



Dato: 10.05.2010
Saksnr.: 201003885-2
Arkivkode E: 202 A10
Saksbehandler: Kjetil Solvang

Saksgang

Oppvekststyret
Formannskapet

Møtedato

25.05.2010
09.06.2010

Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammestyrte sektor – høring

Sammendrag:

Kunnskapsdepartementet foreslår ny finansieringsmodell for ikke-kommunale barnehager. Denne modellen sier at kommunen skal sørge for likeverdig behandling av all barnehager i kommunen der likeverdig behandling defineres som at ikke-kommunale barnehager får 100 pst. av det tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd. Det kommer til å være en overgangsperiode fra dagens ordning til nytt finansieringssystem, som omtalt i høringsnotatet.

Det vises til vedlagte høringsnotat som vil få store konsekvenser for kommunens økte finansieringsplikt ovenfor private barnehager. Kristiansand kommune er bekymret for om staten vil fult ut kompensere for den økte forpliktelsen som ny finansieringsmodell medfører. Og dette spesielt for kommuner som har høy andel ikke-kommunale barnehager.

Kristiansand kommune er også bekymret for at det kan bli meget omfattende og komplisert for kommunene å skulle håndtere de foreslåtte reglene i forhold til uttak av verdier fra barnehagene.

Forslag til vedtak:

Kristiansand kommune gir sin tilslutning til forslag om endring av finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager slik det fremgår av kommunens merknader til Kunnskapsdepartementets høringsnotat.

Tor Sommerseth
rådmann

Gro Holte
Fungerende barnehagedirektør

Trykte vedlegg:

1. Høringsbrev av 19.04.2010 – Høring av nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor
2. Høringsnotat – Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

Utrykte vedlegg: Ingen

Bakgrunn for saken :

Kunnskapsdepartementet har i vedlagte høringsbrev av 19.04.2010 sendt ut forslag til endringer av finansieringssystemet for ikke-kommunale barnehager i en rammestyrte sektor.

- Ny forskrift om likverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd
- Ny § 14a i barnehageloven om krav til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager
- Ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.

Kunnskapsdepartementet har bedt om merknader til vedlagte høringsnotat innen 31. juli 2010. Kommunens merknader til høringsuttalelsen behandles i oppvekststyret og formannskapet.

Det vises til følgende punkter i høringsuttalelsen:

2.2. Bakgrunn for gjeldende finansieringsordning

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. Skjønnsmidlene er et øremerket tilskudd til kommunen, som i sin helhet skal nyttes til drift av barnehager.

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

5.1. Rammefinansiering

Rammefinansiering er hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. Rammetilskudd og utjevning av skatteinntekter fordeles til kommunene gjennom *inntektssystemet*, som Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for. Kommunene fordeler selv midlene mellom de ulike tjenestoområdene i kommunen. Barnehagesektoren er per i dag et unntak fra denne finansieringsmodellen, og finansieres i stor grad gjennom øremerkede statlige tilskudd. De øremerkede tilskuddene til barnehagesektoren er planlagt innlemmet i rammefinansieringen fra 2011.

6.2. Hovedelementene i ny modell

Kommunen skal sørge for *likeverdig behandling* av alle barnehager i kommunen. Likeverdig behandling av barnehager defineres som at ikke-kommunale barnehager får 100 pst. av det tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd (per heltidsplass). Dette skal gjelde alle kostnader til basistilbudet i barnehagen, inkludert kapitalkostnader og administrasjonskostnader. Det vil si at ekstrautgifter til barn som trenger særskilt tilrettelegging holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Kommunen kan dessuten holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor beregningsgrunnlaget.

Departementet ber spesielt om forslag til hvordan denne siste bestemmelsen kan utformes.

Forslag fra Kristiansand kommune:

- Særskilte høye kostnader defineres som barnehager som har mer enn XX pst. høyere kostnader pr. oppholdstime enn gjennomsnittet av alle kommunale barnehager i kommunen. (Prosentatsen foreslås satt av Kunnskapsdepartementet - for eksempel 20 pst.)
- Det er kun lov å holde utenom beregningen opp til XX pst. av de kommunale barnehagene som har særskilt høye kostnader til drift.

