

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119  
0032 OSLO

Vår ref: 2010/1612-5/BJPED

Deres ref:

Arkiv: 145

Dato: 13.07.2010

## NYTT FINANSIERINGSSYSTEM FOR IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER - HØRINGSUTTALELSE FRA GRIMSTAD KOMMUNE

Grimstad kommunestyre behandlet forslag til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i møte 21. juni 2010, K-sak 2010/70. Kommunestyret avga følgende høringssuttalelse:

Grimstad kommune ser flere svakheter ved den foreslåtte finansieringsmodellen. Grimstad kommune reagerer også på at regjeringen som har vært avhengig av de ikke-kommunale barnehagene for å nå sine målsetninger, nå sparker beina under de samme barnehagene ved å endre rammevilkårene i negativ retning. Grimstad kommune foreslår følgende endringer:

a) I høringsnotatet foreslås en ny § 14a til Barnehageloven. Lovforslaget fastslår dels det selvsagte at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Lovforslaget legger også opp til en detaljert regulering av overføring av verdier til eiere eller deres nærstående. Blant annet foreslås det at verdier som er bygget opp ved offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal kunne kreves tilbakeført til kommunen dersom barnehagedriften opphører. Dette innebærer en betydelig forskjellsbehandling av private og offentlige barnehager, som ikke er i tråd med Stortingets forutsetninger om likebehandling av kommunale og private barnehager. Tilgang til lokaler er en selvsagt og nødvendig forutsetning for å kunne drive barnehager og dette må nødvendigvis sikres gjennom leie eller kjøp. Det er vanskelig å se noen fornuftig grunn til at de som velger å investere i eiendomsmasse og har tatt en risiko i forhold til dette, skal straffes på den måten høringsnotatet legger opp til.

Dessuten er eiendommer som er bygget som barnehage og regulert til dette formålet, vanskelig å omsette til et annet formål. Når man i tillegg vet at det er svært store forskjeller i organiseringen av private barnehager, fremstår forslaget som urimelig, overflødig og lite treffsikkert.

Grimstad kommune er ikke enig i at Barnehageloven bør endres på en slik måte som foreslått i høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet.

b) Grimstad kommune støtter forslaget om likeverdig økonomisk behandling av alle godkjente barnehager (Forskriftens § 3), men ser med bekymring på at innføring av rammefinansieringen er underfinansiert slik at ikke-kommunale barnehager i en

overgangsperiode på inntil 5 år bare skal sikres 88 % av det samlede tilskuddet kommunale barnehager i gjennomsnitt mottar i samme kommune (Forskriftens § 4). Dette strider mot prinsippet om likeverdig økonomisk behandling.

c) Grimstad kommune mener at kommunale barnehager med særskilt høye driftskostnader ikke skal kunne holdes utenfor tilskuddsordningen til ikke-kommunale barnehager (Forskriftens §§ 5 og 6 a).

d) Nye barnehager har høyere kapitalkostnader enn eldre barnehager. Grimstad kommune mener at det skal gis ekstra støtte til godkjente ikke-kommunale barnehager som har høye kapitalkostnader (Forskriftens § 7). Private tilbydere har bidratt kraftig i nasjonal målsetning om full barnehagedekning. En innsnevring av kommunens finansieringsplikt av godkjente ikke-kommunale barnehager kan medføre at nye barnehageplasser gjennom private tilbydere ikke etableres eller får dårligere driftsgrunnlag enn kommunale barnehager. Forslaget gir kommunen en mulighet, men ikke plikt, til å gi slik støtte.

Det nye finansieringssystemet må sikre at rammetilskuddet til barnehageområdet minimum opprettholdes på dagens nivå.

Med hilsen

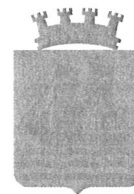


Bjørn Kristian Pedersen  
Kommunalsjef  
tlf.dir 37250483



Knut Johansen  
Fung. rådmann

Vedlegg:  
Saksfremstilling og protokoll fra K-sak 2010/70



Grimstad  
kommune

SAKSFREMSTILLING

Utvalg:	Møtedato:	Utvalgssak:
Oppvekst- og omsorgsutvalget	08.06.2010	
Kommunestyret	21.06.2010	

Avgjøres av:	Sektor: Kultur- og oppvekstsektoren	Arkivsaknr.:	Arkivkode:
Kommunestyret	Saksbeh.: Bjørn Kristian Pedersen	2010/1612 - 2	145

## NYTT FINANSIERINGSSYSTEM FOR IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER FRA 2011 - HØRING

### FORSLAG TIL VEDTAK:

Kommunestyret vedtar at Grimstad kommune avgir høringsuttalelse m.h.t nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor, basert på de momenter som fremkommer i vurderingsdelen av saksfremstillingen.

