

Utdanningsdirektoratet
Postboks 9359 Grønland
0135 OSLO

Deres ref:

Oslo, 19. august 2015
Vår ref: Iman Winkelman/ 15-22279

HØRING - FINANSIERING AV PRIVATE BARNEHAGER

Vi viser til høringsbrev med tilhørende høringsdokumenter av 22.mai 2015 vedrørende forslag til ny finansieringsmodell for private barnehager. Vedlagt følger Virkes hørings svar. Våre innspill er basert på dialog med representanter for Virkes medlemmer innen sektoren, i tillegg til dialog med andre interessenter på området.

Vi stiller oss til disposisjon ved spørsmål eller behov for ytterligere informasjon i anledning våre innspill knyttet til de ulike momentene vi kommenterer gjennom vårt hørings svar.

Spm1: Hvilken finansieringsmodell ønsker dere?

Alternativ: Nasjonal sats med lokal justering

Kommentar: Virke har gjennom flere år vært opptatt av at offentlige og ikke-offentlige barnehager skal likebehandles med hensyn til finansiering. Virke anser forslaget om å innføre en ny finansieringsmodell basert på nasjonal sats med lokal justering som et viktig og riktig fremskritt i arbeidet med å oppfylle hovedformålet med finansieringsmodellen som uttrykt i barnehagelovens §14.3.ledd - en likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager innenfor den enkelte kommune.

Virke vil peke på at en nasjonal sats med lokal justering representerer en betydelig forenkling i finansieringsordningen sammenlignet med dagens modell. Forenkling vil både komme kommunene til gode, men også være viktig sett ut fra de ikke-offentlige barnehagenes perspektiv: basert på vår egen erfaring knyttet til flere av våre medlemsvirksomheter, er dagens beregning av finansieringstilskuddet svært vanskelig å ettergå for den enkelte tilskuddsmottaker. Ofte har det også vist seg at mottatt tilskudd ikke er beregnet korrekt av kommunene, og at lokalt skjønn og kommunale ulikheter med hensyn til regnskapsorganisering bidrar til at det må leies inn økonomisk og juridisk

rådgivning for å ettergå tilskuddsberegningen av tilskuddsmottaker. Dette medfører i neste omgang en omfattende ressursbruk knyttet til kontroll av tilskudd som gir de ikke-offentlige barnehagene en urimelig ekstrabelastning sammenlignet med de kommunale barnehagene. Etter Virkes syn bør finansieringssystemet være utformet på en slik måte at tilskuddsmottaker på en enkel måte kan ettergå beregningen som ligger til grunn for beregningen av tilskuddet. Modellen for finansiering må dessuten bygge på forutsigbarhet og være konsistent – både over tid, men også mellom ulike kommuner. Slik Virke ser det, vil en nasjonal sats med lokal justering bidra til at disse kravene oppfylles i langt større grad enn ved en eventuell videreføring av dagens modell.

Spm 2: Støtter dere vårt forslag om påslag for pensjonsutgifter?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter forslaget om å gi et påslag for pensjonsutgifter, og kostnader under forutsetning av at påslaget settes slik at det i størst mulig grad dekker de faktiske pensjonsutgiftene, og kostnadene til de ikke-kommunale barnehagene. Virke viser til direktoratets beskrivelse av pensjonsordningene i kommunale og private barnehagene i punkt 3.2.2. Direktoratet sier her at det er konkrete forskjeller på de ytelsesbaserte pensjonsordningene i hhv kommunale og private barnehager. En viktig forskjell er at i den kommunale tjenestepensjonen oppreguleres både aktivt ansatte, tidligere ansatte som har gått over i en annen jobb i privat sektor, og personer som har blitt pensjonister. Dette fører til at den samlede pensjonspremien blir høyere i den kommunale ordningen enn i ytelsesbaserte pensjonsordninger i privat sektor. Videre har den kommunale pensjonsordningen levealdersjustering. For Virkes del er det viktig å presisere at de private barnehagene som er medlemmer i Virke har såkalte offentlig-like tariffordninger, inkludert pensjonsordninger. De private barnehagene i Virke har med andre ord identiske pensjonsordninger som de kommunale barnehagene, med oppregulering av aktive ansatt, tidligere ansatte som har byttet jobb, og pensjonister. Den samlede pensjonspremien for Virkes barnehagemedlemmer er dermed vesentlig høyere enn i de private barnehagene som er medlemmer av andre organisasjoner. Årsaken til forskjellene i pensjonsordninger i mellom de private barnehagene skyldes forskjeller i tariffavtalene organisasjonene har med arbeidstakerorganisasjonene.

Vi vil i den anledning vise til at man gjennom høringsdokumentene tar til orde for et påslag som vil dekke 78 prosent av de private barnehagene. Etter Virkes syn bør ordningen utformes slik at en enda større andel av de ikke-offentlige barnehagene får dekket sine pensjonsutgifter, og kostnader. Direktoratets forslag om et prosentpåslag på 14 prosent bør derfor avvises. Prosentpåslaget bør økes ytterligere, alternativt bør det vurderes om finansieringen av pensjonsutgifter kan innrettes på en annen – og enda mer – treffsikker måte enn hva som følger av direktoratets anbefalte modell. Her vil vi vise til PBLs hørings svar der det fremkommer alternative forslag til hvordan man kan utforme et treffsikkert system som verken gir over- eller underfinansiering av de ikke-offentlige barnehagenes pensjonsutgifter på.

Spm 3: Støtter dere forslaget om en søknadsbasert ordning for barnehager med særlig høye pensjonsutgifter?

Alternativ: Nei

Kommentar: Virke ønsker en modell som automatisk kompenserer dokumenterte pensjonskostnader, og utgifter i de private barnehagene. Denne modellen er særdeles viktig for de private barnehagene med offentlig-like tariffordninger, jf svaret på spm 2. Virke støtter ikke forslaget om en søknadsbasert ordning for barnehager med særlig høye pensjonsutgifter. Dette under klar forutsetning av at det etableres en treffsikker ordning for dekning av dokumenterte kompenserte pensjonskostnader for den enkelte barnehage . En eventuell søknadsbasert ordning vil representere det motsatte av forenkling, og vil potensielt medføre betydelig merarbeid både for de som ønsker å benytte seg av adgangen til å søke, og av de som skal behandle søknaden. De skjønsmessige vurderingene som vil måtte bli foretatt i forbindelse med søknadsbehandlingen, vil også medføre en reell risiko for at forutsigbarheten som følger av en nasjonal sats med lokal justering undergraves. I tillegg medfører forslaget slik det er formulert en risiko for at det oppstår konkurransevridende effekter mellom aktører som eventuelt får tilsagn om støtte, og de som eventuelt får avslag på sin søknad.

Spm 4: Støtter dere at kapitaltilskuddet kun beregnes ut fra nasjonal sats?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter at kapitaltilskuddet kun beregnes ut fra nasjonal sats. Dette vil være et viktig bidrag til forenkling for de kommunene som per i dag velger å beregne dette lokalt. Samtidig vil det kunne bidra til konsistens knyttet til måten kapitaltilskuddet beregnes på. Vi vil i den anledning også anføre at kommunale regnskapsprinsipper per i dag er lite egnet for beregning av kapitaltilskudd, og at en omlegging til en nasjonal sats vil kunne bidra til at beregningen blir mer korrekt enn hva som er tilfellet med gjeldende finansieringsmodell.

Subsidiært; dersom man fra myndighetenes side ikke går inn for at kapitaltilskuddet kun skal beregnes ut fra nasjonal sats, mener Virke det bør være en korreksjonsfaktor knyttet til de største byene som kompenserer for at byggekostnadene normalt sett er høyere i pressområder.

Spm 5: Er dere enige i at kapitaltilskuddet gis likt for tre år?

Alternativ: Nei

Kommentar: Virke mener at kapitaltilskuddet bør gis avhengig av gjennomsnittlige kapitalkostnader for det enkelte år. Det er vanskelig å se at en endring fra treårige intervaller til en beregning basert på enkeltstående etableringsår, vil medføre vesentlig merarbeid å administrere. Samtidig vil det bidra til at finansieringsmodellen blir mer korrekt enn hva som er tilfellet dersom man legger opp til treårige intervaller. Virke anbefaler derfor at kapitaltilskuddet baseres på et system med en gjennomsnittlig kapitalkostnad for nye og gamle barnehager i henhold til direktoratets forslag, men med intervaller på ett år.

Spm 6: Hvilken metode mener dere er best egnet til å beregne kapitaltilskuddet?

Alternativ: Godkjenningsår

Kommentar: Virke anbefaler at godkjenningsåret benyttes som metode for å beregne kapitaltilskuddet. Innledningvis er det viktig å bemerke at Virke leser direktoratets forslag slik at metoden kun kommer til anvendelse dersom barnehagen har vesentlig høyere kapitalkostnader enn minimumssatsen, og kommunen etter forskrift gir høyere kapitaltilskudd. Alle barnehager er uansett garantert minimumstilskuddet. Med dette som utgangspunkt, og målet om en enkel metode for å avgjøre kapitaltilskuddet på, mener Virke at man kan gå inn for godkjenningsår som metode. Gjennom å benytte godkjenningsår kan de økte kapitalkostnadene relateres til faktiske forhold med barnehagenes lokaler. Vi viser i den anledning også til direktoratets egne vurderinger der godkjenning etter barnehagelovens §10 kan benyttes som en informasjonskilde av myndighetene for å kunne plassere barnehagen i riktig år med hensyn til beregning av tilskuddssats.

Det bemerkes at spørsmålet om byggeår versus godkjenningsår fremstår som vanskelig å vurdere med bakgrunn i at det er uklart hvordan alternativene slår ut i praksis med hensyn til alle aktuelle momenter. Virke anbefaler at Utdanningsdirektoratet benytter ekstern kompetanse til ytterligere utredning av dette spørsmålet før endelig konklusjon trekkes fra myndighetenes side.

Spm 7: Støtter dere at tilskuddet til familiebarnehager kun beregnes ut fra nasjonal sats?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter at tilskuddet til familiebarnehager kun beregnes ut fra nasjonal sats. Dette vil representere en forenkling for alle parter.

Spm 8: Støtter dere at tilskuddet til åpne barnehager kun beregnes ut fra nasjonal sats?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter at tilskuddet til åpne barnehager kun beregnes ut fra nasjonal sats. Dette vil bidra til forenkling. Samtidig vil Virke presisere at det bør utarbeides enhetlige retningslinjer for telling av barn i åpne barnehager. Dette er viktig i møte med at barnetallet i godkjenning til den enkelte åpne barnehage som skal legges til grunn ved utregning av årlig tilskudd, og at dette barnetallet svinger gjennom året på grunn av ulik etterspørsel fra brukerne.

Spm 9: Støtter dere vårt forslag om at kommunen der barnet er folkeregistrert skal være refusjonspliktig?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter forslaget om at kommunen der barnet er folkeregistrert skal være refusjonspliktig. Vår anbefaling knyttet til dette punktet henger direkte sammen med at kommunen der barnet er folkeregistrert mottar finansiering gjennom inntektssystemet, og dermed også bør være refusjonspliktig.

Spm 10: Støtter dere forslaget om ikke å videreføre en bestemmelse om minimumssats?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter forslaget om ikke å videreføre en bestemmelse om minimumssats. Dette under henvisning til formålet bak finansieringssystemet – en reell finansiell likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Spm 11: Er dere enige i forslaget om ikke å videreføre en bestemmelse om formål og virkeområde?

Alternativ: Nei

Kommentar: Virke støtter ikke forslaget om ikke å videreføre en bestemmelse om formål og virkeområde. Dersom dagens finansieringsmodell videreføres er formålet et viktig element som må forskriftsfestes. Virke er for øvrig positiv til å ikke videreføre bestemmelsen om virkeområde.

Spm 12: Støtter dere vårt forslag om ikke å videreføre begrepet ordinær drift i ny forskrift?

Alternativ: nei

Kommentar: Virke støtter ikke forslaget om ikke å videreføre begrepet ordinær drift i ny forskrift. Dette under henvisning til at begrepet virker beskrivende i relasjon til at forskriften dreier seg om å finansiering av basistilbudet til barn i barnehager. Det er eksempelvis utfordringer knyttet til tilskudd som skal gå utover basistilskuddet som ikke er med i forslagene til ny finansieringsmodell for private barnehager.

Spm 13: Støtter dere forslaget om å beholde en bestemmelse om kravet til forsvarlig saksbehandling etter forvaltningsloven?

Alternativ: Nei

Kommentar: Virke støtter ikke forslaget om å beholde en bestemmelse om kravet til forsvarlig saksbehandling etter forvaltningsloven. Vår avvisning av dette forslaget bygger på et registrert behov for strengere og mer presist krav til dokumentasjon og begrunnelse enn hva som følger av forvaltningslovens bestemmelser. Dette må sees i sammenheng med den til dels kompliserte beregningen som ligger til grunn for dagens finansieringsmodell, og de ikke-offentlige barnehagenes behov for - og mulighet til - å vurdere, kontrollere og etterberegne mottatt tilskudd.

Virke minner om at reglene om begrunnelse i forvaltningsloven i utgangspunktet er minimumsregler, og at det er flere eksempler på at det i særlovgivning gis utfyllende regler om begrunnelse. Dette bør også være tilfellet når det gjelder kommunenes dokumentasjon og begrunnelse når det kommer til tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

For øvrig viser vi til PBLs høringssvar der det tas til orde for en forskriftsfesting av kommunenes dokumentasjonsplikt dersom dagens finansieringsmodell videreføres.

Spm 14: Er dere enige i forslaget om ikke å videreføre 25 prosent regelen?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter direktoratets forslag om ikke å videreføre 25 prosent regelen jamfør behovet for likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Spm 15: Støtter dere forslaget om at det ikke skal være særskilte regler for barnehager i midlertidige lokaler?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter forslaget om at det ikke skal være særskilte regler for barnehager i midlertidige lokaler.

Spm 16: Støtter dere forslaget om ikke å videreføre regelen om ekstra tilskudd?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter forslaget om ikke å videreføre regelen om ekstra tilskudd. Slik direktoratet selv påpeker i sitt høringssvar, innebærer forslaget ingen realitetsendring.

Spm 17: Er dere enige i at fristen for vedtak om sats bør være 31.oktober i året før tilskuddsåret?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter at fristen for vedtak om sats bør være 31.oktober i året før tilskuddsåret. Samtidig vil Virke vise til at det er problematiske sider ved å sette fristen til denne datoen: nye og gjeldende tilskuddssatser kommer på et senere tidspunkt når kommunene også har fått innarbeidet statlig bestemt makspris for det kommende år i sine satsberegninger. Dette medfører at man innenfor en kort tidsperiode vil operere med flere versjoner av tilskuddssatsene for det kommende året, beregnet med henholdsvis gammel og ny sats. Ved å forskyve foreslått frist med en måned slik at kommunene også fikk innarbeidet makspris i sine beregninger, vil man både eliminere usikkerhet og redusere samlet informasjonsbehov. Virke foreslår derfor at direktoratet revurderer foreslått frist før man konkluderer endelig i dette spørsmålet.

Spm 18: Støtter dere forslaget om klagerett?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter forslaget om klagerett.

Spm 19: Er dere enige i forslaget om ikke å videreføre bestemmelsen om vilkårsstillelse?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter forslaget om ikke å videreføre bestemmelsen om vilkårsstillelse.

Spm 20: Støtter dere forslaget om at det ikke stilles krav til like rapporteringstidspunkt?

Alternativ: Nei

Kommentar: Virke støtter ikke forslaget om at det ikke skal stilles krav til like rapporteringstidspunkt. Bakgrunnen for vår avvisning av forslaget er at ulike rapporteringstidspunkt(er) har innvirkning på alderklassifiseringen av barna i barnehagen. Dette har igjen påvirkning på tilskuddsberegningene. Vi viser til PBLs hørings svar for utdypende kommentarer knyttet til dette punkt.

Spm 21: Er dere enige i forslaget til ny beregning av gjennomsnittlig barnetall i kommunale barnehager?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter direktoratets forslag når det gjelder beregning av gjennomsnittlig barnetall i kommunale barnehager. Bakgrunnen for vår støtte til dette forslaget er at det vil bidra til forenkling og konsistens i måten beregningen foregår på mellom ulike kommuner. Likeledes vil forslaget bidra til at aldersklassifiseringen i stor grad blir identisk med hvordan man i praksis håndterer barna med hensyn til alder og avdelingstilhørighet.

Spm 22: Bør gjennomsnittsberegningen kun gjøres med bruk av to årsmeldinger?

Alternativ: Nei

Kommentar: Virke mener gjennomsnittsberegningen ikke nødvendigvis bør gjøres med utgangspunkt i kun (to) årsmeldinger. Dette henger sammen med at årsmeldingene i noen tilfeller ikke fanger opp aktivitetsendringer i løpet av året på en god måte. Det kan være ulike årsaker til dette, som eksempelvis at kommunene ikke har fylt opp barnehagene innen fastsatt rapporteringstidspunkt, men fyller opp kort tid etter. Det bør, med utgangspunkt i dette, derfor etterstrebtes at beregningen bygger på dokumentasjon som gir et mest mulig dekkende bilde av den faktiske aktiviteten/endringen i aktivitet. Det bør derfor ikke kreves at gjennomsnittsberegningen bare skal basere seg på (to) årsmeldinger.

Spm 23: Er dere enig i forslaget om rapportering av barn i private barnehager?

Alternativ: Ikke valgt

Kommentar: Vi viser til våre svar på spørsmålene 20,21, og 22 i høringsnotatet. For Virke er det viktig at valg av telletidspunkter i kommunale barnehager har betydning for hvordan rapportering av barn i private barnehager skal foregå. Utmåling av helårstilskudd basert på rapporteringstidspunktet 15.desember innebærer at treårskullet ytes småbarnstilskudd i syv måneder og storbarnstilskudd i fem måneder. Det er avgjørende at aldersklassifiseringen med tilhørende økonomiske konsekvenser legges til grunn for alle barnehager uavhengig av om de er kommunale eller ikke, og at man ikke får et regime der private barnehager kun utmåles helårstilskudd basert på rapporterte barn 15.desember, mens kommunale barnehager har kontinuerlige tellinger (med påfølgende økonomiske konsekvenser).

Spm 24: Støtter dere forslaget om at barn som fyller tre år i løpet av tilskuddsåret, regnes som under eller over tre år, avhengig av om barnet rapporteres i løpet av årets sju første måneder, eller årets fem siste måneder?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter direktoratets forslag, da dette er mest i overensstemmelse med den faktiske driftssituasjonen i barnehagene. Denne form for aldersklassifisering bidrar også til at tilskuddet blir mest mulig korrekt.

Spm 25: Er dere enig i forslaget om klagerett?

Alternativ: Nei

Kommentar: Virke støtter ikke forslaget om klagerett under henvisning til at direktoratets forslag fremstår som en innsnevring av klageretten sammenlignet med dagens regime. Vi viser til PBLs høringssvar for utfyllende kommentarer.

Spm 26: Støtter dere forslaget om tilskuddsberegning og kommunesammenslåinger?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter forslaget om tilskuddsberegning og kommunesammenslåinger. Vi vil samtidig presisere at det er behov for å prisjustere kommunenes gamle regnskaper i forbindelse med tilskuddsberegningene. Dette for å unngå en underregulering av tilskuddene ved kommunesammenslåinger, forutsatt videreføring av dagens modell.

Spm 27: Ikke funnet relevant å besvare.

Spm 28: Støtter dere forslaget om å beregne en nasjonal sats med utgangspunkt i dagens beregning av nasjonal sats?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter forslaget om å beregne en nasjonal sats med utgangspunkt i dagens beregning av nasjonal sats. Dette under henvisning til at beregningsmetoden er akseptert av de toneangivende aktørene i barnehagesektoren, og at metodikken er gjennomarbeidet og kvalitetssikret.

Virke viser for øvrig til PBLs høringssvar, og støtter forslaget om at det etableres et eget beregningsutvalg som kan kvalitetssikre beregningsgrunnlag/metodikk for den nasjonale satsen. På vegne av Virkes mange medlemmer innen barnehagesektoren ønsker Virke å ha en fast representant i dette utvalget.

Spm 29: Bør satsen for Oslo beregnes særskilt?

Alternativ: Nei

Kommentar: Virke mener det ikke bør være en særskilt beregning for Oslo, da dette vil undergrave prinsippet om en felles nasjonal sats med lokal justering. I den grad det hadde vært aktuelt å foreta en særskilt beregning for enkelte byer/regioner, burde dette inkludert flere av de største byene i landet (eksempelvis de 5 største byene).

Spm 30: Støtter dere forslaget om at den lokale justeringen av den nasjonale satsen baseres på bemanningstetthet og arbeidsgiveravgift i kommunen?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter forslaget om at den lokale justeringen av den nasjonale satsen baseres på bemanningstetthet og arbeidsgiveravgift i kommunen. Arbeidsgiveravgiften varierer mellom ulike kommuner og bør enkelt kunne reguleres. Når det gjelder bemanningstetthet, så bør det også justeres ut fra dette for å oppnå størst mulig grad av likhet mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Virke anbefaler også at man vurderer om en tredje faktor kan bringes inn i den lokale justeringen; pedagogtetthet. Dette under henvisning til at det er et uttalt politisk ønske om økt pedagogtetthet i sektoren over tid, og oppmerksomheten om læring i barnehagen er økende.

Spm 31: Er dere enig i forslaget om rapportering?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter direktoratets forslag om rapportering. Se for øvrig svar på spørsmål 23 og 24.

Spm 32: Støtter dere forslaget om ikke å videreføre en bestemmelse om kommunens forpliktelser etter forvaltningsloven?

Alternativ: Nei

Kommentar: Virke støtter ikke forslaget om ikke å videreføre en bestemmelse om kommunenes forpliktelser etter forvaltningsloven. Etter Virkes syn vil en slik bestemmelse være viktig å beholde for å minne kommunene om hvilke plikter de har med hensyn til informasjon og begrunnelse i forbindelse med vurderinger og beregninger.

Spm 33: Er dere enige i forslaget om klagerett?

Alternativ: Nei

Kommentar: Virke er ikke enig i forslaget om klagerett. Dette under henvisning til at forslaget ikke gir de private barnehagene god nok rettsikkerhet knyttet til tre viktige bestemmelser i forslag til forskrift om finansieringsmodell nasjonal sats. Vi viser her til PBLs hørings svar for utdypende kommentarer.

Spm 34: Støtter dere forslaget om fratrekk?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke har ingen innsigelser til forslaget om fratrekk.

Spm 35: Er dere enige i forslaget til metode for å finne bemanningstetthet i kommunale barnehager?

Alternativ: Ja

Kommentar: Virke støtter forslaget til metode for å finne bemanningstetthet i kommunale barnehager. Forslaget fremstår som gjennomtenkt og enkelt håndterbart for alle parter.

Spm 36: Støtter dere forslaget til overgangsbestemmelse?

Alternativ: Nei

Kommentar: Virke støtter ikke forslaget til overgangsbestemmelse. Bakgrunnen for vår avvisning er at man vil risikere ulik kvalitet i en felles sammenslått kommune basert på hvordan finansieringen skal være inntil to år etter kommunesammenslåingen. Direktoratet bør revurdere sitt forslag og komme opp med et forslag der tilbudet blir mest mulig likt etter en eventuell sammenslåing av kommuner med ulike tilbud før sammenslåing.

Vennlig hilsen

Alisdair Munro
Direktør Virke Kunnskap, teknologi og utdanning

Iman Winkelman
Fagsjef Hovedorganisasjonen Virke

Hovedorganisasjonen Virke