

Saksframlegg

NY TILSKUDDSMODELL FOR PRIVATE BARNEHAGER FRA 1.1.2006

Arkivsaksnr.: 05/37824

Forslag til innstilling:

1. Bystyret vedtar at Trondheim kommunes budsjettfordelingsmodell for
 - ordinære kommunale barnehager
 - kommunale familiebarnehagerskal gjelde for tildeling av tilskudd til private barnehager i Trondheim.
2. Bystyret vedtar at følgende supplement i forhold til Trondheim kommunes budsjettfordelingsmodell skal gjelde for private barnehager i Trondheim:
 - Det gis kompensasjon for indirekte kostnader pr plass tilsvarende beregnet nivå for indirekte kostnader som kan henføres til de kommunale barnehagene.
 - For ordinære private barnehager gis det kompensasjon for kostnader til barnehagelokaler med et basistilskudd. Kostnader ut over dette kan kompenseres etter søknad med dokumentasjon av kostnadene.
 - For private familiebarnehager kan kostnader til baselokaler kompenseres etter søknad med dokumentasjon av kostnadene.
3. Ny tilskuddsmodell trer i kraft fra 1.1.2006.
4. Tilskuddssatsene justeres årlig i henhold til budsjett for lønns- og prisvekst i de kommunale barnehagene.
5. Bystyret ber rådmannen utarbeide forslag til vilkår om tariffavtaler og pensjonsordninger for ansatte i private barnehager. Bystyret ber i tillegg rådmannen utrede andre rimelige og relevante vilkår som kan knyttes til kommunalt tilskudd.
6. Bystyret ber rådmannen systematisere og innen to år legge fram en evaluering av de erfaringene som gjøres med denne tilskuddsmodellen, sammenholdt med utviklingen i de statlige rammevilkår for økonomisk likeverdig behandling.
7. Bystyret tar rådmannens redegjørelse om familiebarnehager til etterretning, jfr sakens pkt 4.1.

Trondheim kommune

Saksutredning:

1. Sammendrag

I denne saken fremmer rådmannen forslag om ny tilskuddsmodell for

- ordinære private barnehager
- private familiebarnehager.

Begrepet "private barnehager" benyttes i saken om alle private og ikke-kommunale barnehager, uavhengig av eierskap. Private familiebarnehager omtales i tillegg særskilt når dette er aktuelt.

Tilskuddsmodellen består av de samme kriterier og satser som i gjeldende budsjettfordelings-modeller for tilsvarende kommunale barnehager i Trondheim. Det er i tillegg lagt inn satser for å dekke indirekte kostnader til administrative tjenester og kostnader til barnehagelokaler, kostnader som i kommunen ligger utenfor barnehagenes budsjetter.

Rådmannens forslag til ny tilskuddsmodell innfører fullt ut økonomisk likebehandling av alle barnehager i Trondheim. Forslaget går lenger enn det rådmannen i budsjettforslaget for 2006 signaliserte som mulig å få til før staten fullfører innfasingen av økonomisk likebehandling av barnehager. Trondheim kommune driver sine barnehager mer kostnadseffektivt enn landsgjennomsnittet for kommunale barnehager. Kostnadene i kommunens egne barnehager danner normen for økonomisk likebehandling av de private barnehagene i Trondheim.

Ny tilskuddsmodell innebærer en samlet økning av de kommunale tilskuddene til de private barnehagene med 20-25 mill kroner i forhold til forskriftens minimumskrav, fra om lag 35 mill kr til om lag 55-60 mill kroner. Tallene inkluderer kompensasjon til de private barnehagene for moderasjoner i foreldrebetalingen.

Ny tilskuddsmodell dekkes innenfor rammen av rådmannens budsjettforslag og statlige øremerkede skjønnsmidler til barnehageformål.

Rådmannen vil utrede forslag til vilkår om tariff- og pensjonsavtaler i private barnehager og andre rimelige og relevante vilkår som kan knyttes til de kommunale tilskuddene.

Ny tilskuddsmodell foreslås tre i kraft 1.1.2006.

Tilskuddsnivået for den enkelte private barnehage beregnes i løpet av april 2006, eller i rimelig tid etter at Fylkesmannen har fattet vedtak om ordinært statstilskudd for 2006. Midlertidige tilskudd utbetales månedlig fram til endelig tilskudd er beregnet.

Rådmannen vil systematisere og innen to år legge fram en evaluering av de erfaringene som gjøres med denne tilskuddsmodellen, sammenholdt med utviklingen i de statlige rammevilkår for økonomisk likeverdig behandling.

Med denne saken mener rådmannen også å ha fullført bystyrets føringer med hensyn til videre drift av den kommunale avdelingsbaserte familiebarnehagen.

2. Statlige rammevilkår

1. mai 2004 ble det innført kommunal plikt til finansiering av alle barnehager. Denneplikten er regulert av "Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd". Fram til 1. august 2005 var det kostnadsdekning som var hovedregelen og minimumskravet for likeverdig behandling. Fra 1. august 2005 ble forskriften endret slik at kommunen fortsatt skal sørge for kostnadsdekning i private barnehager, men slik at samlet offentlig tilskudd utgjør minst 85 prosent av hva tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar.

Barne- og familiedepartementet (BFD) har tidligere beregnet at kostnadene ved å gi de private barnehagene like høyt samlet offentlig tilskudd som kommunens egne barnehager var 1,3 mrd. kroner i helårsvirkning, gitt måltall for 2004 og 2005. Forrige regjering har i sitt forslag til statsbudsjett for 2006 ikke funnet rom for en opptrapping av de statlige tilskuddene for å finansiere en videre innfasing av likeverdig behandling av private barnehager. Ny regjering har ikke signalisert endringer i statsbudsjettet på dette punkt.

Den nye regjeringen vil i stedet legge inn midler for å redusere foreldrebetalingen med 500 kroner, til 2 250 kroner pr måned.

Stortinget har tidligere vedtatt at all øremerket statlig finansiering av kommunale og private barnehager skal innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. Den nye regjeringen har erklært at barnehagesektoren skal finansieres med øremerkede statstilskudd inntil full behovsdekning er nådd.

3. Vedtak i formannskap og bystyre

I sak 142/04, behandlet 26. august 2004, vedtok bystyret

1. Kommunale tilskudd til private barnehager etter kostnadsdekningsmodellen for perioden mai-desember 2004.
2. Oppjustering av moderasjonsordningen til nasjonalt minstenivå.
3. Vilkår om ansattes rett til tariff- og pensjonsavtaler for kommunal støtte til private barnehager.

Vedtaket punkt 1 og 2 ble iverksatt fra 1. mai 2004. På grunn av manglende statlig finansiering har det så langt ikke vært mulig å iverksette vedtakets pkt 3. Det følger av "Forskrift om likeverdig behandling", at kommunene ikke kan stille vilkår med økonomiske konsekvenser for de private barnehagene, uten samtidig å sørge for at det er rom for dette innenfor barnehagenes samlede inntekter.

Følgende fellesmerknad ble vedtatt i sak 142/04:

Bystyret ser store svakheter med en tildelingsmodell som tar utgangspunkt i prinsippet om kostnadsdekning, og ber rådmannen forberede en tildelingsmodell med utgangspunkt i en enhetskostnad så raskt som mulig. Bystyret ber om en egen sak om dette. Utgangspunktet for en slik modell må være likebehandling og insitamment til effektiv drift. Videre må man i en slik modell ta hensyn til:

- Husleiekostnad og bygningsmessig standard.
- Tilgjengelighet for funksjonshemmede barn.

Trondheim kommune

- Kostnader knyttet til spes.ped.
- Kompetanse hos personalet.

4. Dagens tilskuddsmodell til private barnehager

Trondheim kommune har siden barnehagereformen trådte i kraft 1. mai 2004, beregnet kommunalt tilskudd til private og ikke-kommunale barnehager i henhold til minimumskravet i statlig forskrift om finansiering av likeverdig behandling.

I sak 217/05, behandlet i Formannskapet 31. mai 2005, ble prinsippene for beregning av tilskudd til private barnehager for 2005, lagt fram til orientering. For perioden januar-juli 2005 ble tilskuddene beregnet etter *kostnadsdekningsmodellen*. For perioden august-desember 2005 ble tilskuddene trappet opp til kostnadsdekning eller 85 prosent av det samlede offentlige tilskuddet som kommunale barnehager i gjennomsnitt mottar, ”85%-modellen”.

Kostnadsdekningsmodellen

Kostnadsdekningsmodellen innebærer at kommunen skal dekke de private barnehagenes kostnader til ordinær drift, og som ikke dekkes av foreldrebetaling og øremerket statstilskudd.

Dette gir i utgangspunktet en sikkerhet for at private barnehager kan drive videre med uendret kostnadsnivå etter innføring av maksimalpris.

Kostnadsdekningsmodellen har imidlertid mange ulemper:

Modellen er arbeidskrevende og komplisert, da den forutsetter individuell beregning av kostnader og finansieringsbehov for hver enkelt barnehage.

Modellen behandler de private barnehagene ulikt:

- Kommunen har ikke plikt til å dekke kostnadsvekst som overstiger normal pris- og kostnadsvekst for kommunesektoren. Det etablerte kostnadsnivået i de private barnehagene i 2003 er derfor av avgjørende betydning for hvor stort tilskudd hver barnehage får etter kostnadsdekningsmodellen.
- Nye barnehager kan fra begynnelsen av etablere seg med et høyere kostnadsnivå enn barnehagene som var i drift i 2003. Begrensningen er at kostnadene må kunne dekkes av foreldrebetaling og offentlig finansiering på samme nivå som de kommunale barnehagene.

Modellen gir ikke stabile og forutsigbare driftsforutsetninger for de private barnehagene.

”85%-modellen”

Fra 1. august 2005 ligger fortsatt prinsippet om kostnadsdekning i bunnen, men private barnehager har krav på minimum 85% av det offentlige tilskuddet (sum av ordinært statlig driftstilskudd og kommunalt tilskudd) som kommunens egne barnehager mottar. I Trondheim kommune fikk 60% av de private barnehagene økt kommunalt tilskudd gjennom forskriftsendringen. De øvrige har allerede 85% offentlig finansiering eller mer gjennom kostnadsdekningsmodellen. Forskriftsendringen er et skritt på veien mot full økonomisk likeverdig behandling mellom kommunale og private barnehager.

4.1. Spesielt om tilskudd til private familiebarnehager i 2005

I formannskapssak 217/05, behandlet 31.mai 2005, beskrev rådmannen at kostnadene i kommunens eneste familiebarnehage i regnskapet for 2004 lå betydelig over landsgjennomsnittet. Utmåling av tilskudd til de 115 private familiebarnehagene etter dette nivå, ville gitt kommunen betydelige merutgifter som ikke kompenseres

Trondheim kommune

av staten gjennom skjønnsmidlene. I sak 78/05 ba bystyret rådmannen komme tilbake med en sak med sikte på å skille ordinære- og avdelingsbaserte familiebarnehager.

Rådmannen har tatt kontakt med BFD for nødvendig avklaring om familiebarnehager i forhold til forskrift om likeverdig behandling, der BFD stadfester at familiebarnehagene i Trondheims tilfelle må behandles som *en* gruppe. Som uttrykt vedlegg ligger rådmannens forespørsel til BFD om familiebarnehager (Utrykt vedlegg 1) og BFDs prinisipielle avklaring på denne (Utrykt vedlegg 2).

Endrede økonomiske rammebetingelser fra staten fra 1. august 2005 og kommunens egne justeringer av kostnadenivået på den kommunale familiebarnehagen i 2005, gjør at rådmannen likevel har funnet en løsning på videre drift av den kommunale familiebarnehagen og samtidig gi økonomisk likeverdig behandling av de private familiebarnehagene innenfor statlig forskrift og økonomiske rammevilkår.

Dette betyr at tilskudd til de private familiebarnehagene i 2005 opprettholdes som tidligere vedtatt, med samlet sum på 2,9 mill kroner.

5. Kostnader ved en kommunal og en privat barnehageplass

Tabellen nedenfor viser gjennomsnittlige kostnader på landsbasis for kommunale barnehager, ordinære private barnehager, statlige barnehager og private familiebarnehager i 2004. Tall for landsgjennomsnittet er hentet fra forslag til statsbudsjett for 2006. Gjennomsnittet for Trondheim er beregnet av Trondheim kommune i henhold til BFDs veileder for likeverdig behandling av barnehager.

Barnehagene har barn i ulike aldersgrupper og med ulike oppholdstider, som derfor krever ulike ressurser. Kostnadene må standardiseres for ar barnehagene skal bli sammenlignbare.

Standardiseringen tar utgangspunkt i kostnader pr korrigert oppholdstime, beregnet i henhold til nøkkel utarbeidet av Statistisk sentralbyrå. For at kostnadene i kommunale og private barnehager skal bli sammenlignbare, er det beregnet et ”påslag” for indirekte kostnader i de kommunale barnehagene.

Sammenstilling av kostnader pr oppholdstime, ordinær drift, omregnet til kostnader pr heldagsplass (2004)

Regnskap 2004	Kommunale barnehager		Ordinære private barnehager		Statlige barnehager		Private familiebhg	
	Landsgj.sn Trondheim		Landsgj.sn Trondheim		Landsgj.sn Trondheim		Landsgj.sn Trondheim	
Kostnader pr oppholdstime ordinær drift	36,21	33,72	30,47	29,75	33,39	39,24	26,61	19,95
Omregnet til kostnader pr heldagsplass:								
For barn 0-2 år	156 427	145 670	131 630	128 520	144 245	169 517	114 955	86 184
For barn 3-6 år	78 214	72 835	65 815	64 260	72 122	84 758	57 478	43 092

Tabellen viser at kostnadene i kommunale barnehager på landsbasis ligger nesten 19% over kostnadene i private barnehager. I Trondheim er forskjellen ikke så stor, i overkant av 13%, mellom de kommunale barnehagene og de ordinære private barnehagene. Dette skyldes igjen at kostnadene i kommunale barnehager i Trondheim ligger klart under kostnadene på landsbasis for kommunale barnehager, mens kostnadene i private barnehager i Trondheim ligger litt under landsgjennomsnittet for private barnehager.

Det er større innbyrdes kostnadsforskjeller mellom de ordinære private barnehagene i Trondheim enn mellom de kommunale barnehagene. Dette skyldes blant annet at noen av de private barnehagene mottar

Trondheim kommune

bedriftstilskudd. De statlige sykehusbarnehagene i Trondheim viser høyere gjennomsnittskostnader enn landsgjennomsnittet for statlige barnehager.

Private familiebarnehager ligger på landsbasis gjennomsnittlig om lag 13% lavere enn ordinære private barnehager på landsbasis, mens familiebarnehagene i Trondheim ligger mer enn 30% lavere enn ordinære private barnehager i Trondheim. Private familiebarnehager i Trondheim ligger også 25 % under landsgjennomsnittet for private familiebarnehager. Denne forskjellen er så betydelig at det er grunn til å anta at regnskapstallene for de private familiebarnehagene i Trondheim ikke omfatter alle kostnadene.

Omregnet til kostnader for ordinær drift pr heldagsplass, kostet en gjennomsnittlig småbarnsplass i en kommunal barnehage på landsbasis i 2004 ca 156.000 kroner (Trondheim 146.000 kr), i en ordinær privat barnehage ca 132.000 kroner (Trondheim 129.000 kr), i statlige barnehager 144.000 kroner (Trondheim 170.000 kr) og ca 115.000 kroner (Trondheim 86.000 kr) i en privat familiebarnehage. Kostnader til tilrettelegging for barn med særskilte behov, kommer i tillegg.

Årsakene til at de kommunale barnehagene i Trondheim har lavere kostnader enn landsgjennomsnittet er først og fremst høy produktivitet målt i produserte oppholdstimer pr årsverk (kilde: Kostra).

6. Tildelingsmodeller i de andre storbyene

Trondheim kommune har i arbeidet med ny tilskuddsmodell for private og ikke-kommunale barnehager for 2006 vært i kontakt med de andre storbyene. Storbyene har mange felles problemstillinger, men er på ulike utviklingsstadier i arbeidet med finansieringsmodeller. I dette ligger også at storbyene har store lokale variasjoner i barnehagestrukturen og har hatt ulik historikk og prioritering av private barnehager.

Oslo kommune: Legger høsten 2005 fram forslag til ny finansieringsordning for kommunalt tilskudd til private barnehager fra 1.1.2006.

Bergen kommune: Innførte enhetskostnadsmodell i 2005 for både kommunale og private barnehager. Videreutvikler modellen fra 2006.

Stavanger kommune: Innførte enhetskostnadsmodell i 2004 for private barnehager. Innfører nytt tildelingssystem for kommunale barnehager fra 1.1.2006.

7. Rammebetingelser for og målsetting med ny tilskuddsmodell

7.1 Rammebetingelser for ny tilskuddsmodell

Ny tilskuddsmodell for private barnehager skal finansieres innenfor rammen av kommunens budsjett for barnehager og statlige øremerkede skjønnsmidler til barnehageformål.

Barnehagereformen forutsetter at kommunene skal opprettholde samme nominelle ressursinnsats i barnehagesektoren som i 2003. Det samme gjelder for statlige virksomheter som driver barnehager (helseforetak). Trondheim kommune oppfylder kravet til egenfinansiering av barnehagesektoren. Staten skal finansiere behovet for økte midler til kommunale og private barnehager som følge av maksimalpris, nye barnehageplasser og kommunal plikt til finansiering av private barnehager etter statlig forskrift. De statlige skjønnsmidlene er et øremerket tilskudd til kommunen som i sin helhet skal brukes til drift av barnehagesektoren. Midlene disponeres sammen med kommunens frie midler.

Trondheim kommune

Skjønnsmidler knyttet til eksisterende barnehager, dvs. barnehager som var i drift ved utgangen av 2002, er gitt på bakgrunn av regnskapsopplysninger fra kommunene og de enkelte private barnehagene. For nye plasser i 2003 og 2004, er imidlertid kommunene kompensert ut fra et gjennomsnittlig beregnet merbehov, forutsatt lavere kostnadsnivå i private enn kommunale barnehager. Det betyr at kommunenes merutgifter knyttet til ren aktivitetsvekst er finansiert totalt sett, men at den enkelte kommune kan komme ulikt ut avhengig av kostnadsnivå. For nye plasser opprettet fra 2005 legges til grunn samme kostnadsnivå i private som i kommunale barnehager.

Rask framdrift, høye tomtekostnader, press i byggemarkedet og bruken av midlertidige tiltak kan gi høyere driftskonsekvenser knyttet til etablering av nye barnehageplasser i Trondheim enn landsgjennomsnittet. Rådmannen vurderer det slik at denne risikoen kan håndteres innenfor rammen av de øremerkede statlige skjønnsmidlene for 2005, og som er overførbare til neste år.

I forslag til statsbudsjett for 2006 har staten trappet opp skjønnsmidlene til å finansiere helårsvirkningen av å videreføre forskriftsendringen fra 1. august 2005. Rådmannen har beregnet at Trondheim kommune i 2006 vil motta i overkant av 90 mill kroner for kommunale og private barnehageplasser etablert til og med 2005. I tillegg kommer skjønnsmidler for nye barnehageplasser som opprettes i 2006.

Trondheim kommune driver sine barnehager mer kostnadseffektivt enn landsgjennomsnittet. Dette betyr tilsvarende lavere kostnader til økonomisk likeverdig behandling av private barnehager i Trondheim. Rådmannen signaliserte i sitt budsjettforslag for 2006 at statens finansiering gir rom for innføring av en "tilnærmet" enhetskostnadsmodell fra 2006. Etter nærmere gjennomgang av økonomien i barnehagereformen mener rådmannen at det fra 2006 vil være forsvarlig å innføre en tilskuddsmodell for private barnehager i Trondheim som gir like driftsvilkår som i kommunens egne barnehager.

7.2 Målsetting med ny tilskuddsmodell

Bystyret sa i sin fellesmerknad til sak 142/04 at utgangspunktet for ny tilskuddsmodell for private barnehager må være:

- likebehandling

Tilskuddsmodellen må gi like økonomiske forutsetninger for private og kommunale barnehager som grunnlag for å gi et likeverdig pedagogisk tilbud og tilbud om tariff og pensjonsavtaler for ansatte.

- insitament til effektiv drift

Tilskuddsmodellen må stimulere til kostnadseffektive driftsformer.

Bystyret har videre bedt om at følgende elementer tas hensyn til i ny tilskuddsmodell for private barnehager:

- Husleiekostnad og bygningsmessig standard.

Barnehagelokalenes alder, standard, og beliggenhet varierer betydelig. Det må vurderes i hvilken grad det er mulig å legge disse kostnadene inn i en enhetskostnadsmodell.

- Tilgjengelighet for funksjonshemmede barn

Staten gir kommunene øremerket tilskudd til fysiske og personellmessige tiltak for barn med nedsatt

Trondheim kommune

funksjonsevne, tildelt etter antall barn i kommunen 1-5 år. Ved godkjenning av nye barnehager er det for øvrig krav om at det skal være tilgjengelighet for barn med nedsatt funksjonsevne.

- Kostnader knyttet til spes.ped

Kommunene får gjennom rammeoverføringene midler til spesialpedagogiske tiltak etter opplæringsloven. Barn med nedsatt funksjonsevne og andre barn med særlige behov er i større grad representert i kommunale enn i private barnehager. Videre er det stor variasjon mellom den enkelte barnehage i antall barn og omfanget av kostnader til særskilt tilrettelegging. Både statlig tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne og kommunale midler til spesialpedagogiske tiltak, fordeles av kommunen etter søknad fra private og kommunale barnehager, etter en konkret vurdering av behovet i den enkelte barnehage og hos det enkelte barnet. Det er derfor ikke hensiktsmessig å legge disse kostnadene inn i en enhetskostnadsmodell for private barnehager.

- Kompetanse hos personalet.

I ny Lov om barnehager som trer i kraft 01.01.06 er det stilt krav til barnehagens bemanning. I §17 om styrerfunksjonen heter det: "Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse."

I §18 om barnehagens øvrige personale heter det: "Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer. Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet."

I tillegg til pedagogisk bemanning har de fleste barnehager assistenter i grunnbemanningen. Det er ikke stilt krav til utdanning for assistenter i Barnehageloven. Det er imidlertid svært mange barnehager som har tilsatt fagarbeidere i disse stillingene. De faglige kravene som stilles i forslag til ny rammeplan for barnehagen, vil kreve høy kompetanse blant hele personalet. En budsjettmodell bør fange opp det økte behovet for fagutdannet personell som barnehagene vil trenge i tiden fremover.

Rådmannen vil videre peke på at at en tilskuddsmodell til de private barnehagene bør være enkel å forstå og administrere samt sikre forskriftens minimumskrav.

8. Rådmannens forslag til tilskuddsmodell for private barnehager

Da staten fortsatt ikke har fullfinansiert økonomisk likeverdig behandling av barnehager på landsbasis, har det fram til nå vært relativt usikkert om det var mulig å innføre full økonomisk likeverdig behandling av private barnehager i Trondheim allerede fra 2006. Trondheim kommune har allerede på plass en enhetskostnadsmodell for de kommunale barnehagene, en modell som har vært prøvd ut og videreutviklet gjennom de siste fem år. Budsjettfordelingsmodellen har stor legitimitet i de kommunale barnehagene. Modellen har også vært benyttet for å beregne tilskudd til private barnehager som til og med 2004 hadde samarbeidsavtale med kommunen. Tilsvarende har kommunen iverksatt en enhetskostnadsmodell for kommunale familiebarnehager fra 2005.

Rådmannen har derfor i denne omgang ikke utredet flere alternative enhetskostnadsmodeller, men vil foreslå å iverksette kommunens budsjettfordelingsmodell også for de private barnehagene, med visse nødvendige tilpasninger.

Tilskuddsmodellen omfatter:

Ordinær drift ("basistilbudet") (Kostra funksjon 201)

Barnehagelokaler (Kostra funksjon 221)

Tilskuddsmodellen omfatter ikke:

Kostnader til særskilt tilrettelegging (Kostra funksjon 211)

- tildeles etter søknad

Søskenmoderasjon og moderasjon for familier med lav betalingsevne

- kompenseres særskilt

8.1 Beskrivelse av tilskuddsmodellen for ordinære barnehager og familiebarnehager

Hovedmålsettingen med kriteriefordelt tilskuddsmodell er å fordele tilgjengelige ressurser slik at hver enkelt barnehage settes i stand til å tilby et likeverdig barnehagetilbud. Tilskuddsmodellen bygger på antall plasser som barnehagen produserer. En plass er lik ett barn 3-6 år med heltidsplass. Ett barn 0-2 år med heltidsplass utløser ressurser tilsvarende to plasser.

Kriterieberegningen for årsverk til grunnbemanning og administrasjon tar utgangspunkt i standardiserte lønnskostnader, som ligger noe over gjennomsnittslønn, for ulike stillingskategorier. For ordinære barnehager inneholder modellen en del tilleggskriterier som gir ekstra ressurser for barnehager som har barn på deltid, friluftsbarnhage/friluftsgruppe, små barnehager og flere hus. Modellen inneholder også kriterier for fordeling av ressurser til varer og tjenester. For familiebarnehager er det i modellen en godtgjøring for bl.a slitasje på egen bolig og strøm.

Tilskuddsmodellen og verdiene på de ulike kriteriene evalueres og justeres årlig.

Nærmere beskrivelse av tilskuddsmodellen med eksempler følger av uttrykt vedlegg (Utrykt vedlegg 3).

8.2 Pensjonskostnader

BFDs kostnadsanalyser på nasjonalt nivå viser at om lag 55% av de ordinære private barnehagene i 2003 hadde spesifisert pensjonskostnader i sine regnskapsskjemaer. Det antas at dette tallet er noe høyere i 2004. Nesten ingen private familiebarnehager har spesifisert pensjonskostnader i regnskapet.

Alle kommunale barnehager har pensjonsordninger for sine ansatte. Pensjonskostnadene i Trondheim kommunes barnehager er i 2006 budsjettert med en pensjonspremie på 10,75%. I tillegg kommer anslått premieavvik på 1% som finansieres sentralt av bykassen. Totale pensjonskostnader i 2006 er derfor beregnet til 11,75%. Inklusive trekkpliktige forsikringer er påslaget 11,96 %. I tillegg betaler arbeidstaker 2% innskudd i pensjonsordningen.

Rådmannen startet arbeidet med tilskuddsmodell ut fra en forutsetning om at det ikke fullt ut var mulig å

Trondheim kommune

realisere en modell som ivaretar full likeverdig behandling innenfor gjeldende økonomiske rammer. Denne forutsetningen er nå endret.

Ett kostnadsreducerende element som ble vurdert i modellen var om de private barnehagene i utgangspunktet skal få en lavere kompensasjon for pensjonskostnader enn kommunalt nivå, dvs tilsvarende den ordning som tilbys gjennom Private barnehagers landsforbund (PBL-A). Dette ville gi alle barnehager som i dag ikke har pensjonsordninger, mulighet til å etablere dette. Barnehager som allerede hadde etablert dyrere ordninger enn PBL-A, måtte dessuten få dekket denne etter søknad. En begrunnelsen for å velge en slik ordning kunne være at BFDs kostnadsanalyser på nasjonalt nivå viser at de private barnehagene som har pensjonsordninger viser gjennomgående har lavere pensjonskostnader enn i kommunale barnehager. Det samme bildet gjelder for Trondheim.

Det kan imidlertid være mange, både frivillige og ufrivillige årsaker til at pensjonskostnadene gjennomgående er lavere i private barnehager. Spesielt siden bystyret vil sette vilkår om at private barnehager skal tilby pensjonsordninger til sine ansatte vil det være naturlig og rettferdig, og dessuten mindre administrativt krevende, at alle private barnehager får mulighet til å etablere pensjonsordninger på samme nivå som i de kommunale barnehagene.

Dersom det senere fattes politisk vedtak om at noen private barnehager skal unntas fra slike vilkår, må det i slike tilfeller legges inn et trekk i tilskuddet for kompensasjon for pensjonskostnader, jfr pkt 10.

8.3 Nødvendig supplement til den kommunale budsjettfordelingsmodellen når den skal utvides til å gjelde for de private barnehagene

Indirekte kostnader

Regnskapene for de kommunale barnehagene inneholder ikke de indirekte kostnadene som er knyttet til tjenester som barnehagene får fra kommunens administrasjon (som f.eks regnskap, lønn, innfordring, revisjon, innkjøp, IT, post, arkiv og teletjenester, personal og juridisk bistand). For at regnskapene for de kommunale og private barnehagene skal kunne sammenlignes, må det beregnes et påslag for indirekte kostnader.

Dette ”påslaget” er beregnet til 4,45% for de kommunale barnehagene. Påslaget er beregnet i henhold til Kommunal- og regionaldepartementets retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. For ordinære private barnehager er indirekte kostnader beregnet til 3 494 kroner pr plass og for private familiebarnehager 2 970 kroner pr plass.

Kostnader til barnehagelokaler

I Kostra defineres kostnader til barnehagelokaler som vaktmester, renhold, energi/oppvarming, alarm/vakthold, forsikring, kommunale avgifter (vann, avløp, renovasjon, feiing, eiendomsskatt), rente- og avskrivningskostnader og/eller husleie.

Bare en liten del av kostnadene til barnehagelokaler fordeles gjennom den kommunale budsjettfordelingsmodellen. Lokalkostnadene ligger alt vesentlig hos Trondheim eiendom. Det er beregnet at lokalkostnadene i kommunale barnehager i Trondheim gjennomsnittlig utgjør 10 713 kroner pr plass.

Barnehagelokalenes alder, standard, og beliggenhet varierer betydelig. Dette har betydning for nivået på lokalkostnadene til den enkelte barnehage. En fordeling til de private og ikke-kommunale barnehagene etter enhetskostnad kan medføre at noen barnehager blir sterkt overfinansiert og noen sterkt

Trondheim kommune

underfinansiert. Det foreslås derfor å legge 6 000 kroner pr plass inn i tildelingsmodellen som et basistilskudd. Det settes i tillegg av en pott som belastes etter søknad fra private barnehager som kan dokumentere høyere lokalkostnader enn de som dekkes av basistilskuddet og fra familiebarnehager som kan dokumentere utgifter til baselokaler.

8.4 Økonomiske konsekvenser

Rådmannen har beregnet at forskriftens minimumskrav, dvs "85%-modellen" vil gi et samlet kommunalt tilskudd til de private barnehagene i 2006, på om lag 35 mill kroner. Det er videre anslått at ny tilskuddsmodell vil gi tilskudd i størrelsesorden 55-60 mill kroner. Beregningene gjelder for barnehageplasser etablert til og med 2005.

9. Prosess og medvirkning fra private barnehageeiere

9.1 Dialoggruppe

Rådmannen opprettet i april 2005 en dialoggruppe med et bredt sammensatt utvalg av private barnehageeiere.

- Tempe barnehage
- Rosenborg barnehage
- Høiseth familiebarnehage
- Studentsamskipnaden i Trondheim sine barnehager
- St. Olav barnehagene
- Private barnehagers Landsforbund

Dialoggruppen har vært diskusjonsforum og gitt verdifulle innspill til rådmannen underveis i arbeidet. Rådmannen har også invitert dialoggruppa til å uttale seg om forslag til tilskuddsmodell for private barnehager før den legges fram for politisk behandling.

9.2 Uttalelse vedrørende tilskuddsmodell for private barnehager fra 01.01.06

Dialoggruppas uttalelse er vedlagt saken som trykt vedlegg.

Etter dialoggruppas syn er det viktig at tilskuddsmodellen gir likeverdige, forutsigbare og trygge rammebetingelser, gjenspeiler kommunens reelle kostnader, er enkel å forstå, ivaretar god kvalitet og gode lønns- og arbeidsvilkår, sikrer en kostnadseffektiv tilskuddsprosess og tilsvarende minimum de til enhver tid gjeldende forskrifter.

Rådmannen er enig i at disse målene er viktige og mener at den foreslåtte tilskuddsmodellen i stor grad ivaretar disse elementene. Målene må også sikres gjennom etablering av vilkår og rutiner for å sikre at de offentlige midlene forvaltes på en forsvarlig måte.

Dialoggruppa stiller seg positiv til den foreslåtte tilskuddsmodellen ut fra prinsippet om

Trondheim kommune

likebehandling og setter pris på at modellen er etablert i dialog med de private barnehagene. Dialoggruppa mener likevel at modellen ideelt sett er for komplisert og har for mange detaljer.

Rådmannen ser det slik at Trondheim kommunes egen budsjettfordelingsmodell, er den modellen som med dagens rammebetingelser vil gi private barnehager størst grad av økonomisk likeverdig behandling i forhold til kommunens barnehager. Rådmannen er imidlertid enig i at tildelingsmodellen kan og bør forenkles og vil derfor framover utrede dette med sikte på hele barnehagesektoren i Trondheim.

Dialoggruppa mener at modellen ikke legger til grunn lovens krav om pedagogtetthet i barnehager med mange delte plasser og at barnehager med stabilt personale/høy kompetanse/høy lønn blir underdekket i modellen. Videre mener dialoggruppa at ved lønnsoppgjør ut over budsjett, må merkostnaden kompenseres etterskuddsvis overfor de private barnehagene.

I tilskuddsmodellen er det lagt inn et ekstra tilskudd for barn på deltid, for å ta høyde for at barnehager med mange deltids plasser trenger noe høyere bemanningstetthet. Begrepet snittlønn i modellen er ikke et uttrykk for personalets gjennomsnittslønn, men for en standardisert lønnskostnad lik for alle barnehager, og som er betydelig høyere enn gjennomsnittslønn for alle grupper. Lønn for styrer tilsvare Trondheim kommunes nivå for avlønning av ledere etter antall årsverk ansatt i barnehagen.

I forslaget er det lagt opp til at tilskuddsatsene for lønn og andre driftsutgifter justeres årlig i henhold til budsjett for lønns- og prisvekst i kommunen. Disse satsene tilsvare statsbudsjettets forutsetninger om lønns- og prisvekst i kommunesektoren i kommende budsjettår. Den reelle lønns- og prisveksten kan først måles når regnskapet er avsluttet. Korreksjoner ved påplussing eller inntrekk av tilskudd etter regnskapsårets avslutning vil gå på bekostning av at modellen skal være enkel å administrere tilskudd.

Dialoggruppa er opptatt av at små private barnehager ikke oppnår de samme stordriftsfordeler som Trondheim kommunes barnehager og at det er et kommunalt medansvar å ivareta de private barnehagenes behov for kompetanseutvikling.

For beregning av tilskudd til indirekte kostnader er lagt til grunn barnehagenes andel av Trondheim kommunes totale kostnader til administrative støttetjenester. Noen av Trondheim kommunes indirekte kostnader vil være lavere på grunn av kommunens stordriftsfordeler, mens andre typer indirekte kostnader motsatt kan være høyere i Trondheim kommune på grunn av organisasjonens størrelse og kompleksitet. Private barnehager tar del i Trondheim kommunes utviklingsprogram for barnehager på like linje med de kommunale barnehagene.

Dialoggruppa er positiv til at det gis muligheter til å få dekket høyere kostnader på pensjon og huskostnader, enn grunntilskuddet i modellen, men er usikker på hvordan kommunen har beregnet inn kostnadene til AFP, og hvordan premieavvik håndteres.

Etter at dialoggruppa avga sin uttalelse, har rådmannen konkludert med at forslaget til tilskuddsmodell for private barnehager skal kompensere de samme reelle pensjonskostnader som i kommunale barnehager. Pensjonskostnadene inkluderer premieavvik.

10. Vilkår knyttet til kommunale tilskudd

Trondheim kommune

Tariff- og pensjonsavtaler

Forslaget til ny tilskuddsmodell gir barnehagene mulighet til å inngå tariff- og pensjonsavtaler for sine ansatte, i tråd med bystyrets tidligere vedtak. Rådmannen mener at det er en del forhold som må utredes før kommunen iverksetter slike vilkår. Private barnehager er en ingen ensartet gruppe. Familiebarnehagene er gjerne eneforetak der eier er den eneste som arbeider i barnehagen, og familiebarnehager drives i noen tilfeller bare for en periode som et tilbud også for egne barn. Det må derfor vurderes om det er rimelig å sette vilkår om tariff- og pensjonsavtaler i alle typer barnehager. Vilkår om pensjon må også ses i forhold til ny lov om obligatorisk tjenestepensjon trer i kraft 1.1.2006.

Bemanning

Rådmannen har ikke definert en bemanningsnorm i de kommunale barnehagene utover det Lov om barnehager og tilhørende forskrift beskriver. De kommunale barnehagene mottar et rammebudsjett som de fritt disponerer i henhold til lov og forskrift. Erfaringer fra kommunal sektor er at barnehagene prioriterer grunnbemanning både med hensyn til omfang og kompetanse. I forbindelse med innføring av reell økonomisk likeverdig behandling av Trondheimsbarnehagene, vil det være nødvendig at rådmannen utreder om det er et behov for å stille vilkår mht krav om bemanning og kompetanse utover det som er angitt i lov eller forskrift.

Areal

I forskrift til Lov om barnehager er det angitt en veiledende norm for arealutnyttelse. Dette er å betrakte som en veiledende minimumsnorm. I forslag til tilskuddsmodell foreslår rådmannen at de private barnehagene får et basistilskudd for å dekke kostnader til barnehagelokaler. I tillegg åpnes det for at barnehager som kan dokumentere høyere lokalkostnader kan søke om et ekstra tilskudd. Dette kan være et kostnadsdrivende tiltak, og det vil derfor være nødvendig at rådmannen utreder nærmere hvilke vilkår mht arealeffektivisering som skal knyttes til tilskuddet.

Trondheim kommune praktiserer Barnehagelovens veilevende norm for arealutnytting. Ved innføring av en tilskuddsmodell som ivaretar økonomisk likebehandling av kommunale og private barnehager vil det være rimelig at også de private barnehagene forholder seg til denne normen som et minstekrav.

Det er heller ikke rimelig at kommunen skal finansiere en standard som ligger høyt over nivået i de kommunale barnehagene, eller urimelig høy husleie eller avskrivninger for lokaler som barnehageeier selv eier, og som dermed har karakter av utbytte.

Rådmannen vil utrede rimelige og relevante vilkår som kan knyttes til de kommunale tilskuddene, og vil komme tilbake til bystyret med egen sak om dette til våren før tilskuddsmodellen gjennomføres i praksis.

11. Praktisk innføring av ny tilskuddsmodell

Ny tilskuddsmodell foreslås gjeldende fra 1.1.2006. Tilskuddsnivået for den enkelte barnehage beregnes i løpet av april 2006, eller i rimelig tid etter at Fylkesmannen har fattet vedtak om ordinært statstilskudd for 2006. Midlertidige tilskudd utbetales månedlig fram til endelig tilskudd er beregnet. Det etableres rutiner for å sikre at barnetallet i årsmelding pr. 15.12 opprettholdes i budsjettåret. For øvrig henvises til BFDs rundskriv Q-02/2005 – statstilskudd til drift av barnehager – spesielt kap. 2.4 melding om driftsendringer.

12. Evaluering og videreutvikling av tilskuddsmodell for kommunale og private barnehager

Trondheim kommune

Rådmannen vurderer det slik at denne tilskuddsmodellen også kan benyttes når rammefinansiering av barnehagesektoren trer i kraft. Tilskuddsmodellen kan på sikt videreutvikles til en enklere stykkprismodell for hele barnehagesektoren i Trondheim.

Samtidig foregår det tilsvarende utviklingsarbeid i andre kommuner og i regi av ulike aktører, f.eks Private barnehagers landsforbund. Rådmannen vil systematisere disse erfaringene og innen to år legge fram en evaluering av de erfaringene som gjøres med denne tilskuddsmodellen, sammenholdt med utviklingen i de statlige rammevilkår for økonomisk likeverdig behandling av barnehager.

13. Konklusjon

Rådmannen har i denne sak lagt fram forslag til ny tilskuddsmodell for private barnehagene i Trondheim fra 1.1.2006. Tilskuddsmodellen tilsvarer Trondheim kommunes budsjettfordelingsmodell for kommunale barnehager. Ordningen gir rom for at private barnehager kan gi et likeverdig pedagogisk tilbud som de kommunale barnehagene. Videre kan de private barnehagene tilby tariff- og pensjonsavtaler til sine ansatte med samme kostnad som i de kommunale barnehagene.

Rådmannens forslag til ny tilskuddsmodell innfører fullt ut økonomisk likebehandling av alle barnehager i Trondheim. Forslaget går lenger enn det rådmannen i budsjettforslaget for 2006 signaliserte som mulig å få til før staten fullfører innfasingen av økonomisk likebehandling av barnehager. Trondheim kommune driver sine barnehager mer kostnadseffektivt enn landsgjennomsnittet for kommunale barnehager. Kostnadene i kommunens egne barnehager danner normen for økonomisk likebehandling av de private barnehagene i Trondheim.

Med denne saken mener rådmannen også å ha fullført bystyrets føringer med hensyn til videre drift av den kommunale avdelingsbaserte familiebarnehagen.

Rådmannen i Trondheim, 08.11.2005

Jorid Midtlyng
Kommunaldirektør

Elen Cecilie Isdahl
rådgiver

Trykt vedlegg 1: Høringsuttalelse vedrørende tilskuddsmodell for private barnehager fra 01.01.06.

Utrykt vedlegg 1: Forespørsel fra Trondheim kommune til BFD om gruppering av familiebarnehager – forholdet til forskrift om likeverdig behandling

Utrykt vedlegg 2: Svar fra BFD til Trondheim kommune om gruppering av familiebarnehager

Trondheim kommune

Utrykt vedlegg 3: Detaljert beskrivelse av tilskuddsmodell for private barnehager med eksempler