

## Høring - finansiering av private barnehager

### Uttalelse - Fylkesmannen i Aust-Agder

Status:	Innsendt til Utdanningsdirektoratet. Bekreftet av instans via: fmaalds@fylkesmannen.no
Innsendt av:	Line Duesund Svendsen
Innsenders e-post:	fmaalds@fylkesmannen.no
Innsendt dato:	8/19/2015
Hvilken Fylkesmann?:	Fylkesmannen i Aust-Agder Fylkesmann (Offentlig)
Stilling:	Seniorrådgiver

## Høring – finansiering av private barnehager

### 2.4. Spørsmål: Spørsmål 1. Hvilken finansieringsmodell ønsker dere?

*Velg ett alternativ*

Nasjonal sats med lokal justering

*Kommentar*

Begrunnelse:

Etter en samlet vurdering støtter vi nasjonal sats med lokal justering. Vår vurdering og svar på høringen er gitt på bakgrunn av vår erfaring fra klagesaker og kontakt med de ulike kommunene.

Vi vil understreke at det etter overgang til dagens finansieringsmodell, der man tar utgangspunkt i to år gamle regnskapstall, har skjedd en forenkling. Dette har også gitt nedgang i antall klagesaker.

Dagens modell gir kommunene relativt stor grad av styring over barnehagesektoren i kommunen. Det kan bety mer effektiv drift av barnehagene. Samtidig kan den kommunale handlefriheten medføre mindre satsing på barnehage.

Vår erfaring er at det fremdeles brukes relativt store ressurser i kommunene for å administrere og beregne tilskuddet. Til tross for at dagens modell er forenklet, er vår vurdering av det fortsatt et komplekst regelverk. Det er krevende å se de økonomiske konsekvensene for de ulike valg kommunen gjør i barnehagesektoren. Praktiseringen av dagens regelverk krever bred barnehagefaglig, økonomisk og juridisk kompetanse. Kommunene må eventuelt styrke sin kapasitet for å sikre seg tilstrekkelig økonomisk og juridisk kompetanse dersom dagens regelverk skal fortsette. En nasjonal sats vil kunne bidra til en mer forutsigbart finansiering. Det kan gi den gevinst at det blir ytterligere mer fokus på kvalitet og innhold i barnehagene, enn selve den økonomiske beregningen.

Nasjonal sats vil som påpekt kunne føre til ulik finansiering av kommunale og private barnehager innenfor samme kommune. Kommuner som ønsker å prioritere private barnehager ytterligere, vil imidlertid fortsatt ha anledning til å gi tilskudd over eventuell nasjonal sats. En nasjonal sats vil også ha den konsekvens at alle landets private barnehager får mer likt i tilskudd, som gir mindre ulikheter mellom private barnehager i de ulike kommunene.

Fylkesmannen stiller spørsmålstegn ved om den foreslåtte modellen med nasjonal sats med lokal justering er tilstrekkelig utredet. Det er vanskelig å forstå begrunnelsen for faktorene som benyttes i justeringen og de utslag disse vil gi. Modellen må også være ytterligere brukervennlig, slik at man forstår sammenhengene i utregningen.

### 3.2.4. Spørsmål: Spørsmål 2. Støtter dere vårt forslag om å gi påslag for pensjonsutgifter?

*Ja/nei*

**Ja**

*Kommentar*

Begrunnelse: Vi legger til grunn at det er store forskjeller mellom pensjonsordningene i de kommunale og de private barnehagene i dag. Det er derfor grunnlag for å ta hensyn til dette i beregningen av tilskudd.

Vi støtter forslaget om et sjablongtillegg. Vi vil påpeke at det synes utfordrende å beregne en sats som samsvar med de reelle pensjonskostnadene i de private barnehagene. De utredningene som ligger til grunn for høring har svært ulike forslag til prosentsats.

Det er også fremkommet opplysninger om at mange private barnehager vil gå fra ytelsesbasert til såkalt innskuddsbasert tilskudd, som kan bety endrede pensjonsutgifter. Dette er ikke omtalt i høringsnotatet.

Vi mener det ikke er fremlagt tilstrekkelig grunnlag til å vurdere størrelsen på sjablongsatsen, og at størrelsen på % satsen derfor må utredes og begrunnes ytterligere.

