

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Oslo, 27.06.2019
Vår ref. 19/1023-10
600.01/RAEL
Deres ref. 19/1958-1

Att:

Høring - Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)

Landsorganisasjonen i Norge (LO) viser til departementets brev 26.04.19 angående ovennevnte.

Overordnede vurderinger

Det er nå i praksis blitt full barnehagedekning, i hovedsak finansiert av offentlige midler. Barnehagetilbudet kan nå betraktes som et allment velferdstilbud på linje med utdanning og helse. LO er kritisk til utviklingen innen barnehagesektoren, der om lag halvparten av alle barnehageplasser er drevet av private leverandører. De private barnehagene er avhengig av offentlig støtte, samtidig som det offentlige har gjort seg avhengig av private barnehager. Politiske diskusjoner om innføring av bemanningsnorm eller reduksjon av superprofitt møtes med advarsler om at private barnehager vil legge ned umiddelbart om rammebetingelser blir endret.

De siste årene har markedsandelen til de store kommersielle barnehagekjedene blitt stadig større, og lønnsomheten i dette området er langt høyere enn det som ellers er vanlig i privat sektor. Siden inntektene i hovedsak kommer fra offentlig støtte, er det åpenbart at organiseringen av barnehagesektoren ikke fungerer. Slik systemet fungerer i dag gis de kommersielle barnehagene «en lisens til å trykke penger» og i prinsippet er denne lisensen evigvarende.

LO vil påpeke at forskning viser at de private barnehagene har lavere bemanning og lavere formell kompetanse blant personellet. De store kjedene har størst overskudd og de har også lavere bemanning enn de andre private, som inkluderer ideelle. De bruker i større grad innleid personell og har flere midlertidige ansatte. En rapport fra Telemarksforskning viser at private barnehager fikk om lag 1 milliard kroner mer i pensjonstilskudd enn de faktiske pensjonsutgiftene de hadde i 2017. De kommersielle barnehager har likevel gjennomgående dårligere pensjonsvilkår enn de kommunale. Det viser seg også at lønnsnivået i kommunale barnehager er høyere enn i kommersielle, mens foreldrebetalingene i gjennomsnitt er høyere i private barnehager enn i kommunale. (kilde: Fafo-rapport 2019:11 Når velferd er til salgs)

Forslaget fra departementet viser at Regjeringen i noen grad erkjenner at dagens system ikke fungerer, men de endringer som foreslås vil ikke være tilstrekkelig for å korrigere for den uheldige utviklingen innenfor barnehageområdet. LO støtter flere av forslagene i høringsnotatet, men ser at det er behov for en fullstendig gjennomgang av hele barnehageområdet, både loven og støtteordningene.

Landsorganisasjonen i Norge

Torggata 12, N-0181 Oslo E-post: lo@lo.no www.lo.no Telefon: +47 23 06 10 00 Organisasjonsnummer: 971 074 337
Kontonr.: 9001 07 00182 Faktura på e-post: 971074337@autoinvoice.no Elektronisk faktura (EHF): 9908:971074337



LO foreslår derfor at det utredes hvordan det kan sikres at offentlige midler kun går til barnehagedrift, og ikke ender opp som overskudd i multinasjonale selskaper og skatteparadis. Det kan være flere måter å gjøre dette på. En mulighet kan være å innføre forbud i å ta ut utbytte fra barnehager på samme måte som private skoler. Da må det i tillegg lages mekanismer som hindrer at overskudd tas ut gjennom videresalg av barnehagen eller kjøp av tjenester innen nærstående selskap. En annen mulighet kan være å endre støtteregele slik at kommunene godkjenner de private barnehagenes budsjett og utbetaler støtte i henhold til dette, og at det i etterkant blir kontrollert gjennom regnskap at alle midler er brukt etter hensikten. En slik ordning vil også lette arbeidet med tilsyn, siden mye gjøres ved godkjenning og kontroll.

Det viktig at barnehagetilbudet i Norge også på kort sikt blir mindre avhengig av de kommersielle barnehagekjedene. Vi betaler i dag en for mye for dette viktige velferdsgodet, samtidig som enkeltaktørers makt og innflytelse over politiske satsinger på feltet gjør det krevende å styre utviklingen i riktig retning. På sikt må andelen av private ideelle og kommunale barnehager bli betydelig høyere, og lovregulering og støtteordninger må bidra til at dette målet kan nås.

Svar på spørsmål i høringen

LO vil videre i høringssvaret ta utgangspunkt i utvalgte temaer fra departementets høringsnotat og gir konkrete svar på de spørsmålsstillinger som ligger der.

Skal det bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager?

LO mener at det kommunale selvstyre må beholdes når det gjelder etablering av barnehageplasser i egen kommune. Det må være de folkevalgte i den enkelte kommune som fortsatt skal regulere det lokale behovet for barnehager. Vi vil derfor advare mot et slikt forslag.

Departementet argumenterer i høringsnotatet for at det er flere grunner til at det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager, blant annet for å redusere markedskonsentrasjonen. Det påpekes at de seks største kjedene har 32 prosent av barna og 60 prosent av det samlede resultatet før skatt i det private barnehagemarkedet.

Barnehageområdet er imidlertid ikke som et vanlig marked. Dette forslaget vil trolig heller øke markedskonsentrasjonen betraktelig. De store kommersielle barnehagekjedene har økonomisk mulighet til å gå strategisk inn i enkeltkommuner og opprette nye barnehager for å komme seg inn i «markedet». De vil ha anledning til å gå med underskudd i en periode, i påvente av at kommunen er nødt til å legge ned egne barnehager eller at andre private går over ende. Allerede i dag ser vi at kommuner med overkapasitet ser seg nødt til å legge ned kommunale barnehager, fordi de ikke har mulighet til å redusere tilskuddet til allerede godkjente barnehager. Et frislipp av tilskudd til nye barnehager vil forsterke en slik trend.

Skal kommunene få lovhjemmel til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd?

LO er enig i at kommunene skal kunne få stille vilkår om at en ny privat barnehage skal være ideell for å få tilskudd, i den grad den ønsker å tillate nye private barnehager.

Skal det gjøres endringer i beregningen av driftstilskuddet til private barnehager?



Dagens finansieringsmodell av private barnehager har klare svakheter. Jo billigere en kommune kan drive sine egne barnehager, jo mindre må den overføre til private. Dersom de kommunale barnehagene kutter maksimalt i drift vil den spare store beløp på overføringene til de private. Dagens finansieringsmodell gir dermed et incitament til å senke kvaliteten både i kommunale og private barnehager.

Det er også en stor svakhet at alle private barnehager i en kommune får det samme driftstilskuddet, uavhengig av hvilke kostnader de har. Dermed vil små barnehager kunne få for lite, mens store barnehager får alt for mye per barn. Det gjenspeiles i de store overskuddene som de store kommersielle kjedene akkumulerer hvert år. Det er derfor behov for å finne en beregning av driftstilskuddet som forhindrer slike utslag.

Departementet har i sitt høringsforslag sett på muligheten av å differensiere driftstilskuddet slik at det gis mer støtte for de første enn for de siste barna. På den måten vil de små få et større beløp per barn enn de store. Dette gjøres i dag for private skoler. Det foreslås å utrede en slik løsning nærmere, og departementet vil også nedsette en referansegruppe for en slik utredning.

I høringsnotatet legges det opp til at det er kommunene og de private barnehagene som skal være representert i referansegruppen. LO mener at partene i arbeidslivet også må delta i dette arbeidet, da finansieringsordningen i stor grad påvirker lønns- og arbeidsvilkår for alle ansatte i barnehageområdet. LO ser det som naturlig at de største organisasjonene innenfor dette området blir med i referansegruppen.

Skal tilskuddet til pensjoner i private barnehager nedjusteres, slik at færre private barnehager får tilskudd til pensjonsutgifter som de ikke har?

LO mener at støtten til pensjoner skal endres slik at ingen private barnehager får tilskudd til pensjonsutgifter de ikke har. Det er urimelig at støtte til pensjoner for arbeidstakerne kan tas ut som profitt for eierne. Nesten 1 milliard kroner ment til pensjon for barnehagearbeidere, som i stor grad er lavtlønte kvinner, går nå rett i lomma på barnehageeierne.

I dag gis tilskuddet til pensjon tilsvarende 13 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene. Dette er helt urimelig. De kommersielle barnehagene har lavere lønnsutgifter og langt lavere pensjonsutgifter enn de kommunale, og får med denne ordningen enn gedigen gavepakke. Selv ved å redusere pensjonspåslaget til 9 prosent som er lavalternativet til departementet vil det bli gitt om lag 400 millioner mer i pensjonsstøtte enn det som går til de ansatte.

Kostnadsdekning er den eneste løsningen som sikrer at pensjonsstøtte faktisk går til pensjoner. Løsningen må være at kommunene kompenserer for faktiske dokumenterte pensjonsutgifter. På den måten mister de private aktørene muligheten til å benytte midler til noe annet enn pensjon. En slik ordning fremmer muligheten for en god pensjonsordning for de ansatte. LO mener derfor at kostnadsdekning blir den eneste rette måte å kompensere for utgifter til pensjon.

Skal det innføres et forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten? Det innføres samtidig et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.



Barnehagen skal i henhold til barnehageloven formålsparagraf ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning, som grunnlag for barnets allsidige utvikling. Tilsynsmyndighetene må ha tilsyn med at rettssubjektet som eier barnehagen følger dette formålet. LO mener man ikke skal utøve annen virksomhet enn formålet, og støtter forslaget med forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt.

Barnehager skal være for barnets beste, og det er ikke behov for en egen hjemmel i barnehageloven som fastsetter hvilke andre virksomheter en barnehage kan drifte. Dette må komme tydelig fram i virksomhetens regnskap. Det er viktig at et økonomisk skille mellom barnehagedrift og annen virksomhet lovfestes.

LO støtter at barnehager skal være et selvstendig rettssubjekt. Rettssubjektet skal ha det overordnede ansvaret for barnehagen. Unntak for regelen kan være barnehager med færre enn ti barn.

Skal det lovfestes at private barnehager ikke kan ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak?

LO støtter forslaget om et forbud som tilsier at private barnehager ikke kan ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak. Dette vil begrense den finansielle risikoen ved barnehagevirksomheten og markedskonsentrasjonen ved oppkjøp, som vi har sett ved flere anledninger har blitt finansiert gjennom blant annet obligasjonsmarkedet. Dette vil også bidra til lavere finansutgifter samlet sett for norske private barnehager.

Ansvaret for å føre økonomisk tilsyn

Departementet foreslår at ansvaret for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager blir lagt til departementet. Det er behov for bedret tilsyn med økonomiske forhold i barnehagene, og det må brukes langt mer ressurser på dette enn i dag. LO er imidlertid i tvil om det blir et bedre tilsyn totalt sett med et nytt nasjonalt organ som ikke vil ha lokal kunnskap og som heller ikke skal se på barnehagens drift og de krav som stilles ved barnehagefaglig tilsyn som kvalitet og innhold. Et nasjonalt tilsyn vil i stor grad måtte forholde seg til enkelte kommune og basere seg på informasjon innhentet fra kommunen. Det er svært mange store og små private barnehager over hele landet, og et nasjonalt tilsynsorgan vil kunne få store kapasitetsproblemer.

Departementets vurdering av at det økonomiske tilsynet er særlig spesialisert og komplekst tar ikke høyde for at det er kommunen selv som kjenner sine beregninger for tilskudd. Kommunen burde derfor ha et godt grunnlag for å føre tilsyn med egne barnehager. Det er naturlig at det økonomiske tilsynet gjøres som en del av en helhetlig gjennomgang av barnehagens totale drift. Alle kommuner er dessuten underlagt strengt regulert regnskapsføring med pliktig revisjonsordning, som også skal kontrollere at vedtatt lovverk på området følges. Revisor vil derfor sikre at kommunens økonomiske forpliktelser ovenfor ikke-kommunale barnehager blir ivaretatt.

Dagens hovedproblem synes å være manglende kapasitet hos kommunene og at det ikke framstår som tydelig hvordan kommunene skal kunne følge opp sitt tilsynsansvar. Det virker mer fornuftig å opprette et nasjonalt kompetansesenter innenfor Utdanningsdirektoratet som kan gi veiledning og bistand til kommunene. Samtidig må det gis økte ressurser som må tilføres kommunene for å øke sin tilsynsvirksomhet. Midler til dette kan hentes fra innsparingen i merstøtten til pensjon.



I tillegg må det tilrettelegges for at kommunene kan samarbeide i forbindelse med tilsyn når det er aktuelt. Det bør også legges opp til et overordnet tilsyn med de store barnehagekonsernene. Dette kan gjøres på flere måter, for eksempel ved at Fylkesmannen i hjemfylket til konsernet har tilsynsansvar, eller at det legges til Utdanningsdirektoratet. Som et supplement bør det opprettes kommunale tilsynsutvalg for at de folkevalgte kan følge opp driften av alle barnehagene i kommunen, både de kommunale og private, slik som for eksempel bydeler i Oslo har for sykehjem og hjemmetjenesten.

Skal ansvaret for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene i barnehageloven med forskrifter enten bli lagt til fylkesmannen, eller skal det lovfestes at kommunen skal legge denne oppgaven til et uavhengig organ i kommunen?

Kommunen er overordnet barnehagemyndighet og har det overordnede ansvaret for tilbudet til innbyggerne i egen kommune. Det er nødvendig at kommunen har informasjon om det tilbudet som tilbys i den enkelte barnehage og til sine egne innbyggere. Dagens regelverk sikrer at kravene til likebehandling blir ivaretatt. Dette gjør at LO støtter at dette legges til kommunen, og at det ved eventuell uenighet om dispensasjoner gis klageadgang til fylkesmannen.

Krav om stedlig leder og vikarbruk

LO støtter forslaget om at alle barnehager skal ha en egen styrer, som har det administrative og pedagogiske ledelsen jfr. rammeplanen for barnehager kapitel 2. LO støtter en tydeliggjøring av dette kravet i barnehageloven. Om barnehagen har færre enn 7 barn bør det kunne gis dispensasjon fra kravet, og gis mulighet til både å ha styreroppgaven og pedagogisk leder oppgavene i samme stillingen, forutsatt at stillingen tilbys som en hel stilling.

Om det må søkes om dispensasjon fra utdanningskravet til styrer, skal dette være midlertidig. Barnehageeier må ha egen framdriftsplan for hvordan denne kompetansen skal skaffes. Brudd på dette kravet kan gi barnehagemyndigheten mulighet til å inndra barnehagens godkjenning.

LO forventer at barnehageeier påser at barnehagen til enhver tid har tilstrekkelig personale, for å drive barnehagen som en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. LO definerer tilstrekkelig personal til at en ansatt aldri er alene med en barnegruppe. Foreldre og barna har krav på en tilfredsstillende bemanning gjennom hele åpningstiden. Det må fremkomme i budsjettene hvordan det sikres kompetente vikarer. LO mener at god kvalitet på tjenesten best sikres ved at alle ansatte tilbys hele og faste stillinger.

Med vennlig hilsen
LO Norge

Roger H. Heimli
(sign.)

Roger Bjørnstad
(sign.)

Dette brevet er godkjent elektronisk i Landsorganisasjonen i Norge og har derfor ingen signatur.