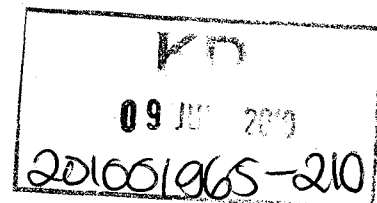




Fylkesmannen i Vestfold



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 - Dep

0032 Oslo

Vår saksbehandler / telefon:
Miloslav Rozmara
33372428

Deres referanse:


Vår referanse:
2010/2749
Arkivnr: 610

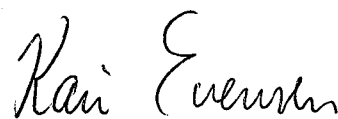
Vår dato:
08.07.2010

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

Herved oversendes Fylkesmannen i Vestfold sin uttalelse vedrørende ovennevnte høring.

Med hilsen
Fylkesmannen i Vestfold


Erling Læ
Fylkesmann


Kari Evensen
utdanningsdirektør

Høringsuttalelse til ny forskrift om finansiering av ikke-kommunale barnehager – Fylkesmannen i Vestfold

Forholdet til kommuneloven

Rammefinansiering er et overordnet og grunnleggende prinsipp for finansiering av kommunesektoren. Dette er gjentatte ganger fastsatt i kommuneproposisjon og statsbudsjett. Det har i mange år vært et mål for sittende regjering, uansett politisk farge, å øke graden av rammefinansiering til fordel for øremerking.

I kommuneproposisjonen for 2011 er det tatt et vesentlig skritt i retning av ytterligere rendyrking av dette prinsippet. Gjennom innlemmingen av barnehagefinansieringen i rammetilskuddet forsvinner en av de siste store øremerkede ordningene til fordel for rammefinansiering.

I kommuneproposisjonen for 2011 sies det blant annet følgende om dette:

”Regjeringens mål er en sterk og effektiv kommunesektor. Dette kan best oppnås ved at kommunene selv får frihet til å prioritere tjenester innenfor den samlede økonomiske rammen. I 2011 blir hoveddelen av de øremerkede tilskuddene til barnehagesektoren innlemmet i rammetilskuddet og fordelt gjennom inntektssystemet. Innlemmingen medfører en betydelig styrking av rammefinansieringen og en kraftig reduksjon i andelen av inntekter fra øremerkede tilskudd.”

Midler til barnehagefinansiering er fra 2011 ikke lenger øremerket, men inngår i de frie kommunale inntektsrammene. Dette betyr at styringen med aktiviteten på feltet er overlatt kommunen. Til grunn for kommunal prioritering og tjenesteyting ligger de rettigheter den enkelte får gjennom særlovgivning, de kommunale plikter som følger av samme og de krav som er definert for denne typen tjenester i for eksempel forskrifter og veiledninger. Finansieringen er nå lagt inn i rammen og det er altså ikke først og fremst pengemengden som skal bestemme omfang og kvalitet på dette området i landets kommuner. Her er system og jus klart, et avslag på en tjeneste av denne typen kan ikke begrunnes i pengemangel. Det skal være full barnehagedekning, uansett hvor fattig kommunen er. Dette er et utgangspunkt og en arbeidssituasjon som kommunene kjenner godt fra mange andre store og viktige tjenesteområder.

Fylkesmannen har som kjent et definert tilsynsansvar for mange av de kommunale tjenestene. Tilsynet tar utgangspunkt i rettigheter, eventuelt rettslige krav til kvalitet og omfang, ikke hvor mye penger en kommune benytter innenfor et tjenesteområde.

Samtidig med at graden av rammefinansiering har vært økende, har de formelle kravene til de kommunale budsjettene blitt tilsvarende redusert. Kravene til rapportering har derimot blitt mer fullstendige og entydige, for eksempel gjennom innføringen av KOSTRA. Sentral styring ivaretas gjennom rapportering i forhold til fastsatte mål og ikke gjennom detaljerte retningslinjer for budsjettering.

Etter vår oppfatning blir det derfor et uttrykk både for manglende kjennskap til forvaltningsnivåenes virkemåte og det grunnleggende rammeverket når høringsnotatet foreslår en finansiering av ikke-kommunale barnehager med utgangspunkt i ”budsjetterte kostnader til barnehagedrift i det enkelte år”, jf. notatet side 16. Dette skal i tillegg ”gjøres kjent på et tidlig tidspunkt”. I høringsnotatet er dette forklart slik (side 16):

"Tilskuddssatsene skal derfor synliggjøres i tilknytning til kommunenes årsbudsjett. Kravet er oppfylt dersom satsene framgår av materialet som blir lagt ut til alminnelig ettersyn i henhold til lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 45 tredje ledd. Hvis tilskuddssatsene ikke framgår av materialet, må satsene gjøres kjent for barnehagene på annen måte samtidig som budsjettet legges ut til ettersyn."