### Dokumentliste:

- Høringsbrev fra Kunnskapsdepartementet, datert 19. april 2010
- Høringsnotat om nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor
- Fakta-ark om nytt finansieringssystem

### Sammendrag:

Fra 2011 vil dagens ordning med øremerkede statstilskudd på barnehageområdet bli innlemmet i rammetilskuddet til kommunene og kommunene vil få ansvar for utmåling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Kunnskapsdepartementet har utarbeidet forslag til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor. Forslaget er sendt på høring med frist 31. juli 2010.

Rådmannen anbefaler at kommunen avgir høringsuttalelse i saken basert på de momenter som fremgår av saksfremstillingen.

### Fakta:

Regjeringen vil fra 2011 innlemme øremerkede statstilskudd til barnehager i rammetilskuddet til kommunene.

Ved behandlingen av Ot.prp nr 57 (2007-2008) om finansiering av ikke-kommunale barnehager, vedtok Stortinget i juni 2009 at barnehagesektoren skulle rammefinansieres fra 1.januar 2011. I sammenheng med omleggingen av finansieringssystemet ble det vedtatt at det skulle utarbeides en nasjonal forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager

innenfor det nye systemet. Videre ble det vedtatt en opptrappingsperiode på inntil fem år for innføring av full økonomisk likeverdig behandling. Vedtaket innebærer at kommunene fra 1.januar 2011 skal yte tilskudd til alle godkjente ikke-kommunale barnehager i kommunen forutsatt at barnehagen har søkt om godkjenning før barnehagesektoren blir rammefinansiert. Kommunen står fritt til å yte tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at sektoren er rammefinansiert.

Kunnskapsdepartementet har sendt forslag til ny forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd på høring med høringsfrist 31. juli 2010.

Saken er tredelt. Forslaget omfatter:

- 1) Ny forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd
- 2) Ny §14a i barnehageloven om krav til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager (dvs. regulering av uttak av verdier i ikke-kommunale barnehager)
- 3) Ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager (uttak av verdier/utbytte) ut fra ny §14 a i barnehageloven (jf punkt 2 ovenfor)

Stortinget har gitt noen klare føringer i saken:

- Forenkling av finansieringssystemet for barnehagesektoren, slik at det blir lett å forstå og forvalte – i første rekke for kommunene og de ikke-kommunale barnehagene
- Utjevning av forskjeller i lønns- og arbeidsbetingelser gjennom økte tilskudd til ikke-kommunale barnehager
- Ønske om mangfold og høy kvalitet i sektoren

Noen hovedelementer i forslag til ny finansieringsmodell:

- Definisjon av ”likeverdig behandling”: Ikke-kommunale barnehager skal få 100 % av det tilsvarende kommunale barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd per heltidsplass
- Likeverdig behandling skal omfatte *alle* kostnader i basistilbudet i barnehagen, inkludert kapitalkostnader og administrasjonskostnader
- Separate tilskuddsatser for drift og kapital (hvor drift utgjør hovedtyngden)
- *Budsjettet* for det aktuelle året skal danne grunnlaget for beregningen av tilskudd
- Eventuell budsjettøkning i løpet av året til ordinær drift i kommunale barnehager skal følges opp med tilsvarende tilskudd til ikke-kommunale barnehager
- Kommunen skal kunne holde kommunale barnehager med særskilt høye drifts- og kapitalkostnader utenfor beregningsgrunnlaget
- Kostnader til særskilt tilrettelegging for barn med spesielle behov (minoritetsspråklige barn, barn med nedsatt funksjonsevne etc) skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget
- Det foreslås et generelt administrasjonspåslag på 4 % av beregnet tilskudd for drift
- Statlige og fylkeskommunale midler til egne barnehager regnes som offentlige tilskudd og kommer til fratrukk når det kommunale tilskuddet til disse barnehagene skal beregnes
- Kommuner uten kommunale barnehager bruker nasjonale gjennomsnittstall fastsatt av departementet
- Kommunen kan stille ”rimelige og relevante krav” for barnehagedrift til ikke-kommunale barnehager
- Vedtak om kommunalt tilskudd kan påklages til fylkesmannen
- Kommunens plikt til likebehandling gjelder uavhengig av barnas hjemkommune
- Uttak av verdier reguleres gjennom ny §14 i barnehageloven og i egen forskrift
- Barnehagen skal ikke kunne føre over verdier til eiere eller deres nærstående utover rimelig avkastning på egenkapital – verken når barnehagen er i drift, selges eller opphører.
- Den foreslåtte forskriften gir detaljerte bestemmelser om uttak av verdier i et driftsår og hva som skal anses som rimelig avkastning og rimelig vederlag

