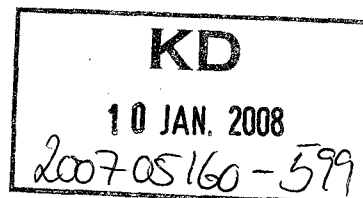




HOLMESTRAND KOMMUNE
BARNEHAGEKONTORET



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Saksbehandler: Gunhild Hvidsten tf.dir.: 33 06 41 49

Deres ref.:

Vår ref.: 08/115

Arkiv: K2-A10

Dato: 04.01.2008

HØRING OM ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN

Høringsfristen for innsending av merknader til lovforslaget har ikke muliggjort politisk behandling av kommunens uttalelse. Saken er administrativt behandlet. Vedlagt oversendes rådmannens uttalelse i saken.

Med hilsen

Gunhild Hvidsten
barnehagesjef

ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN HØRINGSUTTALELSE FRA HOLMESTRAND KOMMUNE

Viser til vedlagte høringsbrev fra Barne – og familiedepartementet med frist for høringsuttalelse 3. januar 2008. Denne korte fristen muliggjør ikke politisk behandling av uttalelsen slik at foreliggende uttalelse bare er i tråd med kommuneadministrasjonens syn.

Høringsdokumentet omhandler tre hovedelementer som kommunen bør uttale seg til:

- Individuell rett til barnehageplass
- Rammefinansiering
- Finansiering av ikke-kommunale / private barnehager

- **Individuell rett til barnehageplass**
 - rettighetsfestes når full dekning er på plass
 - gjelder barn som har fylt 1 år når opptaket til barnehagen skjer
 - hovedregel: Rett til tilbud innen kommunen
 - kommunen skal selv finne det reelle behovet for barnehageplasser
 - interkommunalt samarbeid mulig
 - rett til godkjent barnehagetilbud innenfor barnehagelovens regler
 - søkers behov og ønsker skal vektlegges
 - krav om minimum ett opptak i året fra og med 2009
 - langsiktig mål : 2 opptak pr. år
 - flere opptak eller løpende opptak vil være mulig

Rådmannens vurdering:

Rådmannen oppfatter lovfesting av rett til barnehageplass som en politisk føring hvor beslutning i realiteten er tatt allerede for lang tid tilbake. Således er det neppe grunn til å gjøre annet nå enn å ta dette til etterretning. Det er da også slik at rett til både grunn- og videregående skole er noe vi har hatt lenge.

I forhold til skolesystemet er det imidlertid en forskjell knyttet til at rettigheten til barnehageplass ikke følges av en plikt til å benytte retten. Dermed kan man ikke fastslå med sikkerhet hvor mange som til enhver tid vil benytte seg av sin rett. Dette gjør at kommunene må få en viss tid på seg til å tilrettelegge barnehageplasser. Høringsforslaget knytter retten til ett opptak pr. år i første omgang, med en langsiktig ambisjon om to opptak pr. år. Rådmannen har ingen merknader til at rettigheten knytter seg til ett tidspunkt pr. år, noe som er i tråd med allerede gjeldende praksis. Det er rimelig at den enkelte kommune tar stilling til om man vil øke ambisjonene ut over dette. Holmestrand kommune gjennomfører i tillegg supplerende opptak gjennom hele året.

Rettigheten bør knyttes til barnehageplass for alle barn som har fylt ett år ved oppstart, med ett opptak i året, dvs. at alle barn som fyller ett år senest i løpet av august skal ha plass.

Høringsforslaget legger opp til at retten til barnehageplass knytter seg til kommunegrensen. Rådmannen finner denne avgrensningen hensiktsmessig. Minsteavstander el. lignende vil være svært vanskelig å praktisere samtidig som de vil begrense mulighetene for utnyttelse av kommunens totale barnehagekapasitet.

En viktig forutsetning for rettighetsfestingen av barnehageplass er at kommunenes planlegging må ta høyde for en viss overdekning av antall barnehageplasser. Å etablere nye plasser tar noe tid både i forhold til tilrettelegging av lokaler og rekruttering av personell. Videre vil utviklingen av maksimalprisen foreldrene skal betale, utviklingen av kontantstøtten, det lokale arbeidsmarkeds variasjoner, arbeidsinnvandringen, nedlegging av private barnehager, m.v. påvirke balansen mellom tilbud og etterspørsel etter barnehageplass i betydelig grad.

Statens overføring av ressurser til kommunene må derfor ta høyde for den overdekning av barnehageplasser kommunene vil være avhengig av å ha til enhver tid. Fleksibilitet i forhold til kvalitetskrav overfor bygninger og bemanning på midlertidig basis kan også være et viktig virkemiddel for å møte svingninger i etterspørsel.

Rammefinansiering m.v.

Etterspørselsendringer:

Etterspørselen etter barnehageplasser vil variere over tid. Det nye systemet må fange opp endringer i finansieringsbehov. Dette gjelder uavhengig av organisering. Økt etterspørsel må reflekteres i umiddelbar økning i finansiering. Dette innebærer trolig at den ordinære overgangsordningen over 5 år ikke er hensiktsmessig nok. Ved redusert etterspørsel vil liten fleksibilitet i utgiftsnivået innebære behov for overfinansiering. Hvis kommunen selv skal håndtere en slik situasjon, kan etablering av et pliktig barnehagegarantifond være en løsning. I kommuner med stor andel ikke-kommunale barnehager vil dette kunne innebære en ekstra nyanse. Kommunen må bruke sine frie midler for å sikre driften i private barnehager, uten at de folkevalgte kan styre utgiftsnivået. Sammenhengen mellom ansvar og myndighet er dermed ikke tilstrekkelig ivaretatt.

Lokaldemokratiets rett til prioriterer:

Kommunesektoren vil også fremover måtte foreta vanskelige prioriteringer og iverksette omstillingstiltak. Barnehagene har i hovedsak vært skjermet fra dette i gjennom de senere års opptrappingsperiode. Det er vanskelig å tenke seg at enkelte tjenester over lengre tid skal være unntatt fra ordinære ressursvurderinger og omstilling. I økonomisk teori innebærer dette ressursløsning. Når tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet vil omstilling og innsparing også kunne ramme barnehagene, både kommunens egne barnehager og ikke-kommunale/private. Det synes å være en utfordring hvis kommunene skal være garantist for leveransen, men ikke står i posisjon til å påvirke premissene hos leverandørene.

Administrative hensyn:

Kommunen har opplevd et relativt betydelig administrativt merarbeid i ved innføringen av barnehagereformen. Dette gjelder særlig beregning av tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene. I tillegg gjelder selvsagt at økt etterspørsel gir merarbeid også på det

administrative plan. Vi oppfatter at merarbeidet knyttet til endringer i regelverk og kort planleggingshorisont ikke har vært gitt tilstrekkelig fokus.

Framover må det tillegges betydelig vekt på at det nye systemet ikke skal gi administrativt merarbeid for kommunen, med derimot være effektivt slik at oppmerksomheten og ressursene kan rettes mot tjenesteproduksjonen. Dette gjelder særlig rollen som "mellommann" ovenfor ikke-kommunale barnehager.

Nasjonalt styring:

Innføringen av barnehagereformen har gjennom opptrappingsperiode vært sentralt styrt finansielt, lov-/regelmessige og gjennom målsettinger. Den økte ressursinnsatsen i denne reformen har vært en bevist politisk prioritering. Krav til måloppnåelse har vært i det sentrale fokus og vært premiss for finansieringen/ressursbruken. Det har vært en kostnadskrevende reform for de offentlige finansene. Når nå målene nås vil det fremover bli økt fokus på en effektiv ressursutnyttelse innenfor de mål og rammer som til enhver tid vil gjelde. Det vil imidlertid fortsatt være sterke sentrale ambisjoner innenfor barnehagene, med et tilhørende behov for styring og kontroll. Dette kan for eksempel gjelde styre tilbud, mengde, pris og kvalitet. Videre må staten sørge for likebehandling mellom ulike typer eierskap i barnehagene. Vi tror at de nasjonale målsettinger som skal gjelde uavhengig av eierskap og organisasjonsform, best kan ivaretas ved et fortsatt sterke direkte statlig engasjement.

Når full barnehagedekning er på plass, trolig fra 2010, legges det opp til overgang fra øremerking av tilskudd til barnehagedrift til rammefinansiering.

Det vil i denne sammenheng bli utarbeidet egne kostnadsnøkler for barnehage.

Rådmannens vurdering:

Rådmannen slutter seg entydig til forslaget om overgang til rammefinansiering av barnehagesektoren når full dekning er på plass.

Det er imidlertid av stor betydning at dette skjer på en måte som

- sikrer full utgiftsdekning for hver enkelt kommune
- sikrer den enkelte kommune mulighet for å holde en viss overdekning i antall plasser
- er nøytral med tanke fordelingen mellom kommunale barnehageplasser og plasser drevet av andre. Det vil være store forskjeller i andel kommunale plasser både mellom kommunene og i den enkelte kommune over tid. Markedet bør regulere balansen mellom kommunale og private barnehager og ikke finansieringsordningen fra statens side.

Finansiering av private barnehager

Høringsdokumentet skisserer to hovedalternativer for overføring av tilskudd til ikke-kommunale / private barnehager:

Alternativ 1: Ikke detaljerte, statlige regler for beregning av tilskuddet

Dette alternativet

- vil bety et kommunalt utformet regelverk

- åpne for ulike løsninger i kommunene
- bli innført i 2010 for å gi kommunene og private eiere god til forberedelse

Alternativ 2: Statlig regulering av finansieringsnivået i loven

Alternativet vil bety

- at staten regulerer nivået på tilskuddet
- krav til en gitt prosentsats av gjennomsnittlig kommunal kostnad pr. plass
- sikre de private barnehagene en minimumsfinansiering
- sikre likt tilskudd til alle barnehagene innad i kommunen
- at en fast prosentsats gjør det nødvendig for mange barnehager å redusere sine kostnader

Rådmannens vurdering

Balansen mellom kommunale barnehager og barnehager drevet av andre, er forskjellig kommunene imellom og innen hver enkelt kommune over tid. Samtidig vil det være kommunen som har det hele og fulle ansvaret for at alle med rett til barnehageplass får plass.

Dette tilsier at overføring av tilskudd til de private barnehagene bør skje via kommunene, og etter et lokalt fastsatt regelverk. Hvis for eksempel en privat barnehage legges ned på grunn av sviktende økonomi, må kommunen kunne vurdere alternativt å tilføre den aktuelle barnehagen ytterligere tilskudd kontra å etablere ny kommunal barnehage dersom nedleggningen vil resultere i underdekning på barnehageplasser i kommunen.

At kommunale og private barnehager i den enkelte kommune skal behandles økonomisk likeverdig i forbindelse med tilskuddberegningen, må ligge fast. Det må imidlertid også legges til rette hjemmel for at kommunene kan stille de samme kvalitetskrav til private som kommunale barnehager.

Rådmannens konklusjon:

Holmestrand kommune tar til etterretning at lovfesting av rett til barnehageplass for barn som har fylt 1 år, nå blir konkret foreslått. Kommunen er innforstått med de plikter denne rettighetsfestingen påfører kommunen. Kommunestyret vil imidlertid peke på at det vil være umulig å fastsette nøyaktige prognoser for hvor mange barnehageplasser som til enhver tid vil bli etterspurt. Derfor må det legges til rette for at kommunenes økonomi kan bære en viss overdekning i antall plasser, samt et regelverk som er fleksibelt nok til at kommunene på midlertidig basis kan dispensere fra de generelle kravene til bygninger og personell.

Holmestrand kommune ser positivt på at finansieringen av barnehagene i sin helhet legges inn i kommunenes rammetilskudd fra og med 2010. Det understrekes i denne sammenheng at finansieringen må bygge på prinsippet om fullfinansiering av reformer, og på et system som er nøytralt i forhold til andelen kommunale og private barnehageplasser i den enkelte kommune.

Det påpekes at ettersom det er kommunen som har plikten til å stille barnehageplasser til rådighet, må også overføringen av tilskudd til de private barnehagene skje via kommunen. Da slik at kommunene utarbeider regelverk for tilskuddene etter prinsippet om likeverdig økonomisk behandling av private og kommunale barnehager, og med hjemmel til å stille de samme kvalitetskrav til private og kommunale barnehager.