

## Saksframlegg

---

Saksb: Marianne Bruket

Arkiv: 21/6983-1

Dato:  
28.08.2021

---

Saken behandles slik:

<b>UTVALG</b>	<b>MØTEDATO</b>	<b>UTVALGSSAKNR</b>
Utvalg for oppvekst, utdanning og kultur	9.9.2021	FAGOUK-/ KS/-
Kommunestyret	30.9.2021	

### **FINANSIERING AV PRIVATE BARNEHAGER - HØRINGSINNSPILL**

#### **Kommunedirektørens innstilling:**

Lillehammer kommune støtter flertallets forslag, lokal samhandlingsmodell, for finansiering av private barnehager med følgende innspill:

- 1.Prinsippet om likeverdig behandling av kommunale og private barnehager – både rettigheter og plikter – må legges til grunn for den framtidige finansiering av private barnehager
- 2.Flertallsforslaget «Lokal samhandlingsmodell» styrker kommunenes mulighet til helhetlig lokalpolitisk styring av sektoren og at det kan stilles likeverdige krav til alle barnehager.
- 3.Nasjonalt fastsatte tilskuddssatser for alle private barnehager bryter med prinsippene bak rammefinansiering og prinsippene for statlig styring med kommunene. Nasjonalt grunntilskudd kan føre til ulik behandling av barn i kommunale og private barnehager i kommunen.
- 4.Eventuelle innsparinger ved endringer i finansieringen av private barnehager må beholdes i kommunerammen for videre satsing på kvalitets og kapasitetsøkning i sektoren.

Vedlegg:

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-storberget-utvalgets-rapport-du-er-henta/id2864262/>

[https://www.regjeringen.no/contentassets/237b2557bb51412c9769e6f21026e52b/du\\_er\\_henta\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/237b2557bb51412c9769e6f21026e52b/du_er_henta_web.pdf)

Høringsinnspill til kommunen fra Private barnehagers landsforbund, PBL lokallag Lillehammer.

### **Sammendrag:**

Kommunedirektøren legger i denne saken fram forslag til Lillehammer kommunes høringssvar til Storberget-utvalgets rapport om fremtidig finansiering av private barnehager, «Du er henta» med høringsfrist 01.10.21.

Lillehammer kommune har i dag 16 private barnehager, og en privat familiebarnehage. De private barnehagene representerer ett mangfold av ulike barnehager, både i forhold til eierskap og størrelse. Det er viktig for kommunen å opprettholde dette mangfoldet, og det ligger til grunn for innstillingen.

Lillehammer kommune har mottatt brev fra PBL- Lillehammer angående høringen. PBL er i likhet med Lillehammer kommune høringsinstans. Det er derfor naturlig at kommunen og PBL på egne vegne sender sine høringsinnspill direkte til regjeringen.

Etter anmodning fra Stortingets flertall ved behandlingen av statsbudsjettet 2021, satte regjeringen vinteren 2021 ned et partssammensatt utvalg for å utrede finansieringen av private barnehager. Utvalget leverte i juni rapporten «Du er henta!», som nå er sendt på høring med frist 1. oktober 2021.

Utvalget har delt seg i et flertall og et mindretall som foreslår hver sin modell for hvordan sektoren bør finansieres i framtiden. KS danner sammen med Virke, Utdanningsforbundet, Fagforbundet og utvalgets leder Knut Storberget et flertall som foreslår en «lokal samhandlingsmodell». PBL og Virke representerer eierne av private barnehager. PBL utgjør mindretallet alene, som foreslår en «kvalitets- og mangfoldsmoell».

Kommunen har ansvar for å tilby barnehagebarn et likeverdig tilbud, uavhengig av eierskap. Videre skal kommunen sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode.

Driftstilskuddet beregnes i hver kommune basert på gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager. Enkelte kostnader holdes utenfor beregningen og kompenseres særskilt (kapitaltilskudd, pensjons- og administrasjonspåslag). Lønns og prisvekst justeres med kommunal deflator, siden satsene baseres på to år gamle regnskap. Beregningen skal sikre likeverdige økonomiske vilkår for private og kommunale barnehager i samme kommune. Kommuner som ikke har kommunale barnehager, benytter en nasjonalt fastsatt sats.

Private barnehagers driftsinntekter utgjør nå om lag 26 milliarder kroner, hvorav 22 milliarder kroner kommer fra kommunale driftstilskudd i henhold til gjeldende regelverk.

Utvalget har sett på både fordeler og ulemper ved dagens finansieringssystem. Finansieringssystemet er tilpasset en sektor i utbyggingsfasen, og utvalget ser behov for endring nå som barnehagesektoren i stor grad er ferdig utbygd. Det er forventet en reduksjon i fødselstall og antall barn i barnehage i årene fremover. I mange kommuner må derfor kapasiteten ned. Utvalget er samstemte i at det toårige etterslepet i tilskuddsberegningen er en utfordring for de private barnehagene. Befolkningsframskrivingen for Lillehammer tilsier at antall barn i barnehage vil stige jevnt framover.

Flertallet legger vekt på at stor grad av rettsliggjøring, svak demokratisk styring, utfordringer med å styre kapasiteten, redusert mangfold, samlet ressursbruk, legitimitet og mulighet for kontroll og innsyn er vesentlige utfordringer med dagens finansieringssystem.

Flertallets vurdering av de siste fem årene er at kjedebarnhagene har vært i en god økonomisk situasjon og at lønnsomheten i sektoren er god, og for mange av aktørene for høy uavhengig av hvilket mål som leges til grunn. Mindretallet viser til stor variasjon i tilskudd mellom kommuner og at en stor andel private barnehager ikke har bærekraftig økonomi.

### **Bakgrunn:**

Etter anmodning fra Stortingets flertall ved behandlingen av statsbudsjettet 2021, satte regjeringen vinteren 2021 ned et partssammensatt utvalg for å utrede finansieringen av private barnehager. Utvalget leverte i juni rapporten «Du er henta!», som nå er sendt på høring med frist 1. oktober 2021.

Utvalget har sett på både fordeler og ulemper ved dagens finansieringssystem. Finansieringssystemet er tilpasset en sektor i utbyggingsfasen, og utvalget ser behov for endring nå som barnehagesektoren i stor grad er ferdig utbygd. Det er forventet en reduksjon i fødselstall og antall barn i barnehage i årene fremover. I mange kommuner må derfor kapasiteten ned. Utvalget er samstemte i at det toårige etterslepet i tilskuddsberegningen er en utfordring for de private barnehagene. Befolkningsframskrivingen for Lillehammer tilsier at antall barn i barnehage vil stige jevnt framover.

### **Fakta:**

### **Forslag til nye finansieringsmodeller**

#### **Lokal samhandlingsmodell (flertallsforslaget)**

Følgende er de viktigste elementer i foreslått modell som vil være nytt sammenlignet med gjeldende regelverk for finansiering av private barnehager:

- Mulighet til å fastsette lokal forskrift for fastsettelse av kommunale driftstilskudd, for eksempel mulighet til å utarbeide satser for flere år, eller velge en nasjonalt fastsatt sats.

- Mulighet til å innføre vilkår for tilskudd til private barnehager, for eksempel lokale krav til bemanning og utdanning, åpningstider, deltagelse i helhetlige satsinger, plikt til å ta opp barn med lovfestet rett til plass.
- Krav om samtidig finansiering av lokale satsinger, som korrigerer for ulempen med at tilskudd fastsettes med to år gamle regnskap.
- Mulighet for å inkludere private barnehager i kommunenes samlede kapasitetsstyring, basert på lokale behov.
- Mulighet for å gi et lokalt beregnet grunntilskudd per barnehage, korrigerer for smådriftsulempen og omfordele tilskudd til de minste barnehagene.
- Forenkle reglene for kapitaltilskudd, gjeninnføre en nasjonalt fastsatt sats uavhengig av byggeår, eller lokal satsberegning.
- Innføre kostnadsdekning av dokumenterte pensjonskostnader til private barnehager, til erstatning for dagens prosentpåslag, som er likt for alle private barnehager.

### **Kvalitets- og mangfoldmodell (mindretallsforslaget)**

Følgende er de viktigste elementer i foreslått modell som vil være nytt sammenlignet med gjeldende regelverk for finansiering av private barnehager:

- Nasjonalt fastsatt grunntilskudd til private barnehager som er likt i alle kommuner. Grunntilskuddet beregnes basert på gjennomsnittskostnader i kommunale barnehager i hele landet. Kostnader til drift og vedlikehold av bygg og de minste kommunale barnehagene holdes utenfor.
- Arealtilskudd erstatter kapitaltilskudd, og satsen tar utgangspunkt i standard byggekostnader i oppføringsåret og kostnader for drift og vedlikehold.
- Viderefører pensjonsdekning på 13 prosent, med separate komponenter for alderspensjon (11 prosent) og AFP (2 prosent). Dokumenterte kostnader over sjablong dekkes etter regning. Avkorting av tilskudd/eller kostnadsdekning for barnehager som ikke kan dokumentere ordninger på nivå med bransjestandard.
- Høyere tilskudd for de minste barnehagene, hvor smådriftulempen kompenseres med eget administrasjonspåslag for små barnehager ut over standardsatsen på 4,3 pst.
- Mulighet for å innføre lokale krav. Kommunen kan gå ut over nasjonale minimumskrav og stille vilkår om innfrielse av disse for fullt tilskudd. Nasjonale og lokale krav skal finansieres samtidig i kommunale og private barnehager.

Den grunnleggende forskjellen mellom modellene er hvor grunnlaget for tilskudd hentes fra og hvem som har styring med tilskuddsnivået til private barnehager. I lokal samhandlingsmodell videreføres prinsippet om likeverdig behandling av barnehager i samme kommune. I kvalitets- og mangfoldsmodellen er det nasjonale gjennomsnittskostnader og beregninger som gir størrelsen på alle tilskuddselementene. Selv om flere av begrepene i modellene ligner, er det likevel store forskjeller i komponentene ut fra om disse beregnes og fastsettes nasjonalt eller lokalt.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene**

Lokal samhandlingsmodell medfører ikke økte utgifter på nasjonalt og kommunalt nivå. Utvalgets flertall foreslår at besparelser som følge av kostnadsdekning av pensjonskostnader skal beholdes i sektoren og gi rom for kvalitets- og kapasitetsøkning.

Med kvalitets- og mangfoldsmodellen får kommunene begrenset mulighet til å styre utgifter i egen kommune. I omtrent 100 kommuner vil driftstilskuddene justeres opp og like mange vil justere satsene ned. Av disse må til sammen 80 kommuner justere satsene opp eller ned med 5 prosent eller mer ifølge modellbeskrivelsen Mindretallets forslag til differensiert administrasjonspåslag og arealtilskudd må utredes nærmere før det kan konkluderes mer detaljert om økonomiske konsekvenser for kommunene.

Lokal samhandlingsmodell inneholder enkelte forslag til forenkling av regelverket. Samtidig vil ordning for kostnadsdekning for pensjon i private barnehager føre til økt administrasjon. En videreføring av hovedprinsippene for finansieringen gir forutsigbarhet for kommunene.

Det fremgår ikke av modellbeskrivelsen hvor mye administrative ressurser det vil kreve av kommunene for å sikre et godt grunnlag for å beregne et nasjonalt grunntilskudd og hvilke administrative konsekvenser det vil få dersom kommunene vil stille lokale krav til for eksempel bemannings- eller fagarbeidertetthet. Sammen med endringer i arealtilskudd, differensiering av administrasjonspåslaget, endrede regler for pensjonspåslag og mekanismer for avkortning kan det indikere en administrativ byrde på omtrent samme nivå som i dag.

### **Økonomiske konsekvenser for private barnehager**

Lokal samhandlingsmodell gir kommunene mulighet til å fastsette økte kvalitetskrav. Dette vil føre til økte tilskudd til barnehager som følger disse. Foreslåtte endringer i kapitaltilskuddet vil gi eldre barnehager høyere tilskudd. Muligheten for å innføre et lokalt beregnet grunntilskudd per barnehage vil gi mindre barnehager høyere samlet tilskudd enn i dag. Større barnehager får samtidig lavere tilskudd. Private barnehager med lavere utgifter til pensjon enn dagens sjablong på 13 %, vil med kostnadsdekning få lavere tilskudd. Det nasjonalt beregnede grunntilskuddet i Kvalitets- og mangfoldsmodellen vil gi lavere tilskudd til private barnehager i kommuner som i dag har satser høyere enn landsgjennomsnittet og vice versa. Differensiert administrasjonspåslag og arealtilskudd må utredes nærmere før det kan konkluderes om effekter for private barnehager.

### **Vurdering:**

Ulikhetene mellom de to modellene er knyttet til vektleggingen av kommunenes behov som lokal barnehagemyndighet mot vektleggingen av private barnehagers behov for langsiktig sikre økonomiske rammebetingelser.

Plikten til å sørge for barnehageplass er lagt til kommunen. Regjeringens mandat til utvalget slår derfor fast at forslagene fra utvalget skal utredes i tråd med veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Både nærhetsprinsippet, finansieringsprinsippet (jfr kommuneloven §2-2), rammestyingsprinsippet og det finansielle ansvarsprinsippet utfordres med en modell basert på nasjonalt fastsatte og like grunntilskudd i alle kommuner, slik mindretallet foreslår.

Mindretallets forslag om nasjonalt fastsatt grunntilskudd binder opp ressurser i kommunen og reduserer mulighetene for å utvikle et godt og likeverdig tjenestetilbud på tvers av eierskap. Det er også brudd med prinsippet om likeverdig behandling, og kan føre til en forskjellsbehandling av barn og store forskjeller mellom barnehager i en og samme kommune. For kommuner som driver mer kostnadseffektivt enn gjennomsnittet vil mindretallets forslag om et grunntilskudd gi bedre økonomiske vilkår for private enn tilsvarende kommunale barnehager. Modellen gir likere tilskudd mellom private barnehager, uavhengig av hvilken kommune de ligger i.

Kommunene har i snitt bedre bemannings- og pedagogtetthet enn nasjonale minimumskrav. Mindretallets forslag til grunntilskudd for oppfyllelsen av nasjonale krav gir derfor en overkompensasjon. Mekanismene for lokale krav fører til at deler av satsingene kompenseres to ganger. Dette bidrar ikke til samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk.

Det viktigste forslaget i lokal samhandlingsmodell som bidrar til økt lokaldemokratisk styring av utviklingen i hele barnehagesektoren lokalt, er at kommunene gis anledning til å stille vilkår for tildeling av tilskudd. Slik kan de forplikte private barnehager til å delta på helhetlige satsinger, prioritere barn med rett til plass og følge lokalt bestemte bemannings- og utdanningskrav. Kravet om samtidig finansiering av lokale satsinger gir også større balanse mellom kommunale utgifter og kostnadene i den enkelte private barnehage.

Lokal samhandlingsmodell åpner for å gjøre lokale tilpasninger til dagens forskrift, eller fastsette lokal forskrift for tildeling av tilskudd. Rammene for lokale forskrifter må utformes slik at kommunene får tilstrekkelig handlingsrom til å gjøre lokale tilpassinger, innenfor rammene for likeverdig behandling. I rapporten heter det at satsberegning over flere år eller bruk av nasjonale gjennomsnitt kan være eksempler på dette. Det er positivt om nasjonal lovgivning bidrar til at kommunene kan velge slike forenklinger. Om det ikke fastsettes mulighet for lokale forskrifter bør slike elementer inn i en nasjonal forskrift.

Modellen gir Kommunene mulighet til å differensiere tilskuddssatsen lokalt. Ordningen som foreslås er en fast grunnfinansiering per barnehage, i tillegg til sats per plass. Differensierte tilskuddssatser og endringer i kapitaltilskudd bidrar i likhet med andre endringer til bedre sammenheng mellom private barnehagers faktiske kostnader og tilskuddsnivå. Endringene vil gi bedre driftsmarginer for mindre og eldre barnehager.

Kompensasjon for pensjonsutgifter etter kostnad vil forhindre at det gis kompensasjon for utgifter som ikke eksisterer i private barnehager, men vil være mer administrativt utfordrende for kommunene enn dagens sjablongmodell. Det bør etableres digitale løsninger som bidrar til å holde de administrative kostnadene på et minimum.

For å sikre åpenhet og transparens om økonomiske forhold i private barnehager foreslår flertallet krav om at hver barnehage skal være organisert som eget rettssubjekt. Mindretallet mener at en utvidelse av dagens rapportering vil oppnå dette på en tilnærmet like god måte, til lavere pris.

Begge de foreslåtte modellene har mekanismer som vil kunne forplikte private barnehager til å delta i lokal samhandling for å motta fullt tilskudd. Dette vil sikre en mer enhetlig oppvekstsektor og tilrettelegge for bedre samordning med andre tjenestetilbud i kommunen. Lokal samhandlingsmodell understreker at kommunen forvalter et økt ansvar på en måte som bidrar til tillit. For å få til samhandlingen må private barnehager inviteres og være villige til å delta i utviklingsarbeidet og dele sine erfaringer lokalt. Samtidig stiller det krav til at kommunene informerer godt om sine beslutninger og bakgrunnen for disse.

Flertallet foreslår at barnehagemyndigheten får plikt til å tilpasse kapasiteten lokalt, med tilhørende mulighet til å endre antall plasser med tilskudd også i private barnehager i kommunen. PBL frykter at dette fører til at kommunene vil legge ned private barnehageplasser som foreldre ønsker å benytte, til fordel for kommunale barnehageplasser. Kommunedirektøren viser til at også med gjeldende regelverk vil private barnehager bli nødt å tilpasse kapasiteten til etterspørselen, ettersom det ikke utbetales tilskudd for ubenyttede barnehageplasser.

Flertallets forslag innebærer ingen endringer i foreldrenes rett til barnehageplass, saksbehandling for barnehagens godkjenning, dens varighet eller endringer i reglene for samordnet opptak. Barnehagemyndighetens oppgaver er regulert av forvaltningsloven. Dette gir rammer for hvordan saker skal utredes og vedtak fattes. Foreldrenes ønsker, og barnehagenes behov vil derfor være sentrale spørsmål i vurderingene av kapasitetsbehovet lokalt. Flertallet presiserer derfor at kommunen får et stort ansvar for å sørge for gode samhandlingsprosesser rundt reduksjon av plasser når barnetallet reduseres.

Forslagene fra flertallet medfører ikke økte kostnader på kommunalt eller nasjonalt nivå. Direkte kompensasjon av pensjonskostnader i private barnehager gir besparelser for det offentlige. Utvalget forutsetter at eventuelle besparelser på å benytte private barnehager skal beholdes i kommunerammen, jfr det finansielle ansvarsprinsippet, og at dette er midler som kan brukes til å finansiere allerede innførte normkrav, samt kvalitetsheving og kapasitetsøkning i årene som kommer. Det er en viktig forutsetning for modellen og må følges opp i det videre arbeidet med regelverksendringer i barnehagesektoren.

Flertallet foreslår også at små, kommunale barnehager som har mer enn 15% høyere utgifter per barn enn gjennomsnittet, kan trekkes ut av tilskuddsberegningen. Flertallet mener kommunene i større grad bør kunne velge finansieringsform tilknyttet lovpålagte oppgaver også på barnehageområdet. Som forutsetning for dette kreves endringer i dagens barnehagelovgivning. Flertallet mener dagens nasjonale forskrift kan gjøres valgfri (fakulativ) med mulighet for fastsettelse av forskrift lokalt. Kommunene vil slik stå fritt til å velge mellom den nasjonale forskriften, utarbeide lokal forskrift eller finansiere sine lovpålagte oppgaver på andre måter. I tillegg foreslår flertallet at det utformes nye nasjonale bestemmelser som sikrer lokaldemokratisk styring av barnehagesektoren og større sammenheng mellom lokale prioriteringer, kommunens utgiftsnivå og tilskuddene til private barnehager.

**Konklusjon:**

Lillehammer kommune støtter flertallets forslag, lokal samhandlingsmodell, for finansiering av private barnehager.

Lillehammer, 2.9.2021

Tord Buer Olsen  
Kommunedirektør

Terje Næss  
Kommunalsjef