



Vurdering av økonomiske forhold ved ny sentrumsbarnehage og evt. konsekvenser av privatisering

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Hovedutvalg for oppvekst og kultur	29.01.2019
	Kommunestyret	26.02.2019

Saksdokumenter vedlagt:

Øvrige saksdokumenter:

Rådmannens innstilling:

Rådmannens vurdering av økonomiske konsekvenser ved å bygge en ny sentrumsbarnehage og evt. konkurranseutsetting/privatisering tas til etterretning.

Trysil kommune

Jan Sævig
rådmann

(Dokumentet er elektronisk godkjent og er derfor uten signatur.)

Bakgrunn

Kommunestyret gjorde 6.11.18 flg. vedtak i saken Ny barnehage i Trysil sentrum:

1. Trysil kommune bygger en ny, offentlig barnehage i sentrum. Barnehagene Nysted og Østmojordet slås sammen, og det bygges én barnehage med 100 plasser. Kvetunet-prosjektet og de nødvendige forarbeider og initiativer for å få dette realisert, fortsetter som planlagt.

2. Forutsetning for lokalisering til Kvea er at:

- Trafikksituasjonen i Trysil sentrum forbedres ut fra dagens situasjon gjennom prosessen med sentrumsplan og ny barnehage.

- Arealbruk og trafikkkløsningsplaner skal være klare til planlagt førstegangsbehandling før sommeren 2019. Dersom trafikksituasjonen ikke forbedres, lokaliseres barnehagen i et annet sentrumsnært område.

3. Trysil kommune driver barnehagetjenesten 5 millioner kroner dyrere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 11 i 2017 ifølge Kostra. Rådmannen legger på denne bakgrunn fram hvilken økonomisk effekt sammenslåing og effektivisering av den kommunale barnehagedriften får.

4. Det avsettes midler i budsjettet til forprosjektering i 2019, og en ny sentrumsbarnehage innarbeides i budsjett og økonomiplan 2020-2024. Rådmannen lager en plan for informasjon og dialog med innbyggere og brukergrupper underveis i prosessen.

5. Kommunestyret vil ikke konkurransetsette eller privatisere kommunale barnehageplasser, men vil ha synliggjort hvilken prosess dette kreves, samt hvilke økonomiske, pedagogiske og arbeidsgiverpolitiske konsekvenser dette vil få. Utredningen bes foreligge til kommunestyrets første møte i 2019.

Rådmannen følger opp vedtaket ved at punkt 3 og 5 behandles i hovedutvalget for oppvekst og kultur 29.01 og i kommunestyret 26.02.

I denne saken vil punktene 3 og 5 i kommunestyrets vedtak bli svart opp.

Vurdering

Økonomiske konsekvenser av å samle barnehagedrifta – pkt 3

Barnehage i KOSTRA-sammenheng omfatter funksjonene 201 førskole, 211 styrkingstiltak og 221 førskolelokaler. Det er disse områdene vi vurderer i denne saken.

Trysil drev barnehagetjenesten 5 millioner kroner dyrere enn gjennomsnittet i kommunegruppe 11 i 2017. Nord-Aurdal og Songdalen drev barnehagetjenesten 7 millioner kroner billigere enn Trysil. Hovedårsaken til at det ordinære barnehage tilbudet er dyrere enn gjennomsnittet, er lav produktivitet i de kommunale barnehagene. Dette betyr høye utgifter per oppholdstime og høye satser for tilskudd til private barnehager. Dette koster kommunen omtrent 4 millioner kroner ekstra.

Dekningsgraden for barn 1-5 år er litt høyere enn i kommunegruppen. Det øker utgiftene med rundt 1 millioner kroner.

Behovskorrigerede netto driftsutgifter til barnehagetjenesten i Trysil i 2017 var 9.400 kroner per innbygger. Det er 1.100 kroner mer enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 11.

