



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:

23/8683-4 SSC
Sidsel Schade /

Dato:

31.01.2024

Høring - Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter Styring og finansiering av barnehagesektoren

Kunnskapsdepartementets forslag til nytt regelverk for styring og finansiering av barnehagesektoren bygger på regjeringens strategi *Barnehager for en ny tid - nasjonal barnehagestrategi mot 2030*, som kom i januar 2023. Forslaget understøtter at det er kommunene som er ansvarlig for å tilby barnehageplass og ansvarlig for kvaliteten på tilbudet. Forslagene til finansiering, opptak, etableringsgodkjenning og kapasitetsstyringer er i tråd med dette. Et viktig mål for moderniseringen av styrings- og finansieringssystemet er at kommunene skal få demokratisk styring og kontroll med barnehagesektoren. Fagforbundet er positive til at høringsforslaget gir kommunene flere styringsmuligheter og anledning til å sikre et mer likeverdig tilbud til barn på tvers av kommunale og private barnehager. Det tydeliggjør kommunenes rolle som ansvarlig for et helhetlig barnehagetilbud.

Kommunalt handlingsrom

Økt kommunalt handlingsrom og demokratisk styring av barnehagesektoren er viktig. I Kommunelovens bestemmelser i § 2-2 *Prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret* fremkommer det at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, og at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. I Fagforbundets hørings svar er det ikke sett nærmere på områder som foreldrebetaling og kostpenger, regelverk for handel med nærstående, utgifter som skal stå i rimelig forhold til det barnehagen trenger, utlån av penger som stammer fra tilskudd eller foreldrebetaling, tilsynshjemmet og reaksjonsmidler ved brudd på regelverket. De foreslåtte endringene gir partene lokalt større handlingsrom til å kunne organisere barnehagesektoren. Det er partene lokalt som er de beste til å finne de gode lokale løsninger med organisering av egne tjenester. I tillegg til at forslaget legger opp til en mer helhetlig lokal forvaltning av barnehagesektoren gir dette i sum økt demokratisk styring. Kunnskapsdepartementets forslag om å gi kommunene økt handlingsrom innfor barnehagesektoren støttes.

Bemanning

Departementet foreslår å gi kommunene hjemmel til å fastsette en lokal forskrift med krav til bemanning, pedagogisk bemanning og annen relevant kompetanse ut over det som følger av nasjonalt regelverk. Den enkelte kommune vil etter den foreslåtte hjemmelen kunne fastsette egne krav til hva slags kompetanse ansatte i barnehagene skal ha, og regler om hvor stor andel av de ansatte som skal ha den aktuelle kompetansen. Lokale forskriftskrav skal finansieres av kommunene. Kommunene vil igjen kunne føre tilsyn med at barnehagene oppfyller kravene som følger av en lokal forskrift om bemanning, pedagogisk bemanning og kompetanse. Det gjeninnføres en hjemmel for kommunen til å ilegge økonomiske reaksjoner ved brudd på regelverket

Private barnehager skal ikke ha vesentlig lavere personalkostnad enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager. Regelen skal hindre barnehager i å spare kostnader ved lavere bemanning eller dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn de kommunale barnehagene. Lokalt fastsatt regulering vil gi bedre etterlevelse av det finansielle ansvarsprinsippet, fremme kostnadseffektive løsninger på lokalt nivå og gi lokalt handlingsrom for å sikre at private barnehager har lønns- og arbeidsvilkår på linje med ansatte i offentlige barnehager.

Vurdering

Tatt i betraktning at kommunene har en vesentlig større andel barne- og ungdomsarbeidere, vil en endring i lokale forskrifter kunne medføre at private barnehager får krav om å øke sin andel opp til den enkelte kommunes nivå. Dette vil gi høyere kvalitet på barnehagetilbudet i den enkelte private barnehage. Forslaget til bemanning og kompetansekrav er en mulighet til å pålegge like mange barne- og ungdomsarbeidere som i kommunale barnehager uten ekstra kostander.

