



Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

## Høyring av nytt finansieringssystem for ikkje-kommunale barnehagar i ein rammefinansiert sektor

Fylkesmannen i Møre og Romsdal vil i dette brevet kommentere ulike sider ved framlegg til nytt finansieringssystem for ikkje-kommunale barnehagar i ein rammefinansiert sektor frå 1.1.2011. Fylkesmannen vil óg ta føre seg framlegg til regulering av uttak av verdiar i barnehagelova.

### Nytt finansieringssystem

#### *Generelt*

Behovet for nytt finansieringssystem kjem som ei direkte følge av at tidlegare øyremerkte tilskot vert innlemma i inntektssystemet for kommunesektoren frå og med budsjettåret 2011. Fylkesmannen vil i tillegg peike på at det - uansett innlemming av øyremerkte tilskot - over fleire år har bygd seg opp eit behov for eit nytt finansieringssystem til avløyning av reknearkmodellen som dei siste åra har vore nytta til utrekning av det kommunale driftstilskotet til ikkje-kommunale barnehagar. Noverande system tek utgangspunkt i rekneskapstal frå 2003, og er til dels komplisert og uoversiktleg. Dette krev stor administrativ kapasitet og kompetanse i kommunane, og har óg ført til klagesaker som har vore arbeidskrevjande både for barnehagar, kommunar og fylkesmenn. Fleire av desse klagesakene kunne ha vore avverga med eit enklare og betre forklart tilskotssystem. Fylkesmannen har merka seg at Familie- og kulturkomiteen på Stortinget har bede regjeringa gjennomgå gjeldande forskrift om likeverdig behandling medtanke på forenkling, men ser samstundes det ikkje alltid er like enkelt å sameine dette omsynet med omsynet til korrekt tilskotsutmåling der alle relevante omsyn er tekne med. Fylkesmannen har vidare merka seg at departementet i høyringsutkastet vil "legge noe større vekt på hensynet til enkelhet ved utarbeidelse av ny forskrift", og at dette mellom anna er grunnlagt med at "(...) (en forskrift som gir detaljerte regler både for fastsettelse av tilskuddsgrunnlaget og tilskuddsutmålingen) (...) kan være krevende for kommunene å bruke, og at det kan være vanskelig for barnehagene å forstå om det utmålte tilskuddet er riktig. Erfaringene med dagens regelverk gjør det også usikkert om et detaljert regelverk i tilstrekkelig grad ivaretar målet om korrekt utmålt tilskudd fra kommunen til ikke-kommunale barnehager." (Høringsnotatet, kapittel 6.1, to siste avsnitt)

Fylkesmannen er samd i denne innfallsvinkelen, men vil leggje til at det ikkje i alle tilfelle er slik at det er detaljrikdomen i seg sjølv som avgjer om eit regelverk er vanskeleg å forstå. Manglande presisjonsnivå skapar lett uvisse og ulike tolkingar som igjen gir grunnlag for til dømes klagesaker, noko vi ikkje minst har sett døme på i gjeldande regelverk, trass i at det også er både detaljert og omfangsrikt. Her må det óg leggjast til at det med fordel kunne ha

vore lagt større vekt på ei meir pedagogisk utforming av den årlege rettleiaren, ikkje minst meir oversiktlege framstillingar av tilhøvet mellom dei ulike elementa og gangen i tilskotsutrekninga. Dette er ein lærdom som bør takast med når rettleiingsmateriell for det nye systemet skal utarbeidast.

Vi har forstått det slik at departementet meiner det er lite aktuelt å utarbeide ein ny reknearkmodell. Høyringsutkastet viser likevel at departementet ser behovet for nærare presiseringar av fleire av reglane i forskriftsutkastet. Det går òg fram at departementet vil utarbeide ein rettleiar til forskrifta. Fylkesmannen ser behovet for begge delar, og meiner det ikkje utan vidare kan avvisast at behovet for presiseringar best kan løysast i ein ny utrekningsmodell, om det no er i rekneark eller annan type eigna program.

Eit sentralt spørsmål i den vidare utforminga av regelverket vil vere om naudsynte presiseringar av forskrifta bør innarbeidast i sjølve forskrifta, i eventuelle merknader, i rettleiaren eller i ein eventuell utrekningsmodell. I så fall er det vel mykje som talar for at dette best kan løysast ved hjelp av rekneark. Det bør òg avklarast kva slag juridisk status rettleiaren skal ha i høve til forskrifta, m.a.o. kor bindande han skal vere.

