



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Høring om forslag til lov- og forskrifter om bruk av offentlige tilskudd for foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

Utdanningsforbundet har mottatt høringsnotat om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager. Utdanningsforbundet har bedt om synspunkter fra våre fylkeslag. 17 fylkeslag har gitt uttalelser om forslagene. Utdanningsforbundet har følgende hovedsynspunkter:

- Utdanningsforbundet støtter intensjonene for lovforslaget. Det er positivt at formålet om at offentlige midler og foreldrebetaling skal komme barna til gode blir lovfestet.
- Lovendringene gir kommunene større mulighet til innsyn og kontroll, og utvider deres sanksjonsmuligheter. Dette mener Utdanningsforbundet er positivt.
- Utdanningsforbundet mener at foreslåtte lovformulering ikke fullt ut sikrer at alle offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode. Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget om å lovfeste private aktørers mulighet til å ha et rimelig årsresultat. Utdanningsforbundet mener det må settes helt klare grenser for bruk av offentlige midler og foreldrebetalingen, og støtter derfor ikke forslaget som forutsetter at kommunene som barnehagemyndighet må utøve skjønn når det gjelder barnehageeieres bruk av offentlige midler og foreldrebetaling.
- Utdanningsforbundet mener forslaget medfører større oppgaver og ansvar for kommunene som myndighet og frykter dette ansvaret vil ta ressurser fra ordinær tilsynsaktivitet. Lovforslaget forutsetter at kommunene må få tilført økte økonomiske rammer.
- Utdanningsforbundet mener at retten til like lønns- og arbeidsvilkår for alle ansatte i barnehager må lovfestes. Forslaget inneholder ikke en slik lovfesting.
- Utdanningsforbundet mener også at dagens finansieringsordning kan bidra til å forsterke kommunenes insentiver til å redusere lønns- og personalkostnader i egen barnehage og dermed også påføre press på vilkårene til de ansatte i private barnehager. Utdanningsforbundet mener derfor det er behov for å vurdere hele finansieringssystemet for barnehagesektoren.
- Utdanningsforbundet mener at lov og forskrifter bør begrense adgangen til å ta ut utbytte/fortjeneste og forby verdioverføringer i barnehagesektoren på lik linje med bestemmelsene i privatskoleloven.

- Utdanningsforbundet mener at flere av forslagene i det forrige forslaget i 2010 om lovregulering av utbytte bedre sikrer at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode, og viser derfor til vårt høringsvar til dette.

Barnehagesektoren er fremdeles en forholdsvis ny sektor. I løpet av de siste årene har imidlertid barnehage blitt et universelt tilbud til barn under opplæringspliktig alder. Det brukes stadig en større del av våre felles midler i sektoren (28 mrd. kroner i 2011). Det er derfor viktig å sikre at fellesskapets midler brukes i tråd med formålet.

Utdanningsforbundet støtter regjeringen i at det er behov for en mer detaljert og samlet regulering for å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Kommunene har nå overtatt ansvaret for finansieringen av alle barnehager gjennom rammetilskudd. Kommunene må sikres mulighet til å kunne følge opp at denne finansieringen blir benyttet til gode pedagogiske tilbud for alle barnehagebarna.

Til forslag til ny § 14 a i barnehageloven:

Utdanningsforbundet støtter forslaget om å lovfeste at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Dette er i tråd med rettstilstanden i sammenlignbare sektorer på kunnskapsdepartementets område, slik som i privatskoleloven. Bestemmelsen må bety at all offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Midlene skal uavkortet benyttes til å gi barn et pedagogisk tilbud i tråd med godkjenningen og barnehagelovens mål, krav og forskrifter.

Utdanningsforbundet mener videre at dette også må bety at dersom barnehagen legges ned eller selges, kan ikke eier ta ut utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eiersiden eller deres nærstående. Fellesskapets midler må i slike tilfeller tilbakeføres det offentlige.

Utdanningsforbundet støtter altså formålet med forslaget og formålet med tilskuddet, som er å tilgodese **brukerne** av tjenesten og ikke eierne. Forslaget innebærer imidlertid at kommunene må bruke ressurser på å vurdere om private barnehager bruker midlene til barnas beste. For å kunne gjennomføre større oppgaver og ansvar tilfredsstillende, slik det legges opp til i dette forslaget, må kommunene settes i stand til å ruste opp sin kompetanse på barnehageområdet og gis økte budsjettammer til barnehageadministrative oppgaver. Forslaget påfører kommunene ytterligere arbeidsbelastning i tilsynet med og styringen av barnehagesektoren. Dette må kompenseres i rammetilskuddet til kommunene.

Utdanningsforbundet støtter ikke andre setning i forslaget: *Dette hindre ikke at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat.* I høringsnotatet heter det: *Samtidig skal regelverket legge til rette for at ikke-kommunale barnehageeiere kan drive en forretningsmessig drift med rimelig fortjeneste av sin virksomhet (s. 7).* For Utdanningsforbundet er dette ikke forenlig med formålet med forslaget, at offentlige midler og foreldrebetaling skal benyttes til formålet. Utdanningsforbundet mener at fellesskapets midler uavkortet må brukes til formålet.

Utdanningsforbundet mener at forslaget ikke nødvendigvis vil begrense muligheten til å generere urimelig overskudd. Barnehage har nå blitt en rettighet og nær hundre prosent av barna har et barnehagetilbud før skolestart. Utdanningsforbundet mener derfor at departementet igjen bør vurdere samme lovbestemmelse som i privatskoleloven:

§ 6-3. Krav til bruken av offentlege tilskot og skolepengar

Alle offentlege tilskot og skolepengar skal kome elevane til gode. Dette inneber mellom anna at skolen ikkje kan

- a) gi utbytte eller på annan måte overføre overskot til eigarane eller deira nærstående, verken når skolen er i drift eller om drifta blir nedlagd
- b) pådra seg kostnader i form av leigeutgifter for eigedom eller lokale som tilhører skolens eigarar eller deira nærstående eller på anna måte pådra seg kostnader som kan innebere at alle offentlege tilskot eller eigendelar frå elevane ikkje kjem elevane til gode.

Departementet kan gi nærare forskrift om forbod mot utbytte eller anna overføring som nemnt i første ledd bokstav a.

I forslaget brukes det skjønsmessige normer og begrep, som *vesentlig lavere personalkostnad* og *rimelig årsresultat*. Dette er begreper som lett blir diffuse og fort kan misbrukes. Forslaget innebærer at den enkelte kommune må vurdere om pengebruken i de private barnehagene kommer barna til gode. Dette åpner for kommunale forskjeller, da det er opp til kommunene å definere hva *vesentlig lavere* og *rimelig* fortjeneste betyr.

I forrige lovutkast for å sikre at offentlige tilskudd skal brukes til formålet var det estimert prosentgrenser for utbytte. Utdanningsforbundet mener dette kunne være en bedre løsning.

Utdanningsforbundet støtter at det kun er transaksjoner som er knyttet til barnehagedriften kommunen har godkjent etter barnehageloven som kan kostnadsføres i barnehagens resultatregnskap. Utdanningsforbundet vil også benytte anledningen til å kommentere departementets eksempel, s. 17, ekstratjenester som tilbud om handletjenester. Utdanningsforbundet mener at slike tjenester må utføres av andre enn barnehagens grunnbemanning. Hvis ikke vil ekstratjenester rettet mot for eksempel foresatte gå på bekostning av det pedagogiske tilbudet til barna.

Utdanningsforbundet mener at bestemmelsene om offentlige tilskudd og foreldrebetaling også bør demme opp for veksten av de kommersielle aktørene i barnehagesektoren.

Utdanningsforbundet er negativ til at departementet godtar at private barnehager tilbyr en tjeneste der personalkostnadene er lavere enn i de kommunale barnehagene. Dette betyr at Kunnskapsdepartementet enten sier ja til at barna tilbys en dårligere totalbemanning enn barn i de kommunale barnehagene, ja til at de ansatte har dårligere lønn- og arbeidsvilkår eller ja til en kombinasjon av disse. Dette kan Utdanningsforbundet ikke støtte.

Selv om høringsnotatet på side 21 hevder at finansieringsordningen legger til rette for at ikke-kommunale barnehager kan ha samme bemanning og lønns- og arbeidsvilkår som i tilsvarende kommunal barnehage, foreslår ikke departementet å sikre dette i lov og/eller forskriftene. Fra 2014 skal private barnehager få likt tilskudd som kommunale. Fra samme tidspunkt må rett til likeverdige lønns- og arbeidsvilkår for ansatte i private barnehager lovfestes.

Utdanningsforbundet viser til tidligere høringsvar der vi foreslår å innføre tilsvarende lovbestemmelse som i privatskoleloven.

Fra privatskoleloven:

§ 4-4. Lønns- og arbeidsvilkår

Undervisningspersonalet har rett til lønns- og arbeidsvilkår som i tilsvarende offentlege skolar.

Utdanningsforbundet ser ingen grunn for å åpne for unntak fra revisorattestasjon. Det er blant eiere av familiebarnehager at utbytte har vært forholdsmessig størst, jf. høringsnotatet s. 8. Denne delen av barnehagesektoren trenger sårt mer kontroll, også når det gjelder de økonomiske forholdene.

For å sikre at offentlige midler blir brukt til formålet, foreslår Utdanningsforbundet at kommunerevisjonen får revisjonsplikt også for de private barnehagene.

Forslag til endringer og tillegg til § 16 i barnehageloven

Utdanningsforbundet støtter forslag til tillegg i § 16 og mener det kan være riktig at sanksjonene er av økonomisk karakter når det gjelder brudd på § 14 a, at tilskudd og foreldrebetaling skal komme barn til gode.

Utdanningsforbundet viser til tidligere kommentarer om forslaget vil føre til endret praksis i kommunenes tilsyn. En hovedårsak til dette er at kommunene mangler ressurser og barnehagefaglig kompetanse i sine administrasjoner. Når departementet nå legger frem et forslag om å styrke kommunenes rolle i tilsynsarbeidet, uten at kommunene tilføres ressurser til å gjennomføre oppgavene, er det lite realistisk å tenke seg at kontroll- og sanksjonsmulighetene vil utnyttes i større grad enn i dag.

Det kan være realistisk at kommuner vil avdekke forhold i sektoren som er av en svært alvorlig karakter. Med dagens ressursituasjon i kommunene er det imidlertid lite sannsynlig at den gradvise tappingen av midler fra sektoren avdekkes og sanksjoneres mot.

Utdanningsforbundet stiller spørsmål om hvilke insentiver kommunene har til å påføre private barnehager sanksjoner. Som barnehagemyndighet har kommunene plikt til å tilby barnehageplass til alle barn i kommunen (med unntak av de som mottar kontantstøtte). Dersom en privat barnehage får redusert sin kapasitet gjennom reduserte tilskudd, og derfor må redusere driften, er det kommunens plikt å erstatte disse plassene. Følgelig blir sanksjonene en økonomisk og administrativ belastning for kommunene ved at de selv må skaffe til veie barnehageplasser. Dersom den private barnehagen pålegges fortsatt drift med lavere tilskudd i en periode, vil dette kunne gå på bekostning av kvaliteten på tilbudet, eller de ansattes lønns- og arbeidsvilkår.

Flere økonomiske sanksjoner kan dermed stride mot formålet med lovforslaget. Paradoksalt nok kan det bli barnehagebarna som i første instans rammes når kommunene påfører barnehageeierne økonomiske sanksjoner i form av redusert tilskudd, ikke eierens private økonomi.

På den annen side kan kommunenes sanksjonsmuligheter virke disiplinerende på de private barnehagenes atferd. Utdanningsforbundet mener derfor at sanksjoner vil gi resultater i ønsket retning på lengre sikt.

Forslag til forskrifter om regnskap, revisjon, rapportering, dokumentasjon og opplysningsplikt for ikke-kommunale barnehager: Økonomiforskrift til barnehageloven

Utdanningsforbundet viser til forslag til § 3 i forskriften: *Dersom barnehageforetaket driver annen virksomhet i tillegg til den som er godkjent etter barnehageloven, skal barnehagens regnskap kunne dokumentere at administrasjons- og felleskostnader mellom virksomhetene er fordelt forholdsmessig.* Vi henviser igjen til privatskoleloven der det ikke gis mulighet til å drive annen virksomhet enn skole. Vi henviser også til vårt forslag om å la kommunerevisjonen revidere regnskapene for ikke-kommunale barnehager.

Utdanningsforbundet foreslår at forskriften får en bestemmelse som gir kommunene forkjøpsrett dersom privat eiere varsler salg eller stengning. Vi mener kommunene bør få en slik rettighet, da dette har betydning for deres ansvar for å sikre nok barnehageplasser til en hver tid og for forvaltning av offentlige midler. Utdanningsforbundet viser til fjorårets forslag, punktet som gjør at man gjennom en hjemfallsrett hindrer at eiendom som er bygd opp ved hjelp av offentlige investeringstilskudd, skal kunne tas ut av barnehagedrift.

Utdanningsforbundet viser ellers til vårt hørings svar til forslaget om utbytte fra 2010. Utdanningsforbundet mener at flere av forslagene i det forrige forslaget bedre sikrer at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode.

Generelt om finansieringssystemet på barnehageområdet:

Utdanningsforbundet mener det er helt påkrevende med regulering av økonomien i barnehagesektoren. Vi er svært bekymret for utviklingen. Ikke bare er den kommersielle delen av sektoren i kraftig vekst, men dårlig økonomi i kommunene gjør at flere kommuner nå vurderer å la private aktører overta kommunens egne barnehager.

Utdanningsforbundet mener også at dagens finansieringsordning kan bidra til å forsterke kommunenes insentiver til å redusere lønns- og personalkostnader i egen barnehage og dermed også påføre press på vilkårene til de ansatte i private barnehager. Utdanningsforbundet mener derfor det er behov for å vurdere hele finansieringssystemet for barnehagesektoren.

Utdanningsforbundet ber departementet om å foreta en grundig kartlegging av konsekvenser, innlemming av barnehagetilskuddet i rammeoverføringene til kommunene har hatt, og ut fra denne kartleggingen å vurdere andre grep som bedre sikrer likeverdige gode pedagogiske tilbud til alle barnehagebarn. Utdanningsforbundet mener det blant annet er behov for å se på om dagens finansieringsordning, der det er en direkte sammenheng mellom kommunens utgifter til egne barnehageplasser og tilskuddet til de private barnehagene, fungerer hensiktsmessig. Det er vanskelig å finne gode argumenter for at to private barnehager i to nabokommuner med likt prisnivå på tomter og boliger, skal ha svært forskjellig tilskuddssats bare fordi den ene kommunen har funnet muligheter til å kutte i driftskostnadene i kommunens egne barnehager. Likedan er det uheldig at private barnehager påføres ustabile økonomiske rammer som følge av at kommunen reduserer utgiftene til sine egne barnehager.

Med vennleg helsing
for Utdanningsforbundet

Torbjørn Ryssevik /s/
seksjonssjef

Gun Aamodt /s/
seniorkonsulent

