

Saksbehandler: Barnehagefaglig rådgiver, Geir Albertsen

HØRINGSUTTALELSE - NYTT FINANSIERINGSSYSTEM FOR IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER I EN RAMMEFINANSIERING SEKTOR

Hjemmel: Lov om barnehager

Rådmannens innstilling:

Forslag til høringsuttalelse fra Lunner kommune vedtas.

Saksutredning:

FAKTA:

Saksfremlegget er her tenkt å prøve og gjengi hovedelementene i høringsutkastet, men generelt vil vi påpeke at det er mange detaljer rundt praktisering av ordningen og det henvises til høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet for detaljerte opplysninger.

Regjeringen vil i 2011 innlemme øremerkede statstilskudd til barnehager i rammetilskuddet til kommunene. Som følge av dette fremmet Kunnskapsdepartementet for Stortinget våren 2008 forslag om endringer i finansieringen av ikke-kommunale barnehager etter at barnehagesektoren har blitt rammefinansiert. Det betyr at kommunene overtar hele finansieringsansvaret for barnehagesektoren som inntil nå i hovedsak har vært finansiert gjennom statlige overføringer. De endringsforslag som nå foreligger til høring skal være med på å si noe om hvordan dette skal skje i forhold til ikke-kommunale barnehager.

Stortinget vedtok 16. juni 2009 forslag til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor. Stortingets vedtak er basert på Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager) og innstillingen fra Familie- og kulturkomiteen på Stortinget i Innst. O. nr. 103 (2008-2009). I ny § 14 i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) heter det at "godkjente ikke-kommunale barnehager, jf. første og andre ledd, skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd". Bestemmelsen gir Kongen hjemmel til å gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.

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

Helt konkret betyr det at kommunen nå har til høring 3 endringsforslag :

1. Forslag til forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd (forskrift til vedtatt §14 i Lov om barnehager)
2. Forslag til regulering av uttak av verdier (ny §14a i Lov om barnehager)
3. Forslag til forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager (ny forskrift til foreslått ny §14 a i Lov om barnehager)

I sitt høringsnotat ber departementet spesielt om høringsinstansenes tilbakemelding på en del pkt. Derfor gir vi først i vår høringsuttalelse tilbakemelding på disse pkt.

Deretter inneholder vår uttalelse mer generelle merknader.

Det er et stort område med mange detaljer som nå er ute på høring. Vi har derfor valgt å plukke ut det vi anser som hovedmomentene i departementets høringsnotat i dette saksfremlegget. Detaljerte beskrivelser finnes i høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet som er med som vedlegg til saken. Departementets forlag til forskrifter og lovendringer finnes bakerst i deres høringsnotat i kap 8-10.

Utdrag fra departementets høringsnotat:

Generelt:

Ved overgang til rammefinansiering er det viktig for regjeringen at godkjente ikke-kommunale barnehager sikres en tilstrekkelig og forutsigbar finansiering. Formålet med forskriften er å sørge for likeverdig behandling av godkjente barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd og bidra til å sikre barnehager med likeverdig kvalitet, jf. utkast til forskrift § 1. Departementet presiserer at forskriften bare gjelder for godkjente ikke-kommunale barnehager som får tilskudd etter ny § 14 første eller andre ledd i barnehageloven. (§14 1 ledd omhandler barnehager som har søkt om godkjenning før rammefinansiering innføres – de har rett på tilskudd , §14 2 ledd omhandler de barnehagene som søker om godkjenning etter at rammefinansiering er innført og som får tilskudd fordi kommunen velger å gi barnehagen tilskudd)

Forslag til forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd:

Kommunen skal sørge for *likeverdig behandling* av alle barnehager i kommunen. Likeverdig behandling av barnehager defineres som at ikke-kommunale barnehager får 100 pst. av det tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd (per heltidsplass). Dette skal gjelde alle kostnader til basistilbudet i barnehagen, inkludert kapitalkostnader og administrasjonskostnader. Det vil si at ekstrautgifter til barn som trenger særskilt tilrettelegging holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Kommunen kan dessuten holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor beregningsgrunnlaget.

