



Kunnskapsdepartementet

Postboks 8119 Dep.

0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:
10/85957/ATHORUD

Dato:
28.06.2010

Oversendelse av høringsuttalelse til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager

Bærum kommune avgir følgende høringsuttalelse til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager:

1. Hovedelementene i ny modell

- 1.1. Bærum kommune er positiv til likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.
- 1.2. En finansieringsmodell som gir større likhet og forutsigbarhet i offentlig finansiering vil trolig oppleves som mer rettferdig enn dagens opplegg.

2. Likeverdig behandling - overgangsregler

- 2.1. Bærum kommune forutsetter at kommunene kompenseres fullt ut i fremtidige statsbudsjetter for merkostnader som følge av økt likebehandling og eventuell økt etterspørsel etter barnehageplasser.
- 2.2. Full likebehandling bør fases inn så raskt som mulig. 5 år er en for lang overgangsperiode.

3. Beregningsgrunnlag og telletidspunkter

- 3.1. Ordningen med avregning av merforbruk over minst tre år i driften av kommunale barnehager er uklar og lite hensiktsmessig.
- 3.2. Antall telletidspunkter og hvilke aktivitetsendringer som skal føre til justering av tilskudd bør fastsettes av den enkelte kommune, og ikke i forskriften.

4. Tilskudd til drift

- 4.1. Bærum kommune støtter at gjennomsnittlige driftskostnader ved basistilbudet i kommunale barnehager skal brukes som grunnlag for tilskudd. Tilskuddet må som det legges opp til differensiere på type barnehage, samt små og store barn. Begrepene "ordinær drift" og "basistilbud" må defineres nærmere. Alle kommunens myndighetsoppgaver må kunne holdes utenfor beregningsgrunnlaget.
- 4.2. Regelverket bør inneholde en bestemmelse som gir anledning til å holde særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor tilskuddsgrunnlaget. Det er viktig at dette utformes så konkret som mulig. Kommunene må få hjemmel til å holde følgende kostnader utenfor beregningsgrunnlaget:
 - a) Drift av midlertidige løsninger

- b) Tilbud til spesielle målgrupper
 - c) Ulike forsøk
 - d) Håndtering av ledig kapasitet/overkapasitet
- 4.3 Alle ikke-kommunale barnehager, også de med statlige og fylkeskommunale eiere, bør behandles likt. Kommunene må kompenseres for dette via rammetilskuddet.

5. Tilskudd til kapital

- 5.1 Den alternative modellen for beregning av kapitaltilskudd, hvor kommunen gir et noe lavere tilskudd til barnehagene enn gjennomsnittsprinsippene skulle tilsi, bør velges. Innsparingen i sin helhet benyttes til en pott ikke-kommunale barnehager kan søke midler fra.
- 5.2 Kapitalsats bør kun gjelde ordinære barnehager, og eventuelt åpne barnehager hvis dette er aktuelt. Kapitalsats bør ikke omfatte familiebarnehager.
- 5.3 Tomtekostnader bør ikke legges inn i beregningsgrunnlaget.

6 Vilkår

- 6.1 For å sikre god og likeverdig kvalitet i alle kommunens barnehager må det fastsettes sentrale vilkår for tildeling av tilskudd i forskriften, samtidig som kommunene kan supplere med vilkår for lokale forhold. Følgende må fastsettes som sentrale vilkår:
- a) Lønns- og arbeidsvilkår
 - b) Bruk av kapitaltilskudd
 - c) Prioritering av barn med rett til barnehageplass
 - d) Krav til bruk av godkjente plasser

Forslag til formulering av vilkår fremgår av saksframlegget.

7. Uttak av verdier

- 7.1. Det er nødvendig å gi bestemmelser som begrenser adgangen til uttak av utbytte og som regulerer løpende utgifter. Bestemmelsene bør ikke omfatte uttak av verdier ved salg og opphør av virksomheten.


8. Økonomiske og administrative konsekvenser

- 8.1. Departementet må, i samarbeid med KS, følge opp om den nye finansieringsmodellen i praksis blir budsjettneutral for kommunene.
- 8.2. Kommunens oppgaver i forhold til oppfølging av de ikke-kommunale barnehagene vil bli endret som følge av ny finansieringsmodell. Bærum kommune ser ikke at modellen vil redusere kommunens kostnader til administrativ oppfølging.

Vedlagt følger utskrift av møtebok fra behandlingen av høringsuttalelsen i Sektorutvalg for barn og unge den 15.6.2010. Av saksframlegget fremgår det nærmere beskrivelser av det enkelte punkt i uttalelsen.

Med hilsen


Erik Førland
kommunalsjef


Atle Thorud
spesialrådgiver



Dato: 26.05.2010 Arkivkode: N-301 Bilag nr: Arkivsak ID: 10/9305 J.post ID: 10/61750
 Saksbehandler: Atle Thorud

Behandlingsutvalg	Møtedato	Saknr.
Sektorutvalg barn og unge	15.06.2010	046/10

HØRINGSUTTALELSE TIL NYTT FINANSIERINGSSYSTEM FOR IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER

VIKTIGE PUNKTER I SAKEN:

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring forslag til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor. Ikke-kommunale barnehager er barnehager som enten er eid av private, fylkeskommuner eller staten.

Finansieringsmodellen fastsetter hvordan kommunen skal utmåle kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

I modellen skal kommunen sørge for likeverdig behandling av alle barnehager i kommunen. Likeverdig behandling defineres som at ikke-kommunale barnehager får 100 % av det tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd (per heltidsplass).

Det legges opp til at full innfasing av likeverdig behandling skal gjennomføres i en opptrappingsplan over fem år. Inntil likeverdig behandling er fullt ut innfaset i statsbudsjettet, vil det gjelde overgangsregler.

Kunnskapsdepartementet foreslår en modell hvor kommunen skal fastsette separate tilskuddssatser for drift og kapital:

- For drift skal det fastsettes én sats for små barn med heltidsplass og én sats for store barn med heltidsplass. Kommunen skal fastsette satsene separat for ordinær barnehage, familiebarnehage og åpen barnehage.
- For kapital skal det fastsettes én sats per barn med heltidsplass, uavhengig av barnas alder. Tilskuddet skal dekke avskrivnings- og rentekostnader. Kommunen skal fastsette separate satser for ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Kommunen kan gi ekstra tilskudd til enkeltbarnehager som har høye kapitalkostnader.

I regelverket knyttet til modellen er det lagt inn et forbud mot årlig uttak av overskudd utover en fastsatt maksimal avkastning på egenkapitalen. Det legges også opp til at forhold som husleie, regnskapstjenester, renhold osv. skal skje til markedsmessige priser.

I forslaget får kommunen rett til å kreve tilbakebetaling av offentlige tilskudd og foreldrebetaling som er akkumulert i virksomheten ved opphør eller salg av ikke-kommunale barnehager.

Det åpnes for at kommunen kan sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften.

Som det fremgår av forslag til høringsuttalelse under er rådmannen positiv til at det innføres full likebehandling, men mener at en overgangsperiode på 5 år er for lenge. Rådmannen er også positiv til hovedtrekkene i den foreslåtte finansieringsmodellen. Det er likevel en rekke justeringer som bør gjøres hvor de viktigste er at det må stilles klare vilkår til ikke-kommunale barnehagene, at modell for beregning av kapitalsats bør vurderes nøye og ikke omfatte familiebarnehager, samt at mulighetene for og konsekvensene av uttak av verdier ved salg og opphør av virksomheten kan virke lite gjennomtenkt.

Departementet vurderer den nye finansieringsmodellen som budsjettøytral for kommunene. For de største kostnadselementene i den nye finansieringsmodellen, sett i forhold til dagens opplegg, ser rådmannen at det er rimelig å legge en slik betraktning til grunn. Til tross for dette ser rådmannen at det er enkelte forhold som kan tilsi at modellen i praksis ikke er budsjettøytral, blant annet knyttet til barnehagenes behov for ekstra kapitaltilskudd. Rådmannen mener departementet i tillegg til å kompensere kommunene for kostnadene som følge av økt likebehandling, også må følge opp om de øvrige elementene i finansieringsmodellen i sum blir budsjettøytral for kommunene. Dette må skje i samarbeid med KS.

Dette saksframlegget redegjør for alle sentrale elementer i den foreslåtte finansieringsmodellen. Under hvert tema blir departementets vurderinger og forslag presentert, deretter kommer rådmannens vurderinger som leder frem til foreslåtte uttalelser (i egne bokser). Disse er så samlet som forslag til vedtak under.

Forslag til vedtak:

Bærum kommune avgir følgende høringsuttalelse til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager:

1. Hovedelementene i ny modell

- 1.1. Bærum kommune er positiv til likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.
- 1.2. En finansieringsmodell som gir større likhet og forutsigbarhet i offentlig finansiering vil trolig oppleves som mer rettferdig enn dagens opplegg.

2. Likeverdig behandling - overgangsregler

- 2.1. Bærum kommune forutsetter at kommunene kompenseres fullt ut i fremtidige statsbudsjetter for merkostnader som følge av økt likebehandling og eventuell økt etterspørsel etter barnehageplasser.
- 2.2. Full likebehandling bør fases inn så raskt som mulig. 5 år er en for lang overgangsperiode.

3. Beregningsgrunnlag og telletidspunkter

- 3.1. Ordningen med avregning av merforbruk over minst tre år i driften av kommunale barnehager er uklar og lite hensiktsmessig.
- 3.2. Antall telletidspunkter og hvilke aktivitetsendringer som skal føre til justering av tilskudd bør fastsettes av den enkelte kommune, og ikke i forskriften.

