



Saksframlegg

Utvalg	Utvalgssak	Møtedato
Komite oppvekst		

Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

Rådmannens forslag til vedtak/innstilling:

Saken sendes som høringsuttalelse fra Stjørdal kommune til Kunnskapsdepartementet

Til formannskap, komiteer, nemnder:

Vedlegg:

Anmodning om høringsuttalelse til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

Saksopplysninger

Gjeldende rett

Regjeringen vil fra 01.01. 2011 innlemme øremerkede statstilskudd til barnehager i rammetilskuddet til kommunene.

Regjeringen er opptatt av at foreldrebetalingen og offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager kommer barna til gode. Departementet sender derfor også på høring forslag til ny § 14a i barnehageloven og ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.

Totalt er det om lag 6 700 barnehager. Av disse eies ca. 45 pst. av kommunene, ca. 1 pst. av staten eller fylkeskommunene og ca. 54 pst. av private.

I dag finansieres barnehagesektoren i hovedsak gjennom tre kilder:

- foreldrebetaling
- statstilskudd
- kommunalt tilskudd.

For ikke-kommunale barnehager utgjør foreldrebetalingen om lag 20 pst. av finansieringen, statstilskudd om lag 60 pst. mens kommunalt tilskudd utgjør om lag 20 pst. av finansieringen. Staten gir også tilskudd ved etablering av nye barnehageplasser.

Bakgrunn for nytt finansieringssystem

Rammefinansiering er hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Rammetilskudd og utjevning av skatteinntekter fordeles til kommunene gjennom *inntektssystemet*, som Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for. Kommunene fordeler selv midlene mellom de ulike tjenesteområdene i kommunen. Barnehagesektoren er per i dag et unntak fra denne finansieringsmodellen, og finansieres i stor grad gjennom øremerkede statlige tilskudd.

Rammefinansiering av barnehagesektoren har vært et politisk mål i flere år. Barnehagesektoren bør ses i sammenheng med de andre kommunale tjenesteområdene, og finansieres på samme måte. Rammefinansiering innebærer at de tilskuddene som i dagens finansieringsmodell er øremerket barnehageformål, legges inn i rammetilskuddet til kommunene, og fordeles til kommunene etter et sett med kriterier som reflekterer utgiftsbehovet knyttet til barnehager i den enkelte kommune.

I forbindelse med stortingsbehandlingen av Ot.prp. nr. 57 (2007-2008), jf. Innst. O. nr. 103 (2008-2009), gav Stortingets familie- og kulturkomite følgende føringer :

"Flertallet viser til at nasjonale forskrifter er nødvendig for å definere nærmere hva som ligger i lovbestemmelsen om likeverdig behandling. Flertallet forutsetter at hovedregelen for likeverdig behandling skal defineres som at kommunen skal sørge for kostnadsdekning i alle godkjente barnehager. Det betyr at kommunen skal dekke kostnader til drift av barnehager som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Videre forutsetter flertallet at nasjonale forskrifter skal definere en minimumsforpliktelse for kommunen på samme måte som i dag, som økes i takt med opptrappingen i tilskuddet for kommunene."

Videre ba flertallet om at *"Regjeringen bør gjennomgå forskriften for å se på om det er mulig å forenkle utmålingen av det kommunale tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene."*

Regjeringens forslag

Ved utforming av nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager er det flere forhold som det bør tas hensyn til. Det er et mål at alle barnehager skal ha realistiske driftsvilkår, og at kvaliteten på tilbudet ikke i for stor grad skal avhenge av hvor i landet en bor.

Finansieringsordningen bør være enkel å forstå og forvalte både for barnehagene, kommunene og staten. Det er også et mål å sikre at offentlige midler brukes kostnadseffektivt, og at offentlige tilskudd til barnehager blir brukt iht. formålet.

Departementet legger til grunn at prinsippet om likeverdig behandling av barnehager innebærer likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager innenfor hver enkelt kommune. Regjeringen har som mål å sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager, jf. St. meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*.

Kommunen skal sørge for *likeverdig behandling* av alle barnehager i kommunen. Likeverdig behandling av barnehager defineres som at ikke-kommunale barnehager får 100 pst. av det tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd (per heltidsplass). Dette skal gjelde alle kostnader til basistilbudet i barnehagen, inkludert kapitalkostnader og administrasjonskostnader. Det vil si at ekstrautgifter til barn som trenger særskilt tilrettelegging holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Kommunen kan dessuten

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

Kunnskapsdepartementet foreslår en modell hvor kommunen skal fastsette separate tilskuddssatser for drift og kapital:

For *drift* skal det fastsettes én sats for små barn med heltidsplass og én sats for store barn med heltidsplass. Kommunen skal fastsette satsene separat for ordinær barnehage, familiebarnehage og åpen barnehage. Departementet vil vurdere om det er tilstrekkelig med én sats for åpne barnehager. Kommunen skal dessuten gi et påslag for administrasjon på fire prosent av det beregnede tilskuddet for drift. Administrasjonspåslaget er fastsatt på bakgrunn av beregninger på nasjonalt nivå og skal være likt for hele landet.

For *kapital* skal det fastsettes én sats per barn med heltidsplass, uavhengig av barnas alder. Tilskuddet skal dekke avskrivnings- og rentekostnader. Kommunen skal fastsette separate satser for ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

Tilskuddssatsene for drift skal beregnes på bakgrunn av kommunens *budsjetterte* kostnader til barnehagedrift det enkelte år. Av hensyn til barnehagenes planlegging er det nødvendig at tilskuddssatsene for både drift og kapital kommende år gjøres kjent på et tidlig tidspunkt. 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.

Utviklingen i budsjettnivå og kapitalkostnader for de kommunale barnehagene avgjør om tilskuddssatsene reduseres, beholdes uendret eller økes fra ett år til det neste. Kommunen skal dokumentere at alle utgifter til drift og kapital er inkludert i utregningene.

Ved budsjettøkning til ordinær drift av kommunale barnehager gjennom året, skal tilsvarende økning per barn med heltidsplass også gjelde for ikke-kommunale barnehager. Noen kommuner fordeler midler til egne barnehager etter lønnsoppgjøret. Det er viktig at en slik økning også kommer de ikke-kommunale barnehagene til gode samme år. Det er samtidig viktig å skjerme kommunene fra å måtte foreta nye beregninger av tilskuddsgrunnlaget for ofte. Departementet foreslår derfor at tilskuddet per heltidsplass til ikke-kommunale barnehager fastsettes én gang per år, i tillegg skal det foretas inntil én etterjustering hvis kommunene gir tilleggsbevilgninger til egne barnehager.

Den enkelte ikke-kommunale barnehages tilskudd for kommende år utmåles på bakgrunn av antall barn i barnehagen og barnas alder og oppholdstid per 15. desember det foregående år (gjeldende årsmeldingstidspunkt). Utover dette kan kommunen selv bestemme antall telletidspunkter gjennom året for barn i barnehagene.

Kommunen kan stille *rimelige og relevante vilkår* for barnehagedrift. Dersom kommunen setter vilkår for kommunalt tilskudd, må det i tillegg være saklig sammenheng mellom tilskuddet som tilbys og de vilkårene som stilles.

Departementet foreslår at bevilgningsreduksjoner i kommunen ikke skal få tilsvarende virkning for ikke-kommunale barnehager, jf. § 9 tredje ledd. Det kan hevdes at reell likebehandling tilsier at bevilgningsreduksjoner i kommunen får tilsvarende virkning for tilskuddet til ikke-kommunale barnehager. Departementet mener imidlertid at det vil være urimelig at ikke-kommunale barnehager rammes av at kommunen ikke budsjetterer riktig eller foretar sene omprioriteringer.

For å beregne separate satser for barn over og under tre år vil kommunen trenge et forholdstall som uttrykker kostnadsforskjellen mellom disse plassene. Forholdstallet vil fastsettes sentralt hvert år, jf. kap. 6.4. I dag er forholdstallet for finansiering av plasser til barn over og under tre år i ikke-kommunale barnehager 2,0. Departementet vil vurdere om forholdstallet skal endres.

Departementet har vurdert to alternative modeller for fastsettelse av tilskudd for kapitalkostnader. Modell 1 går ut på at alle kommuner som har egne barnehager skal fremskaffe tall på kapitalkostnader i kommunale ordinære barnehager, familiebarnehager og tilbud i åpne barnehager. Modell 2 gir kommunen mulighet til å velge om den vil beregne kapitalkostnadene i egne barnehager eller benytte nasjonale gjennomsnittssatser for kapitalkostnader i ikke-kommunale barnehager.

Departementet foreslår at det presiseres i forskriften at kommunen kan gi ekstra tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Ekstra tilskudd må vurderes opp mot rettslige begrensninger for forvaltningens skjønnsfrihet. Det ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippet om at like tilfeller skal behandles likt setter normer for hvordan kommunens skjønn kan utøves.

Departementet mener at forskriften trolig vil innebære en forenkling administrativt for både kommunene og barnehagene, siden likeverdig behandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager nå skal følge enklere prinsipper. Dette gjelder særlig fordi man i hovedsak ikke skal bruke regnskapene til ikke-kommunale barnehager. Etter departementets vurdering vil dette frigjøre administrative ressurser i kommunene og barnehagene.

Vurdering

Stjørdal kommune mener det er riktig at finansiering av barnehagene legges inn i rammetilskuddet til kommunene. Men vi er bekymret over at forskriften ennå ikke er vedtatt og at kommunens rolle ikke er avklart. I høringsnotatet er det lagt vekt på at det nye systemet skal være forutsigbart for ikke - kommunale barnehager. Dette forutsetter bl.a. at kommunen fastsetter satser for kommunalt tilskudd og regler i forhold til mottak av tilskudd i forbindelse med utarbeidelse av budsjett 2011. Arbeidet med budsjett 2011 er i gang og fullføres i september. Stjørdal kommune får derfor alt for kort tid til å forberede en slik viktig reform.

Stjørdal kommune er enig i at utgifter til barn som trenger spesialpedagogisk hjelp og barn med minoritetsbakgrunn holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Det er også viktig at kommunale barnehager med særskilt høye kostnader holdes utenfor beregningsutvalget. Det kan være politiske vurderinger omkring opprettholdelse av barnehager i griskrendte strøk som kan medføre ekstra kostnader for kommunen i perioder da barnetallet svinger mye. Bestemmelsen må utformes slik at kommunestyret med bakgrunn i kommunens langsiktige planlegging (delplan kommuneplan /barnehageplan) kan gis muligheter til å holde enkelte kommunale barnehager utenfor beregningsgrunnlaget sammenhengende i inntil 3 år.

Stjørdal kommune støtter forslaget om at det fortsatt skal være en sats for barn under 3 år og en satts for barn over 3 år. Det er ønskelig at faktoren fortsatt skal vær 2 ettersom det tilstrebes at alle barnehager skal være åpne for både små og store barn.

Stjørdal kommune støtter forslaget om at kommunen kan stille krav til ikke - kommunale barnehager i forhold til utbetaling tilskudd. Krav kan være i forhold til f.eks lønns - arbeidsvilkår og foreldrebetaling, men bør også omfatte deltakelse i fagutvikling og i samarbeid

med andre barnehager og skoler i forhold til f.eks overgangen barnehage -skole. Kommunene må gis frihet til å utforme krav ut fra lokale forhold.

Stjørdal kommune mener det er for lite med ett telletidspunkt i året. Praksis i dag er stadig endringer i antall barn i løpet av budsjettåret. Høringsnotatet er utydelig i forhold til hvilke tiltak / hvilken myndighet kommunen har ved stor nedgang i antall barn i ikke- kommunale barnehager. Forslaget om at ikke - kommunale barnehager skal øke tilskuddet hvis kommunale barnehager får økt budsjett, men at de skal beholde tilskuddet ved innsparinger i kommunale barnehager ,støttes ikke. Kommune må gis mulighet til å foreta endringer i løpet av budsjettåret ut fra lokale vurderinger. Kommunens budsjettering kan være realistisk og likevel kan det oppstå behov for øking i budsjettet i løpet av året, f.eks etter nytt opptak..

Stjørdal kommune støtter forslaget om at det beregnes nasjonale gjennomsnittssatser på kapitalkostnader. Det må vurderes om disse kostnadene skal grupperes i henhold til etablerte kommunegrupper. Stjørdal kommune støtter forslaget om nasjonale gjennomsnittssatser fastsatt av departementet for familiebarnehager dersom kommunen selv ikke har kommunale familiebarnehager.

Stjørdal kommune støtter forslaget om uttak verdier. Forslaget om endrede satser for drift familiebarnehager støttes også.

Stjørdal kommune forventer at reformen vil medføre ekstra arbeid for administrasjonen i kommunen og følger ikke departementets vurdering av at reformen frigjør administrative ressurser.