



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Høringsuttalelse forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter

Vi viser til Kunnskapsdepartementets høringsbrev av 26.4.2019. Vedlagt følger uttalelse fra Utdanningsforbundet.

Reguleringen av private barnehager må ha som mål at kvaliteten i tilbudet til barna blir best mulig. Gode private og offentlige barnehager kan bl.a. sikres gjennom lovfestede bemannings- og pedagognormer, og ved å gi ansatte i private barnehager rett til lønns- og arbeidsvilkår som i tilsvarende offentlige barnehager. Dette sikrer et motivert og stabilt personale, noe som igjen har stor betydning for barnas trivsel og allsidige utvikling.

Vårt standpunkt er at barnehagedrift er en velferdstjeneste som hverken skal drives med økonomisk overskudd som hovedformål, eller styres etter markedsøkonomiske prinsipper. Utdanningsforbundet mener at både kommuner og private barnehageeiere har behov for å sikre en økonomisk buffer for trygg drift av barnehagene, men vårt primærstandpunkt er at disse midlene skal forbli i barnehagen. Med andre ord: det skal ikke være mulig å hente ut overskudd, eller på annen måte overføre overskudd til eierne, fra barnehagedriften. Departementets forslag til endringer i barnehageloven og tilhørende forskrifter inneholder mange gode forslag, men vi savner forslag som i enda større grad hadde sikret at offentlige tilskudd kommer barna til gode. Utdanningsforbundet savner også forslag som i større grad sikrer at kommunene, som folkevalgte organ, får større mulighet til å styre hele barnehagesektoren. Likeverdighet mellom private og kommunale barnehager må gjelde både rettigheter og krav. Dette kan være krav om bemanning, arealutnyttelsesgrad, åpningstider, styrerressurs, praktisering av pedagognorm og tilsvarende lønns- og arbeidsvilkår som i kommunenes egne barnehager. Ettersom de private barnehagene finansieres ut fra kostnadsnivået i kommunale barnehager, mener Utdanningsforbundet det er rimelig at kommunen må kunne stille krav på disse områdene.

Utdanningsforbundet mener at lønns- og arbeidsvilkår i private barnehager skal være likeverdige som i kommunale barnehager (på samme måte som i friskoleloven). De fleste barnehagene tilbyr i dag sine ansatte akseptable lønns og arbeidsvilkår, men et lite mindretall useriøse eiere bruker dårlige lønns- og arbeidsvilkår til å øke fortjenesten. Dette gir dårligere rekruttering og ustabil arbeidskraft, noe som

påvirker kvaliteten i barnehagene negativt. Utdanningsforbundet mener at dette gir en skjev konkurransesituasjon da disse barnehagene ikke konkurrerer på like vilkår med de seriøse private barnehagene. Utdanningsforbundet registrerer at departementet ikke ønsker å ta stilling til dette spørsmålet nå, men viser til Velferdstjenesteutvalget for å kunne se flere ulike sektorer i sammenheng. Utdanningsforbundet vil minne om at det private engasjementet i de forskjellige sektorene er svært ulikt, vi er derfor usikre på hvor relevant det er å sammenligne barnehagesektoren med f.eks. ulike helsetjenester som leveres på anbud. Utdanningsforbundet mener det er mer naturlig å sammenligne med privatskolene, der deler av den økonomiske reguleringen er relativt sammenfallende. Vi mener derfor at regjeringen bør foreslå et lovkrav som sikrer ansatte i private barnehager likeverdige lønns- og arbeidsvilkår, herunder pensjonsavtale, på linje med ansatte i kommunale barnehager.

Utdanningsforbundet ser at Kunnskapsdepartementet legger opp til at representanter for private eiere og kommunene skal bli involvert i det videre utredningsarbeidet. Utdanningsforbundet stiller seg spørrende til hvorfor departementet ikke også ønsker å involvere, arbeidstakerorganisasjonene, i barnehagen i dette arbeidet.

3 Tildeling av tilskudd til nye private barnehager

3.4.1 Regulering av kjøp og salg av private barnehager

Utdanningsforbundet ser at regulering av kjøp og salg er et komplisert område å finne en god regulering på. Utdanningsforbundet mener departementet bør fortsette å arbeide med å finne reguleringer som kan gi lavere salgspriser og som begrenser muligheten for å ta ut gevinster ved salg av barnehager.

Utdanningsforbundet mener muligheten til å ta ut fortjeneste gjennom salg må begrenses. Dette er særlig aktuelt for barnehager der de store delene av salgsværdien er bygd opp gjennom direkte subsidier eller andre ytelser fra det offentlige, eller at barnehagen i første omgang ble kjøpt av kommunen for en pris under markedspris. Dette kan f.eks. være billige eller gratis tomter, gunstig husleie eller lån. I slike tilfeller er det urimelig at verdien av slik støtte tilfaller private eiere. Det bør derfor utredes hvordan kommunene ved et eventuelt salg, kan få tilbakeført hele eller deler av disse verdiene.

Utdanningsforbundet mener at det må lovfestes en kommunal forkjøpsrett. Dette vil gi kommuner som ønsker å drifte en større andel av barnehagene i kommunal regi mulighet til dette. En slik forkjøpsrett vil gi kommunene reell kontroll over barnehagetilbudet i kommunen. Videre vil det gi kommunene muligheter til å strukturere barnehagetilbudet både med tanke på lokalisering og antall plasser på en måte som gir et likeverdig kvalitetstilbud til alle kommunens barn, samtidig som kommunen enklere kan tilrettelegge for et helhetlig tjenestetilbud. En kommunal forkjøpsrett vil ikke gå på bekostning av eierne av private barnehager hvis det legges til grunn at kommunen må kjøpe til markedspris.

Utdanningsforbundet er uenig i departementets vurdering om at barnehagene skal ha en rett til evigvarende godkjenning. Utdanningsforbundet kjenner ikke til andre sektorer der kommersielle aktører nærmest får tidsbegrenset tilsagn om offentlig finansiert drift, og der det ikke eksisterer mekanismer der det offentlige kan avslutte den offentlige finansieringen. Utdanningsforbundet vil her vise til Barnehagelovutvalgets forslag om at «Dersom det foreligger vesentlig endrede forhold ved barnehagen, skal det søkes ny godkjenning». «Endrede forhold», kan f.eks. være i de tilfeller et annet

rettssubjekt ønsker å drive barnehagen framover. Barnehagelovutvalget foreslo også en regulering av bortfall av godkjenningsvedtaket. En slik type regulering vil redusere potensialet for urimelig store gevinster, og vil øke kommunens mulighet til å strukturere barnehagesektoren i sin kommune på en best mulig måte. Utdanningsforbundet ser at det er avgrensingsproblemer rundt når et salg faktisk har funnet sted, men mener disse bør være mulige å løse.