Vår innfallsvinkel ved gjennomgang av høyringsutkastet har fyrst og fremst vore å bidra til eit så klart og forståeleg system som mogleg, slik at dei administrative kostnadene og - ikkje minst – omfanget av klagesaker kan haldast på eit så lågt nivå som mogleg. Rådgiving og klagebehandling etter gjeldande regelverk har også gitt innsikt i kva brukarane av regelverk og rettleiingsmateriell lett misforstår og har vanskar med å skjøne.

Vi har ikkje prioritert å foreslå endringar i det reelle innhaldet i det nye regelverket. Ein konsekvens av dette er at fleire av dei problemstillingane vi tek opp, ikkje nødvendigvis treng føre til endringar i sjølve forskriftsutkastet. I den grad departementet vil ta omsyn til merknadene våre, kan det ofte vere like naturleg å innarbeide dei i rettleiar og/eller eventuelle merknader til forskrifta.

### ***Merknader til dei enkelte paragrafar i forskriftsframlegget***

#### **§ 2. Definisjoner**

Det er ryddig å innleie med definisjonar av nøkkelomgrep i forskrifta, også når dei berre førekjem ein gong, som tilfellet er med omgrepet *driftskostnader* (i § 5. *Tilskudd til drift*).

Som eit pedagogisk tillegg kan det – i merknader eller rettleiar – vere grunn til å definere omgrepa *driftskostnader* og *ordinær drift* i høve til kvarandre.

Ordinær drift er definert som ”alle kostnader ved basistilbudet i barnehagene, inkludert kapitalkostnader og administrasjonskostnader. Kostnader til særskilt tilrettelegging holdes utenfor. Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift kan holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget.” (§2 d), medan *driftskostnader* er definert som ”kostnader til drift av basistilbudet.” Ettersom det berre er i definisjonen av *ordinær drift* det er presisert at ”Kostnader til særskilt tilrettelegging holdes utenfor”, kan dette gi grunnlag for å tru at desse kostnadene inngår i definisjonen av *driftskostnader*, og følgjeleg ikkje skal takast ut der. Vi går ut frå at dette ikkje er tilfelle, og vil rå til at forkriftsteksten vert presisert på dette punktet. Vi vil i utgangspunktet tru at ordinær drift er lik driftskostnader pluss kapitalkostnader pluss admi-

nistrasjonskostnader, men vi kan ikkje lese dette rett ut av definisjonane i § 2. Vi vil sjå det som ein fordel om denne samanhengen vert klargjort.

Det bør elles påpeikast at *ordinær drift* kan hende er det mest sentrale omgrepet i heile forskrifta. I § 4 (på same måte som i § 14 i barnehagelova) definerer omgrepet omfanget av det tilskotet kommunen er forplikta til å yte. Det inngår elles i definisjonen av *offentlige tilskudd* (§ 2b). Både når det gjeld utrekning av tilskot til drift (§ 5) og til kapital (§ 6) kan kommunale barnehagar med særskilt høge kostnader til ordinær drift haldast utanfor tilskotsgrunnlaget. § 9 inneheld dessutan reglar for ”Endringer i grunnlaget for de kommunale tilskuddssatsene” i tilfelle auka løyvingar til kommunale barnehagar og i ”Kommuner der regnskapene over en treårsperiode viser at kostnadene til ordinær drift i de kommunale barnehagene er vesentlig større enn bevilgningene i årsbudsjettene”.

Fylkesmannen merker seg elles definisjonen av *administrasjonskostnader* (§2 g): ”kostnader til fellesadministrasjon som gjelder drift av kommunale barnehager. Kostnader knyttet til kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet er ikke inkludert.” Dette vil vel i dei fleste tilfelle svare til kostnader som i følge KOSTRA-rettleiaren skal førast på KOSTRA-funksjon 120 (”lederstillinger som leder andre ledere og som har koordineringsoppgaver utover ren arbeidsledelse”). Tilsvarende vil då omgrepet *driftskostnader* omfatte dei administrative funksjonane i kvar einskild barnehage (funksjon 201), men ikkje dei fellesadministrative kostnadene som er definert i § 2 g. Dette rimer med at tilskot til drift etter § 5 skal fastsetjast med grunnlag i budsjetterte driftskostnader og ”et påslag for administrasjonskostnader på fire prosent av tilskuddet til drift” (§ 5). Dette er ein samanheng som med fordel kan påpeikast i merknader eller rettleiar.

