



LØRENSKOG KOMMUNE

Skole- og oppveksttjenesten

Skole- og oppvekstsjefens kontor

Det kongelige kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Saksbehandler: Barbro Dahl Kapaasen **Direkte telefon:** 67 93 41 60

Deres ref.:

Vår ref.: 09/3982 - 22/10/26603

Klassering: 233, A10

Dato: 30.07.2010

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

Det vises til høringsnotat av 19.04.2010 i forbindelse nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor. Lørenskog kommune oversender med dette et notat som inneholder kommunens svar på høringsnotatet. En vil for øvrig understreke følgende punkter:

Kommunen mener det er viktig at det nye finansieringssystemet er utformet på en presis og god måte slik at tilmålte tilskudd bidrar til et kvalitativt godt tilbud i alle barnehager i kommunen. Det er viktig at utmålingen av tilskudd til ikke-kommunale barnehager oppleves rettferdig og at kommunens arbeidsbyrde knyttet til dette ikke blir for omfattende.

I forskriften bør det definere nærmere hva som legges i begrepene "ordinær drift" og "basistilbud". Kommunen mener en slik klarlegging vil forenkle utmålingen av tilskuddet.

Høringsnotatet legger til grunn at det ved budsjettøkninger, etter vedtatt budsjett, gjennom året til ordinær drift i kommunale barnehager, skal tilsvarende økning korrigeres inn i tilskuddssatsene til de ikke-kommunale barnehagene. Dette skal også gjelde om den ordinære driften av kommunale barnehager viser merforbruk. Derimot er det ikke lagt opp til at budsjettreduksjoner eller mindreforbruk mot budsjett skal påvirke tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene. Lørenskog kommune er av den oppfatning at dersom vesentlige budsjettøkninger og merforbruk skal påvirke tilskuddet, må dette også gjelde for vesentlige budsjettreduksjoner og mindreforbruk mot budsjett. Dette for å fremme likebehandling og sikre realistiske tilskuddssatser.

Kommunen ser det som riktig at det er kommunene som bestemmer antall telletidspunkter ut fra sine lokale behov.

Departementet vurderer den nye finansieringsmodellen som budsjettneutryl samlet sett i sine overordnede vurderinger. Slik den nye rammefinansieringen (jfr. kommuneproposisjonen 2011) og det nye finansieringssystemet for ikke-kommunale barnehager per i dag foreligger,

Postadresse:
Postboks 304
1471 Lørenskog

Besøksadresse:
Rådhuset
1470 Lørenskog

Bankgiro: 1628 05 91045
Internett: www.lorenskog.kommune.no
E-post: skole.oppveksttjenesten@lorenskog.kommune.no

Telefon: 67 93 40 00
Telefaks: 67 90 84 86

vil dette ha store økonomiske konsekvenser for Lørenskog kommune. En av årsakene er at det i Lørenskog kommunes barnehager er barn med bosted i andre kommuner. De fleste av disse barna har barnehageplass i en av Akershus Universitetssykehusets fem barnehager der opptakskretsen er ansatte ved sykehuset uavhengig av bostedskommune. I tillegg kan det være barn fra andre kommuner i andre ikke-kommunale barnehager som for eksempel Regnbuen barnehage og Idavollen barnehage. Dette medfører at kommunen kan ha omtrent 150 barn fra andre kommuner med barnehageplass i Lørenskog. Med de forutsetninger som nå er foreslått av departementet, viser beregninger at dette kan medføre en ekstra årlig kostnad på ca. 15 mill. kr for Lørenskog kommune. Høringsnotatet inneholder ikke noen tilpasning i forhold til de økonomiske virkningene dette gir. Lørenskog kommune anbefaler at departementet vurderer en modell for kompensasjon til kommuner med høy andel barn i barnehager fra andre kommuner.

Lørenskog kommune mener for øvrig at håndteringen av nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor fører til en økt administrativ ressursbruk, spesielt vil dette gjelde de første årene etter at nytt system er innført. Lørenskog kommune er derfor uenig i departementets vurdering i at det nye systemet vil frigjøre administrative ressurser i kommunene og barnehagene.

Med hilsen

Bjørn Kittilsen
fung. rådmann

Svein Ødegaard
skole- og oppvekstsjef

Vedlegg 1. Høringsuttalelse til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager.pdf

Kopi til:
Kommunenenes Sentralforbund



Notat

Til:

Arne Heilemann

Saksbehandler: Bjørn Kittilsen

Direkte telefon: 67 93 40 32

Vår ref.: 09/3982 - 27/10/27447

Klassering: 233, A10

Dato: 30.07.2010

HØRINGSUTTALELSE TIL NYTT FINANSIERINGSSYSTEM FOR IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER

I første avsnitt vil en ta for seg et par grunnleggende forhold. Deretter vil en gjennomgå høringsnotatet punktvis – dog begrenset til de områder hvor en har kommentarer og forslag. I siste avsnitt tas det opp et par momenter som en mener departementet bør være særlig oppmerksom på når man skal utforme det endelige opplegg. Til slutt presenteres en konklusjon.

1. Grunnleggende forhold

1.1. Kriterier for rammefinansiering av statstilskuddet

Når målet er å oppnå en effekt innen et område, gir det som regel det beste resultatet dersom virkemidlene rettes direkte mot målet. Det erkjennes at målet ikke alltid kan identifiseres entydig og klart. Da kan man bruke forskjellige kriterier som i sum fører til et noenlunde presist resultat.

Her har man imidlertid et klart og entydig begrep: antall barn i barnehagene. Skal man gi tilskudd som treffer likt, er forutsigbart og er presist, vil bruk av begrepet ”antall barn” (over og under tre år) være det beste. Ettersom det er tale om hel- og halvdagsplasser samt timeopphold, vil ”antall oppholdstimer ” vel være det mest presise begrepet.