- Kommunene gis adgang til å føre kontroll med de ikke-kommunale barnehagene, og urettmessig utbetalte tilskudd kan kreves tilbake

### **Vurdering:**

Rammefinansiering er hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Rammetilskudd og utjevning av skatteinntekter fordeles til kommunene gjennom inntektssystemet som Kommunal- og arbeidsdepartementet har ansvaret for. Kommunene fordeler selv midlene mellom de ulike tjenesteområdene i kommunen. Barnehageområdet er per i dag et unntak fra denne finansieringsmodellen, og finansieres i stor grad gjennom øremerkede, statlige tilskudd.

Rammefinansiering av barnehagesektoren har vært et politisk mål i flere år. Barnehageområdet bør ses i sammenheng med de andre kommunale tjenesteområdene, og finansieres på samme måte. Rammefinansiering innebærer at de tilskuddene som i dagens finansieringsmodell er øremerket barnehageformål, legges inn i rammetilskuddet til kommunene og fordeles etter et sett kriterier som reflekterer utgiftsbehovet knyttet til barnehager i den enkelte kommune.

Rådmannen har gått gjennom høringsdokumentene og foreslår at kommunen avgir uttalelse om følgende elementer i forslaget til ny finansieringsordning:

#### Ny finansieringsmodell

Ny finansieringsmodell må få en klar og presis utforming. Modellen må være enkel, forståelig og ikke for detaljert, samtidig som den må være treffsikker. Behovet for en administrativt enkel og gjennomslagskraftig beregningsmodell som er enkel å håndtere for kommunene vil bidra til færre klagebehandlinger av tilmålt tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Forslaget til ny modell innebærer overgangsordninger med varighet på opp til fem år inntil full likeverdig behandling er innfasert i statsbudsjettet. En slik overgangsfase vil medføre økte administrative kostnader for kommunene. Rådmannen mener at overgangen fra øremerket finansiering til rammefinansiering bør skje så raskt som mulig og betydelig raskere enn fem år.

#### Tilskudd til drift

Budsjetterte kostnader for basistilbud for barnehagene for det aktuelle året må danne grunnlaget for tilskuddsberegningen, ikke regnskapstall for foregående år. Rådmannen mener det er viktig at modellen inneholder en klar adgang for kommunene til å holde barnehager med særlig høye drifts- og kapitalkostnader utenfor beregningsgrunnlaget. Dette kan f.eks gjelde barnehager med midlertidig drift, barnehager for nyankomne flyktninger og barnehager med særlig stor andel barn med funksjonshemninger. Rådmannen vil også peke på at følgende elementer må holdes utenfor beregningen av driftstilskuddet: utgifter til lærlinger og alle kommunens myndighetsoppgaver – herunder opplæring, kompetanseoppbygging og oppfølgingstiltak som også personalet i ikke-kommunale barnehager nyter godt av.

Den nye beregningsmodellen legger opp til at den enkelte ikke-kommunale barnehages tilskudd for kommende år utmåles på bakgrunn av antall barn i barnehagen og barnas alder og oppholdstid per 15. desember det foregående år (gjeldende årsmeldingstidspunkt). Ut over dette kan kommunen selv bestemme antall telletidspunkt gjennom året.

Rådmannen mener at telletidspunktet som skal danne grunnlag for beregningen av tilskudd til den enkelte ikke-kommunale barnehager, må tilpasses kommunens budsjettprosess. Dersom telletidspunktet flyttes til 15. august vil det gi større forutsibarhet for både kommunen og for de ikke-kommunale barnehagene som da får oversikt over det beregnede tilskuddet på et tidlig tidspunkt. Ut over dette bør kommunene ha mulighet til selv å bestemme antall telletidspunkt over året slik modellen legger opp til.