Lovendringen gir også lokal barnehagemyndighet mulighet til å styrke bemanningen i enkelte barnehager. Slik kan man prioritere levekårsutsatte områder uten at dette gjelder for alle barnehager i kommunen.

Fagforbundet er positive til at kommunene skal legge vekt på ansattes lønns- og pensjonsvilkår i tilskuddsutmålingen. Det vil stimulere til gode pensjonsordninger for ansatte i private barnehager. Det bidrar også til at barnehager som allerede har gode pensjonsordninger, i større grad enn i dag, vil få et tilskudd som reflekterer dette.

Pensjon

Private barnehager mottar i dag et påslag for pensjonsutgifter som andel av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene. Ordinære barnehager mottar et påslag på 10 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale ordinære barnehagene, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. For private barnehager med høye pensjonsutgifter er det en søknadsordning som gjør at de får dekket sine pensjonsutgifter.

Departementet hevder at dagens innretning av pensjonstilskuddet både er komplisert å praktisere og uforutsigbar. Det er uheldig at dagens system er innrettet på en måte som bidrar til høyt konfliktnivå mellom private barnehager og kommunene. Videre mener de det ikke er en hensiktsmessig løsning da det bryter med tilskuddsmodellen og vil innebære et økende dokumentasjonsbehov for alle parter.

Departementet hevder kostnadsdekning forutsetter et godt system for å unngå krevende søknadsprosesser årlig, og vil gi et økt detaljfokus ved tilskuddsberegning. Noe som medfører betydelig økte styrings- og administrative kostnader. Departementet mener også at

kostnadsdekning ikke vil gi incentiver for de private barnehagene til å holde pensjonsutgiftene på et bærekraftig nivå, og kan innebære økte kostnader for staten over tid. Departementet foreslår derfor lokale forskrifter også for beregning av pensjon, og at det ikke er særegne forhold som tilsier at dette bør reguleres nasjonalt. Lokale forskrifter innebærer at kommunen kan velge en løsning som baserer seg på kostnadsdekning av pensjon.

Vurdering

Det er positivt at høringsnotatet legger vekt på at lønns-, pensjons og arbeidsvilkår ved fastsetting av tilskudd, og ikke minst at det ikke skal lønne seg å kutte i utgifter til dette slik at de ansatte får dårligere vilkår enn det som ellers gjelder i kommunen. Kort oppsummert fjernes nasjonal sjablongløsning og det gjøres ikke forbedringer i dagens søknadsordning. Fagforbundet har jobbet for kostnadsdekning på pensjon over lang tid. Kostnadsdekning er det eneste alternativet som gir riktig tilskudd til riktig barnehage, og var et av argumentene for behovet for organisering av private barnehager som selvstendige rettssubjekter.

Det tas i høringsnotatet lite hensyn til hvordan fagforeningene balanserer kvalitet og pris på pensjon gjennom tariffavtalene på tvers av kommunale og private barnehager mot tariffområder. Fagforbundet mener at høringsnotatet overdriver bekymringen for at kostnadsdekning av pensjon vil kunne gi en overføring av kostnader til kommunene gjennom en innveksling av lønn mot pensjon. I en sektor med høy organisasjonsgrad både på arbeidsgiver og arbeidstakersiden vil en slik utvikling raskt bli korrigeret.

Fagforbundet har ikke fått gjennomslag for vårt primære ønske om kostnadsdekning av pensjon. Lokal fastsetting av tilskudd til pensjon med lokale vurderinger og dokumentasjonskrav vil bli krevende når det gjelder store, kollektive avtaler, som forhandles sentralt og ikke lokalt.

Departementets forslag overfører en krevende og betent oppgave for alle parter, og som det har vært vanskelig å finne løsning på, til lokalt nivå, med primærløsning å fortsette som tidligere lokalt.

