

Høring - finansiering av private barnehager

Uttalelse - Fylkesmannen i Oslo og Akershus

Status:	Innsendt til Utdanningsdirektoratet. Bekreftet av instans via: fmoafbu@fylkesmannen.no
Innsendt av:	Fakra Butt
Innsenders e-post:	fmoafbu@fylkesmannen.no
Innsendt dato:	8/17/2015
Hvilken Fylkesmann?:	Fylkesmannen i Oslo og Akershus
Stilling:	Fylkesmann (Offentlig) Rådgiver

Høring – finansiering av private barnehager

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

Velg ett alternativ

- Nasjonal sats med lokal justering

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

Ja/nei

Ja

Kommentar

Her bør direktoratet presisere nærmere hva som menes med pensjon og hvilke elementer som skal trekkes ut av kommunens beregningsgrunnlag. Det er en fordel dersom presiseringen knytter seg til regnskapsrapporteringen i KOSTRA (funksjoner og arter), da kommunenes regnskap er basert på dette.

Videre vurderer vi at direktoratets forslag om prosentpåslag på 14 % virker høyt, både i forhold til anslag fra Telemarksforsking på 8 % og faktiske pensjonskostnader i ikke-kommunale barnehager. Etter vår oppfatning er det bedre at sjablongen fastsettes noe lavere til å starte med, slik at erfaringer kan høstes, før den evt. oppjusteres. Direktoratet bør også forskriftsfeste for hvor lenge sjablongen på 14 % gjelder. Etter vår vurdering bør prosentsatsen på lik linje med kapitalkostnader fastsettes for tre år av gangen. På denne måten unngår man hyppige regelverksendringer og endringer i tilskuddet til ikke-kommunale barnehager, jf. forutsigbarhet for parter i sektoren.

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

Ja/nei

Ja

Kommentar

Når det gjelder skjønnsbasert søknadsordning for ikke-kommunale barnehager med særlige høye pensjonsutgifter, sies det for det første ingenting om dokumentasjon. Direktoratet bør presisere hvordan barnehagers faktiske pensjonsutgifter på søknadstidspunktet kan dokumenteres og hvilke dokumentasjon som kan være egnet til dette formålet. Videre mener vi at direktoratets siste setning i merknadene til § 2 tredje ledd er uheldig: "(...) svekkelse av drift taler for at barnehagenes faktiske pensjonsutgifter er så høye at de ikke dekkes i det vesentlige av påslaget". En svekkelse av driften i denne situasjonen betyr et barnehagetilbud av lav kvalitet med dårlig bemanning. Satt på spissen kan setningen forstås som om direktoratet mener at kvaliteten skal forringes, herunder barnehagen skal stå i fare for å bli nedlagt, før en barnehage kan kvalifisere seg til et høyere pensjonstilskudd. Denne setningen bør derfor droppes, da essensen i bestemmelsen er at barnehager som søker om økt pensjonstilskudd skal dokumentere de faktiske pensjonsutgifter og at de på være vesentlige høye som følge av pensjonsavtaler.

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

Ja/nei

Ja

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

Ja/nei

Ja

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

Velg ett alternativ

Godkjenningsår

Kommentar

Fylkesmannen er enig i at kapitaltilskuddet kun beregnes ut fra nasjonal sats, for tre år av gangen og at det er fornuftig med de vilkårene som er satt for å utløse høyere kapitaltilskudd enn minimumssatsen. Men vi ønsker å gjøre direktoratet oppmerksom på "re-godkjenninger" som gjøres etter lov om barnehager, uten at dette skyldes bygningsmessige endringer. I Oslo og Akershus har mange av barnehagemyndighetene gitt barnehager nye godkjenninger fordi de enten er kun godkjent etter forskrift om miljørettet helsevern, det er gitt midlertidige/ tidsbegrenset godkjenning i påvente av andre instanser, eldre barnehager finner ikke sin godkjenning, barnehager har vært i midlertidige lokaler m.v. Det vil derfor ikke alltid være sammenheng mellom ny godkjenning og en evt. økning i kapitalkostnader på grunn av barnehagens lokaler. Økning i kapitalkostnader enn minimumssatsen kan skyldes andre forhold, slik som investeringer i inventar og utstyr som avskrives over ti år.

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

Vi støtter direktoratets forslag. Endringen vil sikre en harmonisering av øvrig regelverk på barnehageområde hvor vi har refusjonsordninger (rett til reduksjon i foreldrebetaling og gratis kjernetid) og at det også i de ordninger er kommunen der barnet er folkeregistrert som skal være refusjonspliktig.

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

Ja/nei

Ja

Kommentar

Vi støtter direktoratets forslag, men mener at det er viktig at det fremgår enten av barnehageloven §14 eller av forskriften at tilskuddet til de private barnehager nå utgjør 100 % av det som tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen/ nasjonalt i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd (per heltidsplass). Direktoratet behøver ikke å lage en egen bestemmelse om dette, men dette trengs å nevne for å signalisere overgangen til et nytt finansieringssystem og ferdig innfasert opptrappingsplan av tilskuddene til ikke-kommunale barnehager tidligere regjering hadde. Videre vil en fremhevelse av økningen av minimumssatsen forsterke krav til riktig anvendelse av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager, jf. bhl. § 14a med tilhørende forskrift.

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Kommentar

Med de utfordringer vi har i dag knyttet til finansiering av ikke-kommunale barnehager, ser vi flere fordeler enn ulemper med å ha en overordnet nasjonal finansieringsmodell. Sammen med et forenklet finansieringssystem vil man også få et mer rettferdig system, som ikke baserer seg på den enkelte kommunes lokale valg og prioriteringer, men et snitt for alle landets kommuner.

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

Ja/nei

Nei

Kommentar

Fylkesmannen i Oslo og Akershus mener at satsen for Oslo ikke skal beregnes særskilt. Nasjonale tilskuddssatser bør beregnes på bakgrunn av alle landets kommuner, uavhengig av demografiske-, strukturelle og økonomiske forhold. At utgiftsnivået i Oslo er i

gjennomsnitt høyere enn landet for øvrig skyldes mange enkelt forhold, som ikke nødvendigvis kommunen kan ansvarliggjøres for.

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

Vi støtter direktoratets forslag, men vil også at direktoratet vurderer hvorvidt en nasjonal sats modell kan utarbeides på bakgrunn av Statistisk sentralbyrås gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Med dette som et utgangspunkt vil ikke kommuner måtte gjøre lokale justeringer.

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

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

Ja/nei

Ja

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

Det er spesielt to forhold Fylkesmannen ønsker å problematisere og det er definisjon av tre åringer og tall for bemanningstettheten.

I høringen viser direktoratet til at dagens hovedregel for å finne ut gjennomsnittelig antall barn i kommunale barnehager er å vekte et gjennomsnitt av årsmeldingene fra året før regnskapsåret med 7/12 og årsmeldingen fra regnskapsåret med 5/12. Dette forutsetter imidlertid at kommunen har en praksis hvor barn som fyller tre år i tilskuddsåret, håndteres

som barn over tre år ved oppstart av nytt barnehageår. Denne forutsetningen er verken nevnt eller satt i sammenheng med metoden nevnt over. Dersom direktoratet mener at kommuner *skal* bruke denne metoden for å finne ut gjennomsnittelig antall barn i kommunale barnehager på, må man ikke bare fremheve hvordan tre åringer faktisk skal håndteres, men samtidig vise til underliggende krav/betingelser om areal og bemanning som gjelder de yngste barna de syv første måneder i året. For enkelte kan dette innebære slutt på merinntak fra januar og økte personalressurser i den enkelte kommunale barnehage fra januar. Fylkesmannen gjennom klagesaker er kjent med at en del kommuner håndterer 3 åringer store fra starten av året, da man verken har areal eller bemanning for å håndtere de som små 7/12 eller bare som små hele tilskuddsåret. Da antall barn i kommunale og ikke-kommunale barnehager, fordelt på alder og oppholdstid, er avgjørende faktorer for beregning av tilskuddssatser og utmåling av tilskudd til den enkelte ikke-kommunale barnehage, er det helt nødvendig at direktoratet er tydelig på metoden for å finne ut gjennomsnittelig antall barn i kommunale barnehager på og håndtering av tre åringer på, før det nye regelverket tas i bruk.

Når det gjelder bemanningstetthet og informasjon om beregning av den, sier høringen ganske lite i motsetning til rapporten fra PWC. Enten bør direktoratet ha en henvisning til rapporten eller ha utfyllende informasjon i merknadene. Noe som så grunnleggende som hvilke bemanning som bemanningstettheten skal beregnes ut fra er ikke engang nevnt. Videre mener vi at det er problematisk at tallene fra årsmelding pr 15.12 brukes da den i stor grad inneholder feilføringer. Vi opplever gjennom vår kontroll av årsmeldinger at fortsatt er det stor andel av barnehager som ikke oppfyller pedagognormen, slik at dersom pedagoger er blant det personalet som skal danne grunnlaget for bemanningstettheten, vil ikke øyeblikksbilde pr 15.12 være representativ for tilskuddsåret. Rettelsene som barnehagemyndigheten og vi bemerker skjer i løpet av året, ikke pr 15.12. Hvorvidt det skal gis mulighet for å korrigere feil noe som direktoratet bør tenke over.

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

I følge Fylkesmannens vurdering henger de administrative konsekvenser for kommuner og fylkesmenn sammen med hvor tydelig Utdanningsdirektoratet er i utforming av det nye regelverket. Det er viktig at direktoratet lager et regelverk som krever minimum med lokale tolkninger og vurderinger. Selv de skjønsmessige vurderingene bør vise til elementer som kan være relevant å ta stilling til. Vår oppfordring til direktoratet er derfor å lage et regelverk som er klart, presist og krever minimum med skjønsmessige vurderinger. Dette for å minske de administrative konsekvenser for alle parter.

I og med at ingen vet hvordan de administrative konsekvensene over tid blir for fylkesmennene bør direktoratet være åpen for evt å øke ressurstildelingen.

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

Generell kommentar

- **Til punkt 5.4.1. Endringer i beregningsmetoden:**

Endringene som skisseres i høringsnotatet virker fornuftige, bortsett fra 2 % fratrekk for kostnader knyttet til kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet. For det første er ikke Telemarksforskingens prosentsats representativ da denne ble anslått i 2010 og kommuner etter dette tidspunktet har fått flere myndighetsoppgaver, slik som forvaltning av nasjonal ordning for reduksjon i foreldrebetaling, gratis kjernetid, håndheving av regelverket i barnehageloven § 14a med tilhørende økonomiforskrift og § 16a m.m. Videre må det også tas i betraktning at søknadsordninger som nå er foreslått i denne høringen knyttet til pensjon og kapital også vil medføre administrative konsekvenser for kommuner. Fylkesmannen mener også at dersom fratrekk skal gjøres bør det gjøres ved at det settes ytre rammer, med spesifisering av kriterier som kan legges til grunn. Dette fordi hvor høy det prosentvise fratrekket bør være vil variere mellom kommuner og vil blant annet være betinget av antall ikke-kommunale barnehager i kommunen.

- **Regnearket for driftstilskuddet ved nasjonal sats**

Regnearket ser grei ut med tanke på de få justeringene den enkelte kommune skal gjøre. Men det bør jobbes med utformingen, da oppsettet ser rotete og uoversiktlig ut.