

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo
postmottak@kd.dep.no

Bodø, 25. juli 2019

Høringsuttalelse om forslag til endringer i barnehageloven vedr. ny regulering av private barnehager

PBL er Norges største interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for private barnehager, stiftet i 1993. PBL har siden 1997 tilbudt en egen hoved- og hovedtariffavtale for ansatte i medlemsbarnehagene. Fra 2013 er alle medlemmer som hovedregel bundet av PBLs tariffavtale.

Med mer enn 1.900 private medlemsbarnehager har PBL bygget opp et omfattende kompetansemiljø om drift av private barnehager. Vi er daglig i kontakt med barnehagene om alle forhold knyttet til drift av barnehager. Det gir oss et godt utgangspunkt for å beskrive sektoren, og for å gi innspill til Kunnskapsdepartementets høringsnotat om endringer i barnehageloven.

PBL representerer et stort mangfold av barnehager. Våre medlemmer er ulike i eierskap, størrelse og innhold. Vi jobber hver dag for å øke kvaliteten og verdiskapningen i medlemsbarnehagene, til beste for barn, foreldre, ansatte, eiere og samfunnet for øvrig.

Derfor ønsker PBL endringer

Norsk barnehagesektor er en suksesshistorie. Sammen med staten og kommunene har private aktører bidratt til en av de mest vellykkede velferdsreformene i nyere tid. Dagens fordeling med om lag like mange private og kommunale barnehager har gitt til tilnærmet full utbygging, høy brukertilfredshet og et stort mangfold av ulike tilbud for barn og foreldre.

Barnehagesektoren er avhengig av legitimitet og tillit. Sektoren har vært gjennom en periode med stor utbygging av nye barnehager og er nå inne i en periode med større oppmerksomhet på utvikling av enda bedre barnehager for barna.

PBL anerkjenner behovet for endringer i deler av regelverket. Endringer må kunne bidra til enda bedre barnehager for barna, til å ivareta det gode mangfoldet i sektoren og gi stabile rammevilkår for drift av ulike typer private barnehager.

Endringer i barnehageloven må legge til rette for:

- Høyere og jevnere kvalitet i alle barnehager
- Et mangfold av tilbud og tilbydere
- Langsiktig eierskap med høye pedagogiske ambisjoner
- Sunn og bærekraftig økonomi i alle typer private barnehager
- At offentlig tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode
- Effektiv kontroll og regulering av barnehager, som gir trygghet for at pengene disponeres i tråd med formålet

Finansiering som fremmer kvalitet

Våre medlemmer jobber hver dag for å heve kvaliteten og utvikle et enda bedre tilbud til barna. Vi er fornøyde med at nye nasjonale krav til bemanning og pedagogtettethet er på plass. Men finansieringssystemet er ikke rigget for nasjonale krav til kvalitet, og bør endres.

Store forskjeller i tilskuddsnivå er i dag den største utfordringen for våre medlemmer. Det gjelder både for små og store aktører i bransjen. Årlig driver tre av ti private barnehager med underskudd. PBL mener alle barnehager må sikres nødvendige tilskudd for drift, som også tar høyde for gjeldende og fremtidige krav til kvalitet.

Den fremtidige finansieringen av private barnehager må være enkel, forutsigbar, treffsikker og fremme likebehandling og kvalitetsutvikling. Dagens tilskuddsmodell finansierer ikke nasjonal bemanningsnorm for alle våre medlemsbarnehager.

Myndighetene har ansvaret for både finansiering, regulering og tilsyn med barnehagene. Bedre regulering av private barnehager kan oppnås gjennom et finansieringssystem som gir mulighet til avkortning i tilskuddet til barnehager som ikke leverer i tråd med vedtatte krav til kvalitet.

Kompetent og nasjonalt tilsyn

Det er avgjørende for kvaliteten i, og tilliten til, hele sektoren at det kommer på plass et effektivt og kompetent tilsynssystem. Bedre rapportering og et nasjonalt tilsyn med barnehagedriften må sikre at pengene forblir i sektoren og kommer barna i barnehagene til gode. Derfor støtter PBL også forslaget om at Utdanningsdirektoratet skal ha ansvar for økonomisk tilsyn med private barnehager.

PBL tar sterk avstand fra barnehager som bruker midler som skulle gått til barna til andre formål. En slik praksis strider mot vårt formål og våre målsettinger for sektoren. PBL presiserer at dagens regelverk ikke tillater en slik praksis hos private barnehager. Men vi ser likevel behovet for bedre regulering og kontroll med alle barnehager for å avdekke mulige brudd på regelverket.

Private barnehager finansieres av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Det medfører et særlig ansvar for hvordan ressursene forvaltes. Barnehageloven må støtte opp under mekanismer som belønner langsiktig eierskap med høye pedagogiske ambisjoner for virksomheten.

Aktører som kan være villige til å gå på akkord med kvaliteten i barnehagene og/eller lønns- og arbeidsvilkårene for de ansatte, skal ikke ha noen plass i norsk barnehagesektor.

Klargjøring av økonomisk handlingsrom

PBL ønsker at bransjen i størst mulig grad skal ha oppmerksomhet på utvikling av fremtidens kvalitet i barnehagene. Saker knyttet til misbruk, og også påstått misbruk, av offentlige midler har den siste tiden fått oppmerksomhet.

PBL er glad for at det settes søkelys på hvordan private barnehager forvalter sitt mandat og offentlige midler. PBL ser behovet for en tydeliggjøring av hva som skal være det økonomiske handlingsrommet for private barnehager.

PBL mener dette vil kunne bidra til å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling brukes til formålet, at reglene er enklere å forholde seg til for private barnehager og at private barnehager også i fremtiden kan ha den nødvendige legitimiteten i samfunnet.

PBL ber departementet derfor vurdere å definere hva et rimelig årsresultat skal kunne være. Dette må vurderes innenfor et gitt tidsrom, slik at det tas hensyn til barnehagenes varierende kostnader i ulike driftsfaser. PBL foreslår at det etableres et «gulv» og et «tak» for barnehagedrift, som rammer inn handlingsrommet de private barnehagene skal ha til å levere et godt tilbud, utvikle kvalitet og investere i enda bedre barnehager for fremtiden.

Mangfold i eierskap og konsolidering

Kunnskapsdepartementet skriver i høringsnotatet mye om konsolideringen i markedet og mulige konsekvenser ved denne utviklingen.

For PBL er det viktig å understreke at også de store aktørene i bransjen gjennomgående har gode barnehager og bidrar med veldig mye positivt i sektoren. Store aktører kan bidra til profesjonalisering av sektoren, og kvalitet som utvikles i et konsern med stor skaperkraft kommer ofte hele sektoren til gode.

For PBL er det en kvalitet i seg selv at vi har et stort mangfold av forskjellige store og små eiere som har etablert og utvikler sine egne tilbud, gitt at dette er barnehager med høy faglig kvalitet. Dette særtrekket ved sektoren har PBL et sterkt ønske om å bevare. Derfor er det viktig med forutsigbare rammebetingelser som sikrer langvarig og bærekraftig utvikling for alle aktører. Det er ikke bærekraftig dersom barnehager over tid går med underskudd, uavhengig av om barnehagen driver alene eller er en del av et større fellesskap.

For å sikre mangfoldet av private barnehager må alle barnehager – uavhengig av størrelse, eierskap og pedagogisk profil – sikres mulighet til å etablere og utvikle driften over tid. PBL støtter regjeringen i at «private barnehager må ha en bærekraftig økonomi med tilstrekkelig overskudd til å sikre stabil og forutsigbar drift og mulighet til å gjøre nødvendige investeringer i barnehagen».

Vi er også enige i at myndighetene, gjennom å kontrollere at barnehagene følger barnehageloven med forskrifter, skal bidra til at alle barnehagebarn får et tilbud av god kvalitet, uavhengig av hvilken barnehage de går i og uavhengig av hvor i landet de bor.

Ny fase – nye endringer i regelverket

Barnehagesektoren er trolig det mest vellykkede eksempelet på hvordan private og offentlige aktører sammen kan løfte et velferdstilbud til alle. Siden barnehageforliket i 2003 har det vært gjort flere endringer i regelverket. PBL imøteser nye endringer i en ny fase i utviklingen av sektoren, og ønsker å bidra i dette arbeidet.

Departementets høringsnotat fremmer både konkrete forslag til endringer og ønsker om innspill til videre utredning. En rekke forslag støttes av PBL, andre er vi kritiske til i påvente av en helhetlig utredning. Noen av forslagene advarer vi mot, ikke nødvendigvis fordi vi er uenige i intensjonen, men fordi vi mener de vil virke mot sin hensikt ved å begrense handlingsrommet til de private barnehagene og påvirke kvaliteten og mangfoldet i negativ retning.

PBL ber om at våre innspill tas med i det videre arbeidet, og at vi kan få bidra konstruktivt til et regelverk som samlet gir grunnlag for å utvikle en barnehagesektor med høy kvalitet, et mangfold av gode barnehager, gode driftsvilkår for ulike typer eiere og hvor offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagene til gode.

Oppsummering av PBLs innspill i høringen

Kapittel 3: Tildeling av tilskudd til nye private barnehager

PBL råder regjeringen til å gjøre terskelen lavere for å kunne etablere nye barnehager og nye barnehageplasser. Om eiermangfoldet skal ivaretas og utvikles, er det viktig at alle typer eiere har en reell mulighet til å starte og drive gode barnehager.

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

PBL ønsker å bidra til at også den ideelle delen av sektoren kan bestå og utvikle seg videre

PBL mener imidlertid ikke at kommunene bør få anledning til å stille vilkår om at nye barnehager skal være ideelle for å få tilskudd. PBL mener en slik begrensning vil kunne stoppe andre gode initiativ og dermed føre til tap av mangfold og gode tilbud i sektoren.

PBL mener endringer i etableringsretten og i finansieringssystemet som helhet vil sikre flere aktører bedre muligheter og vilkår for drift, herunder også de ideelle.

Kapittel 5: Beregningen av driftstilskudd til private barnehager

PBL mener departementet i for liten grad adresserer de viktigste utfordringene i dagens finansieringssystem, de store og til dels uforklarlige forskjellene i tilskudd mellom kommunene.

PBL fraråder på det sterkeste å gjøre endringer i finansieringssystemet før en helhetlig utredning foreligger. En utredning bør inkludere PBLs foreslåtte modell, som både gir styrket mulighet til regulering av private barnehager og som også vil få slutt på dagens urettferdige forskjellsbehandling av barn i kommuner med lave tilskudd.

PBL ber regjeringen iverksette strakstiltak for å sikre at bemanningsnormen er finansiert for alle barn og alle barnehager.

Kapittel 6: Beregningen av tilskudd til pensjoner i private barnehager

PBL støtter ikke forslaget om å nedjustere pensjonstilskuddet. Dette skyldes store svakheter i tallgrunnlaget og manglende vurdering av helheten i finansieringen av private barnehager.

PBL mener kommunene bør kunne stille vilkår om at private barnehager må dokumentere betingelser om lønn og pensjon på nivå med det de 96 prosent av sektorens tariffbundne ansatte har allerede i dag, for å få tilskudd.

Kapittel 7: Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehage

PBL støtter at det som hovedregel er forbud mot å eie eller drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehager, gitt at det gjøres unntak for relevant virksomhet og virksomhet som kan bidra til bedre ressursutnyttelse i barnehagene.

PBL støtter ikke et krav om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. PBL mener forslaget vil innebære økt byråkrati, mer administrasjon og at offentlige tilskudd må brukes til andre formål enn det som er til barnas beste.

PBL støtter ønsket om transparens og kontroll med offentlige midler. PBL mener dette kan oppnås gjennom krav til ytterligere innsending av informasjon til BASIL, som også vil gjøre det enklere å føre tilsyn.

Kapittel 8: Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

PBL støtter forslaget om å tydeliggjøre lovbestemmelsen gjennom å fremheve denne i en egen formålsbestemmelse.

PBL mener det er behov for å definere hva et rimelig årsresultat skal være. Dette vil kunne sikre trygghet for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode og et avklart handlingsrom for private barnehager til utvikling og bærekraftig drift.

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

PBL mener forslaget vil føre til at tilskudd og foreldrebetaling i større grad enn i dag tilfaller långiver i form av renter, samt at det vil fjerne nødvendig finansieringsfleksibilitet for mange barnehager. PBL advarer derfor mot å innføre et slikt forbud.

PBL mener et forbud kan føre til at barnehagesektoren i større grad blir en arena for kortsiktige kjøp og salg, og ber departementet fremme mekanismer som stimulerer til langsiktig eierskap.

Kapittel 10: Ansvar for å føre økonomisk tilsyn

PBL støtter forslaget om å flytte ansvaret for å føre økonomisk tilsyn til departementet og Utdanningsdirektoratet. Dette vil være det viktigste grepet for å sikre trygghet for at pengene kommer barna i barnehagene til gode.

Ansvaret for klagesaker om kommunenes beregning av tilskudd til private barnehager bør også overføres til Utdanningsdirektoratet.

PBL ønsker at tilsyn med både økonomi, kvalitet og innhold samles til et faglig kompetent og uavhengig nasjonalt tilsyn. PBL mener Fylkesmannen fortsatt bør ivareta veiledningsoppgaven.

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

PBL støtter forslagene om at private barnehager, dens eier og nærstående skal ha plikt til å legge frem alle opplysningene som tilsynsmyndigheten trenger for å føre tilsyn med kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

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

PBL støtter i all hovedsak forslagene vedrørende reaksjoner på brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Kapittel 13: Ansvar for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravet

PBL støtter forslaget om å gi oppgaven med å behandle søknader om dispensasjon fra bemannings- og pedagognormen, utdanningskravet og krav om norskferdigheter, til fylkesmannen. Dette fordi kommunene ikke skal kunne gi seg selv unntak fra å følge vedtatte krav til kvalitet i barnehagen.

Kapittel 14: Krav om stedlig leder og vikarbruk

PBL støtter departementets vurderinger og imøteser en ny bestemmelse i forskrift som regulerer når det kan gjøres unntak fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer.

PBL mener vikarbruk er avgjørende for at intensjonene ved bemanningsnormen skal bli ivaretatt og at barnehageloven § 18, første ledd, ikke i tilstrekkelig grad regulerer dette i dag.

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

PBL støtter forslaget om meldeplikt. PBL tar forbehold om hvilke organisatoriske endringer som skal være meldepliktige, og forutsetter at regjeringen tydeliggjør dette. PBL understreker at meldeplikt ved eierskifte må gjelde fra det tidspunkt hvor eierskiftet faktisk er gjennomført.

Kapittel 16: Forholdet til EØS-regelverket

PBL mener at selv om offentlig barnehagedrift ikke omfattes av EØS-avtalens art. 61, så kan det ikke kategorisk slås fast at ikke reglene gjelder i forhold mellom private barnehager.

Kapittel 2: Den private delen av barnehagesektoren

Utviklingen i barnehagesektoren etter barnehageforliket har vært formidabel.

I år 2000 var det stor knapphet på barnehageplasser. Bare seks av ti barn mellom ett og fem år hadde plass. Mange foreldre måtte sende sine aller kjæreste til en dagmamma uten pedagogisk bakgrunn. Og de som var så heldige å få plass i barnehage, måtte i noen tilfeller betale en så høy pris at det nesten ikke lønnet seg å velge å være i jobb.

Takket være barnehageforliket på Stortinget ble det satt fart på utbyggingen. Og siden 2011 har ni av ti barn mellom ett og fem år lekt, lært og utviklet sosial kompetanse i en barnehage, omgitt av omsorgsfulle og høyt kvalifiserte ansatte.

Kommunene ville alene ikke klart å bygge ut barnehager i høyt nok tempo, og derfor var det en avgjørende suksessfaktor at private aktører av alle slag ble invitert med for å delta. I de viktigste utbyggingsårene sto private barnehager for nesten to av tre nye plasser.

Sammen har staten, kommunene og de private barnehagene gjort dette til en av de mest vellykkede velferdsreformer i moderne tid.

Private barnehager må oppfylle de samme nasjonale kvalitetskrav som kommunale barnehager. Private barnehager representerer et stort pedagogisk og innholdsmessig mangfold. Private barnehager har lavere sykefravær enn kommunale barnehager. Private barnehager har mer fornøyde brukere (foreldre) enn kommunale barnehager. Og private barnehager har levert tilbudet til en betydelig lavere kostnad for samfunnet enn kommunene selv har gjort.

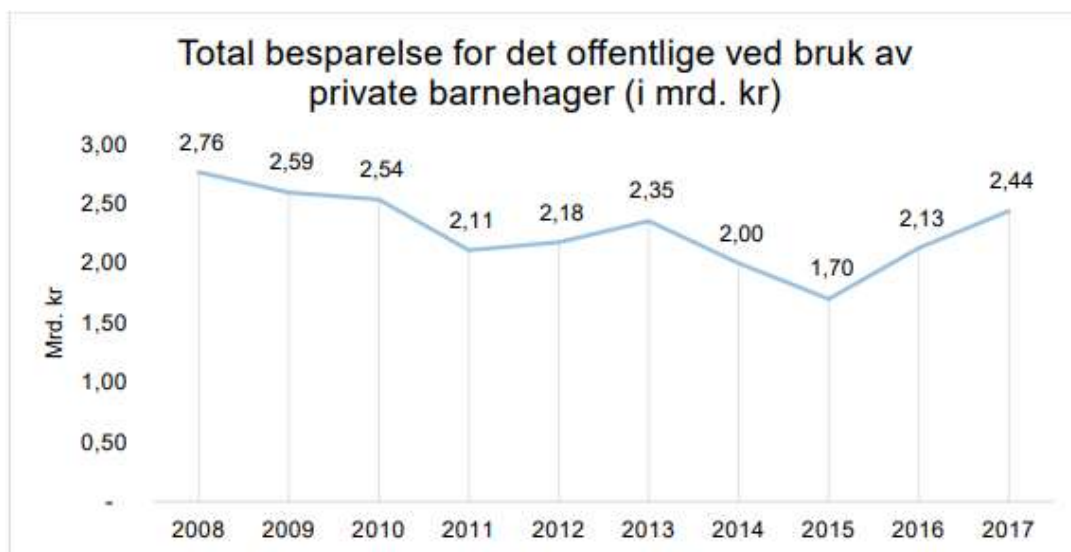
Det kan ikke være tvil om at de private barnehagene bør ha en viktig rolle når fremtidens barnehagekvalitet skal utvikles, til beste for barn, familier og samfunnet for øvrig.

