

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Deres ref.:
23/4956

Vår ref. (saksnr.):
23/4803 - 40

Saksbeh.:
Øyvind Kaspersen, 977 15 707

Dato:
08.02.2024

Oslo kommunes høringsuttalelse - Høring av endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)

Jeg viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 01.11.2023 og e-post av 04.12.2023 hvor Oslo kommune fikk innvilget en utsettelse av høringsfristen.

Byrådet avgir etter delegert myndighet følgende høringsuttalelse til Kunnskapsdepartementets forslag til endringer i barnehageloven om styring og finansiering av barnehagesektoren:

Overordnede vurderinger

Oslo kommune mener barnehageloven må sikre trygge og gode barnehager der alle barn, uavhengig av hvem som eier barnehagen, kan oppleve trivsel, tilhørighet og mestring, og der barnehagen bidrar til å utjevne sosiale forskjeller. Det er kvaliteten på barnehagetilbudet som er viktig, ikke om kommunen eller private driver eller eier barnehagene. Oslo kommune mener et mangfold av ulike aktører i barnehagetilbudet er viktig både for at familier kan velge det tilbudet som passer best for sine barn, og for å legge til rette for utvikling og nyskaping i sektoren.

I høringen er det foreslått å gi kommunene et mer helhetlig ansvar for barnehagesektoren gjennom å øke kommunenes kontroll og styring av de private barnehagene. I dag er reglene for finansiering av private barnehager fastsatt i en nasjonal forskrift, og kommunen har begrensede muligheter til bl.a. å påvirke opptak av barn og dimensjonering av kapasitet i den private delen av sektoren. Det kan slik sett argumenteres for at kommunen bør få flere styringsverktøy under sin kontroll.

Samtidig er det noen grunnleggende forskjeller mellom barnehagesektoren og andre kommunale velferdstjenester. På landsbasis er omtrent halvparten av barnehagene er private, og mange av de private barnehagene er små, enkeltstående virksomheter med skjør økonomi. Forutsigbare rammevilkår er viktig for alle private virksomheter, og da særlig for mindre barnehager som ikke er en del av en større kjede. Hvis usikkerheten rundt rammebetingelsene blir for stor, er det risiko for at private aktører vil trekke seg ut av sektoren.

Regjeringens forslag innebærer samlet sett ganske store endringer for de private barnehagene. Reglene for finansiering av private barnehager har vært fastsatt nasjonalt siden det tverrpolitiske barnehageforliket for 20 år siden. Det vil være risiko for at de foreslåtte endringene vil medføre svekket forutsigbarhet for private barnehager, bl.a. fordi det lokalt kan være ulike politiske syn på hvordan barnehagene skal finansieres og styres.



Private barnehager bidrar til et ønsket mangfold i sektoren og gjør at foreldrene kan velge mellom mange ulike tilbud når de søker om barnehageplass. Departementet foreslår å gi kommunen økt styring på områder der barnehageeier til nå har hatt stor frihet, som opptak, åpningstid, bemanning og kostpris, noe som har bidratt til et variert og rikt barnehagetilbud. Ønsket om mer kommunal styring av sektoren må slik Oslo kommune ser det, veies opp mot behovet for å bevare mangfoldet og sikre foreldrenes valgfrihet.

Etableringsgodkjenning

Oslo kommune støtter forslaget om å innføre krav om etableringsgodkjenning for nye private barnehager, og at barnehagene ved innvilget søknad om etableringsgodkjenning vil ha rett til tilskudd. Det vil være en tydeliggjøring og forenkling av dagens praksis knyttet til etablering av nye barnehager. Kommunen er også positiv til forslagene til hensyn som kan vektlegges i vurderingen av en søknad om etableringsgodkjenning.

Redusere antall barnehageplasser en barnehage er godkjent for

Kommunen støtter ikke forslaget om å gi kommunen hjemmel til å redusere antall barnehageplasser en barnehage er godkjent når det er nødvendig for å hindre overkapasitet i hele eller deler av kommunen. Det vil skape unødvendig økt risiko for private aktører. Markedsmekanismene sørger for at også private barnehager vil måtte tilpasse kapasiteten dersom tilbudet av plasser i et område er større enn etterspørselen.

Det er også vanskelig å se at en slik regel vil fungere godt i praksis. Ved overkapasitet i områder av byen vil det av økonomiske årsaker ofte være mest hensiktsmessig for kommunen å legge ned hele barnehager, eventuelt hele avdelinger. Årsaken er at det er dyrere å drifte "halvfulle" barnehager. I mange tilfeller vil det være lite rasjonelt å fordele en reduksjon i plasser jevnt mellom alle barnehagene i området da det vil gi mindre effektiv utnyttelse av kapasiteten i barnehagene. Bemanningen i barnehagene er tilpasset bemannings- og pedagognormene, og det er ikke gitt at bemanningen kan tilpasses på en optimal måte når antall godkjente plasser reduseres. Konsekvensene av en reduksjon i plasser kan derfor bli at inntektene reduseres mer enn kostnadene, noe som vil være særlig krevende for mindre private barnehager.

En annen utfordring med forslaget er at kapasitetsutnyttelsen kan variere mellom barnehagene. Noen barnehager tar inn maksimalt antall barn barnehagen er godkjent for, mens andre barnehager har lavere kapasitetsutnyttelse. Et kommunalt vedtak om jevn reduksjon i antall godkjente barnehageplasser i et område med overkapasitet kan derfor bety at noen barnehager må redusere barnetallet, mens barnehager med lavere kapasitetsutnyttelse kan ta inn like mange barn som før. Et vedtak om jevn reduksjon i antall godkjente plasser vil derfor ramme barnehagene ulikt.

Oppfølging av vedtak om godkjenning

Oslo kommune stiller seg bak forslaget om å presisere i barnehageloven at barnehagen skal søke om godkjenning av endringer som går utover rammene som er satt for barnehagens etablerings- eller driftsgodkjenning. Det er en utfordring for kommunens styring av kapasiteten at private barnehager kan bestemme selv om de vil ta inn flere barn i tilfeller der det ikke kreves ny godkjenning, for eksempel gjennom å endre arealnormen.

Forskrift om prioritering av barn ved opptak

Forslaget om å gi kommunen hjemmel til å fastsette forskrift om prioritering av barn ved opptak, støttes. Kommunen får ikke rammetilskudd til å finansiere barnehagetilbud for barn under ett år. Det er derfor rimelig at kommunen får adgang til å kreve at private barnehager skal prioritere barn med lovfestet rett til plass ved opptak. De foreslåtte reglene tar også hensyn til at noen private barnehager er etablert for å gi et tilbud til spesifikke målgrupper og legger til rette for at de fortsatt skal kunne gjøre det.

Lokale forskrifter om åpningstid, bemanning og kompetanse og maksimalt nivå for foreldrebetaling og kostpenger

Oslo kommune ser ikke at det er behov for å gi adgang for kommunen til å fastsette forskrift om minimum åpningstid. Det er lite variasjon i åpningstider mellom kommunale og private barnehager i dag, og et minimumskrav til åpningstid kan føre til barnehager med lengre åpningstid tilpasser seg minstekravet i den lokale forskriften. Kommunen vurderer videre at private barnehager som velger å ha korte åpningstider eller lenge stengt i ferier, risikerer å bli valgt bort når foresatte søker om barnehageplass. Dette taler også for at regulering av åpningstid er nødvendig.

Oslo kommune ser at det kan virke rimelig å åpne for lokale krav til bemanning og kompetanse som går utover de nasjonale minstekravene. Samtidig bør barnehageeier etter kommunens oppfatning fortsatt ha frihet til selv å avgjøre hvilken kompetanse barnehagen har behov for, gitt at nasjonale krav til bemanning og kompetanse er oppfylt. Forskjeller i f.eks. sammensetning av barnegruppen og profil gjør at kompetansebehovet ikke vil være det samme i alle barnehager. Ut fra en helhetsvurdering vurderer derfor Oslo kommune at kommunen ikke bør få hjemmel til å fastsette lokal forskrift om bemanning og kompetanse.

Oslo kommune er enig i at kommunen bør kunne pålegge private barnehager å ha samme maksgrense for foreldrebetaling når det foreligger et kommunalt vedtak om å ha lavere pris enn Stortinget har fastsatt. Dette er rimelig med tanke på at det kommunale tilskuddet til private barnehager øker dersom kommunen velger å sette ned prisen i kommunale barnehager.

Kommunen støtter imidlertid ikke forslaget som åpner for å fastsette et felles makstak for kostpenger i kommunale og private barnehager. En lokal forskrift om maksimalt nivå på kostpenger kan føre til at enkelte barnehager må redusere omfanget eller kvaliteten på dagens mattilbud. Forslaget vil følgelig svekke mulighetene de private barnehagene har til å skape mattilbud av høy kvalitet som foreldre og barn opplever som attraktive og gode.

Innføre forsøkshjemmel i barnehageloven

Oslo kommune er positiv til forslaget om å innføre en forsøkshjemmel i barnehageloven. Det vil gi et mer fleksibelt regelverk og gjøre det lettere å gjennomføre både lokalt og sentralt initierte forsøk.

Regler om tilskudd til private barnehager

En modell med kommunal forskrift om tilskudd vil gi kommunen større mulighet til å tilpasse tilskuddene til lokale behov, men det kan også oppnås gjennom å innføre hybridløsninger innenfor dagens modell med nasjonal tilskuddsforskrift. For eksempel kan det reguleres i nasjonal forskrift at kommunen kan holde utgifter til særskilte satsinger i enkeltbarnehager utenfor grunnlaget for beregning av tilskudd til private barnehager. Det vil gjøre det lettere for kommunen å gjennomføre lokale satsinger og inkludere private barnehager i disse der det er naturlig.

Det vil være reell risiko for at en modell med lokale forskrifter vil medføre mindre forutsigbare rammevilkår for de private barnehagene. Skiftende politiske flertall i kommunen kan ha ulikt syn på private barnehager, noe som kan føre til at det lokale tilskuddssystemet stadig vekk vil bli endret.

Private barnehager sikrer et mangfold og gjør at foresatte har mange valgmuligheter når de skal søke om barnehageplass til barnet sitt. Tydelige og forutsigbare nasjonale regler for tilskudd kan være et viktig virkemiddel for å bevare dette mangfoldet.

Oslo kommune går på denne bakgrunn inn for en hybridløsning innenfor dagens nasjonale forskrift som gir større rom for lokale tilpasninger, bl.a. slik at det blir lettere å gjennomføre særskilte satsinger i utvalgte barnehager.

Oslo kommune driver ikke egne familiebarnehager og har følgelig ikke noe lokalt grunnlag for å beregne tilskudd til private familiebarnehager. Kommunen forutsetter derfor at det fortsatt vil bli beregnet

nasjonale satser for familiebarnehager eller at departementet på annet vis legger til rette for at kommunene kan beregne tilskudd til disse barnehagene.

Tilskudd til eiendom

Oslo kommune støtter ikke forslaget om lokalt fastsatt eiendomstilskudd. Etter kommunens oppfatning bør det fortsatt være nasjonale regler for finansiering av private barnehager, herunder også tilskudd til eiendom. Departementet bør derfor fortsatt fastsette nasjonale satser for kapitaltilskudd til private barnehager.

Kommunen ser flere utfordringer ved å fastsette et kommunalt eiendomstilskudd. Det er felles låneopptak for hele Oslo kommune, og kommunen har ikke et system for å synliggjøre faktiske kapitalkostnader knyttet til enkeltbygg. Mange av barnehagene ble opprettet før etableringen av kommunens eiendomsforetak, og det foreligger ikke dokumentasjon for disse barnehagenes anskaffelseskost. Faktiske kapitalkostnader for hele porteføljen av kommunale barnehager vil derfor ikke kunne fremskaffes.

For nyere barnehager vil det være mulig å beregne en gjennomsnittlig kapitalkostnad ut fra sluttkostnad i investeringsprosjektene, men det vil ikke gi et riktig bilde av kapitalkostnadene for porteføljen som helhet. Mange av de eldre barnehagene er enklere bygd og har vært realisert til en langt lavere kostnad enn nyere barnehager. Siden Oslo kommune stiller andre krav til sine barnehager gjennom sin standard kravspesifikasjon (SKOK) enn kravene som antas å stilles til private barnehager, kan kapitalkostnadene i private barnehager være lavere enn kapitalkostnadene i kommunens nyere barnehager. Dersom det skal fastsettes et lokalt eiendomstilskudd, vil det følgelig være nødvendig å utrede nærmere hvordan et tilskudd kan beregnes og avsette ressurser til dette arbeidet.

Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

Tydelige krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling er avgjørende for å sikre at midlene blir brukt til det tiltenkte formålet. Det er positivt at departementet foreslår å presisere at kravet om at barnehagens regnskap kun skal belastes med kostnader som gjelder barnehagedriften, også gjelder omfanget av kostnadene. Det er ikke åpenbart at det kan utledes fra gjeldende bestemmelse i barnehageloven, noe som har ført til at aktørene i sektoren har tolket denne regelen ulikt. Oslo kommune støtter både dette forslaget og øvrige forslag til endringer i reglene om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Kommentarer til øvrige forslag

Oslo kommune støtter forslaget om å lovfeste at private barnehager skal melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet ved overføring av eiendom. Kommunen er også positiv til at det skal lovfestes at kommunen kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal holdes tilbake, reduseres eller kreves tilbakebetalt ved brudd på krav i barnehageloven med forskrifter som kommunen fører tilsyn med. Det vil gi kommunen flere virkemidler for å påse at barnehagene etterlever barnehageloven og tilhørende forskrifter. Denne nye hjemmelen medfører at det ikke er behov for å gi kommunen adgang til å føre tilsyn med kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i barnehageloven kapittel V med forskrifter.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Oslo kommune vurderer at innføring av flere kommunale forskrifter vil kreve en midlertidig økning i administrative ressurser i kommunen. Forskriftsarbeidet vil kreve utredninger og kostnadsanalyser for å belyse ev. systematiske kostnadsforskjeller mellom ulike private barnehager. Kommunen vurderer det som rimelig at dette kompenseres fra statens side og viser i den forbindelse til at kommunene fikk en ettårig kompensasjon for økte administrasjonskostnader da det i 2015 ble innført nye regler om nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling i barnehage.

I høringsnotatet er det gitt uttrykk for at forslagene om økt kommunal styring vil gi rom for å omfordele midler mellom de private barnehagene i kommunen ut fra behov. Kommunens vurdering er at dette handlingsrommet er svært lite dersom man totalt sett ikke skal tildele mer i tilskudd til private barnehager enn i dag. Dette skyldes bl.a. de siste års reduksjoner i pensjonstilskudd og uttrekk fra kommunerammen som følge av dette. Oslo kommune er kritisk til at departementet overlater til kommunene å løse utfordringene med pensjonstilskudd uten å legge økonomisk til rette for at kommunene skal kunne gi ekstra pensjonstilskudd til barnehager med høye pensjonskostnader.

Generelt mener Oslo kommune at dersom det innføres nye oppgaver for kommunene som følge av endringer i statlige lover og forskrifter, som medfører økte kostnader for kommunene, skal disse kostnadene fullt ut kompenseres.

Vennlig hilsen

Julie Remen Midtgarden

byråd