

Kunnskapsdepartementet (KD)
Barnehageavdelingen
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo
Postmottak@kd.dep.no

Kopervik, 31.januar 2012

Høringsuttalelse – Om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

Vi viser til KDs "*Høringsnotat om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager,*" offentliggjort 25.10.2011. I denne høringsuttalelsen vil vi gi uttrykk for vårt syn på høringsnotatet og de forslag som fremkommer her.

I denne høringsuttalelsen vil vi ikke gå nærmere inn på forslagene og den foreslåtte forskriften som følger i Barnehagelovutvalgets NOU 2012:1 "*Til barnas beste – Ny lovgivning om barnehagene*" (lansert 16.01.12). Gitt at det legges opp til en ordinær høringsrunde for denne utredningen, vil vi komme tilbake med en egen høringsuttalelse. Vi ser imidlertid at flere av forslagene i Barnehagelovutvalgets innstilling bør ses i sammenheng med de forslagene som følger i høringsnotatet om offentlige tilskudd i ikke-kommunale barnehager. Av hensyn til aktørenes forutsigbarhet vil vi derfor argumentere for at det kan være hensiktsmessig å avvente den politiske behandlingen av forslagene i høringsnotatet til behandlingen av Barnehagelovutvalget, for dermed å få en samlet politisk behandling av alle forslag som vedgår den norske barnehagesektoren.

I denne høringsuttalelsen vil vi begrense våre synspunkter til tre prinsipper vi mener vil bidra til å sikre at tilskudd til barnehagesektoren anvendes på en måte som sikrer et godt barnehagetilbud.

Overordnede/prinsipielle vurderinger

Overordnet støtter Espira intensjonen i høringsnotatet og forslaget om en sterkere tydeliggjøring av sammenhengen mellom offentlig tilskudd og barnas beste. Espira er positive til at kvalitative vilkår legges til grunn for tildelingen av offentlige tilskudd, og at barnehageeier kan disponere et rimelig overskudd til for eksempel utbytte dersom disse vilkårene er oppfylt. Vi slutter oss til forslaget om presiseringen i § 14 a) som begrenser muligheten til å generere et urimelig overskudd. Samtidig vil vi argumentere for at det bør tas høyde for tre prinsipper som i større grad vil sikre at offentlige tilskudd til kommunale og ikke-kommunale barnehager kommer barna til gode. Videre følger en nærmere redegjørelse og begrunnelse for våre vurderinger.

1. Vilkår bør utformes som kvalitetskrav som gjøres gjeldende for alle barnehager

Espira mener at vilkårene for å generere et rimelig overskudd bør utformes som kvalitetskrav som gjøres gjeldende for alle barnehager, uansett eierform, i tråd med Barnehagelovens forskrift om likebehandling. Krav om kvalitet bør være et vilkår for tilskuddsutbetalingen og bør gjelde uavhengig av om barnehagen generer et overskudd eller ikke.

I høringsnotatet heter det at vilkårene for å generere et rimelig overskudd er utformet for "*å sikre at offentlig tilskudd og foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager kommer barna til gode*". Espira

er positive til at det nedsettes vilkår som skal sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetalingen skal komme barna til gode, men vil samtidig argumentere for at objektive kvalitetskrav er et langt mer presist virkemiddel framfor skjønnsmessige vilkår. Dersom myndighetene ønsker å sikre at offentlig tilskudd og foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager kommer barna til gode, vil det være langt mer effektivt å fastsette kvalitetskrav som både må oppfylles før utbetalingen av tilskuddet og før barnehagene kan generere et eventuelt overskudd.

I Barnehagelovens § 14, i forskrift om likeverdig behandling (som trådte i kraft den 01.01.11), heter det at: *"godkjente ikke-kommunale barnehager skal behandles likeverdig med kommunale barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd."* I høringsnotatet gjøres det imidlertid et tydelig skille mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Det etableres egne bestemmelser og vilkår som utelukkende gjelder for ikke-kommunale barnehager.

I høringsnotatet heter det at de foreslåtte bestemmelsene både skal sikre at likeverdig finansiering fører til likeverdig høy kvalitet i barnehagene og at offentlige tilskudd og foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager kommer barna til gode. Framfor å innføre særkrav for ikke-kommunale barnehager, mener vi at det er mer hensiktsmessig å innføre likegyldige kvalitetskrav for å sikre likeverdig høy kvalitet i barnehagene.

For barna og foreldrene, er ikke eierform og hvorvidt barnehagen genererer et overskudd eller ikke avgjørende for valg av barnehage. Det som er avgjørende er at kvaliteten er god – at innholdet og de tjenestene som barnehagen leverer er i tråd med barna og foreldrenes forventninger. En tilsvarende tilnærming til sektoren bør også gjenspeiles hos de bevilgende myndigheter. På samme måte som at barnehagene må oppfylle gitte betingelser for å motta tilskudd, bør kvalitetskravene gjøres gjeldende og være oppfylt før eierne kan generere et rimelig overskudd.

Allmenngyldige kvalitetskrav er i tråd med Barnehagelovens forskrift om likebehandling, og er et effektivt virkemiddel for å sikre at likeverdig finansiering fører til likeverdig høy kvalitet i barnehagene.

2. Etabler mest mulig objektive kvalitetskrav for å unngå bruk av skjønn

Espira mener at vilkår som begrenser muligheten for å generere et urimelig overskudd i ikke-kommunale barnehager bør være mest mulig objektive. Hva som menes med "barnas beste" bør gjøres til kvalitetskrav og følges opp i enkeltbestemmelser som presiserer innholdet i kravene. På denne måten reduseres bruk av skjønnsvurderinger ved ettersyn av regelverket, samtidig som det sørger for mer forutsigbarhet.

I høringsnotatet om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager heter det at: *"Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode"* (§ 14 a). Det foreslås videre at lovbestemmelsen følges opp med vilkår som sier at barnehagen kun kan generere et rimelig overskudd hvis barnehagen kan dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling benyttes i tråd med formålet, herunder bestemmelsen som sier at private barnehager ikke kan ha *"vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader enn tilfellet i kommunale barnehager."*

Slike vedtaksformuleringer er uheldig fordi det inviterer til utvidet bruk av skjønn – både for de aktørene som skal etterleve og de som forvalter regelverket: For de ikke-kommunale barnehagene

innebærer vilkåret at de kommunale (les: konkurrerende) barnehagene gjøres til en norm. Denne normen er imidlertid lite tilgjengelig og kan variere over tid. Espira vurderer slike normer å være i strid med den uttalte intensjonen med forslagene som følger i høringsnotatet, som sier at: *”Departementet ønsker en barnehagesektor hvor private aktører skal ha rimelige og forutsigbare driftsvilkår for å kunne drive barnehager av god kvalitet.”* (side 16 i høringsnotatet). I tillegg vil også relative normer gjøre det mer utfordrende for kommunene å forvalte lovbestemmelsene i tråd med lovverkets intensjoner.

Videre vurderer Espira også de foreslåtte vilkårene som svakt koblet til formålet med lovbestemmelsen og ønske om at tilskuddene skal komme barna til gode. Dersom myndighetene ønsker mer presisjon i regelverket, vil det være langt mer effektivt å fastsette objektive, nasjonale kvalitetskrav med enkeltbestemmelser som presiserer innholdet i prinsipper som *”barnas beste”* og *”et godt barnehagetilbud.”*

Som lokal barnehagemyndighet skal kommunen gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Med objektive kvalitetskrav, reduseres bruk av skjønnsvurderinger ved eventuelle kontroller og ettersyn av regelverket. Det vil gjøre det enklere for kommunene å forvalte lovbestemmelsene i tråd med lovverkets intensjoner, samtidig som det gir mer forutsigbarhet for aktørene i sektoren.

Enkeltbestemmelsene kan blant annet spesifiseres i form av:

- Normer for areal
- Krav til bygg og lekeområdet ute
- Bemanningsnormer
- Bruker- og klimaundersøkelser

Det vil være mer naturlig å komme tilbake til hvordan krav og enkeltbestemmelser eventuelt kan følges opp videre i høringsuttalelsen til Barnehagelovutvalgets innstilling.

3. Etabler ensartede – objektive og nasjonale – kvalitetskrav

Espira mener at det bør utformes ensartede kvalitetskrav for barnehagesektoren. For å sikre et likeverdig barnehagetilbud, bør kvalitetskrav være absolutte og gjøres gjeldende over hele landet. Relative standarder med kommunale barnehager som standard målestokk er uheldig, fordi det kan gi store forskjeller i tjenestetilbudet på tvers av kommuner.

For å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode, foreslås det i høringsnotatet at de ikke-kommunale barnehagene kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnader per heltidsplass enn det kommunen har i sine barnehager. Tilsvarende betingelser finnes det også i dagens regelverk. I Barnehagelovens § 4 heter det at:

”Kommunene kan redusere tilskuddet fra kommunen dersom barnehagen har vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager og eier av barnehagen budsjetterer med urimelig utbytte eller godtgjørelse for egen eller nærstående arbeidsinnsats i barnehagen.”

Espira mener at kvalitative og relative vilkår med de kommunale barnehagene som standard er uheldig for å sikre et godt og likeverdig barnehagetilbud.

For det første impliserer tilnærmingen, med bruk av de kommunale barnehagene som relativ standard, at de kommunale barnehagene til enhver til er overlege de ikke-kommunale barnehagene hva angår bemanningsnormer og lønnsnivå. Dette er en unyansert framstilling av realitetene.

Relative normer på kommunenivå strider også i mot prinsippet om et likeverdig barnehagetilbud, da det vil føre til ulike minstestandarder på tvers av kommuner, avhengig av det nivået for bemanning og lønnskostnader i de kommunale barnehagene. For landsomfattende aktører som Espira – som har barnehager i flere kommuner – betyr det at bemanningssituasjonen som i en kommune anses for å være på linje med den kommunale normen, er for lav i en annen kommune der den kommunale normen er satt høyere. En slik tilpasning er ikke bare uheldig for de som driver barnehager rundt om i landet, men i strid med målet om et likeverdig barnehagetilbud over hele landet.

Objektive og nasjonale kvalitetskrav er et effektivt virkemiddel både for å sikre at likeverdig finansiering fører til likeverdig høy kvalitet i barnehagene, og for et likeverdig barnehagetilbud over hele landet.

Oppsummering

I denne høringsuttalelsen har vi sagt at Espira støtter intensjonen i høringsnotatet om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager, og en sterkere tydeliggjøring av sammenhengen mellom offentlig tilskudd og barnas beste. Vi har stor forståelse for at myndighetene ønsker å nedsette prinsipper som sikrer at offentlige midler brukes i tråd med sitt formål. Samtidig har vi argumentert for at det bør tas høyde for følgende tre prinsipper ved utformingen av bestemmelser som skal sikre at offentlige tilskudd til kommunale og ikke-kommunale barnehager kommer barna til gode.

1. For det første bør vilkårene for å generere et rimelig overskudd utformes som kvalitetskrav. Disse kvalitetskravene bør gjøres gjeldende for alle barnehager, uansett eierform. Kvalitetskravene bør være et vilkår for tilskuddsutbetalingen og bør gjelde uavhengig av om barnehagen generer et overskudd eller ikke.
2. For det andre bør vilkår som begrenser muligheten for å generere et urimelig overskudd i ikke-kommunale barnehager være mest mulig objektive. For å sikre mest mulig forutsigbarhet, bør skjønnsvurderinger begrenses. Det betyr at det i størst mulig grad bør legges kvantitative mål til grunn for kvalitetskravene.
3. For det tredje bør kvalitetskravene være geografisk ensartede. For å sikre et likeverdig barnehagetilbud, bør kvalitetskravene være objektive og gjøres gjeldende over hele landet.

Administrerende direktør (konst.)

.....
André Kidess

Vedlegg:

- Om Espira

Om Espira

Espira har i løpet av få år etablert seg som en av Skandinavias største barnehagedrivere. I Norge driver Espira 69 barnehager med over 2000 medarbeidere og rundt 6500 barn.

Vårt mål er å bli den foretrukne barnehagen blant barn, foreldre og interessenter i våre barnehagers nærmiljø. Det er et ambisiøst mål. Og for å oppnå det, må vi sørge for at de 6500 barna som hver dag tilbringer dagen i våre barnehager blir tatt i mot av godt kvalifiserte og motiverte ansatte som sørger for at dagen til barna fylles med et meningsfullt innhold.

Vårt ambisiøse mål krever at vi fokuserer på kvalitet i alle ledd: Det gjelder så vel de ansattes kompetanse som byggutforming og det faktiske innholdet vi hver dag leverer til barna i våre barnehager.

Barnehagene skal i nært samarbeid med barnas foreldre gi barna en trygg og god start på livet. Barnehagedagen skal preges av mestring, lek og glede. Alle foreldre skal være sikre på at barna har det bra hos oss. For å oppnå dette kreves det profesjonell satsing, høy kompetanse og god dokumentasjon rundt arbeidet.

LekEspira er et pedagogisk verktøy som er utviklet for å synliggjøre arbeidet med fagområdene i Rammeplanen. Ved hjelp av "spirer" som illustrerer hvert enkelt fagområde forsøker vi å gjøre dette arbeidet mer levende, både for barn og ansatte. Barn utvikler et sterkt og godt forhold til seg selv ved at deres omgivelser gir dem bekreftelse og anerkjennelse. Espira barnehagene skal gi barna opplevelsen av å bli sett, hørt og anerkjent.

Espira ønsker å være bransjens mest attraktive arbeidsplass. Vi søker motiverte og kvalifiserte ansatte, og legger stor vekt på å videreutvikle kompetansen til våre ansatte gjennom kurs og lederutvikling. Espira Akademiet er et helhetlig kompetanseutviklingsprogram bestående av nærmere 50 kurs, hvorav noen er obligatoriske. Våre kurs omfatter ulike temaer og spenner bredt: *Det filosoferende barnet, musikk og drama, små matematikere, praktisk friluftsliv, menn i barnehager, miljøvern, foreldrekommunikasjon samt ulike kurs i ledelse og i vervet som verneombud osv.*

Espira har gjennom sitt entreprenørselskap Barnebygg AS bygd 170 "nøkkelferdige" barnehager siden 1992 for kommuner, andre ikke-kommunale aktører og for egen drift. Selskapet tilbyr barnehager som er funksjonelle, romslige og som gir gode muligheter for fleksibel drift. Barns behov for læring, fysisk aktivitet og mestring står sentralt i Barnebyggs prosjekter, og selskapets ansatte har høy kompetanse innen kombinasjonen bygging og drift. Bygg og uteareal har høy standard og er tilpasset kravene om universell utforming, de siste endringer i sentrale lover og forskrifter om fysisk utemiljø og ulike pedagogiske arbeidsmåter. Byggene tilfredsstiller de strengeste miljøkravene og krav til arealeffektivitet. Når det gjelder uteområdene i barnehagene blir disse utformet av pedagoger og eksperter på natur, undervisning og utendørsanlegg. Uteområdene skal stimulere barna til fysisk og kreativ lek.

Espira's største eier er CapMan fond, hvor blant annet Sjätte AP-fonden (svensk forvalter av offentlige pensjonsmidler) og det norske statlige investeringselskapet Argentum er blant de største investorene.