

Høring - finansiering av private barnehager

Uttalelse - PBL (Private Barnehagers Landsforbund)

Status:	Innsendt til Utdanningsdirektoratet. Bekreftet av høringsinstans via: marius@pbl.no
Innsendt av:	Marius Iversen
Innsenders e-post:	marius@pbl.no
Innsendt dato:	7/1/2015
Hvilken organisasjon?:	PBL (Private Barnehagers Landsforbund)
Stilling:	Informasjonssjef

Høring – finansiering av private barnehager

2.4. Spørsmål: Spørsmål 1. Hvilken finansieringsmodell ønsker dere?

Velg ett alternativ

Nasjonal sats med lokal justering

Kommentar

PBL (Private Barnehagers Landsforbund) mener den klart beste løsningen for hele barnehagesektoren vil være å gjeninnføre statlige øremerkede driftstilskudd for barn i alle barnehager, med tilhørende kvalitetskrav og dokumentasjonskrav til alle barnehager. PBL registrerer at Utdanningsdirektoratet ba Kunnskapsdepartementet om å utrede statlige øremerkede driftstilskudd i 2014, men at verken regjeringen eller flertallet på Stortinget ønsker dette.

I Kunnskapsdepartementets oppdragsbrev 19-14 skriver departementet følgende til Utdanningsdirektoratet, som selv foreslo utredning av statlige øremerkede driftstilskudd:

«Rammestyling med rom for lokale prioriteringer og tilpasninger er et overordnet prinsipp når staten skal innrette ordninger og virkemidler rettet mot kommunesektoren. Det har vært et vedvarende politisk ønske at også barnehagesektoren skal være rammefinansiert. Departementet ser det derfor som mindre aktuelt å utrede modeller som baserer seg på statstilskudd.

Utdanningsdirektoratet gis med dette i oppdrag å:

1. Utrede en finansieringsmodell som baserer seg på nasjonale gjennomsnittlige utgifter i kommunale barnehager med mulighet for lokale justeringer, herunder:

- en nærmere vurdering av hvordan beregningen av driftsutgiftene og kapitalkostnadene skal gjøres

- en nærmere vurdering av hvordan beregningen av hvilke kommunale kostnadsdriver som skal legges brukes ved den lokale justeringen, for eksempel bemanningstetthet, antallet pedagoger, kommunestørrelse eller arbeidsgiveravgiftsone»

PBL ønsker den nye og forenklede finansieringsmodellen: «Nasjonal sats med lokal justering».

PBL ønsker å gi honnør til Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Med forslag til ny og forenklet finansieringsmodell, er Stortingets og regjeringens uttalte mål og løfter om god kvalitet, og videre kvalitetsutvikling, tatt på alvor.

Forslag til ny modell ivaretar også ønsket om rammestyling med rom for lokale prioriteringer. Kommunene har 100 prosent kontroll over egne kommunale barnehager. Samtidig har de rom for lokale prioriteringer og styrer tilskuddene til barn i private barnehager ut fra lokalpolitiske vedtak om kvalitet i egne kommunale barnehager, eksempelvis i form av reell bemanningstetthet i egne kommunale barnehager.

Ny og forenklet finansieringsmodell er bygget for å kunne gi riktig tilskudd til den kvaliteten myndighetene til enhver tid forventer at offentlige godkjente barnehager, private og kommunale, skal levere.

Det er et stort flertall på Stortinget for en nasjonal bemanningsnorm i barnehagene. Samtlige partier har gått til valg på krav til bemanningstetthet i norske barnehager. Noen partier er mer utålmodige enn andre, men fellesnevneren er en nasjonal bemanningsnorm innen 2020.

Forslaget om ny og forenklet finansieringsmodell får også støtte fra Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling (OECD), som 18. juni i år presenterte sin omfattende analyse av den norske barnehagesektoren.

I rapporten *Early Childhood Education and Care – Policy review (2015)* skriver OECD blant annet:

Finansiering av private barnehager

Finansieringssystemet er for komplisert og det er store forskjeller i hvor mye kommunene bruker på barnehage. OECD mener Norge kan styrke sin styring med sektoren ved å knytte økonomiske ytelser til valgte mål og forenkle finansieringssystemet.

Svarer på regjeringens barnehagemål

Ny og forenklet finansieringsmodell (nasjonal sats med lokal justering) er også helt i tråd med en rekke av regjeringens målsettinger på barnehageområdet. Sundvolden-erklæringen sier blant annet følgende:

- **Sikre likebehandling av alle barnehager**

Ny og forenklet modell sikrer likebehandling av alle barnehagene, og gir en langt større forutsigbarhet, ettersom tilskudd til barn i private barnehager regnes ut fra hva forventet kvalitet faktisk koster.

- **Forenkle finansieringsordningen**

Ny og forenklet modell svarer virkelig på dette løftet som regjeringen har gitt. Hver enkelt kommune slipper å beregne samtlige driftskostnader i egne kommunale barnehager hvert eneste år, noe som vil spare kommunene for mye arbeid. Dagens kompliserte modell er svært ressurskrevende og tapper sektoren for midler som burde vært brukt til kvalitet og kvalitetsutvikling.

Kommunenes administrasjon og valgte lokalpolitikere vil få en helt annen anledning til å tydeliggjøre lokalpolitiske vedtak om bemanning i kommunale barnehager, og vil i praksis også kunne styre de offentlige godkjente private barnehagene som vil motta tilskudd justert ut i fra kvalitetsindikatoren.

Private barnehager vil, i motsetning til med dagens modell, lett forstå hva som ligger til grunn for det tilskuddet som regnes ut og hvilke forventninger som stilles til kvaliteten på barnehagetilbudet.

Innføring av ny og forenklet finansieringsmodell vil samlet frigjøre svært mye ressurser i barnehagesektoren. Tidsbruken på beregninger, kvalitetssikring av tilskudd, dokumentasjon, klageprosesser og presiseringer i regelverket vil gå dramatisk ned.

Utdanningsdirektoratet har til nå publisert mer enn 30 presiseringer om regelverket i dagens modell, noe PBL mener er betegnende for kompleksiteten i systemet.

Innføring av ny og forenklet finansieringsmodell gjør også at regjeringen slipper å innfri sitt utfordrende løfte om å *likestille regnskapsforskriftene for offentlige og private barnehager*.

- **Innføre en bemanningsnorm i barnehagene innen 2020**

Innføring av ny og forenklet modell vil gjøre hver enkelt kommune i stand til å synliggjøre gjennomsnittlig og reell bemanningstetthet i kommunale barnehager. Dette gir en «kommunal bemanningsnorm» som styres av de lokalpolitiske valgene som gjøres i hver enkelt kommune. Med gjennomsnittlig «kommunal bemanningsnorm» styres de offentlig godkjente private barnehagenes tilskudd.

Private barnehager får offentlige tilskudd for å levere et offentlig godkjent barnehagetilbud. Da mener PBL det er en selvfølge at private barnehager også skal levere på den kvaliteten som tilskuddet er regnet ut i fra.

Ny og forenklet modell vil i praksis innføre lokal bemanningsnorm i hver enkelt kommune. Stortinget vil samtidig allerede ha en modell på plass hvis løftene om nasjonal bemanningsnorm blir vedtatt og realisert innen 2020.

- **Gjøre mest mulig informasjon om barnehagene åpent tilgjengelig og utarbeide felles nasjonale indikatorer for kvalitet**

Foreldre og ansatte vil på en helt annen måte enn i dag få innsyn i hva som ligger til grunn for de tilskuddene som gis til barn i private barnehager. De vil i likhet med kommunene kunne stille spørsmål ved hvilken kvalitet som faktisk leveres.

Både regjeringen og OECDs siste rapport er klar på at det er for store forskjeller mellom barnehagene i Norge i dag, blant annet når det gjelder bemanning. Dette er blant annet dokumentert med kommunenes egne rapporterte tall som er publisert på

www.enbedrebarnehage.no.

Maksimalprisen er i dag lik for alle foreldre og den gjelder for hele landet. Men det er store forskjeller på hva foreldrene faktisk får levert. Utdanningsdirektoratets nye nettside www.barnehagefakta.no vil også bidra til å opplyse om de felles nasjonale kvalitetsindikatorerne som regjeringen har lovet skal på plass.

En videreføring av dagens modell vil etter PBLs mening i praksis umuliggjøre kommunale- og nasjonale bemanningskrav og andre kvalitetsindikatorer, fordi dagens modell er for så komplisert og heller ikke konstruert for dette målet.

- ***Gi barnehager som oppfyller kommunens krav til godkjenning bedre mulighet til å etablere seg***

Dagens modell bidrar ikke til å stimulere til nye private barnehager eller nye private barnehageplasser. En videreføring av dagens modell vil ikke gi alle potensielle etablerere like muligheter.

Ny og forenklet finansieringsmodell vil legge langt bedre til rette for alle nye etableringer. Det vil være enklere og mer forutsigbart å regne ut forventet driftstilskudd ved planleggingen av etablering. Det vil også være mye enklere for kommunene å hjelpe nye etablerere i gang.

Etter innføringen av dagens kompliserte modell, observerer PBL at det i stor grad er store aktører med offentlig godkjente private barnehager i flere kommuner som etablerer nye barnehager. Disse kan fordele risikoen ved å drifte barnehagetilbud i kommuner både med høye og lave satser for driftstilskudd.

Etter innføringen av dagens finansieringsmodell er mangfoldet av etablerere kraftig svekket. Før innlemmingen av øremerkede driftstilskudd i rammefinansieringen, hadde PBL mange henvendelser blant annet fra kvinnelige barnehagelærere som ønsket å starte offentlig godkjente private barnehager.

I dag erfarer PBL at de fleste gir opp fordi det, med dagens kompliserte modell for finansiering, er krevende å sette opp reelle driftsbudsjett og vurdere om prosjektet er mulig å realisere.

- ***Løfte kvaliteten i barnehagene***

En videreføring av dagens modell vil ikke bidra til å løfte kvaliteten i barnehagene. En ny og forenklet modell vil bidra til å gi riktig tilskudd til den kvaliteten kommunene selv vedtar lokalt i form av bemanningstetthet i kommunale barnehager.

Alle private barnehager vil få en langt større forutsigbarhet for å kunne levere kvalitativt gode barnehagetilbud. Men lokalpolitisk vedtatt bemanningstetthet i kommunale barnehager vil være avgjørende for grunnlaget for hvilken kvalitet hver enkelt barnehage er i stand til å levere.

Ny og forenklet finansieringsmodell er imidlertid bygget for nasjonale kvalitetskrav. Hvis Stortinget og regjeringen ønsker å følge opp egne løfter om kvalitetskrav, vil en innføring av ny og forenklet modell berede grunnen for dette.

PBLs ønske om kvalitetskrav til barnehagene

PBL mener Utdanningsdirektoratets forslag til ny og forenklet modell har to vesentlige mangler.

PBL mener kommunene, i tillegg til å kunne styre størrelsen på tilskuddene til offentlige godkjente private barnehager gjennom reell gjennomsnittlig bemanningstetthet i kommunale barnehager, også burde kunne styre tilskuddene lokalt når det gjelder pedagogisk bemanning.

Både stortingsflertallet og regjeringen ønsker en høyere andel ansatte med barnehagefaglig utdanning. Dette blir også påpekt som en utfordring for den norske barnehagesektoren i den nevnte OECD-rapporten.

PBL har i løpet av utredningsprosessen spilt inn at vi ønsker to kvalitetsindikatorer i en ny og forenklet finansieringsmodell: Pedagog- og bemanningstetthet.

I tillegg savner PBL et annet vesentlig tema i høringsnotatet, i omtalen av ny og forenklet finansieringsmodell. I ny og forenklet modell hvor tilskudd regnes ut i fra kvalitetsindikator(er), må det også stilles krav til offentlig godkjente private barnehager.

Gjennomsnittlig bemanningstetthet i kommunale barnehager må være utgangspunkt for hva også offentlig godkjente private barnehager skal levere.

PBL mener det er rimelig å stille krav til offentlig godkjente private barnehager om å dokumentere barnehagens lønns- og arbeidsvilkår, inkludert reelle pensjonskostnader. PBLs medlemsbarnehager følger PBLs hoved- og hovedtariffavtale med ordnede lønns- og arbeidsvilkår, inkludert en god pensjonsordning. Vi mener det er urimelig om private barnehager som tilbyr andre lønns- og arbeidsvilkår, inkludert pensjonsordninger, skulle få dekket pensjonskostnader de ikke har.

Dette kommer vi nærmere tilbake til i PBLs svar på spørsmål 2 om forslaget om påslag for pensjonsutgifter.

Ny og forenklet modell kombinerer forenkling, rammefinansiering og kvalitetstilskudd

PBL mener ny og forenklet modell er den som best avveier sektorens behov med de overordnede rammebetingelsene. Ny finansieringsmodell kombinerer både stortingsflertallets ønske om en rammefinansiert barnehagesektor, det forhold at 50 prosent av tjenestetilbudet leveres av private aktører, samt kommunenes, barnehagenes og sentrale myndigheters ønske om forenkling, forutsigbarhet, etterprøvbarehet og økt treffsikkerhet.

Et stort flertall på Stortinget og regjeringen lover en nasjonal bemanningsnorm. I tillegg er det allerede nasjonale regler for foreldrebetaling, søskenmoderasjoner og inntektsgradert foreldrebetaling.

En ny modell med nasjonal sats og lokal justering vil i tillegg, slik PBL vurderer det, kunne bidra til å bevare det store mangfoldet i barnehagesektoren. Dette mangfoldet er under press. PBLs medlemsbarnehager kan illustrere utviklingen. De siste to årene har andelen enkeltstående private barnehager, barnehager som er eid av en eier som kun eier den ene barnehagen, sunket.

I 2012 utgjorde enkeltstående barnehager 76 prosent av alle våre barnehager med medlemskap i PBL. Ved utgangen av 2014 utgjorde disse enkeltstående barnehagene 69 prosent.

Fremdeles kjennetegnes sektoren av et stort mangfold, noe PBL mener er veldig bra. Mangfoldet er stort både med hensyn til størrelse og driftsform, pedagogisk innretning og livssyn, ulike nisjebarnhager, kommunale og private aktører, og ikke minst, enkeltstående barnehager og små og store sammenslutninger av barnehager.

En fremtidig modell for finansiering av barnehager må sikre sektoren rammebetingelser som bidrar til å utvikle dette mangfoldet, ikke innsnevre det. En videreføring av dagens modell vil fremdeles gi uforutsigbarhet til de enkeltstående og mindre barnehagene, som PBL opplever har de tøffeste utfordringene i dag.

Ingen trussel mot rammestyring – styrking av lokal kvalitetsstyring

PBL anerkjenner at det er et politisk flertall for at barnehagesektoren skal være rammefinansiert slik at det er rom for lokale prioriteringer og tilpasninger. Samtidig er det et faktum at om lag 50 prosent av tjenestetilbudet leveres av private aktører. Et så høyt innslag private, i en rammefinansiert sektor, er helt ekstraordinært. Dette må også fanges opp i finansieringssystemet.

