



Saksframlegg

Arkivsak-dok. 21/13072-4
Saksbehandler Øystein Neegaard

Utvalg	Møtedato
Komite for oppvekst	23.09.2021
Bystyret	30.09.2021

Høring - finansieringsordning private barnehager

Rådmannens forslag til vedtak

1. Arendal bystyre støtter flertallets innstilling til finansieringsmodell slik den foreligger.
2. Arendal bystyre mener flertallsmodellen gir et noe større lokalt handlingsrom, og er best egnet for at Arendal kommune som barnehageeier og barnehagemyndighet, kan sørge for kvalitet og likebehandling av alle typer barnehager.
3. Arendal bystyre påpeker for departementet at et nytt lovforslag som utarbeides med utgangspunkt i denne finansieringsmodellen, må inneholde ytterligere utredning av konsekvenser av det lovforslaget som departementet lander på.
4. Arendal bystyre vil utfordre departementet til å utvikle et nasjonalt digitalt verktøy uavhengig av valg av modell, til bruk for kommunene i arbeidet med forvaltning av tilskudd til private barnehager, for å sikre en større grad av likebehandling.
5. Arendal bystyre ber departementet om å lytte til PBL sine innspill til modellen og forsøke å tilpasse flertallets finansieringsmodell på en slik måte at noe av frykten for forskjellsbehandling faller fra.

Vedlegg

Rapport -du er henta, finansiering av private barnehager

Sammendrag

Storbergets rapport er omfattende og innholdsrik, men utvalget kom ikke frem til en enighet om retning på en finansieringsordning for tilskudd til private barnehager. Kort fortalt ligger det to forslag til finansieringsordning i rapporten. Begge ordningene er gode ordninger, men det er også fordeler og ulemper med begge disse. Rådmannen mener at hans oppgave i dette er å gå inn i modellene og vurdere hvilken modell og hvilke elementer han finner at tjener innbyggerne best, totalt sett. Rådmannen finner at flertallsforslaget er til det beste for kommunen, innbyggerne og lokaldemokratiet i Arendal kommune. Rådmannen støtter derfor flertallets modell til finansieringsordning for private barnehager.

Rådmannen ser PLB sin bekymring om at lokal politisk styring både kan brukes og i noen grad kan misbrukes. Han er samtidig trygg på at helheten i lovgivningen for barnehager, og ideologien i lokaldemokratiet, vil sørge for en god likebehandling, med høy grad av samarbeid og tillit til hverandre, slik kommuneplanens samfunnsdel legger opp til. Rådmannen foreslår av denne grunn å legge flertallsmodellen til grunn for sin innstilling. Rådmannen finner mindretallsinnstillingens modell noe mer administrativt krevende, samt at lokalt politisk handlingsrom og mulighet til styring svekkes noe. Rådmannen understreker også at det å utarbeide en finansieringsmodell som alle parter finner optimal i forhold til sin synsvinkel, ikke er mulig. Samt at det alltid vil være enkelte som kommer bedre ut av en modell mens andre kommer dårligere ut av den. Gitt at forutsetningene som er beskrevet i rapporten stemmer, vurderer rådmannen det dithen at de fleste private barnehager i Arendal kommune vil kunne være tjent med flertallsmodellen. Rådmannen finner ikke

at mindretallsmodellen vil være en dårlig modell, og argumenterer ikke hardt for hverken for den ene eller andre modellen på detaljer om innholdet. Det er helhetsvurderingen rådmannen baserer seg på, og troen på at Arendal bystyre lokalt, vet hva som er til det beste for vår kommune og våre innbyggere. Rådmannen har tillitt til at bystyret vil gi private barnehager i Arendal kommune det økonomiske handlingsrommet som de har likeverdig rett til, gjennom lokal styring.

