



Fylkesmannen i Vestfold

Utdanningsdirektoratet
Juridisk avdeling 2

Vår saksbehandler / telefon:
Lene Hove
33 37 24 40

Deres referanse:

Vår referanse:
2015/4650
Arkivnr: 610

Vår dato:
19.08.2015

Høringssvar - finansiering av private barnehager

Det vises til Utdanningsdirektoratets høringsnotat av 22. mai 2015, hvor det fremsettes forslag til to alternative modeller for finansiering av private barnehager, med tilhørende forskrift.

Høringssvaret fra Fylkesmannen i Vestfold følger som vedlegg til dette brevet. Fylkesmannen har valgt å besvare kun de spørsmålene som vi anser som mest sentrale i denne høringen.

Fylkesmannen i Vestfold ønsker for øvrig å bemerke følgende:

Flere av kommunene i Vestfold opplever det som utfordrende å la seg høre i en sak som sendes på høring så kort tid før sommerferien, og hvor høringsfristen settes til 20. august. Utdanningsdirektoratet anmodes om å ta dette til etterretning ved senere høringer.

Videre vises det til spørsmål 1 i vedlagt høringssvar, hvor det fremgår at Fylkesmannen i Vestfold ønsker en videreføring av dagens finansieringsmodell. Vår erfaring tilsier at kommunene i Vestfold har opparbeidet seg gode rutiner når det gjelder å administrere nåværende finansieringsordning, og vi mener dette bør være et tungtveiende hensyn når det gjelder valg av finansieringsmodell. I tillegg mener Fylkesmannen at dagens finansieringsmodell, med enkelte endringer, blant annet på pensjon og kapital, vil være egnet til å ivareta likebehandlingsprinsippet når det gjelder tildeling av offentlig tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene.

Fylkesmannen i Vestfold ønsker også å presisere at det generelt foreligger et behov for økte personalressurser og kompetanseheving på dette området i de ulike fylkesmannsembetene. Dette behovet vil være økende dersom Utdanningsdirektoratets forslag om nye klageregler blir aktualisert, jf. spørsmål 18, 25 og 33 i høringsnotatet.

Med hilsen
Fylkesmannen i Vestfold


Erling Læe


Kari Evensen
utdanningsdirektør

Vedlegg: Høringssvar

Høring – finansiering av private barnehager

Spørsmål 1. Hvilken finansieringsmodell ønsker dere

Begrunn hvorfor.

VELG ETT ALTERNATIV

- Videreføring av dagens modell
- Nasjonal sats med lokal justering

Like vilkår for private og kommunale barnehager innen samme kommune

Et grunnleggende argument for privatisering av velferdstjenester er antagelsen om at private aktører kan tilby tjenesten til samme kvalitet mer kostnadseffektivt enn offentlige aktører, her kommunen. Ved ellers like vilkår vil private aktører kunne være profitable hvis de er mer effektive enn kommunen. Dette kan gi en gevinst for samfunnet¹, men da må private og kommunen konkurrere på like vilkår.

Konkurransen mellom private barnehager og kommunen skjer i all hovedsak innenfor hver kommune i dag. Dagens finansieringsmodell, der tilskuddet til private beregnes av utgifter til kommunale barnehager, legger således til rette for en konkurranse på like vilkår innenfor samme kommune. De private barnehagene som er mer effektive enn de kommunale, vil kunne tjene penger på dette. Ved innføring av nasjonal sats vil vilkårene for private og kommunale barnehager innenfor samme kommune bli ulike, selv om justering for bemanningstetthet begrenser denne effekten.

I såkalt høykostnadskommuner, dvs. kommuner med høyt utgiftsbehov, god økonomi og/eller vilje til å prioritere barnehager, vil private barnehager, ved innføringen av nasjonal sats, i gjennomsnitt få dårligere vilkår enn kommunale barnehager. I lavkostnadskommuner, dvs. kommuner med lavt utgiftsbehov, trang økonomi og/eller liten vilje til å prioritere barnehager, vil private barnehager, ved innføringen av nasjonalt sats, i gjennomsnitt få bedre vilkår enn kommunale barnehager. Dette legger til rette for en skjev konkurranse der det ikke nødvendigvis er den effektive private aktøren som tjener penger. Effektivitetsgevinsten for samfunnet som følge av privatisering står i fare for å bli borte. Dette mener vi er en uheldig effekt av innføringen av nasjonal sats.