Elles merker vi oss at Kommunenes Sentralforbund i si høyringsfråsegn ”vil peke på at begrepene ”ordinær drift” og ”basistilbud” i høyringsnotatet må defineres nærmere.” Same oppfatning har vi høyrte i møte med kommunane i Møre og Romsdal. For sin del vil fylkesmannen påpeike at omgrepet *basistilbud* ikkje er nytta i gjeldande forskrift. I rettleiaren til reknearket (rundskriv Rundskriv F-07 2010) er omgrepet nytta to stader: I kapittel 2.1 *Kostnadene i ikke-kommunale barnehager*, og i kapittel 3.1 *Kommunenes kostnader til drift av barnehager og dokumentasjon av disse*. I kapittel 2.1 heiter det at ”Kommunen skal altså sikre likeverdig finansiering av ”basistilbudet” til alle barn i barnehagene, og det er disse kostnadselementene som tas med ved beregningen av kostnader per oppholdstime”. I kapittel 3.1 er omgrepet nytta i samband med KOSTRA-funksjon 201: ”Utgifter og inntekter knyttet til ”basistilbudet” i barnehagene (aktivitet i barnehager basert på grunnbemanning, altså ekskl. styrket tilbud, jf. funksjon 211)”, ein definisjon som synest vere henta frå KOSTRA-rettleiaren, som også nyttar omgrepet *basistilbud*. Vidare i reknearkrettleiaren går det fram at også kostnader på funksjon 221 *Førskolelokaler og skyss* skal reknast med i tilskotsgrunnlaget. Deretter følgjer eit oppsett over kva for korreksjonar som må gjerast for å kome fram til korrekt tilskotsgrunnlag. Når omgrepet *basistilbud* vert nytta i framlegget til ny forskrift utan nærare presisering, kan dette lett oppfattast som ei tilvising til bruken av omgrepet i KOSTRA-rettleiaren, der det altså er nytta utelukkande i omtalen av funksjon 201. I så fall vil dette kunne innebere ei innskrenking av tilskotsgrunnlaget som vi ikkje kan sjå er grunnleggjande eller omtala på annan måte, og som vi heller ikkje har oppfatta at departementet går inn for. Fylkesmannen meiner difor at det for det fyrste bør vurderast om omgrepet *basistilbud* er dekkande for alle kostnadselement som skal inngå i driftsgrunnlaget. Dersom departementet vel å halde på dette omgrepet, må det definerast nærare. Dette bør helst skje i forskrifta, men kan eventuelt supplerast med ytterlegare spesifikasjonar i merknader/rettleiar, til dømes den same som inngår i rettleiaren til no gjeldande ordning. (kapittel 3.1)

#### § 4. Kommunens ansvar

I § 4 inngår mellom anna følgjande overgangsregel (4.ledd):

”Inntil full likeverdig behandling er innført, skal barnehager gis det beste av enten 88 prosent, jf. tredje ledd, eller videreføring av samme andel av det gjennomsnittlige offentlige tilskuddet til tilsvarende kommunale barnehager som året før.”

Vi har ingen merknader til regelen i seg sjølv, men vil påpeike at det ikkje utan vidare er gitt kor stor ”samme andel av det gjennomsnittlige offentlige tilskuddet til tilsvarende kommunale barnehager som året før, er. I dagens reknearkmodell vil ein kunne fastslå direkte at barnehagar med kostnadsdekningsnivå under 85 % vil bli løfta opp til 85 %, medan dei som ligg over 100 %, vil få 100 %. Derimot kan ein ikkje utan vidare fastslå prosentsatsen for dei barnehagane som har kostnadsnivå mellom 85 % og 100 %, og som difor får tilskot etter kostnadsdekning. Her må det til eit noko omstendeleg reknearbeid som ikkje ligg inne i modellen. I det nye systemet bør departementet vise korleis denne prosentsatsen skal reknast ut, slik at det vert enklare å praktisere overgangsregelen.

