



Kommunal- og regionaldepartementet
postmottak@krd.dep.no

Org. nr.: 970 954 309

Prinsens gate 91
8003 Bodø
Telefon 75 55 37 00
Telefaks 75 55 37 01
E-post: arne@pbl.no
Internettisider: www.pbl.no

Bodø, 16. mai 2013

Høringsvar – nye retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) viser til departementets høringsutsendelse av forslag til nye retningslinjer med svarfrist 20. mai 2013. PBL vil med dette gi sine høringsinnspill.

PBL er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon som representerer om lag 2.300 medlemsbarnehager i 277 kommuner og bydeler. Vårt utgangspunkt for denne høringsuttalelsen er vår formålsparagraf:

"PBL og PBL-A skal bidra til å øke kvaliteten og verdiskapningen i medlemsbarnehagene, til beste for barn, foreldre/foresatte, ansatte, eiere og samfunnet for øvrig."

I PBL-barnehagene arbeider det om lag 28.500 ansatte, fordelt på 25.000 årsverk. Barnehagene tilbyr barnehageplass for over 115.000 barn. Bransjetallene viser at mer enn 50 % av alle barnehager i Norge er private. Disse tilbyr daglig tjenester over hele landet i løpende konkurranse med kommunale barnehager.

Private barnehager får mesteparten av sitt offentlige tilskudd beregnet som en % sats (prosentsats) av hva kommunene bruker på egne barnehager etter kommunalt selvkost-prinsipp. Av denne grunn er det viktig for private barnehager at selvkostberegningene gjøres etter en mest mulig ensartet regelforståelse i kommunene. Det vil gi best grunnlag for både transparens, kontroll og tillit til forvaltningens bruk av offentlige ressurser.

Barnehageloven er i dag ikke et selvstendig hjemmelsgrunnlag med pålegg om bruk av selvkostprinsippet. Det kan være fordi finansiering av den private delen av barnehagesektoren – i motsetning til andre områder hvor det offentlige pålegger private borgere avgifter – ikke har fokus på å hindre forvaltningen i å prise opp sine tjenester, men skal i motsatt ende av skalaen gi insitament til effektiv kommunal drift. Oppnås slik effektivitet vil de offentlige tilskuddene til private barnehager også bli stadig lavere.

Presise selvkostberegninger er fornuftig ressursbruk for kommunene som skal utbetale tilskudd til private aktører beregnet på disse. Samtidig er presise selvkostberegninger en fordel for private barnehager som ønsker stabilitet og forutsigbarhet i regelverket som gir grunnlag for beregningene. Stabilitet og korrekte beregninger er avgjørende for en sunn drift til beste for foreldre og barn i

barnehager.

PBL har merket seg at de gamle retningslinjene for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester omtalte barnehager som en tjeneste der selvkostberegninger kan være aktuelt (side 7).

PBL foreslår at dette også presiseres i de nye retningslinjene.

Kapittel 5.2 Henførbare indirekte kostnader

Vi tilslutter oss det som er skrevet her, men ønsker at det skal presiseres at indirekte kostnader ikke skal kunne bakes inn i en sjablongberegning/-påslag. I beregningen av den kommunale selvkosten knyttet til kommunens barnehagedrift er dagens praksis at blant annet kostnader knyttet til bedriftshelsetjeneste sies å inngå i det sjablongmessige administrasjonspåslaget på 4 %.

Vi mener at dette er en kostnadsart som skal allokere direkte til tjenesteproduksjonen. Fra 1. januar 2010 ble alle barnehager pålagt å være tilknyttet en godkjent bedriftshelsetjeneste. Denne kostnaden berører derfor direkte det å levere et barnehagetilbud.

Det vil også slik PBL ser det være uproblematisk å tallfeste kostnadsstørrelsen for denne type tjenester. Mange kommuner benytter seg for eksempel av private leverandører av bedriftshelsetjeneste. Andre drifter dette selv, men har det skilt ut som en selvstendig del av administrasjonen da det er krav til en faglig uavhengighet for bedriftshelsetjenester.

Kapittel 6.3.2 Fradrag i historisk anskaffelseskost

I eksempelet på side 22 er det oppgitt at kapitalkostnader regnes av netto anleggskost, kr 800 000. Kapitalkostnader er under kapittel 6.1 på side 18 definert som avskrivningskostnaden og alternativkostnaden (kalkulatorisk rentekostnad). Man bør være mest mulig konsekvent i begrepsbruken for ikke å legge til rette for misforståelser. I eksempelet på side 22 bør det derfor stå at kalkulatorisk rentekostnad (i stedet for kapitalkostnader) regnes av netto anleggskost, kr 800 000. Det samme gjelder i eksempelet under kapittel 6.6.1. på side 26.

Kapittel 6.7 Behandling av nye investeringer, samt punkt 12 i kapittel 1. Sammendrag.

Det står oppgitt at ved nyinvesteringer tas anleggsmidlet med i avskrivningsgrunnlaget senest fra og med året etter at bygget/anlegget er tatt i bruk. PBL foreslår at dette endres til at det skal tas inn fra og med det tidspunkt det tas i bruk. Ut i fra dagens ordlyd kan man risikere at et driftsmiddel som tas i bruk i januar ikke blir avskrevet før neste år.

Man kan for eksempel tenke seg at en kommune har ferdigstilt et nytt barnehagebygg som tas i bruk i januar 2013. I følge ordlyden i kapittel 6.7, så kan kommunen la være å avskrive dette bygget i 2013.

For det første gir ikke dette et representativt bilde av virkeligheten og den økonomiske verdiforringelsen av bygget som skjer når bygget tas i bruk. Brukes bygget i 11 måneder, så bør bygget også avskrives med 11 måneders effekt.

For det andre så vil det å unnlate å avskrive bygget i første driftsår ha en direkte innvirkning på kapitaltilskuddet som private barnehager får i kommunen, dersom kommunen beregner kapitaltilskuddssatsen selv. I en bedriftsøkonomisk og regnskapsmessig sammenheng er hovedregelen at de regnskapsmessige avskrivningene knyttet til et driftsmiddel skal følge en fornuftig avskrivningsplan. Det å unnlate å kostnadsføre verdiforringelsen til et driftsmiddel i første driftsår, synes ikke fornuftig ut i fra et økonomisk og regnskapsmessig perspektiv.

PBL mener at selvkostberegningen på dette punktet ikke bør avvike fra normale regnskapsregler og - praksis.

Kapittel 7. Selvkostkalkylen – oppstilling og resultat

Under overskriften «Gebyrgrunlaget» på side 30 går det frem at det anses som naturlig at "kommuner utarbeider selvkostkalkylene etter betalte pensjonspremier (etter fratrekk for bruk av premiefond)".

PBL har observert flere eksempler på at kommuner - i beregningen av den kommunale selvkosten knyttet til barnehagedriften - reduserer pensjonskostnaden med bruk av store midler fra premiefond som, slik vi vurderer det, umulig kan være driftsårets meravkastning på premiereservene (pensjonsmidlene).

PBL understreker at det bør eksplisitt fremheves at det kun er årets meravkastning på premiereserven (pensjonsmidlene) som kan trekkes inn i selvkostkalkylen. Årsaken til dette er at kommunene ikke bør kunne akkumulere opp midler over flere år, for så å dra disse inn i selvkostberegningen for et enkelt år. Dette vil kunne gi dramatiske konsekvenser for private barnehager som får kommunalt tilskudd beregnet ut fra det kommunale kostnadsnivået i egne barnehager.

PBL foreslår ikke med dette en materiell begrensning i kommunenes mulighet til å disponere hele premiefondet og dets avkastning, men vi mener at den kommunale selvkostberegningen i størst mulig grad må gjenspeile det aktuelle driftsårets kostnader. Vårt forslag vil heller ikke berøre kommunenes regnskapsføring av disse midlene, da forslaget kun gjelder beregningen av selvkost.

Øvrige momenter som bør komme inn

1. Endringer i etterkalkylen

PBL vil foreslå at når det gjelder forholdet mellom forkalkylen og etterkalkylen, så bør det komme inn en begrensning/et øvre tak i forhold til endringer i etterkalkylen sammenlignet med forkalkylen som har en negativ effekt for brukerne. Dette for å gi brukerne forutsigbarhet, samt ha en preventiv effekt som sikrer at presisjonsnivået i forkalkylen er tilfredsstillende.

Det bør også pålegges kommunene varslingsplikt på tiltak kommunene gjennomfører løpende gjennom året og som påvirker etterkalkylen. For barnehagene er det vesentlig å kunne tilpasse driften til endrede rammebetingelser enten det er økning eller reduksjon i kommunens produksjon.

Gjelder reduksjonen i tilbudet personalkostnader, foreslår PBL at tiltak med negativ effekt på etterkalkylen har en varslingsplikt på 4 måneder før det kan effektueres. Dette av hensyn til stillingsvernet til de ansatte.

2. Kostnader knyttet til vedlikehold av kommunale bygg

Høringsutkastets kapittel 3, 1. avsnitt lyder som følger:

"Retningslinjene for beregning av selvkost bygger på prinsippet om at brukerne av dagens tjenester skal betale det disse tjenestene koster, også omtalt som generasjonsprinsippet eller det finansielle ansvarsprinsipp. Dette innebærer at en generasjon brukere ikke skal subsidiere neste generasjon, eller omvendt, men at kostnadene ved tjenestene som ytes i dag skal dekkes av de brukerne som drar nytte av tjenesten."

Generasjonsprinsippet som her er omtalt bør etter PBL sin mening også gjelde vedlikehold av kommunale bygg. PBL erfarer at bygningsmassen i mange kommuner forfaller og vil påføre senere generasjoner store etterslepskostnader.

For private barnehager er det et problem at selvkostveilederen ikke i tilstrekkelig grad presiserer at kommunenes kostnader til løpende vedlikehold av bygg må tas løpende, og ikke skyves fremover i tid over store perioder. Når løpende vedlikehold ikke utføres og heller ikke da kostnadsføres medfører dette at beregningsgrunnlaget i selvkostkalkylene ikke reflekterer det reelle kostnadsbildet.

Skrivefeil/bagatellmessige feil

Kapittel 5. Selvkostkalkylen – direkte og indirekte kostnader

- I andre avsnitt er det referert til kapittel 5. Det skal være kapittel 6.

Kapittel 8. Organisering av selvkosttjenester

- Siste avsnitt på side 42. Kommentar vedrørende referanse må fjernes.

Med vennlig hilsen

Private Barnehagers Landsforbund



Arne Myrland