

Til: Utdanningsdirektoratet **Kopi:**
Fra: Hovedorganisasjonen KA **Dato:** 5. januar 2025
Re: Høring om endringer i barnehageloven



Innspill fra Hovedorganisasjonen KA til høring om forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter

Om høringen og Hovedorganisasjonen KA

På vegne av Kunnskapsdepartementet har Utdanningsdirektoratet sendt forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter på høring. Temaene for høringen er forslag til regler om beregning av driftstilskudd og pensjonstilskudd til private barnehager. I høringen foreslås det også en formålsbestemmelse for regler om tilskudd til private barnehager og det gis en omtale av tilskudd til eiendom. KAs viktigste anliggende i denne høringen er at den foreslåtte særregelen for barnehager med særlig høye pensjonsutgifter blir innført.

Formålsbestemmelse

Det første temaet i høringen er en foreslått formålsbestemmelse for reglene om de offentlige tilskuddene til private barnehager. Formålsbestemmelsen skal fremheve de forskjellige hensynene man søker å ta i utformingen av en tilskuddsordning, som likebehandling mellom barnehager, forutsigbarhet, mangfold i sektoren og effektiv ressursbruk. Disse hensynene står i noen grad i motsetning til hverandre, som likebehandling og mangfold, noe som synliggjør at reglene i tilskuddsordningen samlet sett er en avveining av flere hensyn. Forslaget til ny § 19 i barnehageloven lyder:

«Regler om tilskudd til private barnehager skal særlig legge til rette for likebehandling av private og kommunale barnehage tilbud, forutsigbarhet for private barnehager, en mangfoldig barnehagestruktur og effektiv ressursbruk.»

Støtter dere forslaget til formålsbestemmelse? Hvis nei, utdyp gjerne

KA støtter ikke forslaget. Vi er bekymret for at forslaget i realiteten innebærer en svekkelse av det lovfestede prinsippet om at kommunale og private barnehager skal likebehandles. I dagens § 19 er dette formulert som at

«Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager.»

Å erstatte «skal behandle» med «skal særlig legge til rette for» oppleves som en svekkelse av dette prinsippet, som har vært viktig blant annet i klagesaker der private barnehager har opplevd å få for lite tilskudd fra kommunen. KA mener ikke at dagens bestemmelse skal forstås som at ulike tilfeller skal behandles likt, men at like tilfeller bør behandles mest mulig likt. Vi mener derfor at man bør finne formuleringer som får dette fram. Vi mener derfor, i likhet med Private Barnehagers Landsforbund (PBL), at setningen i dagens § 19, annet ledd bør stå, og at det foreslåtte forslaget til formålsbestemmelse eventuelt kan tas inn som et ekstra ledd i paragrafen. De videre bestemmelsene om tilskudd, uavhengig om de kommer i en ny § 19 a og b eller i forskriftsform, vil være definerende for forståelsen av likeverdig behandling. Der er her vi mener det må tydeliggjøres et handlingsrom slik denne høringen legger opp til, slik at finansieringsordningen støtter opp om barnehager som prioriterer kvalitet i tilbudet over profit.

Beregning av driftstilskudd (grunntilskudd) til private barnehager

Tilskuddene til private barnehager består i dag av fire deler: Driftstilskudd, pensjonspåslag, administrasjonstilskudd og kapitaltilskudd. I høringen foreslås en ny innretning for hver av disse.

Driftstilskuddet tar sikte på å dekke kostnader til den daglige driften i barnehagene, det vil si løpende driftsutgifter som for eksempel lønn til ansatte, leker og strøm. I tråd med barnehageforliket, foreslås det nå at det settes nasjonale bestemmelser for tilskudd, altså at kommunene *ikke* skal vedta disse selv i lokale forskrifter, slik regjeringen opprinnelig foreslo.

Departementet foreslår at driftstilskuddet deles inn i et grunntilskudd, et ekstra grunntilskudd og et tilleggstilskudd: Et grunntilskudd som reguleres nasjonalt vil kunne ivareta behovet for forutsigbarhet, mens en adgang for kommunene til å differensiere tilskuddet etter noen bestemte kriterier, vil gjøre det mulig å tilpasse driftstilskuddet noe basert på at barnehager og barnegrupper er ulike. En slik adgang har kommunen i dag når den finansierer de kommunale barnehagene. Forslaget til regler om ekstra grunntilskudd og tilleggstilskudd vil innebære at dersom saklige hensyn tilsier det, kan også enkelte private barnehager få høyere finansiering per barn enn andre barnehager.

Et av de viktigste punktene i forslaget, handler om *samtidig finansiering*. I dag er det et problem at tilskuddene baseres på to år gamle regnskap. Når nye krav innføres, tar det dermed to år før private barnehager får finansiering for å dekke kravene. Nå foreslås det at kommunen får en plikt til å gi tilleggstilskudd for å finansiere nye krav fra det tidspunktet de får virkning for private barnehager.

Det foreslås at kommunen skal få adgang til å kunne holde enkelte utgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet. Dette fordi noen kommunale barnehager kan ha særlige driftsutgifter på grunn av helt spesielle situasjoner. Om private barnehager kan vise til at de står i samme spesielle situasjon, vil de ha rett på ekstra grunntilskudd. Flere private barnehageinstanser har stilt seg kritiske til dette, fordi man venter at kommunene vil bruke en slik anledning til å finne muligheter til å trekke ned tilskuddet til de private barnehagene, og slik spare penger.

Støtter dere forslaget til regler om grunntilskudd? Hvis nei, utdyp gjerne.

Ja, men med noen forbehold.

KA vil peke på at 45% landets private barnehager gikk med underskudd i 2022, og at det er helt avgjørende at forslagene som nå er på høring i sum gir en bedre finansiering av sektoren. At forslaget er tenkt provenynøytralt i utgangspunktet er problematisk. Det trengs friske midler inn i sektoren for å skape den bærekraften barnehageforliket sikter mot.

Videre støtter KA forslaget om grunntilskudd, ekstra grunntilskudd og tilleggstilskudd så lenge dette praktiseres etter de prinsippene som legges til grunn i høringsnotatet. Dette forslaget viderefører en nasjonal ordning for tilskudd til private barnehager, og grunntilskuddet er basert på gjennomsnittet av utgifter i kommunale barnehager i samme kommune fra siste tilgjengelige regnskapsår. Samtidig gir det kommunene en begrenset adgang til å bruke skjønn for å behandle særlige tilfeller likt og normale tilfeller likt. Det mener vi er god balansering av de private barnehagenes behov for forutsigbarhet, og kommunenes behov for styring av en lokal velferdsordning.

KA er videre tilfreds med at forslaget om grunntilskudd baserer seg på at det er regnskapet for kommunale barnehager i samme kommune, som fortsatt skal danne grunnlaget for tilskuddene til de private barnehagene. For at dette skal fungere bedre enn i dag, blir det viktig at det settes tydelige krav til de kommunale barnehageregnskapene, og at praksisen for føring av disse blir mest mulig standardisert.

Støtter dere forslaget om å gi kommunen mulighet til å holde enkelte utgifter utenfor grunntilskuddet? Hvis nei, utdyp gjerne.

Ja. Vi ser dette forslaget som en del av dette barnehageforlikets prosjekt, nemlig å gi kommunene noe mer handlingsrom enn i dag til å behandle like tilfeller mer likt, og ikke måtte behandle ulike tilfeller likt. KA mener forslaget derfor bidrar til å skape mer legitimitet omkring finansieringsordningen for private barnehager. Forutsetningen er at kommunene anvender bestemmelsen klokt og sjeldent, og at klageordningene for vedtak etter bestemmelsen er tydelige og effektive.

Støtter dere forslaget om å gi kommunen plikt til å gi ekstra grunntilskudd og mulighet til å stille vilkår for bruken? Hvis nei, utdyp gjerne.

Ja. Dette henger sammen med svaret vårt på forrige spørsmål. Vi ser det som et mål at tilskuddsordningen for private barnehager skal bli mer finmasket enn i dag, for at private barnehager med særlige driftsforutsetninger og høyere utgifter skal kunne forskjellsbehandles fra barnehager som ikke har de samme utfordringene. Så lenge forslaget i sin helhet er tenkt å være provenynøytralt, vil en forbedret tilskuddsordning måtte innebære et rom for omfordeling av midler, til fordel for noen barnehager og til ulempe for andre. Vi mener dette, innenfor de begrensninger som er foreslått her, er riktig og viktig. Vi støtter derfor også forslaget om at kommunen skal få plikt til å yte ekstra grunntilskudd, og vi forutsetter at normal vilkårlære vil være gjeldende for dette.

Støtter dere forslaget om å lovfeste at kommunen kan gi tilleggstilskudd og stille vilkår for bruken? Hvis nei, utdyp gjerne.

Ja. KA støtter forslaget om å lovfeste at kommunen kan gi tilleggstilskudd, for eksempel ved lokale satsinger i levekårsutsatte områder. Vi støtter at kommunen ved slike satsinger får plikt til å behandle kommunale og private barnehager likt.

Støtter dere forslaget om å gi kommunen plikt til å gi tilleggstilskudd når kommunen ikke oppfyller normkrav? Hvis nei, utdyp gjerne.

Ja. KA mener dette er et viktig forslag, som vil kunne bidra til bedre finansiering av private barnehager, særlig i kommuner der kommunale barnehager ikke oppfyller pedagognormen. Vi mener videre, i tråd med det også PBL anfører, at det er viktig at *alle* avvik fra kravene til barnehagedrift ved kommunale barnehager hensyntas når grunntilskuddet til private barnehager skal beregnes.

Støtter dere forslaget om å gi kommunen plikt til å gi tilleggstilskudd ved innføring av nye krav? Hvis nei, utdyp gjerne.

Ja. I dag er det et problem at tilskuddene baseres på to år gamle regnskap. Når nye krav innføres, tar det dermed to år før private barnehager får finansiering for å dekke kravene. Hovedorganisasjonen KA støtter at kommunen får en plikt til å gi tilleggstilskudd for å finansiere nye krav fra det tidspunktet de får virkning for private barnehager.

Støtter dere forslaget til forskriftshjemler for departementet? Hvis nei, utdyp gjerne.

Ja.

Støtter dere forslaget om å lovfeste at kommunen skal vise hvordan tilskuddene er beregnet? Hvis nei, utdyp gjerne.

Ja.

Støtter dere forslagene til endringer i finansieringsforskriften § 3? Hvis nei, utdyp gjerne.

Nei. Her vil vi vise til PBLs hørings svar, som påpeker at når det foreslås at flere elementer enn i dag lovfestes, må dette speiles i forskriften slik at vi sikrer at praksis blir i tråd med lovgivers intensjon. Særlig poenget om bestemmelsen om deflatering av beregningsgrunnlaget for grunntilskudd i år der det viser seg at diskrepansen mellom anslått deflator og faktisk lønns- og prisvekst blir stor, ber vi om at hensyntas. Når staten søker å rette opp for slike utslag i revidert nasjonalbudsjett, bør det ligge inne en mekanisme som sørger for at dette automatisk kommer barnehagene til gode.

Støtter dere forslaget til påslag for administrasjonsutgifter? Hvis nei, utdyp gjerne.

Nei. Vi støtter ikke forslaget om at kommunene skal gi påslag for administrasjonsutgifter på 4,3 % av det samlede grunntilskuddet. Dette vil innebære en markant avkortning sammenlignet med dagens administrasjonspåslag. Dette utmåles i dag med bakgrunn i dagens driftstilskudd. I dette driftstilskuddet er det inkludert en pensjonsutgift basert på dagens pensjonssjablong. Det ligger ikke inne i forslaget fra departementet. Dermed må enten prosentsatsen økes, så det ikke skjer et reelt nedtrekk i administrasjonspåslaget, eller så bør pensjonsutgifter inkluderes i grunnlaget for dette.

Beregning av pensjonstilskudd

Departementet hører to alternative forslag til hvordan tilskudd til pensjon skal utmåles. De to modellene avveier de ulike hensynene forskjellig. Departementet ber derfor også om innspill til om elementer fra de to alternativene bør kombineres. En slik mulighet kunne for eksempel være at en del av tilskuddet gis som et fast tilskudd uavhengig av pensjonsavtale og en del gis som en andel av sjablong knyttet til en pensjonsavtale.

KA mener at det overordnet gir mening at pensjonsutgifter trekkes ut fra driftstilskuddet og søkes dekket gjennom et særlig tilskudd. Dette fordi pensjonskostnadene varierer svært mye mellom forskjellige private barnehager. KAs medlemsbarnehager ble startet i tiden ansatte i Den norske kirke var kommunalt ansatte. De har derfor siden oppstart hatt offentlig tjenstepensjon, noe de i realiteten ikke kunne unngå så lenge statskirkeordningen eksisterte. De har dermed mye høyere pensjonsutgifter enn de fleste andre private barnehager. Vi ber derfor om en ordning som ivaretar disse barnehagenes behov for å få dekket sine reelle pensjonsutgifter.

Alternativ 1 til pensjonstilskudd

Alternativ 1 legger fram en ny formel for utregning av pensjonstilskudd:

Tilskudd til pensjon = antall årsverk i barnehagen x gjennomsnittslønn per årsverk i privat barnehage x prosentsats med en øvre grense x sats for lokal arbeidsgiveravgift

Støtter dere at det innføres regler om pensjonstilskudd i tråd med alternativ 1? Utdyp gjerne hvorfor.

Nei.

KA kan sekundært og under tvil støtte en ordning for pensjonstilskudd etter forslaget i alternativ 1. Vi opplever dette forslaget som mye bedre enn alternativ 2. Samtidig er det slik at våre medlemsbarnehager vil ivaretas av forslaget om særregel for barnehager med særlig høye pensjonsutgifter. For våre medlemmer er det avgjørende at denne særregelen blir innført.

Dersom særregelen ikke blir innført, vil KA sekundært kunne gi støtte til alternativ 1, eventuelt til KS og PBLs forslag om innretning av pensjonstilskudd.

KAs medlemsbarnehager eies av sokn i Den norske kirke, og har offentlig tjenstepensjon, jamfør *Hovedtariffavtalen for Den norske kirke*. Denne ordningen har sin bakgrunn i bestemmelsene i

trossamfunnslovens § 14 om at sokn i Den norske kirke ikke kan tas under konkursbehandling. Et sokn er, på samme måte som en kommune, en virksomhet som ikke er tenkt å skulle avvikles.

I dagens system er KAs medlemsbarnehager, som har gjennomsnittlig stiftelsesår 1983, prisgitt den uforutsigbare søknadsordningen etter forskriftens § 4a. Vi opplever at det er en administrativ belastning for barnehageeierne å måtte søke om ekstratilskudd hvert år. Vi er derfor positive til en ordning der man kommer nærmest mulig en reell kostnadsdekning, uten å måtte søke årlig om ekstratilskudd.

Samtidig er det åpenbart at hvorvidt en ordning etter alternativ 1 vil fungere godt for våre medlemsbarnehager, helt og holdent vil avhenge av hvor høyt den øverste proSENTSatsen settes. Vi vil peke på at KAs pensjonsordning er identisk med den kommunale, med bakgrunn i den nære relasjonen mellom kirke og kommune, både finansielt og lovmessig. Det bør derfor være grunnlag for en høy øverste proSENTSats, som dekker de reelle pensjonsutgiftene. Det er videre viktig at den foreslåtte ordlyden i ny § 19 b endres, fra *en proSENTSats basert på pensjonsvilkårene til den enkelte barnehage*, til *en proSENTSats basert på pensjonsutgiftene til den enkelte barnehage*. Forklaring på dette kommer under spørsmålet om meldeplikt.