Våre innvendinger tar utgangspunkt i ovenstående. Kravene til de kommunale budsjettene er definert i kommuneloven med tilhørende forskrifter. En kan godt si at kravene til et budsjett følger prinsippene om rammestyring, siden de er lite detaljerte. Kravene til et kommunalt budsjett er minimumskrav og åpner for stor lokal frihet. Dette harmonerer godt med tanken om at oppgaver skal løses lokalt ut fra den lokale situasjonen, den kommunale organisasjonsfriheten er betydelig og krav, tilsyn og kontroll settes inn på hva som faktisk leveres, mer enn på hvordan det produseres.

Kommuneloven har derfor bare minimumskrav i forhold til hvordan et budsjett skal vedtas av kommunestyret fordelt på sektorer og tjenester. Det er derfor slik i dag at et kommunalt budsjett på vedtakstidspunktet ikke behøver å være spesifisert på en slik måte at man for eksempel kan se hvor mye som er budsjettert på de kommunale barnehagene. Bruk av fellesposter og ufordelte reserver i budsjettet kan gjøre dette enda vanskeligere å finne ut av. Hovedbegrunnelsen for å ha det slik er at alle kommuner skal kunne utvikle en budsjettpraksis tilpasset egen organisasjon, egne rutiner og egne politikeres ønsker i forhold til detaljering og fordeling. Vi har ingen tilbakemelding fra kommunene som skulle tilsi at dette ikke fungerer greit i dag.

Når kommunestyret har vedtatt budsjettet, vil kommunene fordele de vedtatte rammene på et nivå som gir grunnlag for effektiv tjenesteproduksjon og økonomisk kontroll. Dette vil skje tidlig på året og resultere i et fordelt og forpliktende budsjett tilpasset egen organisasjon og egen fullmaksstruktur.

Dersom forslaget i høringsnotatet vedtas, vil det måtte medføre at minimum kommunelovens forskrifter må endres. Det vil være en endring som vil kunne innebære en innstramning i forhold til den lokale friheten og medfører betydelige endringer i mange kommuners politiske og administrative styringsmodell. Sett i forhold til de siste årenes utvikling i måten å styre kommunene på og den uttalte og økende vekten som legges på rammebevilgninger og rammestyring, vil dette være en utvikling i motsatt retning.

Etter Fylkesmannens oppfatning er derfor dette forslaget dårlig. Dette kan tyde på noe manglende systemkjennskap til styring og drift av kommunesektoren og manglende kjennskap til kommuneloven og tilhørende forskrifter. Ut fra et kommuneøkonomisk ståsted, og ut fra hva som er best i forhold til styring av kommunene, vil vi advare mot forslaget og be departementet finne en annen løsning. Skal de kommunale budsjettene brukes som utgangspunkt for en beregning, må det være de operasjonaliserte budsjettene som legges til grunn, og det er ikke det samme som det politiske budsjettgrunnlaget som behandles i kommunene.

Skjønnsmessige vurderingskriterier

Utkastet til ny forskrift om finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager inneholder flere skjønnsmessige vurderingskriterier som kommunene må forholde seg til ved utmålingen av tilskudd. Disse kriteriene må kommunen anvende både når den skal avgjøre hvilke kostnader som skal inkluderes i beregningsgrunnlaget for tilskudd, og når den skal ta stilling til fordelingen av tilskudd mellom de ikke-kommunale barnehagene.

Når det gjelder kriteriet for å unnta barnehager fra beregningsgrunnlaget, ønsker departementet i høringsutkastet å åpne for en slik mulighet dersom den kommunale barnehagen har "særskilt høye kostnader til ordinær drift". Fylkesmannen i Vestfold er av den oppfatning at det ikke bør inkluderes en slik mulighet til å unnta enkelte kommunale barnehager fra beregningsgrunnlaget. Det er verken i tråd med prinsippet om likebehandling, eller føringen fra Stortinget om at regjeringen skal utforme et regelverk som er enkelt å praktisere. Dessuten vil det føre til at kommunen må trekke inn det kommunale regnskapet ved vurderingen av tilskuddet, for å kunne dokumentere de høye kostnadene. Det faller dårlig sammen med den forenklingstanken som ligger til grunn for avgjørelsen om å legge kommunens budsjett til grunn for utmålingen av tilskudd.

Dersom departementet ønsker å ha en slik unntaksmulighet i regelverket, mener vi det er viktig at det fra sentralt hold gis klare føringer for hvilke kriterier som skal vurderes før kommunen kan konkludere med at en barnehage har særskilt høye kostnader til ordinær drift. Disse må være etterprøvbare for Fylkesmannen som klageinstans.

Departementet ønsker også å åpne for en mulighet for å gi økt tilskudd til ikke-kommunale barnehager med "høye kapitalkostnader". Igjen legger departementet inn en skjønnsmessig vurdering som vil være utfordrende å praktisere på en måte som sikrer likeverdighet. Kommunen vil også lett komme i situasjoner hvor det kan oppstå konflikt med de forvaltningsrettslige prinsippene om likebehandling. Igjen, dersom departementet ønsker en slik mulighet i forskriften, er vi av den oppfatning at det fra sentralt hold må gis klare føringer i forhold til hva som er å anse som høye kapitalkostnader. Disse må være etterprøvbare for Fylkesmannen som klageinstans.

