

SAKSFRAMLEGG

Saksbehandler: Toril Reitan

<i>Saksnr</i>	<i>Utvalg</i>	<i>Møtedato</i>
10/57	Kommunestyret - Ørland kommune	17.06.2010

Finansieringsmodell off. og private barnehager - høring

Vedlegg:

- 1 Finansieringsmodell off. og private barnehager - høring

Sakens bakgrunn og innhold

Det skal vedtas et nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager på bakgrunn av at barnehagesektoren skal rammefinansieres fra 1.1.11. Forslag til ny forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd er sendt på høring fra KD med høringsfrist 31.7.2011.

Saken er tredelt. Det skal vedtas:

- 1) Ny forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd
- 2) Ny § 14a i barnehageloven om krav til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager (dvs. regulering av uttak av verdier i ikke-kommunale barnehager)
- 3) Ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager (uttak av verdier/utbytte) ut fra ny § 14 a i barnehageloven (jf punkt 2 ovenfor)

Stortinget vedtok i juni 2009 ved behandling av Ot.prp nr 57 (2007-2008) om finansiering av ikke-kommunale barnehager at barnehagesektoren skulle rammefinansieres fra 1.1.2011. I sammenheng med omleggingen av finansieringssystemet ble det 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 opptappingsperiode på inntil fem år for innføring av full økonomisk likeverdig behandling. Vedtaket innebærer at kommunene fra 1.1.2011 skal yte tilskudd til alle godkjente ikke-kommunale barnehager i kommunen forutsatt at barnehagen har søkt om godkjenning før barnehagesektoren er rammefinansiert. Kommunen står fritt til å yte tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at sektoren er rammefinansiert.

Stortinget har gitt noen klare føringer i saken:

- Forenkling av finansieringssystemet for barnehagesektoren, slik at det blir lett å forstå og forvalte – i første rekke for kommunene og de ikke-kommunale barnehagene
- Utjevning av forskjeller i lønns- og arbeidsbetingelser gjennom økte tilskudd til ikke-kommunale barnehager

- Ønske om mangfold og høy kvalitet i sektoren

Hovedelementer i forslag til ny finansieringsmodell

- Definisjon av ”likeverdig behandling”: Ikke-kommunale barnehager skal få 100 % av det tilsvarende kommunale barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd per heltidsplass
- Likeverdig behandling skal omfatte alle kostnader i basistilbudet i barnehagen, inkludert kapitalkostnader og administrasjonskostnader
- Separate tilskuddssatser for **drift** og **kapital** (hvor drift utgjør hovedtyngden)
- Budsjettet for det aktuelle året skal danne grunnlaget for tilskuddsberegningen
- Budsjettøkning i løpet av året til ordinær drift i kommunale barnehager skal følges opp med tilsvarende tilskudd til ikke-kommunale barnehager
- Kommunen skal kunne holde kommunale barnehager med særskilt høye drifts- og kapitalkostnader utenfor bergningsgrunnlaget
- Kostnader til særskilt tilrettelegging for barn med spesielle behov (minoritetsspråklige barn, barn med nedsatt funksjonsevne etc) skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget
- Det foreslås et generelt administrasjonspåslag på 4 % av beregnet tilskudd for drift.
- Statlige og fylkeskommunale midler til egne barnehager regnes som offentlige tilskudd og kommer til fratrekk når det kommunale tilskuddet til disse barnehagene skal beregnes
- Kommuner uten kommunale barnehager bruker nasjonale gjennomsnittstall fastsatt av departementet
- Kommunen kan stille ”rimelige og relevante krav” for barnehagedrift til ikke-kommunale barnehager
- Vedtak om kommunalt tilskudd kan påklages til fylkesmannen
- Kommunens plikt til likebehandling gjelder uavhengig av barnas hjemkommun

Uttak av verdier i ikke-kommunale barnehager – egen bestemmelse i barnehageloven og utfyllende regler i egen forskrift

