

HØRINGSUTTALELSE

fra

Private Barnehagers Landsforbund

- Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

1) Innledning.....	1
2) Tilskudd skal komme barna til gode	2
3) Tilskudd og foreldrebetaling bør behandles på samme måte	3
4) Transaksjoner knyttet til godkjent drift	4
5) Prising av transaksjoner med eier eller nærstående	4
6) Personalkostnader	5
7) Dokumentasjon og forskriftshjemmel	6
8) Økonomisk kontroll.....	6
9) Økonomisk tilsyn og reaksjonsmidler	7
10) Fylkesmannens rolle	7
11) Rettslige rammebetingelser	8
12) Økonomiske og administrative konsekvenser.....	8

Denne høringen gjelder spørsmål om innføring av regler for å løse et problem departementet selv slår fast har marginalt omfang. Til tross for det, foreslås det innført regler som påvirker hele den private barnehagesektoren. PBL oppfatter dette primært som symbolpolitikk, men som foreslås gjennomført med konsekvenser langt ut over den gruppe som er ment rammet.

PBL foreslår at hele forslaget ikke iverksettes, men at kvalitetssikrende bestemmelser, for å sikre intensjonen om mest mulig barnehage for pengene, tas inn i den varslede meldingen om fremtidens barnehage.

Problemene som har oppstått i barnehagesektoren etter overføringen av barnehagefinansiering i kommunenes rammetilskudd krever all den kapasitet kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet, kommunene og barnehagene har.

Et system for finansiering som sikrer at riktig sum penger kommer frem til barna er det som må jobbes med dette året. Dagens system fungerer ikke.

1) Innledning

Denne høringen er knyttet til et justert forslag som først ble lagt frem i 2010, og som i løpet av prosessen ble trukket tilbake.

Til tross for at statsråden etter at saken var trukket, uttalte at reviderte regler på dette området skulle utformes etter dialog og innspill fra de store aktørene i sektoren, så har ikke PBL verken blitt forespurt, eller blitt bedt om å komme med innspill i forkant av dette forslaget.

PBL leverte 28. juli 2010 et hørings svar som fremdeles inneholder relevante betraktninger om det generelle behovet også for den regulering som nå foreslås.

PBL er fremdeles genuint opptatt av at våre medlemsbarnehager må ha samfunnets aksept for hvordan barnehagene bruker offentlige midler i sin drift. Vi har ved flere anledninger gitt innspill knyttet til det som i dag er gjeldende § 6 i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd. Denne bestemmelsen gir adgang til å redusere tilskudd til private barnehager dersom:

"...barnehagens foregående regnskapsår hadde vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager og eier av barnehagen hadde avsatt urimelig utbytte eller tatt ut urimelig godtgjørelse for egen eller nærstående arbeidsinnsats".

Denne begrensningen, i tillegg til de rimelige og relevante vilkår om drift som kommunene kan stille, gir etter PBLs syn en god og tilstrekkelig uttaksregulering, og er dermed en presis nok mekanisme for å hindre overkompensasjon generelt.

Det fremstår for øvrig som noe spesielt at regjeringen i sitt høringsnotat under kapitlet "Bakgrunn for forslaget" utelater å redegjøre for at disse reglene eksisterer, og i stedet slår fast at det er "ingen restriksjoner på hvor mye eierne i de ikke-kommunale barnehagene kan ta ut som utbytte fra driften".

Ingen barnehager bør frykte målinger på levert kvalitet. Enhver slik måling vil bidra til økt konkurranse, som igjen vil bidra til kvalitetsutvikling av sektoren. De forslag som her fremmes vil kun føre til økt byråkrati, økt mistenkeliggjøring, oppfordre til smålighet, og øke risikoen for myndighetsmisbruk i form av bl.a usaklig forskjellsbehandling.

De norske barnehagene har over år vært det offentlig finansierte tilbudet innbyggerne har vært mest fornøyd med, og de private barnehagene har kontinuerlig vært signifikant bedre enn sine kommunale konkurrenter.

Det er vanskelig for PBL å se at det er behov for ytterligere innstramming i den sektoren som allerede leverer "mest for pengene", og mener at folk flest er komfortable med at aktører som leverer kvalitet også skal kunne ha en fornuftig fortjeneste.

Regjeringen slår i sitt høringsnotat fast at utbytteutbetalinger ikke har et stort omfang i dag, men at det oppfattes som et problem i enkelttilfeller. Regjeringens utgangspunkt synes å være dette: For å kunne "ta" de få, som alle forutsettes å operere innenfor dagens eksisterende begrensninger, så er man villig til å "straffe" alle.

PBL håper det er en logikk regjeringen i svært begrenset grad lykkes med å ta i bruk, både i denne sektoren og på andre områder.

2) Tilskudd skal komme barna til gode

Departementet foreslår i forslag til ny § 14a en formulering om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.

I det ligger det en forutsetning om at så ikke skjer i dag. Et slikt utgangspunkt bygger på et ugyldig logisk resonnement. Som redegjort for ovenfor, så er innbyggerne svært godt fornøyd med tilbudet. Det foreligger allerede regler som begrenser uttak, og regjeringen legger til grunn at uttak i private barnehager er et marginalt problem.

Hvis regjeringen reelt sett er opptatt av at pengene i sektoren i størst mulig grad skal komme barna til gode i form av kvalitetstilbud, så må man la de private barnehagene få fortsette å utvikle sektoren. Status i dag er uomtvistet: De kommunale barnehagene bruker vesentlig mer penger på å produsere sitt barnehagetilbud som ligger lavere i kvalitet enn hva private barnehager leverer.

Det legges for så vidt opp til at barnehagene skal kunne ha et "rimelig årsresultat", men på en slik måte at det er barnehageeier som overfor kommunen skal dokumentere at det tas ut rimelig vederlag for arbeids- og kapitalinnsats.

Departementet anbefaler en løsning hvor man i stedet for å føre kontroll med at enkeltbarnehager leverer tjenester og betingelser over et gitt kvalitetsnivå, innfører et kontrollregime som oppleves som svært inngripende i private barnehagers daglige drift.

Det har vist seg å være komplisert å finne et godt system for finansiering av private barnehager. I stedet for å velge enkle løsninger hvor pengene går direkte til den barnehagen barnet går i, har man valgt en komplisert vei via kommunenes drift og kostnader av egne barnehager. Kommunene har dokumentert at de ikke har oversikt over hva det koster å drive egne barnehager. At de samme kommunene nå skal gis ansvar for vurdering av og kontroll av enkeltstående kostnadselementer hos private barnehager er noe de verken er kompetente til, eller bør bruke verdifull tid på. Denne tiden burde brukes til fokus på kvaliteten som leveres.

Dagens reguleringer som hindrer overkompensasjon er tilstrekkelige, og behovet for en ny § 14a er etter PBLs syn ikke tilstede.

3) Tilskudd og foreldrebetaling bør behandles på samme måte

Departementet foreslår å likestille egenbetaling og offentlige tilskudd slik at begge ytelsene kommer inn under de foreslåtte regler.

Foreldrebetalingen utgjør i dag ca. 20 prosent av en privat barnehages inntekter.

Foreldrebetaling er en avtalt betaling for en tjeneste som foresatte frivillig har valgt, og som er blitt levert. Det er også den private barnehagen som i sin helhet administrerer foreldrebetalingen, og har risikoen for rettidig betaling.

Denne betalingen er allerede gjenstand for regulering, jf. maksimalprisbestemmelsene i forskrift til barnehageloven. Maksimalpris er isolert sett også et element som begrenser utviklingen av tjenestetilbudet, selv om ordningen i sum er gunstig for normalt- og høytlønnede foresatte.

PBL mener det både strider mot grunnlovens § 105 og mot allmennhetens rettsoppfatning at en rimelig fortjeneste, basert på avtalt betaling for en levert tjeneste (ytelse mot ytelse), ikke skal kunne disponeres etter eiers ønske innenfor regelverk som gjelder næringsdrift generelt. Hvis det skulle bli bestemt at foreldrebetalingen skal behandles på samme måte som det kommunale tilskudd, vil det være naturlig at kommunen ved mislighold overtar ansvaret for kravet og utbetaler det skyldige beløp til den private barnehagen.

Dersom man aksepterer departementets grunnleggende logikk om at pengene i sektoren ikke kommer barna til gode, så kan en slik regulering som foreslås i høringsnotatet sikkert ha noen støttespillere. Utfordringen er at departementets konklusjon er feilaktig, samt at det reelle målet med reguleringen synes å være at det viktigste er å sørge for at ingen tjener penger på å drive barnehager enn at sektoren skal få utvikle seg videre.

4) Transaksjoner knyttet til godkjent drift

PBL støtter innføring av hjemmel for å kreve delregnskap for å skille ut barnehagedrift fra eventuell annen næringsvirksomhet.

Forutsetningen er imidlertid at enheten i utgangspunktet er regnskapspliktig, med andre ord har en størrelse som gjør det naturlig å stille et slikt krav.

For små aktører, herunder enkeltpersonforetak med begrenset aktivitet, så vil kostnadene være mer belastende enn fordelene dette gir for samfunnet. Et krav om delregnskap bør derfor ikke stilles for slike organiserte barnehager.

5) Prising av transaksjoner med eier eller nærstående

Reguleringsforslagene overfor eier som person, og dens nærstående, er en direkte følgefeil av departementets grunnidé. Når man først har påstått at det eksisterer et kontrollbehov ut over gjeldende regler, så vil man raskt få behov for å forsøke å tette alle de nye "smutthull" som oppstår.

PBLs utgangspunkt er enkelt. Dersom barnehager kjøper varer og tjenester fra eier, eller eiers nærstående, så er slike forhold i dag tilstrekkelig regulert i spesiallovgivning. Dette reguleres blant annet i selskapslovgivningen og i regler om likning og skatt.

Dersom kommunen mistenker enkeltaktører for å bli overkompensert, så må man primært bruke tilsynsreglene for å gjøre nødvendige undersøkelser, og ikke lage nye regler som i all hovedsak begrenser alle de øvrige aktørenes handlefrihet.

PBL vil på det sterkeste advare mot å innføre regler som gir motsatt bevisbyrde ut over dokumentasjonsplikt som følger av liknings- og skatteregler, i den forstand at alle – uavhengig av mistanke – må dokumentere at de ikke bryter loven. Som rettsprinsipp er dette spesielt, og går motsatt vei av de tradisjoner vi normalt lager regler ut fra.

Departementet kommenterer videre detaljer omkring husleie, lønn til eier, og styregodtgjørelse spesielt under dette punktet, og påpeker at det kan by på utfordringer å finne ut hva som er "markedspris". Allikevel foreslår man at kommunene i praksis skal gjøre vurderinger også på disse områdene.

PBL aksepterer som tidligere skrevet at det stilles krav til hvordan offentlige midler forvaltes. Hvis det skal gjøres innskjerpelser på dette området, er vi av den formening at vurderingene må foretas av fagpersoner som besitter relevant erfaring og kompetanse.

Vår kjennskap til kommunene, og deres kjennskap til ulike typer bransjetall, gjør at vi mener kommunene verken har rutiner eller kompetanse til å inneha et slikt ansvar. Dersom kommunene pålegges en slik oppgave, så mener vi departementet gjør det vel vitende om at forutsetningene for at et slik system skal lykkes ikke er tilstede.

PBL er klart av den formening at alle disse vurderingene, både når det gjelder nærstående og beløp, må gjøres av revisor. Selskapets revisor er den som er nærmest til å vurdere hvorvidt summer som skjuler overkompensasjon er tatt inn i barnehagenes regnskaper. Revisor kan med andre ord bekrefte om det er kjøp fra nærstående, og om det anvendes markedspriser i henhold til annen lovgivning.

Generelt vil PBL gjøre oppmerksom på at det ikke finnes noe i de siste års kostnadsanalyser av barnehagesektoren som indikerer at private barnehagers regnskapstall er blåst opp som følge av overfakturering. Tvert i mot er det fortsatt slik at kostnader i private barnehager er lavere enn kostnadene i kommunale barnehager.

I følge Kunnskapsdepartementets egne undersøkelser av sektoren skyldes dette følgende forhold: Driftskostnadene er en konsekvens av finansieringsnivået, og private barnehager har over år mottatt lavere finansiering enn kommunale barnehager. Dette har igjen påvirket personalkostnader pr. årsverk, og bemanningstetthet. Verken på disse områdene eller for øvrig er det noe som tyder på oppblåste regnskapstall.

Videre setter departementet i høringsnotatet likhetstegn mellom konsernbidrag og utbytte.

PBL synes det er vanskelig å forstå hva departementet mener konsernbidrag og utbytte egentlig er. I alle fall velger man å ikke definere begrepene ytterligere, og viser dermed ikke frem at høringsforslaget må betegnes som ytterliggående. At det kategorisk slås fast at "konsernbidrag er bruk av midler som ikke er i samsvar med formålet om at tilskudd "skal komme barna til gode", gjør det vanskelig å bidra til en nyansert diskusjon om tema.

PBL mener at dersom det er mistanke om overkompensasjon innenfor dagens gjeldende regler, så vil kommunen i kraft av å være tilsynsmyndighet kunne gå enkeltaktører etter i sømmene. Dersom det da oppdages avvik og brudd på regler, så kan det føre til reduksjon i tilskudd.

Dersom hele sektoren må innrette seg etter kommunenes mer eller mindre kvalifiserte forsøk på å anvende det krevende regelsettet som det nye forslaget innebærer, så vil det føre til en rekke ressurskrevende konflikter som fjerner fokus fra utvikling og drift av gode barnehager.

Kommunene er vesentlig bedre tjent med et regime som sikrer tilstrekkelig med kapasitet i barnehagesektoren, slik at det alltid finnes ledig kapasitet til at foresatte som er misfornøyd med et tilbud kan bytte barnehage. På den måte vil markedet i seg selv regulere bort de som forsøker å ta ut urimelig fortjeneste ved å kutte i kvalitet, for eksempel ved å gi dårligere betingelser til de ansatte - det være seg enten økonomiske betingelser, eller forutsetninger for å produsere god kvalitet.

6) Personalkostnader

Departementet foreslår videre at det fortsatt skal være slik at barnehagen må ivareta personalets økonomiske interesser for at det skal kunne aksepteres et rimelig årsresultat.

PBL er enige i grunnprinsippet. Vi kan ikke se at private barnehager er tjent med å ikke tilby ansatte like gode lønns- og arbeidsvilkår som kommunale barnehager.

Den store majoriteten som arbeider i private barnehager er allerede bundet av tariffavtaler som gir ytelser på nivå med avtalene i kommunal sektor. De største aktørene er PBL-A, Virke og KA. Departementet bør presisere at barnehager som er bundet av slike avtaler per definisjon ikke

kan mistenkes for å tilby uakseptable vilkår. Noe annet vil være å rokke ved avtalefriheten til partene i arbeidslivet.

Når full likebehandling en eller annen gang blir gjennomført, så vil det også kunne stilles vilkår om lønns- og arbeidsvilkår. Inntil likebehandling er på plass, er vilkårsadgangen begrenset av det finansierte økonomiske handlingsrommet hos den enkelte barnehage.

PBL finner behov for å peke på at det heller ikke i fremtid vil kunne stilles krav om "like" vilkår, men om tilsvarende nivå på ytelser. Det vil etter vårt syn være brudd på traktat dersom ikke reglene i tilstrekkelig grad ivaretar negativ organisasjonsfrihet, og dermed mulighet for et avtalt mangfold også når det gjelder betingelser. Krav om nivå vil kunne aksepteres, men uten at ytelser er spesifisert.

Når det gjelder pensjon, så påstår departementet at private barnehager har dårligere pensjonsordninger enn kommunene. Den store majoriteten, også i den private sektoren, har ytelsesbaserte 66 %-ordninger med tilleggsytelser til etterlatte og ved uførhet. Ordningene er prismessig strukturert annerledes enn offentlige ordninger, og er dermed billigere for barnehagene. Ytelsene til de ansatte er imidlertid i sum like gode, noe som bekreftes ved at ordningene er del av tariffavtale mellom PBL og Fagforbundet, Utdanningsforbundet og Delta.

Det som er vesentlig i denne sammenheng er at økonomisk likebehandling gir private barnehager mulighet til å bruke like mye på pensjon som kommunene. Det gir rom for å i prinsippet gi enda bedre ytelser til de som arbeider i private barnehager enn i de kommunale, så fremt friheten til å velge type ordning sikres.

7) Dokumentasjon og forskriftshjemmel

PBL støtter innføring av en forskriftshjemmel som gir sektoren en god økonomiforskrift, men anbefaler at forskriften utvides til også å omfatte regler om kommunens forpliktelser til å sørge for korrekt tilskuddsgrunnlag. Hvis regjeringen er opptatt av at tilskuddene skal komme barna til gode, må den samme regjeringen sørge for at korrekte tilskudd kommer de samme barn til gode.

I praksis innebærer det at forskriften bør supplere departementets forskrift og retningslinjer om tilskudd til private barnehager med forpliktelse overfor kommunene. De må ha plikt til å utbetale tilskudd basert på nasjonale satser frem til et begrunnet vedtak om tilskudd foreligger dersom lokale satser foregående år, med påslag av forventet pris- og kostnadsvekst for innværede år, er lavere. Når gyldig vedtak er på plass, vil lokale satser kunne legges til grunn for fremtid.

8) Økonomisk kontroll

PBL deler departementets oppfatning om at full regnskapsplikt ikke bør pålegges sektoren særskilt, og støtter også videreføring av lovhjemmel for å kreve innrapportering av regnskapsdata på samme nivå som i tidligere/gjeldende regler.

Slik innrapportering gjelder i all hovedsak tall fra barnehagenes resultatregnskap. I tillegg ber PBL om at det også innhentes tilstrekkelig balansetall til å kunne følge med utviklingen av bransjens soliditet. Et slik krav bør begrenses til de som har regnskapsplikt og plikt til å oppstille balanse.

At slike data skal oppbevares på slik måte, og med slike frister, som fremgår av regnskapsloven støttes likeså.

Videre anbefaler PBL at alle særkrav om revisjonsplikt fjernes/ikke innføres, både når det gjelder regnskap og merverdiavgiftskompensasjonsgrunnlag. De som ikke har alminnelig plikt til revisjon, har per definisjon et slikt omfang på sin virksomhet at en slik plikt anses uforholdsmessig belastende. At barnehager i mye større grad enn andre virksomheter er mottaker av offentlige tilskudd endrer ikke dette faktum. Kommunene kan gjennom analyser av innsendte regnskapsopplysninger selv oppdage vesentlige avvik, og gjennom tilsynsreglene følge opp videre.

9) Økonomisk tilsyn og reaksjonsmidler

Som departementet selv sier, så foreslås det endringer i regler om reaksjonsmidler som følge av foreslått formål i ny § 14a.

PBL mener dette formålet i ny § 14a er ivaretatt, eller ivaretas like godt eller bedre på andre måter, og kan dermed ikke støtte de forslag om endringer som foreslås i § 16.

Departementet peker på at gjeldende regler om bruk av økonomiske sanksjoner har vist seg vanskelig å praktisere. PBL er ikke enig om at det er reglene som er uklare, men mener snarere dette dokumenterer at kommunene kun i begrenset grad er kompetent til å gjøre slike kontroller, noe som igjen underbygger en av våre overordnede innsigelser mot hovedforslaget i denne høring.

Kompetansemangel i kommunene vil i det foreslåtte regime utgjøre en alvorlig trussel mot rettssikkerheten til barnehager som urettmessig forfølges dersom kommunene gis hjemmel til å redusere tilskudd slik som foreslått. God saksbehandling sikrer allerede i dag rett til å kreve tilbakebetalt tilskudd, mens slett saksbehandling fører til motsatt resultat når feilen ligger hos kommunen.

Departementet bruker et nokså søkt eksempel på omgåelse av regler via insolvens og konkurs som en begrunnelse for ny hjemmel for tilbakebetalingskrav. Det er noe vanskelig å få tak i sammenhengen i argumentasjonen, og PBL begrenser dermed innspill til å være enige i at selvsagt kan en kommune melde sine gyldige krav til et konkursbo.

PBL vil igjen advare på det sterkeste mot å innføre regler som gir motsatt bevisbyrde ut over dokumentasjonsplikt som følger av liknings- og skatteregler, i den forstand at alle – uavhengig av mistanke – må dokumentere at de ikke bryter loven. Som rettsprinsipp er dette spesielt, og går motsatt vei av de tradisjoner vi normalt lager regler ut fra.

10) Fylkesmannens rolle

Selv om fylkesmannens rolle i prinsippet ikke endres som følge av de forslag som nå er på høring, så vil konsekvensen av innføring av reglene bli at også fylkesmannsembetene må tilføres betydelig kapasitet og kompetanse for å kunne fungere både som veileder/rådgiver, og som klageinstans.

Slik situasjonen er i dag oppfatter PBL at fylkesmennene har tilgang til kun marginalt mer kompetent personell til å etterprøve økonomiske vedtak fra sektoren enn hva kommunene har.

11) Rettslige rammebetingelser

Reglene om kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk interesse slår, som departementet sier, fast at statsstøttereglene ikke kan påberopes som konkurranseregler mellom kommunale og private barnehager.

Imidlertid er reglene relevante å se til, både når det gjelder regler om overkompensasjon, og om finansieringsordninger for offentlig finansierte tjenester som ikke er underlagt regler om offentlig anskaffelse/anbudsprinsipper.

Departementet har tilsynelatende primært hatt fokus på reglene om overkompensasjon. I tillegg til det kapitlet bør departementet merke seg at både kommisjonen og ESA, i sitt vedtak av 25.01.12, spesifiserer et regime for kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk interesse, hvor det også helt naturlig hører hjemme en rimelig fortjeneste. Det er av kommisjonen ikke anbefalt regler, slik som i dette høringsforslaget, hvor det offentlige går inn med detaljerte styringsregler i den enkelte enhet, men tvert i mot er det anbefalt at man skal ta utgangspunkt i et kostnadsbilde fra en alminnelig godt drevet (offentlig) barnehage, for deretter å beregne tilskuddsnivåer.

PBL vil oppfordre departementet til å i det videre arbeidet legge føringene fra kommisjonen og ESA til grunn, og dermed komme tilbake til hvordan man som alternativ til dagens finansierings- og kontrollordning kan lage regler i tråd med de nye retningslinjene om kompensasjon av tjenester av allmenn økonomisk interesse.

12) Økonomiske og administrative konsekvenser

De praktisk administrative utfordringene dette regelverket vil påføre kommunene er betydelige.

PBL besitter store mengder data som dokumenterer at kommunene har svært mangelfull økonomisk forståelse av selv sin egen barnehagedrift.

At de samme kommunene skal gis hjemmel til å detaljkontrollere private barnehager representerer en stor rettsikkerhetsutfordring.

Kommunene bør primært bruke sine ressurser som tilrettelegger for, og kontrollør av, god kvalitet, og ikke blande seg mer opp i private barnehagers drift enn hva som er naturlig også i andre virksomhetsområder.

Private barnehager har derimot svært god kontroll over egen drift, driver med svært god kvalitet, og ønsker også et regime som gir allmennheten tillit til at vår sektor forvalter offentlige midler på en utmerket måte.

Den store utfordringen med regjeringens mål om at tilskuddene skal komme barna i private barnehager til gode, løses gjennom utvidelse av forskriften som innebærer forpliktelser til kommunene om å sørge for korrekt tilskuddsgrunnlag.

Kommunen trenger å bruke alle administrative ressurser for å sørge for rett tilskuddsgrunnlag, slik at de rette tilskuddene faktisk kommer barna til gode også i private barnehager.