



ÅLESUND KOMMUNE

RÅDMANNEN



Det kongelige kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Saksbehandler
Ronny Frekhaug
Tlf 70 16 20 15

Deres ref.

Vår ref.
RF/04/6825-12/ A10

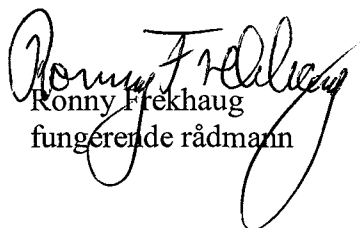
Dato:
16.07.2010

HØRING - NYTT FINANSIERINGSSYSTEM FOR IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER

Jeg viser til brev fra Kunnskapsdepartementet datert 19.04.2010.

Ålesund formannskap behandlet høringssaken i sitt møte 21.06.10. Vedlagt følger utskrift av saken. I saksframstillingen framgår rådmannens merknader til de ulike punkt i høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet. Formannskapet sluttet seg enstemmig til rådmannens merknader, og disse er å anse som Ålesund kommunes uttalelse.

Med hilsen


Ronny Frekhaug
fungerende rådmann

Postadresse: Sentralbord
Postboks 1521 Tlf 70 16 20 00
6025 ÅLESUND Faks 70 16 20 01
postmottak@alesund.kommune.no

Besøksadresse:
Keiser Wilhelmsgate 11
www.alesund.kommune.no

Tlf 70 16 20 00 Bankgiro: 6550.05.05200
Faks 70 16 20 01 Å.K.org.: 942.953.119

SAKSPAPIR

HØRING AV NYTT FINANSIERINGSSYSTEM FOR IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER

Dokumentinformasjon:

<i>Saksbehandler:</i>	ArkivsakID: 04/6825	<i>Avgjøres av:</i> F
Ronny Frekhaug	JournalID: 10/29355	
<i>Tlf:</i> 70 16 20 15	Arkiv: K2-A10, K1-	
<i>E-post:</i> postmottak@alesund.kommune.no		

Politisk behandling:

<i>Organ:</i>	<i>Møtedato:</i>	<i>Sak nr.</i>
ÅLESUND FORMANNSKAP	21.06.2010	066/10

Vedlegg:

Dok.dato	Tittel	Dok.ID
22.04.2010	Høring av nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor	354773
10.06.2010	Hoeringsnotat_finansieringssystem_ikke_kommunale_barneher_rammefinansiert_sektor[1].pdf	368212

Utrykte dokumenter i saken:

Ingen

Innledning:

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring lov og forskriftsendringer som følge av at øremerkede tilskudd til barnehagesektoren skal innlemmes i rammetilskuddet til kommunene fra 2011. Høringsfristen er satt til 31.07.10. Følgende forslag er sendt på høring:

- Ny § 14a i barnhageloven
- Forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager
- Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd

Høringsnotat med forslag til lov- og forskriftsendringer følger som vedlegg 2.

Bakgrunnen for høringen er at kommunene fra 2011 får et totalansvar for finansiering av både kommunale og ikke-kommunale barnehager i egen kommune. Det vil da ikke lenger bli gitt statstilskudd basert på antall barn i de enkelte barnehagene. I stedet vil dagens øremerkede tilskudd bli innarbeidet i rammetilskuddet til kommunene, og kommunene får et samlet finansieringsansvar for alle barnehager uansett eierforhold. Ovennevnte lov- og forskriftsendringer er ment å regulere kommunenes finansieringsansvar for de ikke-kommunale barnehagene. Forslagene skal også regulere rettigheter og plikter for de ikke-kommunale barnehagene.

Fra 2011 innlemmes følgende øremerkede tilskudd i rammetilskuddet:

- Statstilskudd til ordinær drift
- Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne
- Skjønnsmidler til drift av nye barnehageplasser

For kommunene dreier dette seg om betydelige midler. I 2010 utgjør disse tilskuddene om lag 26 milliarder kroner.

Hovedprinsippet i de lov- og forskriftsendringer som nå fremmes er at ikke-kommunale barnehager skal sikres en likeverdig behandling med hensyn til offentlige tilskudd. Likeverdig behandling vil i denne sammenheng si at ikke-kommunale barnehager får 100% av det tilsvarende kommunale barnehager i kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd (pr. heltidsplass). Sagt på en annen måte: den netto kostnad kommunen har pr. heldagsplass i egne barnehager skal danne grunnlaget for tilskuddet til de ikke kommunale barnehagene i kommunen.

Kommunen skal beregne et eget tilskudd til ordinær drift av de ikke-kommunale barnehagene, og et eget tilskudd til kapitalutgifter. Tilskuddene skal fastsettes i forbindelse med behandlingen av kommunebudsjettet for kommende budsjettår.