En forstår det slik at for å komme bort fra dagens øremerking av tilskuddet, forsøker man å beskrive fenomenet ”antall oppholdstimer i barnehager” gjennom å identifisere hvilke av dagens kriterier i rammesystemet som kan ha betydning for etterspørselen etter denne tjenesten. Så vurderes det hvilken vekt disse forskjellige kriterier skal tillegges, slik at resultatet blir noenlunde riktig.

Det må da være et bedre alternativ å legge til to nye kriterier i rammesystemet:

1.1.1. Antall oppholdstimer i barnehager for barn under tre år

1.1.2. Antall oppholdstimer i barnehager for barn over tre år

Derved vil man oppnå å treffe presis.

Nå er det slik med rammetilskuddene at disse er gjenstand for vekting. Vektingen har utgiftsutjevning som formål. Kommuner med utgiftsnivå over landsgjennomsnittet får høyere rammetilskudd, mens de kommuner som ligger under landsgjennomsnittet får tilsvarende mindre.

I tillegg har en ordningen med inntektsutjevning mellom kommunene, hvor kommuner som har skatteinntekter over visse grenser trekkes i rammetilskuddet for en prosent av dette. Disse midlene overføres så til de kommuner som ligger under visse grenser av gjennomsnittlig skatteinntekt. Det er eget regelverk om dette. Da detaljene i dette ikke har betydning for selve problemstillingen, ser en bort fra disse.

Øremerkede tilskudd har den egenskap at alle får det samme beløpet; det foregår ingen "fordelingspolitikk" mellom kommunene.

Av høringsnotatet fremgår det ikke hvilken betydning man har lagt i denne omfordelingen av ressurser fra generelle høyutgiftskommuner til generelle lavutgiftskommuner – ei heller om dette i det hele tatt har vært vurdert.

Det er heller ikke lagt frem data som viser om det er slik at kommunenes generelle utgiftsnivå også har sin parallell i høye barnehageutgifter. Her kommer kommunens størrelse inn som en viktig faktor; små kommuner er gjennomgående dyrere enn store, det er store forskjeller på kommunenes "andre inntekter", mange har eiendomsskatt, kommunens generelle økonomiske stilling er viktig, og ikke minst vil utgiftsnivået for barnehager være avhengig av hvor tidlig kommunene var ute med barnehageutbygging.

En liten kommune med kraftinntekter og følgelig høyt forbruk, men mindre behov for barnehager, vil antagelig komme ut med gevinst, mens de større kommunene hvor behovet for barnehager er vesentlig større blir antagelig tapere.

Det er for øvrig fullt mulig å legge inn elementer i rammetilskuddsordningen uten at disse inngår verken i systemet for utgifts- eller for inntektsutjevning.

1.2. Feil adressat for statstilskuddene

Det kan heller ikke være riktig å legge opp til et system som systematisk sender tilskuddene til feil kommune.

Når kriteriene for tildeling av tilskudd baseres på foreldrenes hjemkommune, mens utgiftene faller på barnehagekommunen, er dette systematisk feil.

Her kan en for øvrig ikke se at man har tatt for seg det problem at flere foreldre er skilt og kan bo i hver sin kommune. Dersom kriteriene baseres på barnas mor og egenskaper ved gjennomsnittet av hjemkommunens kvinnelige befolkning, havner man skjevt ut i forhold til de tilfeller hvor omsorgen er delt eller hvor faren har omsorgen.

Departementet sier på s. 19 at det er "(k)ommunens plikt til å sørge for likeverdig behandling av alle godkjente barnehager gjelder uavhengig av barnas hjemkommune".

Og så kommer løsningen på problemet - som departementet selv er i ferd med å skape: "Kommunene kan finne interkommunale løsninger for finansieringen av tilbud med barn fra ulike kommuner."

Som et minimum må man i så fall ta inn i regelverket retningslinjer for hvordan en hjemkommune som mottar (ramme)tilskudd for barn som befinner seg i en annen tjenestekommune skal kompensere tjenestekommunen. Å legge inn mulige effekter av en utgifts- og inntektsutjevning i rammetilskuddene vil unektelig bli en utfordring.

Man bør vel unngå å opprette interkommunale "barne-clearing"-kontorer som skal sørge for å utligne økonomiske misforhold i denne forbindelse.

Kommunens primære ansvar er å ta vare på sine innbyggere. Det er neppe en prioritert kommunal oppgave å gi økonomisk støtte til andre kommuners innbyggere, og slett ikke når slik støtte allerede er overført til disse andre kommunene.

Et annet moment er at rammetilskuddet er "frie inntekter". Det er altså opp til kommunestyret å bestemme hva slike midler skal brukes til, ut fra egne innbyggers tarv og den politiske prioriteringen av egne, kommunale tjenester.

1.3. Bruk av standardsatser versus bruk av faktiske tall fra budsjett/regnskap

Denne problemstilling er nærmere drøftet i det etterfølgende.

Som det fremgår av dette, er en enig i at standardsatser kan brukes der det dreier seg om mindre størrelser og der dette vil gi vesentlige besparelser.

Hva angår løpende drift av barnehager, er i Lørenskog omkring 95 % av utgiftene lønn og sosiale utgifter. Kommunen skal altså vurdere om ikke-kommunale barnehager tilfredsstiller visse likhetskriterier, slik at dersom dette ikke er tilfelle, kan tilskuddet til disse reduseres. For å få til dette, må det etableres et rapporteringssystem i samarbeid med de ikke-kommunale som reduserer dette arbeidet mest mulig.

En legger til grunn at også ikke-kommunale barnehagers regnskaper skal revideres. Derved vil det også være mulig å få revisors uttalelse om driften har vært i samsvar med tilskuddsbetingelsene, noe som kan redusere kommunens kontrollarbeid.

