



KS

# Erfaring med likebehandling av kommunale og private barnehager

SLUTTRAPPORT

2. desember 2013

---

Oppdragsgiver:	KS
Rapportnr.:	8184
Rapportens tittel:	Erfaringer med likebehandling av kommunale og private barnehager
Ansvarlig konsulent:	Bjørn Arthur Brox
Kvalitetssikret av:	Odd Helgesen
Dato:	2.12.2013

**Innhold**

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG OG ANBEFALINGER</b>	<b>7</b>
1.1	INNLEDNING	7
1.2	RAMMEFINANSIERING	8
1.3	TILSKUDDSBEREGNING	9
1.4	SAMARBEID MED PRIVATE BARNEHAGER	11
<b>2</b>	<b>MANDAT OG METODE</b>	<b>12</b>
2.1	MANDATET	12
2.2	METODE	12
<b>3</b>	<b>HISTORIEN</b>	<b>16</b>
<b>4</b>	<b>REGELVERKET</b>	<b>17</b>
<b>5</b>	<b>RAMMEFINANSIERING</b>	<b>19</b>
5.1	BARN UTEN RETT TIL Plass	19
5.2	BARN I PRIVATE BARNEHAGER I ANDRE KOMMUNER	21
5.3	BARNAS HJEMKOMMUNE	22
5.4	ETABLERINGSKONTROLL	22
<b>6</b>	<b>TILSKUDDSBEREGNING</b>	<b>24</b>
6.1	BUDSJETTERTE SATSER FOR TILSKUDD	25
6.2	PENSJONSUTGIFTENE	27
6.3	VILKÅR FOR TILSKUDD	28
6.4	AVKORTING AV TILSKUDDET ETTER PARAGRAF 14A	29
6.5	BARNAS ALDER	30
6.6	TELLETIDSPUNKTER	31
6.7	TILSKUDD FOR TOMME PlassER	32
6.8	VEILEDNING OG OPPLÆRING	33
6.9	BEREGNING AV KAPITALKOSTNADER	33
<b>7</b>	<b>VEILEDER FOR TILSKUDDSBEREGNING</b>	<b>35</b>
7.1	ERFARINGER MED VEILEDEREN	35
7.2	FORBEDRING AV VEILEDEREN	36
<b>8</b>	<b>MØNSTERAVTALEN FOR SAMARBEID MED PRIVATE BARNEHAGER</b>	<b>37</b>
8.1	ERFARINGER MED MØNSTERAVTALEN	37
8.2	FORBEDRING AV MØNSTERAVTALEN	38
8.3	SAMARBEIDET MED PRIVATE BARNEHAGER	39
8.4	SKILLE BARNEHAGEMYNDIGHET FRA BARNEHAGEEIER	41
<b>9</b>	<b>FYLKESMANNENS KLAGEBEHANDLING</b>	<b>43</b>
9.1	OMFANGET AV KLAGESAKER	43
9.2	HVA HAR KLAGENE HANDLET OM?	45
9.3	SAKSBEHANDLINGSTIDEN	46
9.4	GODT BEARBEIDETE KLAGER FRA PBL OG DE STORE BARNEHAGEEIERNE	46



## Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag av Kommunesektorens Organisasjon (KS). Data er hentet inn i september–oktober 2013.

Alle konklusjoner står for Agenda Kaupangs regning. Kontaktpersoner i KS har vært Lars Møllerud, Hilde Ravnaas og Bjarne Haslund. Takk for godt samarbeid.

Spesiell takk til barnehageadministrasjonen og ledelsen i de åtte kommunene som stilte opp til to dagers intervjuer om tilskuddsberegning og saksbehandlingen innenfor barnehagemyndigheten: Skjervøy, Våler i Hedmark, Os i Hordaland, Bærum, Modum, Melhus, Svelvik og Froland kommuner.

Prosjektleder i Agenda Kaupang har vært Bjørn Arthur Brox. Odd Helgesen og Per-Trygve Hoff har vært medarbeidere i prosjektet.

Stabekk, 2.12.2013

Agenda Kaupang AS



# 1 Sammendrag og anbefalinger

## 1.1 Innledning

Denne rapporten handler om samarbeidet mellom kommunen og private barnehager («ikke-kommunale barnehager») etter 1.1.2011. Da ble barnehagesektoren ramme-finansiert, barn fikk rett til barnehageplass, og det kom nye regler for tilskudd til private barnehager.

I tiden etterpå har det vært noe uenighet mellom kommuner og private barnehager, spesielt om beregning av tilskudd. Denne rapporten forsøker å si noe om hva som har vært vanskelig, sett fra kommunenes side. Private barnehager er ikke spurt.

Rapporten inneholder også forslag til forbedring av regelverket som regulerer forholdet mellom kommunene og private barnehager. KS har ønsket forslag fra kommunene som bakgrunn for sitt interessepolitiske arbeid. Rapporten inneholder også forslag fra Agenda Kaupang AS.

Rapporten har fire hovedspørsmål:

- Rammefinansieringen: Kommunene har fått ansvaret for å finansiere barnehagene fra 1.1.2011. Har de klart å styre utgiftene?
- Tilskuddsberegning: Det kom nye regler for beregning av tilskudd til private barnehager fra 1.1.2011. Har kommunene klart å håndtere de nye reglene?
- Veileder for tilskuddsberegning: Sommeren 2012 laget KS og PBL i felleskap en veileder for beregning av tilskudd til private barnehager. Har veilederen vært til hjelp?
- Mønsteravtale for samarbeid: Våren 2011 reviderte KS og PBL i samarbeid sin mønsteravtale for lokalt samarbeid mellom kommunen og private barnehager. Har mønsteravtalen vært til nytte?

Agenda Kaupang AS har gjennomført tre ulike undersøkelser:

- Omfattende intervjuer om saksbehandlingspraksis og vurderinger i åtte kommuner
- En landsomfattende spørreundersøkelse blant rådmenn
- En runde med intervjuer om klagebehandlingen i seks fylkesmannsembeter. Det er Fylkesmannen som er klageinstans for private barnehager når det gjelder kommunale tilskudd

Tilbakemeldingen fra kommunene er at samarbeidet mellom private barnehager og kommunene fungerer godt. Konfliktnivået er ikke høyt, og det gjelder i hovedsak beregning av tilskuddene. Barnehagemyndighetens samarbeid med private barnehager fungerer slik det skal.

Både kommunene og fylkesmennene mener saksbehandlingen av tilskudd til private barnehager er vanskelig. Innføringen av nye regler fra 2011 skjedde uten tilstrekkelig veiledning og opplæring. Dette førte blant annet til sen klagebehandling. Veilederen fra KS/PBL fra 2012 har vært til nytte. Mønsteravtalen fra KS/PBL har vært til begrenset nytte. Det kommer fremdeles mange klager til fylkesmennene. Det vil det antakelig også gjøre i tiden framover.

Etter Agenda Kaupangs vurdering bør regelverket for beregning av tilskudd forenkles. Enklere regler vil redusere ressursbruken, redusere antall feil og gjøre det lettere for de private barnehagene å forstå beregningene. Det vil føre til bedre samarbeid. Samtidig bør kommunene få større adgang til å styre opptaket. Så lenge kommunene

betaler utgiftene, bør de kunne bestemme hvor mange barn uten rett til plass som skal tas opp.

De reglene som regulerer forholdet mellom kommuner og private barnehager, finnes i barnehageloven med forskrifter, supplert med rundskriv og uttalelser fra Utdanningsdirektoratet.

Rapporten går gjennom 15 problemstillinger som opptar kommunene. For hver problemstilling har Agenda Kaupang, i samarbeid med kommunene vi intervjuet, forsøkt å finne fram til mulige forbedringer i regelverket. Her er de 15 problemene:

## **1.2 Rammefinansiering**

### ***Opptak av barn uten rett til plass***

Private barnehager kan når de vil ta opp barn uten rett til plass etter barnehageloven. Det vil si barn under ett år ved barnehageårets start, eller barn som har søkt etter fristen for hovedopptak. Dette gjør det vanskelig for kommunene å styre de totale barnehageutgiftene. Utgiftene blir større enn det som finansieres over rammetilskuddet. Dette er et stort økonomisk problem i mange kommuner.

Et mulig tiltak er å gi kommunene rett til å nekte tilskudd for barn uten rett til plass. Det vil gjøre det enklere å styre utgiftene.

En plikt for vertskommunen til å varsle andre kommuner om opptak av gjestebarn vil også være til hjelp.

### ***Opptak av barn i barnehager i andre kommuner***

Private barnehager kan når som helst ta opp barn fra andre kommuner. Barn fra andre kommuner kan således fortrenge kommunens egne barn. Dette gjør det vanskelig å styre kapasiteten i kommunen. Omfanget av barn tatt opp i barnehager i andre kommuner er ukjent for hjemkommunen inntil refusjonskravene kommer.

Et mulig tiltak er å gi kommunene rett til å nekte tilskudd til barnehager i andre kommuner. Det vil gjøre økonomistyringen enklere.

### ***Hva er barnas hjemkommune?***

Det er barnas hjemkommune som har det finansielle ansvaret for barnehageplassen. I noen tilfeller er det vanskelig å finne ut hva som er barnas hjemkommune. I dag er det «faktisk bosted» som skal legges til grunn, ikke nødvendigvis adressen i folkeregisteret.

Et mulig tiltak er å vedta at adressen i folkeregisteret avgjør hvilken kommune som er hjemkommunen. Det vil forenkle saksbehandlingen.

### ***Etableringskontroll***

Kommunene fikk fra 1.1.2011 mulighet til å styre barnehagekapasiteten i kommunen. Kommunen fikk rett til å nekte tilskudd til nye barnehager. Dette har kommunene fått til. Det fungerer greit, selv om saksbehandlingen er uformell.

En mulig forbedring av saksbehandlingen i mange kommuner vil være å innføre formelle tilsagn om tilskudd til planlagte private barnehager. Det krever ingen regelendring.



## 1.3 Tilskuddsberegning

### *Budsjettering av tilskuddssatser*

I dag må kommunene vedta tilskuddssatsene flere ganger gjennom året. Dette fører til mye arbeid og stor usikkerhet om kommunens årlige utgifter. Tilskuddssatsene er ikke klare før regnskapet er ferdig. Dette er ikke heldig for samarbeidet med private barnehager.

En mulig forbedring av regelverket vil være å droppe budsjetteringen av satsene. Satsene kan i stedet beregnes før året starter, på grunnlag av tidligere års regnskap og forventet lønns- og prisvekst. Undersøkelsen viser stor støtte for en slik regelendring.

Noen kommuner vil gå lenger og innføre nasjonale tilskuddssatser for alle kommuner. De små kommunene er mest interessert i å innføre nasjonale satser.

### *Pensjonsutgiftene*

Dagens tilskudsregler er en ren stykkprisordning. Satsene per barn tilsvare ca. kommunens enhetspriser. Mange kommuner mener denne ordningen er urettferdig. Den favoriserer private barnehager, siden pensjonsutgiftene er lavere i private barnehager.

Det er sterk støtte blant kommunene for å endre regelverket. Man ønsker å tilpasse tilskuddene til private barnehager til nivået på de faktiske pensjonsutgiftene. Noen kommuner ønsker egne beregninger av pensjonsutgiftene i de kommunale barnehagene. De tror pensjonsutgiftene er lavere i barnehagene enn i andre kommunale tjenester.

### *Vilkår for tilskudd*

Barnehageloven gir kommunene rett til å stille «rimelige» vilkår for kommunale tilskudd, når kommunene gir tilskudd ut over lovens minimum. Denne regelen har liten betydning. Ingen kommuner klarer å stille lovlige vilkår. De som har prøvd, er blitt stoppet av Fylkesmannen.

En mulig forbedring av regelverket vil være å gi kommunene mer konkret veiledning om hvordan lovlige vilkår skal gjennomføres i praksis. Det er mange kommuner som ønsker å stille vilkår for tilskuddene.

### *Avkorting av tilskudd*

Barnehagelovens paragraf 14a gir kommunene rett til å avkorte tilskuddene når barnehagene bruker pengene til andre ting enn barnehagedrift. Reglene skal hindre urimelige overføringer til eierne og akseptabel kvalitet på tilbudet til barna. Disse reglene har liten betydning. Kommunene klarer ikke å benytte reglene i praksis.

En mulig forbedring av reglene vil være mer konkret veiledning når det gjelder hvordan saksbehandlingen skal skje, og hvordan formuleringen om «urimelige» forhold skal tolkes.

### *Barnas alder*

Ved innføring av nye regler for beregning av tilskudd i 2011 var hovedproblemet å fastslå barnas alder. Problemet gjaldt de barna som fyller tre år i tilskuddsåret. Skal de utløse tilskudd som store eller små barn? Dette har stor økonomisk betydning.

Etter Utdanningsdirektoratets avklaring 3.7.2012 er ikke dette vanskelig lenger. Treåringene skal regnes som to år om våren og tre år om høsten.

En mulig forbedring av regelverket vil være å ta bort muligheten til å lage egne regler. Direktoratet har gjort det mulig å behandle treåringene som to år hele året, hvis barnehagene bemanner barnehagene deretter. Dette skjer ikke i praksis.

#### **Telletidspunkter**

Reglene for tilskuddsberegning krever en årlig telling av barn i private barnehager og to tellinger i kommunale barnehager. Ut over dette kan kommunene telle barna så ofte de vil. De trenger ikke telle like ofte i kommunale og private barnehager. Begrunnelsen for ulike telletidspunkter er innviklet.

En mulig forbedring vil være å pålegge kommunene samme telletidspunkter i kommunale og private barnehager. Det vil gjøre det lettere å forstå reglene.

#### **Tilskudd for tomme plasser**

Reglene for tilskuddsberegning pålegger kommunene å betale tilskudd til tomme plasser. Kommunen kan ikke nekte tilskudd, selv om plassen ikke benyttes av betaleren. Dette fører blant annet til at kommuner betaler tilskudd til to barnehager for det samme barnet.

En mulig forbedring vil være å gi kommunen adgang til å nekte tilskudd til mer enn en barnehage for hvert barn.

#### **Veiledning og opplæring**

De nye reglene for beregning av tilskudd til private barnehager ble innført med lite konkret veiledning og uten standardiserte dataverktøy (regnearkmaler). Det er ennå ikke kommet noen hjelpemidler fra statlig hold.

En mulig forbedring vil være at Utdanningsdirektoratet sørger for veiledningsmateriell og regnearkmaler, og holder disse oppdatert.

#### **Veilederen fra KS/PBL**

Høsten 2012 publiserte KS og PBL en veileder for beregning av tilskudd til private barnehager. Denne veilederen har hatt stor betydning for saksbehandlingen i kommunene. Over halvparten av kommunene beregnet tilskudd for 2013 ved hjelp av regnearkene i veilederen.

En mulig forbedring av veilederen vil være at den legges til rette for telling av barn i private barnehager flere ganger i året. En annen forbedring vil være at skillet mellom barnehageutgifter og administrative utgifter blir beskrevet enda mer detaljert.

## 1.4 Samarbeid med private barnehager

### *Barnehagemyndighet og barnehageeier*

Kommunene opplyser at de samarbeider godt med private barnehager. Barnehagemyndighetens samarbeid med de private fungerer greit. I den grad det er konflikter, gjelder det beregningen av tilskudd.

En mulig forbedring kan være å få til klarere skille mellom rollene som barnehagemyndighet og kommunal barnehageeier. Rollene bør legges på to ulike personer. En enda bedre løsning kan være å legge barnehagemyndigheten i stab hos rådmannen, langt unna barnehagesjefen.

En annen forbedring vil være å flytte saksbehandlingen av rabatt for lav betalingsevne til NAV. Det er antakelig bare NAV som er kompetent til å vurdere personers betalingsevne. I dag skjer denne saksbehandlingen i for stor grad av folk med for lav kompetanse og for lite tilgang til informasjon om søkeres inntektsforhold.

### *Mønsteravtalen fra KS/PBL om lokalt samarbeid*

I 2011 lanserte PBL og KS en revidert versjon av en mønsteravtale for lokalt samarbeid mellom kommuner og private barnehager. Denne mønsteravtalen har hatt liten betydning for det lokale samarbeidet mellom partene. Det er få kommuner som har inngått lokale avtaler med de private barnehagene. De kommunene som har gjort det, er usikre på nytteverdien. De opplever avtalen som lite forpliktende for de private barnehagene. Kommuner flest mener de klarer seg med lokale, politisk vedtatte retningslinjer.

En mulig forbedring av mønsteravtalen vil være at den inneholder klare fordeler for de private barnehagene som skriver under. Det kan for eksempel være ekstra kommunalt tilskudd. Kommunen kan i så fall stille klarere krav til motytelser, for eksempel felles prioriteringer ved opptak.

## 2 Mandat og metode

### 2.1 Mandatet

KS ønsker kunnskap om kommunenes erfaringer med forskrift om likeverdig økonomisk behandling av private og kommunale barnehager to år etter innføring (forskrift 1379 av 29.10.2010 til barnehagelovens paragraf 14). Forskriften trådte i kraft fra 1.1.2011. Fra samme dato ble barnehagene rammefinansiert.

KS er spesielt opptatt av disse spørsmålene:

- Kommunenes generelle opplevelse av overgangen fra øremerket tilskudd til rammefinansiering
- Kommunenes erfaringer med reglene for beregning av tilskudd til private barnehager. Omfang og utfall av klagesaker skal kartlegges
- Kommunenes erfaringer med veilederen for tilskuddsberegning, utarbeidet i 2012 av KS og PBL
- Erfaringene med mønsteravtalen for samarbeid mellom kommuner og private barnehager, utarbeidet av KS og PBL i 2011

KS ønsker å få forslag til forbedring av regelverket for likebehandling av kommunale og private barnehager. KS ønsker også forslag til forbedring av verktøyene som er utviklet sammen med PBL (veileder i tilskuddsberegning og mønsteravtale for lokalt samarbeid).

### 2.2 Metode

Prosjektplanen inneholder tre ulike undersøkelser:

- Intervjuer om erfaringene med likebehandling i 8 kommuner
- Landsomfattende spørreundersøkelse
- Intervjuer med et utvalg fylkesmannsembeter om behandlingen av klagesaker

#### *Intervjuer i åtte kommuner*

Målet med intervjuene er å få en god og detaljert beskrivelse av kommunenes erfaringer med likebehandling av private og kommunale barnehager. Forslag til forbedring av regelverket må bygge på solide fakta. Forslag til forbedringer må drøftes med kommunene.

Agenda Kaupang var prosjektleder for arbeidet med veileder for beregning av tilskudd til private barnehager (for KS/PBL i 2012). Gjennom dette arbeidet ble det avdekket mange vanskelige sider ved likebehandlingsreglene. Gjennom intervjuene i dette prosjektet forsøker vi å få problemstillingene mer detaljert beskrevet. Vi beskriver hvordan kommuner løser problemene innenfor dagens regelverk. Det settes fram hypoteser om mulige forbedringer av regelverket.

Det er gjennomført intervjuer med barnehagemyndigheten, barnehageeier og økonomikontoret i åtte kommuner. Hver kommune er intervjuet over to dager. Kommunene er valgt ut etter følgende kriterier:

- De har både private og kommunale barnehager. Kommuner med bare kommunale barnehager har ikke noe likebehandlingsproblem. Kommuner med bare private barnehager har heller ikke noe likebehandlingsproblem.
- De har meldt sin interesse for å være med. Det har vært viktig å få med kommuner som er opptatt av forbedring.
- De har ulik størrelse. Det antas at små kommuner har større problemer med å håndtere regelverket enn store kommuner.

- Noen av dem må ha erfaring med bruk av veilederen fra KS/PBL.
- Noen av dem må ha erfaring med bruk av mønsteravtalen for samarbeid mellom kommuner og private barnehager.

Det meldte seg ca. 80 interesserte kommuner. De åtte utvalgte var Bærum, Våler i Hedmark, Modum, Svelvik, Froland, Os i Hordaland, Melhus og Skjervøy. Figuren under viser folketall og arbeidsmetoder i de valgte kommunene.

Kommune	Antall kommunale barnehager	Antall private barnehager	Sum	Vil være med	Bruker veileder	Bruker mønsteravtale	Inn-bygger
0219 Bærum	64	123	187	ja	ja	nei	116 677
0426 Våler (Hedm.)	2	2	4	ja	nei	nei	3 826
0623 Modum	8	10	18	ja	nei	nei	13 337
0711 Svelvik	4	1	5	ja	ja	nei	6 570
0919 Froland	5	3	8	Ja	ja	ja	5 425
1243 Os (Hord.)	2	16	18	Ja	Ja	Ja	18 142
1653 Melhus	11	9	20	ja	ja	ja	15 679
1941 Skjervøy	3	2	5	ja	ja	ja	2 905

Figur 1: Opplysninger om kommunene som er blitt intervjuet.

Intervjuene ble gjennomført i august og september 2013.

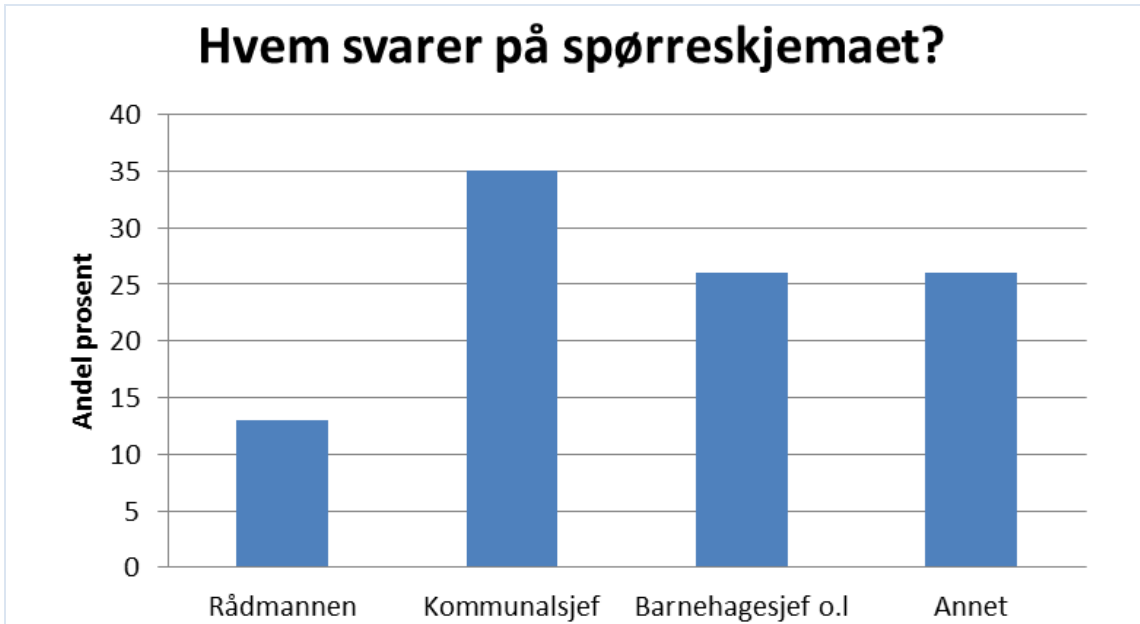
### Spørreundersøkelse

Det er gjennomført en webbasert spørreundersøkelse til et tilfeldig utvalg av 155 kommuner. Det kom svar fra 122 kommuner (79 %). Svarprosenten anses som tilfredsstillende.

Formålet med spørreundersøkelsen er å få vite hva landets kommuner mener om viktige spørsmål, og å kartlegge hva som faktisk foregår rundt omkring. Vi kan ikke forutsette at de åtte kommunene vi intervjuer er representative for landets kommuner.

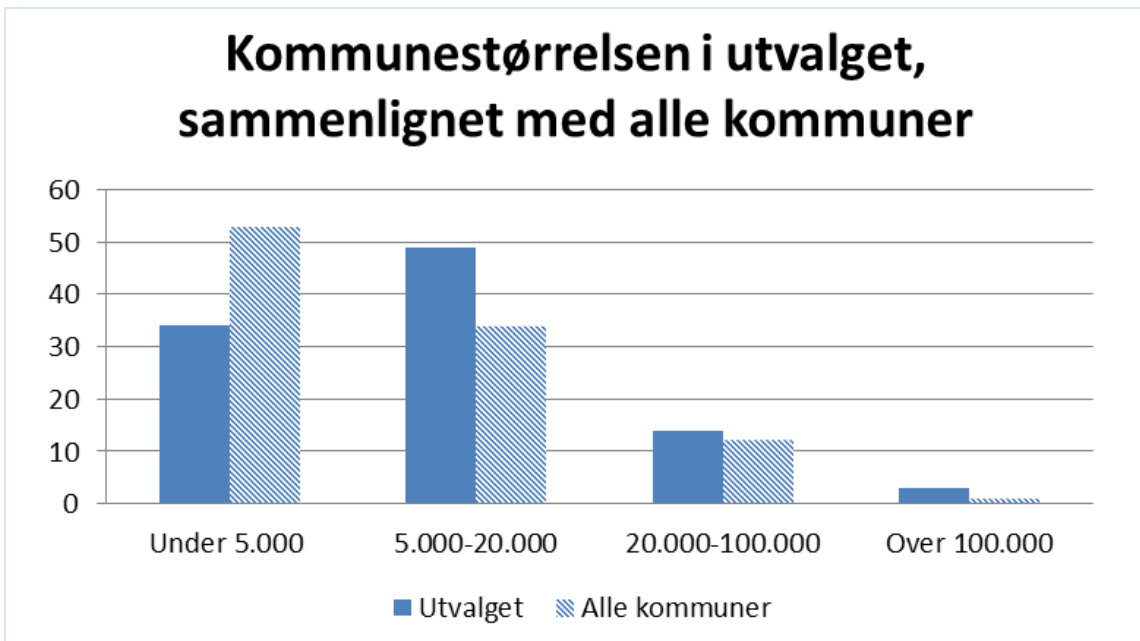
Intervjuene med de åtte kommunene ble startet opp før spørreskjemaet ble sendt ut. Spørreskjemaet bygger derfor på intervjuene. Spørreskjemaet er laget for å teste hypoteser vi har fått gjennom intervjuene.

Spørreskjemaet inneholder både faktaspørsmål og vurderinger. Skjemaet ble sendt til kommunens rådmann. Rådmannen har i 9 av 10 tilfeller sendt det videre til andre (kommunalsjef, barnehagesjef eller stab). Vi må kunne anta at svarene på skjemaet uansett er klarert med administrativ ledelse. Svarerne framgår av neste figur.



Figur 2: Informanter i spørreundersøkelsen etter stilling.

Vi har ønsket svar fra både store og små kommuner. Det har vi fått. Kommunestørrelsen i utvalget framgår av neste figur.



Figur 3: Folketall i utvalget av kommuner og i alle kommuner 1.1.2013. Kilde: KOSTRA

Figuren sammenligner kommunestørrelsen i utvalget med fordelingen i populasjonen (alle kommunene). Middels store kommuner er noe overrepresentert i utvalget. Vi tror ikke det har stor betydning. Store og små kommuner avviker lite på de fleste spørsmål. I de tilfellene det er store avvik, presenterer vi svarene etter kommunestørrelse.

***Intervjuer i seks fylkesmannsembeter***

Det var forutsatt at omfanget av klagesaker, behandlingen og utfallet av disse, skulle inngå som en del av oppdraget. Det er gjennomført intervjuer med nøkkelpersoner i seks fylkesmannsembeter, representert ved ledere og saksbehandlere som arbeider med behandling av klager etter forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Det er innhentet statistikk over antall klagesaker fra Utdanningsdirektoratet.

### 3 Historien

Forholdet mellom kommunen og private («ikke-kommunale») barnehager har endret seg kraftig de siste ti årene.

Fra 2009 fikk kommunen plikt til å skaffe barnehageplass til alle barn over ett år (født innen 31.8. året før). I dag er det full dekning i alle kommuner etter statens definisjon. For ti år siden var barnehageplass et rasjonert gode med lite kravstore brukere. I dag må kommunale og private barnehager konkurrere om kundene i mange kommuner.

Fra 2004 til 2011 var det stort sett staten som finansierte tilskudd til private barnehager. Fra 2004 kom det regler om «økonomisk likeverdig behandling» av kommunale og private barnehager («barnehageforliket»). Statstilskuddet fortsatte som før, men private barnehager fikk nå ca. 10 % høyere satser enn kommunale. Fra 2003 ble det innført makspris på foreldrebetalingen. Kommunene ble pålagt å dekke opp differansen mellom barnehagens kostnader og statstilskudd + foreldrebetaling. Tilskuddet fra kommunen var altså avhengig av de private barnehagens faktiske kostnadsnivå. Tilskuddet fra kommunen var begrenset både oppover og nedover. Ingen private barnehager kunne få høyere offentlig støtte enn kommunale barnehager i samme kommune. Den offentlige støtten skulle minst utgjøre 85 % av den offentlige støtten til de kommunale barnehagene. Barn under tre år ble vektet som to store barn.

Fra 2011 ble barnehagetilskuddet innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Kommunene skal nå stå for hele den offentlige finansieringen av private barnehager. Fra samme dato ble tilskuddsordningen endret. Det er fremdeles slik at private og kommunale barnehager skal ha «likeverdig behandling». Nå er det en ren stykkprisordning i kommunal regi. Satsene for stykkprisen avhenger av det gjennomsnittlige utgiftsnivået per barn i de kommunale barnehagene. Systemet med maksimumstilskudd og minimumstilskudd er bevart. Regjeringen har skrevet at den vil øke minimumstilskuddet til 100 % av det kommunale kostnadsnivået innen 2015. Fra 1.8.2013 er minimumstilskuddet 96 %.

Kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet ble også endret i 2011. Fra 1.1.2011 fikk kommunen rett til å drive etableringskontroll. Kommunen kan nekte å gi tilskudd til nye barnehager, for å unngå overetablering. Kommunen skal fremdeles påse at alle barnehager i kommunen drives i henhold til barnehagelovens bestemmelser.



## 4 Regelverket

Det er reglene om likebehandling av kommunale og private barnehager etter 1.1.2011 denne utredningen dreier seg om. Det vil første og fremst si reglene om tilskudd til private barnehager. Men det er også andre regler i medhold av barnehageloven som kommer til anvendelse. Det er nødvendig å se på både loven, forskriftene, rundskriv fra Utdanningsdirektoratet og uttalelser fra direktoratet. Utdanningsdirektoratet overtok oppgaven med å forvalte regelverket fra Kunnskapsdepartementet 1.1.2012.

### **Barnehageloven**

Kommunene er etter barnehagelovens paragraf 8 lokal barnehagemyndighet. Kommunene skal påse at barnehagene i kommunen drives i samsvar med barnehageloven. Kommunen skal blant annet godkjenne nye barnehager og drive tilsyn med virksomheten.

Fra 1.1.2009 fikk alle barn rett til plass i barnehage (barnehagelovens paragraf 12a). Barn som fyller ett år før 1.9., har rett til plass i barnehage i hjemkommunen fra 1.8., hvis de har søkt plass innen fristen for hovedopptaket (vanligvis en dato i mars samme år).

Systemet med maksimalpris ble videreført. Maksimalprisen er i dag 2330 kroner per måned for full plass. Eventuelle matpenger kommer i tillegg.

Fra 1.1.2011 fikk kommunene ansvaret for finansieringen av barnehageplassene (barnehagelovens paragraf 14). Kommunene ble gitt fullt ansvar for tilskudd til private barnehager. Private barnehager skal behandles likeverdig med kommunale barnehager.

Kommunen fikk fra 1.1.2011 rett til etableringskontroll (paragraf 14). Kommunen har rett til å nekte tilskudd til barnehager som har søkt godkjenning etter 1.1.2011.

### **Forskrifter til barnehageloven**

Forskrift til paragraf 14 (om likeverdig økonomisk behandling): Forskriften angir hvordan tilskudd til private barnehager skal beregnes. Tilskuddet til private barnehager er i prinsippet en stykkpris beregnet på grunnlag av kommuneregnskapet. Tilskuddet per barn i private barnehager skal omtrent tilsvare nettoutgiften per barn i kommunale barnehager. Forskjellen utgjør 0–5 prosent, avhengig av det historiske kostnadsnivået i den private barnehagen. Private barnehager får i tillegg et tilskudd per barn til kapitalkostnader. Kommunene kan beregne kapitaltilskuddet på grunnlag av egne utgifter eller bruke nasjonale satser. Lokale satser skal tilsvare kommunens kapitalkostnader per barn i kommunale barnehager (avskrivninger og kalkulatoriske renter). Det skal beregnes egne satser for barn under og over tre år. Det skal være egne satser for familiebarnehager, åpne barnehager og vanlige heltidsbarnehager.

Forskrift til paragraf 15 (om foreldrebetaling): Forskriften slår fast prinsippet om makspris. Kommunene pålegges plikt til å gi søskenrabatt og rabatt til familier med lav betalingsevne.

Forskrift til paragraf 14a (om regnskapsplikt): Forskriften gir blant annet kommunen rett til å kreve detaljerte opplysninger om regnskapet i private barnehager.

### **Rundskriv fra Utdanningsdirektoratet**

Utdanningsdirektoratet sender ut rundskriv om praktiseringen av forskrift om likeverdig økonomisk behandling. Siste rundskriv er fra 1.7.2013 (Udir-6-3013). Rundskrivet er svært viktig for forståelsen av reglene i forskriften. Rundskrivet inneholder et eksempel på utregning av tilskudd til en privat barnehage. Rundskriv publiseres på Utdanningsdirektoratets nettsider.

***Uttalelser fra Utdanningsdirektoratet***

Det har kommet en rekke viktige uttalelser om likebehandling fra Utdanningsdirektoratet. Uttalelser fra før 1.7.2013 er innarbeidet i rundskriv 6-2013. Uttalelsene er publisert på Utdanningsdirektoratets nettsider. Kommunene må selv følge med på direktoratets nettsider for å følge med i utviklingen.

I jussen har rundskriv og uttalelser generelt sett begrenset betydning som rettskilder. Men når det gjelder praktiseringen av statlig styrte tilskuddsordninger, er det muligens annerledes. I en fersk dom om tilskudd til private barnehager i Nesodden kommune legger Follo tingrett avgjørende vekt på detaljer i Kunnskapsdepartementets rundskriv om likeverdig økonomisk behandling fra 2008.

## 5 Rammefinansiering

Fra 1.1.2011 fikk kommunene hele det finansielle ansvaret for barnehagetilbudet i Norge. Alle offentlige tilskudd til private barnehager kommer fra kommunen. Det er ingen statstilskudd. Kommunenes rammetilskudd er økt for å kunne håndtere det økte ansvaret.

Rammetilskuddet beregnes på grunnlag av kommunens innbyggertall i alderen 1–5 år, korrigert for andelen toåringer med kontantstøtte og utdanningsnivået i kommunen. Det antas at foreldre med høyere utdanning er mindre tilbøyelig til å være hjemme med barna.

Spørsmålet som melder seg, er om kommunen klarer å styre utgiftene i barnehage-sektoren. Rammefinansiering betyr at økte utgifter til barnehage går ut over andre kommunale tjenester. Rammefinansiering fungerer best når politikerne i kommunestyret kan fordele midler på grunnlag av politiske prioriteringer. Rammefinansiering fungerer mindre bra, når politikerne ikke kan styre utgiftene.

Det er fire økonomistyringsproblemer som har oppstått som følge av ramme-finansieringen:

- Barn uten rett til plass kan bli tatt opp av private barnehager
- Barn kan bli tatt opp i private barnehager i andre kommuner, slik at plasser i egne barnehager står tomme
- Det kan være vanskelig å vite hvilken kommune barnet hører til
- Kommunene kan få økte utgifter som følge av overetablering av nye barnehager

### 5.1 Barn uten rett til plass

Opptak i private barnehager av barn uten rett til plass er antakelig det største økonomiproblemet knyttet til rammefinansieringen.

Det gjelder barna som er for unge til å ha rett til plass i barnehage. Det vil si barn som ikke er ett år før 1.9. i det barnehageåret man søker plass for. For barnehageåret 2013–14 betyr det barn født 1.9.2012 eller senere. Vi kaller dem «nullåringene».

Det gjelder også barn som har søkt for sent. Det vil si etter søknadsfristen for hovedopptak til nytt barnehageår, vanligvis en dato i mars. Dette gjelder for eksempel innflyttere til kommunen.

Kommuner flest tar ikke opp barn uten rett til plass ved hovedopptaket i de kommunale barnehagene. Kommunene mener at de ikke har råd til det. Rammetilskuddet gir bare finansiering for barnehagetilbud til barn i rett alder, bosatt i kommunen på en gitt dato. Det er småbarna som er den største byrden i denne sammenhengen. En plass ekstra for barn under tre år koster kommunekassen mellom 150 000 og 200 000 kroner per år. Fem barn koster opptil en million kroner.

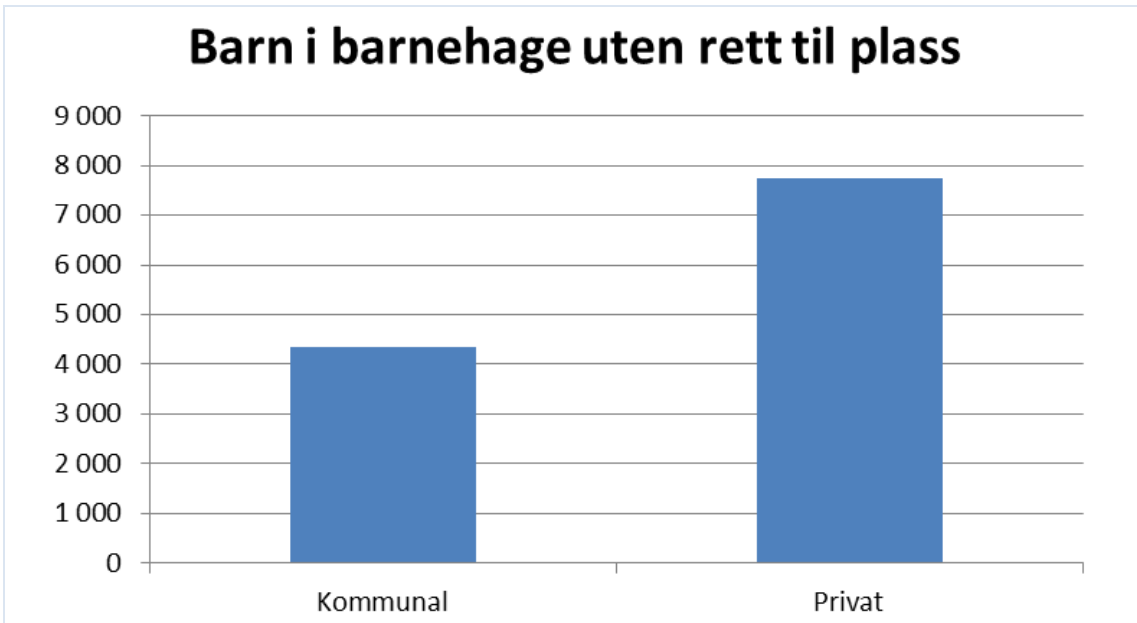
Problemet for kommunene er at private barnehager kan ta opp hvem de vil, uavhengig av alder og søknadsdato. Det er barnehagenes vedtekter som begrenser «opptaks-kretsen». Dette skjer. I mange kommuner betyr slike ekstra barnehagebarn en stor utgift. I noen kommuner har man inngått avtaler om ikke å ta inn barn uten rett til plass. Det er mer unntaket enn regelen. Kommunens utgifter blir samtidig mer uforutsigbare. Ingen vet hvor mange barn uten rett til plass som vil bli tatt opp.

Dette problemet er det viktigste økonomistyringsproblemet i barnehagedriften i dag i de åtte kommunene som er intervjuet.

Ledelsen i Os kommune sier det slik: «Det tas opp mange nullåringer i private barnehager. Kommunen skal innfri retten til plass, men de private barnehagene kan ta opp hvem de vil. Det gjelder ikke bare nullåringer, også opptakskrets og andre kriterier. Barn uten rett kan fortrenge barn med rett. Ut i fra dagens regelverk kan private barnehager selv bestemme om de vil utnytte barnehagens kapasitet gjennom året. Det betyr at den samlede barnehagekapasiteten i kommunen kan variere utfra private aktørers prioriteringer. En barnehage som har gått med ledige plasser innenfor sin godkjenning, kan når den måtte ønske for eksempel åpne en ny avdeling uavhengig av kommunens behov for barnehageplasser.»

Det er vanskelig å måle hvor stort problemet er i kroner og øre. Alle de åtte kommunene tar inn barn uten rett til plass i kommunale barnehager for å fylle opp avdelingene utover høsten. Ved tellingen 15.12. skal barnehagene være mest mulig fulle. Ved tellingen 15.12. vil det derfor være barn født etter 31.8. året før i de fleste barnehager. Det er ikke mulig å tilpasse bemanningen hundre prosent til antall barn ved hovedopptaket. Hovedopptaket er ikke klart før barnehageåret starter. Ansettelses i barnehagene må gjøres mye før.

KOSTRA forteller at det var 12 108 barn under 17 måneder i norske barnehager 15.12.2012 («nullåringer»). Det er omtrent 4 % av alle barnehagebarn. To tredeler av «nullåringene» var i private barnehager. Man kan antakelig forutsette at forskjellen i andelen nullåringer mellom kommunale og private barnehager utgjør merkostnaden ved at kommunene ikke kan styre opptaket i private barnehager. Dette vil si omtrent 3800 barn. Merutgiften utgjør omtrent 716 millioner kroner i 2012, hvis tilskuddene følger nasjonale satser.



Figur 4: Barn i barnehage 15.12.2012 uten rett til plass (barn født etter 31.8.2011). Kilde: KOSTRA 2012.

Andelen barn uten rett er lavest tidlig på høsten. I vår spørreundersøkelse til 155 kommuner i oktober 2013 får vi til svar at omtrent 3 % av barna er nullåringer. Andelen er 4 % i de private barnehagene og 2 % i de kommunale.

Vi har ikke klart å kartlegge antall barnehagebarn med søknadsdato etter søknadsfristen. Det er antakelig en del.

### **Mulige tiltak**

En mulighet er å gi kommunene rett til å nekte tilskudd til private barnehager for barn uten rett til plass. Det vil bringe kommunens fullmakter på linje med det finansielle ansvaret.

Alle de åtte intervjuede kommunene ønsker seg fullmakt til å nekte tilskudd for barn uten rett til plass. Skjervøy kommune har praktisert denne regelen i flere år uten å få klager. Vi vet at andre kommuner har fått til en slik ordning ved avtale med de private barnehagene i kommunen. Med en slik ordning kan kommunen begrense opptaket til de barna som har rett til plass, og som kommunen får rammetilskudd for. Kommunen kan ta opp flere enn disse, dersom det er politisk vilje til å prioritere denne saken.

Kommunene i spørreundersøkelsen støtter i stor grad opp om dette standpunktet. Gjennomsnittlig tilslutning til en slik rett er 4,0 på en skala fra 1 til 6.

## **5.2 Barn i private barnehager i andre kommuner**

Barn i private barnehager i andre kommuner er også et betydelig økonomistyringsproblem. Det er bare indirekte skapt av rammefinansieringen.

Etter dagens regelverk kan private barnehager ta opp barn fra hvilken som helst kommune. De kan i teorien fylle opp hele barnehagen med barn fra andre kommuner. De kan kreve tilskudd fra sin egen kommune for alle barn som er tatt opp i barnehagen. Vertskommunen må deretter søke refusjon hos barnas hjemkommune etter statens normalsatser.

Dette skaper et planleggingsproblem for kommunen barnehagen ligger i. Kapasiteten i barnehagen er tatt inn i kommunens plan for full dekning.

For barnas hjemkommune fører dette også til styringsvansker. Kommunen blir stående med ledig kapasitet, siden barna er i andre kommuner. Barnas hjemkommune vet ikke hvor mange plasser/barn dette gjelder. Hjemkommunen vet ikke hva som skjer i de andre kommunene. Hjemkommunen får ikke vite hvor mange gjestebarn det er tale om før regningen fra vertskommunen kommer i posten.

Ledelsen i Froland kommune sier det slik: «Dette er et problem. Fikk uventet en regning fra Arendal kommune for barn fra Froland uten rett til plass. Den gjaldt for 2012 og kom helt på slutten av 2012. Det er 13 barn fra Froland i barnehage i Arendal. Bare tre den andre veien».

I spørreundersøkelsen forsøkte vi å kartlegge antall barn i barnehage i andre kommuner høsten 2013. Forsøket var mislykket. Alt for få kommuner har svart. Få kommuner har en slik oversikt midt i året. Det er først etter at faktura er sendt, at antallet er kjent. Kommuner trenger ikke sende faktura mer enn en gang per år. Vi burde spurt om antallet høsten 2012.

### **Mulige tiltak**

Den enkleste løsningen på dette problemet er å gi kommunene rett til å nekte tilskudd for barn i private barnehager i andre kommuner. Det hindrer ikke kommunene i å tillate barnehageopptak i andre kommuner. Det vil bety at kommunene må inngå avtaler om å akseptere gjestebarn, slik det i dag er i kommunale barnehager.

Intervjuobjektene i de åtte case-kommunene mente dette vil gi en grei løsning på dette styringsproblemet. I spørreundersøkelsen var gjennomsnittlig støtte til denne ordningen 4,5 på en skala fra 1 til 6.

Det ville også hjelpe, hvis vertskommunen ble pålagt å informere hjemkommunene om hvor mange barn det er tatt opp fra andre kommuner i private barnehager.

### 5.3 Barnas hjemkommune

Med barnets «hjemkommune» mener vi den kommunen som etter barnehageloven står ansvarlig for å skaffe barnehageplass, og som skal gi offentlig tilskudd til plassen.

Utdanningsdirektoratet tolker loven slik at det er barnets «faktiske bosted» som skal legges til grunn for det finansielle ansvaret, ikke folkeregisteret. Det er to varianter av dette problemet:

- Student-barn: Studenter kan studere i en annen kommune enn der de er folkeregistrert. Da får bostedskommunen plikt til å skaffe (og finansiere) barnehageplass. Men det er den kommunen der studentene er folkeregistrert som får rammetilskudd for det samme barnet. Dette er et økonomisk problem for universitetsbyene.
- Ustabile/oppløste familier: Noen familier har bosted flere steder. Far bor ett sted og mor et annet. Barnet bor kanskje hos bestemor. I enkelte tilfeller er det ingen som vet hvordan faktisk bosted skal avgjøres. Intervjuene viser at enkeltsaker om refusjon kan ta mye tid og skape mye frustrasjon, siden reglene er så uklare. Det mangler en metode for å avgjøre saken.

Os kommune utenfor Bergen sier det slik: «Faktisk bosted teller, ikke folkeregisteret. Vi får regning fra Bergen kommune to ganger i året. Den eneste kontroll av fakturaen vi kan gjøre er å sjekke barna mot folkeregistrert, men om dette ikke stemmer er det faktisk bosted som gjelder, og dette har vi ingen mulighet til å kontrollere. En del familier melder ikke flytting når de flytter. Vi har ca. 5 barn som har gått i barnehage i Os i flere år, men som har adresse i kommuner som ligger så langt vekk at dette ikke kan være faktisk bosted. Dermed får vi ikke sendt refusjonskrav til disse kommunene, selv om det er hjemkommunen som mottar tilskuddet.»

#### **Mulige tiltak**

Et mulig tiltak er å legge folkeregistret til grunn for saksbehandlingen. Det gir alle sakene en fasit. Studenter som trenger barnehageplass, kan løse sitt problem ved å folkeregistrere seg i den kommunen de studerer i.

### 5.4 Etableringskontroll

Da reglene om rammefinansiering kom i 2011, fikk kommunene samtidig rett til å drive etableringskontroll. Kommunene har ikke plikt til å gi tilskudd til private barnehager som har søkt godkjenning etter 1.1.2011.

De nye reglene lager et skille mellom godkjenning etter barnehageloven og rett til tilskudd fra kommunen. Man kan i teorien se for seg barnehager drevet uten offentlig tilskudd. Slike finnes antakelig ikke i dag. Det mangler konkrete anvisninger for hvordan saksbehandlingen i kommunen skal skje. Private utbyggere vil selvsagt ønske seg tilsagn om tilskudd før byggingen starter. Byggekostnadene starter å løpe flere år før barnehagen står ferdig og kan godkjennes.

Undersøkelsene viser at kommunene har klart å styre nyetableringen etter 1.1.2011.

I spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å ta stilling til følgende påstand: «Vi er godt fornøyd med kommunens mulighet til å kontrollere (styre) etableringen av nye barnehager.» Gjennomsnittlig tilslutning til påstanden var 5,2 på en skala fra 1 til 6.

Intervjuene viste at det bare er en av åtte kommuner som har havnet ufrivillig i en situasjon med overetablering. Det er Os i Hordaland. I Os åpner det en ny barnehage med 143 plasser ved juletider 2013. Kommunen har allerede full dekning, så dette vil bety stor overkapasitet. Det antas å føre til ekstra stort inntak av nullåringer og økte utgifter for kommunen.

Os kommune forklarer det som skjedde slik: «Historie fra 2006, da det manglet barnehager. Barnehagen ble velsignet av kommunen den gangen. Kommer i desember med plass til 143 barn.»

Ingen av de åtte intervju-kommunene inngår formelle avtaler med private utbyggere om framtidig rett til tilskudd. Praxis ser ut til å være slik: De private utbyggerne følger med i kommunens planlegging og kjøper tomter som reguleres til barnehageformål. Når barnehagen står ferdig, er den i tråd med kommunens planer. Først da kan den private barnehagen søke formelt om tilskudd og godkjenning etter barnehageloven.

#### **Mulige tiltak**

Det er antakelig ikke nødvendig med mer detaljerte regler om saksbehandlingen i forbindelse med vedtak om tilskudd fra kommunen.

Avtaler med utbyggere i den enkelte kommune bør vurderes. Noen kommuner har valgt en slik formell løsning. Oslo kommune inngår avtaler med utbyggere der kommunen forplikter seg til å gi tilskudd når barnehagen står ferdig. Bergen har også startet med en slik ordning.

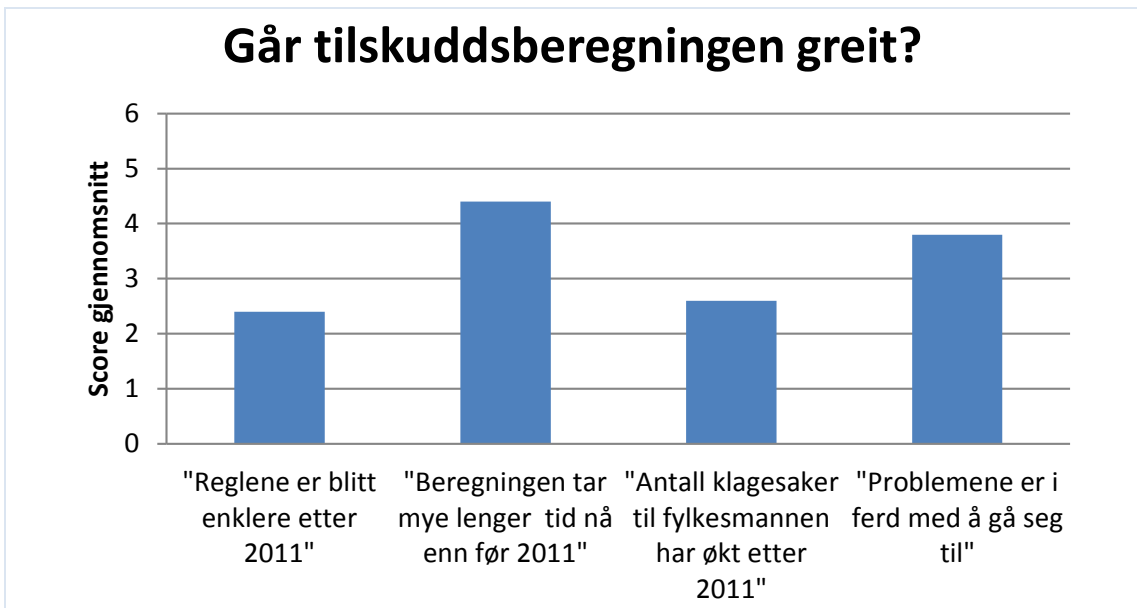
Avtaler med kommunen sikrer den private barnehagen rett til tilskudd når barnehagen står ferdig. Det sikrer også kommunen mot krav om tilskudd på grunnlag av mer uformelle politiske erklæringer.

## 6 Tilskuddsberegning

Oppgaven med beregning av tilskudd til private barnehager er blitt vanskeligere og mer arbeidskrevende etter 2011. Det er en klar konklusjon etter intervjuer og spørreundersøkelse.

Kommunene som har svart på spørreundersøkelsen, mener i gjennomsnitt at regelverket for tilskuddsberegning er blitt vanskeligere og mer arbeidskrevende etter 1.1.2011. De er ikke enige i at problemene har gått seg til i tiden som har gått siden de nye reglene kom. Kommunene mener likevel ikke at antall klagesaker til Fylkesmannen har økt.

Kommunene er blitt bedt om å ta stilling til at antall påstander på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig). Gjennomsnittsskåre fra kommunene fremgår av neste figur.



Figur 5: Kommunenes vurderinger av regelverket for tilskuddsberegning.

De åtte kommunene som er intervjuet, har taklet oppgaven med svært ulikt resultat. Melhus er en kommune som har fått det til svært godt. Kommunen har satt av tilstrekkelige ressurser til oppgaven. Veilederen fra KS/PBL ble raskt tatt i bruk. En barnehagefaglig rådgiver har jobbet tett sammen med en økonom med tilskuddsberegningen hele tiden. Kommunen har holdt alle fristene for saksbehandlingen fra første dag. Avregningen for 2012 var ferdig revidert 18. februar!

I Våler i Hedmark har det ikke gått like bra. Kommunen hadde i september 2013 ennå ikke gjort avregningen for 2011. Det var ikke avregnet for 2012. Tilskudd for 2013 var ennå ikke beregnet. Tilskudd for 2013 ble betalt ut på grunnlag av midlertidige satser for 2012. Våler mangler barnehagefaglig rådgiver. Økonomen som hadde lært seg tilskuddsberegning, er sluttet eller sykmeldt. Det har vært tre kommunalsjefer for oppvekst på like mange år. Veilederen fra KS/PBL skal benyttes fra 2014.

De viktigste temaene i intervjuene har vært bruken av budsjett, pensjonsutgiftene og kommunenes mulighet for avkorting av tilskudd og å sette vilkår for tilskuddene.



## 6.1 Budsjetterte satser for tilskudd

Før 1.1.2011 ble satsene for tilskudd til private barnehager beregnet på grunnlag av regnskapet for året før, påplussset noen prosenter for å dekke lønns-/prisvekst. Fra 1.1.2011 skal satsene beregnes på grunnlag av budsjett. Dette har komplisert saksbehandlingen.

Fra 1.1.2011 har beregning av tilskudd til private barnehager skjedd minst 3 ganger per år:

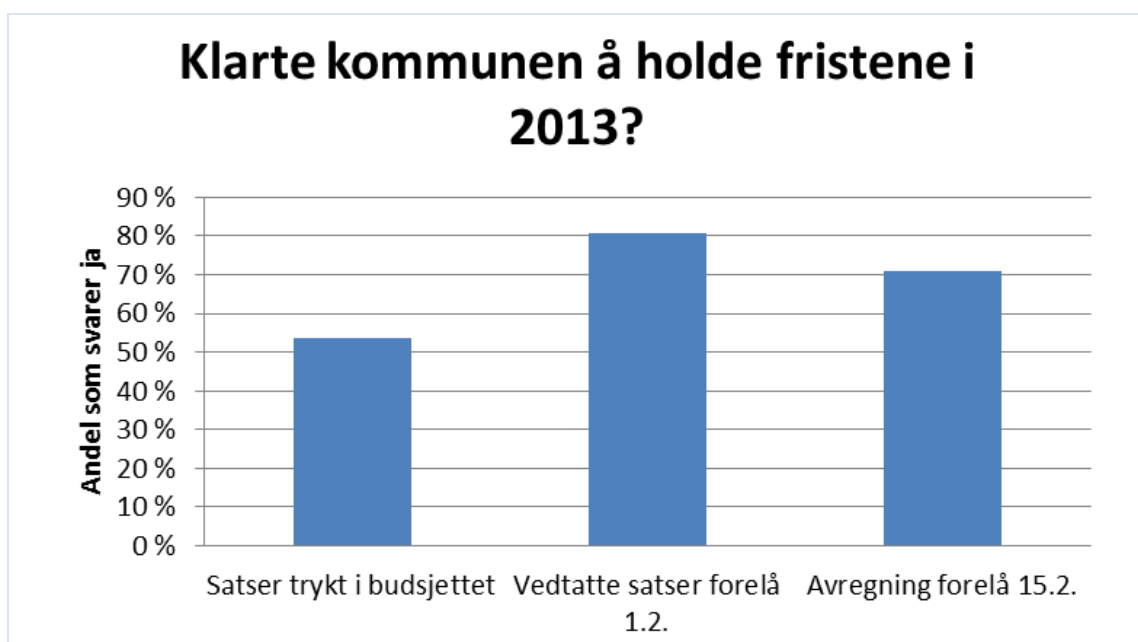
- Foreløpig beregning av neste års satser skal framgå av budsjettforslaget til kommunestyret før jul
- Første forpliktende vedtak om satser skal skje innen 1.2. i tilskuddsåret, på grunnlag av det vedtatte kommunebudsjettet
- Endelige satser skal beregnes innen 15.2. året etter tilskuddsåret, på grunnlag av kommuneregnskapet («avregningen»)
- Dessuten, hvis kommunen endrer budsjettet til de kommunale barnehagene betydelig gjennom året, skal satsene for tilskudd til private barnehager reguleres tilsvarende

Mange kommuner har droppet justeringen av satsene gjennom året. Kompensasjon for lønnsoppgjøret legges i stedet inn i satsene ved årets begynnelse. Andre mindre endringer fanges opp ved avregningen.

Dagens regler har ført til uforutsigbare kostnader for kommunene og uforutsigbare inntekter for de private barnehagene. De minste kommunene har antakelig strevd mest med å tilpasse seg regelverket. Det har også vært vanskelig å holde fristene i dette arbeidet. Kompetanse og kapasitet har sviktet i mange kommuner.

Våler i Hedmark sier det slik (august 2013): «Våler har vært plaget av stort gjennomtrekk i administrasjonen. Kommunalsjef, økonomisjef og økonomikonsulent sluttet det siste året. To av disse var på kurs i tilskuddsberegning på Gardermoen i fjor høst. Historikken er borte. Kompetanse må bygges opp på nytt. Har kommet langt på etterskudd. Har ikke laget avregning for 2011 og 2012. Ikke laget beregning for 2013. Utbetaler tilskudd for 2013 à konto kvartalsvis med beløp fra siste kvartal 2012.»

I spørreundersøkelsen opplyser de fleste kommunene at de har klart å overholde fristene for saksbehandling det siste året. Halvparten hadde forslag til satser for 2013 trykt i rådmannens forslag til budsjett for 2013. Fire av fem hadde satsene for 2013 klare innen fristen 1.2.2013. To av tre hadde avregningen for 2012 klar innen fristen 15.2.2013. Tallene fremgår av neste figur.



Figur 6: Klarte kommunen å holde fristene for saksbehandling av tilskudd til kommunale barnehager i 2013?

Kommunene aksepterer stort sett de fristene som er satt. Kommunene svarer 3,6 på påstanden «fristbrudd skyldes urimelig knappe saksbehandlingsfrister». Store kommuner er mer kritiske til fristene enn små kommuner. Verken store eller små kommuner mener svak kompetanse er årsaken til at fristene brytes.