Tilskudd til drift

Tilskuddet til ordinær drift av de ikke-kommunale barnehagene skal fastsettes som en sats pr. barn med heltidsplass. Det skal beregnes en sats for store barn (barn over 3 år) og en sats for små barn (barn til og med fylte 3 år). Det skal videre beregnes en sats for hver av barnehagetyperne ordinær barnehage, familiebarnehage og åpen barnehage. Dette gir i alt seks satser for driftstilskudd. Skjematisk kan dette framstilles slik:

	Ordinær barnehage	Familiebarnehage	Åpen barnehage
Store barn	Sats	Sats	Sats
Små barn	Sats	Sats	Sats

Det skal videre i driftstilskuddet gis et påslag for administrative kostnader på 4% av det beregnede tilskuddet til drift.

Dersom kommunen selv ikke driver familiebarnehager eller åpne barnehager, må kommunen bruke nasjonale gjennomsnittssatser fastsatt av departementet.

Beregningene skal ta utgangspunkt i kommunens budsjetterte kostnader til barnehagedrift det enkelte år. Departementet begrunner valget av budsjetterte kostnader med at bruk av regnskapsførte kostnader vil gi et for stort etterslep for de ikke-kommunale barnehagene.

Departementet forutsetter at dersom de kommunale barnehagene tilføres midler til ordinær drift i løpet av budsjettåret, skal tilsvarende økning pr. barn med heltidsplass også gjelde ikke-kommunale barnehager. I dette ligger at kommunene må beregne tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene på nytt dersom budsjettet til de kommunale barnehagene økes i løpet av budsjettåret. Budsjettøkninger som følge av uforutsette hendelser som ikke gjelder ordinær løpende drift kan holdes utenfor.

Departementet foreslår å begrense en slik ny beregning av tilskuddet til en gang pr. budsjettår.

Ved reduksjoner i bevilgningene til kommunens egne barnehager skal det derimot ikke foretas en tilsvarende ny beregning. Dette begrunnes med hensynet til forutsigbarhet for de ikke-kommunale barnehagene. De skal skjermes mot reduksjoner i sitt inntektsgrunnlag i løpet av budsjettåret.

Departementet foreslår også at dersom de kommunale barnehagene går med et vesentlig merforbruk over en periode på tre år, skal det foretas korrigeringer i satsene for tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene i påfølgende år. Begrunnelsen for dette synes å ligge i at kommunene kan spekulere i å underbudsjettere egen barnehagedrift og dermed "spare" tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Rådmannens merknader

Ålesund kommune driver ikke selv familiebarnehager eller åpne barnehager. Vi må derfor bruke standardiserte satser for denne typen private barnehager. For de ordinære barnehagene må vi foreta beregninger som fastsetter hvilke satser som skal brukes ved utregning av driftstilskudd til de ikke-kommunale barnehagene.

Departementet hevder at de endringer som foreslås er ment å være forenklinger i forhold til dagens regleverk. Rådmannen ser at det er en forenkling at kommunene ikke lenger må beregne eksakte kostnader i hver enkelt ikke-kommunale barnehage som grunnlag for tilskudd. Men det regleverk det nå legges opp til er fortsatt svært detaljert og gir lite rom for lokale tilpasninger. Samtidig synes det å bygge på en viss mistillit til kommunenes evne til å håndtere sin nye rolle på en god måte.

Rådmannen er enig i at det å bruke budsjettet som beregningsgrunnlag gir god sammenheng mellom kostnadsutvikling i de kommunale barnehagene og tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene. Men rådmannen synes departementet går for langt i detaljregulering når det legges opp til at budsjettøkninger i kommunens barnehager skal bety ny beregning av tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene samme år. Også forslaget om etterberegning ved merforbruk i kommunale barnehager bør kunne fjernes.

Disse forslagene synes å bygge på at kommunene vil spekulere i underbudsjettering for å "spare" tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Her mister man fokus på det som er de viktigste punkter i den omleggingen som nå skjer, nemlig at kommunene har fått et lovfestet ansvar for å tilby barnehageplass til alle barn som har rett til det, og at kommunene samtidig får et totalansvar for finansiering av barnehagesektoren. Ålesund kommune er avhengig av de ikke-kommunale barnehagene for å kunne oppfylle sin lovpålagte plikt og kommunen har

ikke noen interesse av å stille seg på en slik måte at de ikke-kommunale barnehagene utarmes og i verste fall går konkurs. Det bør være tilstrekkelig at tilskuddssatsene til de ikke-kommunale barnehagene fastsettes en gang pr. år i forbindelse med behandlingen av kommunens årsbudsjett.

Tilskudd til kapital

Det skal beregnes et eget tilskudd til kapitalkostnader i de ikke-kommunale barnehagene. Dette tilskuddet skal komme i tillegg til driftstilskuddet. Det skal kun beregnes en sats pr. barn med heldagsplass. Det skilles altså ikke mellom store og små barn slik det gjøres med tilskuddet til drift. Dette er begrunnet med at kapitalkostnadene ikke påvirkes i samme grad som driftskostnadene av forholdet mellom store og små barn i den enkelte barnehage.

Departementet drøfter to modeller: En modell der alle kommuner pålegges å beregne kapitaltilskudd på grunnlag av gjennomsnittlige kapitalkostnader i egne barnehager, og en annen modell der kommunene kan velge om de vil ta utgangspunkt i egne beregninger eller bruke nasjonale gjennomsnittssatser fastsatt av departementet. Grunnen til at man drøfter to modeller er at det kan være vanskelig for mange kommuner å foreta slike beregninger. I modell to vil de kunne velge å bruke standardiserte satser.

Rådmannens merknader

I Ålesund kommune belastes alle virksomheter, også de kommunale barnehagene, med intern husleie fra kommunens eiendomsforetak. Kapitalkostnadene er en vesentlig del av denne husleien, og det skulle være relativt enkelt for kommunen å beregne gjennomsnittlige kapitalkostnader pr. heldagsplass. Vi vil derfor kunne håndtere begge modellene. Rådmannen vil likevel tilrå at man velger modell 2 som gir kommunene valgfrihet da dette vil gi best tilpasning til kommunenes ulike forutsetninger og samtidig gi mulighet for å velge en modell som er lite administrativt krevende.

Telletidspunkt

Departementet foreslår at telletidspunktet for antallet barn som skal ligge til grunn for beregning av tilskudd settes til 15.12 året før budsjettåret. Dette er i tråd med eksisterende praksis der 15.12 er telletidspunkt for utbetaling av ordinært statstilskudd. I tillegg åpnes det for at kommunene selv kan fastsette andre telletidspunkt i løpet av året.

Rådmannens merknader

Rådmannen slutter seg til dette forslaget. Telletidspunktet 15.12. er godt innarbeidet gjennom dagens regelverk og ligger tett opp til det aktuelle driftsåret. Nytt barnehageår som starter i august vil kunne medføre endringer i barnetall og alderssammensetning barnehagene i mellom. For at kommunen skal kunne fange opp dette, må det være mulig å kreve rapportering også på andre tidspunkt enn 15.12.

Ved store aktivitetsendringer som avdekkes gjennom nye tellinger må kommunen ha mulighet til å beregne tilskuddet til de aktuelle barnehagene på nytt.

Uttak av verdier

Departementet foreslår å sette et tak på uttak av verdier som eierne av ikke-kommunale barnehager kan foreta. Det foreslås å begrense uttaket av verdier til en avkastning på egenkapitalen som tilsvarer ti års statsobligasjonsrente med et påslag på to prosentpoeng.

Det foreslås også å sette begrensninger på vederlag ved transaksjoner med eier eller deres nærstående. Begrensningen her knyttes til markedspris for tilsvarende varer eller tjenester.

Rådmannens merknader

Rådmannen er enig i forslaget til begrensninger på eieruttak i form av avkastning på egenkapital slik departementet foreslår.

Rådmannen ser også at det kan være behov for å sette begrensninger på overføringer til eier eller nærstående gjennom barnehagens kjøp av varer og tjenester. Men kontrollaspektet her kan være en utfordring. Dette kan fort bli en sovende bestemmelse som blir vanskelig å følge opp fra kommunenes side. Det vil kreve betydelig ressurser å drive en aktiv kontroll på dette området, og det kan i mange tilfeller være en vanskelig å fastslå hva som er markedspris. Det er et åpent spørsmål om kostnadene ved en omfattende kontroll står i forhold til gevinsten. Det bør derfor ikke legges opp til at kommunene skal drive en løpende "revisjon" av de ikke-kommunale barnehagenes regnskaper.

Når finansieringssystemet nå blir basert på stykkpris i form av en sats pr. heldagplass, vil ikke et høyt forbruk i en ikke-kommunal barnehage nødvendigvis gi økt tilskudd. Dette tilsier at eier må tilpasse driften til de rammer som gis, herunder også utgiftene til kjøp av varer og tjenester.

Rådmannen er likevel enig i at det bør bygges inn hjemmel for kommunene til å kreve dokumentasjon for regnskapsmessige transaksjoner i de tilfeller det avdekkes behov for dette gjennom kommunens ordinære tilsyn og kontroll med de ikke-kommunale barnehagene.

Finansieringsplikt og overkapasitet

Rådmannens merknader

Det nye finansieringssystemet for ikke-kommunale barnehager legger opp til at kommunene skal ha en finansieringsplikt for alle ikke-kommunale barnehager som er godkjent innen utgangen av 2010. Kommunen kan ikke nekte godkjenning dersom barnehagen oppfyller kravene i lov og forskrift. Med andre ord kan vi i liten grad styre etableringen av nye barnehageplasser i 2010. Fra 2011 kan vi nekte finansiering av nye ikke-kommunale barnehager dersom vi vurderer at behovet for nye plasser ikke er til stede.

Vi ser allerede i dag at det er en viss overkapasitet på barnehageplasser i kommunen. Det er derfor viktig at finansieringssystemet er knyttet til faktisk antall barn og ikke til antall plasser. Det er viktig at kommunen i en situasjon med overkapasitet har mulighet til å styre kapasiteten geografisk dit behovet er størst. Dette må ikke hindres av en rigid finansieringsplikt for ikke-kommunale barnehager.

Overgangsregler

Departementet legger opp til at målet om likeverdig behandling skal nås i løpet av en overgangsperiode fra 2011. Fra august 2010 vil de ikke-kommunale barnehagene som et minimum motta 88% av det tilsvarende kommunale barnehager mottar i offentlig tilskudd pr. heldagsplass. Dette skal trappes opp til 100%. I en overgangsperioden foreslår departementet følgende overgangsregler:

- Ikke-kommunale barnehager skal gis det beste av enten minimumssatsen for tilskudd til ikke-kommunale barnehager eller videreføring av samme andel av det gjennomsnittlige offentlige tilskuddet til tilsvarende kommunale barnehager som året før. Kommunene kan holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor beregningsgrunnlaget også i overgangsperioden.
- Kommunen har ikke plikt til å gi tilskudd slik at den offentlige finansieringen av en ikke-kommunal barnehage overstiger det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig finansiering.
- Nyetablerte barnehager som er godkjent av kommunen, gis tilskudd etter kostnadsdekningsprinsippet det første året, men ikke lavere enn minimumssatsen. Året etter gis barnehagen det beste av enten minimumssatsen for tilskudd til ikke-kommunale barnehager eller videreføring av samme andel av det gjennomsnittlige offentlige tilskuddet til tilsvarende kommunale barnehager som året før.

Rådmannens merknader

Overgangsreglene følger også opp prinsippet om forenkling ved at kommunene ikke behøver å beregne kostnadsdekning slik det kreves i dagens system. Dette er positivt. Men rådmannen ser ikke nødvendigheten av at nyetablerte barnehager skal ha dekning etter kostnadsdekningsprinsippet det første året. Barnehager som ønsker å etablere seg fra 2011 vil på etableringstidspunktet være kjent med hvilket finansieringsgrunnlag som foreligger og må gjøre vurderinger ut fra dette.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet vurderer at den nye finansieringsmodellen er budsjettneutryl for staten. Men det er åpenbart at en overgang fra øremerkede tilskudd til rammefinansiering vil ha store omfordelingsvirkninger mellom kommuner. Dette drøftes ikke i dette høringsnotatet.

Departementet antar at den nye finansieringsordningen vil bety en forenkling både for kommunene og de ikke-kommunale barnehagene. Det antas derfor at dette vil frigjøre administrative ressurser i kommunene.

Rådmannens merknader

Rådmannen er enig i at det vil være en forenkling å gå over til en stykkprisfinansiering framfor å måtte beregne kostnader for samtlige ikke-kommunale barnehager slik det kreves i dagens system. Samtidig innføres det bestemmelser om ny beregning ved endringer, kontroll av utbytte og transaksjoner med eier eller nærstående osv. Rådmannen tviler derfor på om det nye systemet innebærer en administrativ besparelse av betydning.

Økonomiske konsekvenser:

Omleggingen av barnehagefinansieringen fra øremerkede statstilskudd til rammefinansiering vil ha store negative økonomiske konsekvenser for Ålesund kommune. De økonomiske konsekvensene er ikke først og fremst knyttet til det den foreliggende saken dreier seg om, men til omlegging fra øremerking til ramme. Det er på det nåværende tidspunkt ikke mulig å foreta gode beregninger på hva konsekvensene vil bli. Dette må vi komme tilbake til på et senere tidspunkt.

Juridiske konsekvenser:

Disse er det redegjort for i saksframstillingen.

Andre driftsmessige eller organisatoriske konsekvenser:

Disse er det redegjort for i saksframstillingen.

Konklusjon med begrunnelse:

Rådmannen tilrår at Ålesund kommune avgir en høringsuttalelse i tråd med merknadene i saksframlegget.

Rådmannens innstilling:

Ålesund formannskap slutter seg til rådmannens merknader slik de går fram av saksframstillingen.

Saken oversendes Kunnskapsdepartementet som Ålesund kommunes høringsuttalelse.

Formannskapets vedtak

21.06.2010

Som rådmannens innstilling.

Votering:

Rådmannens innstilling enstemmig vedtatt.

RETT UTSKRIFT

Dato: 22.06.10

Sign: HTA