Dersom det etableres standardsatser for driften vil en slutte seg til de ikke-kommunale barnehagedrivere som mener dette blir et vilkårlig og lite forutsigbart system.

Generelt kan en heller ikke se at dette vil gi besparelser. At det i enkelte kommuner – antagelig med få barnehager og lite ressurser - kan være greit nok med standardsatser, kan så være – og for disse må man gjerne lage slike. Men for kommunegruppe 13 og de fire store byene – som omfatter ca. 55 % av landets befolkning, anser en at dette kan være tvilsomt.

Hva angår kapitalkostnader, frarådes også å bruke standardsatser. Dette vil slå vilkårlig ut. Også her er det nødvendig for kommunen å gå inn i de ikke-kommunale barnehagers regnskaper for å etterse at reglene om avskrivning og rente overholdes.

Derimot har en ikke motforestillinger mot å bruke standardstørrelser på administrasjonskostnader og ”andre driftsutgifter”, som hver kan settes til 4 %.

1.4. Barnehager – et selvkostområde

Ettersom maksimalprisen er vedtatt av statlige myndigheter, som også har definert kostnadsfordelingen mellom foreldre, stat og kommune, vil en oppfatte det slik at barnehageøkonomien – privat så vel som offentlig/kommunal – er å betrakte som selvkostområder.

I statlig sammenheng har en her finansdepartementets rundskriv R 112 ”Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger” av 16. juni 2006 om selvkost å forholde seg til.

I kommunal sammenheng foreligger H 2140 Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunal betalingstjenester” av 14. januar 2003.

En vil her mene at H 2140 vil være et egnet utgangspunkt for å regulere det økonomiske og finansielle grunnlaget for all barnehagedrift. Imidlertid bør H 2140 sees i sammenheng med R 112, som på en del områder er mer presist og prinsipielt.

Bruk at dette regelverket – som er godt innarbeidet i kommunesektoren – vil løse svært mange av de problemene som høringsnotatet omhandler.

2. Til selve høringsnotatet

2.1. Regjeringens mål om at foreldrebetalingen og offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager skal komme barna til gode (s. 4)

Jf. Punkt 1.4 over: Med de bindinger som gjelder for barnehagenes økonomi vil en anbefale å definere dette som selvkostområder og anvende reglene i H 2140 fra kommunal- og regionaldepartement fra 14. januar 2003 om ”Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunal betalingstjenester”, jf. Også finansdepartementets rundskriv R 112 av 16. juni 2006 om ”Retningslinjer for gebyr- og avgiftsfinansiering av statlige myndighetshandlinger”.

2.2. Ny § 14a i barnehageloven skal begrense adgangen til å ta ut verdier fra barnehagedriften (s. 4, s. 29, s. 38 (loven))

Den generelle kostnadsfordelingen er 20 % foreldrebetaling, 20 % kommunalt tilskudd og 60 % statlig tilskudd.

Dersom det innen rammen av dette tas ut verdier eller betales for meget (”urimelig”) for tjenester, kan kommunen avkorte det offentlige tilskuddet (s. 8). Så kan man si at uttak av verdier og for høy betaling finansieres av foreldrebetalingen. I hvilket tilfelle kommunen også kan avkorte det offentlige tilskuddet, fordi ”foreldrebetalingen ... settes lavere”.

Hva angår en eiers/investors adgang til avkastning på innskutt kapital, refereres til etterfølgende pkt. 2.6.3 og 4.

En er imidlertid av den oppfatning at det må stå en privat barnehageeier fritt til å ta ut verdier eller betale for meget, dersom disse kostnader ikke belaster

barnehageregnskapet.

Med andre ord: dersom foreldrene aksepterer slik ekstra betaling, kan den legges inn som et tillegg til vanlige satser.

Adgangen til å sette satsene høyere enn maksimalgrensene er regulert i barnehageloven § 15 og forskrift nr 1478 av 16. desember 2005. Mulighetene for å ta et ekstra "eiergebyr" kan eksplisitt legges inn.

2.3. Søskenmoderasjon og reduserte satser for husstander med lav betalingsevne (s. 6)

En noterer at dette forutsettes å påhvile kommunen alene. I egenskap av fordelingspolitikk anser en dette som prinsippielt riktig.

Derimot anser en det ikke som prinsippielt riktig hvis Lørenskog kommune gjennom disse ordningene skal subsidiere andre kommuners borgere. Dette følger imidlertid av kravet om likebehandling av egen og andre kommuners barn.

En legger imidlertid til grunn at disse kostnadene – i likhet med andre, lignende kostnader med samme tilsnitt – uansett skal holdes utenfor når det gjelder et selvkostregnskap for kommunale barnehager.

2.4. Høyere tilskuddssatser (i dag) for private i forhold til kommunale barnehager (s. 6)

Selv om dette snart er historie, vil en bemerke dette som noe underlig. Årsaken oppgis altså å være at de private barnehager skulle ned på maksimalsatsene – i likhet med de kommunale, som fikk et lavere tilskudd.

En etterlyser en analyse av årsakene til dette forholdet.

2.5. Tilsyn og kontroll (s. 6)

Her nevnes at fylkesmann, departement og Riksrevisjonen kan kontrollere at tilskuddsmidlene blir benyttet etter forutsetningene. Samtidig skal kommunen også kontrollere, og skal sørge for at for mye utbetalt tilskudd blir tilbakebetalt (s. 7).

Videre skal kommunen sørge for likebehandling, kommunen skal sørge for godkjenning og sørge for likeverdig behandling av alle barnehager i kommunen.

