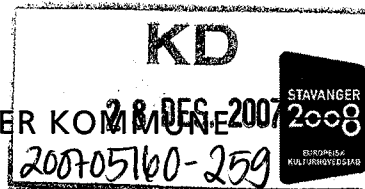




STAVANGER KOMMUNE



Ordføreren

Kunnskapsdepartementet

Postadr.: Pb. 8001, 4068 Stavanger
Besøksadr.: Haakon VII's gate 11
Telefon: 51507130. Faks: 51507021
E-post: postmottak.ordforer@stavanger.kommune.no
www.stavanger.kommune.no
Org.nr. NO 964 965 226

DERES REFERANSE

VÅR REFERANSE
SSA-07/11851ARKIVNR.
A10JOURNALNR.
62305/07DATO
07.12.2007

STAVANGER KOMMUNES HØRINGSUTTALELSE TIL UTKAST TIL NY BARNEHAGELOV

Stavanger kommune har mottatt høringsnotat om utkast til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) fra Kunnskapsdepartementet.

Bakgrunn.

Regjeringen har som mål å innføre en rett til barnehageplass og innlemme øremerkede statstilskudd til barnehager i rammetilskuddet til kommunene når det er full barnehagedekning.

I det følgende vil Stavanger kommune først gi sin uttalelse til forslaget om lovfestet rett til barnehageplass, og dernest til rammefinansieringen og finansiering av ikke-kommunale barnehager.

Rett til barnehageplass.

Forslaget til ny lovtekst lyder:

§ 12a. Rett til barnehageplass

Barn som fyller ett år senest ved oppstart i barnehage, jfr. § 12, har etter søknad rett til å motta et barnehagetilbud i samsvar med denne lov og tilhørende forskrifter.

Barnet har rett til et barnehagetilbud i den kommunen det er bosatt.

Kommunen skal ha minimum ett opptak i året. Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.

Departementet foreslår at endringen skal gjelde fra 2009 ved at barn som fyller ett år innen utgangen av august måned hvert år skal ha rett til å motta barnehagetilbud.

Departementet ber om tilbakemelding fra kommunene på hvordan opptak gjennomføres i løpet av året (ett eller flere opptak) og om barn som fyller ett år etter august får plass i barnehage i løpet av året. Departementet ber videre om kommunens vurdering av en eventuell innføring av

rett basert på to opptak i året og om en vurdering av hva kostnadene ved å innføre to opptak i året vil være.

Praksis i Stavanger er at det gjennomføres ett hovedopptak i året med supplerende opptak gjennom hele året. Søknadsfrist er 1. februar hvert år. Svar på søknad sendes ut i begynnelsen av mars, og starttidspunkt er 1. august.

Ved to opptak i året må noen plasser stå tomme i påvente av barn som skal begynne 6 måneder etter barnehageårets begynnelse i august. For å beregne kostnadene ved dette kan en ta utgangspunkt i ABT-satsen (AktivitetsBasert Trekk) i den enkelte barnehage, og si at barnehagen hver måned får tilført midler som om det er et barn i den tomme plassen. Det vil si at pr. barnehageplass som står tom, må vi i 2007 betale:

- Ordinær barnehage 5 715,00 kr
- Naturbarnehage 7 051,00 kr
- Familiebarnehage 6 517,00 kr

Når rammefinansieringen er på plass i 2009 forventer vi at kommunen fortsatt har full barnehagedekning, og med ansatte knyttet til plassene. Skal vi ha tomme plasser stående i beredskap, må vi forvente at det er ansatte knyttet til plassene, med den kostnad dette medfører. En kan imidlertid ikke si nøyaktig hvor meget dette vil utgjøre, ettersom vi får tilskudd etter objektive kriterier. Vi mener at ett kriterium er alle barn mellom 1-5 år, dvs. at barn som ikke er tilflyttende til kommunen, har tilskudd gjennom de objektive kriteriene satt ved beregning av tilskudd.

Stavanger kommunes synspunkt:

Stavanger kommune er av den oppfatning at både kommunen og brukerne av barnehage tilbudet er best tjent med at alle barn som fyller ett år innen utgangen av august måned hvert år, skal motta et barnehage tilbud etter søknad, og at det gjennomføres supplerende og løpende opptak gjennom året med en maksimal ventetid på 6 måneder. Dette vil gi en bedre og smidigere ordning enn to opptak i året.

