

Bergen, 09.01.08

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Ad Høringsnotat om utkast til endringer i lov 17 juni 2005 nr 64 om barnehager

H Ø Y R I N G S S V A R

Kunnskapsministeren har gitt uttrykk for at han ønsker at så mange som mogleg skal sende høyrings svar om utkastet til endringar av barnehagelova. Derfor ønskjer også Knarvik og Ulset barnehagar å sende sitt svar.

INNLEIING

Knarvik og Ulset barnehagar er eigd av Nordhordland Indremisjon og Norsk Luthersk Misjonssamband.

Ei presisering

På side 33 i høyringsnotatet skriv departementet at ikkje-kommunale barnehagar driv billegare enn kommunale barnehagar på grunn av lågare lønns- og pensjonskostnader. Begge barnehagane er innmelde i arbeidsgivarseksjonen i Private Barnehagers Landsforbund (PBL-A) og har derfor same personalkostnader som kommunale barnehagar har, men med samla offentlege tilskot på berre 85 % av det tilskotet som kommunale barnehagar får, for å gjere same arbeidet.

"Kommunens mange hattar"

Vi hadde forventa at departementet i eit så viktig dokument ville ha klarlagt og diskutert dei mange rollene som kommunen har, også overfor private barnehagar. I dag har kommunen ansvar for å **godkjenne** barnehagane. Til dette høyrer det med at kommunen skal **føre tilsyn med** alle dei godkjende barnehagane i kommunen. Med barnehagereforma i 2004 fekk kommunen ansvar for å **legge til rette for samordna opptak** til barnehagane. No vil departementet i tillegg at kommunen skal ta **eineansvar og totalansvar for tildeling av offentlege tilskot** til alle barnehagar i kommunen. I tillegg til alt dette **driv kommunen egne barnehagar** og er såleis **tilbydar og konkurrent til private barnehagar**. Dette er ikkje nemnt med eit einaste ord i høyringsnotatet.

Lat oss først få seie at vi i dag har eit svært godt samarbeid med både Bergen kommune og Lindås kommune der barnehagane våre ligg. I den tida kommunalt tilskot vart tildelt ut frå skjønn opplevde vi mange år med svært vanskeleg økonomi i Knarvik barnehage.

"Men mest all anna drift i kommunane er rammefinansiert..."

I debatten om rammefinansiering vert det stadig vist til at tilskot til SFO vart overførte til rammefinansiering.

Dette er ein sektor der kommunane ikkje er einerådande, men likevel har hand om dei aller fleste SFO-tilboda i Norge. (Her må det leggest til at innlegg i dagsavisene fortel at SFO-ordninga har vorte mykje dyrare for foreldra etter at ordninga vart rammefinansiert.)

Drift av barnehagar handlar om ein sektor med to partar som er om lag like store. At den eine parten – kommunane – no skal få full kontroll over den andre, er ikkje det minste tillitsvekkande.

Rett til barnehageplass

Ønsket til foreldra

Når foreldre søker etter barnehageplass til borna sine, er det eitt spørsmål som stadig kjem att: *"Kva er grunnen til at eg skal søkje om plass til barnet mitt i denne barnehagen?"* Med tilnærma full barnehagedekning i Norge er foreldra svært opptekne at det tilbodet som dei ulike barnehagane gir. I motsetning til tidlegare bruker mange foreldre mykje tid til å finne den barnehagen som etter deira meining vil gi barnet deira den omsorga, den kvaliteten og det innhaldet som dei ønskjer. Dette gjeld livssyn. Barnehagane våre har utvida kristen føremålsparagraf og opplever at både kristne og ikkje-kristne foreldre ønskjer nettopp dette tilbodet. Alternativ pedagogikk og ulike spesialitetar kan òg avgjere dei vala som foreldra gjer. Vi vil derfor understreke det som høyringsnotatet seier på side 12: *"Det bør så langt det er mulig tas hensyn til foreldrenes ønske om plass i en bestemt barnehage."* § 12 i barnehagelova må derfor vernast: *"Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager sikres."*

Eitt barnehageopptak i året?

Vi stiller oss tvilande til at det er nok med eitt barnehageopptak i året. Dersom departementet meiner dette på alvor, er dette eit sterkt argument for at kontantstøtta må vidareførast. Foreldre må kunne søkje om og få tildelt barnehageplass til borna sine når dei fyller eitt år, uavhengig av kva tid på året dei er fødde.

Full dekning, overkapasitet og offentleg tilskot

Rett til barnehageplass for alle må føre til overkapasitet. Det er ikkje nok å tømme barnehagane i juli for 6-åringar slik at det blir plass for 1-åringar i august. Så må det seiast tydeleg i forskriftene at barnehagane har rett til støtte til plassar som står opne pr 01.08 for å kunne ta imot born i løpet av barnehageåret. Eller meir presist: Barnehagane får tilskot i høve til godkjende plassar, ikkje i høve til kor mange born barnehagen fekk tildelt ved samordna opptak.

Utveksling av barnehageplassar mellom kommunane

Det må òg seiast noko om rett til barnehageplass utanfor kommunen der ein bur. Høyringsnotatet understrekar veldig sterkt at rett til barnehageplass er avgrensa til bukommunen. Mange småbarnsforeldre er dagpendlarar. For desse foreldra kan det ta ekstra tid når dei først må køyre til ein barnehage i eigen kommune før dei kan vende kursen mot arbeidsstaden. Det må lagast reglar for korleis foreldre kan få tildelt barnehageplass i den kommunen der dei arbeider, og korleis kommunane skal rekne desse borna med når barnehagen får tildelt offentlege tilskot.

Tilsyn

Som nemnt i innleiinga, er vi svært skeptiske til dei mange rollene som kommunane har i barnehagesaker. Vi ønskjer derfor at godkjennings- og tilsynsansvaret som kommunane i dag har for alle barnehagane i kommunen, blir flytta slik at Utdanningsdirektoratet gjennom Fylkesmannen fører tilsyn med barnehagane. (jfr tilsynsordninga med grunnskulen)

Rammefinansiering

Det er i dette kapittelet at departementet fortel kvifor det er så viktig at alle offentlege tilskot vert samla i rammeoverføringane til kommunane: *"Ved øremerkede statlige tilskudd vil mottakerne i mindre grad ha insitamenter til å vurdere effektivisering av tjenesteproduksjonen. En rammefinansiert sektor vil kunne bidra til at kommunene i større grad ser på om det er mulig å øke volum eller kvalitet på tjenesten uten å øke kostnadene, eller redusere kostnadene uten at dette går på bekostning av kvalitet eller volum."* (4.2, side 18). Eller sagt med andre ord: Dei som driv barnehagar i dag, sløsar med pengane.

Som leiarar for private barnehagar kjenner vi oss ikkje att i dette. Borna i barnehagane våre er av departementet verdsette til 85 % av den verdien som born i kommunale barnehagar har. Vi kan forsikre departementet om at i barnehagane våre er effektivitet og sparing ein del av kvardagen. Vi ønskjer så visst ikkje at dette skal gå på bekostning av kvalitet eller volum. Men når personalkostnadene i barnehagane utgjer mellom 80 og 85 % av samla kostnader, må vi berre erkjenne at vi ikkje alltid har pengar nok til kvalitetshevande tiltak for borna i barnehagane.

Her må vi òg få vise til oppdragsrapporten "Analyse av kostnader i barnehagene i 2006", Først og Høverstad, august 2007. Rapporten viser at medan ein korrigert opphaldstid i ein kommunal barnehage kostar kr 42,89, er tilsvarande kostnad i private barnehagar kr 33,61. Det er ikkje mangel på offentlege tilskot til barnehagesektoren, men rapporten viser at det er noko grunnleggande galt med fordelinga av tilskota.

Dei 20 forsøkskommunane 2000-03

Vi hadde venta at staten i dette høyringsnotatet ville gjere greie for erfaringane frå dei 20 kommunane som var med i det fireårige prosjektet med rammefinansiering av barnehagar. Vi kjenner til at Telemarkforsk – Bø, på oppdrag frå departementet, la fram ein analyse av prosjektet. Det skulle derfor vere godt kjent for departementet at det langt ifrå berre var positive erfaringar med dette eksperimentet. Det undrar oss at erfaringane som desse 20 kommunane hadde, ikkje er diskuterte for å sjå kva ein kan lære av erfaringane deira når departementet no vil at ikkje berre 20, men alle kommunar i Norge skal få barnehagedrifta finansiert på denne måten.

Kva er galt med rammefinansieringa?

I ei pressemelding dd 10.11.05 seier dåverande kunnskapsminister Djupedal: *"Det er viktig med klare vilkår når det gjeld den kommunale finansieringa av private barnehagar. Vi vil gå i dialog med kommunar og private barnehageeigarar. Målet er at forenkla praktisering skal skape føreseielege vilkår i den kommunale finansieringa av private barnehagar samt redusere arbeidsbyrda til kommunane som følgje av ordninga."*

I dag vert både statstilskot og foreldrebetaling vedtekne i samband med handsaminga av statsbudsjettet. Det som ikkje er klart, er tildelinga av kommunale tilskot.

Kva vil departementet no? *"Midlene vil bli fordelt gjennom en kostnadsnøkkel som består av et sett kriterier som har til hensikt å fange opp ufrivillige variasjoner i kostnads- og etterspørselsforhold for barnehager."* (4.3, side 19) Skal tru kva dette eigentleg tyder?

I juni 2002 la dei tre noverande regjeringspartia – saman med FrP – fram eit forslag til finansiering av barnehagar i Norge ("barnehageforliket"). På PBLs Landsmøte i 2005 gjorde stortingsrepresentant May Hansen (SV) det klart at for hennar parti var det berre "stykkprisfinansiering" – tilskot som følgde barnet – som

var aktuell. Derfor var det svært merkeleg at ein statsråd frå dette partiet gjekk bak ryggen til halvparten av norske barnehagar og signerte ein avtale med Kommunenes Sentralforbund som skulle sikre at alle offentlege tilskot til barnehagane skal inkluderast i rammeoverføringane til kommunane så snart det er full barnehagedekning i Norge.

Vegen frå begeistringa etter Soria Moria-erklæringa, som ville "gå i dialog med ... private barnehageeigarar ... (for å) skape føreseielege vilkår i den kommunale finansieringa av private barnehagar," til "et sett kriterier", som ingen enno har sett eller veit kva dei skal gå ut på, er unekteleg veldig lang.

Så ser vi enno ein gong at barnehagepolitikk eigentleg er kommuneøkonomipolitikk. Vi ser at regjeringa har hastverk, og hastverk er aldri eit godt utgangspunkt for endringar. Derfor fryktar vi som eigarar konsekvensane. Vi har vanskeleg for å sjå at "et mer effektivt og målrettet tilsyn med kommunene" vil føre til føreseielege vilkår i den kommunale finansieringa av dei private barnehagane. Det er godt at "staten kan gjennom lov regulere kommunenes finansiering av ikkje-kommunale barnehager og i hvilken grad dette skal gjøres." Kvifor innføre eit slikt uføreseieleg system då når ein i dag har eit føreseieleg system – offentlege øyremerka tilskot – som i alle fall verkar når det gjeld statlege tilskot?

Finansiering av ikkje-kommunale barnehager

Økonomisk likebehandling er historie

Heile kapittel 5 vitnar om éin ting: Økonomisk likebehandling av private barnehagar er historie. Kommunane – med godkjenningsrett og rett til å nekte etablering av nye barnehagar, og som samstundes er konkurrent med ei private barnehagane, får all makt. "Det er også et mål om økt kommunalt selvstyre... finansieringa av ikke-kommunale barnehager vil måtte bli et resultat av en avveining av de ulike mål og hensyn... Departementet mener at de eksisterende barnehagene skal ha rett til finansiering, men at kommunene i forbindelse med overgang til rammefinansiering bør få en mulighet til å selv vurdere om nye barnehager i kommunen skal finansieres." (5.1 side 21) "Forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd oppheves. Dette innebærer at kravene om at kommunen skal sørge for kostnadsdekning og minimumsforpliktelsen om 85 pst av det kommunens egne barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd opphører." (5.6.1 side 29) Det er som om departementet seier: Dei private barnehagane var greie å ha når vi skulle oppnå full barnehagedekning. No skal vi etter kvart greie oss utan dei.

Økonomisk likebehandling og kommunal rekneskapsføring

Heilt sidan mai 2004 har skiftande regjeringar gjort sitt for å gjere lovtillegget om økonomisk likeverdig behandling innhaldslaust. Først vart det kostnadsdekning på grunnlag av kostnadene i dei ulike barnehagane i eit tilfeldig valt år. Frå august 2005 kom regelen om at offentlege tilskot til saman skulle vere 85 % av det som kommunale barnehagar får. I høyringsnotatet skriv departementet: "Foreløpige anslag basert på dette tallmaterialet viser at med de offentlige midlene som er i sektoren i dag (basert på 2006-tall), vil en prosentsats for tilskudd til ordinære ikke-kommunale barnehager kunne settes til 88 pst av det kommunenes egne barnehager mottar i kommunalt tilskudd. (5.6.2.1 side 33) Dette er skrive før statsbudsjettet for 2008 var endeleg vedteke. Departementet veit at tilskotet bør vere 88 %, men gir 85 %. Økonomisk likeverdig behandling?

Den store vansken når det gjeld rettferdig finansiering er den kommunale rekneskapsføringa. Dei kommunale barnehagane får eit driftsbudsjett som manglar mange av kostnadspostane som dei private barnehagane må dekkje innanfor sine 85 %: vaktmeisterteneste, reinhald, rekneskapsføring, revisjon, IKT-

kostnader og ikkje minst kapitalkostnader. Desse kostnadene er gøymde i andre deler av kommunale rekneskap. Det er snart fire år sidan lovendringa om økonomisk likeverdig behandling vart sett i kraft, men på desse fire åra har ikkje departementet gjort noko for å få ei kommunal rekneskapsføring som kan føre til at rekneskapa til kommunale og private barnehagar kan samanliknast post for post. Det er dei "forenkla" kommunale barnehagerekneskapa, som manglar vitale kostnader, som i dei fleste kommunane vert lagde til grunn når tildelinga av kommunale tilskot til private barnehagar skal utreknast. Økonomisk likeverdig behandling?

Ingen etableringsrett av nye barnehagar

Frå ei side forstår vi forslaget om at kommunane skal få rett til å nekte finansiering av nye barnehagar når det alt er full barnehagedekning i ein kommune. Men her må det understrekast at denne etableringsnektinga skal gjelde for både kommunale og private barnehagar. Med full barnehagedekning skal ikkje kommunen ha rett til å etablere nye barnehagar og på den måten presse private barnehagar ut av marknaden. Ein ny privat barnehage eller ein ny kommunal barnehage som ikkje tilfører noko nytt utover auka konkurranse om dei same brukarane, skal ha same behandlinga når det gjeld rett til offentlege tilskot. Samstundes står § 12 i barnehagelova som ei rettesnor for både departement og kommune: *"Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket."* Foreldreretten må stå så sterkt i Norge at det både i godkjeningsprosessen og i opptaksprosessen blir lagt vekt på ønska og behova til brukarane. Med alt det som den nye rammeplanen legg inn i barnehagen, må ikkje målet vere å byggje opp A4-barnehagar. Mangfald, eigenart, alternativ pedagogikk og livssyn bør vere vegvisarar for både departement og kommune

Statleg regulering av finansieringsplikta – to alternativ

Sjølv om departementet legg fram to alternativ for finansieringsplikta, er ikkje forskjellen mellom dei så stor. Hovudbodskapen er at makta skal ligge i kommunane. Kommunane åleine skal lage dei lokale føreskriftene. Dei kan rett nok sendast ut på høyring, men høyring og reell medverknad er ikkje det same. Departementet bør foreslå at ei arbeidsgruppe på kommunalt nivå med like mange medlemmer frå kommunale som offentlege barnehagar skal kome med forslag om utforming av tilskotsreglane på kommunenivå.

Alternativ 2 byter ut økonomisk likeverdig behandling med "minimumsfinansiering". Men det er berre starten: *"En slik løsning kan også stimulere kommunen til å effektivisere driften av egne barnehager, ved at en reduksjon i kommunale kostnader også reduserer tilskuddsbehovet overfor ikkje-kommunale barnehager."* (5.6.2 side 32) Det kan føre til ein sakte død med stadig mindre og mindre offentlege tilskot til private barnehagar.

Kommunalt skjønn

Det farlegaste angrepet på dei private barnehagane er den stadige understrekinga av at tildeling av offentlege tilskot skal vere ved kommunalt skjønn. Eit tilskot basert på skjønn kan ikkje påklagast eller etterprøvast av Fylkesmannen, ikkje ein gong av domstolane. Det betyr at den kommunale tildelinga blir endeleg, uansett kva nivå ho ligg på.

Forslag til lovtekst, § 14

Dei fire forslaga er svært ytterleggående og svært like. Tilskota skal tildelast etter kommunale reglar eller etter ein vedteken prosentsats. Spørsmålet om godkjenning av og tildeling av tilskot til nye barnehagar, har ei litt mildare form i alternativ 2 og 4, men foreldreretten som er omtala i § 12 i barnehagelova, er ikkje nemnd her. Det einaste som skal leggjast vekt på, er om dette *"medfører negative følger for tilsvarende virksomhet i kommunen"*. Alle alternativa er samstemde om at dette er det einaste vedtaket som kan klagast til Fylkesmannen. Det vil seie at alt som er lista opp i tredje avsnitt, berre gjeld interne reglar i kommunane (jfr det som er skrive om "kommunalt skjønn" ovanfor).

Dessutan er Djupedals lovnad om ”klare vilkår når det gjeld den kommunale finansieringa (som) skal skape føreseielege vilkår i den kommunale finansieringa av private barnehagar” heilt død. Det finst ingenting føreseieleg i rammefinansiering der tildelingane skjer etter lokal politisk hestehandel og varierer sterkt frå år til år.

Vi stiller oss svært undrande til at desse fire alternative skal vere dei einaste moglege i samband med ei ny finansieringsordning for private barnehagar. Vi kan ikkje tilrå eit einaste av desse fire forslaga.

Konklusjon

På PBLs Landsmøte i 2007 var dei politiske partia på Stortinget inviterte til ein politisk debatt. Temaet var – sjølv sagt – rammefinansiering. Vi reknar det som sjølv sagt at dei som møtte, møtte på vegne av og bar fram synspunkta til partia dei representerte. Utanom FrP gjekk alle partia inn for rammefinansiering. Men leia av KrF gjorde alle partia, også dei raud-grøne, ei viktig presisering: Finansieringa av private barnehagar må ikkje inkluderast i rammeoverføringane til kommunane før det er reell økonomisk likebehandling av offentlege og private barnehagar.

I høyringsnotatet gjer departementet det heilt klart at det ikkje er ei slik økonomisk likeverdig behandling i dag. Høyringsnotatet har heller ingen forslag om når eller korleis ei økonomisk likeverdig behandling vil bli innført. Derfor er høyringsnotatet eit langt tilbakesteg frå barnehagereforma som vart vedteken av eit nesten samla storting i juni 2003.

Det er borna, ikkje barnehagane, som skal likebehandlast. Med ei tildeling på 85 % av det offentlege tilskotet som born i kommunale barnehagar får, seier både departement, regjering og storting ja til forskjellsbehandling av norske barnehageborn.

Derfor er vårt råd til departementet heilt klart: Trekk høyringsnotatet tilbake til regjering og storting har sytt for reell økonomisk likebehandling av offentlege og kommunale barnehagar i Norge. Gjer alvor av det som tidlegare statsråd Djupedal lova i 2005 og gå i dialog med kommunar og private barnehageeigarar for å skape føreseielege vilkår i den kommunale finansieringa av private barnehagar. Vi er overtydde om at ein slik dialog kan vere med og gi mange nyttige innspel om den praktiske ordninga av denne finansieringa.

Med vennleg helsing
for Knarvik og Ulset barnehagar

Harald Berge Breistein