I høyringsnotatet skriv departementet mellom anna at ”Nyetablerte barnehager som er godkjent av kommunen, gis tilskudd etter kostnadsdekningsprinsippet det første året, men ikke lavere enn minimumssatsen”. Fylkesmannen går ut frå at også dei nye barnehagane er omfatta av siste ledd i § 4:

”Kommunen har ikke plikt til å gi tilskudd slik at den samlede offentlige finansieringen av barnehagen overstiger det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd.”

#### § 5. Tilskudd til drift

Første ledd i paragrafen vert innleia slik:

”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.”

Andre og tredje ledd slår vidare fast at

”Kommunen skal dokumentere hvordan satsene er beregnet.

Kommunen skal gi et påslag for administrasjonskostnader på fire prosent av tilskuddet til drift.”

I høyringsnotatet ber departementet særskilt om forslag til utforming av regelen om at ”Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift kan holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget.” Tilsvarende regel gjeld og for § 6. *Tilskudd til kapital*.

Fylkesmannen vil innleiingsvis understreke at det er budsjetterte driftskostnader som, saman med ”et påslag for administrasjonskostnader på fire prosent” dannar grunnlaget for tilskotet til drift, medan det er ”særskilt høye kostnader til ordinær drift”, som kan gi grunnlag for å utelate ein kommunal barnehage frå tilskotsgrunnlaget. Ut frå definisjonane i § 2 forstår fylkesmannen det slik at dette inneber at kommunen, i tillegg til dei direkte driftskostnadene, må fordele budsjetterte renteutgifter, kostnader til fellesadministrasjon og avskrivningar på alle

kommunale barnehagar for å finne grunnlaget for eventuelt å ta ein barnehage ut av tilskotsgrunnlaget. Desse fordelte kostnadene vil derimot ikkje inngå i sjølve tilskotsgrunnlaget. Fylkesmannen tek dette til vitande, men vil be departementet klargjere følgjande:

1. Fylkesmannen går ut frå at det er fordelte budsjetterte felleskostnader som skal inngå i reknestykket. Kan likevel også desse kostnadene erstattast med eit prosentpåslag på fire prosent?
2. I følgje § 6 kan kommunane velje mellom å rekne ut tilskot til kapital på grunnlag av "gjennomsnittlige kapitalkostnader i tilsvarende kommunale barnehager" eller å nytte nasjonale gjennomsnittssatsar. I høyringsnotatet er det siste alternativet grunnlagt med behovet for "å hjelpe kommuner som ikke har egne kommunale barnehager og kommuner som finner det for krevende å foreta slike beregninger", samt at "mange kommuner ikke har fullstendige avskrivnings- og renteberegninger spesielt for eldre bygg." Dersom "bruk av kommunens kapitalkostnader (...) skal være et reelt alternativ må mange kommuner få mer fullstendige tall på historiske investeringsutgifter for oppføring av barnehagebygg. Modellen krever dermed at kommuner som har eldre barnehager der investeringsutgiften ikke er kjent, må foreta en ny verdivurdering av barnehagene".

Så vidt fylkesmannen kan forstå, må ein logisk konsekvens av dette vere at nasjonale gjennomsnittssatsar for kapitalkostnader også må kunne nyttast ved utrekning av kostnader til ordinær drift i dei kommunale barnehagane, enkeltvis og samla. Departementet bør vurdere om det er behov for presiseringar her.

Konsekvensen av å nytte kostnader til ordinær drift - og ikkje driftskostnader - som kriterium for om ein barnehage skal takast ut av tilskotsgrunnlaget, er at heile kostnadsbiletet må takast med i vurderinga. Det vil mellom anna seie at til dømes ein liten barnehage med høge kostnader per barn ikkje automatisk kan takast ut dersom den held til i nedbetalte lokale, medan ein nybygd, driftsøkonomisk rasjonell barnehage vil kunne takast ut dersom investeringskostnadene har vore høge. Fylkesmannen har ingen merknader til dette.

