

Dato: 17.06.2010
Arkiv: 223, A1010
Vår ref (saksnr.): 10/125-33
Journalpostid.: 10/12621
Dykkar ref.:

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.

0032 OSLO

Nytt finansieringssystem for private barnehagar. Uttale

Viser til brev datert 19.04.10 vedr. Høyring av nytt finansieringssystem for private barnehagar.

Det er gjort følgjande vedtak i Time kommunestyre, 15.06.10, sak 030/10:

KS-030/10 Vedtak:

Forslag til uttale i pkt 3 i saka vert vedtatt.

Med helsing

Tone Storesætre
formannskapssekretær

Vedlegg: Saksdokument



NYTT FINANSIERINGSSYSTEM FOR PRIVATE BARNEHAGAR. UTTALE

Saksgang:

Utval	Saksnummer	Møtedato
Time formannskap	064/10	08.06.2010
Time kommunestyre	030/10	15.06.2010

Framlegg til vedtak:

Forslag til uttale i pkt 3 i saka vert vedtatt

Time formannskap

Saka går direkte til kommunestyret.

FSK-064/10 Vedtak/Framlegg:

Time kommunestyre

Framlegget vart samrøystes vedtatt.

KS-030/10 Vedtak:

Forslag til uttale i pkt 3 i saka vert vedtatt

NYTT FINANSIERINGSSYSTEM FOR PRIVATE BARNEHAGAR. UTTALE

1. BAKGRUNN FOR SAKA

Alle private barnehagar har frå 2003 vore finansierte med foreldrebetaling, direkte statstilskott og kommunalt tilskott. Time har i alle år brukt ein såkalla aktivitetsbasert kostnadsmodell (ABC-modell) og einingskostnadsprinsippet til å rekna ut behovet for kommunalt tilskott. Etter klage har fylkesmannen for 2010 underkjent denne modellen, og vi bruker i år staten sitt rekneopplegg etter kostnadsdekningsprinsippet, jf sak 5/10 til kommunestyet i møte 2. februar i år.

Frå 2011 av vert det meste av øyremerka statstilskott til barnehagesektoren lagt inn i rammetilskottet til kommunane, jf omtale av dette i siste kommuneøkonomiproposisjon. Samtidig føreslår regjeringa eit nytt system for finansiering av private barnehagar frå 2011. Forslaget er nå sendt på høyring til mellom anna alle kommunar med høyringsfrist 31. juli 2010. Høyringsnotet ligg på departementet sine internettsider og kan finnast på adresse http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/paa_hoering.html?id=1977.

I vedlegg til høyringsnotatet er gjengitt

1. Forslag til forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd
2. Forslag til regulering av uttak av verdier i barnehagesektoren
3. Forslag til ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

2. SAKSOPPLYSNINGAR

Hovudelementene i ny modell er omtala i pkt 6.2 side 15-18 i høyringsnotatet. Sitat:

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.

Definisjonen av likeverdig behandling medfører ikke at kommunene må behandle egne barnehager likeverdig ved tildeling av midler, men de enkelte ikke-kommunale barnehagene må behandles likeverdig med gjennomsnittet av de kommunale barnehagene ved tildeling av offentlig tilskudd. Definisjonen legger samtidig til rette for likeverdige lønns- og arbeidsvilkår mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Inntil det er full likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager, må forskriften inneholde *overgangsregler*. Departementet foreslår følgende overgangsregler:

- 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.

- 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.
- 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.

Forslaget til overgangsregler er basert på at kommunen skal benytte de nye beregningsprinsippene i forskriften for utmåling av tilskudd, men tar samtidig høyde for at full likeverdig behandling ikke er innfaset i statsbudsjettet. Nye regler for finansiering av ikke-kommunale barnehager kan således gjelde fra 2011. Kommuner som i 2011 ønsker å gi de ikke-kommunale barnehagene den samme finansieringen som egne barnehager, vil ha mulighet til det.

Kunnskapsdepartementet foreslår en modell hvor kommunen skal fastsette separate tilskuddssatser 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 åpne barnehager. Departementet vil vurdere om det er tilstrekkelig med én sats for åpne barnehager. 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.