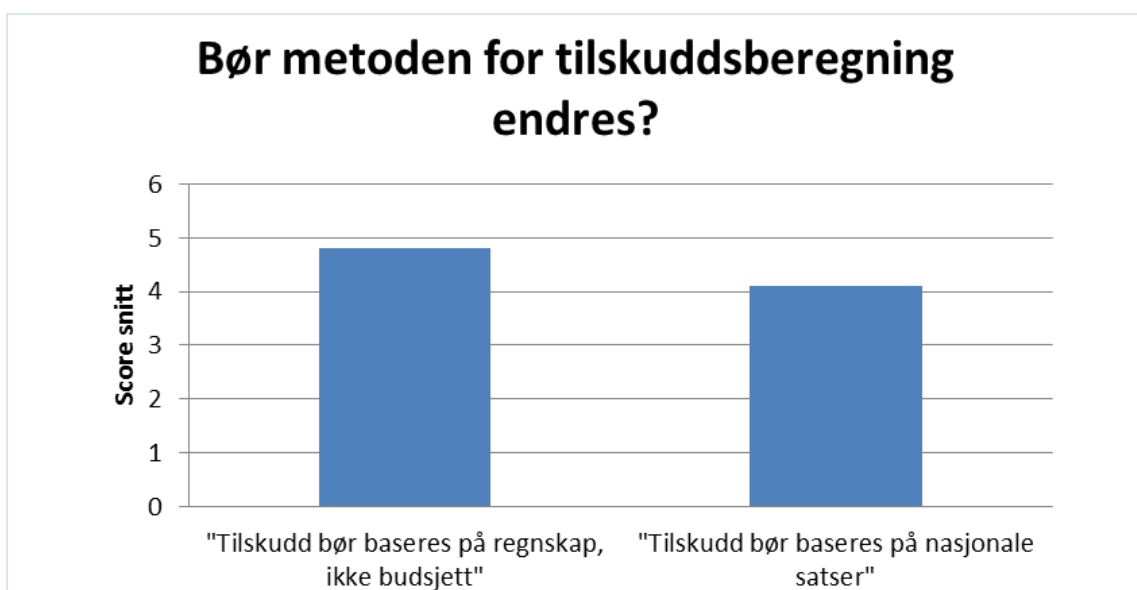
#### **Mulige tiltak**

Alle case-kommunene ønsker en enklere og mer forutsigbar ordning. Ingen vil beholde dagens regelverk.

Noen ønsker innføring av nasjonale satser, altså at kommunen slipper å beregne egne satser for tilskudd.

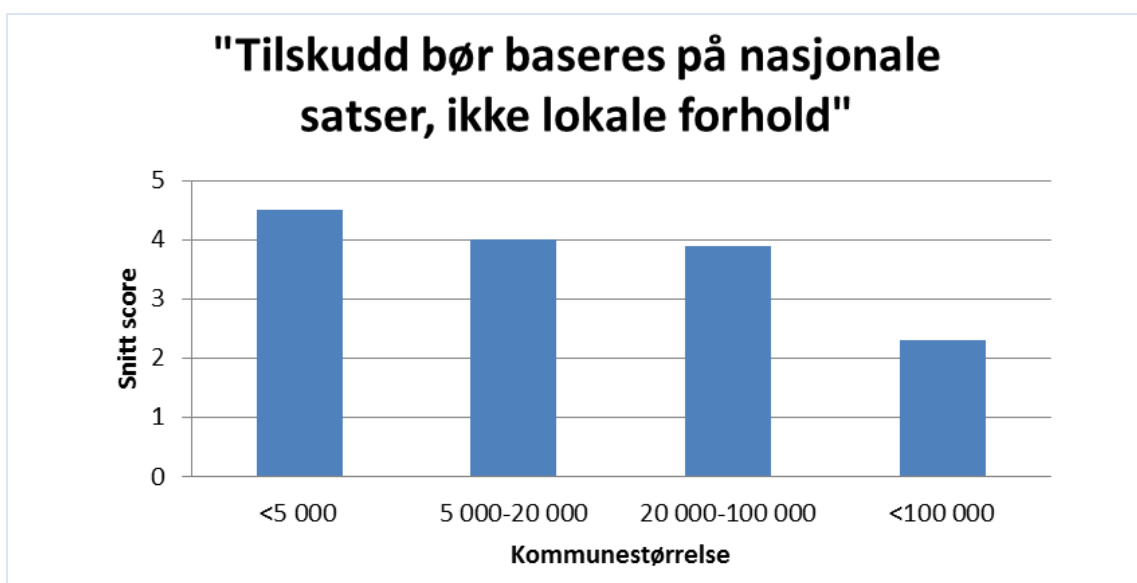
De fleste ønsker å beholde ordningen med lokale satser, slik at kommunen fortsatt kan påvirke utgiftene til tilskudd ved å effektivisere driften. Disse kommunene ønsker at ordningen forenkles. Budsjetteringen av satser bør tas bort. Satsene bør beregnes på grunnlag av forrige års regnskap korrigert for lønns- og prisvekst. Dette er den modellen Utdanningsdirektoratet har sendt ut på høring 14.10.2013.

I spørreundersøkelsen blir kommunene bedt om å ta stiling til alternative metoder for tilskuddsberegning. Det er ganske stor støtte til et forslag om å beregne tilskudd på grunnlag av forrige års regnskap, påplussset forventet prisvekst. Det er litt lavere støtte til et forslag om å pålegge nasjonale satser i alle kommuner. Gjennomsnittlig skåre fremkommer i neste figur.



Figur 7: Kommunenes vurdering av nye metoder for tilskuddsberegning

Det er ikke bare de minste kommunene som ønsker nasjonale satser. Kommuner helt opp til 100 000 innbyggere er positive til nasjonale satser. De aller største kommunene ønsker ikke nasjonale satser. Forskjellen i holdninger til nasjonale satser framgår av neste figur.



Figur 8: Kommunenes holdning til nasjonale satser for tilskudd, etter kommunestørrelse.

## 6.2 Pensjonsutgiftene

Etter gjeldende regelverk legges kommunens pensjonsutgifter til grunn for beregningen av tilskudd til private barnehager. Mange kommuner mener dette er urettferdig, siden private barnehager har lavere pensjonsutgifter enn de kommunale.

Den kommunale kollektive pensjonsordningen er regulert av den kommunale tariffavtalen. Kommunene er forpliktet til ytelser som ikke leveres i kollektive pensjonsavtaler for private selskaper, for eksempel at ytelsene til pensjonistene inflasjonsjusteres.

Kommunenes nettopremie til kollektiv pensjonsforsikring ligger i 2013 rundt 20 % av regulativ årslønn, inkludert reguleringspremie og AFP. Av dette er arbeidstakers andel 2 prosentpoeng. Pensjonspremien er en betydelig utgift for kommunene.

Kommunene i spørreundersøkelsen svarer i gjennomsnitt 5,4 på en skala fra 1 til 6 (helt enig) på påstanden «tilskuddssatsene til de private bør korrigeres for ulikheter i pensjonsutgifter».

I dag utjevnes pensjonspremien mellom alle ansatte i alle kommuner i hvert pensjons-selskap. Noen kommuner mener at pensjonsutgiftene i barnehagene bør beregnes uavhengig av resten av kommunen. Man antar at pensjonsutgiftene i barnehagene er lavere enn i resten av kommunen, siden barnehagene er en bransje i vekst, med få pensjonister. Inflasjonsregulering av pensjonene til pensjonerte medarbeidere er en vesentlig utgift for kommunene.

Melhus kommune har forsøkt en slik beregning, men har fått klage til Fylkesmannen. Saken er ikke avgjort (september 2013). Melhus har hentet ideen fra Trondheim kommune. Trondheim beregner reguleringspremien separat for barnehageansatte. Den er lavere enn for øvrige ansatte. De forsikringsbaserte ytelsene utjevnes mellom alle ansatte. Trondheim har en egen pensjonskasse, og kan derfor gjøre detaljerte pensjonsberegninger på personnivå blant sine ansatte. Dette er ikke mulig å få til for Melhus og andre kommuner uten egen kasse. Melhus er med i KLP. Hvis deler av pensjonsutgiften for barnehagene skal tas ut av fellesskapet i ordningen, må det antakelig gjøres av aktuarene i KLP.

#### **Mulige tiltak**

Det mest nærliggende tiltaket er å regulere tilskuddssatsene for ulikheter i pensjonspremie.

En annen mulighet er å beregne pensjonsutgiftene for barnehageansatte i kommunen separat fra øvrige ansatte, slik man gjør i Trondheim i dag. Adgangen til å foreta slike beregninger i kommuner uten egen pensjonskasse bør klargjøres.

### **6.3 Vilkår for tilskudd**

Etter paragraf 9 i forskrift om likeverdig behandling kan kommunen stille vilkår for utbetaling av kommunalt driftstilskudd. Utdanningsdirektoratets rundskriv slår fast at vilkårene må være saklige og rimelige. Det kan bare stilles vilkår for tilskudd ut over lovens minimum.

Intervjuene viser at denne paragrafen har liten praktisk betydning. Det er vanskelig å benytte reglene i praksis. Ingen av intervju-kommunene har stilt vilkår for sine tilskudd. Det betyr ikke at de ikke ønsker å stille vilkår, men at de ikke får det til, innenfor regelverket.

Bærum kommune sier det slik: «Har forsøkt å stille vilkår, har blitt avvist av Fylkesmannen. Har blant annet forsøkt å stille krav til private barnehager om å prioritere barn med rett til plass.» Bærum gir litt tilskudd ut over lovens minimum. Det gis premie til barnehager med god pedagogisk dekning og tilskudd til assistenter som tar utdanning. Bærum har ikke forsøkt å koble vilkårene bare til ekstratilskuddene. Det er muligens det som er nødvendig for å oppfylle myndighetenes fortolkning av forskriften.

Flere av de største kommunene i landet har forsøkt å stille vilkår, men er blitt stoppet av Fylkesmannen. Det gjelder krav om arealnorm, prioritering av barn ved opptak og deltakelse i felles styremøter. Dette viser at selv ikke de største kommunene i landet klarer å forstå reglene. Da er reglene antakelig for uklare.

For tiden verserer det en sak for rettsapparatet som gjelder dette temaet. Nesodden kommune er saksøkt fordi kommunen har avkortet tilskuddet til en barnehage som ikke har hatt åpent 48 uker i året. Barnehagen følger skoleruten. Kommunen har stilt som vilkår for fullt tilskudd at åpningstiden skal være den samme som kommunale barnehager, altså 48 uker. Kommunen tapte saken i tingretten (dom av 1.11.2013). Retten slo fast at kommunen må finne seg i at barnehagenes åpningstider varierer, i alle fall så lenge de følger skoleruten. Krav om samme åpningstid som kommunale barnehager var altså ikke rimelig/lovlig.

Retten skriver samtidig at reglene er uklare. Retten støtter seg i stor grad på et rundskriv fra departementet fra 2008. Dommen gjelder tilskudd for 2009 og 2010. Dommen er ikke rettskraftig når dette skrives.

### Mulige tiltak

Det mest interessante tiltaket vil være å gi kommunene rett til å stille rimelige og relevante vilkår for tilskudd til private barnehager, også når kommunen følger lovens minstekrav. Kommunene bør altså få en tydelig rett til å nekte tilskudd når rimelige vilkår ikke oppfylles.

Det er uansett behov for å forklare kommunene hvilke vilkår som er «rimelige og relevante». Kan man for eksempel forlange

- ikke opptak av nullåringer?
- prioritering av funksjonshemmede?
- deltakelse på felles styremøter?

Hvilke regelbrudd er alvorlige nok til å begrunne trekk i tilskuddet? Står kommunen fritt til å trekke grensene?

## 6.4 Avkorting av tilskuddet etter paragraf 14a

Kommunen har rett til å avkorte tilskuddet hvis private barnehager bruker pengene til andre ting enn barnehagedrift. Reglene er gitt i barnehagelovens paragraf 14a, som gjaldt fra 1.1.2013. Reglene avløser strengere regler som tidligere var i paragraf 6 i forskrift om likebehandling. Tilskuddet kan avkortes hvis

- barnehagen belastes med utgifter som ikke gjelder barnehagedrift,
- kjøp av tjenester i konsernet skjer til overpris eller
- personalkostnadene er «vesentlig» lavere enn i kommunale barnehager.

Disse reglene har til nå ikke hatt betydning. Ingen av de åtte intervju-kommunene har benyttet reglene i paragraf 14a. Det er ikke fordi alt er i orden i de private barnehagene. Kommunene ønsker å benytte reglene, men får det ikke til. Problemene som nevnes er:

- Det er ubehagelig å kreve innsyn i bilag i den enkelte barnehage. Det er uklart hvilke opplysninger man kan kreve utlevert
- Det er vanskelig å bruke de opplysningene man får. Hva betyr «vesentlig» lavere personalkostnader? Hva er markedspris for husleie og regnskapstjenester?

Bærum kommune sier det slik: «Vi har ikke benyttet avkortingsreglene. Vanskelig å avkorte tilskudd på grunn av uklart regelverk. Har jobbet mye med et par barnehagedrivere. Er et tilfelle i en privat familiebarnehage der utbyttet overstiger lønningene til de ansatte. Vanskelig å få ut lønnslistene. Tar lang tid. Veldig krevende å bruke avkortingsreglene, også etter 1.1.2013.»

Bærum kommune bruker ett årsverk for å følge opp de private barnehagenes regnskaper og rapporter.

#### **Mulige tiltak**

Kommunene trenger klarere regler for avkorting av tilskudd. Det gjelder både kriterier for vesentlighet og hvilke regnskapsbilag man kan kreve fra private barnehager.

Hvis ikke staten ønsker å gi klarere regler, vil avkortingsreglene antakelig ikke få stor betydning. Det er også mulig for kommuner å teste ut grensene gjennom rettsaker, slik Nesodden kommune gjør for øyeblikket. Dette innebærer konflikter og mye ekstra arbeid.

### **6.5 Barnas alder**

Telling av barn har vært det aller vanskeligste temaet i tilskuddsberegningen etter innføring av rammefinansieringen i 2011. Problemet har vært de barna som fyller tre år i tilskuddsåret. Skal de regnes som under eller over tre år? Satsene for tilskudd er omtrent halvparten for barn over tre år, så dette spørsmålet har stor økonomisk betydning.

Mange kommuner har tolket reglene slik at barn skulle regnes som to år hele året de fyller tre år. Dette fører til at antallet småbarn i barnehagene er høyere om høsten enn om våren. Om høsten går femåringene ut og et nytt kull ettåringer kommer inn.

Noen kommuner har regnet barna som toåringer i kommunale barnehager og treåringer i private barnehager. Dette fører til svært lave satser for tilskudd og åpenbar forskjellsbehandling mellom kommunale og private barnehager.

Dette problemet er løst. Sommeren 2012 kom det en viktig uttalelse fra Utdanningsdirektoratet om denne saken. Direktoratet slo fast at barn som fyller tre år i tilskuddsåret skal regnes som to år om våren og tre år om høsten. Barn skal telles på samme måte i kommunale og private barnehager. Denne uttalelsen løste problemet. Fortolkningen er tatt inn i 2013- rundskrivet fra Utdanningsdirektoratet om likebehandling. I intervjuene i våre åtte kommuner høsten 2013 er det ingen som nevner tellemåten som et problem.

#### **Mulige tiltak**

Reglene om barnas alder er ennå ikke helt entydige. Det er etter 2013-rundskrivet fremdeles mulig å telle treåringene som to år hele året de fyller tre år. Vilkåret er at bemanningen i barnehagene er i samsvar med en slik tellemåte. Små barn utløser dobbelt så høy bemanning som store.

Askim kommune benyttet unntaksregelen ved avregningen for 2011. I kommunens selvkostkalkyle ble treåringene behandlet som to år hele året. Ilen gårds- og naturbarnehage klaget til Fylkesmannen sommeren 2012, siden tellemåten ikke fulgte hovedregelen. I vedtak 7.6.2013 ble kommunens vedtak opphevet av Fylkesmannen. De kommunale barnehagene var ikke bemannet i tråd med tellemåten kommunen hadde benyttet. Fylkesmannen skriver i brevet til Askim kommune: «Det fremkommer imidlertid at kommunen ikke har endret bemanningskostnadene i forbindelse med at barn som fyller tre år er regnet som små hele året». Kommunen telte barna på samme måte i kommunale og private barnehager.

I praksis er det ingen, eller svært få, kommuner som plasserer barn i småbarnsavdeling hele året de fyller tre år. Det er således lite behov for unntaksbestemmelser. Valgmuligheten kan med fordel tas bort for å forenkle reglene.

## 6.6 Telletidspunkter

Dagens regelverk for tilskuddsberegning er uklart når det gjelder tidspunkter for å telle barn. Minstekravet til telletidspunkter er slik:

- Barn i kommunale barnehager telles vår og høst. Det vil si 12.12. året før tilskuddsåret (vårens antall) og 15.12. i tilskuddsåret (høstens antall). Kommunale kostnader per barn beregnes ut fra gjennomsnittlig antall barn i disse to tellingene
- Private barnehager får tilskudd basert på bare en telling. Det vil si antall barn i årsmeldingen ved årets start (15.12. året før tilskuddsåret)

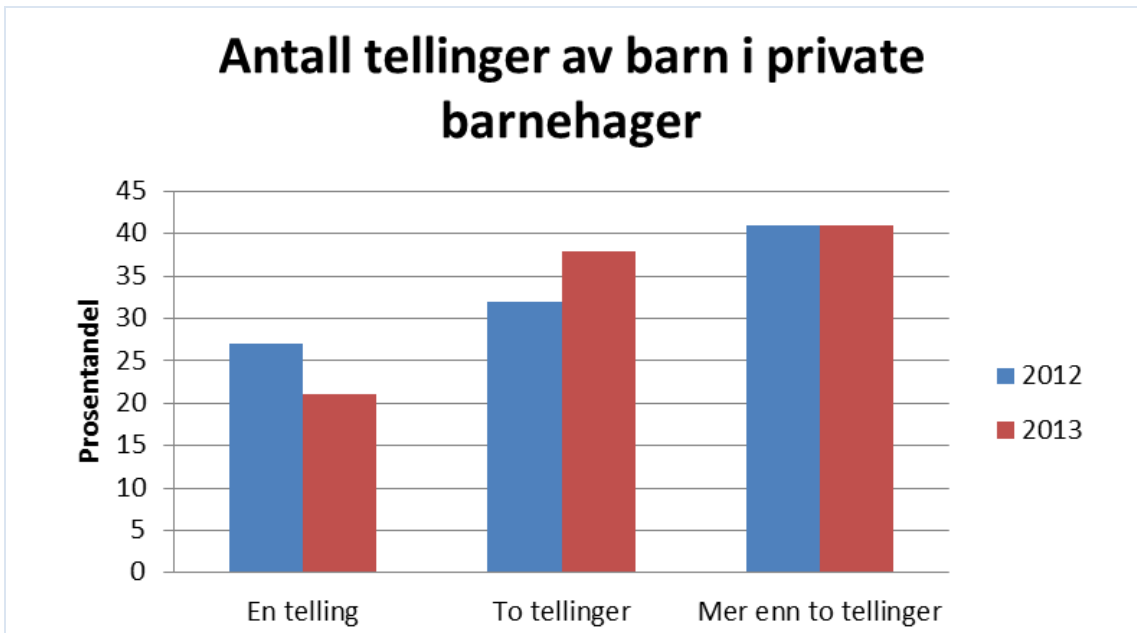
Mange kommuner ønsker å telle antall barn oftere enn minstekravet i regelverket. Det er spesielt aktuelt i presskommunene. Antall barn øker hvert år. Det er viktig å stimulere de private barnehagene til å ta inn flere barn om høsten. Uten ny telling, vil ikke de private barnehagene få tilskudd for de ekstra barna de tar opp om høsten.

Den enkleste løsningen er å bruke årsmeldingen 15.12. for å beregne antall barn om høsten i private barnehager, slik man gjør det i de kommunale barnehagene. Direktoratet har i en uttalelse slått fast at gjennomsnittlig antall barn i private barnehager ikke kan beregnes på grunnlag av årsmeldingene ved årets slutt. Det vil være å gi vedtak for høsten med tilbakevirkende kraft. Telling i private barnehager om høsten må skje ved semesterstart. Tellingene gjelder til ny telling.

Det er ikke noe pålegg fra staten om å telle to ganger i kommunale barnehager og en gang i private. Det er et minstekrav. Kommunene kan telle så ofte de vil i begge typer barnehager. Det er ikke noe krav om at det skal telles like ofte i begge typer barnehager. Det er for eksempel mulig å telle to ganger i kommunale barnehager (årsmeldingene) og hver måned i private barnehager.

Kommunene i undersøkelsen har ulike praksiser. Barn i kommunale barnehager telles bare to ganger. I private barnehager varierer det. Froland teller en gang, men vurderer å gå over til to tellinger. Våler teller to ganger. Skjervøy teller hver måned. Ingen av kommunene opplever reglene om telletidspunkter som et problem. Problemet er å velge en løsning som er tilstrekkelig nøyaktig uten å koste for mye å gjennomføre.

Spørreundersøkelsen viser at flertallet av kommunene teller barna i barnehagene en eller to ganger per år. Det er bare 10 prosent som teller mer enn tre ganger per år. Tallene fremgår av neste figur. Åtte av ti kommuner opplyser at de teller like ofte i kommunale og private barnehager.



Figur 9: Antall tellinger av barn i private barnehager 2012 og 2013.

#### Mulige tiltak

Forenkling av regelverket er viktig. Reglene vil bli enklere hvis barn telles på samme måte i alle barnehager.

To like tellinger kan skje ved at talletidspunktet for kommunale barnehager for høsten flyttes fra 15.12. til tidlig i høstsemesteret, slik det gjøres for private barnehager.

### 6.7 Tilskudd for tomme plasser

I dag er det slik at private barnehager kan få tilskudd for tomme plasser. Det vil si at barnehagen får tilskudd for barn som ikke er i barnehagen. Kriteriene for å få tilskudd for et barn er uklare. Problemet er ikke drøftet verken i loven, forskriftene eller i rundskrivet om likebehandling.

På direkte spørsmål har vi fått denne regelforståelsen fra Kunnskapsdepartementet: Barnet utløser tilskudd dersom

- foreldrene har akseptert tilbud om plass
- foreldrene betaler for plassen

Det er altså ikke noe krav at barnet faktisk benytter plassen i barnehagen. Foreldrene kan for eksempel ta en plass fra 1. august, selv om de ikke ønsker å sende barnet i barnehage før 1. november. De gjør dette for å sikre seg plass i barnehagen. Den private barnehagen vil likevel få tilskudd fra kommunen for perioden august-oktober. Dette er for eksempel aktuelt i Bærum kommune, som teller barn i private barnehager hver måned.

En privat familiebarnehage i Bærum satt med fem tomme plasser ved starten av dette barnehageåret. Det var de eneste barna i barnehagen. Det var altså ingen barn til stede i barnehagen. Forklaringen var omtrent slik: barna var tatt opp i familiebarnehagen, men hadde fått plass i en annen barnehage like etter. De hadde inngått avtale i familiebarnehagen, og var således forpliktet til å betale i oppsigelsesperioden på 3–4 måneder. Den private familiebarnehagen krevde tilskudd for fem barn fra kommunen, siden barna var tatt opp på vanlig måte.



Kommunen betaler samtidig tilskudd til en annen barnehage for de samme barna. Foreldrene har jo inngått avtale med den nye barnehagen, og benytter plassene der. «Våre jurister og Fylkesmannen mener vi må utbetale tilskudd til begge barnehagene», sier de barnehageansvarlige. Situasjonen er altså denne:

- Kommunen må betale tilskudd til barnehager uten barn
- Kommunen må betale tilskudd til to barnehager for det samme barnet

Nå er denne saken ikke ferdig behandlet (november 2013). Kommunen har foreløpig nektet å betale tilskudd til barnehagen uten barn, men opplever det juridiske grunnlaget som uklart.

Modum og Os har laget regler for å unngå dobbelt tilskudd når barn bytter barnehage. Tilskuddet går til en av barnehagene. Utbetalingene styres av opptakssystemet (man kan bare registrere barna i en barnehage).

Skjervøy kommune har løst problemet på denne måten: Barn som ikke benytter plassen, tas ikke opp, verken i private eller i kommunale barnehager.

#### **Mulige tiltak**

Reglene om telling av barn bør bli klarere. Det bør slås fast at kommunen ikke trenger å gi tilskudd til flere barnehager for samme barnet. Det kan kanskje gjøres slik man gjør det i Modum.

En mer vidtgående løsning er å kreve at plassen skal være tatt i bruk (barnet er startet opp i barnehagen).

Det er også mulig å redusere problemet ved å begrense oppsigelsestidene i barnehager til for eksempel maksimalt tre måneder.

## **6.8 Veiledning og opplæring**

Det har manglet veiledning og opplæring i beregning av tilskudd til private barnehager etter de nye reglene kom fra 1.1.2011.

Til det gamle regelverket fra 2004–2010 var det laget en regnearkmal for beregning av tilskudd. Barnehagemyndighetene arrangerte kurs for kommunene i bruken av regnearkmalen. Til det nye regelverket er det laget mindre praktisk veiledning. Det følger et regneeksempel med rundskrivet om likebehandling, men det mangler en regnearkmal.

Intervju-kommunene etterlyser mer opplæring i beregning av tilskudd. Det nye rundskrivet fra 2013 får godt skussmål. I web-undersøkelsen svarer kommunene 5,4 på påstanden: «det er behov for jevnlig opplæring i regelverk og praksis knyttet til tilskuddsberegningen». Skåren er like høy i små og store kommuner.

#### **Mulige tiltak**

Arbeidet for kommunene ville gå lettere dersom Utdanningsdirektoratet sørget for kurs i beregning av tilskudd og laget en regnearkmal til hjelp i arbeidet.

## **6.9 Beregning av kapitalkostnader**

Forskriften for likebehandling skiller mellom kapitaltilskudd og driftstilskudd. Kapitaltilskudd kan beregnes etter nasjonale satser, eller beregnes på grunnlag av kommunens egne kapitalkostnader. Det er valgfritt for kommunen.

Data samlet inn av KS viser at åtte av ti kommuner bruker nasjonale satser for kapitaltilskudd i 2013. Ingen av de åtte intervju-kommunene bruker lokale satser. Argumentet for nasjonale satser er at det er enklere, og at satsene er lavere.

Det varierer hvordan kommunene har besluttet at den ene eller andre metoden skal benyttes. Ingen av intervju-kommunene har lagt fram begge beregningene for kommunestyret og bedt politikerne velge.

Regelverket for beregning av lokale satser for kapitaltilskudd er spesielt for denne ordningen. Det er ikke i samsvar med KRDs standard for selvkostberegning i kommunale tjenester (H-2140) på to punkter:

- Byggekostnaden (anskaffelseskost) beregnes etter fratrukk for mva.-kompensasjon og investeringstilskudd. I kommuneregnskapet beregnes byggekostnaden brutto (uten fradrag for refusjoner og tilskudd). Verken bokført verdi eller avskrivningsbeløp kan altså hentes ut av kommuneregnskapet. Det må lages egne avskrivningstablåer spesielt for denne ordningen.
- Kalkulatoriske renter er knyttet til Husbankens renter påplussset 0,1 prosentpoeng. I ordinære selvkostberegninger er renten knyttet til renten på statsobligasjoner påplussset 1 prosentpoeng.

KRDs retningslinjer for selvkostberegning er for tiden under revisjon. Forslaget til nye regler er heller ikke i samsvar med reglene innenfor barnehagesektoren.

#### **Mulige tiltak**

Tilpasning til reglene i H2140 vil gjøre det enklere for kommunene å beregne lokale satser for kapitaltilskudd. Det vil si

- å hente bokført verdi for anleggsmidler og årets avskrivninger fra kommuneregnskapet
- å bruke rentesats for kalkulatoriske avskrivninger i tråd med H-2140

## 7 Veileder for tilskuddsberegning

KS og PBL samarbeidet i 2012 om å få laget en veileder for beregning av tilskudd til private barnehager. Veilederen er publisert på KS' nettsider.

Veilederen består av en regnearkmal, et regneeksempel fra en fiktiv kommune, et eksempel på informasjonsbrev til de private barnehagene og et tilhørende veiledningsnotat.

Veilederen kom i september 2012. Det ble i løpet av oktober 2012 arrangert fem dagskurs i bruk av veilederen med til sammen 650 deltakere.

### 7.1 Erfaringer med veilederen

Undersøkelsen viser at veilederen har hatt stor betydning for arbeidet med tilskuddsberegning.

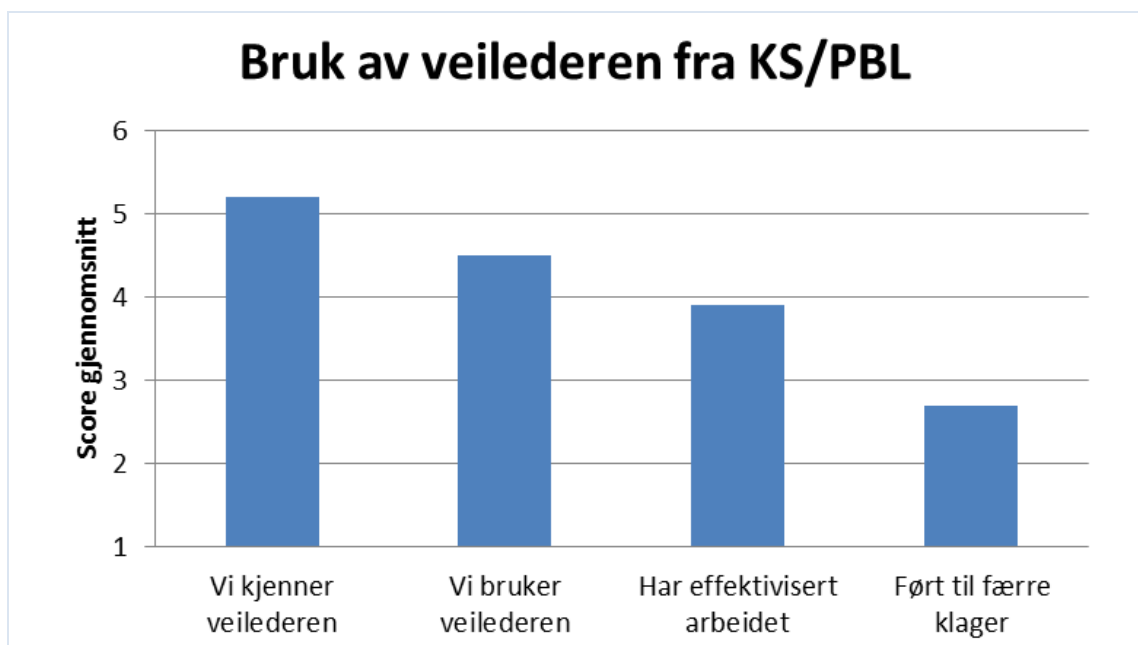
Skjervøy kommune sier det slik: «Vi har brukt veilederen fra og med avregningen for 2012. Det har vært en forbedring. Har fått en standardisert måte å regne på, kjent av alle partene.»

Svelvik: «Godt verktøy. Kontrolleren er fornøyd. Var et omfattende arbeid å følge oppskriften, men det er vel nødvendig. Flott at det var bygd opp etter KOSTRA. Den nyansatte kontrolleren klarte å bruke veilederen ganske raskt. Er en indikator for at veilederen fungerer.»

Bærum har ikke brukt regnearkene i veilederen, men har likevel hatt nytte av den: «Vi har brukt både veilederen og rundskrivene aktivt. Brukt veilederen som oppslagsbok.»

I web-undersøkelsen svarer kommunene at de er godt kjent med veilederen og at mange bruker den. Over halvparten av norske kommuner brukte veilederen for å beregne tilskudd til private barnehager for 2013.

Kommunene svarer at veilederen har ført til noe mindre arbeid. Den har imidlertid ikke ført til færre klager. Gjennomsnittlig skåre fra kommunene på relevante spørsmål er gjengitt i neste figur.



Figur 10: Kommunenes erfaringer med veileder fra KS/PBL i beregning av tilskudd til private barnehager.

Svarene om klager i figuren over er ikke uventet. Veilederen stiller store krav til dokumentasjon av tilskuddsberegningen. Et av målene med veilederen var å få til en gjennomiktig/etterprøvbar tilskuddsberegning.

## **7.2 Forbedring av veilederen**

Veilederen ble laget sommeren 2012. Den tar ikke opp alle spørsmål om tilskuddsberegning. Regelverket har dessuten allerede endret seg.

Kommunene som er intervjuet, påpeker følgende mangler ved veilederen:

- Veilederen er bare lagt til rette for én telling av barn i private barnehager. Kommuner som teller flere ganger, må improvisere.
- Skillet mellom administrative kostnader («fireprosenten») og direkte driftsutgifter til barnehager kan bli klarere i veilederen. Veilederen viser til KOSTRA-veilederen på dette punktet (se KRDs nettside). Reglene i KOSTRA er ikke helt enkle.
- Veilederen må oppdateres etterhvert som regelverket endres. Den er allerede utdatert etter enkeltes mening.
- Det trengs årlige kurs i bruk av veilederen, siden det stadig byttes ut saksbehandlere i kommunene.

I web-undersøkelsen svarer kommunene i gjennomsnitt 5,0 på påstanden «veilederen må oppdateres, fordi regelverket har endret seg». Kommunene svarer i gjennomsnitt 5,0 på påstanden «det bør holdes jevnlig kurs i veilederen».

## 8 Mønsteravtalen for samarbeid med private barnehager

KS og PBL har i flere år hatt en mønsteravtale for samarbeid mellom kommunen og private barnehager lokalt. Avtalen ble reforhandlet og publisert på nytt i 2011.

Avtalen er ment som et verktøy for godt samarbeid mellom kommunen som barnehagemyndighet og private barnehager. Avtalen omfatter de fleste oppgavene barnehagemyndigheten i kommunen håndterer. Avtalen omfatter informasjon til foreldrene om barnehagetilbudet, opptak i barnehage, moderasjonsordninger, spesialpedagogisk hjelp, tilskudd, rapportering og kompetanseutvikling.

Mønsteravtalen beskriver forslag til rutiner for arbeidet og angir partenes rettigheter og forpliktelser. Kommunal forkjøpsrett ved salg av private barnehager er et forslag.

### 8.1 Erfaringer med mønsteravtalen

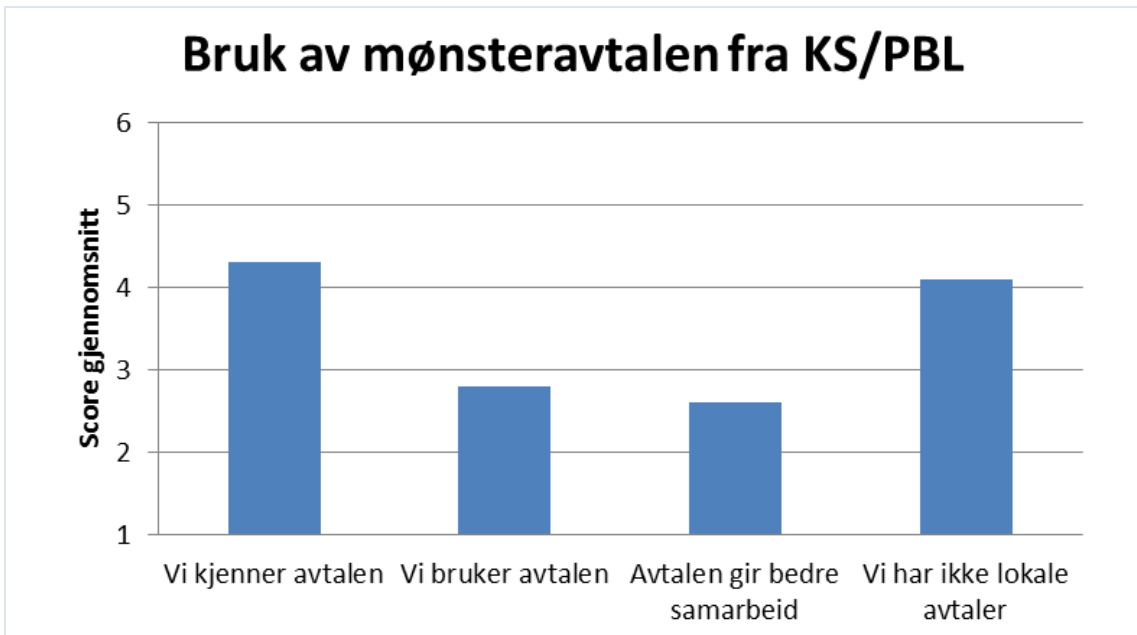
Undersøkelsene viser at mønsteravtalen har hatt liten betydning for samarbeidet mellom private barnehager og landets 428 kommuner. Avtalen er lite i bruk, og erfaringen med avtalen er blandet.

Av de åtte intervju-kommunen er det to som har benyttet mønsteravtalen. Melhus kommune beskriver erfaringen slik: «Problemet er at avtalen oppleves ikke som forpliktende for de private barnehagene. For at en privat barnehage skal få tilskudd, bør det være et krav om at de inngår en forpliktende samarbeidsavtale. I dag oppleves det at avtalen bare er forpliktende for kommunen. Eksempelvis er kommunen forpliktet til å legge til rette for samordnet opptak. Barnehagene må ikke delta. Har eksempel på dette i Melhus. Kommunen mangler sanksjonsmidler. Kan stenge barnehagen, men det er strenge krav for å kunne gjøre dette. Brudd på rapporteringsfrister eller opptak av barn utenfor samordnet opptak får eksempelvis ikke noen konsekvenser for barnehagen.»

Melhus har opplevd at en av barnehagene ikke godtok avtaleutkastet fra KS/PBL. Det gjaldt punktet om kommunal forkjøpsrett ved eventuelt salg av barnehagen.

Skjervøy er mer fornøyd: «Har tatt utgangspunkt i mønsteravtalen fra KS. Brukte også den forrige versjonen av avtalen. Har ikke lokale retningslinjer. Klarer oss med lokal samarbeidsavtale og vedtekter for de kommunale barnehagene.»

I web-undersøkelsen svarer kommunene at de kjenner mønsteravtalen, men få bruker den. Få mener at mønsteravtalen gir bedre samarbeid lokalt. Gjennomsnittsskåre på de aktuelle spørsmålene er gjengitt i neste figur.



Figur 11: Kommunenes erfaringer med mønsteravtale fra KS/PBL for samarbeid mellom kommunen og private barnehager.

Noen kommuner har vurdert å bruke mønsteravtalen, men har forkastet tanken. Os er en av disse: «Vi har ikke brukt mønsteravtalen. Har lokale retningslinjer, som dekker det viktigste. Vi har ikke sett hva vi vinner ved å bruke denne avtalen.»

Lokale retningslinjer er lokale, politisk vedtatte regler for barnehagemyndigheten i kommunen. Disse regulerer for eksempel søknadsfrister for hovedopptaket. Til sammen er det mange regelverk kommunene skal forholde seg til:

- Barnehageloven
- Forskrifter til loven, blant annet om likebehandling
- Rundskriv fra utdanningsdirektoratet
- Lokale retningslinjer
- Vedtekter for kommunale barnehager
- Eventuelle lokale avtaler med private barnehager

Det er naturlig at kommunene tenker praktisk. Samarbeidsavtalene må gi noe mer enn det som kan oppnås ved hjelp av lokale retningslinjer. Vårt inntrykk er at samarbeidsavtalene mest fungerer som rutinebeskrivelser i dag. Avtalen beskriver kommunens rutiner på viktige områder. Det kan gjelde

- utbetaling av tilskudd (hvor ofte, hvilken dato, hvilken dokumentasjon)
- rabatter/moderasjoner (hvem saksbehandler, hvor ofte, hvilken dokumentasjon)
- barn med spesielle behov (saksgang, hvem ansetter personell, satser for refusjon)

Rutiner på disse områdene varierer mye fra kommune til kommune. Gjennom avtaleinngåelsen får muligens de private barnehagene en viss innflytelse over disse rutinene. Det kan være positivt for samarbeidet.

## 8.2 Forbedring av mønsteravtalen

Kommunene vi har intervjuet, etterlyser sanksjonsmuligheter. Det må lønne seg å følge lokale avtaler om samarbeid. Uten sanksjonsmuligheter er ikke avtalen mye verdt. Det ville være en forbedring om partene klarte å komme fram til slike ordninger.

Arbeidet må ta utgangspunkt i de generelle reglene om kommunens adgang til å stille vilkår. Avtalen må gi fordeler ut over det partene har rett til uten avtale. For kommunen vil det være interessant å få private barnehager med på

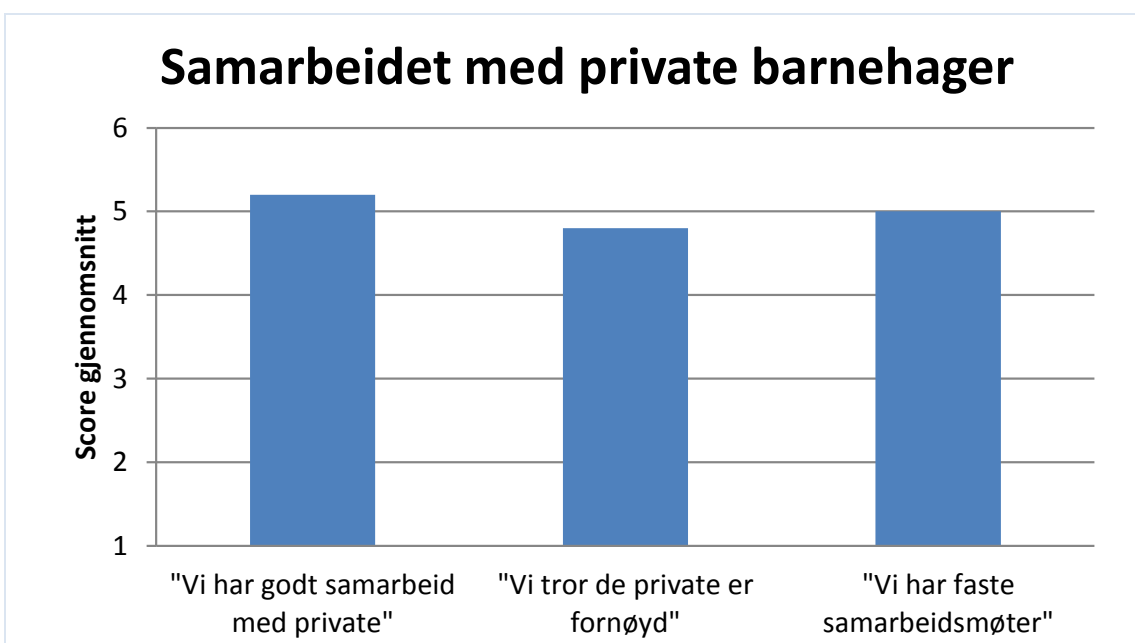
- felles prioriteringer ved opptak
- ikke opptak av barn uten rett til plass
- forpliktende deltakelse på kurs

Kommunen må ha ekstraytelser i bred forstand å dele ut til private barnehager som følger avtalen. Det er nærliggende å tenke på ekstra driftstilskudd eller ekstra hjelp til kvalitetsutvikling. Det er vanskelig å si hvor store ressurser det trengs for å få til viktige forbedringer på denne måten. Vi kjenner ikke til noen kommuner som har forsøkt.

I spørreundersøkelsen ba vi kommunene om forslag til forbedring av mønsteravtalen om samarbeid. Vi fikk ikke inn noen konstruktive forslag.

### 8.3 Samarbeidet med private barnehager

Det at mønsteravtalen ikke benyttes, betyr ikke at samarbeidet mellom kommunene og private barnehager er dårlig. Kommunene opplyser at de samarbeider godt med private barnehager. De tror at de private også er fornøyd med samarbeidet. Det er vanlig med faste møter mellom partene. Tall fra undersøkelsen framgår av neste figur.



Figur 12: Kommunenes vurdering av samarbeidet med private barnehager.

Alle de åtte intervju-kommunene ble spurt ganske inngående om samarbeidet mellom barnehagemyndigheten og de private barnehagene. Alle barnehagemyndighetens oppgaver ble gjennomgått. Alle kommunene fortalte at det barnehagefaglige samarbeidet fungerer godt. Økonomi er det saksområdet med mest motsetninger. Inntrykket fra intervjukommunene er slik:

- Informasjon: De fleste kommuner har en hjemmeside med link til alle barnehagene i kommunen. Barnehagene informerer på sine egne nettsider. Dette fungerer greit.
- Opptak: Opptaket skjer i grove trekk ved at barnehagestyrerne sitter sammen og fordeler barna mellom seg etter aksepterte kriterier. Søknernes ønsker er det viktigste fordelingskriteriet.

- Godkjenning: Kommunen godkjenner alle barnehager etter samme regelverk. Dokumentasjon av likebehandling kan bli bedre.
- Tilsyn: Kommunene har en vanskelig dobbeltrolle, ved at de skal føre tilsyn med egne barnehager. Dette forsøker noen kommuner å løse ved interkommunale tilsynsordninger.
- Moderasjoner: Kommunenes rutiner varierer mye. Rabatt i private barnehager på grunn av lav betalingsevne saksbehandles vanligvis av kommunens saksbehandler. Søskenmoderasjon behandles i hver barnehage. Dette fungerer godt, mener kommunene.
- Styrkingstiltak: Kommunens barnehagemyndighet fatter vedtak om ekstra ressurser til barn med spesielle behov. Noen kommuner sender ut kommunalt ansatte fagfolk til private barnehager for å gjøre jobben. I andre kommuner ansetter barnehagene personell selv, mot refusjon fra kommunen. Begge ordningene fungerer greit, ifølge kommunene.
- Kvalitetsutvikling: Kommunenes barnehagemyndighet arrangerer kurs. Alle barnehager inviteres til kursene, vanligvis gratis. I noen kommuner har private og kommunale styreere felles møter.

### **Mulige forbedringer**

Saksbehandlingen når det gjelder rabatter for familier med lav betalingsevne, kan antakelig forbedres kraftig i mange kommuner. Det gjelder både kvalitet og ressursbruk.

Forskrift om foreldrebetaling i barnehager sier i paragraf 3 at kommunene skal tilby redusert foreldrebetaling til familier med lav betalingsevne. Loven sier ikke noe mer konkret om hvordan slike saker skal behandles.

Kommunene vi har intervjuet behandler denne typen saker på svært ulik måte:

- Skjervøy og Våler sender klientene til NAV for å søke sosialhjelp. Dette er den enkleste løsningen for kommunen. Den sikrer at saksbehandlingen skjer av kompetente saksbehandlere. Men er denne løsningen i tråd med kravet i barnehageloven? Man hadde ikke trengt å nevne dette i forskriften, hvis ordinær sosialhjelp er løsningen.
- Modum, Svelvik, Os, Bærum og Froland setter en barnehagekonsulent eller økonomikonsulent til å behandle sakene. Barnehagelovens regler forstås slik at familiens inntekt skal legges til grunn for avgjørelsen. Familier med lav samlet inntekt skal få rabatt. Kommunene har varierende regler. Det gjelder både inntektsgrensene, hvordan inntekten måles, hvilken periode inntekten skal måles i og hvor lenge rabatt-vedtaket skal gjelde for. Noen kommuner nøyer seg med å be om fjorårets ligningsattest.
- I Melhus behandler styrerne i barnehagene slike saker.

Kommunene vi intervjuet synes denne saksbehandlingen er vanskelig. Os kommune sier det slik: «Har reduserte satser etter inntekt. Saksbehandles av barnehagerådgiver. Kommunens regelverk ligger på hjemmesiden. Ingen har innvilget redusert betaling per i dag. Mer aktuelt før maksprisen kom. Har fått beskjed av Fylkesmannen om at det ikke er lovlig å be folk "gå til NAV". Tidkrevende saker, er ikke utdannet i det aktuelle lovverket. Kanskje en idé å la NAV behandle sakene?»

Modum kommune er inne på det samme: «En merkantilt ansatt i oppvekstetaten behandler saken. Fungerer greit, men vanskelig saksbehandling. Har mindre mulighet enn NAV til å sjekke ting, og vi har lavere kompetanse på denne saksbehandlingen. Vi vurderer kun brutto inntekt. Skulle ønske at disse sakene ble behandlet i NAV.»



Etter vårt skjønn er NAV den instansen i kommunen som er best kvalifisert til å vurdere personers betalingsevne. Regelverket bør åpne for at saksbehandlingen legges til NAV. Det er en mer effektiv løsning enn å bygge opp kompetanse i barnehageadministrasjonen. Dette er spesielt viktig i mindre kommuner.

#### 8.4 Skille barnehagemyndighet fra barnehageeier

Kommunene er både lokal barnehagemyndighet og barnehagedriver. Kommunens dobbeltrolle som barnehageeier og barnehagemyndighet kan fort bli et hinder for et godt samarbeid med private barnehager. Et tydelig organisatorisk skille mellom barnehagemyndighet og barnehageeier er et bidrag til å skape tillit hos private barnehager. Fylkesmennene er opptatt av dette når de har tilsyn med den kommunale barnehagemyndigheten.

Kommunene trenger tillit til at barnehagemyndigheten behandler alle barnehager likt. Det er viktig for samarbeidet med private barnehager. Det gjelder både tilsyn, godkjenning, opptak, styrkingstiltak og veiledning. Kommunen skal kontrollere kvaliteten i sine egne barnehager. Samtidig konkurrerer kommunale barnehager med private barnehager om barn og ansatte.

I de åtte kommunene vi intervjuet var det stor sammenblanding av rollene som barnehageeier og barnehagemyndighet. I flere kommuner er barnehagemyndigheten og barnehageeier samme person.

Bærum er den kommunen som har det tydeligste skillet. I Bærum er barnehagemyndigheten en egen kommunal driftsenhet, sidestilt med de kommunale barnehagene. Dette er gjort bevisst for å få til et uavhengig tilsyn. Barnehagemyndigheten og de kommunale barnehagene har barnehagesjefen (kommunalsjef) som leder.

I Svelvik er det gjort et lignende grep i mindre skala. Der er barnehagemyndigheten lagt til kommunalsjef for oppvekst, mens barnehagefaglig rådgiver er barnehageeier. Kommunalsjefen er samtidig sjef for rådgiveren.

I Melhus er ikke barnehagefaglig rådgiver formelt tildelt rollen som barnehagemyndighet. Der har assisterende kommunalsjef for oppvekst begge rollene. Noe lignende er tilfelle i Os, Froland og Skjervøy. I Modum har barnehagesjefen begge rollene. I Våler i Hedmark er det ingen barnehagekonsulent. Der må kommunalsjef for oppvekst ta begge rollene.

Kommunene vi intervjuet var ikke særlig opptatt av dette spørsmålet. De mente at de klarte å få til et godt samarbeid med private barnehager, selv om rollene var blandet sammen. Dette var ikke oppfattet som et problem.

I spørreundersøkelsen svarer kommunene i gjennomsnitt 3,1 på påstanden «rollene som kommunal barnehagemyndighet og barnehageeier lagt til to ulike personer». 45 % av kommunene svarer 1 (helt uenig i påstanden). Det er bare 35 prosent av kommunene som svarer 5 eller 6 (helt enig). Antakelig er det bare en av tre kommuner som har et formelt skille mellom de to rollene.

##### **Mulige tiltak**

Det enkleste tiltaket er at rollene som barnehagemyndighet og barnehageeier legges formelt sett til to ulike personer. Dette er oppnådd i Bærum og Svelvik.

Barnehagemyndigheten blir enda mer uavhengig, hvis den flyttes lengst mulig unna barnehageeier. Det vil si lengst mulig unna barnehagesjefen eller kommunalsjef for oppvekst. Den ideelle plassen i organisasjonen for barnehagemyndigheten er antakelig i rådmannens stab. Da er barnehagemyndigheten reelt uavhengig av

linjeorganisasjonen innen oppvekst/barnehage. Dette er gjennomført en del steder (et eksempel er Fjell).

Os og Melhus er nær er slik løsning. Der sitter saksbehandler for tilsyn i rådmannens sentrale stab. Det mangler bare at saksbehandleren formelt sett tildeles rollen som barnehagemyndighet.

## 9 Fylkesmannens klagebehandling

Vårt inntrykk er at forskriften om likeverdig behandling ved tildeling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager har vært krevende for både kommunene og fylkesmannsembetene.

Forskriften var lite bearbeidet og forberedt da den ble gjort gjeldende 1. januar 2011. Kommunene har manglet opplæring og veiledning. Regelverket har i særlig grad vært utfordrende å forholde seg til for de minste kommunene; kommuner som ofte har svak og ujevn økonomisk kompetanse i egne rekker. Konsekvensen av dette er at mange kommunale vedtak er blitt opphevet av fylkesmennene i klagesaksbehandlingen. Mange av klagesakene er sendt tilbake til kommunene for bedre opplysning av saken.

Omleggingen til ny forskrift har også vært utfordrende for fylkesmannsembetenes oppvekst- og utdanningsavdelinger, særlig i de embetene der disse avdelingene ikke har ansatte økonomer i egen avdeling. Behandling av klagesakene krever ofte både barnehagefaglig, økonomi og juridisk kompetanse. Mangel på økonomisk kompetanse har blant annet ført til saksbehandlingstiden – særlig i den første perioden – ble lang.

Det synes å ha skjedd en utvikling i hva klagesakene har handlet om; fra generelle klager til mer spissede klager. Under betegnelsen generelle klager hører klager der barnehagen på mer generelt grunnlag har ønske om å få økt kommunalt tilskudd. I de spissede klagenes går klageren ganske detaljert til verks, og kan blant annet hevde at kommunen hentet inn feil opplysninger til bestemte celler i regnearket. Utviklingen i retning av krav om dokumentasjon av kommunenes utgifter på et svært detaljert nivå har ifølge en våre informanter ført til at kommunene nok ønsker en avklaring av hvor detaljert dokumentasjonen av kommunens beregningsgrunnlag skal være.

### 9.1 Omfanget av klagesaker

Det var en sterk økning i antall klagesaker fra 2011 til 2012. Tabellen under viser oversikt over antall behandlede klagesaker der utfallet av sakene også er gjengitt.

Utfall av klagebehandlingen skal forstås på følgende måte:

- Medhold/delvis medhold: Klager er gitt medhold eller delvis medhold. Delvis medhold kan eksempelvis ha sammenheng med at en klage omfatter flere forhold som kan føre til at klager medhold på alle punkter eller på noen punkter
- Ikke medhold: Klager får ikke medhold i sin klage
- Opphevet: Kommunens vedtak er opphevet på grunn av feil i saksbehandlingen. Saken sendes tilbake til ny behandling i kommunen
- Avvist: Klagen faller ikke inn under dette regelverket

Tabell 1 Omfanget av behandlede klagesaker etter forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager

Utfall av klagebehandlingen	2011	2012
Medhold / delvis medhold	25	31
Ikke medhold	63	129
Opphevet	55	93
Avvist		2
<i>Sum</i>	<i>143</i>	<i>255</i>

I oppsummering av årsrapportene fra fylkesmennene anfører Utdanningsdirektoratet at det er store variasjoner mellom embetene når det gjelder antall mottatte klager. Noen embeter har få klager, mens andre embeter har et betydelig antall klager. Dette kan også leses i neste tabell, der det gis en oversikt over klagesakene fordelt på embeter for året 2012. Tabell 9–2 omfatter imidlertid alle klager innenfor barnehageområdet der klager etter forskrift om likeverdig behandling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager utgjør hovedtyngden, med 255 av i alt 282 klager i 2012.

Tabell 2 Oversikt over klager pr embete på barnehageområdet 2012

Embete	Totalt antall klager	Medhold/delvis medhold	Ikke medhold	Opphevet	Avvist
Østfold	67	0	25	42	0
Oslo og Akershus	70	11	37	20	2
Hedmark	10	6	3	0	1
Oppland	0	0	0	0	0
Buskerud	1	0	1	0	0
Vestfold	12	1	4	7	0
Telemark	40	0	33	7	0
Aust-Agder	4	2	2	0	0
Vest-Agder	3	2	0	0	1
Rogaland	20	0	16	4	0
Hordaland	19	3	9	7	0
Sogn og Fjordane	4	4	0	0	0
Møre og Romsdal	12	0	7	5	0
Sør-Trøndelag	2	1	1	0	0

Nord-Trøndelag	1	1	0	0	0
Nordland	7	4	1	1	1
Troms	8	0	7	1	0
Finnmark	2	0	2	0	0
<i>Sum</i>	<i>282</i>	<i>35</i>	<i>148</i>	<i>94</i>	<i>5</i>

Per november 2013 har vi naturlig nok ikke oversikt over antall klager i 2013. I neste tabell viser vi imidlertid hvordan antall mottatte klager har vært i 2011, 2012 og så langt, i de embetene vi har vært i kontakt med.

Tabell 3 Utvikling i antall mottatte klager i seks embeter, 2011, 2012 og hittil i 2013

Fylkesmannsembete i ...	2011	2012	2013	Sum
Oslo og Akershus	43	86	30	159
Hedmark	3	6	4	13
Buskerud	9	1	7	17
Hordaland	6	11	24	41
Sør-Trøndelag	0	9	4	13
Troms	4	8	1	13

Flere av embetene forteller at det ventes inn flere klager mot slutten av året. Inntrykket er således at embetene er forberedt på at det fortsatt vil være et visst omfang av klagesaker også i årene som kommer.

## 9.2 Hva har klagenes handlet om?

Gjennomgang av et utvalg av klagenes – etter forskriften om likeverdig behandling av tildeling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager – viser at det er et stort spenn i hva klagenes har handlet om. Nedenfor gis det en punktvis oppstilling av hva klagenes har omhandlet:

- Om beregning av kommunenes pensjonskostnader. Klage på grunnlaget lagt til grunn for beregning av pensjonsutgiftene for ansatte i kommunen
- Bemanningen i kommunen er i strid med bemanningsnormene
- Mangelfull dokumentasjon av kommunens utgifter lagt til grunn i beregningsgrunnlaget, herunder spørsmålet om hvilke utgifter som skal inngå, og hvilke utgifter som skal holdes utenfor beregningen
- Klage på vedtak om tilbakebetaling av for mye utbetalt tilskudd.
- Innhold og krav stilt i lokale retningslinjer
- Etterberegning av tilskuddet etter at tidspunktet for når treåringene er tre år ble presisert
- Kommunens utgifter rapportert i KOSTRA avviker fra grunnlaget for beregning av tilskudd til de private barnehagene
- Beregningen av administrasjonspåslaget

- At kostbare kommunale barnehager er holdt utenfor beregningsgrunnlaget
- At bruk av skjønnsmidler til drift av barnehagene er holdt utenfor beregningsgrunnlaget
- Manglende dokumentasjon av kommunens driftsutgifter til drift av kommunale barnehager etter gjennomførte endringer i den kommunale barnehagestrukturen
- At foreldrebetaling og kostpenger er behandlet feil i selvkostberegningen

### **9.3 Saksbehandlingstiden**

I embetenes rapportering til Utdanningsdirektoratet kom det fram at behandlingen av klagesakene har vært ressurskrevende. Dette er begrunnet med klagesakenes kompleksitet, uklart regelverk og at det har vært utfordrende å håndtere de avklaringene som Utdanningsdirektoratet har kommet med. På samme måte om i vår undersøkelse kom det fram at det har vært utfordrende å skaffe til veie den nødvendige juridiske og økonomiske kompetansen for å løse disse sakene. Dette har vært en medvirkende årsak til at saksbehandlingen i noen tilfeller har vært lang. I vår undersøkelse fant vi i tillegg at sakene ofte må sendes tilbake til kommunen, fordi saken er dårlig opplyst fra kommunens side. Dette øker saksbehandlingen ytterligere. Ett av embetene etterlyser at kommunene på eget initiativ tar mer ansvar for å opplyse saken bedre, altså gi bedre begrunnelse for hvorfor barnehagen ikke har fått medhold i sin klage til kommunen.

Saksbehandlingstiden i 2011 var ganske lang. Enkelte embeter rapporterte da om saksbehandlingstid på mellom seks måneder og ett år. Saksbehandlingstiden i embetene som vi har undersøkt i forbindelse med oppdraget for KS, ligger nå ofte i sjiktet to-tre måneder. Men det gis eksempler på at saker fra 2012 ennå ikke er avsluttet.

### **9.4 Godt bearbeidede klager fra PBL og de store barnehageeierne**

Erfaringen er at klagen sendt inn via PBL og fra de store barnehageeierne, er godt bearbeidede klager og hviler i flere tilfeller på vedtak i tilsvarende klager i andre fylker. Klagen fra enkeltstående barnehager kan være noe mangelfulle og/eller basert på feil grunnlag.