Eit sentralt spørsmål er om forskrifta bør setje fleire vilkår for å ta ut einskildbarnehagar av tilskotsgrunnlaget enn at kostnadene til ordinær drift er særskilt høge. Fylkesmannen vil vise til at ulike lokale tilhøve kan gjere det vanskeleg å formulere vilkår som vil høve like godt i alle tilfelle. Det kan nok argumenterast for at kostnadene per barn i den aktuelle barnehagen må liggje til dømes minst 50% over det kommunale gjennomsnittet, men fylkesmannen har ikkje tilstrekkeleg grunnlag til å kome med konkret forslag til ei slik endring.

Fylkesmannen ser parallellar til § 14, 2. ledd i barnehagelova, som gir kommunen høve til å vurdere om barnehagar som søker om tilskot etter at rammefinansieringa av sektoren er innført, skal ha rett til tilskot. I siste ledd er dei aktuelle barnehagane gitt klagerett til fylkesmannen på dette vedtaket. I Ot.prp. nr. 57 (2007–2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager)* drøftar departementet om vedtaket om å gi tilskot eller ikkje skal byggje på fritt eller avgrensa kommunalt skjønn. Departementet fekk støtte frå Stortinget i at kommunane her skal kunne utøve fritt skjønn. Fylkesmannen meiner at grunngevinga frå departementet i stor grad kan overførast til spørsmålet om nærare regulering av grunnlaget for å ta kostnadskrevjande barnehagar ut av tilskotsgrunnlaget:

*"5.5.2.1 Fritt kommunalt skjønn – alternativ 1*

En mulighet er å gi kommunen anledning til, etter en nærmere skjønnsmessig vurdering, å avgjøre selv hvorvidt barnehagen skal gis finansiering eller ikke. Ved valg av denne løs-

ningen får kommunen stor frihet til å bestemme hvilke barnehager som skal gis kommunalt tilskudd.

Med dette menes at loven verken setter faste betingelser eller angir hvilke hensyn som skal tillegges vekt ved avgjørelsen av søknaden, utover kravet om at barnehagen må være godkjent, jf §§ 10 og 11. Det vil da være opp til kommunens frie skjønn hvorvidt finansiering skal gis eller ikke. De alminnelige forvaltningsrettslige regler setter imidlertid rammer for kommunenes vurdering. Det vil si krav til saklighet, rimelighet og likebehandling. Innenfor disse rammene vil kommunene fritt kunne vurdere søknadene. Det vil blant annet si at kommunene kan si nei til enhver søknad om finansiering der barnehagen har ført til overetablering av barnehageplasser i kommunen.

...

Ved et fritt skjønn er det viktig at kommunen er bevisst sin dobbeltrolle som eier og myndighet og ikke lar eierrollen påvirke vurderingene og hindre oppstart av barnehagetilbud i tråd med brukernes ønsker og behov, som på sikt kan gå ut over mangfoldet i barnehagetilbudet i kommunen.

For å sikre de private utbyggernes rettsikkerhet foreslo departementet at barnehageeier skal kunne klage på kommunens vedtak om avslag av finansiering til fylkesmannen. Det vil imidlertid være begrensninger i fylkesmannens muligheter til å prøve alle sider av saken i klagesaksbehandlingen da klageinstansen skal legge vekt på hensynet til det kommunale selvstyre ved prøving av det frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34. Fylkesmannen kan føre tilsyn med rutiner for saksbehandlingen hos kommunen, jf. barnehageloven § 9 andre ledd.”

Tilsvarande vil i stor grad gjelde for spørsmålet om justering av tilskotsgrunnlaget. Ikkje minst er det viktig å understreke at dei kommunale rollene som eigar og styresmakt ikkje må blandast saman, og at kommunane syter for å ha tilstrekkeleg kompetanse og kapasitet på dette området. Like viktig – prinsipielt sett - meiner fylkesmannen det er å ta konsekvensen av at kommunane faktisk er tildelt ei rolle som overordna barnehagestyresmakt, og gjennom dette også har eit overordna ansvar for at alle barnehagar i kommunen tilfredsstiller lovbestemte kvalitetskrav, både gjennom rettleiing og tilsyn. Ei profesjonell utøving av denne rolla vil difor setje grenser for kor ein-sidedig vekt kommunen kan leggje på sine egne eigarinteresser. Dette har fylkesmannen høve til å kontrollere gjennom tilsynsheimelen i barnehagelova § 9, 2. ledd. I tillegg kjem sjølvstøtt klageadgangen i forskriftutkastet § 12, jf. seinare omtale. Frykt for at kommunane ikkje maktar å halde rollene frå kvarandre må ikkje føre til eit mindre funksjonelt regelverk. Ein meir naturleg – og prinsipiell - konsekvens av ein slik mogleg mistillit bør heller vere å revurdere rollefordelinga innan barnehagesektoren.