Private barnehager sparer samfunnet for over 2 milliarder kroner i året

Det offentlige har spart i gjennomsnitt 2,28 milliarder kroner hvert år de siste ti årene på å tilby barnehageplasser i privat regi, sammenlignet med om kommunene selv skulle drevet de samme barnehageplassene.

Samlet besparelse i perioden 2008-2017 utgjør 22,8 milliarder kroner. Det viser en analyse som Agenda Kaupang har gjort på oppdrag fra PBL.

Besparelsen det offentlige har gjort på å la private drive barnehager har gitt stat og kommuner mulighet til å sikre befolkningen annen nødvendig velferd.

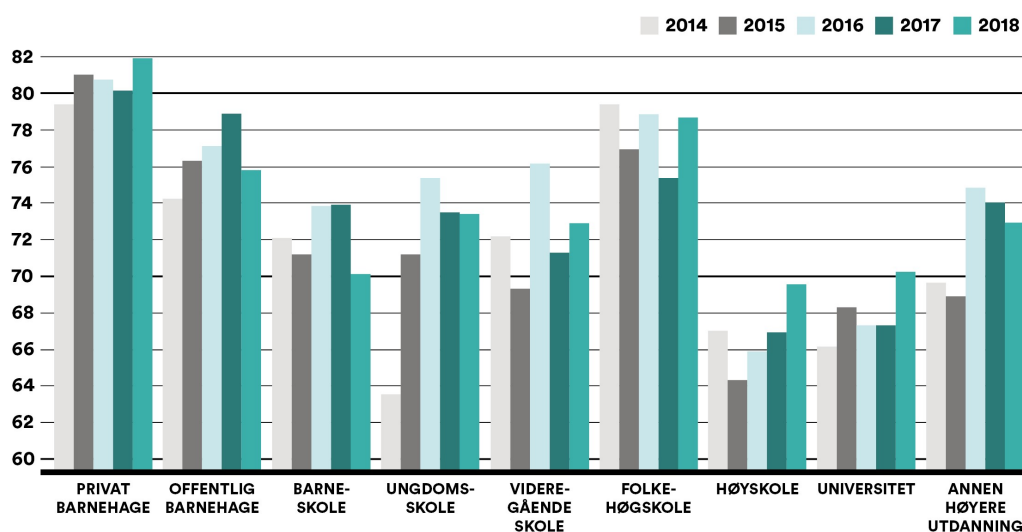


Total besparelse. Grafen er hentet fra rapporten «Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige» fra Agenda Kaupang i 2018.

Private barnehager har gjennom finansieringssystemet ikke hatt rett på like mye offentlig tilskudd som de kommunale barnehagene. En del av forklaringen på forskjellene er at private barnehager mottar lavere tilskudd til dekning av pensjonskostnader enn det kommunene selv bruker på pensjon. Selv om kostnadene til pensjon er lavere i private barnehager, så er ytelsene til de ansatte i barnehager med PBL-tariff konkurransedyktige med ytelsene til ansatte i kommunale barnehager.

Høyere tilfredshet med private barnehager enn resten av utdanningsløpet

Ingen annen del av utdanningsløpet har like høy tilfredshet med tilbudet som private barnehager. Alle målinger av foreldretilfredshet som er publisert siden 2009 viser at foreldre gjennomgående er fornøyde med sin barnehage og at foreldre med barn i private barnehager er litt mer fornøyde enn foreldre med barn i kommunale barnehager.



Tilfredshet i utdanningsløpet. EPSI Rating Norge har gjennomført undersøkelser av tilfredshet med ulike deler av utdanningsløpet siden 2009. Undersøkelsen bygger på intervjuer med et representativt

utvalg brukere/foreldre. Ti år på rad har private barnehager oppnådd bedre resultater enn kommunale barnehager. I grafen over vises utviklingen for de siste fem årene.

Foruten EPSI Ratings undersøkelser har Utdanningsdirektoratet gjennomført undersøkelser blant foreldre med barn i barnehage i 2016, 2017 og 2018. Ni av ti foreldre er fornøyde med barnehagene sine, og foreldre med barn i private barnehager er gjennomgående litt mer fornøyde med tilbudet. Til tross for påstander om skjevheter i utvalget i Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelser, viser en analyse fra Opinion at skjevheten i svært liten grad påvirker de nasjonale resultatene.

Kategori	Private	Kommunale
Total tilfredshet	4,6	4,4
Tilvenning og skolestart	4,5	4,4
Henting og levering	4,4	4,3
Medvirkning	4,3	4,2
Barnets utvikling	4,7	4,6
Informasjon	4,3	4,2
Barnets trivsel	4,8	4,7
Relasjon mellom barn og voksen	4,6	4,5
Ute- og innemiljø	4,2	4,0

Tilfredshet med barnehagen: Heller ikke Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelse for 2018 tyder på at kvaliteten i private barnehager står noe tilbake for kvaliteten i de kommunale barnehagene.

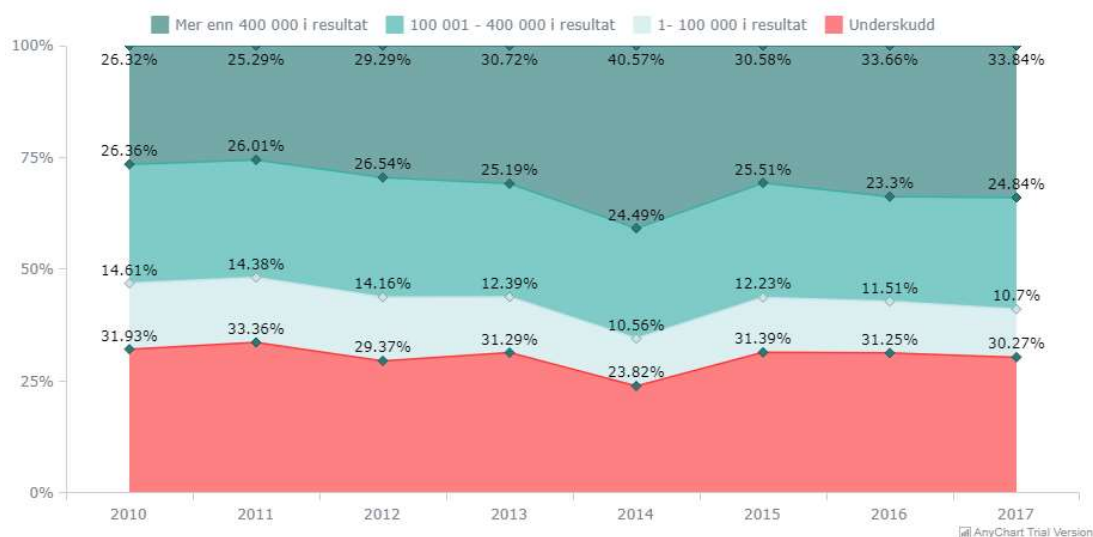
Nær 900 private barnehager går hvert år med underskudd

I sum hadde private barnehager i 2017 et overskudd på 947,4 millioner kroner. Dette inkluderer samlet overskudd minus samlet underskudd.

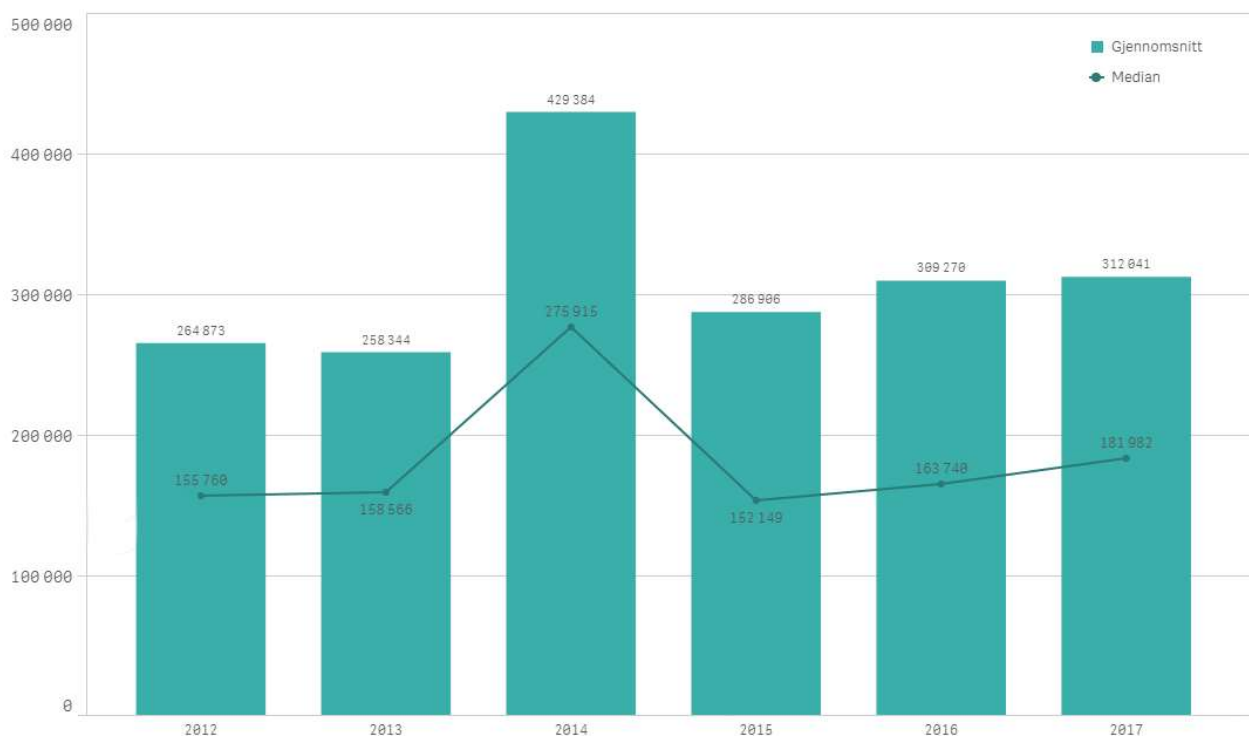
Overskuddet i sektoren utgjorde i 2017 litt under 4 prosent av inntektene. Dette er omtrent på nivå med driftsoverskuddet i norske kommuner samme år.

Hvert år går om lag én av tre private barnehager med underskudd. Cirka én av tre barnehager har et overskudd på 400.000 kroner eller mer.

Den store variasjonen i de økonomiske rammebetingelsene truer kvaliteten og mangfoldet i barnehagesektoren – og står i veien for ambisjonene om høyere og jevnere kvalitet.



Varierende resultater. Av figuren over fremkommer det at fordelingen på de ulike resultatintervallene har vært relativt stabil i perioden 2010-2017. Kilden er resultatregnskapene for private barnehager, rapportert til Utdanningsdirektoratet/BASIL.



Gjennomsnittlig resultat. Figuren viser gjennomsnittlig årsresultat i ordinære private barnehager i perioden 2012-2017. Kilden er resultatregnskapene for private barnehager, rapportert inn til Utdanningsdirektoratet/BASIL.

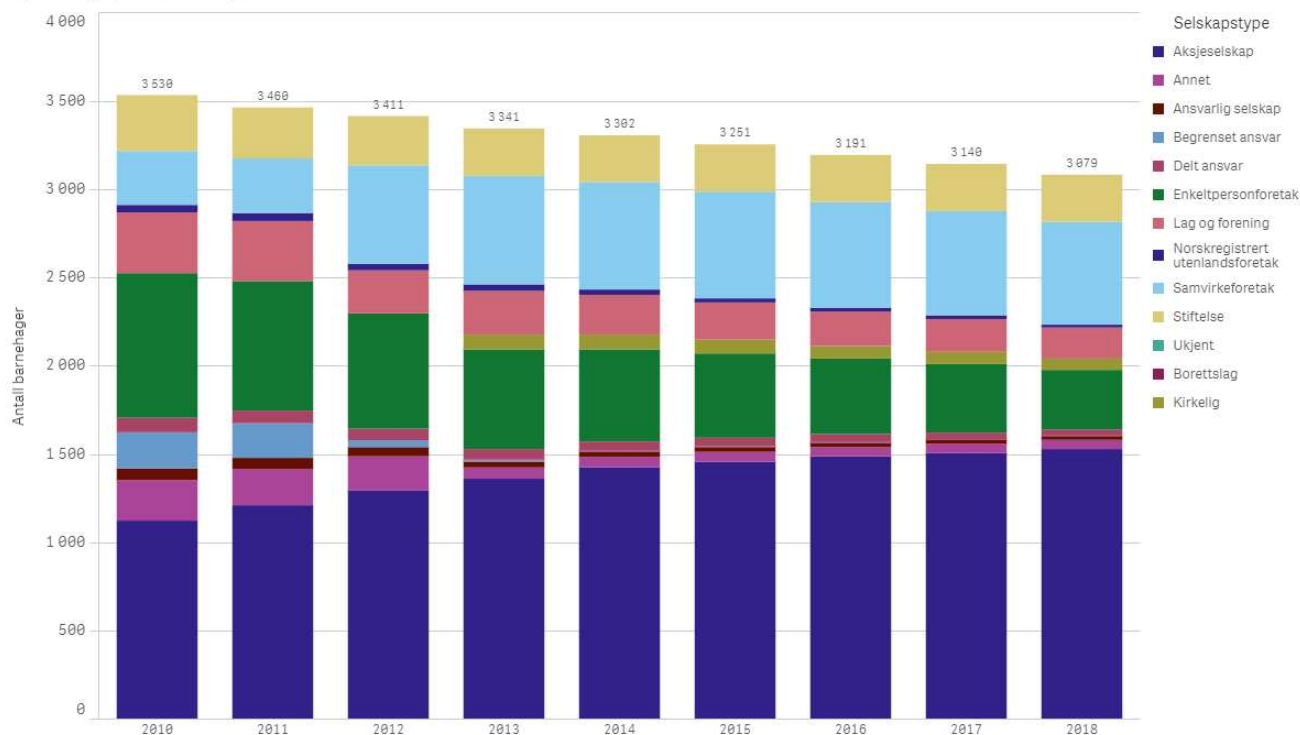
Private barnehager – stort mangfold i tilbud og eierskap

Både private og kommunale barnehager bidrar til et mangfoldig barnehagetilbud til barn og foreldre. 1.101 private barnehager og 410 kommunale barnehager er registrert med en pedagogisk profil i Utdanningsdirektoratets base.

Private barnehager bidrar i tillegg med stor variasjon i eierskap.

Profil	Kommunal	Privat	Totalt
Barnehage tilrettelagt for barn med spesielle behov	51	5	56
Friluftsbarnhage	70	256	326
Gårdsbarnhage	3	103	106
Idrettsbarnhage	14	58	72
Kultur-/musikk-/kunstbarnhage	27	111	138
Miljøbarnhage	36	49	85
Montessoribarnhage	0	43	43
Reggio Emilia-inspirert barnhage	142	105	247
Språkbarnhage	26	38	64
Steinerbarnhage	0	47	47
Tros- eller livsynsbarnhage	0	225	225
Barnehage med samisk avdeling	6	2	8
Barnehage med en friluftsavdeling	70	63	133
Samisk barnhage	14	8	22

Organisering i private barnehager



Andre nøkkelfakta:

- **Ordnete lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår.** Over 95 prosent av de ansatte i private barnehager er bundet av tariffavtaler som er fremforhandlet og anbefalt av fagforeningene.
- **Barn i private barnehager med spesialpedagogisk hjelp.** Ifølge Nordahl-rapporten (2018) gikk det nær 5.000 barn med behov for spesialpedagogisk hjelp i kommunale barnehager, mens litt over 3.000 barn gikk i private barnehager. NTNU Samfunnsforskning fastslår i sin rapport fra 2015 at mye tyder på at kommunene veileder foreldre til å velge kommunale barnehager. I rapporten er det også vist til tilfeller hvor det foreligger politiske vedtak om at barn med behov for spesialpedagogisk hjelp *skal* ha plass i kommunale barnehager.
- **Systematiske forskjeller i sykefravær i kommunale og private barnehager.** Siden andre halvdel av 2012 har det vært systematisk lavere sykefravær i private enn i kommunale barnehager. I 2. kvartal 2012 lå sykefraværet både i offentlige og private barnehager på 8,6 prosent. I 2. kvartal 2018 lå sykefraværet i offentlige barnehager på 8,7 prosent, mens det i private barnehager lå på 7,7 prosent.
- **Jevn pedagog- og bemanningstetthet i private og kommunale barnehager.** Status ved inngangen til 2019 er at pedagogtettheten er på 12,9 barn per pedagog i ordinære private barnehager, og på 13,0 i kommunale barnehager. Bemanningstettheten i kommunale barnehager var på 5,7 barn per ansatt, mens den i private barnehager var på 6,0.

