



**Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119
0032 Oslo**

postmottak@kd.dep.no

**Hjørgunn barnehage
Produksjonsveien 23
1618 Fredrikstad
Tlf: 69 34 87 87**

Org. nr.: 989 322 052

Hjørgunn, 15.07.10

Høringsuttalelse om nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

Viser til sending av 19.april 2010 – Høring av nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor.

Vedlagt er merknader til høringsnotatet fra Hjørgunn barnehage i Fredrikstad.

Med vennlig hilsen

Eva Heger
Repr.for Eier

Hjørgunn barnehage
Er en del av
Barnehavenett AS

Postadresse:
Barnegenett AS
Postboks 34
1720 Grålum

Besøksadresse:
Barnehavenett AS
Gnoldenveien 2
1715 Yven

Mail:
post@borgbarn.no
Tlf:
90 60 98 29

En god start på livet
www.barnehavenett.no

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

Fredrikstad, 15. juli 2010

Merknader til høringsnotat

- ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd
- ny § 14a i barnehageloven og ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

Hjørgunn barnehage har som formål å tilby et godt barnehagetilbud som gir mening for barn,, foreldre og ansatte.

Vi jobber hver dag for å gi et godt tilbud med høy kvalitet. Og får bekreftet at vi gjør dette gjennom kontinuerlige brukerundersøkelser og arbeidsplassundersøkelser.

Dette forutsetter bevisst og god bruk av de midlene vi har til rådighet.

Hjørgunn barnehage er opptatt av reell likebehandling og mener at det nye finansieringssystemet må bidra til et variert og kvalitativt godt tilbud i barnehagesektoren. Det nye systemet må ivareta forutsigbarhet og bør være klar og presis i sin utforming, slik at det er enkelt å forstå og forvalte og sikrer at barnehagen får rett utbetaling til rett tid.

Vi ser at intensjonen om likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager er god fra sentralt hold, men dagens system er komplisert og vanskelig å sette seg inn i, og det er tid og ressurskrevende å følge det opp og forstå, både for oss som barnehage, og vi erfarer at dette gjelder det kommunale administrative nivå også. Vår erfaring med Fredrikstad kommune er at den gode intensjonen ikke blir fulgt opp lokalt. Vår opplevelse av likebehandling i Fredrikstad kommune er at det er meget uforutsigbart og vanskelig å forstå. Vi vet ikke når vi får vedtak, og vi vet ikke hvilke utregninger som ligger til grunn for vedtaket.

Dette medfører mye tid til å klage på vedtak, samt at feil vedtak resulterer i dårlig likviditet, og gir oss en likviditetsskvis som det er vanskelig å forholde seg til.

Vår erfaring med klagesaksbehandling er at det er tid og ressurskrevende, og uforutsigbart i forhold til økonomi og drift.

Vi vil også påpeke at kommunens dobbeltrolle som både tilsynsmyndighet og eier byr på utfordringer. Vi ser et stort behov for å tydeliggjøre disse rollene. Det er enklere for alle parter når kommunen er tydelig på hvilke mål de har som barnehagemyndighet og hvilke mål de har som barnehageeier. Vi ber om at dette tas hensyn til i nytt finansieringssystem.

Vi mener at et fremtidig system må ha fokus på forutsigbarhet og på hva som gir barn i barnehager best mulig kvalitet. Det må være den overordnede målsettingen for et nytt finansieringssystem.

Kommentarer til departementets forslag til ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd

§ 2. Definisjoner

d) Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift kan holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget.

Hjørgunn barnehage mener denne type særbestemmelser er meget uheldig i et nytt finansieringssystem. Dette virker problematisk å forholde seg til da man kan få uforutsigbare vurderinger og praksis på denne bestemmelsen.

Dersom det likevel skulle vise seg å være støtte for en slik bestemmelse, er Hjørgunn barnehage av den oppfatning at særbestemmelsen må gjelde for både private og kommunale barnehager. Det vil si at private barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift også kan finansieres særskilt. Dette krever klare kriterier med hensyn til hva som skal anses å være «særskilt høye kostnader» og at det er gyldige grunner som ligger til grunn for avvikende kostnadsnivå. Det bør i tillegg vurderes om ikke også barnehager, både kommunale og private, med særskilt lave kostnader må behandles separat i tilskuddssammenheng.

§ 5. Tilskudd til drift

Kommunen skal gi tilskudd til drift i godkjente ikke-kommunale barnehager ut fra gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader i tilsvarende kommunale barnehager.

Hjørgunn barnehage støtter forslaget om at kommunene skal ta utgangspunkt i budsjetterte kostnader i de kommunale barnehagene ved utmåling av offentlig tilskudd til private barnehager, samt at tilskuddssatsene skal synliggjøres i tilknytning til kommunenes årsbudsjett.

Det er viktig at det er realisme bak budsjettstørrelsene, og at alle viktige kostnadselementer er tatt med i driftsbudsjettene til de kommunale barnehagene. Det bør derfor legges opp til nye rutiner hvor kommunene også må inkludere avskrivninger i budsjettene.

Som en ekstra sikkerhetskontroll, både for kommunen og de private barnehagene, bør kommunene pålegges, i utmålingsgrunnlaget, å sidestille budsjett for kommende år med foregående års driftsregnskap. Da kan kommunene forsikre seg om at alle relevante kostnadselementer er tatt med.

Vi støtter også departementets forslag om at forholdstall for finansiering av henholdsvis små og store barn skal fastsettes av departementet.

§ 6. Tilskudd til kapital

Kommunen skal gi tilskudd til kapitalkostnader i godkjente ikke-kommunale barnehager. (...)

Hjørgunn barnehage støtter Kunnskapsdepartementets alternativ a), da vi mener det vil være den ordning som er mest i henhold til intensjonene i Stortingets vedtak fra juni 2009, om reell

økonomisk likeverdig behandling.

Departementets krav om at kommunen må dokumentere hvordan satsene er beregnet støttes også.

§ 7. Ekstra tilskudd til kapital

Kommunen kan gi ekstra tilskudd til barnehager med høye kapitalkostnader.

Hjørgunn barnehage støtter departementets forslag om at det kan gis ekstra tilskudd til barnehager med høye kapitalkostnader. Vi mener dette må gjelde både kommunale og private barnehager. Skal dette bli en god bestemmelse forutsettes det klare kriterier for hva som er gyldige grunner for eventuelt å skulle kunne motta et slikt ekstra tilskudd, og det må settes en klar grense for hva som er «høye kapitalkostnader».

§ 8. Barnehagens grunnlag for utmåling av tilskudd

Barnehageeier skal per 15. desember hvert år rapportere om antall barn, barnas alder og oppholdstid i barnehagen til kommunen på skjema fastsatt av departementet.

Hjørgunn barnehage støtter departementets forslag om at det fortsatt skal være barnegruppens alderssammensetning og aktivitet per 15. desember som skal danne grunnlag for det offentlige tilskuddet året etter.

Dagens praksis vedrørende mindre aktivitetsendringer bør videreføres. Det vil si aktivitetsendringer på minimum pluss/minus to barn skal rapporteres, og gir evt grunnlag for å få beregnet det offentlige tilskuddet på nytt.

Aktivitetsendringer ved nytt barnehageår bør behandles som aktivitetsendringer ellers i året.

§ 9. Endringer i grunnlaget for de kommunale tilskuddssatsene

Kommunen skal fatte vedtak om tilskudd til ikke-kommunale barnehager én gang per år, jf. §§ 5 og 6 andre ledd bokstav a. Kommuner som i løpet av året gir bevilgningsøknings til ordinær drift til kommunale barnehager, jf. §§ 5 og 6 andre ledd bokstav a, skal én gang i året øke tilskuddsgrunnlaget til ikke-kommunale barnehager tilsvarende.

Hjørgunn barnehage mener det nye finansieringssystemet må ivareta utmålingsrutiner som sikrer reell økonomisk likeverdig behandling innenfor det enkelte budsjett-/regnskapsår. Dersom man legger opp til at det kun skal være én etterjustering, bør man derfor legge opp til en praksis hvor etterjusteringen foretas i forbindelse med innsendelse av regnskapsdata til det offentlige i januar/februar påfølgende år.

Man bør være oppmerksom på at en slik praksis kan nok i enkelte tilfeller påføre private barnehager likviditetsmessige utfordringer, særlig i forbindelse med lønnsoppgjør hvor private barnehager må ha økonomi til å følge den økonomiske rammen og lønnsutviklingen i kommunale barnehager.

Kommuner der regnskapene over en treårsperiode viser at kostnadene til ordinær drift i de kommunale barnehagene er vesentlige større enn bevilgningene i årsbudsjettene, må øke tilskuddsgrunnlaget til de ikke-kommunale barnehagene tilsvarende.

Dette forslaget fremstår som svært problematisk og vi kan ikke akseptere forslaget slik det ligger.

Det kan ikke være slik at kommuner som velger budsjettoverskridelser skal, over år, tjene på det. Dersom en slik bestemmelse blir gjeldende, kan private barnehager i verste fall oppleve å bli likebehandlet bare hvert fjerde år. Slik forslaget er formulert kan en kommune avlegge barnehageregnskap med merforbruk i flere år på rad uten at kommunen må korrigere tilskuddsatsene til de private barnehagene.

Departementet foreslår at vesentlig netto merforbruk over minst tre år skal korrigeres inn i tilskuddsatsene i påfølgende år, altså i år fire. Det presiseres imidlertid ikke på hvilken måte dette skal korrigeres inn og hvordan de private barnehagene eventuelt skal være sikret reell likeverdig behandling i år fire, fem og seks. En kan for eksempel tenke seg en situasjon hvor en kommune har hatt vesentlig netto merforbruk over tre år. I år fire er kommunen pålagt å utbetale ekstratilskudd til de private barnehagene fordi kommunen ikke har ivaretatt likebehandlingen i siste treårsperiode. Man kan imidlertid komme i en situasjon hvor heller ikke tilskuddsatsene i år fire, eksklusiv ekstratilskuddet, ivaretar likebehandlingen.

Vi mener det er urimelig at private barnehager skal være nødt til å godta tilskuddsatser som ikke ivaretar likebehandling, i verste fall flere år frem i tid, kun for eventuelt å avvente og se hvordan kommunens forbruk i kommende treårsperiode faktisk blir. Vi mener bestemmelsen, i tillegg til å være administrativ komplisert og håndtere for kommunene, ikke ivareta likebehandlingen av private barnehager på en god måte.

Hjør Gunn barnehage foreslår ut fra dette at det foretas årlige etterberegninger når regnskapstallene er klare.

Departementet opererer med begrepet «vesentlig netto merforbruk» uten å redegjøre nærmere for hva som ligger i begrepet. Dersom det menes netto for treårsperioden under ett, så betyr det at en kommune som har merforbruk i år en og år to, men et mindreforbruk i år tre som sikrer balanse for perioden sett under ett, ikke trenger å korrigere tilskuddene til de private barnehagene. De private barnehagene vil i et slikt tilfelle ikke hatt reell likebehandling i år en og år to, men ville vært noe overfinansiert i år tre.

Hjør Gunn barnehage mener at likebehandlingen må gjelde innenfor det enkelte budsjett-/regnskapsår. Det må derfor på plass en sikringsbestemmelse som tvinger kommunene til å etterberegne likebehandlingen hvert år, når endelig regnskap legges frem.

I høringsnotatet skriver departementet at det må vurderes i hvert enkelt tilfelle hvorvidt merforbruket er vesentlig. I vurderingen kan det tas hensyn til merforbrukets størrelse og årsak, og om merforbruket skyldes inntak av barn med spesielle behov osv, heter det.

Vi mener dette er i strid med de innledende bestemmelsene. Dette skal gjelde kostnader til ordinær drift. Da kan ikke størrelse og årsak være grunnlag for vurderinger.

Hjør Gunn barnehage forstår forskriften slik at den legger opp til at kostnader til barn med spesielle behov skal behandles særskilt, både i private og offentlige barnehager. Dette kan derfor ikke ha relevans i denne sammenheng.

§ 11. Tilbakebetaling

Barnehageeier som i løpet av året mottar høyere tilskudd enn den har krav på, må enten tilbakebetale et tilsvarende beløp eller få trukket fra beløpet ved senere eller neste års utbetaling av tilskudd.

Dersom barnehageeier mottar høyere tilskudd enn den har krav på fordi barnehagen selv har oppgitt feil opplysninger, er denne reguleringen uproblematisk. Hvis dette også gjelder tilbakebetaling i tilfeller der en kommune har begått feil, gir bestemmelsen klart dårligere vern enn det forvaltningslovens bestemmelser gjør i dag.

Hjørgunn barnehage forutsetter at kommunene har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere det finansieringsansvaret de nå får ansvaret for, og at det ikke trengs spesialregler for å beskytte kommunene mot egne feil.

Det bør derfor ikke være behov for presiseringer utover de som ligger i forvaltningsloven.

Kommentarer til departementets forslag til ny § 14a i barnehageloven og ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

Hjørgunn barnehage er opptatt av kvalitet og ønsker å fremme kvalitet og vil vise at vi tar vår samfunnsoppgave på alvor.

Det er viktig for oss å ha samfunnets aksept på at vi bruker de offentlige midler vi er tildelt på en god måte. Derfor kan vi se behovet for rettslige reguleringer som begrenser adgangen til å ta urimelige uttak av verdier i et driftsår, men vi ser ikke behovet for å regulere uttak av verdier ved opphør eller salg.

Vi etterlyser her noe innhold og tekst om krav til kvalitet i barnehagetilbudet i ny § 14a med forskrift – slik vi har pr i dag i forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd (§4)

Det ser ut som departementet forutsetter at dersom eiers adgang til å ta ut verdier begrenses og at alle midlene brukes opp hvert år, så skal dette automatisk sikre at midlene kommer barna til gode. Vi mener at for å sikre god drift må vi ha god likviditet og vite at vi har mulighet for å utvikle oss. Derfor mener vi at departementets forslag heller vil være med på å svekke kvaliteten i barnehagen framfor å styrke den.

Bestemmelsene i forslaget vil dessuten ha en kostnadsdrivende effekt. Det vil lønne seg å bruke opp midlene hvert år ettersom akkumulerte verdier kan kreves tilbakeført. Dette er etter vår mening ikke et insitament for god og rasjonell drift, og vil trolig øke kostnadene for samfunnet betydelig.

Vi mener reguleringen av uttak av verdier ved opphør eller salg er særlig problematisk. Bestemmelsen vil ha vidtrekkende konsekvenser for sektoren. Tatt i betraktning at departementet har stimulert private aktører til utbygging av sektoren, finner vi det urimelig at det foreslås så dramatiske endringer i barnehagenes rammevilkår.

Vi ser at det foreslåtte regelverket vil gi store administrative utfordringer.

I tillegg til at kommunene vil få et meget komplisert og kostnadskrevenende regelverk å forholde seg til, vil de private barnehagene få et omfattende dokumentasjonskrav. De administrative kostnadene til barnehagene vil følgelig øke vesentlig.

Slik vi ser det er det bedre å bruke disse ressursene på barn, foreldre og ansatte.

Hjørgunn barnehage ser at konkurransen i barnehagesektoren, etter at det er blitt full barnehagedekning, uansett gjøre det umulig å ta ut urimelig høye uttak av verdier fra barnehagene. KS viser til de samme synspunkter i sitt høringssvar. Disse synspunktene deles også av alle de andre arbeidsgiverorganisasjonene. Vi forventer derfor at våre standpunkt her vektlegges.

Vi mener at vi i dag har et regelverk i barnehageloven med forskrift som har til formål å hindre barnehageeiere å ta ut urimelig høyt utbytte. Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd, § 4, gir kommunen adgang til å redusere tilskuddene dersom eier budsjetterer med urimelig utbytte. Forutsetningen er at kvaliteten samtidig rammes gjennom vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk, enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehage. Vi mener det er riktig og hensiktsmessig å knytte regulering av uttak av verdier opp mot krav til kvalitet, slik dagens regelverk gjør.

Vi ser behovet for at kommunene som tilsynsmyndighet i større grad må ta i bruk de virkemidler som barnehageloven gir kommunene. Da mener vi at effekten av en bedre håndhevelse av de kvalitetskrav som allerede ligger i barnehageloven, medfører at muligheten til å ta ut urimelig høyt uttak av verdier vil være sterkt begrenset. Det bør i denne sammenheng vurderes hvorvidt det er behov for strengere kvalitetskrav overfor barnehager, og om kommunen skal gis strengere sanksjonsmuligheter i de tilfeller hvor barnehagene ikke følger opp de pålegg som gis av kommunen.

Dersom man likevel kommer til at det er behov for et nytt regelverk med henhold til regulering av urimelig uttak av verdier, mener vi det er mer naturlig å se til EU-lovgivningens regelverk om statsstøtte.