

2. DEN SELVEJENDE DAGINSTITUTION – HVORDAN DEN VIRKER OG DENS FREMTID

For at forstå, hvordan den selvejende daginstitution virker, er det nødvendigt at starte med at se på dagtilbudsloven. Landets kommuner er ansvarlige for, at der er daginstitutionspladser til børnene, og derfor har de også en helt særlig interesse i at sikre at institutionerne er der, og at de drives forsvarligt. Dette vil vi nærmere beskrive i det følgende.

Meget er under forandring på daginstitutionsområdet. Pengene bliver færre og kompleksiteten større, når daginstitutionen skal drives. Kommunerne stiller større og større krav til bæredygtighed pædagogisk, ledelsesmæssigt og økonomisk. Kommunerne eksperimenterer med større kommunale daginstitutioner enten i form af "megafusioner" eller såkaldt områdeledelse. Det udfordrer også måden, vi selvejende daginstitutioner organiserer os på. Vil vi som selvejende daginstitutioner have en fremtid, er vi nødt til at vise, at vi kan håndtere bæredygtigheden på vores måde men i et samarbejde med kommunen. Hvor vi kan dokumentere, at vi kan arbejde mindst lige så seriøst og effektivt med fremtidens udfordringer som de kommunale miljøer. Hvad dette indebærer, vil vi komme nærmere ind på nedenfor.

Som selvejende daginstitution er driftsoverenskomsten og vedtægten helt centrale dokumenter. En række nye dokumenter er imidlertid under udvikling og også centrale: nemlig dokumenter der knytter an til etablering af nye stærkere strukturer for institutionsmiljøerne og de tilknyttede kvalitetsmålinger. Vi forudser, at den traditionelle driftsoverenskomst kommer til at skulle moderniseres og afløseren bliver en, der både stiller krav til øget bæredygtighed og dokumentationen af kvalitet. Sådanne produkter arbejder vi for at udvikle i MDI i forbindelse med et større udviklingsprojekt, vi har fået støtte til over finansloven, via en pulje hos socialministeriet i perioden 2011 - 2013. (kaldet vores udviklingsprojekt). I det følgende kommer vi ind på en beskrivelse af disse dokumenter, og hvordan vi arbejder med dem, da vi ser dem som vigtige pejlemærker for fremtiden.

Kommunerne har ansvaret for daginstitutionerne

Kommunerne har ansvaret for at sikre, at der er daginstitutionspladser til alle vores børn. Nogen gange kan vi i selvejemiljøet blive ganske frustrerede over vores kommunale samarbejdspartneres mange krav og ønsker til os - om forandringer. I den forbindelse er det værd at minde os selv om, at kommunerne er vores vigtigste samarbejdspart, og at det dybest set er dem, der står med ansvaret, hvis noget går galt. I dagtilbudsloven er kommunens forpligtelse fastsat i §§ 3 og 4:

"§ 3. Kommunalbestyrelsen har ansvaret for dag-, fritids- og klubtilbud samt andre socialpædagogiske fritidstilbud.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og offentliggøre kommunens mål og rammer for henholdsvis dag-, fritids- og klubtilbud m.v. i kommunen.

Stk. 3. Kommunalbestyrelsen skal sikre, at dag-, fritids- og klubtilbud m.v. medvirker til udmøntningen af kommunens sammenhængende børnepolitik, fj. § 19, stk. 2 i lov om social service, herunder af tilbuddene medvirker til at

1) skabe indbyrdes sammenhæng mellem tilbuddene efter denne lov og andre relevante love og

2) yde særlig støtte til de børn og unge under 18 år, der har behov herfor.

Stk. 4. Kommunalbestyrelsen skal offentliggøre en oversigt over dag-, fritids- og klubtilbud m.v. i kommunen samt satser for tilskud til privat pasning og pasning af egne børn.

§ 4. Kommunalbestyrelsen skal sørge for det nødvendige antal pladser i dag-, fritids- og klubtilbud samt andre socialpædagogiske fritidstilbud."