Barnehagesektoren skal fortsatt være rammefinansiert og være en del av inntektssystemet. Pengestrømmen mellom stat og kommune skal altså fortsatt være bestemt av delkostnadsnøkkelen for barnehage og de objektive kriteriene. De objektive kriteriene vil fortsatt avgjøre enkeltkommunenes behov for statlig finansiering på barnehageområdet. Det er ikke noe i den nye og forenklete finansieringsmodellen som truer denne finansieringsmekanismen mellom stat og kommune. PBL kan derfor ikke se hvordan en modell med nasjonal sats med lokal justering skal kunne være en reversering av dagens rammefinansiering eller en trussel mot rammestyring.

Finansieringen av kommunene ligger fast. Det er også slik at kommunene og KS en rekke ganger har slått fast at det ikke er noen sammenheng mellom barnehagefinansieringen

kommunene mottar fra staten og hvor mye de eventuelt må bruke i finansieringen av private barnehager.

KS og kommunene argumenterer med at lokale tilpasninger og løsninger vil gi forskjellig prioritering og kostnadsnivå, og at det må være rom for dette. Dette er et sentralt poeng. Kostnadsforholdene i den enkelte kommune påvirker ikke inntektsstrømmen fra staten, det er etterspørselsfaktorer identifisert gjennom de objektive kriteriene som ligger til grunn for den enkelte kommunes utgiftsbehov.

PBL kan ikke se at nasjonal sats med lokal justering utfordrer dette. Det faktum at kommunene har ulike forutsetninger for drift av barnehager har vært ivaretatt og skal fortsatt ivaretas gjennom inntektssystemet. Finansieringen av barnehagesektoren skal altså ikke, slik KS hevder, finansieres på en annen måte enn kommunens øvrige ansvarsområder. Det sentrale momentet med nasjonal sats med lokal justering er en veldig forenklet mekanisme for å avgjøre hvor mye barnehagefinansiering som skal videreformidles til de private barnehagene.

En ny modell for finansiering av private barnehager må være robust og bærekraftig over tid. Finansieringen må legge til rette for kvalitet og kvalitetsutvikling, både av barnehagetilbudet isolert, men også når det gjelder de ansattes kompetanse og kompetanseutvikling. Bare på en slik måte kan man sikre et godt barnehagetilbud til barna – over tid.

En ny modell for finansiering av private barnehager må også være bygd opp og strukturert på en slik måte at den ivaretar de private barnehagenes behov og rettsikkerhet. Hvis man ønsker at finansieringsmodellen skal være robust over tid, må den til en viss grad bygge på de private barnehagenes premisser.

En komplisert finansieringsmodell som hverken kommunene eller barnehagene forstår vil aldri kunne være bærekraftig over tid.

Barnehagedrift er relativt enkelt bygget opp. Den klart største andelen av utgiftene forbundet med å drive barnehage relaterer seg til de ansatte i barnehagen. Lønn og sosiale utgifter forbundet med personalet utgjør om lag 86 prosent av utgiftene forbundet med det å drive en barnehage.

Dette betyr at med nasjonal sats med lokal justering vil om lag 86 prosent av utgiftsnivået, og dermed også tilskuddsnivået, være bestemt av den enkelte kommunes lokale prioriteringer og tilpasninger.

Det vil være barnehager hvor lønn og sosiale utgifter i perioder utgjør noe mindre eller mer enn 86 prosent av driftsutgiftene. Men det er lite sannsynlig at en barnehage over tid vil kunne avvike fra et slikt normalkostnadsbilde. Utgiftsnivå og behov for finansiering er altså i all hovedsak bestemt av personalet, både i kommunale og private barnehager.

Den viktigste kostnadsdriveren i barnehagene er dermed bemanning og bemanningstetthet. Den nasjonale satsen skal, i tråd med rammestyring som overordnet prinsipp, justeres i henhold til den enkelte kommunes ønsker og prioriteringer.

På grunn av behovet for administrative forenklinger og av hensyn til de private barnehagenes rettsikkerhet, mener PBL korreksjonsfaktoren bør bestemmes av beregninger på makronivå. Landets kommuner, unntatt Oslo, følger en felles lønnstariff. Over tid vil det derfor ikke være sannsynlig at den enkelte kommune har annen sammenheng mellom bemanningstetthet og personalutgift enn hva som ligger innebygd i finansieringsmodellen. I en ny og fremtidig modell for finansiering er det også lagt opp til at kapitalutgiftene, uavhengig av valg av finansieringsmodell, skal håndteres særskilt. Ifølge høringspapirene utgjør kapitalkostnadselementene 4,88 prosent av totale kostnader. Om lag 91 prosent av kommunenes tilskuddsgrunnlag vil dermed være noe kommunene må ta for gitt, uavhengig av finansieringsmodell. Dette som en konsekvens av at kommunene følger samme lønnstariff og at det er usannsynlig at kommuner på lang sikt vil avvike vesentlig fra denne, og siden kapitalutgiftene uansett skal håndteres særskilt.

I noen perioder kan ansiennitetssammensetningen i de kommunale barnehagene lokalt tilsi en høyere eller lavere gjennomsnittslønn enn det nasjonale gjennomsnittet. Over tid vil imidlertid dette jevne seg ut. De totale driftsutgiftene vil imidlertid fortsatt variere ut fra

lokalt selvstyre og den enkelte kommunes prioritering og tilpasning med henhold til bemanning og eventuelt andre kvalitetsindikatorer.

Det faktum at 91 prosent av driftsutgiftene og tilskuddene vil være bestemt av kommunenes bemanning og kapital, dokumenterer også at det er ingen grunn til å frykte såkalte «A- og B-barnehager».

Det må være svært store kostnadsforskjeller i andre driftsutgifter, det vil si de gjenstående 9 prosent av driftsutgiftene som ikke forklares av personal- og kapitalkostnadselementene, før de totale utgiftene varierer mye. 25 prosent høyere eller lavere «andre driftsutgifter» vil kun medføre +/- 2,25 prosent på det totale utgiftsnivået.

Det er derfor liten grunn til å anta at nasjonal sats med lokal justering vil medføre vesentlig forskjellig finansiering av kommunale og private barnehager i samme kommune.

Det ligger meget begrensede muligheter for større rasjonaliserings- og effektiviseringstiltak for kommunene, også innenfor dagens modell. Felles lønnstariff, spesifikke krav til pedagogisk bemanning og generelt krav om forsvarlig bemanning reduserer allerede i dag kommunenes handlingsrom. Den avgjørende faktoren er bemanningstetthet.

I ny forenklet modell er denne ivaretatt gjennom styring av tilskudd til offentlig godkjente private barnehager, gjennom reell gjennomsnittlig bemanningstetthet i kommunale barnehager.

Dagens modell gir ikke grunnlag for å tilby likeverdig offentlig finansiert tjenestetilbud

«Det overordnede formålet med inntektssystemet er å utjevne kommunenes forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere», skriver Utdanningsdirektoratet i høringsnotatet.

På samme måte bør det overordnede formålet med finansieringssystemet være å utjevne barnehagenes, både private og kommunale barnehagers, forutsetninger for å gi et likeverdig tjenestetilbud, det vil si kvalitativt likeverdige barnehageplasser.

Dagens finansieringssystem svikter på dette området. Foreldrenes bidrag i form av oppholdsbetaling er lik over hele landet, mens kommunenes bidrag varierer enormt, i alle fall når vi sammenligner tilskuddene til de private barnehagene.

Når en kommune yter 150.000 kroner i tilskudd per småbarnsplass, mens en annen kommune yter 250.000 kroner per småbarnsplass i tilskudd, er det åpenbart at forutsetningene for å skulle tilby barn og foreldre et likeverdig barnehagetilbud er for store. Kompleksiteten i dagens finansieringsmodell, samt at det er åpnet for kommunalt skjønn på flere områder, motvirker slik vi vurderer det inntektssystemets overordnede formål. Finansieringssystemet og kommunenes praktisering av dette, bidrar rett og slett til at tjenestetilbudet blir ulikt. Det er derfor PBLs vurdering at det ikke er riktig når det hevdes at dagens finansieringsmodell i det vesentlige samsvarer med hensynet bak rammefinansiering. En slik påstand blir også feil fordi dagens finansieringsmodell i realiteten er en «kvasimodell». Med det mener vi at heller ikke dagens finansieringsmodell er rendyrket på en slik måte at det er den enkelte kommunes utgifter og ressursbruk som bestemmer tilskuddssatsen til de private barnehagene i kommunen.

På noen områder er det kommunes egne utgifter som er førende, på andre områder kan kommunene «velge bort» eget utgiftsnivå. Dette gjelder for eksempel:

- Kapitalutgifter der 90 prosent av landets kommuner benytter seg av en nasjonal sats beregnet på bakgrunn av private barnehagers kostnadsnivå, og ikke kommunenes egne kostnader.
- Administrasjonsutgiftene der kommunene baserer seg på et rent prosentpåslag, uavhengig av den enkeltes kommunes utgifter til administrasjon.

Dette vil ytterligere forsterkes ved videreføring av en justert versjon av dagens finansieringsmodell. Her foreslås det nemlig å erstatte den enkelte kommunes faktiske utgifter i tilskuddsgrunnlaget med rene kalkulatoriske størrelser når det gjelder pensjon og arbeidsgiveravgift.

Resultatet er at også med en justert versjon av dagens finansieringssystem vil det være mange forhold som gjør at tilskuddene til de private barnehagene ikke vil være utmålt med bakgrunn i kommunenes egne, faktiske driftsutgifter.

For øvrig vil det, slik PBL vurderer det, ikke være noen problemer med å implementere en finansieringsmodell med nasjonal sats og lokal justering også for kommunale barnehager.

Lokalpolitikernes manglende mulighet til å styre med dagens modell

Det er PBLs påstand at lokalpolitikerne, med dagens finansieringsmodell, har vanskeligheter med å styre kommunens driftsutgifter på en god og fornuftig måte. På grunn av finansieringssystemet tvinges de noen ganger til å foreta ufornuftige økonomiske beslutninger.

Lokalpolitikere må hele tiden prioritere mellom mange gode formål, dette omfatter også barnehagene i kommunen. Skal de gjennomføre et nødvendig vedlikeholdet i de kommunale barnehagene, eller vil det medføre for høye tilskuddssatser til private barnehager?

Dette kan være en vanskelig problemstilling i kommuner med høyt innslag av private barnehager. Dagens finansieringsmodell gjør det åpenbart utfordrende å styre utgiftene og man kan ha forståelse for at lokalpolitikerne i noen tilfeller da velger å utsette slikt vedlikehold.

Samme problemstilling kan illustreres når det gjelder vikarbruk og vikarutgifter. Man kan se for seg at en eller flere kommunale barnehager i en kommune sliter med midlertidig høyt sykefravær. Hvis kommunen kan begrense vikarutgiftene og dermed forhindre at tilskuddene til de private barnehagene blir for høye ved å redusere vikarbruken i arbeidsgiverperioden, så er det et av mange vanskelige valg som lokalpolitikerne må ta.

PBL mener begge ovennevnte eksempler viser hvordan lokalpolitikerne med dagens finansieringsmodell kan tvinges til å foreta valg som medfører både dårlig økonomisk styring og slitasje og uro i barnehagesektoren. Det er viktig å presisere at det ikke er lokalpolitikerne det er noe feil med. Det er systemet og mekanismene i dagens finansieringsmodell som er problemet.

En modell med nasjonal sats med lokal justering vil minimere denne type problemstillinger ettersom barnehagene vil finansieres ut fra et nasjonalt gjennomsnitt og med en langsiktig tidshorisont. Barnehagene vil få tilskudd som ivaretar vikarbruk og vedlikeholdsbehov ut fra et langsiktig perspektiv, så blir det opp til hver enkelt barnehage å forvalte midlene i henhold til eget behov, og ikke minst levere den kvaliteten som det forventes.

Behov for forenkling – ingen forenkling med videreføring av dagens modell

En videreføring av dagens modell, med de skisserte omleggingene når det gjelder pensjon og kapital, vil ikke innebære noen forenkling.

Med dagens finansieringsmodell har de private barnehagene i liten eller ingen grad forutsetninger for å kontrollere tilskuddssatsene og tilskuddsutbetalingene. Dette er et betydelig demokratisk problem med dagens system, og dette vil fortsette også i fremtiden dersom tilskuddet fortsatt skal baseres på utgiftene i kommunale barnehager i den enkelte kommune.

Til en viss grad vil faktisk problemene øke. De private barnehagene må ved en videreføring av dagens finansieringsmodell for eksempel forholde seg til nye og «korrigerte regnskapsstørrelser» uten å ha noen fasit eller referansepunkt å sammenligne mot. Dette ettersom kommunenes faktiske utgifter ved en videreføring av dagens modell skal erstattes av kalkulatoriske utgifter når det gjelder pensjon og arbeidsgiveravgift.

Ved en videreføring av dagens modell må hver enkelt privat barnehage fortsatt ta stilling til svært omfattende dokumentasjon. Det vil også fortsatt være slik at forskjellige kommuner vil kunne tolke regelverket ulikt, som igjen vil ha betydning for tilskuddsgrunnlaget. Hva er ordinære driftsutgifter? Hva skal med i tilskuddsgrunnlaget og hva kan fjernes? Ett eller flere talletidspunkter? Og hvordan beregne kommunal gjennomsnittsaktivitet? Når blir barna store?

Det er derfor PBLs vurdering at en videreføring av dagens modell, med de justeringene som er skissert, vil bli enda mer byråkratisk og administrativt krevende.

PBL mener modellen ikke fanger opp de private barnehagenes forutsetninger og behov. Vi kan heller ikke se at en justert versjon av dagens finansieringsmodell vil innebære administrative forenklinger. Tvert i mot vil det innebære at barnehagesektoren må fortsette å bruke svært store ressurser på administrasjon, i stedet for innhold, kvalitet og kvalitetsutvikling. Dette er et problem.

Behov for forutsigbarhet – ingen forutsigbarhet med videreføring av dagens modell

Dagens finansieringsmodell, kombinert med lokalt skjønn og lokale ulikheter med hensyn til regnskapsorganisering, medfører mange uheldige klageprosesser. For ofte observeres det ulogisk sammenheng mellom bemanning og tilskuddssats.

Barnehagesektoren er en arbeidsintensiv sektor. Likevel opplever barnehagene gang på gang at det blir beregnet tilskuddssatser som er ulogiske, enten fordi de er uforklarlig lave eller uforklarlig høye. Når mange kommuner i tillegg har problem med å forklare nivåene og årsakssammenhengene, så gir det grobunn for mistillit og bidrar til et unødig høyt konfliktnivå i sektoren.

Regelendringene gjort gjeldende fra 1. januar 2015, hvor kommunene pålegges å ta utgangspunkt i sine egne kommunale regnskapstall i tilskuddsberegningene, istedenfor eget driftsbudsjett, er ment å skulle bidra til økt forutsigbarhet. Men så lenge kommuner beregner tilskudd feil er det en fattig trøst at feilen bare skjer én gang i året.

Erfaringene fra årets fem første måneder gjør at PBL er overbevist om at økt forutsigbarhet ikke vil bli resultatet. Regelverkets generelle kompleksitet, kombinert med åpning for kommunalt skjønn og det faktum at kommunene organiserer sine regnskaper ulikt, gjør at tilskuddsgrunnlag blir veldig forskjellig fra kommune til kommune og fra år til år.

PBL registrerer at regjeringen i sin erklæring lovet å *likestille regnskapsforskriftene for offentlige og private barnehager*. Likestilte regnskapsforskrifter for offentlige og private barnehager er et så omfattende arbeid, at PBL mener det ikke lar seg gjennomføre på kort sikt.

I 2015 observerer vi mange kommuner som har ulogisk kostnads- og tilskuddsutvikling sammenlignet med 2013 og 2014. Private barnehager i en rekke kommuner mottar som følge av lavere tilskuddssatser lavere tilskudd i 2015, sammenlignet med 2014. Dette er åpenbart problematisk i en tid der personalutgiftene, og da særlig pensjonsutgiftene, øker betraktelig.

Årsakene til lavere tilskuddssatser i en rekke kommuner er at kommunene forholder seg ulikt til regelverket for beregning av tilskudd. Dagens finansieringsmodell åpner som kjent for kommunalt skjønn på en rekke områder. Dermed blir også tilskuddsgrunnlaget ulikt. I noen tilfeller skyldes det at kommunene bruker ulike definisjoner av hva som er ordinære driftsutgifter, i andre tilfeller skyldes det hvordan kommunene teller og selve aldersklassifiseringen av barna.

At kommuner skal kunne forholde seg ulikt til ett og samme regelverk handler ikke om lokaldemokrati og lokale tilpasninger. Forutsetningen for regelsettet som kun gjelder private barnehager er vel ment å ivareta de private barnehagene og deres rett til offentlig finansiering gjennom lov og forskrifter. I mange tilfeller kan det synes som noen mener regelverket i hovedsak skal ivareta kommunenes interesser.

Dagens modell: Stort behov for kontroll av tilskudd og mange klageprosesser

PBL har bred erfaring og god kompetanse knyttet til dagens kompliserte modell. PBL har brukt flere millioner kroner i forbindelse med innføringen av nytt finansieringssystem. Med prosjektet «Økonomisk likebehandling» kartla PBL alle kommunene og deres kostnader knyttet til kommunal barnehagedrift.

Problemene med modellen og de utfordringene som ikke går bort med justering av dagens modell, er ikke problematisert av Utdanningsdirektoratet og er etter vårt syn underkommunisert i høringsnotatet. Dagens finansieringsmodell gir ikke private barnehager reell mulighet til å kontrollere om tilskudd til barn i deres barnehage er korrekt. PBLs samfunnsøkonomiske avdeling har mottatt svært mange oppdrag og henvendelser fra medlemmene om kontroll av tilskudd.

I 2013 sendte PBL totalt 191 klager på vegne av medlemsbarnehagene. Mange av sakene var svært komplekse og ressurskrevende. De fleste klagen er fellesklager som angår mange medlemsbarnehager i de ulike kommunene.

I 2014 ble det sendt 131 klager. Bare i 2014 har PBLs arbeid med kontroll av tilskudd ført til etterbetaling av mer enn 100 millioner kroner mer i tilskudd til private barnehager, kun i de kommuner PBL har hatt oppdrag i.

Problemene med etterprøvnbarhet og forutsigbarhet er så store at det går ut over rettssikkerheten til barnehagene. Kommuner går langt for å få ned beregningsgrunnlaget slik at tilskuddssatsene skal gå ned. Mange klageprosesser er avhengig av omfattende juridisk oppfølging fra PBLs side.

«Nesodden-saken» er et eksempel på hvor langt de private barnehagene var nødt til å gå, for å få beregnet og utbetalt riktig tilskudd. PBL fikk på vegne av medlemsbarnehagene medhold i en klagesak om tilskudd og Nesodden kommune ble bedt om å rette opp den feilaktige lovforståelsen vedrørende tilskudd også for to tidligere år. Kommunen nektet og PBL og de private barnehagene var nødt til å ta ut stevning mot kommunen for å få slått fast riktig tilskudd.

Riktig tilskudd ble slått fast i dom av Follo tingrett. Kommunen og KS tapte ankesaken i Borgarting lagmannsrett. Kommunen og KS anket saken inn for Høyesterett, hvor den ble avvist.

Mangfold og eierstruktur

I høringsnotatet fra Utdanningsdirektoratet problematiseres eierstrukturen i barnehagesektoren. Kortfattet problematiseres det i hvilken grad de ulike finansieringsmodellene kan tenkes å påvirke fordelingen av kommunale og private barnehager.

PBL mener dette blir for enkelt og overfladisk. Slik PBL har oppfattet de politiske miljøene over tid, har det vært bred politisk enighet om at man ønsker en barnehagesektor med stort mangfold. Og med det har vi oppfattet mangfold i bred forstand, det vil si både med hensyn til barnehagens størrelse og driftsform, pedagogikk, livssyn og nisjebarnehager. Og ikke minst, rammebetingelser som også ivaretar små og enkeltstående barnehager.

På samme måte som dagens finansieringsmodell, etter det PBL erfarer, er for komplisert for mange kommuner, er det mange barnehager som opplever at dagens finansieringsmodell er ressurskrevende og vanskelig. Særlig gjelder det små og enkeltstående barnehager.

PBL mener det er et tankekors og et demokratisk problem at mens Kommune-Norge leier inn Telemarkforskning, PwC, Agenda Kaupang og andre for å utføre tilskuddsberegningene, har barnehagesektoren kun en liten avdeling i PBL som bistår barnehagene med kontroll av tilskuddsutmålingene.

Dagens finansieringsmodell er for komplisert og de første som kaster inn håndkleet er de små barnehagene. Både fordi de har begrensede ressurser til å kontrollere og følge opp tilskuddsutmålingene og fordi de er sårbar og i liten grad tåler økonomiske svingninger i rammebetingelsene.

3.2.4. Spørsmål: Spørsmål 2. Støtter dere vårt forslag om å gi påslag for pensjonsutgifter?

Ja/nei

Ja

Kommentar

PBL mener det er helt avgjørende for troverdigheten til et nytt finanssystem at dekning av pensjons- og kapitalkostnader sees under ett. PBL ønsker treffsikre systemer som bidrar til at private barnehager får dekket sine reelle pensjons- og kapitalkostnader.

Med et slikt system vil sektoren unngå uheldig over- og underfinansiering av enkeltbarnehager, noe PBL mener er avgjørende for å få nødvendig ro rundt den fremtidige finansieringen av private barnehager.

PBL støtter høringsnotatets forslag om å gi påslag for pensjonsutgifter.

I dagens finansieringssystem er det veldig store forskjeller i pensjonsutgiftene, både fra kommune til kommune, og fra barnehage til barnehage. Noen kommuner har om lag 8 prosent pensjonsutgift i dagens finansieringsmodell, andre har om lag 24 prosent. Dette betyr at det per i dag er veldig store variasjoner i hvilket utgiftsnivå for pensjon som finansieres av kommunene. Dette hadde ikke vært noe problem dersom variasjonen i de private barnehagene hadde fulgt kommunemønsteret, slik at vi i kommuner med høye pensjonsutgifter også fant private barnehager med relativt høye pensjonsutgifter, og motsatt. Slik er det imidlertid ikke.

Treffsikkerheten i dagens finansieringsmodell er derfor dårlig når det gjelder finansiering av pensjonsutgifter.

I utgangspunktet burde det, slik PBL vurderer det, ikke vært så stor spredning i de kommunale pensjonsprosentene som vi observerer. De kommunale pensjonene inngår i ett, felles risikofelleskap der premiene utjevnes, noe som tilsier at pensjonsprosentene skulle være relativt like, både blant de kommunalt ansatte og fra kommune til kommune.

Når vi likevel observerer store variasjoner, mener vi det hovedsakelig skyldes to forhold:

- kommunene forholder seg ulikt til KOSTRA og KOSTRA-håndbokens presiseringer om føring av pensjon.
- håndtering av pensjon i selve finansieringsmodellen.

Begge disse forholdene gjør private barnehager sårbare for feil når enkeltkommunenes regnskapsdata brukes som input i tilskuddsberegningene.

PBL mener det er et skritt i riktig retning ikke å belage seg på den enkelte kommunes regnskapsføring.

Det vil imidlertid fortsatt være slik at barnehager kan ha både høyere og lavere pensjonsutgifter enn nivået på sjablongpåslaget. Pensjonspremiene blant private barnehager blir ikke utjevnet slik de kommunale pensjonspremiene blir, noe som også fører til store variasjoner i pensjonspremie blant de private barnehagene.

Ifølge høringsnotatet vil en sjablong på 14 prosent dekke pensjonsutgiftene til om lag 78 prosent av de private barnehagene. At over 20 prosent av de private barnehagene synes ikke å få finansiert sine pensjonsutgifter, kan PBL ikke akseptere.

PBL gjør oppmerksom på at blant de private barnehagene som vil bli underfinansiert når pensjon finansieres med et sjablongpåslag, vil det mest sannsynlig være en overvekt av gamle og veletablerte barnehager med ansatte som har relativt lang opptjeningstid.

PBL forutsetter at myndighetene også ønsker å ha disse med videre som en del av barnehagesektoren og at det derfor lages forutsigbare bestemmelser som ivaretar disse, uavhengig av hvilken kommune de er lokalisert i.

Det norske pensjonssystemet, både Folketrygden og tjenestepensjonene, har gjennomgått store endringer de siste årene. Pensjonssystemet vil fortsatt være i endring noen år fremover. Offentlig pensjon skal blant annet vurderes i 2017.

De store pensjonsordningene for private barnehager er nært knyttet opp til ordningene i offentlig sektor. Hvordan fremtidig nivå og struktur blir på nye ordninger for private barnehager, vil mest sannsynlig påvirkes av hvilke endringer som skjer i offentlig sektor. Den mest vanlige ordningen for ansatte i private barnehager er ytelsespensjon med pensjonsnivå på om lag 66 prosent av lønn, ut fra gammel Folketrygd. Disse ordningene, inkludert PBLs ordninger for alle våre medlemsbarnehager, er ikke justert for levealder. Ordningene i offentlig sektor er imidlertid justert for levealder.

Det er i dag også stor spredning i nivået på og omfanget av de ordningene som er i private barnehager. Inntil nye pensjonssystemer er på plass, vil det være vanskelig å finne et treffsikkert system som ikke gir urimelig under- eller overfinansiering, om myndighetene velger en ordning med sjablongpåslag.

PBL ser to måter å løse dette på:

1. Dekning av pensjonsutgifter etter regning

2. Sjablong med system for:

Avkortning ved lave kostnader i dårlige og lite omfattende ordningerTillegg for barnehager med gamle ordninger med ytelsespensjon

PBL anbefaler at kostnader for pensjon dekkes etter regning inntil nye pensjonssystemer er på plass.

Dette kan gjøres ved at barnehagene, fra forsikringsordningene sine, mottar bekreftelse på årets premie for:

3. Ytelsesordning med alderspensjonsnivå inntil gammel 66 prosent-ordning
4. Innskuddspensjon med inntil 5 prosent innskudd inntil 7,1G og ytterligere 10 prosent mellom 7,1G og 12G
5. Uførepensjon inntil pensjonsnivå 66 prosent etter gammel folketrygd
6. Ektefellepensjon på nivå med ytelsene i offentlig sektor
7. Barnepensjon på nivå med ytelsene i offentlig sektor
8. Premiefritak
9. Avtalefestet pensjon etter gammel/offentlig ordning

Barnehagen innhenter dokumentasjon fra leverandør, og får deretter bekreftelse fra sin revisor om at vilkårene i listen over er oppfylt. Bekreftelsen sendes kommunen og dekkes etter regning.

Kommunen slipper administrasjon og omfattende søknadsprosesser, samtidig som enhver over- og underfinansiering unngås.

Når nytt pensjonssystem er på plass, og ut fra statens uttrykte ønske om sømløs overgang mellom private og offentlige bedrifter, lages det et sjablongsystem for fremtiden.

Alternativ to med avkortning eller tillegg for høye kostnader vil være mer kostnads- og tidkrevende.

Et system med standard sjablongpåslag må enten suppleres med en ordning med tillegg for barnehager som kan dokumentere høyere kostnader til pensjon enn gjennomsnittet, innenfor et akseptabelt maksimum, eller man må vurdere en ordning som fullt ut bygger på oppgjør etter regning.

Det er også viktig at systemet for dekning av pensjonskostnader ikke utelukkende adresserer pensjonssparing. Det må også tas høyde for hvordan for eksempel uføredekning, etterlattedekning (ektefelle- og barnepensjon), tidligpensjon (AFP) og betalingsfritak ved uførhet skal håndteres. Dette er ytelser som i dag er knyttet tett sammen med tjenstepensjonsordningene både for de som har offentlig tjenstepensjon og for de som har løsninger etter foretakspensjonsloven.

PBL mener dette vil lette kommunenes administrasjon mest, og ikke minst sørge for at all over- og underfinansieringen av private barnehagers pensjonskostnader blir eliminert.

PBL foreslår at begrensningen i å dekke etter regningen gjøres i henhold til punkt 1-7 over.

3.2.4. Spørsmål: Spørsmål 3. Støtter dere forslaget om en søknadsbasert ordning for barnehager med særlig høye pensjonsutgifter?

Ja/nei

Nei

Kommentar

PBL mener systemene for dekning av pensjons- og kapitalkostnader må sees under ett. PBL ønsker treffsikre systemer som bidrar til at private barnehager i størst mulig grad får dekket sine reelle pensjons- og kapitalkostnader, og verken mer eller mindre enn dette.

Med et slikt system vil sektoren unngå uheldig over- og underfinansiering av enkeltbarnehager, noe PBL mener er avgjørende for å få nødvendig ro rundt finansieringen av private barnehager.

PBL viser til vårt svar på spørsmål 2 i høringen der vi redegjør for hvordan pensjonskostnadene til private barnehager bør finansieres.

Som en følge av pensjonsreformen vil pensjonssystemene i både kommunale og private barnehager måtte endres de nærmeste årene. Både offentlig pensjon som kommunene har i dag og den ytelsespensjon de private barnehagene har, er i uoverensstemmelse med prinsippet om levealdersjustering.

For å bygge opp under «arbeidslinjen» som ligger i bunn av pensjonsreformen, så er det behov for nye pensjonsmekanismer for hele sektoren. Dette er en oppgave for tariffpartene primært og lovgiver sekundært.

Fordi det vil være stor usikkerhet omkring løsningene og de medfølgende kostnadene, foreslår PBL at myndighetene i en overgangsfase gir alle barnehager tilskudd til dekning av pensjonskostnader etter regning.

