

Høringsvar fra IKO Institutt for kirke og oppvekst, for IKOs barnehagenettverk

Høring av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (driftstilskudd og pensjonstilskudd til private barnehager)

Innsendt 6. januar 2025, <https://hoering.udir.no/uttalelse/v2/2e7b90e6-1914-4dfd-87b9-b7f6d5d55e1a>

2. Formålsbestemmelse

Støtter dere forslaget til formålsbestemmelse? Hvis nei, utdyp gjerne.

Nei.

I høringsteksten gjøres det ikke rede for hva som er forskjellen på gjeldende rett under «likeverdig behandling» og foreslått ny bestemmelse om «likebehandling». Det gjøres ikke rede for om dette forstås som en endring eller en videreføring av hovedformålet.

Ordlyden «skal særlig legge til rette for» oppleves som en svekkelse av formålsbestemmelsen, og dette er svært skuffende.

IKO oppfatter forslagene som en måte å gi større mulighetsrom for saklig forskjellsbehandling, jf avsnitt 3.2.1. Så lenge forskjellsbehandlingen er saklig, er behandlingen likeverdig (dagens formålsbestemmelse), selv om det ikke nødvendigvis skjer likebehandling (jf høringsforslaget). Å svekke formålsbestemmelsen strider derfor mot intensjonen i helheten av høringsforslaget.

Høringsforslaget ønsker å legge til tre andre hensyn i formålsbestemmelsen (forutsigbarhet, mangfoldig barnehagestruktur og effektiv ressursbruk). Hver for seg er dette gode og viktige hensyn. Det oppleves som at de tre hensynene skal veies opp mot hverandre og mot prinsippet om likebehandling. Det gjøres ikke rede for hvordan hensynene skal veies opp mot hverandre. IKO ønsker at likeverdig behandling skal gjelde som hovedprinsipp, og at de tre andre hensynene skal framstå som underordnede tolkningsnøkler.

Den foreslåtte formålsbestemmelsen om likebehandling kan ikke oppnås fullt ut uten at kommunale barnehager også får vedtak om tilskudd på samme måte som private barnehager, eventuelt også ha tilsvarende krav om å være selvstendige rettssubjekter.

Det er underlig at det ikke skal være et formål med tilskuddsordningen at de private barnehagene blir satt i stand til å drive barnehage etter de kravene som settes i barnehageloven med forskrifter, blant annet om at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet (jf. avsnitt 3.2.1). Slik tilskuddsforskriften § 8 er utformet i dag, har ikke alle åpne barnehager den finansieringen som skal til for å oppfylle kravene.

3. Beregning av driftstilskudd

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

Ja.

Selv om vi savner at prinsippet om samtidig finansiering blir grunnleggende for tilskuddsordningen, ser vi at reglene om grunntilskudd til private barnehager kan være et

velfungerende kompromiss. Vi reagerer også på at det er et førende premiss at forslagene skal være provenynøytrale.

For åpen barnehage må forutsetningene for grunntilskuddet være at man skal kunne finansiere en grunnbemanning uavhengig av antall godkjente plasser eller tilfeldige endringer i oppmøtetall. Reglene for beregning av oppmøte (med hjemmel i tilskuddsforskriften § 8 fjerde ledd) må være nasjonale, og gi langsiktig forutsigbarhet for de åpne barnehagene.

I tidligere hørings svar har IKO foreslått at departementet inviterer aktører som driver åpen barnehage til innspillsmøte om hvordan tilskudsreglene for åpen barnehage bør utformes. Vi opprettholder dette ønsket. Nettverket for åpen barnehage i Bergen og omegn har mange viktige innspill til utformingen av tilskuddsforskriften § 8 og beregningen av de nasjonale satsene. Disse innspillene bør departementet ta til seg før forskriftsendringer sendes på høring.

Riktig beregning av tilskudd til åpen barnehage krever også at bemanningskravet for åpen barnehage, som i dag ligger i en tolkningsuttalelse fra Udir, løftes opp til forskriftsnivå.

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

Nei.

Intensjonen i forslaget er god, men vi frykter at kommunens adgang til å definere «særlige driftsforutsetninger» ikke vil bli brukt etter de tillitsfulle intensjoner som høringsnotatet har. Unntaksmulighetene må defineres nasjonalt. Dette har vært hovedpoenget med å avvise forslaget om lokalt fastsatte forskrifter for tilskuddsberegning. Hvis små barnehager er en gyldig forutsetning for å holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget, og en kommunal barnehage har 27 barn og en privat har 32, hva hindrer kommunen i å sette innslagspunktet for ekstrafinansiering på 28, 29 eller 30 barn?

