



Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Oslo 30. juli 2010

Høringsuttalelse – nytt finansieringsystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

Vi viser til høringsbrev av 19. april 2010. IKO – Kirkelig pedagogisk senter og KA Kirkelig arbeidsgiver- og interesseorganisasjon vil med dette avgi felles høringsuttalelse.

IKO, gjennom IKOs barnehagekontor, er en ressurs- og serviceorganisasjon for eiere og ansatte i menighets- og organisasjonsbarnehager. Om lag 230 barnehager er knyttet til IKOs barnehagekontor. KA er en interesse og arbeidsgiverorganisasjon for virksomheter med kirkelig forankring, og har om lag 80 barnehager som medlemmer.

Et mangfoldig barnehagetilbud

Regjeringen har ved en rekke anledninger uttalt ønsket om å sikre mangfoldet i barnehagesektoren. For IKO og KA er det av stor betydning at menighets- og organisasjonsbarnehager, som utgjør et viktig og nødvendig supplement til offentlige barnehager, får best mulig rammevilkår. Gjennom det sikres et mangfoldig barnehagetilbud med høy pedagogisk standard til beste for barna.

Disse barnehagene kjennetegnes i stor grad av følgende:

- En stor andel er mindre barnehager med færre enn 50 barn pr barnehage.
- Eierne av barnehagene har ofte lokal tilhørighet, og har verdibaserte/pedagogiske interesser i barnehagedriften. De har i liten grad økonomiske interesser ut over et ønske om å få dekket egne utgifter.
- Eierne driver en eller noen få barnehager. De færreste har egne tilsatte som er knyttet til drift av barnehager ut over de tilsatte i selve barnehagen. Administrative oppgaver gjøres oftest enten av frivillige eller tilsatte som arbeider med andre deler av eiers virksomhet (f.eks. kontortilsatte i en menighet/organisasjon).
- Det er normalt ikke noe økonomisk utbytte fra barnehagedriften, det er derimot vanlig at virksomheten direkte eller indirekte subsidieres/understøttes økonomisk av eierne.
- Barnehagedriften er ofte knyttet til bygninger og eiendommer som er en del av annen virksomhet, slik som deler av kirkebygg/forsamlingslokaler e.l.

Vi legger til grunn at lokal tilhørighet, verdimessig forankring og særpreget driftsform som våre medlemmer representerer, utgjør en viktig del av et mangfoldig barnehagetilbud. 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 offentlige rammebetingelser som bekrefter og underbygger verdien av et mangfoldig barnehagetilbud for barn og foreldre. Slike barnehager styrker den samlede kvalitet og bredde i det totale barnehagetilbudet.

Etter vår oppfatning er høringsnotatet for utydelig på dette området. Det kan synes som om de private barnehagene oppgave er begrenset til å bidra til at målsettingen om full barnehagedekning kan realiseres. Mangfold i seg selv gis i notatet liten egenverdi. Det legges mest vekt på å sikre at private barnehager ikke har økonomisk vinning på sin barnehagedrift. Dette er etter vår mening et skjevt fokus. Etter vår oppfatning bør lov- og regelverk legge føringer som sikrer at foreldre gis mulighet til å velge barnehager med ulik verdimesig, pedagogisk profil, driftsform mv.

Mange av våre barnehagemedlemmer eies av virksomheter som styres på frivillig basis, og som baseres mye av eieransvaret på frivillig innsats. Vi erfarer at barnehagereformen har stilt 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 frivillig innsats på området.

Vi erfarer videre at det kan være store ulikheter for hvordan kommunene behandler de ikke-kommunale barnehagene. Våre medlemmer melder at uforutsigbarheten ofte kan være en like så stor utfordring som nivået på det økonomiske tilskuddet. IKO og KA vil på denne bakgrunn understreke behovet for statlige føringer som sikrer de ikke-kommunale barnehagene forutsigbarhet, stabile rammebetingelser og et lett forståelig regelverk. Vi vil 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.

Likeverdig behandling

KA og IKO var grunnleggende positiv til Stortingets brede barnehageforlik. Likeverdig økonomisk behandling av ikke-kommunale barnehager med de kommunale var ett sentralt element i dette forliket. Vår erfaring er at dette ennå ikke er realisert. Barnehageforliket har for mange av våre medlemmer ført til økt økonomisk usikkerhet og flere har opplevd svekket økonomi. Vi får tydelige meldinger om det er langt igjen til likeverdig økonomisk behandling. Det er derfor et viktig prinsipp som nå er fastsatt: at likeverdig behandling defineres som at ikke-kommunale barnehager skal få 100 pst. av det tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd. Dette kan legge grunnlaget for at målet om likeverdig økonomisk behandling i større grad kan oppfylles.

KA og IKO er samtidig skuffet over at prinsippet om full likeverdig økonomisk behandling ikke blir innført før det er ”innfaset i statsbudsjettet”. Inntil full likeverdig økonomisk behandling blir innfaset støtter vi like fullt prinsippene i de foreslåtte overgangsreglene.

Nærmere om tilskudd til driftskostnader

KA og IKO støtter forslaget om at tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene skal beregnes på grunnlag av kommunens budsjetterte utgifter til egne tilsvarende barnehager. Dette vil bl.a. gi større forutsigbarhet enn det som er situasjonen i dag. KA og IKO er imidlertid meget skeptisk til forslaget om at kommunene kan overskride sine budsjetter i hele 3 år før de må oppjusteres i tråd med kommunens egne reelle utgifter. Det er ofte en nær sammenheng mellom kommunens barnehageutgifter og utgiftene til ikke-kommunale barnehager i samme område. Dersom regnskapene viser en betydelig underbudsjettering på sektoren, bør dette gis utslag også for de ikke-kommunale barnehagene så raskt som mulig.

IKO og KA er ikke tilfreds med forslaget om at kommunale barnehager med særskilt høye driftskostnader kan holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget for ikke-kommunale barnehager. Forslaget innebærer at det lages en særbestemmelse for å kunne holde utenfor særpregede kommunale barnehager med høyt utgiftsnivå. Samtidig er ikke foreslått noen

sikringsmekanismer for ikke-kommunale barnehager som eventuelt har en tilsvarende høy kostnadsstruktur. Det omtales heller ikke hvilke kriterier som skal ligge til grunn for et slikt unntak. Slike kriterier må være klarere utformet, og en eventuell særbestemmelse må også gjelde private barnehager som faller inn under tilsvarende kriterier.

Dersom departementet fastholder forslaget om å holde utenfor barnehager med særlig høye kostnader i beregningsgrunnlaget, må tilsvarende gjelde barnehager med særlig lave kostnader. KA og IKO vil derfor foreslå at kommunene også skal pålegges å holde kommunale barnehager med særskilt lave kostnader utenfor beregningsgrunnlaget.

Departementet foreslår at kommunene skal gi et påslag på 4 % av det beregnede tilskudd for å dekke administrasjonskostnader. Vi mener at dette påslaget er for lavt estimert, særlig for mange av de mindre barnehagene hvor de administrative kostnadene kan være noe større pr barn. Menighets- og organisasjonsbarnehager vil i liten grad kunne utnytte ”stordriftsfordeler” i det administrative arbeidet, og 4 % til administrasjon er etter vår mening for lite.

Vi støtter forslaget om at kostnader til tilrettelegging av barn med særskilte behov skal holdes utenfor kostnadsgrunnlaget. Vi forutsetter samtidig at ikke-kommunale barnehager gis samme dekning som de kommunale for å dekke eventuell tilrettelegging av barn med særskilte behov.

Åpne barnehager

Åpne barnehager er en annerledes form for barnehagevirksomhet som i tillegg til å være et tilbud til barn også gir et viktig voksentilbud, ikke minst i forhold til innvandrergrupper og foreldre som gjerne mangler gode sosiale nettverk. IKO og KA er derfor glad for departementet foreslår at godkjente Åpne barnehager skal være omfattet av den nye forskriften om likeverdig behandling.

Vi ser samtidig med uro på den situasjonen flere Åpne barnehager har kommet i det siste året. Dette kan medføre en kraftig reduksjon av dette tilbudet. Åpne barnehager er et viktig bidrag for å sikre et mangfoldig barnehagetilbud som er tilpasset ulike livssituasjoner og foreldrevalg. Åpne barnehager gir familier med ulike behov tidlig veiledning, omsorg og læring i samspill mellom foreldre og barn. Pedagoger kan bidra til tverrfaglig samarbeid med helsestasjoner, ressurshelsestasjoner, barnevern, familiesenter med mer. Overgangen til en regulær barnehage oppleves ofte lettere når foreldre fra ulike kulturer får en ”myk” start, der de kan være med å lære språk, utveksle erfaringer og bli tryggere i kommunikasjonen med det samfunnet de møter.

Omfanget av kommunale tilbud for åpne barnehager er svært forskjellig i kommunene, og det vil være mer krevende å beregne størrelsen på det kommunale tilskuddet til dette barnehagetilbudet. Vi vil derfor anbefale at det utarbeides nasjonale retningslinjer for tilskudd til åpne barnehager. Utgangspunktet må da være barnehagens størrelse og antall barn og foreldre som kan være tilstede samtidig. Bemanningen trenger kompetanse på pedagogiske, kulturelle, psykologiske, språklige og religiøse områder og bør være stabil og forutsigbar. Det er svært viktig å legge fast en norm for minimumsbemanning selv om denne noen gang vil være større enn behovet den enkelte dag.

Det bør gis tilskudd etter det maksimale tallet barn og voksne som kan være tilstede samtidig. Barn under tre år bør regnes som to barn mht. tilskudd, slik som i andre barnehager, og slik det ble gjort før 2001. Selv om det i loven heter at foreldrene regnes som bemanning, krever det ofte stor innsats av personalet å både veilede foreldre og ha ansvar for barnegruppens innhold.

Spesielt om pensjonsutgifter

Mange av våre medlemsbarnehager har en offentlig pensjonsordning for de tilsatte. En slik pensjonsordning sikrer at de tilsatte har samme pensjonsrettigheter som kommunalt tilsatte.

Ulempen for barnehagen vil kunne være at en offentlig pensjonsordning er noe mer kostbar enn de fleste private pensjonsordninger. I tillegg vil arbeidsgiver ha forpliktelser til betaling av reguleringskostnader for både tidligere og nåværende tilsatte. For ikke-kommunale barnehager med offentlig pensjonsordning vil dette i mange tilfeller kunne gi betydelige ekstra pensjonskostnader sammenlignet med andre ikke-kommunale barnehager.

Konsekvensene av gjeldende ordning med reguleringspremie kan slå spesielt skjevt ut for barnehager som har vært drevet i mange år og/eller har mange tidligere tilsatte som har uførepensjon e.l. Vi viser her bl.a. til utfordringer omtalt i brev til Finansdepartementet fra HSH, ASVL, KA, KS Bedrift og Overføringsavtalens sikringsordning av 7. juni 2010. Dette er kostnader som disse barnehagene har pådratt seg som resultat av at de i mange år har tilbudt et offentlig velferdstilbud med samme lønns- og pensjonsvilkår som kommunalt tilsatte. Vi opplever det svært urimelig at disse barnehagene skal få betydelig svakere økonomiske rammebetingelser sammenlignet med nyere barnehager og andre ikke-kommunale barnehager med andre pensjonsordninger. Vi viser her bl.a. til at disse barnehagene allerede har oppfylt Regjeringens målsetting om likeverdige lønns- og arbeidsvilkår mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Det vil være uheldig om disse barnehagene får økonomiske rammer som kan gi et svakere tilbud til barna. Vi ber derfor om at regelverket sikrer at ikke-kommunale barnehager som har særskilt høye pensjonskostnader knyttet til betaling av reguleringskostnader får dekket disse ut over det ordinære driftstilskuddet.

Beregning av kapitalkostnader

KA og IKO ser at begge de foreslåtte modellene for dekking av kapitalkostnadene har store svakheter. Modell 1 vil kunne slå urimelig ut der kommunen sitter med mest eldre barnehager med lave kapitalkostnader, mens de ikke-kommunale barnehagene kan ha store kapitalkostnader knyttet til nyere bygningsmasse. Modell 1 forutsetter at kommunene gjennomfører fullstendige investerings- og avskrivningskostnader for sine barnehagebygninger i tråd med private regnskapsprinsipper. Modell 2 vil i liten grad fange opp store lokale variasjoner mht kapitalkostnader.

Vi vil derfor foreslå at de ikke-kommunale barnehagene kan velge den mest fordelaktige av disse to alternativene, da dette samlet sett vil fange opp mange ulike lokale forhold på dette området.

Uttak av verdier

Offentlig støtte til barnehagevirksomhet skal primært komme barna til gode. Det er et viktig prinsipp. Samtidig har det vist seg at private barnehager har vært og er en helt nødvendig ressurs for å oppfylle målsettingen om full barnehagedekning. Da er det viktig å legge til rette for at ulike private aktører kan videreutvikle og fornye sin virksomhet. Departementets klare avvisning av alt som heter utbytte eller mulige ”gevinster” av barnehagedrift, bidrar til en mistenkeligjøring av alle aktører og kan fungere demotiverende for barnehageeiere.

For de aller fleste barnehager som er medlemmer i IKO og KA er utbytte/uttak av verdier en forholdsvis ukjent problemstilling. De fleste har tilstrekkelige utfordringer med å få dekket de faktiske utgiftene. På denne bakgrunn kunne vi ha valgt å legge lite vekt på forslagene om uttaksbegrensning mv. Vi får inntrykk av at disse forslagene er rettet mot noen få store aktører som har hatt økonomisk fortjeneste. Vi frykter imidlertid at det foreslåtte regelverket på urimelige måter også kan ramme små og verdibaserte barnehager. Disse vil ofte ikke ha samme forutsetninger for å tilpasse seg et forholdsvis komplisert regelverk, og de vil slite med å mestre de byråkratiserende tendensene som denne delen av forslaget representerer. Profesjonelle store aktører vil lettere kunne tilpasse virksomheten over tid til et nytt regelverk sammenlignet med de mange små verdibaserte barnehagene. IKO og KA peker på at dagens

regelverk allerede gir adgang til å regulere uttak av verdier, og vi tror at dagens regelverk skal brukes mer aktivt før det foreslår nye ordninger.

Tilbakebetaling av offentlig tilskudd ved opphør

Når det så gjelder forslaget om tilbakebetaling av offentlige tilskudd og foreldrebetaling ved eventuelt opphør/salg av barnehager, så vil vi avvise dette på det sterkeste. Det vil i så fall innebære en helt ny praksis i forhold til offentlige bevilgninger. Hvis forslaget blir vedtatt, kan eventuelle barnehageeiere få problemer med finansiering av sine investeringsutgifter. Banker kan nekte lån og frivillige kam miste mye motivasjon når kommunen kan kreve tilbake gitte tilskudd. Ikke-kommunale barnehager har bidratt til god dekning, kvalitet og mangfold i barnehager i Norge. Dette i tillegg til økonomisk risiko, stor arbeidsinnsats og i stor grad kvinnelig gründervirksomhet må anerkjennes som en berikelse av samfunnet og ikke møtes med trussel om tilbakebetaling.

Mange menighets- og organisasjonsbarnehager har sin virksomhet knyttet til bygninger og eiendommer som er en del av annen virksomhet, slik som deler av kirkebygg/forsamlingslokaler e.l. En ordning med tilbakebetaling av tilskudd ved opphør av barnehagedriften vil kunne skape stor usikkerhet knyttet til den ordinære virksomhet i menighet/organisasjon og/eller de bygninger som barnehagen var en del av. Vil de som driver en barnehage i f.eks. en kirkebygning, påføre eier et økonomisk krav som må innfris ved eventuell opphør? De store ukklarhetene om konsekvenser og rettslig grunnlag for dette forslaget gir i seg grunn til å avvise forslaget i sin nåværende form.

Konklusjon.

- Det er viktig med et mangfoldig barnehagetilbud. Menighets- og organisasjonsbarnehager utgjør en viktig og nødvendig del av dette mangfoldet. Det er derfor viktig med et regelverk som tar hensyn til disse barnehagenes egenart og særskilte behov.
- IKO og KA støtter at det utarbeides et finansieringssystem som legger opp til full økonomisk likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Samtidig må det gis økonomiske rammer som sikrer rask innfasing av prinsippet om full økonomisk likebehandling.
- De økonomiske tilskuddsordningene må være forutsigbare. IKO og KA støtter derfor forslaget om å la budsjettet legges til grunn for overføringene, men kommunale overskridelser bør kompenseres umiddelbart og ikke først etter tre år.
- Kommunale barnehager med særskilt høye driftskostnader bør ikke holdes utenfor beregningsgrunnlaget. I så fall må tilsvarende ikke-kommunale barnehager også få særskilte tilskudd og eventuelle lavkostnadsbarnehager i kommunen også holdes utenfor beregningene.
- Åpne barnehager representerer et annerledes, men veldig viktig supplement til vanlige barnehager. IKO og KA støtter at Åpne barnehager innlemmes i tilskuddsordningene, men vi vil framheve betydningen av at det utarbeides nasjonale retningslinjer for slike tilskudd. Det er nødvendig at en da tar utgangspunkt i det maksimale antall barn/foreldre som det er plass til og at en også ivaretar behovet for kvalifisert pedagogisk personell.
- Menighetsbarnehager har i all hovedsak offentlige pensjonsordninger. Regelverket må sikre at ikke-kommunale barnehager som har særskilt høye pensjonskostnader knyttet til betaling av reguleringskostnader får dekket disse ut over det ordinære driftstilskuddet.

- Private barnehager utgjør en nødvendig del av den totale barnehagevirksomheten. Det er viktig at en ikke gjør det økonomisk og administrativt tungvint å drive private barnehager. Forslaget om eventuell tilbakebetaling av offentlig støtte ved nedlegging av drift er svært uheldig og bør ikke gjennomføres.

Øystein Dahle
direktør KA
avdeling for samfunnskontakt og
interessevirksomhet

Eigil Morvik
direktør IKO
Kirkelig pedagogisk senter