### Tilskudd til kapital

Kapitalkostnadene (renter og avskrivninger) utgjør en relativt liten andel av de samlede kostnadene i ikke-kommunale barnehager. Departementet foreslår to ulike modeller for å beregne tilskudd til kapital. Modell 1 innebærer at alle kommuner som har egne barnehager skal bruke disse som grunnlag for å fastsette et tilskudd for kapitalkostnader i ikke-kommunale barnehager. Modell 2 åpner for at kommunene kan velge å beregne kapitalkostnader ut fra egne barnehager eller benytte seg av nasjonalt fastsatte gjennomsnittssatser. Rådmannen anbefaler at det på dette punkt bør åpnes for størst mulig grad av valgfrihet for kommunen og at modell 2 bør velges.

## Behandling

Terje Stalleland (FrP) foreslo følgende:

### **1. Rett til barnehageplass for asylsøkere**

Grimstad kommune støtter ikke forslaget om å gi rett til barnehageplass til asylsøkere som ikke er gitt vedtak om opphold i Norge.

### **2. Finansiering av ikke-kommunale barnehager**

Grimstad kommune ser flere svakheter ved den foreslåtte finansieringsmodellen. Grimstad kommune reagerer også på at regjeringen som har vært avhengig av de ikke-kommunale barnehagene for å nå sine målsetninger, nå sparker beina under de samme barnehagene ved å endre rammevilkårene i negativ retning. Grimstad kommune foreslår følgende endringer:

a) I høringsnotatet foreslås en ny § 14a til Barnehageloven. Lovforslaget fastslår dels det selvsagte at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Lovforslaget legger også opp til en detaljert regulering av overføring av verdier til eiere eller deres nærstående. Blant annet foreslås det at verdier som er bygget opp ved offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal kunne kreves tilbakeført til kommunen dersom barnehagedriften opphører. Dette innebærer en betydelig forskjellsbehandling av private og offentlige barnehager, som ikke er i tråd med Stortingets forutsetninger om likebehandling av kommunale og private barnehager. Tilgang til lokaler er en selvsagt og nødvendig forutsetning for å kunne drive barnehager og dette må nødvendigvis sikres gjennom leie eller kjøp. Det er vanskelig å se noen fornuftig grunn til at de som velger å investere i eiendomsmasse og har tatt en risiko i forhold til dette, skal straffes på den måten høringsnotatet legger opp til.

Dessuten er eiendommer som er bygget som barnehage og regulert til dette formålet, vanskelig å omsette til et annet formål. Når man i tillegg vet at det er svært store forskjeller i organiseringen av private barnehager, fremstår forslaget som urimelig, overflødig og lite treffsikkert.

Grimstad kommune er ikke enig i at Barnehageloven bør endres på en slik måte som foreslått i høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet.

b) Grimstad kommune støtter forslaget om likeverdig økonomisk behandling av alle godkjente barnehager (Forskriftens § 3), men ser med bekymring på at innføring av rammefinansieringen er underfinansiert slik at ikke-kommunale barnehager i en overgangsperiode på inntil 5 år bare skal sikres 88 % av det samlede tilskuddet kommunale barnehager i gjennomsnitt mottar i samme kommune (Forskriftens § 4). Dette strider mot prinsippet om likeverdig økonomisk behandling.

c) Grimstad kommune mener at reelle kostnadstall i kommunale barnehager (regnskapstall), ikke budsjetterte driftskostnader, skal legges til grunn for beregning av tilskudd til ikke-kommunale barnehager (Forskriftens § 5).

d) Grimstad kommune mener at kommunale barnehager med særskilt høye driftskostnader ikke skal kunne holdes utenfor tilskuddsordningen til ikke-kommunale barnehager (Forskriftens §§ 5 og 6 a).

e) Nye barnehager har høyere kapitalkostnader enn eldre barnehager. Grimstad kommune mener at det skal gis ekstra støtte til godkjente ikke-kommunale barnehager som har høye kapitalkostnader (Forskriftens § 7). Private tilbydere har bidratt kraftig i nasjonal målsetning om full barnehagedekning. En innsnevring av kommunens finansieringsplikt av godkjente ikke-kommunale barnehager kan medføre at nye barnehageplasser gjennom private tilbydere ikke etableres eller får dårligere driftsgrunnlag enn kommunale barnehager. Forslaget gir kommunen en mulighet, men ikke plikt, til å gi slik støtte.



## VOTERING:

Innstillingens pkt. 1 falt med 20 stemmer som stemte for Stallelands forslag (8 FrP, 2 SP, 6 KrF, 3 H og 1 V).

Stallelands pkt. 1 falt med 24 stemmer (6 V, 6 KrF, 2 SV, 2 SP, 6 AP og 2 H).

Stallelands pkt. 2 – innledning ble vedtatt mot 17 stemmer (2 SV, 2 SP, 6 AP, 6 KrF og 1 V).

Stallelands pkt. 2a) ble vedtatt mot 7 stemmer (2 SV og 5 AP).

Stallelands pkt. 2b) ble vedtatt mot 8 stemmer (2 SV og 6 AP).

Stallelands pkt. 2c) falt med 20 stemmer (6 AP, 2 SV, 2 SP, 6 KrF og 4 V).

Stallelands pkt. 2d) ble vedtatt mot 8 stemmer (2 SV og 6 AP).

Stallelands pkt. 2e) ble vedtatt mot 10 stemmer (2 SV, 6 AP og 2 KrF).

Innstillingens pkt. 2 ble enstemmig vedtatt.

Innstillingens pkt. 3 ble enstemmig vedtatt.

## Vedtak

### 1. Finansiering av ikke-kommunale barnehager

Grimstad kommune ser flere svakheter ved den foreslåtte finansieringsmodellen. Grimstad kommune reagerer også på at regjeringen som har vært avhengig av de ikke-kommunale barnehagene for å nå sine målsetninger, nå sparker beina under de samme barnehagene ved å endre rammevilkårene i negativ retning. Grimstad kommune foreslår følgende endringer:

**a)** I høringsnotatet foreslås en ny § 14a til Barnehageloven. Lovforslaget fastslår dels det selvsagte at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Lovforslaget legger også opp til en detaljert regulering av overføring av verdier til eiere eller deres nærstående. Blant annet foreslås det at verdier som er bygget opp ved offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal kunne kreves tilbakeført til kommunen dersom barnehagedriften opphører. Dette innebærer en betydelig forskjellsbehandling av private og offentlige barnehager, som ikke er i tråd med Stortingets forutsetninger om likebehandling av kommunale og private barnehager. Tilgang til lokaler er en selvsagt og nødvendig forutsetning for å kunne drive barnehager og dette må nødvendigvis sikres gjennom leie eller kjøp. Det er vanskelig å se noen fornuftig grunn til at de som velger å investere i eiendomsmasse og har tatt en risiko i forhold til dette, skal straffes på den måten høringsnotatet legger opp til.

Dessuten er eiendommer som er bygget som barnehage og regulert til dette formålet, vanskelig å omsette til et annet formål. Når man i tillegg vet at det er svært store forskjeller i organiseringen av private barnehager, fremstår forslaget som urimelig, overflødig og lite treffsikkert.

Grimstad kommune er ikke enig i at Barnehageloven bør endres på en slik måte som foreslått i høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet.

**b)** Grimstad kommune støtter forslaget om likeverdig økonomisk behandling av alle godkjente barnehager (Forskriftens § 3), men ser med bekymring på at innføring av rammefinansieringen er underfinansiert slik at ikke-kommunale barnehager i en overgangsperiode på inntil 5 år bare skal sikres 88 % av det samlede tilskuddet kommunale barnehager i gjennomsnitt mottar i samme kommune (Forskriftens § 4). Dette strider mot prinsippet om likeverdig økonomisk behandling.

**c)** Grimstad kommune mener at kommunale barnehager med særskilt høye driftskostnader ikke skal kunne holdes utenfor tilskuddsordningen til ikke-kommunale barnehager (Forskriftens §§ 5 og 6 a).

d) Nye barnehager har høyere kapitalkostnader enn eldre barnehager. Grimstad kommune mener at det skal gis ekstra støtte til godkjente ikke-kommunale barnehager som har høye kapitalkostnader (Forskriftens § 7). Private tilbydere har bidratt kraftig i nasjonal målsetning om full barnehagedekning. En innsnevring av kommunens finansieringsplikt av godkjente ikke-kommunale barnehager kan medføre at nye barnehageplasser gjennom private tilbydere ikke etableres eller får dårligere driftsgrunnlag enn kommunale barnehager. Forslaget gir kommunen en mulighet, men ikke plikt, til å gi slik støtte.

2.Følgende tilleggstekst tas med i høringsuttalelsen: Det nye finansieringssystemet må sikre at rammetilskuddet til barnehageområdet minimum opprettholdes på dagens nivå.

3.Det opprettes så snart som mulig et arbeidsutvalg med representanter fra administrasjonen og fra ikke-kommunale barnehager til å utrede lokale retningslinjer knyttet til nytt finansieringssystem med sikte på likebehandling av ikke-kommunale og kommunale barnehager. Arbeidsutvalget legger fram resultatet av sitt arbeid for Oppvekst- og omsorgsutvalget i løpet av høsten 2010.