### **3.2.4. Spørsmål: Spørsmål 3. Støtter dere forslaget om en søknadsbasert ordning for barnehager med særlig høye pensjonsutgifter?**

Ja/nei

**Nei**

Kommentar

Med det siktemål å forenkle finansieringssystemet, har vi konkludert med at det ikke skal være adgang til å søke ytterligere støtte for de med særlig høye pensjonsutgifter. En forutsetning er imidlertid at et event. sjablongtillegg tar høyde for å kompensere pensjonsutgiftene for et tilstrekkelig antall/flertall av de private barnehager. Dersom det skal innføres en slik ordning, støtter vi at det begrenses til de private barnehagene som allerede har forpliktet seg i forhold til «særlig høy» pensjon. Det bør også legges noen klare føringer hva som skal vurderes som «særlig store pensjonsutgifter». Alternativt kan ordningen være forbeholdt barnehager der de ansatte har rett til pensjon basert på regelen for offentlig ansatte.

### **3.3.2.1. Spørsmål: Spørsmål 4. Støtter dere at kapitaltilskuddet kun beregnes ut fra nasjonal sats?**

Ja/nei

**Ja**

Kommentar

Vi støtter bruk av nasjonal sats. De fleste kommuner bruker i dag nasjonal sats. En nasjonal sats er med på å forenkle finansieringssystemet og bidrar til forutsigbarhet.

### **3.3.3.1. Spørsmål: Spørsmål 5. Er dere enige i at kapitaltilskuddet gis likt for tre år?**

Ja/nei

**Nei**

Kommentar

Den foreslåtte modellen er svært komplisert og vil føre til store utfordringer å gjennomføre i praksis. Av hensyn til ønske om forenkling støtter videreføring av dagens ordning med en lik nasjonal sats.

### **3.3.5. Spørsmål: Spørsmål 6. Hvilken metode mener dere er best egnet til å beregne kapitaltilskuddet?**

Velg ett alternativ

Godkjenningsår

#### *Kommentar*

Dersom dagens ordning ikke videreføres, støtter vi at godkjenningsår skal legges til grunn beregningen.

Reelt sett tror vi imidlertid at det kan by på en del utfordringer å bruke godkjenningsår. Ut fra vår kjennskap til sektoren, er det sannsynligvis en stor andel barnehager som har oppgradert, endret, bygget mv. uten at det er gitt ny godkjenning. Det er også enkelte kommuner som har hatt en gjennomgang av alle godkjenninger, og barnehagene har fått godkjenning av ny dato. Disse godkjenningene er ikke gitt med tanke på bruk ved en beregning av kapitaltilskudd – og dato for godkjenning og innplassering i tabellen vil da ikke nødvendigvis ha noen sammenheng med tidspunkt for reelle økte kapitalutgifter.

Det kan være en mulighet å vurdere en felles sats for alle som er godkjent innen 2015, uten mulighet til å søke forhøyet sats før etter 2015. På den måten vil kommunene kunne ta med i sin vurdering at nye godkjenninger også skal brukes i beregning av kapitalkostnader og gi barnehagene ytterligere insitament til å søke og å få godkjenning.

Uansett mener vi regelverket om krav til ny godkjenning og innholdet i vedtaket om godkjenning må presiseres og informeres om før event. endring trer i kraft.

#### **3.4.4. Spørsmål: Spørsmål 7. Støtter dere at tilskuddet til familiebarnehager kun beregnes ut fra nasjonal sats?**

*Ja/nei*

**Ja**

#### **3.5.5. Spørsmål: Spørsmål 8. Støtter dere at tilskuddet til åpne barnehager kun beregnes ut fra nasjonal sats?**

*Ja/nei*

**Ja**

#### **3.7.3. Spørsmål: Spørsmål 9. Støtter dere vårt forslag om at kommunen der barnet er folkeregistrert skal være refusjonspliktig?**

*Ja/nei*

**Ja**

#### *Kommentar*

Det bør komme tydelig av lovens ordlyd at det gjelder kommunen det barnet er folkeregistrert.

#### **3.8.1. Spørsmål: Spørsmål 10. Støtter dere forslaget om ikke å videreføre en bestemmelse om minimumssats?**

*Ja/nei*

**Ja**

#### **4.2.1. Spørsmål: Spørsmål 11. Er dere enige i forslaget om ikke å videreføre en bestemmelse om formål og virkeområde?**

*Ja/nei*

**Ja**

#### **4.3.1. Spørsmål: Spørsmål 12. Støtter dere vårt forslag om ikke å videreføre begrepet "ordinær drift" i ny forskrift?**

Ja/nei

**Ja**

*Kommentar*

Her er det forsøkt å gi en definisjon av et begrep som hører hjemme i økonomireglene for kommunene med hjemmel i kommuneloven, eller i bokføring-, og regnskapsreglene for de private barnehagene. Det er ikke gjort en knytning mellom forskriften og de nevnte økonomireglene, og forskriften bør derfor heller ikke ha med et slikt begrep uten tilstrekkelig forankring i de generelle økonomibestemmelsene.

Dagens forskrift definerer imidlertid hva tilskuddet skal dekke: «kostnader til ordinær drift i barnehagen som ikke dekkes av offentlige tilskudd og foreldrebetaling». Det er ikke nevnt uttrykkelig i forskriftsteksten at det skal gjøres fradrag for foreldrebetaling, bare i merknadene til § 3 i alternativet med videreføring av dagens modell. Vi mener at formuleringen fra merknadene bør innarbeides direkte i forskriftsteksten § 3 hvis dagens modell videreføres:

*Foreldrebetaling og kostpenger skal trekkes fra ved beregning av tilskuddssatsen.*

Hvis dagens modell videreføres bør det også vurderes om flere av merknadene fra dagens forskrift også bør videreføres. Her tenker vi særlig på det som er knyttet til bruk av to år gamle regnskap og annet tallgrunnlag:

*Kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret er grunnlaget for kommunens beregning ved fastsettelse av sats. Derfor skal elementene i satsberegningen, med unntak av foreldrebetalingen, være fra to år før tilskuddsåret. Barnetallet i de kommunale barnehagene skal også være fra to år før tilskuddsåret.*

#### **4.4.1. Spørsmål: Spørsmål 13. Støtter dere forslaget om å beholde en bestemmelse om kravet til forsvarlig saksbehandling etter forvaltningsloven?**

Ja/nei

**Ja**

*Kommentar*

Viktig å tydeliggjøre kommunens ansvar og plikt til forsvarlig saksbehandling.

#### **4.5.4. Spørsmål: Spørsmål 14. Er dere enige i forslaget om ikke å videreføre 25 prosent-regelen?**

Ja/nei

**Ja**

#### **4.6.1. Spørsmål: Spørsmål 15. Støtter dere forslaget om at det ikke skal være særskilte regler for barnehager i midlertidige lokaler?**

Ja/nei

**Ja**

#### **4.7.3. Spørsmål: Spørsmål 16. Støtter dere forslaget om ikke å videreføre regelen om ekstra tilskudd?**

Ja/nei

**Ja**

#### **4.8.3. Spørsmål: Spørsmål 17. Er dere enige i at fristen for vedtak om sats bør være 31. oktober i året før tilskuddsåret?**

Ja/nei

**Ja**

*Kommentar*

Vi mener det er hensiktsmessig med en klar frist, som bidrar til raskere saksgang.

#### **4.8.3. Spørsmål: Spørsmål 18. Støtter dere forslaget om klagerett?**

Ja/nei

**Ja**

*Kommentar*

Klageadgang på fastsettelsen av sats, vil kunne bidra til raskere saksgang og endelig vedtak. Det må imidlertid avklares/presiseres om det ved klage på tildelingsvedtaket fortsatt kan klage på selve satsen. Vår vurdering er at det ikke skal være adgang til å klage på sats etter at klasefristen er gått ut i forbindelse med kommunalt vedtak om sats.

#### **4.9.1. Spørsmål: Spørsmål 19. Er dere enige i forslaget om ikke å videreføre bestemmelsen om vilkårsstillelse?**

Ja/nei

**Ja**

*Kommentar*

Vi er enig i direktoratets vurdering. Adgangen til å sette vilkår, og de ulovfestede reglene for dette, bør likevel omtales i et rundskriv/veileder til forskriften. Dette for å synliggjøre når kommunen kan sette vilkår, og at kommunen ikke kan sette vilkår til tilskudd barnehagene har krav på etter lov/forskrift.

#### **4.10.2.1. Spørsmål: Spørsmål 20. Støtter dere forslaget om at det ikke stilles krav til like rapporteringstidspunkt?**

Ja/nei

**Ja**

*Kommentar*

Vi er enig med direktoratet at tellinger i kommunale og private barnehager har to ulike formål. Det bør derfor ikke være krav om at kommunen må ha like telletidspunkt. Vår erfaring er at ulike telletidspunkt skaper usikkerhet og det bør derfor komme tydelig frem i et rundskriv/veileder de ulike formål med telling i kommunale og private barnehager.

#### **4.10.3.1. Spørsmål: Spørsmål 21. Er dere enige i forslaget til beregning av gjennomsnittlig barnetall i kommunale barnehager?**

Ja/nei

**Ja**

*Kommentar*

Vi støtter forslaget om at kommunen kan beregne gjennomsnittlig barnetall ved å bruke enten et vektet gjennomsnitt av to årsmeldinger eller egne tellinger. Vår erfaring er at det fortsatt er uklart for mange hvordan man teller og aldersinndeler årskullene og at det gjøres feil her. Uavhengig av hvilket forslag man velger, er det avgjørende at regelverket er tydelig og presist når det gjelder tidspunkt for telling og hvordan man teller barn som fyller tre år i løpet av barnehageåret og at dette fremgår klart av lovteksten. Det er avgjørende at kommunens telletidspunkt og definisjon av to og tre-åringer er tydeliggjort og fastsatt i god tid før nytt tilskuddsår. Regelverket må være med å sikre dette.

#### **4.10.3.1. Spørsmål: Spørsmål 22. Bør gjennomsnittsberegningen kun gjøres med bruk av to årsmeldinger?**

Ja/nei

**Nei**

*Kommentar*

Det avgjørende mener vi er at det i den enkelte kommune fremgår klart og entydig hvordan tellingen praktiseres.

#### **4.10.4.1. Spørsmål: Spørsmål 23. Er dere enige i forslaget om rapportering av barn i private barnehager?**

Ja/nei

**Ja**

*Kommentar*

Vi er enige i at tilskuddet kan utmåles på bakgrunn av rapportering pr 15. desember. Vi mener også at kommunen kan fastsette egne rapporteringstidspunkt i de private barnehagene. Dette er et virkemiddel for kommunen til å stimulere til opptak av nye barn gjennom barnehageåret.

Det er behov for en avklaring av hva som ligger i begrepet «store aktivitetsendringer»

#### **4.10.4.1. Spørsmål: Spørsmål 24. Støtter dere forslaget om at barn som fyller tre år i løpet av tilskuddsåret, regnes som under eller over tre år, avhengig av om barnet rapporteres i løpet av årets sju første måneder, eller årets fem siste måneder?**

Ja/nei

**Ja**

*Kommentar*

Vi er enig i at barn som fyller tre år i løpet av tilskuddsåret regnes som under eller over tre år. Avhengig av om barnet rapporteres i løpet av årets sju første måneder eller årets fem siste måneder.

Tidspunkt for telling og vekting av barn, skaper dog fortsatt usikkerhet og det gjøres feil. Det må derfor komme helt tydelig frem av lovteksten når og hvordan man teller, og at det kan være ulik telling i de kommunale og private barnehagene. Dersom barn som fyller tre år i løpet av året skal rapporteres som «tre-åring» om høsten, bør det stå tydelig at det krever lokale retningslinjer med telling/rapportering på høsten i de private barnehagene.

Vi vil også påpeke at det ligger en forutsetning om at kommunene faktisk har en bemanning som tilsier at barna håndteres som «små» om våren og «store» om høsten. Etter forskrift om pedagogisk bemanning, anses barn som tre år fra og med det året det fyller tre år. Mange kommunale barnehager følger minimumsforplikten for pedagogisk bemanning. Det bør derfor vurderes om også forskrift om pedagogisk bemanning skal endres slik at håndteringen av 2 og 3-åringene er lik etter begge forskriftene.

#### **4.11.1. Spørsmål: Spørsmål 25. Er dere enige i forslaget om klagerett?**

*Ja/nei*

**Ja**

*Kommentar*

Det er presisert at Fylkesmannen er klageinstans for krav om tilbakebetaling som skyldes feil fra barnehagen.

Mange saker gjelder vedtak der kommunen omgjør tidligere vedtak om tilskudd. Bakgrunnen er at beregningen er feil, og at dette ikke skyldes en feil fra den private barnehagen. Dette kan være saker som dreier seg om tildels store beløp og har stor betydning for både kommunen og den private barnehagen. Det bør tydeliggjøres hvem og hvordan en klage på omgjøring skal håndteres i saker som skyldes feil fra kommunen.

#### **4.12.1. Spørsmål: Spørsmål 26. Støtter dere forslaget om tilskuddsberegning og kommunesammenslåing?**

*Ja/nei*

**Ja**

#### **4.12.1. Spørsmål: Spørsmål 27. Hvilke andre utfordringer med kommunesammenslåingen og tilskuddsberegningen bør det tas høyde for i overgangsperioden?**

#### **5.3.1. Spørsmål: Spørsmål 28. Støtter dere forslaget om å beregne nasjonal sats med utgangspunkt i dagens beregning av nasjonal sats?**

*Ja/nei*

**Ja**

#### **5.4.3. Spørsmål: Spørsmål 29. Bør satsen for Oslo beregnes særskilt?**

*Ja/nei*

**Nei**



**5.5.8. Spørsmål: Spørsmål 30. Støtter dere forslaget om at den lokale justeringen av den nasjonale satsen baseres på bemanningstetthet og arbeidsgiveravgift i kommunen?**

*Ja/nei*

**Ja**

*Kommentar*

Bemanning varierer mellom barnehagene, og vi støtter at bemanningstetthet sammen med arbeidsgiveravgift er en del av justeringen.

Ved innføring av en eventuell bemanningsnorm, antar vi at bemanningsfaktoren vil utgjøre en mindre sentral del som lokal justeringsfaktor.

**5.6. Spørsmål: Spørsmål 31. Er dere enige i forslaget om rapportering?**

*Ja/nei*

**Ja**

**5.7.1. Spørsmål: Spørsmål 32. Støtter dere forslaget om ikke å videreføre en bestemmelse om kommunens forpliktelser etter forvaltningsloven?**

*Ja/nei*

**Nei**

*Kommentar*

Vi støtter at man fjerner ordet «dokumentasjonsplikt». Det bør imidlertid også i modellen med nasjonal sats, fremgå at forvaltningslovens bestemmelse om krav til forsvarlig saksbehandling og begrunnelse gjelder.

**5.8.1. Spørsmål: Spørsmål 33. Er dere enige i forslaget om klagerett?**

*Ja/nei*

**Ja**

*Kommentar*

Viser til det som tidligere er anført, om klage på vedtak om omgjøring som skyldes feil fra kommunen.

**5.9.1. Spørsmål: Spørsmål 34. Støtter dere forslaget om fratrekk?**

*Ja/nei*

**Ja**

**5.10.1. Spørsmål: Spørsmål 35. Er dere enige i forslaget til metode for å finne bemanningstetthet i kommunale barnehager?**

*Ja/nei*

**Ja**

#### *Kommentar*

Regnearkmodellen bør tilpasses slik at kommunen kan legge inn data direkte fra Basil og at disse tallene blir omregnet i modellen automatisk uten behov manuelle utregninger. Det må vurderes om ulike bemanningsgrupper , pedagog/fagarbeider/assistent, skal telles ulikt.

#### **5.11.1. Spørsmål: Spørsmål 36. Støtter dere forslaget til overgangsbestemmelse?**

*Ja/nei*

**Ja**

#### **6.1. Spørsmål: Spørsmål 37. Har dere innvendinger eller andre innspill til økonomiske konsekvenser?**

#### **6.2. Spørsmål: Spørsmål 38. Har dere innvendinger eller andre innspill til administrative konsekvenser?**

#### *Kommentar*

Vi vil peke på at ingen av modellene er «enkle», og at det kan være vanskelig å beregne de økonomiske og administrative konsekvensene.

I likhet med Fylkesmannen i Rogaland mener vi at det er behov for presisering av fratrukk for foreldrebetaling.

Det vises til at dagens regler innebærer at foreldrebetaling etter vedtatt makspris skal trekkes fra ved beregning av tilskuddssats til private barnehager. Dette prinsippet videreføres så vidt vi kan se i forslaget om nye regler etter dagens tilskuddsmodell. Moderasjonsordninger, redusert foreldrebetaling ved lave inntekter og gratis kjernetid skal så vidt vi forstår, fortsatt holdes utenfor. I enkelte klagesaker er det påpekt at kommunens fradrag for foreldrebetaling er høyere enn en direkte beregning med antall heltidsplasser multiplisert med maksimalprisen skulle tilsi. Dette skyldes at kommunen, etter forskrift om foreldrebetaling lovlig kan fastsette en forholdsvis høyere pris på deltidsplasser enn en ren omregning ut fra maksimalpris skulle tilsi. Det er stilt spørsmål om bakgrunnen for denne beregningsmåten, og det bør derfor forklares eller presiseres nærmere.

#### **7. Spørsmål: Spørsmål 39. Har dere kommentarer til forskriftstekstene med merknader?**

#### **Generell kommentar**