

KUNNSKAPSDEPARTEMENTET
Postboks 8119 DEP
0032 OSLO

Deres ref:

Oslo, 03.07.2019
Vår ref: Anne Tingelstad Wøien/ 19-17233

HØRINGSSVAR TIL FORSLAG TIL ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN MED FORSKRIFTER

Virke er den ledende hovedorganisasjonen for tjenestenæringene og representerer over 22.000 små og store virksomheter. Virksomhetene rommer bransjer som handel og service og reiseliv, kunnskap og teknologi, helse og omsorg, kultur og frivillighet. I tillegg representerer Virke en rekke institusjoner innenfor utdanning som grunnskoler, videregående skoler, folkehøgskoler og høyskoler samt en rekke barnehager. Mange av disse drives på ideell basis. Til sammen representerer Virkes medlemmer om lag 230 000 arbeidsplasser.

Vi takker for muligheten til å spille inn Virkes høringsvar til endringer i barnehage-loven med forskrifter. Høringsutkastet tar utgangspunkt i kapitteinndelingen i hørings-notatet fra departementet:

Kapittel 1. Innledning

Kapittel 2. Den private delen av barnehagesektoren

Virke støtter regjeringens mål om å utarbeide et mer framtidsrettet regelverk for barnehagesektoren som tilpasses de nye eierstrukturene som har utviklet seg og samtidig ivaretar kvalitet og mangfold og foreldrenes valgfrihet. Virke støtter regjeringens ønske om å sikre mer åpenhet og bedre innsyn og kontroll med at foreldrepenger og offentlige tilskudd faktisk kommer barna til gode. Virke anerkjenner regjeringen for at regelverket viderefører muligheten til å drive med overskudd slik at barnehagene kan ha en sunn økonomi med stabil drift som gir mulighet for nødvendige investeringer i barnehagene og som står seg over tid. Vi er samtidig glade for at regjeringen uttrykker et tydelig behov for å ivareta de ideelle not for profit-barnehagene som representerer et viktig alternativ i barnehagesektoren.

Kapittel 3. Tildeling av tilskudd til nye private barnehager

HOVEDORGANISASJONEN VIRKE

Besøksadresse: Henrik Ibsens gate 90 - 0255 Oslo | Postboks 2900 - 0230 Oslo | Tlf: +47 22 54 17 00
E-post: info@virke.no | Bankgiro: 6030 05 18543 | www.virke.no

3.4.1: Regulering av kjøp og salg av private barnehager.

Det kan være gode grunner for å gi flere aktører anledning til å delta i konkurransen om oppkjøp av eksisterende barnehager og/eller starte nye. Det er bra for å kunne sikre en mangfoldig barnehagestruktur og valgfrihet for foreldrene i kommunene. Et krav om ny godkjenning ved eierskapsoverdraging/salg vil imidlertid i prinsippet bidra til at barnehager som private eiere har investert i over år blir verdiløse og tilnærmet uomsettelige. Virke støtter derfor departementets syn på at ny barnehageeier ikke skal måtte søke om ny godkjenning for å få tilskudd. Virke mener derimot at det er viktig at kommunen som tilskuddsforvalter får melding fra selger dersom en barnehage vurderes solgt og at kommunen får mulighet til å nekte salg dersom det foreligger en saklig grunn. Saklig grunn kan i tilfellet være økt risiko for kanalisering av midler vekk fra barnehagedriften eller vesentlig endring av barnehagens driftsform.

3.4.2: Tilskudd til nye private barnehager

Virke mener det er bra for foreldre og barn at det finnes et mangfold av tilbydere og flere ulike pedagogiske retninger i et lokalt barnehagetilbud. Det må fortsatt være kommunenes frie skjønn som avgjør om det skal gis tilskudd til nye private barnehager. Tilskudd til nye private barnehager må veies opp mot hensynet til kvalitet og forutsigbarhet i det allerede eksisterende barnehagetilbudet i kommunen. Men Virke mener det er viktig at vurderingskriteriene ikke kun kan basere seg ensidig på negativ konkurranse mot egne kommunale barnehager. Hensynet til mangfold og valgfrihet for foreldrene når det gjelder pedagogisk innhold, kvalitet og eierskap må vektlegges i vurderingene. Dette må avstemmes mot behovet for flere barnehageplasser, geografisk plassering osv. Avslag på søknad om tilskudd må kunne gis dersom det er sannsynlig at det vil bidra til at kommunenes totale barnehagetilbud vil bli svekket mht overkapasitet og ustabilitet i det allerede eksisterende tilbudet.

