

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

Postboks 8119 DEP

0032 Oslo

Vår ref.: Martin Ulvestad Østerdal og
Royne K. Berget
Sted: Oslo
Dato: 01.10.2021

Høring av Storberget-utvalgets rapport "Du er henta!"

Virke er den ledende hovedorganisasjonen for tjenestenæringene og representerer over 24.000 små og store virksomheter. Virksomhetene rommer bransjer som handel og service og reiseliv, kunnskap og teknologi, helse og omsorg, kultur og frivillighet. Til sammen representerer Virkes medlemmer om lag 300.000 arbeidsplasser. I tillegg representerer Virke en rekke institusjoner innenfor utdanning, som grunnskoler, videregående skoler, folkehøgskoler og høyskoler, samt en rekke barnehager. De aller fleste av disse drives på ideell basis.

Vi takker for muligheten til å spille inn Virkes høringssvar på Storberget-utvalgets rapport "Du er henta!". Høringssvaret vårt tar utgangspunkt i sentrale temaer i rapporten.

Innledning

Siden 2019 har det vært bred politisk enighet om at det må foretas endringer i dagens finansieringssystem av private barnehager.

Dagens finansieringsmodell er utdatert og ikke lenger egnet til å styre og utvikle en sektor som ser svært annerledes ut enn det den gjorde da modellen ble laget. En ny modell må legge til rette for bedre samhandling mellom private barnehager og kommunene, sånn at ressurser og fokus kan rettes mot felles utvikling av sektoren til beste for barna.

Utøvelse av eierskap innebærer forvaltning og bruk av penger og påvirker barnehagens bemanning, innhold og kvalitet. Det er bred politisk enighet om at mangfold på eiersiden i sektoren er en villet politikk. Samtidig er målsetningen om full barnehagedekning oppnådd, slik at de økonomiske virkemidlene for å stimulere til utbygging ikke er like egnet for fremtiden. Fødselstallene er synkende, og Perspektivmeldingen sier at budsjettene til velferdstjenester kan bli trangere i årene som kommer. Følgelig, er det grunn til å tro at de offentlige utgiftene til barnehagene ikke vil øke. Endringer i finansierungsordningen for barnehager må derfor være treffsikre for å utjevne og heve kvaliteten i barnehagesektoren.

I årene fremover vil det bli færre barn som skal gå i barnehage. Virke forholder oss derfor til mandatet til utvalget, om at ny finansieringsmodell skal være provenynøytral og tilpasset lokale forhold. For Virke handler det om å se ting i sammenheng og i en helhet, der målsettingen må være å finne gode og helhetlige løsninger på utfordringer i sektoren. Forutsigbarhet gjennom kostnadsdekning, grunntilskudd på kommunalt nivå, ivaretagelse av det reelle mangfoldet og tillitsbasert samhandling med kommunen mener vi er viktige elementer for å skape stabilitet og ro i sektoren.

Ivaretagelse av det reelle mangfoldet

I de siste ti årene har nedgangen av ideelle og enkeltstående barnehager vært dramatisk. Velferdstjenesteutvalget peker på at ideelle barnehager alene har hatt en nedgang på hele 71 prosent fra 2010 til 2018. I den samme perioden vokste de kommersielle kjedebarnhagene på bekostning av ideelle, enkeltstående og mindre sammenslutninger av private barnehager. Fra å eie 375 barnehager i 2014 (tall fra SSB) har de fire største konsernene økt andelen til ca. 615 i mars 2021. Dersom denne utviklingen fortsetter, vil kommersielle kjedebarnhager utgjøre halvparten av de private barnehagene i 2029. Virke mener at utviklingen vil svekke mangfoldet i sektoren.

For å sikre mangfoldet er ideelle, små og frittstående private barnehager avhengige av forutsigbarhet.

Virke mener det er en ulempe at barnehagelovgivningen har vært uklar på vesentlige områder tilknyttet korrekt beregningsgrunnlag for barnehagetilskuddet til private barnehager. Etter gjeldende rett har alle private barnehager en lik rett på barnehagetilskudd fordi kommunene ikke har hjemmelsgrunnlag til å differensiere barnehagetilskuddet på grunnlag av barnehages faktiske kostnadsstruktur, økonomiske situasjon og ønsket mangfold på eiersiden av de private barnehagene i kommunen. Vi registrerer at dagens ordning med et prinsipp om økonomisk likeverdig behandling rent faktisk har resultert i en markant nedgang av enkeltstående og ideelle barnehager. Vi mener derfor det er fornuftig at en ny finansieringsordning har en tydelig SMB profil.

Ideell barnehage

Ideelle barnehager bruker tilskudd og foreldrebetaling til det beste for barn, ansatte, foreldre og kommunen. Det er deres formål, slik også barnehagelovens § 21 beskriver. Overskudd forblir og brukes direkte i den enkelte virksomhet. Det gir styrket utviklingskraft og skaper lokalt gode barnehager og oppvekstsvilkår.

Det finnes i dag ikke en enhetlig juridisk definisjon av hva som er en ideell virksomhet. Det nærmeste som finnes er i forskriften om offentlige anskaffelser som fikk en nyformulert definisjon av «ideelle organisasjoner» i februar 2020, i form av § 30-2a:

«Ideelle organisasjoner har ikke avkastning på egenkapital som hovedformål. De arbeider utelukkende for et sosialt formål for felleskapets beste, og reinvesterer eventuelt overskudd i aktivitet som oppfyller organisasjonens sosiale formål. En ideell organisasjon kan i begrenset omfang drive kommersiell aktivitet som støtter opp om virksomhetens sosiale formål.»

Definisjonen tar utgangspunkt i formålet med virksomheten, og da særlig fraværet av et mål om å drive for å skape avkastning. Dette kravet til formål finner vi som oftest igjen i stiftelser, samvirker og frivillige organisasjoner. Å være en stiftelse eller medlemsorganisasjon er likevel ikke et formelt krav i definisjonen. I praksis er mange av aktørene brutt opp i mer spesialiserte organisasjonsenheter, der for eksempel en stiftelse har et heleid datterselskap som leverer tjenester etter anbud. Her vil det være det overordnede formålet til eieren som avgjør at dette er en ideell aktør.

Vi mener en slik definisjon vil fungere bra for barnehagefeltet. Det vil også inkludere foreldreeide barnehager som er organisert som aksjeselskaper eller andre organisasjonsformer, i tillegg til særlovselskaper som samskipnadenes barnehager.

Kommunal prioritering av ideelle barnehager

Ideelle barnehageaktører har en særlig viktig rolle i barnehagesektoren. En rekke utredninger¹ og rapporter viser at ideelle aktører i utgangspunktet bruker mer penger på bemanning, sparer opp

overskytende midler for reinvestering i fremtidig barnehagedrift og påfører det offentlige lavere styringskostnader. Ideelle barnehager bidrar til at de samfunnsøkonomiske gevinstene realiseres i barnehagesektoren. Ideelle og enkeltstående barnehager spiller også en viktig rolle i lokalsamfunnet. Mange er eid av foreldrene eller av ildsjeler og har en sterk lokal forankring. For det fjerde kan de ansatte skreddersy den enkelte barnehages innhold i samsvar med barnegruppenes behov i tett samarbeid med foreldrene, og det er kort vei til beslutninger. Dette henger sammen med at utvikling og innovasjon av pedagogikk og praksis foregår i den enkelte barnehage, der de ansatte har høy grad av pedagogisk skjønnsutøvelse og fagautonomi i det daglige arbeidet sitt. Profesjonsutøverne får brukt kompetansen sin uten at de blir pålagt bruk av standardiserte programmer og verktøy. På kvalitetsmålinger viser det seg at ideelle og små frittstående barnehager leverer hakket bedre enn andre private barnehager.

Vi har sett at effekten av at kommunene ikke kan skille mellom kommersielle og ideelle barnehager har ført til at kommuner har valgt å stenge for opprettelsen av alle nye private barnehager. Virke mener at private har vært viktig for barnehageutviklingen i Norge både historisk og i fremtiden og at det er vanskelig å se for seg en god barnehagesektor uten et betydelig innslag av private barnehager. For å sikre mangfoldet ser Virke at enkelte kommuner kan se behov for at det åpnes for at kommunene kan stille krav til driftsform.

Finansieringsmodell

Virke mener det er et viktig premiss at den nye finansieringsmodellen legger opp til likeverdig kvalitet i alle barnehager. Et samlet utvalg foreslår at kommuner skal forplikte seg til å ivareta samtidig finansiering i kommunale og private barnehager, samtidig som det stilles vilkår om bruk av tilskudd i private barnehager, dersom disse skal få tilsvarende finansiering. Ved samtidig finansiering unngår vi to års etterslep på tilskudd hos de private barnehagene. På den måten sikres alle barn et jevnere tilbud.

Nye nasjonale bestemmelser må sikre lokaldemokratisk styring av barnehagesektoren og større sammenheng mellom lokale prioriteringer, kommunens utgiftsnivå og tilskuddene til private barnehager. Det framstår derfor logisk å sikre større balanse mellom rettigheter og plikter på kommunal og privat side i barnehagepolitikken lokalt, og at det derfor er behov for en lovhjemmel som sikrer adgang til å skape denne balansen. En kombinasjon med større grad av symmetri i både kostnader til oppfyllelse av nasjonale kvalitetskrav for kommunale og private, sammen med incentiver til å gå utover minstekravene og finansiere disse med tilhørende plikter, kan fungere godt ved regulering gjennom nasjonalt fastsatt lov og forskrift.

¹ - Lunder, T. E. «Økonomiske resultater i private barnehager - Hvilken betydning har tilskuddsmodellen?», Telemarksforskning, TF-notat nr. 18/2018.

- BDO, «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren, 7. mai 2018.

- Lunder, T. E., «En barnehagesektor i endring. Hvilken betydning har fremveksten av barnehagekjedene?», Telemarksforskning, TF-notat nr. 20/2019.

- Agenda Kaupang, «Kartlegging av kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager», Rapport 2017 Utdanningsdirektoratet

- Velferdstjenesteutvalget, Private aktører i velferdsstaten - Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester», Norges offentlige utredninger 2020:13

- Emil C. Bjørn, Rolf Rønnes, Jonas Måøy og Trond Erik Lunder, «Lønnsomhet og kapitalstrukturer i private barnehager 2019», 17.09.2021

Virke forutsetter at det utarbeides forskrifter som sikrer tilstrekkelig finansiering på en mest mulig forutsigbar måte, slik at private barnehager opprettholder sine lovpålagte og forskriftsfestede plikter. Samtidig er det viktig at det legges opp til at barnehagene kan sitte igjen med et overskudd som buffer til uforutsette utgifter. Det er en forutsetning for at private barnehager kan drives sunt over tid. Virke mener derfor at det er viktig med et regelverk som viderefører muligheten til å kunne gå med et overskudd, slik at barnehagene har mulighet til å foreta nødvendige investeringer i barnehagene dersom noe uforutsett skulle skje. Det kan også være snakk om vedlikeholdsoppgaver eller reparasjoner av for eksempel bygget, det elektriske anlegget, internett eller utelekeplassen som må utbedres fortløpende. Samtidig er det ingen grunn til at barnehagene skal bygge opp egenkapital over mange år slik at pengene ikke kommer barna som går i barnehagen nå til gode.

Virke støtter forslagene om at det kan settes vilkår om deltakelse i kommunale satsinger, at tilskudd kun skal ytes til barn med rett til plass, fastsette lokale krav til økt bemanning og åpningstider eller stille krav om at private barnehager skal ta et større samfunnsmessig ansvar for utvikling av sektoren når det gjelder fremtidige arbeidstakere, ved at det må tilbys lærlingeplasser. Skal kommunen stille slike krav forutsetter det ekstra finansiering fra første dag.

Vi har i høringsperioden registrert mye kritikk mot Lokal Samhandlingsmodell. For eksempel at det legges begrensninger på foreldres valgfrihet for sine barn, og at kommunen får mulighet til å flytte barn fra private til kommunale barnehager. Forslaget skal visstnok også svekke bredden i barnehagetilbudet, noe som vil begrense private barnehagers egenart. Det er også blitt hevdet at kutt i pensjonspåslaget gjennom kostnadsdekning fjerner nærmere en milliard kroner fra sektoren. Det er blitt formidlet at kommunene gis rett til å tidsbegrense tilskudd til private barnehager og til å stoppe tilskudd, for så å gi det til en annen. Samt gjøre finansiering av private barnehager frivillig. I tillegg til at det blir hevdet at de nasjonale mekanismene for økonomisk likeverdig behandling av barnehager fjernes, og at kommunene gis rett til å legge ned private barnehager og barnehageplasser.

For Virke er det helt avgjørende at et nytt finansieringssystem ikke skaper tilfeldig praksis som gjør at vi havner i en situasjon der eksempler som dette inntreffer. Vi forutsetter derfor at det innføres lovverk og forskrifter som er målrettede. Virke anbefaler derfor at kvalitetskrav som kommer av et nytt finansieringssystem legges inn i sentrale forskrifter framfor lokalt. Virke mener at endringer i finansieringssystemet må være tydelige, rettferdige og forutsigbare for å unngå at det oppstår konflikter mellom private barnehager og kommunene som med dagens system. Sektoren trenger mekanismer som sikrer god samhandling, transparens, gode økonomiske rammer og stabilitet.

Finansiering gjennom kommunalt grunntilskudd

Et finansieringssystem med et kommunalt grunntilskudd som baserer seg på kostnadsnivået i den enkelte kommune vil treffe mye bedre enn dagens modell. For Virke er det viktig at det skapes forutsigbare rammer som kompenserer for smådriftsulempen som ideelle og frittstående private barnehager har.

Offentlige tilskudd og foreldrebetaling må henge sammen med barnehagenes reelle kostnader. En lokal samhandlingsmodell som bidrar til forutsigbare rammer gjennom full kostnadsdekning og økonomisk likeverdig behandling mellom kommunale og private barnehager treffer derfor mye bedre enn dagens modell.

Virke mener flertallets forslag om et kommunalt grunntilskudd er godt. Sektoren trenger en finansieringsmodell som innehar insentiver til å satse på kvalitetsheving, og som medfører stabilitet. Til det beste for barn, ansatte, foreldre og samfunnet som helhet.

Barnehagene må gis rammer til å innfri bemanningsnormer og øke andelen fagarbeidere. Samtidig mener vi det må stilles kvalitative krav om stedlig ledelse (styrer) i den enkelte barnehage og bruk av vikar ved ulike former for fravær, slik at bemanningsnormen til enhver tid innfris. For eksempel ved krav om å sette av en viss prosentandel av lønnsbudsjettet til vikarer.

For Virke er det viktig å påpeke at flertallets forslag ikke innebærer endringer i foreldrenes rett til barnehageplass, saksbehandling for barnehagens godkjenning, dens varighet eller endringer i reglene for samordnet opptak. Virke legger til grunn at ingen barnehager vil bli fratatt tilskudd som følge av flertallsforslaget. Virke mener at det er foreldrenes ønsker som må legges til grunn for fordeling av barnehageplasser, og vi mener det er utfordrende med en ren kommunal saksbehandling av kapasitet mellom kommunale og private barnehager.

Omfordeling og differensiering av tilskudd

Det er presisert i kapitlet om de økonomiske og administrative konsekvensene at Lokal Samhandlingsmodell er provenynøytral, og at den ikke skal bidra til å spare penger for det offentlige, men er ment som en modell for omfordeling innenfor sektoren. Dette er viktig og en forutsetning for Virke.

Gjennom å legge opp til mer samhandling på kommunalt nivå så vil konfliktnivået mellom kommunene og de private barnehagene kunne reduseres. I modellen ligger pedagognorm og bemanningsnorm fast, og det er dermed ikke mulig for kommunene og finansiere lavere enn det de lovpålagte kvalitetskravene tilsier. For Virke sin del er den klar forutsetning at kommunene ikke skal kunne underfinansiere de private barnehagene slik at de ikke kan oppfylle de nasjonale kvalitetskravene.

Når det gjelder differensiering av tilskuddssatser vil vi presisere at ideelle, små og enkeltstående barnehager står alene uansett om barnehagen har 20 eller 90 barn. Noe som gjør dem mer sårbare enn kommunale barnehager og kjedebarnhager. Her må det på plass gode omfordelingsmekanismer, da dette er et særdeles viktig virkemiddel for å ivareta det reelle mangfoldet av barnehager og driftsformer. Virke vil i den forbindelse påpeke at det er vesentlig forskjell om en liten barnehage er en del av et større konsern, fremfor en frittstående barnehage, uavhengig av størrelse. Vi presiserer derfor at omfordeling av midler må gjelde for frittstående ideelle og private barnehager.

Samarbeid og utvikling

At det legges opp til felles utviklingsplaner og kompetanseheving for hele barnehagesektoren ser vi positivt på. For mange ideelle, små og frittstående barnehager vil det være betydningsfullt å bli omfattet av kompetanseutviklingsplaner og kommunale kvalitetssatsinger.

I den forbindelse er det viktig for Virke å påpeke at det må utarbeides gode retningslinjer som sikrer at felles kompetansehevingssatsinger i kommunal regi er overordnede, slik at de forholder seg til rammeplanen og er målrettede med tanke på alle barnehagers behov. Eksempler på temaer som er naturlig å jobbes kontinuerlig med er ledelse, veiledning, samarbeid og kommunikasjon, relasjons-

kompetanse, barns medvirkning, lek, forebygging av mobbing, foreldresamarbeid og hvordan håndtere vold, trakassering og seksuelle overgrep. Det er viktig å være bevisst på at enkelte satsningsområder kan komme i konflikt med barnehager som arbeider etter for eksempel Steiner - eller Montessoripedagogikk, nettopp derfor er det viktig med overordnede satsinger som ikke «tvinger» barnehager inn i kompetansehevingsopplegg som bryter med verdigrunnlag og pedagogisk forankring.

I prosessene som leder opp til en felles satsing er det viktig at styrerne i samtlige barnehager, sammen med de som er barnehageansvarlige i kommunen, kartlegger hvilke behov det er for kompetanseheving, sammen blir enige om overordnede satsningsområder og på hvilken måte det skal organiseres. Det vil være viktig av flere grunner. Ikke minst for samarbeidsklimaet og for å opparbeide god dialog og gjensidig tillit. Det er uheldig når barnehager blir pålagt å delta på kontroversielle satsinger som for eksempel Agderprosjektet, systematisk kartlegging av språk eller utviklingssatsinger der smilefjesundersøkelser blir tatt i bruk, da store deler av profesjonsfeltet, leger og psykologer mener det bryter med rammeplan og lovverk, barnas rettigheter og personvern og kan være direkte skadelig. Det må tas kloke valg som bidrar til økt kvalitet i samtlige barnehager.

Kapitaltilskudd uavhengig av barnehagens bygge-/ godkjenningsår

Virke er positive til forslaget om et kapitaltilskudd som er uavhengig av barnehagens bygge-/ godkjenningsår. Få har forstått hvorfor det skal skilles på bygge/godkjenningsår, slik som det har vært fram til i dag. Eldre barnehager har stort behov for vedlikehold, derfor har det vært en merkelig praksis at kapitaltilskuddet har blitt lavere i takt med barnehagens økende alder. Dette vil derfor være spesielt positivt for eldre barnehager.

Kostnadsdekning av pensjonsutgifter og omfordeling

Utredninger har vist at noen private barnehager får mer i tilskudd for å dekke de ansattes pensjon enn de har i kostnader til pensjon. Samtidig vet vi at enkelte barnehager også har høyere pensjonskostnader enn tilskuddet som de mottar. Flertallet er tydelige på at eventuelle innsparinger skal brukes til flere ansatte, bedre kvalitet og fremtidige satsinger i barnehagene. For Virke er det viktig å presisere at dette ikke må bli en måte for kommunene å spare penger på til private barnehager, men at forslaget til flertallet blir fulgt opp og sikret.

Virke mener det vil være langt mer treffsikkert og enklere om kostnadsdekningsprinsippet blir lagt til grunn når det gjelder pensjonsutgifter. På den måten vil den enkelte barnehage få dekket sine reelle pensjonskostnader istedenfor et flatt pensjonspåslag uavhengig av pensjonsløsning og ansiennitet i personalgruppa. Det som er viktig for barnehagene er forutsigbarhet, samtidig som kostnadsdekning fjerner grunnlaget for å spekulere i billigst mulige pensjonsavtaler. Det vil være en trygghet for barnehagene å vite at pensjonsutgiftene blir dekket og at de slipper å måtte gjennom en ressurskrevende papirmølle for å søke om kompensasjon hvis de er underfinansiert.

Virke støtter derimot ikke forslaget om reduksjon til 11 prosent pensjonspåslag som en overgangsordning i 2022, da det vil komme til å ramme barnehager med høyere pensjonskostnader enn 13 prosent.

Selvstendig rettssubjekt

Virke mener at det må være i alles interesse at man sikrer at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt til å drive barnehage til barnas beste slik at tilliten i samfunnet sikres. Vi mener det er avgjørende at Stortinget tar grep og får på plass lovverk og retningslinjer for den barnehagevirksomheten vi befinner oss i nå for å oppnå legitimitet rundt transparens og pengestrømmer.

Virke forutsetter at om det stilles krav om selvstendig rettssubjekt så må flertallets forslag om en kompensasjonsordning for engangskostnader som private barnehager har ved overgang til selvstendig rettssubjekt innføres.

Departementet har nå sendt på høring et forslag om nye regler for regnskapsmessig skille som departementet vurderer som tilstrekkelige for å kunne sikre innsynet og kontrollen som var målet med kravet om selvstendig rettssubjekt. Et viktig prinsipp er at det ikke må gjøres større inngrep enn det som er nødvendig. Samtidig merker vi oss Utdanningsdirektoratets kommentarer om hvordan de opplever regelverkets egnet for skoleområdet.

Behovet for kontroll varierer mellom de ulike aktørene i barnehagesektoren. Velferdstjenesteutvalget pekte på de lavere styringskostnadene ved bruk av ideelle aktører. Det må gjenspeiles i kravene som stilles til aktørene, for å unngå større inngrep enn nødvendig.

Godt innsyn og kontroll er avgjørende for tilliten til sektoren, og er en forutsetning for å få til en god samhandling mellom kommunene og de private barnehagene. Virke vil påpeke at om det skal innføres andre regler enn selvstendig rettssubjekt så er det viktig at både departement og tilsyn følger opp dette tett for å sikre at reglene fungerer etter intensjonen. Vi viser for øvrig til vårt høringssvar i denne saken.

Tilsyn

Virke støtter forslaget om å bevare kommunens mulighet til å føre tilsyn med økonomien i enkeltbarnehager som følge av forslag om innføring av kommunens mulighet til å stille vilkår eller fastsette egne forskrifter for finansiering. Dette vil være et fint supplement til det nasjonale tilsynet, slik at kontroll og oppfølging av regelverket samlet sett blir sterkere.

«De fleste økonomiske tilsyn hos private barnehager er ikke initiert av revisor, men er etablert på eget initiativ i kommunene. BDOs rapport «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren» (2018) påpekte enkelte mulige brudd på regelverket og disse er blant annet fulgt opp av kommune og statsforvalter. Som grunnlag for tilsyn er det i enkelte tilfeller innhentet nummererte brev fra revisor som inneholder vesentlig informasjon om regnskapsmessige forhold av betydning for tilsynsmyndigheten.»

Fra side 115 i «Du Er Henta!»

Dette viser at kommunen har en rolle å spille når det gjelder å avdekke mulige brudd på lovverket.

Samordnet og koordinert opptak

Flertallet foreslår ingen endringer i samordnet opptak i den enkelte kommune, men en begrensning på at kommunen ikke er pliktig til å finansiere plasser for barn uten rett til plass. Foreldre skal få søke inn barnet sitt til akkurat den barnehagen de ønsker, og så er det antall ledige plasser eller ei som avgjør om

de får første, andre eller tredjevalget innfridd. Akkurat som i dag. Foreldrenes valgfrihet er viktig å bevare, noe vi ønsker å presisere. Ingen barn skal derfor heller ifølge flertallsforslaget bli omplassert fra en privat til en kommunal barnehage, eller motsatt. Dette støtter Virke.

Reduksjon i antall barn for en liten eller enkeltstående barnehage kan være vanskelig å håndtere, både økonomisk og personalmessig. Vi mener derfor at det kan være til god hjelp å samarbeide med kommunen for en bedre planlegging av nedgang i kapasitet, enten den fordeles, rulleres, minskes i forbindelse med naturlige avganger eller løses på andre måter. Koordinert opptak handler om å planlegge i takt med fødselstall, ønsker og behov slik at man kan unngå nedleggelser og konkurser.

Virke vil påpeke at barnehagemyndighetens oppgaver er regulert av forvaltningsloven. Dette gir rammer for hvordan saker skal utredes og vedtak fattes. Det er ikke slik at kommunen får mulighet til å avvike tilbud som er etterspurt, da beslutningene om styring av kapasitet i kommunale og private barnehager ikke åpner for urimelig forskjellsbehandling.

Foreldrenes ønsker og barnehagenes behov vil derfor være sentrale spørsmål i vurderingene av kapasitetsbehovet lokalt. Virke støtter flertallet som presiserer at kommunen får et stort ansvar for å sørge for gode samhandlingsprosesser rundt reduksjon av plasser når barnetallet reduseres.

Samtidig er det viktig for oss å påpeke at det vil være feil å trekke ned plasser i gode barnehager med høye søkertall, uavhengig om de er kommunale eller private. Det vil være feil overfor foreldrenes

valgmuligheter og ønsker, og dårlig ivaretagelse av ansattes arbeidsvilkår. Her er det derfor viktig å se barnehagenes beliggenhet i kommunen, med tanke på innbyggertall og antall potensielle søkere, eller om det finns andre grunner til at enkelte barnehager ikke får fylt opp plassene sine. I noen tilfeller vil det kunne være barnehager som ikke gir et godt nok tilbud til barna, uansett beliggenhet. Det er ikke sikkert noen tjener på at disse enhetene skal eksistere. Høy kvalitet er viktig for barna og samfunnet, derfor er det viktig å sikre fremtiden til de barnehagene som er «levedyktige». Vi ønsker også å påpeke at ansatte i ideelle og frittstående private barnehager ikke automatisk har en annen jobb som de kan omplasseres i, som i kommunen, dersom det foretas reduksjon av barn. Derfor ligger det et stort ansvar på kommunene om å sørge for at koordineringsprosessene foregår i tett og konstruktiv dialog med de private barnehagene.

Avslutningsvis ønsker vi å påpeke at en ny finansieringsmodell med mer transparent økonomi i barnehagene, som bidrar til større tillit, vil minimere kommunenes insentiv til å legge ned egne barnehageplasser for å drifte effektivt. Det vil bli enklere å tenke mer helhetlig om sektoren, slik at et koordinert opptak faktisk kanskje blir overflødig.

Lån i husbanken for ideelle barnehager

Virke støtter resonnetet om at behovet for å bygge ut sektoren ikke lenger er der på samme måte som da finansieringssystemet ble laget. Derimot er behovet for å oppgradere og vedlikeholde barnehager fortsatt der, så for ideelle barnehager er det viktig med fortsatt tilgang på lån i Husbanken. I 2016 - 2019 stod ideelle barnehager kun for 10 prosent av total lånesum. Samlet sett er andelen private barnehager som er organisert som Samvirkeforetak på 23 prosent, ifølge Velferdstjenesteutvalgets rapport. Det er med andre ord snakk om begrensede, men viktige summer for de det gjelder.

Driftsmarginene til de ideelle barnehagene er også vesentlig lavere enn for andre private barnehager, samtidig som de har mindre muligheter til å skaffe kapital på det ordinære markedet da bankenes betingelser som regel krever en egenkapital på minimum 20 % og har høyere rentebetingelser.

De fleste ideelle barnehager ble etablert tilbake i tid, fra 70 – tallet til begynnelsen av 2000 – tallet. Det er derfor et naturlig behov for oppgraderinger i årene som kommer. Kravene til barnehagelokaler er skjerpet og det vil være en forutsetning for å kunne drive godt og langsiktig at barnehagene har egnede lokaler. Det er derfor viktig å få på plass tiltak som kan sikre ideelle barnehager kapital til å utvikle seg videre.

Register over ideelle barnehager

For å kunne gjennomføre en politikk som treffer ideelle barnehager spesielt, mener Virke det viktig å kunne definere hva som er en ideell barnehage. Det har forekommet eksempler på kommersielle aktører som forsøker å ikle seg ideell drakt. Samtidig ser vi at det vil bli stadig flere situasjoner der ideelle aktører må begrunne og dokumentere at de er ideelle. Virke er derfor svært positive til flertallets forslag om å opprette et nasjonalt register over ideelle virksomheter i Norge.

«Frivillighetsregisteret ble opprettet i 2009 etter initiativ fra de frivillige organisasjonene. Registeret drives av Brønnøysundregistrene. Målet med registreringen av informasjon om den frivillige aktiviteten i Norge er at samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter skal bli bedre og enklere. Gradvis har oppføring i registeret blitt brukt som et inngangskriterium for å kunne benytte seg av offentlige støtteordninger. I dag brukes registrering blant annet som kriterium i grasrotandelen og i momskompensasjonsordningen for frivilligheten. For å lage et treffende register over ideelle virksomheter er det også behov for å formalisere definisjonen av en ideell aktør, slik at den kan anvendes av en revisor eller lignende kontrollinstans.» Hentet fra side 1 i «Veikart for ideell vekst», som ble lansert i mars 2021.

Likebehandling er ikke det samme som likeverdig behandling

Det er viktig å vite at et likebehandlingsprinsipp gjennom nasjonale satser, ikke nødvendigvis medfører likebehandling for barn og ansatte. Barnehagene vil motta samme tilskudd, men det betyr ikke det samme som økt kvalitet i barnehagetilbudet til alle barn.

Velferdstjenesteutvalget peker på at barnehagesektoren skiller seg markant fra andre velferdstjenesteområder der private tilbydere er til stede, ved at de private barnehagene etter dagens finansieringssystem skal behandles økonomisk likeverdig med kommunale barnehager, hvilket innebærer at enkelte private barnehager overkompenseres, noe som ikke er samfunnsøkonomisk bærekraftig ifølge Perspektivmeldingen.

I Norge er det fire kommuner som kun har private barnehager, og som dermed gir nasjonal tilskuddssats til barnehagene sine. Bømlo, Austevoll, Sokndal og Sigdal. Bemanningstettheten i de private barnehagene i disse kommunene varierte fra ca. 4 barn per ansatt til ca. 7 barn per ansatt fram til bemannings – og pedagognormene ble innført. Ideelle barnehager skilte seg særskilt positivt ut med god bemanningstetthet og færre barn per ansatt. Erfaringene fra de fire kommunene bare forsterker og tydeliggjør konklusjonene til de regjeringsbestilte rapportene til BDO og Telemarksforskning, og rapporten til Velferdstjenesteutvalget.

En annen utfordring med likebehandling, gjennom nasjonale tilskudd, er at ingen barnehage har lik kostnadsnivå. Personalkostnadene spriker fra en barnehage til en annen. Selv med lik grunnbemanning kan personalkostnadene være veldig forskjellig, på grunn av ulikt ansiennitetsnivå, ulik grad av sykefravær og ulik bruk av vikarer. Noe som igjen påvirker pensjonsutgiftene.

Nasjonal sats til alle private barnehager tar heller ikke hensyn til den enkelte kommunes økonomi eller prioriteringer. Det vil derfor kunne svekke barnehagetilbudet i kommuner med begrenset økonomisk handlingsrom.

Oppsummering

Over 50 prosent av barnehagene i Norge eies og drives av private aktører. Siden barnehageforliket i 2003 har det vært bred politisk aksept for at private leverer et barnehagetilbud. Samtidig har det historisk sett vært bred politisk aksept for kommunalt selvstyre i Norge og staten har vedtatt Veileder for statlig styring av kommunene. Videre har politikerne en felles forståelse av at vi møter en tid med mindre økonomiske rammer og at skattebetalernes penger må brukes på en måte som er samfunnsøkonomisk lønnsom og at gevinstrealiseringen skjer til fordel for felleskapet.

Virke mener prinsippene som legger grunnlaget for Lokal Samhandlingsmodell framstår helhetlig og fremtidsrettet. Den legger opp til tettere samarbeid mellom barnehagene i kommunen og mellom kommunen og private aktører, der tillit og samhandling skal føre til felles kompetanseheving og mer delingskultur. I tillegg sørger modellen for økt legitimitet gjennom at mer av midlene vil gå til barna og driften. Modellen vil også sørge for at kommunen tar større ansvar, samtidig som den bidrar til å ivareta det reelle mangfoldet.

Virke ønsker at det utvikles gode faglige samarbeid mellom kommunale og private barnehager til det beste for barna. Vi vil takke departementet for å ha startet dette viktige arbeidet og vil gjerne fortsette den gode og brede dialogen med departementet.

Vennlig hilsen

Hovedorganisasjonen Virke

Martin Ulvestad Østerdal – leder Virke ideell og frivillighet

+47 994 33 242

martin.osterdal@virke.no

Royne K. Berget – fagsjef for ideelle barnehager i Virke ideell og frivillighet

+47 975 27 837

royne.kristoffer.berget@virke.no