Stavanger kommune vil videre anføre at kommunen må kunne styre opptaket også i de private barnehagene. Tilskuddet gis bare til barn bosatt i kommunen. En må unngå at private barnehager gir barnehageplass til barn fra andre kommuner, d.v.s. barn Stavanger kommune da ikke får tilskudd for.

Rammefinansiering

I høringsutkast til ny barnehage loven foreslår Kunnskapdepartementet å innlemme dagens øremerkede tilskudd til barnehage inn i rammetilskudd. Overgang til rammefinansiering innebærer at man vil få en situasjon hvor kommunene mottar tilskudd basert på aktivitet (antall barnehageplasser) til en situasjon hvor kommunene mottar tilskudd basert på en viss sett objektive kriterier. En slik omlegging av finansieringssystemet vil generelt ha fordelingsmessige konsekvenser til kommunene.

Dagens finansiering av barnehagesektoren:

Barnehagene finansieres i dag i hovedsak gjennom tre inntektskilder:

- statstilskudd
- kommunalt tilskudd

- foreldrebetaling.

Statstilskudd fastsettes av Stortinget gjennom årlige budsjettvedtakene. Alle godkjente barnehager har rett til statstilskudd. Statstilskuddet til private barnehager er noe høyere enn for offentlige barnehager og denne differensiering ble innført 1. august 2003.

Det ordinære statlig driftstilskudd til barnehager utgjør den største andelen av totale bevilgninger og fordeles til den enkelte kommune på grunnlag av faktisk antall barn i barnehagene, barnas alder og oppholdstid. Kostra tall legges til grunn for fordeling.

Skjønnsmidler utbetales også fra staten og ble innført 1. mai 2004. Midlene disponeres av kommunene og skal bidra til å dekke driftsutgifter til eksisterende barnehager (både kommunale og ikke-kommunale) som ikke dekkes av foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd samt driftsutgifter til nye barnehageplasser. I tillegg har bortfall i inntektene grunnet reduksjon i foreldrebetaling vært finansiert av skjønnsmidler.

Investeringstilskudd til nye barnehageplasser ble vedtatt innført ifbm. RNB 2003 med tilbakevirkende kraft fra 1. januar 2003. Tilskuddet gis som engangstilskudd til nyetablerte barnehageplasser. Satsen for investeringstilskudd for barn på heltid er kr 50 000 for barn under 3 år og kr 43 000 for barn over 3 år. Etter innføring av momskompensasjonsordning i 2004 avkortes investeringstilskuddet tilsvarende den kompensasjonen som kommunen mottar for merverdiavgift. I de fleste barnehageprosjekter er momskompensasjonen høyere enn investeringstilskuddet. Dette medfører at kommunen i de aller fleste tilfelle ikke mottar investeringstilskudd ved bygging av nye barnehageplasser.

Kommunalt tilskudd reguleres gjennom forskriften om likeverdig behandling av barnehager. Forskrifter slår fast at den enkelte kommune skal dekke alle kostnader i godkjente barnehager, som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling og andre offentlig tilskudd. Kommunens finansieringsplikt overfor private barnehager er å sørge for lik offentlig finansiering , men minimumskrav om 85 prosent av hva tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnittet mottar. Stavanger kommune har valgt å gi private barnehage 100% lik offentlig finansiering Innføring av økonomisk likebehandling medfører samlet økning i tilskudd til private barnehager som i hovedsak finansieres via skjønnsmidler.

Foreldrebetaling reguleres med forskrifter om foreldrebetaling i barnehage. Det er ingen endring i foreldre betaling fra 2007 til 2008 og den utgjør kr 2.330 per mnd. for 100% plass.

I tillegg til disse tre hovedinntektskilde får kommunene også øremerkede tilskudd til funksjonshemmede barn som tildeles etter antall barn i kommunen i alderen 1-5 år samt tilskudd til minoritetsspråklige barn som tildeles etter antall minoritetsspråklige barn som går i ordinær barnehage.

Overgang til rammefinansiering:

Innlemming av de øremerkede statstilskudd til barnehager i inntektssystemet til kommunene har i flere år vært et politisk mål. Begrunnelse for utsettelse av dette har vært at utbygningen av sektoren ikke har kommet langt nok, og at det måtte vente til full barnehagedekning var nådd. Etter dagens inntektssystemet vil innlemming av de øremerkede tilskuddene til barnehager i inntektssystemet til kommunene innebærer at midlene blir fordelt etter objektive kriterier framfor faktisk aktivitetsnivå. Midlene vil bli fordelt gjennom en kostnadsnøkkel som består av

et sett kriterier som har til hensikt å fange opp variasjoner i kostnads- og etterspørselsforhold for barnehager.

En overgang fra dagens aktivitetsbaserte finansiering til rammefinansiering vil generelt ha fordelingsmessige virkninger. Departementet vurderer derfor at rammeoverføringer gjennomføres med en overgangsordning for kommunene.

Kommunal- og regionaldepartementet vil i samarbeid med Kunnskapsdepartementet utarbeide en kostnadsnøkkel for barnehager. Innlemmingen av barnehagetilskudd vil etter planen omtales i kommuneproposisjonen for 2009. Dette arbeidet ses i sammenheng med nytt inntektssystemet som planlegges innført fra 2009.

Stavanger kommunes synspunkter:

Rammefinansiering av barnehagesektoren har vært et klart politisk mål på nasjonalt nivå i flere år. Stavanger kommune er i hovedsak enig i at øremerkede finansieringer bør begrenses, og at så mange reformer som mulig implementeres gjennom inntektssystemet.

Det er imidlertid viktig å understreke at barnehagereformen må være fullfinansiert fra staten før overgang til rammeoverføring gjennomføres. Barnehageforliket, inngått i 2002, presiserer at gjennomføring av barnehagereformen skal fullfinansieres gjennom statlige tilskudd. Stavanger kommune er av denne oppfatning at barnehagereformen ikke er fullfinansiert fra staten når det gjelder investeringskostnader i nye barnehageplasser. Stavanger kommune gjorde beregninger i slutten av 2006 som viser at investeringskostnader ikke er dekket i tilstrekkelig grad.

Byggekostnader og rentenivå er generelt høyere i 2007 enn i 2006, noe som trekker i retningen av at avviket mellom statlige øremerkede tilskudd og kommunens utgifter for barnehageutbygning blir ennå større i 2007.

Lignende beregninger med større detaljeringsnivå ble gjennomført i Trondheim og Oslo som bekrefter at de øremerkede statstilskuddene ikke fullfinansierer etablering av nye barnehageplasser.

På bakgrunn av dette mener Stavanger kommune at dagens aktivitetsbaserte ordningen må fullfinansieres før overgang til rammefinansiering legges over inn i inntektssystemet.

Innlemming av barnehagetilskuddet inn i inntektssystemet innebærer at midlene vil bli fordelt etter objektive kriterier og ikke etter faktisk aktivitetsnivå, i hovedsak beregnet etter antall barn i barnehage og oppholdstid. Midlene vil bli fordelt etter kostnadsnøkkel som består av et sett kriterier.

I forbindelse med Borgeutvalgets arbeid med inntektssystemet er utvalget i et tilleggsmandat bedt om å fremme forslag til kostnadsnøkkel til barnehage. Utvalget foreslo en kostnadsnøkkel for barnehager bestående av følgende kriterier:

<u>Kriterium:</u>	<u>Vekt:</u>
Andel innbyggere 1 – 5 år	0,653
Andel yrkesaktive kvinner 20 – 44 år (heltid)	0,322
<u>Andel innbyggere 0-5 år med grunn- og hjelpestønad.</u>	<u>0,025</u>
SUM	1,000

Forslaget til kostnadsnøkkel er basert på at driftstilskudd, skjønnsmidler og det øremerkede tilskuddet til barn med funksjonshemming innlemmes i kommunens rammetilskuddet.

I dette høringsnotatet om utkast til endringer i barnehageloven har ikke departementet presisert om denne nøkkelen vil bli brukt eller departementet vil utarbeide en ny kostnadsnøkkel for barnehage. Kommunal- og regionaldepartementet jobber for tiden med revurdering av alle kostnadsnøkler som benyttes i inntektssystemet. Etter planen vil forslag til nye kostnadsnøkler for alle sektorer inkl. barnehagesektoren bli presentert i forbindelse med kommuneproposisjonen 2009.

Dette betyr at kommunen ikke kan beregne konsekvenser av innlemmingen for Stavanger kommune på nåværende tidspunkt.

Overgang til rammefinansiering vil generelt utløse fordelingsmessige konsekvenser i forhold til videreføring av dagens finansieringsmodell. Overgangen fra aktivitetsbaserte tilskudd innebærer at risiko for den enkelte kommune vil øke dersom endringer i etterspørsel fanges opp i liten grad. Dersom endringer i etterspørsel fanges godt opp i kriteriene i kostnadsnøkkel vil risikoen for den enkelte kommunen være mindre.

Borgeutvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager er i hovedsak basert på analyser av data fra 2003. Samtidig er barnehagesektoren i kontinuerlig endring. Økt dekningsgrad, redusert foreldrebetaling og likebehandling av kommunale og private barnehager kan medføre at faktorer som forklarer utgiftsbehov og etterspørsel etter barnehageplasser endrer seg. Reduksjon i foreldrebetaling vil nok bidra til at flere vil søke barnehageplasser uavhengig av yrkesdeltakelse og stillingsstørrelse. Dermed vil dette kriterium avspeile i mindre grad etterspørsel enn opprinnelig tiltenkt.

Ved overgang til rammefinansiering er det nødvendig med en kostnadsnøkkel som fanger godt opp variasjoner i etterspørsel over tid. Kommunene må få tilført nok midler via inntektssystemet for å kunne opprettholde og videre utvikle barnehage tilbudet.

Konklusjon

Stavanger kommune mener at barnehagereformen må fullfinansieres av staten før overgang til rammefinansiering. Det synes også urimelig at det skal innføres lovfestet rett til barnehageplass før barnehagereformen er fullfinansiert og full barnehagedekning er nådd i alle kommunene. Stavanger kommune synes at det er uheldig at økonomiske konsekvensene av forslaget om innlemming av de øremerkede tilskuddet inn i rammetilskuddet fra 2009, ikke er kjent på nåværende tidspunkt. Det er ikke avklart hvilken kostnadsnøkkel vil bli brukt. Effekt av innlemmingen for den enkelte kommune er ikke kjent og kommunene vet ikke om de taper på innlemmingen. Alle disse usikre faktorer burde ha vært avklart før omleggingen av finansieringsmodell.

Finansiering av ikke-kommunale barnehager

I høringsutkastet til den nye barnehageloven skisserer departementet to alternativer for kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager. Alternativene vil gjelde eksisterende ikke-kommunale barnehager og de barnehagene kommunen fatter vedtak om at skal motta kommunalt tilskudd.

Lokale forskrifter – alternativ 1:

(Tilsvarende dagens kostnadsdekningsprinsipp der en må ta hensyn til den enkelte ikke-kommunale barnehages kostnader)

Innebærer at kommunen pålegges å utarbeide lokale forskrifter om finansieringen av de ikke-kommunale barnehagene. Forskriften må gjelde eksisterende ikke-kommunale barnehager og de barnehagene kommunen fatter vedtak om at skal motta kommunalt tilskudd. Her må kommunen utarbeide lokale forskrifter om regler for utmåling av tilskudd, søknadsprosedyrer, klageadgang, revisjon og de rutiner og regler som er truffet for å unngå overkompensasjon og sikre tilbakebetaling av eventuell overkompensasjon. I dette alternativet går det frem at forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd oppheves. Dette innebærer dagens krav om at private skal motta minimum 85% pst. av det kommunens egne barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd opphører. Tilsvarende oppheves kravet om å begrense tilskuddet til maksimum det samme som kommunens egne barnehager mottar. Dette alternativet krever bedre tid til forberedelse på ny finansieringsordning, og departementet vurderer at kommunene bl.a. trenger noe tid til å utarbeide lokale forskrifter. Departementet legg i denne modellen derfor opp til at barnehagetilskuddene innlemmes i 2010.

Statlig regulering av finansieringsplikten - alternativ 2:

(Tilsvarende dagens enhetskostnadsprinsipp, der en ikke behøver å ta hensyn til den enkelte ikke-kommunale barnehages kostnader).

Utformer kommunens finansieringsplikt for ikke-kommunale barnehager gjennom at staten i lov regulerer nivået på tilskuddet i motsetning til at kommunen selv lager forskrifter. Det vil si at det fastsettes i lov at ikke-kommunale barnehager får krav på en gitt prosentsats av det tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i kommunal finansiering.

Finansieringsforpliktelsen vil gjelde eksisterende ikke-kommunale barnehager og de barnehagene kommunen fatter vedtak om at skal motta kommunalt tilskudd.

Denne finansieringsordningen sikrer de ikke-kommunale barnehagene en minimumsfinansiering. Samtidig innebærer det et ensartet prinsipp for tilskudd til ikke-kommunale barnehager i hele landet. Departementet vil utarbeide retningslinjer for at det ikke skal bli uklarheter i hva som skal regnes inn som kommunenes kostnader til barnehagedrift.

Stavanger kommunes synspunkter:

Stavanger kommune gir i dag 100 % lik offentlig finansiering etter enhetskostnadsprinsippet, en finansieringsordning som sett i forhold til de 2 alternativene departementet foreslår i høringsutkastet vil være lik ordning som er skissert i alternativ 2 – statlig regulering av finansieringsplikten.

I selve lovforslaget kommer departementet med en splitting av alternativ 2- statlig regulering av finansieringsplikten. De splitter det opp i to nye valg:

”Alt. 3 Barnehager som søker om godkjenning etter 2009, kan kommunen finansiere.

Alt. 4 Barnehager som søker om godkjenning etter 2009, og som følge av dette er godkjent, jf. §§10 og 11, har rett på kommunalt tilskudd dersom finansiering av barnehagen ikke medfører vesentlig negative følger for tilsvarende virksomhet i kommunen”.

Som det fremgår er det alternativ 3 som gir kommunen størst frihet til selv å ta stilling til behovet for etablering av nye private barnehager, noe som Stavanger kommune mener er nødvendig når det blir full barnehagedekning.

Stavanger kommune har vurdert de to alternative lovforslagene til § 14. *Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager*, og finner alternativ 3 i kunnskapsdepartementets forslag

som det alternativet som vil sikre en lik offentlig finansiering av private barnehager. Det vil i praksis si at uavhengig av barnehagens kostnadsnivå sikrer en alle ikke-kommunale barnehager det samme offentlige tilskudd som tilsvarende kommunale barnehager får. Dette er finansieringsordningen Stavanger kommune pr. i dag benytter, en ordning som krever mindre administrative ressurser og hvor det blir enklere for de private barnehagene å sette seg inn i tilskuddgrunnlaget.

En slik løsning kan også stimulere kommunen til å effektivisere driften av egne barnehager, ved at en reduksjon i kommunale kostnader også reduserer tilskuddsbehovet overfor ikke-kommunale barnehager.


En må imidlertid unngå en eventuell overfinansiering av private barnehager, og kommunen ser at det er nødvendig å kunne sette rimelige og relevante vilkår for å motta kommunalt tilskudd. Adgang til å sette vilkår knyttet til barnehagedriften ved tildeling av kommunalt tilskudd reguleres i dag av § 5 i *Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til deres offentlige tilskudd av 01. mai 2004*, og en forutsetter at § 5 i dagens forskrift opprettholdes når ny finansieringsordning innføres i henhold til alternativ 3.

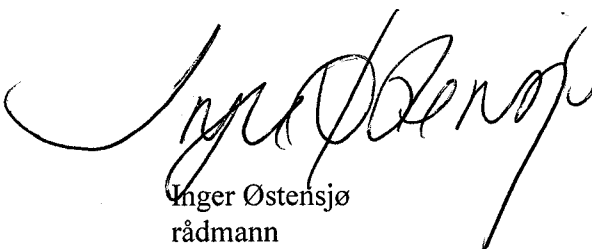
Stavanger kommune mener at når det fastsettes lovlige vilkår, og det følger økonomiske midler til gjennomføringen av vilkårene, er det viktig at den private barnehagen mister sin rett til ytelsen dersom den ikke aksepterer vilkårene som ytelsen er knyttet til. Dette for å sikre likeverdige vilkår mellom kommunale og private barnehager, og for å unngå overfinansiering av de private barnehager i forhold til kommunale barnehager.

Konklusjon

Stavanger kommune finner alternativ 3 i lovforslagene til § 14 ”*Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager*” som den finansieringsordningen som vil sikre en lik offentlig finansiering av private barnehager, og gi kommunen frihet til selv å vurdere om en skal gi kommunalt tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter 2009. Stavanger kommune forutsetter da at forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd ikke oppheves i alternativ 3. Tilsvarende forutsettes det at kravet om å begrense tilskuddet til maksimum det samme som kommunens egne barnehager mottar, videreføres i alternativ 3.

Med hilsen


Leif Johan Sevland
ordfører


Inger Østensjø
rådmann