Virke viser til lovforslagets § 12 og støtter alternativ 1, men foreslår at tredje setning, som understreket nedenfor (definisjonen av ideell), strykes. Se vår kommentar om definisjon i kapittel 4.

§ 12 Kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager:

Kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager.

Kommunen kan stille vilkår om at barnehagen skal være ideell for å få tilskudd etter første ledd. Med ideell menes at barnehagen reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedriften eller samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål.)

Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om hva som menes med likeverdig behandling.

Kapittel 4. Hjemmel for kommunen til å stille vilkår om at nye barnehager skal være ideelle for å få tilskudd

I punkt 4.4 skriver departementet at «*For at barnehagen skal regnes som ideell, må barnehagen reinvestere eventuelle overskudd i barnehagedriften eller samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål.*» Departementet ber deretter om innspill til hvilke formål som skal regnes som samfunnsnyttige.

Virke mener det er tilstrekkelig definisjon av «ideell» at barnehagen reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedriften, og at det er lite heldig å legge inn en tilleggsmulighet for samfunnsnyttige formål.

Departementet synes i pkt. 4.3.2 å legge til grunn at en ideell barnehage *må* ha et tilleggsformål som skal fremgå av barnehagens vedtekter. Virke er uenig i at dette er nødvendig. Departementets standpunkt er basert på skatteloven § 2-32. Virke mener imidlertid det er mer hensiktsmessig at definisjonen av ideell samsvarer med forslaget til legaldefinisjon i anskaffelsesforskriften fra Næringsdepartementet.

For det første mener Virke det er hensiktsmessig å ha samsvarende definisjoner av «ideell» i lovverket. Det gir bedre forutsigbarhet og bedre rettsutvikling ved at avgjørelser på et felt også kan ha betydning for andre felt. For det andre er anskaffelsesforskriftens forslag til legaldefinisjon motivert av å unngå kanalisering, som også bør være hovedformålet med definisjonen i barnehageloven. For det tredje påpeker Virke at begrepene ideell og samfunnsnyttig ikke alltid samsvarer, og at det vil kunne skape uklarhet dersom begrepet samfunnsnyttig innføres i tillegg til ideell.

Virke understreker i alle tilfeller at man ikke helt forstår at skatteloven § 2-32 forutsetter at en ideell barnehage må ha et tilleggsformål. Så lenge man definerer barnehagedrift som et sosialt formål, er det intet til hinder for at barnehager som reinvesterer alt overskudd i barnehagedriften anses om ideell.

Ved departementets drøftelse av om kommunene skal få hjemmel for å stille vilkår om at nye barnehager skal være ideelle, synes et sentralt utgangspunkt å være at ideelle barnehager gir større trygghet for at tilskuddene i sin helhet benyttes til barnehagedriften. Virke mener regelverket bør bidra til å bygge opp under en slik trygghet. Dette oppnås mest effektivt ved å redusere mulighetene for kanalisering av midler vekk fra barnehagedriften. Reinvestering i samfunnsnyttige formål er kanalisering av midler vekk fra barnehagens formål. I pkt 4.3.3 avsnitt 3 og 4 påpeker departementet at det ikke har noen betydning for kvaliteten på barnehagetilbudet hvordan et overskudd disponeres dersom overskuddet tas ut av barnehagedriften.

I den grad departementet likevel fastholder at det må være en åpning for å reinvestere i samfunnsformål, mener Virke i denne sammenheng at bare samfunnsformål som har naturlig sammenheng med barnehagedriften er relevante. Det kan f.eks. være begrensede investeringer i gårdsbruk, kulturinstitusjoner ol. som kan ha et naturlig samvirke med barnehagen i det daglige. Virke mener imidlertid slikt samarbeid allerede kan falle inn under definisjonen av «barnehagedrift», slik at tilleggsmuligheten for samfunnsnyttig uansett er unødvendig.