4. Tilskudd til drift

- 4.1. Bærum kommune støtter at gjennomsnittlige driftskostnader ved basistilbudet i kommunale barnehager skal brukes som grunnlag for tilskudd. Tilskuddet må som det legges opp til differensiere på type barnehage, samt små og store barn. Begrepene "ordinær drift" og "basistilbud" må defineres nærmere. Alle kommunens myndighetsoppgaver må kunne holdes utenfor beregningsgrunnlaget.
- 4.2. Regelverket bør inneholde en bestemmelse som gir anledning til å holde særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor tilskuddsgrunnlaget. Det er viktig at dette utformes så konkret som mulig. Kommunene må få hjemmel til å holde følgende kostnader utenfor beregningsgrunnlaget:
 - a) Drift av midlertidige løsninger
 - b) Tilbud til spesielle målgrupper
 - c) Ulike forsøk
 - d) Håndtering av ledig kapasitet/overkapasitet
- 4.3. Alle ikke-kommunale barnehager, også de med statlige og fylkeskommunale eiere, bør behandles likt. Kommunene må kompenseres for dette via rammetilskuddet.

5. Tilskudd til kapital

- 5.1. Den alternative modellen for beregning av kapitaltilskudd, hvor kommunen gir et noe lavere tilskudd til barnehagene enn gjennomsnittsprinsippene skulle tilsi, bør velges. Innsparingen i sin helhet benyttes til en pott ikke-kommunale barnehager kan søke midler fra.
- 5.2. Kapitalsats bør kun gjelde ordinære barnehager, og eventuelt åpne barnehager hvis dette er aktuelt. Kapitalsats bør ikke omfatte familiebarnehager.
- 5.3. Tomtekostnader bør ikke legges inn i beregningsgrunnlaget.

6. Vilkår

- 6.1. For å sikre god og likeverdig kvalitet i alle kommunens barnehager må det fastsettes sentrale vilkår for tildeling av tilskudd i forskriften, samtidig som kommunene kan supplere med vilkår for lokale forhold. Følgende må fastsettes som sentrale vilkår:
 - a) Lønns- og arbeidsvilkår
 - b) Bruk av kapitaltilskudd

- c) Prioritering av barn med rett til barnehageplass
- d) Krav til bruk av godkjente plasser

Forslag til formulering av vilkår fremgår av saksframlegget.

7. Uttak av verdier

7.1. Det er nødvendig å gi bestemmelser som begrenser adgangen til uttak av utbytte og som regulerer løpende utgifter. Bestemmelsene bør ikke omfatte uttak av verdier ved salg og opphør av virksomheten.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1. Departementet må, i samarbeid med KS, følge opp om den nye finansieringsmodellen i praksis blir budsjettneøytral for kommunene.

8.2. Kommunens oppgaver i forhold til oppfølging av de ikke-kommunale barnehagene vil bli endret som følge av ny finansieringsmodell. Bærum kommune ser ikke at modellen vil redusere kommunens kostnader til administrativ oppfølging.

Marit Langfeldt Ege

Erik Førland

Vedlegg:

forslag til lov og forskriftstekster.pdf	926605
Høringsnotat - utrykt vedlegg - kan hentes på www.regjeringen.no	926633

Behandlingen i møtet

Votering:

Rådmannens forslag ble enstemmig vedtatt.

BAUN-046/10 - 15.06.2010 Vedtak:

Bærum kommune avgir følgende høringsuttalelse til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager:

1. Hovedelementene i ny modell

- 1.1. Bærum kommune er positiv til likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.
- 1.2. En finansieringsmodell som gir større likhet og forutsigbarhet i offentlig finansiering vil trolig oppleves som mer rettferdig enn dagens opplegg.

2. Likeverdig behandling - overgangsregler

- 2.1. Bærum kommune forutsetter at kommunene kompenseres fullt ut i fremtidige statsbudsjetter for merkostnader som følge av økt likebehandling og eventuell økt etterspørsel etter barnehageplasser.
- 2.2. Full likebehandling bør fases inn så raskt som mulig. 5 år er en for lang overgangsperiode.

3. Beregningsgrunnlag og telletidspunkter

- 3.1. Ordningen med avregning av merforbruk over minst tre år i driften av kommunale barnehager er uklar og lite hensiktsmessig.
- 3.2. Antall telletidspunkter og hvilke aktivitetsendringer som skal føre til justering av tilskudd bør fastsettes av den enkelte kommune, og ikke i forskriften.

4. Tilskudd til drift

- 4.1. Bærum kommune støtter at gjennomsnittlige driftskostnader ved basistilbudet i kommunale barnehager skal brukes som grunnlag for tilskudd. Tilskuddet må som det legges opp til differensiere på type barnehage, samt små og store barn. Begrepene "ordinær drift" og "basistilbud" må defineres nærmere. Alle kommunens myndighetsoppgaver må kunne holdes utenfor beregningsgrunnlaget.
- 4.2. Regelverket bør inneholde en bestemmelse som gir anledning til å holde særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor tilskuddsgrunnlaget. Det er viktig at dette utformes så konkret som mulig. Kommunene må få hjemmel til å holde følgende kostnader utenfor beregningsgrunnlaget:
 - a) Drift av midlertidige løsninger
 - b) Tilbud til spesielle målgrupper
 - c) Ulike forsøk
 - d) Håndtering av ledig kapasitet/overkapasitet
- 4.3. Alle ikke-kommunale barnehager, også de med statlige og fylkeskommunale eiere, bør behandles likt. Kommunene må kompenseres for dette via rammetilskuddet.

5. Tilskudd til kapital

- 5.1 Den alternative modellen for beregning av kapitaltilskudd, hvor kommunen gir et noe lavere tilskudd til barnehagene enn gjennomsnitts-

prinsippene skulle tilsi, bør velges. Innsparingen i sin helhet benyttes til en pott ikke-kommunale barnehager kan søke midler fra.

- 5.2 Kapitalsats bør kun gjelde ordinære barnehager, og eventuelt åpne barnehager hvis dette er aktuelt. Kapitalsats bør ikke omfatte familiebarnehager.
- 5.3 Tomtekostnader bør ikke legges inn i beregningsgrunnlaget.

6 Vilkår

- 6.1 For å sikre god og likeverdig kvalitet i alle kommunens barnehager må det fastsettes sentrale vilkår for tildeling av tilskudd i forskriften, samtidig som kommunene kan supplere med vilkår for lokale forhold. Følgende må fastsettes som sentrale vilkår:

- a) Lønns- og arbeidsvilkår
- b) Bruk av kapitaltilskudd
- c) Prioritering av barn med rett til barnehageplass
- d) Krav til bruk av godkjente plasser

Forslag til formulering av vilkår fremgår av saksframlegget.

7. Uttak av verdier

- 7.1. Det er nødvendig å gi bestemmelser som begrenser adgangen til uttak av utbytte og som regulerer løpende utgifter. Bestemmelsene bør ikke omfatte uttak av verdier ved salg og opphør av virksomheten.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

- 8.1. Departementet må, i samarbeid med KS, følge opp om den nye finansieringsmodellen i praksis blir budsjettneøytral for kommunene.
- 8.2. Kommunens oppgaver i forhold til oppfølging av de ikke-kommunale barnehagene vil bli endret som følge av ny finansieringsmodell. Bærum kommune ser ikke at modellen vil redusere kommunens kostnader til administrativ oppfølging.

RÅDMANNENS REDEGJØRELSE:

BAKGRUNN

Høringsfristen er satt til 31. juli 2010. Vedlagt denne saken er høringsbrevet og forslag til nye lov- og forskriftsformuleringer. Høringsnotatet kan i sin helhet lastes ned fra Kunnskapsdepartementets hjemmesider.

Rammefinansiering av barnehagesektoren har vært et politisk mål i flere år. Regjeringen planlegger rammefinansiering av barnehagesektoren fra 1. januar 2011.

Rammefinansiering innebærer at de tilskuddene som i dagens finansieringsmodell er øremerket barnehageformål (til både kommunale og ikke-kommunale barnehager), legges inn i rammetilskuddet til kommunene, og fordeles til kommunene etter et sett med kriterier som reflekterer utgiftsbehovet knyttet til barnehager i den enkelte kommune.

Endringen innebærer at kommunene får et helhetlig finansieringsansvar for kommunale og ikke-kommunale barnehager. Kommunens plikt til å finansiere barnehagene og de ikke-kommunale barnehagenes rett til å få tilskudd må reguleres. Høsten 2007 ble to alternative måter å gjøre dette på sendt på høring: statlig fastsatt sats eller lokalt fastsatte forskrifter (kommunale). Ingen av alternativene fikk stor eller entydig tilslutning og er heller ikke fulgt direkte opp.

Da saken ble behandlet i Stortinget våren 2009 ble det vedtatt å ta inn en bestemmelse i barnehageloven om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Lovendringen trer i kraft i forbindelse med innføring av ordningen. Bestemmelsen lyder:

§ 14 Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager

Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle godkjente, ikke-kommunale barnehager i kommunen, forutsatt at barnehagen har søkt om godkjenning før barnehagesektoren er blitt rammefinansiert.

Kommunen kan yte tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at barnehagesektoren er rammefinansiert.

Godkjente ikke-kommunale barnehager, jf. første og andre ledd, skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd. Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.

Kommunen skal utbetale tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager som skal motta tilskudd etter første eller annet ledd forskuddsvis hvert kvartal inntil kommunen fatter endelig vedtak om tilskudd.

