



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Høring av nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor - høringsuttalelse

Fylkesmannen i Buskerud er positiv til Kunnskapsdepartementets forslag til ny finansieringsmodell. Fylkesmannen synes i utgangspunktet forslaget ivaretar forholdet mellom enkelhet og korrekthet på en hensiktsmessig måte.

Fylkesmannen har i det følgende enkelte kommentarer:

1. Utmåling av tilskudd og tilbakebetaling

Forslag til ny barnehagelov § 14 a siste ledd, og forskriften § 11, regulerer barnehageeiers plikt til å tilbakebetale tilskudd som eieren mottar i løpet av året dersom dette tilskuddet er høyere "enn det den har krav på". Bestemmelsen er sitert i høringsnotatet punkt 6.4.4 men ikke nærmere kommentert.

Fylkesmannen er i utgangspunktet enig i at tilbakebetalingsplikten bør reguleres nærmere i lov og forskrift. Fylkesmannen registrerer at forslaget til bestemmelsen om tilbakebetaling er lik den bestemmelsen som i dag gjelder for tilbakebetaling av statstilskudd.

Det er imidlertid ønskelig med en nærmere avklaring av hvor langt bestemmelsen i forslaget til forskrift § 11 om tilbakebetaling rekker i forhold til gjeldende rett.

Fylkesmannen har spørsmål om utmåling av kommunalt driftstilskudd, knyttet til forskriften slik den lyder i dag. Spørsmålene gjelder primært krav om tilbakebetaling ved mindre aktivitetsendringer. Etter Fylkesmannens oppfatning kan vurderingene av gjeldende rett på dette området, kaste lys over, og få betydning for forståelsen av forslaget til forskriften § 11 om tilbakebetaling.

Fylkesmannen har hatt klagesaker der det har vært behov for ytterligere avklaring fra Kunnskapsdepartementet rundt rundskrivets punkt 4.5 og hvilke konsekvenser mindre aktivitetsendringer har for ny utmåling av det kommunale driftstilskuddet. Vi oppfatter spørsmålet som prinsipielt, og vil i det følgende redegjøre nærmere for de rettslige problemstillingene og vår vurdering.

Fylkesmannen i Buskerud har hatt klagesaker til behandling der kommunen har korrigert sine opprinnelige vedtak om utbetaling av kommunalt driftstilskudd til private barnehager, på grunnlag av endringsmeldinger barnehagene har sendt inn om mindre aktivitetsendringer i løpet av året. I klagesakene har kommunen truffet korrigerende vedtak om utmåling av kommunalt driftstilskudd, med den konsekvens at den krever at barnehagen tilbakebetaler en ny beregnet sum i kommunalt driftstilskudd.

I slike saker kommer spørsmålet på spissen om forskrift 19. mars 2004 om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd, med tilhørende merknader og rundskriv, hjemler slike krav om tilbakebetaling. I Kunnskapsdepartementets brev til oss, datert 26. mars 2009, fremgår det som nevnt: "Forskrift 19. mars 2004 om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd har ingen særregler om dette. Eventuelle omgjøringer av vedtak må følge reglene i forvaltningsloven 10. februar 1967. Det innebærer at kommunen for det enkelte vedtak må vurdere om vilkårene for omgjøring er oppfylt, jf. forvaltningsloven § 35." Dette er Fylkesmannen i Buskerud enig i og er det standpunkt Fylkesmannen har lagt seg på. Det er på det rene at tilbakebetalingskrav som følge av at kommunen av eget tiltak omgjør sine opprinnelige vedtak, og krever deler av det kommunale driftstilskuddet tilbakebetalt fordi den for eksempel oppdager feil i det opprinnelige vedtaket, må vurderes etter vilkårene for omgjøring, jf. forvaltningsloven § 35. Spørsmålet er om dette kan stille seg annerledes der kravet om tilbakebetaling har sitt utspring i aktivitetsendringer i barnehagen, og således kan sies å være initiert fra barnehagens selv? Vi mener at det nye forslaget til forskrift §§ 8 og 11 ikke belyser denne problemstillingen godt nok.

Fylkesmannen vil bemerke at det er positivt at Kunnskapsdepartementets adgang til å gi forskrift med utfyllende regler om kommunens adgang til å kreve tilbake tilskuddsmidler, er tatt inn i selve barnehageloven i en ny § 14a. Slik § 14a er utformet, vil passusen i forvaltningsloven § 35 siste ledd "*når endringsadgangen følger av annen lov*", med dette være oppfylt. Fylkesmannen registrerer at forslag til forskrift § 8 ikke nevner *mindre aktivitetsendringer*. Den nye forskriften § 8 siste ledd sier derimot at: "*Store aktivitetsendringer medfører at kommunen må beregne tilskuddet til barnehagen på nytt.*" Fylkesmannen mener det er uklart hvorvidt *små aktivitetsendringer* faller bort i det nye forslaget. Fylkesmannen forstår ordlyden i forslaget slik at *mindre aktivitetsendringer ikke* skal føre til justeringer av tilskuddet – verken opp eller ned. Hvis vi har forstått dette korrekt er vi positive til forslaget. Det vil forenkle saksbehandlingen og arbeidsbyrden i kommunene. Veilederen bør omtale dette og det må konkretiseres og tydeliggjøres mer.

I gjeldende rett heter det i rundskriv F-07/2009 punkt 4.5: "*Ved mindre aktivitetsendringer enn dette skal kommunen foreta en ny utmåling av det kommunale tilskuddet dersom aktivitetsendringen gir grunnlag for ny utmåling av statstilskudd, jf. F-02/09 Statstilskudd til drift av barnehager. Denne utmålingen baseres på beregningen av tilskudd for 2009 for små og store barn (for de barna som var i barnehagen per 15.12.2008). Dersom kommunen justerer driftstilskuddet til barnehager i løpet av året, kan kommunen tilpasse justeringen til de rutinene som er etablert for budsjettjusteringer i forhold til kommunens egne virksomheter...*" Rundskrivet bruker begreper som "*ny utmåling*" og "*justering*" av driftstilskuddet. Ordlyden taler for at slik ny utmåling eller justering kan gå opp eller ned i forhold til det opprinnelige vedtaket. Dersom det kommunale driftstilskuddet etter justeringen går ned, vil dette i realiteten være et krav om tilbakebetaling av driftstilskudd fra den private barnehagen. Rundskriv F-07/2009 punkt 4.5 viser til Rundskriv F-02/2009 Statstilskudd til drift av barnehager. I dette rundskrivets punkt 1.2 heter det: "*Det gjøres*

oppmerksom på at barnehageeiere som i løpet av året mottar høyere tilskudd enn tilskuddsgrunnlaget for barnehagen tilsier, enten må tilbakebetale et tilsvarende beløp eller vil få trukket fra beløpet ved senere eller neste års utbetaling av statstilskudd, jf. punkt 2.4.1.” I punkt 2.4.1 beskrives både økning og reduksjon i antall barn som driftsendringer som kan få betydning for utmålingen av det statlige driftstilskuddet. Det er Fylkesmannen i Buskeruds oppfatning at det dermed er hjemmel for å kreve tilbakebetaling fra barnehager av det statlige driftstilskuddet i henhold til rundskrivet og at dette også praktiseres. Henvisningen til rundskrivet om statlige driftstilskudd, fra rundskrivet om kommunalt driftstilskudd punkt 4.5, kan tas til inntekt for at dette også hjemler et tilbakebetalingskrav i det kommunale driftstilskuddet fra private barnehager, ved slike mindre aktivitetsendringer.

På den annen side behandler ikke Rundskriv F-07/2009 uttrykkelig dette temaet, og det er etter Fylkesmannen i Buskeruds vurdering tvil om hvor langt henvisningen til Rundskriv F-02/2009 om statstilskudd rekker. I merknader til forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd, merknader til § 3, heter det: *”Kommunen skal foreta en ny utmåling av det kommunale tilskuddet dersom en økning i antall barn gir grunnlag for ny utmåling av statstilskudd”*. Merknaden bruker ordet ”økning” i antall barn og nevner ikke ”reduksjon”. Fylkesmannen i Buskerud er heller ikke kjent med at krav om tilbakebetaling ved mindre aktivitetsendringer praktiseres i særlig grad ute i kommunene.

I det nye forslaget til forskrift § 11 er det fortsatt uklarerhet om kommunen kan kreve tilskudd tilbakebetalt ved mindre aktivitetsendringer. Dersom forslaget til forskriften § 11 om tilbakebetaling blir vedtatt, er det viktig at det presiseres hva det vil si å motta høyere tilskudd enn barnehagen har krav på og om det handler om mindre aktivitetsendringer eller om barnehagen har gitt feil opplysninger.

Ser vi på hensynene til forutberegnelighet hos barnehagene og hensynene til at det kommunale driftstilskuddet skal tildeles på et så riktig grunnlag som mulig, trekker disse etter vår oppfatning i hver sin retning i forhold til slike tilbakebetalingskrav ved mindre aktivitetsendringer.

Fylkesmannen synes det er positivt at det uttrykkelig fremgår av forslaget til forskrift § 8 at tilskuddet begrenses oppad ved at barnehagen ikke får tilskudd for flere barn enn det er plass til innenfor barnehagens godkjenning.

Fylkesmannen vil nevne at det bør fremgå tydelig at kommunene har plikt til å dokumentere grunnlaget for sine utbetalinger av tilskuddet til barnehagene.

2. Antall telletidspunkter

Barnehagens årlige rapportering av status i barnehagen om antall barn, barnas alder og oppholdstid på årsmeldingen per 15. desember danner i dag grunnlaget for utmåling av statstilskudd og kommunalt tilskudd. Departementet foreslår at rapporteringen videreføres. Dette er Fylkesmannen i Buskerud enig i. Vi viser til Kunnskapsdepartementets vurderinger her, og er enig i at fordelingen av barn over og under tre år endres fortløpende og at slike endringer oppveier hverandre i løpet av et kalenderår. I dag utløser både mindre og større aktivitetsendringer nye utbetalinger.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om antallet telletidspunkter per år bør reguleres i forskriften eller om dette skal være opp til kommunene. Etter Fylkesmannen i Buskeruds vurdering bør antallet telletidspunkter per år reguleres i forskriften. For å imøtekomme behovet for enkelhet bør telletidspunkt være kun 15. desember. Ved å ha flere telletidspunkt kan det skape uforutsigbarhet for barnehagene med tanke på hvilket tilskudd barnehagen har å forholde seg til i løpet av året, Barnehagen kan risikere å få en opp- eller nedjustering av tilskuddet i løpet av året med hvert nytt telletidspunkt. Fylkesmannen i Buskerud reiser spørsmål ved hvor hensiktsmessig eller ønskelig dette er.

3. *Budsjett eller regnskap*

Kunnskapsdepartementet foreslår at det er *budsjetterte* kostnader til basistilbudet i de kommunale barnehagene som skal legges til grunn ved utmålingen av tilskuddet til drift i ikke-kommunale barnehager, jf. utkast til forskriften § 5 første ledd. I henhold til § 9 første ledd skal kommuner som i løpet av året gir bevilgningsøkninger til ordinær drift til kommunale barnehager, en gang i året øke tilskuddsgrunnlaget til ikke-kommunale barnehager tilsvarende. Reduksjon i bevilgningene i løpet av budsjettåret eller mindreforbruk i barnehagedriften i kommunale barnehager, medfører etter siste ledd ikke endring i tilskuddsgrunnlaget for ikke-kommunale barnehager. Fylkesmannen i Buskerud synes det er positivt at det er inntatt slike bestemmelser om nye utbetalinger og begrensninger ved reduksjon eller mindreforbruk.

I § 9 andre ledd foreslås: "*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.*" Fylkesmannen i Buskerud reiser spørsmål om terskelen for slik justering er satt for høyt, jf. kravet om "*vesentlig større*". Vi reiser også spørsmål om slik etterjustering bør skje oftere enn etter en treårsperiode.

4. *Barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget*

Innledningsvis vil Fylkesmannen i Buskerud si at vi er positive til at kostnader til særskilt tilrettelegging for barn med spesielle behov holdes utenfor beregningsgrunnlaget, slik det gjør i dag. Utover dette er Fylkesmannen noe skeptisk til at "*særskilt høye kostnader til ordinær drift*" holdes utenfor, all den tid kommunen skal sørge for likeverdig behandling av barnehagene og utgangspunktet for beregningen er kommunens reelle kostnader til drift av egne barnehager.

Dersom det gjøres unntak for barnehager med særskilt høye kostnader, må det utdypes ytterligere hva som menes med "*særskilt høye kostnader*".

5. *Regulering av uttak av verdier*


Fylkesmannen i Buskerud er i utgangspunktet positiv til at dette reguleres. Vi ser utfordringer ved å regulere uttak av verdier i forskriften. Vi støtter at uttak av verdier reguleres i forskrift, men en forutsetning er at kryssende regelverk og selskapsrettslige forhold er vurdert.

6. *Bruk av nasjonale satser*

Fylkesmannen synes at bruk av nasjonalt fastsatte satser er med å sikre likebehandling over hele landet. Fylkesmannen er derfor positiv til dette.

Fylkesmannen mener også at sektor fortsatt er tjent med at Kunnskapsdepartementet utarbeider et forslag til regneark som kommunene kan benytte.

Med hilsen


Karl Einar Schröder-Nielsen
utdanningsdirektør


Anne Christensson Hermansen