Det er også pålagt kommunen et ansvar for økonomisk kontroll med de private barnehagene (s. 8) og at det ikke tas "urimelig utbytte eller godtgjørelse for egen ... arbeidsinnsats."

En forstår det slik at tilsynsmyndighet overfor ikke-kommunal barnehager er kommunen, dog slik at fylkesmann, departement og Riksrevisjonen på egen hånd kan iverksette kontrolltiltak.

Det er viktig at det presiseres at tilsynsmyndighet overfor kommunen er fylkesmannen; slik at ikke-kommunale barnehager ikke tror at kommunen kontrollerer seg selv.

2.6. Kommunalt tilskudd (s. 7 flg) – jf også Ny modell (s. 15 flg)

2.6.1. Grunnlaget for likebehandling forstås å være kostnadene¹ ved kommunal barnehagedrift. I denne sammenheng ser en bort fra finansiering av investeringer *per se*. Imidlertid vil det være nødvendig å referere til elementer i denne også når det gjelder driften.

I utgangspunktet må en være klar over at de kommunale driftsbudsjetter ikke refererer seg til **utbetalinger** (som statens kontantregnskap), ikke til **kostnader** (som i bedriftsøkonomien), men til **utgifter** – og at på til bare utgifter som **bevilges**.

Kommuneloven § 46 nr. 2 sier at budsjettet skal omfatte hele virksomheten i kommunen, og nr. 3 presiserer at det skal være ”realistisk”. Så sies det at det skal inneholde ”inntekter og utgifter som kommunen ... kan forvente i budsjettåret.”

Her er det imidlertid et sentralt begrep: ”forvente”. Hva som kan forventes, er det som **bevilges** – ikke hva noen måtte mene er nødvendig eller hva behovet rent objektivt måtte være.

Nr. 6 pålegger kommunen å budsjettere med et driftsresultat som ”minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendig avsetninger”².

I økonomisk teori refererer selvkostbegrepet seg til kostnader, mens H 2140 tar utgangspunkt i utgiftsbegrepet – og legger inn visse kostnadelementer.

For å ta tak i dette viktige grunnlaget for likebehandling, vil en mene at departementet bør ta utgangspunkt i det kommunale utgiftsregnskap for barnehager og gjennomgå dette post for post, slik at også kostnadselementer kommer med – når dette er relevant.

2.6.2. Driftsutgifter

En vil her ta for seg disse, i den rekkefølge de fremkommer i kommunale budsjetter og regnskaper. Faktiske og mulige forskjeller mellom kommunale og private barnehager nevnes under hvert utgiftsbegrep. Der hvor spørsmålet om utgift eller kostnad kommer inn, kommenteres også dette.

Som det fremgår under 2.6.2.1, synes det også som at et tilskudd på 88 % til ikke-kommunale er en rimelig utmåling i forhold til forskjellen i utgiftsbildet.

Skal tilskuddet økes ytterligere, bør man også sikre seg at dette blir balansert med økte rettigheter på arbeidstakersiden.

¹ Høringsnotatet er ikke presist når det gjelder begrepene utgift og kostnad. En leser det slik at man stort sett mener utgift, men slik at det nok av og til er ment - eller kan menes - kostnad. Det bør presiseres hva man mener i det enkelte tilfelle.

² Driftsresultat er et slags ”mellom-overskudd” - forskjellen mellom løpende driftsinntekter og løpende driftsutgifter. Denne summen skal være stor nok til å dekke alle finansutgifter og ”nødvendige avsetninger”. Begrepet ”avsetninger” er diffust. Overå, Bernts kommentarutgave til kommuneloven (4. utg 2006 s. 361) kaller dette et ”bredt forsvarlighetskrav”. Det omfatter avsetninger som ”er pliktige i henhold til lov” – hvilket er greit nok – og ”avsetninger som anses nødvendige av hensyn til god kommunal økonomiforvaltning”. Det siste er et skjønnsspørsmål og følgelig ikke greit. Avsetning til vedlikehold, til svingninger i sosialutgifter, til mulig skattesvikt, til mulige tap på garantier, til fremtidige investeringer m.m.m. ligger i begrepet.

2.6.2.1. Lønn og sosial utgifter

At det kan være lønnsforskjeller mellom private og kommunale barnehager, sier seg selv. Men spørsmålet er om forskjellene skal ha betydning for vurdering av likebehandlingen.

Er privat ansatte høyere betalt fordi det gjelder "egen eller nærstående arbeidsinnsats", kan det altså foretas avkorting i tilskuddet.

Den privat ansatte kan på den annen side være betalt høyere fordi vedkommende ikke har tjenstepensjon (som kommunens ansatte), og utgiftene til pensjonsinnskudd følgelig kan være vesentlig lavere enn i kommunen. Premien for innskuddspensjon kan for eksempel være 4 %, mens premien for tjenstepensjon ligger på 13 – 15 %.

Hertil kommer også sykelønnsrettigheter o.a., hvor det generelt antas at offentlig ansatte har til dels vesentlig bedre ordninger enn private.

Men den kommunale kan være betalt høyere fordi kommunen konkurrerer med arbeidskraften i nabokommunen eller regionen. Dette kan ha relevans for private barnehager – eller ikke.

Likeledes kan lønnsforskjellene skyldes forskjell i utdanning. Så lenge en privat barnehage er godkjent med hensyn til det pedagogiske opplegget, er et minimumskrav ivaretatt.

På den annen side kan en barnehage med en større andel utdannet personale innebære et annet kvalitetsnivå. Dersom dette innebærer forskjeller i lønnskostnadene, kan det være urimelig å legge til grunn for utmåling av tilskudd et lønnsnivå som reflekterer et signifikant annet kvalitetsnivå³.

Høringsutkastet nevner også bemanningssituasjonen som et element som må hensyntas i vurderingen av likebehandling.