Kommunens vedtak etter annet ledd kan påklages til fylkesmannen.

Bestemmelsen sier at alle ikke-kommunale barnehager skal behandles likeverdig med kommunale barnehager. Det fremgår av bestemmelsens tredje ledd at det skal fastsettes forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.

Det er viktig å legge merke til at kommunens plikt til å yte tilskudd gjelder barnehager som har søkt om godkjenning før barnehagesektoren er blitt rammefinansiert (det vil si 1. januar 2011). Barnehager som etableres etter dette kan få, men har ikke rett på tilskudd. I praksis gir dette kommunen mulighet for nødvendig styring av omfanget på tilbudet.

Det som nå er sendt på høring er forslag til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager.

Forslaget omfatter følgende:

- **Ny forskrift om likverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd.**
Forskriften definerer hva som menes med likeverdig behandling og hvordan dette skal praktiseres. Forskriften er hjemlet i §14 i barnehageloven.
- **Ny § 14a i barnehageloven om krav til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.**
Departementet er opptatt av at foreldrebetalingen og offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager kommer barna til gode. Det foreslås derfor en ny bestemmelse i barnehageloven som regulerer adgangen til å ta ut verdier fra barnehagevirksomheten. Bestemmelsen åpner for at det lages forskrifter knyttet til hva som er rimelig avkastning og vederlag, krav til dokumentasjon, kommunens adgang til kontroll osv.
- **Ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.**
Denne forskriften er hjemlet i den nye §14a i barnehageloven. Som det er omtalt over så regulerer denne hva som er rimelig avkastning og vederlag, uttak av verdier ved opphør og salg, krav til dokumentasjon og regler for kontroll og tilbakebetaling.

KORT OM BARNEHAGESEKTOREN OG FINANSIERING AV IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER I DAG

Per 15. desember 2009 var det i landet om lag 6 700 barnehager. Av disse eies ca. 45 % av kommunene, ca. 1 % av staten eller fylkeskommunene og ca. 54 % av private.

I Bærum gikk det per 15. desember 2009 ca. 6 900 barn i barnehage. Av disse gikk ca. 50 % i kommunale barnehager. Barn i private barnehager fordelte seg på 68 private barnehager og 5 statlige barnehager. Det var ca 500 barn i familiebarnehage, hvorav 100 barn i kommunal familiebarnehage og ca 400 barn i 63 private familiebarnehager, fordelt på 28 eiere.

De private ordinære heldagsbarnehagene er organisert som forening/stiftelse/andelslag (39 stk), ansvarlig selskap/selskap med delt- og begrenset ansvar (8 stk), aksjeselskap (20 stk) og eneeierforetak (3 stk).

I dag finansieres barnehagesektoren i hovedsak gjennom tre kilder: foreldrebetaling, statstilskudd og kommunalt tilskudd. For ikke-kommunale barnehager på landsbasis utgjør foreldrebetalingen om lag 20 pst. av finansieringen, statstilskudd om lag 60 pst. mens kommunalt tilskudd utgjør om lag 20 pst. av finansieringen. Staten gir også tilskudd ved etablering av nye barnehageplasser. I tillegg gir staten tilskudd til barn med særskilte behov som bl.a. dekker ekstra ressurser i barnehagene. Dette er tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne og minoritetsspråklige barn.

Det ble i 2003 inngått et forlik på Stortinget om barnehagepolitikken (barnehageforliket). Sentrale elementer i barnehageforliket var innføringen av maksimalpris på foreldrebetaling, en plikt til likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd og økt barnehageutbygging med sikte på full dekning.

Som følge av barnehageforliket ble det fra 1. mai 2004 innført en maksimalgrense på foreldrebetalingen og kommunene fikk en forskriftsfestet plikt til å behandle kommunale og ikke-kommunale barnehager likeverdig ved tildeling av offentlige tilskudd. Plikten innebærer at kommunen skal dekke kostnader i ikke-kommunale barnehager som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd.

På samme tidspunkt ble det innført egne skjønnsmidler til kommunene for å kompensere for merutgiftene knyttet til forliket.

Fra 1. august 2005 ble det krav om at kommunens tilskudd må sørge for at den samlede offentlige finansieringen utgjør minst 85 % av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd.

Barnehageåret 2009/2010 ble det innført rett til barnehageplass for alle barn som fyller 1 år innen utgangen av august, søker innen hovedopptak og som er bosatt i kommunen. Kommunene fikk som følge av dette en plikt til å tilby plass til alle som fikk denne retten.

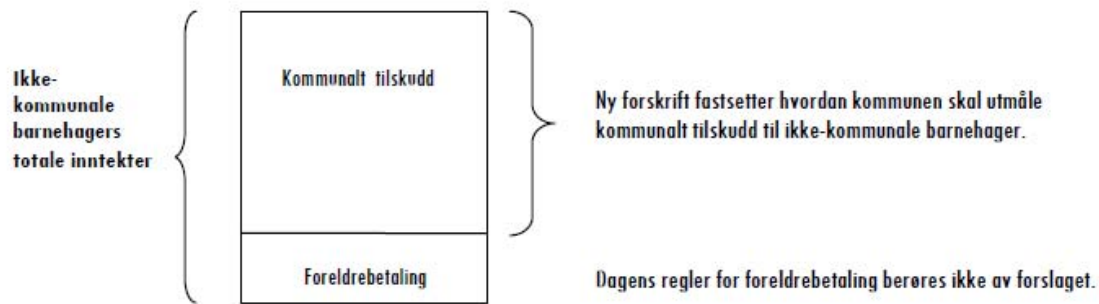
Ved tildeling av kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager benytter Bærum kommune seg i dag av departementet sin beregningsmodell. Kommunen er ikke forpliktet til å dekke kostnader i ikke-kommunale barnehager utover 2003-nivå prisjustert til 2010. Departementet tilrår imidlertid kommunene å registrere barnehagens regnskapstall for de påfølgende årene og utmåle et tilskudd som er i samsvar med barnehagens behov i 2010. Ved beregning av kommunalt tilskudd i Bærum kommune blir både barnehagens tilskudd basert på 2003-regnskapet og siste regnskapsår vurdert og det blir fattet vedtak i forhold til det beregningsåret hvor barnehagen kommer best ut. Dette er i tråd med departementet sin anbefaling.

FORSLAG TIL NY FINANSIERINGSMODELL

1. Hovedelementene i ny modell

Departementets vurderinger og forslag

Finansieringsmodellen fastsetter hvordan kommunen skal utmåle kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Som det fremgår av figuren under vil foreldrebetaling og reglene for fastsetting av dette ikke bli berørt av forslaget.



I modellen skal kommunen sørge for likeverdig behandling av alle barnehager i kommunen. Likeverdig behandling defineres som at ikke-kommunale barnehager får 100 % av det tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd (per heltidsplass).

Det legges opp til at full innfasing av likeverdig behandling skal gjennomføres i en opptrappingsplan over fem år. Inntil likeverdig behandling er fullt ut innfaset i statsbudsjettet, vil det gjelde overgangsregler.

Kunnskapsdepartementet foreslår en modell hvor kommunen skal fastsette separate tilskuddssatser for drift og kapital:

- For drift skal det fastsettes én sats for små barn med heltidsplass og én sats for store barn med heltidsplass. Kommunen skal fastsette satsene separat for ordinær barnehage, familiebarnehage og åpen barnehage.
- For kapital skal det fastsettes én sats per barn med heltidsplass, uavhengig av barnas alder. Tilskuddet skal dekke avskrivnings- og rentekostnader. Kommunen skal fastsette separate satser for ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Kommunen kan gi ekstra tilskudd til enkeltbarnehager som har høye kapitalkostnader.

I regelverket knyttet til modellen er det lagt inn et forbud mot årlig uttak av overskudd utover en fastsatt maksimal avkastning på egenkapitalen. Kommunen får rett til å kreve tilbakebetaling av offentlige tilskudd og foreldrebetaling som er akkumulert i virksomheten ved opphør eller salg av ikke-kommunale barnehager.

Rådmannens vurderinger

I Bærum er ikke-kommunale barnehager en stor og viktig del av det samlede barnehage-tilbudet. Likebehandling av de ulike tilbud er derfor både prinsipielt riktig og av stor praktisk betydning for barnehagene i kommunen. Gjennom likebehandling får alle barnehagene de samme økonomiske mulighetene til kvalitetsmessig standard og langsiktig forsvarlig økonomisk drift.

Barnehagene har forskjellige utfordringer. De kan ha ulik aldersmessig sammensetning av barn, være små enheter med 18 barn (en avdeling) eller store barnehager med 150 barn. Byggene er av ulik alder og kvalitet. Flere av barnehagene holder til i eldre nedbetalte bygg med lave kapitalkostnader, men med stort vedlikeholdsbehov. Andre barnehager

holder til i nye lokaler med store kapitalkostnader. Ordinære barnehager har også en annen kostnadsstruktur enn for eksempel familiebarnehager. Ulikhetene innebærer at opplegget må differensieres og det naturlige er, som foreslått, å knytte dette til små og store barn, type barnehage og kapitalkostnader.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om de overordnede hensynene når det gjelder forholdet mellom enkelhet og korrekthet er ivaretatt på en hensiktsmessig måte i finansieringsmodellen. I dag beregnes tilskudd til de ikke-kommunale barnehager ut i fra at kommunen skal dekke kostnader for hver barnehage som statstilskudd og foreldrebetaling ikke dekker. Dette innenfor minimum 85% og maksimum 100% av det tilsvarende barnehager eid av kommunen mottar i offentlig støtte. Dette er omfattende beregninger hvor tilskuddet beregnes individuelt for hver barnehage og hvor resultatet ikke alltid fremstår som ”rettferdig” da tilsynelatende like tilbud kan få svært ulike resultat.