Enhetskostnader i barnehagesektoren måles i korrigerede brutto driftskostnader per korrigerede oppholdstime (korrigeret for alder- se tabell). Høye enhetskostnader i kommunale barnehager slår direkte ut i høye satser for tilskudd til private barnehager

	2014	2015	2016	2017
Trysil	54	59	56	59
Tynset	55	55	53	57
Eidskog	55	46	46	52
Nord-Aurdal	47	49	50	49
Jevnaker	52	50	51	51
Songdalen	48	49	49	49
Kostragruppe 11	53	50	52	52

En ekstra krone brukt på kommunale barnehager i Trysil betyr 0,50 kroner i ekstra tilskudd til private barnehager. Kommunale overføringer av driftsmidler til private barnehager per korrigeret oppholdstime.

	2014	2015	2016	2017
Trysil	53	49	53	54
Tynset	54	50	58	50

	2014	2015	2016	2017
Eidskog	30	54	47	51
Nord-Aurdal	32	46	45	38
Jevnaker	44	45	47	50
Songdalen	0	0	0	1
Kostragruppe 11	42	42	43	45

Det er store overføringer til private barnehager i Trysil. En av tre plasser er private i Trysil - satsene for tilskudd til private barnehager er derfor viktige. I 2017 fikk de private barnehagene overført 54 kroner per korrigerede oppholdstime. Det er 9 kroner mer enn gjennomsnittet i kommunegruppe 11 og høyest av sammenligningskommunene. Forskjellen i forhold til kommunegruppe 11 utgjør en ekstra utgift på 3 millioner kroner (320 000 timer).

Oppholdstimer per årsverk til basisvirksomhet, kommunale barnehager:

	2014	2015	2016	2017
Trysil	11 420	10 976	10 997	10 700
Tynset	11 168	11 783	12 058	10 905
Eidskog	13 167	13 530	13 059	12 340
Nord-Aurdal	12 738	11 660	11 589	12 018
Jevnaker	13 191	13 215	13 038	13 127
Songdalen	12 843	12 605	12 857	12 791
Kostragruppe 11	12 658	12 636	12 579	12 614

Korrigerede oppholdstimer per ordinært årsverk i barnehagen er det mest brukte nøkkeltallet for produktivitet. Det uttrykket bemanningsfaktoren. "Norsk standard" er seks store barn per ansatt i avdelingen, det vil si 13 000 timer per årsverk. I kommunale barnehager i Trysil var det i snitt 10 700 timer per årsverk i 2017. Det er omtrent 1 900 timer mindre enn gjennomsnittet i kommunegruppe 11. Det er lavest blant sammenligningskommunene. Trysil har 6 kommunale barnehager. Bemanningsfaktor på avdelingene er i gjennomsnitt 5,1. Landsgjennomsnittet i kommunale barnehager er 5,9. Trysil har 50 plasser per årsverk styrer. Det er 25 plasser mindre enn gjennomsnittet i landet, se figuren under.

INSTITUSJONENS NAVN	Kommune	Plasser (3-åring er store)	Årsverk ansatte	Årsverk på avdeling	Årsverk styrer	Årsverk annet	Plasser per årsverk avdeling	Plasser per styrer
Jordet barnehage	Trysil	23	5,8	4,9	0,6	0,2	4,6	38
Nybergsund barnehage	Trysil	35	7,3	6,2	0,7	0,2	5,6	53
Nysted barnehage	Trysil	54	12,8	10,4	1,0	0,2	5,2	54
Vestre Trysil barnehage	Trysil	12	5,2	3,2	0,4	0,2	3,8	30
Østby barnehage	Trysil	18	3,7	3,0	0,4	0,3	5,9	51
Østmojordet barnehage	Trysil	57	12,6	10,8	1,0	0,3	5,2	57
Utvalg	Utvalg	198,0444	47,25	38,54	4	1,39	5,1	50
Norge	Norge						5,9	75

Eventuelle resultater etter bygging av en stor barnehage i sentrum

Planene om en sentrumsbarnehage går ut på å samle barnehagedriften fra dagens to/tre virksomheter - Nysted, Østmojordet og i enkelte perioder Tingstua. Det betyr en barnehage med plass til 100 barn.