Støtter dere at tilskuddet til pensjon tar utgangspunkt i antallet årsverk barnehagen har pensjonsforpliktelser for? Hvis nei, utdyp gjerne.

Nei. KA ønsker ikke å gi støtte til hverken alternativ 1 eller 2.

Støtter dere at det tas utgangspunkt i gjennomsnittlig samlet lønn per årsverk i den enkelte private barnehage? Hvis nei, utdyp gjerne.

Se over.

Støtter dere at det gis nasjonal forskrift om hvilke proSENTSatsar som skal brukes? Hvis nei, utdyp gjerne.

Se over.

Støtter dere at det skal fastsettes differensierte proSENTSatsar? Hvis nei, utdyp gjerne.

Se over.

Støtter dere forslaget til lovregulering av en øvre grense som den høyeste proSENTSatsen ikke kan overstige? Hvis nei, utdyp gjerne.

Se over.

Har dere innspill til innretningen av denne øvre grensen? Hvis ja, utdyp gjerne.

KA vil peke på at det i utarbeidelsen av forslag til øvre grense gjøres flere regnskapsscenarioer for de private barnehagene med høyest pensjonskostnader, slik at man faktisk kan tegne seg et reelt bilde av hvordan ordningen vil slå ut. Her kan KA og PBL Regnskap bistå med nødvendig innsikt for å gjøre scenariene mest mulig realistiske.

Er omtalen av vanlige tilleggsprodukter for ansatte i kommunale barnehager dekkende? Hvis nei, utdyp gjerne.

Nei. KA vil peke på høringsnotatet pkt 4.2.2.4, der det uttrykkes:

I fastsetting av en øvre proSENTSats må det også tas hensyn til at noen barnehager fortsatt har ansatte på ytelsespensjonsordninger.

Videre listes det opp vanlige tilleggsprodukter for ansatte i kommunale barnehager. Vi vil gjøre oppmerksomme på at disse også er inkludert i *Særavtale om pensjonsordninger for Den norske kirke*, som gjelder for KAs medlemsbarnehager. Dette gjelder for eksempel uførepensjon, barnepensjon og ektefellepensjon. Ordningen må altså ta høyde for at private barnehager på

ytelsesordninger *har slike ordninger*, og det er helt avgjørende at disse ikke trekkes ut når øvre proSENTSATS skal settes.

Støtter dere forslaget til meldeplikt ved nye pensjonsavtaler? Hvis nei, utdyp gjerne.

Nei. KA mener det er avgjørende at ordningen knytter seg til barnehagens *utgifter til pensjon*, ikke *ordningen*. KA viser til at Finansdepartementet bestemte at rettssubjektet Den norske kirke i 2025 ikke lenger kan ha medlemskap i Statens Pensjonskasse, og blir flyttet inn i KLP på en midlertidig ordning i maksimalt 15 år. Ved en eventuell overgang til en annen pensjonsordning for Den norske kirke (inkludert barnehagene), vil likevel pensjonskostnadene holde seg høye i all overskuelig framtid, da alle de fremtidige pensjonsforpliktelsene man har opparbeidet seg ved lukking av dagens ordning, fortsatt vil måtte reguleres opp årlig, så lenge noen som er på disse ordningene lever. Det er derfor helt avgjørende at en eventuell endring i pensjonsordning for menighetsbarnehagene ikke automatisk fører til en lavere proSENTSATS i pensjonstilskudd, men at man beregner proSENTSATS ut fra de reelle pensjonskostnadene barnehagen har.

Alternativ 2 til pensjonstilskudd

Hovedorganisasjonen KA støtter ikke alternativ 2. Alternativet innebærer en justering av dagens ordning med sjablongtilskudd på 10 %, og en søknadsordning der taket for øvre støtte settes til 12(!) % av lønnsutgiftene per årsverk i kommunale barnehager. Det man skal få «i bytte» for dette er at man opphever datogrensen for søknadsordningen.

Dette er et svært dårlig alternativ, som ville vært katastrofalt for våre medlemsbarnehager, som ofte har pensjonsutgifter på godt over 20% av lønnsutgiftene per årsverk i kommunale barnehager.

KA mener at dersom man skulle gå videre med en modell lik den vi har i dag, er KS og PBLs forslag bedre, med en høyere sjablong og en søknadsordning med samme tak som i dag, men uten at kommunens bruk av premiefond kan trekkes fra taket i ordningen.

Særregel for barnehager med særlig høye pensjonsutgifter

Støtter dere at det innføres en særregel for barnehager med historiske pensjonsforpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenestepensjon? Hvis nei, utdyp gjerne.

Dette forslaget er departementets viktigste i hele høringen for KAs medlemsbarnehager. Som nevnt tidligere, er nær alle av KAs medlemsbarnehager eid av sokn i Den norske kirke, og er en del av *Hovedtariffavtalen for Den norske kirke*, og dens underliggende *Særavtale om pensjonsordninger for Den norske kirke*.

Disse avtalene speiler at Den norske kirke fram til 2017 var en statskirke. Kirken var underlagt statlig styring og detaljregulert gjennom Kirkeloven. I 2017 ble alle som var statsansatte i kirken overført til det nyopprettede rettssubjektet Den norske kirke. De som tidligere var kommunalt ansatte, inkludert de barnehageansatte, ble ved innføringen av kirkeloven i 1997 overført til de kirkelige fellesrådene som arbeidsgiver. De var likevel fortsatt en del av statskirken, og det var helt selvsagt at de skulle ha offentlig tjenestepensjon, noe som også henger sammen med bestemmelsen om at sokn i Den norske kirke ikke kan gå konkurs (dagens trossamfunnslov § 14).

I 2021 erstattet trossamfunnsloven kirkeloven, og veldig mange av bestemmelsene fra kirkeloven ble flyttet inn i kirkeordningen, og er slik sett ikke lenger norsk lov. Trossamfunnslovens kapittel 3 angir de overordnede rammene for Den norske kirkes virke.

KA ser at våre medlemsbarnehager har mye høyere pensjonsutgifter i gjennomsnitt enn andre private barnehager og er svært tilfreds med at det foreslås en særregel for barnehager som har offentlig tjenestepensjon. At disse barnehagene får et eget tak i pensjonstilskuddet basert på dagens kostnadsnivå for pensjon i disse barnehagene, med høyde for årlig regulering av pensjonspremien,

samt tilsvarende pensjonsordninger i kommunale barnehager, vil bidra til å opprettholde mangfoldet i sektoren.

Støtter dere forslaget til en egen øvre grense for dekning av pensjonsutgifter for disse barnehagene? Hvis nei, utdyp gjerne.

Ja, se svar over.

Støtter dere forslaget til forskriftshjemmel for departementet? Hvis nei, utdyp gjerne.

Ja.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Støtter dere vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om driftstilskudd? Utdyp gjerne.

Nei. Her er KA enige med PBLs vurdering om at det er vanskelig å se helheten i forslaget, så lenge eiendomstilskuddet ikke er beskrevet og utredet i forbindelse med denne høringen.

Støtter dere vurderingen av de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget om pensjonstilskudd? Utdyp gjerne.

Nei. KA forstår at høringen opererer innenfor et premiss om at forslaget er provenynøytralt. Samtidig har det nye barnehageforliket lagt til grunn at de ønsker å skape en bærekraftig økonomisk fremtid for også den private delen av barnehagesektoren. Vi er svært tvilende til om et provenynøytralt forslag kan evne å oppnå de politiske målene for forliket, og mener dette burde kommet bedre fram i vurderingene av de økonomiske og administrative konsekvensene departementet beskriver.

Øvrige høringsspørsmål

KA har ingen innspill til spørsmålet om relasjonen til grunnlovens § 97.