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

Inntil det er full likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager, må forskriften inneholde *overgangsregler*. For detaljer om overgangsordning henvises til høringsnotatets kap 6.3.1

Forslaget til overgangsregler er basert på at kommunen skal benytte de nye beregningsprinsippene i forskriften for utmåling av tilskudd, men tar samtidig høyde for at full likeverdig behandling ikke er innfaset i statsbudsjettet. Nye regler for finansiering av

ikke-kommunale barnehager kan således gjelde fra 2011. Kommuner som i 2011 ønsker å gi de ikke-kommunale barnehagene den samme finansieringen som egne barnehager, vil ha mulighet til det.

Departementet foreslår en tilskuddsmodell som enkelt sagt er slik :

1. For *drift* skal det fastsettes en sats for små og en sats for store barn med heltidsplass.. Kommunene skal i tillegg gi et påslag på fire prosent for administrasjonskostnader av det beregnede tilskuddet til drift. Sats for administrasjonskostnader er fastsatt sentralt og gjelder alle kommuner.
2. For *kapital* skal det fastsettes en sats pr barn med heltidsplass, uavhengig av barnas alder. Tilskuddet skal dekke avskrivnings- og rentekostnader.

Kommunene skal fastsette satsene separat for ordinær barnehage, familiebarnehage og åpen barnehage for begge tilskuddstypene. Tilskuddsatsene for drift skal beregnes på bakgrunn av kommunens *budsjetterte* kostnader til drift av *basistilbudet* i kommunens egne barnehager. Departementet foreslår at kommuner som ikke har egne familiebarnehager, ordinære barnehager eller tilbud i åpne barnehager, må benytte nasjonale gjennomsnittssatser fastsatt av departementet.

Telletidspunkter:

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

Utover den årlige rapporteringen per 15. desember foreslår departementet at kommunen selv kan velge hvor mange telletidspunkter i løpet av året det skal være for kommunale og ikke-kommunale barnehager, jf. § 8 andre ledd. Dette gir økt kommunal handlefrihet og mulighet for tilpasninger til lokale forhold. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om antallet telletidspunkter per år bør reguleres i forskriften eller om dette skal være opp til kommunen. Barnehager som i løpet av året har store aktivitetsendringer, for eksempel ved opprettelse eller nedleggelse av ny avdeling/større gruppe eller ny barnehage, skal melde fra til kommunen. Store aktivitetsendringer medfører at kommunen må beregne tilskuddet for barnehagen på nytt, jf. utkast til forskrift § 8 tredje ledd.

Kapitaltilskudd

Departementet har vurdert to alternative modeller for fastsettelse av tilskudd for kapitalkostnader. Modell 1 går ut på at alle kommuner som har egne barnehager skal fremskaffe tall på kapitalkostnader i kommunale ordinære barnehager, familiebarnehager og

tilbud i åpne barnehager. Modell 2 gir kommunen mulighet til å velge om den vil beregne kapitalkostnadene i egne barnehager eller benytte nasjonale gjennomsnittssatser for kapitalkostnader i ikke-kommunale barnehager. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om alle kommuner som har egne barnehager, skal pålegges å beregne kapitalkostnadene i kommunale barnehager eller om de bør kunne velge å benytte nasjonale gjennomsnittssatser. Den siste modellen er valgt i utkast til forskrift, jf. § 6.

Modell 1: Tilskudd basert på kapitalkostnader i kommunale barnehager

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

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

En del kommuner vil ha gode forutsetninger for å fastsette et tilskudd til ikke-kommunale barnehager for kapitalkostnader basert på reelle kapitalkostnader i egne barnehager. Dette kan være kommuner som bruker internhusleie eller kommuner der reelle kapitalkostnader basert på anskaffelseskost for egne barnehager framgår av budsjettet eller regnskapet. I disse kommunene bør det være uproblematisk å basere tilskuddet for kapitalkostnader i ikke-kommunale barnehager på gjennomsnittlige kapitalkostnader i egne barnehager. Departementet foreslår at kommunene skal ha anledning til å holde kommunale barnehager med *særskilt høye kostnader* til ordinær drift utenfor beregningsgrunnlaget. Departementet forutsetter at de samme barnehagene holdes utenfor beregningsgrunnlaget for både drifts- og kapitaltilskudd.

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

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

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

Formålet med de nasjonale satsene er å hjelpe kommuner som ikke har egne kommunale barnehager og kommuner som finner det for krevende å foreta slike beregninger. Dette sikrer et system som kan benyttes av alle kommuner. Kommuner som ikke har kommunale

ordinære barnehager, familiebarnehager eller tilbud i åpne barnehager, skal basere tilskuddet på de nasjonale gjennomsnittssatsene som fastsettes av departementet.

Kommuner som gir ikke-kommunale barnehager et tilskudd for kapitalkostnader som er vesentlig lavere enn de nasjonale gjennomsnittssatsene, må kunne dokumentere at kapitalkostnadene i de kommunale barnehagene reelt sett er lavere enn gjennomsnittet for landet.

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

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

Mulighet til å gi ekstra tilskudd til barnehager med høye kapitalkostnader

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

En del ikke-kommunale barnehager kan ha særlig høye kapitalkostnader, for eksempel som følge av at barnehagen er nyetablert eller fordi den ligger i et område der tomteknadene er spesielt høye. I en del tilfeller vil et tilskudd basert på kommunale eller nasjonale gjennomsnittstall ikke være tilstrekkelig for å dekke barnehagens faktiske kapitalkostnader. Departementet foreslår at det presiseres i forskriften at kommunen kan gi ekstra tilskudd til ikke-kommunale barnehager. En tilsvarende bestemmelse er valgt i Sverige. Ekstra tilskudd må vurderes opp mot rettslige begrensninger for forvaltningens skjønnsfrihet. Det ulovfestede forvaltningsrettslige prinsippet om at like tilfeller skal behandles likt setter normer for hvordan kommunens skjønn kan utøves.

En mulig alternativ modell, som enkelte kommuner benytter i dag, innebærer at kommunen gir et noe lavere kapitaltilskudd til de ikke-kommunale barnehagene enn gjennomsnittsprinsippene skulle tilsi. Innsparingen benyttes i sin helhet til en pott ikke-kommunale barnehager kan søke om midler fra. Dermed vil barnehager med store kapitalkostnader få ekstratilskudd uten at kommunen må benytte midler utover det likeverdige behandling tilsier. Ulempen med ordningen er at nye barnehager som har lavt behov for reinvesteringer på kort sikt får større tilskudd enn eldre barnehager med stort behov for reinvesteringer på kort sikt. Departementet har derfor ikke gått videre med denne alternative modellen, men ønsker høringsinstansenes syn på denne vurderingen.

Uttak av verdier:

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

I dag har barnehageloven og tilhørende forskrifter som nevnt i pkt. 2 ikke begrensninger i adgangen til å ta ut verdier fra barnehagevirksomheten. Eier av ikke-kommunale barnehager kan derfor ta ut verdier fra barnehagen ved eksempelvis årlig utbytte, gjennom høye lønninger til representanter for eierne i virksomheten, gjennom transaksjoner mellom barnehagen og nærstående og i forbindelse med salg eller avvikling av virksomheten. Dagens forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd § 4 åpner for reduksjon av kommunalt tilskudd dersom barnehagen har vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunal barnehage, og eier av barnehagen budsjetterer med urimelig utbytte eller godtgjørelse for egen eller nærståendes arbeidsinnsats i barnehagen. Bestemmelsen innebærer imidlertid ingen rettslig regulering av selve barnehagens adgang til å ta ut verdier. Departementet mener at alle offentlige tilskudd og all foreldrebetaling i barnehagen skal komme barna i barnehagen til gode. Det er derfor nødvendig å gi bestemmelser som begrenser adgangen til uttak av verdier, og at kommunen får adgang til å kreve tilbakebetalt den delen av uttaket som overstiger rimelig fortjeneste. Slike bestemmelser bør etter departementets vurdering presiseres i egen forskrift som har klar hjemmel i barnehageloven. Reglene foreslås tatt inn i ny § 14a i barnehageloven med utfyllende regler i egen forskrift.

Ikke-kommunale barnehager er en viktig del av det helhetlige barnehagetilbudet i kommunen og er organisert på ulike måter. Departementet mener at barnehageloven også i tiden framover skal legge til rette for at ikke-kommunale aktører kan og vil etablere barnehager, uavhengig av organisasjonsform. Av den grunn er det ikke formålstjenlig å ha ett absolutt forbud mot uttak av verdier fra barnehagedrift. Reguleringen innebærer at det fortsatt vil være mulig å drive barnehager med forsvarlig forrentning av innskutt kapital, men det settes begrensninger som hindrer særskilt høy avkastning. Forslaget kan gi strukturelle endringer på lang sikt, ved at bestemmelsene kan redusere interessen for å etablere nye ikke-kommunale barnehager og at kommunene eventuelt selv må etablere barnehageplasser. På kort sikt antar departementet at innstramningen ikke vil ha effekter på barnehagestrukturen. Barnehagelovens krav til kvalitet, og den generelle konkurransen mellom barnehagene vil begrense mulighetene for uttak av verdier fra barnehagedriften i årene fremover. De senere årene har det vært en relativt sterk vekst i opprettelse av konsernselskaper og dermed også kommersialisering av driften i barnehagesektoren. Det er derfor viktig at man sikrer at de offentlige midlene ikke går til privat formuesoppbygging. Dette er et viktig signal til sektoren om at offentlige tilskudd og foreldrebetalingen skal komme barna i barnehagen til gode og at urimelig høy avkastning ikke aksepteres.

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

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

Reguleringen av uttak av overskudd i løpet av det enkelte driftsår bør etter departementets vurdering ta utgangspunkt i en maksimumsgrense for avkastning på egenkapitalen. Departementet foreslår at uttak av utbytte det enkelte år maksimalt kan utgjøre en avkastning på egenkapitalen tilsvarende 10 års statsobligasjonsrente tillagt ett risikopåslag på 2 prosentpoeng.

Det vil ikke være adgang til uttak i tilfeller der eiere ikke har skutt inn kapital i selskapet. Departementet legger til grunn at dette også vil gjelde eiere som arbeider i barnehagen, slik at disse ikke kan ta ut verdier utover rimelig lønn.

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

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

formuesoppbygging med det for øye å ta ut verdier som har bakgrunn i offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

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

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

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

VURDERING/DRØFTING:

I sitt høringsnotat ber departementet spesielt om høringsinstansenes tilbakemelding på en del pkt. Det er derfor naturlig at vi først gir tilbakemelding på disse pkt i vår høringsuttalelse. Deretter er det gitt kommentarer på andre momenter knyttet til departementets høringsnotat som vi ønsket å ta med i kommunens høringsuttalelse.

HØRINGSUTTALELSE FRA LUNNER KOMMUNE:

Kunnskapsdepartementet ber spesielt om tilbakemeldinger på følgende:

Kommunen kan holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor beregningsgrunnlaget.

Lunner kommune støtter dette forslaget. Det synes urimelig at dersom en kommunal barnehage av ulike ikke- planlagte årsaker får særskilt høye kostnader til ordinær drift, så skal dette automatisk føre til økt inntekt for en ikke-kommunal barnehage. Et slikt eksempel kan være at kommunen som arbeidsgiver må ivareta en medarbeider med rettigheter til omplassering. En medarbeider som omplasseres har rett til å beholde den lønna han eller hun hadde ved omplasseringen. Dersom dette er en person som omplasseres fra en stilling med vesentlig høyere lønn enn den stillingen den blir flyttet til vanligvis lønnes i, vil dette gi

en fordyring av den ordinære driften som ikke er planlagt og som da heller ikke bør påvirke tilskuddet til ikke-kommunale barnehager.

Det bes om at departementet presiserer hva som menes med begrepet "særskilt høye kostnader til ordinær drift", slik at det ikke fullt ut blir opp til den enkelte kommune å finne ut av dette

Ivaretas de overordnede hensynene i en ny finansieringsmodell når det gjelder forholdet mellom enkelthet og korrekthet på en hensiktsmessig måte?

Slik Lunner kommune oppfatter dette er det sammenheng i forslaget til ny forskrift mellom det å innføre et enklere system og det å ivareta likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd. Lunner kommune har i stor grad fulgt dette prinsippet i 6 år.

Budsjettramma for de kommunale barnehagene bestemmer hva de ikke-kommunale barnehagene skal motta. Slik vi har erfart dette disse årene har dette vært et enkelt og rettferdig system og som har gitt 100% likeverdig fordeling mellom likeverdige kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Skal antallet talletidspunkter per år reguleres i forskriften eller skal dette være opp til kommunen?

Lunner kommune støtter i utgangspunktet dette forslaget, men ser samtidig at med flere talletidspunkter i året vil dette kunne skape større usikkerhet for den enkelte barnehage mht. deres årlige inntekter.

Skal alle kommuner som har egne barnehager pålegges å beregne kapitalkostnadene i kommunale barnehager eller bør de kunne velge å benytte nasjonale gjennomsnittsatser?

Lunner kommune mener det er et viktig prinsipp at det skal være mulig å kunne velge den løsningen som gir den mest kostnadseffektive driften av barnehagesektoren.

Det registreres at departementet omtaler og problematiserer rundt eldre barnehagebygg hvor kommunen ikke har fullstendig oversikt over kostpris og dermed ikke over avskrivningsgrunnlag og renteberegninger. Her foreslår departementet at det må foretas en ny verdivurdering av bygget.

Lunner kommune savner at departementet spesielt omtaler hvordan eldre barnehagebygg med kjent kostpris som fullt ut er avskrevet skal beregnes m.h.t. kapitalkostnader.

For de barnehageformene man selv ikke eier må det kunne velges nasjonale satser.

Alternativt til dette kan man beregne en forholdsmessig prosentvis andel knyttet til barnehageformer man ikke eier med utgangspunkt i kapitalkostnader knyttet til barnehager man selv eier.

Lunner kommune mener som et tydelig prinsipp at når forskriften så tydelig skiller mellom tilskudd knyttet til kapital og drift, må også forskriften tydeliggjøre at det tilskudd de ikke-kommunale barnehagene får knyttet til kapital, må gå til å dekke de kapitalkostnader den ikke-kommunale barnehagen har. Dersom likeverdighetsprinsippet skal være gjennomgående bør forskriften gi kommunen anledning til å kreve tilbakebetalt tilskudd relatert til kapital dersom den ikke-kommunale barnehagen ikke kan dokumentere at den har kapitalkostnader

Mulighet til å gi ekstra tilskudd til barnehager med høye kapitalkostnader – syn på dep. vurdering

Lunner kommune støtter departementets vurdering i valget de har gjort ved å ikke gå videre med alternativ modell.

Som en generell merknad til dette pkt. mener Lunner kommune at det må være likeverdighetsprinsippet som gjelder gjennomgående ved tildeling av offentlige tilskudd.

Bør det innføres regulering på uttak av utbytte?

Lunner kommune støtter forslaget til å regulere muligheten til å ta ut verdier. Det synes som et rimelig krav når det fra departementets side sies at hovedprinsippet med foreldrebetaling og offentlige tilskudd vil være at disse midlene først og fremst skal gå til et kvalitativt bra barnehagetilbud til barna.

Lunner kommune støtter også forslaget om at kommunen gis større myndighet til å kontrollere bruken av de midlene ikke-kommunale barnehager får og samtidig at kommunen gis myndighet til å iverksette sanksjoner i form av å kunne kreve tilbakebetaling av tilskudd.

Øvrige merknader fra Lunner kommune:

Likeverdige lønns- og arbeidsvilkår mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Lunner kommune mener som prinsipp at kvalitet i et barnehagetilbud i stor grad avhenger av de lønns- og arbeidsvilkår de ansatte blir tilbudt. Når målet er å tilby barna et kvalitativt likeverdig barnehagetilbud tilsier dette at lønns- og arbeidsvilkår også bør være likeverdige i så stor grad som mulig.

Vi mener departementet her må følge opp med lovhjemmel/retningslinjer som sikrer at kommunen som barnehagemyndighet kan gå inn og sette vilkår/gi sanksjoner knyttet direkte opp mot lønns – og arbeidsvilkår.

Familiebarnehager.

Lunner kommune mener at i stedet for at familiebarnehager skal få lavere tilskudd til drift enn ordinære barnehager, skulle de gis tilskudd som ga rom for å tilnærme seg gradvis en pedagogisk bemanningsnorm lik de ordinære barnehagene.

Muligheter til å stille vilkår.

Lunner kommune mener kommunen som barnehagemyndighet må gis tydelig anledning til å stille vilkår til ikke-kommunale barnehager ved tildeling av offentlig tilskudd. Departementet kan hjemle slike vilkår i forskrift om likeverdig behandling. Et eksempel på slike vilkår kan være at alle barnehager som mottar offentlig støtte må ha tariffavtaler, eller de må følge statlige eller kommunale pålegg.

Muligheter til å iverksette sanksjoner.

Lunner kommune mener kommunen som barnehagemyndighet må kunne gis mulighet til å iverksette sanksjoner overfor ikke-kommunale barnehager som ikke følger opp/retter seg etter de vilkår/pålegg stat og/eller kommune setter. Som et eksempel på en slik sanksjon er kommunens mulighet til å kreve tilbakebetaling av tilskudd. Vi mener departementet bør være like tydelige på å gi kommunen tilsvarende hjemmel i form av lov og forskrift når det gjelder også andre områder innen barnehagefeltet, som for eksempel knyttet til lønns- og arbeidsvilkår, eller ulike typer statlige/kommunale pålegg.

Forholdet til lov om barnehager.

Lunner kommune mener som et viktig prinsipp at lov om barnehager og dens forskrifter bør ha en likeverdighet for alle barnehager som mottar likeverdig offentlig tilskudd. Slik dette er i dag blir kommunen pålagt å tildele tilskudd på en likeverdig måte, mens ikke-kommunale barnehager på flere områder er unntatt fra bestemmelser i lov om barnehager. Et eksempel på dette, og som i stor grad påvirker kostnadene til drift av de kommunale barnehagene, er lovfestet rett til barnehageplass. Det er kun kommunens ansvar og plikt å oppfylle retten til plass. Dette gir rom for at ikke-kommunale barnehager kan tildele plass til barn som ikke har lovfestet rett til plass, noe som igjen kan medføre at kommunene må etablere tilsvarende antall nye plasser. En slik nyetablering kan gi en økt kostnad for kommunen både på kapital og drift, noe som igjen vil kunne gi de ikke-kommunale barnehagene en økt inntekt – dette fordi dagens lovverk knyttet til barnehage ikke omfatter kommunale og ikke-kommunale barnehager på en likeverdig måte.

Offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager –

Lunner kommune mener som prinsipp at når barnehagesektoren blir rammefinansiert og kommunen får et helhetlig ansvar for barnehagesektoren – også det økonomiske, synes det rimelig at det gis hjemmel for at kommunen får myndighet til å etterspørre bruken av de offentlige tilskuddene som gis til ikke-kommunale barnehager. Dette kan bl.a. skje ved at de ikke-kommunale barnehagene blir pålagt å levere årlige regnskap som er godkjent av autorisert revisor

Administrative konsekvenser.

Lunner kommune som har fulgt et tilsvarende prinsipp for likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager (100% prinsippet) som det departementet fremmer forslag om nå, mener at forslaget vil føre til et administrativt merarbeid. Først og fremst mener vi dette merarbeidet vil komme som følge av kommunen pålegges økt myndighet og klarere retningslinjer knyttet til rollen som barnehagemyndighet når det gjelder bruk av offentlige tilskudd og foreldbetaling i ikke-kommunale barnehager. (Ny § 14a i Lov om barnehager.) Det vi mener at kan gi den største økningen i bruk av administrative ressurser er knyttet til arbeidet med å innhente dokumentasjon på

bruken av foreldrebetaling og offentlige tilskudd, og evt. iverksetting av sanksjoner i form av å kreve tilbakebetaling av tilskudd.

Det forutsettes at en administrativ merkostnad knyttet til dette arbeidet blir holdt utenom utmåling av tilskudd til ikke- kommunale barnehager.

Finansiering av nytt finansieringssystem for barnehagesektoren.

Lunner kommune forventer og forutsetter at et nytt finansieringssystem for barnehager i en rammefinansiert sektor vil være fullfinansiert fra statens side og på en slik måte at de gode intensjoner som omtales i departementets høringsnotat "likeverdige barnehagetilbud av høy kvalitet" vil være en realitet kommunene med et totalansvar for barnehagesektoren settes i stand til å oppfylle.

Konklusjon med begrunnelse

Høringsuttalelse fra Lunner kommune vedtas

DOKUMENT I SAKEN:

Vedlagt:

Høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet

Øvrige dokument:

Høring av nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiering sektor

Særutskrift av saken med saksframlegg sendes til:

Rett utskrift av møtebok.

Roa,

Utvalgssekretær