En revisorbekreftet regning for pensjon med videre legges til grunn og barnehagene får dekket sine kostnader, enten den reelle kostnaden er 8 prosent eller 24 prosent av lønn. For å unngå en kostnadsdrivende effekt av en slik ordning, foreslår PBL at revisor må bekrefte at barnehagen ikke har kostnader som er urimelige sammenlignet med det som er et kalkulert mål om maksimalt 66 prosent av sluttlønn i pensjon for private barnehager. Dette vil spare kommuner for mye administrasjon og vil sørge for at ingen private barnehager verken blir over- eller underfinansiert sammenlignet med barnehagens reelle pensjonskostnader.

Kommunene, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet er klare på at det med dagens finansieringssystem samlet sett er en overfinansiering av pensjonskostnader. Med PBLs forslag om å dekke etter regning og la private barnehager dokumentere egne pensjonskostnader, vil kommunene oppnå to mål:

Forenkling og mindre administrasjon enn med en søknadsbasert ordning. I tillegg vil ingen private barnehager bli over- eller underfinansiert.

PBL mener private barnehager må pålegges å dokumentere sine faktiske pensjonsutgifter. Private barnehager som ikke kan fremlegge slik dokumentasjon, attestert av revisor, har ikke krav på tilskudd til pensjonskostnader.

Utdanningsdirektoratets forslag om søknadsbasert ordning innebærer at den enkelte kommune skal foreta sin egen skjønnsvurdering. Dette er ikke å forenkle, slik regjeringserklæringen er tydelig på at den ønsker.

Med en søknadsbasert ordning basert på skjønn, vil det igjen bli uforutsigbare rammebetingelser og skjevheter i finansieringen for private barnehager.

Kommunene vil til en hver tid få finansiert egne pensjonsutgifter. Men private barnehager med særlige høye pensjonsutgifter vil ikke få finansiert sine pensjonsutgifter i de tilfeller der kommunen velger å avslå søknadene.

PBL er ikke enig i Utdanningsdirektoratets resonnement og konklusjon om hvorfor søknadsordningen bør basere seg på en skjønnsmessig vurdering. I høringsnotatet argumenteres det med at siden det er vanskelig å sammenligne reelle pensjonsutgifter i kommunen med reelle pensjonsutgifter i private barnehager, bør vurderingene baseres på skjønn.

PBL mener tvert om at kompleksiteten rundt pensjon taler for at det må eksistere en standardisert og faglig håndtering.

At det er vanskelig å finne korrekt nivå på pensjonsutgiftene i private barnehager taler for at det må finnes entydige og klare regler for hvordan disse skal finnes. PBL er ikke overbevist om at samtlige kommuner med private barnehager uten videre vil kunne finne frem til pensjonsutgiftene i private barnehager. I mange tilfeller vil ikke denne størrelsen fremkomme direkte i resultatregnskapet.

Pensjon håndteres ulikt i private resultatregnskap og i kommunenes driftsregnskap, noe som gjør at kommunene må påse at de har tatt med seg alle de relevante regnskapspostene før de foretar en faglig korrekt sammenligning.

Regnskapsinformasjon må kobles med informasjon fra pensjonsleverandøren. Kommune-Norge består hovedsakelig av små og mellomstore kommuner og PBL er usikker på hvorvidt de minste kommunene har kompetanse og ressurser til å gjennomføre dette arbeidet på en

sånn måte at de skjønnsmessige vurderingene baserer seg på faglig korrekte sammenstillinger og konklusjoner.

Disse administrativt krevende skjønnsvurderingene vil heller ikke bidra til å forenkle finansieringssystemet.

Mer prinsipielt kan man også stille spørsmålstegn ved hvorfor de reelle pensjonsutgiftene i det hele tatt skal sammenlignes. Når vi i en fremtidig finansieringsmodell velger å ta ut de kommunale pensjonsutgiftene fra beregningsgrunnlaget, betyr det i realiteten at kommunal pensjon ikke skal være referansepunkt for hva private barnehager eventuelt har krav på å få finansiert.

Det kan ikke bare være særskilt høye kommunale pensjonsutgifter som er sikret finansiering, gjennom ekstraordinær håndtering. Også særskilt høye pensjonsutgifter i private barnehager må være sikret finansiering.

PBL mener også dette taler for å dekke pensjonskostnadene etter regning.

Dokumentasjonsansvaret ligger på private barnehager. Når endringene i tråd med pensjonsreformen er gjort for barnehagesektoren, vil det være praktisk mulig å innføre sjablongprinsippet.

3.3.2.1. Spørsmål: Spørsmål 4. Støtter dere at kapitaltilskuddet kun beregnes ut fra nasjonal sats?

Ja/nei

Ja

Kommentar

PBL mener systemene for dekning av pensjons- og kapitalkostnader må sees under ett. PBL ønsker treffsikre systemer som bidrar til at private barnehager i størst mulig grad får dekket sine reelle pensjons- og kapitalkostnader, og verken mer eller mindre enn dette.

PBL deler direktoratets syn på at lokal beregning av kapitalkostnader fremdeles vil bli for krevende for mange av kommunene. Kommunal regnskapsskikk bidrar heller ikke til å legge til rette for slike beregninger.

I tillegg vil en slik mulighet for enkelte kommuner virke som et incitament for på kort sikt ikke å utvikle eller ta vare på barnehagebygg på en hensiktsmessig måte. Det vil på lang sikt gi dårligere infrastruktur og deretter høyere kostnader ved at byggenes levetid forkortes og nye investeringer må gjøres for å korrigere for slik uforsvarlig drift.

PBL ønsker at kapitaltilskudd beregnes nasjonalt, og at det ikke skal være åpning for kommunene å gjøre egne beregninger.

Et slikt prinsipp vil best sikre en rasjonell formuesbevaring, både for kommunene og de private barnehagene.

3.3.3.1. Spørsmål: Spørsmål 5. Er dere enige i at kapitaltilskuddet gis likt for tre år?

Ja/nei

Nei

Kommentar

PBL mener at et mer finmasket system, det vil si en trappetrinnmodell som består av gjennomsnittlige kapitalkostnader for de enkelte år, og ikke treårige gjennomsnitt, vil være det beste.

Det legges nå opp til systemer for finansiering som både skal sikre mot over og underfinansiering. I dagens system har noen barnehager hatt over finansiering på pensjon og underfinansiering for kapitalkostnader. Det er derfor avgjørende for en likeverdig finansiering at alle elementer blir treffsikre. For kapitalfinansiering betinger dette at det fastsettes satser for hver etableringsår.

Dette er en engangsjobber ved etablering, utvidelse eller total rehabilitering av barnehagen. Med total rehabilitering mener vi påkostninger som overstiger 50 % av kostnadene med å etablere en ny tilsvarende barnehage.

Hvis årlige gjennomsnitt viser seg å være sårbar for feilrapporteringer kan det eventuelt vurderes å gjøre rene fremskrivinger.

PBL erkjenner at ved å operere på gjennomsnittsnivå, vil det finnes barnehageplasser som er etablert til kostnader som avviker fra gjennomsnittet. Man vil da kunne få noe over- eller underfinansiering av enkeltbarnehager. Vi mener imidlertid at årlige gjennomsnitt er det presisjonsnivået som må til for at man skal kunne snakke om treffsikker finansiering, særlig over tid.

PBL støtter også et system med minimumstilskuddet som tilsvarer en gjennomsnittlig kapitalkostnad for nye og gamle barnehager. Vi deler direktoratets begrunnelse for en slik løsning.

Selve beregningsgrunnlaget for kapitaltilskuddet bør utvikles videre. Det finnes flere tilnærminger til slike beregninger. Løsningen bør baseres på mest mulig nøytrale kilder med høy troverdighet blant partene i sektoren.

3.3.5. Spørsmål: Spørsmål 6. Hvilken metode mener dere er best egnet til å beregne kapitaltilskuddet?

Velg ett alternativ

Intet svaralternativ valgt

Kommentar

PBL mener systemene for dekning av pensjons- og kapitalkostnader må sees under ett. PBL ønsker treffsikre systemer som bidrar til at private barnehager i størst mulig grad får dekket sine reelle pensjons- og kapitalkostnader, og verken mer eller mindre enn dette.

Med et slikt system vil sektoren unngå uheldig over- og underfinansiering av enkeltbarnehager, noe PBL mener er avgjørende for å få nødvendig ro rundt finansieringen av private barnehager.

PBL mener en metode med kombinasjon av godkjenningsår og byggeår vil være nødvendig for å kunne oppnå et kapitaltilskudd som er tilstrekkelig treffsikkert.

Målet med kapitaltilskuddet må være å sikre at kostnadene til kapital ikke må belastes midler tiltenkt driften av barnehagetilbudet, at det sikrer eierne muligheter for å bygge funksjonelle bygg tilpasset formålet, samt sikrer barna et godt oppholds- og læringsmiljø og de ansatte et godt arbeidsmiljø. Ordningen må også sikre at eksisterende bygningsmasse kan tilpasses nye krav i sektoren.

Det drives barnehage i mange forskjellige typer bygg. De enkleste av dem er spesialbygde formålsbygg. Andre barnehagebygg er ombygde bolig- eller næringseiendommer. Det alle har til felles er at det er gjort ombygginger og tilpasninger som medfører at de teknisk oppfyller lovens krav til å brukes til barnehagedrift.

Noen barnehager eier eget bygg og har dermed bedre oversikt over byggets kostnader og kvaliteter enn de som er leietakere. Kapitaltilskuddet må fremdeles være uavhengig av hvem som eier bygget.

Fordi det legges opp til en ordning med minimumstilskudd, trenger man ikke å vite nøyaktig alder på de fleste bygg som rommer barnehager, eller når de i sin tid ble godkjent. Det er kun de barnehager som skal være berettiget til mer enn minimumstilskuddet som må plasseres i trappetrinnmodellen over minimumstilskuddet, og som man dermed trenger slik kunnskap om.

PBL deler direktoratets utgangspunkt om at det må være det året barnehagen får økte kapitalkostnader som legges til grunn. For barnehager som er berettiget til kapitaltilskudd ut over minimumssatsen vil det normalt være byggeåret som legges til grunn. For andre kan det være godkjenningsåret når drift starter opp i gamle, men tilpassede lokaler.

Systemet må inneholde mekanismer som sikrer kapitaltilskudd til gamle barnehager som ikke bare vedlikeholder eksisterende bygg, men som renoverer disse på en slik måte at de helt eller delvis fremstår som nye.

I slike tilfeller mener PBL det er en god løsning med en ordning der barnehagen må dokumentere reelle kostnader, slik at barnehagen kan «re-innplasseres» på riktig nivå. Når tilstrekkelig dokumentasjon er fremlagt må det også være automatikk i endring av sats, uten skjønnsmessige vurderinger. Det er ikke behov for å knytte en slik løsning opp til noen ny godkjenning.

Ved utvidelse av en eksisterende barnehage, vil barnehagen kunne omfattes av ulike satser for deler av barnegruppen ved at de nye plassene finansieres etter godkjenningstidspunktet for disse, mens de gamle står i ro på minimumstilskudd eller et lavere trinn i tilskuddstrappen (for eksempel ved dokumenterte kostnader for renovering sammen med utbygging).

I slike tilfeller gjøres det en godkjenning av nye arealer. Dermed er tidspunktet for vurdering rimelig enkel. Fordi en barnehage har en ubetinget rett til å få godkjent nye lokaler, men må ha fått eksplisitt rett til finansiering for nye plasser i slike lokaler, trenger man heller ikke i slike tilfeller å gjøre noen særskilt vurdering av rett til kapitaltilskudd. Det må følge automatisk som en konsekvens av rett til tilskudd etter barnehageloven § 14.

Et system som dette vil bidra positivt til å opprettholde de strukturkvalitetene som bør være til stede i sektoren ved at eierne gis mulighet til å ta vare på barnehagebygg og -anlegg.

3.4.4. Spørsmål: Spørsmål 7. Støtter dere at tilskuddet til familiebarnehager kun beregnes ut fra nasjonal sats?

Ja/nei

Ja

Kommentar

PBL støtter høringsnotatets forslag om at tilskuddet til familiebarnehager kun beregnes ut fra nasjonal sats.

Hovedbegrunnelsen for dette er at det vil være en administrativ forenkling for store deler av Kommune-Norge og de private familiebarnehagene.

På samme måte som for ordinære barnehager, mener PBL at det er viktig at tilskuddene rundt om i Norge bygger på gode og kvalitetssikrede tall og noen felles prinsipper. I tillegg er det et faktum at det er svært få kommunale familiebarnehager igjen i Norge. Det er altså få sammenligningstall igjen. Begge momentene taler for at tilskuddet til familiebarnehager kun beregnes ut fra nasjonal sats.

I høringsnotatet foreslås det også å endre påslaget for sosiale kostnader, fra 30 til 20 prosent. Det sies imidlertid samtidig at satsen skal fastsettes endelig på bakgrunn av arbeidsgiveravgiften i kommunen. Slik vi tolker forslaget, så betyr det at påslaget for sosiale kostnader skal korrigeres ytterligere ned i alle kommuner hvor man ikke har 14,1 prosent arbeidsgiveravgift.

PBL er usikker på hvorvidt vår tolkning er korrekt og anbefaler at dette redegjøres og presiseres nærmere i en fremtidig valgt modell. Det er ikke gitt at alle kommuner leser og forstår dette likt og i så fall ligger det en risiko for ulik praksis.

PBL er usikker på hvorvidt finansiering av seks prosent pensjon i familiebarnehager er tilstrekkelig presist. Vi oppfordrer derfor Utdanningsdirektoratet til å analysere dette nærmere. PBL frykter blant annet at pensjonsutgifter i enkeltpersonsforetak kan være underestimert på grunn av regnskapsregler.

3.5.5. Spørsmål: Spørsmål 8. Støtter dere at tilskuddet til åpne barnehager kun beregnes ut fra nasjonal sats?

Ja/nei

Ja

Kommentar

Åpne barnehager er et pedagogisk tilbud som innholdsmessig hører hjemme sammen med de øvrige barnehagene, men som i sin innretning har andre forutsetninger for å være et gode for spesielt utsatte grupper enn de ordinære barnehagene.

De åpne barnehagene er ikke mange, men de er en del av mangfoldet i sektoren som det er viktig å ta vare på.

Selv om de fleste brukere av åpne barnehager ikke har barn med behov for mer oppfølging enn barn generelt, så er åpne barnehager også en arena for barn og foresatte som ennå ikke har begynt i ordinær barnehage, og for barn og foresatte fra de etter hvert får miljøene som i mindre grad velger å sende sine barn i ordinær barnehage.

OECD anbefaler i sin siste analyse av norsk barnehagesektor, *Early Childhood Education and Care – Policy review (2015)*, at Norge retter ekstra fokus mot de som ikke bruker det ordinære tilbudet. Etter PBLs syn er de åpne barnehagene en svært viktig arena for å nå disse.

Dette støttes av rapporten *Åpen barnehage i Norge. Organisering, bruk og betydning* som er utarbeidet av *Trøndelag forskning og utvikling (2014)*.

Punkt 1.2 om åpne barnehagers plass i barnehagesektoren omhandler blant annet dette.

Selv om antallet barn som står utenfor et ordinært barnehagetilbud er synkende, beskrives det at «tilbudet om åpen barnehage blir viktigere for de få som trenger tilbudet, i takt med at volumet på brukergruppen reduseres med økende barnehagedekning».

De åpne barnehagene fortjener bedre forutsigbarhet rundt sin økonomiske situasjon enn de har i dag. PBL støtter dermed at tilskuddet til åpne barnehager beregnes nasjonalt, og at det er barnetallet i godkjenningen til den enkelte åpne barnehage som legges til grunn ved utregning av årlig tilskudd.

Vi støtter også PwCs primære anbefaling om at det utarbeides klare retningslinjer for hva som menes med minimumstilbud, krav til telling og dokumentasjonsplikt. Denne helheten er det som må være på plass for å gi stabile forutsetninger for drift.

Minimumstilbud i åpen barnehage bygger på barnehagens samfunnsmandat slik det defineres i barnehageloven, og rammeplanen. Det vil si at vi legger til grunn krav om at styrer og pedagogisk ledelse har barnehagelærerkompetanse, at barnehagen har årsplan og samarbeidsutvalg, og at arbeidet kontinuerlig planlegges og vurderes i tråd med rammeplanen. For å kunne opprettholde et minimumstilbud, behøver barnehagen økonomisk forutsigbarhet.

PBL støtter ikke en ordning hvor kommunene kan endre på spillereglene gjennom lokale skjønsmessige vurderinger om telling som igjen påvirker tilskuddsnivået. Vi aksepterer at kommunene må ha anledning til å vurdere om forutsetningene for det tilbudet som finansieres er reelt. Dette må imidlertid være forutsigbart og dermed skje etter en forskriftsfestet metodikk.

Det ligger til åpen barnehages egenart at de primært tilbyr tilgjengelighet. Behovet for og bruken av tilbudet varierer gjennom året. Telling av barn og beregning av tilskudd må ta høyde for slike svingninger.

3.7.3. Spørsmål: Spørsmål 9. Støtter dere vårt forslag om at kommunen der barnet er folkeregistrert skal være refusjonspliktig?

Ja/nei

Ja

Kommentar

PBL støtter forslaget om at det er kommunen der barnet er folkeregistrert som skal være refusjonspliktig.

Så lenge det er kommunen der barnet er folkeregistrert som mottar finansiering gjennom inntektssystemet, mener PBL det også må være denne kommunen som er refusjonspliktig overfor kommunen som faktisk yter barnet barnehageplass og således pådrar seg barnehagekostnader.

Systemet sikrer på den måten at barnehagekostnader og finansiering, forbundet med et og samme barn, i alle fall til en viss grad henføres samme kommune.

Dagens regelverk, der refusjonskrav skal rettes mot bostedskommunen, medfører for mange uheldige og urimelige utslag.

3.8.1. Spørsmål: Spørsmål 10. Støtter dere forslaget om ikke å videreføre en bestemmelse om minimumssats?

Ja/nei

Ja

Kommentar

På grunn av de anslåtte økonomiske konsekvensene av foreslåtte nye modeller, er det nødvendig å innføre reell likebehandling av private og kommunale barnehager ved at minimumssatsen fjernes og at det ytes samme tilskuddssats til de private barnehagene som det kommunen har i egne barnehager.

De private barnehagene er underlagt de samme kravene til barnehagedrift – kvalitet, innhold og drift – som de kommunale barnehagene og har i utgangspunktet samme foreldrebetaling. Det er derfor ingenting som tilsier at de private barnehagene skal ha en lavere tilskuddsandel.

Særlig for barnehager i kommuner med lave tilskuddssatser vil forskjellsbehandlingen sammenlignet med kommunale barnehager i samme kommune være en stor utfordring. De små private barnehagene er særlig utsatt fordi mulighetene for effektivisering av driften er meget begrenset i henhold til kravene for barnehagedrift. Flere små private barnehager har de siste årene måttet legge ned eller de har valgt å la andre aktører overta driften. Dette fører til mindre valgfrihet for foreldre og ansatte og truer det store mangfoldet i sektoren. Det har vært et uttalt politisk mål i flere år å likebehandle de private barnehagene med de kommunale. PBL mener reell likebehandling skulle vært på plass for mange år siden.

4.2.1. Spørsmål: Spørsmål 11. Er dere enige i forslaget om ikke å videreføre en bestemmelse om formål og virkeområde?

Ja/nei

Nei

Kommentar

PBL støtter ikke direktoratets forslag om fjerne bestemmelsen om formål.

Hvis dagens finansieringsmodell videreføres av, er formålet et så sentralt element at det må forskriftsfestes. Dette gjelder spesielt for å bygge opp under plikten om at kommunene skal informere og dokumentere at tilskuddet er beregnet på riktig måte.

Kommunene må sette de private barnehagene i stand til å forstå vedtak om tilskudd, og hvordan tilskuddsberegningen er utført. Det er derfor viktig at formålet presiseres i forskriften.

PBL støtter direktoratets forslag om ikke å videreføre bestemmelsen om virkeområde.

4.3.1. Spørsmål: Spørsmål 12. Støtter dere vårt forslag om ikke å videreføre begrepet "ordinær drift" i ny forskrift?

Ja/nei

Nei

Kommentar

PBL mener begrepet «ordinær drift» har verdi ut over opplisting av drifts-, kapital- og administrasjonskostnader.

Det er også et begrep som brukes for å vise at denne forskriften dreier seg om finansiering av basistilbudet til barn i barnehager.

Det er en rekke utfordringer knyttet til tilskudd som skal gå utover basistilbudet, nemlig til barn med behov for spesiell tilrettelegging. Denne tilretteleggingen er ikke med i forslagene til finansieringsmodell for private barnehager.

Motsetningsvis brukes begrepet for å slå fast at alle barn med spesielle behov skal vurderes særskilt knyttet til sine individuelle behov. Fordi det involverer en rekke regelsett, så er det i forskriftens forstand enklere positivt å avgrense forskriften til «ordinær drift» slik det er gjort frem til i dag.

4.4.1. Spørsmål: Spørsmål 13. Støtter dere forslaget om å beholde en bestemmelse om kravet til forsvarlig saksbehandling etter forvaltningsloven?

Ja/nei

Nei

Kommentar

PBL støtter ikke forslaget om å beholde en bestemmelse om kravet til forsvarlig saksbehandling etter forvaltningsloven.

PBL registrerer i mange klagesaker at verken kommunene eller fylkesmennene gir eller krever god nok dokumentasjon og begrunnelse for tilskuddsberegningen til de private barnehagene. Veldig mange vedtak oppfyller verken forskriftens- eller forvaltningslovens krav til dokumentasjon og begrunnelse.

PBL mener derfor det bør forskriftsfestes et strengere og mer presist krav til dokumentasjon og begrunnelse.

I kommentarene til dagens forskrift står det at: «*Kravene til begrunnelse i forvaltningsloven supplerer kommunens dokumentasjonsplikt etter forskriften*». Dette fremgår også av *Rundskriv Udir F-05-11, Udir F-6-2013 og Udir -7-2014*.

PBL mener det følger et strengere krav til dokumentasjon av forskriften enn det gjør etter forvaltningsloven, jfr. ovennevnte ordlyd, og kommentarene til ovennevnte rundskriv.

PBL mener Utdanningsdirektoratet ikke er helt presis i sin formulering under pkt. 4.4 i høringsnotatet. Om dokumentasjonsplikt står det: «*Kravet er et utslag av kravet til forsvarlig saksbehandling i forvaltningsloven, og går ikke lenger enn forvaltningsloven*».

Reglene om begrunnelse i forvaltningsloven er i utgangspunktet minimumsregler og det er flere eksempler på at det i særlovgivningen gis utfyllende regler om begrunnelse, se f.eks. opplæringsloven § 5-3 første ledd.

I denne høringen mener PBL at direktoratets forslag, av enkelte kommuner, kan bli tolket som en svekkelse av kommunens dokumentasjons- og begrunnelsesplikt.

PBL mener tvert imot at det er behov for et særskilt og skjerpet dokumentasjonskrav, samt en særskilt og skjerpet begrunnelsesplikt dersom dagens finansieringssystem videreføres.

Dette må forskriftsfestes.

Det vises i den forbindelse til pågående sak vedrørende Eigersund kommune der PBL har sett seg nødt til å leie inn en uavhengig part, KPMG, for å kontrollere om kommunen har henført kostnader vedrørende ordinær drift og kostnader vedrørende barn med styrket tilbud riktig.

PBL finner ikke samsvar mellom kostnadsfordelingen og antall ansatte.

I tillegg opplever vi at fylkesmannen som klageorgan ikke krever god nok dokumentasjon fra kommunen på de forhold og manglende sammenhenger mellom nøkkeltall som PBL har presentert i tilskuddsklager. Hverken barnehagene eller PBL er i stand til å forstå vedtaket eller har en reell mulighet til å vurdere om kommunen har oppfylt kravene i forskriftens § 4. Det store omfanget klagesaker hvert år siden 20011, som har så store økonomiske konsekvenser for private barnehager, viser viktigheten av at det følger et strengere krav til dokumentasjon for kommunene.

Det er kritisk viktig at barnehagen som mottaker av vedtaket blir satt i stand til å forstå innholdet av det og har en reell mulighet til å vurdere om tilskuddet er beregnet riktig. Daglig leder må kunne kontrollere og sammenligne driften i egen barnehage opp mot en sammenlignbar kommunal barnehage.

Dersom det er ønskelig å få ned konfliktnivået i sektoren, og få redusert antall klagesaker, er det etter PBLs mening tvingende nødvendig å stille strengere og mer presise krav til kommunenes dokumentasjon og begrunnelse.

Den sittende regjering fremhevet ved sin tiltredelseserklæring (Sundvolden-erklæringen) at: «Regjeringen vil sikre likebehandling av alle barnehager, forenkle finansieringsordningen samt likestille regnskapsforskriften for offentlige og private barnehager.»

Dersom dagens modell for finansiering videreføres, må regnskapsforskriften likestille private og offentlige barnehager.

Dersom dagens finansieringsmodell blir videreført, mener PBL at kommunens dokumentasjonsplikt må forskriftsfestes og foreslår følgende bestemmelse:

Kommunen skal utarbeide et resultatregnskap for hver barnehage som er godkjent etter barnehageloven. Regnskap skal vise alle inntekter og kostnader som gjelder godkjent barnehagedrift. Inntekter og kostnader skal periodiseres i samsvar med prinsippene i regnskapsloven § 4-1. Transaksjoner som ikke gjelder drift etter barnehageloven, skal i sin helhet holdes utenfor regnskapet.

Regnskapet skal dokumenteres i samsvar med bokføringslovens krav.

Kommunen skal særskilt dokumentere kostnader som holdes utenfor beregningsgrunnlaget og det må fremgå av dokumentasjonen at kostnadene korresponderer med det tilbud som er gitt. Dette gjelder kostnader til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne, kostnader til spesialpedagogisk hjelp og lærlinger.

Med særskilt dokumentasjon menes:

Totale personalkostnader knyttet til stillingene på art 211, spesialpedagogisk hjelp og lærlinger.

Antall barn og totalt antall timer knyttet til stillinger på art 211, spesialpedagogisk hjelp og lærlinger.

Kommunen må også spesifisere hvilke kostnader som er knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet.

Dersom dagens finansieringsmodell blir videreført, mener PBL det også må forskriftsfestes at KS/PBL-malen skal brukes for å dokumentere og begrunne vedtak om tilskudd.

4.5.4. Spørsmål: Spørsmål 14. Er dere enige i forslaget om ikke å videreføre 25 prosent-regelen?

Ja/nei

Ja

Kommentar

PBL er enig i direktoratets vurderinger, både om at bestemmelsen ikke gir stort utslag på tilskuddsnivået, og at den har begrenset betydning.

4.6.1. Spørsmål: Spørsmål 15. Støtter dere forslaget om at det ikke skal være særskilte regler for barnehager i midlertidige lokaler?

Ja/nei

Ja

Kommentar

PBL er enig i direktoratets begrunnelse på dette punkt.
PBL opplever at midlertidige lokaler per i dag er en marginal problemstilling.

4.7.3. Spørsmål: Spørsmål 16. Støtter dere forslaget om ikke å videreføre regelen om ekstra tilskudd?

Ja/nei

Ja

Kommentar

PBL deler direktoratets syn på saken, og vil gjerne poengtere at ekstra tilskudd alltid kan gis, men da både innenfor rammene av forvaltningsrettslige- og konkurranserettslige regler.

4.8.3. Spørsmål: Spørsmål 17. Er dere enige i at fristen for vedtak om sats bør være 31. oktober i året før tilskuddsåret?

Ja/nei

Ja

Kommentar

Ut fra en helhetsvurdering, støtter PBL forslaget om at vedtak om sats bør være 31. oktober i året før tilskuddsåret.

Dette skyldes ene og alene behovet for å få informasjon om tilskuddssatsene så tidlig som mulig, slik at private barnehager har anledning til å få disse innarbeidet i sine budsjetter. Ønsket om rammebetingelser til å kunne bedrive tidlig og godt budsjettarbeid er altså avgjørende.

Det moment at man likevel vil få nye og gjeldende tilskuddssatser på et senere tidspunkt, når kommunene også har fått innarbeidet statlig bestemt makspris for det kommende år i sine satsberegninger, trekker i retning av ikke å støtte forslaget.

Realitetene vil bli at man innenfor en relativt kort tidsperiode vil operere med flere versjoner av tilskuddssatsene for kommende år, henholdsvis beregnet med bakgrunn i gammel og ny maksimalpris. Kommunenes rutiner for å fange dette opp, og ikke minst kommunisere det ut til de private barnehagene, vil variere sterkt. Det samme vil private barnehagers forutsetninger for å være oppmerksom på dette være.

PBL er derfor redd for at en prosess som åpent legger opp til at man skal operere med flere ulike satsberegninger vil kunne bidra til usikkerhet.

Momentene som trekkes frem i høringsnotatet, om at dette vil kunne bidra til at uenighetene om beregning av sats allerede kan være avgjort, og at klagebehandlingen kan bli avsluttet på et tidligere tidspunkt enn i dag, anser vi å være en illusjon.

PBL erfarer at uenigheter om satsberegninger tar uforholdsmessig lang tid å få avgjort. Det vanlige er at klageprosesser rundt dette tar mellom 6 og 12 måneder. Hvis man eventuelt forskyver tidsfristen en måned slik at kommunene også fikk innarbeidet vedtatt makspris i sine satsberegninger, vil derfor kun gi en marginal forsinkelse, men hvor gevinsten er at man får redusert usikkerhet og dessuten kan slippe unna med en informasjonsrunde mindre vedrørende kommende års tilskuddssats.

4.8.3. Spørsmål: Spørsmål 18. Støtter dere forslaget om klagerett?

Ja/nei

Ja

Kommentar

PBL slutter seg til direktoratets vurderinger.

4.9.1. Spørsmål: Spørsmål 19. Er dere enige i forslaget om ikke å videreføre bestemmelsen om vilkårsstillelse?

Ja/nei

Ja

Kommentar

PBL har alltid ment at § 9 i dagens forskrift i beste fall har vært svært upresis, og i realiteten direkte misvisende.

Selve bestemmelsen har imidlertid ikke hatt spesielt stor betydning. Dette fordi grensedragningen for hvordan blant annet vilkårsslæren må forstås i forbindelse med diverse typetilfeller i sektoren, har vært belyst i en rekke enkeltsaker.

PBL opplever at det har vært nokså lite konflikt rundt vilkårssetting de siste år, men ser verdien av at man ett eller annet sted samler eksempler som viser vilkårsslærens begrensninger i en sektor med lovfestede minimumsrettigheter.

4.10.2.1. Spørsmål: Spørsmål 20. Støtter dere forslaget om at det ikke stilles krav til like rapporteringstidspunkt?

Ja/nei

Nei

Kommentar

I utgangspunktet burde dette være et enkelt spørsmål der det burde være uproblematisk å svare *ja*. Erfaringene med kommunenes håndteringer fra 2011, og særlig de siste årene, gjør det imidlertid umulig å svare ubetinget *ja*.

Spørsmålet er hvorvidt kommunene evner å se at rapporteringstidspunkt, og ikke minst antall rapporteringstidspunkter, også har innvirkning på aldersklassifisering av barna. Dessverre erfarer PBL at det er kommuner og fylkesmenn som ikke ser denne sammenhengen, og at det har innvirkning på tilskuddsberegningene. PBL ønsker derfor å konkretisere dette nærmere.

Dersom en kommune bestemmer at aktiviteten i private barnehager kun skal rapporteres 15. desember, må kommunen legge opp til rapporteringstidspunkter i de kommunale barnehagene der det legges til grunn en 7/12- og 5/12-metodikk, også når gjennomsnittsakktivitet i de kommunale barnehagene skal beregnes.

Dette fordi ett rapporteringstidspunkt i private barnehager vil medføre at treårskullet håndteres som små i syv måneder og stor i fem måneder. Implisitt ligger altså at barnehagene er relativt oppfylt per 15/12, og at det utmåles helårstilskudd til hele barnegruppen ut fra aldersklassifiseringen i årsmeldingsskjemaet, men at tilskuddene ved starten av nytt barnehageår året etter skifter «eier».

Småbarnstilskuddene som treåringene i utgangspunktet fikk utmålt for et helt år overføres i august til nye, små barn som tas opp i forbindelse med nytt barnehageår. Likeledes arver treåringene tilskuddene til seksåringene som slutter og begynner på skole.

Ved å ta utgangspunkt i ett rapporteringstidspunkt for private, fanges altså det normale årshjulet i barnehagedriften opp i tilskuddsutmålingene til private barnehager. Da må også de samme mekanismene fanges opp i rapporteringene fra de kommunale barnehagene.

Kommunene kan for eksempel ikke, slik PBL ser det, legge til grunn rapporteringstidspunkter og administrative rutiner som gir kommunale barnehager andre incentiver eller muligheter til suppleringsopptak. Dette både av konkurranserettslige grunner, og fordi disse andre rutinene i kommunale barnehager i neste omgang vil kunne påvirke beregningene av tilskuddssats i disfavør av de private barnehagene.

Et eksempel her vil være «mange rapporteringstidspunkter i kommunale barnehager» for på den måten hele tiden å påse full kapasitetsutnyttelse og effektiv drift i kommunale barnehager. Private barnehager vil ikke ha samme incentiver og rammebetingelser med kun ett rapporteringstidspunkt.

Utdanningsdirektoratet skriver i høringsnotatet at de ikke har noe inntrykk av at denne type ulikheter mellom kommunale og private barnehager er utbredt, uten at det redegjøres nærmere for hva påstanden baseres på.

PBL mener høringsnotatet ikke griper fatt i problemstillingen på en helhetlig måte. Det påpekes at tellinger i kommunale barnehager og rapporteringer i private barnehager tjener ulike formål. Tellinger i kommunale barnehager er, ifølge høringsnotatet, ment brukt til å beregne hva en heltids plass kostet i regnskapsåret, mens rapporteringer i private barnehager er ment å skulle ta høyde for aktivitetsendringer gjennom året.

Tellinger i kommunale barnehager vil kunne ha som formål å påse full kapasitetsutnyttelse i kommunale barnehager, for på den måten å få ned kostnadene per heltids plass og deretter tilskuddssatsene til private barnehager. PBL mener dette i for liten grad problematiseres i høringsnotatet.

Ovennevnte mekanismene tilsier at det bør stilles krav til like telle- og rapporteringstidspunkter i kommunale og private barnehager.

PBL ønsker også å påpeke at bevisste eller ubevisste valg når det gjelder aldersklassifisering av treåringene i kommunale barnehager også legger føringer for hvordan og hvor ofte barnetallet i private barnehager må telles. Dette for å sikre at det legges til grunn samme aldersfordeling mellom kommunale og private barnehager gjennom hele tilskuddsåret. Dette betyr for eksempel at dersom en kommune sier at treåringene er små hele året i de kommunale barnehagene, og at de skal ha tre kommunale telletidspunkter, så må de også ha tre rapporteringstidspunkter for private barnehager. Hvis ikke sikres ikke lik aldersfordeling gjennom tilskuddsåret.

Det at treåringer klassifiseres som henholdsvis små eller store hele året i de kommunale barnehagene har innvirkning på hvordan nytt barnehageår (de naturlige endringene) fanges opp i beregningene av kommunal gjennomsnittsaktivitet og dermed hva en heltids plass koster. Dette påvirker i neste omgang beregningene av tilskuddssats og dermed også tilskuddsutmålingene til private barnehager.

Kommunene kan ikke vedta at treårskullet skal være små (eller stor) hele året og samtidig ha en ulik telle- og rapporteringspraksis der private barnehager bare rapporterer 15/12 året før tilskuddsåret. Da vil kommunale og private barnehager få ulikt antall små- og storbarnskull på høsten.

PBL krever derfor at det lages et regelverk om rapporteringer som påser at aldersklassifisering og antall årskull små og store barn i kommunale barnehager er i samsvar med det de private barnehagene kompenseres for i tilskuddsutmålingene.

Kommunale valg om telletidspunkter og aldersklassifisering i kommunale barnehager legger altså viktige føringer for hvordan aldersklassifisering og rapporteringstidspunkter hos private barnehager må gjøres, for at kommunene skal kunne sikre at det legges til grunn samme aldersfordeling av barn over og under tre år som i kommunens egne barnehager.

PBL er med dette ikke ute etter å innskrenke kommunenes valgfrihet eller å øke rapporteringsbyrden. PBL er kun opptatt av at dette skal bli faglig korrekt ved at det må være en rød tråd mellom kommunenes aktivitetstall, hvordan disse summeres og kategoriseres, og hvordan aktiviteten i private barnehager i neste ledd registreres og finansieres.

4.10.3.1. Spørsmål: Spørsmål 21. Er dere enige i forslaget til beregning av gjennomsnittlig barnetall i kommunale barnehager?

Ja/nei

Ja

Kommentar

PBL støtter direktoratets forslag når det gjelder beregning av gjennomsnittlig barnetall i kommunale barnehager.

PBL opplever dessverre at kommunene i økende grad finner nye måter å beregne gjennomsnittlig barnetall i kommunale barnehager på. Det har særlig handlet om aldersklassifisering, altså hvilke barn som skal klassifiseres som små i gjennomsnittsberegningen, og hvilke barn som skal klassifiseres som store.

Flere kommuner er begynt å klassifisere treåringene som store hele året i beregningen av gjennomsnittlig barnetall. I utgangspunktet er dette en form for effektivisering vi må akseptere, og som lokaldemokratiet og lokalpolitikere må stå til ansvar for. PBL reagerer imidlertid på at kommuner og fylkesmenn i alle disse sakene ikke er behjelpelig med å få dokumentert at de gjennomsnittlige barnetallene er i henhold til hvordan barna faktisk er håndtert i de kommunale barnehagene.

Hvis gjennomsnittlig kostnad per heltidsplass skal bli korrekt, så betyr det med toåring følger et storbarnstilbud, i ytterste konsekvens kun et par dager etter at de er fylt to år. PBL kan ikke se at slik praksis er den gjeldende i sektoren, hverken i kommunale eller private barnehager. Derfor mener vi at en slik teoretisk praksis heller ikke kan legges til grunn ved beregningen av gjennomsnittlig barnetall i kommunale barnehager.

PBL er tilfreds med at Utdanningsdirektoratet i høringsnotatet søker å få lagt til grunn en praksis ved beregning av gjennomsnittlig barnetall i kommunale barnehager som vi oppfatter er i samsvar med det som vi opplever er vanlig i sektoren. Nemlig at treårskullet håndteres som små i årets syv første måneder og som store i årets fem siste måneder.

En slik praksis ved beregning av gjennomsnittlig barnetall betyr ikke nødvendigvis at treåringene som fyller tre år i januar fortsetter på småbarnsavdeling hele vårhalvåret. Aldersklassifiseringen i beregningssammenheng tilsier bare at for treårskullet som helhet er det dette som i størst grad er i samsvar med den faktiske håndteringen, altså i selv driften. Vi støtter videre direktoratets forslag om at disse prinsippene for aldersklassifisering også skal ligge til grunn i de tilfeller der gjennomsnittlig barnetall i kommunale barnehager skal bygge på egne tellinger.

4.10.3.1. Spørsmål: Spørsmål 22. Bør gjennomsnittsberegningen kun gjøres med bruk av to årsmeldinger?

Ja/nei

Nei

Kommentar

PBL mener at den store fordelene med å benytte årsmeldingene som grunnlag for gjennomsnittsberegningene, er at det gir private barnehager en fasit å forholde seg til når det gjelder aktivitetstallene i de kommunale barnehagene.

Dette er altså aktivitetstall fra de kommunale barnehagene som likevel rapporteres inn og som brukes i andre sammenhenger enn kun til å beregne gjennomsnittsaktivitet i kommunale barnehager ved beregning av tilskuddssats. Det er et kjent skjema som både kommuner og de private barnehagene kjenner godt til, og der alders- og oppholdskategorisering er standardisert. Dette bidrar til at aktørene har tillitt til tallene.

Det vil likevel være slik at årsmeldingene i noen tilfeller ikke fanger opp aktivitetsendringer i løpet av året på en god måte. Dette vil for eksempel være i tilfeller der kommunen ikke har

fyllt opp barnehagene innen rapporteringsfristen 15/12, og hvor de av den grunn foretar meropptak i kommunale barnehager, for eksempel i januar og februar året etter. Dette meropptaket i kommunale barnehager vil åpenbart påvirke gjennomsnittlig kostnad per heltidsplass i kommunale barnehager. For kommuner som ikke har fylt barnehagene per 15/12, men likevel tvinges til å forholde seg til årsmeldingen i gjennomsnittsberegningen, vil nok dette oppleves som urimelig. Dette siden gjennomsnittaktiviteten i kommunale barnehager vil bli noe undervurdert, noe som presser tilskuddssatsene opp. Etter PBLs oppfatning vil et system med slike urimelige utslag, for den ene eller andre parten, ikke være bærekraftig over tid.

Likeledes er noen kommuner sent ferdig med sitt opptak til nytt barnehageår, for eksempel ved at de kommunale barnehagene først er ferdig med opptaket i oktober og at det er disse tallene som rapporteres inn i årsmeldingen. At kommunen ved beregning av gjennomsnittlig aktivitet i kommunale barnehager da likevel skal kunne gi disse plassene virkning fra og med 1. august og ut året, når 1. oktober og ut året vil være mer presist, vil nok oppleves som urimelig for de private barnehagene. Dette ettersom gjennomsnittlig aktivitet i kommunale barnehager vil bli noe overvurdert, som igjen presser tilskuddssatsene ned.

Begge eksemplene er relevante og må tas med i betraktning. PBL mener de er høyst realistiske, og at dette taler i mot at gjennomsnittsberegningen kun skal gjøres ved bruk av to årsmeldinger. De senere år er det blitt mye mer vanlig med mer- og suppleringsopptak i barnehagene i løpet av året. Dette fordi foreldrene gjerne har en forventning eller et ønske om barnehageplass den dagen permisjonstiden er over og de skal ut i arbeid igjen. Derfor må det heller påses at gjennomsnittsberegningen på en best mulig fanger opp den faktiske og mest representative gjennomsnittsaktiviteten i den enkelte kommune. PBL mener dette ikke gjøres ved å kreve at gjennomsnittsberegningen bare skal basere seg på årsmeldingene.

4.10.4.1. Spørsmål: Spørsmål 23. Er dere enige i forslaget om rapportering av barn i private barnehager?

Ja/nei

Vet ikke

Kommentar

Når det gjelder rapportering av barn i private barnehager, og direktoratets forslag om å videreføre ordningen om at tilskudd utmåles for ett år av gangen med bakgrunn i rapporteringen pr 15. desember, så vil PBL starte med å vise til at vårt svar henger nøye sammen med våre svar på spørsmålene 20, 21 og 22 i høringsnotatet.

Som nevnt i vårt svar på spørsmål 20, vil utmåling av helårstilskudd basert på rapporteringstidspunktet 15/12 innebære at treårskullet ytes småbarnstilskudd i syv måneder og storbarnstilskudd i fem måneder.

PBL kan ikke støtte et forslag som ensidig gir denne aldersklassifiseringen med tilhørende økonomiske konsekvensene for private barnehager, dersom det ikke også er denne aldersklassifiseringen som er lagt til grunn ved tellingen av kommunal aktivitet, og videre beregning av gjennomsnittsaktivitet i kommunale barnehager.

Valg av telletidspunkter i kommunale barnehager må ha betydning for hvordan rapportering av barn i private barnehager skal foregå.

Effektiviserer kommunene den kommunale barnehagedriften ved å ha kontinuerlige tellinger og oppfylling av kommunale plasser, må det, slik PBL vurderer det, også innebære kontinuerlig rapportering av barn i private barnehager.

Man kan ikke ha et system der private barnehager kun utmåles helårstilskudd basert på rapporterte barn per 15/12, eventuelt kombinert med en rett til å få utmålt nytt tilskudd ved «store aktivitetsendringer».

Ulike administrative rutiner ved tellinger i kommunale barnehager og rapportering av barn i private barnehager vil i mange tilfeller gi ulike rammebetingelser. Dersom disse

sammenhengene ikke fanges opp i kommunene og det praktiseres feil, vil det gi økonomisk forskjellsbehandling.

For øvrig støtter PBL at «store aktivitetsendringer» skal utløse ny utmåling av tilskudd.

4.10.4.1. Spørsmål: Spørsmål 24. Støtter dere forslaget om at barn som fyller tre år i løpet av tilskuddsåret, regnes som under eller over tre år, avhengig av om barnet rapporteres i løpet av årets sju første måneder, eller årets fem siste måneder?

Ja/nei

Ja

Kommentar

Administrative rutiner ved telling og rapportering av barnetall har konsekvenser for hva som medfører riktig klassifisering av barna med hensyn til alder, «små» eller «stor». Det er viktig å gjøre dette faglig riktig ettersom aldersklassifisering har stor betydning, både ved beregning av tilskuddssats og utmåling av tilskudd.

PBL støtter derfor direktoratets forslag om standardisering ved at barn i treårskullet klassifiseres som henholdsvis små eller stor avhengig av om det gjelder rapporteringer for vår- eller høsthalvåret.

Dette er for øvrig på linje med PBLs svar på spørsmål om tellinger av barn i kommunale barnehager, aldersklassifisering, og beregning av gjennomsnittlig aktivitet. Det er som tidligere nevnt en slik aldersklassifisering vi oppfatter å være mest i samsvar med det faktiske tilbudet. Barn går i småbarnsavdeling det året de fyller tre år, men flyttes over i storbarnsavdeling en eller annen gang i løpet av året. Da må også slik drift fanges opp ved beregninger av gjennomsnittlig barnetall, beregning av tilskuddssats og utmåling av tilskudd.

PBL mener dette best gjøres ved at treårskullet i gjennomsnitt «skifter alder» ved oppstart nytt barnehageår.

4.11.1. Spørsmål: Spørsmål 25. Er dere enige i forslaget om klagerett?

Ja/nei

Nei

Kommentar

PBL støtter ikke forslaget om klagerett slik det er beskrevet i høringsnotatet.

I dagens regelverk kan kommunens vedtak om tildeling av tilskudd etter forskriften påklages til fylkesmannen. Det er ikke begrensninger i klageretten. Direktoratets forslag fremstår som en innsnevring av klageretten fordi det gis klagerett på enkeltbestemmelser i forslaget til forskriften, §§ 1, 4 annet ledd, 6 annet ledd, 9 og 13.

Det er etter PBLs oppfatning sentrale bestemmelser i regelverket, som erfaringsmessig også ofte blir påklaget, som det i dette forslaget tilsynelatende ikke gis klagerett på.

Dersom dagens finansieringsmodell blir videreført, vil det kunne stilles spørsmål ved om det fortsatt er klagerett på kommunens utrednings- og informasjonsplikt. Det vil i så tilfelle være en innskrenking av klageretten som PBL ikke kan godta. Dersom en privat barnehage mener at kommunen ikke har opplyst saken godt nok før vedtak, eller ikke begrunnet vedtaket godt nok, må det være mulig å klage på dette. Det må derfor være klagerett i sin helhet på forskriftens § 2.

Videre kan PBL ikke akseptere at det ikke skal være klagerett på forskriftens § 3. PBLs erfaring er at de fleste kommuner greier å fastsette én sats for barn over tre år og én sats for barn under tre år. På alle andre områder der kommunene skal gjøre beregninger ligger det et større potensiale for at kommunene vil kunne gjøre feil. Det gjelder både hva som er gjennomsnittlige driftskostnader, fratrekk av pensjonsutgifter, arbeidsgiveravgift og administrasjonskostnader. Også vektingen av barn under tre år på 1,8 feiler enkelte

kommuner på. Det må derfor være presisert at det er full klagerett på forskriftens § 3 første, annet og tredje ledd.

Forskriftens § 4 første ledd inneholder en beregningsmetode som medfører at kommunene må gjøre et påslag, for deretter å gjøre et fratrekk, for til slutt å gjøre et påslag igjen. Dette vil for mange kommuner være en vanskelig øvelse og vil føre til feil. Det må være klagerett på forskriftens § 4 i sin helhet.

I forslaget § 11 skal kommunen trekke fra et beløp tilsvarende det andre offentlige tilskudd og indirekte offentlig økonomisk støtte dekker av barnehagens drifts-, administrasjons- og kapitalkostnader. PBL har erfart at det vil oppstå uenighet mellom kommunen og den private barnehagen eksempelvis om hva som er markedsleie. Det må derfor være klagerett dersom kommunen avkorter tilskuddet jfr. § 11 første ledd.

I forslaget § 12 tredje ledd fremgår at kommunen skal beregne tilskuddet på nytt dersom privat barnehage rapporterer om en stor aktivitetsendring. PBL erfarer at det gjerne oppstår uenighet både om hva som er en stor aktivitetsendring og fra når tilskuddet skal beregnes. Det må derfor være klagerett på § 12 tredje ledd.

Når det gjelder klagerett på kommunens vedtak om sats, er dette kommentert under spørsmål 18, der PBL slutter seg til direktoratets forslag om klagerett.

4.12.1. Spørsmål: Spørsmål 26. Støtter dere forslaget om tilskuddsberegning og kommunesammenslåing?

Ja/nei

Ja

Kommentar

PBL er klar på at ny finansieringsmodell med nasjonale kostnader og lokal justering av tilskuddet til barn i offentlig godkjente private barnehager er det eneste alternativet for å oppnå regjeringens mange mål i Sundvolden-erklæringen om barnehagesektoren.

Å fortsette med en justert versjon av dagens modell vil være til hinder for mange målsettinger, inkludert å innføre en bemanningsnorm innen 2020.

PBL støtter i utgangspunktet høringsnotatets forslag om at de tidligere kommunenes regnskap og barnetall skal være grunnlag for tilskuddsberegningen for barnehagene i disse kommunene frem til to år etter at kommunesammenslåingen er gjennomført.

PBL er opptatt av langsiktighet og forutsigbarhet i barnehagefinansieringen, og erfarer at plutselige endringer i rammebetingelser er krevende. I noen tilfeller observerer vi veldig store forskjeller i tilskuddsnivåene mellom kommuner som nå kan være aktuell for kommunesammenslåing. Både for kommunene og de private barnehagene vil det derfor være viktig med en overgangsfase.

Slik PBL vurderer det, burde det imidlertid i høringsnotatet vært skissert noe nærmere hvordan direktoratet ser for seg at de gamle kommunenes regnskaper skal benyttes i tilskuddsberegningene. PBL antar at de gamle kommunenes regnskaper skal lønns- og prisjusteres ved bruk av kommunal deflator. Dette er imidlertid ikke beskrevet eksplisitt. PBL forutsetter at direktoratet ser for seg at private barnehager skal kompenseres for ordinær lønns- og prisvekst, også i sammenslåtte kommuner.

4.12.1. Spørsmål: Spørsmål 27. Hvilke andre utfordringer med kommuesammeslåingen og tilskuddsberegningen bør det tas høyde for i overgangsperioden?

Kommentar

Ved en videreføring av dagens finansieringsmodell vil skisserte overgangsbestemmelser føre til at private barnehager i en og samme kommune gis finansiering til ulik kvalitet. Dette ettersom de gamle kommunenes prioriteringer skal legges til grunn.

Dette kan bli problematisk dersom det er store forskjeller i hvor høyt barnehagesektoren i de sammenslåtte kommunene har vært prioritert tidligere.

Særlig problematisk kan dette være fordi de tidligere kommunene per definisjon ligger tett geografisk, slik at den sammenslåtte kommunen vil oppfattes som ett felles barnehagemarked allerede fra første dag.

Disse utfordringene mener PBL kan løses dersom man i fremtiden heller velger finansieringsmodellen nasjonal sats med lokal justering. Da mener vi at den sammenslåtte kommunen allerede fra dag en kan finansiere én, felles kvalitet i hele kommunen.

5.3.1. Spørsmål: Spørsmål 28. Støtter dere forslaget om å beregne nasjonal sats med utgangspunkt i dagens beregning av nasjonal sats?

Ja/nei

Ja

Kommentar

PBL støtter høringsnotatets forslag om å beregne nasjonal sats med utgangspunkt i dagens beregning av nasjonal sats.

Vi støtter altså at man bruker samme tallgrunnlag og metodikk i beregningen av sats som Telemarksforskning har gjort tilnærmet likt siden 2011.

Det tallgrunnlaget som benyttes, som altså baserer seg på kommunenes innrapporterte regnskaper til KOSTRA, er godt tilpasset formålet. KOSTRA er konstruert for å kunne måle kommunenes selvkost innenfor de ulike tjenesteområdene, også kommunal barnehagedrift. KOSTRA er også i stor grad tilpasset regelsettet rundt likeverdig behandling og tilskudd til private barnehager i og med at det er skilt mellom utgifter til ordinær drift og utgifter relatert til særskilt tilrettelegging. Dette er viktig all den tid det er utgifter og finansiering av ordinær drift som omfattes av likeverdig behandling.

PBL mener derfor selvkostoppsett basert på kommunens regnskapsrapporteringer til KOSTRA kan brukes som utgangspunkt for en nasjonal sats. Det er også slik at dette er det eneste offisielle tallmaterialet som er tilgjengelig, og etter PBLs syn er det ikke annet eksisterende tallmateriale tilgjengelig for formålet.

Også når det gjelder barne- og aktivitetstall mener PBL det er viktig å bygge på det som allerede er tilgjengelig via BASIL. Årsmeldingene og innrapporteringene til BASIL inneholder den informasjonen som er nødvendig for å si noe om aktivitetsnivåene i kommunenes barnehager, herunder informasjon om barnas alder og oppholdstid.

Årsmeldingene rapporteres bare en gang per år og bidrar sånn sett bare med øyeblikksmålinger. Det vil derfor kunne stilles spørsmål ved hvorvidt årsmeldingene, som altså angir status per 15/12, gir et representativt bilde for hele året.

Per i dag er det imidlertid slik at det ikke finnes andre, offisielle rapporteringer av barnetall og da må sektoren bruke det som er tilgjengelig. PBL er også komfortabel med metoden som brukes for å komme frem til representativ gjennomsnittsaktivitet for året under ett.

Dagens beregning av nasjonal sats har eksistert siden 2011. PBL oppfatter at grunnlagstall og metodikk er blitt kontinuerlig kvalitetssikret av Telemarksforskning, som av Utdanningsdirektoratet har hatt oppdraget med å beregne nasjonal sats. PBL har derfor ingen vesentlige innvendinger mot de metodene som brukes eller de korreksjonene som gjøres.

Forutsatt at kommunene følger reglene og presiseringene som er gjort om innrapporteringer til KOSTRA og BASIL, mener vi at nasjonal sats samlet sett beregnes på et godt og kvalitetssikret tallgrunnlag.

PBL mener videre at det burde etableres et bredere sammensatt teknisk beregningsutvalg, for eksempel med representanter fra Utdanningsdirektoratet, KS og PBL. Beregningsutvalget kunne jobbet kontinuerlig med å kvalitetssikre tallgrunnlag og metoder for på den måten å skape enda større og bredere tillitt til den nasjonale satsen.

Et eksempel knyttet til dette er endringen som foreslås når det gjelder utgifter relatert til lærlinger. Det er blant private barnehager noe usikkerhet om lærlingeordningen.

Barnehagene er opptatt av om det påvirker tilskuddsberegningene. De er også opptatt av om det håndteres på en slik måte at det gis like muligheter for lærlinger i kommunale og private barnehager og om det ikke blir feil å holde alle lærlingeutgifter utenfor tilskuddsgrunnlaget i de tilfeller lærlinger i kommunale barnehager dekker et vikarbehov. Dette er eksempler på problemstillinger som et teknisk beregningsutvalg kunne undersøkt og redegjort for, slik at man har et godt og bredt forankret beslutningsgrunnlag før det fattes beslutninger om endringer.

5.4.3. Spørsmål: Spørsmål 29. Bør satsen for Oslo beregnes særskilt?

Ja/nei

Nei

Kommentar

PBL mener det ikke er behov for å beregne satsen for Oslo særskilt.

I de 11 årene som har gått siden økonomisk likeverdig behandling ble innført, har ikke PBL kunnet observere at Oslo kommune har hatt et særskilt høyt utgiftsnivå. I alle fall ikke når vi legger Oslo kommunes tilskuddsberegninger til grunn.

I finansieringen av ordinær barnehagedrift har Oslo kommune stort sett alltid ligget rundt nasjonal sats.

5.5.8. Spørsmål: Spørsmål 30. Støtter dere forslaget om at den lokale justeringen av den nasjonale satsen baseres på bemanningstetthet og arbeidsgiveravgift i kommunen?

Ja/nei

Ja

Kommentar

PBL støtter direktoratets forslag om at lokal justering av nasjonal sats skal baseres på bemanningstetthet og arbeidsgiveravgift i kommunen.

Bemanningstetthet og arbeidsgiveravgift er viktige kostnadsdrivere som påvirker utgiftene innen barnehagedrift og dermed også finansieringsbehovet. Av den grunn bør også den nasjonale satsen justeres ut fra disse lokale forholdene i den enkelte kommune.

PBL mener at kommunene også burde justere den nasjonale satsen basert på pedagogtettheten i kommunen.

Selv om empiriske analyser indikerer relativt små utslag på utgiftsnivå som følge av endret pedagogtetthet, mener PBL at Utdanningsdirektoratet burde tatt den med fordi mange oppfatter pedagogandel og pedagogtetthet som viktige kvalitetsindikatorer.

Vi mener også at store svingninger i kommunenes rapporteringer fra år til år, potensielt på grunn av feil, ikke kan være noe argument for ikke å justere den nasjonale satsen også på bakgrunn av pedagogtetthet.

Tvert i mot mener PBL at økt fokus og det at størrelsen får en mer konkret effekt og betydning, kan virke disiplinerende på kvaliteten i innrapporteringene. Dessuten er det slik

at flere av de politiske partiene har uttalte ambisjoner når det gjelder pedagogdekningen og at dette er noe de ønsker ytterligere fokus på i fremtiden.

5.6. Spørsmål: Spørsmål 31. Er dere enige i forslaget om rapportering?

Ja/nei

Ja

Kommentar

PBL støtter høringsnotatets forslag om rapportering.

For øvrig viser PBL til våre svar på spørsmålene 23 og 24.

Fra spørsmål 23:

Når det gjelder rapportering av barn i private barnehager og direktoratets forslag om å videreføre ordningen om at tilskudd utmåles for ett år av gangen med bakgrunn i rapporteringen pr 15. desember, så vil PBL starte med å vise til at vårt svar henger nøye sammen med våre svar på spørsmålene 20, 21 og 22 i høringsnotatet.

Som nevnt i vårt svar på spørsmål 20, vil utmåling av helårstilskudd basert på rapporteringstidspunktet 15/12 innebære at treårskullet ytes småbarnstilskudd i syv måneder og storbarnstilskudd i fem måneder.

PBL kan ikke støtte et forslag som ensidig gir denne aldersklassifiseringen med tilhørende økonomiske konsekvensene for private barnehager, dersom det ikke også er denne aldersklassifiseringen som er lagt til grunn ved tellingen av kommunal aktivitet og videre beregning av gjennomsnittsaktivitet i kommunale barnehager.

Valg av telletidspunkter i kommunale barnehager må ha betydning for hvordan rapportering av barn i private barnehager skal foregå.

Effektiviserer kommunene den kommunale barnehagedriften ved å ha kontinuerlige tellinger og oppfylging av kommunale plasser, må det, slik PBL vurderer det, innebære kontinuerlig rapportering av barn i private barnehager.

Man kan ikke ha et system der private barnehager kun utmåles helårstilskudd basert på rapporterte barn per 15/12, eventuelt kombinert med en rett til å få utmålt nytt tilskudd ved «store aktivitetsendringer».

Ulike administrative rutiner ved tellinger i kommunale barnehager og rapportering av barn i private barnehager vil i mange tilfeller gi ulike rammebetingelser. Dersom disse sammenhengene ikke fanges opp i kommunene og det praktiseres feil, vil det gi økonomisk forskjellsbehandling.

Fra spørsmål 24:

Administrative rutiner ved telling og rapportering av barnetall har konsekvenser for hva som medfører riktig klassifisering av barna med hensyn til alder, «små» eller «stor». Det er viktig å gjøre dette faglig riktig ettersom aldersklassifisering har stor betydning, både ved beregning av tilskuddssats og utmåling av tilskudd.

PBL støtter derfor direktoratets forslag om standardisering ved at treårskullet klassifiseres som henholdsvis små eller stor avhengig av det gjelder rapporteringer for vårhalvåret eller for høsthalvåret.

Dette er for øvrig på linje med PBLs svar på spørsmål om tellinger av barn i kommunale barnehager, aldersklassifisering og beregning av gjennomsnittlig aktivitet. Det er som tidligere nevnt en slik aldersklassifisering vi oppfatter å være mest i samsvar med det faktiske tilbudet. Barn går i småbarnsavdeling det året de fyller tre år, men flyttes over i storbarnsavdeling en eller annen gang i løpet av året. Da må også slik drift fanges opp ved beregninger av gjennomsnittlig barnetall, beregning av tilskuddssats og utmåling av tilskudd. PBL mener dette best gjøres ved at treårskullet i gjennomsnitt «skifter alder» ved oppstart nytt barnehageår.

5.7.1. Spørsmål: Spørsmål 32. Støtter dere forslaget om ikke å videreføre en bestemmelse om kommunens forpliktelser etter forvaltningsloven?

Ja/nei

Nei

Kommentar

PBL støtter ikke forslaget om å fjerne bestemmelsen som synliggjør kommunens forpliktelser etter forvaltningsloven.

I enhver sammenheng der kommunen skal gjøre vurderinger eller beregne noe, bør det etter det PBL erfarer, ligge et klart krav om informasjon og begrunnelse.

PBL erfarer at det er noe forskjellig kvalitet på kommunenes rapporteringer i BASIL. PBL mener det er viktig at kommunens krav til informasjon og begrunnelse klart fremgår av forskriften. Dette kan også bidra til at en del kommuner blir «oppdratt» til å ha høyere kvalitet på blant annet rapporteringen i BASIL.

PBL foreslår derfor at bestemmelsen om kommunens utrednings- og informasjonsplikt også blir forskriftsfestet i forskrift til finansieringsmodell nasjonal sats.

5.8.1. Spørsmål: Spørsmål 33. Er dere enige i forslaget om klagerett?

Ja/nei

Nei

Kommentar

PBL er ikke enig i direktoratets forslag om klagerett.

PBL mener direktoratet ikke gir de private barnehagene god nok rettssikkerhet knyttet til tre viktige bestemmelser i forslag til forskrift om finansieringsmodell nasjonal sats.

I tillegg til at det gis klagerett etter forskriftens §§ 1, 2 tredje ledd, 3 annet ledd og § 8, mener PBL det må forskriftsfestes klagerett i følgende bestemmelser:

PBL mener det må forskriftsfestes en klagerett på forskriftens § 2 annet ledd. Dette i forlengelsen av PBLs anførsler vedrørende spørsmål 32, der PBL mener kommunens informasjonsplikt og krav til begrunnelse klart bør fremgå av forskriften.

I enhver sammenheng der kommunen skal gjøre vurderinger eller beregne noe, vil det erfaringsmessig ligge et potensiale for feil og grunnlag for klage. Det må da etter PBLs mening fastsettes klagerett jfr. forskriftens § 2 annet ledd.

I forslaget § 6 første ledd skal kommunen trekke fra et beløp tilsvarende det andre offentlige tilskudd og indirekte offentlig økonomisk støtte dekker av barnehagens drifts-, administrasjons- og kapitalkostnader. PBL har erfart at det kan oppstå uenighet mellom kommunen og den private barnehagen om hva som for eksempel er markedsleie. Det må derfor være klagerett dersom kommunen avkorter tilskuddet jfr. § 6 første ledd.

I forslaget § 7 tredje ledd fremgår at kommunen skal beregne tilskuddet på nytt dersom privat barnehage rapporterer om en stor aktivitetsendring. PBL erfarer at det oppstår uenighet både om hva som er en stor aktivitetsendring og fra når tilskuddet skal beregnes. Det må derfor være klagerett på § 7 tredje ledd.

5.9.1. Spørsmål: Spørsmål 34. Støtter dere forslaget om fratrekk?

Ja/nei

Ja

Kommentar

Etter PBLs erfaring er dette en regel som vi så langt ikke har sett anvendt i praksis. Regelen er i og for seg helt grei slik den er utformet i dag.

Regelen henter logikk fra statsstøttereglene, og dermed dekker dagens begrep «offentlige tilskudd» både tilskudd gitt i form av penger, og indirekte på annet vis. Begrepet kan også omfatte andre forhold.

PBL kan støtte direktoratets ønske om presisering, men vil oppfordre til å se på forslaget til formulering en gang til. Selv om forslaget tar inn ett poeng, så er det uklart om man ønsker å avgrense mot andre former for støtte, eller om formuleringen mer skal tjene som et eksempel.

Hvis det er eksemplet som er viktig, så kan det kanskje være bedre å vise til den rettslige standarden statsstøtte, enn å forsøke å liste opp alle mulige varianter.

5.10.1. Spørsmål: Spørsmål 35. Er dere enige i forslaget til metode for å finne bemanningstetthet i kommunale barnehager?

Ja/nei

Ja

Kommentar

PBL er enig i høringsnotatets forslag når det gjelder metode for å finne bemanningstetthet i kommunale barnehager.

Årsmeldingene er et rapporteringsskjema som barnehagesektoren kjenner til og som er godt innarbeidet i kommunene og barnehagene. De rapporteres allerede per i dag, med en form og et innhold som er tilstrekkelig for å kunne beregne bemanningstettheten. Det er derfor ikke behov for å innføre en ny rapportering som bare vil øke rapporteringsbyrden i sektoren. PBL er også enig i at et veid gjennomsnitt, beregnet på bakgrunn av henholdsvis årsmeldingen før regnskapsåret og årsmeldingen for selve regnskapsåret, vil gi et relativt representativt bilde av gjennomsnittlig bemanningstetthet i regnskapsåret.

Normalt er det stabil bemanning i de kommunale barnehagene. Er det vesentlige endringer i barnetall og bemanning, skjer det oftest ved starten av nytt barnehageår. Høringsnotatets forslag til metode, hvor årsmeldingen før regnskapsåret representerer perioden januar til juli i regnskapsåret, mens regnskapsårets årsmelding representerer perioden august til desember, vil fange opp de vanligste bemanningsendringene.

I enkelte kommuner mangler det fortsatt barnehageplasser, slik at det foregår utbygging og nybygging. Slik PBL opplever det, ferdigstilles oftest nye barnehager og nye avdelinger i forbindelse med nytt barnehageår. Dermed vil også denne type endringer i barnetall og bemanning bli fanget opp med høringsnotatets foreslåtte metode for å finne et mest mulig representativt mål for bemanningstettheten.

Det er også en stor fordel at de private barnehagene har anledning til å kontrollere justeringsfaktoren benyttet i tilskuddsutmålingene i andre, offisielle innrapporteringer fra kommunen. Det kan barnehagene gjøre når det bygges på ovennevnte metode og med årsmeldingene som tallkilde.

De private barnehagene vil altså kunne gå inn i BASIL for å sjekke om bemanningstettheten som er benyttet til justeringen av nasjonal sats, er korrekt.

5.11.1. Spørsmål: Spørsmål 36. Støtter dere forslaget til overgangsbestemmelse?

Ja/nei

Nei

Kommentar

PBL støtter ikke forslaget om overgangsbestemmelser for bemanningstetthet ved kommunesammenslåinger.

Slik PBL vurderer det, vil det være uholdbart hvis en sammenslått kommune skulle finansiere ulik kvalitet i en og samme kommune.

Med nasjonal sats og lokal justering, i en sammenslått kommune, vil derfor kommunen måtte ta utgangspunkt i én, felles bemanningstetthet for hele kommunen. Denne kan for eksempel være beregnet ut fra et veid gjennomsnitt av siste års bemanningstetthet og hvor de ulike kommunenes størrelse brukes som vekt.

For å illustrere problemstillingen kan vi vise til tilfellet Sandefjord kommune, som er vedtatt sammenslått med kommunene Andebu og Stokke. Ser man på bemanningstettheten for eksempel i 2013, viser nøkkeltallene i BASIL henholdsvis 6,3 i Sandefjord kommune, 5,85 i Andebu kommune og 6,18 i Stokke kommune.

Dersom man bygger på historiske tall for bemanningstetthet i de gamle kommunene vil private barnehager i den sammenslåtte kommunen oppleve vesentlige forskjeller i finansieringen. Det vil være problematisk.

PBL anbefaler derfor at det legges til grunn en felles bemanningstetthet ved kommunesammenslåinger.

6.1. Spørsmål: Spørsmål 37. Har dere innvendinger eller andre innspill til økonomiske konsekvenser?

Kommentar

Kommuner som i dag gjør tilskuddsberegningene korrekt vil, slik PBL vurderer det, ikke oppleve vesentlige, økonomiske konsekvenser.

Begge de foreslåtte, fremtidige finansieringsmodellene har som utgangspunkt at den offentlige finansieringen av kommunale barnehager skal være førende for hvor mye de private barnehager har krav på i tilskudd, akkurat som i dag. Det vil si at dersom en kommune har riktig sammenheng mellom kvalitet i egen drift og offentlig finansiering, så vil de økonomiske konsekvensene ved å innføre en ny finansieringsmodell bli små.

De kommunene som kan oppleve positive eller negative økonomiske konsekvenser, kan i utgangspunktet kategoriseres i to grupper.

Den ene gruppen vil bestå av kommuner som per i dag foretar gale tilskuddsutmålinger ved at det er en eller annen type misforhold mellom de store kostnadsdriverne og dagens tilskuddsgrunnlag. Disse kommunene kan oppleve at ny finansieringen av private barnehager enten blir noe dyrere eller noe billigere dersom nasjonal sats med lokal justering blir valgt som fremtidig finansieringsmodell.

Den andre gruppen kommuner vil være kommuner som i en midlertidig periode kan oppleve endret finansieringsansvar som følge av at kommunens kommunale barnehager enten har hatt vesentlig høyere eller vesentlig lavere pensjonspremie enn det som et sjablongpåslag skal legge til grunn.

Denne økonomiske effekten vil man få i begge de foreslåtte, fremtidige finansieringsmodellene. Statistikk viser imidlertid at kommunale pensjonsutgifter svinger vesentlig fra år til år og at kommunale barnehager både har over og under 14 % i pensjonspremie.

En kommune kan altså ligge over 14 % i pensjonspremie det ene året, for så å ligge under 14 % i pensjonspremie andre år. I slike tilfeller vil vesentlige deler av de økonomiske konsekvensene av sjablongpåslag på pensjon være midlertidig og totalt sett gå i null hvis man måler de økonomiske konsekvensene over en lengre tidshorisont.

Når det gjelder forslaget vedrørende kapitaltilskudd, som jo også er likt for begge de alternative finansieringsmodellene, ligger det i utgangspunktet en potensiell merutgift for kommunene. Mer treffsikker kapitaltilskudd skulle gi bedre finansiering av barnehagebyggene for nye, private barnehager med høye kapitalkostnader.

Høringsnotatets forslag, hvor det legges opp til at den enkelte kommune skal vurdere hvorvidt barnehager skal få mer enn minimumstilskuddet, gjør det vanskelig å gi gode anslag på økonomiske konsekvenser.

I verste fall, sett fra de private barnehagenes øyne, vil ikke nytt regelverk for kapitaltilskudd gi økonomisk konsekvenser. Barnehagene vil nemlig, hvis høringsnotatets forslag oppnår

støtte, kun ha krav på å motta det samme som de var sikret gjennom gammelt regelverk, i høringsnotatet kalt minimumstilskudd.

PBL mener nasjonalt beregnet sats med lokal justering, kombinert med mer treffsikker pensjon- og kapitalfinansiering, er fullt mulig å gjennomføre innenfor dagens økonomiske rammer. Vi kan derfor ikke se at det, ut fra et makroperspektiv, skulle medføre økt økonomiske forpliktelser for staten. Over en lengre tidshorisont mener vi altså Kommune-Norge burde kunne finansiere de private barnehagene ved bruk av en ny og forenklet finansieringsmodell, nasjonalt beregnet sats med lokal justering, innenfor dagens økonomiske rammer og gjennom ordinær inntektsvekst fra år til år.

6.2. Spørsmål: Spørsmål 38. Har dere innvendinger eller andre innspill til administrative konsekvenser?

Kommentar

Den største økonomiske gevinsten, slik PBL vurderer det, vil ligge i store administrative og økonomiske besparelser dersom man velger å innføre forenklet modell, nasjonalt beregnet sats med lokal justering.

Både kommunene, fylkesmenn, Utdanningsdirektoratet, private barnehager og PBL vil oppleve at store ressurser omdisponeres fra å jobbe med tilskudd og tilskuddsproblematikk, til heller å bruke tiden til videreutvikling av kvalitet og innhold i den norske barnehagesektoren.

7. Spørsmål: Spørsmål 39. Har dere kommentarer til forskriftstekstene med merknader?

Kommentar

PBL har gjennom svar på de øvrige 38 spørsmålene gitt en rekke innspill og konkrete forslag. Vi legger til grunn at disse vil kunne medføre behov for justering av forskriftstekstene og merknadene til disse.

Vi kommenterer derfor ikke de konkrete utformingsforslag nærmere nå, men gir gjerne innspill i Utdanningsdirektoratets arbeid med utforming av nye forskrifter etter at modell er valgt, og etter at det fortrinnsvis er valgt å innarbeide våre gode endringsforslag.

Generell kommentar

Ingen generell kommentar fra høringsinstans