



Utdanningsdirektoratet  
Postboks 9359 Grønland  
0135 OSLO

Postadresse:  
Postboks 59 Sentrum,  
4001 Stavanger

Besøksadresse:  
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00

F: 51 52 03 00

E: fmropost@fylkesmannen.no

www.fylkesmannen.no/rogaland

## Høringsfråsegn om finansiering av private barnehagar frå 1.1.2016

Fylkesmannen i Rogaland gir med dette gi høyringsfråsegn til forslaget om finansiering av private barnehagar. Høyringsfråsegna er utarbeidd i samarbeid med Fylkesmennene i Sør-Vest.

Det er lagt til rette for elektroniske høyringssvar, men vi vel å svare i brev på vanleg måte. I brevet følgjer vi strukturen i høyringsnotatet og svarar på dei spørsmåla som er stilte. Til sist har vi tatt med nokre innspel i tillegg.

### 1. Kva for finansieringsmodell ønskjer de?

#### Alternativ: Vidareføring av dagens modell eller nasjonal sats med lokal justering

##### a. Svar: Nasjonal sats med lokal justering

##### b. Grunniving

Fordeleane og ulempene med de to alternative modellane kan etter vår vurdering summerast opp på denne måten:

Faktorar	Vidareføring av dagens modell	Tilskot ut frå nasjonal sats
Rammestyring	Samsvarar i tilstrekkeleg grad	Samsvarar i mindre grad
Kommunal påverknad	Noko påverknad på tilskot	Liten påverknad på tilskot
Krav til kompetanse	Høge krav til kompetanse	Mindre krav til kompetanse
Kompleksitet	Noko forenkla, framleis kompleks	Vesentleg enklare, mindre kompleks
Likeverdig behandling	Akseptabel; om lag som no	Meir «grovmaska», mindre likeverdig

Val av modell må gjerast ut frå kva faktorar ein meiner er viktigast. Etter Fylkesmannen i Rogaland si vurdering er det viktigare at regelverket er rimeleg greitt å følgje for kommunane, heller enn målsetjingar om rammestyring og kommunalt handlingsrom. Dette inneber at faktorane knytte til kompetanse og kompleksitet blir utslagsgivande.

Vi har registrert ein klar reduksjon i talet på klagesaker, noko som kan skuldast fleire forhold. Forskrifta frå 1.1.2015 baserer tilskotet på to år gamle rekneskap. Reglene har blitt enklare og tydelegare, fleire uklare juridiske forhold er avklarte, tilskotssatsane kan ha auka og det er

forventning om ytterlegare forenkling frå 1.1.2016. Samla sett kan dette tyde på at ei vidareføring av dagens modell også kan vere ei løysing til å leve med for sektoren.

Overgang til nytt regelverk vil alltid kunne føre til endringar i tilskotssatsar og dermed i økonomi både for kommunar og private barnehagar. Spørsmålet er derfor om det er behov for ei overgangsordning med gradvis innfasing av nye tilskotssatsar i dei tilfella der utslaga er store. Vi vil tru at utslaget blir moderat dersom dagens modell blir vidareført. Dersom reglane frå 1.1.2016 inneber tilskot etter nasjonal sats, vil vi tru at utslaga kan bli større. PwC har undersøkt dette i tilleggssrapporten av 18.2.2015, der det er vurdert kor treffsikker ny forenkla tilskotsmodell kan bli. Ved ei samanlikning av satsen for 2013 og satsen etter ny forenkla modell, var ikkje utslaga større enn +/- 4 prosent (s 2). Ei overgangsordning ville kanskje vere nødvendig for å kompensere for utslag på minst 25 prosent, og vi foreslår såleis ikkje ein slik ordning.

Etter vår vurdering vil eit regelverk knytt til forvaltning av tilskot med så stort omfang som dette, alltid ha både ei økonomisk og ei juridisk side. Regelverket har fram til no vore svært komplisert og stilt store krav til økonomikompetanse. Dei økonomiske sidene ved regelverket har likevel etter vårt skjønn ikkje blitt tilstrekkeleg prioritert verken av Utdanningsdirektoratet, Fylkesmennene eller kommunane. Følgjeleg har alle partar slite, også dei private barnehagane som mottakarar av tilskota. Ved å velje den enkle modellen basert på nasjonal sats med lokal tilpassing, vil dei økonomiske utfordringane primært vere knytte til utrekning av nasjonal sats for tilskot sentralt, og dei fleste kommunar og private barnehagar vil på ein enkel måte kunne rekne ut og kontrollere tilskotet utan omfattande økonomisk kompetanse. Då vil det også vere råd å få sterkare fokus på dei juridiske sidene ved klagesakene.

## **2. Støttar de forslaget om å gi påslag for pensjonsutgifter?**

### **a. Svar: Ja**

### **b. Grunniving og tillegg**

Vi støttar forslaget om at pensjon skal reknast ut som eit påslag, men vi vil peike på at ulike pensjonsordningar kan medføre svært ulike ytingar og dermed utgifter for arbeidsgivar. Vi ønskjer å ta opp prinsippet om likeverdig behandling i dei tilfelle der private barnehagar lovleg etablerer ei dårlegare og dermed rimelegare pensjonsordning enn det som er føresett i tilskotsreglane. Private arbeidsgivarar skal ha ei pensjonsordning etter reglane i tenestepensjonslova av 13.12.2013; sist endra med verknad frå 1.1.2014. Lova stiller som krav at pensjonsordninga anten skal vere etter innskotspensjonslova eller foretakspensjonslova. Mens innskotspensjon er reine spareordningar der framtidig yting er avhengig av kor mykje som er oppspart, er foretakspensjon ei definert framtidig yting slik som ved offentleg tenestepensjon. Arbeidstakaren har større risiko for eigen framtidig pensjon ved ei innskotsbasert pensjonsordning enn ved foretakspensjon. Om lag 80 prosent av arbeidstakarane i privat sektor har ei innskotsbasert pensjonsordning. (Kilde: Note til lov om tenestepensjon, Gyldendal rettsdata). Dette står i sterk kontrast til dei private barnehagane, der rapporten frå PwC (s 49) viser at 80 prosent av årsverka i 2013 hadde ei ytingsbasert pensjonsordning (foretakspensjon).

Så langt vi kan sjå, er grunnlaget for omtalen av pensjon i høyringa basert på ei ytingsbasert pensjonsordning, eller foretakspensjon (s 12-15). I si utgreiing omtalar likevel PwC ei mogleg innskotsbasert pensjonsordning (s 49-50). PwC opplyser her at arbeidsgivarar med ei innskotsbasert pensjonsordning ville kunne få ein overkompensasjon ved eit sjablongtillegg basert på ei ytingsbasert ordning. Vi kan ikkje sjå at denne problemstillinga er vidareført i sjølve høyringsnotatet.

I juli 2015 vart det kjent at PBL foreslår å innføre ei innskotsbasert pensjonsordning for sine rundt 2000 medlemmer med i underkant av 30.000 tilsette. Dette skulle gi reduserte pensjonsutgifter og mindre byråkrati. (Kilde: Klassekampen 18.7.2015). Som nemnt ovanfor, er dette ei fullt lovleg

ordning. Dersom ei innskotsbasert pensjonsordning blir meir vanlig for barnehagetilsette framover, vil det kunne føre til at barnehageeigarar får ein betydeleg overkompensasjon gjennom tilskotet. Det er uttrykkjeleg slått fast i barnehagelova § 14 a at offentlige tilskot og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode, og det er gitt reglar for korleis eit overskot skal kunne takast ut av barnehagen. Ein slik overkompensasjon vil etter vår vurdering innebere eit brot på desse reglane.

I barnehageforliket i 2003 var det ei klar føring frå Stortinget at tilskota skulle aukast, m.a. for å utjamne forskjellar i lønns- og arbeidsvilkår mellom dei kommunale og private barnehagane. Dersom påslaget for pensjon tar utgangspunkt i ei ytingsbasert pensjonsordning på linje med dei kommunale barnehagane, og arbeidsgivar samstundes lovleg kan velje ei innskotsbasert pensjonsordning med betydeleg mindre ytingar, vil det etter vår vurdering innebere eit brot med Stortinget sine føresetnader.

På bakgrunn av dette meiner vi at det forslaget som ligg føre om påslag for pensjonsutgifter, ikkje er godt nok. Vi meiner det bør vurderast om påslaget skal vere ulikt avhengig av kva for pensjonsordning den einskilde barnehageeigar har for sine tilsette. Dersom det føreslåtte sjablongtillegget er basert på ei ytingsbasert pensjonsordning, kan den føreslåtte sjablongsatsen brukast for barnehageeigarar med slike ordningar. For barnehageeigarar som har ei innskotsbasert ordning, kan det brukast ein annan og lågare sats. Barnehagen vil på denne måten vere sikra eit tilskot som dekkjer den pensjonsordninga dei faktisk har. Dette vil også etter vår vurdering i større grad gjere det mogleg for private barnehageeigarar å sørgje for likeverdige lønns- og arbeidsvilkår i tråd med Stortinget sine føresetnader. Eit meir nøyaktig alternativ kan vere krav om at eigar må opplyse kor mykje som blir sett inn i pensjonsordninga (prosent av lønn). Tilskotet til pensjon vil då i større grad avspegle dei faktiske forholda.

### **3. Støttar de forslaget om ei søknadsbasert ordning for barnehagar med særleg høge pensjonsutgifter?**

**a. Svar: Nei**

**b. Grunngeving**

Vi ser utfordringa med eit sjablongtillegg for tilskot til alle private barnehagar når private arbeidsgivarar lovleg kan velje ulike pensjonsordningar, sjå førre spørsmål. Vi meiner vidare at det generelle forvaltningskravet om at like tilfelle skal behandlast likt, kan bli svært utfordrande for kommunane når det ikkje er føringar for den skjønsmessige vurderinga av ekstra tilskot til pensjon. Det same vil gjelde Fylkesmannen si klagebehandling. Dersom kommunen skal gi ekstra tilskot, helst etter ei lokal forskrift som skal sikre likebehandling, er det mest naturleg at kommunen sjølv også er klageinstans. Dersom Fylkesmannen skal vere klageinstans, må vilkåra gjerast klarare, jf. spørsmål 33.

I samband med søknad om ekstra tilskot ved høge pensjonsutgifter, vil kravet til dokumentasjon vere vesentleg. Kva for dokumentasjon vil vere tilstrekkeleg? Ei kjelde kunne vere årsrekneskapskjemaet til dei private barnehagane, men opplysingane i slike skjema har fram til no vore mangelfulle. Ei anna kjelde er direkte rekneskapsbilag, men her er det ikkje lagt føringar i høyringsforslaget. Det vil etter vår vurdering krevje betydeleg kompetanse å kunne forstå og vurdere dokumentasjon for pensjonsutgifter som grunnlag for ekstra tilskot. Forslaget er vidare avgrensa til høge pensjonsutgifter som følgje av pensjonsavtalar inngåtte innan 2015. Pensjonsavtalar inngåtte etter dette tidspunkt fell derfor utanfor retten til å søkje om ekstra tilskot. I forslaget til forskrifter er det i begge modellar lagt opp til rom for årleg justering av pensjonspåslaget, anten innarbeidd i den nasjonale satsen eller direkte i utrekninga av tilskot avhengig av tilskotsmodell.

Vi meiner på denne bakgrunn at den føreslåtte søknadsordninga er upresis og kan opne opp for uklar saksbehandling med tilhøyrande klager, noko som vil vere svært uheldig. Vi meiner at

innføring av to ulike satsar for pensjonspåslag avhengig av type pensjonsordning og årleg justering av sats er tilstrekkeleg for å fange opp vesentlege endringar og forskjellar i pensjonsutgiftene for dei private barnehagane.

#### **4. Støttar de at kapitaltilskotet berre blir rekna ut frå nasjonal sats?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Få kommunar har gitt kapitaltilskot ut frå utrekning av kapitalkostnader i dei kommunale barnehagane. Dette inneber at bruk av nasjonal sats alt er innarbeidd i dei fleste kommunar. Det har vore svært få klagesaker på kapitaltilskotet. Vi meiner utrekning av kapitaltilskot for framtida skal gjerast ut frå nasjonal sats, sidan dette både vil forenkle tilskotsforvaltninga og vere føreseieleg for kommunane og dei private barnehagane.

#### **5. Er de einige i at kapitaltilskotet skal givast likt for tre år?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

I utgangspunktet meiner vi det er rett å ha ulike satsar for kapitaltilskot ut frå barnehagen sin alder, sjå også neste spørsmål. Satsar som er ulike for kvart år ville kanskje vore det mest korrekte, men det blir ikkje tilrådd i utgreiinga. Vi støttar forslaget om like satsar over tre år m.a. fordi det gir føreseielege føresetnader både for kommunane og dei private barnehagane.

#### **6. Kva for metode meiner de er best eigna til å rekne ut kapitaltilskotet?**

**Alternativ: Godkjenningssår eller byggeår**

**a. Svar: Godkjenningssår**

**b. Grunngeving**

Vi meiner at det overordna omsynet til val av metode er at han skal vere enkel og eintydig. Vi støttar bruk av godkjenningssår, men har nokre merknader. Fleire faktorar påverkar økonomien i ein barnehage på bakgrunn av bygget sin alder. Ein barnehage i eit eldre bygg vil til dømes kunne ha større behov for vedlikehald og har gjerne høgare straumutgifter enn ein nyare barnehage. Kapitaltilskotet til dei eldste barnehagane er svært mykje lågare enn tilskotet til dei nye, og driftstilskotet kompenserer ikkje for høgare driftsutgifter i eldre bygg. Resultatet av dette kan bli at eldre, tungdrivne barnehagar vil få ein underkompensasjon gjennom tilskota. Dette kan føre til at dei ønskjer å fornye barnehagebygga, noko som er positivt. Vi ser at dette kan utfordre bruken av godkjenningssår og saknar ei nærmare drøfting av dette i høyringa.

Dersom godkjenningssår blir kriterium for kva for sats barnehagen har rett på i kapitaltilskot, inneber det at tidspunktet for det siste godkjenningssåret slår direkte inn i barnehagen sin økonomi. Vedtak om godkjenning skjer etter bhl § 10 inneber utøving av skjønn frå kommunen. Vedtaket vil etter forslaget bli brukt i ein heilt annan samanheng enn opphavleg tenkt. Ved rettleiing og tilsyn ser vi at arbeidet med godkjenning av barnehagane ofte er mangelfullt, og at godkjenningssåret er i samsvar med dei faktiske forholda. Dette kan gjelde til dømes utfordringar knytte til renovering, utbygging, fleire avdelingar og mange ulike godkjenningar. Vår erfaring tilseier derfor at å bruke godkjenningssår som grunnlag for utrekning av kapitaltilskotet vil krevje ei endring /klargjering av bhl § 10, slik at det ikkje er tvil om når ny godkjenning er naudsynt. Det kan gjerne ta noko tid før reglane i bhl § 10 er klargjorde, og i mellomtida bør det ved fastsetjing av forskrift om tilskot frå 1.1.2016 klargjerast så langt råd er korleis forskrifta kan brukast i forhold til godkjenning etter bhl § 10.

Vi er likevel ikkje einig i at barnehagen skal dokumentere at han har høgare kapitalutgifter for å få eit høgare tilskot enn minimumssatsen. Krav til dokumentasjon må i tilfelle spesifiserast

(renteutgifter? høg verdi på bygningar/inventar i balansen?) Vi meiner at ein barnehage som kan dokumentere eit godkjenningssår som gir grunnlag for høgare sats, skal få det utan krav til søknad eller ytterlegare dokumentasjon.

**7. Støttar de at tilskotet til familiebarnehagar berre blir rekna ut frå nasjonal sats?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Familiebarnehagar har ofte liten og enkel administrasjon og er generelt meir sårbare i forhold til endringar enn ordinære og større barnehagar. Dei har derfor ekstra behov for ei føreseieleg og enkel tilskotsordning. Vi vil såleis støtte forslaget om tilskot ut frå nasjonale satsar. Direktoratet foreslår også at satsen skal justerast lokalt for korrekt arbeidsgivaravgiftssone. Vi støttar forslaget.

**8. Støttar de at tilskotet til opne barnehagar berre blir rekna ut frå nasjonal sats?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Når det gjeld enkel tilskotsordning og føreseielege føresetnader, gjeld dei same argumenta her som for familiebarnehagane. I tillegg er ofte dei opne barnehagane svært ulike i innhald frå kommune til kommune, og det er færre kommunar som har slike. Grunnlaget for utrekning av tilskot ut frå kostnader i kommunale opne barnehagar vil derfor vere svært avgrensa. Direktoratet foreslår at satsen blir justert lokalt for korrekt arbeidsgivaravgiftssone. Vi støttar forslaget. Dagens forskrift regulerer ikkje tilskot til opne barnehagar. Her er det derfor behov for ei klargjering. Forslaget fører vidare dagens rett når det gjelder teljing av barn og utrekning av tilskot. Vi støttar dette.

**9. Støttar de forslaget om at kommunen der barnet er folkeregistrert skal vere refusjonspliktig?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Her har det vore ein del spørsmål til Fylkesmannen. Gjeldande reglar om at refusjon skal vere knytte til kommunen der barnet faktisk bur, er ikkje alltid eintydig. Å knyte refusjonsplikta til folkeregistrert adresse er meir eintydig og gir enklare refusjonsreglar. Det fangar opp at rammetilskotet til kommunen følgjer same prinsipp, men føreset at flytting er meldt til folkeregisteret, slik at det er oppdatert.

**10. Støttar de forslaget om å ikkje vidareføre reglane om minimumssats?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Fjerning av regelen føreset full likeverdig behandling (100 %) frå 1.1.2016. I så fall er regelen unødvendig og kan fjernast.

**11. Støttar de forslaget om ikkje å vidareføre reglane om føremål og verkeområde?**

**a. Svar: ja**

**b. Grunngeving**

Regelen er unødvendig fordi han ikkje uttrykkjer noko anna enn det som følgjer av barnehagelova.

**12. Støttar de forslaget om ikkje å føre vidare omgrepet «ordinær drift» i ny forskrift?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

I noverande reglar er det prøvd å gi ein definisjon av eit omgrep som høyrer heime i økonomireglane for kommunane etter kommunelova, eller i bokførings- og rekneskapsreglane for dei private barnehagane. Det er ikkje gjort noko kopling mellom forskrifta og desse økonomireglane, og forskrifta bør derfor heller ikkje ha med eit slikt omgrep. Forskrifta, slik ho no ligg føre, definerer likevel kva tilskotet skal dekkje: - *kostnader til ordinær drift i barnehagen som ikke dekkes av offentlige tilskot og foreldrebetaling*. Det er ikkje nemnt uttrykkeleg i forskriftsteksten at det skal gjerast fråtrekk for foreldrebetaling, dette er berre nemnt i merknadene til § 3 i alternativet med vidareføring av dagens modell. Dersom dagens modell skulle bli vidareført, meiner vi at formuleringa frå merknadene bør innarbeidast direkte i forskriftsteksten § 3: *Foreldrebetaling og kostpenger skal trekkes fra ved utregning av tilskuddssatsen*. Skulle dagens modell bli vidareført, bør det også vurderast om fleire av merknadene frå noverande forskrift også bør vidareførast. Her tenker vi særleg på det som er knytt til bruk av to år gamle rekneskap og andre forhold to år tilbake i tid: *Kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret er grunnlaget for kommunens utregning ved fastsetting av sats. Derfor skal elementene i satsberegningen, med unntak av foreldrebetalingen, være fra to år før tilskuddsåret. Barnetallet i de kommunale barnehagane skal også være fra to år før tilskuddsåret*.

**13. Støttar de forslaget om å halde på ein regel om kravet til forsvarleg saksbehandling etter forvaltningslova?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Forsvarleg saksbehandling burde vere sjølvstøtt, men det er dessverre behov for å ha eit eksplisitt krav her. Erfaringa vår tilseier at både Fylkesmennene og kommunane treng rettleiing når det gjeld bruk av forvaltningslova sine reglar i saksbehandling etter forskrift om tilskot.

**14. Støttar de forslaget om ikkje å vidareføre 25 prosent-regelen?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Denne regelen har vore lite brukt, og i nokre tilfelle har han vore feil brukt. Regelen har gitt grunnlag for fleire klagesaker og bør fjernast m.a. fordi det også kan vere private barnehagar som har minst 25 % høgare kostnader enn gjennomsnittet.

**15. Støttar de forslaget om at det ikkje skal vere særskilde reglar for barnehagar i mellombels lokale?**

**a. Svar: ja**

**b. Grunngeving**

Reglane om særskild behandling av barnehagar i mellombels lokale var spesielt viktige for å stimulere til auke i kapasiteten i heile sektoren i samband med innføring av retten til barnehageplass. Denne kapasitetsauken er gjennomført, og retten til barnehageplass er innført. Vidare utbygging vil vere avgrensa til konsekvensane av endringar i talet på barn med rett til plass saman med nødvendig fornying av bygg. Desse omsyna gjeld både kommunale og private barnehagar. Vi kan såleis ikkje sjå at det er behov for at kommunale barnehagar i mellombels lokale skal behandlast særskilt i forhold til utrekning av tilskot.

**16. Støttar de forslaget om ikkje å føre vidare regelen om ekstra tilskot?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Regelen er ikkje naudsynt fordi kommunen ut frå ulovfesta rett alltid vil kunne gi ekstra tilskot.

**17. Støttar de at fristen for vedtak om sats bør vere 31.oktober i året før tilskotsåret?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Fristen gir kommunen god tid til å fastsetje satsane. Fastsetjing før kommunen si budsjettbehandling er gunstig fordi kommunen då har godt grunnlag for å budsjettere kor mykje tilskot som skal utbetalast komande år, og det gir barnehagane god tid til å finne ut kor mykje tilskot dei får.

**18. Støttar de forslaget om klagerett på vedtak om tilskotssats?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Vi ser at direktoratet har endra vurderinga si av om vedtak om tilskotssats er eit enkeltvedtak, og vi legg til grunn at slike vedtak er enkeltvedtak etter forvaltningslova. Det inneber at det er klagerett på vedtaket.

Forhold knytte til utrekning av tilskotssats har til no ofte vore med ved behandlinga av klager om tilskot, og vi har ikkje oppfatta at det har vore avgrensingar for kva som kan takast opp her. Dersom det blir klagerett på vedtak om tilskotssats, blir spørsmålet om ein klage frå ein barnehage som får eit endeleg vedtak frå Fylkesmannen, vil avskjere andre barnehagar frå å klage på det same. Kommunen sitt vedtak er jo allereie klaga på. Vi meiner at ein avgjort klage vil avskjere andre barnehagar frå å klage på tilskotssatsen, sidan vedtaket i ein slik klage vil gjelde alle dei private barnehagane i kommunen. Feil utrekning av tilskotssats i ei sak avgjort i ein klage, må få følgjer for utmålinga av tilskot til alle dei private barnehagane i kommunen. Dette kunne gjerne ha vore presisert.

**19. Støttar de forslaget om ikkje å vidareføre regelen om å kunne stille vilkår?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Vår erfaring er at få kommunar har sett vilkår ved ekstra tilskot, og kommunar som har gjort det, har til dels gjort det på feil måte. Vi har ovanfor peika på at det ikkje er noko til hinder for at ein kommune kan gi ekstra tilskot, og då vil kommunen også kunne fastsette vilkår for slike ekstra tilskot utan at dette er regulert i forskrifta. Regelen er etter vår vurdering unødvendig.

**20. Støttar de forslaget om at det ikkje vert stilt krav til like rapporteringstidspunkt?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Vi er einige med direktoratet om at teljingar i kommunale og private barnehagar har to ulike føremål, og at det derfor er ulogisk å ha krav om like rapporteringstidspunkt. Etter noverande modell er grunnlaget for tal barn i kommunale barnehagar frå to år før tilskotsåret, medan teljing av barn i dei private barnehagane gjeld for tilskotsåret.

**21. Støttar de forslaget til utrekning av gjennomsnittleg barnetal i kommunen sine barnehagar?**

**a. Svar: Nei**

**b. Grunngeving**

Vi støtter alternativet med utrekning av barnetal som eit vege gjennomsnitt av to årsmeldingar. Vi støtter også den gjennomgåande definisjonen av treåringar som små i rekneskapsåret sine sju første månader og store dei fem siste månadene. Men vi er ikkje einige i at kommunen skal kunne ha eigne teljingar for å rekne ut gjennomsnittleg barnetal på ein annan måte, sjå nedanfor.

## **22. Bør gjennomsnittsutrekninga berre gjerast med bruk av to årsmeldingar?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Vi meiner at barnetalet berre skal reknast ut som eit vege gjennomsnitt av to årsmeldingar. Dette gir ein heilt eintydig teljemåte ut frå eit grunnlag som er kjent. Dersom barnetalet blir rekna ut frå den aldersinndelinga som går fram av årsmeldinga, vil talet vere enkelt å kontrollere.

Eigne teljingar kan både gjere utrekninga uklar og auke omfang og kompleksitet i utrekninga. Når kompleksiteten aukar, aukar også faren for feil samstundes som krava til kompetanse for å forstå utrekninga aukar monaleg. Vi meiner det ville vore i tråd med ønsket om forenkling av tilskotsforvaltninga å fjerne den alternative teljemåten frå forskrifta.

## **23. Støttar de forslaget om rapportering av barn i private barnehagar?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Vi er einige i at tilskotet i utgangspunktet skal reknast ut frå barnetalet i årsmeldinga året før tilskotsåret. Vi er vidare einige i at treåringar skal definerast som små dei sju første månadene i året og store dei fem siste. Vi er også einige i at tilskotet skal kunne endrast ved «store aktivitetsendringar». Når det gjeld høve til eigne teljingar fastsette i eigne retningslinjer, ser vi at dette kan vere eit poeng for å få private barnehagar til å fylle opp ledige plassar gjennom året. Eigne teljingar påfører kommunen betydeleg meirarbeid, og i klagesaker kan det vere krevjande å finne ut av om utrekninga er korrekt. Eit eksempel er regelen om at endring av tilskot ved eigne teljingar berre gjeld framover i tid. Vi trur nok mange feil i den kommunale tilskotsutrekninga ikkje er oppdaga fordi barnehagane ikkje har klaga. Vi konkluderer likevel med at det må vere opp til kommunen å vurdere dette, og at lovgivar ikkje skal avgrense mot eit verkemiddel for kommunen til å tilpasse tilbodet om barnehageplassar.

## **24. Støttar de forslaget om at barn som fyller tre år i løpet av tilskotsåret, blir rekna som under eller over tre år, avhengig av om barnet blir rapportert i løpet av årets sju første månader, eller årets fem siste månader?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Treåringane har vorte mye omtala når det gjeld tilskot. Direktoratet foreslår no ei tydeleg og gjennomgåande formulering av når treåringane skal sjåast på som små eller store i forhold til tilskot. Dette vil gjelde både ved teljing gjennom året etter lokale retningslinjer og ved store aktivitetsendringar. Det er positivt at dette blir tydeleggjort.

## **25. Støttar de forslaget om klagerett?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Vi støttar forslaget om å vidareføre klageretten. Dette er ei ordning som fungerer godt. Sjå også grunngevinga vår på spørsmål 18 om klagerett på tilskotssats.

## **26. Støttar de forslaget om tilskotsutrekning og kommunesamanslåing?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Vi støtter forslaget om ei overgangsordning ved kommunesamanslåing fordi det gir ei enkel løysning i overgangsperioden.



**27. Kva for andre utfordringar med kommunesamanslåing og tilskotsutrekning bør det takast høgde for i overgangsperioden?**

I overgangsperioden på to år vil det vere naturleg at tilskotet blir utrekna på bakgrunn av i kva for ein av dei gamle kommunane dei private barnehagane ligg. Dette inneber at dei private barnehagane i overgangsperioden framleis får tilskot som om dei gamle kommunane eksisterte.

**28. Støttar de forslaget om å rekne ut nasjonal sats med utgangspunkt i dagens utrekning av nasjonal sats?**

a. Svar: Ja

b. Grunngeving

Utrekninga av nasjonal sats blir ennå viktigare ved ein framtidig tilskotsmodell som ikkje er basert på kostnadene i den einskilde kommunen. Det er derfor viktig at satsane er rekna ut så korrekt som mogleg. Vi støtter dei endringane som er foreslått: fråtrekk for utgifter til lærlingar, endring i administrasjonspåslaget, fråtrekk for barnehagemynde og ikkje-økonomisk støtte til private barnehagar.

**29. Bør satsen for Oslo reknast ut særskilt?**

a. Svar: Nei

b. Grunngeving

Vi kan ikkje sjå at det er behov for ein eigen nasjonal sats for Oslo.

**30. Støttar de forslaget om at den lokale justeringa av den nasjonale satsen blir basert på bemanningstettleik og arbeidsgivaravgift i kommunen?**

a. Svar: Ja

b. Grunngeving

Dette punktet er kjernen i tilskot etter den nye modellen: Kva for faktorar skal brukast for den lokale justeringa? Direktoratet har vurdert bemanningstettleik, arbeidsgivaravgift, pedagogtettleik, kommunestorleik og barnehagestorleik, inntektsnivå og lønnsnivå.

Val av bemanningstettleik bør etter vår vurdering sjåast i samanheng med det regjeringa har uttrykt i Sundvollen-erklæringa a dei vil arbeide med: bemanningsnorm, stor kvalitetssatsing, mål om likebehandling. Dersom dette blir gjennomført, burde det føre til mindre behov for lokal tilpassing enn det forslaget legg opp til. Det reelle behovet for lokal tilpassing når det gjeld bemanning kan såleis vere overdrive på lengre sikt. På kortare sikt er det likevel behov for ei lokal tilpassing når det gjeld bemanning, fordi bemanninga varierer ein god del mellom kommunane.

Ei lokal justering må gjerast på ein enkel og eintydig måte. Det må vere heilt klart kva det skal justerast for og korleis. Vi meiner at dei to utvalde faktorane bemanningstettleik og arbeidsgivaravgift tilfredsstillar desse kriteria, og at dei samstundes representerer vesentlege kostnadsdrivarar i sektoren. Vi har registrert at bemanningstettleik enkelt kan finnast i ein rapport frå BASIL, og dette bør takast inn i rettleiing på området. Det er eit stort framsteg at direktoratet varslar eit enkelt rekneark for utrekning av tilskotssats. Sjå også spørsmål 35 om korleis rapporten frå BASIL skal nyttast.

**31. Støttar de forslaget til rapportering for private barnehagar?**

a. Svar: Ja

b. Grunngeving

Som nemnt tidlegare (spørsmål 23) støttar vi at tilskotet framleis baserer seg på årsmeldinga ved inngangen til tilskotsåret. Vi meiner også at lovgivar ikkje skal avgrense kommunen sitt høve til eigne rapporteringstidspunkt gjennom året, jf. spørsmål 23.

**32. Støttar de forslaget om ikkje å vidareføre ein regel om kommunen sine plikter etter forvaltningslova?**

**a. Svar: Ja, delvis**

**b. Grunngeving**

Dokumentasjonsplikta har vore tema i fleire klagesaker. Enkelte barnehagar har bede om informasjon heilt ned til bilagsnivå i dei kommunale rekneskapa, og dette har vore vanskeleg å handtere i klagesaker. Fylkesmannen i Rogaland har prøvd å konkretisere regelen, med vekslande hell. Men å fjerne regelen fjernar nok ikkje problemet. Likevel støttar vi at omgrepet «dokumentasjonsplikta» blir fjerna fordi dette har skapt mykje forvirring.

I spørsmål 13 svarte vi ja til å ha ein regel om forsvarleg saksbehandling. I forslaget til forskrift etter dagens modell, § 2, er det tatt inn reglar om kommunen si utgreiings- og informasjonsplikt. Dette er ikkje innarbeidd i forslaget til forskrift for modellen med nasjonal sats. Sjølv om denne modellen er betydeleg enklare, blir det etter vår vurdering galt å fjerne kravet her. Vi er også usikre på korleis direktoratet ser på spørsmål 13 om regel om forsvarleg saksbehandling i forhold til spørsmål 32 om plikter etter forvaltningslova. Etter vår vurdering gjeld dei to spørsmåla same saksinnhald.

**33. Støttar de forslaget om klagerett?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Vi støttar forslaget om at Fylkesmannen framleis skal vere klageinstans. Det er ei ordning som fungerer godt, og som bør vidareførast. Fylkesmannen bør likevel ikkje vere klageinstans ved klager på ekstra tilskot. Her må klageordninga etter forvaltningslova gjelde. Som det går fram tidlegare, er vi primært av den oppfatning at det ikkje skal kunne søkjast om ekstra tilskot for høge pensjonsutgifter, og at det ikkje skal vere naudsynt å søkje om dekking av ekstra høge kapitalutgifter dersom kriteria elles er oppfylte. Dermed er det ikkje behov for ein klagerett på ekstra tilskot etter forskrifta.

Som nemnt tidlegare, kan kommunane gi ekstra tilskot allereie i dag etter ei generell ulovfesta ordning, og som det etter det vi forstår, ikkje vil bli lovregulert. Slike tilskot vil såleis ikkje bli regulerte av forskrift om tilskot etter barnehagelova, og det blir derfor heller ikkje klagerett på tildeling av slike tilskot.

Vi støtter forslaget om at det blir gitt klagerett på vedtak etter forskrifta, men vonar at ekstra tilskot til pensjon og kapitalutgifter ikkje blir innført. Bakgrunnen er slike vedtak krev omfattande skjønnsutøving sidan dokumentasjonskrava er uklare.

**34. Støttar de forslaget om fråtrekk for andre offentlege tilskot og indirekte offentleg støtte?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Vi støtter forslaget om fråtrekk for andre offentlege tilskot og ikkje-økonomisk støtte til private barnehagar. Bakgrunnen er at desse elementa erstattar driftstilskot etter forskrifta.

**35. Støttar de forslaget til metode for å finne bemanningstettleik i kommunale barnehagar?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Vi er einig i at det kan vere ein logisk samanheng mellom svingingar i barnetalet og personalet, sjølv om desse svingingane er avhengige av eventuell ledig kapasitet i forhold til bemanning i utgangspunktet. Talet på tilsette bør teljast og vektast på same måte som barnetalet, for å få eit mest mogleg korrekt uttrykk for bemanningstettleiken.

«Bemanningsfaktor» er eit nytt omgrep som ikkje har vore i forskrifta tidlegare. Dersom ny modell blir vald, bør dette omgrepet definerast nærmare, til dømes slik:

*Med bemanningsfaktor menes antall barn per årsverk i de kommunale barnehagane slik den kommer fram i Statens system for barnehagerapportering (BASIL).*

Bemanningstettleiken i den einskilde kommunen kjem fram i rapporten Indikatorar i BASIL. Indikatoren er talet på barn per vaksen, definert som tal barn vekta etter alder og opphaldstid delt på årsverk til pedagogisk leiar og assistent. Berre ordinære barnehagar er med. Vi rår til at det vert gitt nærmare rettleiing om korleis tala i denne rapporten skal brukast i forhold til den teljinga og vektinga som er foreslått. Heilt konkret: Kan tala frå BASIL brukast direkte, eller må dei reknast om etter den foreslåtte vektinga?

### **36. Støttar de forslaget til overgangsregel ved kommunesamanslåing?**

**a. Svar: Ja**

**b. Grunngeving**

Dette heng saman med forslaget om å bruke tilskotssatsen i dei gamle kommunane i to år ved kommunesamanslåing, jf. spørsmål 26. Overgangsreglane gjeld noverande tilskotsmodell med bruk av to år gamle tal for utrekning av tilskot, og ved lokal justering etter ny tilskotsmodell.

### **37. Har de innvendingar eller andre innspel til økonomiske konsekvensar?**

Overgang til ein modell basert på nasjonal sats vil gi innsparingar i administrasjonen i alle ledd i sektoren (private barnehagar, kommunar, Fylkesmenn). Dette vil også kunne få økonomisk verknad ved at ressursar blir frigjorde til andre føremål. Direktoratet vil på den andre sida få noe meirarbeid i samband med ei meir nøyaktig utrekning og rettidig kunngjering av nasjonal sats.

### **38. Har de innvendingar eller andre innspel til administrative konsekvensar?**

Sjå ovanfor.

### **39. Har de kommentarar til forskriftstekstene med merknader?**

**a. Kommentar**

Fylkesmannen har direkte kommentarar og alternative forslag til nokre paragrafar og merknader til desse. Kommentaranne er innarbeidd i svara våre på dei einskilde spørsmåla. Sjå spørsmål 12 om fråtrekk for foreldrebetaling og kostpengar, og merknad om grunnlaget for utrekning av tilskot, spørsmål 32 om krav om forsvarleg saksbehandling ved bruk av nasjonal sats og spørsmål 35 om definisjon av omgrepet bemanningsfaktor. Elles vil dei andre forslaga våre føre til endra forskrifter om dei vert gjennomførte.

## **ANDRE FORHOLD OG FORSLAG**

Nedanfor gjennomgår vi nokre forhold som det ikkje er stilt spørsmål om i høyringa.

### **1. Ulike definisjonar av små og store barn**

Det er i dag ulike definisjonar av små og store barn i forskrifta og i reglane for pedagogisk bemanning. I forskrift om pedagogisk bemanning § 1 står det:

*Det skal være minimum en pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og en pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år. I merknadane til § 1 står det: Et barn anses for å være tre år det året det fyller tre år.*

I noverande forskrift om likeverdig behandling § 4, tredje ledd står det: *For ordinære barnehagar og familiebarnehagar skal det settes en sats for barn over tre år, og en sats for barn under tre år. I merknadane til § 3 står det Kommunen må regne barn som fyller tre år i løpet av regnskapsåret, på samme måte som de faktisk har blitt håndtert i barnehagen. Normalt vil kommunen regne disse barna som over tre år frå nytt barnehageår i august.*

I forslag til nye forskrifter frå 1.1.2016 er det innarbeidd ei gjennomgåande formulering om korleis treåringane skal handterast i forhold til tilskot:

*Barn som fyller tre år i løpet av tilskuddsåret, regnes som under eller over tre år avhengig av om barnet rapporteres i løpet av årets sju første månader, eller årets fem siste månader.*

#### Kommentar

Barn som fyller tre år i løpet av kalenderåret er m.a.o. treåringar heile året i pedagogisk forstand, men dei er under tre år fram til 1.8. i økonomisk forstand, både for kommunen og dei private barnehagane. Dette fører til at dei private barnehagane får tilskot for små barn, samtidig som dei kan bemanne barnehagen som om dei same barna var store. Kommunen kan også bemanne barnehagen som om barna var store heile året. I merknadene til dei noverande tilskotsreglane skal treåringane reknast i forhold til alder slik dei «faktisk har blitt håndtert».

*Vi ber om at dette spørsmålet blir tatt opp til behandling slik at reglane blir avstemde for å unngå uheldig tilpassing slik vi ser i dag. Vi bør ikkje ha eit regelverk som inneber at barnehagar kan telje toåringar som treåringar og redusere bemanninga med utgangspunkt i det. Dette inneber dårlegare barnehagekvalitet – det motsette av det regjeringa ønskjer.*

## **2. Fråtrekk for foreldrebetaling etter makspris i forhold til forskrift om foreldrebetaling**

Noverande reglar inneber at foreldrebetaling etter vedtatt makspris skal trekkest frå ved utrekning av tilskotssats til private barnehagar. Dette prinsippet blir etter det vi kan sjå, vidareført i forslaget om nye reglar etter dagens tilskotsmodell. Moderasjonsordningar, redusert foreldrebetaling ved lave inntekter og gratis kjernetid skal så vidt vi forstår, framleis haldast utanfor. I enkelte klagesaker er det peika på at kommunen sitt fråtrekk for foreldrebetaling er høgare enn ei direkte utrekning med tal heiltidsplassar multiplisert med maksimalprisen skulle tilseie. Dette skuldast at kommunen, etter forskrift om foreldrebetaling, lovleg kan fastsetje ein forholdsvis høgare pris på deltids plassar enn det ei rein omrekning ut frå maksimalpris skulle tilseie.

#### Kommentar

Fylkesmannen i Rogaland har gitt kommunen medhald i klagesaker så lenge fråtrekket for foreldrebetaling er gjort etter kommunen sine fastsette prisar for heiltids- og deltids plassar, og prisane er fastsette etter forskrift om foreldrebetaling.

*Vi ber om ei nærmare avklaring på om Fylkesmannen si tolking er korrekt. Avklaringa kan gjerne innarbeidast i regelverket, dersom konklusjonen blir å vidareføre dagens tilskotsmodell.*

### **3. Klagerett ved avslag om tilskot for nye barnehagar**

Kommunen kan etter barnehagelova § 14, andre ledd, vedta å gi tilskot til barnehagar som søker om godkjenning etter 1.1.2011. Det er presisert at dette også gjeld ved seinare endringar i dei barnehagane som var godkjende før 1.1.2011. Tilskot til nye barnehagar etter denne regelen vil falle innanfor forskrifta, dersom kommunen vel å vedta tilskot. Vedtak etter denne paragrafen er eit enkeltvedtak og kan klagast på til Fylkesmannen, jf. § 14, sjette ledd.

#### **Kommentar**

Nye barnehagar etter 1.1.2011 som får godkjent finansiering, fell innanfor forskrifta sine reglar. Eit avslag på finansiering etter § 14, andre ledd, kan klagast på til Fylkesmannen. Kva kan vere tema for klage her? Fylkesmannen skal i følge forvaltningslova ikkje overprøve det frie skjønnet regelen opnar for.

*Vi ber om nærmare rettleiing om dette.*

### **4. Rettleiing**

Under arbeidet med forslag til nye forskrifter har merknadene blitt stramma opp. Dette er i tråd med diskusjonar i faggruppa med medlemmer frå utdanningsdirektoratet og representantar frå fylkesmennene. Vi drøfta der å skilje tydelegare mellom merknader til ei forskrift og rettleiing til sektor. Merknadene har til no vore ei samanblanding av dette, ikkje minst som følge av behov for avklaring av ei rekkje reglar.

#### **Kommentar**

Når merknadene blir stramma opp på denne måten, blir samstundes rettleiinga om bruk av reglane borte. Fylkesmennene har derfor i den same faggruppa framheva behov for god og relevant rettleiing til sektor. Dette kan gjelde utrekningsmåte, relevant dokumentasjon i samband med dei ulike vedtaka forskrifta krev, og ikkje minst bruk av forvaltningslova sine reglar ved bruk av forskrifta. Ei slik rettleiing må opplevast relevant for sektor. Rettleiinga bør derfor etter vår vurdering utarbeidast saman med representantar frå dei store aktørane i sektoren, slik som KS, PBL og fylkesmennene.

*Vi ber om at direktoratet tar initiativ til utarbeiding av rettleiing for bruk forskrift om tilskot, anten i form av ein rettleiingsdel i rundskriv, eller som en eigen rettleiar.*

Med helsing

Magnhild Meltveit Kleppa  
fylkesmann

Sølvi Ona Gjul  
utdanningsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikkje underskrift

Saksbehandlar: Per Arne Sandvold  
Saksbehandlar telefon: 51 56 87 40  
E-post: per.arne.sandvold@fylkesmannen.no