For ordinære barnehager og familiebarnehager er barnetallet den viktigste faktoren for fordeling av kostnader og beregning av tilskudd. Beregningsgrunnlaget i kommunens kostnader deles på antall barn i kommunale barnehager, og ganges med antall barn i de private barnehagene for å beregne drifts- eller grunntilskuddet. Samtidig er det et forholdstall som gjelder for barn under 3 år, som skal vektas 1,8 ganger høyere enn barn over 3 år. I stedet for å ta kostnader ut av beregningsgrunnlaget for deretter å legge til ekstra grunntilskudd, kan man like gjerne legge til flere slike forholdstall. For eksempel kan barn med store spesialpedagogiske vedtak ha et forholdstall på 1,5 (selv om de direkte kostnadene til enkeltvedtaket i seg selv dekkes på andre måter), og barn med minoritetsspråk og barn fra familier med lav sosioøkonomisk status kan ha et forholdstall på like over 1. (Dette forslaget er en videreutvikling av Frelsesarmeens forslag i rapporten «Å gi rett hjelp til rett tid»: Barn med enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp på et visst nivå, bør telle som mer enn én ekvivalent.) Det samme kan gjelde for barn i barnehager med færre enn 30 barn (et tall som i så fall bør fastsettes i nasjonal forskrift), for barn i barnehager med profil som kommunen ønsker å ivareta spesifikt, og/eller barn på samisk eller kvensk avdeling.

Vi løfter fram dette forslaget, ikke fordi det er et særlig godt eller gjennomarbeidet forslag, men for å vise at de fleste kostnadene over tid gjerne vil utjevne seg, akkurat som PBL anfører i sitt hørings svar, og at alle forsøk på å differensiere må være veldig komplekse for å være treffsikre, etterprøvbare og troverdige. Dersom departementet likevel skulle ønske å finne gode måter å differensiere kostnader på fra år til år, kan forslaget være en mulighet som har stramme nasjonale

føringer og fritt kan tas i bruk av de kommuner som måtte ønske det, i en god balanse mellom nasjonal styring og kommunalt handlingsrom, i tråd med intensjonen i fjorårets forslag. Det vil være en god del administrative konsekvenser ved å fastsette beregningsgrunnlaget, og gi behov for å utveksle mye delvis sensitiv informasjon om barnegruppa, men det kan være en måte å gi nasjonale føringer med saklige/objektive holdepunkter som ivaretar tilliten mellom kommune og private barnehager.

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.

Nei.

IKO støtter forslaget som det framstår innenfor helheten, men er som vist i forrige kommentar delvis uenig i innretningen på det helhetlige forslaget.

Det er krevende å kommunisere og forstå forskjellen på ekstra grunntilskudd og tilleggstilskudd. Dersom grunntilskuddet hadde blitt beregnet ut ifra et forholdstall gitt ut av flere faktorer enn bare barnets alder, slik vi foreslår i forrige kommentar, ville man unngått begrepet «ekstra grunntilskudd». Forslaget i forrige kommentar gir færre muligheter til å stille vilkår for bruken av det ekstra tilskuddet som blir beregnet, men henger nøye sammen med kostnadsdrivende elementer. Det kan imidlertid være en regel om at kommunen kun beregner høyere forholdstall for de aktuelle barnegruppene dersom barnehagen har konkrete tiltak rettet mot barnegruppene.

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

Ja.

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

Ja.

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

Ja.

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

Nei.

IKO støtter at det skal være en forskriftshjemmel på tilsvarende måte, men den foreslåtte forskriftshjemmelen er ikke god nok for å gi gode retningslinjer for tilskudd til åpen barnehage. Loven bør gi en egen bestemmelse og en egen forskriftshjemmel for beregning av tilskudd til åpen barnehage. Dagens tilskudd tilsvarer noen ganger ikke engang lønnkostnadene til den minimumsbemanningen som tolkningsuttalelsen fra Udir fastsetter. Vi ønsker at Kunnskapsdepartementet inviterer aktører som driver og/eller representerer åpne barnehager, herunder IKO, KA, KFUK-KFUM, Kirkens bymisjon, Blå kors og Nettverk for åpne barnehager i Bergen og omegn, til innspillsmøte for å finne gode forslag til forutsigbare og bærekraftige tilskuddsordninger for åpen barnehage. Tilskuddsforskriften § 8 tillater gjennomsnittsberegninger av oppmøtetall som gir forutsigbarhet og skaper tilfeldige utslag, og disse mulighetene må lukkes. Telemarksforsknings årlige utregning av nasjonale satser til bruk i tilskuddsforskriften § 8 baserer

seg på gjennomsnittlige godkjenningstall som handler om arealet på lokalene og ikke om faktisk antall barn/brukere. Utrengningsmetoden skaper derfor underlige utslag.

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.

Vi viser til svar fra PBL og Hovedorganisasjonen KA.

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

Nei.

Vi viser til svar fra PBL og Hovedorganisasjonen KA.

Har dere innspill til omtalen av finansiering av private samiske barnehage tilbud? Hvis ja, utdyp gjerne.

Nei.

Har dere innspill til omtalen av forholdet til EØS-regelverket? Hvis ja, utdyp gjerne.

Nei.

4. Pensjon

Alternativ 1

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

Nei.

IKO viser til argumentasjonen som KA og PBL fremmer i sine hørings svar. Pensjon er i seg selv et variabelt fenomen og noe som ikke kan behandles som «gjennomsnittstall». IKO svarer på samme måte som KA: Vi kan sekundært og under tvil støtte forslaget i alternativ 1.

Det aller viktigste grepet som pensjonstilskuddet må sikre, er å forbedre den søknadsordningen som i dag ligger i tilskuddsforskriften § 4a. Her viser vi til det alternative forslaget fra KS og PBL.

Det er en forutsetning for begge alternativene at de skal fungere provenynøytralt. Det er skammelig at denne forutsetningen skal gjelde når PBL viser at pensjonskostnadene er til de grader underfinansiert.

IKO anerkjenner at det er en vanskelig oppgave å utforme et regelverk som er forutsigbart og bærekraftig for kommunen som kostnadsbærer, samtidig som det gir tilstrekkelig med forhandlingsfrihet til partene. Siden kostnadsdekning eller søknadsordning uten tak ikke er aktuelt, for å ivareta noen grenser for dekning av kostnadene, er det et godt grep av KS og PBL å finne en ny løsning på kostnadstaket: kommunens faktiske kostnader, inkludert bruk av premiefond. Særordningen nevnt i punkt 4.2.4 for forpliktelser etter offentlig tjenestepensjon kan komme i tillegg til dette «kommunale» taket.

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

Ja.

Sekundært. Innenfor dette alternativet er det viktig at en av beregningsfaktorene er antallet årsverk som barnehagen har pensjonsforpliktelser, og at dette inkluderer forpliktelser til arbeidstakere som har sluttet.

IKO svarer på linje med KA, som har mange barnehager med livsvarige pensjonsforpliktelser. Samtidig viser vi til at noen av barnehagene som i dag har PBL-pensjon og ikke har noe med KA å gjøre, hadde offentlig tjenestepensjon før PBL ble til og før det å drive barnehage var profesjonalisert og gjennomregulert. Ordninger med livsvarige ytelser var da det eneste gode alternativet på markedet. Dagens pensjonssystem må anerkjenne den betydningen disse barnehagene hadde for samfunnet før barnehageforliket ble til, og de kostnadene de fortsatt bærer av dette arbeidet.

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

Nei.

Departementet har prioritert treffsikkerhet og at det ikke skal være tyngende å ha ansatte med høy ansiennitet, framfor enkelhet i beregningen. Det er i seg selv en god prioritering, men resultatet er ikke godt nok. For de barnehagene som har pådratt seg livsvarige kostnadselementer for de som går av med pensjon, vil effekten av et generasjonsskifte blant de ansatte i barnehagen (lavere gjennomsnittlig ansiennitet og dermed lavere gjennomsnittlig samlet lønn per årsverk) bli alvorlig tyngende.

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

Nei.

Vi viser til svar fra PBL og Hovedorganisasjonen KA.

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

Nei.

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

Nei.

Det aller viktigste grepet som pensjonstilskuddet må sikre, er å forbedre den søknadsordningen som i dag ligger i tilskuddsforskriften § 4a. Her viser vi til det alternative forslaget fra KS og PBL.

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

Nei.

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

Vet ikke.

Vi viser til svar fra PBL og Hovedorganisasjonen KA.

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

Nei.

Endringer i pensjonsavtalen er som regel ikke en sak den enkelte barnehage forholder seg direkte til.

Alternativ 2

Støtter dere at man endrer dagens regler om pensjonstilskudd i tråd med alternativ 2? Utdyp gjerne hvorfor.

Nei.

Av de to forslagene i høringen er dette det dårligste. Vi viser til argumentasjonen fra KA, og til det alternative forslaget fra KS og PBL.

Støtter dere at departementet skal gi forskrift om prosentsatser? Hvis nei, utdyp gjerne.

Nei.

Støtter dere at prosentsatsene kan differensieres etter hva slags type barnehage der er, og etter vilkårene i pensjonsavtalen? Hvis nei, utdyp gjerne.

Nei.

Det må gjøres nye undersøkelser av om pensjonstilskuddet til åpne barnehager stemmer med de faktiske pensjonsforpliktelsene og -kostnadene. Tilskuddsnivået til åpen barnehage er altfor lavt i utgangspunktet, og det er viktig at både driftstilskudd og pensjonstilskudd er på riktig nivå for å ivareta åpen barnehage som pedagogisk virksomhet, drift etter kravene, og gode lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte der. Noen åpne barnehager kan ha pensjonsavtaler som følger bransjestandard for frivillige organisasjoner og pensjonsavtaler som hører til Den norske kirke, og disse kan avvike fra bransjestandard for barnehager, uten at det må være til stor ulempe.

Støtter dere at barnehager uten tariffavtale skal få en lavere sats? Hvis nei, utdyp gjerne.

Nei.

Det er pensjonsordningen som må være utslagsgivende, ikke tariffavtalen. Dersom barnehagen må ha tariffavtale, kan det bli uklare grensetilfeller i barnehager som har unntak fra regelen om å være eget rettssubjekt, for eksempel åpen barnehage.

Støtter dere forslagene til endringer i søknadsordningen? Hvis nei, utdyp gjerne.

Nei.

Gjennomsnittsberegning over tre år kan skape store likviditetsutfordringer. Med de store variasjonene som reguleringspremiene for pensjon innebærer, er det ikke likviditetsmessig forsvarlig å fordele kostnadene over flere år på denne måten.

Støtter dere at den øvre grensen settes til 12 prosent av kommunens lønnsutgifter? Hvis nei, utdyp gjerne.

Nei.

12 prosent er en altfor lav grense. Vi viser til PBLs statistikker og regnestykker.

Særregel

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

Ja.

Dette forslaget er viktig for våre barnehager, uavhengig av om alternativet blir KS/PBL-modellen, alternativ 1 eller 2, og uansett hvilke andre tak som settes for pensjonstilskuddene. Det er en viktig særregel både for de av barnehagene våre som er medlemmer av KA og de barnehagene som er eldre enn PBL men likevel medlemmer der. IKO setter stor pris på at vi og KA har blitt hørt om dette behovet.

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

Ja.

Forslaget viser at utfordringene til disse barnehagene er forstått av departementet, og dermed har vi tillit til at taket fastsettes på en god måte.

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

Ja.

Det er avgjørende at det gjøres et aktivt oppsøkende arbeid, i samarbeid med arbeidsgiverorganisasjonene, for å avdekke nøyaktig hvilke barnehager det er snakk om.

4.2.5. Forholdet til EØS-regelverket

Har dere innspill til omtalen av forholdet til EØS-regelverket? Hvis ja, utdyp gjerne.

Nei.

Har dere innspill til omtalen av forholdet til Grunnloven § 97? Hvis ja, utdyp gjerne.

Nei.

6. Økonomiske og administrative konsekvenser

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

Nei.

Det er veldig rart at en endring av tilskuddsordningen som skal medføre bedre økonomisk bærekraft i sektoren, skal ha som premiss å være provenynøytralt. Det virker å bygge på en oppfatning av at problemet i private barnehager er skjevfordeling heller enn underfinansiering. Statistikkene til PBL bør vise at dette er et feilaktig inntrykk. Inntrykket av skjevfordeling kan ha sammenheng med at verdien på barnehageeiendom har økt, og at noen barnehageeiere dermed sitter på, og/eller realiserer, store verdier. Eiendomsverdien og driftskostnadene kan imidlertid ikke

holdes sammen på denne måten. Det er et eksplisitt poeng med å skille ut grunntilskudd til drift og pensjon at kapitalkostnader (som oftest knyttet til eiendom) holdes separat.

En tilskuddsordning som skal medføre bedre økonomisk bærekraft i sektoren, må ta kostnadsnivået og kostnadsbehovet i barnehagene på alvor, og derfor ikke fremme provenynøytralitet som en viktig forutsetning.

Vi viser også til PBLs argumentasjon.

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

Nei.

Vi viser til PBLs argumentasjon.