

**SAKSFRAMLEGG****Saksbehandler: Odd-Erik Røstad**

| <i>Saksnr</i> | <i>Utvalg</i>                  | <i>Møtedato</i> |
|---------------|--------------------------------|-----------------|
| 15/54         | Formannskapet - Ørland kommune | 13.08.2015      |

**Høring - forslag til endringer i finansieringsordningen for private barnehager**

Vedlegg:

- 1 Utdanningsdirektoratet - høring - finansiering av private barnehager
- 2 Dagens finansieringsmodell - forskriftsforslag
- 3 Finansieringsmodell nasjonal sats - forskriftsforslag
- 4 Høringssvar KS - finansiering av private barnehager
- 5 Høring om finansiering av private barnehager
- 6 Forslag til høringssvar - Ørland kommune

**Sakens bakgrunn og innhold**

Kommunene har etter barnehageloven plikt til å finansiere ikke-kommunale barnehager. Hovedformålet med finansieringsordningen er likeverdig behandling av kommunale barnehager og ikke-kommunale barnehager innenfor den enkelte kommune.

Ørland kommune har fra Utdanningsdirektoratet fått på høring to alternative forslag til finansieringsordning for private barnehager.

**a) Videreføring av dagens modell**

Denne modellen tar utgangspunkt i at tilskuddet til private barnehager skal beregnes på bakgrunn av utgiftene i kommunale barnehager i den enkelte kommune. Dagens finansieringsordning ble innført i 2011 da de øremerkede tilskuddene til barnehager ble innlemmet i rammeoverføringen til kommunene.

**b) Nasjonal sats med mulighet for lokal justering**

I denne modellen skal tilskuddet beregnes ut fra en nasjonal sats. Den nasjonale satsen fastsettes på bakgrunn av gjennomsnittet av driftskostnadene i de kommunale barnehagene i alle landets kommuner. I tillegg skal kommunen gjøre en lokal justering basert på bemanningstetthet og arbeidsgiveravgift i den enkelte kommunes egne barnehager.

Høringsforslaget inneholder også forslag til hvordan utgifter til pensjon og kapitalkostnader i de private barnehagene skal finansieres. Disse forslagene er felles for begge hovedmodeller.

Det sentrale spørsmålet i denne høringen er hvilken av de to alternative finansieringsmodellene som bør innføres. Høringsbrevet inneholder også andre forslag. Det vises til vedlegg med foreslåtte svar fra administrasjonen.

Utdanningsdirektoratet tar sikte på at forskriften skal tre i kraft fra januar 2016.

### **Administrasjonens vurdering**

Det er administrasjonens vurdering at en tilskuddsberegning basert på nasjonale satser bryter med prinsippene bak rammefinansiering og vil redusere kommunenes mulighet til lokalt selvstyre, prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet. Hvis barnehagesektoren skal være gjenstand for samme lokaldemokratisk styring som andre sektorer, må prinsippet om rammefinansiering gjelde også for denne sektoren.

I tillegg vil det være en del strukturelle ulikheter fra en kommune til en annen som vil påvirke kostnadsnivået. En kostnadseffektiv kommune som Ørland vil kunne ha lavere kostnader enn en annen kommune med spredt bosetting.

Ørland kommune har gjennom flere år gjort bevisste valg knyttet til organisering og effektivisering av den kommunale driften gjennom å slå sammen og redusere antall enheter på barnehageområdet.

Nasjonale satser vil føre til at kommuner som driver kostnadseffektivt påføres økte kostnader som følge av at andre kommuner ikke driver like kostnadseffektivt.

Nasjonale satser vil innebære at barnehageområdet finansieres på andre måter enn kommunenes tjenesteområder for øvrig, og at muligheten for å utøve lokale politiske prioriteringer svekkes. Statlige satser vil også i betydelig grad svekke kommunens insentiver til kostnadskontroll og effektivisering i barnehagesektoren.

Videre vil en nasjonal sats, selv med mulighet for noen lokale justeringer, kunne føre til forskjeller mellom de kommunale og private barnehagene innad i kommunen fordi de kommunale barnehager fortsatt vil være underlagt samme prioritering som andre tjenester i kommunen.

### *Pensjon og kapitaltilskudd*

Det er særlig to elementer av tilskuddsberegningen i dagens ordning som bidrar til skjevheter i finansiering av private barnehager: kapitaltilskudd og pensjonsdelen i driftstilskuddet.

#### **a) Pensjon**

Driftstilskuddet til private barnehager beregnes utfra driftskostnadene i kommunenes egne barnehager. Driftskostnadene omfatter også kommunens pensjonsutgifter. De fleste private barnehager har vesentlig lavere pensjonsutgifter enn de kommunale. Dette har ført til en «overfinansiering» av private barnehager innenfor dagens ordning. I den nye ordningen foreslås det å trekke ut kommunens pensjonsutgifter. Utdanningsdirektoratet foreslår at kommunen skal gi påslag for pensjonsutgifter på en viss prosent av totale lønnskostnader, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Videre skal kommunen legge til arbeidsgiveravgift på påslaget. Det foreslås at prosentpåslaget fastsettes til 14 prosent i forskrift.

#### **b) Kapitaltilskudd**

I dag kan kommunene velge om de vil beregne kapitaltilskudd utfra gjennomsnittlige kapitalkostnader i tilsvarende barnehager i kommunen eller om de ønsker å benytte en nasjonal gjennomsnittssats for kapitaltilskudd. Tre av fire kommuner benytter nasjonal sats i dag.

Forslaget i høringen er at kapitaltilskuddet kun beregnes ut fra nasjonal sats og beregnes likt for tre år.

Det er viktig at finansieringen av pensjon blir mer treffsikker enn i dag. Administrasjonen støtter forslaget om at pensjon bør trekkes ut av beregningen av driftstilskudd og gis som et prosentpåslag. Utredninger viser at prosentpåslag på 14 prosent, som ligger i høringsforslaget, imidlertid er for høyt i forhold til dagens nivå på pensjonsutgifter i en stor andel av private barnehager. PwC har f.eks i sin utredning for Utdanningsdirektoratet (av 22. januar 2015) anslått gjennomsnittlige brutto pensjonsutgifter for 2015 til 11,7 prosent i de private barnehagene. Det må forutsettes at prosentsatsen justeres årlig etter beregninger basert på de faktiske utgiftene.

Administrasjonen ser at det er argumenter for at kapitaltilskuddet kun bør beregnes ut fra nasjonal sats og at det skal beregnes likt for tre år. Det er komplisert for kommunen å beregne tilskuddet ut fra egne kapitalkostnader. En viktig årsak til dette er at kommunene har andre avskrivningsregler enn private foretak og at kostandene vil variere veldig i forhold til alderssammensetningen på eiendommene. Dette innebærer også svært variable utgifter til oppgraderinger og større vedlikehold fra år til år. En nasjonal sats vil derfor kunne gi større forutsigbarhet for de private barnehagene og gi rom for avsetninger til fremtidig vedlikehold. Ut fra prinsippet om rammefinansiering og mulighet til å legge egne kostnader til grunn for hele tilskuddet til private barnehager, bør imidlertid også kommunene kunne velge mellom en nasjonal sats og eget kostnadsgrunnlag også når det gjelder kapitaltilskudd.

### **Rådmannens innstilling**

Tilskuddsberegning basert på nasjonale satser bryter med prinsippene bak rammefinansiering og vil redusere kommunens mulighet til lokalt selvstyre, prioriteringseffektivitet og kostnadseffektivitet. Hvis barnehageområdet skal være gjenstand for samme lokaldemokratiske styring som andre tjenesteområder, må prinsippet om rammefinansiering gjelde også for dette tjenesteområdet.

Rådmannen innstiller derfor til en videreføring av dagens modell i sitt høringssvar.