

Høringsuttalelse om nytt finansieringssystem for ikke kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor.

Denne høringsuttalelse er skrevet på vegne av forum for private barnehager i Sandefjord. Dette forumet omfatter 26 barnehager i Sandefjord med til sammen ca 1500 barn. Etter flere år med kamp for likeverdig behandling og klagesaker i forhold til fordeling av kommunalt tilskudd, kommenterer forumet nå utkastet til forskriften ut fra et ønske om et enkelt finansieringssystem som tar sikte på å oppnå likeverdig behandling av private og kommunale barnehager.

§ 5. Tilskudd til drift

Kommunen skal gi tilskudd til drift i godkjente ikke-kommunale barnehager ut fra gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader i tilsvarende kommunale barnehager. Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift kan holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget"

Høringsbrevet konkretiserer forskriftens § 5

"Ved budsjettøkning til ordinær drift av kommunale barnehager gjennom året, skal tilsvarende økning per barn med heltidsplass også gjelde for ikke-kommunale barnehager. Departementet er kjent med at slike budsjettøkninger er fåtallige. Noen kommuner fordeler midler til egne barnehager etter lønnsoppgjøret. Det er viktig at en slik økning også kommer de ikke-kommunale barnehagene til gode samme år. Det er samtidig viktig å skjerme kommunene fra å måtte foreta nye beregninger av tilskuddsgrunnlaget for ofte. 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."

- Formuleringene her kan skape muligheter for tilleggsbevilgninger gjennom budsjettendringer i løpet av året. Det må kunne forventes at kommunen budsjetterer ut fra reelle kostnader og ikke har urealistiske forventninger til innsparinger i barnehagedriften. Ved en overaktiv innsparing kan følgen bli at man må gi tilleggsbevilgninger flere ganger uten at dette kommer de private barnehagene til gode. Sitatet over peker på at det kan gjøres en etterjustering dersom det gis tilleggsbevilgninger til de kommunale barnehagene. Ved budsjettjusteringer, kan det da tenkes at man gir tilleggsbevilgninger tidlig i året og justerer for dette. Ved senere tilleggsbevilgninger vil de private barnehagene da ikke ha rett til flere justeringer. På denne måten kan man spekulere i lave kostnader og justere budsjettet flere ganger i løpet av året. Forskriften må sikre at de private barnehagene får justert sine tilskudd på lik linje med de kommunale barnehagene uansett om det skjer en eller flere ganger. Forumet er derfor

skeptisk til dagens formulering som begrenser de private barnehagenes mulighet til å få justert sitt tilskudd kun en gang i løpet av budsjettåret.

- En annen uheldig virkning av en etterjustering kan være at de kommunale barnehagene gjennom året må få ekstra tilskudd flere ganger. Ved en årlig etterjustering, kan dette gå ut over likviditeten og betalingsevnen til de private barnehagene, ved at de private barnehagene må vente med å få justert sitt tilskuddsbeløp til slutten av året. En slik praksis vil nødvendigvis føre til et urimelig stort årsoverskudd i de private barnehagene som ikke kan forhindres da man på grunn av lavt beregningsgrunnlag må drive nøkternt frem til en evt justering kommer.

