

Høringsnotat

Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

Innhold

1.	Innledning.....	4
2.	Gjeldende rett.....	4
2.1.	Barnehagesektoren i dag.....	4
2.2.	Bakgrunn for gjeldende finansieringsordning.....	5
2.3.	Foreldrebetaling.....	5
2.4.	Statstilskudd.....	6
2.5.	Kommunalt tilskudd.....	7
2.6.	Uttak av verdier.....	9
3.	Rettstilstanden i andre sektorer.....	9
3.1.	Opplæringssektoren.....	9
4.	Rettstilstanden i andre land.....	10
4.1.	Sverige.....	10
4.2.	Danmark.....	11
5.	Bakgrunn for nytt finansieringssystem for barnehagesektoren.....	12
5.1.	Rammefinansiering.....	12
5.2.	Finansiering av ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor.....	12
5.2.1.	Nærmere om forskriftshjemmelen.....	13
5.2.2.	Føringer gitt av Stortinget av betydning for forskriftsarbeidet.....	13
6.	Departementets vurderinger og forslag.....	14
6.1.	Innledning.....	14
6.2.	Hovedelementene i ny modell.....	15
6.3.	Nærmere om likeverdig behandling.....	18
6.3.1.	Overgangsregler.....	19
6.4.	Overordnede regler.....	20
6.4.1.	Budsjett eller regnskap.....	20
6.4.2.	Familiebarnehager og tilbud i åpne barnehager.....	21
6.4.3.	Telletidspunkter og store aktivitetsendringer.....	22
6.4.4.	Tilbakebetaling.....	23
6.5.	Nærmere om tilskudd til drift.....	23
6.5.1.	Nærmere om barnas alder.....	24
6.5.2.	Administrasjonskostnader.....	24
6.6.	Nærmere om tilskudd til kapital.....	25
6.6.1.	To modeller for beregning av tilskudd til kapital.....	25
6.6.2.	Beregningsprinsipper for tilskudd til kapital.....	27

6.6.3.	Ekstra tilskudd til ikke-kommunale barnehager med høye kapitalkostnader	28
6.7.	Nærmere om uttak av verdier	29
6.8.	Forholdet til EØS-avtalens regler om offentlig støtte.....	31
7.	Økonomiske og administrative konsekvenser	31
7.1.	Driftskostnader.....	31
7.2.	Kapitalkostnader	32
7.3.	Uttak av verdier.....	33
7.4.	Overordnede vurderinger	33
8.	Forslag til forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd	35
9.	Forslag til regulering av uttak av verdier i barnehageloven.....	38
10.	Forslag til ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager	38

1. Innledning

Regjeringen vil i 2011 innlemme øremerkede statstilskudd til barnehager i rammetilskuddet til kommunene. Som følge av dette fremmet Kunnskapsdepartementet for Stortinget våren 2008 forslag om endringer i finansieringen av ikke-kommunale barnehager etter at barnehagesektoren har blitt rammefinansiert.

Stortinget vedtok 16. juni 2009 forslag til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor. 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).

I ny § 14 i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) heter det at ”godkjente ikke-kommunale barnehager, jf. første og andre ledd, skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd”. Bestemmelsen gir Kongen hjemmel til å gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling. Departementet sender med dette på høring forslag til ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd, jf. ny § 14. Likeverdig behandling defineres som at ikke-kommunale barnehager får 100 pst. av det tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd (per heltidsplass).

Bestemmelsen og forskriften trer først i kraft når barnehagesektoren er rammefinansiert. Barnehagesektoren skal rammefinansieres fra 2011, jf. St.prp. nr. 57 (2007-2008) Kommuneproposisjonen 2009.

Regjeringen er opptatt av at foreldrebetalingen og offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager kommer barna til gode. Departementet sender derfor også på høring forslag til ny § 14a i barnehageloven og ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager. Reglene regulerer blant annet adgangen til å ta ut verdier fra barnehagevirksomheten. Forslaget til ny § 14a i barnehageloven og den nye forskriften gjelder uavhengig av forslaget til ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd. Siden Stortingets behandling av Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) er utgangspunktet for alle endringsforslagene, mener departementet likevel at det er hensiktsmessig å omtale dem i det samme høringsnotat. Disse forslagene er derfor inkludert i høringsnotatet.

2. Gjeldende rett

2.1. Barnehagesektoren i dag

Per 15. desember 2009 gikk det 270 175 barn i barnehage. Det gir en dekningsgrad på 88,5 pst. for barn i alderen 1-5 år. Av disse gikk 145 046 barn i offentlige barnehager og 125 129 barn i private barnehager.

Totalt er det om lag 6 700 barnehager. Av disse eies ca. 45 pst. av kommunene, ca. 1 pst. av staten eller fylkeskommunene og ca. 54 pst. av private.

De private barnehagene eies av blant annet foreldre, husmorlag/sanitetsforeninger, bedrifter, pedagogiske/ideologiske organisasjoner og enkeltpersoner. De private barnehagene er

organisert i forskjellige eierformer, slik som foreninger, aksjeselskap, stiftelser, ansvarlige selskap, samvirke/andelslag og eneeierforetak.

I dag finansieres barnehagesektoren i hovedsak gjennom tre kilder: Foreldrebetaling, statstilskudd og kommunalt tilskudd. For ikke-kommunale barnehager utgjør foreldrebetalingen om lag 20 pst. av finansieringen, statstilskudd om lag 60 pst. mens kommunalt tilskudd utgjør om lag 20 pst. av finansieringen. Staten gir også tilskudd ved etablering av nye barnehageplasser. I tillegg gir staten tilskudd til barn med særskilte behov som bl.a. dekker ekstra ressurser i barnehagene. Dette er tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne og minoritetsspråklige barn.

2.2. Bakgrunn for gjeldende finansieringsordning

Siden 1963 har de kommunale barnehagene vært finansiert gjennom statstilskudd, kommunalt tilskudd og foreldrebetaling. Også de private barnehagene har mottatt statstilskudd siden 1963. Øvrig finansiering var foreldrebetaling og frivilling tilskudd fra kommunen. Kommunen var ikke forpliktet i lov til å gi tilskudd til private barnehager. Til tross for dette valgte flere kommuner likevel å finansiere private barnehager.

I 2003 inngikk alle partier på Stortinget (unntatt Kystpartiet) et forlik om barnehagepolitikken (barnehageforliket). Sentrale elementer i barnehageforliket var innføringen av maksimalpris på foreldrebetaling, en plikt til likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd og økt barnehageutbygging med sikte på full dekning.

Som følge av barnehageforliket ble det fra 1. mai 2004 innført en maksimalgrense på foreldrebetalingen og kommunene fikk en forskriftsfestet plikt til å behandle kommunale og ikke-kommunale barnehager likeverdig ved tildeling av offentlige tilskudd. Plikten innebærer at kommunen skal dekke kostnader i ikke-kommunale barnehager som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd. På samme tidspunkt ble det innført egne skjønnsmidler til kommunene for å kompensere for merutgiftene knyttet til forliket. Skjønnsmidlene er et øremerket tilskudd til kommunen, som i sin helhet skal nyttes til drift av barnehager. I tillegg ble driftstilskuddssatsene både økt og differensiert mellom private og offentlige barnehager fra 1. august 2003. Differensieringen ble begrunnet i behovet for økt offentlig finansiering slik at private barnehager kunne redusere foreldrebetalingen samtidig som det var et ledd i å skape økonomisk likeverdig behandling. For private barnehager betydde endringene i praksis at andelen kostnader som ble dekket av foreldrebetalingen sank, og at andelen som ble dekket av offentlig tilskudd økte.

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

2.3. Foreldrebetaling

Barnehageloven § 15 og tilhørende forskrift 16. desember 2005 nr. 1478 om foreldrebetaling i barnehager regulerer foreldrebetalingen. Foreldrebetalingen for en plass i barnehage kan ikke settes høyere enn en maksimalgrense. Maksimalgrensen fastsettes i Stortingets årlige budsjettvedtak og gjelder for et heldags ordinært barnehagetilbud innenfor gjeldende lov og forskrifter. I 2010 er maksimalprisen 2 330 kroner per måned og 25 630 kroner per år. Betaling for kost kan komme i tillegg.

Videre inneholder forskriften regler for når maksimalprisen kan overstiges og hvilke prosedyrer som skal følges ved økning av foreldrebetaling utover maksimalpris. Forskriften begrenser barnehagens mulighet til å påvirke sitt inntektsnivå gjennom foreldrebetaling.

Forskriften inneholder også regler om søskenmoderasjon og regler om reduksjon i og fritak for foreldrebetaling for barnefamilier med lavest betalingsevne. Kommunen skal sørge for at foreldre/foresatte tilbys minimum 30 pst. søskenmoderasjon i foreldrebetaling for andre barn og minimum 50 pst. for tredje barn eller flere i barnehagen. Videre sier forskriften at kommunen skal ha ordninger som kan tilby barnefamilier med lavest betalingsevne en reduksjon eller fritak i foreldrebetaling. Ordningene skal også omfatte de ikke-kommunale barnehagene.

2.4. Statstilskudd

Det statlige driftstilskuddet fastsettes av Stortinget gjennom de årlige budsjettvedtakene. Formålet med det ordinære driftstilskuddet er å nå målene om full barnehagedekning, lavere foreldrebetaling og god kvalitet i barnehagene. Tilskuddet er øremerket og gis på *like vilkår* til *alle godkjente barnehager*. Tildelingskriteriene er de samme for alle godkjente barnehager. Det er egne satser for åpne barnehager. Tilskuddssatsene til private barnehager er imidlertid noe høyere enn til offentlige barnehager. Denne differensieringen ble innført fra 1. august 2003 og ble begrunnet i behovet for økt offentlig finansiering slik at private barnehager kunne redusere foreldrebetalingen, og som et ledd i å skape likeverdig behandling. Tildelingskriteriene og rutiner for beregning og utbetaling av tilskudd for 2010 fremgår av rundskriv F-02/2010 *Statstilskudd til drift av barnehager*.

Alle godkjente barnehager etter barnehageloven §§ 10, jf. §§ 1 og 2 eller § 11, skal gis statlig driftstilskudd etter gjeldende satser, jf. forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd § 2. Det er en forutsetning at barnehagen er godkjent av kommunen. Det vil si at kommunen har foretatt en *konkret vurdering* av barnehagens *egnethet* i forhold til kravene i barnehageloven. Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet og barnehageloven § 2 setter nasjonale standarder for innholdet i barnehagen, samtidig som det gis mulighet for lokal tilpasning og variasjon. Barnehageeier skal videre drive barnehagen i samsvar med gjeldende lover og regelverk, herunder reglene om maksimalpris i barnehage, jf. barnehageloven § 7.

Det tas forbehold overfor barnehageeier om at forvaltningen (fylkesmann og departement) og Riksrevisjonen kan *kontrollere at tilskuddsmidlene blir benyttet etter forutsetningene* (jf. bevilgningsreglementet § 10 og Lov om Riksrevisjon § 12).

Fylkesmannen beregner driftstilskuddet på grunnlag av det faktiske antallet barn i barnehagen, deres alder og avtalte ukentlige oppholdstid, jf. rundskrivet. Ukentlig oppholdstid er den tiden barnet får tildelt ved opptak, og som danner grunnlaget for foreldrebetalingen, uavhengig av i hvilken grad barnet faktisk benytter plassen. Driftstilskuddet begrenses oppad til at barnehagen ikke får tilskudd for flere barn enn det er plass til innenfor barnehagens godkjenning.

Driftstilskudd for 2010 for barnehager som er i drift per. 15. desember 2009 tildeles på grunnlag av opplysninger fra eier, eller ansvarlig representant for eier på årsmeldingsskjema. Barnehageeier plikter å gi korrekte opplysninger. Som barnehagemyndighet skal kommunen kontrollere at opplysningene gitt av eier om antall barn, barnas alder og oppholdstid, er i

overensstemmelse med de faktiske forhold og godkjenningen, jf. barnehageloven §§ 8, 10 og 16. Driftstilskuddet utmåles for ett år om gangen og det er begrenset adgang til å få endret tilskuddet.

Kommunen forvalter tilskuddene til ikke-kommunale barnehager i kommunen, jf. barnehageloven § 8 sjette ledd.