Departementet har i mange av sine forslag lagt et stort ansvar for beregning av ulike tilskudd til kommunen. For å unngå at konfliktnivået i sektoren med utgangspunkt i tilskudd til pensjon skal videreføres og overføres til lokalt nivå, vil **Fagforbundet påpeke at lokal kostnadsdekning er eneste løsning som vil være bærekraftig over tid**. Dette vil ivareta riktig utbetaling, unngå overkompensasjon og redusere dagnes utfordringer.

Lokal kostnadsdekning vil ivareta hensynet til økt lokaldemokratisk styring av sektoren samtidig med at det vil legge til rette for landsomfattende forhandlinger.

Fagforbundet er i hovedsak part i sentrale tariffavtaler som regulerer pensjonsvilkårene til de ansatte. Dette sikrer likeverdige vilkår, uavhengig av arbeidsgivertilknytning og lokale forhold. Dersom løsningen blir lokal kostnadsdekning, er det viktig at det gis sentrale føringer på at en slik kostnadsdekning skal dekke alle kostnader til tariff- og lovfestet pensjon, og uavhengig av om dette er avtaler som er inngått før eller etter 2019.

En lokal kostnadsdekning må ikke utformes slik at den stimulerer til tariffhopping eller medfører lokalt press på å redusere kostnader til pensjon i private barnehager.

Fagforbundet mener at en lokal sjablongmessig dekning av pensjon, fortsatt vil medføre at noen får dekket mer enn reelle kostnader og andre fortsatt får underdekning. Dette skaper fortsatt usikkerhet og uforutsigbarhet for arbeidsgiverne, og dermed et press på arbeidstakersiden om endring av pensjonsavtalene.

Det er av samfunnsøkonomisk betydning at kommunen ikke betaler mer enn det en ordning faktisk har av utgifter.

Opptak

Dagens regler hvor kommunens plikt til å legge stor vekt på foreldrenes ønsker, har ikke innskrenket muligheten de private barnehagene har hatt til å definere egne regler for prioritering av søkere ved opptak.

Departementet foreslår å gi kommunen hjemmel til å fastsette en lokal forskrift om regler om prioritering ved opptak av barn. En slik forskrift vil gjelde for alle barnehagene i kommunen, men kun for framtidige opptak. Forslaget videreføre kommunens lovfestede plikt til å legge til rette for en samordnet opptaksprosess og skal legge stor vekt på brukernes ønsker og behov ved opptaket. Forslaget medfører at reglene om prioritering ved opptak av barn kan være fastsatt i en lokal forskrift, i stedet for i barnehagens vedtekter alene.

Konsekvensen av forslaget er at foreldre til barn som har rett på plass i større grad vil få mulighet til å få plass i den barnehagen foreldrene ønsker, uavhengig av om det er en privat eller kommunal barnehage det er søkt plass i.

Departementet foreslår å lovfeste at ved fastsettelse av en forskrift om regler om prioritering ved opptak av barn, skal kommunen gi barnehager etablert med formål om å gi en bestemt gruppe barn et barnehagetilbud, adgang til å prioritere denne gruppen (f.eks. samiske barnehager).

Vurdering

Kommunen har ansvaret for å tilby barnehageplass til barn som har rett til plass. Kommunen bør derfor kunne prioritere disse barna foran barn uten rett til plass. Private barnehager trenger i dag ikke å prioritere barn med rett til plass i barnehage foran barn uten denne rettighet. Det er positivt at dette endres. Det gir den enkelte kommune et samlet ansvar for alle barn i barnehagealder i kommunen.

En hjemmel for kommunen til å gi forskrift om prioritering ved opptak av barn kan føre til at de private barnehagene ikke kan tilby plass til de søkerne de selv ønsker. Dette kan oppfattes som innskrenkende for private barnehager, men det er vesentlig at barn med rettigheter skal ivaretas før videre opptak av andre barn.