Vikarressurser kan også være en kilde til forskjeller. Problemet oppstår der det foreligger en systematisk eller konsekvent underbruk av vikarer.

Dersom ikke-kommunale barnehager har samme lønn, samme bemanning, de ansatte har samme utdanning som de kommunale, vikarbruken er lik osv., vil det i det vesentlige være de sosiale utgiftene som skiller. Pensjonspremie, syke- og permisjonsregler og lignende kan faktisk utgjøre inntil 10 % mer i kommunale barnehager enn ikke-kommunale. Andre forskjeller kan meget vel ytterligere 2 – 3 % mindre i kostnad hos de ikke-kommunale. I så fall harmonerer det med påstanden fra ikke-kommunale om at de driver billigere. Og i så fall skyldes det lavere personalutgifter.

Når de rene driftstilskuddene⁴ til ikke-kommunale skal utgjøre 88 % av det kommunale utgiftsnivå, kan dette synes rimelig.

³ Det merkes her at H 2140 om selvkost for kommunale tjenester inneholder et nødvendighetskriterium. En kostnad – og et kostnadsnivå – skal altså være "nødvendig". Man må gjerne legge seg på ønskelige, men etter et regelverk "unødvendige" kostnader. Men da må man selv betale for dette – og ikke legge det inn i selvkostregnskapet.

⁴ Kapitalkostnader holdes utenom, men alt annet – inklusive FDV – er med.

I forhold til et barnehagebudsjett representerer lønn og sosiale utgifter ca. 96 % av totalt utgifter – FDV (Forvaltning, drift, vedlikehold) og finanskostnader holdt utenom.

Ettersom kommunen uansett må gå inn på flere av disse elementene, vil en fraråde å bruke gjennomsnittsutgifter eller lignende som normer for generell tildeling hva angår lønn og sosiale utgifter. Merarbeidet ved å se konkret på disse forholdene anses som overkommelig – og gir et riktigere resultat.

2.6.2.2. Kontorutgifter, andre driftsutgifter, forbruksmateriell osv.

I våre budsjetter og regnskaper utgjør dette ca. 4 % av totalen.

Her mener en at det kan legges til grunn et slikt normtall.

2.6.2.3. FDV – forvaltning, drift, vedlikehold (drift av lokaler og områder)

Lørenskog kommune hadde i 2000 et etterslep av vedlikehold på ca. $\frac{3}{4}$ av et årsbudsjett. I dagens verdi tilsvarer dette 1,4 mrd kr.

I løpet av ti år er det meste av etterslepet eliminert – ikke ved å sette istand mer og mindre brukbare bygninger m.v., men ved å bygge nytt og å foreta påkostninger som har ført til at objektene er så godt som nye.

Vedlikeholdsetterslepet er derved redusert til 0,3 mrd kr. I tillegg er vedlikeholdsbudsjettene systematisk økt år for år for å forhindre at en lignende situasjon som den man hadde i 2000 skal gjenta seg.

Kommunen har oppnådd full barnehagedekning. Alle eldre barnehager har vært renovert, utvidet og påkostet. De fremstår nå som nye. Det er også bygget flere helt nye barnehager.

Kommunens behov for vedlikehold av barnehager er følgelig redusert med ca. 25 % fra 2007 til 2009. Tallet antas redusert ytterligere i 2010.

Årsaken til reduksjonene er altså ikke manglende bevilgninger, som ville innebære at man salderer budsjettet med å unnlate å utføre vedlikehold. Årsaken er rett og slett et lavere behov.

Så er spørsmålet hva dette har med ikke-kommunale barnehager å gjøre. Er det slik at disse gjennom årene har latt være å vedlikeholde, så kan de – i likhet med kommunen – foreta påkostninger/full renovasjon. Her foreligger det kriterier⁵ for når et tiltak er å anse som å ta igjen etterslepet av vedlikeholdet – som er en driftsutgift, eller om tiltaket fører til en vesentlig forlengelse av objektets levetid – som er en påkostning = en investering.

Om dekning av de kapitalkostnader som derved oppstår, se avsnittet om kapitalkostnader 2.6.3.

Men det bakenforliggende spørsmålet er hvorfor det måtte være oppstått et vedlikeholdsetterslep. Her kan det være aktuelt å gå nærmere inn i regnskapene for de barnehager hvor måtte være aktuelt.

⁵ GKRS standard nr. 4 (Foreningen for god kommunal regnskapsskikk – jf. Kommuneloven § 48 nr. 2.)

Men spørsmålet reiser seg også dersom den ikke-kommunale barnehage har hatt et forsvarlig vedlikehold, men kommunen ikke.

Høringsutkastet s. 20 sier altså at "uforutsette hendelser" i kommunale barnehager ikke er ordinær drift og skal holdes utenfor beregningene av likebehandling. Men dersom slike hendelser kan sies å være konsekvensene av flere års manglende vedlikehold, er de neppe "uforutsett" – men tvert imot langt på vei påregnelige.

En anser det som praktisk å legge til grunn kommunens gjennomsnitts FDV kostnader som grunnlag for tilskuddsberegningen overfor ikke-kommunale barnehager. Her bør en imidlertid knytte den betingelse til denne del av tilskuddet at det er øremerket til FDV, slik at et mindreforbruk i ett år overføres til bruk i senere år og merforbruk i ett år må dekkes innen FDV – rammen neste år. En antar at dette faller inn under "rimelige og relevante vilkår", slik dette omtales på s. 18.

Derimot har en klare motforestillinger mot at reduksjoner i kommunens FDV – utgifter ikke skal gi tilsvarende reduksjon i tilskuddene til ikke-kommunale barnehager. Argumentet fra departementets side er altså at dersom kommunen ikke får anledning til å redusere sine budsjetter, så er dette "et insitament for kommunen til å budsjettere realistisk".