Prinsippet om likebehandling av private og kommunale barnehager innenfor hver kommune bør ligge til grunn for beregningen av alle tilskudd til private barnehager til å dekke både drifts-, pensjons- og kapitalkostnader.

¹ Staten eller kommunen kan hente deler av denne gevinsten inn ved skatt eller redusert tilskudd, slik at gevinsten deles mellom den private aktøren og staten/kommunen. Således har private barnehager likevel noe dårligere vilkår enn kommunale, men prinsippet ligger likevel til grunn.

Økte barnehagekostnader på sektornivå

Ved innføring av nasjonal sats vil private barnehager i gjennomsnitt bli mindre lønnsomme i høykostnadskommuner, selv om kommunen kan velge å yte tilleggstilskudd til de private barnehagene. Dette vil kunne føre til en nedgang i antall private barnehager, og nedgangen må i så fall dekkes opp med flere kommunale barnehager. I lavkostnadskommuner antas det at det motsatte vil kunne skje, altså at privat barnehagedrift blir mer lønnsomt og at disse øker i omfang. Kommunen kan svare med å øke tilskuddet til sine barnehager for å konkurrere med de private, men i gjennomsnitt vil det trolig bli flere private og færre kommunale barnehager i lavkostnadskommuner.

Flere kommunale barnehager i høykostnadskommuner og færre i lavkostnadskommuner, betyr at den gjennomsnittlige utgiften til kommunale barnehager vil øke. Det betyr også at nasjonal sats vil øke, herunder at tilskuddet til private barnehager vil øke, og det blir dyrere for sektoren å tilby barnehagetjenester. Dette er i utgangspunktet svært uheldig, selv om det naturligvis er usikkert hvor stor denne effekten vil kunne bli. Sektorens andel av kommunenes samlede rammetilskudd vil øke i sum, men vil variere betydelig mellom kommunene.

Økte kostnader for sektoren vil kunne forsvares ved en tilsvarende økning i kvaliteten på tjenesten, uten at vi kan se at dette vil bli en åpenbar følge av endret finansieringsmodell. Økt lønnsomhet for private barnehager i gjennomsnitt, som følge av økt nasjonal sats, vil også bety flere private og færre kommunale barnehager i sum. Det betyr igjen en dreining i eierstrukturen fra offentlig til privat. Det er selvsagt også usikkert hvor stor denne effekten blir.

Større forskjeller mellom kommunene for andre tjenester

En ordning med nasjonal sats har den fordel at den vil kunne bidra til likere nivå på barnehagetjenestene mellom kommunene. Dette mener vi er positivt isolert sett, men fordi kommunenes frie, korrigerte inntekter varierer betydelig, vil en slik kostnadsstandardisering innenfor barnehagesektoren framtvinge enda større forskjeller innenfor andre sektorer.

En fattig kommune som må øke utgiftene til barnehagesektoren, må redusere på utgifter til andre sektorer, som for eksempel pleie og omsorg. En rik kommune får muligheten til å redusere utgiftene til barnehagesektoren, og kan derfor tillate seg å øke utgiftene til eksempelvis pleie og omsorg. Forskjellene i tjenestekvaliteten innenfor ulike sektorer vil dermed kunne øke mellom kommunene.

Dette betyr at den eneste veien å gå for tilnærmet å standardisere kvaliteten på tjenestene er via inntektssystemet, ved å sørge for større grad av inntektsutjevning mellom kommunene.