Private barnehager vil også måtte prioritere søkere til sin barnehage i tråd med kommunens forskrift, og vil bare ved ledig kapasitet kunne ta inn søkere som etter loven ikke har rett til plass. Forslaget styrker et helhetlig barnehagetilbud.

Fagforbundet har tidligere gitt innspill på behov for endring i regelverk for opptak av barn. Vi erfarer at det i dagens praksis ved opptak er ulike vedtekter i kommunale og private barnehager, som ikke har samme prioritering av barna. Det er viktig at private barnehager i samme grad som kommunale barnehager ivaretar hele barnegruppen, og ikke kun de barna som er ønsket etter egne opptakskriterier. Det er viktig bl.a. sett i et integreringsperspektiv. En fortsatt mulig prioritering av barn uten rett til plass i private barnehager svekker valgfriheten for barn med rett til plass, fordi de private barnehagene kan velge å prioritere barn uten denne rettigheten.

Endring i antall barnehageplasser

Departementet foreslår å lovfeste en hjemmel som gir kommunen adgang til å redusere antallet barnehageplasser en barnehage er godkjent for. Dette kan gjøres ut fra framskrivning av barnetall og behovet i hele eller deler av kommunen, og skal gjelde kun når det er nødvendig for å hindre overkapasitet.

Reduksjon i antall barnehageplasser skal fordeles jevnt mellom private og kommunale barnehager. En reduksjon av antall barnehageplasser skal varsles minimum to år før ikrafttredelse, og kan ikke endres oftere enn hvert tiende år, med mindre barnehagen er enig i endringen.

Kommunen skal også ta hensyn til at det kan være behov for å opprettholde flere plasser i enkelte typer barnehager basert på etterspørselen. En følge av dette *kan* bli at kommunen bare kan redusere plasser i kommunale barnehager.

Vurdering

Dagens regelverk har medført at en reduksjon i antall plasser har blitt gjort i kommunale barnehager. Dette da det kun er i kommunale barnehager at kommunen har styringsrett. Departementets forslag gir kommunen adgang til å redusere antall barnehageplasser en barnehage er godkjent for, i tråd med endrede behov. Dette vil gi bedre kapasitetsstyring lokalt, og bidra til en mer likebehandling av private og kommunale barnehager. Det bidrar til mer målrettet og samfunnsøkonomisk ressursbruk i den enkelte kommune.

Vi etterlyser en tydeliggjøring av hvordan en jevn reduksjon i antall barnehageplasser mellom private og kommunale barnehager gjennomføres i praksis. Det bør for eksempel ikke være slik at et jevnt nedtrekk i antall plasser gjennomføres uten hensyn til barnehagenes behov for å utnytte kapasiteten til hele avdelinger, og at plasser dermed blir stående «tomme» hos den enkelte avdeling.

Imidlertid vil forslaget ikke gi kommunene tilstrekkelig mulighet for styring av kapasitet i sektoren. Kommunen må derfor få mulighet til å vurdere den totale kapasiteten og endre denne hyppigere enn det som ligger i forslaget fra departementet. Dette for å oppnå en effektiv ressursbruk og et grunnlag for et tjenestetilbud som er tilpasset endringer i innbyggernes behov.

Fagforbundet foreslår at reduksjon i antall plasser må kunne sees i sammenheng med kommunens planperiode. Da i forbindelse med behandling av handlingsplanen, og at varslingsfristen opprettholdes.

Tilskudd til kapital

Dagens ordning for tilskudd til kapital medfører at kommunen gir kapitaltilskudd til barnehagen. Tilskuddet gis per heltidsplass etter nasjonale satser som fastsettes årlig. Dette bør etter departementets syn fortsatt gjelde.

Det foreslås å lovfeste at kommunen skal gi forskrifter om beregning av eiendomstilskudd til private barnehager. Ved fastsettelse av forskrift om beregning av eiendomstilskudd skal kommunen legge vekt på rente- og avskrivningskostnader til barnehagebygg, om barnehagen er ordinær eller familiebarnehage og antall barn. Kommunen kan også legge vekt på barnehagebyggenes alder. Dette innebærer at det i større grad kan tas hensyn til lokale variasjoner i eiendomskostnadene.

