



HØRINGSSVAR – FORSLAG TIL ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN

Felles hørings svar fra IKO - Kirkelig pedagogisk senter og KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon til Kunnskapsdepartementet.

Vi viser til høringsbrev av 31. oktober 2007, og takker for muligheten til å avgi høringsuttalelse. IKO – Kirkelig pedagogisk senter og KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon har valgt å avgi en felles uttalelse i denne høringen. IKO, gjennom IKOs barnehagekontor, er en ressursorganisasjon for eiere og ansatte i menighets- og organisasjonsbarnehager, og har om lag 220 barnehager som medlemmer. KA er en interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for virksomheter med kirkelig forankring, og har om lag 100 barnehager som medlemmer.

Innledning

Forslaget til endringer i barnehageloven er en del av oppfølgingen av Stortingets brede barnehageforlik. Forliket innebar en bred satsning på barnehagesektoren gjennom målsettinger om full barnehagedekning, lavere foreldrebetaling og økt kvalitet i barnehagetilbudet. For å nå disse målsettingene for sektoren, inneholdt forliket klare målsettinger om likeverdig økonomisk behandling av private og kommunale barnehager.

IKO og KA har i felles høringsuttalelser i 2004 og 2005 uttalt seg grunnleggende positiv til de ulike elementene i Stortingets barnehageforlik. Lovforslaget som nå er sendt på høring, søker å innfri en sentral del av målsettingene i forliket når det foreslås å innføre en lovfestet rett til barnehageplass fra 2009. Vår hovedinnvending er likevel at dette skjer på bekostning av intensjonen om likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. Ett sentralt element i barnehageforliket er dermed etter vår oppfatning truet, og lovforslaget kan skape økende usikkerhet og uforutsigbarhet for en rekke private barnehager.

Status for barnehagene som er medlem i IKO og KA

KA og IKO gjennomførte høsten 2006 en spørreundersøkelse blant våre medlemmer, som bl.a. ga følgende hovedresultater:

- 49 % sier at barnehagereformen har ført til økt økonomisk utrygghet og mer uforutsigbarhet for driften av barnehagen
- 40 % sier at målet om likeverdig behandling mellom kommunale og private barnehager ikke er realisert på en god måte i deres kommune
- 29 % sier at reformen har ført til svekket økonomi for barnehagen
- 38 % sier at kommunen ikke dekket alle barnehagens kostnader i 2005

Undersøkelsen synliggjorde store forskjeller mellom kommunene i hvordan de behandlet private barnehager og hvilke økonomiske rammebetingelser som tilbys de private barnehagene. Fra 2005 og fram til i dag har vi registrert en viss positiv utvikling når det gjelder beregning av tilskuddene til de private barnehager, men vi mener det i mange kommuner fortsatt er langt igjen til reell økonomisk likeverdighet mellom kommunale og private barnehager. Dette skyldes bl.a. svakheter ved hvordan en beregner kostnadene til driften av kommunale barnehager. IKO og KA har på denne bakgrunn pekt på behovet for



tydeligere statlige tiltak som sikrer reell økonomisk likeverdig behandling av de private barnehagene.

Synspunkter på forslaget til endringer i barnehageloven

De private barnehagene utgjør i dag omtrent halvdel av det totale barnehagetilbudet som gis i landet. Private barnehager har i stor grad felles interesser når det gjelder de økonomiske og lovmessige rammebetingelse for virksomheten. KA og IKO har derfor avgitt en fellesuttalelse 2. januar 2008 sammen med PBL og HSH.

Samtidig vil vi framheve noen tema som særlig angår våre medlemsbarnehager. I denne uttalelsen vil vi derfor peke på forhold ved lovforslaget som er relevant i forhold til særpreget hos menighets- og organisasjonsbarnehager. Disse representerer et verdimeessig eller pedagogisk alternativ i forhold til de kommunale barnehagene, jf siste ledd i § 1 i barnehageloven. Kunnskapsdepartementet har i høringsnotatet sagt at det fortsatt er ”ønske om et visst mangfold i sektoren”, og med et slikt utgangspunkt er det viktig å legge forholdene til rette for den type barnehager våre medlemmer driver. Vi vil også påpeke at mange av disse barnehagene er relativt små med 1 – 3 avdelinger, og menigheter og organisasjoner driver også en rekke korttidsbarnehager og/eller åpne barnehager.

Et mangfoldig barnehagetilbud i kommunen

Vi legger til grunn at lokale tilhørighet, verdimeessig forankring og særpreget driftsform som våre medlemmer representerer, utgjør en viktig del av et mangfoldig barnehagetilbud. Dette er det ønskelig å opprettholde som et supplement til kommunale barnehager. Slike barnehager styrker den samlede kvalitet og bredd i det totale barnehagetilbudet. Vi erfarer at menighets- og organisasjonsbarnehagene jevnt over har stor søknad, og utgjør et tilbud som mange foreldre etterspør for sine barn. Det er derfor viktig med statlige rammebetingelser som bekrefter og underbygger verdien av et mangfoldig barnehagetilbud for barn og foreldre.

Etter vår oppfatning er høringsnotatet og lovforslaget for utydelig på dette området. Det kan virke som om de private barnehagene oppgave er begrenset til å bidra til at målsettingen om full barnehagetilbud kan realiseres mens mangfoldet i seg selv gis liten egenverdi. Etter vår oppfatning bør lov- og regelverk legge føringer som sikrer at foreldre gis mulighet til å velge barnehager med ulike verdimeessig og/eller pedagogisk profil.

Mange av våre barnehagemedlemmer eies av virksomheter som styres på frivillig basis, og som baseres mye av eieransvaret på frivillig innsats. Dette gir barnehagene en tydelig lokal forankring og tilhørighet i et lokalsamfunn. Dette representerer viktige verdier det er verdt å videreføre. Vi viser her bl.a. til Frivillighetsmeldingen som understreker mange av de verdiene som frivillighetskulturen representerer i mange samfunnssektorer.

Vi erfarer at barnehagereformen har stilt nye krav til barnehagene som utfordrer grunnlaget for at frivillig virksomhet kan eie og drive barnehager. Her er det ofte ildsjeler og ressurspersoner som engasjerer seg med genuin interesse for at barnehagen gis gode pedagogiske og innholdsmessige rammer. Disse opplever at økende administrative oppgaver knyttet til økonomiske og juridiske forhold utfordrer motivasjonen til frivillige innsats på området. Lovforslaget legger opp til langt mer kommunalt skjønnsutøvelse. Konsekvensene kan bli at den enkelte barnehage i enda større grad må forhandle seg fram til individuelle avtaler i den enkelte kommune for å sikre egne rammebetingelser. Våre medlemsbarnehager har svært blandede erfaringer når det skal inngås avtaler mellom kommuner og små



barnehager basert på frivillig virksomhet. Slike avtaler er tjent med en størst mulig grad av likeverdighet mellom partene, men i denne sammenheng vil kommunen ha en forhandlingsstyrke og –kompetanse som lett kan slå negativt ut for mindre frivillig virksomheter. Vi vil derfor advare mot en utvikling av barnehagesektoren, som i praksis medfører at det kun vil være store barnehageeiere, med et stort administrativt apparat, som har tilstrekkelige kompetanse og styrke til å sikre barnehagenes tilstrekkelige rammevilkår.

Lovfestet rett til barnehageplass

IKO og KA har ikke spesielle merknader til høringsnotatets forslag når det gjelder rett til barnehageplass. Det er likevel en utfordring at den lovfestede rett til barnehageplass er utformet slik at barn kan bli ett år og elleve måneder før det får rett til et tilbud om barnehage. Dette vil kunne skape store utfordringer for mange foreldre i perioden mellom fødselspermisjonen opphører og retten til barnehageplass inntreffer. Denne "tellemåten" kan bidra til å skjule et udekket plassbehov i stedet for å styrke den faktiske rett barn og foreldre skal ha til barnehageplass.

Rammefinansiering

Høringsnotatet foreslår at det særskilte statstilskuddet til barnehager omgjøres til et generelt rammetilskudd til kommunene. Forslaget innebærer at de private barnehagene i langt større grad enn i dag blir avhengig av kommunale vedtak. Vi har forståelse for ønsket om en overgang til rammefinansiering av barnehagesektoren. Samtidig er dette en reform med særlige utfordringer i en sektor der private aktører har en sentral plass for å oppfylle det offentlige velferdstilbudet. Vi tror at overgang til rammefinansiering i denne sektoren vil medføre økt usikkerhet og uforutsigbarhet for de private barnehagene.

Vi mener at overgang fra direkte statstilskudd til den enkelte barnehage til en rammefinansiering til kommunene, må forutsette tydelige statlige føringer mht rammebetingelsene for alle de private aktørene på sektoren. Forslagene i høringsnotatet går i motsatt retning ved at kommunene får økt frihet i forhold til sin tilskuddspraksis. Konsekvensene er i liten grad vurdert i høringsnotatet. Vi vil også understreke behovet for overgangsordninger som kan fange opp og korrigere eventuelle uønskede konsekvenser av en slik omfattende reform.

