 fra forrige samling.
- ./.
- KL vedlægger med henblik på maksimal gennemlysning af lovforslaget endvidere sine bemærkninger til L207.

Da høringsfristen ikke levner tid til politisk behandling i KL tages forbehold herfor. Nye kommentarer eftersendes i givet fald.

Spørgsmål eller kommentarer til dette høringssvar kan rette til Chefkonsulent Jan Dehn på 33 70 32 31 eller email [jde@kl.dk](mailto:jde@kl.dk).

Med venlig hilsen



Jan Dehn



Socialministeriet  
Holmens Kanal 22  
1060 København K

### Vedr. DLOs ønske om ret til et administrationsbidrag for selvejende daginstitutioner.

Af Socialministerens talepapir til samrådet om L207 (bilag 55), fremgår det, at ministeren vil "...*imødekomme DLOs ønske om ret til et administrationsbidrag både til de nye privatinstitutioner og til selvejende institutioner, der ikke ønsker at benytte de nye regler*", samt at hun i øjeblikket ser på hvordan det kan lade sig gøre.

KL skal på det kraftigste advare imod, at ministeren intervenserer i de aftaler, der er indgået mellem kommuner og selvejende institutioner om spørgsmålet.

Når kommuner administrerer nogle selvejende institutioner, skyldes det, at kommunerne historisk har tilbudt de selvejende institutioner at varetage opgaven. De selvejende institutioners bestyrelser har ofte taget imod dette tilbud, og glædet sig over, at de i stedet har kunnet koncentrere sig om børnene.

Aftaler mellem kommuner og selvejende institutioner kan genforhandles eller opsiges af begge parter, og det er ikke KLs opfattelse, at det er et kardinalpunkt for kommuner at få lov til at administrere selvejende institutioner. Der er ikke belæg for at hævde, at selvejende institutioner ikke i dag har ret til at selv administrere. Ønsker selvejende institutioner at overtage administration fra en kommune, må den blot henvende sig til kommunen (som den har en aftale med) herom.

Det undrer naturligvis ikke KL, at DLO (og andre paraplyinstitutioner) ønsker at få en lovfæstet ret til et administrationsbidrag for selvejende institutioner. Organisationerne kan jo tjene penge på at varetage opgaven for de selvejende. Kommunernes interesse er omvendt, at administration varetages så effektivt og billigt som muligt.

Den 26. maj 2004

Jnr 03.04.02-P19  
Sagsid 000432776

Ref JDE  
jde@kl.dk  
Dir 3370 3231

Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København S

Tlf 3370 3370  
Fax 3370 3075

[www.kl.dk](http://www.kl.dk)

1/2

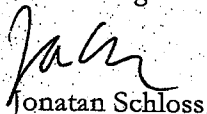
KL kan henvise til, at Højesteret i december 2002 har afgjort en tvist herom mellem Allerød Kommune og Landsorganisationen Danske Daginstitutioner samt Sct. Georgs Fonden. Højesteret tilkendegav bl.a., at Allerød Kommune godt kunne nedsætte administrationsbidraget, og at institutionerne ikke har krav på, at administrations- og revisionsudgifterne fastsættes som en bestemt procentdel af driftsudgifterne.

KL skal endvidere gøre opmærksom på, at Sct. Georgs Fondens betalingsstandsning i efteråret 2003 skabte væsentlige problemer for en lang række kommuner, blandt andet begrundet i at fonden umiddelbart op til betalingsstandsningen administrerede ca. 50 institutioner. Med betalingsstandsningen blev driftstilskuddet til institutionerne for september måned indefrosset, et beløb svarende til 10-15 mio. kr. Problemerne er langt fra løst endnu.

Hvis der i den nævnte ret til administration indgår en ministerielt fastsat mindstesats eller minimumsprocent til administration, skal KL pege på, at retskrav for de selvejende institutioner vil fordyre arbejdet betydeligt - og at de nye udgifter går til administration i stedet for at komme børnene til gode. KL vil kræve økonomisk kompensation på kommunernes vegne, men synes i øvrigt ikke, at det er her, der skal bruges flere penge i den kommende tid.

KL savner en begrundelse for ministerens tilsyneladende imødekommelse af paraplyorganisationernes ønske. Vi kan vanskeligt se, at det skulle være en opgave for ministeren at intervenere i indgåede aftaler mellem kommuner og selvejende institutioner. KL skal derfor anmode om et snarligt møde, hvori både ministerens overvejelser og vores synspunkter om administration af selvejende institutioner (og virkningerne af Sct. Georgs Fondens betalingsstandsning) kan blive uddybet.

Med venlig hilsen

  
Jonatan Schloss

Cc: Folketingets Socialudvalg





Medlemmer m.fl. af Folketingets Socialudvalg  
Christiansborg  
1240 København K

### Vedr. Folketingets behandling af L207 om private leverandører.

Da Socialministeriets høringsfrist ikke har levnet tid til en uddybende behandling af L207 – som ellers er omfattende og komplekst i sine konsekvenser – tillader KL sig at skrive direkte til medlemmerne af Socialudvalget med henblik på at problematisere en række af de elementer, der knytter sig til L207.

KL er tilhænger af friere valg mellem offentlige og private tilbud, og støtter således hovedintentionerne i lovforslaget. KL støtter endvidere henvisningen til borgernes valgmuligheder på folkeskole- og privatskoleområdet som et inspirationsområde for dette lovforslag.

Sammenligningen er imidlertid svær at se, og da det er KLs hovedopfattelse, at lovforslaget rummer mange løse ender og vil skabe mange problemer af både pædagogisk, organisatorisk og økonomisk art for kommuner, børn og medarbejdere i de danske dagtilbud, skal KL anmode Socialudvalget og regeringen om at overveje en udsættelse af gennemførelsen af lovforslaget, indtil dette er bedre gennemarbejdet. KL bidrager selv sagt gerne til dette.

./.

KL har forgæves søgt dialog med de relevante ministerier i forbindelse med forberedelsen af lovforslaget. KL skal derfor fremhæve følgende hovedproblemstillinger, og derudover henviser til vedlagte notat, hvor flere problemstillinger oplister, uden at disse i øvrigt skal anses for udtømmende:

1) Vurderingerne af konsekvenserne for den kommunale økonomi er voldsomt underestimerede, og KL anser lovforslaget for et brud på den gældende økonomiaftale. Lovforslaget er udgiftsdrivende på følgende hovedpunkter: Mulighederne for at tilpasse kapaciteten til det faldende børnetal vanskeliggøres med aftalen. Det konkrete forslag til afregningstakst (især bygningstilskuddet) strider imod hensynene til de økonomiske styringsmulighe-

Den 22. april 2004

Jnr 03.04.02 P19  
Sagsid.: 000132776

Ref JDE  
jde@kl.dk  
Dir 3370 3231

Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København S

Tlf 3370 3370  
Fax 3370 3075

[www.kl.dk](http://www.kl.dk)

1/2

der (som belyst i rapporten "Frit valg og kvalitet" udarbejdet i samarbejde mellem ministerierne og de kommunale parter). Og der vil være væsentlige administrative meropgaver forbundet med lovforslaget.

2) Adgangen til at trække et evt. overskud ud af driften bør isoleres til at gælde de kommende privatinstitutioner jf. lovforslagets § 11a. Derved undgås et omfattende og kompliceret omstillingsarbejde, som ikke synes tilsigtet. Samtidig vil dette sikre en vis stabilitet og udgøre et mere "rent snit" ift motiverne for institutionsdrift. De selvejende institutioner med en mere end 100 årig historie for uegennyttig involvering bør fx fortsat drives på non-profit grundlag.

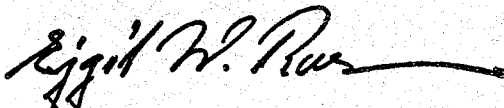
3) Kommunalbestyrelsen bør have adgang til at fastsætte en øvre grænse – på fx 50% af pladserne – som skal drives som private dagtilbud. Derved sikres, at kommunerne fortsat har tilstrækkeligt grundlag for forsvarlig varetagelse af de kommunale opgaver på dagtilbudsområdet. Ingen private vil under normale omstændigheder dermed vil blive afskåret fra at drive institutioner. Og kommunerne vil have bedre muligheder for at tilbyde pladser i kritiske situationer, fx hvis en eller flere private institutioner må lukke/ nedlægge pladser.

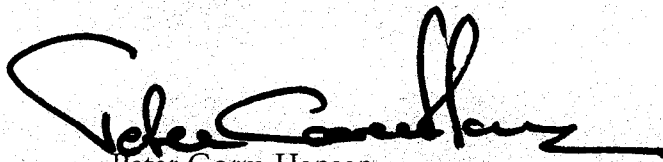
4) Lovforslaget vil have en række negative socialpolitiske konsekvenser knyttet til mindsket rummelighed og nye incitamenter til udstødning af sårbare børn.

5) Kommunerne vil ikke gennem fastsættelsen af godkendelseskriterier og efterfølgende kontrolbaseret tilsyn kunne garantere, at kvaliteten altid er tilfredsstillende. Med muligheden for luksusinstitutioner følger også risikoen for discountinstitutioner.

KL skal med henblik på at fremdrage visse af og præcisere sine synspunkter bede om foretræde for Folketingets Socialudvalg.

Med venlig hilsen

  
Ejgil W. Rasmussen

  
Peter Gorm Hansen

Brevet er sendt cc. til Socialministeriet, Finansministeriet, Indenrigs- og Sundhedsministeriet og Undervisningsministeriet.