Vurdering

Det er positivt at tilskudd til eiendom fremdeles skal være en separat komponent i beregning av tilskudd, og skilles tydeligere fra driftstilskuddet både i valg av metode og som egen lov med tilhørende forskriftshjemmel. Ved tildeling av eiendomstilskudd vil det ikke være relevant å legge vekt på hvorvidt barnehagen eier eller leier bygget barnehagen drives i. Som beskrevet i høringsnotatet skal økte kostnader på bakgrunn av solgte barnehagebygg ikke

«veltes» over på det offentlige, ved at de tas inn i beregningsgrunnlaget for eiendomstilskuddet. Dette støtter Fagforbundet.

Dette er også viktig å opprettholde skillet mellom tilskudd til drift og til kapital.

Driftstilskuddet skal sørge for forsvarlig drift og den pedagogiske virksomheten i barnehagene, og stimulere til et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. Å knytte kostnader til bygg til kvaliteten på barnehagetilbudet er krevende.

Ideelle barnehager

I forbindelse med lovfesting av etableringsgodkjenning foreslås det en definisjon av ideelle barnehager. Kommunen kan ønske å prioritere ideelle barnehager fordi den ønsker at eventuelle overskudd fra private barnehager skal reinvesteres i barnehagedriften, og for å sikre mangfold.

Mulighet til å vektlegge om barnehagen er ideell ved behandling om etableringsgodkjenning, vil også bidra til å styrke det lokalpolitiske handlingsrommet når det gjelder hvilke barnehagetilbud kommunen skal tilby sine innbyggere.

Departementet foreslår at definisjonen av hva som er en ideell barnehage skal være barnehager som ikke har erverv til formål og som reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedrift, og forslaget stiller ikke krav om organisasjonsformer for å omfattes av definisjonen.

Departementet foreslår også en lovfesting av hvilke momenter en kommune skal legge vekt på ved fastsetting av forskrifter om beregning av tilskudd. I denne sammenheng er ikke ideelle barnehager nevnt spesielt, men vil bli omfattet av «andre forhold».

Vurdering

En definisjon av ideelle virksomheter er viktig å få lovfestet. Definisjonen bør også være gyldig ut over barnehagesektoren.

Det er viktig å gi kommuner adgang til å prioritere ideelle barnehager og sørge for at overskudd ikke går til andre formål enn barnehagedrift. Med dagens utvikling med konsolidering og hvor andelen ideelle barnehager reduseres, er det viktig for å opprettholde valgfrihet, variert barnehagestruktur og mangfold. Samtidig er det helt essensielt at de som defineres som ideelle er reelt ideelle.

Avkommersialiseringsutvalget skal tidlig i 2024 legge frem delrapport 1 og gi sin definisjon av ideell. Fagforbundet har gitt innspill til dette arbeidet, hvor vi vektla at **økonomiske midler må gå til formålet, lønns- og arbeidsvilkår til ansatte må sikres, mottatte tilskudd må forbli i en lukket økonomi og at midlene må være kontrollerbare**. Det må være trygghet for at pengene ikke forsvinner ut av tjenesten, og at transaksjonskostnadene blir på et minimum. Ut fra definisjon i høringsnotatet vil ikke denne i tilstrekkelig grad sikre lønns- og arbeidsvilkår til ansatte i ideelle barnehager, og en lovfestet definisjon må ivareta dette forholdet. Av forhold kommunen kan tillegge vekt ved fastsettelse av lokale forskrifter bør loven presisere ideell driftsform som et av momentene kommunene kan vektlegge.

Selvstendig rettssubjekt

Departementet vil tillate unntak fra regelen om hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt i spesielle tilfeller. Dette gjelder for barnehager drevet av kirkesogn og for åpne barnehager.

Barnehager som ikke utarbeider egne årsregnskap, foreslås det at disse følger nye regler som innebærer at barnehagene skal utarbeide et eget regnskap for hver barnehage som er godkjent etter barnehageloven.

Departementet har vurdert om det bør innføres forbud mot enkeltpersonforetak, men ingen forbud foreslås nå grunnet begrenset erfaring med dette. Et forbud mot enkeltpersonforetak ville redusert antallet barnehager som ikke er egne rettssubjekter. Dette kan gjøres uten at unntaket fra kravet om selvstendig rettssubjekt oppheves for alle.

Departementet har vurdert et krav om at alle private barnehager skal være et eget rettssubjekt, det vil si at de unntakene som er gjort fra dette kravet oppheves. Det vil bidra til å redusere risiko i forbindelse med nærstående parter, kostnader som ikke gjelder barnehagedriften og at regnskapet kan vises som samlet virksomhetsregnskap. Det vil også bli enklere å føre tilsyn med bruken av tilskudd og foreldrebetaling. Departementet foreslår ikke å fjerne unntakene fra kravet om at private barnehager skal være egne rettssubjekter nå, men vil følge med på hvordan regelverket virker og erfaringer fra tilsynet.

Vurdering

Når kravet til at private barnehager som hovedregel skulle være selvstendige rettssubjekt ble innført, spilte Fagforbundet inn at unntaksbestemmelsen var for vid.

Den gang ble det presisert fra departementet at ved gjennomgang av nytt finansieringssystem skulle fokuseres på konsekvenser, ikke minst for de minste barnehagene ved krav om selvstendig rettssubjekt.

Erfaringer så langt er at 781 barnehager er unntatt fra kravet og 390 av disse ikke har tilfredsstillende transparens i sine regnskap. Det argumenteres i høringsnotatet for at dette ikke utgjør en stor andel med barn. Uansett er unntaksbestemmelser krevende å håndtere ved tilsyn og øker kontrollkostnadene. En hovedregel med færrest mulige unntak er derfor av stor verdi for å redusere styringskostnader og unngå at aktørene tilpasser seg på en måte som ikke fremmer barnas beste.

Med mange barnehager som har sitt regnskap etter unntaksbestemmelser vil også gjøre det mer krevende med andre reguleringer, bl.a. kompensasjon for utgifter til pensjon. Videre vil det være reduserte muligheter for foreldre og ansatte til å vurdere den enkelte barnehages økonomiske situasjon. Noe som er viktig uavhengig av hvor mange barn det er i den enkelte barnehage.

Forslaget om økt rapporteringskrav til barnehager som i dag er omfattet av unntak for krav om selvstendig rettssubjekt støttes. Men det erstatter ikke behovet for et regelverk med færre unntak fra hovedregelen. Det forventes en ny vurdering på unntaksbestemmelsene.

Åpningstid

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om krav til åpningstider for barnehagene i kommunen. En hjemmel for kommunen til å avgjøre hva som skal være barnehagenes åpningstid, vil gi kommunen mulighet til sikre at alle barnehagene har åpningstider som gir barna og familiene et godt barnehagetilbud. Forskriftshjemmelen skal omfatte bestemmelser om daglig åpningstid og om når barnehagene kan ha feriestengt. Kommunen vil ha mulighet til å gi forskrift om minimum daglig åpningstid og maksimum stengt i ferieperiode. Barnehagens åpningstid skal gå fram av barnehagens vedtekter.

Vurdering

Fagforbundet støtter forslaget om å gi kommunene mulighet til å fastsette minimum åpningstid og maksimum stengetid i ferieperioden. Om man ønsker lengre åpningstid eller kortere ferielukking, skal dette dekkes av barnehagens driftstilskudd og foreldrebetaling, uten at dette utløser ekstra tilskudd fra kommunen.

Med hilsen

FAGFORBUNDET

Kopi til

Trond Jensrud