Finansieringsmodellen forutsetter en mer lik tildeling av tilskudd for de ulike typer av barnehager, men åpner samtidig for en differensiering knyttet til kapitalkostnader. Samlet sett er dette både enklere, gir større forutsigbarhet og vil trolig oppleves som mer rettferdig enn dagens opplegg.

Øvrige forhold i finansieringsmodellen omtales i egne avsnitt.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse:

- 1.1. Bærum kommune er positiv til likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.
- 1.2. En finansieringsmodell som gir større likhet og forutsigbarhet i offentlig finansiering vil trolig oppleves som mer rettferdig enn dagens opplegg.

2. Likeverdig behandling - overgangsregler

Departementets vurderinger og forslag

Inntil likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager er fullt innfasert i statsbudsjettet, må forskriften inneholde overgangsregler. Departementet foreslår følgende overgangsregler:

- Ikke-kommunale barnehager skal gis det beste av enten minimumssatsen for tilskudd til ikke-kommunale barnehager eller samme andel av det gjennomsnittlige offentlige tilskuddet til tilsvarende kommunale barnehager som året før (nåværende statstilskudd og kommunalt tilskudd). Fra 1. august 2010 økes minimumssatsen fra 85 til 88 pst. av hva tilsvarende kommunale barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig finansiering.
- Kommunen har ikke plikt til å gi tilskudd slik at den offentlige finansieringen av en ikke-kommunal barnehage overstiger det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig finansiering.

- Nyetablerte barnehager som er godkjent av kommunen, gis tilskudd etter kostnadsdekningsprinsippet det første året, men ikke lavere enn minimumssatsen. Året etter gis barnehagen det beste av enten minimumssatsen for tilskudd til ikke-kommunale barnehager eller samme andel av det gjennomsnittlige offentlige tilskuddet til tilsvarende kommunale barnehager som året før.

Rådmannens vurderinger

Med innfasing av likeverdig behandling menes en gradvis økning av minimumssatsen for tilskudd sett i forhold til hva tilsvarende kommunale barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig finansiering. Denne satsen øker fra 85% til 88% fra 1. august 2010. Økninger er allerede innarbeidet i kommunens budsjetter. Ytterligere økning av satsen vil påføre kommunene økte utgifter som det er behov for å kompensere i forbindelse med statsbudsjettet. Det er signalisert at dette skal skje over 5 år. Eventuell økt etterspørsel etter barnehageplasser, for eksempel knyttet til endringer i kontantstøtteordningen vil også påvirke kommunenes utgifter.

Rådmannen mener at 5 år virker som en for lang overgangsperiode. Dette ut i fra selve prinsippet om likebehandling, av hensyn til de ikke-kommunale barnehagene og det tilbud de kan gi, men også ut i fra at perioden hvor det på grunn av overgangsreglene omtalt over vil bli mange år med tilleggsberegninger. Etter rådmannens oppfatning er det en klar fordel om overgangsperioden kan gjøres så kort som mulig.

Overgangsreglene i seg selv innebærer en noe annen tolkning av kostnadsdekningsprinsippet enn dagens beregninger legger opp til. For samtlige ikke-kommunale barnehager vil det nå være utviklingen i kommunens kostnader som vil avgjøre om tilskuddet endres fra ett år til det neste. I dagens modell er det barnehagenes eget kostnadsnivå og kompensasjon for pris- og kostnadsvekst som påvirker nivået.

Forslaget til overgangsregler medfører at kommunen slipper å beregne kostnadene i hver enkelt ikke-kommunal barnehage og sikrer at alle ikke-kommunale barnehager likebehandles ved endringer fra ett år til det neste.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse:

- 2.1. Bærum kommune forutsetter at kommunene kompenseres fullt ut i fremtidige statsbudsjetter for merkostnader som følge av økt likebehandling og eventuell økt etterspørsel etter barnehageplasser.
- 2.2. Full likebehandling bør fases inn så raskt som mulig. 5 år er en for lang overgangsperiode.

3. Beregningsgrunnlag og telletidspunkter

Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår at det er budsjetterte kostnader til basistilbudet i de kommunale barnehagene som skal legges til grunn ved utmålingen av tilskudd til drift i ikke-kommunale barnehager.

Det foreslås videre at tilskuddssatsene for både drift og kapital skal synliggjøres i tilknytning til kommunens årsbudsjett.

Ved budsjettøkning til ordinær drift av kommunale barnehager gjennom året, skal tilsvarende økning per barn med heltidsplass også gjelde for ikke-kommunale barnehager. Eksempel på dette er fordeling av midler som kompensasjon som følge av lønnsoppjøret. Departementet foreslår derfor at tilskuddet per heltidsplass til ikke-kommunale barnehager fastsettes én gang per år, i tillegg skal det foretas inntil én etterjustering hvis kommunene gir tilleggsbevilgninger til egne barnehager. Regelen gjelder tilleggsbevilgning til ordinær drift. Kostnader til uforutsette hendelser i kommunale barnehager som for eksempel ulykker, vannlekkasje og brannskader, kan holdes utenfor.

Departementet foreslår at bevilgningsreduksjoner i kommunen ikke skal få tilsvarende virkning for ikke-kommunale barnehager.

Budsjettet som tilskuddsgrunnlag, fanger ikke opp tilfeller der faktisk forbruk avviker vesentlig fra planlagt forbruk. Departementet legger derfor til grunn at vesentlig netto merforbruk i den ordinære driften i kommunale barnehager over minst tre år, skal korrigeres inn i tilskuddssatsene til de ikke-kommunale barnehagene i påfølgende år.

Departementet foreslår at kommunene kan holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor beregningsgrunnlaget. Departementet ber om forslag til hvordan en slik bestemmelse kan utformes.

Barnehagenes årlige rapportering av status i barnehagen om antall barn, barnas alder og oppholdstid på årsmeldingen per 15. desember, danner i dag grunnlag for utmåling av statstilskudd og kommunalt tilskudd. Departementet foreslår at rapporteringen videreføres. Departementet mener at tilskudd som beregnes ut fra situasjonen per 15. desember, i de fleste tilfeller vil avspeile den gjennomsnittlige fordelingen av barn over og under tre år i løpet av kalenderåret. Departementet foreslår derfor at det er denne barnesammensetningen i ikke-kommunale barnehager per 15. desember året før, som fortsatt skal legges til grunn for tilskuddsutmålingen.

Utover den årlige rapporteringen per 15. desember foreslår departementet at kommunen selv kan velge hvor mange tellestidspunkter i løpet av året det skal være.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om antallet tellestidspunkter per år bør reguleres i forskriften eller om dette skal være opp til kommunen.

Det åpnes i forskriften opp for at barnehager som i løpet av året har store aktivitetsendringer, for eksempel ved opprettelse eller nedleggelse av ny avdeling/større gruppe eller ny barnehage, skal melde fra til kommunen. Store aktivitetsendringer medfører at kommunen må beregne tilskuddet for barnehagen på nytt.

Rådmannens vurderinger

Bruk av kommunens budsjett som beregningsgrunnlag legger til rette for løpende likebehandling ved at endringer i bevilgningsnivå raskere blir hensyntatt enn om regnskapstall legges til grunn. Dette legger også til rette for at tilskuddsatsene kan synliggjøres i forbindelse med kommunens budsjettbehandling, noe som øker forutsigbarheten for de ikke-kommunale barnehagene.

Normale budsjettjusteringer i løpet av et år er vanligvis på grunn av lønnsoppgjør eller knyttet til aktivitetsendringer. Kompensasjon for lønnsoppgjør må enten være innberegnet i satsene som vedtas i forbindelse med budsjettbehandlingen eller justeres i løpet av året. Aktivitetsendringer vil i utgangspunktet ikke påvirke beregningsgrunnlaget da dette også påvirker antall plasser.

Departementet legger til grunn at vesentlig netto merforbruk i den ordinære driften i kommunale barnehager over minst tre år, skal korrigeres inn i tilskuddsatsene til de ikke-kommunale barnehagene i påfølgende år. Rådmannen forstår denne bestemmelsen slik at merforbruket både må ha vært vesentlig og ha vart i minst 3 år for dette skal avregnes mot tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene. Etter rådmannens oppfatning er denne bestemmelsen uklar. Hva menes med "vesentlig" merforbruk og hvor sannsynlig er det at en kommune har merforbruk 3 år på rad? Ordningen er i utgangspunktet heller ikke nødvendig da kommunelovens §46, pkt. 3 stiller krav til at kommunenes budsjetter skal være realistiske.

Departementet foreslår at kun 15. desember skal være obligatorisk telletidspunkt og at endringer i løpet av året skal knyttes til store aktivitetsendringer. Barnehagesektoren er sammensatt av en rekke ulike tilbud, alt fra små familiebarnehager med 3-4 barn til store ordinære barnehager med 150 barn. For eksempel for familiebarnehagene og de minste ordinære barnehagene vil små endringer i barnetallet kunne ha stor økonomisk betydning. Grunnet muligheter for overkapasitet i perioder, plasser til de minste barna i løpet av året osv. vil kravet til fleksibilitet i barnehagene bli større enn i dag. De økonomiske ordningene som etableres må stå i forhold til dette.