En direkte konsekvens av dette er at det er lettere å samle personalressursen. Å beregne en slik økonomisk fordel går ut fra antagelser og erfaringstall. Det er kommunen og enheten selv som må realisere potensialet for å kunne oppnå maksimal innsparing i forhold til dagens situasjon.

Det er lønn som er den store kostnadsdriveren.

Byggekostnader

Et alternativ for en ny sentrumsbarnehage er eiendommen Kvea. Den har blitt beregnet med en

kostnadsramme på 77 mill. (2018 kroner). Av disse 77 millioner er om lag 58 mill. direkte relatert til barnehagebygget. Resten, inntil 19 mill. er budsjettet til infrastruktur, tomt, dansesal, rehabilitering av gml. bygg til kulturskole (evt. andre bruksområder).

Evt. salg av Nysted/Østmojordet/Tingstua er heller ikke tatt disse med i regnestykket nå. Basert på 50 års nedskrivning, lineært, vil dette bety en nedskrivning på kr 1,16 mill. pr år. (mva blir kompensert). Rentekostnader på et såpass langsiktig lån som 50 år beregnes på om lag kr 600 000 pr år. (med rentesats 2 %). Hvert ekstra prosentpoeng koster om lag kr 300 000 ekstra i rente.

Dvs. at våre finansieringskostnader vil komme til å ligge på minst kr 1,75 mill. pr år, til 2 % rente. Denne rentesatsen er nok ikke realistisk å regne med på 50 års perspektiv. Det anbefales derfor å regne med en kalkylerente på 4 %. Dette gir antatte finanskostnader på kr 2,35 mill. pr år. (2018 kroner)

Besparingsmulighetene på drift henter vi mest fra lønnskostnader. Dette betyr at produktiviteten må opp fra 10 700 oppholdstimer til den normale standarden på rundt 13 000 timer pr. ansatt, som likestilles med om lag 6 store barn (eller 3 yngre barn 0-2 år). På 100 barn, hvorav om lag 2/3 del er store barn og 1/3 del 0-2 åringer, ligger det en besparelsesmulighet på 25 300 oppholdstimer for store barn og 25 300 for yngre barn 0-2 år (teller for 2 plasser). Totalt altså omtrent 50 000 timer, noe som kan utgjøre 3-4 stillinger – også inkludert redusert vikarbehov. En stilling koster kommunen om lag kr 600.000 med pensjon, arbeidsgiveravgift og andre arbeidsrelaterte kostnader. I tillegg kan det forutsettes at en sentrumsbarnehage har 1 styrer og en assisterende styrer i en delstilling. Dagens struktur består av 2 styrere. Det betyr en lønnsfordel, anslagsvis kr 300.000 pr år. Innsparing i lønnskostnader kan altså dekke opp for økte finanskostnader for en ny investering, men kun for barnehagebygget.

Over tid, i et 50-års perspektiv, vil Trysil kommune få en gevinst på et nytt barnehagebygg. Økonomiavdelingen har vurdert at denne gevinsten vil komme kommunen til gode etter 20-25 år.

Før dette vil ombygging av eksisterende bygningsmasse fremstå som billigere.

Trysil har en dyrere barnehagedrift enn kommunegjennomsnittet – ca. 5 mill kroner per år. En ny, sentral barnehage vil ikke kunne effektivisere bort hele differansen. En del av denne ineffektive driften vil henge sammen med behov for spesialpedagogikk, små barnehager i grender og eldre bygningsmasse i grendene med større vedlikeholdsbehov og indirekte kostnader.

En annen interessant konsekvens av en innsparing opp til 2,5 mill. er at hver krone spart på den kommunale driften, utløser for øyeblikket kr 0,50 i redusert tilskudd til private barnehager, først etter to år fra effektuertidspunktet. Det vil si at innsparingspotensialet må ganges med 1,5 og da blir Trysil sitt innsparingspotensial om lag kr 3,75 mill.