# NOTAT

## Uddybende bemærkninger til L207

Hermed uddybes de problemstillinger, som KL har anslået i sit brev til Folketingets socialudvalg. Problemstillingerne er ikke nødvendigvis udtømmende beskrevet.

### Friere valg som på friskoleområdet?

I bemærkningerne fremhæves, at Socialministeren har ladet sig inspirere af friskoleområdet. Bekendtgørelse nr. 696 af 4. august 2003 af lov om friskoler og private grundskoler m.v. som senest ændret ved lov nr. 1226 af 27. december 2003 er god inspiration til en mulig regulering af området for private dagtilbud.

Loven om friskoler og private skoler – under ét betegnet frie grundskoler – indeholder en meget tæt regulering, herunder af skolernes økonomiske forhold.

Af lovens § 5 fremgår, at frie grundskoler, der modtager tilskud i henhold til loven, skal være selvejende institutioner, hvis vedtægtsbestemmelser om styrelse og økonomiske forhold godkendes af undervisningsministeren. Det fremgår videre af stk. 2, at skolen i sit virke som selvejende uddannelsesinstitution skal være uafhængig, og skolens midler må alene komme skolens skole- og undervisningsvirksomhed til gode.

Af § 18 fremgår, at skolen disponerer frit ved anvendelsen af tilskud under ét, idet formålene med disse forudsættes opfyldt.

Af § 20 a fremgår, at skolens midler skal forvaltes, så de bliver til størst mulig gavn for skolen. I stk. 2 er fastsat regler for, hvorledes likvide midler skal anbringes sikkert/forsvarligt.

Den 20. april 2004

Jnr 03.04.02 P19  
Sagsid .: 000132776

Ref JDE  
jde@kl.dk  
Dir 3370 3231

Weidekampsgade 10  
Postboks 3370  
2300 København S

Tlf 3370 3370  
Fax 3370 3075

[www.kl.dk](http://www.kl.dk)

1/13

Af § 24 fremgår detaljerede regler om regnskab og revision. Reglerne heri og i § 5, stk. 6, om personer, der ikke kan være medlem af bestyrelsen, synes at have til formål, at der ikke sker en sammenblanding af skolens interesser og erhvervsøkonomiske interesser forbundet med ejerskab af skolens bygninger.

Ovenstående er blot et lille udpluk af regler, der også kunne være relevante på det foreliggende område om private dagtilbud.

KL er ikke principielt modstander af, at der kan tjenes penge på institutionsdrift. Men lovforslagets henvisning til forholdene på området for frit valg mellem folkeskolen og private skoler synes ikke rigtig relevant, når man ser, med hvilken løs hånd man har skitseret den nye institutionstype, ”privatinstitutionen”. Og private skoler, der modtager tilskud, synes ikke at have mulighed for at tjene penge. Sammenligningen ligger derfor ikke lige for.

### **Økonomisk og styringsmæssigt samarbejde med, godkendelse af og tilsyn med privatinstitutioner**

Der synes ikke at være mange betragtninger om hvilke krav kommuner kan stille med henblik på at påse, at godkendelseskriterierne overholdes, og at det kommunale ansvar for samtlige børns trivsel og velfærd kan håndhæves.

Det er eksempelvis vanskeligt at vurdere hvorledes en kommune vil kunne håndtere gentagne klager fra borgere om uforsvarlig drift i en privatinstitution, hvis i øvrigt denne holder sig inden for etablerede godkendelseskriterier.

Børn kan ifølge bemærkningerne opsiges når der foreligger ”særlige forhold”. Der er imidlertid ikke eksempler på sådanne, og derfor ikke mange retningslinier for kommunerne at agere efter.

Tilsynet med hvem der gives fortrinsret er tilsvarende svagt beskrevet.

Er der omstændigheder under hvilke kommuner kan holde økonomiske tilskud tilbage?

Da enhver formue genereres af offentlige midler kunne det efter KLS opfattelse være hensigtsmæssigt, om Folketinget debatterede hvilke overordnede rammer, der eksempelvis kunne gælde for økonomisk og styringsmæssigt tilsyn med privatinstitutioner.

Hvad med kommunens risiko for tab, når det månedlige driftstilskud er betalt forud (som praksis er i dag) og den private leverandør går konkurs?

Hvad sker der, når en kommune ser sig nødsaget til i en konkurssituation at gå ind og overtage driften af en privatinstitution for at sikre, at børnene bliver passet? Kommunen vil da komme til at hæfte for lønmodtagernes krav på løn og feriepenge, der måske igennem længere tid ikke er blevet betalt, jf. virksomhedsoverdragelsesloven. KL kan henvise til at der kan indhentes nyttige erfaringer fra Kalundborg Kommune, da kommunen netop har ”hjemtaget” en tidligere udliciteret daginstitution.

