



TRONDHEIM KOMMUNE

Ordføreren

Kunnskapsdepartementet
Pb 8119 Dep

N-0032 OSLO

Vår saksbehandler
Kari Aarnes

Vår ref.
10/25172/202 A10
oppgis ved alle henv.

Deres ref.

Dato
29.06.2010

Høringsuttalelse

Vedlagt oversendes Trondheim kommunes høring av nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor. Høringen ble behandlet av formannskapet 22.06.d.å.

Med hilsen
TRONDHEIM KOMMUNE

Knut Fagerbakke
varaordfører

Kari Aarnes
Leder for Bystyresekretariatet

Vedlegg: Formannskapets saksfremstilling og saksprotokoll i sak 189/10

Saksprotokoll

Utvalg: Formannskapet
Møtedato: 22.06.2010
Sak: 189/10

Resultat: Behandlet
Arkivsak: 10/25172
Tittel: **HØRINGSUTTAELSE TIL: NYTT FINANSIERINGSSYSTEM FOR IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER**

Behandling:

Yngve Brox (H) la fram slik merknad på vegne av H, FrP og V

Formannskapet ser med stor bekymring på regjeringens underfinansiering av barnehagesektoren i Trondheim kommune, som er anslått til om lag 200 millioner kroner. Også på nasjonalt nivå er barnehagesektoren underfinansiert, jf beregninger fra KS. Formannskapet forutsetter at barnehagesektoren fullfinansieres før rammefinansiering innføres. Dersom dette ikke kommer på plass må endringen fra øremerkede tilskudd til rammefinansiering av barnehagesektoren utsettes. Videre må det forutsettes at staten fullfinansierer opptrappingen av økonomisk likebehandling av de private barnehagene til 100 prosent.

Votering.

Innstillinga enstemmig vedtatt

Ingen andre parti sluttet seg til Brox med fleres merknad, som dermed ble en mindretallsmerknad.

VEDTAK:

Trondheim kommune avgir følgende høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementets forslag til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor:

Forhold som Kunnskapsdepartementet spesifikt har bedt om høringsinstansenes syn på:

Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift

- Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift må kunne holdes utenfor beregningsgrunnlaget for kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Dette kan for eksempel være midlertidige barnehager som har ekstra driftskostnader til etablering og tilbakeføring av lokaler, barnehager spesielt tilpasset for barn med funksjonshemninger og mottaksbarnehager for flyktninger. Særskilt høye kostnader kan også være knyttet til spesielle tilbud eller driftsformer, som f eks friluftsbarnhager.
- Forskrift om foreldrebetaling må revideres slik at den gir bedre retningslinjer for når kommunale og ikke-kommunale barnehager kan ta høyere foreldrebetaling for å finansiere mer kostnadskrevende tilbud som ikke inngår i et basistilbud i barnehage.

Beregning av kapitaltilskudd

- I Trondheim har barnehageutbyggingen etter barnehagereformen hovedsakelig skjedd i kommunal regi. Som følge av dette er de gjennomsnittlige kapitalkostnadene i den kommunale barnehagesektoren høyere enn i den ikke-kommunale sektoren. En lokalt beregnet gjennomsnittssats vil i Trondheim overkompensere de ikke-kommunale

Trondheim kommune

barnehagene. Kommunen bør derfor kunne velge mellom å bruke en gjennomsnittssats for kommunens egne barnehager og en nasjonal gjennomsnittssats som utgangspunkt for å beregne gjennomsnittlige kapitalkostnader i kommunale barnehager.

- Beregningsgrunnlaget for kapitaltilskudd må presiseres bedre med hensyn til avskrivningsgrunnlag og grunnlag for beregning av rentekostnader.
- Det må avklares hvordan husleie og investeringer i leide lokaler skal behandles i modellen.
- Departementet bør utrede en alternativ modell til modell 1 og 2 for kapitaltilskudd, som er mer fleksibel og som fanger opp ulike kostnadssituasjoner i ikke-kommunale barnehager. Samtidig må modellen sørge for at kommunen gjennomsnittlig ikke må yte høyere tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene enn til sine egne barnehager.

Telletidspunkt

- For bedre å fange opp antall barn og aldersfordeling i det året tilskuddet skal gjelde for, bør telletidspunktet endres fra 15. desember til 1. januar. De innrapporterte data pr barnehage vil være grunnlaget for budsjettvedtaket, og må være tilgjengelig i det de er innrapportert. Ytterligere antall telletidspunkt i løpet av året bør være opp til kommunen. Kommunen er uansett forpliktet til å beregne tilskudd på nytt ved større aktivitetsendringer.

Balansen mellom forenkling og "korrekthet"

- Beregning av driftstilskudd og administrasjonstilskudd med utgangspunkt i budsjett for kommunale barnehager representerer en betydelig forenkling på nasjonalt nivå.
- Den foreslåtte modellen for kapitaltilskudd er relativt enkel, men har dårlig treffsikkerhet i forhold til variasjonene i de enkelte ikke-kommunale barnehagers kortsiktige behov. Dette bør løses ved en alternativ modell for kapitaltilskudd.
- Familiebarnehager og åpne barnehager har enklere driftsformer som tilsier at det er mulig å samle tilskuddene i én og ikke tre ulike satser. Dette ville være en ytterligere forenkling.

Behovet for regulering av uttak av verdier i ikke-kommunale barnehager

- I Trondheim har det hittil ikke vært noe registrert problem med ikke-kommunale barnehager som har urimelig store uttak av verdier fra barnehagedriften.
- Trondheim kommunes erfaringer tyder på at bruk av vilkår knyttet til driften i de ikke-kommunale barnehagene, er et godt alternativ til rettslig regulering av uttak av verdier.
- Ved salg, opphør eller kommunal overtakelse av ikke-kommunale barnehager er det et rimelig vilkår at opparbeidet egenkapital fordeles forholdsmessig mellom eierne og kommunen.
- Bruk av vilkår som alternativ til rettslig regulering forutsetter at ny forskrift om likeverdig behandling gir en tydeligere og mer utdypende presisering av hva som er rimelige og relevante vilkår.
- Ved innføring av ny forskrift om likeverdig behandling bør det inngås avtaler mellom kommunen og de ikke-kommunale barnehagene som regulerer plikter og rettigheter når det gjelder drift, kvalitet og økonomi. Avtalen mellom kommunen og de ikke-kommunale barnehagene må være i tråd med EØS-reglementet.

Forslaget til rettslig regulering av uttak av verdier i ikke-kommunale barnehager

- Dersom uttak av verdier skal være gjenstand for rettslig regulering, er det viktig med et balansert regelverk som legger til rette for at ikke-kommunale aktører ønsker å etablere og drive barnehager, uavhengig av organisasjonsform. Samtidig må regelverket sikre at offentlige midler og foreldrebetaling kommer barna (samfunnsinteressene) til gode.
- Trondheim kommune vurderer departementets forslag til regulering av uttak av verdier som for strengt i forhold til eiers avkastning på egenkapital og i forhold til å stimulere til god ressursutnyttelse og forvaltning av verdier. Følgende momenter kan trekkes fram for å belyse

Trondheim kommune

dette:

- I høringsnotatet defineres egenkapital som innbetalt egenkapital (innskutt egenkapital). Det finnes også andre måter å bygge opp egenkapital på, men den er vanskelig kvantifiserbar i forbindelse med løpende drift (ubetalt egeninnsats mv).
- Effektiv ressursutnyttelse og god forvaltning vil også påvirke oppbygging av egenkapital. Den foreslåtte modellen gir ikke gode nok insentiver til effektiv ressursutnyttelse og god forvaltning av egenkapitalen.
- Dersom beregningstilskuddet for kapitaltilskudd blir basert på en gjennomsnittsmodeell som i departementets forslag, vil private barnehager i ulik grad bli kompensert for sine reelle kostnader, som igjen gir ulikt rom for å ta ut verdier.
- En risikopremie på 2 % av egenkapitalen må anses som lite attraktivt for eiere av ikke-kommunale barnehager. En forventet utvikling med en slik regulering vil være 100 % lånefinansiering av investeringer i ikke-kommunale barnehager.
- Ved salg, opphør eller kommunal overtakelse av ikke-kommunale barnehager er det rimelig at ikke bare kommunen, men også eierne, får tilbake sin forholdsvis andel av opparbeidet egenkapital i barnehagen.
- Ved rettslig regulering av uttak av verdier bør det opprettes registre etter en sentral norm over eierstrukturen i barnehageselskapet, eiere og deres nærstående og deres interesser i selskaper som er involvert i barnehagesektoren. Det bør pålegges barnehageeierne å innrapportere og vedlikeholde disse opplysningene.

Andre forhold som Trondheim kommune vil gi sitt syn på:

Beregning av driftstilskudd

- Trondheim kommune støtter forslaget om beregning av driftstilskudd som gjennomsnitt av budsjetterte driftsutgifter i kommunens egne barnehager.
- Det bør presiseres nærmere hva som ligger i begrepet *basistilbud*.
- Kommunens oppgaver som barnehagemyndighet må holdes utenfor beregningsgrunnlaget for driftstilskudd.
- Årlig fastsetting av forholdstall for tilskuddssatser over og under tre år er upraktisk med tanke på konsekvensene for variasjoner i bemanningen i barnehagene. Fastsatt forholdstall bør holdes fast for en periode på f eks 3-5 år før det endres.
- Begrepet *vesentlig merforbruk* må presiseres og bør konkretiseres til et prosentvis avvik fra budsjett.

Beregning av administrasjonstilskudd

- Administrasjonstilskuddet bør beregnes ut fra selvkost for fellesadministrasjon for kommunale barnehager. Dette gir bedre insitament for å effektivisere administrasjonen både i kommunale og ikke-kommunale barnehager, enn tilfellet blir dersom tilskuddet til administrasjon skal avhenge av nivået på driftsutgiftene i de kommunale barnehagene.

Rimelige og relevante vilkår

- Det er behov for en tydeligere og mer utdypende presisering av hva som kan regnes som rimelige og relevante vilkår. Prinsippet bør være at det settes samme krav til de ikke-kommunale barnehagene som til kommunens egne barnehager. Dette må følges opp med nødvendige endringer i barnehageloven med forskrifter.
- Vilkår for prioritering av barn 1-5 år og utnyttelse av godkjent leke- og oppholdsareal tilsvarende som i kommunale barnehager er viktig for å oppnå forutsigbarhet i barnehageopptaket og slik at kommunen ikke må bygge ut flere barnehageplasser enn det som følger av å ivareta barn med lovfestet rett til plass.

Trondheim kommune

Interkommunale løsninger for finansiering av barn fra kommuner

- Storbyer og sentrale kommuner vil i større grad enn andre kommuner være vertskommuner for barnehage tilbud til barn der hjemkommunen får uttelling i inntektssystemet.
- Trondheim har et visst omfang av studentbarn både i de kommunale barnehagene og Studentsamskipnadens barnehager, der barna har rett på plass i Trondheim i kraft av sin bostedsadresse, men der Trondheim ikke får uttelling gjennom inntektssystemet fordi barna er folkeregistrert i andre kommuner. Dette er en konsekvens av forslaget til kostnadsnøkkel for innlemming av barnehagesektoren i inntektssystemet.
- Bedriftsbarnehager kan ta opp barn som har bostedsadresse i andre kommuner enn kommunen der bedriftsbarnehagen ligger. Ikke-kommunale barnehagers rett til å definere sin egen opptakskrets er hjemlet i barnehageloven. Samtidig har kommunen plikt til å finansiere barn i ikke-kommunale barnehager uavhengig av barnas hjemkommune. Det kan bli utfordrende å få til interkommunale avtaler om refusjon, f.eks. hvis hjemkommunen selv har kapasitet til å tilby plass til alle barn med rett til plass bosatt i egen kommune. Trondheim kommune forventer at departementet ser nærmere på problemstillingen og gir klarere retningslinjer for finansiering av barn bosatt i andre kommuner.

Økonomiske og administrative konsekvenser

- Trondheim kommune forutsetter at barnehagesektoren er fullfinansiert når rammefinansiering blir innført. Det vises i denne sammenheng til Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) sin beregning som viser at barnehagesektoren er betydelig underfinansiert på nasjonalt nivå. I Trondheim kommune er den samlede underfinansieringen anslått til om lag 200 millioner kroner.
- Videre forutsettes at staten fullfinansierer opptrappingen av økonomisk likebehandling av de ikke-kommunale barnehagene til 100 %.
- Den totale finansieringen av barnehagesektoren i kommunene avhenger også av hvordan kostnadsnøkkel forfordeling av barnehagetilskuddene i inntektssystemet slår ut for den enkelte kommune.
- Forslaget til modell for kapitaltilskudd er dyrere enn den modellen som Trondheim kommune benytter i dag. Departementets forslag betyr i praksis at kommunen må yte høyere tilskudd til kapitalkostnader i de ikke-kommunale barnehagene enn gjennomsnittskostnadene i kommunens egne barnehager tilsier. Det er vanskelig på nåværende tidspunkt å anslå hvor mye dette vil utgjøre.
- Trondheim kommune har i fire år praktisert en tredelt tilskuddsmodell som ligner, og som er like enkel å praktisere som den modellen departementet nå foreslår. For Trondheim kommune vil selve forslaget til nytt finansieringssystem derfor ikke medføre reduserte administrative kostnader i forhold til i dag. Omlegging av rutiner i forbindelse med overgangsordningen og økt kontroll av regnskap og øvrig dokumentasjon i de ikke-kommunale barnehagene i forbindelse med forslag til regulering av uttak av verdier vil imidlertid medføre økt administrasjon.

Rita Ottervik
Ordfører

Knut Ole Bleke

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Saksframlegg

HØRINGSUTTALELSE TIL: NYTT FINANSIERINGSSYSTEM FOR IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER

Arkivsaksnr.: 10/25172

Forslag til vedtak:

Trondheim kommune avgir følgende høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementets forslag til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor:

Forhold som Kunnskapsdepartementet spesifikt har bedt om høringsinstansenes syn på:

Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift

- Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift må kunne holdes utenfor beregningsgrunnlaget for kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Dette kan for eksempel være midlertidige barnehager som har ekstra driftskostnader til etablering og tilbakeføring av lokaler, barnehager spesielt tilpasset for barn med funksjonshemninger og mottaksbarnehager for flyktninger. Særskilt høye kostnader kan også være knyttet til spesielle tilbud eller driftsformer, som f.eks. friluftsbarnhager.
- Forskrift om foreldrebetaling må revideres slik at den gir bedre retningslinjer for når kommunale og ikke-kommunale barnehager kan ta høyere foreldrebetaling for å finansiere mer kostnadskrevende tilbud som ikke inngår i et basistilbud i barnehage.

Beregning av kapitaltilskudd

- I Trondheim har barnehageutbyggingen etter barnehagereformen hovedsakelig skjedd i kommunal regi. Som følge av dette er de gjennomsnittlige kapitalkostnadene i den kommunale barnehagesektoren høyere enn i den ikke-kommunale sektoren. En lokalt beregnet gjennomsnittssats vil i Trondheim overkompensere de ikke-kommunale barnehagene. Kommunen bør derfor kunne velge mellom å bruke en gjennomsnittssats for kommunens egne barnehager og en nasjonal gjennomsnittssats som utgangspunkt for å beregne gjennomsnittlige kapitalkostnader i kommunale barnehager.
- Beregningsgrunnlaget for kapitaltilskudd må presiseres bedre med hensyn til avskrivningsgrunnlag og grunnlag for beregning av rentekostnader.
- Det må avklares hvordan husleie og investeringer i leide lokaler skal behandles i modellen.
- Departementet bør utrede en alternativ modell til modell 1 og 2 for kapitaltilskudd, som er mer fleksibel og som fanger opp ulike kostnadssituasjoner i ikke-kommunale barnehager. Samtidig må modellen sørge for at kommunen gjennomsnittlig ikke må yte høyere tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene enn til sine egne barnehager.

Telletidspunkt

- For bedre å fange opp antall barn og aldersfordeling i det året tilskuddet skal gjelde for, bør telletidspunktet endres fra 15. desember til 1. januar. De innrapporterte data pr. barnehage vil være grunnlaget for budsjettvedtaket, og må være tilgjengelig i det de er innrapportert. Ytterligere antall telletidspunkt i løpet av året bør være opp til kommunen. Kommunen er uansett forpliktet til å beregne tilskudd på nytt ved større aktivitetsendringer.

Balansen mellom forenkling og "korrekthet"

Trondheim kommune

- Beregning av driftstilskudd og administrasjonstilskudd med utgangspunkt i budsjett for kommunale barnehager representerer en betydelig forenkling på nasjonalt nivå.
- Den foreslåtte modellen for kapitaltilskudd er relativt enkel, men har dårlig treffsikkerhet i forhold til variasjonene i de enkelte ikke-kommunale barnehagers kortsiktige behov. Dette bør løses ved en alternativ modell for kapitaltilskudd.
- Familiebarnehager og åpne barnehager har enklere driftsformer som tilsier at det er mulig å samle tilskuddene i én og ikke tre ulike satser. Dette ville være en ytterligere forenkling.

Behovet for regulering av uttak av verdier i ikke-kommunale barnehager

- I Trondheim har det hittil ikke vært noe registrert problem med ikke-kommunale barnehager som har urimelig store uttak av verdier fra barnehagedriften.
- Trondheim kommunes erfaringer tyder på at bruk av vilkår knyttet til driften i de ikke-kommunale barnehagene, er et godt alternativ til rettslig regulering av uttak av verdier.
- Ved salg, opphør eller kommunal overtakelse av ikke-kommunale barnehager er det et rimelig vilkår at opparbeidet egenkapital fordeles forholdsmessig mellom eierne og kommunen.
- Bruk av vilkår som alternativ til rettslig regulering forutsetter at ny forskrift om likeverdig behandling gir en tydeligere og mer utdypende presisering av hva som er rimelige og relevante vilkår.
- Ved innføring av ny forskrift om likeverdig behandling bør det inngås avtaler mellom kommunen og de ikke-kommunale barnehagene som regulerer plikter og rettigheter når det gjelder drift, kvalitet og økonomi. Avtalen mellom kommunen og de ikke-kommunale barnehagene må være i tråd med EØS-reglementet.

Forslaget til rettslig regulering av uttak av verdier i ikke-kommunale barnehager

- Dersom uttak av verdier skal være gjenstand for rettslig regulering, er det viktig med et balansert regelverk som legger til rette for at ikke-kommunale aktører ønsker å etablere og drive barnehager, uavhengig av organisasjonsform. Samtidig må regelverket sikre at offentlige midler og foreldrebetaling kommer barna (samfunnsinteressene) til gode.
- Trondheim kommune vurderer departementets forslag til regulering av uttak av verdier som for strengt i forhold til eiers avkastning på egenkapital og i forhold til å stimulere til god ressursutnyttelse og forvaltning av verdier. Følgende momenter kan trekkes fram for å belyse dette:
 - I høringsnotatet defineres egenkapital som innbetalt egenkapital (innskutt egenkapital). Det finnes også andre måter å bygge opp egenkapital på, men den er vanskelig kvantifiserbar i forbindelse med løpende drift (ubetalt egeninnsats mv).
 - Effektiv ressursutnyttelse og god forvaltning vil også påvirke oppbygging av egenkapital. Den foreslåtte modellen gir ikke gode nok insentiver til effektiv ressursutnyttelse og god forvaltning av egenkapitalen.
 - Dersom beregningstilskuddet for kapitaltilskudd blir basert på en gjennomsnittsmodell som i departementets forslag, vil private barnehager i ulik grad bli kompensert for sine reelle kostnader, som igjen gir ulikt rom for å ta ut verdier.
 - En risikopremie på 2 % av egenkapitalen må anses som lite attraktivt for eiere av ikke-kommunale barnehager. En forventet utvikling med en slik regulering vil være 100 % lånefinansiering av investeringer i ikke-kommunale barnehager.
- Ved salg, opphør eller kommunal overtakelse av ikke-kommunale barnehager er det rimelig at ikke bare kommunen, men også eierne, får tilbake sin forholdsvis andel av opparbeidet egenkapital i barnehagen.
- Ved rettslig regulering av uttak av verdier bør det opprettes registre etter en sentral norm over eierstrukturen i barnehageselskapet, eiere og deres nærstående og deres interesser i

Trondheim kommune

selskaper som er involvert i barnehagesektoren. Det bør pålegges barnehageeierne å innrapportere og vedlikeholde disse opplysningene.

Andre forhold som Trondheim kommune vil gi sitt syn på:

Beregning av driftstilskudd

- Trondheim kommune støtter forslaget om beregning av driftstilskudd som gjennomsnitt av budsjetterte driftsutgifter i kommunens egne barnehager.
- Det bør presiseres nærmere hva som ligger i begrepet *basistilbud*.
- Kommunens oppgaver som barnehagemyndighet må holdes utenfor beregningsgrunnlaget for driftstilskudd.
- Årlig fastsetting av forholdstall for tilskuddssatser over og under tre år er upraktisk med tanke på konsekvensene for variasjoner i bemanningen i barnehagene. Fastsatt forholdstall bør holdes fast for en periode på f.eks. 3-5 år før det endres.
- Begrepet *vesentlig merforbruk* må presiseres og bør konkretiseres til et prosentvis avvik fra budsjett.

Beregning av administrasjonstilskudd

- Administrasjonstilskuddet bør beregnes ut fra selvkost for fellesadministrasjon for kommunale barnehager. Dette gir bedre insentiv for å effektivisere administrasjonen både i kommunale og ikke-kommunale barnehager, enn tilfellet blir dersom tilskuddet til administrasjon skal avhenge av nivået på driftsutgiftene i de kommunale barnehagene.

Rimelige og relevante vilkår

- Det er behov for en tydeligere og mer utdypende presisering av hva som kan regnes som rimelige og relevante vilkår. Prinsippet bør være at det settes samme krav til de ikke-kommunale barnehagene som til kommunens egne barnehager. Dette må følges opp med nødvendige endringer i barnehageloven med forskrifter.
- Vilkår for prioritering av barn 1-5 år og utnyttelse av godkjent leke- og oppholdsareal tilsvarende som i kommunale barnehager er viktig for å oppnå forutsigbarhet i barnehageopptaket og slik at kommunen ikke må bygge ut flere barnehageplasser enn det som følger av å ivareta barn med lovfestet rett til plass.

Interkommunale løsninger for finansiering av barn fra kommuner

- Storbyer og sentrale kommuner vil i større grad enn andre kommuner være vertskommuner for barnehagetilbud til barn der hjemkommunen får uttelling i inntektssystemet.
- Trondheim har et visst omfang av studentbarn både i de kommunale barnehagene og Studentsamskipnadens barnehager, der barna har rett på plass i Trondheim i kraft av sin bostedsadresse, men der Trondheim ikke får uttelling gjennom inntektssystemet fordi barna er folkeregistrert i andre kommuner. Dette er en konsekvens av forslaget til kostnadsnøkkel for innlemming av barnehagesektoren i inntektssystemet.
- Bedriftsbarnehager kan ta opp barn som har bostedsadresse i andre kommuner enn kommunen der bedriftsbarnehagen ligger. Ikke-kommunale barnehagers rett til å definere sin egen opptakskrets er hjemlet i barnehageloven. Samtidig har kommunen plikt til å finansiere barn i ikke-kommunale barnehager uavhengig av barnas hjemkommune. Det kan bli utfordrende å få til interkommunale avtaler om refusjon, f.eks. hvis hjemkommunen selv har kapasitet til å tilby plass til alle barn med rett til plass bosatt i egen kommune. Trondheim kommune forventer at departementet ser nærmere på problemstillingen og gir klarere retningslinjer for finansiering av barn bosatt i andre kommuner.

Trondheim kommune

Økonomiske og administrative konsekvenser

- Trondheim kommune forutsetter at barnehagesektoren er fullfinansiert når rammefinansiering blir innført. Det vises i denne sammenheng til Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) sin beregning som viser at barnehagesektoren er betydelig underfinansiert på nasjonalt nivå. I Trondheim kommune er den samlede underfinansieringen anslått til om lag 200 millioner kroner.
- Videre forutsettes at staten fullfinansierer opptrappingen av økonomisk likebehandling av de ikke-kommunale barnehagene til 100 %.
- Den totale finansieringen av barnehagesektoren i kommunene avhenger også av hvordan kostnadsnøkkelen for fordeling av barnehagetilskuddene i inntektssystemet slår ut for den enkelte kommune.
- Forslaget til modell for kapitaltilskudd er dyrere enn den modellen som Trondheim kommune benytter i dag. Departementets forslag betyr i praksis at kommunen må yte høyere tilskudd til kapitalkostnader i de ikke-kommunale barnehagene enn gjennomsnittskostnadene i kommunens egne barnehager tilsier. Det er vanskelig på nåværende tidspunkt å anslå hvor mye dette vil utgjøre.
- Trondheim kommune har i fire år praktisert en tredelt tilskuddsmodell som ligner, og som er like enkel å praktisere som den modellen departementet nå foreslår. For Trondheim kommune vil selve forslaget til nytt finansieringssystem derfor ikke medføre reduserte administrative kostnader i forhold til i dag. Omlegging av rutiner i forbindelse med overgangsordningen og økt kontroll av regnskap og øvrig dokumentasjon i de ikke-kommunale barnehagene i forbindelse med forslag til regulering av uttak av verdier vil imidlertid medføre økt administrasjon.

::: Sett inn innstillingen over denne linja

... Sett inn saksutredningen under denne linja

Saksutredning:

1. Innledning

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring forslag til

- Ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd, jfr § 14 i Lov om barnehager
- Ny § 14 a i Lov om barnehager om krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager
- Ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager ut fra ny § 14 a i Lov om barnehager

Høringsfristen er 31. juli 2010. Lovendringen og nye forskrifter trer i kraft når barnehagesektoren blir rammefinansiert fra 1. januar 2011.

2. Bakgrunn for nytt finansieringssystem for barnehagesektoren

Stortinget vedtok 16. juni 2009 forslag til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor fra 2011. Det skal utarbeides en ny nasjonal forskrift om likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Det er vedtatt en opptrappingsperiode på inntil fem år fra 2011 for 100 % økonomisk likeverdig behandling. Kommunene skal gi tilskudd til alle godkjente ikke-kommunale barnehager forutsatt at barnehagen har søkt om godkjenning før

Trondheim kommune

1. januar 2011. Kommunene kan etter eget skjønn avgjøre om de vil yte tilskudd til ikke-kommunale barnehager som søker om godkjenning etter denne dato. Kommunal plikt til finansiering gjelder uavhengig av barnas hjemkommune. Stortingets vedtak er basert på Ot. prp. nr 57 (2007-2008) om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager) og innstillingen fra Familie- og kulturkomiteen på Stortinget i Innst. O. nr 103 (2008-2009).

Stortingets vedtak ga bl a følgende føringer til forskriftsarbeidet:

- Det bør vurderes om det er mulig å forenkle utmålingen av tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene.
- Det forventes at økte tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene blant annet vil bli benyttet til å utjevne forskjeller i lønns- og arbeidsbetingelser i forhold til kommunale barnehager.
- Det bør vurderes om det trengs tiltak som begrenser urimelig utbytte eller godtgjørelse, dvs at normal kompensasjon for arbeid og kapitalinnsats i barnehagen overstiges.

3. Dagens tilskuddsmodell for ikke-kommunale barnehager i Trondheim kommune

Fra 1.1.2006 vedtok Trondheim bystyre en ny tilskuddsmodell for ikke-kommunale barnehager i Trondheim. Trondheim kommunes tilskuddsmodell er bygget opp med samme tredelte struktur som den nye finansieringsmodellen departementet nå foreslår i den nye forskriften for likeverdig behandling. Trondheim kommune har derfor erfaringer som er nyttige i forhold til vurdering av enkeltelementene i forslaget til nye forskrifter og ny tilskuddsmodell. Trondheim kommune har mottatt få klager fra de ikke-kommunale barnehagene etter at dagens tilskuddsmodell ble tatt i bruk.

Trondheim kommunes tilskuddsmodell til ikke-kommunale barnehager gir:

Ordinære barnehager

- 100 % tilskudd til drift pr barnehageplass etter samme budsjettmodell som de kommunale barnehagene får.
- Tilskudd til administrasjon pr barnehageplass som skal dekke fellestjenester som kommunale barnehager får fra kommunens administrasjon (budsjettering, regnskap, revisjon, IT, post, arkiv, personal, juridisk bistand mm). Administrasjonstilskuddet beregnes etter selvkostprinsippet.
- Tilskudd til lokaler pr barnehageplass som skal dekke drift av bygg (forvaltning, drift, vedlikehold, renhold og energi) og kapitalkostnader (avskrivninger og renteutgifter) eller husleie. Alle ikke-kommunale barnehager får et basis lokaltilskudd pr barnehageplass. Basistilskuddet ligger lavere enn gjennomsnittskostnaden til drift av bygg, husleie og kapitalkostnader i kommunens egne barnehager. I tillegg kan ikke-kommunale barnehager søke om ekstra tilskudd til dokumenterte lokalkostnader ut over det nivå som dekkes av basistilskuddet.

Når en slår sammen alle tre tilskuddene fikk ikke-kommunale barnehager i Trondheim i 2009 gjennomsnittlig 94 % av det gjennomsnittlige offentlige tilskuddet i kommunale barnehager, dokumentert i henhold til statens veileder. Ikke-kommunale barnehager fikk gjennomsnittlig lavere samlet tilskudd enn de kommunale barnehagene på grunn av gjennomsnittlig lavere tilskudd til lokaler. Modellen i Trondheim gir ulikt tilskudd til lokaler i de ikke-kommunale barnehagene slik at noen får mindre og andre får mer enn 100 % av det gjennomsnittlige offentlige tilskuddet i kommunens egne barnehager. Trondheim kommunes tilskuddsmodell er marginalt dyrere for kommunen enn tilskudd utmålt etter statens standard ”regnearkmodell”, og er administrativt mindre krevende.

Familiebarnehager

Trondheim kommune

- 100 % tilskudd til drift pr barnehageplass etter samme budsjettmodell som de kommunale familiebarnehagene får.
- Tilskudd til leie av baselokaler etter søknad.

Åpne barnehager

Åpne barnehager i Trondheim finansieres i dag kun av statlig driftstilskudd for åpne barnehager. Dette gjelder både kommunale og ikke-kommunale åpne barnehager.

Vilkår for å motta kommunalt tilskudd

Trondheim bystyre har fra 2006 vedtatt vilkår knyttet til kommunalt tilskudd som ordinære ikke-kommunale barnehager og familiebarnehager mottar. Bestemmelsene setter krav til lønns- og arbeidsvilkår, minimum leke- og oppholdsareal, ulykkesforsikring for barna, vikarordninger i familiebarnehager, brukerundersøkelser, elektronisk utstyr for kommunikasjon med kommunen og hvilke opplysninger som skal framgå av barnehagenes vedtekter.

4. Hovedelementer i forslag til ny forskrift om likeverdig behandling

- *Likeverdig behandling* defineres som at ikke-kommunale barnehager skal få 100 % av det tilsvarende kommunale barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd pr heltidsplass
- Tilskuddsmodellen er inndelt i et *driftstilskudd*, et *administrasjonstilskudd* og et *kapitaltilskudd*
- Det skal utarbeides separate tilskuddssatser for *ordinære barnehager*, *familiebarnehager* og *åpne barnehager*
- Beregningsgrunnlaget for alle tre tilskuddene er kommunens *budsjett* for det aktuelle året
- Kommunale barnehager med *særskilt høye kostnader* kan holdes utenfor beregningsgrunnlaget
- Kostnader til *særskilt tilrettelegging* skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget
- *Driftstilskuddet* beregnes som et gjennomsnitt av budsjett til basistilbud i kommunens egne barnehager med en sats for barn under tre år og en sats for barn over tre år
- *Administrasjonstilskuddet* beregnes til 4 prosent av driftstilskuddet
- *Kapitaltilskuddet* beregnes som et gjennomsnitt av kapitalkostnadene i kommunens egne barnehager eller en nasjonalt beregnet gjennomsnittssats med samme sats uansett barnas alder
- Kommunen *kan* gi ekstra tilskudd til ikke-kommunale barnehager med høye kapitalkostnader.
- Det er lagt opp til *overgangsordninger* for beregning av tilskudd inntil 100 % økonomisk likeverdig behandling er innfasert fra statens side
- I 2011 har ikke-kommunale barnehager krav på det beste av enten 88 % eller videreføring av samme andel av det offentlige tilskuddet til kommunens egne barnehager som det foregående år
- Det kan settes *rimelige og relevante vilkår* knyttet til barnehagedriften for kommunalt tilskudd
- Kommunens plikt til finansiering gjelder *uavhengig av barnas hjemkommune*

5. Hovedelementer i forslag til regulering av uttak av verdier i barnehageloven og forslag til ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

- Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode
- Barnehagen kan ikke pådra seg kostnader overfor eierne eller deres nærstående ut over rimelig vederlag
- Markedspris på tilsvarende varer og tjenester er øvre grense for rimelig vederlag ved transaksjoner med eier eller deres nærstående

Trondheim kommune

- Barnehagen kan ikke føre over verdier til eierne eller deres nærstående ut over rimelig avkastning på egenkapital verken når barnehagen er i drift, selges eller opphører
- Uttak av verdier det enkelte år kan maksimalt utgjøre en avkastning på egenkapitalen tilsvarende ti års obligasjonsrente i driftsåret tillagt et påslag på to prosentpoeng
- Dersom barnehagen opphører, kan kommunen kreve verdier bygget opp ved offentlige tilskudd og foreldrebetaling tilbakeført med fradrag av tillatt uttak av verdier som er tilbakeholdt i virksomheten
- Kommunen kan kontrollere at barnehagen bruker offentlige tilskudd og foreldrebetalingen i samsvar med ny § 14 a i barnehageloven og tilhørende forskrift, og barnehageeier har tilsvarende dokumentasjonsplikt
- Kommunen kan kreve tilbakebetalt offentlige tilskudd og foreldrebetaling som er brukt i strid med denne reguleringen, inkludert rentekompensasjon

6. Vurdering av og kommentarer til forslagene til nye forskrifter

I pkt 6.1 nedenfor følger en vurdering av forhold som Kunnskapsdepartementet i høringsnotatet spesifikt har bedt om høringsinstansenes syn på. Pkt 6.2 inneholder øvrige vurderinger og kommentarer til høringsnotatet.

6.1. Forhold som Kunnskapsdepartementet har bedt om høringsinstansenes syn på

Barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift

Kostnader til *ordinær drift* er i forslaget definert som alle kostnader ved basistilskuddet i barnehagene, inkludert kapitalkostnader og administrasjonskostnader.

Vurdering:

Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift bør kunne holdes utenfor beregningsgrunnlaget for kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Dette kan for eksempel være midlertidige barnehager som har ekstra driftskostnader til etablering og tilbakeføring av lokaler, barnehager spesielt tilpasset for barn med funksjonshemninger og mottaksbarnehager for flyktninger. Særskilt høye kostnader kan også være knyttet til spesielle tilbud eller driftsformer, som f eks friluftsbarnhager.

I denne sammenheng er det også behov for å se nærmere på reglene i dagens Forskrift om foreldrebetaling om muligheten for å finansiere høyere kvalitet i barnehagen gjennom høyere foreldrebetaling enn maksimalpris. Forskriften ble vedtatt i 2004, og reguleringen var den gang begrunnet med at private barnehager skulle unngå konkurs og opprettholde kvalitet ved innføringen av maksimalpris. Forskriftens bestemmelser må revideres og tilpasses dagens situasjon. Forskriften må gi bedre retningslinjer for når kommunale og ikke-kommunale barnehager kan ta høyere foreldrebetaling for å finansiere mer kostnadskrevende tilbud som ikke inngår i et basistilbud i barnehage.

Beregning av kapitaltilskudd

Kunnskapsdepartementet har vurdert to alternative modeller for beregning av kapitalkostnader:

Modell 1: Alle kommuner som har egne barnehager skal framskaffe tall på kapitalkostnader i kommunale ordinære barnehager, familiebarnehager og tilbud i åpne barnehager.

Modell 2: Kommunene kan velge om de vil beregne kapitalkostnadene i egne barnehager eller benytte nasjonale gjennomsnittsatser for kapitalkostnader i ikke-kommunale barnehager.

Departementet har i forskriften foreslått modell 2. Departementet viser også til at enkelte kommuner i dag bruker en alternativ modell for tildeling av kapitaltilskudd til de ikke-kommunale barnehagene slik at barnehager med store kapitalkostnader kan få ekstratilskudd uten at kommunen må benytte midler utover det likeverdig behandling tilsier, men har så langt ikke utredet en slik modell.

Trondheim kommune

Departementet foreslår detaljerte regler for beregning av kapitalkostnader. Husleieutgifter i leide bygg og investeringer i leide lokaler nevnes imidlertid ikke spesifikt i høringsnotatet.

Vurdering:

I Trondheim har barnehageutbyggingen etter barnehagereformen hovedsakelig skjedd i kommunal regi. Som følge av dette er de gjennomsnittlige kapitalkostnadene i den kommunale barnehagesektoren høyere enn i den ikke-kommunale sektoren. En lokalt beregnet gjennomsnittssats vil i Trondheim overkompensere de ikke-kommunale barnehagene. Kommunen bør derfor kunne velge mellom å bruke en gjennomsnittssats for kommunens egne barnehager og en nasjonal gjennomsnittssats som utgangspunkt for å beregne gjennomsnittlige kapitalkostnader i kommunale barnehager.

Det er behov for presiseringer knyttet til modellen for beregning av kapitalkostnader i kommunens egne barnehager. I følge forslaget skal avskrivningskostnadene beregnes lineært basert på anskaffelseskost, dvs fratrullet investeringstilskudd og momskompensasjon. Dette avviker fra beregningsmetoden for kommunale avskrivninger i Kostra. Videre foreslås det at rentekostnadene skal beregnes ut fra bokført verdi på anleggsmidler på barnehageområdet, dvs fratrullet investeringstilskudd og merverdiavgift, og tillagt tomteknader. Det bør presiseres om bokført verdi skal beregnes med utgangspunkt i opprinnelig kostpris eller kostpris redusert for akkumulerte avskrivninger (nedskrevet verdi).

Videre må det avklares hvordan husleie og investeringer i leide lokaler skal behandles i modellen for kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Trondheim kommune er en av de kommuner, som departementet refererer til i høringsdokumentet, som praktiserer en alternativ modell for tildeling av kapitaltilskudd mellom de ikke-kommunale barnehagene. Denne modellen har vært benyttet siden 2006 og er beskrevet i pkt 3 tidligere i denne saksframstillingen. I Trondheims modell er tilskuddet til drift av bygg (forvaltning, drift, vedlikehold, renhold og energi), slått sammen med tilskuddet til dekning av kapitalkostnader (avskrivninger og renteutgifter) eller husleie i et eget "lokalt tilskudd". I henhold til forslag til ny forskrift må denne inndelingen endres slik at tilskuddet til drift av bygg sammen slås sammen med det øvrige driftstilskuddet.

Trondheim kommunes erfaring tilsier at det er relativt stor innbyrdes forskjell i behovet for kapitaltilskudd pr barnehageplass mellom de ikke-kommunale barnehagene både avhengig av alder og standard på bygget og hvor effektivt arealet er utnyttet. Dersom alle ikke-kommunale barnehager, i henhold til departementets forslag, skal få en lokalt eller nasjonalt beregnet gjennomsnittssats for tilskudd til kapitalkostnader, vil noen ikke-kommunale barnehager bli overkompensert og andre underkompensert. Problemet med gjennomsnittssatser er ikke bare at nye barnehager har høyere avskrivnings- og rentekostnader enn gjennomsnittssatsene dekker. Gjennomsnittssatser gir også et likviditetsproblem for de ikke-kommunale barnehagene fordi avdragstiden på lån normalt er kortere enn avskrivningstiden.

For å motvirke underkompensasjon foreslår departementet at kommunen *kan* gi ekstra tilskudd til ikke-kommunale barnehager med særlig høye behov kapitalkostnader. Trondheim kommunes erfaring er at denne *kan*-bestemmelsen i praksis er en *må*-bestemmelse. Både nye og gamle ikke-kommunale barnehager må ha ekstra tilskudd dersom de på kort sikt skal få dekket sine kostnader til nybygg eller rehabilitering.

Det er derfor nødvendig at Kunnskapsdepartementet utreder en alternativ modell til modell 1 og 2,

Trondheim kommune

som er mer fleksibel og som på en bedre måte enn gjennomsnittssatser og ekstratilskudd fanger opp ulike kostnadssituasjoner i de private barnehagene. Samtidig må modellen sørge for at kommunen gjennomsnittlig ikke må yte høyere tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene enn til sine egne barnehager. En alternativ modell for kapitaltilskudd kan bygge på samme prinsipper som dagens modell i Trondheim med ulik utmåling av tilskudd til lokaler. En slik modell vil gi et relativt stort spenn i kapitaltilskudd pr barnehageplass mellom de enkelte ikke-kommunale barnehagene ut fra den enkeltes dokumenterte behov. En av utfordringene i en slik modell er å finne et riktig nivå for et basistilskudd som gis likt til alle, samtidig som modellen også innebærer en del administrasjon knyttet til søknadsbehandling.

Telletidspunkt

Ut over den årlige rapporteringen pr 15. desember forslår departementet at kommunen selv kan velge hvor mange tidspunkt for telling av barn det skal være i løpet av året i kommunale og ikke-kommunale barnehager som grunnlag for endringer i tilskudd.

Vurdering:

For bedre å fange opp antall barn og aldersfordeling for i det året tilskuddet skal gjelde for, bør telletidspunktet endres fra 15. desember til 1. januar. De innrapporterte data pr barnehage vil være grunnlaget for budsjettvedtaket, og må være tilgjengelig i det de er innrapportert. Ytterligere antall telletidspunkt i løpet av året bør være opp til kommunen. Kommunen er uansett forpliktet til å beregne tilskudd på nytt ved større aktivitetsendringer.

Balansen mellom forenkling og "korrekthet"

Stortinget har gitt føringer om at forskriftsarbeidet skal se på om det er mulig å forenkle utmålingen av det kommunale tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene. I høringsnotatet pekes det på flere målkonflikter mellom på den ene siden å utvikle en tilskuddsmodell som er å forstå og forvalte både for barnehagene, kommunene og staten og på den andre siden gi realistiske driftsvilkår for alle barnehager, mulighet til å prioritere i tråd med lokale behov, bevare et visst mangfold i sektoren, stimulere til etablering av nye barnehager og samtidig sikre at offentlige midler brukes kostnadseffektivt og i henhold til formålet. I avveiningen mellom ulike mål og hensyn sier departementet at det er lagt størst vekt på enkelhet.

Vurdering:

Modellene for beregning av driftstilskudd og administrasjonstilskudd med utgangspunkt i budsjett for kommunale barnehager representerer en betydelig forenkling på nasjonalt nivå. Samtidig gir beregningsgrunnlaget for administrasjonstilskudd ikke gode nok insentiver for kostnadseffektiv drift verken i kommunen eller i de ikke-kommunale barnehagene.

Modellen for beregning av kapitaltilskudd er relativt enkel, men har for dårlig treffsikkerhet i forhold til variasjonene i de ordinære ikke-kommunale barnehagers behov på kort sikt. Modellen for kapitaltilskudd er ikke budsjettnøytral da den i praksis vil medføre økte kostnader for kommunene. Det er derfor nødvendig at departementet utreder en alternativ modell for kapitaltilskudd, som tidligere gjort rede for i denne saksframstillingen.

Familiebarnehager og åpne barnehager har enklere driftsformer som tilsier at det er mulig å samle tilskuddene i én og ikke tre ulike satser. Dette ville være en ytterligere forenkling.

Regulering av uttak av verdier i ikke-kommunale barnehager

Dagens forskrift om likeverdig behandling i inneholder ingen rettslig regulering av uttak av verdier. Verken Sverige eller Danmark har noen form for regulering av uttak av verdier. I Ot.prp nr 57 (2007-2008) foreslo regjeringen ikke regulering av utbytte, men at kommunene selv skulle sørge for

Trondheim kommune

at EØS-avtalens regler om offentlig støtte etterfølges, ut fra et veiledningsmaterieell som skulle utarbeides av staten.

I høringsnotatet peker Kunnskapsdepartementet på at det i de senere år har vært en relativt sterk vekst i opprettelsen av konsernselskaper og dermed også kommersialisering av driften i barnehagesektoren. I høringsnotatet vises det videre til at departementet er kjent med at enkelte barnehageeiere tar ut store verdier fra barnehagedriften. Departementet foreslår derfor strengere regler for uttak av verdier for å sikre at de offentlige midlene og foreldrebetalingen kommer barna i barnehagen til gode og ikke tas ut som urimelig høy avkastning eller går til privat formuesoppbygging. Samtidig skal det være adgang for barnehageeier til å ta ut rimelig avkastning av egenkapitalen. Det foreslås regler for årlig uttak av verdier og uttak av verdier ved salg eller opphør. Departementet mener at barnehageloven også i tiden framover skal legge til rette for at ikke-kommunale aktører kan og vil etablere barnehager, uavhengig av organisasjonsform, men sier samtidig at forslaget kan gi strukturelle endringer på lengre sikt ved at bestemmelsen kan redusere private aktørers interesse for å etablere nye ikke-kommunale barnehager.

Vurdering:

Behovet for regulering av uttak av verdier

I Trondheim har det hittil ikke vært noe registrert problem med ikke-kommunale barnehager som har urimelig store uttak av verdier fra barnehagedriften. Dette kan tolkes som en konsekvens av at både inntektene og utgiftene i disse barnehagene er relativt stramt regulert. Inntektsiden styres både gjennom nasjonal forskrift for maksimalpris på foreldrebetalingen og nasjonal forskrift/lokal modell for utmåling av statlige og kommunale tilskudd. Trondheim bystyre har i tillegg vedtatt relativt omfattende vilkår som regulerer store deler av utgiftssiden i de ikke-kommunale barnehagene, jfr nærmere omtale i pkt 3. Bruk av vilkår om tarifflønn, pensjoner og kvalitet i tilbudet mv setter rammer for utgiftsnivået, som i seg selv reduserer muligheten for årlig uttak av verdier. Trondheim kommunes erfaringer tyder på at bruk av vilkår for kommunal støtte er et godt alternativ til rettslig regulering.

Ved salg, opphør eller kommunal overtakelse av ikke-kommunale barnehager vil det være et rimelig vilkår at opparbeidet egenkapital fordeles forholdsmessig mellom eierne og kommunen.

Bruk av vilkår som alternativ til rettslig regulering forutsetter at ny forskrift om likeverdig behandling gir en tydeligere og mer utdypende presisering av hva som er rimelige og relevante vilkår, jfr også nærmere omtale av rimelige og relevante vilkår under pkt 6.2.

Ved innføring av ny forskrift om likeverdig behandling bør det inngås avtaler mellom kommunen og de ikke-kommunale barnehagene som regulerer plikter og rettigheter når det gjelder drift, kvalitet og økonomi. Avtalen mellom kommunen og de ikke-kommunale barnehagene må være i tråd med EØS-reglementet.

Forslaget til rettslig regulering av uttak av verdier

Dersom uttak av verdier skal være gjenstand for rettslig regulering, er det viktig med et balansert regelverk som legger til rette for at ikke-kommunale aktører ønsker å etablere og drive barnehager, og samtidig sikrer at offentlige midler og foreldrebetaling kommer barna (samfunnsinteressene) til gode. I lys av dette vurderes departementets forslag til regulering av uttak av verdier som for strengt både i forhold til eiers avkastning på egenkapital og i forhold til å gi gode insentiver til god ressursutnyttelse og forvaltning av verdier. Følgende momenter kan trekkes fram for å belyse dette synspunktet:

- I høringsnotatet defineres egenkapital som innbetalt egenkapital (innskutt egenkapital). Det

Trondheim kommune

finnes også andre måter å bygge opp egenkapital på, men den er vanskelig kvantifiserbar i forbindelse med løpende drift (ubetalt egeninnsats mv).

- Effektiv ressursutnyttelse og god forvaltning vil også påvirke oppbygging av egenkapital. Den foreslåtte modellen ikke gode nok insentiver til effektiv ressursutnyttelse og god forvaltning av egenkapitalen.
- Dersom beregningstilskuddet for kapitaltilskudd blir basert på en gjennomsnittsmodell som i departementets forslag, vil private barnehager i ulik grad bli kompensert for sine reelle kostnader, som igjen gir ulikt rom for å ta ut verdier.
- En risikopremie på 2 % av egenkapitalen må anses som lite attraktivt for eiere av ikke-kommunale barnehager. En forventet utvikling med en slik regulering vil være 100 % lånefinansiering av investeringer i ikke-kommunale barnehager.

Ved salg, opphør eller kommunal overtakelse av ikke-kommunale barnehager er det rimelig at ikke bare kommunen, men også eierne, får tilbake sin forholdsvis andel av opparbeidet egenkapital i barnehagen.

Dersom kommunen skal kunne kontrollere om barnehagen fører over verdier til eierne og deres nærstående, bør det opprettes registre etter en sentral norm over

- eierstrukturen i barnehageselskapet
- eiere og deres nærstående
- barnehageselskapene og deres eieres interesser i selskaper som er involvert i barnehagesektoren, f eks entreprenører, håndverkere mv

For at kommunen ikke skal bruke uforholdsmessig store ressurser på å innhente slike opplysninger bør det pålegges barnehageeierne å innrapportere og vedlikeholde disse opplysningene.

6.2 Andre forhold som Trondheim kommune vil gi sitt syn på

Beregning av driftstilskudd

Driftstilskuddet utgjør hoveddelen av de tre foreslåtte tilskuddene til drift, administrasjon og kapital. Driftstilskuddet beregnes med utgangspunkt i gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader i kommunens egne barnehager. Tilskuddssatsene for barn over og under tre år fastsettes i samsvar med forholdstall årlig fastsatt av departementet. Budsjett som tilskuddsgrunnlag fanger ikke opp når faktisk forbruk avviker vesentlig fra planlagt forbruk. Det foreslås derfor at vesentlig netto merforbruk i den ordinære driften i kommunale barnehager korrigeres inn i tilskuddssatsene i de ikke-kommunale barnehagene i påfølgende år.

Vurdering:

Forslaget om beregning av driftstilskudd som gjennomsnitt av budsjetterte driftsutgifter i kommunens egne barnehager, er i tråd med dagens tilskuddsmodell i Trondheim kommune. Det bør imidlertid presiseres nærmere hva som ligger i begrepet *basistilbud*. Kommunens oppgaver som barnehagemyndighet må holdes utenfor beregningsgrunnlaget for driftstilskudd. Årlig fastsetting av forholdstall for tilskuddssatser over og under tre år er upraktisk med tanke på konsekvensene for variasjoner i bemanningen i barnehagene. Fastsatt forholdstall bør holdes fast for en periode på f eks 3-5 år før det endres. Begrepet *vesentlig merforbruk* bør presiseres og konkretiseres til et prosentvis avvik fra budsjett.

Beregning av administrasjonstilskudd

I henhold til departementets forslag skal administrasjonstilskuddet knyttes til nivået på driftstilskuddet, som igjen avhenger av kommunens budsjetterte utgifter til drift i egne barnehager.

Trondheim kommune

Vurdering:

I departementets forslag vil høye driftsutgifter pr barnehageplass gir høyere administrasjonstilskudd og omvendt. Dette gir ikke noe insitament for en effektiv fellesadministrasjon av barnehager hverken i kommunens barnehageadministrasjon eller i de ikke-kommunale barnehagene. Beregningsgrunnlaget for administrasjonstilskudd bør i stedet knyttes til nivået på utgiftene knyttet til fellesadministrasjon av barnehagene i kommunen. Dette kan gjøres ved en selvkostmodell. Prosentsatsen på 4 % er foreslått på bakgrunn av en kartlegging som Telemarksforskning på oppdrag for Kunnskapsdepartementet har gjort av de administrative kostnadene i de ikke-kommunale barnehagene. Telemarksforskning påpeker at det er stor usikkerhet knyttet til resultatet av kartleggingen. Dette gir grunnlag for å stille spørsmål om dette nivået er korrekt.

Rimelige og relevante vilkår

Departementet foreslår å videreføre bestemmelsen fra dagens forskrift om at kommunen kan sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften i ikke-kommunale barnehager.

Vurdering:

Det er behov for at departementet gir en tydeligere og mer utdypende presisering av hva som kan defineres som rimelige og relevante vilkår ut over lønns- og arbeidsvilkår, som er det eneste mulige vilkåret nevnt i høringsnotatet. Prinsippet bør være at det settes samme krav til de ikke-kommunale barnehagene som til kommunens egne barnehager. Slike vilkår må følges opp med nødvendige endringer i barnehageloven med forskrifter.

Trondheim kommune har arbeidet intensivt med å gjøre grunnlaget for barnehageopptaket forutsigbart. Som ledd i dette ble opptakskriteriene endret fra 2010, slik at vi vet hvor mange som egentlig ønsker seg plass. Både når det gjelder prioritering ved opptak av barn over 1 år og bruk av areal er det nødvendig å sette samme krav til de ikke-kommunale som til kommunens egne barnehager dersom barnehageopptaket skal bli forutsigbart og kommunen ikke må bygge flere barnehager enn det som følger av å oppfylle lovfestet rett til plass.

Kommunene er ansvarlig for at det tilbys barnehageplass til alle barn med lovfestet rett, det vil si barn over 1 år. Dette gjenspeiles i forslaget til hovedkriterium ved fordeling av barnehagemidler til kommunene i inntektssystemet fra 2011, som er andel innbyggere 1-5 år. I opptaket i kommunale barnehager prioriteres barn 1-5 år framfor barn under 1 år. Ikke-kommunale barnehager er med dagens regelverk ikke bundet av en slik prioritering. Barnehagene ønsker gjerne å tilby plass til små søsken under 1 år av barn som allerede har plass i barnehagen. I lys av ovenstående er det rimelig at ikke-kommunale barnehager også må prioritere barn over 1 år framfor barn under 1 år. Dette kan eksempelvis gjøres gjennom å ta inn krav om slik prioritering i barnehagelovens § 13 og Forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage, § 2. Alternativt kan en slik prioritering defineres som et rimelig og relevant vilkår innenfor forskrift om likeverdig behandling.

Effektiv arealutnyttelse i alle barnehager er et viktig instrument i arbeidet med å opprettholde full barnehagedekning og optimalisere ressursbruken i barnehagesektoren. Trondheim kommune har arbeidet med å skaffe god oversikt over godkjent leke- og oppholdsareal både i kommunale og ikke-kommunale barnehager. Hensikten var å beregne eksakt hvor mange barn det er plass til i barnehagene. Det viser seg at enkelte ikke-kommunale barnehager reserverer seg mot å fylle opp barnehagen i henhold til godkjent leke- og oppholdsareal. Når kommunen stiller krav om utnyttelse av godkjent leke- og oppholdsareal i de kommunale barnehagene, bør kommunen kunne stille samme krav i de ikke-kommunale barnehagene, som et rimelig og relevant vilkår innenfor forskrift om likeverdig behandling.

Interkommunale løsninger for finansiering av barn fra andre kommuner

Trondheim kommune

Kommunens plikt til å sørge for likeverdig behandling av alle godkjente barnehager gjelder uavhengig av barnas hjemkommune. Dette er en videreføring av gjeldende regler. I følge høringsnotatet er dette begrunnet med at det er enklest for de ikke-kommunale barnehagene å forholde seg til kun én kommune. Departementet viser til at kommunene kan finne interkommunale løsninger for finansiering av tilbud med barn fra ulike kommuner, men problematiserer ikke dette ytterligere.

Vurdering:

I dagens øremerkede finansiering fra stat til kommune overføres midlene til kommunen der barna har barnehageplass, og det spiller ingen rolle verken hvor barna er folkeregistrert eller bosatt. Fra 2011 ligger det an til at barnehagemidlene hovedsakelig blir fordelt etter antall innbyggere 1-5 år (folkeregistrert) i kommunene. Storbyer og sentrale kommuner vil da i større grad enn andre kommuner bli vertskommuner for barnehagetilbud til barn der hjemkommunen får uttelling i inntektssystemet. Som følge av dette vil det bli økt behov for interkommunale løsninger, samtidig som det vil bli langt mer utfordrende å få til frivillige avtaler mellom kommuner om finansiering av barn over kommunegrenser.

For barn av studenter er det i de fleste tilfeller samsvar mellom folkeregistrering og bostedsadresse i studiekommunen. I Trondheim er det likevel et visst omfang av studentbarn både i de kommunale barnehagene og Studentsamskipnadens barnehager, der barna har rett på plass i Trondheim i kraft av sin bostedsadresse, men der Trondheim ikke får uttelling gjennom inntektssystemet fordi barna er folkeregistrert i andre kommuner. Dette er en konsekvens av forslaget til kostnadsnøkkel for innlemming av barnehagesektoren i inntektssystemet.

Bedriftsbarnehager kan ta opp barn som har bostedsadresse i andre kommuner enn kommunen der bedriftsbarnehagen ligger. Ikke-kommunale barnehagers rett til å definere sin egen opptakskrets er hjemlet i barnehageloven. Samtidig har kommunen plikt til å finansiere barn i ikke-kommunale barnehager uavhengig av barnas hjemkommune. Det kan bli utfordrende for vertskommunen å få til frivillige interkommunale avtaler om refusjon, f.eks. hvis hjemkommunen selv har kapasitet til å tilby plass til alle barn med rett til plass bosatt i egen kommune. Det må forventes at departementet ser nærmere på problemstillingen og gir klarere retningslinjer for finansiering av barn bosatt i andre kommuner.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet vurderer den nye finansieringsmodellen som budsjettneutryl, samlet sett.

Administrativt mener departementet at forskriften innebærer en forenkling både for kommunene og de ikke-kommunale barnehagene og dermed vil frigjøre administrative ressurser.

Vurdering:

Det må forutsettes at barnehagesektoren er fullfinansiert når rammefinansiering blir innført. Det vises i denne sammenheng til Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon (KS) sin beregning av at barnehagesektoren er betydelig underfinansiert på nasjonalt nivå. I Trondheim kommune er den samlede underfinansieringen anslått til om lag 200 millioner kroner.

Videre må det forutsettes at staten fullfinansierer opptrappingen av økonomisk likebehandling av de private barnehagene til 100 %.

Den totale finansieringen av barnehagesektoren i kommunene avhenger også av hvordan kostnadsnøkkel for fordeling av barnehagetilskuddene i inntektssystemet slår ut for den enkelte kommune.

Trondheim kommune

Forslaget til modell for kapitaltilskudd er dyrere enn den modellen som Trondheim kommune benytter i dag. Departementets forslag betyr i praksis at kommunen må yte høyere tilskudd til kapitalkostnader i de ikke-kommunale barnehagene enn gjennomsnittskostnadene i kommunens egne barnehager tilsier. Det er vanskelig på nåværende tidspunkt å anslå hvor mye dette vil utgjøre.

Trondheim kommune har i fire år praktisert en tredelt tilskuddsmodell som ligner, og som er like enkel å praktisere som den modellen departementet nå foreslår. For Trondheim kommune vil selve forslaget til nytt finansieringssystem derfor ikke medføre reduserte administrative kostnader i forhold til i dag. Omlegging av rutiner i forbindelse med overgangsordningen og økt kontroll av regnskap og øvrig dokumentasjon i de ikke-kommunale barnehagene i forbindelse med forslag til regulering av uttak av verdier vil imidlertid medføre økt administrasjon.

Rådmannen i Trondheim, 14.06.2010

Jorid Midtlyng
kommunaldirektør

Elen Cecilie Isdahl
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg tilgjengelig på internett: Høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2010/Horing-av-nytt-finansieringssystem-for-ikke-kommunale-barnehager-i-en-rammefinansierte-sektor.html?id=600946>