



# Hørings svar fra KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter om Storberget-utvalgets rapport «Du er henta!»

September 2021.

Kontaktperson: Spesialrådgiver Jens A. Bjelland, jens.bjelland@ka.no, 993 65 798

## Om KA

KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter organiserer over 400 arbeidsgivere i kirkelig og ideell sektor, blant dem alle de lokalkirkelige arbeidsgiverne i Den norske kirke. Flere av disse driver barnehager. I tillegg organiserer KA en del enkeltstående barnehager eid av ideelle stiftelser, samt noen åpne barnehager. Til sammen representerer KA 55 barnehager som alle driver med særlig kristent formål, jamfør barnehagelovens § 1a. Barnehagene som er organisert i KA omtales som oftest i sektoren som *menighetsbarnehager*.

Vi vil i det som følger først peke på den krevende konteksten menighetsbarnehagene står i, og deretter kort kommentere noen tema fra rapporten: Pensjon, eget rettssubjekt og finansieringsmodell.

## Innledning

KA takker for muligheten til å kommentere Storberget-utvalgets rapport. Med bakgrunn i den konsolideringen vi har sett i sektoren de siste ti årene og den krevende markedssituasjonen flere steder, har vi opplevd en økende bekymring for rammevilkårene for private, ideelle barnehager som ikke er del av en større kjede. Barnehagene KA representerer er svært viktige for mangfoldet av norske barnehager. Der de store kjedene kan internsubsidiere barnehager med negativt resultat, har vi sett at stadig flere av menighetsbarnehagene har blitt lagt ned. Der KA i 2015 representerte over 70 barnehager, er tallet i dag noen-og-femti. Bakteppet for våre svar på Storberget-utvalgets rapport er dermed en opplevelse av at noe må gjøres, og det snarlig, for å sikre at enkeltstående ideelle barnehager skal ha forsvarlige økonomiske rammer. Barnehagene erfarer nå et mer krevende marked, preget av de siste årenes lave fødselstall og stramme rammevilkår. Utvalgets rapport peker på at

*Av barnehagene som eies av ideelle gikk 41 prosent med underskudd i 2019. Blant personlige næringsdrivende var det kun 18 prosent som gikk med underskudd i 2019. Blant norskeide konsern (små og store), utenlandske konsern og selvstendige aksjeselskaper var andelen med underskudd mellom 26 og 30 prosent.*

Vi håper med dette at tiden nå er kommet for å skape en innretning for den offentlige finansiering av private barnehager som bedre i varetar ideelt drevne enkeltbarnehager.

## Om pensjonstilskuddet (pkt 7.2)

Rapporten beskriver utførlig de utfordringene som eksisterer for private barnehager med offentlig tjenestepensjon, som menighetsbarnehagene i KA har. Rapporten peker på at gjennomsnittlig pensjonskostnad for kommunale barnehager er 18% av lønnsgrunnlaget (s. 135). Menighetsbarnehagene er mange steder eldre enn de kommunale barnehagene, og et flertall av dem ble etablert på 1970-, 80- og tidlig 90-tallet. I de fleste tilfeller ble disse

barnehagene etablert i nært samarbeid med kommunen, og en offentlig pensjonsordning på linje med kommunen var da en forutsetning. Flere av våre barnehager melder nå om at de har større pensjonskostnader som det kommunale gjennomsnittet, selv om de har samme pensjonsordning og pensjonsleverandør.

Utfordringen med dagens ordning er at grensen for hvor mye man kan få kompensert er knyttet til utgiftsnivået for de kommunale barnehagene i den enkelte kommune. Flere steder der befolkningsveksten har vært stor og kommunen har startet flere nye barnehager, har det ført til at menighetsbarnehager med kostnader mellom 15 og 20% av lønnsgrunnlaget ikke får kompensert mer enn 14%, fordi det er der kommunens utgifter ligger. De høye pensjonskostnadene for disse barnehagene omhandler forhold som i stor grad er utenfor barnehagens valg og prioriteringer, men framkommer som resultat av barnehagens driftsår, de ansattes alderssammensetning og andre forhold utenfor barnehagens handlingsrom. Det framstår derfor som urimelig og vilkårlig at kommunens utgiftsnivå på dette området skal være avgjørende for tilskuddsnivået. For små barnehager kan også pensjonsforhold for enkelttilsatte få relativt betydelig innslag på pensjonskostnadene. Det er uheldig at enkelttilsattes helse og pensjonsforhold skal få betydningen for disse barnehagenes økonomi.

Begge forslagene som ligger i rapporten om pensjonstilskudd, viderefører den problematiske koblingen til den lokale kommunens kostnadsnivå. Av de to forslagene er det liten forskjell for våre barnehager, hvilket som skulle få gjennomslag. Utfallet vil uansett måtte bli at de aller, aller fleste av våre medlemsbarnehager vil måtte søke om dekning etter regning oppad avgrenset til utgiftsnivået i de kommunale barnehagene.

Det er verdt å merke seg at flertallets forslag på dette punktet knytter til seg betingelsen om at hver barnehage må være selvstendig rettssubjekt. Dette har problematiske sider ved seg, som vi skriver utførlig om i neste punkt.

KAs forslag er at de private barnehagene som fortsatt har offentlig tjenestepensjonsordning burde få en overgangsordning, der man får dekket pensjonsutgifter etter regning uten begrensningen opp mot det kommunale utgiftsnivået, samtidig som man får tid på seg til å forhandle frem en mer fremtidsrettet pensjonsordning for disse barnehagene. Dette vil være et viktig bidrag for å beholde mangfoldet i sektoren, og det vil sikre reell likebehandling av de private barnehagene.

## **Barnehager som egne rettssubjekt**

En av forutsetningene som ligger inne i flertallets forslag til pensjonstilskuddsordning, er at hver enkelt barnehage må skilles ut som et selvstendig rettssubjekt, som ikke driver med annet enn barnehage. KA har forståelse for at en slik ordning kan begrunnes for å hindre bruk av tilskuddet til andre formål enn barnehagedrift. Samtidig er vi enige med mindretallet i at utvidet BASIL-rapportering burde være tilstrekkelig for å skape mer ryddighet, og ser at flertallsforslaget vil føre til mye mer byråkrati for våre barnehageeiere. Mens noen menighetsråd og kirkelige fellestråd allerede har skilt ut barnehagene sine i aksjeselskap, er mange menighetsbarnehager fortsatt direkte underlagt den kirkelige eiervirksomheten. Å skulle skille ut alle disse vil føre til større administrasjonsutgifter for barnehageselskapet, all den tid fellestrådene i dag tar seg av mye av HR, administrasjon og regnskap. Ikke minst vil vi mene et krav om utskillelse av barnehagene vil være uheldig for menighetsbarnehagenes *kirkelige tilknytning*. Vår opplevelse er at nettopp nærheten mellom menighetsråd og barnehage er noe av det som bidrar til å gjøre

menighetsbarnehagene til tydelige profilbarnehager, som foreldre og barn setter pris på. Å svekke denne vil være det største tapet ved innføring av krav om selvstendige rettssubjekt.

Dersom det likevel skulle bli aktuelt med et eventuelt pålegg om at barnehager skal være egne rettssubjekter, er det svært viktig at lovgiverne forstår situasjonen for menighetsbarnehagene og pensjon: Barnehagene på KA-sektoren har i dag en offentlig tjenstepensjonsordning. Ved en eventuell utskillelse av barnehagen fra soknet, vil i utgangspunktet kostnaden for årlig oppregulering av de allerede opparbeidede pensjonsforpliktelsene bli liggende igjen i soknet, mens pensjonstilskuddet vil gå til barnehageselskapet. Det går an å avtale at de allerede opparbeidede pensjonsforpliktelsene kan overføres til det nye barnehageselskapet, men ved en eventuell nedleggelse av barnehagen, vil forpliktelsene falle tilbake på eier, jamfør vedtektene for *Overføringsavtalens Sikringsordning § 7*.

**Dersom Stortinget ved lov pålegger sokn i Den norske kirke å skille ut en virksomhet det knytter seg pensjonsforpliktelser til, er dagens ordning at opparbeidet pensjonsforpliktelse blir igjen i soknet, men soknet vil ikke ha rett til tilskudd som finansierer denne forpliktelsen. Lovgiver må derfor sikre at pensjonsforpliktelsene kan overføres den nye virksomheten permanent slik at soknet blir fritatt for disse forpliktelsene. Det må ved lov pålegge pensjonsordninger, slik som for eksempel KLP og Sikringsordningen, å akseptere at forpliktelsen endelig og for alltid overføres barnehageselskapet, uten å kunne falle tilbake på soknet.**

Hvis ikke det skjer, er det all grunn til å tro at sokn vil utfordre lovligheten av et vedtak der man pålegges å skille ut en virksomhet og miste finansiering, og samtidig pålegges å bli sittende med en pensjonsforpliktelse.

At dette er så viktig for menighetsbarnehagene bør også sees i lys av at Stortinget fortsatt ikke har fulgt opp sine egne vedtak knyttet til Hippe-utvalgets konklusjoner. I etterkant av utvalgets arbeid innførte Stortinget en kompensasjonsordning for historiske pensjonskostnader for private velferdstilbydere på statlig sektor. Samtidig gjorde Stortinget følgende anmodningsvedtak (nr. 82, 2018–2019):

*Stortinget ber regjeringen utrede de økonomiske konsekvensene av å dekke de ideelle organisasjoners historiske pensjonskostnader for kommunal og fylkeskommunal sektor med sikte på at de dekkes av kommunene og fylkeskommunene. Utredningen bør også se på om deknningen bør gå gjennom å utvide den søknadsbaserte tilskuddsordningen som det er enighet om å etablere i budsjettavtalen for 2019.*

Mange av menighetsbarnehagene sitter med en pensjonsforpliktelse knyttet til at alle ansatte i soknene fram til 1997 var kommunalt ansatte, og at kirkelige barnehager dermed automatisk måtte ha offentlig tjenstepensjon. Menigheter i Den norske kirke gikk inn i barnehagedrift i en tid da få kvinner ennå var i arbeid, og tok et samfunnsansvar for å avhjelpe kommunene og fremme samfunnsutviklingen. At Stortinget fortsatt ikke har fulgt opp med en ordning for disse, bidrar til å gjøre det enda viktigere at man tar med pensjonsforpliktelsene inn i beregningen av en ny organisering av private barnehager i Norge, og ikke straffer soknene for sine bidrag til sektoren – men overfører forpliktelsene til dem som også vil motta driftstilskuddet fra kommunen.

## **Lokal samhandlingsmodell versus kvalitets- og mangfoldsmodellen**

Vi merker oss intensjonen om å gi større styringsmulighet for kommunene i *Lokal samhandlingsmodell*. Vi har forståelse for en slik argumentasjon, og setter pris på forslaget om at kommunene da kan innføre en grunnstøttemodell for tilskudd til barnehagene, noe som ville være positivt for en del enkeltstående og mindre barnehager. KAs medlemsbarnehager er ofte enkeltstående, men ikke nødvendigvis små i antall heltidsplasser.

Utfordringen med flertallets foreslåtte modell er at den i svært stor grad bygger på en tillitsrelasjon til kommunene og bruker ordene *kan* og *bør* svært mye. Vår erfaring fra relasjonen mellom kommuner og kirkelige fellesråd, er at en slik modell vil gi større forskjeller i barnehage-Norge. Der man har en god relasjon mellom politisk flertall og våre barnehager, vil de klare seg fint, mens der relasjonene til makta er dårligere, vil de private barnehagene, inkludert de ideelle, fort årelates og dø hen. Når 41% av ideelle enkeltstående barnehager gikk med underskudd i 2019, fremstår det som svært risikabelt å skulle legge opp til en ny modell der kommunen kan velge å gjennomføre satsinger i kommunale barnehager som ikke vil utløse midler til de private. Vi tror slike midler er viktige for at private barnehager skal utvikle seg i takt med resten av feltet.

Derfor vil KA støtte *Kvalitets- og mangfoldsmodellen* som mindretallet i utvalget foreslår. Også her er tanken om et grunntilskudd inne, men her som en hjørnestein, ikke en mulighet. Denne modellen gir større forutsigbarhet, da det beholder nasjonale standarder for tilskudd. Den viderefører likebehandlingsprinsippet mellom kommunale og private barnehager, og gir, slik vi ser det, størst sannsynlighet for fortsatt sunn drift i landets menighetsbarnehager. Den setter heller ikke krav til at hver barnehage blir eget rettssubjekt. I sum vil dette derfor være den beste løsningen for våre medlemmer, både økonomisk og profilmessig. Den gir også mening siden våre medlemsbarnehager er pålagt de samme krav til kvalitet som kommunale barnehager, både med hensyn til bemanning, areal og andre faktorer.

## **Avsluttende bemerkning**

KA erkjenner at også menighetsbarnehagenes eiere og oss som deres arbeidsgiverorganisasjon har en jobb å gjøre for å bidra til en lysere framtid for vårt hjørne av barnehagesektoren. Vi er få, men landsdekkende, og svært viktige for valgfriheten der vi finnes. Vi opplever at mange innvandrerforeldre velger våre barnehager uavhengig av religiøs tilknytning, fordi menighetsbarnehagene gir rom for tro.

I tiden som kommer vil KA følge opp medlemsbarnehagene tett med tanke på å innrette seg for fremtiden. Samtidig erkjenner vi at det ikke er gjort i en håndvending når mange av barnehagene har vært i drift i over 40 år. Vi håper en ny modell for regulering av private barnehager vil gi det spillerommet som er nødvendig for å skape sunn drift i flere av de enkeltstående barnehagene. Til dette trenger vi forutsigbarhet. Dersom kommunene får anledning til å stramme inn rammene for våre barnehager, frykter vi flere vil legge ned. Det vil igjen utløse nye krav fra Sikringsordningen, som altså er millionkrav mot menighetsråd i Den norske kirke. Vi har de senere årene sett dette skje flere steder, og konsekvensen er et dårligere frivillig tilbud i lokalsamfunnene.