En tør her minne om kommuneloven som i § 46 nr. 3 pålegger kommunen å budsjettere realistisk, og hvor § 47 nr. 1 gjør det klart at budsjettet er bindende. Med andre ord: kommunen er pålagt å bruke det som er bevilget, og forbudt å bruke mer.

Man vil vel mene at direkte og entydige lovpåbud er mer virkningsfulle enn "insitamenter".

På s. 20 er det tatt opp en problemstilling om at kommunen kan etablere en ordning med systematisk underbudsjettering og tilhørende årlige systematiske overskridelser av FDV-budsjettet.

Det kan også opplyses at kommunene er underlagt regnskapsrevisjon, hvor et vesentlig element er å påpeke i den årlige revisjonsberetning dersom overskridelser av vedtatte budsjetterammer har skjedd. Slike mulige tildragelser må i tilfelle rådmannen stå til ansvar for overfor kommunestyret. Fylkesmannen mottar for øvrig også kommunestyrets vedtak av årsregnskapet, har full innsikt dersom slikt skjer og kan ta affære overfor kommunen.

Skulle en ikke-kommunal barnehage mene at reduksjonen har andre årsaker enn lavere behov for FDV, er det også full adgang til å bringe spørsmålet inn for fylkesmannen.

Det bør være sikkerhet nok mot "vilkårligheter".

Å instituere et system som binder kommunen til å opprettholde et kostnadsnivå som kommunene mener er for høyt, er ikke fremmende for god økonomi, men det motsatte.

Dersom en i tillegg legger seg på reglene som gjelder for de tradisjonelle

selvkostområdene, vil det også være slik at selvkostbudsjettet for kommunale barnehager skal følge som eget vedlegg til kommunens årsbudsjett. I tillegg skal det i årsregnskapet også presenteres et selvkostregnskap for området.

Det påhviler revisjonen en særskilt plikt til å se til at selvkostregnskapene blir revidert særskilt og lagt frem offentlig.

En annen fordel ved selvkostregnskapene er at et "overskudd" skal avsettes til et eget fond (og ikke inngå i kommunens generelle økonomi). Midler som på denne måte tilføres fondet skal anvendes innen maksimalt fem år. Går selvkostregnskapet med "underskudd", skal dette dekkes av tidligere avsetninger eller – hvis slike ikke finnes – senere års "overskudd".

Ved å definere de kommunale barnehagene som et selvkostområde vil man altså eliminere mulighetene for "feilbudsjettering", slik departementet beskriver det på s. 20.

2.6.2.4. Administrasjonsutgifter

Det foreslås innført et påslag på fire prosent for "overheads". Dette skal dekke arbeidet med lønn, personal, regnskap osv.

Når det gjelder påslaget for administrasjon i tippemiddel-søknader, er altså denne fem prosent (tidligere var den ti prosent).

En har for så vidt ikke store innvendinger mot at det anvendes standardsatser – både for kommunale og ikke-kommunale barnehager.

2.6.3. Kapitalkostnader (s. 16 flg)

H 2140 om selvkost for kommunale tjenester har i kapittel 4 en beskrivelse av hvorledes kapitalkostnader bør beregnes.

Den tar utgangspunkt i anleggskostnaden/opprinnelig investering, trekker fra investeringstilskudd og anleggsbidrag og avskriver netto beløp lineært (med like, årlige beløp) over den standard levetid som er angitt i kommunal regnskapsforskrift § 8.

Som rente forskriver H 2140 "effektiv rente på norske statsobligasjoner med tre års gjenstående løpetid, med et tillegg på ett prosentpoeng".

For tomtekostnadene er det ingen avskrivning, men kompensasjon for "alternativkostand" = rente beregnes av opprinnelig investert beløp.

Her vil en minne om at en rekke ikke-kommunale barnehager i sin tid fikk gratis eller billige tomter – som oftest fra kommunen. Mange kommuner unnlot også å ta betalt for regulering, kartforretninger, byggesaksbehandling og tilknytning av vann og avløp. I varierende grad er nok dette regnskapsført – i kommunenes regnskaper så vel som de ikke-kommunale barnehagers.

Også borettslag og andre som ønsket å tilgodese egne barn med barnehageplass, og derfor opprettet ikke-kommunale barnehager, la inn større og mindre dugnadselementer i form av gratis innsats i byggeperioden, billig/gratis tomt,

gratis tjenester osv. Disse ytelsene er ikke tillatt trukket inn i eksisterende regnskaper, men er ikke desto mindre oppofrelser som ligger der som verdier.

Videre ble det gitt kommunal garanti for lån i stor utstrekning. Derved ble kapitalkostnadene til dels vesentlig redusert. Likviditetsbelastningen gikk også ned, fordi man med en kommunal garanti kunne gjøre lånets løpetid lenger.

Når en entreprenør skal ha en bankgaranti for et mellomværende, er kostnaden for dette normalt minimum 2 %. Besparelsen for ikke-kommunale barnehager som har fått kommunal garanti kan derfor anslås til minst denne størrelse.

På forespørsel svarer en av de største bankene at det er tvilsomt om ikke-kommunale barnehager i det hele tatt ville fått lån uten kommunal garanti.

Videre er en kjent med at en del ikke-kommunale barnehager fikk overført større eller mindre deler av MVA-kompensasjonen som kommunen mottok.

Det er altså slik at kommunen uansett må gjennomgå ikke-kommunale barnehagers regnskaper av forskjellige grunner.

Følgelig er det ubetydelig mindrearbeid ved en konkret vurdering av den enkelte barnehages kapitalkostnader, men desto større gevinst i form av riktig og forutsigbar behandling.

