

Erfaring med likebehandling av kommunale og private barnehager- sammendrag og anbefalinger

Innledning

Rapporten handler om samarbeidet mellom kommunen og private barnehager («ikke-kommunale barnehager») etter 1.1.2011. Da ble barnehagesektoren rammefinansiert, 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:

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.

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.

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

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.

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 tilsvarer 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.

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 søkerens 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.