Om Trysil klarer å hente ut hele potentialet vil være avhengig av evnen til å gjennomføre endringer, men som et grovt overslag ligger det altså en besparingsmulighet som kan matche eller overstige merkostnadene for et nytt bygg. Selvsagt gjelder dette kun hvis antagelsene på rente, investeringskostnader osv. er riktige.

Konklusjon

De barnehagerelaterte utgiftene til bygging av en ny sentrumsbarnehage som erstatter Nysted, Østmojordet og Tingstua vil kunne dekkes av en mer effektiv barnehagedrift. Innsparing på driftsutgiftene kan bli 3, 75 mill. kroner. Dette tilsvarer grovt sett byggekostnadene av en sentrumsbarnehage. I løpet av en femtiårsperiode vil det bli en positiv differanse da vedlikeholdsutgiftene blir mindre på det nye bygget sammenlignet å beholde eksisterende bygg.

Konsekvenser av konkurranseutsetting / privatisering - pkt. 5

Vedtaket:

Kommunestyret vil ikke konkurransetsette eller privatisere kommunale barnehageplasser, men vil ha synliggjort hvilken prosess dette kreves, samt hvilke økonomiske, pedagogiske og arbeidsgiverpolitiske konsekvenser dette vil få. Utredningen bes foreligge til kommunestyrets første møte i 2019.

Krav til prosess for å konkurransetsette eller privatiser kommunale barnehageplasser.

Ved privatisering av barnehageplasser vil kun private aktører gis anledning til å gi anbud.

Ved konkurransetsetting kan offentlige aktører også delta i anbudsrunder.

Dersom man skal privatisere eller konkurransetsetter kommunale barnehager må Lov om offentlige anskaffelser benyttes. Hvis kommunale barnehager avvikles til fordel for private, vil det kunne oppstå spørsmål om det arbeidsrettslig foreligger en virksomhetsoverdragelse. I så fall vil det kunne foreligge plikter for kommunen med hensyn til å gi ansatte mulighet for å fortsette i den nye virksomheten, samt rett for arbeidstakere til å fortsette i virksomheten.

Økonomiske konsekvenser

Dersom en privatiserer Østmojordet og/eller Nysted barnehage vil grunnlaget for det kommunale tilskuddet til de private barnehagene beregnes ut fra de resterende kommunale barnehagene i Trysil. Tilskuddssatsen til de private barnehagene vil dermed øke. I tillegg vil det være flere private barnehageplasser å betale tilskudd for.

Tilsammen kan kostnadene øke med opp til 1,25 mill. pga høyere satser til private og ekstra pensjonskostnader

Ut fra forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 4 har den private barnehagen anledning til å søke kommunen om å få dekket sine pensjonsutgifter. Dvs. har den private barnehagen inngått pensjonsavtale før 2015 og har vesentlig høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget i ordinær beregning av kommunalt tilskudd, så har den private barnehagen etter søknad til kommunen krav på å få dekket sine pensjonsutgifter. Kommunens plikt til å dekke barnehagens pensjonsutgifter er begrenset oppad til kommunen pensjonsutgift per heltidsstilling i egne kommunale barnehager.

Pedagogiske konsekvenser

Kommunens ansvar om barnehager er hjemlet i barnehagelovens § 8 og innebærer bl.a. at kommunen er lokal barnehagemyndighet og skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringsplikt alder som er bosatt i kommunen. Kommunen har også ansvar for at barn med rett til spesialpedagogiske hjelp får den hjelpa de trenger.

Private barnehager må drive barnehagen etter barnehageloven med forskrifter på lik linje som offentlige barnehager. Lokale tilpasninger til barnehagens innhold er mulig innen lovens rammer.

