



UTDANNINGS
FORBUNDET

Vår dato
24.6.2010

Deres dato

Vår referanse
10/00528-17

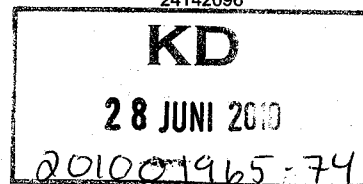
Vår saksbehandler
Arne Bråten

Avdeling
Avdeling for
utdanningspolitikk

Deres referanse

Arkivkode
62

Direkte telefon
24142096



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Høringssvar - nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

Utdanningsforbundet viser til invitasjon i brev av 19. april 2010 til å avgi høring på forslag til ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd. Høringen omfatter også ny § 14a i barnehageloven om krav til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager, og ny forskrift til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.

Utdanningsforbundet mener at forslaget til ny forskrift for finansieringen av barnehagesektoren i all hovedsak bidrar til nødvendig forenkling og forutsigbarhet i en rammefinansiert sektor. Men vi mener at forslaget på viktige punkter ikke ivaretar likeverdighet for både barn, foreldre og ansatte.

Generelle kommentarer

Utdanningsforbundet mener at forskriften om likeverdig behandling i større grad bør knyttes opp mot kvalitetskrav til barnehagetilbudet og det samfunnsoppdraget som skal løses. Likeverdige vilkår for barn, foreldre og ansatte må være utgangspunktet for hva lov og forskrift skal regulere. Derfor bør ikke fokus primært være på likeverdighet for eiere selv om dette også er en forutsetning for et likeverdig barnehagetilbud.

Barnehageforliket i 2003 la grunnlaget for en omfattende satsing i sektoren. Hovedfokus har vært på utbygging og økonomi. Utdanningsforbundet har vært opptatt av at den sterke satsingen på kvantitet ikke må skje på bekostning av kvaliteten. I stortingsmelding nr. 41 om kvalitet i barnehagen fastholder regjeringen at den har tre mål for barnehagepolitikken. Det er å sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager, styrke barnehagen som læringsarena og at alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap. Meldingen vektlegger også at førskolelærerne og det øvrige personalet i barnehagen er den viktigste innsatsfaktoren for kvaliteten i tilbudet. Da Stortingets familie- og kulturkomité behandlet kvalitetsmeldingen, var flertallet opptatt av kvalitetstiltak som lik praktisering av pedagognormen, økt pedagogtetthet, flere ansatte og mindre barnegrupper. Gjeldende barnehagelov har få kvalitetskrav, og det styringsverktøyet regjeringen har gjennom øremerkede tilskudd forsvinner når finansieringen innlemmes i rammetilskuddet.

I høringsnotatet sies det at ny forskrift om likeverdig behandling ikke alene kan sikre likverdig og høy kvalitet, men at dette må sikres gjennom regler i barnehageloven og annet regelverk. Statsråd Kristin Halvorsen har også uttrykt bekymring for om loven godt nok sikrer kvaliteten når finansieringen innlemmes i rammetilskuddet. Hun har varslet full gjennomgang av barnehageloven. Dette vil ta tid, og Utdanningsforbundet mener at sikring av kvalitetskriterier i loven burde ha vært på plass før innlemmingen i rammetilskuddet. Hvis ikke dette er på plass, er vi redd mye av satsingen i regjeringens barnehagepolitikk vil bli satt på vent når kommune skal prioritere mellom ulike sektorer. Manglende kvalitetskrav kan også føre til at kommunene reduserer den gjennomsnittlige innsatsen i basistilbudet i egne barnehager for å kunne senke nivået på overføringen til private barnehager.

I § 10 om vilkår for kommunalt tilskudd foreslås det at det gis adgang for kommunen til å sette rimelige og relevante vilkår. Utdanningsforbundet mener at det må gis konkrete anvisninger om at kommunene kan stille vilkår om samme bemanning, samme arealutnyttingsgrad, samme styrerressurs, samme praktisering av pedagognormen og tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår som i kommunens egne barnehager. Det kan også være andre rimelige og relevante vilkår som kommunene må kunne stille.

I forbindelse med Stortingets behandling av § 14 i barnehageloven om kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager i juni 2009 (Ot.prp. nr. 57), ga Stortingets familie- og kulturkomité føringer om bl.a. lønns- og arbeidsvilkår. De forventet at økte tilskudd til ikke-kommunale barnehager vil bli benyttet til å utjevne forskjeller i lønns- og arbeidsbetingelser. Dette er ikke fulgt opp i forslaget til forskriften. I løpet av komitébehandlingen ble likeverdig behandling definert som at ikke-kommunale barnehager får 100 prosent av det kommunale barnehager mottar i offentlig støtte. Regjeringen lanserte samtidig en opptrappingsplan på inntil fem år for å øke tilskuddet fra 85 til 100 prosent. Allerede på dette tidspunktet mottok 6 av 10 private barnehager tilskudd ut over eget kostnadsnivå etter at 85-prosentregelen ble innført i august 2005 (Telemarksforskning 2008). Det er nå på høy tid at ansatte i private barnehager får samme lønns- og arbeidsvilkår og pensjonsrettigheter som ansatte i offentlige barnehager. Når regjeringen foreløpig ikke ønsker å lovfeste dette på samme måte som det er gjort for ansatte i private skoler etter privatskoleloven, må det gis føringer om at kommunene kan stille slike vilkår. Det haster med å avskaffe denne uverdige forskjellsbehandlingen av ansatte i private barnehager. Da opptrappingen ble påbegynt gjennom påslag i skjønnsmidlene i statsbudsjettet for inneværende år, hvor tilskuddet til private barnehager blir økt fra 85 til 88 prosent, ble det ikke stilt noen vilkår for bruk av økte midler. Med tanke på at mange eiere allerede ved tilskudd på 85 prosent mottok støtte ut over eget kostnadsnivå, har det vært grunn til å frykte at økt tilskudd vil føre til større uttak av økonomiske verdier.

Utdanningsforbundet støtter derfor at det nå endelig fremmes forslag om en egen lovhjemmel med tilhørende forskrift for å begrense uttak av verdier og er svært glad for den tydelige innstramningen som foreslås. Enkelte aktører i sektoren har i lang tid tatt ut verdier for millioner av kroner. Vi støtter forslaget om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode, men vi ser ingen grunn til at det åpnes for å kunne ta ut utbytte av investert egenkapital. Barnehagesektoren bør ha samme strenge begrensninger som skolesektoren. Barnehagesektoren er del av den offentlige utdanningssektoren og finansieres i hovedsak av offentlige midler og foreldrebetaling, men drives av både offentlige og private aktører. Det må stilles samme krav til alle aktørene i utdanningssektoren om bruk av midlene.

Kommentarer til forslagene

Forenkling av systemet

Utdanningsforbundet støtter departementets vurderinger av at hensynet til enkelhet må veie tungt. Etter barnehageforliket i 2003 hvor kommunal finansieringsplikt av private barnehager var en viktig endring, har nåværende finansieringssystem blitt flikket på for å møte de nye kravene. Nåværende system har ført til mye uro i sektoren fordi det både er vanskelig å praktisere og uforutsigbart. Derfor må hensynet til forenkling veie tungt. Departementet reiser selv tvil om forenklingen kan føre til at tilskudd ikke blir korrekt utmålt, og at forskriften dermed ikke vil oppfylle intensjonen om likeverdig behandling av ikke-kommunale barnehager. Utdanningsforbundet er også enig i at erfaringene med dagens detaljerte regelverk ikke uten videre fører til en mer korrekt utmåling. For å sikre at systemet etter hvert kan virke etter hensikten, forslår vi at det foretas en grundig evaluering etter en viss tid.

Grunnlaget for utmåling av tilskuddet

Utdanningsforbundet støtter at det er alle kostnader til basistilbudet i barnehagen, inkludert kapitalkostnader og administrasjonskostnader, som skal legges til grunn for utmålingen av tilskuddet, og at ekstraavgifter til barn som trenger særskilt tilrettelegging holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Så åpnes det for at kommunen kan holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift utenfor beregningsgrunnlaget. Departementet ber spesielt om forslag til hvordan denne bestemmelsen kan utformes. Utdanningsforbundet er enig i at barnehager med særskilt høye kostnader må holdes utenfor. Vi tror generelt at det er de små barnehagene som vil ha høyere utgifter. På samme måte kan det være nødvendig å se på store barnehager som vil kunne ha stordriftsfordeler. Vi ber derfor departementet se på om tilskuddet kan regnes ut fra den vanligste typen barnehager, dvs. 3–6 avdelinger eller barnegrupper, og at mindre barnehager får et ekstra tilskudd, mens større barnehager får en reduksjon i forhold til antall avdelinger. En slik løsning vil kanskje gi en mer korrekt utmåling, til tross for at dette kan stride mot den forenklingen som tilstrebes.

Andre forhold som bør ses på når det gjelder barnehager med særskilt høye kostnader er lokalisering. Kommuner med spredt befolkning vil kunne ha ekstra utgifter ved å etablere og drive barnehager i utkantområder med liten befolkning og med varierende barnetall fra år til år.

Overgangsregler

Utdanningsforbundet støtter forslagene til overgangsregler. Dette gir de ikke-kommunale barnehagene omtrent samme økonomiske vilkår som i dag uavhengig av hvilken tilskuddsmodell som er valgt i nåværende ordning. Mange barnehager mottar i dag midler utover egne kostnader og har derfor muligheten til likebehandling når det gjelder de ansattes lønns- og arbeidsvilkår og ikke minst pensjonsrettigheter. Denne muligheten styrkes ved at det settes klare begrensninger for uttak av verdier. Derfor bør det gis klare føringer om at et rimelig og relevant vilkår kan være krav til samme lønns- og arbeidsvilkår som i offentlige barnehager. Utdanningsforbundet vil hevde at mange ikke-kommunale barnehager allerede i dag er likeverdig økonomisk behandlet, og at de derfor ikke er avhengig av den planlagte opptrappingen mot 100 prosent for å tilby anstendige lønns- og arbeidsvilkår for sine ansatte.

Separate tilskuddsatser for drift og kapital

Utdanningsforbundet mener det er riktig å innføre en modell med fastsettelse av separate tilskuddsatser for drift og kapital fordi det neppe er mulig å lage en sats som fanger opp såpass forskjellige utgiftstyper på en god måte. Det er også fornuftig med et påslag til

administrasjonsutgifter. Om fire prosent er et riktig påslag må kunne vurderes etter en tid. Samlet sett vil en modell sammensatt av kostnader til drift, kapital og administrasjon sannsynligvis treffe best når det gjelder å fastsette kostnadene ved barnehagedrift.

Tilskudd til drift

For de ikke-kommunale barnehagene vil forslaget om at tilskuddsatser til drift skal beregnes på bakgrunn av kommunens budsjetterte kostnader og gjøres kjent på et tidlig tidspunkt, bety en stor positiv endring med hensyn til forutsigbarhet og mulighet for god planlegging av driften. Barnehagen er en pedagogisk virksomhet hvor rammeplanen gir barnehagen et langsiktig samfunnsoppdrag. Dette kan bare oppfylles gjennom langsiktig planlegging som forutsetter kjente og forutsigbare rammevilkår.

Utdanningsforbundet støtter at det utarbeides tilskuddsatser for ulike aldersgrupper, men er usikker på om en sats for barn under tre år og en sats for barn over tre år treffer godt nok selv om forholdstallet for kostnadsforskjeller skal fastsettes hvert år. Kanskje en inndeling med tre satser (en for ett- og to-åringer, en for tre-åringer og en for fire- og fem-åringer) bedre vil fange opp variasjonene i alderssammensetningen over tid.

Et alternativ som bedre fanger opp alderssammensetningen enn i dag, kan være å endre telletidspunktet fra 15. desember til 1. september. Barnas alder vil da relateres til barnehageåret og ikke kalenderåret. Dette er samme tidspunkt på året som den individuelle retten gjelder fra.

I høringsnotatet presiseres det at barn regnes som under tre år til og med det kalenderåret de fyller tre år. Dette motvirker ikke det som er omtalt som "to-åringstrikset" - når to-åringer regnes som tre år dersom det i løpet av året fyller tre år. Mange barnehager gjør dette for å kunne ta inn flere barn. For å motvirke dette, er det nødvendig med denne presiseringen i praktiseringen av pedagognormen.

Tilskudd til kapital

Det presenteres to modeller for beregning av tilskudd til kapital, og i den ene modellen skal kommuner med egne barnehager fastsette kapitaltilskuddet ut fra egne tall. I den andre modellen kan kommuner som finner det for krevende å utarbeide egne tilskuddsatser for kapitaltilskudd nytte nasjonale satser. Departementet ber spesielt om syn på dette.

Utdanningsforbundet mener at det er fornuftig at kommuner kan støtte seg på nasjonale satser. Erfaringer med dagens finansieringsordning tyder på at mange kommuner trenger slik støtte. Utdanningsforbundet støtter også at det kan gis ekstra tilskudd til ikke-kommunale barnehager med høye kapitalkostnader.

Endringer i kommunens budsjettering

Departementet foreslår at budsjettøkning ved ordinær drift av kommunale barnehager gjennom året også må gjelde for ikke-kommunale barnehager, og peker særlig på at selv om slike budsjettøkninger er fåtallige, så er det noen kommuner som fordeler midler til egne barnehager etter lønnsoppgjøret. Slike økninger skal også komme ikke-kommunale barnehager til gode samme år. Utdanningsforbundet støtter derfor forslaget om at det kan foretas inntil én etterjustering hvert år.

Det foreslås at bevilgningsreduksjoner ikke skal få tilsvarende virkning for ikke kommunale barnehager. Utdanningsforbundet er under tvil enig i at det er urimelig at ikke-kommunale

barnehager rammes dersom kommunen ikke budsjetterer riktig eller foretar sene omprioriteringer. Grunnen til at vi er i tvil, er at det kan oppstå situasjoner hvor kommuneøkonomien er såpass presset at det blir foretatt reduksjoner i kommunens egne budsjetter, mens ikke-kommunale barnehager fortsatt kan drives uten omprioriteringer. Så lenge det ikke er et lovverk på plass som sikrer kvaliteten, kan en slik regel føre til dårligere kvalitet i kommunale barnehager.

Så foreslås det også en korrigering av tilskuddsatsene til de ikke-kommunale barnehagene det påfølgende år dersom kommunen over en periode på minst tre år har et vesentlig netto overforbruk i den ordinære driften. Utdanningsforbundet mener at dette har en for lang tidshorisont og at regelen bør slå inn etter to år. Vesentlig netto overforbruk over to år må bety enten en bevisst underbudsjettering, eller en reell kostnadsøkning i basistilbudet som også de ikke-kommunale barnehagene må kompenseres for.

Familiebarnehager og åpne barnehager

Utdanningsforbundet støtter forslagene som omhandler familiebarnehager og tilbud i åpne barnehager.

Uttak av verdier

Som en oppfølging av stortingskomiteens føring om å vurdere behovet for regulering av urimelig utbytte eller godtgjørelse, fremmer departementet forslag om en egen lovparagraf med tilhørende forskrift, og ber samtidig om syn på både behovet for regulering og forslagene til regulering. Utdanningsforbundet har lenge etterlyst et forbud mot å ta ut utbytte av investering og drift fra barnehagesektoren som i all hovedsak finansieres av offentlige midler eller foreldrebetaling. Vi registrerer at det åpnes for en fastsatt maksimal avkastning på egenkapitalen. Utdanningsforbundet ser ingen gode argumenter for at alt overskudd og avkastning på kapital ikke skal komme barna i barnehagen til gode, og ønsker derfor samme bestemmelse i barnehagesektoren som i skolesektoren. Velger en likevel å opprettholde forslaget om å tillate uttak av maksimalavkastning på egenkapitalen, må det gjøres unntak for den delen av egenkapitalen som er donert ved offentlige tilskudd. Dette må gjelde både de statlige investeringstilskuddene samt eventuelle kommunale kapitaltilskudd, tomteavgivelser eller annen form for offentlig innskudd av egenkapital. En slik avgrensning vil sikre at maksimalavkastningen bare vil gjelde den delen av egenkapitalen som er et faktisk eierinnskudd i virksomheten. Med unntak av at det åpnes for avkastning på investert egenkapital, støtter Utdanningsforbundet både forslaget om forbud mot uttak av overskudd av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, og at akkumulering av slike tilskudd må tilbakebetales ved opphør eller salg av ikke-kommunale barnehager for å motvirke omgåelsen av forbudet.

I forslaget til både lovparagraf og forskrift er det stilt nokså detaljerte krav til eier for å motvirke omgåelse av loven. Dette er bra fordi det har vært utvist stor kreativitet i å hente ut utbytte. Utdanningsforbundet er likevel usikker på om dette hindrer urimelig vederlag for arbeidsinnsats og vil derfor foreslå at punkt b i § 14 a endres til å lyde som følger: *"pådra seg kostnader for varer og tjenester overfor eierne eller deres nærstående utover markedspris eller avlønning for styrer i henhold til alminnelig tariff"*.

Kommunen har i lang tid hatt en generell plikt til å skaffe til veie nok barnehageplasser. I 2009 fikk barn en individuell rett til barnehageplass som kommunen må innfri.

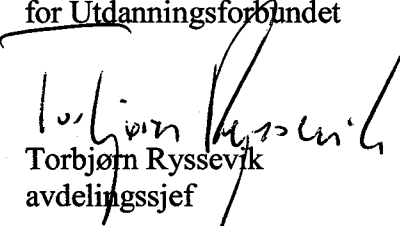
Utdanningsforbundet vil derfor be om at det vurderes om det skal innføres en egen

bestemmelse i loven om at kommunen har både plikt til å overta og en forkjøpsrett når private barnehager varsler om salg eller nedleggelse.

Avslutning

I de overordnede vurderingene sier departementet at den nye finansieringsmodellen vurderes som budsjettneuttral samlet sett, men at det kan oppstå fordelingseffekter mellom de enkelte barnehagene ved overgang til ny finansieringsmodell. Utdanningsforbundet er langt på vei enig i disse betraktningene, men mener at endringene i finansieringsmodellen fratar staten et såpass viktig styringsverktøy som øremerking er, at det haster med å få på plass kvalitetskrav i barnehageloven. Hvis dette tar for lang tid, vil ikke modellen kunne hindre at det oppstår store forskjeller i kvaliteten på tilbudet.

Med vennlig hilsen
for Utdanningsforbundet



Torbjørn Ryssevik
avdelingssjef



Arne Bråten
fagsjef