Overgangsregler

Overgangsreglene er vanskelig tilgjengelige slik de er formulert nå. Selv om de kun skal gjelde for en kortere periode, er det viktig at de praktiseres riktig. Departementet bør se på om reglene kan formuleres på en enklere måte.

Regulering av utbytte

Fylkesmannen har få kommentarer til reglene om regulering av utbytte. Vi vil påpeke at det synes uheldig at departementet legger opp til at det skal være opp til kommunene om de ønsker å praktisere regelverket eller ikke. Etter vår mening bør dette ikke være valgfritt for kommunene. En lov eller forskriftsregel bør være lik for alle.

Videre må departementet ta stilling til om kommunens avgjørelse om å kreve tilbake urettmessig utbytte skal være gjenstand for klage til Fylkesmannen, eller om disse tvistene skal løses av pengekravsrettens bestemmelser. Vi minner om at et vedtak fra Fylkesmannen på dette området ikke vil ha tvangskraft, slik at om kommunen ikke får urettmessig utbytte tilbake frivillig etter et vedtak, vil kommunen uansett måtte benytte pengekravsretten. Klage til Fylkesmannen kan dermed synes som en lite hensiktsmessig bruk av ressurser.

Kommunenes budsjett

Departementet foreslår at budsjetterte kostnader til basistilbudet i de kommunale barnehagene skal legges til grunn ved utmålingen av tilskudd til drift i ikke-kommunale barnehager. Tilskuddssatsen skal synliggjøres i tilknytning til kommunens årsbudsjett. En slik synliggjøring forutsetter at kommunestyret vedtar budsjettet til de kommunale barnehagene slik det foreslås i årsbudsjettet, i og med at de kommunale barnehagenes årsbudsjett og tilskuddssats fremlegges til samtidig behandling.

For å beregne tilskuddssatsen, må kommunen legge til grunn et gitt antall barn. Årsmeldingsskjemaet som per i dag ligger til grunn for beregning av tilskuddssatser og tilskuddsutmåling, etterspør antall barn i barnehage per 15. desember. Dette tidspunktet kommer for sent med tanke på at barnetellingen kan benyttes som grunnlag for kommunens budsjett, samt for kommunens beregning av tilskuddssats. Kommunen må derfor legge et annet telletidspunkt til grunn for beregningen.

Departementet foreslår at det for beregningen av tilskudd til ikke-kommunale barnehager fortsatt skal være antall barn i barnehage per 15. desember som skal ligge til grunn for tilskuddsutmålingen. Begrunnelsen er at situasjonen per 15. desember vil i de fleste tilfeller avspeile den gjennomsnittlige fordelingen av barn over og under tre år i løpet av kalenderåret.

Etter Fylkesmannens syn vil ulike telletidspunkter for kommunale og ikke-kommunale barnehager forhindre praktisering av likeverdighetsprinsippet som er grunnleggende i forslaget til ny forskrift.

Slik Fylkesmannen ser det kan én mulig løsning være at kommunen budsjetterer med antall barn ut fra antall godkjente plasser. Tilsvarende bør antall godkjente plasser legges til grunn ved tilskuddsutmålingen til ikke-kommunale barnehager. Forslaget innebærer imidlertid at tilskuddsutmålingen ikke baserer seg på faktisk antall barn i barnehagen, og gir dermed intet incitament for ikke-kommunale barnehager til å utnytte maksimal kapasitet.

Telletidspunkt

Departementet foreslår at kommunen selv kan velge antall telletidspunkter i løpet av året for kommunale og ikke-kommunale barnehager. Antall telletidspunkter danner grunnlag for ny tilskuddsutmåling. Fylkesmannen mener at det ikke bør være for mange telletidspunkter av hensyn til ikke-kommunale barnehagers forutsigbarhet.

Eventuelle telletidspunkter bør av likhetshensyn omfatte ny telling både i kommunale og ikke-kommunale barnehager. Departementet har ikke bemerket om en endring i antall barn i kommunale barnehager skal medføre beregning av ny tilskuddssats.

Dersom ny telling avdekker endring i antall barn som medfører en reduksjon i tilskudd for en ikke-kommunal barnehage, bør endringen være så stor at den gir en reell mulighet for barnehagen til å si opp deler av bemanningen. En reduksjon i noen få barn, gir ikke automatisk barnehagen en mulighet til å redusere sine kostnader.

Regnearkmodell

Fylkesmannen er av den oppfatning at departementet burde videreføre en regnearkmodell som kommunene *kan* benytte ved tilskuddsutmåling, og som kommunene *skal* benytte ved forberedelse av eventuelle klagesaker til Fylkesmannen. Et slikt verktøy vil være et nyttig verktøy for Fylkesmannen som klagesaksbehandler til å kontrollere at forskriften er oppfylt. Samtidig vil en regnearkmodell bidra til større likhetsbehandling mellom fylkene.