- Hovedregelen er at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Et mål for regjeringen å hindre høy avkastning og at offentlige midler går til privat formuesoppbygging
- Uttak av verdier reguleres gjennom ny § 14 i barnehageloven og i egen forskrift
- Barnehagen skal ikke kunne føre over verdier til eiere eller deres nærstående utover rimelig avkastning på egenkapital – verken når barnehagen er i drift, selges eller opphører.
- Den foreslåtte forskriften gir detaljerte bestemmelser om uttak av verdier i et driftsår og hva som skal anses som rimelig avkastning og rimelig vederlag
- Kommunene gis adgang til å føre kontroll med de ikke-kommunale barnehagene, og urettmessig utbetalte tilskudd kan kreves tilbake
- Departementet ber eksplisitt om høringsinstansenes syn på *behovet* for regulering av uttak av verdier, samt forslag til regulering

Ny finansieringsmodell

Det er viktig at modellen som velges er enkel, forståelig og ikke for detaljert – uten at dette går på bekostning av treffsikkerhet. I høringsnotatet fremheves behovet for å lage et enklere system enn i dagens finansieringsmodell, samtidig skal ny modell sikre et variert og kvalitativt godt tilbud. Departementet har valgt å legge størst vekt på enkelhet i sitt forslag til ny modell. Det kan oppstå konflikt mellom enkelhet på den ene siden og god kvalitet og variasjon i barnehagetilbudet på den andre siden. Samtidig bør behovet for en administrativt enklere og mer gjennomsiktig beregningsmodell veie tyngst ved valg av modell. Det vil si en modell som er enklere å håndtere for kommunene, og som kan bidra til færre klagesaksbehandling av tilmålt tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Forslaget til ny modell synes å ivareta det på en god måte.

En todelt finansiering – separate tilskudd til drift- og kapitalkostnader

Forslag til ny modell innebærer en oppsplitting av drift- og kapitalkostnader.

Tilskudd til drift

Det foreslås at tilskuddssatsene for drift beregnes på bakgrunn av kommunens budsjetterte kostnader til basis barnehagedrift det enkelte år. Det skal lages separate satser for små barn (under 3 år) og store barn (over 3 år).

Ordinær drift - basistilbud

I høringen brukes ordinær drift og basistilbud som forklaring på hva som skal legges til grunn for utmåling av driftstilskudd. Det er ikke nærmere definert hva som ligger i disse to begrepene. Bruk av ett begrep og en klarere definisjon vil tydeliggjøre hva som skal inngå i driftstilskuddet. Det bør være mulig for kommunene å holde spesielle elementer som kun gjelder kommunale barnehager utenfor beregningen av driftstilskuddet, som for eksempel læringer som ikke inngår i den ordinære driften.

Administrativt påslag

I høringen foreslås det et administrativt påslag på 4 %. Dette nivået er hentet fra en kostnadskartlegging som Telemarksforskning har laget på oppdrag av Kunnskapsdepartementet. Det opplyses om at det er stor usikkerhet knyttet til dette tallet. Det bør stilles spørsmål ved om hvorvidt det er behov for en statlig regulering av administrative kostnader. En fastsatt prosentvis størrelse på administrative kostnader vil overkompensere de store ikke-kommunale barnehagene med effektiv drift, mens de mindre barnehagene vil bli underkompensert. Videre vil et fastsatt nivå på administrative kostnader ikke gi insentiv til å effektivisering av denne type kostnader verken i kommunale eller ikke-kommunale barnehager.

Barnehager med særskilt høye driftskostnader

I høringsnotatet bes det spesielt om tilbakemelding på om barnehager med særskilt høye driftskostnader kan holdes utenfor beregningsgrunnlaget. For kommunene vil det være viktig med klar adgang til å holde spesielle barnehager med høye driftskostnader utenfor beregningsgrunnlaget. Det kan bl.a. være barnehager med midlertidig drift, barnehager til nyankomne flyktninger, friluftsbarnhager og barnehager med en stor andel barn med funksjonshemninger. Alle kommunens myndighetsoppgaver må holdes utenfor – herunder opplæring og oppfølgingstiltak som også personalet i de ikke-kommunale barnehagene nyter godt av.

Tilskudd til kapital

Det foreslås to ulike modeller for tilskudd til kapital. Modell 1 innebærer at alle kommuner som har egne barnehager skal bruke disse som grunnlag for å fastsette et tilskudd for kapitalkostnader i ikke-kommunale barnehager. Modell 2 åpner for at kommunene kan velge å beregne kapitalkostnader ut fra egne barnehager eller å benytte seg av nasjonalt fastsatte gjennomsnittssatser. På dette punktet bør det åpnes for størst mulig grad av valgfrihet for kommunene. Det innebærer at modell 2 bør velges.

Barnehager med spesielt høye kapitalkostnader

Det foreslås at kommunen kan gi ekstra tilskudd til ikke-kommunale barnehager med spesielt høye kapitalkostnader, bla til nyetablerte barnehager eller at barnehagen ligger i et område med spesielt høye tomtekostnader. Dessuten skal kommunale barnehager med særskilt høye kapitalkostnader holdes utenfor beregningsgrunnlaget.

Forslag til ny § 14 – regulering av uttak av verdier

Departementet ber om høringsinstansenes syn på regulering av uttak av verdier når det gjelder drift, salg eller opphør av ikke-kommunale barnehager. Det legges opp til et komplisert kontrollregime i kommunene som vil medføre behov for økt kapasitet og kompetanse. Det bør legges til at verken Danmark eller Sverige har noen form for regulering av uttak av verdier.

Kommunenes finansiering av ikke-kommunale barnehager må være i tråd med EØS-avtalens regler for offentlig støtte. For å sikre at støtten er i tråd med EØS-avtalen må flere viktige momenter være på plass:

- Det må sikres at pengene brukes i samsvar med formålet, dvs. kommer barna til gode
- Det må sørges for at støttebeløpet ikke er større enn det som er nødvendig for barnehagetjenesten. Eierne kan ha en rimelig fortjeneste uten at det regnes som overkompensasjon.
- Det skal ikke være noen krysssubsidiert, dvs. at støtte til barnehagedrift brukes til annen virksomhet eieren måtte drive med.
- Det må ikke skje forskjellsbehandling mellom de ikke-kommunale barnehagene.
- Det bør fastsettes objektive og etterprøvbare kriterier for beregning og utbetaling av kommunalt tilskudd.

I Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager)* foreslo departementet at det skulle fastsettes lokale forskrifter for tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Det ble ikke foreslått regulering av utbytte, men at kommunene selv skulle ha ansvaret for at det ikke blir utbetalt tilskudd i strid med reglene for offentlig støtte. Dersom EØS-regelverket ikke overholdes og det utbetales ulovlig støtte må støtten pluss renter tilbakebetales. Departementet sier videre at de vil vurdere å utarbeide veiledningsmateriell til kommunene vedr. EØS-avtalen og reglene for offentlig tilskudd.

Det overordnede prinsippet bør være at alle barn skal ha et kvalitativt godt barnehagetilbud uavhengig av om de har plass i en kommunal eller ikke-kommunal barnehage. Videre må reglene for offentlig støtte etterfølges. Et komplisert kontrollsystem for utbytte må avveies i forhold til risiko for at støtten ikke er i tråd med EØS-avtalen. Departementet har tidligere gått inn for at kommunene selv skal ha ansvaret for at regelverket overholdes, og at det vil bli gitt veiledning fra staten. Dette synes å være en mye bedre løsning enn å lovregulere uttak av verdier.

Økonomiske og administrative konsekvenser

I følge departementet vil forslaget ikke innebære økte økonomiske konsekvenser for kommunene ved at tilskuddet til drift vil være basert på kommunale gjennomsnittskostnader. Saken ble i 2. konsultasjonsmøte i 2010 meldt opp som kostnadsberegningssak – herunder også økonomiske konsekvenser av opptrappingen av tilskuddet til ikke-kommunale

barnehager. I kostnadsberegningen vil det være viktig å følge opp økonomiske konsekvenser ved både drift- og kapitaltilskuddet.

Forslaget til overgangsregler innebærer at mange av kommunene må legge om sine rutiner for beregning av tilskudd i en overgangsfase på 5 år. Det vil i en periode medføre økte administrative kostnader for kommunene.

Rådmannens innstilling

Kommunestyret slutter seg til uttalelsen fra KS til forskrift om nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor.

Saksprotokoll i Kommunestyret - Ørland kommune - 17.06.2010

Behandling:

Enhetsleder barnehage, Anne Murvold Risvik orienterte og svarte på spørsmål.

Rådmannens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Endelig vedtak:

Kommunestyret slutter seg til uttalelsen fra KS til forskrift om nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor.

NYTT FINANSIERINGSSYSTEM FOR IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER I EN RAMMEFINANSIERT SEKTOR

Uttalelse fra KS

KS mener at det nye finansieringssystemet må bidra til et variert og kvalitativt godt tilbud i barnehagesektoren. Det nye systemet bør få en så klar og presis utforming at det i stor grad kan redusere dagens omfattende klagesaksbehandling av kommunenes tilmålte tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Budsjetterte kostnader for basistilbud for barnehager for det aktuelle år må danne grunnlaget for tilskuddsberegningen, ikke regnskapstall for foregående år. KS ser det som viktig at det blir en klar adgang for kommunene til å holde barnehager med særlig høye drifts- og kapitalkostnader utenfor beregningsgrunnlaget. Det kan bl.a. gjelde barnehager med midlertidig drift, barnehager til nyankomne flyktninger, barnehager med en stor andel barn med funksjonshemninger, barnehager i spredtbygde strøk som gir tilbud til et begrenset antall barn, samt friluftsbarnhager og andre "nisjebarnhager".

KS vil peke på at begrepene "ordinær drift" og "basistilbud" i høringsnotatet må defineres nærmere. En slik klarlegging vil forenkle utmålingen av tilskudd. KS mener at bl.a. følgende elementer må holdes utenfor beregningen av driftstilskuddet: Utgifter til lærlinger og alle kommunens myndighetsoppgaver - herunder opplæring, kompetanseoppbygging og oppfølgingstiltak som også personalet i de ikke-kommunale barnehagene nyter godt av.

KS anbefaler at kommunene gis mulighet til å velge enten å beregne kapitalkostnader ut fra tallmaterialet for egne barnehager eller å benytte seg av nasjonalt fastsatte gjennomsnittssatser (modell 2 i høringsutkastet). Det gir kommunene mulighet til å gi et høyere tilskudd til ikke-kommunale barnehager med spesielt høye kapitalkostnader.

KS er opptatt av at det ikke legges opp til et komplisert kontrollregime i kommunene, som vil medføre behov for økt kapasitet og kompetanse. En slik regulering for denne delen av barnehagesektoren vil i så fall avvike fra situasjonen for andre sammenliknbare virksomheter – for eksempel ulike selvstendige bedrifter eid av kommuner og fylkeskommuner.

KS ønsker at kommunene skal ha ansvaret for at det ikke blir utbetalt tilskudd i strid med reglene for offentlig støtte. Dette synes å være en mye bedre løsning enn å lovregulere uttak av verdier. KS vil dessuten peke på at den generelle konkurransen mellom barnehagene uansett vil begrense muligheten for å ta ut urimelig store verdier fra barnehagedriften i årene fremover.

Forslaget til overgangsregler vil økte administrative kostnader for kommunene i en overgangsfase. KS viser for øvrig til at saken er meldt opp som kostnadsberegningssak innenfor konsultasjonsordningen mellom regjeringen og KS.