Tilskuddssatsene for drift skal beregnes på bakgrunn av kommunens *budsjetterte* kostnader til barnehagedrift det enkelte år. Av hensyn til barnehagenes planlegging er det nødvendig at tilskuddssatsene for både drift og kapital kommende år gjøres kjent på et tidlig tidspunkt. Tilskuddssatsene skal derfor synliggjøres i tilknytning til kommunenes årsbudsjett. Kravet er oppfylt dersom satsene framgår av materialet som blir lagt ut til alminnelig ettersyn i henhold til lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) § 45 tredje ledd. Hvis tilskuddssatsene ikke framgår av materialet, må satsene gjøres kjent for barnehagene på annen måte samtidig som budsjettet legges ut til ettersyn.

Tilskuddet for **drift** vil utgjøre hovedtyngden av det totale offentlige tilskuddet til ikke-kommunale barnehager. Tilskuddet skal beregnes på bakgrunn av kommunens budsjetterte kostnader til drift av basistilbudet i egne barnehager. Kommuner som ikke har kommunale ordinære barnehager, familiebarnehager eller åpne barnehager, skal benytte nasjonale gjennomsnittssatser, beregnet på bakgrunn av landsdekkende kostnadsanalyser som oppdateres hvert år.

Kapitalkostnadene (renter og avskrivninger) utgjør en relativt liten andel av de samlede kostnadene i ikke-kommunale barnehager. Mindre endringer i nivået på et tilskudd til kapital vil derfor ikke gi store utslag på det samlede tilskuddet fra kommunen. Departementet foreslår at kommunen skal utarbeide en tilskuddssats for kapital på bakgrunn av kapitalkostnader i tilsvarende kommunale barnehager. Det må utarbeides egne satser for henholdsvis ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager dersom det er tilsvarende kommunale barnehager i kommunen. Tilskudd til kapital baseres på reelle gjennomsnittlige kapitalkostnader i tilsvarende kommunale barnehager.

Kravet om at tilskuddet skal baseres på reelle kapitalkostnader innebærer at kommunene må ha tilgang til korrekte verdier for anskaffelseskost på egne barnehagebygg og inventar. Beregningen av kapitalkostnadene i kommunale barnehager skal bygge på lineære avskrivninger basert på

anskaffelseskost (fratrullet investeringstilskudd og merverdiavgift) og renter beregnet ut fra bokført verdi i kommuneregnskapet på anleggsmidler på barnehageområdet, tillagt tomtekostnader og fratrullet investeringstilskudd og merverdiavgift.

Kommuner som ikke vil foreta egne beregninger av kapitalkostnader for egne barnehager, skal benytte nasjonale gjennomsnittssatser for kapitaltilskudd. De nasjonale gjennomsnittssatsene skal, som for drift, beregnes på bakgrunn av landsdekkende kostnadsanalyser som oppdateres hvert år. De nasjonale satsene er ment å ivareta kommuner som ikke har egne kommunale barnehager og kommuner som finner det for krevende å foreta beregninger av denne art. Dette sikrer at vi har et system som kan benyttes av alle kommuner. Departementet ber særskilt om høringsinstansenes syn på dette forslaget, jf. nærmere drøfting i kap. 6.6.

Kommunen *kan* gi ekstra tilskudd til enkeltbarnehager som har høye kapitalkostnader.

Utviklingen i budsjettnivå og kapitalkostnader for de kommunale barnehagene avgjør om tilskuddssatsene reduseres, beholdes uendret eller økes fra ett år til det neste. Kommunen skal dokumentere at alle utgifter til drift og kapital er inkludert i utregningene.

Ved budsjettøkning til ordinær drift av kommunale barnehager gjennom året, skal tilsvarende økning per barn med heltidsplass også gjelde for ikke-kommunale barnehager. Departementet er kjent med at slike budsjettøkninger er fåtallige. Noen kommuner fordeler midler til egne barnehager etter lønnsoppgjøret. Det er viktig at en slik økning også kommer de ikke-kommunale barnehagene til gode samme år. Det er samtidig viktig å skjerme kommunene fra å måtte foreta nye beregninger av tilskuddsgrunnlaget for ofte. Departementet foreslår derfor at tilskuddet per heltidsplass til ikke-kommunale barnehager fastsettes én gang per år, i tillegg skal det foretas inntil én etterjustering hvis kommunene gir tilleggsbevilgninger til egne barnehager. Regelen gjelder tilleggsbevilgning til ordinær drift. Kostnader til uforutsette hendelser i kommunale barnehager som for eksempel ulykker, vannlekkasje og brannskader, kan holdes utenfor.