Betyder lovforslaget, at privatinstitutionen også i forhold til de ansatte skal følge forvaltningsloven i lighed med, hvad der gælder for en kommunal arbejdsgiver? Skal f.eks. reglerne om partshøring og begrundelse følges ved afskedigelse?

Er det lovgivers intention, at institutioner kan drives af et datterselskab, der sender sit overskud videre til moderselskabet? Kan der skabes overskud i 5 år, der kanaliseres bort, f.eks. til moderselskabet eller til aktionærer, hvorefter det 6. år giver underskud og medfører konkurs, hvor lønmodtagere og kommunen står tilbage med udækkede krav? Eller skal der ske henlæggelser af overskud til imødegåelse af en sådan situation?

Skal kommunen kunne kræve (gennem godkendelsesordningen), at en privatinstitution påtager sig sociale forpligtelser, og således forpligtes til at modtage personer i fleksjobs, kontanthjælpsmodtagere i jobtræning osv.?

Kan en kommune nægte at yde tilskud til en juridisk person, som skylder penge til det offentlige?

Kan en kommune - uvarslet – standse tilskuddet til en privat entreprenør, som groft overtræder (dvs. ”misligholder”) godkendelseskriterierne? Hvem afgør om der er tale om misligholdelse – evt. grov misligholdelse? Er der rekursmuligheder til kommunalbestyrelse, tilsynsråd og/eller Socialministeriet? Er private institutioner overhovedet omfattet af tilsynsrådets kompetence?

KL efterspørger præcisering på en række områder af hvordan økonomisk og styringsmæssigt samarbejde og tilsyn skal foregå.

### **Øvre grænse for tilskud til privatinstitutioner?**

Efter KLs opfattelse vil det være hensigtsmæssigt, om Folketinget vedtager en øvre grænse for hvor mange pladser der skal kunne være i privatinstitutioner. Den kommunale forpligtelse til at tilbyde pladser – og kommunens ekspertise – hænger til en vis grad sammen med stordrift. Der vil derfor

være faldende stordriftsfordele (dvs. stigende udgifter pr. plads) med et stigende antal privatinstitutioner. Derudover kunne kommunernes ekspertise ift. drift af dagtilbud i særlige tilfælde komme under pres fra privatinstitutionsdrift.

KL skal derfor foreslå, at der fastsættes en øvre grænse – evt. i procent – for hvor mange pladser der skal være i private dagtilbud. Dette skal sikre tilstrækkeligt grundlag for forsvarlig varetagelse af de kommunale opgaver på dagtilbudsområdet. Grænsen kunne være 50%, idet ingen private under normale omstændigheder dermed vil blive afskåret fra at drive institutioner.

### **Adgangen til at trække et evt. overskud ud af driften**

Adgangen til at trække et evt. overskud ud af driften synes at komme til at omfatte samtlige private institutionstyper (dvs. også eksisterende selvejende institutioner og eksisterende puljeordninger), jf. lovforslagets §2 nr. 1 og 2.

Konsekvenserne heraf vil potentielt set være meget omfattende, økonomisk, administrativt og strukturelt set.

KL skal foreslå, at retten til at trække et evt. overskud ud af driften alene kommer til at gælde for de nye privatinstitutioner efter §11a, da dette vil sikre en vis stabilitet ift. eksisterende private institutioner, og samtidig udgøre et mere ”rent snit” ift. motiverne for institutionsdrift.

Subsidiært bør det afklares, om retten til at trække evt. overskud ud af driften også skal gælde overskud, der måtte være opbygget inden lovens ikrafttræden. KL skal foreslå, at selvejende institutioner og puljeordninger ikke kan blive omfattet af de nye regler før driftsoverenskomsterne/puljeaftalerne er opsagt, og den ”gamle” institution er afviklet.

Endelig skal KL pege på, at det bestyrelsesansvar, som forældre i private dagtilbud (især i selvejende institutioner) påtager sig, vil blive udvidet, når de fremover virker som bestyrelsesmedlemmer i virksomheder, der har mulighed for at generere overskud. Dette i modsætning til i dag, hvor bestyrelserne har virket for et ideelt formål.

### **Socialpolitiske overvejelser om rummelighed og udstødning**

Mulighederne for at påvirke den negative sociale arv i positiv retning synes ikke at blive fremmet gennem dette lovforslag.

Folkeskolens problemer med rummelighed hænger i et vist omfang sammen med det forhold, at både forældre til ressourcekrævende børn, skolen og de

øvrige forældre i en klasse kan have incitament til at udstøde børn fra normalklasserne. Normalbegrebet er stedse blevet mere indsnævret.

Det er KLs opfattelse at de meget løse ”forventninger” om samarbejde mellem kommuner og privatinstitutioner, samt det svagt formulerede forbud mod afvisning af at optage børn (bemærkningerne til nr. 4) vil kunne medvirke til at de samme mekanismer nu introduceres på institutionsområdet.

KL skal derfor foreslå, at Folketinget drøfter hvilke forpligtelser privatinstitutioner bør have ift at samarbejde med kommuner om indsatsen ift børn med særlige vanskeligheder.

Desuden bør Folketinget drøfte hvorledes usaglige afvisninger kan undgås.

Støttepædagoger kan efter KLs opfattelse ikke forpligtes til at arbejde i en privatinstitution, ligesom de ikke kan forpligtes til at arbejde i puljeinstitutioner i dag. Dette skyldes, at puljeinstitutioner (og de kommende privatinstitutioner) ikke er omfattet af kommunernes lønningsnævns kompetence, og dermed af overenskomsterne. Lønmodtageren kan altså ikke forpligtes hertil.

Herudover vil finansieringsstrukturen for så vidt angår støttepædagoger kunne lægge yderligere pres på rummeligheden i dagtilbuddene (selvom det kan være vanskeligt at pege på alternativer til den valgte model). For at opnå ekstra tilskud skal institutionerne ensidigt fokusere på et barns særlige problemfelter, og af hensyn til indtjeningen er der incitament til at overdribe behovet for støtte. Dette kan meget vel ske på bekostning af hvad der er bedst for det enkelte barn og den børnegruppe, som barnet skal indgå i.

Selvom kommunen fortsat visiterer støttepædagogisk bistand, øges det pres, der lægges på kommunerne.

Og tilskyndelserne til større variation i kvaliteten i dagtilbud (A og B institutioner) vil også betyde, at ”sorteringsmekanismer” opstår på dagtilbudsområdet.

### **Kommunalt ansvar for kvaliteten også i privatinstitutioner efter §11a**

Efter KLs opfattelse bør Folketinget drøfte om der er grænser for hvilke formål privatinstitutioner kan oprettes til at forfølge. Dette har også betydning for hvilke børn, de vil vælge at give fortrin (og kommunernes evt. tilsyn med overholdelsen af optagelsesbestemmelserne). Folketingets debatter på friskoleområdet indikerer et behov for en debat om rammerne for hvilke

formål, der skal kunne arbejdes efter. Gælder det fx alle kulturelle, etniske, religiøse og pædagogiske formål?

Ligeså vel som der kan opstå luksusinstitutioner vil der kunne opstå discountinstitutioner under det nye institutionsbegreb. I forlængelse af Morsø-sagen (se mere på <http://www.kl.dk/300713>) har Socialministeren i samarbejde med KL igangsat undersøgelser og opfølgingsarbejde om tilsyn med puljeordninger og andre dagtilbud. KL havde gerne set, at dette arbejde var færdiggjort, og således kunne indgå i parternes og Folketingets debat om på hvilken måde kvaliteten i dagtilbud skal sikres.

Det er ikke KLs opfattelse, at kommunale godkendelser (qua overholdelse af godkendelseskriterier) og efterfølgende kontrolbaseret tilsyn altid vil være tilstrækkeligt til at sikre kvaliteten.

Kommunerne har typisk tilbudt private dagtilbud konsulentbaseret tilsyn fx via sparring fra kommunens pædagogiske konsulent, administrativ bistand (fx i forbindelse med personaleudskiftninger) og kollegial sparring gennem deltagelse i ledernetværk osv.

Hvis gevinsterne ved et konsulentbaseret tilsynskoncept i en mere konkurrencepræget situation udelukkende tilfalder privatinstitutioner (og kommunerne afholder udgifterne), vil kommunerne formodentlig vende sig mod et mere gammeldags kontrol-baseret tilsynskoncept, som alt andet lige er dårligere gearret til kvalitetsudvikling end det konsulentbaserede tilsyn.

Alternativt kan forventes øgede udgifter til tilsyn og kontrol.

Privatinstitutioner efter § 11a vil ikke være omfattet af eksisterende overenskomster for personale i dagtilbud. Den kvalitetssikring, der ligger implicit i overenskomsterne, vil kun hvis den enkelte kommune føjer det ind i sine godkendelseskriterier, blive lagt til grund for privatinstitutioner.

### **Dårligere muligheder for samdrift mellem dagtilbud og skole samt offentlig dagtilbudsdækning i tyndt befolkede områder.**

I en række kommuner arbejdes der i dag med muligheden for samdrift mellem dagtilbud og skole for at sikre, at lokalområder/landdistrikter, der ellers er for tyndt befolkede til at oppebære selvstændig institutions- og skoledrift, kan fastholde sådanne tilbud. I de tilfælde, hvor institutionerne i dag er selvejende eller puljeordninger, vil kommunens mulighed for indføre samdrift blive helt afhængig af institutionsbestyrelsernes interesse, uanset hvad brugerne i lokalområdet og kommunalbestyrelsen ellers måtte mene.



Derudover er private institutioner ofte beliggende i mindre bysamfund eller landdistrikter. Ved en overgang til privatinstitutioner efter §11a, vil forældre/børn i disse områder de facto blive afskåret fra traditionel privat eller offentlig institutionsdrift.

### **Opstår der helt nye private leverandører?**

Det er KLs opfattelse, at hovedparten af de institutioner, der vil blive oprettet som §11a, vil være omdannede selvejende institutioner og puljeordninger, som også i dag er private. Dette er næppe tilsigtet, jf. Socialministerens udmeldinger.

Puljeordningernes incitament til omdannelse er stort, idet de ikke nødvendigvis modtager driftstilskud på linie med et gennemsnitligt kommunalt driftstilskud, endsize et bygningstilskud. For puljeordningerne blev der oprindelige peget på mulighederne for medfinansiering (fx i form af bygningsdrift) fra virksomheder eller sammenslutninger af borgere. Sådan medfinansiering må forventes at forsvinde.

I tråd med de selvejende paraplyorganisationers positive høringssvar synes der tillige at være en formodning for, at et vist antal selvejende institutioner – som har været drevet på et nonprofit værdibaseret grundlag i op mod 100 år – vil ophæve driftsaftalerne med henblik på at overgå til privatinstitutioner (større frihedsgrader, fuldt tilskud, tilskud til bygningsdrift, frihed til overskudsgenerering).

Den ”risiko” som privatinstitutioner må bære ved ikke at være omfattet af kommunal visitation af børn synes ikke at være voldsom, så længe kommunerne af hensyn til ressourcestyringen er nødt til at undgå overkapacitet (ledige pladser). Alternativet vil være stigende udgifter.

KL kan henvise til ”Frit valg og kvalitet”-rapporten fra maj 2003, hvoraf følgende fremgår (s. 91): ”I særdeleshed er det vigtig med en stram kapacitetsstyring af de områder, hvor det samlede antal brugere af den pågældende ydelse kan forventes at falde i fremtiden”. Dagtilbudsområdet er netop præget af fald i børnetallet.

Som nævnt er KL ikke modstander af, der kan tages et overskud ud af driften af dagtilbud. Imidlertid bør det drøftes nøje, om den mulighed skal introduceres i en form, hvor det overvejende vil være allerede etablerede private dagtilbud – som ikke hidtil har kunnet tjene penge på driften – der overgå til det nye privatinstitutions-begreb. Sådanne omdannelser vil næppe medføre mere mangfoldighed og højere kvalitet i dagtilbuddene.

## **Administrative problemstillinger ift privatinstitutioner**

KL finder det af administrative årsager vigtigt, at de gennemsnitlige budgetterede nettodriftsudgifter som nævnt i forslaget beregnes med afsæt i de samme udgiftsposter som forældrebetalingen i dag beregnes ud fra. Det er administrativt håndterbart, og fremmer også lige og fair konkurrence.

Lovforslaget er imidlertid ikke administrativt simpelt.

Konkurrenceudsætningen af daginstitutionsdriften forudsætter, at også kommuner agerer på et marked. Der vil være transaktionsomkostninger forbundet hermed (ikke mindst i en overgangsperiode).

Kommunerne skal udarbejde og løbende justere godkendelseskriterier, som ikke foreligger i dag.

Der vil være risiko for endeløse diskussioner om forskelsbehandling, hvis ikke retningslinierne for beregninger af tilskud (både drifts- og bygningstilskud) bliver simple og letgennemskuelige. Samtidig er det afgørende, at de sikrer lige og fair konkurrence.

Når de økonomiske incitamenter til institutionsdrift ændrer sig, må forudsætningen også være, at både det pædagogiske og i særdeleshed det økonomiske tilsyn må antage en anden og skarpere form end i dag. Profitmotivet må logisk set øge behovet for kontrol.

Adgangen til at alle private institutioner får mulighed for at trække et evt. overskud ud af driften vil formodentlig betyde, at kommunerne må overveje opsigelse af aftalerne med eksisterende puljeordninger og selvejende, med henblik på at realisere eventuel opstået formue inden denne glider over i privat regi. Dette vil være en særdeles omfattende og kompliceret opgave, hvilket erfaringerne i forbindelse med Sct. Georgs Fondens betalingsstandsning i efteråret 2003 eksemplificerer.

Eksisterende driftsoverenskomster mellem selvejende og kommuner forudsætter typisk, at kommunerne dækker samtlige driftsudgifter (efter bevilling). Dette kan i sagens natur ikke fortsætte, hvis også selvejende kan trække profit ud af driften.

Med afsæt i de eksisterende erfaringer (fx fra Sct. Georgs Fondens betalingsstandsning i efteråret 2003, hvor ca. 50 selvejende daginstitutioner/kommuner kom i klemme), vil der opstå en lang række problemer med

afklaring af hvilken formue, der eksisterer, og hvorvidt den er offentligt genereret, i forbindelse med overgang til privatinstitutioner.

