

Saksframlegg

FORSKRIFT OM LIKEVERDIG BEHANDLING AV PRIVATE BARNEHAGER - FASTSETTING AV TILSKUDDSSATSER OG OVERGANGSORDNINGER I 2011

Arkivsaksnr.: 11/16237

::: Sett inn innstillingen under denne linja

Forslag til innstilling:

1. Bystyret fastsetter følgende satser for driftstilskudd og kapitaltilskudd til private ordinære barnehager, private familiebarnehager og private åpne barnehager i Trondheim med virkning fra 1. januar 2011:

Tilskuddssatser 2011 per år	100 % -sats, kroner
Ordinær barnehage	
Driftssats, inklusive 4 % adm.	
Heltidsplass 0-2 år	157 300
Heltidsplass 3-6 år	75 500
Kapitalsats	
Heltidsplass 0-6 år	7 800
Familiebarnehage	
Driftssats, inklusive 4 % adm.	
Heltidsplass 0-2 år	115 600
Heltidsplass 3-6 år	86 600
Kapitalsats	
Heltidsplass 0-6 år	11 700
Åpen barnehage	
6-15 timer	9 800
16 timer +	17 000

2. Bystyret vedtar følgende overgangsordninger for 2011:
 - a) Ekstra driftstilskudd til ordinære private barnehager med høy småbarnsandel. Det gis 10 000 kroner i ekstra driftstilskudd per år per barn 0-2 år omregnet i heltidsplasser, til ordinære private barnehager som overstiger den gjennomsnittlige andelen småbarn på 37 prosent som de private barnehagene i Trondheim hadde i 2010.
 - b) Ordinære private barnehager med kapitalkostnader/husleie som ikke dekkes av kapitalsatsen i innstillingens pkt 1, kan søke om ekstra kapitaltilskudd på bakgrunn av dokumenterte opplysninger gitt på skjema fastsatt av Trondheim kommune.
 - c) Finansiering av baselokaler for private familiebarnehager videreføres i 2011 for allerede inngåtte avtaler.
3. Ekstra driftstilskudd i 2011 som følge av overgangsordningen i innstillingens pkt 2 a skal ikke regnes inn i grunnlaget for beregning av andelen offentlig finansiering i prosent som barnehagen etter forskriften har krav på i 2012.

Trondheim kommune

4. Bystyret setter som vilkår at private barnehager må tilby det antall barnehageplasser som det er kapasitet til i barnehagens godkjente leke- og oppholdsareal før barnehagen mottar ekstra tilskudd til kapitalkostnader.

::: Sett inn innstillingen over denne linja

... Sett inn saksutredningen under denne linja

Saksutredning:

1. Sammendrag

I denne saksframstillingen brukes ”private barnehager” i stedet for begrepet ”ikke-kommunale barnehager” som brukes i det nasjonale regelverket. Ved behandling av kommuneproposisjonen for 2011 vedtok Stortinget at barnehagesektoren skulle rammefinansieres fra 2011. Med virkning fra 1. januar 2011 vedtok Stortinget høsten 2010 ”Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager”. Forskriften gir nye regler for finansiering av private barnehager og betyr at Trondheim kommune ikke lenger skal benytte sine egne tilskuddsmodeller for private barnehager, som ble vedtatt av bystyret 15. desember 2005 (sak 195/05).

Forskriften gir nasjonale regler for hvordan kommunene skal beregne og tildele tilskudd til private ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. I denne saken legger rådmannen fram forslag til satser for driftstilskudd og kapitaltilskudd.

De tidligere tilskuddsmodellene for ulike kategorier private barnehager i Trondheim har etablert et tilskuddsnivå som har betydning for hvor mye hver enkelt privat barnehage har krav på i kommunalt tilskudd i 2011. De ordinære private barnehagene har krav på tilskudd som varierer mellom minimum 89,25 prosent og 100 prosent av satsene til drift og kapital, og de private familiebarnehagene og de åpne barnehagene 100 prosent. Samtidig har den nye modellen fordelingsvirkninger mellom barnehager.

For 2011 foreslås overgangsordninger som gir ekstra driftstilskudd til ordinære private barnehager med høy småbarnsandel og ekstra kapitaltilskudd etter søknad til ordinære private barnehager som har kapitalkostnader/husleie som ikke dekkes av den nasjonale gjennomsnittssatsen. Finansiering av baselokaler for private familiebarnehager videreføres i 2011 for allerede inngåtte avtaler.

Overgangsordningene gir private barnehager tid til å tilpasse seg konsekvenser av ny tilskuddsmodell og kommunen tid til videre utredning av kapitaltilskuddsordningen for ordinære private barnehager fram mot budsjettforslaget for 2012.

Forslag til driftssatser, kapitalsatser og overgangsordninger i 2011 gir en samlet kostnad for tilskudd til ordinære private barnehager og private åpne barnehager på samme nivå som i 2010, korrigert for aktivitetsendring. Forslag til satser for familiebarnehagene medfører en økning i tilskudd til de private familiebarnehagene på om lag 7 millioner kroner i forhold til i 2010, korrigert for aktivitetsendring. Forslagene finansieres innenfor vedtatt budsjetttramme for tjenesteområdet barnehage i 2011. Nye satser for 2012 legges fram i rådmannens budsjettforslag for 2012.

Rådmannen fremmer egen sak for formannskapet med lokale retningslinjer for rapportering av barn i kommunale og private barnehager som grunnlag for endring av budsjett/tilskudd i løpet av året. Rådmannen vil senere komme tilbake til politisk nivå med egne saker om revisjon av vilkår for tilskudd til private barnehager, videre utvikling av familiebarnehagesektoren med økonomiske konsekvenser og samarbeidsavtaler mellom Trondheim kommune og private barnehager om drift, kvalitet og økonomi.

2. Bakgrunn

Trondheim kommune

Ved behandling av kommuneproposisjonen for 2011 vedtok Stortinget at hoveddelen av de statlige tilskuddene til barnehage innlemmes i rammetilskuddet til kommunene fra 2011.

Kunnskapsdepartementet sendte ny "Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager" på høring våren 2010, og Trondheim kommunes høringsuttalelse ble vedtatt i formannskapet 22. juni 2010 (sak 189/10). Med hjemmel i barnehagelovens § 14, 3. ledd, ble forskriften vedtatt 29. oktober 2010 og trådte i kraft 1. januar 2011. Denne forskriften erstatter tidligere "Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd" av 19. mars 2004.

Fram til 1. januar 2011 har fylkesmannen fattet vedtak om statlig driftstilskudd til den enkelte barnehage og kommunen har fattet vedtak om kommunalt tilskudd. Etter den nye forskriften skal kommunen fatte vedtak om tildeling av samlet offentlig tilskudd til ordinær drift av barnehager. Kommunen skal som før fatte vedtak om tildeling av tilskudd til barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage, og fylkesmannen skal som før fatte vedtak om tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen til minoritetsspråklige barn i førskolealder, investeringstilskudd og tilskudd til midlertidige lokaler.

3. Trondheim kommunes modell for tilskudd til private barnehager til og med 2010

Trondheim kommune har fram til nå utmålt tilskudd til private barnehager i henhold til tilskuddsmodell vedtatt av bystyret 15. desember 2005 (sak 195/05). Hovedinnholdet i modellen var som følger:

Private ordinære barnehager:

- 100 prosent tilskudd til ordinær drift etter samme tilskuddsmodell som kommunale barnehager.
- 100 prosent tilskudd til administrative tjenester som kommunale barnehager får fra kommunens administrasjon.
- "Lokaltilskudd" (forvaltning, drift vedlikehold, renhold, strøm, husleie, avskrivninger og renteutgifter). Lokaltilskuddet ble gitt som et basistilskudd per barnehageplass til alle ordinære private barnehager. I tillegg kunne private barnehager søke om ekstra tilskudd til dokumenterte lokalkostnader på skjema fastsatt av Trondheim kommune.

Med utgangspunkt i regnskap 2010 for kommunale barnehager har Trondheim kommune dokumentert at variasjonsområdet i 2010 for tilskudd til ordinære private barnehager i Trondheim lå mellom daværende forskrifts minimum på 86,25 prosent og mer enn 100 prosent av den samlede offentlige finansieringen som kommunale barnehager fikk i 2010. Høye "lokalkostnader" var årsaken til at enkelte private barnehager i Trondheim fikk mer enn 100 prosent. I gjennomsnitt fikk de ordinære private barnehagene i Trondheim en offentlig finansiering på 96 prosent i 2010.

Private familiebarnehager:

- 100 prosent tilskudd til ordinær drift etter samme tilskuddsmodell som kommunens egen familiebarnehage.
- Dekning av husleie i baselokaler etter søknad, der to eller tre private familiebarnehager kunne møtes.

Private åpne barnehager:

- 100 % tilskudd til ordinær drift etter samme tilskuddsmodell som kommunens egne åpne barnehager.

Innføring av nye nasjonale regler betyr at Trondheim kommune fra 1. januar 2011 ikke lenger skal benytte sine egne tilskuddsmodeller for private barnehager. Tilskudd etter gammel modell har etablert et tilskudds nivå for den enkelte private barnehage som har betydning for hvor mye disse barnehagene har

Trondheim kommune

krav på i prosent av satsene i den nye tilskuddsmodellen i 2011, jf. forskriftens § 3. I tillegg gir ekstra tilskudd til "lokalkostnader" i 2010 føringer for behovet for ekstra kapitaltilskudd til ordinære private barnehager fra 2011, jf. pkt 9.2 i saksframstillingen.

4. Ny forskrift for kommunal finansiering av private barnehager fra 1. januar 2011

Nedenfor følger en beskrivelse av sentrale bestemmelser i "Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager".

Til § 1 *Formål og virkeområde*

Forskriftens formål er at godkjente private barnehager skal behandles likeverdig med kommunale barnehager ved tildeling av offentlig tilskudd. Forskriften gjelder private barnehager som kommunen har *plikt* til å finansiere (søkt om godkjenning før 1. januar 2011) og barnehager kommunen *velger* å finansiere (søkt om godkjenning etter 1. januar 2011). Sistnevnte vil i praksis være private barnehager som innarbeides i kommunens økonomiplan etter en vurdering av behov og lokalisering. Forskriften gjelder ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

Til § 3 *Det kommunale tilskuddet til ordinær drift*

Det kommunale tilskuddet skal dekke kostnader til ordinær drift i barnehagen som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Det samlede offentlige tilskuddet til private barnehager skal utgjøre samme andel av den gjennomsnittlige offentlige finansieringen av tilsvarende kommunale barnehager som året før. Fra 1. august 2011 er det vedtatt at minimumstilskuddet skal økes fra 88 prosent til 91 prosent. Dette gir et samlet minimumstilskudd på 89,25 prosent for 2011¹. Det er lagt opp til en årlig opptrapping av tilskuddene fram mot 100 prosent likeverdig behandling på nasjonalt nivå fra 2015.

I 2011 har de private barnehagene krav på å beholde samme prosentsats som i 2010, mellom minimumstilskuddet på 89,25 prosent og 100 prosent. Nye private barnehager som etableres i 2011 har i oppstartsåret krav på tilskudd etter eget budsjett inntil 100 prosent av satsene for drift og kapital.

Til § 4 *Tilskudd til driftskostnader*

Tilskudd til driftskostnader skal beregnes ut fra gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager. Med dette menes kostnader knyttet til den daglige driften av barnehagetilbudet, inklusive forvaltning drift og vedlikehold av barnehagebygg. Driftssatsen skal inkludere et påslag for administrasjonskostnader på fire prosent, som skal dekke kostnader til fellesadministrasjon, som f eks regnskap, personalfunksjon og IT-tjenester som kommunale barnehager mottar fra kommunens administrasjon.

For ordinære barnehager og familiebarnehager skal det beregnes separate satser for barn over og under tre år per heltidsplass i samsvar med forholdstall for fastsatt av departementet. Barn regnes som under tre år til og med det kalenderåret de fyller tre år. Kostnadene for barn under tre år skal i ordinære barnehager telle 80 prosent mer, og i familiebarnehager 25 prosent mer, enn kostnadene for barn over tre år. I følge Kunnskapsdepartementet er disse forholdstallene mer i samsvar med den faktiske kostnadsstrukturen i barnehagene enn i det tidligere statlige driftstilskuddet der små barn ble finansiert som om de var dobbelt så dyre som store barn. For åpne barnehager skal det settes en felles sats for barn over og under tre år.

¹ Minimumstilskuddet for 2011 fremkommer slik:

$$88 \times \frac{7}{12} + 91 \times \frac{5}{12} = 89,25$$

Trondheim kommune

Til § 5 Tilskudd til kapitalkostnader

Kommunen velger om den vil gi kapitaltilskudd ut fra gjennomsnittlige kapitalkostnader i egne tilsvarende kommunale barnehager, eller om den vil benytte nasjonale gjennomsnittssatser for kapitaltilskudd fastsatt av departementet. Kommunen *kan*, men har ingen plikt til å gi ekstra tilskudd til kapitalkostnader til private barnehager med høye kapitalkostnader.

Til § 6 Reduksjon av kommunalt tilskudd

Kommunen kan redusere det kommunale tilskuddet dersom barnehagen foregående regnskapsår hadde vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager og eier av barnehagen hadde avsatt urimelig utbytte eller tatt ut urimelig godtgjørelse for egen eller nærstående arbeidsinnsats i barnehagen.

Kunnskapsdepartementet arbeider med en egen forskrift om begrensning av årlig utbytte og uttak av verdier ved nedleggelse eller salg av private barnehager. I denne forbindelse vil departementet også vurdere bestemmelsene om utmåling av tilskudd til kapitalkostnader. Forskriften om utbyttebegrensning ventes tre i kraft 1. januar 2012.

Til § 8 Endringer i grunnlaget for de kommunale tilskuddssatsene

Ved endring av bevilgningene til kommunale barnehager, skal kommunen samme året fatte vedtak om etterjustering av tilskuddet. Dersom kommunens regnskap viser at forbruket i de kommunale barnehagene avviker fra det som lå til grunn for fastsettelse av tilskuddssatsene, skal tilskuddet til de private barnehagene etterjusteres. Dette kan gjelde både merforbruk og mindreforbruk.

5. Samarbeid mellom Trondheim kommune og de private barnehagene

De private barnehagene utgjør en viktig del av Trondheims samlede barnehagetilbud. Rådmannen har lagt vekt på å inkludere flere interessenter i prosessen med kommunens tilpasninger til nye nasjonale regler for finansiering av private barnehager. Arbeidet med innføring av ny finansieringsmodell for private barnehager i Trondheim ble prosjektorganisert våren 2010. Representanter for de private ordinære barnehagene, de private familiebarnehagene, Utdanningsforbundet og Private barnehagers landsforbund (PBL) har deltatt i arbeidet gjennom referansegrupper. Rådmannen har også avholdt flere informasjonsmøter med eiere og styreere i private barnehager som forberedelse til den nye finansieringsordningen.

I forbindelse med innføring av ny tilskuddsmodell har de private barnehagene vært spesielt opptatt av at Trondheim kommune bør videreføre en modell som tar hensyn til private barnehager med høye kapitalkostnader. Videre har de private barnehagene pekt på problemet med at barnehager med høy småbarnsandel kommer dårligere ut enn tidligere.

6. Tilskudd til ordinære private barnehager

Det er 76 private ordinære barnehager og 57 kommunale enheter med kommunale barnehager i Trondheim. Med 1-3 barnehager i hver kommunale enhet, er det til sammen 108 ordinære kommunale barnehager. Mens de kommunale barnehagene er organisert i store enheter, varierer de private barnehagene i størrelse fra den minste barnehagen med 8 barn til større barnehager med flere enn 100 barn.

6.1 Tilskudd til drift inklusive administrasjon i ordinære private barnehager i 2011

6.1.1 Forutsetninger

Trondheim kommune

Lønns- og prisvekst

I grunnlaget for beregning av driftssatsen er det lagt til grunn samme budsjetterte gjennomsnittslønn pr desember 2010 for ulike kategorier ansatte i de kommunale barnehagene. De kommunale barnehagene kompenseres ikke for lønnsglidning i budsjettet. Driftssatsen inkluderer overhenget i 2011 på 2,6 prosent fra lønnsoppjøret i 2010. Satsen inneholder ikke anslag for lønnsoppjøret i 2011 på 0,35 prosent, men vil bli regulert høsten 2011 i henhold til faktisk lønnsvekst i kommunale barnehager i 2011. I de kommunale budsjettene ligger en effektivisering på 0,4 prosentpoeng i forhold til antatt prisvekst i statsbudsjettet på 1,9 prosent. Det er lagt til grunn samme prisvekst som i de kommunale budsjettene, dvs. 1,5 prosent.

Pensjonskostnader

I beregning av driftssatsen for 2011 har rådmannen lagt til grunn et påslag på 11,85 prosent på budsjettert årslønn til dekning av pensjonskostnader. Rådmannen vil i forbindelse med utarbeidelse av driftssatsen for 2012 foreta en ny vurdering av pensjonskostnadene som skal legges inn i driftssatsen, se nærmere omtale i pkt 11.

6.1.2. Satser for drift, inklusive administrasjon til ordinære private barnehager i 2011

Tabell 1 viser forslag til satser for tilskudd til drift inklusive administrasjon til ordinære private barnehager i Trondheim. Tabellen viser også nasjonale satser som Telemarksforskning har beregnet for Kunnskapsdepartementet. Bare kommuner som ikke har egne kommunale barnehager skal benytte nasjonal sats for driftstilskudd. Trondheim kommune skal beregne driftssatsen med utgangspunkt i gjennomsnittskostnadene i egne barnehager, med forholdstall som fastsatt av departementet, jf. saksframstillingens pkt 4, § 4.

Tabell 1. Satser for tilskudd til drift i 2011 i ordinære private barnehager, inklusive 4 % påslag for administrasjon

	Kommunal sats	Nasjonal sats
Ordinære private barnehager	100 %	100 %
Driftssats pr heltidsplass/år 0-2 år	157 300	172 400
Driftssats pr heltidsplass/år 3-6 år	75 500	84 000

De kommunale satsene til drift i Trondheim, som er beregnet på grunnlag av kostnadene i kommunens egne barnehager, ligger lavere enn de nasjonale satsene. Det samme er tilfelle i de øvrige storbyene. Kostra-tall indikerer at Trondheim kommune har en mer kostnadseffektiv barnehagedrift enn landsgjennomsnittet, og dermed lavere satser enn landsgjennomsnittet.

6.2 Valg av sats for kapitaltilskudd til ordinære private barnehager i 2011

I henhold til forskriftens § 5 kan kommunene fra år til år *velge* å gi tilskudd etter gjennomsnittlige kapitalkostnader i egne barnehager eller etter nasjonal sats. Kommunen kan også *velge*, men har ingen plikt til, å gi ekstra tilskudd til private barnehager med høye kapitalkostnader.

I Trondheim er det bygget mange nye barnehager i kommunal regi de siste årene. Dette medfører at Trondheim kommunes kapitalkostnader ligger høyere enn det nasjonale gjennomsnittet som Telemarksforskning har beregnet, og samtidig høyere enn gjennomsnittet i de private barnehagene i Trondheim. På denne bakgrunn vil det ikke være rimelig å kompensere alle de private barnehagene i Trondheim med en kapitalsats som gjenspeiler gjennomsnittet av kapitalkostnadene i de kommunale barnehagene. Rådmannen foreslår derfor at Trondheim kommune velger den nasjonale satsen for kapitaltilskudd i 2011.

Trondheim kommune

Tabell 2. Sats for tilskudd til kapital i ordinære private barnehager i 2011

	Nasjonal sats
Ordinære private barnehager	100 %
Kapitalsats pr heltidsplass/år 0-6 år	7 800

Denne satsen vil ikke være tilstrekkelig til å finansiere de private barnehagene med de høyeste kapitalkostnadene. Rådmannen foreslår derfor en overgangsordning for ekstra kapitaltilskudd i 2011, jf. saksframstillingens pkt 9.2 og videre utredning av differensierte kapitaltilskudd fra 2012, jf. saksframstillingens pkt 11.

7. Tilskudd til private familiebarnehager

Trondheim kommune har satset spesielt på etablering av denne driftsformen, for å imøtekomme det store behovet for barnehageplasser. Trondheim har kun en kommunal familiebarnehage. Denne er organisatorisk knyttet opp mot en ordinær barnehage. Flertallet av de private familiebarnehagene i Trondheim driver som enkeltmannsforetak i eget hjem. I desember 2010 var det 93 godkjente hjem med til sammen 592 barn, de fleste for barn 1-3 år. Flere familiebarnehager er godkjent for doble grupper på inntil 10 barn.

7.1.1 Satser for drift, inklusive administrasjon, og kapital til private familiebarnehager i 2011

Kostnadene i den ene kommunale familiebarnehagen skal i følge forskriften danne grunnlaget for beregning av tilskuddssatsene til de private familiebarnehagene. Den kommunale familiebarnehagen har kun barn under tre år. Med utgangspunkt i kostnadene for barn under tre år er det også beregnet en driftssats for barn over tre år med forholdstall som fastsatt av departementet, jf. saksframstillingens pkt 4, § 4. I driftssatsen er det benyttet de samme forutsetningene for lønns- og prisvekst og pensjonskostnader som for de ordinære private barnehagene, jf. saksframstillingens pkt 6.1.1.

Tabell 3 viser forslag til satser for drift, inklusive administrasjon og kapitaltilskudd i de private familiebarnehagene.

Tabell 3. Satser for tilskudd til drift i private familiebarnehager i 2011, inklusive 4 % administrasjon, og sats for tilskudd til kapital

	Kommunal sats	Nasjonal sats
Private familiebarnehager	100 %	100 %
Driftssats pr heltidsplass/år 0-2 år	115 600	133 000
Driftssats pr heltidsplass/år 3-6 år	86 600	106 600
Kapitalsats pr heltidsplass/år 0-6 år		11 700

Den nasjonale driftssatsen er beregnet av Telemarksforskning med utgangspunkt i en normativ tilnærming til kostnader i private familiebarnehager. Dette gir en betydelig forskjell mellom Trondheim kommunes driftssats og den nasjonale driftssatsen.

Det foreslås videre å benytte nasjonal kapitalsats pr barn. Kapitalsatsen er beregnet av Telemarksforskning med utgangspunkt i særavtale SFS 2201 vedrørende godtgjørelse for blant annet slitasje i eget hjem.

8. Private åpne barnehager

Åpen barnehage er et leke- og samværstilbud for barn i alderen 0-6 år i følge med en omsorgsperson. Det er ingen påmelding og de som ønsker å bruke tilbudet benytter seg av det når de selv måtte ønske, innenfor åpningstiden. Trondheim har 6 kommunale og 14 private åpne barnehager. For åpne barnehager skal det

Trondheim kommune

brukes en felles sats for drift og kapital. Kostnadene i kommunens egne barnehager skal være grunnlag for beregning av tilskuddssatsen til åpne barnehager. Tabell 4 viser de gjennomsnittlige kommunale satsene for åpne barnehager i Trondheim og de nasjonale satsene for oppholdstidene 6-15 timer og mer enn 16 timer.

Trondheim kommune

Tabell 4. Satser for tilskudd til private åpne barnehager i 2011

	Kommunal sats	Nasjonal sats
Private åpne barnehager	100 %	100 %
6- 15 timer, pr barn/år	9 800	12 900
16 + timer, pr barn/år	17 000	21 200

Det er stor variasjon mellom kommuner i hvilke målgrupper man vil treffe med åpne barnehager og stor variasjon i kostnadsbildet. I Trondheim har det til nå vært lagt opp til at både kommunale og private åpne barnehager skulle drive innenfor det øremerkede statstilskuddet for åpne barnehager. Andre kommuner har lagt inn betydelige kommunale midler i åpne barnehager, jf. Telemarksforskning. Dette er årsaken til at de kommunale gjennomsnittssatsene for åpne barnehager i Trondheim ligger lavere enn de nasjonale.

9. Overgangsordninger i 2011

9.1 Ekstra driftstilskudd til ordinære private barnehager med høy småbarnsandel

Barnehager med relativt mange småbarnsplasser vil etter de nye reglene få et lavere tilskudd og barnehager med relativt mange storbarnsplasser får et høyere tilskudd. Som overgangsordning i 2011 foreslår rådmannen 10 000 kroner i ekstra tilskudd pr barn 0-2 år omregnet i heltidsplasser, til ordinære private barnehager der andelen småbarn overstiger den gjennomsnittlige andelen på 37 prosent som de private barnehagene i Trondheim hadde i 2010. Kommunen er etter den nye forskriften ikke forpliktet til å gi et slikt ekstratilskudd, men det vil gi ordinære private barnehager med mange småbarnsplasser rimelig tid til å tilpasse seg reduserte tilskudd. Fra 2012 forutsettes det at de private barnehagene har tilpasset seg det nye forholdstallet for fordeling av tilskudd mellom små og store barn.

9.2 Ekstra kapitaltilskudd til ordinære private barnehager med høye kapitalkostnader

Telemarksforskings beregninger for Kunnskapsdepartementet viser at kapitalkostnadene i barnehager varierer mye etter alder på barnehagen, fra i overkant av 4000 kroner pr barn pr år for barnehager bygget før år 2000 til om lag 18 000 kroner pr barn pr år for barnehager bygget i 2009. Kostnadsveksten har vært spesielt høy etter 2006. De nasjonale gjennomsnittskostnadene for barnehager etablert mellom 2000 og 2009 er beregnet til 7 800 kroner pr barn. Denne satsen vil gjennomsnittlig dekke kapitalkostnadene til barnehager bygget i 2004, men vil ikke være i nærheten av å dekke kostnadene til de private barnehagene med de høyeste kapitalkostnadene, selv om lavere vedlikeholdskostnader i nye barnehager bør kunne kompensere noe. Som beskrevet i pkt 4, § 5, legger forskriften opp til at kommunen *kan*, men har ingen plikt til å gi ekstra tilskudd til private barnehager med høye kapitalkostnader.

I Trondheim kommunes tilskuddsmodell til og med 2010, kunne de ordinære private barnehagene søke kommunen om ekstra tilskudd til dokumenterte kapitalkostnader/husleie. Som begrunnet ovenfor vil det også i den nye tilskuddsmodellen være behov for at kommunen gir ekstra kapitaltilskudd til de nyere private barnehagene. Det samme kan gjelde eldre private barnehager som de senere år har foretatt større investeringer for eksempel ved rehabilitering. Rådmannen ser imidlertid behovet for å utrede en modell for ekstra tilskudd til kapitalkostnader som i best mulig grad fanger opp ulike kostnadssituasjoner i barnehagene, men som krever mindre administrasjon, jf. også pkt 11.

Som overgangsordning i 2011 foreslår rådmannen å videreføre muligheten for de private barnehagene til å søke om ekstra tilskudd til dokumenterte kapitalkostnader/husleie ut over det nivå som dekkes av den nasjonale gjennomsnittssatsen for kapitaltilskudd.

Utnyttelse av arealet i både kommunale og private barnehager er av stor betydning for dimensjonering og økonomi i barnehagesektoren og for kommunens mulighet til å oppfylle retten til barnehageplass.

Trondheim kommune

Trondheim kommune følger nasjonal veiledende norm for leke- og oppholdsareal ved inntak av barn i kommunens egne barnehager. Denne normen er 4 m² for barn over 3 år og 5,3 m² for barn under 3 år. Det følger av barnehageloven at private barnehager kan vedtektsfeste sin egen arealnorm forutsatt at denne ikke er lavere enn den nasjonale veiledende normen. De aller fleste private barnehagene i Trondheim har samme arealnorm i sine vedtekter som de kommunale barnehagene. Noen få av de private barnehagene har valgt å ta opp færre barn enn det er kapasitet til innenfor denne arealnormen. Dersom de private barnehagene kun mottar det tilskuddet barnehagen har krav på etter forskriften, kan kommunen ikke kreve samme arealutnyttelse i de private som i de kommunale barnehagene. Kommunen kan imidlertid stille strengere vilkår ved utmåling av ekstra tilskudd ut over minimumsforpliktelsen. Rådmannen tilrår derfor at bystyret setter som vilkår at private barnehager må tilby det antall barnehageplasser som det er kapasitet til innenfor barnehagens godkjente leke- og oppholdsareal før barnehagen mottar ekstra tilskudd til kapitalkostnader.

9.3 Ekstra tilskudd til leie av baselokaler i familiebarnehager

Private familiebarnehager har fram til og med 2010 hatt mulighet til å søke Trondheim kommune om dekning av husleie til baselokaler. Ordningen med baselokaler innebærer at 2-3 private familiebarnehager i felleskap leier et lokale for å kunne møtes. Finansiering av baselokaler inngår ikke i kommunens forpliktelser i den nye forskriften. Av hensyn til allerede inngåtte leieforhold foreslår rådmannen at etablerte baselokaler finansieres også i 2011, men at det ikke åpnes for nye avtaler før det er foretatt en vurdering av om ordningen skal fortsette, jf. også pkt 11.

10. Økonomiske konsekvenser

Alle foreslåtte tilskudd til private barnehager finansieres innenfor vedtatt budsjett for tjenestoområdet barnehage i 2011.

Ordinære private barnehager

Tilskudd til de ordinære private barnehagene er i 2011 totalt anslått til 404 millioner kroner. Beløpet inkluderer tilskudd til nye private plasser som etableres i 2011 med om lag 20 millioner kroner, ekstra tilskudd til kapitalkostnader i eksisterende barnehager med 8,5 millioner kroner og ekstra tilskudd til barnehager med høy småbarnsandel i eksisterende barnehager med 1,7 millioner kroner. Samlet anslås tilskuddet til de ordinære private barnehagene å ligge på samme nivå som det offentlige tilskuddet (statlig og kommunalt) som de private ordinære barnehagene mottok i 2010, korrigert for aktivitetsendringer.

Ny forskrift fra 2011 medfører en viss omfordeling og andre endringer i offentlig tilskudd til den enkelte private barnehage sammenlignet med 2010. Forslag om ekstra kapitaltilskudd og ekstra tilskudd til barnehager med høy småbarnsandel har til hensikt å kompensere barnehager som blir mest berørt av negative utslag knyttet til disse forholdene.

Private familiebarnehager

Tilskudd til de private familiebarnehagene er i 2011 anslått til 71 millioner kroner. Dette er 7 millioner kroner mer enn de private familiebarnehagene fikk i offentlig tilskudd i 2010, korrigert for aktivitetsendringer. Økningen skyldes til dels økning i de faktiske lønnsutgiftene i den kommunale familiebarnehagen, som igjen danner grunnlag for tilskudd til de private familiebarnehagene. Videre øker tilskuddet fordi barn over 3 år etter de nye reglene skal ha betydelig høyere tilskudd enn etter den gamle forskriften. Videreføring av etablerte leieforhold for baselokaler til familiebarnehager i 2011 er beregnet til omlag 250 000 kroner.

Trondheim kommune

Private åpne barnehager

Tilskudd til de private åpne barnehagene er i 2011 anslått til 4 millioner kroner. Dette ligger på samme nivå som det offentlige tilskuddet som private åpne barnehager mottok i 2010, korrigert for aktivitetsendringer.

11. Videre oppfølging

Pensjonskostnader i kommunale barnehager som grunnlag for driftstilskudd til private barnehager

De reelle kostnadene ved å pensjonere ulike arbeidsgrupper i kommunen varierer blant annet med lønnsnivå, kjønn og alderssammensetning. For å gi en mest mulig korrekt kompensasjon for pensjonskostnader til de private barnehagene vil rådmannen be Trondheim kommunale pensjonskasse om en egen beregning av pensjonskostnaden for barnehageansatte i Trondheim kommune. Denne beregningen vil bli vurdert når driftssatsen for de private barnehagene i 2012 skal fastsettes.

Differensierte kapitaltilskudd

Rådmannen mener at det er behov for et system for differensiering av kapitaltilskudd som er mer forutsigbart og mindre administrativt krevende for både kommunen og de private barnehagene enn det systemet som overgangsordningen i pkt 9.2 og tidligere praksis i Trondheim kommune representerer. Dette må også vurderes i sammenheng med ny forskrift om begrensning av utbytte og uttak av verdier ved salg eller nedleggelse av private barnehager. Rådmannen vil gjennom arbeidet med budsjett 2012 utrede differensierte satser for ekstra kapitaltilskudd til de private barnehagene. Nye satser for tilskudd til de private barnehagene i 2012 skal, i henhold til forskriften, vedtas i budsjett 2012 og offentliggjøres for de private barnehagene innen 1. februar 2012.

Studentspesifikke tiltak i barnehage

Barn av studenter har barnehageplass både i kommunale og private barnehager. Trondheim kommune har i flere år gitt 470 000 i ekstra tilskudd til studentsamskipnadens barnehager til studentspesifikke tiltak som er tilgjengelig for alle studenter i Trondheim. Tilskuddet vil også bli utbetalt for 2011. Videreføring, nivå og innretning på tilskudd til studentspesifikke tiltak er ikke vurdert i denne saken, og vil bli tatt opp i forbindelse med revisjon av kriteriemodellen for kommunale barnehager med virkning fra 2012.

Videre utvikling av familiebarnehagesektoren

Familiebarnehager er et godt tilbud til de aller minste barna og har vært et viktig ledd i å realisere lovfestet rett til barnehageplass. For å få til dette videre ser rådmannen behovet for å stabilisere størrelsen på denne sektoren. For å sikre kvalitet i familiebarnehagene har departementet igangsatt et arbeid med å vurdere behov for endringer i forskriften om familiebarnehager. En eventuell ny forskrift vil omhandle nye bestemmelser om godkjenning, drift og pedagogisk veiledning og vil foreligge høsten 2011. Rådmannen vil komme tilbake til politisk nivå med egen sak om videre utvikling av familiebarnehagesektoren i Trondheim og økonomiske konsekvenser av dette.

Vilkår for mottak av kommunalt tilskudd

I følge forskriftens § 9 kan kommunen sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften for å få kommunalt tilskudd. Bestemmelsen er den videreføring av tidligere forskrift om likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd.

Trondheim kommunes vilkår ble vedtatt i bystyret høsten 2005 (sak 195/05). Etter innføring av ny forskrift for likeverdig behandling er det behov for å vurdere disse vilkårene på nytt. Etter innføring av rammefinansiering er det etter rådmannens oppfatning i dag ikke sammenheng i alle deler av barnehagelovgivningen når det gjelder private barnehagers rettigheter sett opp mot kommunenes behov for

Trondheim kommune

styringsvirkemidler etter at kommunen fikk det totale finansieringsansvaret og ansvar for barnehageplasser til alle.

Kunnskapsdepartementet har opprettet et eget statlig utvalg, Brustad-utvalget, som i oktober 2011 skal levere en vurdering av behovet for eventuelle endringer i lovverket. Rådmannen vil etter dette komme tilbake til politisk nivå med forslag til eventuelle endringer i dagens vilkår for kommunalt tilskudd til private barnehager i Trondheim.

Samarbeidsavtaler mellom Trondheim kommune og de private barnehagene

Rådmannen har startet diskusjoner med representanter for de private barnehagene, Private barnehagers landsforbund og Utdanningsforbundet om framtidige samarbeidsavtaler mellom Trondheim kommune og de private barnehagene. Dette arbeidet er foreløpig lagt på is i påvente av Brustad-utvalgets innstilling og fastsettelse av ny forskrift om utbyttebegrensning i private barnehager. I tillegg er det nylig lagt fram et felles forslag fra Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon og Private barnehagers landsforbund til samarbeidsavtale mellom kommuner og private barnehager. Rådmannen vil gjenoppta diskusjonene med de private barnehagene med sikte på å inngå gjensidige, forpliktende avtaler både med hensyn til drift, kvalitet og økonomi.

Rådmannen i Trondheim, 19.04.2011

Jorid Midtlyng
kommunaldirektør

Elen Cecilie Isdahl
rådgiver

Elektronisk dokumentert godkjenning uten underskrift

Vedlegg:

Rundskriv Nr F-14/2010: [Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager](#), Kunnskapsdepartementet

Telemarksforsking: [Utgifter i barnehager – Nasjonale gjennomsnittssatser for tilskudd til private barnehager](#)

... Sett inn saksutredningen over denne linja