Barnehageeiere som i løpet av året mottar høyere tilskudd enn tilskuddsgrunnlaget for barnehagen tilsier, må enten tilbakebetale et tilsvarende beløp eller få trukket fra beløpet ved senere eller neste års utbetaling av statstilskudd. Kommunen skal sørge for at for mye utbetalt tilskudd blir tilbakebetalt, jf. rundskrivet.

Vedtak om tildeling av driftstilskudd for den enkelte barnehage fattes av Fylkesmannen. Vedtaket kan påklages til Kunnskapsdepartementet.

2.5. Kommunalt tilskudd

Det kommunale tilskuddet finansieres gjennom skjønnsmidler fra departementet og kommunens frie inntekter.

Gjeldende barnehagelov § 14 sier at *”Godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd. Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.”* Kommunene har ansvar for at alle godkjente barnehager behandles likeverdig. *Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd* gir nærmere regler om kommunens plikt til å sørge for likeverdig behandling.

Godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd, jf. forskriften § 1. Med ”offentlige tilskudd” menes tilskudd til ordinær drift av barnehager fra stat, kommune og fylkeskommune. Likeverdig behandling gjelder den *samlede offentlige* finansieringen til *ordinær drift* i barnehager. Midler som de statlige helseforetakene bruker til drift av barnehager (sykehusbarnehager) inngår i forskriftens definisjon av offentlige tilskudd. Kommunen kan derfor redusere det kommunale tilskuddet tilsvarende det helseforetaket brukte på sykehusbarnehagene i 2003. Tilskudd til ordinær drift omfatter også indirekte økonomisk støtte til drift, for eksempel når en barnehage får gratis lokaler eller lokaler med husleie betydelig under markedsleie. Tilskudd til særskilte formål som tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne, tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetspråklige barn i førskolealder og samisk barnehage tilbud er ikke tilskudd til ordinær drift. Det statlige øremerkede investeringstilskuddet omfattes heller ikke av forskriften. Eventuelle midler som studentsamskipnadene bruker på studentbarnehager regnes ikke som offentlige tilskudd til drift, og vil således ikke gi grunnlag for at kommunen kan redusere det kommunale tilskuddet tilsvarende. Offentlige tilskudd kan heller ikke avkortes mot direkte eller indirekte økonomisk støtte fra private aktører.

Det er kommunen som skal sørge for at alle godkjente barnehager i kommunen mottar offentlig tilskudd på en samlet sett likeverdig måte, jf. forskriften § 3. Hovedregelen for likeverdig behandling er at kommunen skal sørge for kostnadsdekning i alle godkjente barnehager. Kommunens plikt til å sørge for likeverdig behandling av alle godkjente barnehager i kommunen gjelder uansett barnas hjemkommune.

Kommunen skal som hovedregel dekke kostnader til drift av barnehager som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling, jf. forskriften § 3 andre ledd. Kommunen har ikke plikt til å dekke differansen mellom foreldrebetalingen i en ikke-kommunal barnehage og kommunens egne barnehager dersom foreldrebetalingen settes lavere i den ikke-kommunale barnehagen, jf. forskriften § 3 andre ledd. Unntaket er dersom foreldrebetalingen i kommunens egne barnehager overstiger maksimalprisen. I slike tilfeller skal kommunen likevel utmåle sitt tilskudd ut fra en forutsetning om at den ikke-kommunale barnehagen skal kunne ha en foreldrebetaling lik maksimalprisen.

Kommunen har plikt til å gi tilskudd slik at det samlede offentlige tilskuddet utgjør minst 85 pst. av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd, jf. forskriften § 3 tredje ledd. Stortinget har vedtatt at minimumssatsen skal heves til 88 pst. fra 1. august 2010.

Med ”tilsvarende barnehager” menes at kommunen ved utmåling av tilskudd kan gruppere barnehager som ut fra driftsform har noenlunde lik kostnadssituasjon. I tråd med merknadene til forskriften om likeverdig behandling er det bare vesentlige forskjeller i kostnadssituasjonen som kan legges til grunn for slik gruppering, slik som forskjellene mellom familiebarnehager og ordinære barnehager.

Kommuner som ikke har kommunale barnehager har i utgangspunktet ikke grunnlag for å beregne kostnadene i tilsvarende kommunale barnehager. Kommunen innhenter da grunnlagsmateriale fra beregning av den offentlige finansieringen i fem sammenlignbare kommuner. Sammenlignbare kommuner identifiseres ved hjelp av Statistisk sentralbyrås gruppering. Et gjennomsnitt av disse fem kommunene legges til grunn for å fastsette hvor mye den offentlige finansieringen maksimalt skal utgjøre for de ikke-kommunale barnehagene. Familiebarnehager har gjennomgående betydelig lavere kostnader enn ordinære barnehager. Kommuner som ikke eier kommunale familiebarnehager skal derfor sørge for en offentlig finansiering på minimum 72,25 pst. av det de ordinære barnehagene eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd.

Kravet om kostnadsdekning gjelder ikke ubegrenset. Ifølge forskriften § 3 fjerde ledd har ikke kommunen plikt til å dekke kostnadsvekst som overstiger normal pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren så lenge 85 pst. -regelen er oppfylt. Videre har kommunen ikke plikt til å gi tilskudd slik at den samlede offentlige finansieringen av barnehagen overstiger det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd, jf. § 3 femte ledd.

Kommunene kan også velge å legge seg generelt på maksimumskravet. Det vil si at man uavhengig av barnehagens kostnadsnivå sikrer alle ikke-kommunale barnehager det samme offentlige tilskudd som tilsvarende kommunale barnehager får (enhetskostnadsprinsippet).

Kommunen kan redusere tilskuddet fra kommunen dersom barnehagen har vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager og eier av barnehagen budsjetterer med urimelig utbytte eller godtgjørelse for egen eller nærstående arbeidsinnsats i barnehagen, jf. forskriften § 4. Med urimelig utbytte menes at normal kompensasjon for arbeid og kapitalinnsats i barnehagen overstiges. Reduksjonen i det kommunale tilskuddet skal stå i forhold til den kostnadsbesparelsen barnehagen får.

Kommunen kan sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften for kommunalt tilskudd, jf. forskriften § 5.

Eiere av ikke-kommunale barnehager kan påklage vedtak om kommunalt tilskudd til Fylkesmannen, jf. forskriften § 6. 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.

2.6. Uttak av verdier

Barnehageloven og tilhørende forskrifter har i dag ikke begrensninger i adgangen til uttak av verdier fra barnehagevirksomhet. Muligheten til reduksjon i det kommunale tilskuddet som følger av forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd § 4 (se pkt. 2.5) er en avkortingsregel, og ikke en regulering av selve adgangen å ta ut verdier fra barnehagevirksomheten.

3. Rettstilstanden i andre sektorer

3.1. Opplæringssektoren

Private skoler som er godkjent etter privatskoleloven har rett til tilskudd og til å drive virksomhet etter bestemmelsene i loven. De private skolene med rett til statstilskudd får tilskudd tilsvarende 85 pst. av en sats per elev. Private skoler for funksjonshemmede får tilskudd tilsvarende 100 pst. av satsen. Skolene kan kreve skolepenger tilsvarende inntil 15 pst. av denne satsen. Tilskuddssatsene bygger på gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i den offentlige skolen. Satsene beregnes på grunnlag av rapportering i KOSTRA av kommunal ressursbruk til skole.

I tilskuddssatsen til grunnskoler innarbeides 100 pst. av gjennomsnittlige utgifter til pensjonsinnskudd, mens det i tilskuddssatsen til videregående skoler innarbeides 85 pst. av disse utgiftene.

Det gis ikke tilskudd til kapitalutgifter til private skoler, herunder tilskudd til husleie, renteutgifter på lån og avskrivninger på eiendom. Unntaket er private skoler for funksjonshemmede som i tillegg til driftstilskuddet får et fast tilskudd til husleie. Fra og med 2010 er imidlertid private skoler omfattet av rentekompensasjonsordningen til kommuner og fylkeskommuner når det gjelder rehabilitering av skolebygg. Det vil si at kommuner og fylkeskommuner innenfor sine tildelte rammer kan søke om rentekompensasjon til rehabilitering av skolebygg på vegne av private skoler med rett til statstilskudd.

I privatskolelovens § 6-3 slås det fast at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode. Dette innebærer at skolene ikke kan gi utbytte til eiere eller deres nærstående, eller på annen måte overføre overskudd til disse. Skolene kan heller ikke pådra seg kostnader i form av leieutgifter for eiendom eller lokaler som tilhører eierne eller deres nærstående, eller på annet vis pådra seg kostnader som kan innebære at ikke alle offentlige tilskudd eller skolepenger kommer elevene til gode.

Privatskolelovens § 4-4 slår fast at undervisningspersonell i private skoler som er godkjent etter privatskoleloven har rett på lønns- og arbeidsvilkår som i tilsvarende offentlige skoler. Den ansatte kan imidlertid avtale seg bort fra denne rettigheten.

4. Rettstilstanden i andre land

4.1. Sverige

I 2008 gikk i overkant av 86 pst. av alle barn mellom ett og fem år i barnehage og familiedaghjem i Sverige. Kommunen er hovedtilbyder av barnehagetjenester. Om lag 18 pst. av barna går i privat barnehage. Barnehagesektoren hører inn under Utbildningsdepartementet.

Sverige gikk fra øremerkede statstilskudd til rammefinansiering av barnehagesektoren i 1991. Det er et kommunalt ansvar å sørge for at det finnes et barnehagetilbud.

Kommunen har plikt til å gi tilskudd til private barnehager som er godkjente, er åpne for alle barn og har tilsvarende tilbud som kommunal virksomhet. Kommunen har imidlertid ikke plikt til å gi tilskudd dersom den private virksomheten vil gi påtakelige negative følger for tilsvarende virksomhet i kommunen eller om barnehagen har kostnader som er uforholdsmessig høye. Ifølge forarbeidene til den svenske loven skal dette anvendes restriktivt. Utbildningsdepartementet opplyser at det per i dag ikke er noen barnehager som driver uten støtte.

Som følge av utredning SOU 2008:8 Bidrag på lika villkor, ble det foreslått endringer i skollagens (1985:1100) bestemmelser om kommunenes tilskudd til private barnehager (Regjeringens proposisjon 2008/09:115 Barnomsorgspong och allmän förskola även för treåringar). De nye bestemmelsene i skollagen trådte i kraft 1. juli 2009 og skal brukes for første gang i løpet av kalenderåret 2010.

Støtten skal beregnes etter tydelige, enkle, forutsigbare og åpne prinsipper. Kriterier for hva tilskuddene skal inneholde skal være tydelige. Det er et mål at private barnehager skal gis gode forutsetninger for å kunne avgjøre om kommunens tilskuddsutmåling er riktig.

Tilskudd til alle private barnehager fordeles etter likebehandlingsprinsippet. Kommunens tilskudd til den private barnehagen skal beregnes på samme måte som kommunen gjør når den fordeler midler til kommunal virksomhet. I henhold til likebehandlingsprinsippet åpnes det ikke for at kommunale eller private barnehager kan gjøre avtale om tilskuddets størrelse. Adgangen til å klage og reglene om likebehandling kompletteres av regler om hvilke kostnader som skal inngå i beregningen av tilskudd.

Kommunens budsjett for det kommende kalenderåret benyttes som grunnlag for beregning av tilskudd. Dersom kommunen bevilger ytterligere midler til kommunal virksomhet i løpet av budsjettåret, skal tilsvarende ressurser tildeles de private virksomhetene. Tilskuddet skal dekke kostnader som normalt inngår i all undervisningsvirksomhet. Kommunene skal ha egne tilskuddssatser for blant annet drift og kapital. Sverige har for øvrig ingen regulering av maksimalt årlig utbytteuttak.

Kommunene kan ta foreldrebetaling for en barnehageplass, men foreldrebetalingen kan ikke overstige kommunens selvkost. Den kan heller ikke være så høy at foreldre avstår fra å ta en

plass. Kommunene har siden 2002 hatt mulighet til å tilpasse seg et system med maksimalpris, men dette er ikke påbudt. Kommuner som innfører maksimalpris, får kompensert inntektsbortfallet gjennom et statstilskudd. Månedsavgiften kan likevel ikke overstige visse beløp, avhengig av familiens størrelse og inntekt. I 2005 hadde alle kommuner i Sverige innført maksimalpris.

4.2. Danmark

I Danmark har kommunene det overordnende ansvaret for barnehagetilbudet. Barnehagesektoren er finansiert gjennom rammeoverføring til kommunene og hører inn under Indenrigs- og Socialministeriet.

Alle barn i Danmark skal ha mulighet for å få dagtilbud, og kommunene må tilby ”pasningsgaranti” i dagtilbud. Foreldre har rett til en plass fra barnet er 26 uker og til barnet begynner på skolen. I 2008 hadde Danmark en dekningsprosent på om lag 97 pst. for barn i alderen tre år og til skolestartalder.

Private barnehager har rett til økonomisk støtte dersom de oppfyller lovens krav og kommunale vilkår for godkjenning som tilsvarende kommunens krav til egne barnehager. Kommunene yter et lovbestemt driftstilskudd til private institusjoner tilsvarende de gjennomsnittlige kostnader i tilsvarende dagtilbud i kommunen. Private kan fortsatt drive en ”selvejende daginstitution” på grunnlag av en driftsavtale med kommunen. Driften av en ”selvejende daginstitution” finansieres gjennom et avtalebasert tilskudd, som omtrent svarer til kommunens gjennomsnittlige utgifter til de kommunale dagtilbudene. Utover dette kan foreldre få tilskudd til egne pasningsordninger eller få tilskudd for en periode opp til ett år for å passe egne barn. Kommunen har også mulighet for å gi tilskudd til privat barnepass direkte til foreldre i kombinasjon med et dagstilbud. Formålet er at foreldre kan velge deltid i dagtilbudet og for eksempel privat barnepass i helgene, dersom arbeidssituasjonen tilsier det. Foreldrene må kunne dokumentere behov for pass utenom normal åpningstid.

Danmark har også maksimalpris på foreldrebetalingen, og den er lovregulert. Foreldrenes egenbetaling kan utgjøre maksimalt 25 pst. av de budsjetterte brutto driftsutgiftene ved opphold i dagtilbud i oppholdskommunene, bortsett fra eiendomsutgifter, herunder husleie og vedlikehold. Fra 2010 heves taket for betaling til 30 pst., dersom daginstitusjoner serverer lunsj. Fra 2011 skal alle daginstitusjoner tilby en sunn lunsj som del av dagtilbudet. Det serveres i dag mat i dagpleien. Utover dette har foreldrene rett til søskenmoderasjon, dersom flere søsken deltar i dagtilbud og hel eller delvis friplass, dersom foreldrenes inntekt er under et bestemt nivå.

Danmark har ingen regulering av uttak av verdier.

5. Bakgrunn for nytt finansieringsystem for barnehagesektoren

5.1. Rammefinansiering

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

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

Endringen innebærer at kommunene får et helhetlig finansieringsansvar for kommunale og ikke-kommunale barnehager. Kommunene vil i all hovedsak få tildelt midler til barnehageformål gjennom inntektssystemet i stedet for øremerkede statlige tilskudd. Staten vil ikke ha direkte innflytelse på nivået på ressursbruken i barnehagene i den enkelte kommune. Statlig styring vil i hovedsak skje gjennom lov og forskrifter. Forslag til ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager krever imidlertid at ikke-kommunale barnehager får 100 pst. av det tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd (per heltidsplass) når full likeverdig behandling er innfaset i statsbudsjettet.

5.2. Finansiering av ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

I høringen av forslag til ny finansieringsordning for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor høsten 2007 hørte departementet to alternative finansieringsordninger: Lokalt utformede forskrifter eller statlig fastsatt sats.

Gjennomgangen av høringsuttalelsene viste at ingen av de foreslåtte alternativene samlet sett fikk særskilt stor eller entydig tilslutning blant høringsinstansene. Departementet foreslo i Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) at kommunen utarbeider lokale forskrifter for finansiering av ikke-kommunale barnehager. Med rammefinansiering og daværende budsjettnivå som forutsetninger, mente departementet at dette var den mest hensiktsmessige finansieringsmodellen.

Ved stortingsbehandlingen av Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) våren 2009 sa regjeringen at den tar sikte på å oppnå likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager gjennom en opptrappingsplan i løpet av en periode på inntil fem år. Videre foreslo regjeringen at "dersom likeverdig behandling blir regulert i loven, bør det fastsettes en nasjonal forskrift som definerer likeverdig behandling. Denne kompetansen bør legges til Kongen". Som følge av dette foreslo regjeringen en ny § 14. Familie- og kulturkomiteen la dette forslaget til grunn i sin innstilling til Odelstinget i Innst. O. nr. 103 (2008-2009). Komiteens forslag ble vedtatt av Stortinget 16. juni 2009.

5.2.1. Nærmere om forskriftshjemmelen

Ny § 14 i barnehageloven lyder:

§ 14 Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager

Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle godkjente, ikke-kommunale barnehager i kommunen, forutsatt at barnehagen har søkt om godkjenning før barnehagesektoren er blitt rammefinansiert.

Kommunen kan yte tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at barnehagesektoren er rammefinansiert.

Godkjente ikke-kommunale barnehager, jf. første og andre ledd, skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd. Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.

Kommunen skal utbetale tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager som skal motta tilskudd etter første eller annet ledd forskuddsvis hvert kvartal inntil kommunen fatter endelig vedtak om tilskudd.

Kommunens vedtak etter annet ledd kan påklages til fylkesmannen.

Bestemmelsens tredje ledd gir Kongen hjemmel til å gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.

5.2.2 Føringar gitt av Stortinget av betydning for forskriftsarbeidet

I forbindelse med stortingsbehandlingen av Ot.prp. nr. 57 (2007-2008), jf. Innst. O. nr. 103 (2008-2009), gav Stortingets familie- og kulturkomite følgende føringar som regjeringa må ta hensyn til ved utarbeidelsen av ny forskrift.

5.2.2.1. Likeverdig behandling

Til forslaget om at kommunen skal utarbeide kommunale forskrifter om finansiering av ikke-kommunale barnehager i kommunen, uttalte flertallet i komiteen: ”Flertallet viser til at nasjonale forskrifter er nødvendig for å definere nærmere hva som ligger i lovbestemmelsen om likeverdig behandling. Flertallet forutsetter at hovedregelen for likeverdig behandling skal defineres som at kommunen skal sørge for kostnadsdekning i alle godkjente barnehager. Det betyr at kommunen skal dekke kostnader til drift av barnehager som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Videre forutsetter flertallet at nasjonale forskrifter skal definere en minimumsforpliktelse for kommunen på samme måte som i dag, som økes i takt med opptrappingen i tilskuddet for kommunene.”

Videre ba flertallet om at ”Regjeringa bør gjennomgå forskriften for å se på om det er mulig å forenkle utmålingen av det kommunale tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene.”

5.2.2.2. Lønns- og arbeidsvilkår

Komiteen understreket viktigheten av ikke-kommunale barnehager og viste vidare til at det er betydelige forskjeller i arbeidsbetingelsene for de ansatte: ”Komiteen ser det som et viktig mål at disse forskjellene skal reduseres, og forventer 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.”

5.2.2.3. Klageordning

Komiteen viste til at det i dag er en del klagesaker fra de ikke-kommunale barnehagene på kommunens forvaltning av det kommunale tilskuddet. Komiteen uttalte: *”Komiteen mener det vil være viktig å ha gode ordninger for å sikre en riktig behandling av de ikke-kommunale barnehagene i en rammefinansiert sektor. Komiteen ber Regjeringen påse at fylkesmannen blir klageinstans også i fremtiden for å sikre en klagebehandling med høy legitimitet i hele sektoren.”*

5.2.2.4. *Regulering av urimelig utbytte eller godtgjørelse*

Komiteens flertall mente det er viktig at offentlige midler går til drift av barnehager. Flertallet uttalte derfor: *”Flertallet mener en bør vurdere om det trengs tiltak som begrenser urimelig utbytte eller godtgjørelse. Med urimelig utbytte eller godtgjørelse menes at normal kompensasjon for arbeid og kapitalinnsats i barnehagen overstiges.*

6. Departementets vurderinger og forslag

6.1. Innledning

Ved overgang til rammefinansiering er det viktig at godkjente ikke-kommunale barnehager sikres en tilstrekkelig og forutsigbar finansiering. Formålet med forskriften er å sørge for likeverdig behandling av godkjente barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd og bidra til å sikre barnehager med likeverdig kvalitet, jf. utkast til forskrift § 1. Departementet presiserer at forskriften bare gjelder for godkjente ikke-kommunale barnehager som får tilskudd etter ny § 14 første eller andre ledd i barnehageloven.

Ikke-kommunale barnehager har historisk fått lavere offentlig finansiering enn kommunale barnehager. De ikke-kommunale barnehagene har tilpasset driftsnivået etter de økonomiske rammene, og har derfor lavere kostnader enn kommunale barnehager. Undersøkelser¹ viser at kostnadsforskjellene mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager i hovedsak kan knyttes til forskjeller i bemanningstetthet og personalkostnader per årsverk.

Ved utforming av nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager er det flere forhold som det bør tas hensyn til. Det er et mål at alle barnehager skal ha realistiske driftsvilkår, og at kvaliteten på tilbudet ikke i for stor grad skal avhenge av hvor i landet en bor. Dette må veies opp mot mulighetene til å foreta prioriteringer i tråd med lokale behov. Det er videre et ønske om et visst mangfold i sektoren, og det er derfor viktig at finansieringsordningen stimulerer barnehageeiere til å etablere nye barnehager. Finansieringsordningen bør derfor være enkel å forstå og forvalte både for barnehagene, kommunene og staten. Det er også et mål å sikre at offentlige midler brukes kostnadseffektivt, og at offentlige tilskudd til barnehager blir brukt iht. formålet. En modell for finansiering av ikke-kommunale barnehager vil måtte bli et resultat av en avveining av ulike mål og hensyn.

Departementet legger til grunn at prinsippet om likeverdig behandling av barnehager innebærer likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager innenfor hver enkelt kommune. Regjeringen har som mål å sikre likverdig og høy kvalitet i alle barnehager, jf. St. meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*. Ny forskrift om likeverdig behandling kan ikke alene sikre dette fullt ut. Mens forskriften skal legge til rette for likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd, skal reglene i barnehageloven og annet regelverk sikre et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet.

¹ Se for eksempel *Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren (2008), Telemarksforskning*

Familie- og kulturkomiteen på Stortinget ba i Innst. O. nr. 103 (2008-2009) om at regjeringen gjennomgår gjeldende forskrift om likeverdig behandling for å se om det er mulig å forenkle utmålingen av det kommunale tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene.

Hensynet til korrekt utmålt tilskudd fra kommunen til den ikke-kommunale barnehagen kan tale for en forskrift som gir detaljerte regler både for fastsettelse av tilskuddsgrunnlaget og tilskuddsutmålingen. Utfordringen med et slikt system er at det kan være krevende for kommunene å bruke, og at det kan være vanskelig for barnehagene å forstå om det utmålte tilskuddet er riktig. Erfaringene med dagens regelverk gjør det også usikkert om et detaljert regelverk i tilstrekkelig grad ivaretar målet om korrekt utmålt tilskudd fra kommunen til ikke-kommunale barnehager.

Departementet har forsøkt å ivareta både hensynet til enkelhet og hensynet til korrekt utmålt tilskudd i ny forskrift om likeverdig behandling. Departementet foreslår imidlertid å legge noe større vekt på hensynet til enkelhet ved utarbeidelse av ny forskrift om finansiering av ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor, jf. familie- og kulturkomiteens uttalelser i Innst. O. nr. 103 (2008-2009). Ved utarbeidelse av ny finansieringsmodell har departementet særlig sett til Sverige. Sverige har nettopp innført et nytt regelverk som skal sikre likeverdig behandling på en enkel måte, jf. kap. 4.1. Det nye regelverket trådte i kraft 1. januar 2009 og skal brukes første gang kalenderåret 2010. Departementet vet derfor på det nåværende tidspunkt lite om hvordan systemet i Sverige fungerer i praksis.

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 åpen barnehage. 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 (fratrasket investeringstilskudd og merverdiavgift) og renter beregnet ut fra bokført verdi i kommuneregnskapet på anleggsmidler på barnehageområdet, tillagt tomtekostnader og fratrukket 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 talletidspunkter 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.

6.3. Nærmere om likeverdig behandling

Kommunen skal sørge for at alle godkjente barnehager i kommunen mottar offentlige tilskudd på en *samlet sett* likeverdig måte, jf. utkast til forskrift § 4 første ledd. Likeverdig behandling defineres som at ikke-kommunale barnehager får 100 pst. av det tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd (per heltidsplass). Plikten gjelder bare godkjente ikke-kommunale barnehager som får tilskudd etter barnehageloven § 14 første eller andre ledd, jf. utkast til forskrift § 1 tredje ledd.

Kommunen skal dekke kostnader til *ordinær drift* som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Settes foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager lavere enn foreldrebetalingen i kommunens egne barnehager, har kommunen ikke plikt til å dekke differansen, jf. § 4 andre ledd. Videre har kommunen ikke plikt til å gi tilskudd slik at den

samlede offentlige finansieringen av barnehagen overstiger det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd, jf. femte ledd.

Kommunens plikt til å sørge for likeverdig behandling av alle godkjente barnehager gjelder uavhengig av barnas hjemkommune. Dette er en videreføring av gjeldende regler. Regelen er begrunnet med at det er enklest for ikke-kommunale barnehager å forholde seg til kun én kommune. Kommunene kan finne interkommunale løsninger for finansieringen av tilbud med barn fra ulike kommuner.

6.3.1. Overgangsregler

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

Overgangsreglene er regulert i utkast til forskrift § 4 tredje og fjerde ledd. Forslaget til overgangsregler innebærer en noe annen tolkning av kostnadsdekningsprinsippet enn dagens forskrift. For samtlige ikke-kommunale barnehager vil det være utviklingen i kommunens kostnader som vil avgjøre om tilskuddet endres fra ett år til et annet. Dagens definisjon av kostnadsdekning innebærer at barnehager som mottar tilskudd ut fra dette prinsippet, har krav på samme tilskudd året etter, justert for pris- og kostnadsvekst, uavhengig av om kommunens kostnader til drift av egne barnehager endres. Tilskuddet til barnehager som i dag mottar minimumsforpliktelsen (85 pst.) påvirkes imidlertid av endringer i kommunens kostnadsnivå. Forslaget til overgangsregler medfører at kommunen slipper å beregne kostnadene i hver enkelt ikke-kommunal barnehage og sikrer at alle ikke-kommunale barnehager likebehandles ved endringer fra ett år til et annet. Det gir også kommunene insentiv til kostnadseffektiv drift.

En konsekvens av forslaget er at ikke-kommunale barnehager som i dag mottar tilskudd etter kostnadsdekningsprinsippet vil kunne få lavere tilskudd dersom kommunen reduserer kostnadene i egne barnehager fra ett år til det neste. På den annen side vil sterk kostnadsøkning i de kommunale barnehagene fra ett år til det neste gi ikke-kommunale barnehager som i dag får tilskudd etter kostnadsdekningsprinsippet, høyere tilskudd. Departementet mener at hensynet til forenkling bør veie tungt, og at ulempene ved overgangsreglene ikke er uforholdsmessig store.

6.4. Overordnede regler

6.4.1. Budsjett eller regnskap

Grunnlaget for beregning av kommunens kostnader ved drift av egne barnehager kan enten være kommuneregnskapet for foregående år eller budsjettet for det aktuelle året.

Departementet foreslår at det er *budsjetterte* kostnader til basistilbudet i de kommunale barnehagene som skal legges til grunn ved utmålingen av tilskudd til drift i ikke-kommunale barnehager, jf. utkast til forskrift § 5 første ledd. Eventuelle justeringer i budsjettnivået for de kommunale barnehagene fra ett år til det neste vil avgjøre om tilskuddet for drift til ikke-kommunale barnehager reduseres, beholdes uendret eller økes. Det foreslås videre at tilskuddssatsene for både drift og kapital skal synliggjøres i tilknytning til kommunens årsbudsjett.

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 lønnsoppjøret. 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.

Departementet foreslår at bevilgningsreduksjoner i kommunen ikke skal få tilsvarende virkning for ikke-kommunale barnehager, jf. § 9 tredje ledd. Det kan hevdes at reell likebehandling tilsier at bevilgningsreduksjoner i kommunen får tilsvarende virkning for tilskuddet til ikke-kommunale barnehager. Departementet mener imidlertid at det vil være urimelig at ikke-kommunale barnehager rammes av at kommunen ikke budsjetterer riktig eller foretar sene omprioriteringer. En ordning der bevilgningsreduksjoner for de kommunale barnehagene i løpet av året påvirker tilskuddet til ikke-kommunale barnehager, vil også gjøre tilskuddet mer uforutsigbart. Departementet mener at en regel om at bevilgningsreduksjoner ikke får virkning for ikke-kommunale barnehager, kan være et insitament for kommunen til å budsjettere realistisk og beregne riktige tilskuddssatser i årsbudsjettet.

Budsjettet som tilskuddsgrunnlag fanger ikke opp tilfeller der faktisk forbruk avviker vesentlig fra planlagt forbruk. For å ivareta hensynet til likebehandling også i slike tilfeller foreslår departementet at vesentlig netto merforbruk i den ordinære driften i kommunale barnehager over minst tre år, skal korrigeres inn i tilskuddssatsene til de ikke-kommunale barnehagene i påfølgende år, jf. § 9 andre ledd. Hvorvidt merforbruket er vesentlig, må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. I vurderingen kan det blant annet tas hensyn til merforbrukets størrelse og årsak, og om merforbruket skyldes inntak av barn med spesielle behov osv.

Bruk av budsjett sikrer likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager i det samme året og legger til rette for at kommunen kan fatte vedtak om tilskudd til ikke-kommunale barnehager tidlig på året. Synliggjøring av tilskuddssatsene i tilknytning til kommunebudsjettet øker også forutsigbarheten for de ikke-kommunale barnehagene ved at

det vil være mulig for barnehageeier å anslå barnehagens inntektsnivå før driftsårets begynnelse. Budsjettøkninger i løpet av året fører imidlertid til at kommunen må beregne tilskuddssatsene for de ikke-kommunale barnehagene på nytt.

Dagens ordning, der det er prisjusterte kostnader iht. kommuneregnskapet for foregående år som legges til grunn for tilskuddsberegningen av det kommunale tilskuddet, medfører at endringer i kostnadsnivået i kommunale barnehager i et enkelt år først vil påvirke tilskuddet til mange av de ikke-kommunale barnehagene ett eller to år etter. Kommunen er ikke forpliktet til å dekke kostnadsvekst utover forventet ordinær kostnadsvekst i kommunesektoren som helhet. Disse reglene innebærer at ikke-kommunale barnehager vanskelig vil kunne øke kostnadene i det aktuelle året utover den pris- og kostnadsveksten kommunene gir kompensasjon for. Departementets forslag om at kommunebudsjettet skal legges til grunn for utmålingen og regelen om at bevilgningsøknings i løpet av året til kommunale barnehager også skal medføre én etterjustering av tilskudd til ikke-kommunale barnehager, vil løse dette problemet. Ulempen ved å legge kommunebudsjettet til grunn for beregningen av de kommunale kostnadene er at eventuelle tilleggsbevilgninger gjennom året vil kunne gi kommunene merarbeid med å utmåle tilskudd og gjøre tilskuddet mindre forutsigbart for de ikke-kommunale barnehagene. Det antas imidlertid at de fleste kommuner har få bevilgningsøknings til egne barnehager gjennom året.

Fram til 2006 var det kommunens budsjettall som lå til grunn for fastsettelsen av tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene. I årene etter er det prisjusterte kostnader iht. kommuneregnskapet som har blitt brukt. Endringen ble gjort blant annet fordi budsjettallene i mange kommuner ikke var fullstendige, for eksempel er det mange kommuner som ikke budsjetterer med avskrivningskostnader. Etter departementets vurdering løser en egen tilskuddssats for kapitalkostnader problemet med at avskrivningskostnader ikke framgår av budsjettet.

Det er viktig at kommunene tar med alle budsjetterte kostnader til ordinær drift i kommunale barnehager ved beregning av tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene. For å sikre åpenhet om dette blir kommunene pålagt å dokumentere at alle kostnader til ordinær drift i kommunale barnehager inngår i tilskuddsgrunnlaget for henholdsvis tilskudd til drift av basistilbudet og tilskudd til kapital, jf. § 5 andre ledd og § 6 andre ledd bokstav a. Ved en eventuell klagesak, må kommunene dokumentere overfor Fylkesmannen at alle kostnader til ordinær drift er inkludert i grunnlaget.

Departementet foreslår at kommunene kan holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor beregningsgrunnlaget. Departementet ber om forslag til hvordan en slik bestemmelse kan utformes.

6.4.2. Familiebarnehager og tilbud i åpne barnehager

Departementet foreslår at kommunen skal fastsette separate tilskuddssatser for ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager, jf. utkast til forskrift § 5 første ledd og § 6 andre ledd bokstav a.

Med *familiebarnehager* menes en pedagogisk virksomhet som veiledes av førskolelærer, følger rammeplanen og dermed adskiller seg fra dagmammavirksomhet. Familiebarnehager godkjennes etter reglene i barnehageloven § 11 og forskrift om familiebarnehager.

Med *tilbud i åpne barnehager* menes en barnehage der barn ikke blir tildelt fast plass i barnehagen. Barna kan komme til barnehagen sammen med en av foreldrene eller en annen omsorgsperson til de tider og på de dager som ønskes, innenfor barnehagens åpningstid.

Kostnadsanalyser gjennomført av Fürst og Høverstad viser at gjennomsnittlige ordinære driftskostnader i ikke-kommunale *familiebarnehager* ligger betydelig under kostnadene i *ordinære* ikke-kommunale barnehager. Departementet foreslår derfor at kommunen skal ha egne tilskuddssatser for familiebarnehager. I kommuner med kommunalt eide familiebarnehager skal gjennomsnittlige kostnader til drift i disse barnehagene legges til grunn for utmålingen av tilskudd til drift i ikke-kommunale barnehager.

I dagens finansieringssystem må kommuner som ikke driver ordinære barnehager innhente grunnlagsmateriale fra fem sammenlignbare kommuner for å fastsette finansieringsnivået for de ikke-kommunale barnehagene. For kommuner som ikke eier familiebarnehager, er regelen i dag at kommunens tilskudd skal sørge for en offentlig finansiering på minst 72,25 pst. av det de ordinære barnehagene i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd. Departementet mener det vil være formålstjenlig å knytte tilskuddet til ikke-kommunale familiebarnehager til reelle kostnader i familiebarnehager og ikke til den offentlige finansieringen av ordinære barnehager slik som i dag. Det er også ønskelig å forenkle arbeidet med å utmåle tilskudd til de kommunene som ikke har egne ordinære barnehager, familiebarnehager eller tilbud i åpne barnehager. Kunnskapsdepartementet foreslår, som tidligere nevnt, at kommuner som ikke har egne familiebarnehager, ordinære barnehager eller tilbud i åpne barnehager, må benytte nasjonale gjennomsnittssatser fastsatt av departementet.

Åpne barnehager som er godkjent av kommunen har i dag krav på statlig driftstilskudd, og kommunens finansieringsplikt omfatter også disse barnehagene. Departementet foreslår at godkjente åpne barnehager skal være omfattet av den nye forskriften om likeverdig behandling. Kommuner som selv driver åpne barnehager, skal bruke budsjetterte kostnader i disse barnehagene til å beregne tilskuddet til ikke-kommunale åpne barnehager. Øvrige kommuner skal benytte de nasjonale gjennomsnittssatsene som fastsettes av departementet.

6.4.3. Talletidspunkter og store aktivitetsendringer

Barnehagenes årlige rapportering av status i barnehagen om antall barn, barnas alder og oppholdstid på årsmeldingen per 15. desember danner i dag grunnlag for utmåling av statstilskudd og kommunalt tilskudd. Departementet foreslår at rapporteringen videreføres. Tilskudd som beregnes ut fra situasjonen per 15. desember, vil i de fleste tilfeller avspeile den gjennomsnittlige fordelingen av barn over og under tre år i løpet av kalenderåret. Fordelingen av barn over og under tre år vil endres jevnlig i takt med at barna blir eldre. I løpet av et kalenderår vil slike endringer imidlertid oppveie hverandre, for eksempel fordi de eldste barna går over i skolen og yngre barn tas inn i barnehagen. Tilskuddet begrenses oppad til at barnehagen ikke får tilskudd for flere barn enn det er plass til innenfor barnehagens godkjenning. Departementet foreslår derfor at det er barnesammensetningen i ikke-kommunale barnehager per 15. desember året før som fortsatt skal legges til grunn for tilskuddsutmålingen, jf. utkast til forskrift § 8 første ledd.

Utover den årlige rapporteringen per 15. desember foreslår departementet at kommunen selv kan velge hvor mange talletidspunkter i løpet av året det skal være for kommunale og ikke-kommunale barnehager, jf. § 8 andre ledd. Dette gir økt kommunal handlefrihet og mulighet for tilpasninger til lokale forhold, samtidig kan dette føre til flere klager til Fylkesmannen.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om antallet telletidspunkter per år bør reguleres i forskriften eller om dette skal være opp til kommunen.

Barnehager som i løpet av året har store aktivitetsendringer, for eksempel ved opprettelse eller nedleggelse av ny avdeling/større gruppe eller ny barnehage, skal melde fra til kommunen. Store aktivitetsendringer medfører at kommunen må beregne tilskuddet for barnehagen på nytt, jf. utkast til forskrift § 8 tredje ledd.

6.4.4. Tilbakebetaling

Barnehageeier som i løpet av året mottar høyere tilskudd enn det de har krav på, må enten tilbakebetale et tilsvarende beløp eller få trukket fra beløpet ved senere eller neste års utbetaling av tilskudd. Kommunen skal sørge for at for mye utbetalt tilskudd blir tilbakebetalt, jf. utkast til forskrift § 11.

6.5. Nærmere om tilskudd til drift

Departementet foreslår at kommunen skal gi tilskudd til drift i godkjente ikke-kommunale barnehager ut fra gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader i tilsvarende kommunale barnehager, jf. utkast til forskrift § 5 første ledd.

Departementet legger til grunn at det fortsatt skal være gjennomsnittlige driftskostnader ved basistilbudet i kommunale barnehager som skal danne grunnlag for utmåling av tilskudd til drift i ikke-kommunale barnehager. Det vil si at kostnader til særskilt tilrettelegging for barn med spesielle behov skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Det foreslås at kommunen skal gi tilskudd til drift av godkjente ikke-kommunale barnehager.

En kostnadsanalyse utført av Telemarksforskning i 2008 viser at kostnadene ved drift av småbarnsplasser er høyere enn ved drift av storbarnsplasser. Departementet foreslår derfor at kommunen skal utarbeide separate tilskuddssatser for henholdsvis barn over og under tre år med heltidsplass. Barn regnes som under tre år til og med det kalenderåret de fyller tre år. Tilskuddet skal tilsvare det kommunen i gjennomsnitt bevilger per barn over og under tre år med heltidsplass i ”tilsvarende kommunale barnehager” for å dekke driftskostnader ved basistilbudet. Alle kostnader til basistilbudet i barnehagene skal inngå, med unntak av kapital kostnader og kostnader til fellesadministrasjon som gjelder barnehagedriften.

Departementet foreslår at det bare er vesentlige forskjeller i kostnadssituasjonen som kan legges til grunn for å gruppere barnehagene, slik som forskjellene mellom ordinære barnehager og familiebarnehager. Dersom det åpnes for en mer finmasket inndeling av barnehager (f.eks. ut fra størrelse), kan kommunens arbeid med å utmåle tilskudd bli mer krevende. Departementet foreslår imidlertid at kommunene skal ha anledning til å holde kommunale barnehager med *særskilt høye kostnader* til ordinær drift utenfor tilskuddsgrunnlaget. Departementet ber om forslag til hvordan en slik bestemmelse kan utformes.

I dagens finansieringssystem må kommuner som ikke driver ordinære barnehager innhente grunnlagsmateriale fra fem sammenlignbare kommuner for å fastsette finansieringsnivået for de ikke-kommunale barnehagene. Det er ønskelig å forenkle arbeidet med å utmåle tilskudd i de kommunene som ikke har egne ordinære barnehager, familiebarnehager eller tilbud i åpne barnehager. Departementet foreslår at kommuner som ikke har egne ordinære barnehager,

familiebarnehager eller åpne barnehager, skal benytte nasjonale gjennomsnittssatser fastsatt av departementet, jf. utkast til forskrift § 5 fjerde ledd.

Kommunens plikt til likeverdig behandling gjelder den samlede offentlige finansieringen av ordinær drift i ikke-kommunale barnehager. På samme måte som i dag skal statlige og fylkeskommunale midler til drift av barnehager tas med i beregningen av den samlede finansieringen av den enkelte barnehage. Midler som de statlige helseforetakene bruker til drift av barnehager (sykehusbarnehager), inngår i forskriftens definisjon av offentlige tilskudd. Kommunen kan redusere det kommunale tilskuddet til sykehusbarnehager tilsvarende det helseforetaket brukte på sykehusbarnehagene i 2003. Tilskudd til drift omfatter også indirekte økonomisk støtte til drift, for eksempel barnehager som får gratis lokaler eller lokaler med husleie betydelig under markedsleie.

Ekstra kostnader til tiltak for minoritetsspråklige barn, barn med nedsatt funksjonsevne og andre barn med særlige behov skal holdes utenfor beregningen av tilskuddet. I ikke-kommunale barnehager må kommunen finansiere slike tiltak særskilt, enten ved bruk av øremerkede statlige tilskudd eller frie inntekter. Dette tilsvarer dagens finansieringssystem.

Eventuelle midler som studentsamskipnadene bruker på studentbarnehager, skal ikke regnes som offentlige tilskudd til drift, og vil således ikke gi grunnlag for at kommunen kan redusere det kommunale tilskuddet tilsvarende. Offentlige tilskudd kan ikke avkortes mot direkte eller indirekte økonomisk støtte fra private aktører. Dette tilsvarer dagens forskrift.

6.5.1. Nærmere om barnas alder

Departementet foreslår at kommunen skal fastsette én tilskuddssats for barn over tre år og én tilskuddssats for barn under tre år med heltidsplass. Tilskuddssatsene skal fastsettes i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn over og under tre år fastsatt av departementet, jf. utkast til forskrift § 5 første ledd.

For å beregne separate satser for barn over og under tre år vil kommunen trenge et forholdstall som uttrykker kostnadsforskjellen mellom disse plassene. Forholdstallet vil fastsettes sentralt hvert år, jf. kap. 6.4. I dag er forholdstallet for finansiering av plasser til barn over og under tre år i ikke-kommunale barnehager 2,0. En kostnadsanalyse utført av Telemarksforskning viser imidlertid at det ikke er dobbelt så høye kostnader for små barn². Dette skyldes bl.a. at barnehagene ikke dobler assistentbemanningen for små barn, og at kapitalkostnader og administrasjonskostnader heller ikke er dobbelt så høye. Et lavere forholdstall enn 2,0 vil gi en riktigere fordeling av tilskuddet mellom barnehagene enn i dag, men vil samtidig medføre at barnehager med en høy andel småbarn vil kunne få dårligere finansiering enn i dag, mens barnehager med høy andel store barn vil kunne få bedre finansiering enn i dag. På denne bakgrunn vil departementet vurdere om forholdstallet for finansiering av småbarnsplasser og storbarnsplasser skal være lavere enn i dag.

6.5.2. Administrasjonskostnader

Tilskuddet til drift i ikke-kommunale barnehager skal inneholde et påslag for administrasjon. Påslaget skal utgjøre et tillegg på fire pst. av det beregnede tilskuddet for drift, jf. forslag til

² *Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren (2008), Telemarksforskning.*

forskrift § 5 tredje ledd. Påslaget er fastsatt på bakgrunn av en kostnadsanalyse utført av Telemarksforskning på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet³.

Det er stor variasjon i hvordan kommunene håndterer administrative kostnader i budsjett og regnskap. Generelt er det rimelig å anta at kostnader ved administrative oppgaver som er tillagt styrerrollen i den enkelte barnehage, i stor grad vil framgå av budsjettet til de kommunale barnehagene, mens kostnader ved sektoruavhengig administrasjon (for eksempel regnskap og revisjon, lønn- og personaltjenester og IKT) i større grad budsjetteres og regnskapsføres samlet for kommunen. I Sverige gis det et påslag for administrasjon på tre pst. Trondheim kommune praktiserer også en slik modell. Departementet foreslår at det gis et påslag på fire pst. for å ta høyde for kommunens kostnader til fellesadministrasjon. Kommunens kostnader til myndighetsoppgaver inngår ikke i beregningen av påslaget for administrasjon.

6.6. Nærmere om tilskudd til kapital

Beregning av kapitalkostnader er en utfordring ved fastsettelse av ny forskrift om likeverdig behandling. Med "kapitalkostnader" menes i denne sammenheng avskrivninger og renter. Utfordringene skyldes i hovedsak ulik behandling av kapitalkostnader i kommunale og ikke-kommunale barnehagers budsjetter og regnskaper. Noe forenklet er forskjellen at kommuneregnskapet viser all bruk og anskaffelse av midler (herunder avdrag på lån), mens det resultatorienterte regnskapet som private barnehager fører, viser forbruket av driftsmidler, inkludert kapitalslitet ved bruk av anleggsmidler (avskrivninger). Siden kommunens driftsregnskap belastes med låneavdrag og ikke avskrivninger inngår avskrivningskostnadene ofte ikke i kommunens budsjett.

Erfaringer fra dagens finansieringsordning for kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager viser at kapitalkostnader bør behandles særskilt og ikke inngå som en del av tilskuddet til drift. Departementet foreslår derfor at kommunen skal gi tilskudd til kapitalkostnader i godkjente ikke-kommunale barnehager, jf. utkast til forskrift § 6 første ledd. Departementet foreslår at avskrivningskostnadene beregnes lineært basert på anskaffelseskost (fratrasket investeringstilskudd og merverdiavgift), mens rentekostnadene beregnes ut fra bokført verdi på anleggsmidler på barnehageområdet, fratrukket investeringstilskudd og merverdiavgift og tillagt tomtecostnader, jf. utkast til forskrift § 2 bokstav f.

6.6.1. To modeller for beregning av tilskudd til kapital

Departementet har vurdert to alternative modeller for fastsettelse av tilskudd for kapitalkostnader. Modell 1 går ut på at alle kommuner som har egne barnehager skal fremskaffe tall på kapitalkostnader i kommunale ordinære barnehager, familiebarnehager og tilbud i åpne barnehager. Modell 2 gir kommunen mulighet til å velge om den vil beregne kapitalkostnadene i egne barnehager eller benytte nasjonale gjennomsnittssatser for kapitalkostnader i ikke-kommunale barnehager.

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

³ *Utgifter i barnehager. Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager (2010), Telemarksforskning.*

6.6.1.1. *Modell 1: Tilskudd basert på kapitalkostnader i kommunale barnehager*

Den første modellen går ut på at kommuner som har egne barnehager *skal* benytte disse som grunnlag for å fastsette et tilskudd for kapitalkostnader til ikke-kommunale barnehager. Beregningen av gjennomsnittlige kapitalkostnader i kommunens egne barnehager danner grunnlag for beregning av kapitaltilskudd til ikke-kommunale barnehager. Modellen gir et kapitaltilskudd som er i tråd med definisjonen av likeverdig behandling, det vil si at tilskuddet er det samme som gjennomsnittlige kapitalkostnader i kommunens egne barnehager.

Bruk av kommunens kapitalkostnader kan være utfordrende fordi mange kommuner ikke har fullstendige avskrivnings- og renteberegninger spesielt for eldre bygg. Dersom dette skal være et reelt alternativ må mange kommuner få mer fullstendige tall på historiske investeringsutgifter for oppføring av barnehagebygg. Modellen krever dermed at kommuner som har eldre barnehager der investeringsutgiften ikke er kjent, må foreta en ny verdivurdering av barnehagene.

En del kommuner vil ha gode forutsetninger for å fastsette et tilskudd til ikke-kommunale barnehager for kapitalkostnader basert på reelle kapitalkostnader i egne barnehager. Dette kan være kommuner som bruker internhusleie eller kommuner der reelle kapitalkostnader basert på anskaffelseskost for egne barnehager framgår av budsjettet eller regnskapet. I disse kommunene bør det være uproblematisk å basere tilskuddet for kapitalkostnader i ikke-kommunale barnehager på gjennomsnittlige kapitalkostnader i egne barnehager.

Departementet foreslår at kommunene skal ha anledning til å holde kommunale barnehager med *særskilt høye kostnader* til ordinær drift utenfor beregningsgrunnlaget. Departementet forutsetter at de samme barnehagene holdes utenfor beregningsgrunnlaget for både drifts- og kapitaltilskudd.

For å gi de ikke-kommunale barnehagene økt forutsigbarhet foreslås det at kommunen skal synliggjøre tilskuddssatsene for kapitalkostnader i tilknytning til kommunebudsjettet. Kommunen skal utarbeide separate satser for hhv. ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Kommunen må videre kunne dokumentere at tilskuddet er basert på reelle kapitalkostnader i egne barnehager.

6.6.1.2. *Modell 2: Kommunen kan velge mellom tilskudd basert på kapitalkostnader i kommunale barnehager og tilskudd basert på en nasjonal gjennomsnittssats*

En del kommuner kan ha vanskeligheter med å beregne kommunale tilskuddssatser i samsvar med kap. 6.6.1.1. Departementet foreslår derfor at kommunen gis frihet til å velge om den vil fastsette kommunale tilskuddssatser eller benytte nasjonale gjennomsnittssatser for kapitalkostnader.

Formålet med de nasjonale satsene er å hjelpe kommuner som ikke har egne kommunale barnehager og kommuner som finner det for krevende å foreta slike beregninger. Dette sikrer et system som kan benyttes av alle kommuner. Kommuner som ikke har kommunale ordinære barnehager, familiebarnehager eller tilbud i åpne barnehager, *skal* basere tilskuddet på de nasjonale gjennomsnittssatsene som fastsettes av departementet.

Kommuner som gir ikke-kommunale barnehager et tilskudd for kapitalkostnader som er vesentlig lavere enn de nasjonale gjennomsnittssatsene, må kunne dokumentere at

kapitalkostnadene i de kommunale barnehagene reelt sett er lavere enn gjennomsnittet for landet.

Departementet vil sette ut et oppdrag til en uavhengig aktør som skal komme fram til hvordan nasjonale tilskuddssatser for kapitalkostnader kan fastsettes. Arbeidet er igangsatt gjennom et forprosjekt som er gjennomført av Telemarksforskning. Arbeidet vil danne grunnlag for å fastsette en nasjonal gjennomsnittssats for kapitalkostnader.

Det første året bør beregningene av de nasjonale gjennomsnittssatsene foretas av en uavhengig aktør og styres av departementet i samarbeid med sektoren. Departementet tar sikte på at tallene skal være klare høsten før budsjettåret starter slik at de kan benyttes i budsjetteringen i kommunene og skape forutsigbare rammevilkår for kommunene og de ikke-kommunale barnehagene. Det bør være dialog med sektoren gjennom en referansegruppe for å sikre legitimitet rundt satsene som utarbeides. Satsene som utarbeides, skal benyttes av kommunene som ikke fremskaffer tall på reelle kapitalkostnader i egne kommunale barnehager.

6.6.2. Beregningsprinsipper for tilskudd til kapital

6.6.2.1. *Små og store barn*

Departementet foreslår at det skal være én tilskuddssats for kapital per barn med heltidsplass. På bakgrunn av den veiledende arealnormen, som forutsetter 33 pst. større areal for barn under tre år enn for barn over tre år, har departementet vurdert om det bør være egne satser for tilskudd for kapitalkostnader for barn over og under tre år. Departementet mener imidlertid at forskjellene i finansieringsbehov mellom småbarnsplasser og storbarnsplasser ivaretas gjennom å ha separate drifttilskuddssatser for store og små barn. Kapitalkostnader utgjør dessuten en relativt liten andel av de samlede driftskostnadene. Egne satser for kapitalkostnader for hhv. små og store barn vil i liten grad påvirke barnehagens samlede tilskudd. Hensynet til enkelhet tilsier færrest mulig satser. På denne bakgrunn anser departementet at det vil være tilstrekkelig å ha ett tilskudd for kapitalkostnader per barn med heltidsplass i henholdsvis ordinær barnehage, familiebarnehage og tilbud i åpen barnehage.

6.6.2.2. *Forholdet til investeringstilskuddet*

Det er siden 2002 gitt et særskilt statlig tilskudd til etablering av nye barnehageplasser. Investeringstilskuddet har bidratt til å dekke deler av anleggskostnadene ved nyetablering og dermed redusert behovet for annen finansiering (lån eller egenkapital). Kommunale barnehager som har mottatt investeringstilskudd har følgelig fått redusert avdrags- og rentekostnadene som følge av dette. Det er derfor rimelig at investeringstilskuddet trekkes fra ved beregning av kapitaltilskudd.

6.6.2.3. *Avskrivninger*

Det finnes flere ulike prinsipper for avskrivning av anleggsmidler. Et vanlig skille er mellom avskrivninger basert på *anskaffelseskost* og avskrivninger basert på *gjenanskaffelseskost*. I henhold til forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner tar kommunale avskrivninger utgangspunkt i anskaffelseskost, med lineære avskrivninger over 40 år for barnehagelokaler og 10 år for inventar/utstyr. Gjenanskaffelsesprinsippet tar utgangspunkt i utgifter til å bygge og innrede barnehager ut fra dagens kostnadsnivå.

Dagens finansieringssystem er basert på at det er kommunens regnskapsførte kostnader til barnehagedrift slik de framkommer i KOSTRA som skal danne grunnlag for utmåling av

kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Avskrivninger basert på anskaffelseskost føres på den enkelte funksjon i KOSTRA, og inngår dermed som en del av de direkte kostnadene til kommunal barnehagedrift. Lineære avskrivninger og avskrivningsperiodene er angitt i forskrift om årsregnskap og årsberetning. Prinsippet om likebehandling tilsier at det er de kommunale avskrivningsprinsippene som bør ligge til grunn for utmåling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager. På denne bakgrunn foreslår departementet at anskaffelseskost og lineære avskrivninger for alle varige driftsmidler på barnehageområdet legges til grunn for fastsettelse av tilskudd for kapitalkostnader.

6.6.2.4. Godtgjørelse for lånekapital eller totalkapital

Rentekostnader kan beregnes på ulike måter. Et sentralt spørsmål er om tilskuddet kun skal dekke renter av den delen av investeringen som er finansiert ved lån eller om det også skal beregnes renter av den delen som er finansiert ved egenkapital. Etter departementets vurdering er det vanskelig å argumentere for et system som kun gir tilskudd til å dekke renter av den delen av investeringen som er lånefinansiert. Gis det bare rente på låneopptak, vil de ikke-kommunale aktørene få insentiver til å lånefinansiere hele investeringen. Dersom man ikke gir godtgjøring for bruk av egenkapital, innebærer det i realiteten at eieren må subsidiere barnehagedriften. Etter departementets vurdering bør kapitaltilskuddet inkludere renter beregnet ut fra bokført verdi i kommuneregnskapet på anleggsmidler på barnehageområdet, tillagt tomteknader med fratrukk for investeringstilskudd og merverdiavgift. Det vil si at tilskuddet også skal dekke renter på den delen av investeringen som er finansiert ved egenkapital.

Kunnskapsdepartementet tar høsten 2010 sikte på å gi ut en veileder som blant annet vil gi nærmere retningslinjer for hvordan tilskudd for kapitalkostnader skal beregnes, herunder hvilken kalkylerente som skal benyttes.

6.6.3. Ekstra tilskudd til ikke-kommunale barnehager med høye kapitalkostnader

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

En del ikke-kommunale barnehager kan ha særlig høye kapitalkostnader, for eksempel som følge av at barnehagen er nyetablert eller fordi den ligger i et område der tomteknadene er spesielt høye. I en del tilfeller vil et tilskudd basert på kommunale eller nasjonale gjennomsnittstall ikke være tilstrekkelig for å dekke barnehagens faktiske kapitalkostnader.

Departementet foreslår at det presiseres i forskriften at kommunen kan gi ekstra tilskudd til ikke-kommunale barnehager. En tilsvarende bestemmelse er valgt i Sverige. Ekstra tilskudd må vurderes opp mot rettslige begrensninger for forvaltningens skjønnsfrihet. Det ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippet om at like tilfeller skal behandles likt setter normer for hvordan kommunens skjønn kan utøves.

En mulig alternativ modell, som enkelte kommuner benytter i dag, innebærer at kommunen gir et noe lavere kapitaltilskudd til de ikke-kommunale barnehagene enn gjennomsnittsprinsippene skulle tilsi. Innsparingen benyttes i sin helhet til en pott ikke-kommunale barnehager kan søke om midler fra. Dermed vil barnehager med store kapitalkostnader få ekstratilskudd uten at kommunen må benytte midler utover det likeverdige behandling tilsier. Ulempen med ordningen er at nye barnehager som har lavt behov for

reinvesteringer på kort sikt får større tilskudd enn eldre barnehager med stort behov for reinvesteringer på kort sikt. Departementet har derfor ikke gått videre med denne alternative modellen, men ønsker høringsinstansenes syn på denne vurderingen.

6.7. Nærmere om uttak av verdier

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

I dag har barnehageloven og tilhørende forskrifter som nevnt i pkt. 2 ikke begrensinger i adgangen til å ta ut verdier fra barnehagevirksomheten. Eier av ikke-kommunale barnehager kan derfor ta ut verdier fra barnehagen ved eksempelvis årlig utbytte, gjennom høye lønninger til representanter for eierne i virksomheten, gjennom transaksjoner mellom barnehagen og nærstående og i forbindelse med salg eller avvikling av virksomheten.

Dagens forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd § 4 åpner for reduksjon av kommunalt tilskudd dersom barnehagen har vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunal barnehage, og eier av barnehagen budsjetterer med urimelig utbytte eller godtgjørelse for egen eller nærståendes arbeidsinnsats i barnehagen. Bestemmelsen innebærer imidlertid ingen rettslig regulering av selve barnehagens adgang til å ta ut verdier. Departementet mener at alle offentlige tilskudd og all foreldrebetaling i barnehagen skal komme barna i barnehagen til gode. Det er derfor nødvendig å gi bestemmelser som begrenser adgangen til uttak av verdier, og at kommunen får adgang til å krevne tilbakebetalt den delen av uttaket som overstiger rimelig fortjeneste. Slike bestemmelser bør etter departementets vurdering presiseres i egen forskrift som har klar hjemmel i barnehageloven. Reglene foreslås tatt inn i ny § 14a i barnehageloven med utfyllende regler i egen forskrift.

Ikke-kommunale barnehager er en viktig del av det helhetlige barnehagetilbudet i kommunen og er organisert på ulike måter. 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. Av den grunn er det ikke formålstjenlig å ha ett absolutt forbud mot uttak av verdier fra barnehagedrift. Reguleringen innebærer at det fortsatt vil være mulig å drive barnehager med forsvarlig forrentning av innskutt kapital, men det settes begrensninger som hindrer særskilt høy avkastning. Forslaget kan gi strukturelle endringer på lang sikt, ved at bestemmelsene kan redusere interessen for å etablere nye ikke-kommunale barnehager og at kommunene eventuelt selv må etablere barnehageplasser. På kort sikt antar departementet at innstramningen ikke vil ha effekter på barnehagestrukturen.

Barnehagelovens krav til kvalitet, og den generelle konkurransen mellom barnehagene vil begrense mulighetene for uttak av verdier fra barnehagedriften i årene fremover. De senere årene har det vært en relativt sterk vekst i opprettelse av konsernselskaper og dermed også kommersialisering av driften i barnehagesektoren. Det er derfor viktig at man sikrer at de offentlige midlene ikke går til privat formuesoppbygging. Dette er et viktig signal til sektoren om at offentlige tilskudd og foreldrebetalingen skal komme barna i barnehagen til gode og at urimelig høy avkastning ikke aksepteres.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at uttak av årlige overskudd i form av formelt utbytte og enhver annen overføring av overskudd til eier skal omfattes av de nye reglene om bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager i barnehageloven og tilhørende forskrift, uten hensyn til hvordan overskuddsdisponeringen formelt fremstår. Departementet foreslår at det i ny § 14a i barnehageloven lovfestes krav til bruken av tilskudd og foreldrebetalingen, og at det lovfestes en adgang for kommunen til å kontrollere at offentlige tilskudd og foreldrebetalingen brukes i samsvar med barnehageloven og gjeldende forskrifter. Videre foreslås det at departementet gis hjemmel til å gi forskrifter med nærmere regler om krav til dokumentasjon av transaksjoner, om hva som er rimelig uttak av verdier, om kommunens adgang til å føre kontroll og om kommunens adgang til å kreve tilbake tilskudd som er brukt i strid med kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling som er brukt i strid med barnehageloven og tilhørende forskrifter.

Departementet foreslår at den nye forskriften med de utfyllende bestemmelsene betegnes som *Forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager* og at den skal regulere uttak av verdier i løpet av driftsåret (§ 2) og uttak av verdier ved opphør og salg (§ 3). De særlige kravene til dokumentasjon av transaksjoner foreslår departementet regulert i forskriften § 4. Nærmere regler om kontroll og tilbakebetaling foreslås regulert i § 5.

Reguleringen av uttak av overskudd i løpet av det enkelte driftsår bør etter departementets vurdering ta utgangspunkt i en maksimumsgrense for avkastning på egenkapitalen. Departementet foreslår at uttak av utbytte det enkelte år maksimalt kan utgjøre en avkastning på egenkapitalen tilsvarende 10 års statsobligasjonsrente tillagt ett risikopåslag på 2 prosentpoeng. Det vil ikke være adgang til uttak i tilfeller der eiere ikke har skutt inn kapital i selskapet. Departementet legger til grunn at dette også vil gjelde eiere som arbeider i barnehagen, slik at disse ikke kan ta ut verdier utover rimelig lønn.

Etter departementets vurdering er det viktig at også adgangen til uttak av verdier ved salg og opphør av virksomheten reguleres i forskriften. Dette er nødvendig for å unngå at verdier som bygges opp av offentlige tilskudd og foreldrebetalingen realiseres på ett senere tidspunkt. Samtidig som uttak i driftsperioden reguleres må det legges føringer på hvordan eventuell akkumulert kapital skal kunne anvendes. I motsatt fall vil reguleringen kun medføre en tidsforskyvning av verdiuttaket for eieren.

Prinsippet om at alle offentlige tilskudd og foreldrebetalingen skal komme barna i barnehagen til gode tilsier at tilskuddet brukes i barnehagedriften, og at eventuell formuesoppbygging må gå til å dekke barnehagens fremtidige kapitalbehov. Reguleringen må motvirke incitamentet til å bygge opp verdier med tanke på fremtidig overføring til eier eller andre interessenter. Dette tilsier at alle verdier som er bygget opp ved offentlig tilskudd og foreldrebetaling, bør tilbakeføres til kommunen ved salg eller opphør av barnehagedriften. Samtidig bør det være adgang for barnehageeier til å ta ut rimelig avkastning av egenkapitalen. I motsatt fall vil regelverket virke negativt på etableringen av ikke-kommunale barnehager. Departementet foreslår derfor at kommunen kan kreve tilbakeført verdier bygget opp ved offentlig tilskudd og foreldrebetaling, utover maksimal årlig avkastning på egenkapitalen. Dersom barnehageeier har valgt ikke å ta ut maksimalt utbytte hvert enkelt år (jf. § 2 i forskriften), skal summen av disse årlige beløpene trekkes fra tilbakeføringskravet. Etter departementets vurdering vil en slik regulering ivareta seriøse, private aktører som ved etablering av barnehagedriften ønsker å bidra med privat egenkapital og har behov for vern mot risiko for

tap av investert kapital. Samtidig motvirker reguleringen formuesoppbygging med det for øye å ta ut verdier som har bakgrunn i offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Effektiv regulering av uttak av verdier fra ikke-kommunale barnehager krever muligheter for kontroll og håndheving. Utfordringen for kommunene vil eksempelvis være å verifisere at innkjøpene har skjedd til markedspris, slik at transaksjonene ikke innebærer skjulte overføringer av verdier. Det er behov for nærmere forskrifter om dokumentasjonskrav og om kommunens myndighet til kontroll og håndheving. Departementet foreslår derfor at forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager skal ha slike regler i §§ 4 og 5. Det foreslås at eiere av ikke-kommunale barnehager skal være ansvarlige for å inneha nødvendig og tilstrekkelig dokumentasjon om driften slik den er godkjent etter barnehageloven. En slik plikt vil for eksempel innebære krav om å ha dokumentasjon som viser at transaksjoner mellom nærstående baserer seg på markedsmessige priser, herunder skriftlig dokumentasjon på leiekontrakter, bilag som viser fakturerte timer og timepris for regnskapstjenester. Et dokumentasjonskrav vil understreke plikten til å vurdere grunnlaget for prisfastsettelsen ved transaksjoner mellom nærstående og sikre at slike vurderinger gjøres skriftlig, slik at de kan etterprøves. Kommunen kan etterspørre dokumentasjonen ved behov. Dokumentasjonskravene vil også gjelde ved fastsettelse av lønn til eier som arbeider i barnehagen. Det vil være barnehageeiers ansvar å dokumentere at transaksjonene er foretatt på markedsmessige vilkår.

Departementet foreslår at det i forskriften gis adgang for kommunene til å føre kontroll med de ikke-kommunale barnehagene, og at kommunene kan kreve tilbakebetalt offentlige tilskudd og foreldrebetaling brukt i strid med barnehageloven og forskriften, rentekompensasjon inkludert.

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

6.8. Forholdet til EØS-avtalens regler om offentlig støtte

EØS-avtalen har regler som regulerer adgangen til å gi offentlig støtte til næringsvirksomhet. Formålet med reglene er blant annet å sikre fri konkurranse mellom bedriftene og en effektiv ressursbruk, jf. omtalen av reglene i Ot.prp. nr.57 (2007-2008).

Kunnskapsdepartementet vurderer at ordningen, slik den presenteres i dette høringsnotatet, vil være i tråd med reglene om offentlig støtte. Ved endringer eller justeringer i ordningen kan det være behov for ny vurdering.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1. Driftskostnader

Tilskuddet til drift vil på samme måte som i dag være basert på gjennomsnittskostnader i tilsvarende kommunale barnehager. Forslaget medfører derfor ikke økte økonomiske konsekvenser for kommunene.

Dagens påslag for indirekte kostnader skal dekke både administrative kostnader og rentekostnader. De økonomiske konsekvensene av nye regler for administrasjonspåslag og kapitaltilskudd må derfor ses i sammenheng. Telemarksforskning har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet beregnet at forslaget om et administrasjonspåslag på fire prosent er

kostnadsnøytralt når det ses i sammenheng med de nye prinsippene for beregning av kapitaltilskudd⁴.

Omleggingen av tilskuddsordningen vil kunne gi fordelings effekter mellom barnehagene. Dette gjelder særlig ev. endringer i forholdet mellom små og store barn. I dag er forholdstallet for finansiering av plasser til barn under og over tre år 2,0. Kostnadsanalyser viser imidlertid at det ikke er dobbelt så høye kostnader for små barn. Dette kommer bl.a. av at barnehagene ikke dobler den øvrige bemanningen for små barn, og at kapitalkostnadene heller ikke er dobbelt så høye (den veiledende arealnормen forutsetter kun 33 pst. større areal for barn under tre år). Kommunale barnehager finansieres i større grad etter de reelle kostnadene, og her er småbarn i gjennomsnitt om lag 62 pst. dyrere enn store barn. Et lavere forholdstall enn 2,0 vil gi en bedre fordeling av tilskuddet mellom barnehagene enn i dag, men vil samtidig medføre at barnehager med en høy andel småbarn vil få dårligere finansiering enn i dag, mens barnehager med høy andel store barn vil kunne få bedre finansiering enn i dag. Kunnskapsdepartementet mener at forholdstallet i større grad bør gi uttrykk for reelle kostnadsforskjeller mellom små- og storbarnsplasser. Forholdstallet bør ikke inngå i forskriften, men bør fastsettes årlig i forbindelse med den sentrale fastsettelsen av nasjonale gjennomsnittssatser. Hensynet til forutsigbare rammer for barnehager med stor andel små eller store barn, tilsier en forsiktig og liten justering av forholdstallet de gangene det endres.

Forslaget til overgangsregler innebærer en noe annen tolkning av kostnadsdekningsprinsippet enn dagens forskrift. For samtlige ikke-kommunale barnehager vil det være utviklingen i kommunens kostnader som vil avgjøre om tilskuddet endres fra ett år til et annet. Dagens definisjon av kostnadsdekning innebærer at barnehager som mottar tilskudd ut fra dette prinsippet, har krav på samme tilskudd året etter, justert for pris- og kostnadsvekst, uavhengig av om kommunens kostnader til drift av egne barnehager endres. Tilskuddet til barnehager som i dag mottar minimumsforpliktelsen (85 pst.) påvirkes imidlertid av endringer i kommunens kostnadsnivå. Forslaget til overgangsregler medfører at kommunen slipper å beregne kostnadene i hver enkelt ikke-kommunal barnehage og sikrer at alle ikke-kommunale barnehager likebehandles ved endringer fra ett år til et annet. Det gir også kommunene insentiv til kostnadseffektiv drift.

7.2. Kapitalkostnader

Telemarksforskning har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet foretatt beregninger som viser at de nye reglene for utmåling av tilskudd for kapitalkostnader er budsjettneutrale⁵. Kapitalkostnader dekkes i dag gjennom de regnskapsførte avskrivnings- og husleiekostnadene for kommunale barnehager, og gjennom den delen av påslaget for indirekte kostnader som overstiger utgiftene til administrasjon. Beregningene viser at disse midlene samlet sett dekker kommunenes kostnader ved å gi tilskudd til kapitalkostnader i ikke-kommunale barnehager basert på de nye prinsippene.

Det er ikke uproblematisk å benytte gjennomsnittstall for kapitalkostnader. Barnehager med eldre, nedbetalte bygg vil få mer i tilskudd enn de har behov for regnskapsmessig. De vil derfor få et regnskapsmessig overskudd. Nye barnehager vil neppe få dekket sine kostnader fullt ut og vil i noen tilfeller ha behov for at kommunen benytter seg av muligheten til å gi

⁴ *Utgifter i barnehager. Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager (2010), Telemarksforskning.*

⁵ *Utgifter i barnehager. Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager (2010), Telemarksforskning.*

ekstratilskudd. Samtidig vet vi at alle barnehager over tid vil ha samme behov for kapitaltilskudd, alt annet likt, dersom de skal vedlikeholde barnehagen eller erstatte den og beholde barnehagen over lang tid. Det er derfor ikke et stort problem at eldre barnehager blir overkompensert, fordi de dermed settes i stand til å rehabilitere eller erstatte en nedslitt barnehage. Nye barnehager vil bli tilsvarende underkompensert ved at tilskuddet ikke dekker faktiske avskrivninger og renter, men vil over tid kunne få overkompensasjon når avskrivnings- og rentekostnadene for nybygget reduseres.

Barnehager i kommuner med høyere byggekostnader enn landsgjennomsnittet, vil med nasjonal gjennomsnittssats få lavere dekning for kapitalkostnader enn barnehager i kommuner med lavere byggekostnader enn landsgjennomsnittet. Departementet vil likevel ikke tilrå at det utarbeides egne satser for områder med høye eller lave byggekostnader, fordi den type forhold trolig ikke vil være inkludert i kostnadsnøkkelen som bestemmer fordelingen av rammetilskuddet mellom kommunene. Også av hensyn til enkelhet tilrå departementet at denne type forhold ikke inkluderes i de nasjonale satsene.

7.3. Uttak av verdier

Strengere regler for uttak av verdier vil påvirke mulighetene for å oppnå økonomisk gevinst for ikke-kommunale barnehager. Hvordan dette totalt sett slår ut for sektoren, vil avhenge av hvordan aktørene tilpasser seg det nye systemet. De ideelle organisasjonene vil ikke bli berørt av forslaget, med unntak av reduksjon i økonomisk gevinst ved salg av virksomheten.

Kommunen vil nå få det fulle finansieringsansvaret for barnehagesektoren.

Kunnskapsdepartementet antar derfor at kommunene vil prioritere å føre kontroll for å få tilbakebetalt midler som ikke er benyttet til formålet. Forslag til nytt finansieringssystem innebærer en forenkling av det administrative arbeidet for kommunene. Forslagene inneholder enkelte nye muligheter for kommunen til å føre kontroll med bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, men innebærer ingen absolutte krav til slik kontroll. Omfanget av slike kontroller er det opp til kommunen å vurdere. Departementet er av den oppfatning at det nye systemet totalt sett medfører lavere administrative kostnader for kommunene.

7.4. Overordnede vurderinger

Departementets vurderer den nye finansieringsmodellen som budsjettøytral samlet sett. Men det kan oppstå fordelingseffekter mellom de enkelte barnehagene ved overgang til ny finansieringsmodell. Det er ikke mulig å unngå fordelingsmessige endringer mellom barnehagene når ordningen legges om og forenkles. Det er et tungtveiende hensyn å få til et enklere og bedre system enn det som gjelder i dag. Dette tatt i betraktning bør, etter departementets vurdering, disse relativt små effektene av omleggingen godtas.

Administrativt vil forskriften trolig innebære en forenkling for både kommunene og barnehagene, siden likeverdig behandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager nå skal følge enklere prinsipper. Dette gjelder særlig fordi man i hovedsak ikke skal bruke regnskapene til ikke-kommunale barnehager. Etter departementets vurdering vil dette frigjøre administrative ressurser i kommunene og barnehagene.

Vedtak om tilskudd til ikke-kommunale barnehager kan påklages til Fylkesmannen.

Fylkesmannen er i dag klageinstans på vedtak om kommunalt tilskudd etter gjeldende forskrift om likeverdig behandling og forvalter av statstilskuddet (fatter vedtak i første instans). Fylkesmannen har med dette god kompetanse på klagesaksbehandling.

Fylkesmannens rolle som klageinstans etter gjeldende forskrift om likeverdig behandling og

forvalter av statstilskuddet, faller bort ved overgang til rammefinansiering. Rollen som klageinstans etter ny forskrift om likeverdig behandling medfører således ikke økte økonomiske og administrative konsekvenser for fylkesmennene.

8. Forslag til forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd

Gitt med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 14 tredje ledd.

§ 1. Formål og virkeområde

Forskriften gjelder likeverdig behandling av godkjente barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd.

Formålet med forskriften er å sørge for likeverdig behandling av godkjente barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd og bidra til å sikre barnehager med likeverdig kvalitet.

Forskriften gjelder for godkjente ikke-kommunale barnehager som mottar tilskudd etter barnehageloven § 14 første eller andre ledd.

§ 2. Definisjoner

I denne forskriften forstås med:

- a) godkjent barnehage: barnehage som er godkjent etter barnehageloven § 10, jf. §§ 1 og 2 eller § 11 og som mottar tilskudd etter barnehageloven § 14 første eller andre ledd.*
- b) offentlige tilskudd: tilskudd til ordinær drift av barnehager fra stat, kommune og fylkeskommune.*
- c) likeverdig behandling: at alle godkjente barnehager uavhengig av eierskap skal motta offentlige tilskudd etter prinsippene fastsatt i denne forskrift.*
- d) ordinær drift: alle kostnader ved basistilbudet i barnehagene, inkludert kapitalkostnader og administrasjonskostnader. Kostnader til særskilt tilrettelegging holdes utenfor. Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift kan holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget.*
- e) driftskostnader: kostnader til drift av basistilbudet.*
- f) kapitalkostnader: avskrivninger basert på anskaffelseskost fratrukket investeringstilskudd og merverdiavgift, og renter beregnet ut fra bokført verdi på anleggsmidler på barnehageområdet, tillagt tomtekostnader og fratrukket investeringstilskudd og merverdiavgift.*
- g) administrasjonskostnader: kostnader til fellesadministrasjon som gjelder drift av kommunale barnehager. Kostnader knyttet til kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet er ikke inkludert.*

§ 3. Likeverdig behandling

Godkjente barnehager skal behandles likeverdig ved tildeling av offentlige tilskudd.

§ 4. Kommunens ansvar

Kommunen skal sørge for at alle godkjente barnehager i kommunen mottar offentlig tilskudd på en samlet sett likeverdig måte.

Kommunen skal dekke kostnader til ordinær drift i barnehagen som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Settes foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager lavere enn foreldrebetalingen i kommunens egne barnehager, har kommunen ikke plikt til å dekke differansen.

Kommunen har plikt til å gi tilskudd slik at det samlede offentlige tilskuddet utgjør minst 88 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd.

Inntil full likeverdig behandling er innført, skal barnehager gis det beste av enten 88 prosent, jf. tredje ledd, eller videreføring av samme andel av det gjennomsnittlige offentlige tilskuddet til tilsvarende kommunale barnehager som året før.

Kommunen har ikke plikt til å gi tilskudd slik at den samlede offentlige finansieringen av barnehagen overstiger det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd.

§ 5. Tilskudd til drift

Kommunen skal gi tilskudd til drift i godkjente ikke-kommunale barnehager ut fra gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader i tilsvarende kommunale barnehager. Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift kan holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget. I forbindelse med årsbudsjettet skal kommunen fastsette tilskuddssatser for drift. Det skal fastsettes én sats for barn over tre år og én sats for barn under tre år med heltidsplass. Kommunen skal fastsette satsene separat for ordinær barnehage, familiebarnehage og åpen barnehage. Tilskuddssatsene skal fastsettes i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn over og under tre år fastsatt av departementet. Med heltidsplass menes avtalt oppholdstid i barnehage på 41 timer eller mer per uke. Deltidsplasser omregnes til heltidsplasser. Barn regnes som under tre år til og med det kalenderåret de fyller tre år.

Kommunen skal dokumentere hvordan satsene er beregnet.

Kommunen skal gi et påslag for administrasjonskostnader på fire prosent av tilskuddet til drift.

Kommuner som ikke har kommunale ordinære barnehager, familiebarnehager eller åpne barnehager, skal som minimum benytte nasjonale gjennomsnittssatser for drift fastsatt av departementet.

Kommunen kan ikke føre separate tilskuddsforhandlinger med enkelte barnehager.

§ 6. Tilskudd til kapital

Kommunen skal gi tilskudd til kapitalkostnader i godkjente ikke-kommunale barnehager.

Kommunen kan velge om den vil

- a) *fastsette én tilskuddssats for kapitalkostnader for barn med heltidsplass. Kommunen skal fastsette separate satser for barn med heltidsplass i ordinær barnehage, familiebarnehage og åpen barnehage. Satsene skal fastsettes i tilknytning til kommunens årsbudsjett ut fra gjennomsnittlige kapitalkostnader i tilsvarende kommunale barnehager. Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift kan holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget. Kommunen skal dokumentere hvordan satsene er beregnet.*
- b) *benytte nasjonale gjennomsnittssatser for kapitalkostnader fastsatt av departementet.*

§ 7. Ekstra tilskudd til kapital

Kommunen kan gi ekstra tilskudd til barnehager med høye kapitalkostnader.

§ 8. Barnehagens grunnlag for utmåling av tilskudd

Barnehageeier skal per 15. desember hvert år rapportere om antall barn, barnas alder og oppholdstid i barnehagen til kommunen på skjema fastsatt av departementet.

Rapporteringen per 15. desember danner grunnlag for utmålingen av kommunalt tilskudd året etter. Tilskuddet begrenses oppad til at barnehagen ikke får tilskudd for flere barn enn det er plass til innenfor barnehagens godkjenning. Barnehageeier plikter å gi korrekte opplysninger.

Kommunen bestemmer hvor mange ganger i året barnehageeier skal rapportere om antall barn, barnas alder og oppholdstid i barnehagen i tillegg til rapporteringen etter første ledd.

Barnehager som i løpet av året har store aktivitetsendringer, for eksempel opprettelse eller nedleggelse av ny avdeling, større gruppe eller ny barnehage, skal melde fra til kommunen. Store aktivitetsendringer medfører at kommunen må beregne tilskuddet til barnehagen på nytt.

§ 9. Endringer i grunnlaget for de kommunale tilskuddssatsene

Kommunen skal fatte vedtak om tilskudd til ikke-kommunale barnehager én gang per år, jf. §§ 5 og 6 andre ledd bokstav a. Kommuner som i løpet av året gir bevilgningsøkninger til ordinær drift til kommunale barnehager, jf. §§ 5 og 6 andre ledd bokstav a, skal én gang i året øke tilskuddsgrunnlaget til ikke-kommunale barnehager tilsvarende. På grunnlag av det nye tilskuddsgrunnlaget må kommunen utarbeide nye tilskuddssatser og fatte nye vedtak om tilskudd.

Kommuner der regnskapene over en treårsperiode viser at kostnadene til ordinær drift i de kommunale barnehagene er vesentlige større enn bevilgningene i årsbudsjettene, må øke tilskuddsgrunnlaget til de ikke-kommunale barnehagene tilsvarende.

Reduksjon i bevilgningene i løpet av budsjettåret eller mindreforbruk i barnehagedriften i kommunale barnehager medfører ikke endring i tilskuddsgrunnlaget til ikke-kommunale barnehager.

§ 10. Vilkår for kommunalt tilskudd

Kommunen kan sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften for kommunalt tilskudd.

§ 11. Tilbakebetaling

Barnehageeier som i løpet av året mottar høyere tilskudd enn den har krav på, må enten tilbakebetale et tilsvarende beløp eller få trukket fra beløpet ved senere eller neste års utbetaling av tilskudd.

Kommunen skal sørge for at for mye utbetalt tilskudd blir tilbakebetalt.

§ 12. Klage til Fylkesmannen

Eier av ikke-kommunal barnehage kan påklage vedtak om tilskudd til Fylkesmannen.

§ 13. Endringer i forskriften

Departementet kan foreta endringer i forskriften om å øke minimumsforpliktelsen i § 4 tredje og fjerde ledd.

§ 14. Ikraftsetting

Forskriften gjelder fra 1. januar 2011. Fra samme tidspunkt oppheves forskrift 19. mars 2004 nr. 539 om likverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd.

9. Forslag til regulering av uttak av verdier i barnehageloven

I lov om 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager blir det gjort følgende endringer:

Ny § 14a skal lyde:

§ 14a. Krav til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Dette innebærer blant annet at barnehagen ikke kan

a) føre over verdier til eierne eller deres nærstående utover rimelig avkastning på egenkapital verken når barnehagen er i drift, selges eller opphører.

b) pådra seg kostnader for varer og tjenester overfor eierne eller deres nærstående utover rimelig vederlag.

Departementet gir i forskrift krav til dokumentasjon og utfyllende bestemmelser om hva som er rimelig avkastning etter bokstav a og rimelig vederlag etter bokstav b.

Kommunen kan kontrollere at offentlige tilskudd og foreldrebetalingen brukes i samsvar med denne bestemmelsen og tilhørende forskrift.

Departementet gir i forskrift utfyllende regler om kommunens adgang til å føre kontroll med bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, og kommunens adgang til å kreve tilbake tilskuddsmidler og foreldrebetaling som er brukt i strid med barnehageloven og tilhørende forskrifter.

10. Forslag til ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

§ 1. Virkeområde og formål

Denne forskriften gjelder godkjente ikke-kommunale barnehager som driver virksomhet etter barnehageloven.

Forskriften skal sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling brukes i samsvar med barnehageloven og tilhørende forskrifter.

§ 2. Uttak av verdier i driftsår– rimelig avkastning og rimelig vederlag

Uttak av verdier det enkelte år kan maksimalt utgjøre en avkastning på egenkapitalen tilsvarende ti års statsobligasjonsrente i driftsåret tillagt et påslag på to prosentpoeng.

Rentesatsen som framkommer etter denne bestemmelsen, utgjør øvre grense for rimelig avkastning ved overføring av verdier til eierne eller deres nærstående.

Markedspris på tilsvarende varer eller tjenester er øvre grense for rimelig vederlag ved transaksjoner med eier eller deres nærstående.

§ 3. Uttak av verdier ved opphør eller salg

Dersom barnehagedriften opphører, kan kommunen kreve verdier bygget opp ved offentlige tilskudd og foreldrebetalingen tilbakeført. Tillatt uttak etter § 2 som er tilbakeholdt i virksomheten, skal trekkes fra kommunens tilbakeføringskrav.

§ 4. Særlige krav til dokumentasjon av transaksjoner

Barnehagen skal til enhver tid ha nødvendig og tilstrekkelig dokumentasjon på alle transaksjoner som gjelder den driften som er godkjent etter barnehageloven. Dokumentasjonen skal vise om transaksjoner som nevnt i barnehageloven § 14a bokstav a og bokstav b oppfyller kravene til rimelig avkastning og rimelig vederlag.

Barnehageeier er ansvarlig for at barnehagen har tilstrekkelig dokumentasjon til at barnehageloven § 14a og denne forskriften er fulgt opp.

§ 5. Kontroll og tilbakebetaling

Kommunen kan til enhver tid kontrollere at barnehagen bruker offentlige tilskudd og foreldrebetalingen i samsvar med barnehageloven § 14a og denne forskriften. Offentlige tilskudd og foreldrebetaling brukt i strid med lovparagrafen og denne forskriften kan kommunen kreve tilbake, rentekompensasjon inkludert.

§ 6. Ikraftsetting

Denne forskriften gjelder fra 1. januar 2011.