

# Høringsuttalelse ny barnehagelov

1. Barnehagereformen	
1.1. Full barnehagedekning	2
1.2. Makspris	2
1.3. Økonomisk likebehandling	2
1.4. Soria Moria-erklæringen	3
2. Målsetting	3
3. Behov for like vilkår	3
3.1. Konkurransesvridning	4
3.2. Forutsigbarhet	4
3.3. Fri etableringsrett	4
4. Rammefinansiering	5
4.1. Hvem er galt med rammefinansiering?	5
4.2. Hvorfor frykter noen økonomisk likebehandling?	5
5. Skien kommunes høringsuttalelse	5
5.1. Samordnet opptak	5
5.2. Innlemming av statstilskuddet i kommunenes rammetilskudd	6
5.3. Finansiering av ikke-kommunale barnehager	6
6. Oppsummering	7



# 1. Barnehagereformen

Barnehageforliket i 2004 var et bredt politisk samarbeid som skulle være forpliktende for partiene både på sosialistisk og borgelig side. Barnehagesektoren skulle få et kraftig løft både med hensyn på kvalitet, pris og barnehagedekning. 3 løfter stod sentralt i forliket:

1. Full barnehagedekning
2. Makspris på kr. 1.750,- (i 2005-kroner)
3. Økonomisk likebehandling av kommunale og private barnehager

Disse 3 punktene har vært av avgjørende betydning for den satsing både kommunene og private aktører har gjort siden 2004.

## 1.1. Full barnehagedekning

Løftet om full barnehagedekning har fått massiv pressedekning, sannsynligvis fordi finansminister Kristin Halvorsen tilsynelatende satte sin politiske karriere på spill for å oppnå dette målet. Dette utspillet har antakelig vært svært skadelig for de private barnehagene, fordi mediene har brukt så mye tid på dette punktet at de 2 andre løftene fra barnehagereformen har blitt fullstendig oversett.

Full barnehagedekning er et løfte rettet mot foreldrene som søker barnehageplass, og ikke et løfte rettet mot barnehagene. Full dekning, og dermed full konkurranse, uten at kommunale og private barnehager har like økonomiske rammevilkår, er en trussel mot økonomien i de private barnehagene. Ikke bare må man slite med manglende offentlig tilskudd, men man risikerer i tillegg å ikke få fylt opp barnehagen.

## 1.2. Makspris

Løftet om makspris på kr. 1.750,- (i 2005-kroner) er også et løfte rettet mot foreldrene. Innføringen av makspris har fratatt barnehagen muligheten til å påvirke sin egen inntektsside (med unntak av tiltak for å fylle plassene i barnehagen). Muligheten for økonomisk forsvarlig drift ligger derfor i å ha fullstendig kontroll over kostnadssiden. De aller fleste kvalitetshevende tiltak vil øke kostnadene i barnehagen, uten at det er mulig å heve inntektene. På denne måten er makspris et virkemiddel som begrenser mulighetene til å heve kvaliteten i barnehagene.

Den eneste opplagte fordel for de private barnehagene med redusert oppholdsbetaling, er at totalt antall barn som søker barnehageplass øker.

## 1.3. Økonomisk likebehandling

Løftet om økonomisk likebehandling av kommunale og private barnehager med hensyn på offentlige tilskudd er rettet mot de private barnehagene. De aller fleste er enige om at utbyggingen av barnehagesektoren de siste årene ikke hadde vært mulig

uten de private utbyggerne. Løftet om økonomisk likebehandling har vært en forutsetning for at dette har vært mulig.

I dag har vi en ordning med kostnadsdekning i kombinasjon med en regel om at private barnehager skal motta minimum 85% av den samlede offentlige støtte som en tilsvarende kommunale barnehage mottar. Dette er en meget komplisert og kostnadskrevenne modell som svært få forstår. Sannsynligvis er tilskuddene til private barnehager rundt om i kommune-Norge vedtatt av politikere som ikke har hatt noen mulighet til å forstå hvordan beregningsmodellen i virkeligheten fungerer.

#### **1.4. Soria Moria-erklæringen**

De 3 punktene som er omtalt ovenfor er også med i Regjeringens Soria Moria-erklæring. Full barnehagedekning loves innen utgangen av 2007. Makspris kr. 1.750,- loves også senest innen utgangen av 2007. Full økonomisk likebehandling nevnes ikke eksplisitt, men det skal jobbes for like lønns- og arbeidsvilkår for ansatte i private og kommunale barnehager. Siden personalkostnadene er den klart dominerende kostnadsposten i alle barnehager vil alle private barnehager mene at dette er umulig uten full økonomisk likebehandling.

Regjeringen svikter dermed barnehagesektoren på 2 av 3 punkter. Ministeren fremstår derfor som uten troverdighet når han nå fremmer forslag om et nytt løfte uten at de gamle løftene er innfridd.

### **2. Målsettinger**

Det er et klart uttalt mål å heve kvaliteten på tilbudet i barnehagene, samt å arbeide for like lønns- og arbeidsvilkår for ansatte i kommunale og private barnehager. Man ønsker altså å heve kvaliteten på tilbudet til barna, samtidig som man ønsker å bedre arbeidsvilkårene for de ansatte, uten å likestille aktørene i barnehagesektoren økonomisk..

Barnehagesektoren er unik i den forstand at man har mange års erfaring med privat og kommunal drift side ved side. Under forutsetning om at kvalitetsmålene nås, bør hovedmålsettingen for det offentlig bør være at man bruker en tilskuddsmodell der man får flest barnehageplasser pr offentlig krone.

### **3. Behov for like vilkår**

Det er ingen i dag som bestrider at det er en systematisk økonomisk forskjellsbehandling av private og kommunale barnehager. Striden står om det er OK å forskjellsbehandle, eller om det ikke er OK å forskjellsbehandle. Det er heller ingen uenighet om at kvaliteten på tilbudet og arbeidsforholdene for de ansatte bør tilfredsstillende de samme krav i kommunale og private barnehager.

Noen mener derfor at private barnehager må kunne klare å produsere samme kvalitet på barnehage tilbudet som de kommunale, men til en langt lavere kostnad.

### **3.1. Konkurransavidning**

De fleste er enige om at ved full barnehagedekning så må alle barnehagene i en kommune konkurrere seg i mellom om å fylle opp plassene. De fleste er også enig om at konkurranse er bra fordi dette skjerper kravet til kvalitet, og det gir foreldrene reelle valgmuligheter. Men når 2 ellers like barnehager mottar vidt forskjellige beløp i offentlig støtte er dette klart konkurransevidende. Det gir den barnehagen med mest offentlig støtte klare konkurransefordeler, og det gir den andre barnehagen små muligheter til å nå opp i konkurransen. Barnehagen med mest støtte kan for eksempel:

- Øke kompetansen til personalet
- Gi de ansatte høyere lønn
- Kjøpe inn mer utstyr
- Vedlikeholde bygningsmassen
- Bruke penger på markedsføring

### **3.2. Forutsigbarhet**

Alle bedrifter har behov for en viss forutsigbarhet. Stadig skiftende finansieringsmetoder gjør det vanskelig å drive kvalitetshevende arbeid. Erfaringen fra tilskuddsordningene etter 2004 viser at det øremerkede statstilskuddet er det eneste sikre en privat barnehage har å forholde seg til. Private barnehager over hele landet bruker fantastisk mye unødvendig tid og ressurser på å krangle med kommunene om størrelsen på det kommunale tilskuddet. Tid og ressurser som kunne vært brukt på å bedre kvaliteten i barnehagene.

### **3.3. Fri etableringsrett**

Et av målene med full barnehagedekning er å gi foreldrene reell valgmulighet når man søker barnehageplass. Fri etableringsrett vil sikre at barnehager er lokalisert der foreldrene ønsker, og det holder eksisterende barnehager på tå hev i forhold til å yte en tjeneste av topp kvalitet.

Kommunene er allerede den dominerende aktøren i barnehagesektoren, og utformingen av dagens tilskuddssystem viser at kommunene også er den minst effektive aktøren. Kommunal barnehagedrift gir færre barnehageplasser pr offentlig krone enn privat drift. Dersom den aktøren i en sektor som driver minst effektivt samtidig har full etableringskontroll med eventuelle nye aktører, bidrar ikke dette til en effektiv utnyttelse av samfunnets ressurser.

Skal en bransje eller sektor fungere optimalt, må det være fri etableringsrett og like rammebetingelser for alle. Like rammebetingelser må forutsette at dersom aktørene oppfyller de fastsatte krav til kvalitet og innhold, så får de der samme offentlige tilskuddet.

## **4. Rammefinansiering**

Private barnehager ønsker ikke rammefinansiering, mens regjeringen ønsker rammefinansiering fra 2009.

### **4.1. Hva er galt med rammefinansiering?**

Private barnehager er i hovedsak mot rammefinansiering ut i fra den erfaring de har med kommunene rundt om i Norge etter 2004. Fra 2004 og frem til nå har statstilskuddet vært det eneste sikre elementet i den offentlig finansieringen. Beregningen av den kommunale delen av det offentlige tilskuddet har vært, og er, et mareritt for veldig mange private barnehager. Beregningsmodellen er fryktelig komplisert og umulig å kontrollere. Og selv om beregningsmodellen i seg selv skulle fungere har de private barnehagene ingen kontroll på de kommunale kostnadselementene som legges inn i modellen.

Dersom hele det offentlige tilskuddet skal beregnes av kommunen frykter de private barnehagene kaos. Allerede i dag skaper beregningen av det kommunale tilskuddet vanskelige samarbeidsforhold mellom kommune og private barnehager. Det er god grunn til å frykte at med rammefinansiering så vil mange kommuner være mer opptatt av å beskytte egen kommunal barnehagedrift enn å beregne "riktig" tilskudd til de private barnehagene.

## **5. Skien kommunes høringsuttalelse**

### **5.1. Samordnet opptak**

Samordnet opptak har frem til nå fungert mer eller mindre som et diktat fra kommunens side. De private barnehagene, som produserer omtrent halvparten av plassene i kommunen, er i liten grad blitt tatt med på råd.

Det er en utbredt skepsis blant de private barnehagene til hvordan samarbeidet om opptak kan fungere i en situasjon med full barnehagedekning. Erfaringen fra siste opptak, der kommunen også fylte opp egne midlertidige barnehager, viser at dette kan bli et konfliktområde i fremtiden. I dette opptaket ble det tildelt plasser i kommunale midlertidige barnehager før ordinære private barnehager ble fylt opp.

Problemet ligger i at Skole- og barnehagekontoret har altfor mange roller å spille. Samtidig er opptakssystemet et lukket system uten tilgang for de private barnehagene. Her planlegges det en endring, men de private barnehagene vet ikke på hvilket nivå man vil få innsyn i opptaket.

Kommunen er selv den klart største tilbyderer av barnehageplasser med en "markedsandel" på ca 50%. Den største private tilbyderer av barnehageplasser har en størrelse på ca 1/6-del av kommunen. Samtidig har kommunen følgende roller:

- Tilsyn med private barnehager
- Godkjenner private barnehager
- Beregner tilskudd til private barnehager
- Administrerer opptaket til private barnehager
- Anbefaler eventuelle etableringer av private barnehager

Denne sammenblandingen av roller ville trolig ikke blitt akseptert i noen annen sektor.

## 5.2. Innlemming av statstilskuddet i kommunens rammetilskudd

De private barnehagene ønsker å beholde det øremerkede statstilskuddet. Undersøkelser gjort av hvordan skjønnsmidlene til barnehager er benyttet, viser at mange kommuner sliter med å oppfylle betingelsene for tildeling av disse midlene. I Skien kommune har de private barnehagene gjentatte ganger klaget på at dokumentasjonen av beregningene ikke er god nok.

Det øremerkede statstilskuddet er det eneste faste elementet i den offentlige støtten. Dersom alt overlates til kommunene frykter mange større usikkerhet og mindre forutsigbarhet.

## 5.3. Finansiering av ikke-kommunale barnehager

Alternativ 3 anbefales **uten at forskjellen mellom alternativ 3 og 4 vurderes**. Alternativ 3 og 4 er like bortsett fra at alternativ 3 gir kommunen et meget sterkt verktøy til å regulere nyetablering av private barnehager. Kommunen kan **velge** å ikke gi driftstilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter 2009. Dette er i praksis å innføre en total etableringskontroll fra kommunens side som ikke kan etterprøves. Det er ikke mulig å drive en barnehage med makspris på foreldrebetaling i kombinasjon med null i offentlig støtte.

Hittil har det i prinsippet vært fri etableringsrett for barnehager. Eventuelle nye barnehager har blitt behandlet politisk som regulerings saker i Teknisk hovedutvalg, og prosessen har vært åpen. Resultatet har vært avhengig av faglige vurderinger og innspill underveis i prosessen.

I alternativ 3 gis kommunene en uinnskrenket rett til å regulere barnehagemarkedet, og derigjennom også beskytte egen barnehagedrift. Dette vil kunne hindre utvikling, og gjøre at gamle og utslitte barnehager ikke fornyes. Det vil også innskrenke foreldrenes mulighet til fritt barnehagevalg.

De private barnehagene mener at det er store mangler ved måten kommunen dokumenterer tilskuddet til private barnehager på. Dette må gjøres på en bedre måte, og kommunens tall burde brytes ned på en enkelt kommunal barnehage for å vise kostnadsbildet for denne barnehagen. Tallene kunne på denne måten blitt gjort forståelig for alle. Dette er etterspurt flere ganger, men denne regneøvelsen er blitt avvist av administrasjonen.

De private barnehagene har alltid lurt på hvor mange av HOKU's (HOvedutvalg for Kultur og Undervisning) medlemmer som selv forstår utregningen av tilskuddet til de private barnehagene. Dersom HOKU-medlemmene, som jo sitter i et fagutvalg, ikke forstår utregningene burde saken sende tilbake til administrasjonen. Mangel på forståelig dokumentasjon av tilskuddsberegningene gjør at barnehagen ikke klarer å etterprøve om de har fått det tilskuddet de har krav på.

## 6. Oppsummering

Private barnehager blir, til tross for at de produserer ca 50% av plassene i Skien, sjelden eller aldri tatt med på råd i saker som gjelder hele barnehagesektoren. En ny barnehagelov burde sikre at de private barnehagene både får innsyn i, og mulighet til å påvirke, kommunens håndtering av barnehagesektoren.

Det er en betydelig interessekonflikt mellom kommunal barnehagedrift og mange av de oppgavene som Skole- og barnehageavdelingen skal utføre. Det er en betydelig del av dette problemet at kommunen selv har problemer med å forstå at det eksisterer en slik interessekonflikt. Valg av alternativ 3 fremfor alternativ 4, når det gjelder offentlig finansiering av ikke-kommunale barnehager, styrker denne interessekonflikten. En ny barnehagelov burde legge til rette for å dempe kommunenes interessekonflikt mellom det å både skulle være den dominerende aktøren på drift av barnehager, samtidig som kommunene skal ivareta både tilsyn, godkjenning og beregning av tilskudd overfor de private barnehagene.

Når denne interessekonflikten ikke avklares på en ryddig måte, opparbeides en sterk skepsis til hvordan kommunen håndterer de ulike sakene. Det er i hovedsak 2 forhold som da er meget viktig for de private barnehagene nemlig

1. Økonomisk likebehandling mellom kommunale og private barnehager
2. Kontroll av og åpenhet om det samordnede opptaket

Det offentlige forventer at det skal være likeverdige lønns- og arbeidsforhold for ansatte i private og kommunale barnehager. Hvordan kan det offentlige forvente dette når man nekter å innføre likeverdig økonomisk behandling?

Utkastet til ny barnehagelov sikrer ikke innføring av likeverdige økonomiske driftsvilkår for private og kommunale barnehager. Dette er et svik overfor alle de private aktørene som gjør det mulig å oppnå full barnehagedekning i Norge.

Med vennlig hilsen  
Grenland Barnehagedrift AS

Knut Bråthen  
Tlf. 35 91 35 21  
e-post: knut@barnehagedrift.no