Nye regler for finansiering av ikke-kommunale barnehager kan således gjelde fra 2011. Kunnskapsdepartementet foreslår en modell hvor kommunen skal fastsette separate tilskuddsatser 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.
- Kommunen skal dessuten gi et påslag for **administrasjon** på fire prosent av det beregnede tilskuddet for drift. Administrasjonspåslaget er fastsatt på bakgrunn av beregninger på nasjonalt nivå og skal være likt for hele landet.
- 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.

6.3.1. Overgangsregler

Fra 1. august 2010 økes minimumsforpliktelsen for tilskudd til ikke-kommunale barnehager til 88 pst. av det tilsvarende kommunale barnehager mottar i offentlig finansiering. Inntil full likeverdig behandling er innfaset i statsbudsjettet, må forskriften inneholde overgangsregler.

Departementet foreslår følgende overgangsregler:

1. Ikke-kommunale barnehager skal gis det beste av enten minimumssatsen for tilskudd til ikke-kommunale barnehager **eller** videreføring av samme andel av det gjennomsnittlige offentlige tilskuddet til tilsvarende kommunale barnehager som året før. Kommunene kan holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor beregningsgrunnlaget også i overgangsperioden.
2. 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.
3. 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 videreføring av samme andel av det gjennomsnittlige offentlige tilskuddet til tilsvarende kommunale barnehager som året før.

Departementet mener at hensynet til forenkling bør veie tungt, og at ulempene ved overgangsreglene ikke er uforholdsmessig store.

Kristiansand kommune mener følgende formuleringen danner grunnlag for å kunne tolkes ulikt: "Ikke-kommunale barnehager skal gis det beste av enten minimumssatsen for tilskudd til ikke-kommunale barnehager eller videreføring av samme andel av det gjennomsnittlige offentlige tilskuddet til tilsvarende kommunale barnehager som året før"

Kristiansand kommune mener at setningen kan tolkes som at kommunene skal gi alle barnehagene samme offentlig finansiering i 2011, altså snittet av 2010. Eller at det er den enkelte barnehages prosentvise offentlige finansiering som videreføres fra året før (Det vil si at den offentlige finansieringen kan variere for den enkelte barnehage fra 88 pst. til 100 pst.).

Kristiansand kommune mener den siste av de to tolkningene er den mest rettfærdige finansieringsmåten, i og med at i motsatt fall vil barnehager kunne få vesentlig mindre i off. støtte fra 2010 til 2011. Dette ved at noen barnehager i 2009 har fått tilsvarende finansiering som de kommunale barnehagene og vil da ved første tolkning gå fra 100 pst. og til ett gjennomsnitt som i 2009 lå på 89 pst. Den siste tolkningen vil dog være mer tidkrevende enn den første tolkning.

6.6.1. To modeller for beregning av tilskudd til kapital

Departementet har vurdert to alternative modeller for fastsettelse av tilskudd for kapitalkostnader. (Tilskuddet skal dekke avskrivnings- og rentekostnader)

- 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.
- 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.

Departementet foreslår at det presiseres i forskriften at kommunen kan gi ekstra tilskudd til barnehager med høye kapitalkostnader, jf. utkast til forskrift § 7.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om alle kommuner som har egne barnehager, skal pålegges å beregne kapitalkostnadene i kommunale barnehager eller om de bør kunne velge å benytte nasjonale gjennomsnittssatser. Den siste modellen er valgt i utkast til forskrift, jf. § 6.

Kristiansand kommune gir sin tilslutning til modell 2. Dette for å sikre ett system som kan benyttes av alle kommuner, samt at det vil være lettere å administrere. Uten mulighet til å benytte gjennomsnittssats vil finansieringen avhenge mye av de ulike kommuners alder på bygg, samt ulike regnskapsmessige måter å bokføre barnehagene/sektorens kapitalkostnader.

Kristiansand kommune er skeptisk til at Departementet presiserer at kommunene kan gi ekstra tilskudd til barnehager med høye finansieringskostnader, da det da gjerne skapes forventninger om at kommunen skal innføre en slik ordning, samtidig som det av erfaring ikke følger med ekstra midler til kommunene til å avvike fra minimumsnormene.

For kommuner som har høyere andel ikke-kommunale barnehager enn gjennomsnittet vil omleggingen til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager med stor sannsynlighet ville bli en merutgift for kommunen ettersom kommunene får overføringene ut fra gjennomsatser samt at Kristiansand kommune mener at staten allerede underfinansierer barnehagesektoren betydelig. Kristiansand kommune har 62 pst. av oppholdstimen i private barnehager mot 46 prosent som er snittet på landsbasis.

Alternativ modell – tilskudd til kapital:

En mulig alternativ modell, som enkelte kommuner benytter i dag, 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.

Kristiansand kommune stiller seg bak Departementets vurdering i forhold til tilskudd til kapital. Dette ettersom man ved kun en måte å beregne tilskudd til kapital på minker behovet for at kommunene må bruke skjønn. Behovet for reinvestering for eldre barnehager medfører uansett at alle barnehager har omtrent samme behov for kapital til rente og avskrivning til bygg over en lang tidsperiode.

6.7. Nærmere om uttak av verdier

Departementet er kjent med at enkelte barnehageeiere tar ut store verdier fra barnehagedriften. Departementet vurderer derfor å innføre regulering av uttak av verdier.

I dag har barnehageloven og tilhørende forskrifter ikke begrensinger i adgangen til å ta ut verdier fra barnehagevirksomheten.

Departementet foreslår at det i ny § 14a i barnehageloven lovfestes krav til bruken av tilskudd og foreldrebetalingen, og at det lovfestes en adgang for kommunen til å:

- Kontrollere at offentlige tilskudd og foreldrebetalingen brukes i samsvar med barnehageloven og gjeldende forskrifter. Videre foreslås det at departementet gis hjemmel til å gi forskrifter med nærmere regler om krav til dokumentasjon av transaksjoner, om hva som er rimelig uttak av verdier.
- 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.

- 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.

Utfordringen for kommunene vil eksempelvis være å verifisere at innkjøpene har skjedd til markedspris, slik at transaksjonene ikke innebærer skjulte overføringer av verdier. Det er behov for nærmere forskrifter om dokumentasjonskrav og om kommunens myndighet til kontroll og håndheving. Det foreslås at eiere av ikke-kommunale barnehager skal være ansvarlige for å inneha nødvendig og tilstrekkelig dokumentasjon om driften slik den er godkjent etter barnehageloven. 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. Et dokumentasjonskrav vil understreke plikten til å vurdere grunnlaget for prisfastsettelsen ved transaksjoner mellom nærstående og sikre at slike vurderinger gjøres skriftlig, slik at de kan etterprøves. Kommunen kan etterspørre dokumentasjonen ved behov. Dokumentasjonskravene vil også gjelde ved fastsettelse av lønn til eier som arbeider i barnehagen.

Det foreslås at det vil være barnehageeiers ansvar å dokumentere at transaksjonene er foretatt på markedsmessige vilkår. Departementet foreslår at det i forskriften gis adgang for kommunene til å føre kontroll med de ikke-kommunale barnehagene, og at kommunene kan kreve tilbakebetalt offentlige tilskudd og foreldrebetaling brukt i strid med barnehageloven og forskriften, rentekompensasjon inkludert.

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på forslag om regulering av uttak av verdier.

Kristiansand kommune mener at ny § 14a i barnehageloven om uttak av verdier vil medføre at kommunene får en omfattende og komplekse kontrolloppgave. De ikke-kommunale barnehagene vil få økte offentlige overføringer samtidig med at utbyttmulighetene begrenses kraftig. Denne kombinasjonen vil som høringsuttalelsen beskriver føre til at det er behov for ulike kontrollmetoder for å sjekke at ikke eier prøver å skjule ulovlige overføringer til seg selv eller andre, og det må også detaljregler på hva som er rimelig lønn til eier osv. Kristiansand kommune mener det kommer til å bli behov for at det er kommunerevisjonen som utfører den omfattende kontrollvirksomhet som kommer til å bli nødvendig ved innføring av foreslåtte regelverk.

Kristiansand kommune ser behov for standardiserte regler med hensyn til for eksempel hvordan det skal beregnes hva som for eksempel skal tilbakebetales av offentlige midler ved salg av barnehager og er bekymret for om reglene kan bli både vanskelige samt arbeidskrevende å administrere på en hensiktsmessig måte.