



Molde kommune

Plan- og utviklingsavdelingen

Seksjon strategi og bestilling

Melding om vedtak FSK 73/10

Det kongelige kunnskapsdepartement

Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref:

Vår ref:
2010/1597

Saksbeh:
Ragnhild Holsvik,

Arkivkode:
210/A10

Dato:
25.06.2010

Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager - høringsuttalelse

Molde formannskap behandlet i møte 22.06.2010 sak nr. 73/10:
Høring av nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor.

Saksprotokoll i Molde formannskap - 22.06.2010

Vedtak

1. Molde kommune mener at en slik omfattende endring av finansieringssystemet som vil omfatte både kommunale og ikke-kommunale barnehager, forutsetter et system som er så klart og presist utformet at det kan stimulere til et fortsatt variert og kvalitativt godt barnehagetilbud. Systemet må være enkelt å bruke for alle involverte parter, gi større mulighet for forutsigbarhet enn dagens ordning, samt bidra til å redusere klagesaksbehandlingen når det gjelder tilskudd til ikke-kommunale barnehager.
2. Molde kommune mener at det er vanskelig både å vurdere og å gi konkrete og detaljerte tilbakemeldinger på om det som er nevnt i punkt 1 er ivaretatt i høringen, så lenge det ikke følger med en veileder for praktisering av den nye ordningen. Å iverksette ordningen på en forsvarlig måte fra 01.01.2011 synes å by på store utfordringer.
3. Molde kommune mener det må tydeliggjøres at fullfinansiering blir ivaretatt på en god måte i den nye ordningen, og ber om en klarere definering av hvordan beløpsstørrelse til barnehagesektoren vil bli utregnet i rammetilskuddet til kommunen.
4. Molde kommune ber om nærmere retningslinjer for hvordan rammene skal fange opp
 - tilskudd til private barnehager ved reduksjon/opprettelse av barnehageplasser i løpet av året
 - finansiering/praktisering av søskenmoderasjon
 - ulike eierformer som krever ulike økonomiske tilpasninger
 - finansiering av eventuelle økte administrative oppgaver i kommunen
 - finansiering av utøving av myndighetsrollen

5. Molde kommune stiller seg positiv til forslag til regulering av uttak av verdier i barnehageloven, og forslag til ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager, under forutsetning av at regelverket fortsatt stimulerer til kvalitet, mangfold og drift av ikke-kommunale barnehager.

Behandling

Rådmannens forslag til vedtak ble enstemmig vedtatt.

Henry Larsen
Strategisjef

Ragnhild Holsvik

Vedlegg

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



Saksframlegg

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

Utvalgssaksnr	Utvalg	Møtedato
	Molde formannskap	

Rådmannens forslag til vedtak

1. Molde kommune mener at en slik omfattende endring av finansieringssystemet som vil omfatte både kommunale og ikke-kommunale barnehager, forutsetter et system som er så klart og presist utformet at det kan stimulere til et fortsatt variert og kvalitativt godt barnehagetilbud. Systemet må være enkelt å bruke for alle involverte parter, gi større mulighet for forutsigbarhet enn dagens ordning, samt bidra til å redusere klagesaksbehandlingen når det gjelder tilskudd til ikke-kommunale barnehager.
2. Molde kommune mener at det er vanskelig både å vurdere og å gi konkrete og detaljerte tilbakemeldinger på om det som er nevnt i punkt 1 er ivaretatt i høringen, så lenge det ikke følger med en veileder for praktisering av den nye ordningen. Å iverksette ordningen på en forsvarlig måte fra 01.01.2011 synes å by på store utfordringer.
3. Molde kommune mener det må tydeliggjøres at fullfinansiering blir ivaretatt på en god måte i den nye ordningen, og ber om en klarere definering av hvordan beløpsstørrelse til barnehagesektoren vil bli utregnet i rammetilskuddet til kommunen.
4. Molde kommune ber om nærmere retningslinjer for hvordan rammene skal fange opp
 - tilskudd til private barnehager ved reduksjon/opprettelse av barnehageplasser i løpet av året
 - finansiering/praktisering av søskenmoderasjon
 - ulike eierformer som krever ulike økonomiske tilpasninger
 - finansiering av eventuelle økte administrative oppgaver i kommunen
 - finansiering av utøving av myndighetsrollen
5. Molde kommune stiller seg positiv til forslag til regulering av uttak av verdier i barnehageloven, og forslag til ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager, under forutsetning av at regelverket fortsatt stimulerer til kvalitet, mangfold og drift av ikke-kommunale barnehager.

Saksopplysninger

Bakgrunn

Barnehagesektoren i Norge har i løpet av få år gått fra å være en liten sektor i det norske velferdssamfunnet, til å bli en stor og meget viktig sektor. Regjeringens mål er full

barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris. Siden utgangen av 2002 har om lag 72 000 flere barn fått plass i barnehage, og dekningsgraden har økt fra 66 pst. til over 88 pst. Om lag 270 000 barn hadde plass i barnhage i 2009. De øremerkede statlige bevilgningene har økt fra 7,8 mrd kroner i 2003 til 26,8 mrd kroner i budsjettet for 2010. I 2009 ble det innført rett til barnehageplass. Med slike store endringer følger også behov for å vurdere finansieringsordningen.

Regjeringen vil i 2011 innlemme det nå øremerkede statstilskudd til barnehager i rammetilskuddet til kommunene. Stortinget vedtok 16.06.09 forslag til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor. Stortingets vedtak er basert på Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager) og innstillingen fra Familie- og kulturkomiteen på Stortinget i Innst. O.nr. 103 (2008-2009).

Det ble vedtatt at det skulle utarbeides en nasjonal forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager innenfor det nye systemet. Videre ble det vedtatt en opptrappingsperiode på inntil fem år før innføring av full økonomisk likeverdig behandling.

Forslaget er 3-delt. Ny lov og forskrift skal tre i kraft 1.januar 2011. Det skal vedtas:

1. Ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd

2. Ny § 14a i barnehageloven om krav til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

3. Ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

Del 2 og 3 i forslaget gjelder uavhengig av del 1, men departementet finner det hensiktsmessig at alle omtales i samme høringsnotat.

Kunnskapsdepartementet har sendt ut høringsnotat datert 19.04.10 til flere instanser, deriblant alle landets kommuner. Høringsfrist er satt til 31.07.10.

Arbeidsgruppe, mandat

Molde kommune har satt ned en arbeidsgruppe som består av følgende medlemmer: Ragnhild Holsvik, plan- og utviklingsavdelingen, Einar Hoem, økonomiavdelingen, Gro Toft Ødegård, fagseksjon barnehage.

Fagsjef for barnehage Judit Fugelsnes, og seksjonsleder budsjett Jannicke Ingeborgvik, er frivillige deltakere og møter ved behov. Kommuneadvokaten v/Terje Sørflaten benyttes som rådgivende organ.

Arbeidsgruppen har følgende mandat:

- a. Utarbeide høringsuttalelse fra Molde kommune som behandles politisk i formannskapet
 - gi merknader til høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet
 - belyse mulige konsekvenser for Molde kommune i forhold til innføring av nytt finansieringssystem
- b. Utarbeide lokale retningslinjer for praktiseringen av nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor – Molde kommune.

Høringsdokumentet følger saken som vedlegg. I tillegg har følgende dokument vært med i Molde kommunes vurdering:

- TF-rapport nr 265, en rapport fra Telemarksforskning om ”utgifter i barnehager” – Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager
- Kapitler i Prop. 124 S - kommuneproposisjonen 2011 - som omhandler barnehager
- Vedtak i KS Hovedstyre 2.juni om saken (vedlagt)

Når store endringer skal gjennomføres følger det som regel med en veileder på hvordan den nye ordningen skal praktiseres. Det gjør det ikke i dette tilfellet, og det er derfor vanskelig å se de konkrete konsekvensene for kommunen, og å gi en reell høringsuttalelse. Det er foreløpig alt for mange vage punkt i høringsnotatet til at Molde kommune kan gi en klar uttalelse, men vil belyse så godt som mulig de tre punktene som høringen gjelder, hver for seg.

1. Ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd

Formålet med forskriften om likeverdig behandling er å sørge for likeverdig behandling av godkjente barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd, og bidra til å sikre barnehager med likeverdig kvalitet. Det er foreslått at kommunen på samme måte som tidligere skal dekke kostnader til ordinær drift i ikke-kommunale barnehager som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

I ny § 14 i lov 17.juni 2005 nr 64 om barnehager (barnehageloven) heter det at ”godkjente ikke-kommunale barnehager, jf. første og andre ledd, skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd”. Likeverdig behandling defineres i høringsnotatet som at ikke-kommunale barnehager etter hvert får 100 pst. av det tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd (pr heltidsplass).

Fra 1.august 2010 økes minimumsforpliktelsen for tilskudd til ikke-kommunale barnehager fra 85 til 88 pst. av det tilsvarende kommunale barnehager får i offentlig finansiering. Det legges opp til en gradvis opptrapping av tilskuddet slik at 100 pst. kan oppnås innen 5 år. Flere beregninger i overgangsordningen kan medføre at hensikten med forenkling og korrekthet ikke oppnås, og det vil mest sannsynlig også medføre økt administrasjon for kommunene. Det er derfor en fordel om innfasing i statsbudsjettet kan skje på kortere tid.

For drift skal det fastsette en sats for småbarn med heltidsplass, og en for store barn med heltidsplass, innenfor barnehagetyperne ordinær- og familiebarnehage. For åpen barnehage kun én sats. Til sammen 5 ulike satser. Det foreligger et forslag om 4 pst. påslag til administrasjon. Administrasjons-påslaget er beregnet ut fra flere usikre kriterier, det har vært vanskelig å finne noe entydig å gå ut fra. Store kommuner som Bergen og Trondheim har beregnet slik sats allerede på 3 pst. ut fra selvkost som de har funnet, men de har stordriftsfordeler. Slik er det ikke ellers i landet, og et påslag på 4 pst. kan være rimelig. KS anbefaler imidlertid ikke dette, da det ikke vil gi insitament til effektivisering av denne type kostnader. Men administrasjons-kostnader vil eksistere, og det må på en eller annen måte sikres at kostnader til dette kommer med i beregningen.

For kapital (avskrivning og renter) foreslås å fastsette en sats pr. barn pr. heltidsplass, for hver barnehagetype, dvs. 3 satser. Begrunnelsen for å ha lik sats for små og store barn er hensynet til enkelhet, og at kapitalkostnadene utgjør en så liten del av de samlede driftskostnadene at det i liten grad vil påvirke det samlede tilskuddet. Her mener Molde kommune at det må vurderes grundig om det bør være to satser som for drift, en for små og en for store barn. Småbarn krever mer areal enn store barn. Har man 10 småbarn i stedet for 20 store barn, mottar man bare halvparten i støtte til kapitalkostnader enn om man hadde de 20 store barna. Det er mulig at dette utgjør så lite at det ikke har betydning, men dette bør undersøkes nærmere, slik at man

unngår å stimulere de ikke-kommunale barnehagene til å prioritere inntak av de store barna. For en liten ikke-kommunal barnehage er det mulig at kapitaltilskuddet kan gi vesentlig utslag.

Molde kommune er for øvrig av den oppfatning at kommunen må ha valgmulighet mellom å benytte nasjonale satser, eller gjøre bruk av egne beregninger.

Den nye ordningen forfekter likeverdighet i forhold til tilskudd. Molde kommune mener at likeverdigheten også bør gjelde ikke-kommunale barnehagers praktisering av opptakskriterier, på en slik måte at opptak harmonerer med øvrig drift i kommunen. Ikke-kommunale barnehager har sterk styring i sine vedtekter når det gjelder tildeling av plasser. Høringsutkastet belyser imidlertid ikke dette.

2. Ny § 14a i barnehageloven om krav til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

Forslaget er vesentlig endret fra gjeldende paragraf, og er mer detaljert med tydelige krav. KS går imot en slik streng regulering i sitt vedtak i sin høringsuttalelse, og viser til at verken Sverige eller Danmark har noen form for regulering av uttak av verdier. De hevder at det legges opp til et komplisert kontrollregime i kommunene som vil medføre behov for økt kapasitet og kompetanse. KS mener at det ikke er behov for lovregulering på dette, men at kommunene selv skal ha ansvaret for at regelverket overholdes, etter veiledning gitt fra staten. KS mener at kommunenes finansiering av ikke-kommunale barnehager må være i tråd med EØS-avtalens regler for offentlig støtte, og Kunnskapsdepartementet vurderer at ordningen, slik den presenteres i høringsutkastet, vil være i tråd med disse reglene.

Molde kommune mener at forslaget inneholder en grei presisering og bidrar til å sikre at offentlige midler benyttes til formålet fullt ut. Når slike forslag kommer, er det med bakgrunn i en økt kommersialisering av barnehagedriften som har gitt store avkastninger for enkelte aktører. Det er slike muligheter man ønsker å redusere, og sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. For Molde kommune er det viktig at det som vedtas fortsatt stimulerer til kvalitet, mangfold og drift av ikke-kommunale barnehager. Det er mulig, som KS hevder, at en slik lovregulering bidrar til behov for økt kompetanse og kapasitet i kommunene, selv om departementet hevder det motsatte.

3. Ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

For noen kommuner kan det være nødvendig med muligheten til å ha en såpass detaljert form for retningslinjer og kontroll. En fare med dette er at barnehageeiere og potensielle barnehageeiere kan oppleve reglene som så rigide at de vegrer seg for å drive videre eller starte opp noe nytt. Dermed etableres kanskje ikke det mangfold av barnehager som kan være ønskelig.

Det er en utfordring å lage regelverk som sikrer likeverdig behandling og at offentlige midler blir brukt til beste for barna, samtidig som det motiverer til fortsatt drift og etablering av et mangfoldig barnehagetilbud. Molde kommune som barnehagemyndighet mener likevel at det er betryggende å ha et slikt regelverk å støtte seg til.

Molde kommune kan støtte forslaget på bakgrunn av at meningen er å påse at offentlige midler blir brukt på en måte som sikrer at de kommer barn og barnehagen til gode.

Vurdering av økonomiske konsekvenser

Fra 1. august 2005 ble det krav om at kommunens tilskudd må sørge for at den samlede offentlige finansieringen utgjør minst 85 pst. av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd.

Den nye forskriften legger opp til overgangsordninger i en opptrappingsplan, - fra august 2010 skal den offentlige finansieringen utgjøre 88 pst. og opptrappingen vil sørge for at 100 pst. oppnås på inntil 5 år.

I kommuneproposisjonen - Prop. 124 S kap. 1.2 heter det: "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." Videre i kap 4.1 siste avsnitt: "Innlemmingen av barnehagetilskuddene medfører at kommunal sektor i all hovedsak er rammefinansiert fra 2011. Andelen øremerkede tilskudd anslås å synke fra 12 pst. i 2010 til om lag 4 pst. i 2011. I 2010 utgjør skatt og rammetilskudd i overkant av 68 pst. av sektorens samlede inntekter. Kompensasjon for merverdiavgift er også å anse som frie inntekter, og utgjør om lag 4 pst. av samlede inntekter. Etter innlemmingen av barnehagetilskuddene vil frie inntekter inkludert kompensasjon for merverdiavgift utgjøre om lag 80 pst. av kommunesektorens samlede inntekter."

Tilskudd som skal innlemmes i rammeoverføringen er:

- Driftstilskudd til barnehager
- Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage
- Skjønnsmidler til barnehagene

Til sammen utgjør disse midlene om lag 26,3 mrd. kroner i 2010.

Innlemmingen innebærer at midlene blir fordelt etter kriterier i inntektssystemet, i stedet for etter faktisk aktivitetsnivå som i dag.

Når det gjelder ekstra kostnader til tiltak for minoritetsspråklige barn, barn med nedsatt funksjonsevne og andre barn med særlige behov, skal disse holdes utenfor i beregningen av basistilskuddet (beregning av sats pr. barn pr. plass). I ikke-kommunale barnehager må kommunen finansiere slike tiltak særskilt, enten ved bruk av øremerkede statlige tilskudd eller frie inntekter. Dette tilsvarer dagens finansieringssystem.

I kommuneproposisjonen legges det opp til at når de øremerkede tilskuddene innlemmes i rammeoverføringene må det innebære at midlene blir fordelt etter kriteriene i inntektssystemet i stedet for etter faktisk aktivitetsnivå som i dag. Det må derfor etableres en egen delkostnadsnøkkel for barnehage i utgiftsutjevningen i inntektssystemet, som ivaretar at utgiftsbehovet varierer mellom kommuner. I proposisjonen ligger det forslag til en ny kostnadsnøkkel for kommunene. Kriteriene i delkostnadsnøkkel skal være objektive (kommunen skal ikke kunne påvirke verdien på kriteriene), være hentet fra tilgjengelig statistikk, og bidra til å forklare hvorfor kostnadene varierer mellom kommunene.

I dag fordeles de øremerkede tilskuddene i stor grad ut fra faktisk antall barn og oppholdstid i barnehage, basert på innrapporteringer fra kommunene. Dette er kriterier som ikke oppfyller inntektssystemets krav til objektivitet, og som det derfor ikke er mulig å benytte som kriterier i en kostnadsnøkkel. Forslaget er basert på analyser i rapport (Barnehager i inntektssystemet for kommunene) fra SØF (Senter for økonomisk forskning).

Budsjett for de kommunale barnehagene skal danne grunnlag for størrelsen på tilskuddet til de private barnehagene. Basistilskuddet skal regnes ut fra kommunale kostnader pr. plass, utenom

kapitalkostnader og sentraladministrasjon, herunder utgifter knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet. Utfordringen er å påse at regnskapsføringen er korrekt, slik at ikke kostnader kommer med to ganger (som grunnlag både i et basistilskudd og i et administrasjonspåslag). I og med at det ikke foreligger veileder på praktisering av ordningen, er det vanskelig å vurdere hvordan fastsetting av satser (småbarn, store barn, kapitalsatser) vil harmonere med de rammer som blir overført til kommunen etter en delkostnadsnøkkel, og om man vil sikre tilstrekkelig og forutsigbar finansiering på denne måten.

I dagens ordning kan man melde fra om barn som får plass i løpet av året (ikke bare pr. 15. desember), og få tilført statstilskudd for disse i etterkant. Det kommer ikke tydelig frem i høringsnotatet hvordan dette skal ivaretas i den nye finansieringsmodellen. Det er også uklart hvordan søskenmoderasjon skal finansieres.

Dersom barnehagene har én ramme å forholde seg til pr. år, vil det kanskje ikke stimulere til å ta inn nye barn i løpet av barnehageåret når ekstra nettoinntekt da kun blir foreldrebetalingen. Dersom barn har sluttet, og det er telletidspunkt kun hvert halvår, kan det i praksis gå 5-6 mnd før man fanger opp at barn har sluttet, mens barnehagen har hatt midler til å drive plassen(e). Departementet ber om kommunens syn på om antall telletidspunkt pr. år bør reguleres i forskriften, eller om det skal være opp til kommunen. Dette blir igjen et spørsmål om administrativ kapasitet, som krever økonomiske ressurser.

Det vil være en utfordring å lage system for hvordan kommunen skal sikre tilbakebetaling for ledige plasser/utbetaling for nye plasser, uten at det blir for mye administrering av midler frem og tilbake, og på en slik måte at budsjettet er forutsigbart for barnehagene. En problemstilling er også om kommunen kan budsjettere med en reservepott til slike formål, eller om alt må fordeles gjennom budsjettarbeidet. Det legges opp til at dersom de kommunale barnehagene får økt bevilgning i løpet av året, skal de ikke-kommunale ha tilsvarende økning. En slik situasjon vil nødvendigvis ha innvirkning på kommunebudsjettet. Får de kommunale barnehagene en rammereduksjon, skal de ikke-kommunale barnehagene imidlertid beholde sitt opprinnelige tilskudd. Dette begrunnes med ivaretagelse av forutsigbarheten for de ikke-kommunale barnehagene.

Den nye ordningen vil vektlegge forenkling sterkere enn korrekthet. Forenkling kan føre til ufordel for noen kommuner, og favorisering av andre. Dette kan variere fra år til år, alt etter hvordan kostnadsnøkkel slår ut i beregningen av kommunenes frie inntekter. På den andre siden kan ivaretagelse av korrekthet medføre kostnader med mer administrativt arbeid.

Departementet vil også vurdere om forholdstallet mellom små og store barn skal være lavere enn i dag, som er 2,0 – dvs. kostnaden med å drive plass for ett barn under tre år regnes som to plasser for barn over tre år. Lavere forholdstall vil gi lavere ramme til kommunene, og dermed også lavere tilskudd til barnehagene.

Med trange kommunebudsjett og mange kommunale oppgaver som skal løses, er det et spørsmål om det fortsatt vil være behov for noen sentrale føringer for å sikre kvalitetsmessig barnehagedrift. Siden det ikke foreligger mer konkrete holdepunkter for praktisering i høringsnotatet, er det kun fremtiden som vil vise om de nye beregningsgrunnlagene som blir vedtatt medfører at kommunen kan opprettholde – og fortsatt utvikle – den etablerte satsingen på barnehageområdet.

Vedlegg

- 1 Høringsnotat - Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor
- 2 KS - Vedtak/uttalelser vedr høringsnotatet - Hovedstyret 06/10