



KD

12 JUL 2010

201001965-230

Det kongelige kunnskapsdepartement

PB 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref.: 2010/01965

Vår ref.: 10/22492/TM

Dato: 09.07.2010

Høring om nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager

Innledning:

Ved overgang til rammefinansiering presiserer departementet at det er viktig at godkjente ikke-kommunale barnehager sikres en tilstrekkelig og forutsigbar finansiering. Moss kommune mener det også er viktig at kommunene sikres forutsigbare rammer og at rammeoverføringene fullfinansierer utgiftene opp mot full likeverdig behandling.

Moss kommune sender over sin høring og deler den opp i 6 punkter som vi mener er viktige hovedelementer i høringen.

1. Tidsaspekt, tellinger og aktivitetsendringer
2. Tilskuddsatser til drift, administrasjon og kapital
3. Likeverdig behandling
4. Overgangsregler
5. Uttak av verdier og bruk av offentlige tilskudd
6. Økonomiske og administrative konsekvenser

De steder hvor det ikke er nærmere angitt, refererer §-henvisningene til Forslag til forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd.

1 - Tidsaspekt, tellinger og aktivitetsendringer

Moss kommune mener på generelt grunnlag at det er viktig at de sentrale myndigheter er tidlig ute med å fastsette reglene etter høringen. Dette relateres til det forestående budsjettarbeidet som skal gjøres i kommunene – for budsjettåret 2011 (og 2012-2014).

- Telledato, jmf §8 (1)
Departementet foreslår at rapporteringen av status på antall barn, alder og oppholdstid pr 15.12 danner grunnlag for utmåling av tilskudd året etter. Videre foreslås det at den enkelte kommune kan velge hvor mange telledidspunkter i løpet av året det skal være for kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Moss kommune mener at telledato 15.12 for beregning av tilskudd ikke er gunstig – da det

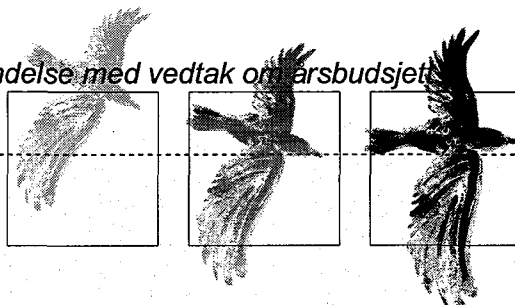
samtidig legges opp til at tilskuddet skal vedtas i forbindelse med vedtak om årsbudsjett

Kommunalavdeling kultur og oppvekst

Rådhuset postboks 175, 1501 Moss T 69 24 80 00 F 69 24 80 01

E post@moss.kommune.no I www.moss.kommune.no

Org.nr. Bankkonto 6118 05 53001



Det betyr at det ikke vil være mulig for kommunene å fremlegge et realistisk budsjett for funksjon 201 – barnehager. Moss kommune foreslår at departementet endrer forskriften til at rapporteringen settes til 20.09 – som er en nasjonal telledato pr i dag.

- Antall tellinger, jmf §8 (3)
Departementet legger opp til at kommunene selv kan bestemme hvor mange ganger i året barnehage-eier skal rapportere om antall barn, alder og oppholdstid i barnehagen – i tillegg til rapporteringen etter §8 første ledd.

I utgangspunktet mener Moss kommune at det bør være kun en telledato (20.9) som danner grunnlag for offentlig tilskudd. Dersom det åpnes for flere telletidspunkter gjennom året vil det ved økt aktivitet måtte bevilges midler fra bystyret. Det er viktig å presisere at dersom det blir flere tellinger gjennom året, vil det endelige vedtaket om driftstilskudd først kunne fattes etter siste telledato. En enkelt telledato vil medføre forutsigbarhet, enkelthet og oversiktighet for begge parter.

- Aktivitetsendringer gjennom året, jmf §8 (4)
Barnehager som i løpet av året har store aktivitetsendringer, for eksempel opprettelse eller nedleggelse av ny avdeling, større grupper eller ny barnehage, skal melde fra til kommunen. Store aktivitetsendringer medfører at kommunen må beregne tilskuddet til barnehagen på nytt.

Moss kommune mener at varslingsplikten må være streng og mer presis. Når kommunene sitter med ansvaret for tilskudd til de barnehager som er godkjente før sektoren blir rammefinansiert, vil store aktivitetsendringer medføre økonomiske utfordringer. Hvis en ikke-kommunal barnehage utvider med 18 barn (en avdeling) – vil dette medføre ca 2-4 millioner i økte kommunale utgifter. Forskriften bør presisere at varslingsplikten må være senest 20.09 (lik telledato) året før aktivitetsøkningen trer i kraft. Dersom varslingen gjøres senere enn dette tidspunkt bør kommunene kunne velge om de vil finansiere utvidelsen det første normale regnskapsåret.

- Forholdstall, jmf §5 (1)
Tilskuddsatsene skal fastsettes i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn over og under tre år med heltidsplass.

Moss kommune presiserer viktigheten av at disse forholdstallene blir gjort tilgjengelige for kommunene på et tidligst mulig tidspunkt, slik at det sikrer budsjettprosessen i kommunene.

2 – Tilskuddsatser drift, administrasjon og kapital.

- Tilskudd til drift, jmf § 5
Kommunen skal gi tilskudd til drift i godkjente ikke-kommunale barnehager ut fra gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader i tilsvarende kommunal barnehage. Det skal beregnes hva kommunen bevilger per barn over og under tre år med heltidsplass i "tilsvarende kommunal barnehage" for å dekke driftskostnader ved basistilbudet. Alle kostnader til basistilbudet skal inngå, med unntak av kapitalkostnader og kostnader til felles administrasjon.

Moss kommune er enig i vurderingen om at tilskuddet bør beregnes ut fra basistilbudet, med unntak av kapitalkostnader og felles administrasjon. Det er imidlertid viktig å merke seg at for kommuner med kommunale eiendomsselskaper vil (intern)husleie (som dekker kapitalkostnadene (renter+avdrag) vises som en driftskostnad i regnskapet. Dersom det ikke presiseres i forskriften at unntaket også gjelder (intern)husleie – vil kommunene med egne eiendomsselskaper risikere å måtte beregne et tilskudd til drift som inneholder kapitalkostnader. Dette vil komme i tillegg til tilskuddet til kapital.

Videre bør ikke kostnader til lærlinger, matpenger og vikarutgifter med refusjon være med i beregningsgrunnlaget som basiskostnader. Dette er midler som finansieres av foreldrebetaling og statlige tilskudd/refusjoner. I tillegg er deler av barnehagetilbudet finansiert av foreldrebetaling. Om tilskuddet beregnes ut fra kommunens brutto driftsutgifter (uten fradrag for inntekter), så vil de ikke-kommunale barnehagene motta et tilskudd som vil være høyere enn det kommunen faktisk bevilger til sine egne barnehager (som er netto utgiftsrammer). I tillegg vil de ikke-kommunale barnehagene motta foreldrebetaling fra den enkelte foreldre. For å unngå misforståelser må det fremkomme av forskriften at det er netto driftsutgifter som vil danne grunnlaget for tilskudd.

Departementet foreslår videre at kommunene skal ha anledning til å holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor tilskuddsgrunnlaget, og ber om forslag til hvordan en slik bestemmelse kan utformes.

Moss kommune foreslår at alle nyetablerte kommunale barnehager bør kunne holdes utenfor beregningene det første kalenderåret. Dersom barnehagen etableres senere enn 31.oktober – bør det være mulighet for kommunene å vurdere om barnehagen har særskilt høye kostnader i første hele driftsår – for derigjen å kunne holde barnehagen utenfor beregningene. Det vil være ekstraordinære utgifter knyttet til oppstart som ikke kan betegnes som investeringer, og som vil påvirke gjennomsnittskostnadene til basistilbudet.

Kommunene bør ha anledning til å holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor tilskuddsgrunnlaget. Et forslag kan være at dersom gjennomsnittskostnaden i den aktuelle barnehagen avviker med en gitt %-sats i forhold til resten av det ordinære barnehagetilbudet, vil man kunne holde barnehagen utenfor. Kommunene bør kunne dokumentere beregningene for å kunne holde kostnadene utenfor beregningen.

Departementet foreslår at det skal fastsettes en tilskuddssats for barn over tre år og en tilskuddssats for barn under tre år med heltidsplass. Tilskuddssatsene skal fastsettes i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser fastsatt av departementet.

Moss kommune er enig i at det skal være tilskudd basert på barnas alder. Vi mener det er viktig at forholdstallet blir gjort kjent så tidlig som mulig, senest samtidig med telletidspunkt for tilskuddsberegningen (20.09).

- Tilskudd til administrasjon, §5 (3).
Kommunen skal gi et påslag for administrasjonskostnader på 4% av tilskuddet til drift

Påslag på 4% synes å være høyt. Det antas at dette beløper seg til mellom 5.000 og 10.000 pr barn, og i en 4-avdelings barnehage med 72 hele plasser utgjør dette mellom 360.000- og 720.000 i påslag. Hvis dette skal dekke det som kommunale barnehager i dag mottar av sektoruavhengig administrasjon (lønn-, regnskaps- og revisjons-, personal og IT-tjenester) så synes det å være en for høy prosentsats. Moss kommune foreslår at denne satsen reduseres til 1% og at det samtidig innføres et tak på administrasjonstilskuddet. Dette kan graderes ut fra størrelsen på barnehagene.

- Tilskudd til kapital, §6
Kommunen skal gi tilskudd til kapitalkostnader i godkjente ikke-kommunale barnehager. Departementet ber om en tilbakemelding fra høringsinstansene om kommuner skal pålegges å beregne kapitalkostnadene i kommunale barnehager (modell 1), eller om de bør kunne velge å benytte nasjonale gjennomsnittssatser (modell 2).

Moss kommune mener at det bør være modell 2 som bør vedtas og at kommunene gis mulighet til å beregne kapitalkostnadene selv, eller benytte nasjonale gjennomsnittssatser. Vi er også enige i at det ikke er nødvendig å beregnes to tilskuddsatser for kaptaltilskudd (over og under 3 år) slik departementet legger opp til. Videre påpeker vi viktigheten av at kunnskapsdepartementet følger opp og lager en veileder med nærmere retningslinjer for hvordan tilskudd for kapitalkostnader skal beregnes i god tid for høstens budsjettarbeid.

- Ekstra tilskudd til ikke-kommunale barnehager med høye kapitalkostnader, jmf §7
Departementet foreslå at det presiseres i forskriften at kommunen kan gi ekstra tilskudd til barnehager med høye kapitalkostnader. Dette kan f.eks gjennomføres ved at kommunen gir et lavere kapitaltilskudd til de ikke-kommunale barnehagene enn gjennomsnittsprisnippene skulle tilsi. Innsparingen benyttes i sin helhet til en pott hvor ikke-kommunale barnehager kan søke om midler fra.

Moss kommune ser at dette ikke vil utløse merkostnader, men dersom denne paragrafen blir stående vil det utløse forventninger om en administrativ prosess kommuner i stor grad ikke har ressurser til å kunne gjennomføre. Dette vil bidra til at tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene blir mindre forutsigbart.

3 – Likeverdig behandling

- Likeverdig behandling av godkjente barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd og bidra til å sikre barnehager med likeverdig kvalitet, jmf §1(2)

Moss kommune mener at det må være et prinsipp at lov om barnehager med forskrifter skal ha en likeverdighet for alle barnehager som mottar likeverdige offentlige tilskudd. Dette er nødvendig for å sikre et "likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet". Barn og foreldre skal sikres dette uavhengig av hvilken barnehage de går i. Vi ønsker å påpeke at de ikke-kommunale barnehagene ifølge barnehageloven ikke har forpliktelser til å bidra på likeverdig måte i forhold til å oppnå full barnehagedekning i kommunene.

Dette gjør at det er kommunene blir sittende igjen med utfordringene i den grad man ikke klarer å finne plass til alle barn med rett til barnehageplass. Ikke-kommunale barnehager kan i følge barnehageloven følge egne opptakskriterier og prioritere barn uten rett til barnehageplass før de barn med rett til barnehageplass. Prinsippet om likeverdighet bør ikke bare gjelde for tilskudd. Barnehager finansieres stort sett av offentlige midler og bør derfor delta på en likeverdig måte for å oppnå myndighetenes krav om full barnehagedekning.

- Kommunene kan sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften for kommunalt tilskudd, jmf §10

Moss kommune mener at "rimelig og relevant" må presiseres nærmere. Det er viktig for kommunene å kunne stille forventninger til de ikke-kommunale barnehagene på lik linje med forventninger til sine egne kommunale barnehager. De viktigste elementene i slike vilkår mener vi bør være:

- Alle barnehager må forpliktes til å bidra til at retten til barnehageplass blir innfridd før man tar inn barn uten rett
- Alle barnehager må forpliktes til å ta inn barn innenfor egen kommune før man tar inn barn fra andre kommuner
- Alle barnehager må forpliktes til å følge kommunale retningslinjer og rutiner for samarbeid
- Alle barnehager må forplikte seg til forsvarlig grunnbemanning og likeverdige lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte.

- Endringer i grunnlaget for de kommunale tilskuddsatsene, jmf §9
Departementet foreslår at kommuner som i løpet av året gir bevilgningsøknings til ordinær drift til kommunale barnehager, skal én gang i året øke tilskuddsgrunnlaget til ikke-kommunale barnehager tilsvarende. Reduksjoner i bevilgningene medfører ikke endring i tilskuddsgrunnlaget.

Moss kommune mener at dette ikke gjenspeiler kunnskapsdepartementets krav om likeverdig behandling. Både eventuelle budsjettøkninger og reduksjoner i løpet av året må gjenspeiles i ikke-kommunale barnehager.

Videre mener vi at endringer innenfor en ramme på 1% av en netto utgiftsramme for barnehagene ikke bør utløse endringer i tilskuddsgrunnlaget. Mindre bevilgningsøknings vil medføre mye administrasjon i form av nye beregninger av tilskuddssetser, vedtak om nye setser og utarbeidelse av nye vedtak om tilskudd med mulighet for klagebehandling.

Ordlyden i §9 om at det ved bevilgninger til ordinær barnehagedrift så skal kommunen "én gang i løpet av året øke tilskuddsgrunnlaget" er vanskelig å tolke. Slik det står kan dette tolkes som om at bevilgningsøkning nr 2 ikke utløser endringer.

4 – Overgangsregler

- Inntil full likeverdig behandling er innført, skal barnehager gis det beste av enten 88%, eller videreføring av samme andel av det gjennomsnittlige offentlige tilskuddet til tilsvarende kommunal barnehage som året før, § 4 (4).

Ved nyetablering av barnehager legger kunnskapsdepartementet opp til at det skal være full kostnadsdekning det første året – maks inntill 100% av det kommunale barnehager mottar i offentlig støtte. Kommunene blir kompensert med at rammeoverføringene innenfor sektoren tilsier 88%, derfor mener Moss kommune at dette også bør gjelde ved nyetableringer.

5 – Uttak av verdier

- Med forslag om regulering av uttak av verdier i barnehageloven – ny §14a og ny forskrift til paragrafen, legger departementet opp en ryddig strategi for barnehageeiere. Det bes eksplisitt om en tilbakemelding om behovet for regulering av uttak av verdier et tilstede, samt forslag til regulering.

Den nye paragrafen er utformet slik at den gir kommunene myndighet til å føre kontroll, men ikke noe absolutt krav om å følge opp alle transaksjoner mellom nærstående. Moss kommune støtter opp forslaget til ny barnehagelov §14a som regulerer mulighetene for uttak av verdier, men påpeker at en eventuell gjennomføring av dette vil være meget ressurskrevende.

6 – Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet mener at det ikke vil innebære økonomiske og administrative konsekvenser ut over hva som ligger i kommunene i dag. Det er en oppfatning av at det nye systemet totalt sett medfører lavere administrative kostnader for kommunen.

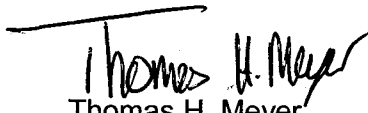
Moss kommune er ikke enig i departementets tolkning – både med tanke på administrative ressurser og økonomiske ressurser. Kommunene kan ikke slippe kontrollen av regnskapene til ikke kommunale barnehager dersom de skal føre kontroll på uttak. Dette vil helt klart være viktig i kommunene.

I det praktiske budsjettarbeidet så vil rådmann legge fram forslag til tilskuddssatser på bakgrunn av sitt forslag til budsjett. Alle endringer fra rådmannens forslag (på barnehagenes basisområde) til vedtak i bystyrene medfører endrede satser og nye beregninger av tilskudd. Det vil være vanskelig å vedta tilskuddssatsene i forbindelse med vedtak om budsjett – dersom det legges inn generelle reduksjoner av f.eks effekter av redusert sykefravær, ENØK-tiltak osv.. Dette stiller store krav til budsjettarbeidet.

Ved behov for ny-etablering av barnehager i kommunen, vil det i praksis være kommunen som vil pådra seg kostnadene – uavhengig om barnehagen er privat eller kommunal. Dette er utfordrende i en ellers presset kommuneøkonomi.

Med hilsen
Moss kommune

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent av
Bjørn Olavesen
Kommunalsjef kultur og oppvekst*


Thomas H. Meyer
Nestleder/Økonomirådgiver
thomas.meyer@moss.kommune.no