Finansiering av private barnehager

Høringsnotatet presenterer 4 ulike lovforslag til ny § 14 i barnehageloven. Denne paragrafen omhandler det offentlige utgiftsansvar for private barnehager, og har i gjeldende lov følgende formulering: *"Godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd. Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling."*

Denne paragrafen er det lovmessige grunnlaget for prinsippet om økonomisk likeverdig behandling av kommunale og private barnehager. Forskriften har utdypet hva som skal legges til grunn for en slik likeverdig behandling. I forskriften står det i dag bl.a. at kommunens skal sørge for at alle godkjente barnehager i kommunen mottar offentlig tilskudd på en samlet sett likeverdig måte. Selv om forskriften etter vår oppfatning har flere svakheter, så har den likevel sikret en mer helhetlig og samlet økonomisk likebehandling mellom private og kommunale barnehager.

De fire forslagene til ny § 14 om kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager har det til felles at alle utelater en lovmessig omtale av prinsippet om økonomisk



likebehandling av private barnehager. Det kan synes noe uklart om departementet faktisk vraker dette som en målsetting for den videre utvikling av sektoren. Ut fra målsettingen om likeverdige lønns- og arbeidsforhold for ansatte i private og kommunale barnehager og ut fra målsettingen om å opprettholde krav til areal, bemanning, pedagogisk kompetanse og kvalitet til alle barnehager, er det implisitt grunnlag for å forutsette en likeverdig finansiering.

IKO og KA er likevel sterkt bekymret når prinsippet ikke blir fastsatt i loven og lagt til grunn som premiss i alle forslag til framtidige finansieringsmodeller av private barnehager. Vi anbefaler derfor å opprettholde dagens § 14 i barnehageloven, og at det eventuelt vedtas tillegg i paragrafen for mer detaljert omtale av kommunens finansielle ansvar på sektoren innenfor et system med rammeoverføring til kommunene. Videre ønsker IKO og KA at prinsippet om likeverdig behandling av kommunale og private barnehager innføres fullt ut gjennom endringer i forskriften, ikke med dagens forbehold og begrensninger.

Vi oppfatter alle de fire lovforslagene som dårligere alternativer enn dagens § 14. IKO og KA kan ut fra dette i utgangspunktet ikke anbefale noen av de fire alternative lovforslagene. Subsidiært vil vi foretrekke alternativ 2 med en sterkere statlig regulering av finansieringsplikten. Men denne statlige reguleringen bør bygge videre på dagens regelverk om likeverdig finansiering framfor kun en fastsatt prosentsats. Videre må det utarbeides langt bedre forskrifter når det gjelder omfanget og dokumentasjonen av kommunenes tilskuddsgrunnlag.

Det framstår som uavklart hvorfor private barnehager ikke skal ha krav på et tilskudd som svarer til 100 % av det som kommunen yter til egne barnehager i de tilfeller private og kommunale barnhager har tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår. Barnehagene i KA-området har i dag en offentlig pensjonsordning og et lønnsnivå som svarer til lønnsnivået i kommunale barnehager. Konsekvensene av lavere prosentsats vil i slike tilfeller kunne bety at barn i private barnehager risikerer et svakere barnehagetilbud.

Muligheten til etablering av nye barnehager

Departementet ønsker å beholde den frie etableringsretten for barnehager, men en begrenser samtidig muligheten til private aktører når kommunene står helt fritt til selv å vurdere om nyetablering skal støttes økonomisk eller ikke. IKO og KA har stor forståelse for at enhver barnehageutbygger ikke skal kunne kreve etableringstilskudd dersom kommunens forpliktelser til full barnehagedekning er oppfylt. Samtidig er det viktig at staten, dersom en mener noe med ønsket om mangfold, gir kommunene føringer som sikrer et slikt mangfold. Vi tror at den type mangfold våre medlemmer representerer, er en styrke for det smalede barnehagetilbudet i kommunen. Det bør ikke uten videre være opp til den enkelte kommune å vurdere om en vil ha slikt mangfold eller ikke. Staten bør derfor legge noen føringer som sikrer at denne type barnehager får nødvendig kommunal støtte også når barnehagen er etablert etter 2009.

Hilsen

Eigil Morvik
direktør IKO

Øystein Dahle
avdelingssjef KA