Private barnehager kan selv vedta å avvikle hele eller deler av virksomheten. Kommunen har da plikt til å skaffe annen barnehageplass for de barna som mister plassen i barnehagen som nedlegges.

Dersom Nysted og/eller Østmojordet barnehage privatiseres, vil dette gi et svakere faglig miljø i de kommunale barnehagene. Flere ansatte kan søke seg til større barnehager med begrunnelse om at de ønsker å jobbe i større fagmiljøer og med flere muligheter til egenutvikling.

Arbeidsgiverpolitiske konsekvenser

Ved konkurransetsetting eller privatisering av kommunale barnehageplasser vil det bli en omfattende omstillings- og bemanningsprosess der en må påregne mye tid og ressurser både med selve omstillingsprosessen og de påvirkninger rammet barnehage vil ha.

Arbeidsmiljøloven kap. 16 regulerer arbeidstakernes rettigheter ved virksomhetsoverdragelse.

Med overdragelse menes overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen. Det er en konkret vurdering som må gjøres i hvert tilfelle. EF- og EFTA-domstolene har avsagt en rekke dommer som vil være sentrale ved tolkningen av bestemmelsen.

Lønns- og arbeidsvilkår

Etter arbeidsmiljøloven skal tidligere arbeidsgivers rettigheter og plikter som følger av arbeidsavtalen eller arbeidsforholdet overføres til ny arbeidsgiver. De overførte arbeidstakerne har rett til å beholde de individuelle lønns- og arbeidsvilkårene som følger av tariffavtalen med tidligere arbeidsgiver, inntil denne tariffavtalen utløper eller til det inngås en ny tariffavtale som er bindende for den nye arbeidsgiveren og de overførte arbeidstakere.

Når det gjelder arbeidstakers rett til videre opptjening av alders-, etterlatte- og uførepensjon kan det også bli endringer i pensjonsordningen for arbeidstakere som blir overført til ny virksomhet.

Hovedavtalen § 1-4-2 stiller bl.a. følgende krav rundt konkurranseutsetting:

- a) Arbeidstakerorganisasjonene eller forhandlingssammenslutningene skal være representert i administrative ad hoc-grupper som utreder mulig konkurranseutsetting.
- b) Før vedtak om å konkurranseutsette en eller flere tjenester, skal den enkelte arbeidstakerorganisasjon/forhandlingssammenslutning gis anledning til å uttale seg skriftlig for besluttede organ.

Hovedtariffavtalen

I følge vedlegg til protokoll hoved tariffoppgjøret pr. 1.5.2016 IV g) foreligger det en plikt til utredning før beslutninger om konkurranseutsetting tas av kommunestyret. En konkurranseutsetting/privatisering kan ha stor betydning for ansattes fremtidige AFP- og pensjon og økonomiske konsekvenser for arbeidsgiver:

«I de tilfeller oppgaver/tjenester vurderes utført av selvstendige juridiske virksomheter, som kan innebære skifte av arbeidsgiver, skal kommunen/arbeidsgiver kartlegge konsekvensene for AFP- og pensjonsvilkår for berørte ansatte. Dette gjelder blant annet fremtidig reguleringspremie for berørte ansattes oppsatte rettigheter for arbeidsgiver, samt eventuelle individuelle tap av pensjonsrettigheter som følge av utmelding av tjenestepensjonsordningen og eventuelle tap av rett til AFP helt eller delvis.»

Konklusjon

Pedagogisk sett vil det bl.a. bli et svakere fagmiljø enn i dag og vi ser allerede i dag at flere ønsker å jobbe i barnehager med flere avdelinger enn i små barnehager.

Konkurranseutsetting eller privatisering av kommunale barnehageplasser vil gi konsekvenser i forhold til ansattes rettigheter hjemlet i avtaleverkets bestemmelser - inkludert oppsigelser.

Ved nedlegging av en eller flere avdelinger vil det medføre tidkrevende omorganiseringsprosesser og påvirkning av arbeidsmiljøet.