



FYLKESMANNEN I OSLO OG AKERSHUS

Sosial- og familieavdelingen

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Deres ref.:	Deres dato:	Vår ref.:	Saksbehandler:	Dato:
	19.04.2010	2010/8707 S-BFS	Fakra Butt Anne Kathrine Holter	08.07.2010

Høringsuttalelse av nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

Fylkesmannen viser til departementets høringsbrev av 19.04.10 og vedlagte høringsnotat – Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor.

Fylkesmannen har sett nærmere på enkelte deler av forslaget og har kommentert det nedenfor. Vi har delt våre tilbakemeldinger og synspunkter i to deler. Del 1 tar for seg det departementet særskilt har bedt om innspill på, og i del 2 har vi kommentert det nye forslaget til forskrift om likeverdig behandling.

Innledningsvis finner vi det viktig å påpeke at selv om vi nå får et nytt regelverk fra 1. januar 2011 som erstatter det gjeldende, har mange av departementets avgitte presiseringer gjennom årene fremdeles relevans, slik at det er hensiktsmessig å samle dem i merknadene til ny forskrift eller i en veileder.

Videre registrerer vi av høringsnotatet at det legges opp til mange skjønnsmessige begreper, og forstår hensynet bak det kommunale selvstyre og derav hensikten med mindre detaljstyring fra statens side. Men for at finansieringsordningen skal være enkel å forstå og forvalte på alle myndighetsnivå, bør ordbruken i regelverket gjennomgås, og det bør foretas presiseringer der dette er nødvendig og hensiktsmessig.

Del 1: Departementet har særskilt bedt om innspill på følgende forslag:

Tilskudd til drift:

- Ekstraavgifter til barn som trenger særskilt tilrettelegging holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Kommunen kan dessuten holde barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor beregningsgrunnlaget.

Fylkesmannen er positiv til at departementet ved gruppering av barnehager ikke åpner opp for en mer finmasket inndeling av barnehager enn i dag. For å sikre at representative barnehager innenfor én gruppe danner tilskuddsgrunnlaget, er det viktig, slik departementet har foreslått, at barnehager som ikke gjenspeiler eller ikke gir et riktig uttrykk for kostnader til ordinær drift, bør holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Vi mener at departementet i enda større grad bør understreke hovedregelen om at alle kommunale barnehager innenfor én gruppe skal danne tilskuddsgrunnlaget, og at barnehager bare helt unntaksvis kan holdes utenfor. Årsaken til at kommunale barnehager kan holdes utenfor, må enten være begrunnet i at det er spesialbarnehager med hovedvekt på særskilt tilrettelegging, eller at de har særskilte høye

kostnader. **Imidlertid er en viktig og nødvendig forutsetning for å få dette til, at departementet presiserer nærmere hva som ligger i det skjønsmessige begrepet ”særskilte høye kostnader” gjennom å gi noen konkrete kriterier det skal vurderes ut fra.** Dette vil sikre og utvikle entydig forvaltningspraksis på tvers av kommuner og fylkesmenn ved klagebehandling jfr. hensynet til likebehandling.

Å holde ekstrautgifter til barn som trenger særskilt tilrettelegging utenfor beregningsgrunnlaget, er heller ikke helt uproblematisk. Dette fordi regnskapsføringen av disse kostnadene varierer betydelig mellom kommuner. Selv om KOSTRA funksjon 211 er ment å dekke utgifter og inntekter knyttet til særskilt tilrettelegging, føres noen av de samme kostnadene på KOSTRA funksjon 201 utgifter og inntekter knyttet til ”basistilbud” i barnehagen. Her bør departementet vurdere ytterligere veiledning for regnskapsføring, slik at de beregnede driftstilskuddssatsene blir riktige.

Når det gjelder selve utformingen av bestemmelsen har, departementet allerede i forskriftens § 5 første ledd skrevet at:

”Kommunale barnehager med særskilte høye kostnader til ordinær drift kan holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget.”

Etter Fylkesmannens vurdering kan det videre i forskriften tilføyes:

Med særskilte høye kostnader menes...(klargjøring av hva som ligger i begrepet)

- De nasjonale gjennomsnittssatsene skal, som for drift, beregnes på bakgrunn av landsdekkende kostnadsanalyser som oppdateres hvert år. De nasjonale satsene er ment å ivareta kommuner som ikke har egne kommunale barnehager og kommuner som finner det for krevende å foreta beregninger av denne art. Dette sikrer at man har et system som kan benyttes av alle kommuner.

Fylkesmannen støtter i utgangspunktet departementets forslag, men **etterlyser nærmere konkretisering av ordet ”krevende”**, for eksempel med hensyn til hvor terskelen for hva som anses som for krevende for en kommune går, slik at de nasjonale gjennomsnittssatsene kan benyttes. For å forhindre valg av metode ensidig basert på økonomihensyn, må departementet ha noen klare retningslinjer rundt denne bestemmelsen.

- Ut over den årlige rapporteringen per 15. desember foreslår departementet at kommunen selv kan velge hvor mange talletidspunkter i løpet av året det skal være for kommunale og ikke-kommunale barnehager, jfr. § 8 andre ledd. Dette gir økt kommunal handlefrihet og mulighet for tilpasninger til lokale forhold, samtidig kan dette føre til flere klager til Fylkesmannen.

Fylkesmannen er enig med departementet om at dagens KOSTRA rapportering per 15.12. bør videreføres, og at evt. flere rapporteringer utover den nevnte kan bestemmes av kommunen selv. Departementet har i tillegg presisert at barnehager som i løpet av året har store aktivitetsendringer, for eksempel ved opprettelse eller nedleggelse av ny avdeling/ større gruppe eller ny barnehage, skal melde fra til kommunen og således få en ny utmåling av tilskudd. Små/mindre aktivitetsendringer underveis i driftsåret, slik som for eksempel økning evt. reduksjon av antall barn med to eller flere i en ordinær barnehage, omtales ikke. Dagens

retningslinjer for når melding skal gis til fylkesmannen, dekker også slike endringer, og statstilskuddet til hver enkelt barnehage justeres løpende på bakgrunn av dette.

Fylkesmannen er av den oppfatning at alle aktivitetsendringer som har betydning for tilskuddsutmåling skal meldes til kommunen, jfr. parallellen til dagens regelverk. Dette både for å sikre den løpende økonomi i hver enkelt barnehage gjennom året, men også for å forhindre at barnehager vil kunne få tilbakebetalingskrav fra kommunen uten å være forberedt på dette, da antall barn i løpet av året gradvis kan være redusert, uten at den enkelte endring har vært stor nok til at ”meldeplikten” har inntrådt.

Tilskudd til kapital:

- Skal alle kommuner som har egne barnehager pålegges å beregne kapitalkostnader med utgangspunkt i disse eller bør det kunne velges å benytte nasjonale gjennomsnittssatser. Den siste modellen er valgt i utkastet til forskrift, jf. § 6.

Fylkesmannen slutter seg til departementets forslag om valg av modell.

- En del ikke-kommunale barnehager kan ha særlig høye kapitalkostnader, for eksempel som følge av at barnehagen er nyetablert eller fordi den ligger i et område der tomtekostnader er spesielt høye. I en del tilfeller vil et tilskudd basert på kommunale eller nasjonale gjennomsnittstall ikke være tilstrekkelig for å dekke barnehagens faktiske kapitalkostnader. Det åpnes derfor opp for at kommunen kan gi ekstra tilskudd til barnehager med høye kapitalkostnader, jf. utkast til forskrift § 7. En mulig alternativ modell, som enkelte kommuner benytter i dag, innebærer at kommunen gir et lavere kapitaltilskudd til de ikke-kommunale barnehagene enn gjennomsnittsprinsippene skulle tilsi. Innsparingen benyttes i sin helhet til en pott ikke-kommunale barnehager kan søke om midler fra.

Fylkesmannen støtter forslaget om at kommuner kan gi ekstra tilskudd til barnehager med høye kapitalkostnader, da behovet for dette eksisterer i sektoren. Men vi synes ikke at den skisserte modellen med å avsette en pott som etter søknad fordeles til barnehager, er en hensiktsmessig modell. Denne kan gi noen uheldige og skjeve konsekvenser som vi tenker kan være i strid med EØS- avtalens regler.

Dersom dette allikevel er en modell departementet ønsker å få prøvd ut, må det avklares, for eksempel, hvorvidt kapitalkostnader skal dekkes fullt ut, om de skal dekkes i forhold til pottens størrelse eller om det skal være en prosentvis dekning. Videre må det også avklares hvem som evt. blir klageinstans på vedtak om ekstra tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Uttak av verdier:

- Forslag på om regulering av uttak av verdier er godt nok ivaretatt.

Fylkesmannen støtter departementets forslag om rettslig regulering av uttak av verdier, og mener at det bør være en slik sikringsbestemmelse i barnehageloven.

Fylkesmannen anser at det vil være behov for regelmessig kontroll/revisjon av barnehagene for å holde oversikt over den enkelte barnehages bruk av tilskudd og foreldrebetaling. Vi støtter derfor forslaget om at kommunen gis større myndighet til å kontrollere bruken av de

midlene ikke-kommunale barnehager får, og samtidig at kommunen gis myndighet til å iverksette sanksjoner i form av å kunne kreve tilbakebetaling av tilskudd.

Erfaringsmessig kan vurderinger i forhold til ovenstående være vanskelige; ulike organisasjonsformer, ulik organisering i selskap med flere barnehager, formkrav til en slik prosess m.m. Håndheving av forskriften vil også kreve en annen kompetanse enn barnehagesektoren i den enkelte kommune pr i dag besitter.

Det er viktig at departementet klargjør de mulige konsekvenser utbyttereguleringen i barnehageloven får, også i forhold til annet tilstøtende regelverk. Her må departementet ta de nødvendige juridiske grep for å gjøre det så enkelt som mulig å forvalte regler for regulering av utbytte

Del 2: Fylkesmannens tilbakemeldinger på deler av forslaget til forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd.

