

Høring - finansiering av private barnehager

Uttalelse - Unio

Status:	Innsendt til Utdanningsdirektoratet. Bekreftet av instans via: ao@unio.no
Innsendt av:	Åshild Olaussen
Innsenders e-post:	ao@unio.no
Innsendt dato:	8/20/2015
Hvilken organisasjon?:	Unio
Stilling:	Organisasjon (Privat) fagsjef

Høring – finansiering av private barnehager

2.4. Spørsmål: Spørsmål 1. Hvilken finansieringsmodell ønsker dere?

Velg ett alternativ

Intet svaralternativ valgt

3.2.4. Spørsmål: Spørsmål 2. Støtter dere vårt forslag om å gi påslag for pensjonsutgifter?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

3.3.2.1. Spørsmål: Spørsmål 4. Støtter dere at kapitaltilskuddet kun beregnes ut fra nasjonal sats?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

3.3.3.1. Spørsmål: Spørsmål 5. Er dere enige i at kapitaltilskuddet gis likt for tre år?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

3.3.5. Spørsmål: Spørsmål 6. Hvilken metode mener dere er best egnet til å beregne kapitaltilskuddet?

Velg ett alternativ

Intet svaralternativ valgt

3.4.4. Spørsmål: Spørsmål 7. Støtter dere at tilskuddet til familiebarnehager kun beregnes ut fra nasjonal sats?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

3.8.1. Spørsmål: Spørsmål 10. Støtter dere forslaget om ikke å videreføre en bestemmelse om minimumssats?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

4.3.1. Spørsmål: Spørsmål 12. Støtter dere vårt forslag om ikke å videreføre begrepet "ordinær drift" i ny forskrift?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

4.5.4. Spørsmål: Spørsmål 14. Er dere enige i forslaget om ikke å videreføre 25 prosent-regelen?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

4.7.3. Spørsmål: Spørsmål 16. Støtter dere forslaget om ikke å videreføre regelen om ekstra tilskudd?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

4.8.3. Spørsmål: Spørsmål 18. Støtter dere forslaget om klagerett?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

4.9.1. Spørsmål: Spørsmål 19. Er dere enige i forslaget om ikke å videreføre bestemmelsen om vilkårsstillelse?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

4.10.2.1. Spørsmål: Spørsmål 20. Støtter dere forslaget om at det ikke stilles krav til like rapporteringstidspunkt?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

4.10.3.1. Spørsmål: Spørsmål 21. Er dere enige i forslaget til beregning av gjennomsnittlig barnetall i kommunale barnehager?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

4.10.3.1. Spørsmål: Spørsmål 22. Bør gjennomsnittsberegningen kun gjøres med bruk av to årsmeldinger?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

4.10.4.1. Spørsmål: Spørsmål 23. Er dere enige i forslaget om rapportering av barn i private barnehager?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

4.10.4.1. Spørsmål: Spørsmål 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?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

4.11.1. Spørsmål: Spørsmål 25. Er dere enige i forslaget om klagerett?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

4.12.1. Spørsmål: Spørsmål 26. Støtter dere forslaget om tilskuddsberegning og kommunesammenslåing?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

4.12.1. Spørsmål: Spørsmål 27. Hvilke andre utfordringer med kommunesammenslåingen og tilskuddsberegningen bør det tas høyde for i overgangsperioden?

5.3.1. Spørsmål: Spørsmål 28. Støtter dere forslaget om å beregne nasjonal sats med utgangspunkt i dagens beregning av nasjonal sats?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

5.4.3. Spørsmål: Spørsmål 29. Bør satsen for Oslo beregnes særskilt?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

5.6. Spørsmål: Spørsmål 31. Er dere enige i forslaget om rapportering?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

5.8.1. Spørsmål: Spørsmål 33. Er dere enige i forslaget om klagerett?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

5.9.1. Spørsmål: Spørsmål 34. Støtter dere forslaget om fratrekk?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

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

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

5.11.1. Spørsmål: Spørsmål 36. Støtter dere forslaget til overgangsbestemmelse?

Ja/nei

Ikke angitt ja/nei

6.1. Spørsmål: Spørsmål 37. Har dere innvendinger eller andre innspill til økonomiske konsekvenser?

6.2. Spørsmål: Spørsmål 38. Har dere innvendinger eller andre innspill til administrative konsekvenser?

7. Spørsmål: Spørsmål 39. Har dere kommentarer til forskriftstekstene med merknader?

Generell kommentar

Høringssvar fra Unio «finansiering av private barnehager»

Generelt om forslagene

Barnehagen er første del av barnas utdanning. Finansieringen av sektoren må ha som mål å sikre likeverdig og høy kvalitet i barnehagetilbudet for alle barn. Alle barnehager må gis rammevilkår som legger til rette for å drive etter intensjonene i barnehageloven, gi et godt oppvekst- og læringsmiljø for barna, kontinuerlig kvalitetsutvikling og kompetanseutvikling og gode arbeidsvilkår for de ansatte. Likebehandling må handle om å sikre barna et likeverdig tilbud og de ansatte likeverdige lønns og arbeidsvilkår. Overordnet sett oppfatter Unio at forslaget til endringer i finansiering av private barnehager vil skape økt økonomisk likebehandling av private og kommunale eiere, men at det fortsatt er behov for endringer i nasjonalt lov- og regelverk for å sikre barn og ansatte like gode vilkår.

Lovverket må sikre at offentlige midler blir brukt til barnehageformål og ikke privat fortjeneste. Unio kan ikke se at forslagene som er sendt på høring inneholder endringer som begrenser private barnehagers mulighet til å ta ut utbytte, bygge opp egenkapital eller fortjeneste på andre måter, f.eks. ved salg av barnehager. Muligheten til å ta ut fortjeneste må fjernes på samme måte som det er gjort for private grunnskoler og videregående skoler. Unio mener endringene i finansieringen av private barnehager må følges av strengere nasjonale kvalitetskrav for alle barnehager, slik at vi får et kvalitativt likeverdig tilbud for alle barn uavhengig av hvor de bor og eieren av barnehagen. Det er spesielt viktig at det kommer nasjonale krav til pedagogtetthet og bemanning.

Likebehandling av kommunale og private barnehager må gjelde både finansiering og krav til kvalitet på barnehagetilbudet til barna. Unio mener at en ny finansieringsordning må åpne for at kommunene i større grad kan stille vilkår til de private barnehagene. Dette kan være krav om bemanning, arealutnyttingsgrad, åpningstider, styrerressurs, praktisering av pedagognormen og tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår som i kommunens egne barnehager. Det kan også være andre rimelige og relevante vilkår som kommunene må kunne stille som f.eks. deltakelse i kommunens kvalitetsarbeid og opptak av rettighetsbarn og barn med særlige behov.

Likeverdige lønns- og arbeidsvilkår, herunder pensjonsvilkår, er avgjørende for rekruttering av godt kvalifiserte arbeidstakere i en fullt ut utbygd barnehagesektor. Det er en sammenheng mellom gode lønns- og arbeidsvilkår og tjenestekvalitet. Ansatte i private barnehager må derfor sikres rett til lønns- og arbeidsvilkår som i tilsvarende offentlige barnehager.

Valg av finansieringsmodell

Unio mener at en nasjonal sats med lokal justering vil være det beste alternativet for å sikre et likeverdig tilbud til barn i private barnehager over hele landet.

I dag er det svært store forskjeller i tilskuddet per barn i private barnehager. Forskjellene truer prinsippet om et likeverdig barnehagetilbud over hele landet. Unio mener derfor at dagens ordning gir for store ulikheter mellom de private barnehagene i ulike kommuner og for uforutsigbare rammevilkår. Dagens ordning har også gitt et høyt konfliktnivå mellom mange kommuner og private barnehageeiere. Koblingen mellom kostnadene i kommunale barnehager og tilskuddet til private, skaper uheldige insentiver til å spare penger i kommunale barnehager.

En ordning med nasjonale satser vil kunne bidra til å redusere både ulikheter mellom kommunene og redusere kommunens incitament til å redusere ressursbruken i egne barnehager. Unio vil samtidig peke på åpenbare utfordringer med dette alternativet. En nasjonal sats medfører at private barnehager i kommuner med høye kostnader, kan bli dårligere stilt. De høye kostnadene kan f.eks. skyldes at barnehagene i kommunen må ha høyere lønninger enn gjennomsnittet for å tiltrekke seg kvalifisert arbeidskraft. Den nasjonale satsen bør derfor justeres med flere faktorer som gjør at det tas hensyn til det lokale kostnadsnivået, kanskje særlig det lokale lønnsnivået. En slik justering for kostnadsnivået i kommunen vil også kunne redusere høykostnadskommuners incitament til å spare penger ved å privatisere. Unio mener derfor at det bør justeres for ytterligere kvalitetsfaktorer enn bemanningstetthet. Det bør vurderes om det i tillegg skal justeres for pedagogtettheten.

Forslaget med nasjonale satser innebærer også en risiko for at det blir store forskjeller i rammevilkårene for kommunale og private barnehager i samme kommune. Kommuner med anstrengt økonomi kan bli nødt til å gi sine kommunale barnehager dårligere rammevilkår enn det de private får med nasjonale satser. Dette innebærer en risiko for at man får kvalitetsforskjeller i kommunale og private barnehager i samme kommune.

Unio synes det er urimelig å kompensere private barnehager for bemanningstetthet i de kommunale barnehagene uten at det økte tilskuddet følges av krav om tilvarende bemanningstetthet i de private barnehagene.

Pensjon

Unio støtter forslaget om å fjerne kommunens pensjonskostnader fra grunnlaget for beregning av ordinært tilskudd til private barnehager og erstatte dette med et påslag som er nærmere knyttet opp til de private barnehagenes faktiske utgifter. De store forskjellene mellom kommunale og private pensjonsordninger gjør det urimelig at de kommunale pensjonene skal inngå i beregningsgrunnlaget for tilskudd til alle private barnehager.

Unio ser også mange utfordringer med direktoratets forslag. Et fast påslag på 14 prosent vil medføre at mange barnehager vil få et påslag som i betydelig grad overstiger de faktiske kostnadene disse barnehagene har til pensjon. Disse midlene vil i mange tilfeller kun komme

eieren av barnehagen til gode. Påslaget bør derfor knyttes tettere opp mot de faktiske kostnadene barnehagene har til pensjon, eventuelt i form av en gradering av selve satsen basert på de faktiske kostnadene, begrenset oppad til kommunens egne pensjonskostnader. Dersom det blir innført en fast prosentsats, må det være en forutsetning at barnehager som kan dokumentere høyere pensjonsutgifter får dette dekket. Unio vil dessuten peke på at estimatet for prosentsatsen virker noe usikkert, særlig sett i lys av de svært store forskjellene i PWC og Telemarksforskings estimat av kostnaden. Direktoratet bør derfor kvalitetssikre dette estimatet ytterligere før selve nivået på den eventuelle prosentsatsen blir fastsatt. Unio er også positive til at selve satsen skal justeres jevnlig slik at eventuelle endringer i de private barnehagens pensjonsordninger blir fanget opp.

Barnehager med særlig høye pensjonsutgifter

Dersom det innføres en påslagsmodell, må det innføres en søknadsordning for barnehager med høyere kostnader enn påslaget. Vi mener imidlertid at dette må beregnes ut fra barnehagens faktiske pensjonskostnader. Kriterier som «særlig høye kostnader» og «barnehagens drift må svekkes vesentlig» er skjønnsbaserte og bør derfor ikke brukes. Slike formuleringer innebærer en risiko for at mange barnehager som ikke får dekket sine pensjonskostnader av det ordinære prosentpåslaget, ikke får innvilget sine søknader om dekning av særlig høye pensjonsutgifter.

Unio mener at det absolutte kravet om at pensjonskostnadene må ha vært særlig høye innen 2015, kan slå uheldig ut for barnehager som opplever at pensjonskostnadene stiger og blir særlig høye etter 2015. Dette kan f.eks. skje ved at noen barnehager får en alderssammensetning på personalet som gir særlig høye pensjonskostnader etter 2015.

Kapitaltilskudd

Unio mener at dagens ordning med mulighet for lokal beregning av sats for kapitaltilskudd er ressurskrevende og komplisert for kommunene. Ordningen bidrar også til konflikter mellom kommuner og private barnehageeiere. Vi mener at kun å beregne kapitaltilskuddet ut fra en nasjonal sats vil være en positiv endring. En nasjonal sats kan imidlertid slå uheldig ut for barnehager som ligger i høykostnadskommuner med høye kapitalkostnader. Disse vil kunne få et tilskudd som ligger under deres reelle kostnadsnivå. Tilsvarende vil barnehager som ligger i lavkostnadsområder bli overkompensert. Dette vil kunne bidra til kvalitetsforskjeller i barnehagene og overkompensasjon. Unio mener derfor at direktoratet bør forsøke å finne objektive faktorer til lokaljustering av kapitaltilskuddet på samme måte som det blir foreslått med det ordinære driftstilskuddet.

I likhet med forslaget om nasjonal sats til driftstilskudd og pensjonspåslaget, er det også ved dette forslaget en klar svakhet i at man tildeler tilskudd til et formål uten at det settes noen krav overhodet til at midlene faktisk blir brukt til det formålet de er tildelt.

Gradering av kapitaltilskuddet

I dag får barnehagene tilskudd til kapitalkostnader uavhengig av hvor gamle de er. Kapitalkostnadene er som hovedregel høyere i nyere barnehager og faller med barnehagens alder. Direktoratet foreslår derfor at alle barnehager får tildelt et minimumstilskudd til kapitalkostnader, men at barnehager som har høyere kapitalkostnader under gitte forutsetninger kan få høyere tilskudd etter forhåndsbestemte satser.

Unio mener at det er positivt at kapitaltilskuddet knyttes tettere opp mot de gjennomsnittlige faktiske kostnadene barnehagene har. Vi mener det kan være et rimelig kompromiss mellom enkelhet og nøyaktighet at tilskuddet baseres på treårsklasser. Unio stiller seg også her undrende til at det ikke er noen krav eller koblinger mellom tilskuddet og bruken. Det fremstår som underlig at det med endringene gis anledning til å tildele de eldste barnehagene et tilskudd som overstiger deres gjennomsnittlige kapitalkostnader, ut fra tanken om at de skal sette av deler av disse midlene som en finansiell buffer til fremtidige rehabiliteringer, uten noen som helst garanti for at disse midlene faktisk vil bli investert i barnehagene.

Metode for å beregne kapitaltilskuddet

Unio mener at byggeår vil være en upresis måte å plassere barnehagene i årsklasser. Det beste alternativet er derfor å se både på de faktiske kostnadene og barnehagens godkjenningår.

Uavhengig av hvilket alternativ som velges, er det vesentlig at det tydelig avgrenses hva de faktiske kapitalkostnadene er. Vi mener at i de tilfellene hvor barnehagen inngår i et foretak som driver flere barnehager eller annen virksomhet, kan det bli vanskelig å isolere den enkelte barnehages kapitalkostnader fra kapitalkostnadene i andre deler av foretaket. Dette medfører at det blir krevende for kommunene å vurdere om barnehagen rent faktisk har vesentlig høyere kapitalsatser. Høringsnotatet burde i større grad problematisert dette.

Egen sats for Oslo

Unio mener at private barnehager som ligger i kommuner med særlig høye kostnader, kan bli uheldig rammet av den foreslåtte innføringen av en nasjonal sats. Disse barnehagene kan få redusert mulighetene til å gi et kvalitativt godt barnehagetilbud. Oslo er et eksempel på en slik kommune, så en egen sats for Oslo kommune kan derfor være positivt for de private barnehagene i Oslo. Unio kan ikke se at det er noen grunn til å tro at Oslo per i dag eller fremover i tid vil være den eneste kommunen med særlig høye kostnader. Vi mener derfor at en bedre løsning vil være å finne en eller flere objektive kriterier som identifiserer kommuner med særlig høye kostnader, og beregne særskilt sats for disse.

Utdanningsdirektoratet kan f.eks. vurdere om kommunegruppene i KOSTRA kan være egnet til dette formålet.

Økning av minimumssatsen

Unio mener at en økning av minimumssatsen til 100 prosent kan være en hensiktsmessig måte å unngå at endringene i pensjon og kapitaltilskuddet medfører dårligere rammevilkår for de private barnehagene.

Vennlig hilsen

Unio

Ingjerd Hovdenakk

sekretariatssjef

Åshild Olaussen

fagsjef