Enkelte kommuner vil kunne velge å la egne barnehager overskride budsjettet i stedet for å gi tilleggsbevilgninger i løpet av året. For å sikre likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager foreslår departementet en regel om at et vesentlig netto overforbruk i den ordinære driften av kommunale barnehager over minst tre år, skal korrigeres inn i tilskuddssatsene til de ikke-kommunale barnehagene i påfølgende år.

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). Utover dette kan kommunen selv bestemme antall telletidspunkter gjennom året for barn i barnehagene.

Departementet er kjent med at enkelte barnehageeiere tar ut store verdier fra barnehagedriften. Departementet vurderer derfor å innføre regulering av uttak av verdier. Departementet ber eksplisitt om høringsinstansenes syn på behovet for regulering av uttak av verdier, samt forslag til regulering.

Forslaget innebærer et forbud mot årlig uttak av overskudd utover en fastsatt maksimal avkastning på egenkapitalen. For å sikre at overskudd fra virksomheten ikke tas ut på annen måte, stilles det krav om skriftlig dokumentasjon fra barnehageeier for transaksjoner mellom nærstående. Kommunen får rett til å kreve tilbakebetaling av offentlige tilskudd og foreldrebetaling som er akkumulert i virksomheten ved opphør eller salg av ikke-kommunale barnehager.

Lønns- og arbeidsvilkår reguleres ikke på nasjonalt nivå. Kommunen kan imidlertid sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften for kommunalt tilskudd. Dersom kommunen setter vilkår, må den samtidig sørge for at det er rom for dette innenfor barnehagens samlede inntekter.

Kommunen kan stille *rimelige og relevante vilkår* for barnehagedrift. Dersom kommunen setter vilkår for kommunalt tilskudd, må det i tillegg være saklig sammenheng mellom tilskuddet som tilbys og de vilkårene som stilles. Kommunen kan ikke pålegge ikke-kommunale barnehager plikter for å oppnå noe mer eller noe helt annet enn det som er formålet med tilskuddet. Kommunen kan for eksempel ikke pålegge plikter som går utover det som gjelder for kommunens egne barnehager.

Eier av ikke-kommunal barnehage kan påklage vedtak om kommunalt tilskudd til Fylkesmannen. Forvaltningslovens regler gjelder. Fylkesmannen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta Fylkesmannens oppgaver, jf. barnehageloven § 9 tredje ledd. Fylkesmannen har rett til innsyn i de dokumenter som anses påkrevd, herunder økonomiske opplysninger som er relevante ved behandling av klager etter forskriften. Et eksempel er kommunens dokumentasjon av beregningen av tilskuddssatsene.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslag til ny finansieringsmodell, herunder om de overordnede hensynene når det gjelder forholdet mellom enkelhet og korrekthet er ivaretatt på en hensiktsmessig måte.

3. VURDERING/UTTALE

Time kommune er i stor grad enig i forslag til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehagar. Men på nokre punkt har vi kommentarar og forslag til forbedringar.

Kapitalkostnader

Vi trur forslaget til finansiering av kapitalkostnadene er for enkelt. Departementet tar som utgangspunkt at kapitalkostnadene er ein relativt liten del av dei totale kostnadene. Dette gjeld for mange barnehagar. Men for nyare barnehagar kan kapitalkostnadene vera 10-15 % av totale kostnader. Dessutan varierer kapitalkostnadene svært mykje mellom eldre og nye barnehagar.

Å bruka ein felles sats for kapitalkostnader pr barn vil difor kunna gi store uheldige utslag for den enkelte barnehage. Nye barnehagar vil ikkje få dekkja kostnadene sine og kan få problem med likviditeten. Eldre barnehagar vil få større tilskott enn kapitalkostnadene deira. Desse barnehagane bør i tilfelle setja av ein del av tilskottet på fond for å ha pengar til reparasjonar og ombyggingar. Men vil dei faktisk gjera det?

Eit forslag til forbedring her kan vera å gruppera barnehagane etter byggjeår – t eks 3 eller 5 grupper, og rekna ut ein sats for kvar gruppe. På denne måten vil ein minska forskjellen mellom tilskott til kapitalkostnader og faktiske kapitalkostnader vesentleg.

Etter høringsforslaget skal det gis eit tilskott til kapitalkostnader pr barn på heiltid. Dette er greitt så lenge barnehagen har full utnytting av kapasiteten. Men dersom ein privat barnehage av ulike årsaker ikkje får fyllt opp barnehagen, vil tilskottet til kapital vera lågare enn dei faktiske kapitalkostnadene fordi kapitalkostnadene er faste kostnader som ikkje varierer med plassutnyttinga. I slike tilfelle kan barnehagar få store likviditetsproblem og i verste fall måtta leggja ned.

Time kommune meiner likevel at dette er eit riktig forslag, og at det er den private barnehageeigaren som må ta denne risikoen.

Time kommune meiner elles at kommunar som har eigne kommunale barnehagar, bør kunna velja om dei vil rekna ut tilskott til kapital på grunnlag av eigne barnehagar eller bruka satsar rekna ut på landsbasis.

Vilkår

Forslaget legg opp til at kommunen kan stilla rimeleg og relevante vilkår for barnehagedrifta, jf § 10. Dette er vi heilt einige i. Men det bør etter vår meining spesifiserast nærare kva type vilkår kommunen kan stilla.

Det bør i større grad koma klart fram i forskrifta at det er kommunen som er pålagt å ha tilbod om barnehageplass til alle barn i kommunen. Då må også kommunen kunna styra bruken av plassane. Etter vår meining må det difor gå fram av forskrifta at kommunen kan stilla slike krav:

- Den kommunale prioriteringa for opptak må gjelda også for private barnehagar.
- Kommunen må kunna ta opp barn frå eigen kommune før barn frå andre kommunar – og må kunna bruka private barnehagar for å nå dette.
- Kommunen må kunna styra at det ved mangel på plassar bare er barn med rett til barnehageplass som vert tatt opp – også i private barnehagar.

Barn frå andre kommunar

Kommunen har plikt til å sørgja for likeverdig behandling av alle godkjende barnehagar uavhengig av barna sin heimstadkommune. Dette er begrunna med at det er det enklaste for private barnehagar å forhalda seg til ein kommune, jf side 19 i høyringsnotatet.

Vi er einige i at dette nok er det enklaste for den enkelte barnehage. Men med det nye finansieringssystemet er det kommunen som dekkjer det meste av kostnadene med barnehagedrifta. Då kan ikkje kommunane dekkja utgiftene til barn frå andre kommunar. Dersom ein barnehage tek opp barn frå andre kommunar, må det difor etter vår meining vera plikt for desse kommunane å betala for desse barna, og dette må nedfellast i forskrifta.

Om det er kommunen der barnehagen ligg som sørgjer for refusjon eller om barnehagen får tilskott direkte frå heimkommunen, bør også avklarast.

Endring i grunnlag for kommunalt tilskott

Etter § 9 i forskrifta skal kommunen fatta vedtak om kommunalt tilskott ein gong pr år. Dersom kommunen i løpet av året aukar budsjetta til kommunale barnehagar, skal tilskottet til private barnehagar også justerast tilsvarende. Men dersom kommunen av ulike årsaker må redusera budsjetta til kommunale barnehagar i løpet av året, skal ikkje dette få konsekvensar for dei private barnehagane.

Dette er vi ueinige i. Likebehandling tilseier at kommunen også må ha høve til å setja ned tilskottet til private barnehagar dersom budsjetta for kommunale barnehagar vert reduserte. Det er like vanskeleg for kommunale barnehagar som for private å leggja om drifta i løpet av året.

Telletidspunkt

Etter § 8 i forskrifta er det rapport pr 15. desember året før som skal leggjast til grunn for utrekning av kommunalt tilskott. Time føreslår at det er telling pr 1. september som vert lagt til grunn.

15. desember er eit vanskeleg tidspunkt for kommunane. Årsbudsjetta for ein kommune vert som regel utarbeidde i løpet av sommaren og tidleg haust. Med det nye finansieringssystemet utgjer kommunale utgifter til barnehagesektoren ein stor del av det kommunale budsjettet. Det er difor viktig å ha så sikre tal som mogleg for oppsettet av budsjettet. Ei telling tidleg på hausten vil vera til stor hjelp her.

1. september er også meir i samsvar med tidspunktet som kommunen blir målt på i forhold til full barnehagedekning.

Utbytte

Time kommune er heilt einig i at utbytte må regulerast. Eit forbod mot årleg utbytte utover ein fastsett maksimal avkastning på eigenkapitalen er bra. Forslag til ny § 14a i barnehagelova og forslag til forskrift om dette er vi einige i.

KONKLUSJON

Rådmannen føreslår at forslaget til uttale i pkt 3 over vert vedtatt som Time kommune sin uttale til høyring om nytt finansieringssystem for ikkje-kommunale barnehagar.

Rådmannen i Time, den
02.06.2010

Brit Nilsson Edland

Ørjan Daltveit
Kommunalsjef oppvekst