Å legge til grunn landsomfattende gjennomsnittlige standardsatser vil en derfor fraråde; dertil er de individuelle forskjellene for store – og arbeidsbesparelsen for ubetydelig.

En vil derfor anbefale departementet å legge til grunn de faktiske kapitalkostnader som den enkelte ikke-kommunale barnehage har, med korleksjon for de forholdene som er nevnt over.

2.6.4. Eierutbytte/uttak av verdier (s. 18)

Der en eier har investert kapital, bør eieren få tilbake sin kapital etter hvert som investeringen avskrives.

Likeledes bør eieren få rente av nedlagt kapital. Hvis rentesatsen overstiger selvkostrenten, bør det overskytende komme på toppen av maksimal foreldrebetaling.

Som nevnt under pkt. 2.2 bør også eieren kunne ta ut ytterligere utbytte, under forutsetning av at dette ikke inngår i selvkostregnskapet, men kommer som et tillegg utenom ordinære foreldrebetaling og offentlige tilskudd.

2.6.5. Bruk av budsjett eller regnskap (s. 20)

En slutter seg til departementets vurdering av at det mest hensiktsmessige er å anvende budsjettet.

Dersom man definerer barnehageområdet som "selvkostregnskaper" og følger regelverket i H 2140, er man også sikret at økonomien kommer inn i et "lukket" system – se de siste fire avsnitt under 2.6.2.3 om FDV.

De betenkeligeheter departementet tilkjennegir om feilbudsjettering og omprioriteringer vil langt vei være løst gjennom et selvkostregime; avvik i et år må budsjettmessig sorteres ut året etter at regnskapet avlegges.

Hva angår tilleggsbevilgninger til årlige lønnsjusteringer, er dette et spørsmål om å budsjettere med avsetninger til formålet i Lørenskog kommune. Her kan det imidlertid oppstå problemer dersom en institusjon bruker midlene på andre tiltak i mellomtiden. I så fall må institusjonen selv løse dette neste år innen de rammer som er gitt.

Departementet mener at budsjett som tilskuddsgrunnlag ”fanger ikke opp tilfeller der faktisk forbruk avviker vesentlig fra planlagt forbruk”.

Igjen vil en påpeke at et selvkostregime – med utjevning av avvik over en løpende femårsperiode – løser også dette problemet.

En annen fordel ved selvkostregimet er at forutsetningene for tilskuddene vil være klare når budsjettet vedtas i slutten av november/begynnelsen av desember hvert år – dog forutsatt at statsbudsjettet ikke inneholder elementer som gjør dette umulig.

Hvis så de ikke-kommunale barnehager har fått sine budsjetter for neste år gjennomgått av kommunen i løpet av den kommunale budsjettprosessen, vil også kommunen som en del av sin budsjettbehandling kunne vedta tilskuddene til hver enkelt ikke-kommunal barnehage. Eventuelle klager på vedtaket vil naturlig nok gjennomgå en egen prosess etterpå.

2.6.6. Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader (s. 21)

Det tilskuddsopplegg som ble etablert på basis av 2002-tallene, tok ikke opp i seg de betydelig kostnadene som fulgte med investeringene for å oppnå full barnehagedekning. Lørenskog kommune la til grunn at staten vil sørge for full kompensasjon for disse merutgiftene, men ble sittende igjen med en regning på nær 10 mill. kr. for 2009.

Det sier seg selv at når barnehager skal etableres i et pressområde og i en høykonjunkturperiode, blir det kostbart.

I forhold til et beregningsgrunnlag for drift av barnehager vil høye kapitalkostnader ikke få noen betydning, dersom man bare sørger for å behandle disse som en egen sak og ut fra konkrete og faktiske tall.

Hva angår det forhold at de fleste barn med spesielle behov finnes i kommunale barnehager, må en beregne hvilke tilleggsutgifter disse innebærer.

Slike tilleggsutgifter må en da isolere i selvkostregnskapet, slik at disse kan trekkes ut når beregningsgrunnlaget skal etableres. Nødvendig dokumentasjon må utarbeides, både for å underbygge kravet om å trekke ut utgiftene og for å ha et grunnlag for senere budsjettering og regnskapsavleggelse.

En bestemmelse om dette kan være at det er adgang til å trekke ut særskilt høye kostnader, men at disse må begrunnes og dokumenteres – både ved budsjett og regnskapsavleggelse.

2.6.7. Kommunens kostnader ved myndighetsoppgaver (s. 25)

Det kan være uklarheter med hensyn til hva som er myndighetsoppgaver og hva som er fellesoppgaver for alle barnehager.

Forøvrig har en ikke grunnlag for å mene at fire prosent til administrasjon er åpenbart feil.

2.6.8. Avskrivninger inngår ofte ikke i kommunens budsjett (s. 25)

Avskrivningene inngår i kommunens driftsbudsjetter og brutto driftsresultat, men tilbakeføres før netto driftsresultat. Etter netto driftsresultat føres avdrag på lån og etter dette igjen mulige avsetninger til avdrag utover lovens minimumskrav.

GKRS nr. 9 omhandler reglene for avskrivninger i kommuneregnskapet.

Videre gir kommuneloven § 50 nr. 7 a bestemmelser om krav til minimumsavdrag på kommunens lån. Begge de to metoder som anvendes til dette formål baserer seg på avskrivningene i kommuneregnskapet.

Det er derfor ikke riktig å si at avskrivninger ”ofte” ikke er med i driftsbudsjettet.

Kalkulatoriske renter er imidlertid ikke med i kommunale budsjetter og regnskaper.

På den annen side har dette ingen betydning, dersom man følger beregningsreglene for kapitalkostnader etter H 2140. Følger man selvkostreglene for ikke-kommunale og kommunale, oppnår faktisk at regnskapene fullt ut kan sammenlignes når det gjelder kapitalkostnader.