Rådmannen mener det er åpenbart at telletidspunkt må være oftere enn kun 1 gang pr. år. Barnehagene, i hvert fall de minste, må også kompenseres for mindre endringer. Her er utfordringen å finne en balanse mellom ordninger som er enkle å administrere samtidig som de ivaretar både de små og store barnehagene, samt tilbudet samlet sett.

Forslag til forskrift åpner for at kommunene selv kan fastsette telletidspunkt utover det obligatoriske. Kommunene er svært ulike, så dette er trolig det mest hensiktsmessige. Rådmannens vurdering er at det derfor er best om kommunene selv kan fastsette telletidspunkt utover det obligatoriske og hvilke aktivitetsendringer som skal føre til justering av tilskudd.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse:

- 3.1. Ordningen med avregning av merforbruk over minst tre år i driften av kommunale barnehager er uklar og lite hensiktsmessig.
- 3.2. Antall telletidspunkter og hvilke aktivitetsendringer som skal føre til justering av tilskudd bør fastsettes av den enkelte kommune, og ikke i forskriften.

4. Tilskudd til drift

Departementets vurderinger og forslag

Departementet foreslår at kommunen skal gi tilskudd til drift i godkjente ikke-kommunale barnehager ut fra gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader i tilsvarende kommunale barnehager.

Departementet legger til grunn at det fortsatt skal være gjennomsnittlige driftskostnader ved basistilbudet i kommunale barnehager som skal danne grunnlag for utmåling av tilskudd. Alle kostnader til basistilbudet i barnehagene skal inngå, med unntak av kapitalkostnader og kostnader til fellesadministrasjon som gjelder barnehagedriften. Kostnader til særskilt tilrettelegging for barn med spesielle behov skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget.

Det legges opp til at kommunen skal utarbeide separate tilskuddssatser for henholdsvis barn over og under tre år med heltidsplass. Tilskuddet skal tilsvare det kommunen i gjennomsnitt bevilger per barn over og under tre år med heltidsplass i "tilsvarende kommunale barnehager". For å beregne separate satser for barn over og under tre år vil kommunen trenge et forholdstall som uttrykker kostnadsforskjellen mellom disse plassene. Forholdstallet vil fastsettes av departementet hvert år.

Departementet foreslår at kommunene skal ha anledning til å holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor tilskuddsgrunnlaget. Departementet ber om forslag til hvordan en slik bestemmelse kan utformes.

Departementet foreslår at kommuner som ikke har egne ordinære barnehager, familiebarnehager eller åpne barnehager, skal benytte nasjonale gjennomsnittssatser fastsatt av departementet.

Kommunens plikt til likeverdig behandling gjelder også barnehagene eid av fylkeskommune og stat. På samme måte som i dag skal statlige og fylkeskommunale midler til drift av barnehager tas med i beregningen av den samlede finansieringen av den enkelte barnehage, det vil si at de inngår i forskriftens definisjon av offentlige tilskudd.

Ekstra kostnader til tiltak for minoritetsspråklige barn, barn med nedsatt funksjonsevne og andre barn med særlige behov skal holdes utenfor beregningen av tilskuddet. I ikke-kommunale barnehager må kommunen finansiere slike tiltak særskilt.

Tilskuddet til drift i ikke-kommunale barnehager skal inneholde et påslag for administrasjon. Departementet legger til grunn at påslaget skal utgjøre et tillegg på 4 % av det beregnede tilskuddet for drift.

Rådmannens vurderinger

Rådmannen mener at det er fornuftig å fortsatt bruke gjennomsnittlige driftskostnader ved basistilbudet i kommunale barnehager som grunnlag for tilskudd. Som tidligere nevnt er barnehagene svært ulike i både størrelse, organisering og driftsform. Utgangspunktet må som det legges opp til være en inndeling ut i fra type barnehagetilbud (familiebarnehage, ordinær barnehage og åpen barnehage).

Det skal utarbeides separate tilskuddssatser for henholdsvis barn over og under 3 år med heltidsplass. Barn under 3 år krever både mer bemanning og areal enn barn over 3 år, slik at en differensiering er nødvendig. En gjennomgang av forholdstallet mellom store og små barn er også hensiktsmessig, da dagens opplegg nok forfordeler barnehager med mange småbarnsplasser.

Som det fremgår over legger departementet til grunn at det skal være gjennomsnittlige driftskostnader ved basistilbudet i kommunen som legges til grunn for beregning av tilskudd. Begrepene ”ordinær drift” og ”basistilbud” må defineres nærmere. Alle kommunens myndighetsoppgaver må kunne holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Herunder også opplærings- og utviklingstiltak som de private barnehagene også nyter godt av.

Det åpnes i forslaget for å holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor tilskuddsgrunnlaget. Departementet sier ikke noe nærmere om hva som bør ligge i dette og ber om forslag til hvordan en slik bestemmelse kan utformes. Rådmannen mener at regelverket bør inneholde en slik bestemmelse, men at det er viktig at denne utformes så konkret som mulig. Uklare formuleringer på dette punktet kan gi forskjellig praksis i kommunene og være en kime til konflikt rundt beregningsgrunnlag.

Rådmannen ser at det er viktig at kommunene får hjemmel til å holde følgende kostnader utenfor beregningsgrunnlaget:

- **Drift av midlertidige løsninger**

Kommunene kan i forbindelse med å oppfylle rett til barnehageplass, eller i forkant av at en ny barnehage skal settes i drift, være nødt til å opprette plasser i midlertidige løsninger. Disse løsningene kan ha både opp og nedriggingskostnader, utgifter til transport osv. som er utover et normalnivå og som en ikke-kommunal barnehage ikke vil ha. De samme forholdene gjelder i stor grad også ved rehabilitering av barnehagebygg.

- **Tilbud til spesielle målgrupper**

For å tilrettelegge for et tilfredsstillende tilbud for kommunenes ulike brukere vil det i en del tilfeller være hensiktsmessig å opprette egne avdelinger eller barnehager. Dette kan gjelde brukergrupper som for eksempel brukere med store fysiske og/eller psykiske funksjonsnedsettelse, helserelevante forhold, flyktningebarn osv. Spesialbarnehager eller spesialavdelinger vil i stor grad være finansiert innenfor tilrettelagte tiltak, men det er allikevel viktig at kommunene ved behov har mulighet til å holde utenom ulike tilbud som eventuelt etableres for helt spesielle målgrupper.

- **Ulike forsøk**

Som del av å utvikle barnehagetilbudet i kommunen kan det gjennomføres ulike forsøk. Eksempel på dette fra andre kommuner er gratis kjernetid for barn med innvandrerbakgrunn. Fra egen kommunen kan nevnes ”Språk i fokus” som er et forsøk med fokus på å bedre språkutvikling med særlig vekt på de minoritets-språklige barna. Kommunene bør kunne holde kostnader til ulike forsøk utenfor beregningsgrunnlaget.

- **Håndtering av ledig kapasitet/overkapasitet**

I en situasjon med full barnehagedekning og etter hvert også en økt tildeling til barn også under 1 år og mer løpende tildeling, vil utfordringene knyttet til ledig kapasitet og overkapasitet øke. Overordnede grep kommunen må gjøre for å håndtere slike forhold vil trolig innebære kostnader som bør kunne holdes utenfor beregningsgrunnlaget.

Disse punktene er basert på forhold som rådmannen ser pr. i dag. Listen er ikke nødvendigvis uttømmende.

Innenfor begrepet ikke-kommunale barnehager er det også barnehager som eies av stat eller fylkeskommune. Eksempler på dette er sykehusbarnehager. I forslag til finansieringsmodell legges det opp til, på samme måte som i dag, at statlige og fylkeskommunale midler til drift av barnehager skal tas med i beregningen av den samlede finansieringen av den enkelte barnehage. Disse midlene inngår i forskriftens definisjon av offentlige tilskudd. Dette betyr at kommunene i disse tilfellene har en lavere finansieringsplikt enn for de private barnehagene.

I praksis har det vist seg å være utfordrende i flere kommuner å få et økonomisk avklart forhold til sykehusbarnehagene. Fokus på kostnadsuttømt har vært stort i helseforetakene som har sett potensiale i å nedlegge eller privatisere sine barnehager for å utløse lavere egenfinansiering og høyere finansiering fra kommunen. Rådmannen mener at "spillet" rundt dette ikke er hensiktsmessig for offentlig sektor og mener alle de ikke-kommunale barnehagene bør behandles likt. Dette gir kommunene økte kostnader som må kompenseres ved at tilsvarende midler trekkes inn fra stat og fylkeskommune og tildeles via rammetilskuddet.

Departementet angir at tilskuddet til drift i ikke-kommunale barnehager skal inneholde et påslag for administrasjon. Det legges til grunn at dette skal utgjøre 4 % av det beregnede tilskuddet for drift. Rådmannen har gjennomgått et utvalg regnskap for private barnehager i kommunen. Det er utfordrende å konkret kunne angi alle administrative kostnader i disse, men så langt rådmannen kan se er 4% et fornuftig nivå.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse:

- 4.1. Bærum kommune støtter at gjennomsnittlige driftskostnader ved basistilbudet i kommunale barnehager skal brukes som grunnlag for tilskudd. Tilskuddet må som det legges opp til differensiere på type barnehage, samt små og store barn. Begrepene "ordinær drift" og "basistilbud" må defineres nærmere. Alle kommunens myndighetsoppgaver må kunne holdes utenfor beregningsgrunnlaget.
- 4.2. Regelverket bør inneholde en bestemmelse som gir anledning til å holde særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor tilskuddsgrunnlaget. Det er viktig at dette utformes så konkret som mulig. Kommunene må få hjemmel til å holde følgende kostnader utenfor beregningsgrunnlaget:
 - a) Myndighetsoppgaver
 - b) Drift av midlertidige løsninger
 - c) Tilbud til spesielle målgrupper
 - d) Ulike forsøk
 - e) Håndtering av ledig kapasitet/overkapasitet

4.3. Alle ikke-kommunale barnehager, også de med statlige og fylkeskommunale eiere, bør behandles likt. Kommunene må kompenseres for dette via rammetilskuddet.