3.4.2 Endringer som gjør det enklere å få tilskudd til nye private barnehager

Utdanningsforbundet mener det ikke skal bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager. Vi mener derfor at kommunens frie skjønn til å bestemme om det skal gi tilskudd eller ikke til private barnehager, bør videreføres.

Utdanningsforbundet mener at det å redusere kommunens myndigheter til å styre etableringer i barnehagesektoren ved å gjøre det vanskeligere for kommunene å nekte å gi tilskudd til private barnehager, vil ha svært uheldige konsekvenser. Det følger av barnehageloven at kommunen har fått ansvaret som lokal barnehagemyndighet. Kommunen har blant annet ansvar for å oppfylle retten til barnehageplass, jf. barnehageloven § 12a. Videre framgår det av barnehageloven § 8 andre ledd at kommunen skal tilpasse utbyggingsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov.

Utdanningsforbundet mener at departementets forslag, som innebærer at kommunen skal gi tilskudd til godkjente private barnehager dersom det ikke får negative eller vesentlig negative konsekvenser, gjør det vanskelig for kommunen å forvalte sitt ansvar som lokal barnehagemyndighet.

Kommunene må få mulighet til å styre sektoren slik at det samlede barnehagetilbudet får et omfang og en struktur som balanserer de mange hensynene en kommune må ta. Det gjelder ikke minst hensynet til de samlede samfunnsøkonomiske kostnadene og kommunens ansvar for å gi et godt barnehagetilbud til alle barn i kommunen.

Kommunens behov kan stå i motsetning til hva som er optimalt for den enkelte private aktør. Private aktører vil oftest velge å etablere seg eller utvide i «markeder» der muligheten for fortjeneste sett i forhold til risiko er høyest mulig. Dette vil kunne føre til overetablering og overkapasitet i en del kommuner eller i bestemte geografiske områder, og underdekning i andre. Samlet sett vil dette kunne gi et høyere kostnadsnivå, og i beste fall en usikker effekt på kvaliteten. Utdanningsforbundet vil minne om at kommunene er under et kontinuerlig statlig press om å effektivisere. Dette forslaget står i motstrid til et slik krav. Kommunene må derfor fortsatt ha mulighet til å kontrollere om og hvor private barnehager med rett til støtte skal etableres.

Hvis forslaget om å gjøre det lettere å etablere nye barnehager realiseres er det kommunene som ender opp med å måtte tilpasse sitt tilbud etter hvor de private aktørene velger å investere, mens de private i liten grad vil måtte tilpasse seg de behov kommunen har som helhet. Vi frykter at forslaget kan resultere i at flere kommunale barnehager må legges ned. Utdanningsforbundet mener at forslaget er spesielt uheldig i en situasjon der sektoren er tilnærmet fullt utbygd, og fødselstallene er lave. Mange kommuner har allerede i dag behov for å redusere antall plasser. I dag finnes det ingen måte kommunene kan fordele ulempene på ved å stenge/nedlegge barnehager mellom kommunale og private barnehager. Det bør derfor etableres mekanismer som gir kommunene mulighet til å redusere antall plasser i private barnehager når det har oppstått overkapasitet i kommunene, slik at man får en jevnere byrdefordeling mellom kommunale og private barnehager når det har oppstått overkapasitet.

Utdanningsforbundet ser at tiltaket kan gi flere barnehageplasser som gjør det enklere for barn uten rett å få barnehageplass, og samtidig gi noen foreldre økte valgmuligheter. Dette er isolert sett

positive effekter, men hvis departementet ønsker at det skal komme flere barnehageplasser, mener Utdanningsforbundet at det finnes langt mer effektive og treffsikre tiltak. Den foreslåtte endringen vil trolig kun gi flere barnehageplasser i kommuner der private aktører ønsker å investere, mens det i øvrige kommuner ikke vil få noen effekt i form av flere plasser.

Departementet mener forslagene om at det skal bli lettere å etablere seg, vil gi en viss overkapasitet i sektoren. Dette kan kanskje igjen gi økt konkurranse og økte valgmuligheter for foreldrene. Utdanningsforbundet vil advare kraftig mot økt bruk av markedsmekanismer i barnehagesektoren. Barnehage er en rettighetsbasert velferdstjeneste og Utdanningsforbundet mener kvaliteten på disse tjenestene ikke skapes eller sikres gjennom bruk av markedsmekanismer.

Det er en risiko for at økt bruk av konkurranse vil kunne gi en økt vektlegging av de delene av barnehagetilbudet som er synlig for foreldre, f.eks. lekeapparater og uteområdet. Faktorer med stor betydning for kvalitet, som hvordan det pedagogiske arbeidet utføres, hvordan barnas ideer og initiativ blir møtt m.m., er ikke er synlig for foresatte og dermed vil trolig tillegges relativt mindre vekt. Utdanningsforbundet mener økt bruk av konkurranse kan gå på bekostning av de helhetlige kravene som stilles i rammeplan for barnehagens ansvar og oppgaver, og de målene samfunnet har satt for barnehagen.

Utdanningsforbundet er usikre på om liberaliseringen av mulighetene for tilskudd vil komme de små frittstående barnehagene til gode. Det å etablere seg som ny barnehage i et marked hvor tilbudet er større enn etterspørselen, vil være ressurskrevende, ettersom man en periode må regne med å ha en del ledig kapasitet. Det er grunn til å tro at det ikke er de de små frittstående barnehagene som nødvendigvis er best rustet til en sterkere konkurranse. Forslaget kan tvert imot føre til at eksisterende frittstående barnehager blir utkonkurrert av nyetablerte kjedebarnhager. Flere andre steder i høringsnotatet framhever departementet viktigheten av stabilitet og trygge driftsvilkår for private barnehager som en forutsetning for høy kvalitet i barnehagesektoren. Hvis det blir lettere å etablere private barnehager, vil den økte konkurransen gjøre driften for eksisterende private barnehager vanskeligere og mer ustabil. Økt konkurranse mellom barnehagene vil medføre at barnehagene, i hvert fall i perioder, må ha flere ledige plasser enn de ellers ville hatt. Dette vil øke risikoen for konkurser i barnehagesektoren og dermed ha negative effekter for barn og ansatte i de barnehagene det gjelder. Videre vil det skape betydelige problemer for kommunen som har plikt til å tilby alle barn en barnehageplass og som har det helhetlige ansvaret for barnehagene.

Utdanningsforbundet mener at det er et offentlig ansvar å sikre høy kvalitet i alle barnehager. Dette ansvaret skal ikke delvis legges over på foreldre. Kvalitet i barnehager kan ikke sikres gjennom at foreldre bruker forbrukermakten til å velge vekk dårlige barnehager. Det er felles opptak/tildeling av barnehageplass i kommunene. Videre har foreldre med barn i barnehage begrenset innsyn i alle faktorene som utgjør den totale kvaliteten på tilbudet i barnehagen, og studier viser at det er vanskelig for foreldre å vurdere kvaliteten på barnehagene. Skifte av barnehage vil også ha betydelige konsekvenser for det enkelte barn, og for de fleste foreldre er det derfor en høy terskel før de eventuelt velger å søke barnet sitt over i en annen barnehage. For mange foreldre er også de reelle valgmulighetene begrenset av rent praktiske forhold. Det finnes kanskje bare en barnehage der de bor, eller de er avhengig av å velge en bestemt barnehage for å få det praktiske rundt levering/henting og arbeid til å fungere. I sum gjør dette at for de fleste foreldrene er muligheten til å bruke «forbrukermakt» til å velge vekk dårlige barnehager, illusorisk. Utdanningsforbundet er også bekymret for at det er foreldre med høy sosioøkonomisk status som eventuelt vil dra nytte av den

økte valgfriheten, mens erfaringer viser at barn med mindre ressurssterke foreldre i mindre grad vil benytte seg av valgfriheten.

4 Hjemmel for kommunen til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd

Utdanningsforbundet ønsker at barnehageloven endres slik at kommunen også kan stille vilkår om at barnehagen skal være ideell ved tildeling av tilskudd. Utdanningsforbundet mener dette kan bidra til både økt mangfold i barnehagesektoren, ved at det blir enklere for frittstående barnehager å etablere seg, samt at det reduserer risikoen for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling ikke kommer barna til gode. Utdanningsforbundet mener at det bør være innenfor rammene av lokaldemokratiet at kommunene får økt styring over hvilke typer barnehager de ønsker å bruke kommunale midler på å gi tilskudd til.

Utdanningsforbundet mener departementet burde sett til friskoleloven når de har vurdert ulike definisjoner av «ideell». Friskoleloven har et klart regelverk som innebærer et forbud mot alle former for åpne eller skjulte uttak av verdier ved drift av godkjente friskoler. Utdanningsforbundet mener dette kunne vært brukt som et utgangspunkt for et tilsvarende regelverk rundt ideelle barnehager.

Utdanningsforbundet er motstandere av at det åpnes opp for at eventuelle overskudd i barnehagedriften kan investeres i samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål. Utdanningsforbundet mener at dette forslaget kan undergrave hele intensjonen med Stortingets anmodningsvedtak. Intensjonen bak anmodningsvedtaket, slik Utdanningsforbundet forstår det, er å lage et skille mellom barnehager som reinvesterer hele overskuddet tilbake i barnehagen og øvrige barnehager. Det virker da unødvendige å konstruere en definisjon som åpner for at deler av overskuddet kan brukes på andre formål enn barnehagen. Sett fra barnehagens perspektiv spiller det ingen rolle om hele eller deler av overskuddet som blir tatt ut av barnehagen, blir brukt på samfunnsnyttige formål eller som et ordinært utbytte til eier. Så vidt vi kan se åpner ikke friskoleloven for bruk av overskudd til samfunnsnyttige formål, og vi kan ikke se hvorfor dette skal være annerledes for ideelle barnehager.

Utdanningsforbundet har erfart at skillet mellom samfunnsnyttige formål og alminnelig kommersiell virksomhet kan viskes ut over tid. Utdanningsforbundet frykter at enkelte eiere vil drifte barnehagene for å maksimere overskuddet, slik at dette kan brukes til øvrig samfunnsnyttig virksomhet. Allerede i dag har vi eksempler på at overskudd fra barnehagedrift blir brukt for å finansiere aktivitet som kan falle inn under definisjonen av samfunnsnyttige formål.

Utdanningsforbundet har ikke tatt endelig stilling til om det bør stilles krav til organisasjonsform for ideelle barnehager, f.eks. at de skal være organisert som en stiftelse, men er positiv til at det utredes nærmere. Som departementet peker på i høringen vil en organisasjonsform som stiftelse som hovedregel fjerne muligheten for gevinster ved salg, men vi savner en drøfting av alternativer til krav om stiftelser og en ytterligere utredning av eventuelle ulemper ved å kreve at barnehagene skal være organisert som stiftelser.

Utdanningsforbundet savner også en vurdering av hvordan departementets forslag om å gjøre det enklere å få tilskudd til nye private barnehager, nærmere beskrevet i 3.4.2, vil påvirke kommunens mulighet til å prioritere ideelle barnehager ved søknad om tilskudd.

5 Beregningen av driftstilskudd til private barnehager

5.4.2 Finansieringssystemet skal gi gode driftsvilkår for både små og store private barnehager. Utdanningsforbundet støtter at det utredes videre hvordan tilskuddsordningen bedre kan tilpasses smådriftsulemper. Utdanningsforbundet mener at en differensiert sats kan være et godt virkemiddel og kan bidra til bedre driftsvilkår for små frittstående barnehager. Utdanningsforbundet mener at det er viktig at det tas høyde for effekten av bemanningsnorm og strengere pedagognorm.

Utdanningsforbundet mener også at risikoen for utilsiktede tilpasningseffekter må utredes nærmere, det er f.eks. en risiko for at nye barnehager kan tilpasse seg regelverket ved å etablere to barnehager i nærheten av hverandre istedenfor en større barnehage, nettopp for å få den høyere tilskuddssatsen for flere barn.

Utdanningsforbundet mener at departementet ikke i tilstrekkelig grad tar innover seg de store forskjellene i rammevilkår det er for både private og kommunale barnehager i kommuner landet rundt. Det har over tid blitt dokumentert betydelige forskjeller i tilskuddssatsene til private barnehager. Utdanningsforbundet mener departementet i større grad burde forsøkt å finne løsninger som kan redusere disse forskjellene.

5.4.3 Kommunen skal ha mulighet til å drive dyre barnehager

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at det utredes om kommunene skal få adgang til å holde de dyreste kommunale barnehagene utenfor tilskuddsgrunnlaget. Utdanningsforbundet støtter departementets vurdering om at dette vil gjøre det enklere for kommunen å opprettholde de dyreste kommunale barnehagene de mener er nødvendig for å sikre et godt barnehagetilbud i hele kommunen. Dette vil forhindre at tilskuddet til de private barnehagene blir kunstig høyt.

Utdanningsforbundet mener at man i fastsettelsen av en eventuell grense må legge stor vekt på erfaringene i kommuner som har kommunale barnehager med høye kostnader.

6 Beregningen av tilskudd til pensjoner i private barnehage

Utdanningsforbundet mener at gode pensjonsordninger er viktig for å rekruttere høyt kompetent personale til barnehagen og avgjørende for at den enkelte ansatte skal oppleve en alderdom med trygge økonomiske rammer.

Utdanningsforbundet støtter departementets vurdering i at det er lite effektiv bruk av offentlige midler at private barnehager får dekket pensjonsutgifter de ikke har. Utdanningsforbundet mener at det istedenfor å kutte i satsene til pensjonstilskudd bør arbeides mot at barnehagene i større grad får dekket de faktiske kostnadene de har til pensjon. Dette er det tiltaket som best vil kunne sikre at tilskuddet faktisk blir brukt til formålet. I sum vil dette gi en betydelig kostnadsreduksjon for det offentlige, selv om det vil gi noe økte administrative kostnader. Utdanningsforbundet vil peke på at kommunene uansett må ha kompetanse til å behandle denne typen saker i forbindelse med søknadsordningen for barnehager som har høyere pensjonskostnader enn de får dekket av pensjonspåslaget.

Utdanningsforbundet mener at de ansattes muligheter til gode pensjonsvilkår, på linje med de offentlige, ikke må svekkes på grunn av ønsket om innsparing. Vi mener at et kutt i tilskuddssatsene vil påvirke de framtidige mulighetene til å framforhandle gode pensjonsordninger for de ansatte negativt. Et lavt pensjonstilskudd vil i realiteten fungere som et tak for framtidige pensjonsavtaler.

Utdanningsforbundet mener at barnehager som har høyere pensjonsutgifter en den ordinære tilskuddssatsen, må være trygge på at det på en enkel og forutsigbar måte kan få dekket disse.

Usikkerhet rundt dette gjør det vanskeligere å sikre alle ansatte i private barnehager gode pensjonsordninger. Utdanningsforbundet støtter forslaget om å fjerne dagens krav om at pensjonskostnadene må være «vesentlig høyere» enn det barnehagene får dekket gjennom det ordinære pensjonspåslaget. Utdanningsforbundet mener at barnehager må få dekket de ekstra kostnadene uavhengig om kostnadene er «vesentlig høyere» eller ikke, så lenge de oppfyller de øvrige kravene. Utdanningsforbundet mener at denne endringen bør innføres uavhengig av om satsen for pensjonstilskuddet senkes eller ikke. Kostnadene for dette vil trolig være relativt begrenset, men ha betydning for de barnehagene det gjelder.

Utdanningsforbundet savner en bedre utgreiing av hva kravet om at avtalen skal være inngått før 1.1.2019 innebærer. Vi ønsker f.eks. en tydeligere definisjon av skillet mellom en ny avtale og en reforhandlet eksisterende avtale, da dette kravet vil kunne påvirke muligheten til å reforhandle framtidig pensjonsordninger.

7 Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten

7.4.1 Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som private barnehager
Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om å innføre et forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten. Utdanningsforbundet mener at et slik forbud vil redusere risikoen for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt til å dekke kostnader knyttet til annen virksomhet. Et slik forbud vil også gi økt transparens og lette tilsynet med barnehagene.

Utdanningsforbundet mener at mulighetene til å drive tilleggsvirksomhet i samme rettssubjekt bør forbyes. Vi vil særlig advare mot at det åpnes for at ulike foreldrebetalte tilleggstjenester til barnehagedriften inngår i samme rettssubjekt som barnehagen. De eventuelle unntakene fra hovedregelen må bygge klart opp under kvaliteten i barnehagen. Utdanningsforbundet vil også peke på at erfaringene fra friskolene viser at det kan være krevende både for eier og tilsynsmyndighet å skille de ulike aktivitetene fra hverandre. Dette problemet vil trolig være enda større i barnehagesektoren med et langt større antall barnehager som det skal føres tilsyn med.

7.4.2 Krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt
Utdanningsforbundet støtter forslaget om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Eget årsregnskap med balanseside, inkludert egenkapital, gjeld og avsetning til utbytte, vil gi offentligheten og tilsynsmyndighetene bedre innsikt i barnehagens økonomiske disposisjoner. Utdanningsforbundet mener at de eventuelt økte administrasjonskostnadene dette vil gi enkelte barnehageeiere, blir mer enn oppveid av de fordelene forslaget gir.

Utdanningsforbundet har forståelse for at dette kravet vil være en belastning for de aller minste barnehageeierne, men er usikre på behovet for unntaksregler. Vi synes det er grunn til å stille spørsmål ved om en unntaksregel som omfatter om lag 1/6 av barnehagene er for omfattende. Utdanningsforbundet ønsker også at departementet gjennomgår økonomien i familiebarnehagene, da det er stor usikkerhet rundt reelle kostnader ved denne type driftsform.

Utdanningsforbundet savner en nærmere vurdering av hvordan kravet om eget styre vil fungere sammen med rammeplanen, der det framgår at:

«Barnehageeieren har det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. barnehageloven § 7 første ledd. Barnehageeieren har dermed juridisk ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet.»

Utdanningsforbundet mener det er viktig at det er den som reelt eier barnehagen, og har reell innflytelse over barnehagens disposisjoner, som holdes ansvarlig.

7.5 Overgangsperiode

Utdanningsforbundet støtter at det gis en rimelig overgangsperiode både for kravet om å etablere barnehagen som et eget rettssubjekt, og kravet om at barnehagen ikke kan eie eller drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen. Hvis ikke erfaringene fra tilsvarende endringer i friskoleloven tilsier noe annet, kan to år være en rimelig periode.

8 Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

Utdanningsforbundet mener at departementet i større grad burde drøftet om kravene i § 14 a fungerer etter hensikten. Sikrer f.eks. kravet om at personalkostnadene ikke skal være vesentlig lavere at alle barnehager ikke har vesentlig lavere bemanning enn kommunale barnehager, og at alle ansatte har akseptable lønns- og arbeidsvilkår? Utdanningsforbundet viser videre til vårt standpunkt om at kommunene må kunne stille vilkår om likeverdige kvalitetsfaktorer i de private barnehagene som i deres egne.

Utdanningsforbundet savner en problematisering av at § 14a kun er rettet mot den enkelte barnehage, og savner en drøfting i høringen om hvorvidt dette er problematisk i forhold til at mange barnehager inngår i kjeder, og hvilke eventuelle endringer dette krever.

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om at det utarbeides en statlig veileder for bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

9 Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak

Utdanningsforbundet støtter forslaget om at det innføres et forbud mot å ta opp lån for barnehager på andre måter enn i et finansforetak. Vi støtter departementets vurdering av at dette vil gi lavere risiko i barnehagene, og gi økt transparens i barnehagedriften. De private barnehagenes primæroppgave er å levere et barnehagetilbud av høy kvalitet. Vi kan ikke se at det foreslåtte forbudet vil være til hinder for dette. Tvert imot mener vi at det reduserer risikoen for at foreldrebetaling og økonomiske tilskudd ikke kommer barna til gode.

Utdanningsforbundet mener at det foreslåtte forbudet også bør gjelde for eksisterende lån, men dette forutsetter at det legges opp til en tilstrekkelig lang overgangsperiode. Utdanningsforbundet har ikke noe forslag til hvor lang en slik overgangsperiode bør være. En mulighet er å innhente informasjon fra finansforetakene mht. hvor lang tid de mener en rimelig overgangsperiode er ut ifra deres erfaringer.

Utdanningsforbundet mener at departementet burde gått lenger i å regulere de finansielle disposisjonene og låneopptaket til barnehagene. Gøril Bjerkan har i sin juridiske betenkning «Private barnehagers adgang til å stifte gjeld» (28.11.18), kommet med gode argumenter for hvorfor en strengere regulering er nødvendig, og har kommet med flere konkrete lovendringsforslag. Hun peker på at økt gjeldsgrad kan forklares med risikovilje hos private aktører i kombinasjon med strukturelle forhold i kapitalmarkedet. Noen barnehageeiere tar sikkerhet i framtidig inntekt for å investere i objekter som kan gi høyere gevinst, slik som eiendom eller aksjer. Bjerkan konkluderer med at økt

gjeldsgrad ikke bidrar til å realisere de samfunnsmessige målene for sektoren. Økt gjeldsgrad innebærer høyere risiko for forsyningssvikt, noe som vil kunne medføre nedleggelse av barnehager. Vi mener at flere av forslagene fra Gøril Bjerkan burde vært langt grundigere vurdert i høringsutkastet. Bjerkan mener det er behov for å presisere private barnehagers adgang til låneopptak slik at det knytter seg til barnehagens ordinære drift. Hun mener dette må skje ved lovendring og forslaget hennes er å innføre bestemmelser som tilsvarer kommunenes begrensninger til å stifte gjeld.

Utdanningsforbundet mener Bjerkans forslag om at barnehagen kun skal kunne oppta lån dersom lånets formål er, og i sin helhet benyttes til, å finansiere investeringer i bygninger eller varige driftsmidler til eget bruk må vurderes. Vi har vanskelig for å se at den enkelte barnehage har behov for å foreta lån til andre formål for å oppnå formålet med barnehagedriften. Finansiering av andre formål, som f.eks. oppkjøp av andre barnehager, bør i sin helhet gjøres av barnehagens eier, og ikke belastes barnehagen. Dette vil redusere risikoen ved driften og redusere risikoen for at foreldrebetaling og økonomiske tilskudd ikke kommer barna til gode.

Bjerkan kommer også med et forslag om at barnehagens samlede lånegjeld skal avdras med like årlige avdrag, samt at avdragene minst skal tilsvare den årlige avskrivning på de aktiva som lånet er investert i. Utdanningsforbundet mener reguleringen av de private barnehagene bør bidra til å sikre stabilitet i drift og stabile økonomiske rammer. En innstramning, slik Bjerkan her foreslår, vil kunne bidratt til dette. Vi mener derfor forslaget burde vært vurdert nøyere i høringen.

10 Økonomisk tilsyn

Utdanningsforbundet støtter at ansvaret for å føre økonomisk tilsyn med private barnehager flyttes fra kommunene til nasjonalt nivå. Mange barnehager eies av kjeder som overskrider kommune- og fylkesgrenser. Dette gjør det tilnærmet umulig for kommunene å føre et effektivt og helhetlig økonomisk tilsyn. Utdanningsforbundet støtter departementets vurdering av at interkommunalt samarbeid, flytting til en eller flere fylkesmannsembeter eller økt statlig veiledning, ikke vil løse de utfordringene vi ser. Utdanningsforbundet støtter departementets vurdering om at det er behov for et spesialisert miljø og at det kan være fordelaktig og benytte seg av den ekspertisen som allerede finnes i Udir (Utdanningsdirektoratet).

Utdanningsforbundet vil også peke på at det i mange tilfeller er en betydelig asymmetri mellom kommunene og barnehagene det føres tilsyn med. Mange barnehageeiere og barnehagekjeder har tilgang til betydelige økonomiske og juridiske ressurser, som mange kommuner ikke har ressurser til å imøtegå. Dette forsterker behovet for å flytte det økonomiske tilsynet til et nasjonalt organ.

Utdanningsforbundet støtter departementets vurdering at Udir er det mest egnede organet til å overta ansvaret for det økonomiske tilsynet. Udir har betydelig erfaring med tilsyn på privatskolefeltet. Denne erfaringen kan gi positive effekter på det økonomiske tilsynet av private barnehager. Kunnskapsdepartementet peker selv på at økonomisk tilsyn av barnehager krever tilstrekkelig ressurser. Utdanningsforbundet vil derfor understreke viktigheten av at Udir tilføres tilstrekkelig ressurser til å gjennomføre økonomisk tilsyn av høy kvalitet og hyppighet.

Utdanningsforbundet vil understreke viktigheten at det legges til rette for god kommunikasjon mellom kommunene og Udir når kommunene oppdager forhold som gjør at det bør gjennomføres et økonomisk tilsyn. Utdanningsforbundet mener at det ikke nødvendigvis alltid kan legges til grunn at kommunene vil melde fra til den nasjonale myndigheten, og mener at det bør komme en mer forpliktende regulering i barnehageloven, eller tilhørende forskrifter, som i større grad forplikter kommunene til å melde fra når de eventuelt oppdager avvik.

Utdanningsforbundet er ikke enig i departements vurdering av at det øvrige tilsynet skal forbli i kommunene. Departementet overvurderer i hvor stor grad kommunene faktisk anvender den ekstra innsikten de eventuelt måtte ha i lokale forhold og prioriteringer. Departementet mener at tilsyn med andre forhold i større grad bør baseres på stedlige tilsyn. Utdanningsforbundet støtter vurderingen at stedlige tilsyn er helt nødvendige for å kontrollere kvaliteten i barnehagene. Dessverre benytter kommunene seg i liten grad av stedlige tilsyn. Tall fra Udir viser at kommunene gjennomførte stedlig tilsyn i drøyt 800 barnehager i 2018, noe som utgjør under 15 prosent av barnehagene. Dette tyder på at det går mange år mellom hver gang det store flertallet av kommunale og private barnehager opplever et stedlig tilsyn. Dette viser at dagens ordning med kommunal tilsynsmyndighet ikke fungerer godt nok, og at hele tilsynsordningen må flyttes ut av kommunen.

Utdanningsforbundet stiller seg spørrende til hvorfor departementet vurderer kommunens kompetanse og uavhengighet annerledes med hensyn til tilsyn enn til vurdering av ansvaret for å innvilge ulike bemanningsdispensasjoner skal. Tall fra direktoratet viser at kommunene langt oftere gjennomfører stedlige og skriftlige tilsyn i private barnehager enn i kommunale barnehager. I 2018 gjennomførte kommunene over 40 prosent flere stedlige tilsyn i private barnehager enn i kommunale barnehager. Dette viser at det er grunn til å stille spørsmål ved om kommunene som barnehagemyndighet likebehandler private og kommunale barnehager. Dette taler for å flytte hele tilsynsordningen ut av kommunen.

Etter barnehagelovens § 9a skal fylkesmannen i dag veilede kommuner og barnehageeiere om barnehageloven med forskrifter. Utdanningsforbundet mener at det er mest hensiktsmessig at fylkesmannen fortsatt skal ha et veiledningsansvar overfor de private barnehagene.

11 Hjemmel til å få opplysninger som er nødvendige for å gjennomføre tilsynet
Utdanningsforbundet støtter en lovhjemmel som gir tilsynsmyndigheten adgang til å innhente nødvendige opplysninger fra eier eller eiers nærstående. Utdanningsforbundet mener at dette vil gjøre det enklere å kontrollere at § 14 a krav om transaksjoner mellom barnehagen og eier, eller eiers nærstående, ikke avviker fra, eller overstiger, det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. En slik adgang vil også gjøre det enklere å avdekke dobbeltfakturering og manglende levering.

Flere barnehagekjeder har i dag avanserte konsernstrukturene der en ofte må langt inn i selskapsstrukturen før man finner den reelle eieren. Utdanningsforbundet savner en grundigere vurdering av om den foreslåtte lovendringen er tilstrekkelig innsyn.. Det har i media framkommet eksempler på at manglende innsyn hos andre selskaper enn eier eller eiers nærstående gjør det umulig å kontrollere om kravene i barnehageloven er oppfylt. Dette kan f.eks. være kravet om at barnehagen ikke kan ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass. Kommuner som fører tilsyn med dette kravet har opplevd det som svært krevende å kontrollere barnehager som bruker eksterne selskaper til å utføre kjerneoppgaver i barnehagen, da kommunene ikke har mulighet til å kontrollere hva de faktiske personalkostnadene hos de eksterne leverandørene er. Utdanningsforbundet mener derfor at det må utredes hvordan tilsynsmyndighetene kan sikres tilgang til alle opplysninger som kreves for å kontrollere de økonomiske forholdene i barnehagen, også fra enheter som ikke er eier eller eiers nærstående.

12 Reaksjon på brudd på regelverket om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling
Utdanningsforbundet mener at det er naturlig at myndigheten til å reagere på eventuelle brudd på det økonomiske regelverket også flyttes til Udir. Utdanningsforbundet støtter at det legges opp til at

kommunen der barnehagen er lokalisert skal informeres og få mulighet til å uttale seg når Udir tar i bruk de ulike reaksjonsformene.

Utdanningsforbundet er i likhet med departementet usikker på om en reduksjon i tilskuddet er en hensiktsmessig reaksjonsform, da det er betydelig risiko for at en reduksjon i tilskuddet vil gi et dårligere tilbud til barna. Utdanningsforbundet heller til at andre reaksjonsformer, som tilbakebetaling eller tilbakehold av tilskudd, som hovedregel vil være en mer hensiktsmessig reaksjonsform, men mener allikevel at det kan være enkelte situasjoner der en reduksjon av tilskuddet kan være en hensiktsmessig reaksjonsform.

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag til en presisering om at barnehagen ikke kan bruke tilskudd og foreldrebetaling til å dekke et tilbakebetalingskrav. Barnehage må heller få tilbakeført det regelstridige utbytte for eierne eller deres nærstående, og bruke det eller andre midler til å dekke tilbakebetalingskrav. Dette er viktig for å sikre at tilbakebetalingskrav ikke går utover tilbudet til barna.

Utdanningsforbundet forstår intensjonen bak å innføre en lovhjemmel som gir direktoratet mulighet til å ilegge barnehagene et overtredelsesgebyr med en sjablongmessig sum basert på lovbruddets karakter og omfang. Utdanningsforbundet mener at forslaget er vanskelig å ta stilling til slik som det er beskrevet i høringsnotatet nå, men er positive til at det utredes nærmere.

Utdanningsforbundet støtter departements forslag om å utrede at direktoratet kan benytte «gjennomskjæring». I mange situasjoner kan det være mer hensiktsmessig å rette kravet dit hvor ulovlig overførte midler faktisk befinner seg, og ikke mot den enkelte barnehage.

Kommunen har ansvaret med å sikre at alle barn får oppfylt sin rettighet til barnehageplass. En stenging av en privat barnehage vil derfor i betydelig grad påvirke kommunen der barnehagen er lokalisert. Dette taler for at kommunen bør få klageadgang. Samtidig skal virkemidlet stenging av barnehagen kun brukes ved gjentatte og alvorlige brudd på barnehageloven. Vi er derfor usikre på om eventuelle utfordringer en stenging vil skape for kommunen er tungtveiende nok til at barnehagen ikke skal stenges. Barnehagen vil uansett ha ordinær klageadgang på vedtaket. I sum mener vi derfor at det er tilstrekkelig at kommunen kun blir informert og får mulighet til å uttale seg, men ikke får noen formell klagerett, også ved stenging av barnehage.

13 Ansvar for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene
Et godt tilsyn er viktig for å sikre kvalitet og forebygge lovbrudd. Utdanningsforbundet mener at dagens tilsyn ikke fungerer godt nok. Når kommunen både eier egne barnehager og har myndighets- og finansieringsansvar for alle barnehager, vil det både generelt og i enkeltsaker oppstå diskusjoner om habilitet knyttet til myndighetsoppgavene. Vår erfaring er at kommunene ikke klarer å ivareta sine ulike roller på en nøytral måte. Vi har flere eksempler der vi mener kommuner driver sine barnehager i strid med loven, og det er sjelden vi hører at kommuner ved tilsyn i egne barnehager har merknader eller vedtar pålegg om retting for egen barnehagedrift. Resultatene fra Trøndelag Forskning og Utvikling er dessverre gjenkjennelige for oss.

Utdanningsforbundet mener det må skje endringer i plassering av tilsynsmyndigheten. Vi mener fremdeles at hele tilsynsansvaret bør ligge hos fylkesmannen. Fylkesmannen har en uavhengig rolle overfor kommunene og barnehagene. Denne løsningen vil sikre større habilitet og større grad av likebehandling mellom kommunale og private barnehager i sektoren som helhet. Løsningen vil også l

bidra til å bygge opp en tilsynsmyndighet med sterkere barnehagefaglig kompetanse. For at tilsyn skal bidra i kvalitetsutvikling av barnehagesektoren bør samme instans også ha veiledningsansvaret.

Forslaget må sees i sammenheng med forslaget om hvor det økonomiske tilsynet skal ligge. Dersom økonomisk tilsyn flyttes til Utdanningsdirektoratet, noe Utdanningsforbundet støtter, vil forslaget om å gi fylkesmannen oppgaven med å behandle dispensasjonssøknader føre til at barnehagemyndighetsansvaret fordeles på tre nivå; Utdanningsdirektoratet, Fylkesmannen og kommunen. Dette mener Utdanningsforbundet er uheldig. En slik oppsplitting kan utydeliggjøre ansvaret og gjøre det vanskelig å ivareta en god og helhetlig myndighetsrolle. Utdanningsforbundet mener derfor primært at fylkesmannen må få tildelt hele ansvaret med unntak av økonomisk tilsyn, som vi støtter bør ligge hos Utdanningsdirektoratet.

Forslag b) gir ingen garanti for fullstendig nøytralitet. Dersom departementet faller ned på forslag b) støtter Utdanningsforbundet departementet i at kravet om uavhengighet og likebehandling bør gjelde for alle oppgaver som kommunen utfører som lokal barnehagemyndighet. Videre mener Utdanningsforbundet at det må stilles krav om barnehagefaglig kompetanse i denne kommunale myndighetsenheten.

Uavhengig av løsning må tilstrekkelige økonomiske og personalmessige ressurser tilføres.

14 Krav om stedlig leder og vikarbruk

Utdanningsforbundet mener det bør presiseres at hvert barnehagehus skal ha en styrer i full stilling (en minimumsnorm for styrerressurs) uavhengig av størrelsen på barnehagen. Ledelsesressurs utover denne normen bør knyttes opp mot antall årsverk.

All forskning viser at ledelse er avgjørende for enhver bedrift. Viktigheten av god ledelse har fått større fokus den senere tiden, ikke minst gjelder dette ledelsen av utdanningsinstitusjoner. Styrer er i rammeplan for barnehager gitt et omfattende ansvar for å ivareta det daglige arbeidet i barnehagen, pedagogisk, personalmessig og administrativt. God ledelse har betydning for å sikre det systematiske pedagogiske arbeidet, god organisering av barn og ansatte, rammene som legges, de ansattes trivsel og faglighet, og for barnas leke- og læringsmiljø. De ansatte hevder at god ledelse er avgjørende for at barnehagens mandat skal kunne oppfylles og at ledelse er avgjørende for kvaliteten. Ledere som involverer seg og utvikler en lærende organisasjon, gir viktige bidrag til barns læring og utvikling. Utvikling av en god praksis i barnehagen skjer ikke av seg selv. Det er derfor avgjørende at barnehagen har en leder som:

- er tett på arbeidet med barna og bygger kultur og struktur for samarbeid og utvikling av praksis
- leder og følger opp arbeidet med å sette mål og peker ut retning for arbeidet
- sørger for at barnehagen lager samarbeidsforum der alle ansatte jevnlig kan delta i vurdering og utvikling av praksis
- kjenner de ansattes kompetanse og legger til rette for etter- og videreutdanning
- samarbeider med eier og bidrar til kunnskapsbaserte beslutninger
- setter seg inn i nytt fagstoff og vet når det er nødvendig å trekke inn fagkompetanse fra andre instanser
- lager møteplasser og rutiner som sikrer at barn og foreldre får medvirkning i barnehagens hverdagsliv

Ny rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver trådte i kraft 1. august 2017. I denne er styreren gitt en viktig rolle i arbeidet med å sørge for at barnehagen oppfyller målene og kravene i rammeplanen. Styreren har det daglige ansvaret i barnehagen pedagogisk, personalmessig og administrativt. Det er særlig vektlagt at styrer leder og følger opp arbeidet med planlegging, dokumentasjon, vurdering og utvikling av barnehagens innhold og arbeidsmåter, og sørger for at hele personalgruppen er involvert. Styrerens ansvar for det personalmessige og administrative er tidkrevende og medfører høy grad av rapportering og dokumentasjon. Når tiden ikke strekker til blir det pedagogiske arbeidet skadelidende. Det er alvorlig at ledere i barnehagen mangler tid til å prioritere kjerneoppgaven som er ledelse og utvikling av det pedagogiske arbeidet. Dette kan medføre at de gode ambisjonene vi har for hva barn skal lære, erfare og oppleve i barnehagen ikke blir mer enn nettopp bare ambisjoner.

Unntaksbestemmelsen fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer, er med på å skape kvalitetsforskjeller i sektoren fordi den har ført til reduksjon av styrerressursen. Vi oppfatter at dette også var bakgrunnen for at Stortinget bad regjeringen gjennomgå regelverket for krav til stedlig leder i barnehager. Det å ikke å ha en tilstedeværende leder fører ikke bare til usikkerhet blant de ansatte, men også i stor grad til delegering av lederoppgaver ned til pedagogisk leder, noe som igjen fører til at barnehagelærerne får mindre tid til å være sammen med barna. Utdanningsforbundet mener derfor at unntaksbestemmelsen må fjernes. Vi ser ingen gode grunner for å videreføre en bestemmelse som muliggjør at barnehager får en dårligere ledelsesressurs enn det som er lovens intensjon, Vi hadde derfor forventet at departementet ville svare på Stortingets anmodning ved å foreslå at unntaksbestemmelsen ble fjernet. Et tett samarbeid mellom flere barnehager er ikke avhengig av en slik bestemmelse. Vi har i dag heller ingen vesentlig mangel på styrere.

Barnehagesektoren i Norge har vært gjennom en rivende utvikling der familiebarnehager og små enheter stadig blir sjeldnere, og der barnehagen er tydelig plassert som en del av utdanningssystemet. Vi trenger et framtidsrettet regelverk som bygger opp om det mandatet barnehagen er gitt, framfor å gi mer muligheter for fleksible løsninger. Utdanningsforbundet oppfordrer derfor departementet om å be Utdanningsdirektoratet utrede et forslag om å fjerne denne unntaksbestemmelsen, og til sende forslaget ut på høring.

Når det gjelder departementets utkvittering av anmodningsvedtaket om bruk av vikarer, mener Utdanningsforbundet det trengs lovendringer som nettopp presiserer hva som ligger i kravet om tilstrekkelig bemanning i hele barnehagens åpningstid. Utdanningsforbundet mener det er nødvendig med en presisering av at dette betyr at grunnbemanningsnormen skal være oppfylt hele barnehagens åpningstid, og at eier må sørge for en god og tilstrekkelig vikarstyrke. Grunnbemanningsnormen er en minimumsnorm. Dersom barnehagen ikke har en bedre grunnbemanning enn minstenormen, er det helt nødvendig at barnehagene bruker vikarer om mandatet skal oppfylles. Utdanningsforbundet oppfordrer departementet til å be Utdanningsdirektoratet utrede dette spørsmålet og til å sende forslaget ut på høring.

15 Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer
Utdanningsforbundet støtter at det innføres en meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer. Det er naturlig at både kommunen og Udir blir informert, slik som departementet foreslår. Utdanningsforbundet vil allikevel peke på at det er illustrerende for hvor lite reell kontroll og styring kommunene har med barnehagesektoren at det er behov for å forskriftsfeste at kommunen må informeres om at en barnehage i deres kommune skal legges ned.

17 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

Utdanningsforbundet støtter i hovedsak departementets vurderinger av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene i høringsnotatet, men ønsker å kommentere enkelte deler av de økonomisk og administrative konsekvensene.

17.1 Tildeling av tilskudd til nye private barnehager

Departementet mener at dersom det blir enklere å få tilskudd til nye private barnehager, så vil dette bidra til økte kostnader i sektoren. Dette vil skje ved at gjennomsnittskostnadene i de kommunale barnehagene øker, noe som medfører økt tilskudd til de private barnehagene.

Utdanningsforbundet mener at departementets vurderinger av de økonomiske kostnadene ikke er grundig nok.

Utdanningsforbundet mener kostnadseksemplene til departementet ikke illustrere effekten av de foreslåtte endringene. Departementets kostnadsanslag illustrerer kostnadene ved å øke antall plasser i sektoren, og legger til grunn at disse plassene faktisk blir fylt opp av barn. Hele hensikten med den foreslåtte endringen er jo å etablere en overkapasitet med tomme plasser i sektoren. Vurderinger av kostnadene ved dette framkommer ikke, heller ikke i eksempelform, i høringsnotatet. Kostnadene som oppstår vil komme av at antall plasser øker uten at antall barn stiger tilsvarende. Rent hypotetisk så vil kostnaden for kommunene ved tiltaket være lik null hvis det kun er private barnehager som må ha overkapasitet. I realiteten vil trolig situasjonen være omvendt. Departementet peker på at private aktører trolig vil etablere seg der de er sikret etterspørsel. Dette medfører at det er kommunen, som er pliktig til å sikre alle barn en barnehageplass, som vil få den største overkapasiteten. Det er ikke mulig å justere kostnadene i kommunale barnehager fullstendig ved en endring i barnetall, slik at de kommunale barnehagene vil bli mindre effektive og gjennomsnittskostnaden per barn vil øke. Dette øker de kommunale kostnadene og deretter tilskuddet til alle private barnehager i kommunen.

Utdanningsforbundet vil peke på at den økte kapasiteten man ønsker å oppnå ved tiltaket, også kan brukes til at de private barnehagene velger å gi plass til barn som ikke har rett til på plass. Her er departementets kostnadseksempel mer relevant. Hvis f.eks. om lag 2,5 prosent av nullåringene uten rett til plass får tilbud om opptak i private barnehager, vil dette tilsvare 1 300 barn, som i departementets regneeksempel, og en slik marginal økning i antall nullåringer i barnehage vil fylle opp hele den estimerte kapasitetsveksten. Dette vil øke kostnadene samtidig som det reduserer effektene departementet ønsker å oppnå ved tiltaket.

Utdanningsforbundet registrerer at departementet mener kommunene skal redusere kostnadene ved dette forslaget ved å «tilpasse seg» private aktører som vil opprette nye plasser.

Utdanningsforbundet mener at departementet her snur ansvarsforholdene på hodet. I stedet for at kommunens folkevalgte organer skal styre hvordan barnehagetilbudet i kommunen skal utformes, mener departementet at folkevalgte organer passivt skal tilpasse seg hvordan private aktører i barnehagemarkedet velger å foreta sine investeringer.

Utdanningsforbundet mener departementets anslag på at regelverksendringen vil gi en overkapasitet på 0,5 prosent trolig er alt for lavt. Dette tilsvarer en økning på om lag 30 barnehager nasjonalt. Utdanningsforbundet frykter at overkapasiteten og kostnadene vil bli betydelig høyere. Departementets anslag baserer seg på at det i over 90 prosent av kommunene ikke vil bli etablert nye barnehager på grunn av endringen. Kvalitet og omfanget i barnehagetilbudet i over 90 prosent av landets kommuner vil da være uforandret. I kommunene der de nye barnehagene blir etablert vil man

få et dyrere barnehagetilbud, og effekten på kvaliteten er i beste fall usikker. Og i kun en del av disse kommunene har foreldre fått en økt hypotetisk valgfrihet.

Utdanningsforbundet savner også en vurdering av hvordan dette vil påvirke ulike kommuner økonomisk. Effekten av ordningen vil være konsentrert til kommuner der disse nye barnehagene bygges. Det er grunn til å tro at denne endringen i betydelig grad vil slå ut i urbane områder, slik at kostnader vil bli svært ulikt fordelt mellom kommunen.

Utdanningsforbundet vil minne om at effekten og kostnadene ved denne regelverksendringen vil øke og akkumuleres over tid.

17.3.1 Endringer i driftstilskuddet

Utdanningsforbundet legger til grunn at forslaget til differensiering av driftstilskuddet fullfinansieres.

Utdanningsforbundet er positive til at departementet vil utrede kostnadene videre.

Utdanningsforbundet mener det er viktig at det tas høyde for at kostnadseffektene trolig vil variere betydelig mellom ulike kommuner i den videre utredningen.

17.7 Ansvar for å føre økonomisk tilsyn

Utdanningsforbundet har forståelse for at Udir eventuelt vil prioritere tilsyn i barnehager der det erfaringsmessig er faktorer som tilser at det er høy risiko for avvik, men mener allikevel at en relativt høy tilsynsprosent vil ha betydelig preventiv effekt og bidra til at avvik blir korrigert raskere.

Utdanningsforbundet savner derfor en analyse av hvor mange tilsyn det er rimelig å forvente at Udir gjennomfører, eventuelt hvor ofte det er rimelig å forvente at det er økonomisk tilsyn i en privat barnehage. Ressursbehovet i Udir bør ta utgangspunkt i denne analysen.

Utdanningsforbundet har ikke tatt stilling til hvor det sentrale tilsynet for barnehagen bør lokaliseres, men vil peke på at departementet, som en av begrunnelsene for at oppgaven skulle flyttes til Udir, har argumentert med at det allerede finnes et miljø som har erfaring med tilsyn av friskolene.

Utdanningsforbundet mener dette kan tale for en samlokalisering av det økonomiske tilsynet av barnehage og skole.

Med vennlig hilsen

Bjørge Unstad
Seksjonsleder

Nicolai Christian Stensig
Seniorrådgiver

Vedlegg: