

Rundskriv

Utmåling av kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager (2010)

Veileder til regneark

Nr.

F-07/2010

27. april 2010

INNHold

1	INNLEDNING	3
1.1	KOMMUNENS PLIKT TIL Å SØRGE FOR LIKEVERDIG BEHANDLING AV BARNEHAGER I FORHOLD TIL OFFENTLIGE TILSKUDD	3
1.2	ENDRINGER I VEILEDER TIL UTMÅLING AV KOMMUNALT TILSKUDD TIL IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER FOR 2010	4
2	BEREGNING AV KOSTNADER I IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER	5
2.1	KOSTNADENE I IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER	5
2.1.1	Nærmere om avskrivninger, rentekostnader og kapitalutgifter	6
2.1.2	Håndtering av investeringstilskudd	7
2.2	NÆRMERE OM DOKUMENTASJON OG BEREGNING AV BARNEHAGENES KOSTNADER	8
2.2.1	Hvilket regnskapsår skal legges til grunn?	8
2.2.2	Varekostnad (Dette gjelder for de barnehagene som tar kostpenger)	9
2.2.3	Kompensasjon for merverdiavgift	10
2.2.4	Antall barn og årsverk	10
2.2.5	Korrigerte oppholdstimer	10
2.3	BEREGNING AV BARNEHAGENES INNTEKTER FRA STATSTILSKUDD OG FORELDREBETALING	11
2.3.1	Statstilskudd	11
2.3.2	Foreldrebetaling	11
	REDUSERT MAKSIMALPRIS	12
3	BEREGNING AV KOSTNADER I OG DEN OFFENTLIGE FINANSIERINGEN AV KOMMUNALE BARNEHAGER	13
3.1	KOMMUNENES KOSTNADER TIL DRIFT AV BARNEHAGER OG DOKUMENTASJON AV DISSE	13
3.2	FINANSIERING AV KOMMUNALE BARNEHAGER	17
3.3	BEREGNING AV KOSTNADER I KOMMUNER SOM IKKE HAR KOMMUNALE BARNEHAGER	18
4	BEREGNING AV KOMMUNALT TILSKUDD TIL IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER I HENHOLD TIL FORSKRIFTEN OM LIKEVERDIG BEHANDLING	19
4.1	ARKET "TILSKUDD UT FRA REGNSKAP 2003"	19

4.2	ARKENE "TILSKUDD UT FRA REGNSKAP 2004", "TILSKUDD UT FRA REGNSKAP 2005", "TILSKUDD UT FRA REGNSKAP 2006", "TILSKUDD UT FRA REGNSKAP 2007", "TILSKUDD UT FRA REGNSKAP 2008", "TILSKUDD UT FRA REGNSKAP 2009" OG "TILSKUDD UT FRA BUDSJETT 2010".	20
4.3	AVKORTING VED LAV BEMANNING/LAVE LØNNKOSTNADER OG URIMELIG UTBYTTE/OVERSKUDD ..	20
4.4	BEREGNING AV DET KOMMUNALE TILSKUDET TIL IKKE-KOMMUNALE FAMILIEBARNEHAGER.....	23
4.5	JUSTERING AV TILSKUDET TIL IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER VED ENDRING I AKTIVITETSNIVÅ (ANTALL BARN, OPPHOLDSTIDER, ELLER SAMMENSETNING AV BARNEGRUPPEN) I LØPET AV ÅRET	24
VEDLEGG 1: MERKNADER TIL FORSKRIFTEN OM LIKEVERDIG BEHANDLING AV BARNEHAGER I FORHOLD TIL OFFENTLIGE TILSKUDD		25

1 Innledning

1.1 Kommunens plikt til å sørge for likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd

Barnehageloven § 14 sier at alle godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd. Økonomisk likeverdig behandling er både et virkemiddel for å nå full barnehagedekning, lavere foreldrebetaling og kvalitet i barnehagetilbudet. Det er kommunen som skal sørge for at barnehagene behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd. Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd (FOR-2004-03-19-539) gir nærmere regler om kommunens plikt til å sørge for likeverdig behandling. Denne veilederen gir ytterligere retningslinjer for utmåling av kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Hovedregelen for likeverdig behandling 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.

Fra og med 1. august 2005 ble det også et krav om at uavhengig av kostnadsnivået i barnehagen skal kommunens tilskudd sørge for at den samlede offentlige finansieringen (summen av statstilskudd og kommunal finansiering) utgjør minst 85 prosent av det som tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar. Dette minimumskravet gjelder uavhengig av hvorvidt foreldrebetalingen i den aktuelle barnehagen er lavere enn kommunens maksimalpris.

Kravet om kostnadsdekning gjelder ikke ubegrenset. Ifølge forskrift om likeverdig behandling har kommunen ikke plikt til å dekke kostnadsvekst som overstiger ordinær pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren. Forskriften sier videre at kommunen ikke har plikt til å gi tilskudd slik at den samlede offentlige finansieringen overstiger det tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd.

Med "tilsvarende barnehage" menes at kommunen kan gruppere barnehager som ut fra driftsform har en noenlunde lik kostnadssituasjon. I tråd med merknadene til forskriften om likeverdig behandling er det bare vesentlige forskjeller i kostnadssituasjoner som kan legges til grunn for slik gruppering, slik som forskjellene mellom familiebarnehager og ordinære barnehager, jf. merknadene til forskriften (vedlegg 1).

Kommunen har heller ikke plikt til å dekke differensen mellom foreldrebetalingen i en ikke-kommunal barnehage og kommunens egne barnehager, dersom foreldrebetalingen settes lavere i den ikke-kommunale barnehagen. 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.

Som vedlegg til denne veilederen følger en Excel-regnearkmodell som kommunene kan bruke som grunnlag for å beregne det kommunale driftstilskuddet til ikke-kommunale barnehager. Modellen kan hentes på Kunnskapsdepartementets nettsider, www.regjeringen.no. Regnearket for 2010 bygger på regnearket som er utarbeidet for tidligere år. Kommuner som har benyttet regnearket tidligere, kan kopiere over opplysninger som allerede er registrert. (Se arket "Veiledning" i regnearkmodellen for enkelte tekniske justeringer).

Ved bruk av denne veilederen og tilhørende regnearkmodell kan kommunen beregne tilskudd til ikke-kommunale barnehager i tråd med forskriftens krav. Veilederen og regnearket viser hvordan kommunen skal gå fram for å beregne kostnadene i de ikke-kommunale barnehagene og i kommunens egne barnehager. Sistnevnte danner grunnlaget for å beregne minimums- og maksimumskravet til kommunens finansiering: et tilskudd som sørger for at den samlede offentlige finansieringen utgjør hhv. 85 og 100 prosent av det tilsvarende kommunale barnehager i gjennomsnitt mottar.

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). Dersom kommunene velger å utmåle tilskudd etter enhetskostnadsprinsippet, vil beregningen av tilskuddet være langt enklere, og det vil i hovedsak bare være de deler av veilederen og regnearket som angår kostnadene i kommunens barnehager som vil være relevant.

1.2 Endringer i veileder til utmåling av kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager for 2010

- Ordinær kostnadsvekst i kommunesektoren i 2010 er anslått til 3,2 pst. Det betyr at denne veilederen og det medfølgende regnearket forutsetter en slik kostnadsvekst også for ikke-kommunale barnehager, når tilskuddet til disse barnehagene beregnes.

Det er lagt inn i regnearkmodellen at første tildeling i 2010 kun vil gjelde f.o.m. januar t.o.m. juli, dvs. med 7/12-effekt. Departementet vil gjøre tilgjengelig et nytt regneark som skal gjelde med 5/12-effekt og ha en minstesats på 88 pst samtidig som det første regnearket blir gjort tilgjengelig.

2 Beregning av kostnader i ikke-kommunale barnehager

Dette kapitlet gir nærmere retningslinjer for hvordan kostnadene i ikke-kommunale barnehager beregnes, jf. Forskrift om likeverdig behandling § 3, 2 ledd 1 setning som angir hovedregelen om kostnadsdekning. Dette gjøres i det andre arket i regnearkmodellen ("Kostnader private") og er grunnlaget for å beregne det kommunale tilskuddet som trengs for å dekke den enkelte barnehages kostnader utover det som dekkes av foreldrebetaling og statstilskudd. Foreldrebetaling og statstilskudd beregnes også i det andre arket.

Ikke-kommunale barnehager har plikt til å levere en oversikt over inntekter og kostnader ved utgangen av hvert regnskapsår. Denne plikten er hjemlet i statens bevilgningsreglement § 10. Skjemaet *Årsregnskap for ikke-kommunale barnehager* (heretter kalt regnskapsskjemaet), som de ikke-kommunale barnehagene fyller ut, inneholder i hovedsak de samme opplysningene som barnehagene leverer i forbindelse med sin selvangivelse. Skjemaet inneholder også noen opplysninger som kommunene må fylle ut. Alle postene i regnearket er tilpasset regnskapsskjemaet for ikke-kommunale barnehager.

2.1 Kostnadene i ikke-kommunale barnehager

Kommunens plikt til å sørge for likeverdig behandling av barnehager gjelder tilskudd til *ordinær drift* av barnehager, jf. forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlig tilskudd § 1, 2 ledd. Kommunen skal altså sikre likeverdig finansiering av "basistilbudet" til alle barn i barnehagene, og det er disse kostnadselementene som tas med ved beregningen av kostnader per oppholdstime.

Ekstra kostnader til tiltak for minoritetsspråklige barn, barn med nedsatt funksjonsevne og andre barn med særlige behov holdes derfor utenfor beregning og tildeling av det ordinære kommunale driftstilskuddet til ikke-kommunale barnehager. Slike tiltak i ikke-kommunale barnehager må kommunen finansiere særskilt. Kommunen får egne øremerkede, statlige tilskudd som, i tillegg til kommunale midler, finansierer disse tiltakene i både kommunale og ikke-kommunale barnehager.

De fleste kostnadene til ordinær drift i ikke-kommunale barnehager framkommer direkte i barnehagens regnskap. De viktigste kostnadselementene er som regel:

- Lønn, godtgjørelser og sosiale kostnader (arbeidsgiveravgift, pensjonskostnader)
- Kostnader til varer og tjenester (mat, leker, forbruksmateriell, regnskaps-/ revisjonstjenester, forsikringspremier m.m.)
- Kostnader til inventar og utstyr som ikke aktiveres
- Kostnader til drift/vedlikehold av lokalene (husleie, avskrivning, energi, evt. kjøp av renholds-/vaktmestertjenester m.m.)
- Netto rentekostnader (rentekostnader minus renteinntekter)

I tillegg til å sørge for at de ikke-kommunale barnehagene får dekket sine kostnader, har kommunen også plikt til å ta med hele eller deler av et eventuelt regnskapsmessig overskudd i barnehagen ved beregning av det kommunale tilskuddet. Bakgrunnen for dette er at eieren kan ta ut overskudd som en godtgjørelse for egen arbeidsinnsats i barnehagen (i enkeltmannsforetak og ansvarlige selskap, der barnehageeieren tar ut hele eller deler av sin godtgjørelse i form av overskudd) eller som avkastning (forrentning) på den egenkapitalen som eieren har skutt inn i barnehagen.

I mange tilfeller (spesielt i andelsbarnehager m.m., der eieren ikke har økonomiske motiver for å drive barnehagen) vil hele eller deler av overskuddet imidlertid forbli i barnehagen. Overskuddet styrker dermed barnehagens egenkapital og kan brukes til å finansiere anskaffelser i senere år. Overskudd som nyttes til å styrke egenkapitalen inngår ikke som en del av barnehagens kostnader som kommunen har plikt til å dekke.

Forskriften om likeverdig behandling forutsetter at det ikke er et offentlig ansvar å finansiere et "urimelig" overskudd/utbytte, dersom en barnehage samtidig har vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader enn en tilsvarende kommunal barnehage (§ 4). Dette kan gi anledning til å avkorte et eventuelt kommunalt tilskudd til en ikke-kommunal barnehage. Forutsetningene for slik avkorting drøftes nærmere i kapittel 4 i denne veilederen.

Utover kostnadene som framkommer direkte i regnskapet til den enkelte barnehagen, kan barnehagen ha "skjulte kostnader". Det kan eksempelvis være tilfelle når en barnehage får lokaler gratis eller til en sterkt "subsidiert" husleie til disposisjon fra sin eierorganisasjon eller kommunen, eller når eieren eller andre leverer varer eller tjenester til en pris som ligger betydelig lavere enn de reelle kostnadene. Slike skjulte kostnader må tas med som en del av kostnadene i barnehagene, og vil dermed være en del av grunnlaget for beregning av det kommunale tilskuddet. Se kap. 4.3.

I regnskapsskjemaet for ikke-kommunale barnehager er det presisert at verdien av foreldredugnader ikke skal tas med som skjulte kostnader. Dette gjelder imidlertid ikke dersom foreldrene ivaretar løpende oppgaver (eksempelvis fast vikarordning, administrative tjenester (regnskapsføring m.m.) eller løpende renholds- og vaktmesteroppgaver), eller dersom foreldrenes innsats har vesentlig betydning (eksempelvis større rørlegger- eller snekkerarbeider i forbindelse med vedlikehold av barnehagen). Slik betydelig innsats som dekker ordinære kostnader kan barnehagene ta med på side 4 i regnskapsskjemaet.

2.1.1 Nærmere om avskrivninger, rentekostnader og kapitalutgifter

Denne veilederen tar utgangspunkt i at kommunens plikt til kostnadsdekning omfatter rentekostnader og avskrivninger. Avskrivninger innebærer at verdireduksjonen som følge av bruk av varige driftsmidler (for eksempel lokaler og inventar/utstyr) tas med som en del av virksomhetens kostnader. Rentekostnader omfatter den kontraktsfestede avkastningen på fremmedkapitalen, f. eks. rentene på et lån.

Dersom en barnehage i en periode har høyere utgifter knyttet til f.eks. avdrag på sine lån, kan denne beregningsmåten føre til likviditetsproblemer for barnehagen. Over tid dekker avskrivningene imidlertid hele kapitalinnsatsen. Dette betyr at en eventuell differanse mellom avskrivninger og avdrag bare fører til en midlertidig likviditetsbelastning som barnehagen får dekket over tid. Kommunen er ikke forpliktet til å dekke en eventuell slik differanse, men kan gjøre det. Det statlige investeringstilskuddet bidrar dessuten til å redusere et eventuelt slikt problem for nye barnehager gjennom å redusere det totale finansieringsbehovet.

2.1.2 Håndtering av investeringstilskudd

Investeringstilskuddet til nye barnehageplasser er et virkemiddel som skal bidra til økt barnehageutbygging. Tilskuddet skal bidra til å dekke deler av anleggskostnadene ved etablering av nye barnehager/nye plasser og redusere eierens finansieringsbehov (jf. rundskriv F-04/2010 *Investeringstilskudd til nye barnehageplasser*).

I de fleste tilfellene vil investeringstilskuddet nyttes til å dekke anleggsutgifter ved bygging eller ombygging av barnehager. Dette fører til at et eventuelt lånebehov reduseres og dermed i neste omgang til lavere rentekostnader. Også barnehager som etableres i leide nybygde eller ombygde lokaler kan være berettiget til investeringstilskudd. Framfor å redusere lånebehov, rentekostnader og avskrivninger, skal tilskuddet i slike tilfeller bidra til å dekke leiekostnader som forutsetningsvis gjenspeiler anleggskostnadene.

Barnehager som leier lokaler, vil i realiteten ikke bruke hele investeringstilskuddet allerede i det første året. For nye barnehager som har fått investeringstilskudd og driver i leide lokaler, må kommunen beregne og legge til en driftsinntekt som tilsvarer 1/10-del av investeringstilskuddet per år i regnearket som følger denne veilederen. Denne inntekten må legges manuelt til inntekten fra ordinært statstilskudd som regnearket beregner automatisk.

Bakgrunnen for dette er at tilskuddet skal bidra til å dekke leiekostnader i flere år. Det betyr at også inntekten som investeringstilskuddet representerer *regnskapsmessig* bør fordeles over flere år. Bindingstiden for investeringstilskudd til nyetablerte barnehageplasser er på 10 år, og barnehager som avvikles før denne perioden er utløpt må regne med å måtte refundere en forholdsmessig andel av tilskuddet. Det er derfor rimelig å forutsette at tilskuddet skal nyttes til dekning av driftskostnader (husleie) fordelt over 10 årⁱ.

ⁱ En slik håndtering er i tråd med anbefaling til god regnskapsskikk vedrørende offentlige tilskudd (subsider) og avgifter, jf. NSRF, Anbefaling til god regnskapsskikk (nr. 4): "Som hovedprinsipp bør et tilskudd inntektsføres i den periode kostnaden som tilskuddet skal kompensere, blir belastet i resultatregnskapet." Hvis investeringstilskuddet ikke brukes til erverv av driftsmidler, som tilfelle vil være når barnehagen driver i leide lokaler, er det imidlertid som hovedregel skattepliktig i det året det tildeles. Det betyr at et investeringstilskudd som ikke brukes til å redusere kapitalbehov/ låneopptak ut fra skattelovens krav og i forhold til den skattemessige beregningen skal inntektsføres i barnehagen det året barnehagen har krav på tilskuddet.

2.2 Nærmere om dokumentasjon og beregning av barnehagenes kostnader

2.2.1 Hvilket regnskapsår skal legges til grunn?

Som regel kan kommunen ta utgangspunkt i opplysningene i regnskapsskjemaet ved beregning av kostnader i de ikke-kommunale barnehagene. Hvilket regnskapsår som legges til grunn, er avhengig av om barnehagen har eksistert siden 2003, og om den i så fall har hatt mer eller mindre samme aktivitetsnivå fra og med 2003.

Ved alle andre aktivitetsendringer enn opprettelse eller nedleggelse av ny avdelingⁱⁱ/barnehage kan kommunen fortsatt legge regnskapstallene fra 2003 til grunn.

For barnehager som har hatt tilnærmet samme aktivitetsnivå fra og med 2003, kan regnskapet for 2003 legges til grunn for beregning av barnehagens kostnader og tilskuddsbehov.

Forskriften, slik den lød ved ikrafttreddelsen 1. mai 2004, begrenset kommunens plikt til å dekke kostnadsvekst til ordinær pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren. Barnehagenes kostnadsnivå i 2003 er derfor utgangspunktet for beregning av kommunens finansieringsforpliktelse. Barnehagenes kostnader som framkommer i regnskapsskjemaet for 2003, kan derfor legges til grunn for beregning av det kommunale driftstilskuddet også i 2010. Endringer i antall barn og sammensetning av barnegruppene etter alder og oppholdstid må imidlertid fanges opp for å sikre at tilskuddet gjenspeiler faktisk aktivitetsnivå i 2010, og kostnadene i 2003 må prisjusteres (med 3,25 prosent for 2004, 3,40 prosent for 2005, 2,80 prosent for 2006, 3,6 prosent for 2007, 4,2 prosent for 2008, 4,4 prosent for 2009 og 3,2 for 2010). Regnearket foretar en slik prisjustering.

For barnehager som i løpet av 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 eller 2009 hadde store aktivitetsendringer, dvs. opprettelse eller nedleggelse av ny avdeling/større gruppe eller ny barnehage, vil regnskapet for 2003 ikke gi et riktig uttrykk for kostnadsbildet som barnehagen har per 15.12.2009. For disse barnehagene skal kommunene enten ta utgangspunkt i kostnadene som framgår av barnehagenes regnskapsskjema for 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 eller 2009, eller barnehagens budsjett for 2010, avhengig av når aktivitetsendringen fant sted.

For barnehager som ble opprettet i løpet av 2009 eller som opprettes i 2010, skal barnehagens budsjett for 2010 legges til grunn.

Ikke-kommunale barnehager i midlertidige lokaler får sitt tilskudd beregnet etter samme prinsipper som ikke-kommunale barnehager i permanente lokaler. Ved overflytting fra midlertidige til permanente lokaler skal kommunen gjøre en ny vurdering av kostnadene i den private barnehagen.

ⁱⁱ Noen barnehager er ikke avdelingsbasert. I slike tilfeller må det være snakk om aktivitetsendring på en større gruppe som tilsvarer en avdeling. Det er ikke gitt retningslinjer på hvor stor en avdeling skal være. En storbarnsgruppe med en pedagogisk leder (14- 18 barn) vil være et greit utgangspunkt for vurderingen.

Selv om kommunene ikke er forpliktet til å dekke kostnader utover 2003-nivå prisjustert til 2010, vil departementet tilrå at kommunene likevel registrerer tall fra barnehagens regnskapsskjemaer for 2004-2009 eller budsjett for 2010. På bakgrunn av disse opplysningene kan kommunen vurdere å utmåle et tilskudd som er mer i samsvar med barnehagens behov i 2010:

- Enkelte barnehager vil ha økt sine kostnader etter 2003 mer enn hva kommunen har plikt til å dekke. I noen tilfeller vil en slik økning være rimelig og ønskelig også sett fra kommunens side. En kostnadsøkning utover ordinær pris- og kostnadsvekst kan være knyttet til en tilnærming av standarden til kommunale barnehager, for eksempel gjennom økt bemanning eller økte personalkostnader per årsverk (for eksempel som følge av etablering av pensjonsordninger). Kommunene kan i slike tilfeller vurdere om de vil kompensere barnehagens merkostnader ved å legge barnehagens regnskap for 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 eller 2009 eller budsjettet for 2010 til grunn – uten at de i henhold til forskriften har en plikt til å gjøre dette.
- Andre barnehager kan ha hatt en kostnadsøkning etter 2003 som er lavere enn ordinær kostnadsvekst. Overfor disse barnehagene er kommunen i utgangspunkt ikke forpliktet til å dekke mer enn den kostnadsveksten som barnehagen faktisk har hatt, evt. 85 pst. av det kommunens egne barnehager mottar i offentlig tilskudd hvis beregningene viser det.

I noen tilfeller vil barnehagens kostnader eller enkelte kostnadselementer være lavere i 2010 enn det som framkommer av regnskapsskjemaet for 2003, eventuelt 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 eller 2009. Dette vil for eksempel kunne gjelde barnehager som hadde høye rentekostnader i 2003. Forskriften om likeverdig behandling gir imidlertid ikke anledning til å endre/oppdatere de enkelte kostnadskomponenter – det er de totale kostnadene i barnehagen som definerer kommunens pliktⁱⁱⁱ. Kommunen må derfor enten ta utgangspunkt i de totale kostnadene i regnskapsskjemaet for det året som legges til grunn for beregning av tilskudd (2003 - 2009) framskrevet til 2010, eller i sin helhet legge barnehagens budsjett for 2010 til grunn.

2.2.2 Varekostnad (Dette gjelder for de barnehagene som tar kostpenger)

Fra og med 2004 skal private barnehager som tar kostpenger, spesifisere på regnskapsskjemaet hvor stor andel av kostnadene til varekjøp (post 4005) som er knyttet til kjøp av matvarer. Dette gjelder kun for barnehager som krever inn kostpenger/matpenger fra foreldrene: I disse barnehagene dekkes kostnadene til mat av foreldrene og skal ikke inngå i grunnlaget for beregning av det kommunale tilskuddet. Når kommunen beregner tilskudd med utgangspunkt i regnskapet for 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 eller 2009 kan den derfor redusere kostnadene med beløpet som er brukt til kjøp av matvarer i barnehager som har kostpenger. Det er den enkelte barnehages praksis for kostpenger i 2010 som avgjør hvorvidt det skal trekkes eller

ⁱⁱⁱ Et unntak fra dette er dersom barnehagene har ført opplysninger i regnskapsskjema eller budsjett som dokumenterbart er feil.

ikke. Denne korrigeringen må kommunen selv legge inn i regnearket. Se arket "Veiledning" for hvordan dette gjøres i regnearket.

2.2.3 Kompensasjon for merverdiavgift

Barnehager som er berettiget til *momskompensasjon* skal fra og med 2004 føre alle kostnader i regnskapet ekskl. merverdiavgift. I regnearket er det derfor valgt å "korrigere" for merverdiavgiften i ikke-kommunale barnehager i 2003 ved å trekke ut et anslag på mva-kompensasjon (linje 141) for å gjøre kostnadene i 2003 sammenlignbare med kostnadene iht. regnskap 2004 - 2009 eller budsjett 2010.

Kommunen skal forsikre seg om at kostnadene som framgår av barnehagenes regnskap fra og med 2004 er ekskl. merverdiavgift. Dersom dette ikke er tilfelle, må kommunen få en oversikt fra barnehagen som viser hvor mye merverdiavgift barnehagen har fått refundert. Mva-kompensasjon settes så inn med negativt fortegn på linje 297 (2004), linje 452 (2005), linje 606 (2006), linje 760 (2007), linje 914 (2008) eller linje 1068 (2009) i regnearket.

I og med at bare barnehager med et kompensasjonskrav på over 20.000 kroner per år har krav på kompensasjon, er merverdiavgift på under 20.000 kroner ikke tatt med som reduksjon av barnehagenes beregnede kostnader.

Barnehager som er godkjent som familiebarnehager etter barnehageloven § 11 har ikke krav på mva-kompensasjon, selv om den beregnede kompensasjonen ville være over 20.000 kroner. Dette må kommunene selv kontrollere og evt. korrigere i regnearket.

Enkelte barnehager fører felleskostnader som de blir belastet med fra sin eierorganisasjon på post 6700 – Fremmedtjenester. Disse kostnadene inngår i formelen for beregning av mva-kompensasjon, selv om de ikke er mva-pliktige for alle organisasjoner. Kommunene må i slike tilfeller gå inn og korrigere formelen for beregning av mva-kompensasjon i regnearket (linje 141).

2.2.4 Antall barn og årsverk

Årsmeldingstall per 15.12.2009 (antall barn og antall årsverk) må registreres for alle barnehager. Aldersinndelingen følger den som er brukt i årsmeldingsskjemaet. Antall årsverk skal registreres i prosent av hele stillinger (1 stilling = 100).

2.2.5 Korrigerte oppholdstimer

Før forskriftsendringen 1. august 2005 var det kostnadene per korrigerte oppholdstime som lå til grunn for beregningen av kommunens finansieringsplikt. Ved hjelp av vektorer som er utarbeidet av Statistisk sentralbyrå, omregnes oppholdstimer for små og store barn slik at det tas hensyn til at det er knyttet høyere kostnader til små enn til store barnehagebarn. I og med at kostnadene i de ikke-kommunale barnehagene og den offentlige finansieringen i kommunens barnehager nå beregnes separat for små og store barn, brukes ikke lenger korrigerte oppholdstimer til beregningen av kommunens finansieringsplikt. Det andre arket i regnearkmodellen har fortsatt kostnadene pr korrigerte oppholdstime med. Kostnad per korrigerte oppholdstime

brukes fortsatt i beregning av kontrollstørrelsene som brukes i vurderingen om å avkorte kommunens tilskudd etter § 4 i forskriften.

2.3 Beregning av barnehagenes inntekter fra statstilskudd og foreldrebetaling

Forskrift om likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd forutsetter i § 3 at *"kommunen skal dekke kostnader til ordinær drift i barnehagene som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Settes foreldrebetalingen lavere enn foreldrebetalingen i kommunens egne barnehager, har kommunen ikke plikt til å dekke differansen."*

2.3.1 Statstilskudd

Satsene for det statlige, ordinære driftstilskuddet til private, ordinære barnehager og familiebarnehager for 2010 er å finne i rundskriv F-01/2010 *Statstilskudd til barnehager*.

Regnearket beregner statstilskuddet til ikke-kommunale barnehager med utgangspunkt i antall barn etter alder og oppholdstid som er registrert i henhold til barnehagenes årsmelding per 15.12.2009.

Enkelte ikke-kommunale barnehager har en offentlig eier (sykehusforetak, fylkeskommuner). Disse får statstilskudd etter de samme satsene som kommunale barnehager. For disse barnehagene må kommunene korrigere formelen for beregning av statstilskudd som ligger i regnearkmodellen.

2.3.2 Foreldrebetaling

Det følger av forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd at kommunens driftstilskudd skal gi barnehagene anledning til å bruke de samme satsene for foreldrebetaling som de som gjelder i kommunens egne barnehager. Dersom foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager settes lavere enn i kommunens egne barnehager, har kommunen ikke plikt til å dekke denne differansen. Dersom foreldrebetalingen er lavere enn maksimalprisen i en barnehage som mottar minimumstilskuddet på 85 pst av den samlede offentlige finansieringen i kommunenes egne barnehager, kan kommunen likevel ikke avkorte tilskuddet etter denne regelen. Dersom foreldrebetalingen i kommunenes egne barnehager derimot ligger over maksimalprisen, skal kommunen likevel utmåle sitt tilskudd ut fra en forutsetning om at den ikke-kommunale barnehagen skal kunne ha en foreldrebetaling lik maksimalprisen.

Ved beregning av *foreldrebetalingen* i ikke-kommunale barnehager må kommunen derfor ta utgangspunkt i den gjeldende maksimalgrensen for foreldrebetaling i barnehage eller kommunens betalingssats dersom denne er lavere enn maksimalprisen. For 2010 er maksimalgrensen 2 330 kroner per måned og 25 630 kroner per år for en heldagsplass. Kommunen må også ta med i beregningen de moderasjonsordningene som gjelder for barn i kommunale barnehager, dersom

moderasjonsordningene ikke finansieres separat, jf. forskrift om foreldrebetaling i barnehager med merknader.

Foreldrebetaling i 2010 registreres i tråd med disse retningslinjene på linje 1132 i arket "Kostnader private". Kommunen må registrere dette for alle barnehager, uansett hvilket regnskapsår som legges til grunn for utmåling av tilskudd.

En stor del av familiebarnehagene gir et barnehagetilbud til (minst) ett barn av den familien som driver barnehagen. Det er et skattemessig krav at barnehageeier fører foreldrebetaling for egne barn i regnskapet for barnehagen. Hvis så ikke er gjort, skal kommunen likevel forutsette oppholdsbetaling fra alle barn som får et tilbud i den aktuelle barnehagen ved beregning av tilskuddet.

Redusert maksimalpris

Reduksjon i maksimalpris blir kompensert fullt ut gjennom en økning av satsene for det statlige, ordinære driftstilskuddet. Kommunens minimumsplikt er imidlertid å sørge for at ikke-kommunale barnehager mottar 85 prosent av det tilsvarende barnehage eid av kommunen mottar i samlet offentlig tilskudd. For de private barnehagene som har krav på 85 prosent av det kommunen mottar, ville det økte statstilskuddet i utgangspunktet innebære at kommunen kan ha avkortet sitt tilskudd noe. For nærmere beskrivelse av hvordan dette håndteres, se teknisk veileder i regnearkmodellen.

3 Beregning av kostnader i og den offentlige finansieringen av kommunale barnehager

Forskriften om likeverdig behandling av barnehager § 3 tredje ledd pålegger kommunene å gi tilskudd slik at det samlede offentlige tilskuddet utgjør minst 85 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd. Forskriften § 3 femte ledd sier at kommunen ikke har plikt til å gi tilskudd slik at den samlede offentlige finansieringen overstiger det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd. Dette innebærer at både minimums- og maksimumskravet til finansiering av ikke-kommunale barnehager beregnes med utgangspunkt i finansieringen av tilsvarende barnehager eid av kommunen. I dette kapitlet redegjøres det for hvordan kostnadene og finansieringen av de kommunale barnehager kan beregnes som grunnlag for å fastslå finansieringsplikten overfor ikke-kommunale barnehager. Kostnadene og den offentlige finansieringen av kommunens barnehager beregnes i det tredje regnearket i regnearkmodellen.

Ved beregning av kommunenes kostnader i 2010 skal kommunen ta utgangspunkt i prisjusterte kostnader iht. regnskapet for 2009 (for 2010 utgjør prisjusteringen 3,2 pst.). Regnearket tar høyde for dette. Grunnen til at det ikke brukes budsjettall er fordi budsjettallene i mange kommuner ikke er fullstendige. Dette følger av at avskrivningskostnader m.m. ofte ikke budsjetteres, men først føres i regnskapet. Regnskapstall er lagt til grunn også med tanke på forenkling, da den innebærer at kommunen ikke behøver å gjøre nye beregninger av tilskudd ved tilleggsbevilgninger eller ved avvik mellom budsjett og regnskap. Slike endringer i kommunens kostnader vil imidlertid påvirke tilskuddsberegningen året etter.

Ved å legge prisjusterte kostnader iht. regnskapet for 2009 til grunn, blir tilskuddsutmålingen også mer forutsigbar for de ikke-kommunale barnehagene. Dersom barnehagen ikke har aktivitetsendringer i løpet av året som utløser ny beregning av det kommunale tilskuddet, jf. kap. 4.5, vil det gjennom året bare gjøres én beregning av kommunens kostnader og tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene.

3.1 Kommunenes kostnader til drift av barnehager og dokumentasjon av disse

De samlede kostnadene til barnehager i kommunene kan som regel ikke trekkes direkte ut av kommunens regnskap. Kommunene skal velge mellom tre ulike framgangsmåter for å beregne de samlede kostnadene:

1. Etter oppsett i regnearkmodellen

De viktigste kostnadselementene til drift av barnehager budsjetteres og regnskapsføres i kommunene som regel direkte på den enkelte barnehagen. Disse er bl.a.:

- Lønn og sosiale utgifter (trygd og pensjon)
- Varer og tjenester

- Drift av lokalene
- Avskrivning eller husleie

I kommuneregnskapene finner vi alle kostnader og inntekter som direkte er knyttet til barnehagene (*direkte kostnader*) på følgende funksjoner:

- 201 – Utgifter og inntekter knyttet til ”basistilbudet” i barnehagene (aktivitet i barnehager basert på grunnbemanning, altså ekskl. styrket tilbud, jf. funksjon 211)
- 211 – Utgifter og inntekter knyttet til særskilt tilrettelegging og styrket tilbud til funksjonshemmede og andre barn med særlige behov, inkl. minoritetsspråklige barn
- 221 – Utgifter til barnehagelokaler og evt. skyss av barnehagebarn

I og med at finansiering av tiltak til barn med nedsatt funksjonsevne og andre barn med særlige behov ikke omfattes av forskrift om likeverdig behandling, holdes alle kostnader til særskilt tilrettelegging av barnehagetilbudet (funksjon 211) utenfor.

På funksjonene 201 og 221 finner en imidlertid både utgifter og inntekter til drift av kommunale barnehager og de økonomiske transaksjonene mellom kommunen og ikke-kommunale barnehager. For å kunne kartlegge kostnadene som direkte relaterer seg til drift av kommunale barnehager må en derfor trekke ut kostnader som er knyttet til ikke-kommunale barnehager og andre tilbud som ikke skal inngå i beregning av gjennomsnittskostnadene i kommunale barnehager. Dette krever følgende beregning:

- Personalutgifter (funksjonene 201 og 221, artene 010 – 099 i kommuneregnskapet), fratrullet refusjoner fra trygdeforvaltningen (art 710 – refusjon av sykelønn og svangerskapspermisjoner).
- + Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunens tjenesteproduksjon (funksjonene 201 og 221, artene 100 – 290).
- Inntekter som er ført på barnehagene fra ”internsalg” og ”fordelte utgifter” (funksjonene 201 og 221, artene 690 og 790). Dette representerer utgifter/kostnader som er belastet barnehagefunksjonene, men som vedrører andre tjenestoområder.
- + Avskrivninger på lokaler og andre varige driftsmidler i barnehagene (funksjonene 201 og 221, art 590).
- Kostnader til drift av barneparker og åpne barnehager. Barneparker og åpne barnehager skal ikke inngå i en beregning av kommunens gjennomsnittskostnader som legges til grunn for utmåling av driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager, i og med at de ikke representerer et sammenlignbart tilbud. (Fra 2004 skal kommunenes utgifter til barneparker føres på funksjon 231, Aktivitetstilbud til barn og unge, slik at funksjonene 201 og 221 bare inneholder utgifter og inntekter til tilbud som er godkjent som barnehager. I og med at barneparker i tidligere år er ført på funksjon 201, må kommunene imidlertid kontrollere at en bare tar med kostnadene som relaterer seg til godkjente barnehager.)

- Kommunal støtte til ikke-kommunale barnehager som ikke gis som økonomisk tilskudd (for eksempel subsidiert husleie eller lignende). Kommunene oppgir slik ikke-økonomisk støtte i regnskapsskjemaene for de ikke-kommunale barnehagene.

= Direkte kostnader til drift av kommunale barnehager

Kommentarer:

- Regnskapstall i kommunene vil kunne inneholde utgifter til barnehager som startes opp eller legges ned i løpet av et år. Kostnadene gjenspeiler dermed ikke helårsdrift. Kommunen kan derfor vurdere om tall for slike barnehager skal tas ut av beregningene – både kostnader og antall barn.
- Regnearkmodellen tar utgangspunkt i kommunens regnskapstall for 2009. Fra og med 2004 er forutsetningene og regnskapsføringen for *merverdiavgiftskompensasjon* til kommunene endret. Regnearket forutsetter at kommunene i 2009 har regnskapsført utgifter ekskl. merverdiavgift på de aktuelle artene og postert merverdiavgift særskilt på art 429 (moms generell kompensasjonsordning). Art 429 holdes utenom beregning av utgiftene på alle funksjonene som inngår i regnearket.
- I motsetning til kostnadene i ikke-kommunale barnehager, inneholder de direkte kostnadene for kommunale barnehager ikke rentekostnader (kapitalkostnader). Rentekostnader og -inntekter posteres samlet i kommunene og fordeles ikke mellom de ulike tjenestestedene som er finansiert ved låneopptak (rentekostnader) eller som på grunn av likviditetsstrømmene (for eksempel innbetaling av oppholdsbetaling og statstilskudd) bidrar til renteinntekter. Dette forutsettes i regnearket kompensert i kommunenes beregninger. Dette omtales nærmere nedenfor.
- Kommunen skal holde barnehager som drives i midlertidige lokaler utenfor beregningen av kommunens kostnader av kommunale barnehager.

I tillegg til kostnadene som er direkte knyttet til drift av barnehagene, har kommunene imidlertid også *indirekte kostnader*. Kostnader til ledelse, administrasjon og fellesutgifter (for eksempel knyttet til personal-, økonomi- og IKT-forvaltning i kommunen) framkommer i kommuneregnskapet (som regel) ikke som utgifter på de ulike tjenestestedene, men vises samlet for hele kommunen. Likevel må barnehagene bære en del av disse kostnadene. Det betyr at en andel av de indirekte kostnadene må veltes over på barnehagene for å få et uttrykk for de samlede kostnadene som driften av barnehager medfører.

I regnearkmodellen beregnes de indirekte kostnadene etter en forenklet modell. Den samme beregningsmåten ble bl.a. brukt i Fürst og Høverstads analyse av kostnader i barnehagene i et representativt utvalg kommunale og ikke-kommunale barnehager i årene fra 2001 til 2009. Beregningen tar utgangspunkt i kommunenes *KOSTRA-regnskapsrapportering*.

I denne rapporteringen er de indirekte kostnadene som ikke fordeles på tjenesteområdene i hovedsak samlet på funksjonene 120 Administrasjon og 130 Administrasjonslokaler. En andel av disse kostnadene må legges til de direkte

kostnadene til drift av barnehager. Som nøkkel for fordeling av de indirekte administrative kostnadene har en valgt barnehagenes andel av kommunens samlede lønnsutgifter.

Ved å fordele de samlede netto driftsutgiftene på funksjonene 120 og 130 tar en imidlertid også med kostnader som i prinsippet ikke kan henføres til kommunens tjenesteyting. Departementet er kjent med at flere kommuner har redusert de beregnede indirekte kostnadene for elementer som de mener ikke kan belastes kommunale barnehager (bl.a. kostnader som er knyttet til myndighetsutøvelse i barnehagesektoren). Departementet gjør imidlertid oppmerksom på at den forenklete beregningen til gjengjeld mangler andre kostnadselementer, spesielt rentekostnader for kommunale barnehager. Det er derfor feilaktig å redusere et beregnet anslag på indirekte kostnader, dersom en ikke også tar med de elementene som ikke er tatt med i den forenklete kostnadsberegningen.

Dersom kommunen ikke har et fullstendig, kostnadsbasert internregnskap (se punkt 3 under), og ikke ønsker å bruke den forenklete beregningen som definert i regnearkmodellen, må kommunen derfor gjennomføre en fullstendig selvkostberegning i tråd med retningslinjene fra Kommunal- og regionaldepartementet av januar 2003 (se punkt 2 under).

Dette gjelder bl.a. også for kommuner som belaster sine barnehager med en internhusleie (funksjon 221) som dekker alle forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdskostnader, inkl. avskrivnings- og rentekostnader. I disse kommunene vil den forenklete beregningen av "påslaget" kunne føre til et for høyt anslag på indirekte kostnader. Heller ikke disse kommunene kan imidlertid foreta et skjønnsmessig anslag på indirekte kostnadene, men må dokumentere sin beregning gjennom en selvkostberegning.

2. Selvkostkalkyle

Kommunal- og regionaldepartementet har i januar 2003 gitt ut retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.^{iv}

Retningslinjene er spesielt viktige ved beregning av brukerbetalingen på de områdene der kommunens selvkost utgjør det maksimale taket for fastsetting av brukernes betaling (renovasjon, vann/avløp, byggesaksbehandling m.m.). De samme prinsippene kan imidlertid nyttes til å beregne kommunens kostnader og kommunens andel av finansieringen av kommunale barnehager.

Retningslinjene tar utgangspunkt i kostnader knyttet til:

- Kjerneproduktet: Arbeidsinnsats, varer og kapital som direkte er knyttet til å produsere en bestemt tjeneste overfor brukerne.

^{iv} Kommunal- og regionaldepartementet, Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, H-2140, januar 2003.

- Tilleggsytelser: Ressursinnsats som er nødvendig for at tjenesten framstår som en helhetlig ytelse overfor brukeren. Eksempler på tilleggsytelser er ledelse og organisering av tjenesten, saksbehandling, fakturering og regnskap m.m.
- Støttefunksjoner: Funksjoner som må ivaretas for kommunen som helhet, uten at de kan fordeles direkte mellom de ulike tjenestene, som for eksempel politisk og administrativ ledelse av kommunen.

Retningslinjene inneholder en drøfting av hvilke kostnader som skal henføres og fordeles mellom de ulike tjenestene ved en selvkostkalkyle og hvilke kostnader som ikke kan henføres til kommunens tjenester (for eksempel kostnader til de politiske organene og administrasjonssjef/ledergruppe) og foreslår en konkret modell for selvkostkalkyler.

Velger kommunen dette alternativet kan den i regnearket registrere resultatet direkte i "sum kostnader".

3. Fullstendig kostnadsbasert internregnskap

Noen kommuner har etablert et fullstendig, kostnadsbasert internregnskap. I et slikt internregnskap fordeles felleskostnadene mellom alle tjenester som kommunen produserer. Det betyr altså at barnehagene blir belastet med "sin" andel av kostnadene til økonomi-, regnskaps- og lønnskontoet, IKT-fellesløsninger, administrasjon m.m. og rentekostnader.

Kommuner som har et slikt internregnskap kan trekke de samlede kostnadene til drift av barnehager direkte ut av regnskapet. Disse kommunene kan bruke dokumentasjon fra internregnskapet for å beregne kostnadene til de kommunale barnehagene.

3.2 Finansiering av kommunale barnehager

Når en har kartlagt de samlede kostnader til den ordinære driften i de kommunale barnehagene, kan kommunens egenfinansiering beregnes ved å trekke fra statstilskudd, foreldrebetaling og eventuelt andre inntekter som ikke går inn under offentlige tilskudd. Dette må kunne dokumenteres i beregningsgrunnlaget.

Satsene for det statlige driftstilskuddet til offentlige barnehager for 2010 er oppgitt i rundskriv F-01/10.

Foreldrebetalingen beregnes med utgangspunkt i forutsetningene som er gitt i forskrift om foreldrebetaling i barnehager, FOR-2005-12-16-1478, samt øvrig innretning på foreldrebetalingen som kommunen selv vedtar.

Kommunens egenfinansiering utgjør differansen mellom de samlede kostnadene og statstilskudd og foreldrebetaling.

I kommunenes regnskaper har det i tidligere år vært en god del misforståelser og feil ved føring av statstilskudd og kommunale driftstilskudd til ikke-kommunale

barnehager. De fleste feilene knytter seg til inntekts- og utgiftsføring av statstilskudd som kommunene viderefører til ikke-kommunale barnehager. Kommunene skal kontrollere at de fører disse transaksjonene riktig:

- Det statlige, ordinære driftstilskuddet til ikke-kommunale barnehager skal inntektsføres i kommunens regnskap på funksjon 201, art 810.
- Ved utbetaling av det statlige, ordinære driftstilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene belastes funksjon 201, art 470.
- Kommunale driftstilskudd til de ikke-kommunale barnehager belastes funksjon 201, art 370.
- Statstilskudd til kommunale barnehager inntektsføres på funksjon 201, art 700.
- Statstilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne og til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn inntektsføres (og utgiftsføres ved eventuell videreføring til ikke-kommunale barnehager) på funksjon 211.

Med utgangspunkt i opplysningene fra årsmeldingene og regnskapet for 2009 samt foreldrebetaling iht. budsjett 2010, beregner regnearket statstilskudd og kommunal egenfinansiering av kommunale barnehager. Summen av offentlig finansiering utgjør maksimumskravet i forhold til kommunens plikt til likeverdig behandling iht. forskriften § 3, 5 ledd.

3.3 Beregning av kostnader i kommuner som ikke har kommunale barnehager

Kommuner som ikke har kommunale barnehager har i utgangspunktet ikke grunnlag for å beregne kostnadene i tilsvarende kommunale barnehager. Kommunene skal i så fall innhente grunnlagsmateriale fra beregning av den offentlige finansieringen i fem sammenlignbare kommuner. Sammenlignbare kommuner identifiseres ved hjelp av Statistisk sentralbyrås gruppering i 16 kategorier, etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Kommunene er her gruppert langs tre ulike dimensjoner - folkemengde, bundne kostnader per innbygger og frie disponible inntekter per innbygger. Grupperingen er nærmere beskrevet i Langørgen, A., R. Aaberge og E.R. Åserud (2001): "Gruppering av kommuner etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser 1998". Rapporter 2001/35, Statistisk sentralbyrå. Et gjennomsnitt fra disse fem kommunene skal legges til grunn for å fastsette hvor langt det offentlige finansieringsansvaret strekker seg, jf. maksimumskravet i forskriften § 3, 5 ledd.

4 Beregning av kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager i henhold til forskriften om likeverdig behandling

I ark 4-10 beregnes tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene. Alle opplysninger som trengs for å beregne det kommunale driftstilskuddet til den enkelte barnehagen er i utgangspunkt registrert i de to tidligere arkene. Alle beregningene gjøres automatisk og kommunen bør ikke overskrive noen celler, med unntak for opplysninger om barnehagens egenkapital. Disse opplysningene kan være aktuelle, dersom kommunen vurderer å avkorte tilskudd til enkelte ikke-kommunale barnehager som tar ut høyt utbytte, samtidig som de har lav bemanning og/eller lave personalkostnader per årsverk (jf. avsnitt 4.3)

I regnearkmodellen for 2010 er det opprettet åtte ulike ark for beregning av kommunalt tilskudd, avhengig av hvilket regnskapsår som legges til grunn for beregningen, jf. kap 2.2.1:

4.1 Arket "Tilskudd ut fra regnskap 2003"

Arket beregner tilskuddet til de enkelte barnehagene med utgangspunkt i barnehagenes kostnader i 2003, men tilpasset antall barn og barnas alder og oppholdstid per 15.12.2009.

Arket krever i utgangspunkt ingen manuell registrering. Alle celler – med unntak for cellene på linje 60 og 62 – beregnes automatisk.

Arket er bygget opp på følgende måte:

I del A beregnes først et kommunalt tilskudd som tilsvarer 85 prosent av den offentlige finansieringen av kommunale barnehager, skilt for små og store barn.

I del B beregnes det kommunale tilskuddet som er nødvendig for å sikre at barnehagene får dekket sine kostnader på 2003-nivå. I denne delen beregnes også eventuell avkorting av tilskuddet som følge av høyere offentlig finansiering enn den de kommunale barnehagene i kommunen får.

Barnehagene har krav på minst 85 prosent av offentlig finansiering av kommunale barnehager (A), men et tilskudd som sikrer kostnadsdekning (B) dersom dette er høyere. På rad 50 velges det alternativet som barnehagene har krav på.

I tilskuddet som settes opp på rad 50 er eventuell reduksjon som følge av høyt utbytte/overskudd og samtidig lav bemanning eller lave personalkostnader ikke vurdert.

Denne vurderingen må kommunen gjøre selv. Radene 54 til 62 gir et grunnlag for dette. Utbytte må imidlertid ses i forhold til barnehagens egenkapital. For barnehager der avkorting av tilskuddet er aktuelt, må kommunen derfor innhente opplysninger om bokført egenkapital per 31.12. i det året som legges til grunn for beregningene (i dette arket: 31.12.2003) fra barnehagen direkte. Dette kan registreres på linje 60. Regnearket beregner da hvilken avkastning på egenkapital som utbyttet representerer (mest interessant når barnehagen er organisert som AS). Se for øvrig ytterligere retningslinjer for avkorting i forhold til utbytte og lav bemanning/lønnskostnader i kap. 4.3 i veilederen.

4.2 Arkene "Tilskudd ut fra regnskap 2004", "Tilskudd ut fra regnskap 2005", "Tilskudd ut fra regnskap 2006", "Tilskudd ut fra regnskap 2007", "Tilskudd ut fra regnskap 2008", "Tilskudd ut fra regnskap 2009" og "Tilskudd ut fra budsjett 2010".

Arkene er bygget opp på samme måte som arket "Tilskudd ut fra regnskap 2003".

Tilskuddet beregnes med utgangspunkt i kostnadene som framgår av barnehagenes regnskap for 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009 eller barnehagens budsjett 2010.

For de barnehagene hvor kommunen har registrert regnskapstall for 2009, men ikke budsjett 2010 i arket "Kostnader private", beregnes budsjettet for 2009 automatisk (grått markerte celler i linjene fra 1084 til 1126 i "Kostnader private"). De to siste arkene vil da vise det samme resultat.

4.3 Avkorting ved lav bemanning/lave lønnskostnader og urimelig utbytte/overskudd

§ 4 i forskriften gir kommunene anledning til å avkorte tilskuddet til ikke-kommunale barnehager dersom barnehagen har vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager **og** eier budsjetterer med urimelig utbytte/overskudd eller godtgjørelse for egen eller nærstående arbeidsinnsats i barnehagen. Dvs. at begge forhold må være tilstede for å kunne avkorte.

Det kan være vanskelig å avgjøre hva som utgjør vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader og hva som er urimelig utbytte. Likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd er et mål i seg selv, men også et virkemiddel for å nå de andre målene i barnehagepolitikken om barnehageplass til alle som ønsker det, lavere foreldrebetaling og kvalitet og mangfold i tilbudet. Departementet er kjent med at økt offentlig finansiering som følge av barnehagereformen i noen tilfeller blir tatt ut i forholdsvis høye overskudd og utbytter. For å sikre at den økte offentlige finansieringen blir brukt i tråd med formålet, legger departementet til grunn at personalkostnader per årsverk eller antall oppholdstimer per årsverk som avviker mer enn 20 prosent fra nivået i kommunens barnehager er et vesentlig avvik.

Ved vurdering av nivået på utbyttet/overskuddet som barnehageeieren tar ut av driften skal dette sees i forhold til den egenkapitalen som eieren har bundet opp i barnehagen. For de barnehagene hvor utbyttet/overskuddet er så høyt at kommunen vil vurdere avkorting, må kommunen derfor få opplyst fra barnehagen hvor mye den bokførte egenkapitalen har vært pr. 31.12. i det året som legges til grunn for tilskuddsberegningen. Videre er det tilfeller hvor eier tar ut hele eller deler av overskuddet som godtgjørelse for sin arbeidsinnsats i barnehagen, dvs. at eier alternativt kunne regnskapsført dette som en kostnad. Det bør være mulig å ta ut et rimelig overskudd til dette formålet uavhengig av egenkapitalen. For å vurdere hva som er rimelig her, skal en se på hva som er en rimelig lønn for det arbeid vedkommende utfører.

I vurderingen av hvorvidt det foreligger et urimelig overskudd/utbytte må det også tas hensyn til at en eier som har skutt inn egenkapital i virksomheten skal kunne få en rimelig avkastning på denne. Kommunen skal legge til grunn at det er rimelig at utbyttet/overskuddet ligger over den renta barnehagen ville måtte betale dersom egenkapitalen ble byttet ut med lån.^v Samtidig er det lite rimelig at det offentlige finansierer ubegrenset utbytte/overskudd dersom det går på bekostning av bemanningen og lønnsnivået til de ansatte i ikke-kommunale barnehager. På denne bakgrunn videreføres retningslinjer om at det tas ut urimelig utbytte/overskudd dersom beløpet overstiger 10 prosent av egenkapitalen.

Kommunene må være oppmerksom på at eierens ”uttak” av midler fra en barnehage også kan skje gjennom å føre urimelig høye kostnader som så gir grunnlag for høyere tilskudd. Kommunene vil ved gjennomgang av barnehagenes regnskapsskjemaer ha mulighet til å oppdage slike føringer på følgende poster:

- Godtgjørelse for eierens arbeidsinnsats – post 5600 i regnskapsskjemaet – dersom slik godtgjørelse ligger betydelig over bruttokostnadene (lønn og sosiale utgifter) til en styrerstilling i en kommunal barnehage. Nivået på godtgjørelse for eierens eller nære pårørendes arbeidsinnsats kan vurderes i forhold til nivået på personalkostnader (lønn, godtgjørelser, pensjon og arbeidsgiveravgift) for ansatte styrere i kommunale barnehager. Kommunen kan for eksempel be om dokumentasjon som viser antall timer eieren har arbeidet i barnehagen og hvilken timesats som er benyttet. I og med at en eier har utvidede funksjoner og tar en personlig risiko som ikke ligger til en kommunal styrer, bør arbeidsgodtgjørelse til en barnehageeier kunne ligge en del over de samlede personalkostnadene til en kommunal styrer.
- Eierens fakturering av barnehagen med en husleie som ligger over vanlig markedsleie – post 6300 i regnskapsskjemaet.

^v Dette prinsippet ligger bl.a. til grunn for Kommunaldepartementets forutsetninger om beregning av kalkylerenten i selvkostberegninger: Der forutsettes en rente som tilsvarer den effektive renten på norske statsobligasjoner med 3 års gjenstående løpetid, tillagt 1 prosentpoeng.

- Kommunene vil også finne barnehager som er organisert som selvstendige selskaper, men som eies av et morselskap. Morselskapet vil da gjerne fakturere konsernkostnader eller en konsernavgift (for bl.a. administrative tjenester overfor barnehagene) som kan inneholde et element av utbytte. Disse kostnader føres på post 6700 i regnskapsskjemaet. Dersom en barnehage, uavhengig av om den er en del av et konsern eller ikke, fører høye kostnader på denne posten kan kommunen be om en forklaring på hvilke konkrete tjenester disse kostnadene dekker. For regnskaps- og revisjonstjenester kan det for eksempel være aktuelt å be om dokumentasjon som viser fakturerte timer og timesats. Eventuelle godtgjørelser for morselskapets kapitalinnsats i barnehagen skal ikke framkomme på denne posten, men vise seg som overskudd/utbytte i barnehagens regnskap.
- Avskrivninger føres på post 6000 i regnskapsskjemaet. Avskrivninger innebærer at virksomheten får en kompensasjon for de ressursene som forbrukes gjennom slitasje av driftsmidlene. For investeringene i kommunale barnehagelokaler er avskrivningsperioden på 40 år. Dette er noenlunde i samsvar med avskrivningsnivået som likningsmyndighetene godkjenner i barnehagens selvangivelse. Kapital som er bundet i tomtekostnader skal ikke avskrives. Private barnehager kan velge å avskrive over en kortere periode. Dette innebærer at barnehageeieren får bokført høyere kostnader enn det som tilsvarende verdireduksjonen som er knyttet til den reelle "slitasjen" på lokalene. Kommunene har derfor anledning til å vurdere hva som er en rimelig avskrivningsperiode og justere avskrivningene som de ikke-kommunale barnehagene foretar i forhold til dette. Dersom avskrivningene som relaterer seg til barnehagelokalene i barnehagens regnskap ligger betydelig over 2,5 prosent av verdien av lokalene iht. barnehagens balanse (ved bruk av saldoavskrivninger) eller en avskrivningsperiode på 40 år i forhold til lokalenes kostpris (ved lineære avskrivninger), kan kommunen redusere de regnskapsførte avskrivningene.
- Anskaffelser av verktøy og inventar føres på post 6500, mens reparasjon og vedlikehold føres på postene 6600 og 6695 i regnskapsskjemaet. Varige driftsmidler, dvs. anskaffelser med en verdi over 15.000 kroner og en levetid på minst tre år, skal imidlertid aktiveres og ikke føres som driftskostnad i resultatregnskapet. Dersom barnehagen fører høye kostnader på disse postene i resultatregnskapet, kan kommunen be om en forklaring på hva kostnadene gjelder.

I den grad slike poster representerer en slik "oppblåsing" av kostnader, bør kommunen ta kontakt med barnehagen og be om en dokumentasjon av grunnlaget for disse kostnadene, og eventuelt redusere de aktuelle postene i regnearket og føre tilsvarende beløp på posten for utbytte. Justert beløp av utbytte skal undersøkes opp mot hvorvidt dette kan utgjøre et urimelig utbytte, jf § 4 i forskriften.

Kommunen har gjennom det web-baserte rapporteringssystemet BASIL mulighet til å hente ut rapporter som kan brukes som grunnlag for å vurdere om barnehagen kan ha ført urimelig høye kostnader i regnskapet. Eksempelvis kan det genereres rapporter som viser bokført beløp på de ulike postene i forhold til gjennomsnittet for de ikke-kommunale barnehagene i kommunen. En slik rapport kan ikke brukes direkte til å avdekke "oppblåste" kostnader, men kan være et grunnlag for nærmere undersøkelser. Adressen til rapportmodulen er <https://www.basil.no/rapport>. Brukernavn og passord til rapportmodulen vil være de samme som ved innrapporteringen av årsregnskapet for ikke-kommunale barnehager.

4.4 Beregning av det kommunale tilskuddet til ikke-kommunale familiebarnehager

Fürst og Høverstads kostnadsanalyser har dokumentert at gjennomsnittskostnadene i private familiebarnehager ligger betydelig under kostnadene i ordinære ikke-kommunale barnehager. Familiebarnehager får i 2010 det samme statstilskuddet som ordinære ikke-kommunale barnehager. Dersom også det kommunale tilskuddet er lik det som kommunene gir til ordinære barnehager, ville dette ut fra en gjennomsnittsbetraktning innebære en betydelig "overfinansiering" av familiebarnehagene.

Det kommunale tilskuddet til private familiebarnehager skal i henhold til merknadene til forskriften sikre en offentlig finansiering som tilsvarer minst 85 prosent av minimumskravet til offentlig finansiering av ordinære ikke-kommunale barnehager (altså 72,25 prosent av offentlig finansiering av kommunale barnehager).

På linje 1137 i arket "Kostnader private" er det mulig å krysse av for hvorvidt det er en familiebarnehage eller ikke. Beregning av tilskudd til familiebarnehager for kommuner som ikke har egne familiebarnehager er dermed automatisert.

Kommuner som har kommunalt eide familiebarnehager skal imidlertid legge kostnadsnivået i disse til grunn ved beregning av maksimumskravet, jf. at kommunen i følge forskriften skal legge tilskuddet til tilsvarende kommunale barnehager til grunn for utmåling av tilskudd (forskriften § 3, 3 ledd). Kommunen har ikke plikt til å gi tilskudd til ikke-kommunale familiebarnehager som overstiger det familiebarnehagene eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd.

Kommunens finansieringsplikt ved tilskudd fra statlige og fylkeskommunale eiere og private aktører

Forskriften forutsetter at alle barnehager skal behandles likeverdig i forhold til *offentlige* tilskudd til drift av barnehage. Eventuelle andre inntekter som barnehagene disponerer skal ikke tas med i beregningen av det kommunale driftstilskuddet.

Statlige og fylkeskommunale midler til drift av barnehager skal trekkes inn i beregningen av den samlede offentlige finansieringen av den enkelte barnehagen. Midler som de statlige helseforetakene bruker til drift av barnehager (sykehusbarnehager) inngår i forskriftens definisjon av offentlige tilskudd. Kommunen

kan i henhold til forskriften med merknader redusere det kommunale tilskuddet tilsvarende det helseforetaket brukte på sykehusbarnehagene i 2003.

Studentbarnehager fikk til og med 2004 et eget driftstilskudd fra Utdannings- og forskningsdepartementet (nå Kunnskapsdepartementet), i tillegg til det ordinære statlige driftstilskuddet fra Barne- og familiedepartementet. Formålet har vært å sikre rimelige plasser i studentbarnehager, bl.a. for å sikre småbarnsforeldres studieprogresjon. Midlene ble i 2005 lagt inn i det generelle velferdstilskuddet til studentsamskipnadene. Eventuelle midler som studentsamskipnadene bruker på studentbarnehager skal ikke regnes som offentlig tilskudd til drift, og skal derfor heller ikke tas med som grunnlag for avkorting av det kommunale tilskuddet.

Det kommunale tilskuddet skal ikke avregnes mot attføringstilskudd barnehager mottar for personer på attføring. I følge forskrift om arbeidsmarkedstiltak skal personer på attføring ikke fortrenge ordinær arbeidskraft. Det betyr at attføringstilskudd ikke kan regnes som tilskudd til ordinær drift. Kommunen skal gjennom veiledning, godkjenning og tilsyn sørge for at barnehager drives i samsvar med barnehageloven, inkludert de føringer som er gitt for bemanning. Ved spørsmål vedrørende forskrift om arbeidsmarkedstiltak bes kommunen ta kontakt med NAV.

Barnehagenes inntekter utover offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal ikke regnes med ved fastsetting av det kommunale driftstilskuddet. Tilskudd fra eksempelvis bedrifter som eier barnehagen eller disponerer plasser i barnehagen vil utgjøre en ekstra inntekt for ikke-kommunale barnehager som ikke "avregnes" mot det kommunale driftstilskuddet. Dette gjelder også tilskudd fra andre private grupper eller organisasjoner.

4.5 Justering av tilskuddet til ikke-kommunale barnehager ved endring i aktivitetsnivå (antall barn, oppholdstider, eller sammensetning av barnegruppen) i løpet av året

Beregningen av det kommunale driftstilskuddet i henhold til denne veilederen og den vedlagte beregningsmodellen tar utgangspunkt i det antall barn, fordelt på alder og oppholdstid, som barnehagene har pr. 15.12.2009 jf. årsmeldingsskjema (som før het KOSTRA-skjema 16). Vesentlige endringer i aktiviteten i en barnehage i løpet av året kan imidlertid reise behovet for justeringer av tilskuddet i løpet av året – på samme måte som justeringer i det statlige driftstilskuddet.

Ved *oppstart eller nedleggelse av nye avdelinger/større grupper*^{vi} endres kostnadsbildet i en barnehage vesentlig, samtidig som barnehagens inntekter også endres (statstilskudd og foreldrebetaling). For disse barnehagene skal kommunen foreta en detaljert vurdering av kostnadsendringer ift. inntektsendringer. I en slik ny beregning kan kommunen eventuelt ta utgangspunkt i et justert budsjett for barnehagen, framfor

^{vi} Noen barnehager er ikke avdelingsbasert. I slike tilfeller må det være snakk om aktivitetsendring på en større gruppe som tilsvarende en avdeling. Det er ikke gitt retningslinjer på hvor stor en avdeling skal være. En storbarnsgruppe med en pedagogisk leder (14- 18 barn) vil være et greit utgangspunkt for vurderingen.

tidligere års regnskap, dersom dette gir et riktigere bilde av dagens kostnader og inntekter i barnehagen. Det kommunale tilskuddet endres fra og med den måneden driftsendringen har funnet sted.

Ved *mindre aktivitetsendringer* enn dette skal kommunen foreta en ny utmåling av det kommunale tilskuddet dersom *aktivitetsendring* gir grunnlag for ny utmåling av statstilskudd, jf. F-02/10 *Statstilskudd til drift av barnehager*. Denne utmålingen baseres på beregningen av tilskudd for 2010 for små og store barn (for de barna som var i barnehagen per 15.12.2009).

Dersom kommunen justerer driftstilskuddet til barnehager i løpet av året, kan kommunen tilpasse justeringen til de rutineene som er etablert for budsjettjusteringer i forhold til kommunens egne virksomheter. Ofte vil det innebære at justeringer som følge av aktivitetsendringer foretas med virkning fra det tidspunktet som endringene skjer, med utgangspunkt i endringsmeldingene fra barnehagene. Vedtaket om justering av tilskuddet kan likevel samordnes med de ordinære budsjettjusteringene som foretas av kommunestyret, for eksempel i forbindelse med kvartals- eller tertialrapporteringene.

Fra 1. jan 2007 ble det innført en ordning med tilskudd til fast plasser i midlertidige lokaler (F-03/10). Ved overflytting fra midlertidige lokaler til permanente lokaler skal kommunen gjøre en ny vurdering av kostnadssituasjonen for å se om det er grunnlag for en ny beregning.

Vedlegg 1: Merknader til forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd

Fastsatt ved Kronprinsreg.res. 19. mars 2004 med hjemmel i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven) § 7b, jf. lov 4. juli 2003 nr. 73 om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven). Fremmet av Barne- og familiedepartementet. Endret 24 juni 2005 nr. 690.

Generelt om forskriften

Forskriften omhandler likeverdig behandling av private og offentlige barnehager i forhold til offentlige tilskudd.

Departementet har utarbeidet en egen veileder til hjelp for kommunene i håndhevingen av forskriften om likeverdig behandling. Veilederen gir utfyllende forklaringer til forskriften og merknadene til forskrift.

§ 1 Likeverdig behandling

Godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd.

Med offentlige tilskudd menes tilskudd til ordinær drift av barnehager fra stat, kommune og fylkeskommune.

Med likeverdig behandling menes at alle godkjente barnehager uavhengig av eierskap skal motta offentlig finansiering etter prinsippene fastsatt i denne forskrift.

§ 1:

Bestemmelsen definerer nærmere hvilke barnehager og tilskudd som omfattes av forskriften.

Likeverdig behandling skal gjelde alle *godkjente barnehager*, uavhengig av drifts- og eierform. Dette innebærer at både ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager omfattes av forskriftens regler om likeverdig behandling. Barneparker defineres utenfor.

§ 1 annet ledd presiserer at likeverdig behandling gjelder den *samlede offentlige* finansieringen til *ordinær drift* i barnehager.

Statlige og fylkeskommunale midler til drift av barnehager skal trekkes inn i beregningen av den samlede offentlige finansieringen av den enkelte barnehagen.

Midler som de statlige helseforetakene bruker til drift av barnehager (sykehusbarnehager) inngår i forskriftens definisjon av offentlig 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 barnehagen får gratis lokaler eller lokaler med husleie betydelig under markedsleie.

Tilskudd til særskilte formål slik som tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne, tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder og samisk barnehagetilbud er ikke tilskudd til ordinær drift. Det statlige øremerkede investeringstilskuddet omfattes heller ikke av forskriften. Eventuelle midler som studentsamskipnadene bruker på studentbarnehager skal ikke regnes som offentlig tilskudd til drift, og vil således ikke gi grunnlag for at kommunen kan redusere det kommunale tilskuddet tilsvarende.

Offentlige tilskudd kan ikke avkortes i forhold til direkte eller indirekte økonomisk støtte fra private aktører.

§ 2 Statlige tilskudd

Alle godkjente barnehager skal gis statlige driftstilskudd etter gjeldende satser.

§ 2:

Bestemmelsen slår fast at alle godkjente barnehager skal motta ordinært statlig driftstilskudd etter gjeldende satser. Satsene gjøres kjent gjennom rundskriv fra departementet.

§ 3 Kommunens ansvar

Det er kommunen som 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 barnehagene 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 85 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd.

Kommunen har ikke plikt til å dekke kostnadsvekst som overstiger normal pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren, dersom betingelsene i denne paragrafs tredje ledd er oppfylt.

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.

§ 3:

Hovedregelen for likeverdig behandling defineres som at kommunen skal sørge for kostnadsdekning i alle godkjente barnehager. Denne plikten gjelder i utgangspunktet alle kostnader til ordinær drift i barnehagen.

Kommunens plikt til å sørge for likeverdig behandling i alle godkjente barnehager i kommunen vil gjelde uansett barnas hjemkommune. Det ansees som enklest for ikke-kommunale barnehager å forholde seg til kun én kommune. Kommunene kan seg imellom finne interkommunale løsninger for finansieringen av tilbud med barn fra ulike kommuner.

Bestemmelsens annet ledd omhandler utmåling av tilskuddet. Kommunene skal dekke kostnadene til ordinær drift i barnehagene som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Jo lavere foreldrebetalingen er, desto høyere blir nettokostnadene som kommunen etter forskriften § 3 annet ledd skal dekke. Bestemmelsen annet ledd, 2. punktum, begrenser imidlertid denne plikten: Dersom foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager settes lavere enn i kommunens egne barnehager, har kommunen ikke plikt til å dekke denne differansen. Dersom foreldrebetalingen i kommunenes egne barnehager overstiger maksimalprisen, skal kommunen likevel utmåle sitt tilskudd ut fra en forutsetning om at den ikke-kommunale barnehagen skal kunne ha en foreldrebetaling lik maksimalprisen.

Kommunens plikt til utmåling av tilskudd følger også av § 3 tredje ledd. Uavhengig av kostnadsnivå i barnehagen skal kommunens tilskudd utmåles slik at det samlede offentlige tilskuddet til drift utgjør minst 85 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar.

Kommunens plikt til kostnadsdekning gjelder ikke ubegrenset. I § 3 fjerde ledd begrenses kommunens plikt til likeverdig behandling til kun å utmåle tilskudd slik at samlet offentlig tilskudd dekker økte kostnader innenfor ordinær pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren. Tilskuddet må likevel oppfylle kravet i § 3 tredje ledd. Kommunen må med andre ord sørge for at det samlede offentlige tilskuddet til barnehagen utgjør 85 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar, selv om dette innebærer at kommunen også dekker økte kostnader ut over ordinær pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren. Departementets veileder angir hvor mye ordinær pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren utgjør for det enkelte år.

§ 3 femte ledd definerer den andre øvre grensen for kommunens finansieringsplikt overfor ikke-kommunale barnehager. Kommunen har ikke plikt til å gi tilskudd slik at den samlede offentlige finansieringen av barnehagen overstiger det tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlige tilskudd.

Kommunen gis etter § 3 annet og femte ledd en adgang til å velge mellom å utmåle tilskuddet ut fra et kostnadsdekningsprinsipp (2. ledd), eller utmåle et likt nominelt tilskuddsbeløp basert på enhetskostnader (5. ledd). Kommunen bør benytte en av disse framgangsmåtene for utmåling av tilskudd for alle ikke-kommunale barnehager i kommunen. Veilederen gir nærmere retningslinjer for hvordan kommunen kan utmåle tilskuddet til ikke-kommunale barnehager.

Kommunen skal foreta en ny utmåling av det kommunale tilskuddet dersom en økning i antall barn gir grunnlag for ny utmåling av statstilskudd. Veilederen gir utdypende retningslinjer for hvordan endringer i aktivitetsnivå i løpet av året skal håndteres.

Kommunen må dokumentere sin beregning av kostnader og finansiering i kommunens barnehager, og den videre beregningen av tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Beregningsgrunnlaget skal vedlegges kommunens vedtak om tildeling av kommunalt driftstilskudd.

Kommunens finansieringsplikt overfor ikke-kommunale barnehager begrenses oppad til å sørge for lik offentlig finansiering som i *tilsvarende* kommunale barnehage. Med *tilsvarende barnehage* menes at kommunen ved utmåling av tilskudd kan gruppere barnehager som ut fra driftsform har like kostnadssituasjoner, slik at gjennomsnittlig samlet offentlig tilskudd til de kommunale barnehagene innenfor én slik gruppe legges til grunn ved en eventuell begrensning i tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene i den samme gruppen.

Det er bare vesentlige forskjeller i kostnadssituasjoner som kan legges til grunn for slik gruppering av barnehager. Et naturlig skille i denne sammenheng er mellom familiebarnehager og ordinære

barnehager. Åpningstid og barnehagens størrelse skal ikke legges til grunn for slik gruppering, da det fortsatt skal være en mulig gevinst for barnehageeier i det å velge en kostnadseffektiv driftsform. Antall ansatte, lønns- og arbeidsforhold, eierform eller ideologiske eller pedagogiske ulikheter skal heller ikke legges til grunn for kommunens inndeling i grupper av tilsvarende barnehager.

Noen få kommuner har ikke kommunale barnehager. Disse kommunene 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 i 29 kategorier, etter folkemengde og økonomiske rammebetingelser. Et gjennomsnitt fra disse fem kommunene legges til grunn for å fastsette hvor mye den offentlige finansieringen maksimalt skal utgjøre for de ikke-kommunale barnehagene.

Det samme gjelder dersom kommunen ikke selv eier åpne barnehager, men det drives åpne barnehager i kommunen i regi av andre. Godkjente åpne barnehager omfattes av forskriften om likeverdig behandling på samme måte som andre barnehager. Kommunen kan da på samme måte innhente grunnlagsmateriale fra beregning av den offentlige finansieringen i fem sammenlignbare kommuner.

Ikke-kommunale familiebarnehager får statstilskudd etter de samme satsene som ordinære ikke-kommunale barnehager og har de samme forutsetningene for foreldrebetaling. Familiebarnehager har imidlertid gjennomgående betydelig lavere kostnader enn ordinære barnehager. I kommuner som ikke eier kommunale familiebarnehager har kommunen derfor ikke plikt til å gi tilskudd slik at den samlede offentlige finansieringen av barnehagen overstiger 85 prosent av det som de ordinære barnehagene eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd. I disse kommunene skal kommunens tilskudd sørge for en offentlig finansiering på minst 72,25 prosent av det de ordinære barnehagene eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd.

§ 4 Reduksjon av kommunalt tilskudd

Kommunen kan redusere tilskuddene 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 nærståendes arbeidsinnsats i barnehagen.

Med urimelig utbytte og arbeidsgodtgjørelse menes at normal kompensasjon for arbeid og kapitalinnsats i barnehagen overstiges.

Reduksjonen i det kommunale tilskuddet skal stå i forhold til den kostnadsbesparelsen barnehagen har, jf. første ledd.

§ 4:

§ 4 gir regler for når kommunen kan redusere sitt tilskudd beregnet etter § 3. Kommunen kan redusere sitt tilskudd dersom barnehagen har en vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnad per årsverk sammenliknet med tilsvarende kommunale barnehager, samtidig som eier tar ut et utbytte eller en arbeidsgodtgjørelse som er urimelig. Reduksjonen skal maksimalt tilsvare den kostnadsbesparelsen barnehagen har ved å holde bemanningen eller lønnskostnadene på et lavere nivå. Kommunen må beregne hvor mye dette utgjør ut fra gjennomsnittlige bemannings- og lønnskostnader i kommunens egne barnehager – dvs. hvor mye dette utgjør i andel av enhetskostnaden.

Departementets veileder gir nærmere anvisning på skjønnet.

§ 5 Vilkår for kommunalt tilskudd

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

§ 5:

Bestemmelsen fastsetter kommunens rett til å sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften for kommunalt tilskudd.

Dersom kommunen setter vilkår for kommunalt tilskudd, må det i tillegg være saklig sammenheng mellom tilskuddet som tilbys og de vilkår som stilles. Kommunen kan ikke pålegge plikter for å oppnå noe mer eller noe helt annet enn hva formålet med tilskuddet tilsier. Tilskuddet skal bidra til at man når de overordnede målene i barnehagesektoren: barnehageplass til alle som ønsker det, likeverdig behandling, lavere foreldrebetaling og kvalitet og mangfold i tilbudet.

I den grad kommunen utnytter ordningen til å skaffe seg en gjenytelse eller begrunner plikten i forhold som ikke står i noen saklig sammenheng med utøvelsen av den offentlige kompetansen, vil dette være et utslag av myndighetsmisbruk. Kommunen kan ikke stille vilkår som går på bekostning av barnehagens verdimesse eller pedagogiske profil. Kommunen kan heller ikke pålegge ikke-kommunale barnehager plikter som går utover det som gjelder for kommunens egne barnehager.

Et rimelig og relevant vilkår vil være at kommunen stiller krav om tilsvarende lønns- og arbeidsforhold som i kommunens egne barnehager. Et annet rimelig og relevant vilkår vil være at barnehagens arealutnytting ikke skal være høyere enn det som følger av de kommunale bestemmelsene om arealutnytting. Vilkår om at eventuelt driftsoverskudd skal tilbakeføres barnehagedriften kan derimot ikke stilles. Et vilkår om at barnehagen skal følge de kommunale kriterier for barnehageopptak vil heller ikke kunne stilles.

Dersom kommunen setter vilkår må den samtidig sørge for at det er rom for dette innenfor barnehagens samlede inntekter.

§ 6 Klage til fylkesmannen

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

§ 6:

Bestemmelsen gir eier av ikke-kommunal barnehage rett til å påklage vedtak om kommunalt tilskudd til fylkesmannen.

Forvaltningslovens regler vil gjelde, slik at klagen først rettes til kommunen. Kommunen plikter å vurdere saken på nytt. Det vil si at kommunen må ta stilling til om den har oppfylt sin plikt etter forskrift om likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd. Dersom kommunen ikke omgjør sitt vedtak, skal kommunen sende saken til fylkesmannen for endelig avgjørelse.

Fylkesmannen må ta stilling til om kommunen har oppfylt sin plikt etter forskriften. Kommunen og barnehageeier har plikt til å gi de opplysninger til fylkesmannen som er nødvendige for å behandle klagen. Fylkesmannen som klageinstans kan etter forvaltningslovens regler enten stadfeste vedtaket, oppheve og treffe nytt vedtak i saken, eller sende saken tilbake til kommunen for ny behandling.

§ 7 Ikraftsetting

Forskriften trer i kraft 1. mai 2004.

§ 7:

Endringsforskrift trer i kraft 1. august 2005.