5. Tilskudd til kapital

Departementets vurderinger og forslag

Departementet sier at beregning av kapitalkostnader er en utfordring ved fastsettelse av ny forskrift om likeverdig behandling. Med "kapitalkostnader" menes i denne sammenheng avskrivninger og renter. Utfordringene skyldes i hovedsak ulik behandling av kapitalkostnader i kommunale og ikke-kommunale barnehagers budsjetter og regnskaper.

Det vises til at erfaringer fra dagens finansieringsordning for kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager viser at kapitalkostnader bør behandles særskilt og ikke inngå som en del av tilskuddet til drift.

Departementet har vurdert to modeller for fastsettelse av tilskudd for kapitalkostnader.

Modell 1 går ut på at alle kommuner som har egne barnehager skal fremskaffe tall på kapitalkostnader i kommunale ordinære barnehager, familiebarnehager og tilbud i åpne barnehager. Disse skal benyttes som grunnlag for å fastsette et tilskudd for kapitalkostnader til ikke-kommunale barnehager. Modellen gir et kapitaltilskudd som er i tråd med definisjonen av likeverdig behandling, det vil si at tilskuddet er det samme som gjennomsnittlige kapitalkostnader i kommunens egne barnehager.

Modell 2 gir kommunen mulighet til å velge om den vil beregne kapitalkostnadene i egne barnehager eller benytte nasjonale gjennomsnittssatser for kapitalkostnader i ikke-kommunale barnehager. En del kommuner kan ha vanskeligheter med å beregne kommunale tilskuddssatser i samsvar med modell 1. Departementet foreslår derfor at kommunen gis frihet til å velge om den vil fastsette kommunale tilskuddssatser eller benytte nasjonale gjennomsnittssatser for kapitalkostnader.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om alle kommuner som har egne barnehager, skal pålegges å beregne kapitalkostnadene i kommunale barnehager (modell 1) eller om de bør kunne velge å benytte nasjonale gjennomsnittssatser (modell 2). Den siste modellen er valgt i utkast til forskrift.

Departementet foreslår at kommunene skal ha anledning til å holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor beregningsgrunnlaget for kapital.

På samme måte som for drift skal kommunene utarbeide separate satser for hhv. ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Departementet anser at det ikke er nødvendig å ha separate drifttilskuddssatser for store og små barn. Tilskuddssatsene skal synliggjøre tilskuddssatsene for kapitalkostnader i tilknytning til kommunebudsjettet.

Departementet foreslår at det presiseres i forskriften at kommunen kan gi ekstra tilskudd til barnehager med høye kapitalkostnader. En del ikke-kommunale barnehager kan ha særlig høye kapitalkostnader, for eksempel som følge av at barnehagen er nyetablert eller fordi

den ligger i et område der tomteknadene er spesielt høye. I en del tilfeller vil et tilskudd basert på kommunale eller nasjonale gjennomsnittstall ikke være tilstrekkelig for å dekke barnehagens faktiske kapitalkostnader.

En mulig alternativ modell innebærer at kommunen gir et noe lavere kapitaltilskudd til de ikke-kommunale barnehagene enn gjennomsnittsprinsippene skulle tilsi. Innsparingen benyttes i sin helhet til en pott ikke-kommunale barnehager kan søke om midler fra. Dermed vil barnehager med store kapitalkostnader få ekstratilskudd uten at kommunen må benytte midler utover det likeverdige behandling tilsier. Ulempen med ordningen er at nye barnehager som har lavt behov for reinvesteringer på kort sikt får større tilskudd enn eldre barnehager med stort behov for reinvesteringer på kort sikt. Departementet har derfor ikke gått videre med denne alternative modellen, men ønsker høringsinstansenes syn på denne vurderingen.

Departementet tar høsten 2010 sikte på å gi ut en veileder som blant annet vil gi nærmere retningslinjer for hvordan tilskudd for kapitalkostnader skal beregnes.

Rådmannens vurderinger

Når det gjelder kapitalkostnader er det store ulikheter mellom og innenfor de ulike typer av barnehager. Eldre barnehager har gjennomgående lavere kapitalkostnader, men høyere vedlikeholdsbehov enn nye barnehager. På kort sikt er det likevel de nyeste barnehagene med store kapitalutgifter hvor utfordringene er størst i forhold til dette.

Modellen departementet foreslår er basert på at alle barnehager av samme type skal få det samme tilskuddet. For de eldste ordinære barnehagene vil dette bety en økte muligheter for vedlikehold og oppgradering. For de nyeste barnehagene vil dette trolig være for lite til å dekke deres kapitalutgifter, og det vil bli nødvendig med ekstra tilskudd. Det foreslåtte regelverket åpner for dette, men det vil innebære ekstrakostnader for kommunene. Skal modellen samlet sett være budsjettneutryl, slik departementet legger opp til, må det være mulig å tilpasse tilskuddssatsene i forhold til behovet i barnehagene.

Rådmannen vil anbefale at man legger til grunn den alternative modellen hvor kommunen gir et noe lavere kapitaltilskudd til barnehagene enn gjennomsnittsprinsippene skulle tilsi, og at innsparingen i sin helhet benyttes til en pott ikke-kommunale barnehager kan søke om midler fra.

I sin egenart skal familiebarnehager i utgangspunktet være et tilbud i private hjem og det er normalt sett ikke større investeringsutgifter. I de kommunale barnehagene ligger en utgiftsdekning som del av beregningsgrunnlaget for drift. Dette betyr at løpende utgifter til inventar og utstyr osv. i stor grad allerede er dekket. Etter rådmannens vurdering er det ikke naturlig at familiebarnehagene har kapitalsats.

Det fremgår av regelverket at tomteknadene er tenkt inn i beregningsgrunnlaget. Dette gir en del utfordringer. Det må avklares om det er de utgifter kommunens faktisk har hatt som skal legges inn, eller om det må stipuleres tomteverdier. De fleste av kommunens barnehager ligger på arealer som ikke er kjøpt inn i forbindelse med etableringen. I forhold til tildelingen til de ikke-kommunale barnehagene gir dette utfordringer. Mange av de private barnehagene disponerer tomter hvor det kun betales symbolsk leie til kommunen. Rådmannen mener at tomteknadene bør holdes utenom beregningsgrunnlaget. Hvis man som beskrevet over etablerer en modell med noe lavere kapitaltilskudd til barnehagene enn

gjennomsnittsprinsippene, vil ulikheter knyttet til tomtekostnader kunne tas i en helhetsvurdering innenfor den skjønsmessige potten.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse:

- 5.1. Den alternative modellen for beregning av kapitaltilskudd, hvor kommunen gir et noe lavere tilskudd til barnehagene enn gjennomsnittsprinsippene skulle tilsi, bør velges. Innsparingen i sin helhet benyttes til en pott ikke-kommunale barnehager kan søke midler fra.
- 5.2. Kapitalsats bør kun gjelde ordinære barnehager, og eventuelt åpne barnehager hvis dette er aktuelt. Kapitalsats bør ikke omfatte familiebarnehager.
- 5.3. Tomtekostnader bør ikke legges inn i beregningsgrunnlaget.

6. Vilkår

Departementets vurderinger og forslag

Departementet legger opp til at kommunen kan sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften. Dersom kommunen setter vilkår, må den samtidig sørge for at det er rom for dette innenfor barnehagens samlede inntekter.

Det må være saklig sammenheng mellom tilskuddet som tilbys og de vilkårene som stilles. Kommunen kan ikke pålegge ikke-kommunale barnehager plikter for å oppnå noe mer eller noe helt annet enn det som er formålet med tilskuddet. Kommunen kan heller ikke pålegge plikter som går utover det som gjelder for kommunens egne barnehager.

Rådmannens vurderinger

De ikke-kommunale barnehagene utgjør en stor og viktig del av det samlede barnehagetilbudet i Bærum, og i landet for øvrig. Offentlige tilskudd utgjør allerede en vesentlig andel av finansieringen av disse tilbudene og denne vil fremover stige ytterligere. Rådmannen mener, ut fra disse barnehagens betydning for det totale tilbudet og finansieringsmåte, at det må stilles klarere vilkår knyttet til drift.

Rådmannen er av den oppfatning at det å sette like vilkår for de kommunale og ikke-kommunale barnehagene er en måte å sikre god og likeverdig kvalitet i alle kommunens barnehager på. Det er viktig at de mest sentrale vilkår uttrykkes i forskrift, samtidig som kommunene kan supplere med vilkår for lokale forhold.

Rådmannen mener følgende bør fastsettes som sentrale vilkår:

A. Lønns- og arbeidsvilkår

Det er betydelige forskjeller i arbeidsbetingelser for de ansatte i kommunale og enkelte ikke-kommunale barnehager. Når barnehagene får likeverdige økonomiske forutsetninger må det stilles krav til at slike forskjeller utjevnes. Dette som bidrag til å sikre kvaliteten i barnehagene.

Forslag til formulering av vilkår:

Eiere av ikke-kommunale barnehager plikter å sørge for tilsvarende arbeidsbetingelser som i kommunale barnehager, ved å følge kommunens lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår som et minimum.