Det kan likevel vere grunn til å understreke dokumentasjonskravet som følgjer av § 5, 2. ledd, og at dei skjønnsmessige vurderingane må gjerast i lys av plikta til å syte for likeverdig behandling i § 4, 1. ledd, jf. barnehagelova, ny § 14, 3. ledd. Det vil då mellom anna vere rimeleg å ta omsyn til korleis ei mogleg justering av tilskotsgrunnlaget vil slå ut for ulike private barnehagar i kommunen. Desse kan jo variere, både i storleik og andre driftstilhøve. Det vil også vere naturleg å sjå vurderinga av å utelate barnehagar frå tilskotsgrunnlaget i samanheng med adgangen som er gitt i § 7 til å ”gi ekstra tilskudd til barnehager med høye kapitalkostnader”. Så vidt fylkesmannen kan sjå, vil det ikkje vere høve til å gi tilsvarande ekstra tilskot til barnehagar med høge driftskostnader, jf. forbodet mot separate tilskotsforhandlingar i § 5, siste ledd.

Ved eventuelle klagesaker vil det vere naturleg at fylkesmannen vurderer i kva grad kommunen har teke omsyn til ovanstående moment.

### **§ 6. Tilskudd til kapital**

Paragrafen gir kommunane høve til å velje mellom å rekne ut tilskot til kapital med utgangspunkt i gjennomsnittlege kapitalkostnader i egne barnehagar, eller å nytte nasjonale gjennomsnittssatsar. Departementet ber høyringsinstansane vurdere særskilt høvet til å nytte nasjonale gjennomsnittssatsar.

Fylkesmannen vurderer bruk av egne gjennomsnittlege kapitalkostnader som beste alternativ, men ser framlegget om også å kunne nytte nasjonale gjennomsnittssatsar som ein naturleg konsekvens av at mange kommunar har mangelfullt avskrivingsgrunnlag, slik departementet grunngrir framlegget. I tillegg kjem omsynet til kommunar som ikkje har egne barnehagar. Ein må gå ut frå at balanseoppstillingane i kommunerekneskapane etter kvart vil byggje på meir reelle verdivurderingar. Det kan difor vere naturleg å vurdere regelen på nytt når det har gått ei tid.

I § 5 er det presisert at tilskotet til drift skal reknast ut frå gjennomsnittlege budsjetterte kostnader til ordinær drift i kommunale barnehagar. Når det gjeld tilskotet til kapital heiter det at "Satsene skal fastsettes i tilknytning til kommunens årsbudsjett ut fra gjennomsnittlige kapitalkostnader i tilsvarende kommunale barnehager" utan tilsvarende presisering av at det er budsjetterte kostnader som skal nyttast som grunnlag. Fylkesmannen ville sjå det som ein fordel med ei presisering på dette punktet.

Når det gjeld høvet til å ta ut av tilskotsgrunnlaget kommunale barnehagar med særskilt høge kostnader til ordinær drift, viser fylkesmannen til drøftinga § 5.

### **§ 7. Ekstra tilskudd til kapital**

Paragrafen har ordlyden "Kommunen kan gi ekstra tilskudd til barnehager med høye kapitalkostnader."

Fylkesmannen ser denne regelen som eit naturleg supplement til høvet til å justere tilskotsgrunnlaget i §§ 5 og 6.

### **§ 8. Barnehagens grunnlag for utmåling av tilskudd**

Fylkesmannen har ingen merknader til innhaldet i paragrafen, men vil peike på at ein konsekvens av at "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", kan vere at endringsmeldingane slik vi kjenner dei i dag, ikkje er aktuelle lenger. Endringsmeldingane er i dag det viktigaste grunnlaget for utrekning av investeringstilskot og tilskot til mellombelse lokale. Dersom desse tilskotsendringane held fram etter 2010, bør departementet vurdere behovet for justeringar av dei aktuelle formuleringane i regelverket (saksbehandlingsreglane).

## § 9. Endringer i grunnlaget for de kommunale tilskuddssatsene

Andre ledd i paragrafen har følgjande ordlyd:

”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.”

Når det først er bestemt at tilskotgrunnlaget skal vere budsjetterte kostnader, er ovanstående avsnitt ein naturleg konsekvens. Korleis auken i tilskotsgrunnlaget i praksis skal reknast ut, må likevel presiserast nærare. Skal til dømes budsjettoverskridinga kvart år etterbetalast til kvar barnehage på grunnlag av barnetalet det aktuelle året, skal akkumulert underskot fordelast saman med neste ordinære tilskotstildeling eller kan det tenkjast andre alternativ?

Fylkesmannen vil óg peike på at det reelle innhaldet i regelen lett kan forståast slik at alle kommunar som har private barnehagar her blir pålagt å setje opp oppstillingar som ikkje går fram av, og heller ikkje kan takast rett ut av dagens obligatoriske oppstillingar og tabellar til budsjett og rekneskap. Her vil fylkesmannen sjå det som ein fordel med eit standardisert oppsett, gjerne som vedlegg til ein rettleiar. Det ville heller ikkje vere urimeleg å kople ei slik oppstilling til dokumentasjonskravet i §§ 5 og 6.

## § 10. Vilkår for kommunalt tilskudd

Paragrafen har ordlyden ”Kommunen kan sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften for kommunalt tilskudd”.

Fylkesmannen har ingen merknader til ordlyden i paragrafen, som er identisk med § 5 i gjeldande forskrift, men ser gjerne at merknadene til dagens forskrift blir ført vidare.

## § 12. Klage til Fylkesmannen

Paragrafen har ordlyden ”Eier av ikke-kommunal barnehage kan påklage vedtak om tilskudd til Fylkesmannen.”

Klageadgangen – slik den er formulert – må, så vidt fylkesmannen kan sjå, gjelde alle sider ved tilskotsvedtaket, ikkje minst utrekningsgrunnlaget for tilskotsatsane. Dersom dei budsjetterte kostnadene til eigne barnehagar er sett for lågt, vil dette også føre til at tilskotsatsane vert for låge. Eit vesentleg spørsmål er om fylkesmannen ved klagesaksbehandlinga kan eller bør gå inn på realismen i dei budsjetterte kommunale kostnadene.

Dersom fylkesmennene ved klagebehandlinga skal vurdere realismen i dei budsjetterte barnehagekostnadene, kan dette reise problemstillingar av meir generell kommunaløkonomisk karakter som fylkesmannen finn det rett å nemne. Eit mogleg medhald i ei slik klagesak kan då få som konsekvens at fylkesmannen vurderer dei budsjetterte kostnadene til dei kommunale barnehagane som for låge.

Barnehagesektoren har etter kvart fått eit så stort omfang at det ikkje kan utelukkast at medhald i ei klagesak kan få konsekvensar for balansen og realismen i totalbudsjettet for kommunen. Spørsmålet er så om dette i neste omgang –ut frå dei kommunaløkonomiske kontrolloppgåvene som fylkesmannen er tillagt etter kommunelova – kan føre til krav om budsjettregulering og/eller eventuell innmelding i ROBEK-registeret. I så fall kan det verke



som om ein bieffekt av klageadgangen kan bli sterkare statleg budsjettkontroll av barnehage-sektoren enn andre kommunale sektorar.

Dersom fylkesmannen ikkje går inn på realismen i dei budsjetterte kommunale kostnadene, kan det hevdast at ein vesentleg del av grunnlaget for å reise klage fell bort. På den andre sida er kommunen etter § 9, 3. ledd pliktig til å "øke tilskuddsgrunnlaget til de ikke-kommunale barnehagene tilsvarende" dersom "regnskapene over en treårsperiode viser at kostnadene til ordinær drift i de kommunale barnehagene er vesentlige større enn bevilgningene i årsbudsjettene". Barnehagane vil difor få kompensert det dei eventuelt har fått for lite i tilskot, rett nok fleire år på etterskot.

Fylkesmannen vil med bakgrunn i ovanstående be departementet vurdere behovet for eventuelle presiseringar når det gjeld omfanget av klageadgangen.

