

Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender
Stormgade 2 – 6
1470 København K

Dato: 20-10-04

Deres ref.:

Vor ref.: 78-IT05/20001

Sagsbehandler: GUV/SWI

Politiske, økonomiske og styringsmæssige forhold (PØS)

Høring vedr. udkast til lovforslag om ændring af lov om social service og lov om retssikkerhed og administration på det sociale område (Private leverandører af dagtilbud - pengene følger barnet).

Indledende bemærkninger:

BUPL konstaterer, at ministeriet i lighed med det tidligere forslag (L 207) tager afsæt i det supplerende regeringsgrundlag Vækst, Velfærd og Fornyelse II fra august 2003. Heri anføres det, at Regeringen vil fremsætte forslag om udbygning og styrkelse af frit valg mellem offentlige og private daginstitutioner "som der i dag er det mellem folkeskoler og private skoler".

BUPL forstår på bemærkningerne til loven, at det bl.a. er Regeringens ønske, at give forældre i et landdistrikt mulighed for at oprette en privatinstitution med offentlige tilskud, såfremt kommunen vælger at lukke den eneste institution i området. Herved mener Regeringen, at børnehaveforældre får samme muligheder som folkeskoleforældre har i dag. Ifølge lov om friskoler og private grundskoler, kan forældre således oprette en privatskole med offentlige tilskud, hvis kommunen nedlægger en kommuneskole.

Det er BUPL's holdning, at Regeringen forholdsvis enkelt kan give børnehaveforældre den samme grundlæggende "frit valg rettighed", som tilkommer folkeskoleforældre i sådanne situationer. Man kan som i lovgivning om friskoler, give forældre/virksomheder et sådant retskrav under forudsætning af, at institutionen drives under iagttagelse af de relevante lovgivningskrav, herunder et krav om, at samtlige offentlige midler skal anvendes til daginstitutionens drift.

BUPL finder det uforklaret, hvorfor man på den ene side henviser til ønsket om parallelitet med reglerne på folkeskoleområdet, og på den anden side - i den her foreslåede lovtekst – foreslår et regelsæt, der strider mod de bærende principper i reglerne om friskoler og private grundskoler. BUPL konstaterer således, at man i lovgivningen på privatskoleområdet *udtrykkeligt* forudsætter, at de offentlige tilskud *kun* må anvendes til de formål de er givet til (undervisnings- og pædagogiske formål) - og at selve princippet for privatskole drift er, at skolen ikke kan være profitorienteret, idet det slås fast, at skolerne *skal* være selvejende.

BUPL konstaterer således, at den her foreslåede lovgivning går langt videre, end det der potentielt kunne være et ønske om: At sikre sammenlignelighed med folkeskoleområdet, at sikre selvejer-ideen, og at sikre forældre ret til offentlig støtte til at drive selvejende fribørnehaver.

BUPL ønsker at understrege, at forbundet *ikke* er modstander af mangfoldighed og forældreinitiativer. BUPL finder det dog helt udokumenteret, at den koncern og profittænkning der kommer til udtryk i forslaget kan have nogen som helst gavnlig indflydelse på kvalitetsudvikling af de faglige kerneydelser i daginstitutioner, således som det positivt fremhæves i nærværende lovforslag.

Generelle bemærkninger til det konkrete indhold i lovforslaget

Tilsvarende erfaringer fra Norge

I Norge er 40% af børnehaverne private, og det er muligt at trække overskud ud af driften. En undersøgelse fra Det Norske Barne- og familiedepartement fra 2003 viser, at der er betydelige forskelle i forældrebetalingen mellem private og offentlige institutioner i Norge. En privat børnehave var i gennemsnit 500 kr. dyrere end det offentlige tilbud. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis udtryk for en bedre kvalitet. Undersøgelsen påviste, at der var færre timer afsat pr barn i de private børnehaver i Norge sammenlignet med de offentlige tilbud. Ansættelsesvilkårene for personalet var ligeledes ringere, idet 2/3 af de ansatte i de private institutioner ikke havde pensionsordninger, mens det var tilfældet for alle de offentligt ansatte.

Social opsplitning:

BUPL kan i forlængelse af ovenstående frygte, at muligheden for at private institutioner, kombineret med højere forældrebetaling, kan igangsætte en proces med øget social opdeling af børn i lokalområderne. Mulighed for at ressourcestærke forældre på grund af pressede standarder i de kommunale institutioner "melder sig ud" af de offentlige tilbud, vil ikke være til gavn for ideen om daginstitutioner, som et vigtigt *fælles* mødested for alle børn og alle børnefamilier på kryds og tværs af økonomiske og kulturelle forskelle.

BUPL finder tillige, at den foreslåede udbygning af formålsbestemmelsen om bl.a. integration og demokratiske værdier, kan sættes over styr ved den polarisering som en væsentligt udbygning af det private område på sigt vil kunne føre med sig. Det er i BUPL's optik modsætningsfyldt på den ene side at lægge op til vigtigheden af social, kulturel og etnisk integration, og på den anden side formulere lovgivning, der kan medføre en forstærket tendens i retning af det modsatte. BUPL har konstateret, at Københavns Kommune allerede i dag oplever problemer i forhold til opsplitningen af børn, og kommunen anvender mange ressourcer for at imødegå denne udvikling. Udbredelsen af private institutioner - i den form det præsenteres i lovforslaget - kan efter BUPL's bedste vurdering ikke medvirke til at fremme ønsket om mindre segregering.

I denne sammenhæng ønsker BUPL ligeledes at påpege, at nyere forskning viser, at udsatte børn har gavn af at være i børnegrupper med en bred social sammensætning. De ressourcevage børns muligheder for social profitering forbedres ved at være i sammenhænge med velstimulerede børn. BUPL finder således, at der i lovforslaget kan være en indbygget konflikt, og at de mulige negative konsekvenser af lovforslaget vil hænge dårligt sammen med Regeringens målsætning om en øget indsats overfor socialt udsatte børn.

Særligt om optagelse/afvisning/opsigelse af børn i privatinstitutioner

I bemærkningerne er det anført, at privatinstitutioner kun kan afvise børn, hvis der ikke er ledig kapacitet. Der forudsættes et samarbejde mellem privatinstitutionen og kommunen om indsatsen i institutionen i forhold til børn med særlige vanskeligheder. Det er dog den enkelte privatinstitution der fastlægger proceduren for ventelister, og det eneste værn mod usaglige

kriterier er kommunens tilsyn.

På den ene side skal privatinstitutioner altså optage alle børn, men får med lovforslaget på den anden side også mulighed for at afvise børn med handicap og børn med særlige behov, hvis institutionen vurderer ikke at kunne magte barnet. BUPL anerkender, at der kan være både faglige og saglige grunde til, at enkelte børn ikke kan optages i enhver institution. Visse børn må visiteres til institutioner, der besidder fysiske rammer og særlig ekspertise, der kan imødekomme barnets behov. BUPL finder det imidlertid uheldigt, hvis der i privatinstitutioner udvikles en praksis, hvor man under henvisning til lovens bemærkninger, reelt udelukker bestemte børn fra institutionen (som kan være lokalområdets eneste).

BUPL savner, at lovforslaget i bemærkningerne tager stilling til situationer, hvor privatinstitutionen mener sig berettiget til særlig støttepædagogbevilling overfor et givet barn, men hvor kommunen ikke vil imødekomme et sådant krav. Vil privatinstitutionen kunne opsige et sådant barn, og i givet fald med hvilket varsel? Med hvilke saglige grunde (ud over manglende betaling), vil en privatinstitution kunne opsige et barn fra en daginstitutionsplads? Vil en henvisning til f.eks. barnets uønskede sprog/adfærd overfor andre børn og voksne, være en saglig opsigelsesgrund?

Godkendelse og tilsyn:

Det er fremhævet i de almindelige bemærkninger, at de kommunale myndigheder forpligtes til at give *alle kvalificerede* leverandører adgang til at etablere og drive daginstitutioner. Det er videre anført, at det er op til den enkelte leverandør at dokumentere, at vedkommende kan leve op til formålsbestemmelsen i lovens § 8, bestemmelsen om pædagogiske læreplaner, gældende krav til bygninger, samt kommunalt fastsatte godkendelseskriterier.

I forhold til det tidligere fremsatte lovforslag er den ønskede retstilstanden til en vis grad præciseret. Det er imidlertid BUPL's erfaring, at der fortsat vil være et stort behov for en *systematisk oplystning* af, hvilke præcise lovgivningsbestemmelser privatinstitutionerne vil skulle kunne leve op til fx også i forhold til sundheds- og brandmyndigheders reguleringer.

Man kan næppe med rette forvente fuld indsigt hos forældregrupper eller andre i forskellige loves facetterede reguleringer og bestemmelser på området.

BUPL skal derfor anbefale, at ministeriet udarbejder et samlet sæt af henvisninger til lov- og myndighedskrav, der kan udgøre et klart og objektivt grundlag for en saglig og kompetent kommunal godkendelsesprocedure. Ved brug af materialet kan kommunerne hermed få indblik i, hvorvidt der reelt er tale om kvalificerede leverandører med fornøden faglig formåen. Et sådant materiale kan tillige benyttes som en klar ramme for indholdet i det løbende tilsyn, som kommunerne er forpligtet til at udføre på hele institutionens virksomhed.

Om tilsynsforpligtigheden kan BUPL konstatere, at det i de almindelige bemærkninger er anført, at kommunerne gennem et løbende tilsyn skal sikre, at institutionerne:

- Lever op til de centrale kriterier (formål, læreplaner, sundhed, hygiejne, sikkerhed, mv.)
- Gennemfører kommunale krav til fx normering, uddannelse, særlige indsatsområder mv.
- Gennemfører sprogstimulering efter folkeskoleområdet
- Sikrer at alle børn får den støtte, de har behov for og påpege evt. mangler overfor institutionen

- Vurderer om et barns behov kan opfyldes i den pågældende institution, og hvis ikke pålægge forældrene at flytte barnet
- Generelt sikrer, at alle kommunens afgørelser vedrørende særligt støtte til børn reelt føres ud i livet
- Sikrer, at tilskuddet går til formålet og hvis ikke standse tilskuddet

BUPL anser det for vigtigt, at kommunerne får pligt til at udføre et grundigt, objektivt, sagligt og fagligt tilsyn med de ordninger kommunerne ikke selv driver. Fokus må være på indholdet i - og rammerne for - kerneopgaverne i det pædagogiske og forebyggende arbejde.

BUPL finder, at det her er særlig vigtigt at være opmærksom på udsatte og skrøbelige børn fra dårligt fungerende familier.

I sagen om mangel på tilsyn med puljeordninger fra Morsø Kommune, blev det fra kommunale institutionsledere påpeget, at nogle forældre med sårbare børn benyttede lejligheden til at flytte væk fra de kommunale institutions pædagogiske og sociale krav til forælderrollen, og over i mindre omfattende krav i private institutioner.

Med denne sag in mente, kan der være saglige grunde til at gøre særlig opmærksom på, at de private institutioner har fulgyldige pligter i relation til at løfte Regeringens "brud på social arv strategi". Det skal understreges, at privatinstitutionerne på lige fod med de kommunale institutioner, har særlige forpligtigelser overfor sårbare børn og disses familier.

Mange kommuner vil efter BUPL's opfattelse pt. ikke kunne være garant for et tilstrækkeligt finmasket system, der tilgodeser tilsynet med børn af svagt fungerende forældre. Kommunens kontakt med de enkelte børn må alt andet lige forventes at blive mindre, når de ikke længere er en del af samme system.

BUPL kan i den forbindelse henvise til, at Styrelsen for Social Service i sin undersøgelse af kommunernes tilsyn med dagtilbud til børn fra april 2004 påviste, at 25% af kommunerne slet ikke besøgte nogen af deres dagplejelignende puljeordninger, mens 45% af kommunerne aflagde ét anmeldt eller uanmeldt besøg til disse ordninger pr år.

Dette giver et billede af, at rigtig mange kommuner vil skulle give området en stærkere prioritering, og dermed tilføre området flere ressourcer, for at kunne leve op til lovens krav. Efter BUPL's opfattelse skal der, for at gøre den nye lovgivning omkostningsneutral for kommunerne, kompenseres for disse påregnelige større kommunale udgifter. BUPL tillader sig at relatere ovenstående til Assens sagen, hvor Assens kommune, ved udliciteringen af 4 kommunale institutioner til JRS/ISS måtte merbevilde væsentligt flere personaletimer til den nye opgave med tilsyn af private institutioner.

BUPL kan ikke af lovforslaget læse, i hvilket omfang der i de økonomiske beregninger er taget højde for disse tilknyttede transaktionsomkostninger?

Samarbejde med kommunale forvaltninger, skoler, SFO mv.

Særligt på 2 områder er der fokus på og krav til sammenhængende kommunale børnepolitikker:

- Overgange mellem institutionstyper med særlig fokus på samarbejdet om børns overgang fra daginstitution til skole (og hermed også fra børnehave til SFO)

• Samarbejdet mellem daginstitutioner og skoler om børns sprog og sprogtilegnelse.

BUPL finder det vigtigt, at det i bemærkninger til loven gøres klart, at kommunerne i deres godkendelseskriterier kan og bør stille præcise krav til samarbejdsrelationer med de kommunale institutioner, herunder krav til samarbejde om barnets overgang fra det ene tilbud til det næste.

Privatinstitutioner vil muligvis skulle dække børn, der skal i skole i mange forskellige distriktsskoler. Dette forhold vil naturligvis gøre opgaven - ikke mindre væsentlig - men betydeligt større for privatinstitutionen.

Forældrebetaling

BUPL konstaterer, at lovforslaget ikke opererer med krav til hverken øvre eller nedre grænser for forældrebetaling. I forlængelse af de indledende bemærkninger skal BUPL påpege, at et frit valg princip om, at forhøje en forældrebetaling i en privatinstitution, vil kunne medføre, at nogle forældre ikke længere frit kan vælge institutionen - men af økonomiske grunde må søge væk.

BUPL finder det som nævnt uheldigt og skadeligt for de rummelige institutionsfællesskaber, hvis lovgivningen potentielt fremmer - i stedet for forhindrer - en øget social opsplitning af børn på baggrund af forældrenes økonomi. BUPL har svært ved at se, at en udvikling i denne retning stemmer overens med Regeringens satsning på at give alle børn lige vilkår fra starten af livet.

Økonomiske forhold

BUPL kan generelt konstatere, at der i de økonomiske konsekvenser ved lovforslaget ikke er taget højde for, at frit valg alt andet lige må medføre øgede udgifter for kommunerne. Frit valg indebærer én eller anden grad af overkapacitet, hvis frit valg skal tages bogstaveligt. Og kommunerne vil potentielt skulle indregne at opsamle børn fra privatinstitutioner, hvor ordningerne ikke fungerer tilfredsstillende, eller pludseligt lukker ned.

BUPL vil særligt gøre opmærksom på de økonomiske konsekvenser ved eksisterende ordningers overgang til §11 a vilkår. BUPL læser, at lovforslagets vurdering af de økonomiske konsekvenser, tager sit udgangspunkt i, at privatinstitutioner kun vil forekomme i form af *nyetablerede* institutioner efter lovforslagets ikrafttrædelsesdato. BUPL tillader sig at gøre opmærksom på, at mange eksisterende puljeordninger i dag modtager et betydeligt lavere driftstilskud end tilsvarende kommunale tilbud. Endvidere vil disse puljeordninger på nuværende tidspunkt ofte ikke modtage et særligt bygningstilskud og slet ikke et administrationsbidrag. Alt andet lige er det for BUPL indlysende og logisk, at puljeordninger vil opsige aftalerne med kommunerne, i alle de tilfælde hvor der vil ske en klar økonomisk forbedring af ordningens økonomiske grundlag ved at skifte status fra puljeordning til privatinstitution. De kendte aftaleregulerede puljeordninger efter § 11 vil hermed antageligt forsvinde som institutionsform, og blive erstattet af de mere fordelagtige privatinstitutionsvilkår.

Dette må der efter BUPL's opfattelse tages højde for i beregningerne af den økonomiske kompensation til kommunerne.

Afsluttende særlige kommentarer til enkelte af lovforslagets bemærkninger

I de almindelige bemærkninger p. 4, sidste afsnit vedr. optagelse af børn i privatinstitutioner, henvises til, at en række forhold vil være aftalereguleret - "dette vil fremgå af aftalen".

Formuleringerne er efter BUPL's misvisende, da privatinstitutioner i henhold til forslaget netop er karakteriseret ved, at der ikke foreligger *aftale* mellem parterne

I bemærkningerne til nr. 5 er der i 2 afsnit en formulering der, efter BUPL's opfattelse kan virke meningsforstyrende. Formuleringen giver et noget broget bud på de fremtidige muligheder for oprettelse og drift af daginstitutioner - og på de overordnede forskelle, der vil karakterisere de enkelte institutionstyper. BUPL's bud på en mere præcis tekst vil være:

Der vil herefter være tre institutionstyper: kommunale institutioner, private institutioner med driftsaftale med kommunen (selvejende institutioner og puljeordninger) og privatinstitutioner uden driftsaftale med kommunen"

Sætningen: "private (selvejende institutioner og puljeordninger) uden aftale med kommunen" forvirrer. BUPL forstår lovforslaget således, at privatinstitutioner godt kan organisere sig som selvejende, men i lovgivningsmæssig forstand er man privatinstitution efter § 11a - hvis man ikke har aftale med kommunen.

Afslutning

Forbundet stiller sig gerne til rådighed med henblik på en uddybning af høringssvarets synspunkter, og deltager gerne i en samlet og fremadrettet dialog herom. Såfremt nærværende lovforslag vedtages i Folketinget deltager BUPL også gerne i den evaluering af forslagens konsekvenser, som der er lagt op til i bemærkningerne til forslaget.

Med venlig hilsen

Birgit Elgaard
Formand for BUPL

John Langford
Forretningsudvalget