



Det Kongelige Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119, Dep.

0032 OSLO

Vår ref.
08/2952-8
MOMI

Arkiv
A10 &13

Deres ref.

Vår dato
05.07.2010

HØRINGSUTTALELSE FRA GRAN KOMMUNE - NYTT FINANSIERINGSSYSTEM FOR IKKE - KOMMUNALE BARNEHAGER I EN RAMMEFINANSIERT SEKTOR.

Viser til brev datert 19.4. 2010 – Høring av nytt finansieringssystem for ikke – kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor. Oversender herved Gran kommunes høringsuttalelse som har vært til behandling i kommunestyret 17.6. 2010. Det ble gjort følgende vedtak i saken, og punktet med uthevet skrift til slutt i dokumentet, er et moment som kommunestyret vedtok i tillegg.

Høringsuttalelse fra Gran kommune

Framstillingen videre er lagt opp slik at momenter det bes om spesifikt om kommunens syn på behandles først. Deretter drøftes en del punkter under overskriften ”generelt” som tar for seg andre momenter det er ønskelig å uttale seg om.

Kunnskapsdepartementet ber spesielt om tilbakemelding på følgende:

Forslag til ny finansieringsmodell, herunder om hensynet til enkelthet og riktighet er ivarettatt på en hensiktsmessig måte.

Utgangspunktet i kommunens budsjetterte kostnader til egne barnehager er slik vi ser det, en måte å skape likverdighet og kommunal styring med økonomien. Det er helt vesentlig for kommunesektoren at kommunen gis mulighet til å styre kostnadsveksten i hele sektoren og at denne myndigheten må ligge i egen kommune, og ikke på nasjonalt nivå.

Allikevel er det et regelverk for beregning av kommunens kostnader som ivaretar den ikke-kommunale delen av sektoren som gir en viss forutsigbarhet og likhet utover kommunens grenser, og det mener vi er positivt. Imidlertid ser vi at ordningen og regelverket rundt beregning av kommunens kostnader til egne barnehager stiller store krav til hele kommunens budsjettprosess.

Høringsnotatet foreslår budsjett som tilskuddsgrunnlag og nevner ganske riktig at dette ikke fanger opp tilfeller der faktisk forbruk avviker vesentlig fra planlagt forbruk. Departementet foreslår i den forbindelse at vesentlig netto merforbruk i den ordinære driften i kommunale barnehager over minst tre år, skal korrigeres inn i tilskuddssatsene til de ikke-kommunale barnehagene. Gran kommune stiller spørsmål ved hvorfor ikke ev. mindreforbruk i den ordinære driften i kommunale barnehager i løpet av avregningsperioden ikke skal bli gjenstand for samme gjennomsnittsberegning.

Høringsutkastet legger heller ikke opp til at bevilgingsreduksjoner i løpet av året skal ramme de ikke-kommunale barnehagene. Det kan bety at de kommunale barnehagene er de som i slike tilfeller må ta hele innsparingen for barnehagesektoren og det kan i så små kommuner få store følger. Likeverdig behandling må gjelde i begge tilfeller, og samme regler som for bevilgningsøkninger må også gjelde her. Vi er fullt ut inneforstått med at reell budsjettering er viktig og riktig for kommunesektoren, men det kan synes som om høringsutkastet har som utgangspunkt at kommunene ikke har dette synet.

Gran kommune ser flere utfordringer med departementets forslag til ny finansieringsmodell for barnehagesektoren. Dette gjelder særlig forholdet mellom enkelhet og riktighet. Det ser ut til at kommunene får tilført en del nye oppgaver og kontrollfunksjoner som det er usikkerhet om vil bli finansiert i den nye modellen. Det ser ikke ut til at den nye modellen slik den foreligger er enklere enn dagens, og i tillegg vil de nye oppgavene særlig knyttet til kontrollfunksjonene, kreve kompetanse innenfor området økonomi/juss som myndighetsområdet ikke besitter i dag. Det er særlig viktig å påpeke utfordringene knyttet til at kommunen som myndighetsutøver, skal ha det overordnede økonomiske ansvaret for sektoren, og samtidig være godkjennings- og tilsynsmyndighet og ha veiledningsansvaret overfor ikke – kommunale eiere. I kommuner som Gran vil disse oppgavene i praksis bli utført av samme stilling, noe som kan utfordre samarbeidet med ikke-kommunale eiere, ved at mange ulike oppgaver og roller med motstridende krav blir ivaretatt av samme instans. Og i tillegg er kommunen eier av egne barnehager.

Kommunen kan holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor beregningsgrunnlaget.

Departementet ber om tilbakemeldinger på hvordan dette punktet kan utformes. Gran kommune er av den oppfatning at det kan bli en svært krevende øvelse å forvalte en slik vurdering dersom ikke regelverket tydelig signaliserer hvor lista legges. Faren er stor for ulike tolkninger mellom kommunene og stor usikkerhet om hvordan dette punktet kan forvaltes. Imidlertid ser vi at det absolutt kan være tilfeller hvor det vil være urimelig at slike barnehager er med i kostnadsberegningen. Ett eksempel kan være om kommunen har tilrettelagt en barnehage spesielt for å ta imot barn med spesielle behov, men mindre barnegruppe, større bemanning og høyere kompetanse enn lovens standardkrav. Et annet eksempel er barnehager i spredtbygde strøk som gir tilbud til et begrenset antall barn, uten direkte konkurranse med ikke – kommunale barnehager. For å unngå ulik praksis og mange klagesaker er det viktig at departementet er tydelig på hva som kan defineres som særskilt høye kostnader.

Antall telletidspunkter per år – bør disse reguleres i forskrift eller skal det være opp til den enkelte kommune.

Gran kommune støtter i utgangspunktet forslaget om et fast telletidspunkt pr år og at utover dette er det opp til kommunene. Imidlertid ser vi at flere telletidspunkter i løpet av året vil skape usikkerhet og lite forutsigbarhet i forhold til barnehagens årlige inntekter fordi tilskuddet da vil endres underveis i året. I tillegg vil flere telletidspunkter føre til mer administrasjon for både barnehagene og kommunen. Det bør kanskje vurderes som et minimumskrav at kommuner som ønsker mer enn ett telletidspunkt i året fastsetter dette samtidig med at satsene fastsettes i kommunens budsjettprosess. Aktivitetsendring bør uansett komme i tillegg til faste telletidspunkter, men da må det være mer tydelig definert i forskrift om hva som menes med "større gruppe" – dvs. hvor mange barn skal til for å utgjøre "større gruppe". Dagens ordning gir mulighet for å søke økt tilskudd for familiebarnehager når barnegruppen økes med et barn, for ordinære barnehager gis det økt tilskudd ved økning på to barn. Den nye ordningen vil representere et relativt stor overgang for alle barnehager. Noe som igjen kan føre til mindre fleksibilitet for brukeren.

Skal kommuner som har egne barnehager pålegges å beregne kapitalkostnadene i egne barnehager eller bør de kunne velge nasjonale satser?

Gran kommune støtter departementet i sitt valg av modell 2. Denne gir kommunene valgmuligheten mellom å utarbeide satsen for kapitaltilskudd utifra kapitalkostnader i egne barnehager eller velge nasjonale satser. Vi savner imidlertid at forskriften sier noe om hvorvidt kommunene kan variere fra

år til år hvilken beregningsmåte de legger til grunn, eller om det valget man gjør første året blir bindende for senere års beregninger.

I følge høringsnotatet vil kunnskapsdepartementet høsten 2010 gi ut en veileder som blant annet gir nærmere retningslinjer for hvordan tilskudd for kapitalkostnader skal beregnes, herunder hvilke kalkylerente som skal benyttes. Det bør i veilederen gå klart fram hvilke tidsperiode som skal legges til grunn ved beregning av satsene for kapitaltilskuddet

Gran kommune ønsker muligheten til å benytte seg av nasjonale satser. Dette vil føre til forutsigbarhet for ikke-kommunale barnehager, samtidig som en unngår arbeidet med beregne egne kapitalkostnader, noe som kan være krevende i en kommune med mange gamle barnehagebygg. Andre argumenter for nasjonale satser er enkelhet og gjennomsiktighet for partene og større likhet mellom kommuner.

Mulighet til å gi ekstra tilskudd til barnehager med høye kapitalkostnader – syn på Dep. vurdering.

Gran kommune støtter departementets vurdering i valget de har gjort ved å ikke gå videre med alternativ modell. Som en generell merknad til dette punktet mener Gran kommune at det må være likeverdighetsprinsippet som gjelder gjennomgående ved tildeling av offentlig tilskudd.

Kommunenes syn på behovet for regulering av uttak av verdier og departementets forslag om regulering av dette.

I høringsnotatet påpekes det at det er enkelte barnehageeiere som tar ut verdier fra driften i et betydelig omfang. Gran kommune ser behovet for å regulere muligheten til å ta ut verdier. Det synes som et rimelig krav når det fra departementets side sies at hovedprinsippet med foreldrebetaling og offentlige tilskudd skal være, at disse midlene først og fremst skal gå til et kvalitativt bra barnehagetilbud til barna.

Gran kommune ser det som krevende at kommunen skal kontrollere bruken av tilskuddmidler i ikke-kommunale barnehager, og i tillegg skal iverksette sanksjoner dersom midlene ikke er brukt i samsvar med intensjonene. Det understrekes at Gran kommune ser behovet for kontroll på dette området, men etterlyser midler for å få løst oppgaven samt tilføring av kompetanse. Dersom eksempelvis kommunerevisjonen eller en annen instans skal utføre oppgaven, så er det også en tjeneste som kommunen må betale for.

Generelle merknader fra kommunen:

Barnehagesektoren i Norge er i dag en blanding av offentlige og private tilbud og det er viktig å sikre likeverdige vilkår for alle barnehagene. Barnehagesektoren har økt mye i omfang de seinere år, og forvalter store offentlige midler. Det er det offentlige tilskuddet som hovedsakelig finansierer barnehagedriften, inntekt fra foreldrebetaling utgjør ca 20 %. Det synes derfor rimelig at det legges opp til kontroll av at disse midlene nyttes til formålet.

Gran kommune forventer og forutsetter at et nytt finansieringssystem for barnehager i en rammefinansiert sektor vil være fullfinansiert fra statens side, og på en slik måte at de gode intensjoner som omtales i departementets høringsnotat "likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet" vil være en realitet kommunene med et totalansvar for barnehagesektoren settes i stand til å oppfylle. Gran kommune er også av den oppfatning av staten bør ta ansvaret med å følge opp intensjonene om full likverdig behandling (100 %) allerede fra 2011. Dette er det eneste fornuftige og må ikke overlates til kommunene når man velger å gå over til rammefinansiering før denne innfasingen er ferdig. Forslaget til overgangsregler innebærer merarbeid i og med at dagens rutiner må legges om. Og dette vil øke de administrative kostnadene for kommunen.

Forholdet til lov om barnehager.

Gran kommune mener som et viktig prinsipp at lov om barnehager og dens forskrifter bør gjelde likeverdig for alle barnehager som mottar likeverdig offentlig tilskudd. Slik dette er i dag blir kommunen pålagt å tildele tilskudd på en likeverdig måte, mens ikke-kommunale barnehager på enkelte områder er unntatt fra bestemmelser i lov om barnehager. Et eksempel på dette, og som i stor grad påvirker kostnadene til drift av de kommunale barnehagene, er lovfestet rett til barnehageplass. Det er kun kommunens ansvar og plikt å oppfylle retten til plass. Dette gir rom for at ikke-kommunale barnehager kan tildele plass til barn som ikke har lovfestet rett til plass, noe som igjen kan medføre at kommunene må etablere tilsvarende antall nye plasser for å oppnå full barnehagedekning. En slik nyetablering gir en økt kostnad for kommunen både på kapital og drift, noe som igjen vil kunne gi de ikke-kommunale barnehagene en økt inntekt fordi tilskudd regnes etter kommunens kostnader til egne barnehager. Dette fordi lovverket ikke omfatter kommunale og ikke-kommunale barnehager på en likeverdig måte.

Muligheter til å stille rimelige og relevante vilkår.

Gran kommune mener kommunen som barnehagemyndighet må gis tydelig anledning til å stille vilkår til ikke-kommunale barnehager ved tildeling av offentlig tilskudd. Forskriften bruker ordlyden "rimelige og relevante vilkår". Erfaringene fra dagens ordning har vist at det ikke er særlig mange vilkår som er godkjent som "rimelig og relevante". Kommunen er av den oppfatning at de vilkår som settes for de kommunale barnehagene, også bør kunne settes som vilkår ved tildeling av tilskudd til de ikke-kommunale barnehagen. Et slik vilkår kan f. eks. være at barn bosatt i kommunen som barnehagen ligger i, skal være prioritert foran barn fra andre kommuner; et annet at plasser kun kan tildeles barn fra andre kommuner ved ledighet, og da for et år av gangen. Dette gir kontroll over antall plasser som er disponibel i kommunen og ikke minst kontroll på det økonomiske området.

Gran kommune mener som prinsipp at kvalitet i et barnehagetilbud i stor grad avhenger av de lønns- og arbeidsvilkår de ansatte blir tilbudt. Når målet er å tilby barna et kvalitativt likeverdig barnehagetilbud tilsier dette at lønns- og arbeidsvilkår også bør være likeverdige. Departementet selv sier i sitt høringsutkast at definisjonen av likeverdig behandling legger til rette for likeverdige lønns og arbeidsvilkår og da mener vi departementet her må følge opp med lovhjemmel/retningslinjer som sikrer at kommunen som barnehagemyndighet kan gå inn og sette vilkår/gi sanksjoner knyttet direkte opp mot lønns- og arbeidsvilkår. Eksempelvis at ansatte i ikke-kommunale barnehager minimum får samme lønns- og arbeidsvilkår som i kommunale barnehager.

Muligheter til å gi sanksjoner.

Gran kommune mener kommunen som barnehagemyndighet må kunne gis mulighet til å iverksette sanksjoner overfor ikke-kommunale barnehager som ikke følger opp/rekker seg etter de vilkår/pålegg stat og/eller kommune setter. Som et eksempel på en slik sanksjonsmulighet er kommunens mulighet til nekte å utbetale eller å kreve tilbakebetaling av tilskudd. Vi mener departementet bør være like tydelige på å gi kommunen tilsvarende hjemmel i form av lov og forskrift når det gjelder også andre områder innen barnehagefeltet, som for eksempel knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, eller ulike typer statlige/kommunale lovlig satte vilkår.

Hvilken kommune skal ha finansieringsplikten.

Gran kommune mener at barnets hjemstedskommune bør være ansvarlig for finansieringen, ikke slik som i dag - og det videreføres i det nye forlaget til finansieringssystem - hvor det er barnehagens adresse som avgjør hvem som har finansieringsplikten. Årsaken er at enkelte ikke-kommunale barnehager tar inn barn fra andre kommuner i et relativt stort omfang. Barna får plass fram til skolestart og kommunen finansierer tilbudet. I samme periode kan kommunen ha behov for barnehageplasser og må opprette nye plasser i kommunal regi, samtidig som det skal utbetales tilskudd for plasser som blir benyttet av barn fra andre kommuner. Departementet viser til at det kan inngås interkommunale avtaler på dette området, men i mange tilfeller er det kun en av kommunene som har motivasjon for en slik avtale. Et relevant krav vil være at det kun ved ledighet etter suppleringsopptaket i april, at det er lov å ta inn barn fra andre kommune og da for 1 år av gangen. Og da er det et likelydende krav til kommunale og ikke-kommunale barnehager. Dette for å sikre at innbyggerne i Gran kommune får ivarettatt sitt behov for barnehageplass når de ønsker det. Dette

handler også likeverdige konkurranse forhold mellom kommunale og ikke-kommunale aktører, hvor risikoen for å gå med ledig kapasitet belastes likt.

Finansiering av familiebarnehager:

Analyser av kostnadsbildet for de ulike barnehageformene har vist at familiebarnehager har lavere kostnader enn f. eks ordinære barnehager. I det nye finansieringssystemet skal dette hensyntas ved at det gis lavere tilskuddssatser pr. heltidsplass i familiebarnehager enn i ordinære barnehager. En slik praksis vil videreføre forskjellene som er i dag mht. norm for pedagogisk bemanning. Gran kommune mener at det i stedet bør gis tilskudd, som gir rom for at familiebarnehagene kan tilnærme seg gradvis en pedagogisk bemanningsnorm lik de ordinære barnehagene.

- **Kommunens nye kontrollfunksjoner:**
Gran kommune forutsetter at de nye kontrolloppgavene fullfinansieres fra statens side.

Med vennlig hilsen
Gran kommune



Mona Mikalsen
Barnehageleder
saksbehandlers telefon: 61 33 85 33

Kopi til: