

Utdanningsdirektoratet
Juridisk avdeling 2
Postboks 9359 Grønland
0135 Oslo

Oslo, 20.08.2015

Vår ref.
60341/HS11

Deres ref.
2015/3445

Høring - finansiering av private barnehager

Vi viser til høringsbrev datert 22. mai 2015 om finansieringsmodell for private barnehager. Arbeidsgiverforeningen Spekter organiserer flere større virksomheter innen denne sektoren, Norlandia med 59 barnehager over hele landet (i tillegg barnehager i Sverige), Akasia med 20 barnehager, SiO med 11 barnehager og studentsamskipnadene i Bergen, Stavanger og Vestfold med ca 10 barnehager til sammen.

Flere av våre medlemmer vil også avgi egne høringsvar som går mer detaljert inn i de enkelte spørsmålene i høringen. Vi vil i vårt svar konsentrere oss om hovedspørsmålet i høringen, om det er ønskelig med en lokal eller nasjonal sats i finansieringsmodellen. Innledningsvis vil vi berøre behovet for rammebetingelser som gjør det attraktivt for private aktører å delta som tjenesteleverandør i denne sektoren.

Arbeidsgiverforeningen Spekters syn - generelt

Arbeidsgiverforeningen Spekter har fulgt prosessene med etablering av markeder i skjæringspunktet mellom offentlig og privat sektor over lang tid, særlig innenfor helse- og samferdselssektoren. Våre synspunkter tar utgangspunkt i hva som bidrar til velfungerende markeder med lave etableringshindre, effektiv ressursbruk og gode tjenester for brukerne. Kjentegnet ved flere av disse markedene er at de ikke er helt ordinære markeder med prisfastsettelse gjennom tilbud og etterspørsel slik vi kjenner fra private markeder. Utforming av de offentlige anbuds- og finansieringsmodellene vil derfor være særlig viktige for etablering av velfungerende markeder.

Debatten om bruk av private aktører for å bidra til et offentlig tjenestetilbud blir ofte vel ideologisk og unyansert. Fra Spekters side mener vi at private aktører har en viktig rolle å spille innenfor flere sektorer, selv innenfor områder hvor det er bred enighet om at det offentlige skal ha en sentral rolle, f eks innen helse og omsorg. Med private aktører mener vi både kommersielle og ideelle virksomheter. Disse bør ha like rammebetingelser og konkurransevilkår.

Vi mener ikke private aktører nødvendigvis er bedre fordi de er private, men de er viktige fordi de kan bidra til nytenking, innovasjon og utvikling, som igjen kan være nyttig for de offentlige aktørene. Innenfor helsesektoren er det akseptert at de private er viktige, ikke bare som supplement, men også som et korrektiv. Dvs at de offentlige aktørene har nytte av det finnes private aktører med en annerledes tilnærming og kanskje et større fokus på innovasjon og nye måter å tenke på i forhold til tjenestetilbudet.

Spørsmålet blir da hvordan vi kan legge til rette for at de private bidrar til innovasjon, og like viktig hva som skal til for å gjøre det interessant for private aktører å etablere seg i et marked. En viktig forutsetning er at det er mulig å drive forretningsmessig. Det betyr at private aktører, over tid, ikke vil være i markeder hvor dette ikke er mulig. Forretningsmessig betyr at det må kunne drives med en margin som gir avkastning på investert kapital. Dels for å kunne gi et utbytte til de som har investert i virksomheten, men også for å kunne gi grunnlag for videreutvikling av virksomheten.

I den politiske debatten fremstilles det ofte som et problem at private aktører tjener penger på leveranser av velferdstjenester. Fra Spekters ståsted er det et tankekors at det er greit å tjene penger på noen leveranser til det offentlige, men ikke alle. Snekkeren som bygger barnehagen kan gjerne gå med overskudd, mens det ikke er like akseptert at driften av den samme barnehagen går med overskudd.

Nærmere om barnehagesektoren og finansieringsmodell

Barnehageforliket og det påfølgende arbeidet mot full barnehagedekning er et godt eksempel på en vellykket reform med bruk av både offentlige og private aktører. Private aktører omfatter om lag halvparten av tilbyderne innenfor barnehagesektoren og er derfor en viktig forutsetning for et fortsatt godt tjenestetilbud. Det er viktig at finansieringsmodellene som velges fortsatt bidrar til dette. Hvis finansieringsmodellen leder til at det ikke lenger er interessant for private aktører å delta, så kan det få store konsekvenser for målet om full barnehagedekning.

Spekter mener det er viktig at det er rammevilkår som gjør det interessant for private aktører å være i dette markedet. Finansieringsmodellen har betydning for dette. I valget mellom en modell med en nasjonal og en kommunal sats, vil det for våre medlemmer naturligvis være et spørsmål om hvordan dette slår ut rent økonomisk. Samtidig er det også en del mer langsiktige vurderinger som er viktige, herunder forutsigbarheten i modellen og i hvilken grad den understøtter forretningsmessig drift. Et sentralt spørsmål er hvordan finansieringsmodellene tar hensyn til behovet for å drive med et visst overskudd, eller margin. Hvis modellen legger opp til en ren kostnadsdekning av elementer som drift, kapital, pensjon mv så kan dette bli en utfordring. Det er et spørsmål som er uavhengig av om det velges en nasjonal eller kommunal modell.

Om kvalitet

Sektoren består fortsatt av mange små aktører. I den private delen av sektoren er 70 – 80 % fremdeles små aktører. Utviklingen preges imidlertid av konsolidering både av ideelle og kommersielle aktører. Dette skjer både i form av at store og mellomstore aktører blir større, samt at de allerede store aktørene konsoliderer, samler og foredler kraft internt ved betydelig profesjonalisering.

Konsolideringen i sektoren har bidratt til økt seriøsitet, kvalitet og faglig utvikling av tjenestetilbudet.

Et eksempel på dette er større systemutviklinger, enten i regi av selskapene selv eller gjennom eksterne leverandører. Helt sentralt er utviklingen av kvalitetsforståelse og kvalitetssystemer. Eksempelvis har Norlandia Barnehagene vellykket latt seg ISO-sertifisere. Sertifiseringsprogrammet legger til rette for ansvarlig og innovativ styring og drift av barnehagene.

I den sammenheng er det viktig å se på kvalitet som mer enn bemanning. Kvalitetssystemene tilrettelegger for kvalitative resultatindikatorer basert på effektmål innen ulike fagområder, i tillegg til mer alminnelige standardiserte målinger for bruker- og medarbeidertilfredshet. Forståelse av pedagogisk kvalitet er også mer enn bemanning og pedagognorm. Nyere forskning viser at det relasjonelle aspektet mer enn mye annet skaper kvalitet. Spekters medlemmer bidrar gjerne med en nærmere presentasjon av dette.

En lik bemanningsnorm i alle barnehager er ikke en viktig faktor for å fremme best kvalitet i det pedagogiske tilbudet. Barnehagens fysiske miljø, driftsformer, kompetanse, antall pedagoger er i denne sammenheng faktorer som er vel så viktige som en bemanningsnorm. En bemanningsnorm kan i mange tilfeller sette begrensninger på innovasjon og nytenkning. Dette kan også forhindre at barnehageeiere øker andel pedagoger og legger seg på lovens minstekrav. Det anbefales at den enkelte barnehageeier organiserer og setter sammen en bemanning utfra det som fører til en kvalitativ god barnehage og dermed imøtekommer lokale forhold, lovverket, foreldre og barns forventninger på en god måte.

Et eksempel på hvordan en bemanningsnorm kan gi utilsiktede virkninger var når Oslo kommune gjeninnførte bemanningsnormen i 2013. Antall barn ble riktignok redusert i enkelte barnegrupper med det resultat at pedagogstillinger ble gjort om til assistentstillinger på grunn av sviktende inntekter. Dette førte også til at arealet i enkelte barnehager ikke ble utnyttet fullt ut, fordi mye av fleksibiliteten i barnegrupesammensetningen forsvant. Brukerundersøkelsene etter gjeninnføring av en bemanningsnorm i kommunale barnehager i Oslo er ikke vesentlig bedret etter gjeninnføringen, noe som støtter oppunder at en bemanningsnorm alene ikke nødvendigvis generer høyere kvalitet.

Spekter vil derfor advare mot bruk av bemanningsnormer og troen på at dette skal løse eventuelle kvalitetsutfordringer. Dette sies i lys av at høringen synes å fokusere noe sterk på bemanningsnorm. Et for styrt fokus mot bare denne ene av mange kvalitetsindikatorer, vil kunne få uheldige virkninger.

Nasjonal eller kommunal sats, noen avveininger

Valget mellom de to modellene dreier seg om flere forhold som forutsigbarhet, økonomi og mer prinsipielle spørsmål om kommunalt selvstyre.

Forutsigbarhet er viktig, men vi mener at forslaget om frist for bekjentgjøring av satsen innen 31. oktober er med og ivaretar det også med en modell med kommunal sats.

De økonomiske virkningene for våre medlemmer er sentrale i vurderingene. En nasjonal sats hvor det ikke justeres for lokale lønnskostnader (i storbyer) vil kunne slå negativt ut for flere av våre medlemmer. Det er varierende lønnsnivå i ulike kommuner og det er uheldig hvis det legges opp til en modell med underfinansiering av private barnehager som ligger i kommuner med høyt lønnsnivå. Videre vil en nasjonal sats med justering for bemanningstetthet kunne lede til at en del private aktører får avkortet tilskuddet. Den forespeilede bemanningsnormen er tenkt innført innen 2020

(Sundvolden-erklæringen). Dette er ikke en del av høringsforslaget. Den nasjonale satsen, justert for bemanningstetthet vil i praksis kunne sees på som en innføring av bemanningsnorm før det er vedtatt.

En nasjonal sats vil lede til at kommunale myndigheter får oppstykket sitt ansvar i forhold til sektoren. Kommunene vil fortsatt sette mange rammer for driften, men får ikke ansvar for å sikre at både private og kommunale aktører får samme økonomiske rammevilkår.

Som beskrevet i høringsnotatet kan en nasjonal sats føre til ulik finansiering av private og kommunale barnehager innen en kommune. I noen kommuner kan det bety at det ikke er mulig å drive private barnehager, selv om det er ønskelig.

Vi ser at det er en kompetanseutfordring, særlig i små kommuner, som kan gi vilkårlige og uforutsigbare tilskuddssatser. Dette gjelder ikke bare barnehagesektoren og kompetanseutfordringen er en viktig del av bakgrunnen for kommunereformen. Vi mener derfor at svaret er større kommuner, ikke mer statlig styring gjennom nasjonale satser.

Et viktig spørsmål er om valget av finansieringsmodell har betydning for tjenestetilbudet, kvalitet og innovasjon. Det er vanskelig å si om en nasjonal eller lokal modell er best i forhold til dette. Vi mener at de private aktørene kan bidra med innovasjon og nytenking, som igjen kan være til nytte for de kommunale barnehagene. Det bør derfor velges en modell som sikrer at private aktører fortsatt finner det interessant å delta som tilbyder. Videre ser vi dagens modell med lokal satser gir grunnlag for nær og god dialog mellom kommunene og de private barnehagene. Dette kan bidra til mer utveksling av erfaringer og dermed fremme nytenking og innovasjon.

Det overordnede prinsipielle spørsmålet det må tas stilling til i valg av modell dreier seg om kommunalt selvstyre. Hvis vi først har valgt å legge ansvaret for barnehager til kommunene og gått fra øremerking til rammefinansiering, så vil statlig styring gjennom nasjonale satser undergrave dette. Dette tilsier at det bør velges en modell som tar utgangspunkt i at tilskuddet baseres på utgiftene i den enkelte kommune, ikke nasjonale satser

Konsekvenser av forslagene til endringer som gjelder begge modeller

Vi har ikke vesentlige innvendinger til forslagene om endringer når det gjelder kapitaltilskudd. Når det gjelder pensjon er det forståelig at direktoratet ser etter en beregning som gjør dette mer treffsikkert. Ulempen med en sjablongtilnærming (med en felles sats på 14%) er at den ikke tar høyde for at det store variasjoner mellom virksomhetene når det gjelder pensjonskostnader. Videre er det viktig at finansieringsmodellen bidrar til å støtte opp under intensjonene i pensjonsreformen. Det er en fare for at sjablongtilnærmingen ikke vil gi aktørene insentiver for nødvendige endringer på pensjonsområdet. Spekter mener derfor det bør revurderes å trekke pensjonsutgiftene ut av det samlede driftstilskuddet.

Rent generelt vil en finansieringsmodell som gjør at man bryter opp tilskuddet i mer presise og «treffsikre» enkeltelementer også gjøre det vanskeligere for private å gå med overskudd. Spørsmålet er da hvordan mulighetene for margin og overskudd er tatt hensyn til i modellene.

Konklusjon, valg av hovedmodell

En nasjonal sats kan gi forutsigbarhet og kan for noen av de private være mest gunstig rent økonomisk. For private aktører i de store byene, med høyere kostnadsnivå, er det grunn til å tro at en nasjonal sats vil slå negativt ut. Det er ikke foreslått justering for annet enn bemanningstetthet og arbeidsgiveravgift. Variasjoner i lønnsnivå blir ikke kompensert i den foreslåtte nasjonale modellen. Hvis det velges en nasjonal sats er det viktig at det kompenseres også for lønnsnivå.

Mer overordnet er det et spørsmål om avveiningen mellom kommunalt selvstyre og behovet for sentral statlig styring. Er det først gjort et valg om å legge ansvaret for en tjeneste til kommunalt nivå, så mener vi kommunen også må få nødvendige virkemidler. Statlig styring gjennom nasjonale satser bryter med dette.

Det er en utfordring i dagens modell knyttet til manglende kompetanse og ressurser i små kommuner. Det er ikke gitt at økt statlig styring gjennom en nasjonal sats er riktig måte å møte dette problemet på. På sikt vil noe av svaret på kompetanseutfordringen i de små kommunene være knyttet til forslagene i kommunereformen, dvs kommunesammenslåinger.

Spekter vil derfor advare mot å innføre en modell med nasjonal satser og vi mener en modell med kommunalt baserte tilskuddssatser er å foretrekke. Vi ser at resultatene av kommunereformen vil kunne ta noe tid. Det kan derfor vurderes å videreføre ordningen med en frivillig bruk av nasjonal sats i en begrenset periode.

Med vennlig hilsen
Arbeidsgiverforeningen Spekter



Anne-Kari Bratten
Administrerende direktør