

Til Kunnskapsdepartementet

[Vår dato:  
26.juli 2019

[Vår ref.:

[Saksbehandler:  
Øystein Dahle

## Høring – Ny regulering av private barnehager

Vi viser til Kunnskapsdepartementets brev av 26. april 2019 vedr høring om forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter vedr. ny regulering av private barnehager.

*KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter* har om lag 65 barnehager som medlemmer i vår organisasjon. De fleste av disse er eid av - eller har tilknytning til - menigheter i Den norske kirke, og har særlig livssynsformål etter barnehagelovens § 1a. Disse barnehagene er i hovedsak relativt små barnehager med tydelig lokal tilknytning, lokalt eierskap og har vært drevet i mer enn 25 år.

### Innledning

KA er erfarer at mange av våre barnehagemedlemmer har økonomiske utfordringer, og flere av disse har lagt ned barnehagen de siste årene av økonomiske årsaker. Bakgrunnen for dette er bl.a. at det er relativt sett dyrere å drive en mindre barnehage. I tillegg har våre barnehagemedlemmer lønnsvilkår og tariffbestemmelser for øvrig på linje med kommunal sektor. Mange av våre barnehagemedlemmer ble etablert på 1970 og 1980-tallet, og har både relativt store historiske pensjonskostnader og relativt mange tilsatte med høy ansiennitet. Samlet sett vil dette gi høyere personalkostander enn mange andre private aktører i sektoren.

KA vil på denne bakgrunnen anerkjenne at departementets i høringsnotatet foreslår tiltak for å forbedre dagens tilskuddsordning for private barnehager for bl.a. å sikre et reelt mangfold i sektoren gjennom gode driftsvilkår for ulike typer barnehager. Det er også positivt at denne gjennomgangen skal sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode. Vi har særlig vurdert om høringsforslaget bidrar til styrke grunnlaget for at små, enkeltstående private barnehager med et ideelt formål fortsatt kan være en del av et bredt barnehagetilbud.

KA legger til grunn at det på flere områder en ønskelig at det skjernes tydeligere mellom ideelle og kommersielle private barnehager. I lys av de kommersielle aktørenes rolle i utbyggingen av barnehagetilbudet de siste årene er det rimelig at de gis anstendige og rimelige økonomiske rammer for sin virksomhet. Vi tror likevel at de ideelle aktørene representerer vesentlige verdier på denne sektoren som en del av ideell sektors brede samfunnsoppdrag. Lov- og regelverk bør derfor sikre at de ideelle aktørene gis gode rammer for å befestе og videreutvikle sin rolle på barnehagefeltet.

### **Nye barnehager og utvidelse av eksisterende private barnehager**

#### *Utvidelse av mindre barnehager*

KA vil understreke at regelverket som skal regulere utvidelse og nyetablering av barnehager må ta høyde for de særlige utfordringene for små barnehager. Det bør tas hensyn til at for disse barnehagene kan en utvidelse bidra til å sikre videre drift og en mer stabil økonomi. Begrensninger på nyetableringer eller utvidelser må derfor ikke ramme de små og enkeltstående barnehagene på en utilsiktet måte. En mindre barnehage som vil utvide bør derfor være et særskilt grunnlag for godkjenning av tilskudd til nye barnehageplasser.

#### *Tilskudd til ideelle barnehager*

KA vil klart støtte at kommunene skal gis anledning til å stille vilkår om at nye barnehager skal være ideelle for å få tilskudd. Dette bidrar til å styrke det kommunale selvstyret på feltet, og gjør det mulig for kommunene å sikre et reelt mangfold på sektoren.

KA vil anbefale at regulering av hva som kan anses som ideell sektor bør skje på en måte som kan være mest mulig felles for andre sektorer der det offentlige regulerer frivillig og ideell sektor, jfr. bl.a. regulering av ideelle aktører som leverandører på helse- og sosialsektoren. Definisjonen bør være relativt bred med hensyn til samfunnsnyttig formål. Det vesentlige er at formålet ikke skal være personlig eller privat erverv, og at utbytte ikke kan gå til andre formål enn barnehagedrift, inkludert barnehagedrift hos samme eier. Det bør også sikres at et eventuelt overskudd ved salg av ideelle barnehager kun skal gå til et ideelt/samfunnsnyttig formål.

Ideelle virksomheter kan ha flere ulike organisasjonsformer, og KA er derfor skeptisk til krav om bestemte organisasjonsformer for å regnes som ideell. KA vil gjøre oppmerksom på at Den norske kirkes lokale enheter pr i dag ikke kan registrere seg i Frivillighetsregisteret, selv om disse enhetene på andre områder er å anse som ideell og/eller frivillig virksomhet. Bruk av registreringsrett i Frivillighetsregisteret alene som kriterium vil derfor gi helt urimelige utslag for Den norske kirkes lokale enheter som eier barnehager.

Mange små barnehager har liten eller ingen egenkapital, og dette kan gjøre driften av barnehagen mer sårbar og mindre robust. Begrensninger i disponering av overskudd/utbytte bør ikke være til hinder for at det kan bygges opp noe egenkapital i barnehagen.

## **Driftstilskudd til private barnehager**

### Differensiert tilskudd

KA vil bekrefte problembeskrivelsen når det gjelder gjeldende finansieringssystem og de utfordringer det kan gi for små private barnehager. Dagens finansieringssystem er ekstra krevende for små enkeltstående barnehager som ikke kan spre risiko, utgifter og eventuelt underskudd på flere barnehager. Vi er derfor meget tilfreds med at høringsnotatet uttrykker en klar målsetting om at finansieringssystemet skal gi gode driftsvilkår for private barnehager med ulik størrelse, og at det åpnes for at tilskuddet kan differensieres, slik at det i større grad gjenspeiler de private barnehagenes reelle kostnader.

### Tilskudd basert på kommunenes utgifter til barnehager

KA støtter departementets forslag om at kommunens utgifter til private barnehager fortsatt skal gjenspeile kommunens utgifter i tilsvarende kommunale barnehager. Det må imidlertid etableres ordninger som sikrer et noe høyere tilskudd for små barnehager eller andre særlige forhold som kan svekke grunnlaget for et mangfoldig barnehagetilbud. KA støtter forslaget om å differensiere driftstilskuddet til private barnehager ut fra hvor mange plasser det er i barnehagen, og at en slik modell utredes nærmere. Det er avgjørende at en slik modell sikrer at tilskuddet gjør det mulig at små barnehager fullt ut kan oppfylle bemanningsnormer og andre krav til kvalitet i barnehagetilbudet.

IKO Kirkelig pedagogisk senter gjennomførte i vår en undersøkelse som viste at flertallet av barnehagene hadde opplevd at kommunen beregnet feil tilskudd. En fortsatt kommunal finansieringsmodell forutsetter gjennomgang av kommunenes beregning av tilskudd for å sikre en mer forutsigbar og rimelig beregning. Det er også nødvendig å styrke tilsynet av kommunenes beregninger av tilskudd til de private barnehagene.

### Beregning av tilskudd til pensjoner i private barnehager

KAs medlemsbarnehager har en tariffregulert offentlig pensjonsordning. Ordningen som ble innført i 2016 der barnehager med store pensjonsutgifter kan søke kommunen om å få dekket sine faktiske pensjonsutgifter har derfor vært avgjørende for disse barnehagene. KA støtter at ordningen med beregning av tilskudd til pensjonsutgifter utvikles videre i tråd med forslaget slik at det offentlige tilskuddet i større grad gjenspeiler de reelle pensjonskostnadene. Ordningene må sikre at det i mindre grad skal være lønnsomt for private barnehager å tilby svake pensjonsordninger og/eller føre en lønns- og personalpolitikk som gir lavest mulig pensjonsforpliktelser.

Departementet mener at det er viktig at søknadsordningen for dekking av pensjonsutgifter setter en klar grense for når pensjonsavtalen skal være inngått. Alle enheter i Den norske kirke har i dag gjennom sitt medlemskap i KA en offentlig pensjonsordning, og dette kravet om en grense for inngåelse av pensjonsavtale vil derfor kunne gi en vesentlig begrensning

for nyetableringer av barnehager eid av menighetsråd og kirkelig fellestråd i Den norske kirke. Vi ber derfor om at det presiseres at dekking av reelle pensjonsutgifter også kan omfatte nye barnehager der eier f or 2016 var omfattet av tariffavtale med en offentlig pensjonsordning.

KA vil også be om at det i s arskilte tilfeller kan åpnes for at barnehager kan få et pensjonstilskudd som er höyere enn det som svarer til kommunens egne barnehager. Dette vil noen ganger våre aktuelt for små private barnehager med en offentlig pensjonsordning som på grunn av de tilsattes alderssammensetning eller andre lokale forhold noen ganger kan få större pensjonsutgifter enn det som er i kommunens barnehager. Forutsetningen må våre at de h oye kostnadene ikke skyldes barnehagens egne valg/prioriteringer, men forhold utenfor barnehagens egen kontroll og innenfor gjeldende tariffbestemmelser.

### **Forbud mot   drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten**

Departementet foreslår at det bör innf ores et krav om at hver private barnehage skal våre et selvstendig rettssubjekt. Form ålet er   sikre bedre kontroll med bruk av offentlige midler og foreldrebetaling. KA er skeptisk til dette forslaget, da det etter vår mening bidrar til en un odig oppsplitting og byråkratisering av barnehagevirksomheten.

Vi støtter fullt ut ønsket om bedre kontroll med økonomien i private barnehager bl.a. for   sikre at midler ikke brukes til andre formål. Dette vil våre avgj orende for   styrke legitimiteten for private barnehager. Som alternativ til at hver barnehage skal våre et eget rettssubjekt vil vi anbefale at det stilles krav om at hver barnehage skal holdes økonomisk adskilt fra annen virksomhet. Hvis det forutsettes regnskapsmessige skiller som inneb erer at det f ores separate regnskap for hver barnehage, vil det våre lettere   f ore kontroll med økonomien i virksomheten, herunder fullt resultat- og balanseregnskap. Vi viser her bl.a. til kravene i universitets- og h oyeskoleloven for private h oyeskoler som mottar offentlig tilskudd.

### **Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling**

Departementet foreslår i h oringsnotatet at setningen om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode, framheves i en egen formålsbestemmelse. En slik forsterkning av dette overordna form ålet vil vi klart støtte, og vi støtter at dette form ålet underbygges gjennom en statlig veileder om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

### **Ansaret for   f ore tilsyn**

KA støtter behovet for   utvikle et bedre og mer uavhengig tilsynssystem for barnehagene. Vi støtter derfor forslaget om at ansvaret for økonomisk tilsyn legges til et statlig nivå for bl.a. sikre et tilstrekkelig spesialisert og kompetent miljö for en slik oppgave. Tilsynsmyndigheten må både f ore tilsyn med kommunenes beregninger av de kommunale tilskuddene og de private barnehagenes  konomi. Vi mener at det også bör vurderes   legge

tilsynet for kvaliteten i barnehagene til fylkesmannen, da dette vil sikre en mer uavhengig tilsynsmyndighet som er felles for både kommunale og private barnehager.

### **Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer**

KA anerkjenner at behovet for at kommunen og statlige myndigheter raskt blir orientert om at private barnehager skal legge ned, skifte eier eller gjøre andre organisatoriske endringer. Vi støtter derfor forlaget om at det innføres en hjemmel i barnehageloven til å fastsette bestemmelser om meldeplikt ved slike vesentlige endringer.

### **Åpne barnehager**

Åpne barnehager representerer en liten, men viktig del av barnehagemangfoldet. De gir et tilbud som når andre grupper enn det øvrige barnehagetilbudet. Det er derfor viktig at det blir lagt til rette for gode og stabile økonomiske vilkår og andre rammebetingelser for drift av åpne barnehager. Vi mener denne delen av barnehagetilbudet ikke er gitt tilstrekkelig omtale og vurdering i dette høringsnotatet, og ber departementet vurdere en mer utdypende omtale av bl.a. tilskuddsordninger for denne delen av barnehagetilbudet.

Vennlig hilsen

**KA**

Øystein Dahle

Direktør Avdeling for sektorpolitikk og styring