Bakgrunn

Som en del av statsbudsjettet for 2021 ba Stortinget regjeringen om å nedsette et hurtigarbeidende utvalg for å utrede finansieringen av private barnehager, herunder muligheten for lån i Husbanken, jf. Innst. 2 S (2020-2021) og vedtak 156. Som følge av vedtaket nedsatte Kunnskapsdepartementet i februar 2021 et partssammensatt utvalg bestående av medlemmer fra Fagforbundet, Kommunesektorens organisasjon (KS), Virke, Private barnehagers landsforbund (PBL) og Utdanningsforbundet. Utvalget ble ledet av Statsforvalter i Innlandet, Knut Storberget.

Utvalgets mandat var todelt. I første del skulle utvalget beskrive dagens finansieringssystem for private barnehager, herunder muligheten barnehagene har hatt til å ta opp lån i Husbanken. Videre skulle utvalget beskrive fordeler og utfordringer ved dagens finansieringssystem. Utvalget skulle ta utgangspunkt i det eksisterende kunnskapsgrunnlaget om private barnehager. I andre del fikk utvalget muligheten til å komme med forslag til endringer i regelverket for finansieringen av private barnehager, herunder gjeninnføre muligheten til å ta opp lån i husbanken.

16.juni 2021 overleverte utvalget sin rapport «Du er henta!» til kunnskaps- og integreringsminister Guri Melby. Utvalget har lagt til grunn et felles utgangspunkt om hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for finansieringssystemet og er enige om deler av utfordringsbildet for den private barnehagesektoren. Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall som foreslår hver sin modell for hvordan sektoren bør finansieres.

Kunnskapsdepartementet ønsker høringsinstansenes synspunkter og innspill til rapporten, herunder flertallets og mindretallets forslag til fremtidig finansieringsmodell.

Høringsfristen settes til 1. oktober 2021. Høringssaken er tilgjengelig på www.regjeringen.no.

Vurderinger

Som beskrevet ovenfor, er det rapporten og dens to deler som kunnskapsdepartementet ønsker tilbakemeldinger på. Rådmannen ønsker å understreke at det ikke er en høring om et lovforslag eller vedtak om en endring, men en høring om innholdet og forslagene i rapporten. Dette er altså ikke en høring hvor man skal ta et endelig valg. Rapporten gir heller ikke svar på alle konsekvensene av de ulike modellene. De to ulike modellene danner utgangspunkt for departementets videre arbeid, ved å se på en finansieringsmodell for private barnehager som er bærekraftig og fremtidsrettet for alle parter. Rådmannen ønsker også å presisere at vurderingene som han har gjort, er forsøkt basert på hva som er til det beste for alle innbyggerne totalt sett i kommunen, samt hva som er til det beste for Arendal som kommune, både som barnehageeier og som barnehagemyndighet.

Rådmannen har registrert et sterkt engasjement fra Private Barnehagers Landsforening (PBL), som står bak mindretallet i utvalget og som har frontet sitt forslag til modell. Det at utvalget har et mindretall og et flertall, med to ulike ordninger for finansieringsmodeller, gjør at en politisk høring i bystyret i Arendal kan bli mer krevende, da politiske ideologier og motiv kanskje kan komme til å overskygge det faktiske innholdet i rapporten. Rådmannen registrerer også at PBL har sendt et skriv til administrasjonen med sitt syn og sine tolkninger av innholdet i rapporten. Dette er også sendt til alle bystyrets politikere. Rådmannen legger ikke ved brevet i denne saken, da innholdet er distribuert til politikere allerede og således gjort kjent. Rådmannen understreker også at PBL Arendal og PBL nasjonalt, allerede er hørt i denne saken, da de både har sendt inn sitt høringssvar til departementet og er en av høringsinstansene.

Rådmannen slår samtidig fast at vurderingene av modellene og høringssvaret ikke undergraver de private barnehagenes rolle og viktige plass i Arendal. Rådmannen ønsker å rose de private barnehagene i kommunen og har et godt og konstruktivt samarbeid med disse, og er sikker på at dette vil finne sted også videre, uavhengig av den finansieringsmodell som på sikt måtte komme. Når det er sagt er rådmannens vurdering, at flertallets modell gir best mulighet for lokal styring og

kvalitetsutvikling av kommunale og private barnehager samlet sett. Dermed er dette også til det beste for kommunens innbyggere samlet sett.

Innledning fra høringen:

- *Dagens system er tilpasset utbyggingsfasen – behov for endring nå som barnehagesektoren i stor grad er ferdig utbygd.*
- *Forutsigbarhet og langsiktighet er viktig.*
- *Dagens system mangler mekanismer som i tilstrekkelig grad stimulerer til eller belønner satsing på kvalitet i barnehager utover nasjonale krav.*
- *Finansieringssystemet må legge til rette for at barn i Norge får et godt og likeverdig barnehage tilbud.*
- *For store ressurser til administrasjon både i kommunene og de private barnehager i dag.*
- *Kjedebarnhagene har hatt en god økonomisk situasjon med relativt gode driftsmarginer over mange år.*
- *Behov for innsyn og kontroll med private barnehager må gi seg utslag i et oppdatert regelverk.*
- *Pensjonspåslaget i dagens modell gir enten overdekning eller underdekning. Ved underdekning har barnehagene mulighet for å søke ytterligere kompensasjon.*
- *Enighet om at ansatte i private barnehager skal ha likeverdig pensjonsordning som ansatte i kommunal sektor.*
- *2 modeller: Flertallet: Lokal samhandlingsmodell. Mindretall (PBL): Kvalitets- og mangfoldsmodell*

Utgangspunkt for begge modeller:

- Uendret kostnad for kommunene.
- Omfordele midlene slik at små barnehager får forholdsvis mer enn store barnehager.

Oppsummering av ulikheter i modellene

	Lokal samhandlingsmodell	Kvalitets- og mangfoldsmodell
Differensiert tilskudd	Lokalt fastsatt grunntilskudd pluss tilskudd pr. barn.	Nasjonalt fastsatt grunntilskudd. Lokalt påslag ut fra kommunens regnskap.
Dekning av pensjon	Kostnadsdekning	Sjablong. – Alderspensjonssparing og tilleggsdekninger: 11 %, AFP: 2 %. Dokumenterbare kostnader over sjablong dekkes etter regning. Barnehager som ikke kan dokumentere at de har ordninger på nivå med bransjestandard, får dekket pensjonskostnader etter regning/avkortet.
Kapitaltilskudd	Mulighet for å fastsette lokalt. Evt. benytte nasjonal sats. Ikke differensiert sats på bakgrunn av bygge- eller godkjennings år.	Arealtilskudd i stedet for kapitaltilskudd.
Husbankfinansiering		
Administrasjonspåslag	Ber regjeringen vurdere dagens påslag og evt. foreslå alternativer for best mulig treffsikkerhet.	Beholde dagens påslag på 4,3 % til barnehager over en viss størrelse. Større påslag til mindre barnehager.
Lokal forskrift	Større mulighet for lokal styring (krav om kvalitet, bemanning, lønns- og pensjonsvilkår, lærlinger m.m.)	Kommunen skal ikke i større grad kunne gripe inn i foreldrenes valg av barnehageplass, men mulighet til å gå utover nasjonale

		minimumskrav. Mulighet for avkortning av tilskudd når krav ikke er innfridd. Krav til fagarbeidertetthet og lærlinger.
Tildelingskriterier	Vilkår for tildeling, f.eks. at barnehagen må være ideell, krav om deltakelse i kommunale satsinger, bemanning, åpningstider.	
	Holde utenom driftskostnader i kommunale barnehager.	
	Holde enkeltbarnehager utenfor tilskuddsberegningen.	
	Eget rettssubjekt.	
	Koordinert opptak.	
	Kommunal forkjøpsrett.	
		Krav til lønns- og arbeidsvilkår.
		Samtidig finansiering av nye krav.
		Merverdikompensasjon.
Innføringstidspunkt	Eget rettssubjekt 1.1.2022 Pensjon: 11 % i 2022. Kostnadsdekning fra 2023 Øvrige forslag: 1.1.2023	1.1.2024

Rådmannen finner modellene for omfattende og for store til å gå inn og gjøre vurdering av de enkelte komponentene i denne saken, og holder derfor fast ved de overordnede vurderingene av dokumentet. Rådmannen finner det nødvendig å komme med en mer dyptgående vurdering når departementet har bestemt seg for retning og modell, og har gjort en mer grundig konsekvensutredning av slitt lovforslag. Rapporten er vedlagt i sin helhet.

Kommuneplanens føringer

I kommuneplanens samfunnsdel under bærekraft mål 17, står det følgende som rådmannen mener er førende og viktig for denne saken:

Bærekraftmål 17 – samarbeid for å nå målene

For å lykkes med bærekraftsmålene trengs det nye og sterke partnerskap. Myndigheter, næringslivet og sivilsamfunnet må samarbeide for å oppnå bærekraftig utvikling.

VÅR VISJON

Fremtidens Arendal skapes gjennom tett samarbeid med innbyggere, næringsliv, frivillighet og organisasjoner. Gjennom samskaping ønsker Arendal kommune å bidra til at lokalsamfunnets ressurser forvaltes til det beste for fellesskapet.

Arendal kommune som svært mange andre kommuner, er avhengig av et godt og nært samarbeid med private barnehager. Private barnehager gir tjenester til over 70 % av kommunens innbyggere, og bærer en stor del av samfunnsoppdraget til Arendal kommune. Rådmannen ønsker å understreke dette som en viktig føring på et samarbeid og en forpliktelse uavhengig av finansieringsmodellen til private barnehager. Gjennom mange år har kommunen samarbeidet og tilbudt kompetanseheving på lik linje til både de kommunale og de private barnehagene. Gjennom nasjonale program som REKOMP, vil private barnehager sidestilles og sikres lik rett til etterutdanning og kompetanseheving. Rådmannen finner dette viktig, og kan derfor ikke se at ikke dette er en videre forpliktelse for kommunen uavhengig av finansieringsformen.

Driftsmessige konsekvenser

Rådmannen vurderer at begge modellene vil få små driftsmessige konsekvenser. Økonomiavdelingen i kommunen vurderer at mindretallsmodellen trolig vil kunne gi økt administrasjon. Også «Arealtilskuddet» som er beskrevet i mindretallsforslaget, mener rådmannen kan gi noen uheldige og økte kostnader.

Alternative løsninger

Det finnes en alternativ løsning å støtte mindretallets modell. Rådmannen finner denne modellen noe mindre gunstig for kommunen som barnehagemyndighet og bystyret som barnehageeier, og vurderer at denne modellen gir mindre lokal styring. Rådmannen finner at det er grunnlag for å at den gir noe mer administrasjon og trolig høyere kostnader for kommunen, dersom forutsetningene gitt over, stemmer.

Alternativt forslag til vedtak:

1. Arendal bystyret mener departementet bør gå videre med mindretallets forslag til finansieringsmodeller.
2. Arendal bystyret ber departementet legge stor vekt på konsekvensutredningene av lovendringene.
3. Arendal bystyre vil utfordre departementet til å utvikle et nasjonalt digitalt verktøy, uavhengig av valg av modell, til bruk for kommunene i arbeidet med forvaltning av tilskudd til private barnehager, for å sikre likebehandling.

Konklusjon

Rådmannen mener etter en helhetsvurdering av rapporten, at flertallsmodellen bør danne grunnlaget for departementet sin utredning av lovendring. Rådmannen understreker samtidig at det er svært viktig at konsekvensutredningen knyttet til lovendringen gjøres grundig og at det kan være behov for å styrke lovverket, slik at ikke kommuner kan utnytte uklarheter og tolkninger som kan oppstå som er en ulempe for private barnehager.

Arendal 10/9-2021

Harald Danielsen
rådmann