Forskriften § 2. Definisjoner

Fylkesmannen er tilfreds med at departementet under forskriftens § 2 utdyper og rydder opp i begreper som gjentar seg gjennom hele forskriften, mens syns at definisjoner i § 2 d), e), f) og g) må ses nærmere på. Dette fordi de kan forstås på flere måter. Én måte å forstå disse på er at de er generelle og er uavhengig av hverandre. En annen måte å forstå disse på er at § 2d) inneholder en definisjon, som senere underbygges i punkt e) f) og g). Dersom det sistnevnte er tilfelle, bør punktene nummereres/ rangeres annerledes.

Forskriften § 5. Tilskudd til drift

Det er i forskriftens annet ledd fastsatt at kommunen skal dokumentere hvordan tilskuddssatsene for drift er beregnet.

Det er fra departementets side fastsatt som overordnet regel at kommunen er pålagt å dokumentere at alle kostnader knyttet til ordinær drift i kommunale barnehager inngår i tilskuddsgrunnlaget ved utmåling av tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene. Fylkesmannen foreslår at dokumentasjonskravet presiseres i selve forskriften § 5. Dette for å tydeliggjøre kommunens ansvar og gjøre tilskuddsgrunnlaget mest mulig tilgjengelig for barnehageeier og tilsynsmyndighet.

I tillegg bør det fremgå av merknadene hvilke krav som stilles til tilfredsstillende dokumentasjon i denne forbindelse.

Et annet forhold som ikke er regulert i forskriften, men som vi mener er/ vil bli av stor betydning i fremtiden, er problematikken rundt overkapasitet i kommunens samlede barnehagetilbud. Her bør departementet vurdere mulige konsekvenser og se på muligheten for at det kan gis noen føringer på hvordan dette skal håndteres i kommunene.

Forskriften § 9, annet. ledd. Endringer i grunnlaget for de kommunale tilskuddssatsene

Det er her foreslått at i kommuner der regnskapene over en treårsperiode viser at kostnadene til ordinær drift i de kommunale barnehagene er ”vesentlig større” enn bevilgningene i årsbudsjettene, må tilskuddsgrunnlaget til de ikke-kommunale barnehagene økes tilsvarende.

Av forslaget fremgår at hvorvidt merforbruket er vesentlig, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. Videre at det i vurderingen blant annet kan tas hensyn til merforbrukets størrelse og årsak, og om merforbruket skyldes inntak av barn med spesielle behov osv.

Fylkesmannen mener det her bør utarbeides merknader som angir nærmere hva som ligger i begrepet ”vesentlig større”. Vi ser at det må tas utgangspunkt i en konkret vurdering, men mener at det bør settes klare kriterier for hva det kan og eventuelt skal tas hensyn til. Dette for å sikre likebehandling, både kommunalt og hos klageinstansene regionalt. En slik presisering vil også kunne bedre klageinstansens mulighet til å utføre en reell overprøving ved eventuell klage på tilskuddsutmålingen.

Forskriften § 10. Vilkår for kommunalt tilskudd

Fylkesmannen er av den oppfatning at det her må utarbeides veiledende retningslinjer med nærmere angivelse av hva som er å anse som ”rimelige og relevante vilkår”, sett i sammenheng med tilskuddet som tilbys, og ut over den begrensning som ligger i de vilkår som gjelder for kommunens egne barnehager. Dette for å sikre en mest mulig hensiktsmessig og ensartet praksis i kommunene og ved fylkesmannsembetene.

Det bør også fastsettes om og eventuelt hvilke konsekvenser det skal medføre for barnehageeier dersom vilkårene ikke aksepteres/overholdes. Det bør her vurderes om kommunen skal gis sanksjonsmuligheter overfor eier, som for eksempel rett til å holde tilbake/kreve tilbakebetalt hele eller deler av tilskuddet. I tillegg bør det klargjøres hva som skal til for at hele eller deler av tilskuddet eventuelt skal falle bort/kreves tilbakebetalt.

Forskriften § 11. Tilbakebetaling

Fylkesmannen mener at man her må sikre at alle rettslige sider og konsekvenser ved tilbakekreving av for mye utbetalt tilskudd/motregning i senere tilskuddsutbetalinger, blir ivaretatt av barnehagemyndigheten.

Det bør gis nærmere retningslinjer for hvordan disse sakene skal behandles, bl.a. ved å presisere at vedtak om tilbakebetaling er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og dermed må behandles i tråd med denne lovs bestemmelser - også i de tilfellene hvor det foretas motregning i senere utbetaling av tilskudd, regler om tvangsgrunnlag/-inndrivelse av tilbakebetalingskravet, foreldelsesregler, krav om hjemmel for eventuelle renter, m.m.

Med hilsen

Gerd Reinsvollsveen
avdelingsdirektør

Tove Narud
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent.