Møllergata 12
0179 Oslo
tlf 22 40 58 40
faks 22 41 22 05
www.kanvas.no
org nr 971 272 643

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

postmottak@kd.dep.no

Oslo, den 2. juli 2010

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

Stiftelsen Kanvas viser til sendingen av 19. april 2010: Høring av nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

Høringssvar fra Kanvas fremkommer over de neste sider.

Vennlig hilsen
stiftelsen Kanvas

Robert Ullmann
Daglig leder

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

Små barn - store muligheter
Vi lærer fra vi er født. Og vi lærer mest de første seks årene av livet. Det gjør barnehagen til samfunnets viktigste sosialiseringsarena. Den erkjennelsen legger listen for Kanvas' ambisjoner.

Skal barnehagen fungere som meningsfull arena der barna skal bygge ferdigheter, kunnskap og holdninger som er nødvendige for livslang læring, må det pedagogiske opplegget holde høy kvalitet.

Som ideell stiftelse driver Kanvas ikke butikk, men pedagogikk: vi er en kunnskapsbedrift med engasjerte, dynamiske og profesjonelle mennesker med et oppdrag som går ut på å gjøre hvert enkelt barns utvikling og oppvekstvilkår best mulig. Det er tillitskontrakten vi inngår med småbarnsforeldrene.

I tillegg til denne kjernevirksomheten, driver Kanvas egne forsknings- og utviklingsprogrammer for å styrke kunnskapen, og vi holder kurs for å dele denne.

Det handler kort og godt om å ta de minste på største alvor; det handler om å gi små barn store muligheter.

I vårt 23. driftsår 2009 drev Kanvas 55 barnehager fordelt på 9 kommuner i Øst- og Vest-Norge.

Kanvas' innstillinger
- Kanvas støtter målsettingen om at ikke-kommunale barnehager skal behandles likeverdig med kommunale barnehager.
- Kanvas er positiv til målet om at dagens system og regelverk for beregning av kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager, må forenkles.
- Kanvas støtter forslaget om å tildele tilskudd basert på kommunenes egne budsjetter, det gir en tidligere økonomisk forutsigbarhet.
- Kanvas mener det er betydelig potensial i høringsnotatet, når det gjelder tydelige og konkrete retningslinjer på beregningsmåter og kontrollsystemer.
- Kanvas mener det er en vesentlig svakhet at finansieringsmodellen i så stor grad baseres på gjennomsnittet til de kommunale barnehagene.
- Kanvas mener at tilskudd til kapital i større grad skal baseres på faktiske kapitalkostnader for å unngå en feilfordeling, der mange ikke-kommunale barnehager får for mye, mens andre får for lite.
- Kanvas mener formuleringene om hva kommunene kan holde utenfor sitt beregningsgrunnlag er utydelig. Unntak må presiseres tydeligere og gjelde både for de kommunale og ikke-kommunale barnehagene.
- Kanvas mener innfasingen av full likeverdig behandling bør oppfylles tidligere enn fra 2015.
- Kanvas mener det er korrekt å regulere uttak av verdier. Alle offentlige tilskudd og foreldrebetaling bør komme barna til gode.
- Kanvas forutsetter at kommunenes rammetilskudd fullt ut dekker merkostnader som følge av økt likebehandling og at rammene vil være tilstrekkelig for å finansiere den kvalitet som forventes av barnehagesektoren uttrykt i formålet, rammeplanen og St.melding 41.

Generelle betraktninger til sektorens rammebetingelser

Rammefinansiering av barnehagesektoren med den hensikt å innføre likeverdig behandling mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager, støttes av Kanvas. Samtidig ser vi at dette er en vesentlig endring for hele sektoren. Det som er spesielt med denne rammefinansieringen, er at hele 50 % av sektoren er ikke-kommunale barnehager. Beslutninger knyttet til rammefinansieringen vil få store konsekvenser. Derfor foreslår vi at det planlegges en konsekvensutredning allerede i 2012. I tillegg foreslår vi at overgangen til ny ordning stabiliseres med en sikringsbestemmelse i 2011 - *ikke-kommunale barnehagers tilskudd for 2011 er minimum lik tiskudd for 2010 pluss justering for pris- og lønnsvekst.*

Slik Kanvas ser det, er hele barnehagesektoren underfinansiert. Vårt grunnlag for denne påstanden skyldes et enormt etterslep på vedlikehold av de kommunale barnehagene. I følge rapporten "Vedlikehold i kommunen - fra forfall til forbilde" utarbeidet av Multiconsult og PWC på oppdrag for KS i 2008, viser at barnehager har et oppgraderingsbehov på hele 4,5 mrd kr (ambisjonsnivå A) http://www.ks.no/Global/074034Vedlikehold_rapp.pdf . Etterslepet, eller midlene som ikke er investert i sektoren, danner grunnlaget for tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene. Kanvas er bekymret for at rammefinansieringen ikke tar hensyn til barnehagesektorens enorme oppgraderingsbehov, men heller baserer kommunenes rammetilskudd på faktiske historiske kostnader.

Kanvas har tidligere påpekt utfordringen som ligger i kommunenes doble rolle både som eier/drifter og tilsynsmyndighet. Vi mener det er en utfordring at kommunen har ulike roller. Denne problemstillingen blir nå ytterligere forsterket av to forhold; rammefinansiering av sektoren og at full barnehagedekning fører til en reell konkurranse mellom de enkelte barnehager. Det nye regelverket må ta hensyn til dette.

Utdyping av enkelte av Kanvas' innstillinger

Tydelige og konkrete retningslinjer

Kanvas mener det er betydelig potensial i høringsnotatet, når det gjelder tydelige og konkrete retningslinjer på beregningsmåter og kontrollsystemer. Slik vi ser det er det ikke tydelig nok hvilke kriterier som skal ligge til grunn for nye beregningsmåter. Vi frykter at dette vil kunne bli praktisert ulikt fra kommune til kommune, og fra år til år avhengig av lokale politiske beslutninger.

Kanvas har sett på sin portefølje med 55 Kanvas-barnehager i 2009, og sammenlignet størrelsen på kommunale tilskudd mellom 9 ulike kommuner. Sammenligningen er basert på at barnehagene har like drifts- og lønnsbetingelser. Det vil si at driftens størrelse med antall barn og antall ansatte, lønnskostnader og byggets alder er tilnærmet likt. Det er oppsiktsvekkende store avvik. For bygg eldre enn 15 år med husleie til kommunen og 100 % kommunalt tilskudd, varierte størrelsen på det kommunale tilskudd inntil 35 %. For bygg yngre enn 4 år og 100 % kommunalt tilskudd varierte størrelsen på det kommunale tilskudd med hele 45 %.

Dette gir uttrykk for at det er store forskjeller i driftsbetingelsene som vi mener gir store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene fra kommunene til kommune. Vi får vinner- og taperkommuner, der enkelte barn får et vesentlig dårligere barnehagetilbud.

Vi klarer ikke å se at forslaget til nytt finansieringssystem vil jevne ut disse forskjellene. Snarere vil rammefinansieringen kunne føre til enda større svingninger.

Det er en svakhet at finansieringsmodellen baseres på kommunale gjennomsnitt
Kanvas mener det er en vesentlig svakhet at finansieringsmodellen i så stor grad baseres på gjennomsnittet til de kommunale barnehagene. Dette gir kommunene et særskilt stort insentiv for å holde kostnader i kommunale barnehager på et lavt nivå. Insentivet kan styrke kommunens økonomi, men vi tviler på at dette er en dynamikk som gir en bærekraftig barnehagesektor på sikt. Særlig kommuner med andel få kommunale barnehager vil ha et slikt insentiv. Kanvas foreslår at kommunens gjennomsnitt ikke kan være representativt dersom andelen kommunale barnehager er under 50 % av totalen.

Tilskudd til kapital
Forslaget om tilskudd til kapital favoriserer eldre nedbetalte bygg. Kanvas mener at tilskudd til kapital i større grad skal baseres på faktiske kapitalkostnader for å unngå en feilfordeling, der mange ikke-kommunale barnehager får for mye, mens andre får for lite. Spesielt vil nyere ikke-kommunale barnehager bli rammet hardt av dette i sine første driftsår. Ettersom "taket" på tilskudd til kapital tilsvarer gjennomsnittskostnaden i kommunale barnehager, er det stor sannsynlighet for at en nybygd ikke-kommunal barnehage vil være underfinansiert i hele sin avskrivningstid dersom kommunen ikke selv har investert i oppgradering og nye barnehager.

Det er således ikke likeverdig økonomisk behandling av private og offentlige barnehager. Nye kommunale barnehager får dekket sine rente- og avskrivningskostnader, mens private må dekke disse selv.

Derfor foreslår vi at det etableres en modell for tilskudd til kapital basert på barnehage-byggenes alder. For eksempel 40-20 år, 19-10 år, 9-5 år og 4-0 år.

Uttak av verdier
Drift av barnehager handler primært om pedagogikk og ikke butikk. Derfor mener Kanvas det er korrekt å regulere uttak av verdier. Alle offentlige tilskudd og foreldrebetaling bør komme barna til gode.