

Hørings svar fra Læringsverkstedet

Læringsverkstedet er Norges største private barnehageaktør. Vi driver 245 barnehager fordelt på 80 kommuner i samtlige fylker. Til tross for at Læringsverkstedet er den største aktøren har vi bare ca 4% markedsandel. Barnehagebransjen har de senere årene utviklet seg fra å være en bransje med fokus på kapasitetsoppbygging til å fokusere på kvalitet. I denne modningen av sektoren har det også skjedd en viss naturlig konsolidering, men sektoren består fremdeles i all hovedsak av enkeltstående aktører.

Læringsverkstedet startet opp i 2003 og er eid av 2 pedagoger som har et generasjonsperspektiv på sitt eierskap. Vår visjon er å få verdens viktigste verdier til å vokse gjennom å fortelle barn at de er verdifulle.

Det har pågått et utredningsarbeid knyttet til regulering av private barnehager over flere år. En sentral hendelse i dette var i 2019 da det ble lagt frem et forslag om endringer i barnehageloven. I den forbindelse ble det angitt at formålet med endringene er at regelverket skal bli bedre tilpasset utviklingen av barnehagesektoren. Endringene skal legge til rette for et mangfold av barnehager med høy kvalitet. Det skal gi gode driftsvilkår for ulike typer barnehager og barnehageeiere, og sikre at offentlig tilskudd og foresatte betaling kommer barna til gode.

Storberget utvalget er en del av dette utredningsarbeidet og har i sitt mandat at de skal sikre en mangfoldig barnehagesektor som bidrar til kvalitetsutvikling, lokal tilpasning og viktig valgfrihet for familiene.

Læringsverkstedet støtter formålet om en mangfoldig sektor med høy kvalitet fullt ut og vil gi våre innspill på i hvilken grad Storberget utvalget sine forslag bidrar til dette.

Kvalitetsutvikling i en sektor drives gjerne frem av større kvalitetslokomotiver. Dette er enheter som har en størrelse som gjør at man kan sette av ressurser til å drive kvalitetsforbedring og utvikling fremover. Pedagoger ønsker store fagmiljøer. Den forsiktige konsolideringen i bransjen har gitt flere aktører mulighet til å samle menneskelige og økonomiske ressurser i større fagmiljøer og skapt et rom for kvalitetsutvikling. Det er nødvendig å anerkjenne hvor viktig disse kvalitetslokomotivene er i utviklingen av kvalitet i sektoren. Eventuelle lovendringer må gjøre det mulig for disse aktørene å opprettholde sitt viktige bidrag i kvalitetsutviklingen.

Oppsummering

Storberget utvalget ble satt ned som et hurtigarbeidende utvalg som skulle utrede finansiering av private barnehager. De skulle beskrive dagens finansieringssystem med fordeler og utfordringer for alle involverte aktører. I tillegg **kunne** utvalget komme med forslag til endringer i regelverket.

Basert på mandatet til utvalget er Læringsverkstedet meget overrasket over at utvalgets flertall foreslår en ny og radikal modell for regulering og finansiering av private barnehager. De fleste foreslåtte endringer har ikke vært en del av debatten de siste årene og er derfor ikke utredet grundig. Det foreligger ingen kartlegging eller beskrivelse av konsekvenser for bransjen, mangfoldet eller kvaliteten dersom de foreslåtte endringene gjennomføres. Enkelte av de foreslåtte endringene er av en slik art at det høyst sannsynlig er i strid med norsk eller internasjonal lov å innføre de i denne formen. Dette er ikke drøftet eller vurdert i det hele tatt av utvalgets flertall. Med en slik bakgrunn er det oppsiktsvekkende at utvalgets flertall også foreslår at endringene må innføres svært raskt.

Det fremstår som direkte uansvarlig å foreslå regelendringer som vil påvirke 135 000 barnehagebarn og deres mange hundre tusen familiemedlemmer på et så svakt fakta og utredningsgrunnlag som utvalgets flertall har basert seg på.

Storberget utvalget er et partssammensatt utvalg hvor kommunene, arbeidsgiverorganisasjoner og arbeidstakerorganisasjoner er representert. Kommunene er representert gjennom KS, mens Utdanningsforbundet og Fagforbundet representerer arbeidstakerne. Det er verdt å merke seg at begge arbeidstakerforbundene har strategivedtak på å jobbe for å forby kommersielle aktører i velferden, herunder barnehagebransjen. PBL og Virke er arbeidsgiverorganisasjonene som inngår i utvalget. PBL organiserer mesteparten av de private barnehagene, mens Virke organiserer en liten andel, primært ideelle barnehager. Når man leser utvalgets rapport er det nokså åpenbart at flertallet primært har vært opptatt av sine politiske syn på private aktører i velferden og hvordan oppnå sine politiske mål fremfor å levere på mandatet for utvalget.

Læringsverkstedet støtter ikke flertallets forslag om en Lokal Samhandlingsmodell og mener det videre arbeidet på dette feltet enten må basere seg på å videreutvikle eksisterende modell eller PBL sin Kvalitets og Mangfolds modell.

Flertallets forslag vil forverre en allerede krevende økonomisk situasjon for private barnehager samtidig som den fjerner all forutsigbarhet og langsiktig for den enkelte barnehage. Det er helt åpenbart at dette vil ha vesentlig negativ innvirkning på muligheten til å drive kvalitetsutvikling.

Videre foreslår flertallet å frata de foresatte den valgmulighet de har i dag angående å velge den barnehagen som passer best for deres barn ved å gi kommunen rett til å plassere barna i den barnehagen som passer kommunen best.

Det foreslås også regler rundt forkjøpsrett for kommuner samt avvikling av barnehager som i praksis er en konfiskering av private eiendeler og opparbeidede verdier, og uten at legaliteten i den typen konfiskering i det hele tatt blir omtalt.

Storberget utvalgets beskrivelse og statusvurderinger

Stort sett alle er enige om at det private og offentlige samarbeide i sektoren historisk har vært en suksesshistorie. Barnehageplasser har gått fra å være et dyrt knapphetsgode til full barnehagedekning. Barnehage er ett av velferdsområdene som brukerne er mest fornøyd med. Samarbeidet har vært bygd på et likebehandlingsprinsipp som har gitt omtrent 50/50 fordeling mellom private og kommunale barnehageplasser.

Faktadelen av Storberget utvalgets rapport bekrefter denne suksesshistorien, og at det er ryddige forhold i sektoren. Ifølge utvalget;

- Har mer enn 95% av de ansatte tariffavtaler med likeverdige lønns- og arbeidsvilkår
- To forskjellige forskningsmiljøer bekrefter at det offentliges kostnader til kommunale barnehager er noe høyere enn det offentliges kostnader til private barnehager
- Gjennomgående er det ingen systematisk kvalitetsforskjell mellom privat og kommunal sektor
- 3 av 4 profil barnehager er private, noe som er en illustrasjon på hvilken del av sektoren som representerer mangfold
- Private barnehager skårer gjennomgående noe bedre enn kommunale barnehager i de årlige foreldreundersøkelsene både for 2020 og tidligere år
- Samlet sett er årsresultatet i sektoren lave, og det tas nesten ikke ut utbytte

Det er derfor høyst uklart for oss hvorfor situasjonen i sektoren anses så alvorlig at det er nødvendig med de drastiske endringene som flertallet i Storberget utvalget foreslår. Vi registrerer at flertallet i all hovedsak begrunner endringene med behovet for økt kommunal

kontroll. Læringsverkstedet er sterkt uenig i at økt kommunal kontroll skal prioriteres fremover kvalitet i barnehagetilbudet, mangfold og valgmuligheter for foresatte.

Lokal Samhandlingsmodell sikrer ikke økt kvalitet eller utjevning av kvalitet

Forskning fra blant annet GoBaN og OECD viser at kvaliteten i Norske barnehager er middelmådig og kvalitetsforskjellene varierer i stor grad fra barnehage til barnehage. En ny finansieringsmodell må sikre bedre og jevnere kvalitet i tilbudet til barna.

Storberget-utvalget skriver at «forutsigbarhet og langsiktighet er en forutsetning for å kunne drive gode barnehager, tiltrekke seg og beholde kvalifiserte ansatte, ivareta kvaliteten på leke- og oppholdsarealer og for å utvikle høyere og jevnere kvalitet i sektoren, til beste for barna i barnehagene.»

9 dager etter at Storberget-utvalget la frem sin rapport «Du er henta» publiserte regjeringen sin strategi for økt kvalitet i barnehagen; «Barnehager mot 2030». Strategien understreker betydningen av personalets kompetanse som viktig forutsetning for kvalitet i barnehagen.

En ny finansieringsmodell må legge til rette for at barnehagene skal kunne jobbe systematisk og langsiktig med kvalitets- og kompetanseheving. Et av målene i «Barnehager mot 2030» er 50% barnehagelærere innen 2025. Det er et svært ambisiøst mål med tanke på at det tar minimum 3 år å utdanne barnehagelærere. Samtidig legger strategien opp til økt andel pedagoger og barnehageledere med mastergrad. Andre tiltak er økt andel fagarbeidere, og videreutdanning for alle ansatte. Det legges opp til videreføring av regionale ordninger for kompetanseheving, der barnehager deltar i læringsnettverk, i samarbeid med UH-sektoren.

Læringsverkstedet ønsker alle former for kompetansehevingstiltak velkommen. Vi mener at alle barnehager må forplikte seg til kompetansehevingstiltak, men det må være opp til eier og ledelsen i barnehagen, i samråd med personalet å kartlegge og rette kompetansehevingstiltakene mot den enkelte barnehages behov.

Forutsigbarhet og forsvarlige økonomiske rammer er en forutsetning for kvalitet

Velferdsutvalget pekte på at det er en utfordring at de ikke har hatt grunnlag for å vurdere hvordan den faktiske tjenestekvaliteten er hos private og offentlige tilbydere. Og videre at det i liten grad foreligger gode studier og undersøkelser på sammenhengen mellom kvalitet og ressursbruk. Etter vår mening er det helt åpenbart at denne typen sammenhenger må undersøkes og forstås før man kan vedta innstramminger eller vesentlige endringer i økonomiske rammebetingelser.

Kvalitetsutvikling i en sektor forutsetter en viss samling av ressurser (erfaring, kompetanse og kapital) og dette gjelder også barnehagesektoren. For å aktivt kunne drive kvalitetsutvikling er det nødvendig med ressurser som har tid og kompetanse til å jobbe med dette, og det forutsetter derfor en viss størrelse på aktørene. Det krever aktører som kan frigjøre ressurser, både menneskelig og kapitalmessig, til å jobbe systematisk og målrettet med utviklingsprosjekter.

Flertallet i Storberget utvalget foreslår flere endringer som vesentlig vil forverre de økonomiske rammebetingelsene for private barnehager samt skape stor usikkerhet om fremtidige økonomiske rammer;

- Det foreslås å endre tilskuddsmodell for pensjonskostnader fra et påslag modell til en dekning av faktiske kostnader modell.
- Kommunene står fritt til å innføre sin egen lokale tilskuddsmodell om de ønsker det, eventuelt om de ønsker å innføre differensierte tilskuddsmodeller hvor ulike typer private barnehager mottar ulikt nivå på tilskudd
- Kommunene står fritt til å innføre sin egen modell for kapitaltilskudd
- Kommunene kan innføre egne tildelingskriterier for rett til fullt tilskudd, med avkortning for manglende oppfyllelse av kriterier
- Kommunene får større anledning til å holde driftsutgifter de selv mener er uvanlige utenfor grunnlag for tilskudd, eller barnehager som de selv mener har en uvanlig kostnadsstruktur utenfor grunnlaget for tilskudd
- Kommunene skal fullt ut koordinere opptak og selv bestemme hvilke barnehager som kan foreta opptak av nye barn. Om kommunen ønsker det kan de selv prioritere egne kommunale barnehager fremfor private barnehager

Pensjonskostnader er bare en av flere delelementer i beregning av totalt tilskudd. Tilskuddene er ikke øremerket, slik at private barnehager mottar en samlet sum som de disponerer samlet i sin drift. Overskuddet for private barnehager har vært synkende de siste årene, og for 2019 gikk omtrent 1/3-del av private barnehager med underskudd. Samlet overskudd i sektoren var omtrent 2% av omsetning, et kritisk lavt nivå. Det forventes at en endring av pensjonstilskuddet som beskrevet ovenfor vil redusere det totale tilskuddet. Selv om tilskuddet er basert på en kostnadsdekning modell er effekten en ytterligere forverring av de økonomiske rammene for private barnehager.

Alle de andre endringene ovenfor gir kommunene meget stor frihet til å justere på tilskuddsmodeller og nivåer fra år til år. I tillegg vil kommunen også kunne bestemme om en privat barnehage kan ta opp nye barn eller ikke hvert år. Samlet sett skaper dette en betydelig usikkerhet for private barnehager når det gjelder de økonomiske rammebetingelser fra år til år, og gjør det umulig å allokere ressurser til flerårig kvalitetsutvikling. I tillegg til at det blir en betydelig uforutsigbarhet for de ansatte.

Som Storberget utvalget selv skriver er forutsigbarhet og langsiktighet en forutsetning for å kunne drive gode barnehager.

Læringsverkstedet kan ikke se at flertallsmodellen til Storberget-utvalget gir den langsiktige forutsigbarheten som kreves for å etterleve det store kompetanseløftet som «Barnehager mot 2030» legger opp til.

Rammeplan for barnehagen stiller like krav til innhold og kvalitet i alle barnehager, men flertallsmodellen sikrer ikke i tilstrekkelig grad lik finansiering for å imøtekomme kravene. Dette skaper store problemer for barnehagene og bygger opp under kvalitetsforskjeller fra barnehage til barnehage. Det er vanskelig å se for seg jevnere og høyere kvalitet dersom hver enkelt kommune fritt skal definere hvordan disse skal finansieres. Forslaget om lokalt fastsatte tilskuddsnivå vil utvilsomt forsterke den store forskjellen som det allerede er i dag på tilskudd fra kommunen til kommune. For å sikre høy og jevn kvalitet på barnehagetilbudet til barna, er Læringsverkstedet enig med mindretallets forslag om nasjonale minimumskrav til kvalitet og tilsvarende finansiering fra staten.

Lokal Samhandlingsmodell fremmer ikke mangfold

I beskrivelsen av oppdraget for Storberget utvalget angis det at Regjeringen ønsker en mangfoldig barnehagesektor. Dette var også sentralt i høringen i 2019 angående regulering av private barnehager hvor ett av hovedformålene var å legge til rette for et mangfold av barnehager.

Sett i lys av dette synes vi det er påfallende at mangfold ikke omtales i det hele tatt i utvalgets beskrivelse av flertallsmodellen. Det er således høyst uklart om behovet for mangfold i det hele tatt har vært hensyntatt i utformingen av lokal samhandlingsmodell.

Mangfold i barnehagesektoren er i flere sammenhenger beskrevet som mangfold i eierskap. Læringsverkstedet er ikke enig i dette og mener at mangfold må ses utfra innholdet i barnehagetjenesten og valgfriheten i tilbudet til barna og de foresatte. Det er ikke antall eiere som gir mangfold, og det er ingen automatisk sammenheng mellom stor variasjon i eiere og stor variasjon i tilbudet. Læringsverkstedet driver for eksempel et mangfold av ulike barnehagetilbud. Vi jobber aktivt med å videreutvikle eksisterende konsept samt utvikle nye konsepter som vil øke valgfriheten for brukerne.

Uansett hvordan man velger å beskrive mangfold er en forutsetning at det foreligger en finansieringsmodell som legger til rette for langsiktig forutsigbarhet med muligheter for sunn og bærekraftig økonomi. Dette gjelder særlig for enkeltstående barnehager.

Som beskrevet ovenfor innebærer flertallets forslag om en lokal samhandlingsmodell det motsatte av langsiktighet og forutsigbarhet.

Lokal samhandlingsmodell innskrenker kraftig den valgfrihet foresatte har i dag

Dagens mangfoldige barnehagesektor med visse innslag av ledig kapasitet medfører at foresatte i dag har et reelt valg når det gjelder bruk av barnehage. De foresatte kan vurdere hvilken barnehage som passer best for deres barn, både utfra pedagogiske retninger eller hovedfokusområder som natur, idrett, gårdsbarnehage, kristent fokus osv. Eventuelt kan de foresatte vurdere mer praktiske årsaker som hvordan det passer med arbeidssted, søsken, åpningstider og annet.

Dette er en frihet som veldig mange foresatte setter stor pris på. Flertallet i Storberget utvalget mener denne friheten ikke er viktig, og at kommunen skal bestemme dette på vegne av foreldrene. Lokal samhandlingsmodell inkluderer også såkalt koordinert opptak, hvor kommunen utfra sine egne vurderinger og kriterier fordeler nye barn på barnehagene i kommunen.

Læringsverkstedet støtter ikke forslaget om koordinert opptak og mener at det fremdeles er de foresatte som vet best hvilken barnehage som passer for deres barn. Læringsverkstedet mener dagens løsning med samordnet opptak fungerer bra og at dette ivaretar hensynet til valgfrihet for de foresatte samtidig som det oppmuntrer barnehagene til å satse på kvalitet og mangfold.

Storberget utvalgets flertall foreslår en dramatisk konfiskering av privat eiendom

I forbindelse med lokal samhandlingsmodell foreslås innført en bred kommunal forkjøpsrett, finansiert med statlige midler. Forkjøpsretten skal skje til fastsatt markedspris, uten at det er beskrevet noe nærmere hva dette er. I en situasjon hvor kommunen er eneste aktuelle kjøper og hvor de økonomiske rammebetingelsene for salgsobjektet bestemmes av den samme kommunen er det ikke mulig å fastsette en reell og objektiv markedspris.

I forbindelse med nedleggelse av barnehager foreslås det at kommunen skal ha forkjøpsrett. Videre at det skal utarbeides et avviklingsregnskap og at alle verdier utover innskutt kapital skal tilbakeføres til kommunen. Den sistnevnte bestemmelsen medfører i praksis at kommunens forkjøpsrett skjer til kr null, siden alle gjenværende verdier skal føres tilbake til kommunen ved avviklingen.

Læringsverkstedet støtter ikke disse forslagene. Tilsynelatende foreslås det at reglene gis tilbakevirkende kraft. Læringsverkstedet er tvilende til at dette er lovlig utfra grunnloven eller internasjonal rett, og registrerer med undring at denne problemstillingen ikke er drøftet av utvalget i det hele tatt. Læringsverkstedet tar det for gitt at Regjeringen sørger for å utrede dette før det kan tas stilling til denne typen regler.

Avvikling av Husbankfinansiering vil på sikt medføre en betydelig forverring av bygningskvalitet

Storberget utvalget drøfter også fordeler og ulemper ved å eventuelt gjeninnføre muligheten for Husbanklån for private barnehager. Utvalget skriver selv at de ikke har gått dypt inn i de økonomiske konsekvensene av å fjerne husbanklånemuligheten. Utvalget har heller ikke gjort noen vurderinger av hvilke konsekvenser dette har for kvaliteten i barnehagedriften. Til tross for at disse helt sentrale områdene ikke er vurdert tilstrekkelig anbefaler flertallet i utvalget at private barnehager ikke skal ha tilgang til Husbankfinansiering.

Læringsverkstedet støtter ikke flertallets vurdering og anbefaler at private barnehager fremdeles har mulighet for bygningsfinansiering i Husbanken.

Læringsverkstedet har lang erfaring med ulike låneaktører og lånetyper og har hatt Husbanklån, ordinære banklån og obligasjonslån. Vi har gjennom dette dybdeinnsikt i hvordan disse aktørene ser på barnehagebransjen og lånekapasitet.

Private barnehager opererer i en sterkt regulert bransje med svært lave marginer. En investering i et nytt bygg eller rehabilitering av et eksisterende bygg er en meget stor investering som må betjenes over mange år. Utvalget skriver at de antar det primært er rentenivået som er den store forskjellen på Husbanklån og ordinært banklån. Dette er ikke riktig, det sentrale er muligheten til å få et svært langsiktig lån tilpasset bransjens egenart. Dette er det ikke mulig å oppnå i det ordinære lånemarkedet.

Etter vår mening foreligger det ikke noe naturlig og finansielt bærekraftig alternativ til Husbanken når det gjelder bygningsrelatert finansiering for private barnehager. Bortfall av Husbanken vil derfor resultere i reduserte bygningsinvesteringer i bransjen og på sikt derfor redusert kvalitet i driften. Det fysiske læringsmiljøet er viktig for total kvaliteten.

Dagens merverdiavgiftsregler gjør at private barnehager selv må gjøre investeringene i bygget, ellers blir investeringene 25% dyrere. Dette er en hovedårsak til at det har vært nødvendig å tilby Husbankfinansiering til private barnehager.

Dersom det gjøres endringer i Husbank reglene er det tvingende nødvendig at man samtidig ser på mva reglene og gjør nødvendige korresponderende endringer i disse.