Det er således landets kommuner, der efter dagtilbudsloven har ansvaret for, at forældre kan aflevere deres børn i en daginstitution, der opfylder lovens krav om pædagogisk indhold, uanset om kommunen selv driver daginstitutionen, eller om den er selvejende eller drevet af en anden privat aktør. Loven giver samtidig mulighed for at uddelegere dette ansvar til en af os private aktører. Det er også dagtilbudsloven, der regulerer forældrebetaling, fripladser, pasningsgaranti, madordninger og forældrebestyrelser i forskellige typer dagtilbud. Andre vigtige love, der har betydning for

den selvejende daginstitution, er forvaltningsloven og offentlighedslovens regler om aktindsigt, tavshedspligt, habilitet, notatpligt, partshøring m.m. der også gælder i forhold til den selvejende daginstitution. Endelig har en lang række andre lovgivninger betydning for bestyrelsesarbejdet i den selvejende daginstitution. Det er fx fondslovgivningen, lov om retssikkerhed og administration, funktionærloven og straffeloven.

Kommunen har det overordnede ansvar for at tilrettelægge og udbyde daginstitutionstilbud, og det skal ske som led i kommunens samlede generelle forebyggende tilbud til børn og unge. Hvert enkelt daginstitutionstilbud skal kunne leve op til dagtilbudslovens formålsbestemmelser. Kommunen har via denne lovgivning på den ene side fået udstukket nogle rammer og retningslinjer for daginstitutionernes arbejde, men kan inden for disse fastsætte deres egne mål og rammer, der kan få større eller mindre betydning for dagligdagen og det pædagogiske arbejde på den enkelte institution. Der er nogen lovgivningsmæssige rammer kommunerne skal leve op til:

- » Sørge for, at der er det nødvendige antal pladser i dagtilbud jf. § 4
- » Sprogstimulering efter § 4 i folkeskoleloven
- » Udarbejdelse af pædagogiske læreplaner jf. § 8
- » Sikre tilbud om sprogvurdering og sprogstimulering for alle 3-årige jf. § 11
- » Udarbejdelse af børnemiljøvurderinger jf. § 12
- » Sikre at der oprettes forældrebestyrelser i kommunale, selvejende, private samt kommunal dagpleje jf. § 14
- » Træffe afgørelse om optagelse i dagtilbud. (Privatinstitutioner er ikke omfattet af kommunal pladsanvisning. En privat institution fører egen venteliste)

Kommunalbestyrelsen skal dog begrænse sig til at fastsætte de overordnede mål og rammer. Som en tommelfingerregel kan man sige, at beslutninger af pædagogisk og driftsmæssig art, der knytter sig direkte til børnene, er den selvejende daginstitutionens ansvar og ret til at beslutte. I de selvejende daginstitutioner har institutionen arbejds-giveransvaret, og kommunen har ikke ret til at detailstyre overfor de selvejende daginstitutioner på samme måde, som den kan gøre overfor et kommunalt dagtilbud.

Dagtilbudsloven

§ 5. Kommunalbestyrelsen skal føre tilsyn med indholdet af tilbuddene efter denne lov og den måde, hvorpå opgaverne udføres, herunder at de mål og rammer, der er fastsat efter § 3, efterleves.

Stk. 2. Kommunalbestyrelsen skal fastsætte og offentliggøre rammerne for tilsynet.

Kommunen skal føre tilsyn med de forhold, som børn og unge under 18 år i kommunen lever under og dermed også med de selvejende daginstitutioner. Det betyder, at bestyrelsen og kommunen er to ligeværdige parter i et samarbejde om at skabe gode og trygge rammer for børnene. Omdrejningspunktet for samarbejdet er, at alle parter er enige om at være i dialog og positivt arbejde for at opfylde de overordnede politikker, der gælder for børneområdet.

Udvikling af den selvejende daginstitution - en nødvendighed

Den selvejende daginstitution er noget særligt og vigtigt for det danske demokrati og en afgørende platform hvis forældre, bestyrelser og ansatte for alvor vil have indflydelse på værdierne på deres børns hverdag i daginstitutionen. Men hvad er den selvejende daginstitution egentlig for en juridisk størrelse, og hvad adskiller den selvejende daginstitution i forhold til den private og kommunale? Hvorfor er den selvejende daginstitution så interessant? Og hvilke kampe er der omkring den selvejende daginstitution og dens fremtid?

I det følgende diskuteres forskelle på den selvejende daginstitution, den private og den kommunale samt give debat om et nødvendigt paradigmeskifte. De seneste mange år har selvejekulturen i Danmark været for nedadgående. Der er der ingen grund til, men det kræver, at vi står sammen om at gennemføre en række nødvendige moderniseringer.

Den selvejende daginstitution er en selvstændig juridisk enhed, hvor bestyrelsen har ansvaret for at drive institutionen økonomisk, pædagogisk og ledelsesmæssigt dybest set som i enhver anden privat virksomhed. Via driftsoverenskomsten har den indvilget

i at være en del af den kommunale forsyningsvirksomhed, og dens drift finansieres via det kommunale budget, hvor kommunen afsætter de samme penge til personale og andre udgifter som til de kommunale daginstitutioner.

Den private daginstitution er også en selvstændig juridisk enhed, og når den opfylder en række betingelser, har den krav på at blive godkendt af kommunen som privat daginstitution og få den samme økonomi pr. barn som de øvrige daginstitutioner i kommunen. Den kan imidlertid også kræve betaling fra forældrene ud over det kommunen opkræver, og der er særlige regler for kommunens tilskud til fx husleje. Den private institution er ikke en del af kommunens anvisningssystem og skal selv finde børnene. Kaster man sig ud i at drive en privat daginstitution, skal man være sikker på, at kunne skaffe kunderne.

De selvejende og private daginstitutioner har meget at byde på, der er relevant for fremtidens vel-færdssamfund. Der er dog ingen tvivl om, at de selvejende daginstitutioner er udfordret på, at skulle genopfinde sig selv på flere måder, hvis de skal være attraktive for kommunerne som samarbejdspart – på samme måde som de kommunale daginstitutioner i disse år gennemgår store forandringer.

Den helt store udfordring på daginstitutionsområdet er stigende krav til bæredygtighed pædagogisk, ledelsesmæssigt og økonomisk. Kvaliteten skal være i orden, og den skal kunne dokumenteres. I vores søsterland Norge har de selvejende og private daginstitutioner haft succes på denne dimension. I Norge er der skabt en markant vækst i antallet af selvejende og private daginstitutioner de seneste år. Det er den stafet, vi i MDI ønsker at gribe, og derfor er vi dybt involveret i vores udviklingsprojekt omkring bæredygtige daginstitutionsmiljøer og kvalitetsmålninger. Det er et vigtigt drejningspunkt for os, når det gælder om at udvikle vores ydelser og rådgivning til institutionerne de kommende år.

Sådan er den selvejende daginstitution virksom

Vedtægt

Den selvejende institutions fundament er institutionens vedtægt. Vedtægten beskriver institutionens idegrundlag og formål, og er det dokument, bestyrelsen skal rette sig efter i sit arbejde. Hvis institutionen hviler på et bestemt værdigrundlag, eller skal arbejde for at udvikle bestemte kompetencer hos børnene som for eksempel musiske, kreative eller motoriske færdigheder, vil dette typisk fremgå af vedtægten.

En bestyrelse kan ikke træffe beslutninger, der strider mod vedtægtens formålsparagraf. I den praktiske hverdag er vedtægten således den selvejende institutions Grundlov.

Vedtægten beskriver også de spilleregler, der gælder for institutionen og bestyrelsens arbejde. For eksempel:

- » Hvad institutionen arbejder for - typisk omtalt som en formålsparagraf
- » Hvilket lovgrundlag institutionen bygger på
- » Hvordan vedtægten kan ændres
- » Hvordan bestyrelsen vælges og hvem, der er valgbare
- » Hvordan bestyrelsen er sammensat, f.eks. om eventuelle medarbejderrepræsentanter har stemmeret
- » Om der opereres med en eller to bestyrelser (Læs kapitel 6, siderne 42-43 om den enstrengede og tostrengede bestyrelsesmodel)
- » Hvorvidt der kræves enstemmighed eller kvalificeret flertal i visse spørgsmål
- » Bestyrelsens kompetencer og evt. begrænsninger, herunder også begrænsning af det personlige ansvar
- » Hvorledes man forholder sig ved evt. nedlæggelse af institutionen

Det er bestyrelsen, der bestemmer, hvad der skal stå i vedtægten, men da kommunen ifølge Dagtil-budsloven har det overordnede ansvar for dagtilbuddene, og er tilsynsmyndighed for den selvejende institution (der er en fond), skal kommunen godkende



vedtægten. Kommunens opgave er dog udelukkende at sikre, at vedtægten ikke strider mod lovgivningen eller kommunens målsætninger på området, og kan ikke afvise at godkende en vedtægt medmindre, der kan påvises deciderede ulovligheder.

MDI har udviklet en standardvedtægt, der sikrer institutionen et godt grundlag at arbejde videre på. Standardvedtægten kan hentes på www.mdi.dk.

Forretningsordenen

En forretningsorden er den tekst, der indeholder de formelle regler for bestyrelsens interne arbejde, og herunder nærmere om samspil mellem bestyrelse og ledelse. Det er et arbejdsredskab, der forhindrer uklarheder og tvivl om den måde, bestyrelsen kan og skal agere på. MDI anbefaler, at man udarbejder en forretningsorden for bestyrelsens arbejde.

Forretningsordenen indeholder typisk de formelle procedurer ved bestyrelsesarbejdet. For eksempel:

- » Hvilke procedurer, der skal overholdes ved indkaldelse til møder. Hvem der indkalder og med hvilket varsel
- » Hvem skal deltage i bestyrelsens møder?
- » Om der kan stemmes ved fuldmagt eller om deltagelse i møderne er påkrævet ved afstemning
- » Hvornår bestyrelsen er beslutningsdygtig
- » Hvilke afstemningsprocedurer, der skal overholdes
- » Om der skal afholdes et bestemt antal møder om året
- » Hvordan bestyrelsen konstituerer sig
- » Hvilke udvalg bestyrelsen kan eller skal nedsætte, og hvilke beføjelser, de har
- » Om der skrives referat eller beslutningsprotokollat af bestyrelsesmøderne, og hvem disse skal være tilgængelige for
- » Om bestemte emner på bestyrelsesmødet skal holdes for lukkede døre



En god forretningsorden kan afværge mange unødige diskussioner på bestyrelsesmøderne. Se et eksempel på en forretningsorden på www.mdi.dk.

Driftsoverenskomsten

Driftsoverenskomsten – eller driftsaftalen, som den også kaldes – er den kontrakt, den selvejende daginstitution indgår med kommunen om driften af daginstitutionen. Den beskriver de grundlæggende krav til institutionen, og er således rammen om den selvejendes liv og eksistens i forhold til kommunen som samarbejdspartner.

Driftsoverenskomsten er i princippet en aftale om et samarbejde, der skal skabe de bedste betingelser for de børn, der går i institutionen, og udarbejdes af bestyrelsen i den selvejende institution og kommunen, som to ligeværdige parter.

Det skal blandt andet fremgå af driftsoverenskomsten:

- » At bestyrelsen har ansættelseskompetencen
- » Institutionens børnetal og børnegruppens sammensætning
- » Institutionens åbningstider
- » Hvordan anvisning af børn foregår
- » Aftaler om personalets ansættelsesforhold (at de er omfattet af de overenskomster, KL har indgået med relevante faglige organisationer)
- » Aftale om administration (hvem der udbetaler løn til personalet og sørger for institutionens regnskab og bogholderi)
- » Aftaler om procedurer ved revision og udarbejdelse af budget- og regnskabsafleggelse
- » Bestemmelser om begrænsninger i økonomiske dispositioner

Det er vigtigt, at institutionen har et reelt råderum til at håndtere sin frihed som institution og ikke oplever sig detailstyret på lige fod med de kommunale institutioner. Der skal være et reelt indhold i den selvejendes selvstændighed, og det er vigtigt at værne om denne.

Driftsoverenskomsten er i den sammenhæng et meget vigtigt dokument, der angiver institutionens frihedsgrader i forhold til kommunerne. Derfor anbefaler vi, at den ikke ændres, uden at MDI har vurderet betydningen af ændringerne.

Der er indgået en standarddriftsoverenskomst mellem de selvejende daginstitutioners paraplyorganisationer og kommunernes paraplyorganisation KL, som er en god rettesnor for det basisindhold, man som selvejende daginstitution kan forventes at forpligte sig til i sit samarbejde. Se standarddriftsoverenskomsten på www.mdi.dk.



Nogle kommuner forsøger at tage sig større og større indflydelse på den selvejende daginstitution. Nogle steder udstedes f.eks. detaljerede retningslinjer om personalepolitik, indkøbspolitik etc. som kommunerne ikke har hjemmel til at fastsætte forpligtende retningslinjer om.

Samtidig er der elementer i driftsoverenskomsten; der ikke er nødvendige, hvis fokus skal være en fælles styring på et godt output for institutionen frem for fokus på input. Lige nu eksperimenterer vi med nye aftaleformer med kommunerne både i forbindelse med etablering af partnerskabsaftaler og netværksaftaler. Hvad disse indebærer, vil vi komme ind på senere under kapitel 4 om nye organiseringsformer for daginstitutioner.

Driftsoverenskomsten er en aftaleform, som vi forventer, vil blive moderniseret i de kommende år.