B. Bruk av kapitaltilskudd

Under omtalen av kapitaltilskudd tidligere i denne saken fremgår det at barnehagene avhengig av alder på bygget har forskjellige utfordringer. Til de eldste byggene er det knyttet lave eller ingen kapitalkostnader, men ofte stort behov for vedlikehold eller oppgradering. De nyeste byggene har ofte store kapitalkostnader og mindre behov for vedlikehold.

Rådmannen mener det er viktig å sikre at tildelt kapitaltilskudd faktisk brukes til dekning av kapitalkostnader og eller oppgradering/vedlikehold. Det må også være krav til at eventuelle ubrukte midler settes av i et vedlikeholdsfond.

Eiere kan ha ulik motivasjon og tidshorisont for sitt engasjement i barnehagedrift og det er derfor viktig å sikre opprettholdelse av gode barnehagebygg over tid.

Forslag til formulering av vilkår:

Ikke-kommunale barnehager plikter årlig å avsette til vedlikeholdsfond den andel av kapitaltilskuddet som ikke brukes til dekning av kapitalkostnader, eller løpende vedlikehold.

C. Prioritering av barn med rett til barnehageplass

Kommunen har plikt til å sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. I forbindelse med innføring av denne retten ønsket departementet ikke å gjøre endringer i opptaksprosessen og uttrykte tillit til at de kommunale og ikke-kommunale barnehagene sammen ville finne løsninger.

I praksis har det vist seg at de fleste av de ikke-kommunale barnehagene ikke føler seg forpliktet til å ta inn barn med rett til barnehageplass, dersom de anser det mer hensiktsmessig å ta andre hensyn, som for eksempel barnas alder og kjønn. Dette fører til at barn med rett til barnehageplass kun i realiteten har denne retten i forhold til de kommunale barnehagene. Det fører også til at kommunen, som i siste instans er ansvarlig for at alle med rett til plass får et tilbud, må bygge flere barnehageplasser enn behovet tilsier, for å sikre dette.

Forslag til formulering av vilkår:

Ikke-kommunale barnehager har, på lik linje med de kommunale barnehagene, plikt til å prioritere barn med rett til barnehageplass.

D. Krav til bruk av godkjente plasser

En del barnehager har av ulike grunner ikke alltid fylt opp i forhold til barnehagens godkjenning, og går følgelig med ledig kapasitet. Dette er ikke god samfunnsøkonomi, da det totale utbyggingsbehovet blir større enn det trenger å være.

Forslag til formulering av vilkår:

Ikke-kommunale barnehager skal, på lik linje med de kommunale, utnytte alt godkjent netto leke-og oppholdsareal, så sant det ikke er ekstraordinære forhold som tilsier noe annet.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse:

6.1. For å sikre god og likeverdig kvalitet i alle kommunens barnehager må det fastsettes sentrale vilkår for tildeling av tilskudd i forskriften, samtidig som kommunene kan supplere med vilkår for lokale forhold. Følgende må fastsettes som sentrale vilkår:

- a) Lønns- og arbeidsvilkår
- b) Bruk av kapitaltilskudd
- c) Prioritering av barn med rett til barnehageplass
- d) Krav til bruk av godkjente plasser

Forslag til formulering av vilkår fremgår av saksframlegget.

7. Uttak av verdier

Departementets vurderinger og forslag

I dag har barnehageloven og tilhørende forskrifter ikke begrensninger i adgangen til å ta ut verdier fra barnehagevirksomheten. Eier av ikke-kommunale barnehager kan derfor ta ut verdier fra barnehagen ved eksempelvis årlig utbytte, gjennom høye lønninger til representanter for eierne i virksomheten, gjennom transaksjoner mellom barnehagen og nærstående og i forbindelse med salg eller avvikling av virksomheten.

Departementet mener at alle offentlige tilskudd og all foreldrebetaling i barnehagen skal komme barna i barnehagen til gode. Det er derfor nødvendig å gi bestemmelser som begrenser adgangen til uttak av verdier, og at kommunen får adgang til å kreve tilbakebetalt den delen av uttaket som overstiger rimelig fortjeneste.

Slike bestemmelser bør etter departementets vurdering presiseres i egen forskrift som har klar hjemmel i barnehageloven. Reglene foreslås tatt inn i ny § 14a i barnehageloven med utfyllende regler i egen forskrift.

Ikke-kommunale barnehager er en viktig del av det helhetlige barnehagetilbudet i kommunen og er organisert på ulike måter. Departementet mener at barnehageloven også i tiden framover skal legge til rette for at ikke-kommunale aktører kan og vil etablere barnehager, uavhengig av organisasjonsform. Av den grunn er det ikke formålstjenlig å ha ett absolutt forbud mot uttak av verdier fra barnehagedrift.

Reguleringen innebærer at det fortsatt vil være mulig å drive barnehager med forsvarlig forrentning av innskutt kapital, men det settes begrensninger som hindrer særskilt høy avkastning. Forslaget kan gi strukturelle endringer på lang sikt, ved at bestemmelsene kan redusere interessen for å etablere nye ikke-kommunale barnehager og at kommunene eventuelt selv må etablere alle nødvendige barnehageplasser. På kort sikt antar departementet at innstramningen ikke vil ha effekter på barnehagestrukturen.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at uttak av årlige overskudd i form av formelt utbytte og enhver annen overføring av overskudd til eier skal omfattes av de nye reglene

om bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager i barnehageloven og tilhørende forskrift, uten hensyn til hvordan overskuddsdisponeringen formelt fremstår.

Reguleringen av uttak av overskudd i løpet av det enkelte driftsår bør etter departementets vurdering ta utgangspunkt i en maksimumsgrense for avkastning på egenkapitalen. Departementet foreslår at uttak av utbytte det enkelte år maksimalt kan utgjøre en avkastning på egenkapitalen tilsvarende 10 års statsobligasjonsrente tillagt ett risikopåslag på 2 prosentpoeng. Det vil ikke være adgang til uttak i tilfeller der eiere ikke har skutt inn kapital i selskapet. Departementet legger til grunn at dette også vil gjelde eiere som arbeider i barnehagen, slik at disse ikke kan ta ut verdier utover rimelig lønn.

Etter departementets vurdering er det viktig at også adgangen til uttak av verdier ved salg og opphør av virksomheten reguleres i forskriften. Dette er nødvendig for å unngå at verdier som bygges opp av offentlige tilskudd og foreldrebetalingen realiseres på ett senere tidspunkt. Samtidig som uttak i driftsperioden reguleres må det legges føringer på hvordan eventuell akkumulert kapital skal kunne anvendes. I motsatt fall vil reguleringen kun medføre en tidsforskyvning av verdiuttaket for eieren.

Samtidig bør det være adgang for barnehageeier til å ta ut rimelig avkastning av egenkapitalen. I motsatt fall vil regelverket virke negativt på etableringen av ikke-kommunale barnehager. Departementet foreslår derfor at kommunen kan kreve tilbakeført verdier bygget opp ved offentlig tilskudd og foreldrebetaling, utover maksimal årlig avkastning på egenkapitalen. Dersom barnehageeier har valgt ikke å ta ut maksimalt utbytte hvert enkelt år (jf. § 2 i forskriften), skal summen av disse årlige beløpene trekkes fra tilbakeføringskravet.

Det foreslås at eiere av ikke-kommunale barnehager skal være ansvarlige for å inneha nødvendig og tilstrekkelig dokumentasjon om driften. En slik plikt vil for eksempel innebære krav om å ha dokumentasjon som viser at transaksjoner mellom nærstående baserer seg på markedsmessige priser, herunder skriftlig dokumentasjon på leiekontrakter, bilag som viser fakturerte timer og timepris for regnskapstjenester. Dokumentasjonskravene vil også gjelde ved fastsettelse av lønn til eier som arbeider i barnehagen. Kommunen kan etterspørre dokumentasjonen ved behov.

Departementet ber eksplisitt om høringsinstansenes syn på behovet for regulering av uttak av verdier, samt forslag til regulering.

Rådmannens vurdering

Dette med regulering av adgangen til å ta verdier ut av barnehagevirksomheten er et utfordrende område. Tilsyn og kontroll med de ikke-kommunale barnehagene skal først og fremst være å sette krav og vilkår for drift, samt oppfølging av godkjenninger og planer. Utviklings og kvalitetsarbeidet er også viktig. I hvilken grad man faktisk også skal gå inn i å regulere og kontrollere mer økonomiske forhold bør etter rådmannens oppfatning kun skje på områder hvor dette er nødvendig som del av den samlede oppfølging.

Rådmannen mener at det er fornuftig med enkelte begrensinger i adgangen til å ta ut verdier fra barnehagevirksomheten. Det finnes flere eksempler på at eiere av ikke-kommunale barnehager tar ut tilsynelatende store verdier fra barnehagen i form av utbytte,

gjennom høye lønninger til representanter for eierne i virksomheten og gjennom transaksjoner mellom barnehagen og nærstående i form av for eksempel husleie.

Reguleringer finnes også på enkelte andre områder. I privatskolelovens §6-3 er det regulert at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode, blant annet gjennom at det ikke kan gis utbytte til eiere eller nærstående.

Enkelte reguleringer som sikrer at offentlige tilskudd kommer barna i barnehagen til gode er etter rådmannens oppfatning nødvendig. Dette gjelder regulering av utbytte og forhold som lønninger, husleie, betaling for vedlikehold, renhold og regnskapstjenester. Rådmannen støtter at slike forhold skal basere seg på markedsmessige prinsipper.