Siden nasjonal sats vil gi ulike konkurransevilkår for private og kommunale barnehager innen hver kommune, samt at sektorens kostnader til å tilby tjenesten vil trekke i retning av å øke, og det kan medføre større forskjeller i tjenestekvaliteten mellom kommuner innenfor andre

sektorer, mener Fylkesmannen i Vestfold at det vil være uheldig å gå bort fra dagens finansieringsmodell.

Spørsmål 2. Støtter dere vårt forslag om påslag for pensjonsutgifter?

Begrunn hvorfor.

	NEI	VET IKKE
---	-----	----------

Dagens modell innebærer at de fleste ansatte i kommunen inkluderes i beregningsgrunnlaget for pensjonsdelen av driftsutgiftene. En slik beregning ører til at private barnehager i gjennomsnitt overkompenseres for pensjonsutgiftene. Ved å trekke ut kommunens pensjonsutgifter i beregningsgrunnlaget, fjernes feilkilden. Dette er Fylkesmannen positiv til.

Et sjablongmessig prosentpåslag er likevel problematisk og lite treffsikkert. Ved å sette påslaget eller sjablongtillegget til 14 % vil i følge PWC om lag 80 prosent av private barnehager få dekket pensjonsutgiftene. Men siden pensjonsutgiftene varierer mellom barnehagene vil dette samtidig bety at opp mot 80 % blir overkompensert for pensjonsutgiftene. Opp mot 20 % blir underkompensert. En søknadsordning for barnehager med vesentlig høyere pensjonsutgifter enn det et påslag på 14 % tilsvarer, vil redusere antall underkompenserte barnehager. I sum betyr det en potensielt betydelig overkompensering av private barnehagers pensjonsutgifter.

Vi viser ellers til drøftingen under spørsmålet om finansieringsmodell for driftsutgifter og prinsippet om like vilkår for private og kommunale barnehager innen hver kommune. Det tilsier at en beste løsning ville være å beregne pensjonsutgiftene ut fra en antatt pensjonspremie for ansatte i kommunale barnehager. Dersom dette ikke er mulig, kunne en vurdert en best mulig tilnærming til dette, selv om det ikke hadde blitt helt nøyaktig. Kostnadene ved en slik løsning ville måtte vurderes mot kostnadene ved å overkompensere pensjonsutgiftene til private barnehager, slik den foreslåtte løsningen gjør.

Fordi den foreslåtte løsningen framstår som bedre enn dagens ordning, støtter vi likevel dette forslaget.

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

Begrunn hvorfor. Vi ønsker også innspill på andre måter å organisere en eventuell søknadsordning for pensjonsutgifter på.

	NEI	VET IKKE
---	-----	----------

Den alternative modellen for beregning av tilskudd til driftsutgifter, basert på nasjonal sats med justering for bemanningstetthet, kan medføre at private barnehager, trolig helst i høykostnadskommuner, blir underkompensert. Her er det ikke drøftet en søknadsbasert ordning som ivaretar disse barnehagene. Vi antar at argumentet er at disse barnehagene ikke

er ønskelig dersom de ikke klarer å redusere kostnadene ned mot landsgjennomsnittet, justert for bemanning.

Når det gjelder pensjonsdelen av driftsutgiftene er det likevel foreslått en slik søknadsordning. Det fremstår uklart hvorfor dette er vurdert annerledes enn andre driftsutgifter. Svaret kan være at flere barnehager har høyere pensjonsutgifter enn andre uten at de har mulighet til å påvirke dette. Direktoratet viser til ansatte i meningshetsbarnehager tilsluttet Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon, som har en pensjonsordning basert på reglene for offentlig tjenstepensjon for sine ansatte, siden ansatte i disse barnehagene tidligere var kommunalt ansatte. For ikke å ramme slike barnehager vil det være ønskelig med en søknadsordning som skissert.

Fylkesmannen støtter derfor forslaget om søknadsordning for barnehager med særlig høye pensjonsutgifter.

Ordningen skal være skjønnsbasert, men det framstår som uklart på hvilket grunnlag skjønnnet skal utøves. Dette vil by på utfordringer, ikke minst for fylkesmannsembetene som klageinstans. Fylkesmannen ønsker at det fastsettes nærmere retningslinjer for slik skjønnsutøvelse.

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

JA	NEI	VET IKKE
----	------------	----------

Vi viser til tidligere drøfting om prinsippet om like vilkår for private og kommunale barnehager innen hver kommune. Dette trekker i retning av å videreføre dagens ordning, hvor kommunen har mulighetene til selv å beregne tilskuddet ut fra gjennomsnittlige kapitalkostnader i tilsvarende kommunale barnehager.

Fylkesmannen støtter derfor ikke forslaget om at kapitaltilskuddet kun beregnes ut fra nasjonal sats, men ønsker å beholde dagens ordning.

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

JA	NEI	VET IKKE
-----------	-----	----------

Forutsatt at det fastsettes en nasjonal sats, fremstår en inndeling i klasser på tre år rimelig. Fylkesmannen støtter forslaget.

Spørsmål 6. Hvilken metode mener dere er best egnet til å beregne kapitaltilskuddet?*Begrunn hvorfor.*

VELG ETT ALTERNATIV



Godkjenningsår



Byggeår

Fylkesmannen er enig i Direktoratets vurdering av at formålet må være å plassere den enkelte barnehage i det året/den klassen som i størst mulig grad samsvarer med barnehagens faktiske kapitalkostnader.

Spørsmål 7. Støtter dere at tilskuddet til familiebarnehager kun beregnes ut fra nasjonal sats?*Begrunn hvorfor.*

JA	NEI	VET IKKE
----	------------	----------

Pålagt nasjonal sats for beregning av tilskudd til private familiebarnehager vil bryte med prinsippet om rammefinansiering av kommunene. Nasjonal sats vil kunne føre til at kommunale og private familiebarnehager finansieres ulikt innad i kommunen, ettersom kommunale familiebarnehager fortsatt vil være underlagt lokalpolitiske prioriteringer.

Spørsmål 8. Støtter dere at tilskuddet til åpne barnehager kun beregnes ut fra nasjonal sats?*Begrunn hvorfor.*

JA	NEI	VET IKKE
----	------------	----------

Fylkesmannen mener at pålagt nasjonal sats for beregning av tilskuddet til private åpne barnehager vil bryte med prinsippet om rammefinansiering av kommunene.

Spørsmål 14. Er dere enige i forslaget ikke å videreføre 25 prosent-regelen?*Begrunn hvorfor.*

JA	NEI	VET IKKE
----	------------	----------

Store, utstrakte kommuner kan ha utfordringer dersom dette blir realitet. Disse kommunene vil gjerne gi gode tilbud til sine innbyggere og må drifte barnehager i grisgrendte strøk som ikke kan være så kostnadseffektive som barnehager i sentrumsnære områder. Slike

barnehager har som oftest færre/få barn, og lengre åpningstid enn sentrumsbarnehager. Dette medfører at kostnadene per barn blir vesentlig høyere i disse barnehagene.

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?

Begrunn hvorfor.

<input checked="" type="checkbox"/> JA	<input type="checkbox"/> NEI	<input type="checkbox"/> VET IKKE
--	------------------------------	-----------------------------------

Det er viktig at det foreligger en felles forståelse av både pedagog- og arealnormen, og at de aktuelle lovbestemmelsene praktiseres likt. Det er de overnevnte faktorene som i størst grad påvirker kostnadsnivået.

Spørsmål 28.

Støtter dere forslaget om å beregne nasjonal sats med utgangspunkt i dagens beregning av nasjonal sats? *Begrunn hvorfor.*

<input checked="" type="checkbox"/> JA	<input type="checkbox"/> NEI	<input type="checkbox"/> VET IKKE
--	------------------------------	-----------------------------------

Nasjonal sats foretas med utgangspunkt i dagens beregning, men med mulighet for å justere for forskjeller knyttet til bemanningstetthet, nivå på pensjon i de kommunale barnehager som beskrevet i pkt. 2 og 3, justeringer for lokal arbeidsgiveravgift og kapitalkostnader.