### **§ 13. Endringer i forskriften**

"Departementet kan foreta endringer i forskriften om å øke minimumsforpliktelsen i § 4 tredje og fjerde ledd."

Dette vurderer fylkesmannen som ein overflødig regel – ei tilleggsopplysning som passar betre i merknader enn i forskriftsteksten. § 4 må rett nok endrast kvart år som følgje av overgangsordninga, men dette er ei fullmakt departementet har, utan at det må slåast fast i forskrifta. Det kan óg bli naudsynt å endre andre delar av forskrifta, og då bør det ikkje takast inn ein regel som tilsynelatande avgrensar moglege endringar til § 4.

### **§ 14. Ikraftsetting**

*Forskriften gjelder fra 1. januar 2011. Fra samme tidspunkt oppheves forskrift 19. mars 2004 nr. 539 om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd.*

Blant kommunane har det vore snakk om at det vil bli tidspress med budsjettet for 2011 i og med at endeleg forskriftstekst først vil ligge føre ut på hausten. Når forskrifta først trer i kraft frå 1. januar 2011, forstår fylkesmannen det slik at plikta til å fastsetje tilskotssatsane i årsbudsjettet (§§ 5 og 6) først får verknad for budsjettåret 2012. Av omsyn til budsjettbalansen må kommunane sjølv sagt likevel ha realistiske overslag over totalkostnadene når budsjettet vert vedteke.

### ***Merknader til framlegg om ny § 14 a) i barnehagelova og til dei enkelte paragrafar i forskriftsframlegget***

#### **Generelt**

Saman med framlegget til ny forskrift om likeverdig behandling har departementet også sendt ut på høyring framlegg til regulering av uttak av verdiar i barnehagelova. Framlegget omfattar ny § 14 a), og ny forskrift i medhald av denne paragrafen.

Fylkesmannen har ikkje oversikt over kor stort det reelle behovet for slik regulering er i dag, men har merka seg at "Departementet er kjent med at enkelte barnehageeiere tar ut store verdiar fra barnehagedriften." (høyringsnotatet, kap. 6.7). Departementet påpeikar at konkurransen innan sektoren og kvalitetskrava i barnehagelova vil setje grenser for kor store verdiar det vil vere

mogleg å ta ut av barnehagane, men argumenterer likevel godt for at det vil vere nyttig å sikre eit juridisk grunnlag for å hindre at offentlege midlar går til privat formuesoppbygging, og for å sikre at ”Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.”

***Merknader til ny § 14 a) i barnehagelova og til dei enkelte paragrafar i forskriftsframlegget***

**Ny § 14 a) i barnehagelova**

Fylkesmannen vurderer framlegg om ny § 14 a) i barnehagelova som eit godt rammeverk for dei meir spesifikke reglane som er gitt i framlegget til ny forskrift. Fylkesmannen finn det vidare rimeleg at det er sett ei øvre grense for stor del av eigenkapitalen som kvart år kan takast ut som avkasting, men vil ikkje ta stilling den konkrete prosentsetning som er fastsett i § 2 (”ti års statsobligasjonsrente i driftsåret tillagt et påslag på to prosentpoeng”).

**Forskriftsutkastet**

Fylkesmannen har ingen merknader til § 3. *Uttak av verdier ved opphør eller salg.*

Fylkesmannen er samd i ordlyden i § 4. *Særlige krav til dokumentasjon av transaksjoner*, men vil be departementet vurdere behovet for nærare presisering av krav til dokumentasjonen. I tillegg bør forskrifta seie kor lenge barnehagen pliktar å ta vare på dokumentasjonen, til dømes med tilvising til tiårsregelen i bokføringslova § 13, 2. ledd.

Fylkesmannen er samd i ordlyden i § 5. *Kontroll og tilbakebetaling*, men vil be departementet vurdere om det bør gis ein tidsfrist for eventuell kontroll og tilbakebetalingskrav, jf. også ovanstående kommentar til § 4.

**Avsluttande kommentarar til regelverk om uttak av verdier**

Utover ovanstående kommentarar vil fylkesmannen peike på behovet for utfyllande merknader og rettleiingsmateriell, gjerne med konkrete døme på utrekning av lovleg uttak av verdier.

Med helsing

Kjeld Brecke (e.f.)  
Ass. Fylkesmann

Alv Walgermo  
Utdanningsdirektør