Virke mener kommunene bør få hjemmel for å kreve at nye private barnehager skal være ideelle for å kunne få tilskudd. En slik hjemmel vil ikke være til hinder for at den

enkelte kommune også kan gi tilskudd til kommersielle barnehager, men gir den enkelte kommune frihet til selv å avgjøre hva som passer best.

Som det fremgår ovenfor mener Virke at ideelle barnehager ikke bør ha adgang til å ta ut overskudd til et tilleggsformål. Kommunene vil i tilfellet ha større trygghet for at hele tilskuddet kommer barna til gode i ideelle barnehager enn i kommersielle barnehager. De betenkelighetene departementet peker på i høringsnotatet er i tilfellet ikke aktuelle.

Virke mener forøvrig at ideelle barnehager må kunne organiseres med den organisasjonsform som til enhver tid er best for barnehagen. Regelverket bør derfor ikke begrense ideelle barnehager til stiftelser, men åpne for enhver organisasjonsform. Vi antar at det i mange tilfeller vil være lettere og mindre kostnadskrevenende å opprette og administrere en barnehage som et aksjeselskap fremfor stiftelse. Aksjeselskap må imidlertid ha ideell barnehagedrift som vedtektsfestet formål og ha en ideell eier.

Kapittel 5. Beregningen av driftstilskudd til private barnehager

Virke støtter at barnehagetilskuddet skal skje som en statlig overføring via rammetilskudd til kommunene. En tenkt «rettferdighet» med en felles nasjonal tilskuddssats kan virke tilforlatelig, men departementet har vist gode eksempler på hvordan dette vil kunne slå ut for barnehagene som har svært ulike driftskostnader avhengig av hvor barnehagen ligger. Både kapitalkostnader, priser på varer og tjenester mm vil variere fra kommune til kommune. Virke imøteser arbeidet med å utarbeide bedre veiledningsmateriell og tilrettelegging for digital beregning for kommunene.

Virke støtter videre differensiert driftstilskudd til private barnehager slik at barnehagene får høyere tilskudd for de første barna. Små enkeltstående private barnehager får i dag samme driftstilskudd per heltidsplass som store private barnehager, men har ikke samme mulighet som store barnehager til å regulere kostnadene mellom plassene. Dette da mange av barnehagenes kostnader er faste. Virke støtter derfor videre utredning for å bidra til økt mangfold i sektoren.

Virke støtter også at det ses nærmere på gjeninnføring av tilskudd til barnehager med særlig høye driftskostnader. I tillegg bør den videre utredningen se nærmere på hvordan man kan ivareta barn med særskilte behov på en god måte. Mange av Virkes barnehager opplever det kommunene har svært ulik praksis når det gjelder hvordan de beregner tilskudd til barn med særskilte behov.

Kapittel 6. Beregning av tilskudd til pensjoner i private barnehager

Kapittel 21 Forslag til forskriftsendringer og 21.2 §4 første ledd, første punktum.

Virke ser at det kan være behov for justering av pensjonspåslaget, men mener det er vanskelig å anslå hva som er riktig nivå. Beregningene det vises til bygger på et enkelt år (2017) og får ikke frem pensjonskostnader dekket av premiefond. Det er en betydelig svakhet ved tallgrunnlaget.

Videre er det som departementet selv skriver, grunn til å tro at både bemanningsnorm og pedagognorm vil føre til økte pensjonskostnader for barnehagene. Til tross for et svært høyt antall søknader om dispensasjon fra både krav til bemanning og til antall pedagoger må det legges til grunn at disse stillingene vil bli besatt av faglærte personer innen få år. Dette vil øke barnehagenes pensjonsutgifter, og et nytt «standardpåslag bør ta hensyn til dette.

Virke mener derfor det er krevende å foreslå et prosentvis påslag nå, men ber om at det gjennomføres en ny analyse og at nivået sendes på høring og settes i etterkant av dette.

Virke støtter at barnehager med høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom nytt påslag, får dette dekket etter søknad og at dette gjelder for barnehager med inngåtte pensjonsavtaler før 1.1.2019.

Kapittel 7. Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten

§ 7a Hvem som er ansvarlig for barnehagen, §7b Krav til vedtekter

For å oppnå den tillit som en nødvendig for å drive barnehage med tilskudd fra staten er det forståelig at myndighetene ønsker å forsikre seg om at midlene som overføres går til formålet. Den voldsomme veksten i barnehagesektoren kom i gang ved stimulering fra staten sin side for å legge til rette for å nå målet om barnehageplass til alle barn. Mange av barnehagene ble startet opp av ideelle enkeltpersoner og av virksomheter som i utgangspunktet hadde et annet formål enn barnehagedrift, men som hadde muligheter til å etablere barnehage. Etter den første «dugnaden» har sektoren utviklet og endret seg i takt med tiden og flere barnehager inngår nå i større strukturer. Barnehager som inngår i større strukturer har ikke rapporterings- og dokumentasjonsplikt etter regnskapsloven og bokføringsloven, ei heller krav til rapportering på balanse. I og med at 26 prosent av «store aktører» har svak soliditet til tross for at barnehagene får kapitaltilskudd for å dekke renter på investeringer, forstår Virke myndighetenes behov for mer åpenhet og gjennomsiktighet for å sikre at kommunenes totale barnehage tilbud ikke går med tap, ikke går tapt eller benyttes til å subsidiere annen virksomhet.

Likevel mener Virke at forslaget om å gjøre alle barnehager til eget rettssubjekt totalt sett vil føre til for store ulemper både økonomisk og administrativt for privat eide barnehager. Skal offentlige og private barnehager behandles likt burde da også alle kommunale barnehager gjøres til egne rettssubjekt. Det vil ha en kostnad for kommunene som vi ikke kan se er utredet. Kommunene har i dag anledning til å utnytte de mulighetene en konsernmodell har ved for eksempel å effektivisere administrative oppgaver. Det betyr at kommunene kan dra nytte av stordriftsfordeler

og ha lavere driftsutgifter noe som igjen vil føre til lavere tilskudd til private barnehager i kommunen. Påføres de private barnehagene da krav om at alle skal være eget rettssubjekt vil dette være konkurransedrivende. Det er også en risiko for at eier vil skille drift og eiendom og at eiendommene blir attraktive investeringsobjekt. Virke anbefaler derfor ikke at barnehagene får plikt om å være eget rettssubjekt og viser til at intensjonene i departementets forslag er ivare tatt ved de øvrige grep som er foreslått.

Kapittel 8. Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

§ 14, Virkeområde og formål, 14a Definisjoner og §15 Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager.

Virke har ingen merknader til forslaget, men imøteser en statlig veileder om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Kapittel 9. Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak

§ 16. Gjeldsopptak i private barnehager

Virke støtter departementets forslag og begrunnelse for å forby låneopptak i annet enn finansforetak.

Virke støtter at departementet gis ansvaret for å føre tilsyn med bestemmelsen.

Kapittel 10. Ansvar for å føre økonomisk tilsyn

§ 9a, 26, 27, 28 og 29

Virke mener tilsyn er nødvendig for at alle barn skal få et best mulig tilbud. Det er lite tillitsvekkende for sektorens legitimitet at det nesten ikke har vært økonomisk tilsyn i de private barnehagene. Vi forstår at det de senere årene, der flere barnehager har samlet seg i konsern, har bidratt til at økonomisk tilsyn er blitt svært komplisert og krevende. At et konsern har barnehager i flere kommuner gjør situasjonen enda mer utfordrende. Virke mener det er bra at det når gjøres tiltak for å gjøre det mulig å gjennomføre økonomisk tilsyn på en bedre måte.

Virke støtter at oppgaven med å føre økonomisk tilsyn flyttes til departementet i loven og at oppgaven kan delegeres til det miljøet som i dag fører tilsyn med friskolene. Videre mener vi at det vil være naturlig at Fylkesmannen får veiledningsansvaret når det gjelder regelverket om økonomiske forhold. Vi mener dette vil være den mest effektive måten å drive veiledning på. I tvilstilfeller og særskilte tilfeller må den nasjonale tilsynsenheten kunne bidra med sin kompetanse.

Virke støtter ikke at kommunene skal beholde det øvrige tilsynsansvaret. Det kan lett oppfattes som «bukken som passer havresekken» dersom kommunen skal ha tilsyn med kvalitet, bemanning, pedagogressurs, bruk av vikarer, spesialpedagogiske tjenester osv. Virke mener derfor at Fylkesmannen bør få ansvaret for det øvrige tilsynet.

Kapittel 11. Hjemmel for å få opplysninger som er nødvendige for å kunne utføre tilsynet

Virke støtter departementets forslag om at private barnehager skal ha plikt til å legge fram alle opplysninger som den statlige tilsynsmyndigheten trenger for å føre tilsyn med kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling og gi tilsynsmyndigheten adgang til barnehagens lokaler. Dette for å kunne vurdere om tilskudd og foreldrebetaling blir brukt i samsvar med regelverket.

Kapittel 12. Reaksjoner på brudd av regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

Virke støtter forslaget om å gi direktoratet mulighet til å pålegge en privat barnehage å rette forhold som er i strid med kravene til offentlig tilskudd og foreldrebetaling.

Videre støtter vi forslaget om å gi direktoratet, i samarbeid med kommunen, mulighet til å holde tilbake tilskudd til private barnehager og at det skal være mulig å pålegge barnehagen å betale tilbake tilskudd. Virke støtter ikke at direktoratet skal ha mulighet til å holde tilbake tilskudd til en privat barnehage uten i samarbeid med kommunen. Dette kan ha store konsekvenser for barna og deres foreldre. At det gis en mulighet for å varsle vedtak om bortfall og tilbakebetaling av tilskudd vil være en tydelig forventning for de private barnehagene til å rette opp i de forhold som er i strid med kravene innen en gitt frist uten at man kommer i en posisjon der forutsigbarheten for videre drift utfordres.

Som siste utvei må direktoratet vedta tidsbegrenset eller varig stengning av en privat barnehage dersom det er avdekket gjentatte eller alvorlige brudd på regelverket. Hva som menes med «alvorlig» bør drøftes nærmere.

Virke mener kommunen må gis anledning til å uttale seg og klage på vedtaket.

Kapittel 13. Ansvar for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene

Etter innføring av pedagognorm har antall dispensasjonssøknader steget fra 111 i 2017 til 2864 i 2018. Det finnes ingen tall for dispensasjon fra bemanningsnorm siden dette regelverket er nytt.

Det fremmes to forslag til håndtering av bemanningskravene og Virke støtter forslag a) *Oppgaven med å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningsnormen, pedagognormen, utdanningskravet og kravet om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder, blir lagt til fylkesmannen.*

Virke mener det er riktig å skille eierrollen og myndighetsrollen og at det vil være lettere å likebehandle alle barnehager, private som offentlige, dersom fylkesmannen gis ansvaret for å gi dispensasjon fra bemanningskravene. Dette vil også harmonere godt med fylkesmannens ansvar for tilsyn dersom dette blir lagt til dem. (Ref kap. 10) Det bør lovfestes krav om at kommunen som lokal barnehagemyndighet skal organiseres på en måte som sikrer uavhengighet i myndighetsrollen og likebehandling av kommunale og private barnehager.

Kapittel 14. Krav om stedlig ledelse og vikarbruk

14.1. Krav om stedlig leder

Virke støtter at krav til stedlig ledelse presiseres i forskrift og ikke kun i merknad til bestemmelsene som i dag. Det er svært viktig for kvaliteten i barnas tilbud at det er en stedlig leder i hver barnehage. Vi ser videre fram til departementets arbeid med å utarbeide og høre forslag til forskriftsbestemmelse som går nærmere inn på når det kan gjøres unntak fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer.

Stillingsbrøk for styrer:

Virke mener at stillingsbrøken for en styrer bør være på minimum 80%.

14.2 Vikarbruk

Virke mener at et uavhengig tilsyn som legges til fylkesmannen vil kunne avdekke om offentlige, ideelle eller kommersielle barnehager faktisk inkluderer utgifter til vikarbruk i sine regnskap slik at beregningene for tilskudd til private barnehager blir riktige.

Kapittel 15. Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer

Virke støtter forslaget om å innføre hjemmel i barnehageloven til å fastsette bestemmelser om meldeplikt for private barnehager ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer i forskrift. Meldingen bør være enkel og det bør settes kort frist for behandling av meldingen.

Videre for kapittel 16, 17, 18, 19 og 20:

Ingen merknader

Vennlig hilsen

Hovedorganisasjonen Virke

Inger Helene Venås
direktør Virke ideell og frivillighet

Anne Tingelstad Wøien
fagsjef