§ 5. Tilskudd til drift

- *Kommunen skal gi tilskudd til drift i godkjente ikke-kommunale barnehager ut fra gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader i tilsvarende kommunale barnehager. Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift kan holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget.*
- Muligheten til å holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader utenfor beregningsgrunnlaget, er etter forumets mening generell og uheldig. Hva som ligger i særskilt høye kostnader presiseres i liten grad og kan derfor overlates til en skjønnsmessig vurdering. Slik vi har erfart kan et slikt skjønn gå ut over de private barnehagene ved at det kan finnes mange årsaker til at man vil holde enkelte barnehager utenfor beregningsgrunnlaget. Motsatt ville det også vært urimelig dersom en privat aktør hadde bygget og drevet en kostnadskrevende barnehage som kommunen skulle gi tilskudd til i forhold til kostnadsnivået.
- Det kan tenkes inn ulike grunnlag for at en kommunal barnehage skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Enten ved at de kommunale barnehagene ikke har fylt opp barnehageplassene i egne barnehager og dermed får et høyt kostnadsnivå sammenlignet med barnehager som har barn på alle sine plasser. En kan også få særskilt høye kostnader ved bygging av nye kommunale barnehager som gir et høyere kostnadsbilde sammenlignet med eldre barnehager som har vært drevet gjennom flere år. Det er også mulig å tenke seg at etablerte kommunale barnehager må spare, mens nyere barnehager ved etablering representerer forholdsmessig høyere kostnader og forsøkes holdt utenfor beregningsgrunnlaget.
- Forumet legger til grunn at denne regelen ikke bidrar til å skape likverdighet mellom de private og kommunale barnehagene og at regelens generelle karakter kan føre til vurderinger som ikke var intendert. Dette til tross for at vi også ser at private barnehager kan få ekstra tilskudd ved høye kapitalkostnader. Vi er også redde for at kommunale barnehager med høye kapitalkostnader kan bli holdt utenfor beregningsgrunnlaget og vil gi et lavere beregningsgrunnlag i forhold til kapitaltilskudd. Dette vil være urimelig.

§ 6. Tilskudd til kapital

Kommunen skal gi tilskudd til kapitalkostnader i godkjente ikke-kommunale barnehager.

- Forumet kommenterer at kapitalkostnader bør beregnes nasjonalt og sette en standard for beregningen. Vi er også av den oppfatning at dette vil bidra til en mer likverdighet enn der hvor kommunen selv må beregne gjennomsnittelige kapitalkostnader. Å finne en modell som ivaretar likverdighet når kapitalkostnader varierer i forhold til barnehagens alder, størrelse og drift er en utfordring også med tanke på at barnehager med høye kostnader kommunalt kan holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Dagens kommunale barnehager representerer et mindretall, sett i forhold til antall private barnehager i Sandefjord kommune. De kommunale barnehagene har vært drevet lenge og har lave kapitalkostnader. Som barnehagedrivere vet vi at disse barnehagene trenger oppgradering, investeringer og vedlikehold. For å senke kostnadene, kan slike behov overses og utelates fra budsjettet. Dette er kjent både fra kommunal og privat virksomhet. Vi bemerker at en kommunal innsparing med hensyn til vedlikehold, oppgradering og investeringer ikke bør ramme de private barnehagene som etter beste evne forsøker å holde en høy standard på sine barnehager og som til enhver tid er avhengig av barnehagebygg som er godkjent av kommunen som tilsynsmyndighet. En nedbygging av den kommunale barnehagesektoren kan åpne for flere private aktører, men samtidig også at kapitalkostnadene i kommunale barnehager blir mindre dersom det gjøres innsparinger og kostnader til vedlikehold ikke tas med i budsjettet.
- Utfordringene og den uklare forskriften gir med hensyn til beregning av kapitaltilskudd, innebærer at vi ønsker å benytte oss av nasjonale gjennomsnittssatser for kapitalkostnader fastsatt av departementet. Samtidig mener vi at det da ikke bør være kommunal valgfrihet med hensyn til beregning av kapitalkostnader

§ 7. Ekstra tilskudd til kapital

Kommunen kan gi ekstra tilskudd til barnehager med høye kapitalkostnader.

- Denne regelen har gode intensjoner, men vil nok i liten grad komme til anvendelse. Det vil heller ikke være hensiktsmessig at særlig kostnadskrevende barnehager på denne måten kan få finansiert sine kapitalkostnader. Vi ser dette i sammenheng med urimeligheten i at kommunale barnehager med høye kostnader kan holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Jfr § 5.
- Forum for private barnehager i Sandefjord foreslår at § 7 strykes.

§ 8. Barnehagens grunnlag for utmåling av tilskudd

2. ledd. Kommunen bestemmer hvor mange ganger i året barnehageeier skal rapportere om antall barn, barnas alder og oppholdstid i barnehagen i tillegg til rapporteringen etter første ledd.

- Behovet for hyppige rapporteringer kan slik vi ser det ikke begrunnes ut fra annet enn det som fremgår av § 8. 3. ledd. Dersom det skal innarbeides hyppige rapporteringer vil det medføre et en administrativ belastning for barnehagen. Det bør være nok at barnehagen rapporterer ved store aktivitetsendringer. Det kan evt. Defineres mer tydelig hvordan "store aktivitetsendringer skal forstås".

- Vi foreslår derfor at § 8, 2. ledd skal strykes.

§ 9. Endringer i grunnlaget for de kommunale tilskuddssatsene

Kommunen skal fatte vedtak om tilskudd til ikke-kommunale barnehager én gang per år, jf. §§ 5 og 6 andre ledd bokstav a. Kommuner som i løpet av året gir bevilgningsøknings til ordinær drift til kommunale barnehager, jf. §§ 5 og 6 andre ledd bokstav a, skal én gang i året øke tilskuddsgrunnlaget til ikke-kommunale barnehager tilsvarende. På grunnlag av det nye tilskuddsgrunnlaget må kommunen utarbeide nye tilskuddssatser og fatte nye vedtak om tilskudd.

Kommuner der regnskapene over en treårsperiode viser at kostnadene til ordinær drift i de kommunale barnehagene er vesentlige større enn bevilgningene i årsbudsjettene, må øke tilskuddsgrunnlaget til de ikke-kommunale barnehagene tilsvarende.

Reduksjon i bevilgningene i løpet av budsjettåret eller mindreforbruk i barnehagedriften i kommunale barnehager medfører ikke endring i tilskuddsgrunnlaget til ikke-kommunale barnehager.

- Reglen gir kommunen adgang til å ha større kostnader i egne barnehager over en lengre periode før tilskuddsgrunnlaget må økes i forhold til de private barnehagene. Dette er urimelig og oppfordrer på ingen måte til likeverdighet mellom kommunale og private barnehager. Som kommentert tidligere, må tilskudd både til private og kommunale barnehage basere seg på riktig budsjettering fra kommunens side og ikke la underbudsjettering føre til en skjev fordeling mellom kommunale og private barnehager. Private barnehager har ikke den samme muligheten til å budsjettere på denne måten. Det er ingen andre sektorer eller poster det kan hentes inn midler fra og dette innebærer at budsjettarbeidet må ta utgangspunkt i de faktiske utfordringer barnehagen står overfor.
- Vi mener at § 9, bør skrives om og at tilskuddsgrunnlaget til de ikke kommunale barnehagene må økes dersom kostandene i løpet av et år er vesentlig større enn budsjettet. Underbudsjettering vil på denne måten måtte rettes opp slik at likeverdighet kan oppnås.

§ 11. Tilbakebetaling

Barnehageeier som i løpet av året mottar høyere tilskudd enn den har krav på, må enten tilbakebetale et tilsvarende beløp eller få trukket fra beløpet ved senere eller neste års utbetaling av tilskudd.

- Forumet er enige i tilbakebetaling av for mye utbetalt tilskudd dersom barnehagen har gjort uriktige vurderinger. Men dersom feilen ikke ligger hos barnehagen, er det ingen rimelig grunn til at man skal kunne kreve tilbake for høye tilskudd. Dette vil i så fall være å sette strengere krav til private barnehager, enn det som er vanlig både privatrettslig og i forvaltningsloven ellers.
- Det gjeldende prinsippet er at man kan påberope seg å ha mottatt tilskudd i god tro. Altså at man ikke hadde grunn til å tro at man fikk et høyere tilskudd enn det man hadde krav på. Kommunen må ta ansvar for egne feil i beregningen av tilskudd til de private barnehagene.

Sandefjord 30. juni 2010

For Forumet for private barnehager i Sandefjord



Rune Hoff Johannessen