

Direktesending Formannskap



Lene Vadseth Larsgård (H) - Vedtatt

10 3

Administrasjon / Utvalg - Falt

3 10

Lene Vadseth Larsgård

- **Punkt nr: 1**

Forslagsstillere: H, FRP, ÅL

Høringsuttalelse: Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren) – Ålesund kommune

Ålesund kommune ser at Kunnskapsdepartementet har gjort et omfattende arbeid for å foreslå regelverksendringer, og støtter opp under ambisjonen om mer lokal styring, som lovforslaget er ment å gi. Det er likevel flere elementer i forslaget vi mener ikke gir den tiltenkte effekten. Når det gjelder finansiering av private barnehager mener Ålesund kommune at barnehagesektoren er best tjent med at dette reguleres av nasjonale lover og forskrifter. Nye reguleringer av barnehagesektoren bør bygge på nasjonale regler som sikrer jevnere og høyere kvalitet i tilbudet til barna, økonomisk likeverdig behandling og valgfrihet for foreldrene.

Med en betydelig andel private barnehager i Ålesund, er vi opptatt av å styrke samarbeidet med disse for å oppnå optimal dekningsgrad. Samtidig er det essensielt for oss å sikre likebehandling av alle tilbydere for å bevare mangfoldet i det lokale barnehagetilbud. Vi er oppmerksomme på at det er en overkapasitet av barnehageplasser i visse deler av kommunen, mens det er mangel i andre deler. Dette understreker behovet for en velbalansert tilnærming i reguleringen av barnehagesektoren.

Ålesund kommune ser med bekymring på flere av de foreslåtte endringene i barnehageloven. Vi anerkjenner at samarbeidet mellom kommunale og private/ideelle barnehager til nå har vært vellykket, og bidratt positivt til barnehagesektoren som

helhet. Den foreslåtte lovgivningen, slik vi tolker den, vil derimot kunne skape en grad av usikkerhet og uforutsigbarhet som direkte vil gå ut over barn, foreldre og drivere av private barnehager.

Under følger kommentarer og vurderinger til de ulike delene av forslaget:

§ 14 Varighet av vedtak om etableringsgodkjenning

Ålesund kommune støtter forslaget om å innføre en etableringsgodkjenning med rett til at tilskudd skal falle bort dersom barnehagedriften ikke er startet opp etter et visst antall år, men mener tre år kan være knapt. Om en tomt ikke er regulert til barnehage, eventuelt om det settes omfattende rekkefølgekrav kan etablering ta noe lengre tid. Samtidig er det viktig at det ikke trekker for langt ut i tid. Ålesund kommune foreslår derfor at kommunene selv gjør en grundig lokal vurdering av hva som kan være rimelig, ut fra lokale forutsetninger og behov. Ålesund kommune støtter også en overgangsordning for barnehager som har vedtak om godkjenning eller tilskudd som er mindre enn tre år gammelt.

§15a Adgang til å redusere antall barnehageplasser en barnehage er godkjent for

Ålesund kommune støtter ikke forslaget om at kommunen skal gis adgang til å redusere antall barnehageplasser en barnehage er godkjent for. Ålesund kommune mener en reduksjon er inngripende for den barnehagen det gjelder. Det legges opp til en forutsigbarhet på 10 år, men dette kan være for kort til at utbyggere vil investere i gode bygg med formål barnehage. Dette kan innebære at private aktører trekker seg fra barnehageutbygging. Vi mener at det nåværende systemet, hvor private barnehager ikke mottar tilskudd eller foreldrebetaling for tomme plasser, innehar en innebygget selvregulerende mekanisme. Denne mekanismen sikrer at barnehager som ikke evner å tiltrekke seg nok barn, må nedskalere eller stenge noe som bekrefter effektiviteten i det selvregulerende systemet.

Videre vil en reduksjon i antall godkjente plasser kunne underminere foreldrenes valgfrihet og barnehagenes motivasjon til å opprettholde høy kvalitet, da attraktive barnehager kan bli urettferdig straffet med nedskjæringer mens mindre attraktive opprettholdes. En slik endring kan også føre til et element av usikkerhet som vil være ugunstig for langsiktige investeringer i barnehagesektoren, noe som igjen kan føre til færre barnehageplasser og økte kostnader for kommunen.

Ålesund kommune ser ikke noe behov for å innføre dette forslaget og har mer tro på at dialog og samarbeid, i tillegg til den selvregulerende effekten, ivaretar behovet for å regulere eventuell overkapasitet.

Lokal forskrift om prioritering av barn ved opptak

Ålesund kommune støtter departementets forslag om å gi kommunen hjemmel til å fastsette en lokal forskrift om regler om prioritering av barn ved opptak, men vil problematisere forslaget fra departementet om at det ikke skal være mulig for kommunen å fastsette en felles opptakskrets. I forslaget til lovtekst står det blant annet at barnehager etablert med formål om å gi en bestemt gruppe barn et barnehagetilbud kan unntas fra den lokale forskriften.

Ålesund kommune mener det er viktig å tydeliggjøre, og sette kriterier for, hva som menes med «barnehager med etablert formål». Ålesund kommune mener at fordelene med en forskrift som beskriver hvilke prioriteter som gjelder i alle barnehager er:

- Sikre at alle barn med prioritet jf. barnehageloven § 18 i større grad får tilbud om plass der de ønsker

- Flere barn med rett til plass jf. barnehageloven § 16 får innfridd ett av sine ønsker
- Like prioriteter i alle barnehager vil gi større forutsigbarhet for foreldre når de søker barnehageplass – like regler og et mer rettferdig opptak.

Lokal forskrift om åpningstider

Ålesund kommune støtter ikke forslag om å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om krav til åpningstider.

Forskrift om krav til høyere bemanning

Ålesund kommune støtter ikke forslaget om at kommunen kan gi forskrift om krav til høyere bemanning enn det som følger av § 25 andre ledd og § 26 andre ledd første og andre punkt. Som departementet skriver i sitt forslag, gir dagens system få insentiver til økt bemannings- og pedagogtetthet i den enkelte kommune ut over normene. Det må være lovgiver som stiller krav til høyere bemanning enn det som følger av § 25 andre ledd og § 26 andre ledd første og andre punktum. Dette gjennom å lovfeste en styrking av både pedagog- og bemanningsnorm. Dette kan ikke reguleres av den enkelte kommune. Ved en lovfesting av økt bemanning vil kravene sørge for bedre voksentetthet i både kommunale og private barnehager. Dette vil sikre likebehandling og et bedre tilbud, til barns beste. Utover en styrket nasjonal norm erfarer vi at barnehager har ulike behov og utfordringer. En lokal forskrift kan regulere økt tilskudd til barnehager som for eksempel ligger i områder med levekårsutfordringer. Dette vil gi barnehagen et mer tilrettelagt tilbud.

Lokal forskrift om Foreldrebetaling og kostpenger

I Ålesund kommune ser vi ikke utfordringer knyttet til dette på grunn av små forskjeller mellom de ulike barnehagene. Ålesund kommune ønsker likevel at det skal forbli et rom for at private og ideelle kan ta nok kostpenger til å fortsette et profiltilbud basert på mat, og støtter ikke prinsippet om at kommunene får mulighet til å fastsette forskrifter for kostpenger. Det er viktig at kostprisen ikke blir et hinder for å velge å sende barn i barnehagen. Det er derfor naturlig at kostprisen automatisk inngår i moderasjonsordningen for barnehageplassen.

§19 Regler om beregning og tildeling tilskudd til private barnehager

Ålesund kommune støtter ikke forslaget om en helhetlig omlegging av tilskuddssystemet, med henvisning til at dagens system danner et rammeverk for hvordan satsene for tilskudd skal beregnes, som stort sett er kjent og anerkjent av alle parter i barnehagesektoren. Dagens regelverk for tilskudd til private barnehager fungerer relativt godt. Regelverket er detaljert, men gir også forutberegnelighet for alle parter.

Forslaget fra regjeringen innebærer at hver enkelt kommune skal utarbeide egne forskrifter for henholdsvis driftstilskudd, pensjonstilskudd og eiendomstilskudd (ny §19a) som skal sendes på høring, behandles politisk og vedtas. Kommunen får også ansvar for å følge opp egne forskrifter gjennom veiledning, tilsyn og rettslige prosesser. Av forslaget til nytt system kan vi ikke se at det medfører økte statlige tilskudd til tross for at forslaget innebærer en betydelig økt administrativ kostnad på kommunens hånd. Det vil bli svært krevende for kommunen å utarbeide og forvalte et lokalt tilskuddssystem som ivaretar barn og barnehager på en likeverdig måte, og som

oppretholder tilliten til kommunen. Dette vil øke, ikke redusere, konfliktnivået rundt tilskuddet, i tillegg til å øke administrasjonskostnadene.

Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser av Kunnskapsdepartementets forslag til lov- og forskriftsendringer, mener departementet at de foreslåtte endringene samlet sett anslås å være innenfor dagens økonomiske ramme for barnehagesektoren, og at det dermed ikke er behov for økte bevillinger til kommunene. Ålesund kommune mener at lovendringene som er foreslått vil få omfattende administrative og økonomiske konsekvenser, både når det gjelder forvaltning av tilskudd, godkjenninger, tilsyn og opptak. Når det gjelder muligheten til å begrense varigheten av godkjenningen eller tilskuddet til de private barnehagene til et bestemt tidsrom mener kommunen at dette skaper uforutsigbare rammevilkår for nye private barnehager, og mener at dette regulerer seg selv gjennom etterspørselen. Det vil også bli svært krevende å utvikle et slikt regelverk, som også skal være innenfor rammene av bl.a. forvaltningsloven og EØS-regelverket. Videre vil det være mye mer krevende for kommunene å skulle vurdere tilskudd for pensjon og administrasjon, enn å forholde seg til en nasjonalt fastsatt sjablong. Et nytt regelverk utelukkende utformet på kommunenivå vil øke konfliktnivået og antall klagesaker. Samtidig vil det redusere forutsigbarheten både for private aktører og for kommunen. Det vil kreve vesentlig mer ressurser fra kommunens side enn i dag. I tillegg vil en utstrakt bruk av skjønn kunne gi rom for mye uenighet og mange klager fra private barnehager. Behandling av klager er tidkrevende både for barnehagene, kommunen og statsforvalteren.

Ålesund kommune ønsker å sikre et trygt, godt og variert barnehagetilbud, gjennom et mangfold av private, kommunale og ideelle barnehager. Et flertall av barnehagene i Ålesund er drevet av private og ideelle aktører. Ålesund kommune ønsker et tett samarbeid mellom kommunen og aktørene om hvordan best mulig dekningsgrad kan oppnås, og vil sørge for likeverdig behandling for de ulike aktørene som drifter barnehager.

Ålesund kommune foretrekker et grunnregelverk som er spesifisert på nasjonalt nivå, for eksempel med utgangspunkt i dagens regelverk, men at det presiseres at særskilte tildelinger/prosjekter kan holdes utenfor beregning og tildeles kommunale og private barnehager ut fra samme kriterier og at tildelingene holdes utenfor den ordinære satsberegningen. Kommunen mener på prinsipielt grunnlag at likeverdige tilskudd sikres best gjennom dagens ordning, der en legger kostnadsnivået i kommunens barnehager til grunn, men samtidig bruker nasjonale sjablonger der det ikke finnes sammenlignbare kommunale størrelser. Det vil være særdeles krevende for kommunen å skulle vurdere hva som er et likeverdig tilskudd til f.eks. administrasjon, pensjon eller eiendom. Da kan kommunen velge å prioritere for eksempel levekårstildelinger, spesialpedagoger i barnehagene, mat mv., men satsingen må da komme alle barn til gode, både de som går i kommunal og privat barnehage. Samtidig kan det ved disse tildelingene stilles krav til at de benyttes til formålet, ved rapportering e.l. Dette er en utfordring i dag, da satsinger i kommunale barnehager inngår i driftstilskuddssatsen uten at en kan stille tilsvarende krav om bedring av tilbudet i private barnehager.

Ålesund kommune ønsker en videreføring av dagens regler om beregning av tilskudd og at dette er fastsatt i nasjonale forskrifter.

§19a Eiendomstilskudd til private barnehager

Ålesund kommune stiller seg kritisk til det nye forslaget som vil gi kommunene myndighet til å fastsette tilskudd til private barnehager basert på komplekse eiendomskostnader, som inkluderer renter og avskrivninger. Det er utfordringer

knyttet til hvordan kommunen skal kunne beregne disse kostnadene på en rettferdig måte, siden kommunens eiendomsdrift og regnskapspraksis avviker betydelig fra de forhold som gjelder for enkeltstående barnehager. Dette kan lede til urettferdighet og forvirring i fordeling av tilskudd.

Ålesund kommune mener at eventuelle endringer i finansieringsmodellen bør håndteres på et overordnet nasjonalt nivå, ikke lokalt, for å sikre likhet og forutsigbarhet på tvers av kommunegrensene. Uten klare nasjonale retningslinjer for beregning av disse kostnadene, kan det bli for stor variasjon og usikkerhet i finansieringen av barnehagene.

I tillegg til dette, oppfordrer Ålesund kommune til å opprettholde en enhetlig nasjonal sats for kapitalkostnader for barnehager. Dette fordi verdisetningen av barnehageeiendommer ikke nødvendigvis varierer mye fra område til område, ettersom de er regulert for et spesifikt formål. En slik tilnærming vil sikre at verdien av en barnehage baseres på dens faktiske drift og ikke på svingninger i lokale boligpriser, noe som igjen vil styrke likheten i finansieringen av barnehagetilbudet nasjonalt.

Avsluttende kommentar

Barnehagesektoren i Ålesund består av 68 prosent private barnehager og 32 prosent kommunale barnehager. Det bør være en likeverdig behandling av alle eiere, privat og kommunal, og barnehagemyndigheten vil få økt ansvar og arbeidsmengde i det å følge opp alle lovendringene. Når det gjelder økonomiske og administrative konsekvenser av Kunnskapsdepartementets forslag til lov- og forskriftsendringer, mener departementet at de foreslåtte endringene samlet sett anslås å være innenfor dagens økonomiske ramme for barnehagesektoren, og at det dermed ikke er behov for økte bevillinger til kommunene.

Ålesund kommune mener at lovendringene som er foreslått vil få omfattende administrative og økonomiske konsekvenser, både når det gjelder forvaltning av tilskudd, godkjenninger, tilsyn og opptak. Når det gjelder muligheten til å begrense varigheten av godkjenningen eller tilskuddet til de private barnehagene til et bestemt tidsrom mener kommunen at dette skaper uforutsigbare rammevilkår for nye private barnehager, og mener at dette regulerer seg selv gjennom etterspørselen. Ålesund kommune mener at lovendringene som er foreslått kan få større administrative og økonomiske konsekvenser, både når det gjelder forvaltning av tilskudd, godkjenninger, tilsyn og opptak.

I høringsnotatet fremkommer det at endringene vil gi bedre styring og oversikt for kommunene, og at det vil gi administrative effektiviseringsgevinster. Ålesund kommune vil imidlertid få et økt arbeid i en barnehagesektor med nærmere 50 barnehager. Lovendringene og nye forskrifter krever blant annet omlegginger av dagens systemer, informasjons- og veiledningsarbeid i nytt lovverk overfor eierne, og økt tilsyn for å se til at barnehagene følger opp endringene i sine system. Videre gir flere nye lovendringer en økt klagerett på kommunens vedtak, noe som igjen fører til økt administrasjon. Prinsippet med likebehandling faller bort nå det er lagt opp til et lovforslag hvor den enkelte kommune selv skal utforme egne lokale forskrifter.

Ålesund kommune forutsetter derfor at dersom det blir gjennomført en lovendring må de økte økonomiske og administrative merutgift, som følge av lovendringer bli kompensert gjennom statlig finansiering.