Uden loft over forældrebetalingen kan det forudses, at forældrebetalingen bliver mere differentieret end tidligere. Kommunerne skal derfor på mere individuel basis beregne både fripladsernes størrelse og søskenderabat.

## **Offentligretlige problemstillinger**

Der er en lang række offentligretlige problemstillinger, som ikke rigtig belyses i lovforslaget eller dets bemærkninger.

Forvaltningsloven og offentlighedsloven skal ifølge lovforslaget også gælde for privatinstitutioner. Dette må formodentlig gælde ved fx optagelse af børn? Men gælder øvrige ulovbestemte forvaltningsretlige grundsætninger om f.eks. lighed, saglighed og proportionalitet også?

Skal privatinstitutionen ift de ansatte også følge forvaltningslovens bestemmelser om partshøring og begrundelse ved afskedigelse?

Det bør også afklares hvilken retsstilling medarbejderne i eksisterende institutioner har i tilfælde af en omdannelse til privatinstitution efter § 11a. Gælder virksomhedsoverdragelsesloven i givet fald?

Hvilke muligheder bør forældre til børn i privatinstitutioner have for at have indsigt i forhold, der vedrører institutionerne? Skal der fastsættes regler for aflæggelse af regnskab og regler for sammensætning af bestyrelser? Er sådanne krav at betragte som saglige og relevante, hvis de opstilles af kommuner som et led i godkendelserne?

Hvilken retsstilling har borgere der "visiteres til" privatinstitutioner ift den retsstilling som børn og forældre i kommunale og selvejende institutioner har? Er der forskelle, som ikke er beskrevet i lovforslaget men følger heraf?

## **Afledte problemer for den offentlige (kommunale) økonomi**

Som nævnt ovenfor vil der være betydelige administrative opgaver forbundet med gennemførelsen af lovforslaget. Arbejdet båndlægger ressourcer, der eller kunne have kommet børnene til gavn. De økonomiske konsekvenser af lovforslaget både til administration og i øvrigt, er væsentligt underestimerede. Efter KLs opfattelse udgør lovforslaget et brud på den gældende økonomiske aftale om kommunernes økonomi.

I forhold til den igangværende kapacitetstilpasning på børneområdet introduceres det styringsmæssige problem, at lukning af pladser vanskeliggøres med retten til at drive privatinstitutioner uden kommunal godkendelse. Ønsker kommunen at lukke en privat institution opstår den i mange tilfælde som privatinstitution efter §11a. Kommunens incitament til faktisk at lukke institutionen mindskes dermed. Friere valg i lovforslagets form vil altså medføre en vis grad af overskudskapacitet.

Det kan også forventes, at pasningsgarantien og dermed retten til at opkræve forhøjet forældrebetaling vil komme under pres i tilfælde af pludselige lukninger af privatinstitutioner, hvis ikke det præciseres fra hvornår en kommune i givet fald skal kunne stille en plads til rådighed. KL kan pege på, at en 3 måneders frist for at stille nye (kommunale) pladser til rådighed i tilfælde af pludselige lukninger, vil harmonere med de muligheder borgerne typisk har i dag.

Ifølge lovforslaget skal kommunen afregne de private leverandører pr. barn med en takst, der svarer til kommunens gennemsnitlige omkostninger plus et bidrag til bygninger. Taksten indeholder altså også kommunens faste omkostninger. Spørgsmålet om afregning med private leverandører blev indgående behandlet i arbejdsgruppen om Frit valg og Kvalitet, som blev nedsat i forlængelse af kommuneaftalerne for 2003, med repræsentanter for ministerier og de kommunale organisationer. Af arbejdsgruppens rapport (kan hentes på Finansministeriets hjemmeside) fremgår det, at hvis kommunen skal bevare sine økonomiske styringsmuligheder, bør afregningen afspejle den udgiftsreduktion, som kommunen kan gennemføre, når en borger vælger en anden leverandør end kommunen (s. 14 og s. 89).

Da faste omkostninger i sagens natur ikke kan reduceres på kort sigt, vil den valgte model medføre enten øgede udgifter eller lavere service på dagtilbudsområdet.

KL anbefaler, at private leverandører afregnes med en takst, som ikke indeholder kommunens faste omkostninger. Som det også blev påpeget i førnævnte arbejdsgruppes rapport, vil det ikke nødvendigvis forhindre private leverandørers adgang til at levere ydelser, hvis de private leverandører enten har en større effektivitet eller brugeren igennem udfyldende egenbetaling selv dækker meromkostningerne ved det frie valg, ligesom det er tilfældet med privatskoler.

De private leverandører må i øvrigt forventes at have en højere effektivitet, da de ikke har en forsyningsforpligtelse og dermed har bedre muligheder for en optimal kapacitetsplanlægning.

Derudover foreslås en incitamentsstruktur for så vidt angår støttepædagogisk bistand, der virker ressourcedrivende, jf. ovenfor.

Desuden kan lovforslaget læses således, at kommunerne skal betale 100% af støttepædagogudgifterne, i modsætning til i dag, hvor de indgår i beregningen af forældrebetalingen. Det bør understreges, om praksis fortsætter (udgifter til støttepædagoger indgår i forældrebetalingen) eller om de fremover skal være 100% finansieret af kommunen.

Endelig fremgår det af bemærkningerne, at borgere også kan tage tilskuddet til privatinstitutioner med på tværs af kommunegrænser. Tilskuddet beregnes ud fra bopælskommunens serviceniveau, uanset serviceniveauet i udfører kommunen.

Såfremt tilskuddet i udfører kommunen er lavere end i bopælskommunen, bør forældrenes tilskud maksimalt udgøre udfører kommunens tilskud. Det fremgår endnu ikke hvorledes det forholder sig med bygningstilskuddet?

I tilfælde, hvor private grundskoler ønsker at oprette privatinstitutioner ser det ud til, at disse kan modtage bygningstilskud både efter friskolelovgivningen og serviceloven (altså dobbelt tilskud). Dette er næppe intentionen.

### **Stimulering af anvendelsen af § 26 ordninger**

Kommunerne forpligtes efter lovforslaget til at administrere frit valg ordningerne for de forældre, der ønsker det. Konsekvensen er, at det bliver mere uklart hvem der er arbejdsgiver (jf. også problemstillingen på handi-caphjælper-området og den verserende diskussion ift plejefamilier). Juridisk synes det ikke afklaret eller afgrænset på hvilken måde begrebet "administration" tildeler en kommune et ansvar for det, der ellers er en privatretlig aftale mellem to selvstændige parter (forældrene og børnepasseren).

Skal kommuner fx partshøre ved afskedigelser (som forældrene foretager)? Hvis der ikke foreligger et ansættelsesbevis er det så et kommunalt ansvar (og derfor kommunen der skal betale en evt. bøde for manglende ansættelsesbevis)?

Da ren administration af §26 ordninger ikke forudsætter noget lokalkendskab foreslår KL i stedet, at Socialministeriet i givet fald opretter en central enhed til varetagelse af de administrative opgaver. Herved kan der høstes stordriftsfordele, som forældrene får gavn af. Kommunerne bør fortsat forestå godkendelse og tilsyn mv. med ordningerne.

KL skal alternativt foreslå, at bestemmelsen ændres til en kan-bestemmelse, således at kommunerne selv beslutter, om de vil tilbyde forældrene at administrere ordningerne.

KL skal endvidere foreslå, at forslaget om at indføre en minimumsgrænse for det kommunale tilskud til § 26 ordninger på 75% af billigste nettodriftsudgift, udgår. Ordningen forventes primært blot at fordyre eksisterende pladser i § 26, hvilket næppe er hensigten.

### **Friere valg af klubtilbud over kommunegrænser**

KL støtter, at borgerne får friere valg af klubtilbud over kommunegrænserne. KL skal dog pege på de problemer, der er forbundet med kapacitets- og udgiftsstyring, som følger af at regeringen vil kopiere reglerne fra dagtilbudsområdet. Omfanget af de administrative problemer kommunerne peger på, er omvendt proportionalt med antallet af borgere, der faktisk vælger på tværs. Kopiering af reglerne er derfor ikke uproblematisk.

Det er KLs opfattelse, at der kunne findes mere gunstige og mindre bureaukratiske muligheder for borgerne til at benytte pladser på tværs af kommunegrænserne, hvis klubpladser efter andre regelsæt (sfo-klubber efter Folkeskoleloven og klubpladser efter ungdomsskoleloven) tillige indgik i overvejelserne. Forudsætningen for at borgerne kan vælge på tværs af kommuner efter lovforslaget er, at både opholds- og udfører kommunerne har klubpladser efter serviceloven. Dette er langt fra altid tilfældet, og det friere valg kunne formodentlig øges, hvis forberedelsen heraf havde været grundigere.

### **Evaluerings af lovens virkninger.**

Socialministeren har i dagspressen meldt ud, at hun forventer privatinstitutionerne på sigt vil udgøre 7-10% af kapaciteten. Desuden er der oplyst nogle overordnede ambitioner med lovforslaget i bemærkningerne.

I lyset af de relativt store konsekvenser lovforslaget vil få for både børn, ansatte og kommuner, finder KL det hensigtsmæssigt om loven evalueres fx 3 år efter dens ikrafttræden. Lovforslaget savner i dag bemærkninger om evaluering.

Spørgsmål eller kommentarer til brevet og notatet kan rettes til Chefkonsulent Jan Dehn i børne- og kulturkontoret på 33 70 32 31 eller e-mail [jde@kl.dk](mailto:jde@kl.dk).