Departementets forslag omfatter også regulering av adgangen til uttak av verdier ved salg og opphør av virksomheten. Selv om rådmannen ser hensynene bak en slik regulering, mener rådmannen at dette er forslag som helt klar bør vurderes nærmere da det her ligger mange prinsipielle og praktisk vanskelige spørsmål.

De ikke-kommunale barnehagene har mange ulike eiere og er organisert i mange ulike selskapsformer. Når det gjelder de statlige barnehagene kan det reises spørsmål knyttet til om det er rimelig at kommunen skal overta verdier som bygges opp for eksempel i sykehusbarnehagene, og som fysisk ofte er plassert inne på sykehusområder. Tilsvarende med barnehager som eventuelt ønskes omdisponert til andre formål, for eksempel botilbud. Skal de måtte "løse ut" kommunen for å få lov til dette?

De private barnehagene er organisert i mange ulike selskapsformer, er svært ulike i størrelse og har mange forskjellige bygningsmessige løsninger. Skal eier som driver barnehage i underetasjen på eget hus eller i en bygning på gården måtte "løse ut" kommunen for å få lov til å legge ned virksomheten og samtidig få beholde byggene?

Rådmannen mener at det er uklart hva som menes med verdier bygget opp ved offentlig tilskudd og foreldrebetaling. I praksis vil verdien på barnehagebygget gjennom kostnadsutvikling og utvikling i eiendomspriser være et viktig bidrag til den opparbeidelse som skjer av verdier. I perioder kan det faktisk også skje at det blir en negativ utvikling av verdien på barnehagebygget og totalen for virksomheten er negativ. Hvordan skal kommunene forholde seg til dette?

Etter rådmannens oppfatning vil slike bestemmelser føre til at barnehagene tilpasser sin organisering i forhold til dette. For eksempel ved at bygget eies av et selskap mens driften organiseres i et annet. Hvordan er forslaget til regler å forstå i forhold til slike og andre leieløsninger?

Etter rådmannens oppfatning er det pr. i dag for tidlig og for lite gjennomtenkt å skulle regulere adgangen til uttak av verdier ved salg og opphør av virksomheten. Rådmannen mener at det i første omgang bør fokuseres på rimelig utbytte og løpende avtaler. Sammen med å sette klare vilkår, kvalitetskrav og tilsyn, bør dette være tilstrekkelig til å løpende følge opp at offentlige tilskudd brukes til beste for barna.

Kommunene må fortsatt ha mulighet til å inngå mer omfattende avtaler som også regulerer uttak ved verdier ved salg og opphør i de tilfeller kommunene tilbyr tomt i forbindelse med etablering.

Rådmannen har som del av arbeidet med denne høringsuttalelsen fått tilgang til forarbeid enkelte andre høringsinstanser har gjennomført. KS skal behandle sin høringsuttalelse i hovedstyret i juni. I forhold til dette med regulering av verdier legger administrasjonen i KS vekt på at dette med bruk av tilskudd allerede er regulert i EØS regelverket for offentlig støtte. De sier videre at departementet bør legge dette til grunn og utarbeide veiledningsmateriell fremfor å innføre et eget regelverk.

Rådmannen ser selvfølgelig at dette er et alternativ, men som forutsetter at det utarbeides et klart veiledningsmateriell. EØS regelverket er i utgangspunktet utformet i forhold til mer konkurranseutsatte virksomheter enn barnehagesektoren. Kommunene vil trenge klare føringer for hvordan dette skal tolkes for denne sektoren. I og med at det nå foreligger et klart forslag til hvordan løpende uttak av verdier skal følges opp foreslår rådmannen at dette støttes.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse:

7.1. Det er nødvendig å gi bestemmelser som begrenser adgangen til uttak av utbytte og som regulerer løpende utgifter. Bestemmelsene bør ikke omfatte uttak av verdier ved salg og opphør av virksomheten.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementets vurderinger og forslag

Departementets vurderer den nye finansieringsmodellen som budsjettneøytral samlet sett. Men det kan oppstå fordelingseffekter mellom de enkelte barnehagene ved overgang til ny finansieringsmodell. Det er ikke mulig å unngå fordelingsmessige endringer mellom barnehagene når ordningen legges om og forenkles. Det er et tungtveiende hensyn å få til et enklere og bedre system enn det som gjelder i dag. Dette tatt i betraktning bør, etter departementets vurdering, disse relativt små effektene av omleggingen godtas.

Departementet hevder at de økonomiske konsekvensene av nye regler for administrasjons-påslag og kapitaltilskudd må ses i sammenheng med dagens påslag for indirekte kostnader. Dette påslaget skal dekke både administrative kostnader og rentekostnader.

Omleggingen av tilskuddsordningen vil kunne gi fordelingseffekter mellom barnehagene. Dette gjelder særlig eventuelle endringer i forholdet mellom små og store barn. Forholdstallet bør vurderes og er tenkt fastsatt årlig i forbindelse med den sentrale fastsettelsen av nasjonale gjennomsnittssatser.

Forslaget til overgangsregler innebærer en noe annen tolkning av kostnadsdeknings-prinsippet enn dagens forskrift. For samtlige ikke-kommunale barnehager vil det være utviklingen i kommunens kostnader som vil avgjøre om tilskuddet endres fra ett år til et annet. Dagens definisjon av kostnadsdekning innebærer at barnehager som mottar tilskudd ut fra dette prinsippet, har krav på samme tilskudd året etter, justert for pris- og kostnadsvekst, uavhengig av om kommunens kostnader til drift av egne barnehager endres.

Forslaget til overgangsregler medfører at kommunen slipper å beregne kostnadene i hver enkelt ikke-kommunal barnehage og sikrer at alle ikke-kommunale barnehager likebehandles ved endringer fra ett år til et annet.

Departementet mener forslag til nytt finansieringssystem innebærer en forenkling av det administrative arbeidet for kommunene. Forslagene inneholder enkelte nye muligheter for kommunen til å føre kontroll med bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, men innebærer ingen absolutte krav til slik kontroll. Omfanget av slike kontroller er det opp til kommunen å vurdere. Departementet er av den oppfatning at det nye systemet totalt sett medfører lavere administrative kostnader for kommunene.

Rådmannens vurderinger

Som det fremgår over vurderer departementet den nye finansieringsmodellen som budsjettøytral samlet sett. For de største kostnadselementene i den nye finansieringsmodellen, sett i forhold til dagens opplegg, er det rimelig å legge en slik betraktning til grunn. Det legges opp til at innføring av likeverdig behandling i form av økningen i den prosentvise minimumssatsen for hva en ikke-kommunal barnehage skal få i tilskudd skal dekkes i statsbudsjettet. Rådmannen ser allikevel enkelte forhold som kan tilsi at modellen ikke vil bli budsjettøytral i praksis.

Et av disse forholdene er knyttet til at tomtekostnader skal legges inn i beregningsgrunnlag for kapitalisats. Dette gjøres ikke i dagens opplegg. Et annet forhold, som trolig kan bli større i økonomisk omfang, er at departementet i sin modell for beregning av kapitalisats foreslår at alle barnehager innenfor samme type (familie, ordinær eller åpen) skal få samme tilskudd. Samtidig åpnes det for at kommunene kan gi ekstratilskudd til de med særlig høye kapitalkostnader. Etter rådmannens oppfatning vil det i en slik modell være åpenbart at kommunen ikke bare kan, men må gi ekstra tilskudd til en del barnehager.

Rådmannens vurdering av økonomiske konsekvenser må nødvendigvis baseres på de beskrivelser departementet har utarbeidet, samt kjennskap til og erfaring med dagens modell. Rådmannen mener at det må følges opp om den finansieringsmodell for ikke-kommunale barnehager som blir valgt, i praksis vil bli budsjettøytral. Dette bør skje i et samarbeid med KS.

Den nye modellen vil gi fordelingseffekter mellom de enkelte barnehagene. Rådmannen støtter departementets vurdering av at dette ikke er til å unngå og faktisk er noe av poenget med omleggingene. Etter rådmannens oppfatning vil den nye modellen trolig bli oppfattet som mer rettferdig enn dagens opplegg.

Som nevnt over er departementet av den oppfatning at det nye systemet totalt sett medfører lavere administrative kostnader for kommunene. Rådmannen ser at innsatsen som følge av den nye finansieringsmodellen vil bli vridd fra detaljerte beregninger i forkant av tildeling av tilskuddet til kontrollaktiviteter knyttet til nivå på utbytte, husleie, lønninger osv. Forslaget knyttet til uttak av verdier ved salg og opphør av virksomheten vil i praksis bli svært utfordrende for kommunene. Innføres dette, må kommunen gå inn med både økonomisk og juridisk kompetanse i alle virksomheter som legges ned.

Rådmannen ser i dag ikke grunnlaget for at kommunene skal få lavere administrative kostnader som følge av ny finansieringsmodell. Dette avhenger selvfølgelig av hvilken ordning som til slutt blir valgt. Etter rådmannens oppfatning er det viktig å signalisere dette

til departementet slik at ikke reduserte administrative kostnader i kommunene blir lagt inn som del av finansiering av ordningen.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse:

- 8.1. Departementet må, i samarbeid med KS, følge opp om den nye finansieringsmodellen i praksis blir budsjettøytral for kommunene.
- 8.2. Kommunens oppgaver i forhold til oppfølging av de ikke-kommunale barnehagene vil bli endret som følge av ny finansieringsmodell. Bærum kommune ser ikke at modellen vil redusere kommunens kostnader til administrativ oppfølging.