2.6.9. Beregning av tilskudd til kapital

Med unntak av at det anses unødvendig og uheldig å bruke nasjonale gjennomsnittsatser fordi eksakte tall lar seg fremskaffe, mener en at modell 2 bør legges til grunn. Derved har man også samsvar med selvkostmodellens prinsipper.

2.6.10. Ekstra tilskudd til ikke-kommunale barnehager med høye kapitalkostnader (s. 25 – 26)

Ettersom det er et statlig vedtak om full barnehagedekning, maksimalisering av foreldrebetalingen og fordeling 20 – 20 – 60 av kostnadene mellom foreldre, kommune og stat, synes det også naturlig at staten dekker merkostnadene på kapitalsiden – uansett om barnehagene er kommunale eller ikke-kommunale.

Balanse mellom myndighet og ansvar tilsier dette.

3. Andre problemstillinger

3.1. Salg/avvikling av private barnehager

Av pressen fremgår det at flere private barnehageeiere/-drivere mener at det nye regime vil føre til nedleggelse av ikke-kommunale barnehager.

Dersom mulighetene for å ta ut fortjeneste vesentlig reduseres eller forsvinner – det være seg i form av utbytte eller høy betaling for tjenester – kan dette selvsagt skje.

Og hvis en eier/investor opptrer slik at samfunnets interesser anses tilsidesatt, kan en eiendom eksproprieres. Det er lover og regler for slikt og anses derfor unødvendig å kommentere i denne sammenheng.

Men en annen situasjon foreligger når kommunene har (over)oppfylt full barnehagedekning, og preferansen hos mange nettopp er en kommunal barnehage. Da kan dette føre til at ikke-kommunale barnehager får problemer med å fylle opp ledige plasser. Dette kan igjen presse prisene over maksimalsatsene, som i sin tur fører til ytterligere reduksjoner.

I enkelte kommuner er det overkapasitet allerede, og dersom kommersielle interessenter begynner å tape penger, vil det nok gå mot nedleggelse eller salg.

En etterlyser i denne forbindelse en vurdering av hvordan en slik situasjon skal håndteres.

80 % av utgiftene er betalt av det offentlige, 20 % av foreldrene – og alt skal komme barna til gode.

En investor har fått igjen en del av sin kapital gjennom avskrivninger.

Men hvem tilkommer de mulig skjulte verdier som ligger i en tomt og et bygg? Investor? Med eller uten fradrag av mottatte avskrivninger? Foreldrene? Dagens foreldre eller rekken av foreldre gjennom barnehagens funksjonstid? Det offentlige?

Dersom foreldrene selger sine andeler – hvor mange andeler må en investor eie før det kan/bør kreves innløsning av de resterende?

En vil anbefale departementet å være i forkant av disse problemstillinger.

3.2. Kommunegrenser

Som nevnt innledningsvis har man lagt frem et forslag som innebærer en systematisk ubalanse mellom hvilke kommuner som får inntektene og hvilke som blir sittende med utgiftene.

Man må gjerne mene at kommunene må samarbeide bedre og finne løsninger på slik problemer. Man kan like gjerne si at det enkleste er å la være å skape slike problemer – og i dette tilfelle er det også unødvendig.

Det ligger i sakens natur at grenser skiller. Faktisk er det derfor de er der. Kommunens rasjonale er å ta vare på innbyggerne i sin kommune. Ikke i naboens – det er faktisk nabokommunens ansvar.

Dette kan belyses ved noen faktiske eksempler:

Grenser kan ligge fornuftig til, men av og til gjør de det ikke. Mens Fet og Rælingen i sin tid var forenet av Øyeren, førte kommunikasjonene til at de etterhvert ble skilt av Øyeren. Kommunikasjonene har også ført til at mobiliteten har økt.

Dersom man bor på Skedsmokorset, men jobber på Ahus, kan man foretrekke å ha

barn i barnehagen på Ahus. En person fra Grorud eller Stovner kan mene at Steinerskolens barnehage er å foretrekke – og den ligger jo like i nærheten. Regnbuen barnehage er en annen som har barn fra andre kommuner. Ikke-kommunale barnehager kan bli foretrukket av utenbygds foreldre – enten fordi det er dårlig plass i hjemkommunen eller at hjemkommunens barnehage ligger uhensiktsmessig til i forhold til bosted, mens en ikke-kommunal barnehage i Lørenskog ligger på kjøreveien til jobben.

Man kjenner problemstillingen fra skolene: det er ikke uten videre greit å komme inn på nærmiljøskolen som ligger rett over kommunegrensen, selv om det er 200 meter dit og nærmeste skole i egen kommune er tre kilometer unna. Noen kommuner samarbeider – andre gjør det ikke. Skal man betale nabokommunen for en elevplass, er det en budsjettmessig belastning – og her finnes det neppe noe standard regnestykke. Med eller uten utgifts- og inntektsutjevning?

Ettersom man har kommunegrenser, vil den foreslåtte delingen av inntekter og utgifter i alle fall medføre økt administrativt arbeid – byråkrati.

Men skulle man likevel gjøre dette, så bør skaden reduseres mest mulig ved å innføre retningslinjer for hvordan kommunene skal gjøre opp seg imellom.

4. Konklusjon:

4.1. Kommunale så vel som ikke-kommunale barnehager bør innordnes etter H 2140 om selvkost for kommunale betalingstjenester.

4.2. Statstilskuddene bør tildeles til tjenestekommunen og ikke hjemkommunen ved å bruke som tildelingskriterier

4.2.1. antall oppholdstimer for barn under tre år

4.2.2. antall oppholdstimer for barn over tre år

Med hilsen



Bjørn Kittilsen
rådgiver

Kopi til:

Signy Fredriksen

Svein Ødegaard