Kilder: Utdanningsdirektoratet, SSB, Thomas Nordahl m.fl. (2018), NTNU Samfunnsforskning (2015), EPSI Rating Norge, Agenda Kaupang.

Behov for nye reguleringer og nytt finansieringssystem

PBL er positiv til at departementet har satt i gang arbeidet med å gjennomgå reguleringene i sektoren. PBL ønsker reguleringer som sikrer at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagene til gode. Åpenhet, etterprøvbarhet og treffsikre reguleringer er avgjørende for tilliten til de private barnehagene, og for å sikre nødvendig legitimitet og arbeidsro til å utvikle enda bedre barnehager for barna og deres familier.

Tilpasninger i regelverket er nødvendig for en barnehagesektor i utvikling. Nye reguleringer må ta utgangspunkt i helhetlige vurderinger som både ivaretar samfunnets behov for kontroll og barnehagenes mulighet til drift og utvikling.

PBL advarte i 2009 mot å fjerne statlig øremerkede tilskudd til barnehager. Vi advarte også mot å fjerne etableringsfriheten. PBL mente, da som nå, at å ta bort etableringsfriheten ville sementere barnehagesektoren, og at kvaliteten og mangfoldet på sikt ville bli truet.

Kommunene har hatt åtte år med frihet til å disponere midler som tidligere var øremerket barn i barnehager. Dette har ført til store forskjeller i bemanningstetthet i kommunale barnehager, og store forskjeller i tilskudd til private barnehager fra kommune til kommune.

Etter 2011 har kombinasjonen av fraværet av en nasjonal bemanningsnorm, uforutsigbarhet og ulikhet i tilskuddene til private barnehager, og få etableringer av nye barnehager vært uheldig for mangfoldet.

Nye etableringer har gjerne skjedd i kommunal regi, ofte gjennom utbyggingsavtaler knyttet til områdeutvikling. Hovedsakelig er det store eiere av private barnehager som har hatt ressurser, lokalpolitisk kunnskap og kapital til å bygge og/eller drive nye barnehager. Steiner-, Montessori- og kristne barnehager som ikke får utvidet sine tilbud med nye barnehageplasser er eksempler på at deler av mangfoldet i sektoren er rammet.

Departementet påpeker selv tendensen med at de største aktørene har økt sine markedsandeler gjennom oppkjøp av eksisterende private barnehager. Dette er en konsekvens av hvordan barnehagesektoren er regulert, og således en konsekvens av politiske prioriteringer fra 2011. Store aktører har bidratt med innovasjon og utvikling som kan komme hele sektoren til gode.

Mange kommuner har etter 2011 valgt å effektivisere driften i kommunale barnehager. Slik har de fått en dobbel «gevinst» ved også å kunne beregne lavere tilskudd per barn i private barnehager. Mange private barnehager er blitt styrt til dårligere bemanning gjennom slike lokalpolitiske vedtak og prioriteringer, andre har selv valgt å drive med en lavere bemanning enn tilskuddsnivået har lagt til rette for.

Blant annet for å motvirke denne utviklingen foreslo PBL i 2015 en ny modell for finansiering som også ble sendt ut på høring. Modellen skulle gi kommunene bedre og mer effektive verktøy for å finansiere og regulere private barnehager, for å oppfylle lovens krav om at pengene skal komme barna til gode. Blant annet foreslo PBL at kommunene skulle kunne avkorte tilskudd til private barnehager som ikke leverer et tilbud i tråd med kommunal bemanningsnorm.

I høringen ble PBLs modell positivt omtalt i 85 prosent av høringssvarene. Likevel forkastet departementet modellen.

Til tross for at behovet for en ny utredning av finansieringssystemet er forsterket siden forrige høring, ligger ingen ny utredning om finansiering i departementets høringsnotat. Departementet kan ikke se at det har skjedd endringer siden 2015 som gjør det nødvendig å vurdere dette på nytt. Det er bemerkelsesverdig, all den tid regjeringen nå har innført både nasjonal bemanningsnorm, som enda ikke er finansiert til alle barn i private barnehager, og en styrket pedagognorm.

PBL mener et nytt finansieringssystem må på plass og at dette må sikre alle private barnehager mulighet for å innfri krav til kvalitet, redusere forskjellene i tilskudd mellom kommunene og gi effektive mekanismer for regulering av barnehager for å sikre at pengene kommer barna til gode.

PBL viser til at det i en undersøkelse fra Ipsos i 2019, utført på oppdrag fra PBL, kom frem at nær halvparten av de spurte blant dem som forvalter tilskuddssystemet i norske kommuner, er misfornøyde med dagens finansieringssystem. To tredjedeler mener dagens system er for komplisert og ressurskrevende. Hele 64 prosent svarte at det er sannsynlig at de vil anbefale sin kommune å støtte et finansieringssystem basert på nasjonale gjennomsnittskostnader. Behovet for et enklere og mer forutsigbart finansieringssystem er med andre ord også tilstede ute i kommunene.

Nasjonal bemanningsnorm ble innført 1. august 2018. Ettersom tilskuddene til private barnehager beregnes ut fra to år gamle kommuneregnskap, er bemanningsnormen fremdeles ikke finansiert for private barnehager i kommuner som hadde dårligere bemanning enn den nye normen i 2017. Alle foreldre betaler det samme, en nasjonalt regulert foreldrebetaling. Likevel går nær 70.000 barn i 102 kommuner i barnehager som ennå ikke får finansiert nasjonale krav til kvalitet. Dette truer både driften og kvaliteten i barnehagene det gjelder.

Det er viktig at hver enkelt barnehage er økonomisk bærekraftig, uansett om den driver alene eller inngår i et konsern med flere barnehager. Manglende finansiering av bemanningsnormen er besvart fra regjeringen med budskap om at reformen er fullfinansiert til kommunene, og med ekstra midler som er fordelt til små kommunale og private barnehager. Kristelig Folkepartis prisverdige initiativ er viktig for de barnehagene som er omfattet av ordningen, men sikrer dessverre ikke fullfinansiering av nasjonal bemanningsnorm i alle private barnehager.

Mange private barnehager har ingen mulighet til å hente inn underskuddet fra andre inntektskilder for å drifte i henhold til de nasjonale normene. Alternativet er å be foreldrerådet i barnehagen om å heve foreldrebetalingen, søke dispensasjon fra nasjonal bemanningsnorm, selge eller legge ned.

En undersøkelse gjort våren 2019 blant PBLs medlemsbarnehager viser at hver tredje private barnehage er usikker på om de har grunnlag for videre drift etter 1. august 2019. Hele fire av ti små barnehager vurderer å legge ned eller å selge barnehagen.

PBL mener manglende finansiering av bemanningsnormen og et finansieringssystem som verken er rettferdig eller forutsigbart er den største trusselen mot kvaliteten og mangfoldet i barnehagesektoren.

PBL ber ikke om et ferdig og fullstendig finansieringssystem nå. Sektoren fortjener imidlertid en utredning om finansieringen og dagens finansieringssystem. Det er hevet over tvil at dagens finansieringssystem ikke er konstruert for verken nasjonale normer eller effektiv regulering.

Dagens system sikrer ikke at alle barnehagebarn får et tilbud av god kvalitet, uavhengig av hvilken barnehage de går i og hvor i landet de bor.

Kapittel 3: Tildeling av tilskudd til nye private barnehager

Departementets forslag:

- *Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager.*
- *Dersom høringsinstansene mener at det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager, ber departementet om innspill til hvor høy terskelen bør være for at kommunen kan avslå en søknad om tilskudd.*
- *Departementet viser til lovforslaget § 12. I lovforslaget har departementet skissert tre alternative bestemmelser; én der kommunens frie skjønn videreføres, én der det blir noe enklere å få tilskudd til nye private barnehager og én der det blir veldig mye enklere å få tilskudd til nye private barnehager. Departementet understreker at terskelen for når kommunen kan avslå en søknad om tilskudd også kan settes høyere eller lavere enn det som er skissert i lovforslaget.*

PBLs konklusjon:

PBL mener at dagens regelverk bør endres fra «kan» til «skal» få tilskudd.

Subsidiært bør det lovfestes at det skal gis tilskudd til nye private barnehager/nye private barnehageplasser (utvidelse av eksisterende offentlig godkjente private barnehager) hvis det kan dokumenteres et behov for barnehageplasser.

Begrunnelse:

Ett av suksesskriteriene i oppbyggingen av barnehagesektoren har vært kombinasjonen av forutsigbarhet i økonomi og en reell etableringsfrihet. Fjerningen av etableringsretten – fra «skal» til «kan» i 2011 – har i realiteten ført til en sementert privat barnehagesektor. Dette er en av hovedårsakene til at antall enkeltstående barnehager har gått tilbake og at andelen barnehager i konsern har økt.

PBL er svært opptatt av kvaliteten på tilbudet og mangfoldet i sektoren. Ulike eiere med ulike driftsformer bidrar i dag til et stort mangfold, alle på sin måte. Også mangfoldet av innhold er stort, og blant dem med registrerte profiler hos Utdanningsdirektoratet, er nesten to av tre barnehager private. Om også eiermangfoldet skal ivaretas og utvikles, er det viktig at alle typer eiere har en reell mulighet til å starte og drive gode barnehager, uavhengig av om de har et konsern i ryggen eller ikke.

Særlig for mindre aktører er det noen ganger avgjørende å kunne utvide virksomheten med noen få plasser – gjerne tilpasset delingstallene i bemannings- og pedagognormen – for å ha grunnlag for god drift med høy kvalitet. Uten lovfestet rett til å etablere disse ekstra plassene, vil enten nedleggelse eller salg kunne være barnehagens to eneste alternativer.

En gjeninnføring av reell etableringsfrihet, slik sektoren var regulert fra 1837 og frem til 2011, gjennom en «skal-bestemmelse» om tilskudd, vil bidra til å gi foreldrene reell valgfrihet. Nye private barnehager og/eller nye private barnehageplasser som blir godkjent, vil kunne dekke behov i distriktene. Bosettingen i små samfunn vil kunne bevares gjennom private initiativ der hvor

kommunen ikke ønsker å drive barnehage.

Rett til barnehageplass gjelder kun innenfor kommunegrensen. Den sier ingenting om manglende barnehageplasser der barna og foreldrene bor, eller ønsker å bo. Den sier heller ingenting om hvilken type barnehage tilbud foreldrene har rett til å velge. PBL mener etablering skal skje på barnas premisser, og så langt det lar seg gjøre gi foreldre og foresatte en reell valgfrihet.

I debatten om gjeninnføring av etableringsretten er det en velkjent og dårlig begrunnet frykt for at private barnehager etablerer seg i så stor grad at kommunene mister kontrollen på utviklingen av sektoren. PBL mener et begrenset overskudd i antall barnehageplasser er positivt. Det gir fleksibilitet i opptakene og en reell konkurranse som igjen vil tvinge barnehagene, både de kommunale og de private, til å levere et mangfoldig tilbud av høy kvalitet.

PBL vil også poengtere at det ved gjeninnføring av etableringsretten fremdeles ligger effektive mekanismer som hindrer stor overetablering. For eksempel i regler om kommunenes arealdisponering. Dersom et areal ikke reguleres til barnehageformål, blir det heller ikke etablert barnehage der. Det er også verdt å påpeke at private barnehager ikke får tilskudd for flere plasser enn de klarer å fylle.

Subsidiært mener PBL at dersom ikke fri etablering gjeninnføres, bør det uansett lovfestes at kommunene skal gi tilskudd til nye private barnehager og nye private barnehageplasser dersom dette ikke får vesentlige negative konsekvenser. En slik løsning er et steg i riktig retning, om enn ikke tilstrekkelig.

Hensynet til barnas beste og foreldrenes valgfrihet og rett til barnehageplass må etter PBLs syn være det viktigste.

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

Departementets forslag:

- *Departementet mener at det er behov for å avklare i regelverket om kommunen kan stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd. Departementet er i tvil om kommunen bør få en slik lovhjemmel. Departementet ber derfor høringsinstansene om å gi innspill til dette spørsmålet.*
- *For at barnehagen skal regnes som ideell, må barnehagen reinvestere eventuelle overskudd i barnehagedriften eller samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til hvilke formål som skal regnes som samfunnsnyttige. Videre ber departementet høringsinstansene om å gi innspill til hvor stort handlingsrom kommunen skal ha når kommunen vurderer om formålet er samfunnsnyttig.*
- *Departementet ber også om høringsinstansenes syn på om det er nødvendig å stille krav om bestemte organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager.*

PBLs konklusjon:

PBL er opptatt av at ideelle barnehager skal være i reell posisjon til etablering og sunn drift, men fraråder at det åpnes for adgang til å stille vilkår om at nye private barnehager og barnehageplasser skal være ideelle for at det skal gis tilskudd.

PBL fraråder også en adgang til lokalt å definere hva som oppfattes som samfunnsnyttig formål.

PBL mener det ikke er nødvendig å stille krav om bestemte organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager.

Begrunnelse:

Høringskapittelet bygger på et ønske om å sikre et mangfoldig barnehagetilbud, der både ideelle og andre private barnehager har en sentral rolle. Dette ønsket deler PBL. Vi er opptatt av at også mindre aktører og ideelle aktører skal være i en reell posisjon til å etablere og drive barnehager.

Fri etableringsrett og finansieringsordninger som husbankfinansiering er mekanismer som kan bidra til dette. Men vi tror at et lovfestet skille mellom ideelle og andre private aktører, slik departementet skisserer, verken vil være treffsikkert eller styrke kvaliteten i barnehagesektoren i et langsiktig perspektiv.

Innledningsvis vil PBL peke på at vi mener EØS-regelverket kan være til hinder for å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd. Synspunktene er nærmere redegjort for under høringskapittel 16.

PBL vil uavhengig av EØS-avtalen fraråde å åpne for en slik begrensing.

Norske barnehager er på langt nær fullkomne, men de har gjennomgående høy kvalitet. Undersøkelser viser at foreldre er meget tilfredse med det barnehagetilbudet barna benytter.

Dagens barnehagesektor har et stort mangfold av barnehager. Det er stor variasjon både i profiler og pedagogiske retninger i barnehagetilbudene. Og pågangen av søkere til barnehagelærerutdanningene er høyere enn noen gang. Det gjør barnehagesektoren til en vellykket del av velferdssamfunnet.

Det er også ulike former for eierskap i barnehager. Eiere av barnehager er staten, fylkeskommunen, kommunen og ulike private aktører. Private aktører kan være en sammenslutning av flere private eiere, enkeltstående privatpersoner, foreldre, organisasjoner, foreninger og menigheter.

Andelen private barnehager organisert som henholdsvis stiftelser, foreninger og selskaper har over tid vært relativt stabil. Ulike typer eierskap har vært, og vil fortsatt være, et avgjørende premiss for utviklingen og nyskapingen i sektoren. Derfor anerkjenner PBL behovet for å se på ordninger som kan sikre og ivareta eiermangfoldet. Men dersom loven åpner for å nekte etablering av nye barnehager basert på driftsform alene, risikerer vi at gode initiativ som kan bidra til kvalitetsheving i sektoren, går tapt. Virkemidler som aktivt bidrar til å opprettholde og utvikle utsatte typer barnehager vil være mer treffsikre enn virkemidler som har som formål å forby utvikling av andre typer eierskap.

PBL ønsker å bidra til at også den ideelle delen av barnehagesektoren kan bestå og videreutvikle seg. Men det er ingen kjente data som underbygger at én type eierform alene vil styrke kvaliteten, mangfoldet og den innovasjonen barnehagesektor representerer og behøver. Det er heller ingen forskning som indikerer at kvaliteten i barnehager med én type eierform er systematisk bedre enn i andre private barnehager.

Det har de senere år vært en utstrakt profesjonalisering av barnehagesektoren. En viktig faktor i utviklingen er fagkunnskap, både når det gjelder de driftsmessige og barnehagefaglige sidene. Barnehageeier og alle som arbeider i barnehagen skal sammen bidra til å oppfylle målene og kravene i rammeplanen. Det er derfor viktig at barnehageeier besitter fagkunnskap på alle områder. PBL frykter at kompetansen på eiersiden kan bli mindre fremtredende dersom nye barnehager begrenses til én type aktører. Det vil også innebære at andre aktører med høy kompetanse ikke får anledning til å bidra til viktig videreutvikling av sektoren og til å utfordre eksisterende tilbud.

PBL jobber hver eneste dag for å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode. Det er barna vi har barnehagene for. Tillit til at offentlige tilskudd og foreldrebetaling brukes i tråd med lovverket er avgjørende for barnehagesektorens legitimitet. Makrotall viser imidlertid at private barnehager i liten grad tar ut utbytte og at årsresultatene i veldig stor grad reinvesteres i barnehagene (ref. side 12 i høringsnotatet). Dette er det store bildet for barnehager flest, uansett eier- og driftsform.

Et ideelt formål er i seg selv ikke noen garanti for at penger bevilget til barnehager forblir i barnehagesektoren. Ideelle barnehager har på samme måte som andre private barnehager adgang til å disponere overskudd av barnehagedriften innenfor de begrensinger barnehageloven § 14 a setter. Ideelle barnehagers disponering av årsoverskudd vil blant annet være styrt av egne vedtekter, hvor det vil være fastsatt hvilke formål den ideelle aktøren skal ivareta. Utover at medlemmene ikke kan ha private økonomiske fordeler av medlemskapet, som for eksempel utbytte, er det ingen klare begrensinger i hvilke formål en ideell barnehage skal kunne ivareta.

Det er derfor mer treffsikkert å sørge for reguleringer som sikrer at ingen enkeltaktører kan berike seg eller sitt formål mer enn rimelig er, enn generelt å kunne stille krav om eierform for nye barnehager.

Departementet viser i høringsnotatet til at kommuner ved å kunne skille mellom ulike driftsformer, kan bidra til at overskudd fra barnehager reinvesteres i andre samfunnsnyttige formål. Dette er etter vår oppfatning en avsporing. En debatt om endringer i barnehageloven bør handle om endringer til beste for barna i barnehagen. Dersom kommuner ønsker å styrke andre samfunnsnyttige formål, har de full anledning til det uten å styre midler fra overskudd i barnehagesektoren.

Likeledes advarer PBL mot en lovhjemmel som begrenser tilskuddsmuligheten ytterligere, slik at også enkeltkommuner kan frata ulike ideelle aktører mulighet for tilskudd, begrunnet med den ideelle aktørens formål/vedtekter. Slike reguleringer vil ytterligere svekke potensialet for mangfold og kvalitet barnehagesektoren, og det er ikke til beste for barna i barnehagene.

PBL anerkjenner behovet for å ivareta det eiermangfoldet som barnehagene representerer i dag, men mener den typen lovforslag som departementet skisserer vil kunne ha utilsiktede effekter som må tas på alvor. For eksempel vil det kunne skape utfordringer for eksisterende barnehager som har behov for å endre eksisterende drift, for eksempel gjennom utvidelse eller relokalisering. Dersom lovforslaget innebærer begrensinger for dette, vil de negative konsekvenser for eksisterende barnehager kunne bli alvorlige.

PBL mener det heller ikke er grunn til å stille krav om bestemte organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager. Om man stiller slike krav, vil heller ikke det være en umulighet å omgå – hvis noen mot formodning måtte ønske det sterkt nok.

Dersom sektoren imidlertid finansieres og reguleres på en måte som hindrer at barnehager over tid går med urimelig høye overskudd, vil det være den fremste garantien for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagene til gode.

Dagens lovgivning gir valgfrihet for ideelle barnehageaktører til å velge den organisasjonsform som aktøren selv vurderer å være mest hensiktsmessig. Begrensinger i dette vil redusere muligheten for sunn drift, noe som verken er i barnas eller samfunnets interesse.

Kapittel 5: Beregningen av driftstilskudd til private barnehager

Departementets forslag:

- *Departementet legger til grunn at barnehagene fortsatt skal finansieres gjennom statlige overføringer til rammetilskuddet til kommunene. For å sikre økonomisk likebehandling av kommunale og private barnehager mener departementet at det fortsatt skal være nasjonale regler for tildeling av tilskudd til private barnehager.*
- *Departementet mener at driftstilskuddet til private barnehager fortsatt skal beregnes ut fra kommunens gjennomsnittlige utgifter i tilsvarende kommunale barnehager.*
- *Departementet mener at det kan være hensiktsmessig å differensiere driftstilskuddet til private barnehager ut fra hvor mange plasser det er i barnehagen. Siden dette vil føre til store endringer for flere barnehager, foreslår departementet å utrede dette nærmere før det eventuelt gjøres endringer i forskriften. Departementet vil sette ned en referansegruppe med representanter fra private barnehager og kommuner for dette arbeidet.*
- *I det videre arbeidet vil departementet også vurdere andre endringer som kan bidra til å sikre et mangfold av barnehager. Departementet vil blant annet vurdere om kommunen skal kunne holde de dyreste kommunale barnehagene utenfor beregningen av tilskuddet til de private barnehagene.*
- *Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til momenter som bør tas med i den videre utredningen. Dersom utredningen viser at det bør gjøres endringer i forskriften, vil departementet sende dette på ny høring.*
- *Departementet ser at det kan være behov for egne mekanismer i finansieringssystemet som gjør at private barnehager blir finansiert til å oppfylle nye lovkrav samtidig som kommunene. Departementet vil derfor be Utdanningsdirektoratet om å utrede hvordan dette kan gjøres. Departementet vil komme tilbake til dette på et senere tidspunkt.*

PBLs konklusjon:

Dagens finansieringssystem gir store forskjeller i tilskudd til private barnehager og er ikke tilpasset nye nasjonale krav til kvalitet. Finansieringssystemet truer kvaliteten og mangfoldet i sektoren.

PBL mener dagens finansieringssystem ikke gir grunnlag for en god og bærekraftig utvikling av sektoren. PBL mener det må gjøres en grundigere og helhetlig utredning av finansieringssystemet, og advarer mot å endre enkeltdeler før helheten er ivarettatt. PBL ønsker også en utredning av vår modell, som reduserer forskjeller i tilskudd og åpner for sterkere regulering av private barnehager på kommunenivå.

PBL mener regjeringen og kommunene gjennom strakstiltak må sikre finansiering av nasjonal bemanningsnorm til alle barn i alle private barnehager. Dette innebærer et pålegg til kommunene det gjelder om å øke tilskuddene til private barnehager slik at de får finansiering som setter dem i stand til å levere på de lovfestede kravene til kvalitet.

Begrunnelse:

Departementets målsettinger for beregning av tilskudd til de private barnehagene er å ivareta mangfoldet i barnehagesektoren, gi barnehagene gode driftsvilkår, ivareta barnehager med ulik størrelse og ha et mer treffsikkert system som gjenspeiler barnehagenes reelle kostnader.

PBL støtter i utgangspunktet alle departementets uttalte målsettinger. PBL mener imidlertid at forutsigbarhet, etterprøvnbarhet og helhet er viktige egenskaper ved et tilskuddssystem som skal stå seg over tid og ha legitimitet både i sektoren og i samfunnet for øvrig. Dagens finansieringssystem mangler dette.

De private barnehagenes entydige tilbakemeldinger gjennom mange år, og fra alle typer barnehageeiere, er at tilskuddsberegningene er for komplisert og for uforutsigbare. PBL mener dette er signaler og tilbakemeldinger som departementet må ta på alvor dersom målet er et bærekraftig tilskuddssystem som står seg over tid.

Innføringen av bemanningsnormen er den største reformen innenfor barnehagesektoren på lang tid. Dagens finansieringssystem er ikke rigget for en slik norm. Nasjonale krav til kvalitet harmonerer ikke med store forskjeller i tilskudd til private barnehager. Dagens finansieringssystem gjør at svært mange barnehager mottar for lave tilskudd og mange kan ikke levere innenfor bemanningsnorm og styrket pedagognorm uten å gå i underskudd.

PBL er svært skeptisk til at det settes i gang endringer i dagens finansieringsmodell uten en helhetlig utredning som tar utgangspunkt i hva det faktisk koster å levere dagens fastsatte nasjonale normer, og hvordan enda bedre kvalitet enn norm faktisk kan finansieres samtidig. Etter at en slik utredning foreligger, vil PBL være åpen for å diskutere ulike innretninger.

Regulering ved finansiering. PBLs kvalitetsmodell

PBL har foreslått en konkret finansieringsmodell som tar utgangspunkt i nasjonale gjennomsnittskostnader i kommunale barnehager i stedet for kostnader i hver enkelt kommunes kommunale barnehager. Et slikt system vil sikre alle private barnehager i alle kommuner finansiering som setter dem i stand til å gi barna et barnehagetilbud som er i tråd med vedtatte, nasjonale normer for kvalitet.

Forslaget omtales i høringsnotatet, men gjennomgangen er ikke utfyllende. Viktige trekk ved PBLs forslag til finansieringsmodell er ikke drøftet, og gjennomgås derfor her.

Prinsippet om nasjonale gjennomsnittskostnader i kommunale barnehager har vært i bruk i mange år. Samtlige kommuner som kun har private barnehager gjør vedtak om offentlig tilskudd til private barnehager basert på en slik nasjonal gjennomsnittskostnad. Dette fungerer utmerket for disse kommunene og private barnehager. Ordningen er både forutsigbar og ressursbesparende.

PBL foreslår at driftstilskudd til private barnehager skal beregnes ut fra kommunenes gjennomsnittlige utgifter, og at det deretter foretas enkle og transparente kvalitetskorreksjoner i enkeltkommunens tilskuddssatser basert på lokalpolitiske prioriteringer. Kun på en slik måte sikres private barnehager en forutsigbar og etterprøvnbar finansiering som er forankret i et kvalitetssikret tallmateriale og på en måte hvor beregninger av driftstilskudd til private barnehager er treffsikre og i samsvar med regelverkets øvrige målsettinger.

Hovedutfordringen i dagens finansieringssystem er den systematiske forskjellsbehandlingen av private barnehager fra kommune til kommune. Høringsnotatet problematiserer ikke det faktum at tilskuddene til de private barnehagene varierer med opptil 100.000 kroner per barn per år.

Departementet understreker at grunnprinsippene i finansieringssystemet skal videreføres. Sentralt i dette er at finansieringen av barnehagene skal skje gjennom statlige overføringer til rammetilskuddet til kommunene. PBLs modell legger også dette til grunn.

Departementet mener kommunenes handlefrihet er et sentralt hensyn bak rammefinansieringen og er derfor skeptisk til PBLs modell. PBL understreker at *vårt forslag til modell ivaretar og til og med styrker kommunenes handlefrihet gjennom muligheten til å vedta høyere krav til kvalitet* (utover nasjonale krav) i barnehagene i den enkelte kommune. Slik kan kommunene fortsatt vedta hvordan barnehager skal prioriteres sammenlignet med andre tjenester.

I tillegg gir PBLs modell kommunene anledning til å avkorte tilskuddet til private barnehager som ikke innfrir nasjonale (og evt. lokale) kvalitetskrav, samt krav til ordnede lønns- og pensjonsbetingelser. Dette gir kommunene større anledning til å regulere private barnehager enn i dagens system, som ikke inneholder en slik mulighet for avkortning.

PBL understreker at mekanismene både for beregning og avkortning av tilskudd i vår modell er enklere for kommunene å håndtere enn dagens kompliserte system.

Departementet ser at en felles nasjonal tilskuddssats for private barnehager kan føre til mindre arbeid i kommunene, som i dag må beregne egne satser. Videre pekes det på muligheten for at kommuner tilpasser utgifter eller beregner tilskuddet feil. PBLs klagebehandling av kommunale tilskudd har i 2019 avdekket feilberegninger i tilskuddene til private barnehager på hele 110 millioner kroner. Departementet ønsker en felles gjennomgang av veiledningsmateriellet til dagens regelverk for å redusere feil i beregningen av tilskudd.

PBL mener at overgangen til en ny, enklere og mer forutsigbar finansieringsmodell i stor grad vil fjerne årsakene til feil i dagens kompliserte regelverk, og dermed gjøre en slik gjennomgang overflødig.

PBL viser for øvrig til at det i en undersøkelse fra Ipsos, utført på oppdrag fra PBL, kom fram at nær halvparten av de spurte blant dem som forvalter tilskuddssystemet i norske kommuner, er misfornøyde med dagens finansieringssystem. To tredjedeler mener dagens system er for komplisert og ressurskrevende. Hele 64 prosent svarte at det er sannsynlig at de vil anbefale sin kommune å støtte et finansieringssystem basert på nasjonale gjennomsnittskostnader. Behovet for et enklere og mer forutsigbart finansieringssystem er med andre ord også tilstede ute i kommunene.

En ny, helhetlig utredning

Departementet kan ikke lenger flikke på dagens system. Iboende svakheter i dagens modell, nye krav til kvalitet og barnehagesektorens vilkår i en ny fase tvinger frem et behov for en ny, helhetlig utredning av finansieringssystemet. Et nytt finansieringssystem må være forutsigbart, etterprøvbart og innrettet slik at forskjellene i tilskudd reduseres og at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode.

Departementet viser til at en ordning med nasjonale tilskuddssatser, som ligner den modellen PBL har lagt frem, ble sendt på høring i 2015 og avvist. Departementet kan ikke se at det har skjedd noen endringer siden den gang som gjør det nødvendig å vurdere dette på nytt. PBL viser til at nye, nasjonale krav til innhold og kvalitet er vedtatt siden 2015. Dette er en vesentlig endring, som i seg selv gir grunn til å gjennomgå finansieringssystemet på nytt. PBLs modell skiller seg dessuten fra den som ble sendt på høring i 2015.

PBLs modell inneholder en beregning som baker inn tilskudd til pedagognorm, slik at eventuelle nasjonale endringer i denne gjøres automatisk. Modellen gjør automatisk avkortninger både for pensjonstilskudd og driftstilskudd ved manglende oppfylling av nasjonale normer. Modellen justerer også automatisk opp tilskudd til private barnehager for kommuner som ønsker å prioritere en bedre bemanning og/eller en bedre pedagogtetthet enn gjeldende norm.

Modellen er fremtidsrettet og i høyeste grad tilpasset lokalpolitiske behov, med automatisk avkortning for barnehager som for eksempel får tilskudd for en lokal kommunal bemanning som er bedre enn bemanningsnormen.

PBLs modell går mye lenger når det gjelder reguleringer og kommunal styring av private barnehager enn dagens system. Forutsetningen for slike prinsipper som er lagt inn i PBLs modell er å få på plass en utredning om finansiering og nivået som skal til for at private barnehager skal kunne levere i tråd med nasjonale normer, eller bedre ut i fra lokalpolitiske vedtak. Ingenting av dette er i praksis mulig med dagens finansieringssystem.

Dette tilsier at departementet på sviktende grunnlag i høringsnotatet avviser ny utredning av en slik modell. PBL fastholder at endringer siden 2015 i barnehagesektoren på nytt aktualiserer behovet for en helhetlig utredning hvor PBLs forslag og eventuelt andre modeller for beregning av driftstilskudd til private barnehager inngår.

PBL minner om de vurderingene som regjeringen gjorde allerede i 2014 med deling av tilskuddene i driftstilskudd, pensjonstilskudd og kapitaltilskudd. Følgende ble uttalt i forbindelse med det andre konsultasjonsmøtet mellom regjeringen og KS i 2014, om spørsmålet om overkompensasjon av pensjonsutgiftene:

«Det er videre grunn til å påpeke at rapporten viser en underkompensasjon når det gjelder kapitalkostnader. Det er derfor viktig at graden av overkompensasjon knyttet til pensjonsutgiftene sees i sammenheng med underkompensasjonen knyttet til kapitaltilskuddet.»

Prinsippet om en helhetlig finansiering ligger til grunn for dagens finansieringssystem, og må ligge til grunn også når endringer i dette foreslås. Departementets forslag til endringer mangler en slik helhetlig gjennomgang. PBL advarer sterkt mot å gjøre endringer i enkeltdeler av finansieringssystemet uten at helheten utredes.

Dagens finansieringssystem mangler legitimitet hos private barnehager blant annet fordi tilskuddene varierer i betydelig grad fra kommune til kommune og fordi svært mange kommuner gjør store feil i tilskuddsberegningene. Samtidig er det avgjørende at det skapes trygghet blant ansatte, foreldre og samfunnet for øvrig for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barn i barnehagene til gode.

PBL etterlyser et finansieringssystem hvor alle private barnehager sikres nødvendig handlingsrom for drift, investeringer og kvalitetsutvikling, og som samtidig sikrer at pengene som bevilges kommer barna til gode.

I PBLs modell legges det til grunn at alle private barnehager, uavhengig av hvilken kommune barnehagen befinner seg i, skal sikres finansiering som gir forutsetning for bærekraftig drift i tråd med nasjonale krav til kvalitet. Det viktigste punktet i en utredning vil være et samlet grunntilskudd til private barnehager slik at alle kan levere i tråd med de nasjonale normene som til enhver tid gjelder. Da kan kommunen enkelt både regulere og avkorte de som eventuelt ikke leverer innenfor

normene. Kommunene kan fremdeles beregne tilskudd ut i fra kommunale barnehagekostnader, men kan altså ikke gå under et slikt samlet grunntilskudd.

Alternative modeller kan etablere et «gult» og et «rødt» som definerer et økonomisk handlingsrom som gjør det mulig for alle ordinære private barnehager å kunne levere god kvalitet i tråd med de til enhver tid gjeldende nasjonale normene som gjelder.

I kapittel 8 ber PBL regjeringen om å definere hva et «rimelig årsresultat» skal være. Dette må sees i sammenheng med PBLs ønsker om en utredning av finansiering og regulering. Med PBLs foreslåtte prinsipper i en ny modell vil i praksis kommunene avkorte private barnehager som ikke leverer et tilbud i tråd med nasjonale normer. I tillegg vil kommuner som prioriterer å ha en høyere kvalitet enn de nasjonale normene kunne regulere og avkorte private barnehager som for eksempel velger en nasjonal norm fremfor en bedre kommunalt lokalpolitisk vedtatt norm. Den muligheten har ikke kommunene i dag. En slik helhetlig utredning, en ny finansiering som inkluderer «et rødt», vil være det beste utgangspunktet for hele barnehagesektoren.

PBL presiserer at en helhetlig utredning av finansieringssystemet må ta hensyn til barnehagenes ulike faser og utvikling over tid. Utredningen må videre se driftstilskudd, pensjonstilskudd og kapitaltilskudd i sammenheng, sørge for at tiltak for å bevare mangfoldet ikke virker mot sin hensikt og samtidig sikre at barnehagene har nødvendig handlingsrom til fremtidig kvalitetsutvikling.

Departementets forslag

I høringsnotatet peker departementet på at det kan være hensiktsmessig å differensiere driftstilskuddet til private barnehager på samme måte som for friskoler. For å unngå uønskede og utilsiktede konsekvenser ved et slikt system, foreslår departementet å utrede flere mulige modeller før endringer i forskriften gjøres.

PBL mener vårt forslag til finansieringsmodell og prinsipper om helhetlig finansiering og regulering bør inngå i den videre utredningen.

PBL mener det vil være problematisk å differensiere tilskudd til private barnehager etter størrelse, da dette ikke nødvendigvis henger sammen med kvalitet. En slik differensiering kan også fjerne insentivene som legger til rette for kostnadseffektiv drift, og gi en struktur i sektoren som ikke er gunstig i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

I tillegg til å slå negativt ut økonomisk, vil en slik regulering gå imot den retningen hele sektoren er bygd opp siste 10-15 år, en utvikling som har støtte også fra forskningshold. En differensiering av tilskuddet kan virke mot sin hensikt, og redusere mangfoldet i sektoren på sikt.

PBL vil advare mot å gjøre endringer i finansieringen som i vesentlig grad endrer forutsetningene som barnehagene har lagt til grunn for sine investeringer og prioriteringer.

Dette vil kunne gi store utfordringer for barnehagene som havner på feil side av «knekkpunktet». PBL mener også departementets skisserte knekkpunkt er satt for lavt, og ville medført store utfordringer for driften i mange av våre medlemsbarnehager.

PBL støtter i utgangspunktet ikke forslaget om at relativt dyre kommunale barnehager skal kunne holdes utenfor grunnlaget for tilskudd. En fullt utbygd barnehagesektor, og de siste årenes utvidede rett til barnehageplass, gjør at alle barnehager, både kommunale og private, risikerer å gå med ledige barnehageplasser i deler av barnehageåret. Dette påvirker personalutnyttelsen og kostnadsbildet i barnehagene.

Dersom kommunale barnehager som har høye enhetskostnader, for eksempel på grunn av lav personalutnyttelse, kan holdes utenfor grunnlaget for tilskudd, vil det vanskeliggjøre rammevilkårene og dermed mulighetene for private barnehager til å kunne tilby barnehageplasser til barn som fyller ett år sent på høsten. Private barnehager vil da tvinges til å kun tilby barnehageplasser fra 1. august.

Dersom Kunnskapsdepartementet gjennom sine utredninger kommer frem med til løsninger som ivaretar alle dyre barnehager, uavhengig av om de er kommunale eller private, på en likeverdig måte, vil PBL vurdere standpunktet på nytt.

Igen viser PBL til vårt forslag til ny modell, som baserer seg på et gjennomsnitt av kostnader fra alle kommunale barnehager, ikke kun barnehagene i den enkelte kommune. Dette vil nøytralisere effekten dyre barnehager i den enkelte kommune har på tilskuddene til de private, og dermed redusere kommunenes behov for å gjøre endringer i egen barnehagestruktur som eksempelvis kan true relativt kostbare barnehager i utkantstrøk.

Departementet ser at det kan være behov for egne mekanismer i finansieringssystemet som gjør at private barnehager blir finansiert til å oppfylle nye lovkrav samtidig som kommunene. Departementet vil be Utdanningsdirektoratet om å utrede hvordan dette eventuelt kan gjøres, og komme tilbake til dette på et senere tidspunkt. Dette er allerede løst i PBLs forslag til modell, men ikke omtalt i departementets beskrivelse av modellen.

Strakstiltak for finansiering av bemanningsnormen

PBL har uttrykt bekymring for at bemanningsnormen ikke er finansiert for private barnehager i 102 kommuner. Nær 70.000 barn går i private barnehager som finansieres på bakgrunn av to år gamle regnskap i kommuner som i 2017 hadde dårligere bemanning enn dagens norm.

PBL ber regjeringen om å sikre finansiering etter norm. Dette innebærer et pålegg til kommunene det gjelder om å øke tilskuddene til private barnehager slik at de får finansiering som setter dem i stand til å levere på de lovfestede kravene til kvalitet. PBL foreslår dette som et strakstiltak for å sikre at alle barn får nytte godt av bemanningsnormen når den trer i kraft 1 august i år. PBL ber om hurtig respons fra departementet på dette punktet.

PBL ønsker å trekke frem en kommune som faktisk har gjort dette i samarbeid med private barnehager og PBL, nemlig Drammen kommune. I stedet for å beregne et tilskudd ut i fra eksempelvis 6,2 barn per ansatt, velger kommunen å justere dette til 6,0 barn per ansatt i beregningen. Drammen kommune betaler så ut det ekstra tilskuddet dette utgjør, så snart den enkelte private barnehage kan dokumentere at den har maksimalt 6,0 barn per ansatt i sin barnehage.

Dagens forskrift hindrer departementet i å pålegge kommuner som har vedtatt tilskudd til private barnehager basert på dårligere bemanning enn 6,0 barn per ansatte i kommunale barnehager, å øke tilskuddet. PBL har klaget disse beregningene inn til Fylkesmennene på vegne av våre medlemsbarnehager. Alle sakene har endt med avslag på grunn av forskriftens ordlyd om at to år gamle kommunale barnehagekostnader skal ligge til grunn for utmålingen av tilskuddet.

PBL ber om at departementet tar med seg våre innspill i den videre utredningen og at denne tar for seg finansieringssystemet som helhet, ikke bare forslagene til endringer som departementet trekker opp. Bare slik vil vi kunne legge grunnlaget for et tilskuddssystem, et lovverk og en regulering av sektoren som står seg over tid.

Kapittel 6: Beregningen av tilskudd til pensjoner i private barnehager

Departementets forslag:

- *Departementet foreslår at tilskuddet til pensjoner i private barnehager nedjusteres, slik at det i større grad gjenspeiler pensjonsutgiftene i de private barnehagene. Departementet har ikke tatt stilling til hvilket nivå pensjonspåslaget bør ligge på. Departementet ber derfor høringsinstansene om å gi innspill til dette spørsmålet.*
- *Departementet foreslår at private barnehager som har høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom det nye pensjonspåslaget, etter søknad har krav på å få dekket pensjonsutgiftene sine. Søknadsordningen skal kun gjelde for barnehager med pensjonsavtaler som er inngått før 1. januar 2019.*

PBLs konklusjon:

PBL støtter ikke departementets forslag om at tilskuddet til pensjoner i private barnehager nedjusteres, slik det foreligger.

PBL støtter departementets forslag om at private barnehager som har høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom det nye pensjonspåslaget, etter søknad har krav på å få dekket pensjonsutgiftene sine.

Begrunnelse:

Beregningen av tilskudd til pensjoner i private barnehager må, slik som tilskudd til private barnehager generelt, være treffsikkert dersom finansieringen av private barnehager skal ha legitimitet i befolkningen og kunne stå seg over tid. Det er ikke i sektorens interesse at barnehagene får høyere tilskudd enn det som oppfattes som rimelig.

PBL er imidlertid opptatt av at finansieringen av pensjon i private barnehager ikke kan vurderes isolert, men må sees i sammenheng med helheten. Det er dessuten avgjørende at det brukes et korrekt tallgrunnlag dersom man skal justere tilskuddet til pensjoner.

I høringsnotatet formidler departementet misvisende opplysninger om pensjonskostnadene i private barnehager. Departementet gir inntrykk av at private barnehager har lavere kostnader til pensjon enn det de i realiteten har. Dette fordi det er hentet ut ufullstendige tall fra rapporteringssystemet BASIL, i stedet for å legge til grunn de reelle pensjonskostnadene i private barnehager.

PBL vil bidra til å få frem et korrekt bilde av pensjonskostnadene i sektoren. Det har vi denne gang gjort ved å kjøpe en rapport fra aktuarfirmaet Lillevold & Partners. Rapporten «Pensjonskostnader i private barnehager», datert 4.7.19, ligger som vedlegg til dette høringssvaret.

Rapporten viser et helt annet kostnadsnivå for private barnehager enn det som regjeringen har lagt til grunn i høringen. Mens Telemarksforskning finner en pensjonskostnad på 7,7 prosent, så viser denne rapporten at reelle kostnader er 10,7 prosent.

I tillegg til kostnadene til den rene pensjonssparingen, må det også tas med kostnader til AFP. For PBLs medlemmer utgjør denne kostnaden i 2018 ytterligere 0,8 prosent. Andre private barnehager

har kostnader for AFP opp til 1,9 prosent av lønn. I sum er dermed de reelle pensjonskostnadene, som kan sammenliknes med ytelser man får som kommunalt ansatt, på 11,5 prosent for PBLs tariffområde.

Dette er fremdeles lavere enn pensjonstilskuddet som utgjør 13 prosent av kommunal lønnskostnad, men ikke i nærheten av det nivået som rapporten fra Telemarksforskning indikerer.

Denne «overfinansieringen» av pensjonskostnadene ble i sin tid gjort med vilje, fordi den må sees i sammenheng med finansieringene av sektoren generelt. Spesielt må den vurderes opp mot den «underfinansieringen» sektoren har når det gjelder kapitaltilskudd/tilskudd som skal dekke utgifter ved barnehagens lokaler.

Bakgrunn

Da barnehageforliket trådte i kraft, var det uttalt at økonomisk likeverdig behandling var et virkemiddel for å få bygd ut nok barnehageplasser, men at likeverdig behandling også var et mål i seg selv. Dette resulterte i en opptrappingsperiode i årene 2003 til 2015 hvor hovedprinsipp i tilskuddsregelverket gikk fra å være kostnadsdekning og i retning av økt likeverdig behandling, i form av lik offentlig støtte i kommunale og private barnehager.

I 2015 hadde private barnehager krav på 98 prosent av den offentlige finansieringen kommunale barnehager mottok i den enkelte kommune. Mange hadde derfor en forventning om at det langsiktige målet var lik offentlige støtte uavhengig av hvem som eier barnehagen. Altså et finansieringssystem der det offentlige tilskuddet følger barnet, uavhengig hvem som eier barnehagen barnet går i.

Treffsikkerheten var imidlertid også den gang diskutert, og politiske prosesser og utredningsarbeid resulterte i at sektoren i hovedsak fikk to store regelverksendringer:

Kommunale pensjonsutgifter og kommunale kapitalkostnader skulle ikke lenger inngå i grunnlaget for tilskudd.

Begrunnelsene, slik PBL erfarte det, var at de kommunale pensjonsutgiftene var for høye og at de kommunale kapitalkostnadene var for lave, sammenlignet med de private barnehagene. Treffsikkerheten i finansiering av private barnehager var ikke god nok så lenge disse inngikk i tilskuddsgrunnlaget, og myndighetene var samtidig opptatt av at det var en helhet som var viktig av å ivareta.

Det var i den forbindelse viktig ikke bare å foreta ensidige nedjusteringer med basis i kostnadskomponenter hvor private barnehager eventuelt hadde lavere kostnadsnivåer sammenlignet med kommunale barnehager, men også samtidig å påse at treffsikkerheten i finansieringen øker i de kostnadselementene hvor private barnehager eventuelt har høyere kostnadsnivåer.

PBL og de private barnehagene var konstruktive deltakere i den forrige revisjonsprosessen, og da særlig ettersom vi og barnehagene oppfattet at departementet fortsatt var opptatt av helheten i finansieringssystemet.

PBL konstaterer at departementet denne gangen ikke er like opptatt av helheten og hvor treffsikre tilskuddsordningene er samlet og over tid.

Kunnskapsdepartementet har forsøkt å kartlegge treffsikkerheten i pensjonssjablongen som ble innført fra og med 2016, og hvorvidt den står seg sammenlignet med de private barnehagens pensjonsutgifter. Departementet har ikke forsøkt å kartlegge treffsikkerheten i de differensierte kapitaltilskuddene som ble innført fra samme år, og i hvilken grad de har økt treffsikkerheten opp mot den enkelte barnehages faktiske kapitalkostnader. Dette svekker helheten i departementets høringsnotat.

PBL er enig i de vurderingene som regjeringen gjorde i 2014 ved delingen av tilskuddene i et driftstilskudd, pensjonstilskudd og et kapitaltilskudd. Følgende ble uttalt i forbindelse med det andre konsultasjonsmøtet mellom regjeringen og KS i 2014, om spørsmålet om overkompensasjon av pensjonsutgiftene:

«Det er videre grunn til å påpeke at rapporten viser en underkompensasjon når det gjelder kapitalkostnader. Det er derfor viktig at graden av overkompensasjon knyttet til pensjonsutgiftene sees i sammenheng med underkompensasjonen knyttet til kapitaltilskuddet».

PBL var enig den gang, vi er like enige nå. Utfordringen er at departementet hopper bukk over prinsippet om en helhetlig finansiering i høringsnotatet. PBL kan derfor ikke støtte departementets forslag slik det foreligger.

Tallgrunnlaget

Tallgrunnlaget som Kunnskapsdepartementet presenterer i høringsnotatet inneholder store feil og mangler. Flere hundre private barnehager har langt høyere pensjonsutgifter enn det departementet legger til grunn i høringsnotatet. Flere hundre private barnehager har lavere pensjonsutgifter enn det som legges til grunn. Bakgrunnen for feilene er, som PBL har gjort Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet oppmerksom på ved flere anledninger, blant annet i forbindelse med pensjonssøknader innenfor dagens regelverk, at pensjonspremier dekket av barnehagens premiefond ikke synliggjøres i BASIL (årsregnskap ikke-kommunale barnehager).

Dette har også ført til flere tolkningsuttalelser fra Utdanningsdirektoratet hvor det blant annet i en uttalelse fra 1.11.17 heter:

«Det er ikke gitt at barnehagens regnskap eller faktura fra pensjonsleverandør viser barnehagens faktiske «pensjonsutgifter». Det skyldes at de ikke nødvendigvis viser barnehagens innbetaling til premiefondet eller bruk av midler fra premiefondet for å dekke barnehagens pensjonsutgifter.»

PBL mener et tallgrunnlag som inneholder så store feil og mangler, ikke gir gode forutsetninger for å komme med konkrete innspill til om pensjonspåslaget bør nedjusteres og eventuelt til hvilket nivå. PBL vil derfor komme tilbake til dette spørsmålet så fort departementet har skaffet til veie et tallgrunnlag som gir en korrekt beskrivelse av private barnehagers pensjonsutgifter.

PBL mener det også må innhentes tall på hvordan kapitaltilskuddet treffer i forhold til de reelle utgiftene de private barnehagene har, slik at de ulike elementene i finansieringsordningen kan vurderes sammen med hverandre.

Inntil et slikt arbeid kan ferdigstilles, kan vi kun tilby indikasjoner på hvilket kostnadsnivå barnehagene har knyttet til sine arealer. Indikasjonene fremkommer ved at vi ser på de førte husleiekostnadene til en del av de barnehagene som får sine regnskaper ført av PBL Regnskap AS.

Den differensen som fremkommer mellom kapitaltilskuddet og bidrag til å dekke leie (kapitalkostnader og FDVU m.v. for utleier) utgjør kr 2.663,- pr. heltidsplass i private barnehagers disfavør. Hvis vi antar at dette nivået er representativt for landet, så indikerer våre beregninger en underfinansiering på kapitalkostnadssiden, som da må dekkes via øvrig driftstilskudd, på om lag 350 millioner kroner i 2018. I sum indikerer dette en større utfordring omkring kostnadene til barnehagelokaler, enn det «overfinansieringen» knyttet til pensjonstilskuddet gjør.

I forbindelse med rapporten fra Telemarksforskning om pensjon, ble det skapt et feilaktig og urimelig inntrykk av at barnehagesektoren overfinansieres med 1 milliard kroner per år. Hvis vi legger til grunn 11,5 prosent pensjonskostnad, som følger av vedlagte rapport, utgjør imidlertid overfinansieringen i underkant av 300 millioner kroner.

Begge disse funnene gjør det for PBL enkelt å konkludere med at det absolutt er nødvendig med en helhetlig gjennomgang av finansieringssystemet. En slik gjennomgang vil gi oss mulighet til å bidra til løsninger basert på gode, og faglig forsvarlige, grunnlag og vurderinger. Debatten slik den så langt har vært ført, er kun skadelig for sektoren.

PBL opplever for øvrig at det er svært ressurskrevende, slik datatilgangen er per i dag, å skulle gjennomføre søknadsprosesser for å få dekket pensjonsutgifter ut over sjablong. Ettersom pensjonspremier betalt av premiefond ikke inngår i resultatregnskapet, må barnehagene inn i enkeltfakturaene eller årsoppgave fra pensjonsleverandør for å få fullstendig oversikt over egne pensjonsutgifter.

Mange private barnehager vil ha vanskeligheter med å få dette gjennomført på en forsvarlig måte uten at kostnaden blir uforholdsmessig høy. PBL ber Kunnskapsdepartementet ha dette med seg i det videre arbeidet, blant annet når departementet vurderer administrative konsekvenser ved for eksempel å gå over til et mer søknadsbasert system for tilskudd til pensjoner i private barnehager.

PBL erfarer dessuten at mange kommuner avslår barnehagenes søknader om å få dekket sine pensjonsutgifter. Noen av avslagene beror åpenbart på manglende kompetanse og kunnskap om pensjonsutgifter i private barnehager. Mange avslag gjøres også ut fra vesentlighetsvurderinger. Kommunene mener altså at avviket mellom barnehagens pensjonsutgifter og hva man får finansiert gjennom pensjonssjablongen ikke er stort nok. Barnehagen er dermed ikke *nok* underfinansiert.

Dersom tilskudd til pensjon skal ivaretas gjennom en pensjonssjablong, og dersom man faktisk ønsker treffsikkerhet, så må private barnehager som faktisk dokumenterer høyere pensjonsutgifter ha krav på å få disse dekket. Noe annet vil svekke troverdigheten og legitimiteten. PBL støtter derfor departementets forslag om at private barnehager med høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom nytt og revidert pensjonspåslaget, etter søknad har krav på å få dekket pensjonsutgiftene.

Vilkår for tilskudd

PBL mener det i lovforslaget bør innarbeides et nytt punkt om at kommunene kan stille vilkår om at private barnehager må kunne dokumentere betingelser om lønn og pensjon på nivå med det de 96 prosent av sektorens tariffbundne ansatte har allerede i dag, for å få tilskudd. Dette vil styrke legitimiteten i tilskuddsordningen og forsterke tilliten til barnehagesektoren, selv om problemet er marginalt. PBL mener ordnede betingelser skal være en selvfølgelig del av et organisert arbeidsliv, og tillater dermed ingen å bli medlemmer i PBL uten at dette er på plass.

For øvrig er det et viktig poeng for PBL at det ikke er et mål i seg selv at *kostnadene* til pensjon skal være så høye som mulig. Det viktige er at *pensjonsbetingelsene* til de ansatte er gode. Derfor har ansatte i PBLs medlemsbarnehager vel så gode ytelser, som det man har i kommunale barnehager.

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

Departementets forslag:

- *Departementet foreslår å lovfeste at det som hovedregel er forbud mot å eie eller drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som driver barnehager. Departementet foreslår å innføre en hjemmel i barnehageloven til å fastsette forskriftsbestemmelser om hvilke andre virksomheter det eventuelt skal være tillatt å drive, hvordan barnehagen skal bruke et eventuelt overskudd fra annen virksomhet og krav til regnskap, bokføring og revisjon. Departementet ber høringsinstansene om innspill til hvilke typer virksomheter det eventuelt skal være tillatt å drive.*
- *Departementet foreslår å innføre et krav om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Barnehagene som er et selvstendig rettssubjekt skal utarbeide regnskap, årsberetning og revisjonsberetning i samsvar med kravene i regnskapsloven og bokføringsloven. I tillegg foreslår departementet å videreføre kravene til revisjon og innsending av regnskap til tilsynsmyndigheten. Disse kravene vil følge av økonomiforskriften til barnehageloven.*
- *Departementet foreslår at styret for rettssubjektet som driver den private barnehagen, skal være barnehagens øverste ansvarlige organ. Det betyr at styret er ansvarlig for å drive barnehagen i tråd med barnehageloven med forskrifter. Styret skal være oppnevnt i samsvar med barnehagens rettsgrunnlag.*
- *Departementet foreslår at kravet om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, ikke skal gjelde for barnehageeiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, har bare ordinære barnehager med til sammen færre enn tjue barn eller bare familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn. Videre foreslår departementet at kravet heller ikke skal gjelde for eiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, bare har én åpen barnehage. Disse barnehagene vil dermed ikke være omfattet av regnskapsloven. For disse barnehagene vil departementet videreføre dagens regler i økonomiforskriften til barnehageloven. Departementet vil samtidig oppheve unntaket fra revisjonsplikten i forskriften § 3. Det betyr at barnehager som ikke blir pålagt å være et selvstendig rettssubjekt, skal få resultatregnskapet revidert av en statsautorisert eller registrert revisor.*
- *For barnehager som er unntatt fra kravet om å være et selvstendig rettssubjekt, er det styret for rettssubjektet som driver barnehagen, som er det øverste ansvarlige organet for barnehagen.*
- *Departementet foreslår å innføre en rimelig overgangsperiode for både kravet om å etablere barnehagen som et eget rettssubjekt og kravet om at barnehagen som hovedregel ikke kan drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til hvor lang denne overgangsperioden bør være.*

PBLs konklusjon:

PBL anerkjenner behovet for økt transparens og kontroll med offentlige tilskudd. PBL støtter forslaget om at det som hovedregel er forbud mot å eie eller drive annen virksomhet i samme

rettssubjekt som driver barnehager, gitt at det gjøres unntak for relevant virksomhet og virksomhet som kan bidra til bedre ressursutnyttelse i barnehagene.

PBL støtter ikke forslaget om å innføre et krav om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.

PBL mener i tillegg at formålet med regelendringene kan oppnås gjennom krav til innsending av informasjon til BASIL som også vil gjøre det enklere å føre tilsyn.

Begrunnelse:

Det er et grunnleggende prinsipp at penger bevilget til barnehage ikke skal brukes på å dekke kostnader innenfor andre virksomheter innen samme selskap. Dette er i dag regulert i barnehageloven § 14 a. a). For PBL er det viktig at det skal være så enkelt som mulig for offentligheten å kontrollere at loven følges.

PBL deler departementets bekymring for økt konkurrisiko når det drives annen virksomhet med høyere risiko i samme selskap som barnehagevirksomheten.

Den enkelte barnehage bør dog ha frihet til å drive en begrenset virksomhet som er naturlig knyttet til barnehagens virksomhet og eiendom, men som ikke er direkte knyttet til godkjent barnehagedrift slik den er definert i barnehageloven.

For eksempel kan en barnehage som eier en buss få inntekter til barnehagedriften gjennom å leie ut denne til andre ved behov og kapasitet. Egnede lokaler i barnehagen kan på samme måte leies ut til møter og bursdager, barnehager kan inngå felles ordninger om åpning i fellesferien og barnehager kan la ansatte lage veiledningshefter til eget bruk og eventuelt også til salg for andre barnehager.

Dette er støtteaktiviteter som i praksis vil bidra til å styrke barnehagens økonomiske situasjon.

PBL mener videre at ytterligere dokumentasjonskrav for innsending til BASIL, samt en styrking av tilsynsmyndigheten, vil sikre at gjeldende regler blir fulgt.

Dersom departementets forslag blir vedtatt, og hovedregelen blir at det skal være forbudt å eie eller drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som driver barnehager, bør det komme tydelig frem hva som er – og hva som ikke er – omfattet av forbudet. PBL mener barnehagene bør ha et betydelig handlingsrom, så lenge virksomheten er relevant for barnehagen og virksomheten kan bidra til bedre ressursutnyttelse.

Når det gjelder det konkrete forslaget om å innføre et krav om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, er dette noe PBL vil advare mot.

PBL anerkjenner behovet for å sikre kontroll og transparens, men mener forslaget vil innebære mer byråkrati, mer administrasjon, og at offentlige tilskudd må brukes på andre formål enn det som er til barnas beste.

Den private delen av barnehagesektoren er en av de mest regulerte sektorene i Norge i dag. Uavhengig av om barnehager er eget rettssubjekt eller ikke, så må administrative fellesfunksjoner (økonomi, regnskap, personal, IT etc.) og andre felleskostnader ofte fordeles ut fra gitte fordelingsnøkler. Å skille hver barnehage ut i egne selskaper vil ikke eliminere et potensielt problem med at barnehagen blir belastet med en for høy/lav andel av felleskostnader.

Det hører til revisors oppgave å gjøre en vurdering av anvendte fordelingsnøkler og kostnadsgrunnlag. PBL mener at tilsynsmyndighetene innenfor dagens regulering kan etterspørre grunnlaget for fordelinger/kostnadsallokeringer med anvendte fordelingsnøkler. Tilsynsjobben vil ikke nødvendigvis bli enklere dersom det foreligger faktura fra nærstående selskaper. Armlengdes avstand må dokumenteres i begge tilfeller.

Som et alternativ, dersom tilsynsmyndighetene ønsker ytterligere informasjon knyttet til barnehagenes regnskap, foreslår PBL at BASIL-rapporteringen kan tilpasses dette behovet. Dersom barnehager for eksempel er belastet rentekostnader, kan det stilles krav om at gjelden som rentekostnaden knytter seg til eksplisitt skal oppgis. Det kan da kreves at både gjeldsstørrelse og formål oppgis. I og med at barnehagen ikke kan belastes kostnader som ikke vedrører godkjent barnehagedrift, så vil det være lovstridig å kostnadsføre renter som ikke vedrører barnehagen, samt eventuelt å la banken stille pant i barnehagenes midler knyttet til andre virksomheter i selskapet/konsernet.

PBL mener departementets forslag innebærer en ytterligere kostnadsbyrde for sektoren som vil bidra til at en større andel av det offentlige tilskuddet som barnehagene mottar vil gå til revisorer og styrestrukturer. I tillegg vil det blant annet påløpe kostnader knyttet til registrering av selskaper og at hver enkelt barnehage skal levere inn årsregnskap og ligningspapirer. Vi snakker om betydelige summer som potensielt vil trekkes ut fra barnehagene og dermed ikke komme barna til gode.

PBL mener dagens BASIL-rapportering, med de tilpasninger som er nevnt ovenfor, ivaretar tilsynsmyndighetenes behov. Å byråkratisere sektoren slik at en større andel av tilskuddskronene går bort i fra barna og til andre formål, er PBL imot.

Dersom det likevel blir fattet et vedtak om at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt, må overgangsperioden i så fall være lang nok til at det ikke oppstår utfordringer knyttet til justeringsreglene for merverdiavgiftskompensasjon og lån i Husbanken.

Kapittel 8: Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

Departementets forslag:

- *Departementer foreslår at setningen om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode, fremheves i egen formålsbestemmelse.*
- *Departementet foreslår at det ikke gjøres noen innholdsmessige endringer i bestemmelsen om hvordan barnehagene skal bruke tilskuddet og foreldrebetalingen.*
- *Departementet foreslår å utarbeide en statlig veileder om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.*

PBLs konklusjon:

PBL støtter i all hovedsak forslagene, men anbefaler enkelte justeringer av ordlyden.

PBL mener det fremdeles må fremgå i lovteksten at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat.

PBL ønsker en helhetlig utredning av finansieringssystemet, og mener det i den forbindelse bør gjøres en vurdering av hva «rimelig årsresultat» kan være. Dette for å skape trygghet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode, samtidig som barnehagene sikres nødvendig handlingsrom for utvikling og bærekraftig drift. Det er særlig viktig at private barnehagers bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling vurderes over tid og ikke isolert for det enkelte år.

Begrunnelse:

Prinsippet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode, er helt grunnleggende i norske barnehager. Det er barna vi har barnehagene for, og aktører som er villige til å ofre kvaliteten i barnehagen for å få rask, personlig gevinst, har ikke noe i denne sektoren å gjøre.

Når dette prinsippet skal omsettes i juss, er det viktig at lovbestemmelsene blir så tydelige at rom for feiltolkning reduseres uten at barnehagenes frihet til å foreta gode vurderinger og disposisjoner, innskrenkes unødvendig.

Innføringen av bemanningsnorm vil bidra til å gjøre det økonomiske handlingsrommet til aktørene i sektoren mindre. I PBLs modell for finansiering vil avkortningsmekanismene ytterligere innskrenke mulighetene for å disponere offentlige tilskudd og foreldrebetaling i strid med intensjonene i loven.

PBL anser likevel grepet med å fremheve setningen om at «offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode» i en egen formålsbestemmelse, som en forenkling av lovbestemmelsen, som også er tydeliggjørende. Derfor støtter PBL dette forslaget.

Departementet er tydelig på at det ikke foreslås innholdsmessige endringer i bestemmelsen om hvordan barnehagen skal bruke tilskuddet og foreldrebetalingen, men formuleringen «Barnehagen kan ha et rimelig årsresultat», i dagens § 14a, er ved en inkurie falt ut av kapittel V i lovforslaget.

PBL mener formuleringen om rimelig årsresultat må opprettholdes i lovforslaget, i ny § 15.

PBL er enig med departementet i at dagens regulering og kvalitetskravene private barnehager er underlagt gir lite rom for å ta verdier ut av barnehagedriften, og at eventuelle overskudd i private barnehager kun er et uttrykk for at barnehagen kan levere like god kvalitet som de kommunale, til noe lavere kostnad.

For å sikre trygghet rundt at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode, ber PBL imidlertid regjeringen om å vurdere og definere hva et rimelig årsresultat skal være. PBL understreker at en slik vurdering må gjøres ut fra et langsiktig perspektiv og ta høyde for ulike stadier og faser i en barnehages utvikling. Barnehagene må sikres handlingsrom til å gjøre nødvendige investeringer, vedlikehold og kvalitetsutvikling.

PBL støtter forslaget om utarbeidelse av statlig veileder om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. De tilsynene som har vært utført viser til dels stor usikkerhet om det konkrete innholdet i barnehageloven § 14a, særlig kravet til personalkostnader. Dette gjelder både for private barnehager og fra tilsynsmyndigheters side.

En statlig veileder vil gjøre det enklere for de private barnehagene å innrette driften i samsvar med kravene som gjelder. Det vil samtidig bidra til en enhetlig praksis i utøvelsen av tilsyn.

Departementet foreslår at det ikke gjøres noen innholdsmessige endringer i bestemmelsen om hvordan barnehagene skal bruke tilskuddet og foreldrebetalingen. PBL anbefaler likevel enkelte justeringer av dagens ordlyd.

Barnehageloven § 14a første ledd bokstav b

I pkt. 8.2.3 redegjør departementet for gjeldende rett knyttet til § 14a første ledd bokstav b. Departementet legger til grunn at barnehagen må dokumentere at transaksjonen: *«i det hele tatt ville funnet sted mellom uavhengige parter»* videre at: *«Barnehagen kan derfor ikke kjøpe inn tjenester fra eier, eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier, som overstiger barnehagens behov.»*

PBL forutsetter at private barnehager ikke skal kjøpe varer og tjenester hos nærstående som ikke er relevant for godkjent barnehagedrift. Dette er også regulert i barnehageloven. Vi mener imidlertid at departementet med disse uttalelsene trekker lovforståelsen lengre enn det som kan utledes gjennom dagens lovgivning. Et utgangspunkt i dagens lov er at eier har frihet til selv å organisere virksomheten. Eier vurderer barnehagens behov og velger ønskede tiltak.

Det vil være uheldig for utviklingen av sektoren dersom kommunen eller annen tilsynsmyndighet har hjemmel til å opptre som et «smakspoliti» og i ytterste konsekvens vurdere hvor stor innsats hver enkelt barnehage skal ha anledning til å gjøre innenfor de ulike fagområdene i rammeplanen.

Det er for øvrig uklart hvordan departementet tenker eiers behov og valg skal kunne dokumenteres knyttet til kravet i bokstav b.

Videre er det uklart hvordan eier skal kunne dokumentere at en transaksjon ville funnet sted mellom uavhengige parter.

PBL anbefaler at bestemmelsen klargjør prinsippet om at eier selv organiserer egen virksomhet.

Barnehageloven § 14a første ledd bokstav c

Kravet til personalkostnader i barnehageloven § 14a, første ledd bokstav c, har vist seg å være

utfordrende å forstå både for private barnehagedrivere og tilsynsmyndigheter. Formålet med bestemmelsen fremgår ikke av lovteksten, men av forarbeidene.

PBL mener at formålet med kravet til personalkostnader, bør tas inn i lovteksten på samme måte som forutsetningen om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Det vil bidra til å synliggjøre hvilke tilfeller som barnehageloven § 14a, første ledd bokstav c, er ment å ramme, og sikre at barnehagemyndighetene anvender regelen i samsvar med lovgivers forutsetninger.

Når det gjelder kravet til personalkostnader i bestemmelsens bokstav c uttaler departementet følgende under pkt. 8.2.4:

«I merknaden til bestemmelsen i Prop. 98 L (2011-2012) er det presisert at bestemmelsen gir rom for at private barnehager kan ha en annen personalsammensetning og lønnsstruktur enn tilsvarende kommunale barnehager. Bestemmelsens vurderingstema er derfor kun om barnehagens personalkostnader er vesentlig lavere per heltidsplass.»

PBL mener at departementet i siste setning i ovennevnte utdrag, legger en for snever forståelse av bestemmelsen til grunn. Ved vurderingen av vesentlighet, er det ikke bare størrelsen på avviket som er relevant. Det følger av forarbeidene at lovgivers formål har vært å ramme «urimelige innsparinger ved lavere bemanning eller dårligere lønns- og arbeidsvilkår». Lovgiver klargjør her hvilke avviksårsaker som er relevante å vurdere opp mot bestemmelsen.

Ved vesentlighetsvurderingen må det avklares hvilke årsaker som ligger til grunn for avviket i personalkostnadene. Det er nødvendig for å kunne vurdere om avviket er en konsekvens av en «urimelig innsparing ved lavere bemanning eller dårligere lønns- og arbeidsvilkår». Avvik som kan føres tilbake til andre årsaker, som for eksempel tariffbundet lønnsutvikling, herunder forskjeller i ansiennitet, forskjeller i tilskudds nivå med mer, vil ikke være i strid med bestemmelsen.

PBL mener dagens praksis knyttet til bestemmelsen i for liten grad tar høyde for nødvendigheten av rasjonell drift. Dersom vesentlighetsterskelen legges for lavt, vil konsekvensene kunne bli et kostnadsnivå i barnehager som ikke er bærekraftig. Barnehager kan bli tvunget til hvert år å bruke mer av de økonomiske midlene som barnehagen tilføres. Det vil bli mindre rom for å spare opp egenkapital, og mulighet til å sikre barnehagen mot et fremtidig økt kostnadsnivå (vedlikehold, oppgraderinger, økte lønns- og pensjonskostnader blant ansatte), eller et fremtidig redusert inntektsnivå (færre barn). Ved full barnehagedekning vil private barnehager kunne forvente at barnetall vil variere fra år til år i vesentlig større grad enn det som har vært situasjonen frem til nå.

Regelverket må ta høyde for at barnehagers kostnadsnivå vil variere. I noen år vil det være kostnadsdekning i tilskuddene, andre år vil driften gå med underskudd.

Endringer i kostnadsnivået i kommunale barnehager får direkte påvirkning på de offentlige tilskuddene. Det må tas hensyn til at det ikke er mulig for private barnehager å ha en drift som til enhver tid tilsvarer kommunens kostnadsnivå. Variasjoner vil forekomme fordi kostnadsfaktorene ikke er like, og det er lov- og tariffavtalekrav til driften som må følges. For eksempel vil ansiennitet blant ansatte variere over tid, noe også kostnadsbildet knyttet til disponering av lokaler vil gjøre.

Også endringer i drift som følge av etterspørselssvikt vil påvirke, for eksempel vedrørende krav til saksbehandling ved nedbemanning og ansettelse. Det tar normalt tre måneder å gjennomføre en nedbemanningsprosess. Dersom det er behov for å ansette en pedagog, kan dette være tidkrevende

på grunn av manglende tilgjengelighet, og det kan til slutt ende i en søknad om dispensasjon. Det tar derfor tid å tilpasse driften ved endringer i tilskuddsnivået.

Ovennevnte forhold tilsier at terskelen ved vesentlighetsvurderingen ikke bør ligge så lavt som dagens praksis legger opp til. PBL anbefaler en endring av ordlyden, slik at handlingsrommet til de private barnehagene til å disponere midlene de tilføres i enkeltår blir større.

Departementet uttaler videre at *«Vurderingen av hvor mye som skal til for å anse differansen som vesentlig, vil være opp til kommunens skjønn.»* Det bør presiseres i forarbeidene at vurderingen er rettsanvendelse, som kan prøves fullt ut av en domstol. Forutberegnelighetshensyn og rettssikkerhetsmessige hensyn tilsier at det er av underordnet betydning hvilket forvaltningsorgan som vurderer om bestemmelsen er brutt. Hensynet til det lokale selvstyret gjør seg ikke gjeldende i dette spørsmålet.

Det er ikke vanlig at kommuner opplyser om hva som er gjennomsnittlig personalkostnad per heltidsplass i det enkelte år. Det gjør det vanskelig for private barnehager å innrette seg etter bestemmelsen. Det bør lovfestes at kommunen har plikt til å opplyse om personalkostnadsnivået per heltidsplass før tilskuddsåret starter. Kommunene bør også ha dokumentasjonsplikt for at eget personalkostnadsnivå er riktig. Dette omtales også under kapittel om tilsyn i PBLs høringssvar.

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

Departementets forslag:

- *Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør innføres et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak, eller om også andre typer lån, slik som obligasjonslån, bør være tillatt. Dersom høringsinstansene mener at også andre typer lån bør være tillatt, ber departementet om innspill til hvilke typer lån dette bør være.*
- *Dersom høringsinstansene mener at det bør innføres et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak, ber departementet om innspill til om forbudet kun bør gjelde for nye lån, eller om det også bør gjelde for eksisterende lån. Dersom forbudet skal gjelde for eksisterende lån, foreslår departementet at barnehagene får en rimelig overgangsperiode til å tilpasse seg dette kravet. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til lengden på overgangsperioden.*
- *Et eventuelt forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak vil ikke ramme gjeld som oppstår i driften av barnehagen, for eksempel ved etterskuddsbetaling til leverandører. Slike gjeldsposter vil ikke regnes som lån etter bestemmelsen.*

PBLs konklusjon:

PBL mener et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak vil føre til at tilskudd og foreldrebetaling som kunne blitt brukt til barnas beste, i stedet går til långiver i form av renter.

Vi frykter også at en mulig konsekvens ved et slikt forbud vil være at barnehager i større grad blir en arena for kortsiktige kjøp og salg. PBL støtter derfor ikke et slikt forslag.

Begrunnelse:

PBL ønsker å bidra til langsiktig eierskap i barnehagesektoren. Vi ønsker å fremme mekanismer som bidrar til langsiktige eierskap. Et eventuelt forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak, vil etter PBLs syn bidra til mer kortsiktig eierskap.

Gjennom bruk av konsernlån, ansvarlige lån og andre rasjonelle og gode ordninger, kan barnehager med behov for kapital i noen tilfeller skaffe seg kapital på en billigere måte enn gjennom banken. Flere barnehager har også erfart at banker ofte har lav kunnskap om risiko ved barnehagedrift. Dette har ført til at barnehager har fått avslag på lånesøknader, eventuelt har fått lån med høy rente, ved behov for penger til utbygging eller oppgraderinger.

Å foreslå at barnehager ikke skal ha adgang til å stifte gjeld på annen måte enn ved å oppta lån i et finansforetak vil kunne medføre at driftstilskudd i større grad vil komme finansforetak til gode på bekostning av barna i barnehagen. Lånebetingelser knyttet til lån fra nærstående er allerede regulert gjennom barnehagelovens § 14 a pkt. b) hvor det heter at «barnehagen kan ikke overfor eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier foreta transaksjoner og belastes kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter».

I notatet som departementet har bestilt og basert argumentasjonen i dette kapittelet på, er det lagt til grunn en hypotese om at økningen i barnehagenes gjeldsgrad skyldes at private barnehager belåner barnehagene og investerer i andre objekter som skal gi høyest mulig avkastning. Det

fokuseres ikke på at det kan være driftsmessige årsaker til økt gjeldsgrad, herunder opptak av gjeld i forbindelse med nybygg, renovering/oppgradering av gamle/slitte barnehagebygg og uteområder.

Barnehagene har i henhold til dagens regelverk (barnehageloven § 14 a pkt. a.)) ikke lov å belaste regnskapet med kostnader som ikke gjelder godkjent barnehagedrift. Notatet som departementet argumenterer utfra, bygger ikke på empiri, men på en teoretisk fremstilling av transaksjoner som er ulovlige, også etter dagens reguleringer.

Ytterligere innstramminger på dette området vil etter PBLs mening kun innebære ytterligere komplisering samt fjerning av nødvendig finansieringsfleksibilitet for å få tilgang til lån og for i mange tilfeller å få endende til å møtes.

PBL frykter også at et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak vil føre til en dreining i eierskapet av private barnehager. I dag er det store bildet at private barnehager har et langsiktig eierskap med pedagogiske mål for virksomheten. Dersom adgangen til å ta opp lån begrenses til lån fra finansforetak, er en mulig og utilsiktet effekt at sektoren får flere profesjonelle investorer som skyter inn kapital med forventning om hurtig avkastning.

Slike investorer har riktignok ofte kompetanse som barnehager mangler, og vil kunne bidra til økt profesjonalisering av barnehagedriften. Men dersom baksiden er at investorene er i barnehagesektoren bare i noen få år, vil det ikke gi barnehagene tilstrekkelig ro til å utvikle mangfold og kvalitet i det pedagogiske arbeidet med barna. For PBL er det viktig å advare mot en utvikling der vi risikerer at barna blir mer et middel og mindre et mål.

PBL ber departementet vurdere reguleringer som fremmer langsiktig eierskap og høy kvalitet på tilbudet, og som motvirker en dreining mot hyppige kjøp og salg av barnehager.

PBL har forståelse for at det kan ytres bekymring for om penger bevilget til barnehager blir i sektoren eller ikke. Vi er enige i at det skal stilles særskilte krav til virksomheter som i hovedsak finansieres av offentlige tilskudd. Vi skal ikke være redd for å bli kikket i kortene. Men barnehagene må likevel få lov til å gjøre profesjonelle og rasjonelle valg innenfor gjeldende lov- og regelverk. Dette kommer barna til gode gjennom at det potensielt frigjøres likviditet som kan brukes til å heve kvaliteten på tjenesten ytterligere.

Det hevdes i argumentasjonen for en slik regulering, at dersom en låneavtale blir inngått mellom selskaper i samme konsern, er det ikke en uavhengig part som vurderer låneformålet og sikkerheten for lånet. Denne beskrivelsen er ikke PBL enig i. Revisor skal vurdere slike poster i forbindelse med revisjon for å sikre seg at barnehagens resultatregnskap ikke er belastet med kostnader som ikke gjelder godkjent barnehagedrift, samt at prinsippene om armlengdes avstand er ivarettatt.

Når det hevdes at et konsern vil ha insentiver til å flytte maksimalt med gjeld ned i hver barnehage, så vil ikke et konsern kunne gjøre dette innenfor dagens regelverk, med mindre gjelden er gyldig for den aktuelle barnehagen og rentekostnaden representerer en kostnad som vedrører godkjent barnehagedrift. Som nevnt skal revisor godkjenne dette.

Samfunnet har behov for å kontrollere at private barnehager drives i tråd med gjeldende regelverk. På dette området kan det skje ved at BASIL-rapporteringen tilpasses slik at også grunnlaget for rentekostnaden rapporteres inn (lånebeløp og formål), jfr. kapittel 7. Dermed vil dette enkelt kunne ettergås.

Kapittel 10: Ansvar for å føre økonomisk tilsyn

Departementets forslag:

- *Departementet foreslår å legge ansvaret for tilsyn med økonomiske forhold ved private barnehager til departementet. Departementet vil delegere tilsynsoppgaven til Utdanningsdirektoratet.*
- *Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det er Utdanningsdirektoratet eller fylkesmannen som bør ivareta veiledningsoppgaven.*
- *Forslaget innebærer at kommunen fortsatt vil være tilsynsmyndighet for øvrige reguleringer i barnehageloven med forskrifter.*

PBLs konklusjon:

PBL støtter forslaget om å legge ansvaret for tilsyn med økonomiske forhold ved private barnehager til departementet, og at dette delegeres til Utdanningsdirektoratet.

PBL mener ansvaret for klagesaker om kommunenes beregning av tilskudd til private barnehager også må legges til Utdanningsdirektoratet.

Etter PBLs syn bør Fylkesmannen fortsatt ivareta veiledningsoppgaven.

PBLs primære syn er at tilsyn med både økonomi, kvalitet og innhold i barnehagene bør samles i et faglig kompetent og uavhengig nasjonalt tilsyn, som også er klageinstans for kommunenes beregning av tilskudd for private barnehager.

Begrunnelse:

Foreldre, ansatte og samfunnet for øvrig skal være trygge på at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagene til gode. Et fritt og uavhengig offentlig tilsyn må sikre at alle barnehager drifter i tråd med de lover og forskrifter som gjelder. Varierende kompetanse og kapasitet hos kommunen som tilsynsmyndighet gir i dag ikke samfunnet gode nok svar på om offentlige midler og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode.

Dagens system for tilsyn er til hinder for utviklingen av kvaliteten i barnehagesektoren. PBL mener regjeringen foretar et helt nødvendig grep når de flytter det økonomiske tilsynet til Utdanningsdirektoratet.

I høringsforslaget refererer departementet til Agenda Kaupangs kartlegging fra 2017, om kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Rapporten anslår at kommunene, på det tidspunktet, bare hadde ført tilsyn med én av 100 private barnehager. Intensjonen med regelverket knyttet til økonomisk tilsyn i private barnehager er at kommunen etter kontroll med barnehagenes lovpålagte innrapportering av regnskaper, skal føre økonomisk tilsyn der de ser grunn til det. Det er med andre ord en feilslutning å hevde, slik PBL har sett flere eksempler på, at det ikke er noen kontroll med de 99 øvrige barnehagene som ikke hadde vært gjenstand for økonomisk tilsyn.

PBL ser imidlertid behovet for et styrket tilsyn med økonomiske forhold ved private barnehager. Å flytte tilsynet til departementet og Utdanningsdirektoratet vil gjøre det mer uavhengig og faglig

kompetent og bidra til å sikre at pengene kommer barna til gode. Et slikt system kan også bidra til å styrke tilsynets legitimitet i sektoren, og til å bevare og å styrke tilliten til private barnehager.

Klagebehandling av tilskuddsberegning

Forslaget om å flytte tilsynet med økonomiske forhold vil styrke kontrollen av hvordan offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagene til gode. Det vil gi et spesialisert og kompetent miljø, som effektivt kan føre økonomisk tilsyn på en tilfredsstillende måte.

PBL mener det vil være en styrke for barnehagesektoren at det samme kompetansemiljøet får ansvaret for å behandle klagesaker om kommunenes tilskuddsberegninger. PBL foreslår at departementet gir Utdanningsdirektorene ansvaret for klagesaker om kommunal tilskuddsberegning som i dag ligger hos fylkesmennene.

PBL kunne påvise feil eller mangler i tilskuddsberegningene i over halvparten av 191 kommunale vedtak om tilskudd for 2019. Det er ett grep som kan gjøres for å få ned antall klager og feil i beregning av offentlige tilskudd. Kommunene og de private barnehagene i kommunen bli enige om å gjøre en samlet uavhengig kontroll av kommunens beregninger før vedtakene fattes – med gitte tidsfrister og krav til dokumentasjon. Dette ville redusert behovet for klager ettersom de mest elementære feilene da vil bli kartlagt og rettet før vedtakene gjøres.

Veiledningsansvaret

PBL viser til at departementet ber om høringsinstansenes syn på om det er Utdanningsdirektoratet eller fylkesmannen som bør ivareta veiledningsoppgaven.

PBL mener fylkesmannens veiledningsansvar bør videreføres også for § 7 og kapittel V, og støtter dermed lovforslagets alternativ 1 for § 9 a.

Et helhetlig og uavhengig tilsynssystem

I høringsforslaget fra regjeringen viser Kunnskapsdepartementet til Stortingets anmodningsvedtak nr. 805 i forbindelse med Prop 67 L (2017-2018), jmf. Innst. 319 L (2017-2018). I vedtaket heter det at «Stortinget ber regjeringen ved evalueringen av kommunenes tilsynsansvar sikre at det etableres et uavhengig tilsynssystem for barnehagesektoren».

Forslagene som departementet her har lagt på bordet, anser PBL som et klart steg i riktig retning. Men forslagene er ikke en fullgod oppfølging av nevnte anmodningsvedtak når departementet skiller ut det økonomiske tilsynet til en nasjonal instans, men står fast ved at kommunene fortsatt skal vil være tilsynsmyndighet for øvrige reguleringer i barnehageloven med forskrifter, herunder kvaliteten og innholdet i barnehagene.

PBL kan ikke se av vedtaket, eller av Innst. 319 L (2017-2018) for øvrig, at anmodningen fra Stortinget utelukkende dreier seg om den økonomiske delen av tilsynet.

I høringsforslaget skriver departementet at «begrunnelsen for at økonomisk tilsyn med private barnehager løftes til en egen nasjonal tilsynsmyndighet, er at dette er en særlig spesialisert og kompleks oppgave. Departementet mener det ikke kan forventes at alle landets kommuner har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere denne oppgaven. Departementet mener ikke disse argumentene gjør seg gjeldende for tilsyn med øvrig regelverk. Tilsyn med øvrige deler av barnehagedriften er en oppgave kommunen fortsatt skal ha kompetanse til å håndtere. Kvalitet og innhold i barnehagetilbudet er en oppgave som i større grad enn økonomitilsynet krever innsikt i lokale forhold og prioriteringer».

PBL deler ikke departementets konklusjoner på dette området, og mener departementet ikke går langt nok i sitt forslag. Feil og mangler med kommunenes tilsyn med kommunale og private barnehager er veldokumentert i en rekke stortingsmeldinger, lovproposisjoner, NOU-er og rapporter de siste ti årene.

PBL viser i denne forbindelse til stortingsmelding 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*, rapporten *Early Childhood Education and Care – Policy Review Norway* (2015) fra OECD, rapporten *Erfaring med likebehandling av kommunale og private barnehager* (2103) som Agenda Kaupang gjorde på oppdrag fra KS, Trøndelag Forskning og Utviklings rapport *Spørsmål til Barnehage-Norge* (2018), Utdanningsdirektoratets oppsummering av fylkesmennenes tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet i (2016), NOU 2012:1 *Til barnas beste*, samt en rekke rapporter fra blant annet Riksrevisjonen (2009), PwC (2010), Rambøll (2012), Agenda Kaupang (2013 og 2015) og Utdanningsdirektoratet (2015, 2016 og 2017).

Her avdekkes mangler ved barnehagemyndighetens gjennomføring av tilsyn, knyttet til blant annet sammenblanding av kommunens rolle som tilsynsmyndighet og barnehageeier, og manglende kompetanse og ressurser for utførelse av tilsynsoppgaven.

De siste årene har regjeringen forskriftsfestet den nye rammeplanen for barnehagen, som gir sentrale føringer for kvaliteten og innholdet i barnehagen. Regjeringen har skjerpet kravet til andel barnehagelærere og innført minimumskrav til bemanningstetthet i barnehagen. Dette er viktige grep for å bøte på det OECD (2015) mener er for store variasjoner på kvalitet og innhold i norske barnehager.

Men departementet følger ikke opp disse viktige grepene når de vil overlate tilsynet med kvaliteten og innholdet til hver enkelt kommune. PBL mener dette ikke vil bidra til høyere og jevnere kvalitet i tilbudet til barna, og det styrker heller ikke tilsynets legitimitet i tilstrekkelig grad.

Etter PBLs syn burde tilsynet med barnehagedriften i sin helhet blitt lagt til et separat og uavhengig tilsynsorgan.

Et nasjonalt tilsyn med samlet tilsynsansvar vil kunne ha det faglige ansvaret for tilsyn med barnehagene. Behovet for stedlig tilsyn og kjennskap til den aktuelle barnehagen det føres tilsyn med, vil kunne ivaretas gjennom å gi lokale aktører den operative delen av tilsynet, særlig hva gjelder kvalitet og innhold.

PBL mener hensynet til åpenhet og tillit også angår kommunenes drift og forvaltning av de kommunale barnehagene. PBL mener departementet i sitt arbeid med høringsforslagene burde gjort mer for å sikre samfunnet svar på om offentlige midler og foreldrebetaling kommer barna til gode også i de kommunale barnehagene.

Agenda Kaupang viser i rapporten *Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige* (2018) at det offentlige i gjennomsnitt har spart 2,28 milliarder kroner i året de siste ti årene på å tilby barnehageplasser i privat regi i stedet for i kommunal regi. Samtidig er det som departementet selv skriver: «Forskningen finner ingen systematiske forskjeller mellom private og kommunale barnehager.

Den kommunale driften av barnehager legger helt avgjørende føringer for økonomien i de private barnehagene ved at de offentlige tilskuddene til private barnehager beregnes ut fra det kommunen i gjennomsnitt bruker på drift av egne barnehager. Etter PBLs syn burde derfor departementet se

nærmere på dette når målet har vært å sikre et regelverk og en finansiering av private barnehager som fungerer godt som helhet.

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

Departementets forslag:

- *Departementet foreslår at private barnehager skal ha plikt til å legge fram alle opplysningene som den statlige tilsynsmyndigheten trenger for å føre tilsyn med kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Barnehagen skal gi den nasjonale tilsynsmyndigheten adgang til barnehagens lokaler.*
- *Departementet foreslår at barnehagens eier og nærstående skal ha plikt til å legge fram alle opplysningene som den statlige tilsynsmyndigheten trenger for å føre tilsyn med barnehagens bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.*
- *Departementet foreslår atplikten til å legge frem opplysninger skal gjelde uten hinder av taushetsplikt.*

PBLs konklusjon:

PBL støtter forslaget fra departementet om at private barnehager skal ha plikt til å legge frem alle opplysningene som den statlige tilsynsmyndigheten trenger for å føre tilsyn med kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, og forslaget om at barnehagens eier og nærstående skal ha plikt til å legge frem slike opplysninger.

PBL støtter delvis forslaget om at plikten til å legge frem opplysninger skal gjelde uten hinder av taushetsplikt.

Begrunnelse:

Når det gjelder departementets forslag om at plikten til å legge frem opplysninger skal gjelde uten hinder av taushetsplikt, ser PBL at hensynet til sakens opplysning tilsier at taushetsplikt ikke bør være til hinder for at tilsynsorganet får tilgang til relevante opplysninger.

Opplysninger knyttet til noens personlige forhold synes imidlertid å være mindre relevant for de vurderinger tilsynsorganet skal utføre. PBL foreslår derfor at bestemmelsen begrenses, slik at opplysninger knyttet til noens personlige forhold ikke kan pålegges fremlagt.

Det følger også av gjeldende lov at denne type informasjon er taushetsbelagt og beskyttet på et slikt nivå at selv ikke domstolene ensidig kan oppheve taushetsplikten.

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

Departementets forslag:

- *Departementet foreslår at direktoratet får mulighet til å pålegge en privat barnehage å rette forhold som er i strid med kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.*
- *Departementet foreslår at direktoratet får mulighet til å vedta at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake.*
- *Departementet foreslår at direktoratet får mulighet til å vedta at en privat barnehage skal tilbakebetale tilskudd. Det presiseres at barnehagen ikke kan bruke offentlige tilskudd og foreldrebetaling til å dekke denne type tilbakebetalingskrav.*
- *Departementet ber om innspill til spørsmålet om direktoratet bør få mulighet til å vedta reduksjon av tilskudd til en privat barnehage.*
- *Departementet foreslår at direktoratet kan vedta tidsbegrenset eller varig stenging av en privat barnehage dersom direktoratet avdekker gjentatte eller alvorlige brudd på regelverket.*
- *Departementet foreslår at kommunen skal få mulighet til å uttale seg før direktoratet fatter vedtak om retting av regelstridige forhold i en privat barnehage, at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake eller at en privat barnehage skal tilbakebetale tilskudd. Kommunen skal også få mulighet til å uttale seg før direktoratet vedtar en privat barnehage skal stenge*
- *Departementet ber også om høringsinstansenes syn på om kommunen bør få mulighet til å klage på vedtak om stenging.*

PBLs konklusjon:

PBL støtter forslaget om at direktoratet får hjemmel til å pålegge private barnehager å rette forhold som er i strid med kravene til bruk av tilskudd og foreldrebetaling.

PBL støtter forslaget om at direktoratet får mulighet til å vedta at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake.

PBL støtter forslaget om at direktoratet får mulighet til å vedta at en privat barnehage skal tilbakebetale tilskudd. PBL støtter også et videre arbeid som kan føre til et hovedprinsipp om at midler som ulovlig er hentet ut fra barnehagen ikke skal kunne betales tilbake med offentlige midler.

PBL mener direktoratet bør få mulighet til å vedta reduksjon av tilskudd til en privat barnehage.

PBL støtter forslaget om at direktoratet kan vedta tidsbegrenset eller varig stenging av en privat barnehage dersom direktoratet avdekker gjentatte eller alvorlige brudd på regelverket.

PBL støtter delvis forslaget om at kommunen skal få mulighet til å uttale seg før direktoratet fatter vedtak om retting av regelstridige forhold i en privat barnehage, at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake eller at en privat barnehage skal tilbakebetale tilskudd.

PBL støtter forslaget om at kommunen skal få mulighet til å uttale seg før direktoratet vedtar om en privat barnehage skal stenge.

PBL støtter forslaget om at kommunen bør få mulighet til å klage på vedtak om stenging.

Begrunnelse:

Det er hensiktsmessig at tilsynsorganet selv kan gi pålegg om retting og sanksjonere det ulovlige forholdet. Det vil være ressursøkende, dersom denne etterfølgende delen av ulovlighetsoppfølgingen skal utføres av kommunene.

Det vil kunne oppstå spørsmål om rettingspålegget er et egnet tiltak for å rette det ulovlige forholdet og om pålegget er forholdsmessig. Denne type spørsmål er det tilsynsorganet som har konstatert det ulovlige forholdet, som har de beste forutsetninger for å ta stilling til.

Det er det organet som har utført tilsynet, som har den beste kunnskapen om saken. Det tilsier at direktoratet selv vurderer eventuelle sanksjoner som følge av overtredelsen.

Tilbakebetalingskrav og spørsmålet om hvordan slike krav skal dekkes inn, må avhenge av hvilke brudd på regelverket som er avdekket.

PBL mener det må uredes om, og i så fall hvordan, det skal fastsettes regler som fører til at midler som er hentet ut ulovlig fra barnehagen, som et hovedprinsipp ikke skal kunne betales tilbake med tilskudd og foreldrebetaling. PBL støtter ideen om at tilbudet til barna ikke skal kunne bli skadelidende ved et slikt tilbakebetalingskrav.

I tilfeller hvor barnehagene har brutt regelverket, men midlene fortsatt i en eller annen form er i barnehagens eierskap, bør barnehagene, som i dag, kunne benytte offentlige tilskudd og foreldrebetaling for å dekke slikt tilbakebetalingskrav.

Det er ikke gitt at brudd på barnehageloven § 14a innebærer at økonomiske midler er tatt ut av barnehagedriften. For eksempel ved brudd på kravet til personalkostnader. Da er situasjonen at barnehagen har disponert tilskudd og foreldrebetaling på en annen måte enn kommunen (lavere personalkostnad enn kommunens gjennomsnitt). PBL stiller spørsmål ved hvordan en barnehage i et slikt tilfelle skal kunne etterkomme kommunens tilbakebetalingskrav uten at det går på bekostning av barnehagetilbudet.

PBL oppfatter det som uklart om departementets forslag også innebærer et forbud mot å benytte opparbeidet egenkapital. PBL mener det bør være opp til den enkelte barnehage selv å disponere de økonomiske midlene de tilføres i enkeltår, og de som er opparbeidet gjennom tidligere driftsår. Departementets forslag legger begrensninger i dette utgangspunktet.

PBL er enig i at der direktoratet avdekker gjentatte eller alvorlige brudd på regelverket kan stenging kunne vedtas. Det må imidlertid forutsettes at barnehagene er gitt reell anledning til å rette forholdet. Et brudd på reglene om bruken av tilskudd og foreldrebetaling vil i de aller fleste tilfeller kunne rettes over tid.

Kommunene har et tilsynsansvar og er det organ som utbetaler tilskuddene. Det er da naturlig at kommunene orienteres om direktoratets vedtak.

Dersom departementet gis hjemmel til å stenge barnehager, er det viktig at kommunene gis anledning til å opplyse departementet om sannsynlige konsekvenser av et stengingsvedtak. Det er kommunen som er nærmest til å opplyse saken om dette.

PBL fraråder at kommunene gis uttalerett til saker hvor direktoratet vurderer pålegg om retting. Kommunen kan bidra til å opplyse saken om relevante økonomiske forhold. Utover dette ser ikke PBL at kommunen bør bidra i direktoratets saksbehandling ved tilsyn av om bruken av tilskudd og foreldrebetaling er i samsvar med barnehageloven § 14a. Barnehagene og det offentlige er tjent med rask saksbehandling i saker hvor det stilles spørsmål ved en privat barnehages bruk av tilskuddsmidler. Kommunenes involvering vil kunne medvirke til økt saksbehandlingstid. Disse sakene har et stort mediafokus, som vil kunne virke inn på barnehagers daglige drift.

Det vil være av direkte betydning for kommuner om tilskudd holdes tilbake, eller om tilskudd kreves tilbakebetalt. I sistnevnte tilfelle vil tilskuddet tilfalle kommunen. Det er da en risiko for at kommuner kan komme til å vektlegge dette i sin uttalelse. Det vil derfor være tillitsvekkende, dersom direktoratet alene vurderer sanksjonene uten mulighet for kommunal påvirkning.

Bortfall av barnehageplasser vil gi negative konsekvenser for brukerne av barnehagetilbudet. Særlig alvorlig vil det være dersom barn ikke har alternativ barnehageplass, eller må ut av sitt vannte miljø ved ny barnehageplass. Vedtak om stenging vil også innvirke på kommuners mulighet til å oppfylle plikten til å tilby barnehageplass i samsvar med barnehagelovens regler. Disse hensyn tilsier at kommunene må gis klageadgang på vedtak om stenging.

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

Departementets forslag:

- Departementet foreslår enten at
 - 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,eller at
 - b) det lovfestes et krav om at kommunen som lokal barnehagemyndighet skal organiseres på en måte som sikrer uavhengighet i myndighetsrollen og likebehandling av kommunale og private barnehager.
- Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til fordeler og ulemper ved de to alternativene.

PBLs konklusjon:

Dersom etablering av et uavhengig, nasjonalt tilsyn ikke lar seg forene med regjeringens planer, er forslag a) PBLs foretrukne alternativ.

PBL anbefaler alternativ a) for at kommunene (som for eksempel Trondheim) ikke skal kunne gi seg selv adgang til å fravike nasjonalt vedtatte krav til kvalitet i barnehagene.

Det er helt avgjørende for gjennomføringen av tidenes største reform at kommunene ikke selv skal kunne behandle sine egne søknader om dispensasjon fra bemanningsnormen, pedagognormen, utdanningskravet og kravet om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder. PBL ønsker at oppgaven blir lagt til fylkesmannen.

Begrunnelse:

Innføringen av nasjonal bemanningsnorm og en styrket pedagognorm er en av de største reformene vi har hatt i barnehagesektoren. Så lenge sektoren er rammefinansiert, og med dagens system for finansiering, er det avgjørende at fylkesmannen har oppgaven med dispensasjoner. Med to års forsinkelser på tilskudd til barn i private barnehager, ser vi allerede konturene av hva som kan skje hvis dette ansvaret forblir hos kommunene.

Trondheim kommune er ett av flere eksempler. Her vil barn i private barnehager tidligst i 2022 bli tildelt et tilskudd basert på de nasjonale normene for bemanning og pedagogtettethet. De kommunale barnehagene i Trondheim hadde per 15. desember 2017 en bemanningstetthet på omregnet 6,3 barn per voksen, mens de private barnehagene hadde 6,2. Tilskuddet til barn i private barnehager i 2019 er basert på kommunens barnetall og kostnader to år tilbake i tid, som altså er dårligere enn kravet private barnehager må innfri senest fra 1. august 2019.

Administrasjonen i Trondheim kommune har i forslaget til budsjett for 2019 og økonomiplan for årene 2020-2022 lagt frem følgende:

Alle de kommunale barnehagene skal ha budsjett til å innfri bemanningsnormen per 1. januar 2020. Økt grunnbemanning og høyere kompetanse i barnehagene gir grunnlag for å kutte i vikarbruk ved sykdom.

Flere barn skal få hjelp innenfor det ordinære barnehagetilbudet i stedet for ved bruk av ekstraressurser basert på vedtak.

PBL ber om at regjeringens forslag a) velges av hensyn til kvaliteten i tilbudet til barn både i kommunale og private barnehager.

Det kan ikke være slik at kommunene skal kunne gi seg selv dispensasjon fra kravene til kvalitet og nasjonale normer vedtatt av Stortinget.

Kapittel 14: Krav til stedlig leder og vikarbruk

Departementets forslag:

- Departementet vil be Utdanningsdirektoratet utarbeide og høre et forslag til en forskriftsendring som regulerer når det kan gjøres unntak fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer.
- Departementet kan ikke se at det er behov for å regulere forventninger om vikarbruk i kommunale barnehager ut over det som allerede følger av barnehageloven § 18 første ledd.

PBLs konklusjon:

PBL støtter departementets vurderinger og imøteser en ny bestemmelse i forskrift som regulerer når det kan gjøres unntak fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer. PBL ber departementet vurdere en øvre grense for størrelse på barnehagene som skal kunne søke unntak fra kravet.

Det bør også legges til rette for adgang til å søke midlertidig dispensasjon, for å sikre nødvendig fleksibilitet for barnehagene. PBL vil komme tilbake med konkrete forslag i en formell høring, men gir også gjerne innspill til direktoratets arbeid i forkant av en slik høring.

PBL mener vikarbruk er avgjørende for at intensjonene ved bemanningsnormen (barnehageloven § 18, annet ledd) skal bli fulgt opp. PBL vil også peke på at reduksjon i vikarbruk i kommunale barnehager direkte påvirker private barnehagers muligheter til å kalle inn vikar ved behov.

Derfor vil ikke barnehageloven § 18 første ledd i tilstrekkelig grad regulere denne siden ved barnehagedrift. For å sikre høy grad av vikarbruk, er nøkkelen å sørge for at kommunene går foran gjennom sin praksis. Det vil gi private barnehager økonomisk handlingsrom til å selv bruke vikar i større grad enn i dag.

Begrunnelse:

PBL deler departementets syn på at det er behov for å tydeliggjøre regelverket rundt unntaket fra hovedregelen om at hver barnehage skal ha en styrer. Det er et viktig prinsipp at bestemmelsen ikke skal kunne brukes til å uforholdsmessig redusere kostnader til ledelse i de enkelte barnehagene.

I dag er det kommunene som leder an i ønsket om å legge flere barnehager inn under en leder. Dette påvirker tilskuddet til private barnehager og stimulerer private barnehager til å gjøre det samme.

Departementet ber om innspill til hvordan unntaket fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer bør utformes. PBL mener hensynet til de aller minste enhetene tilsier at en øvre grense for størrelse på barnehager som kan søke unntak fra regelen bør vurderes. Det bør også legges opp til at det gis adgang til å søke om midlertidig dispensasjon fra regelen.

En fleksibel tilnærming gir anledning til å etablere/opprettholde små barnehager, for eksempel på små steder, samtidig som man sikrer høyere kvalitet gjennom kobling til en større barnehage/flere barnehager under en samlet faglig sterk ledelse.

PBL mener forskriftsbestemmelsen ikke bør regulere hvor høy stillingsbrøk styreren skal ha. Dette er et tilsynelatende evig pågående spørsmål som partene i arbeidslivet har ansvaret for, og stadig forhandler om i ulike hovedoppgjør.

PBL stilte seg i høringen i 2017 positiv til bemanningsnormen i barnehagene, forutsatt at denne ble finansiert. Vi mener en norm er et viktig virkemiddel for å sikre jevnere og høyere kvalitet i norske barnehager.

I 2015 vedtok Brønnøy kommune å kutte i bemanningen i barnehagene som ett av flere tiltak for å komme ut av Robek-listen. 15. desember 2015 rapporterte kommunen en bemanningstetthet på 6,1 barn per voksen. Ett år senere rapporterte Brønnøy kommune 7,6 barn per voksen i kommunens barnehager.

Med en lovfestet bemanningsnorm vil barn i barnehager i stor grad bli skjermet mot kutt når barnehageeier er i en økonomisk presset situasjon, Dette setter vi pris på.

PBL frykter imidlertid at bemanningsnormen kan bli uthulet dersom ikke også andre viktige sider ved bemanningssituasjonen reguleres strengere enn i dag.

Sykefraværet i sektoren er høyt. For 2017 oppga KS at sykefraværet i offentlige barnehager var på 12,5 prosent. Hver dag er det mange tusen ansatte som ikke er på plass i barnegruppene.

PBL har ved gjennomgang av tilskuddssatser sett indikasjoner på at mange kommuner i betydelig grad unnlater å hente inn vikar ved sykefravær. Dette synliggjøres blant annet ved at noen kommuner har langt høyere sykelønnsrefusjoner enn vikarkostnader.

Enkelte steder er kutt i vikarbruken i barnehagene uttrykt eksplisitt som et virkemiddel for å spare penger. I sentrum-venstre-partienes budsjettforslag for Trondheim kommune for 2019, som også ble vedtatt, er det ikke lagt inn ekstra midler til bemanningsnorm ut over det som over statsbudsjettet er bevilget ekstraordinært til små barnehager.

De styrende partiene skriver dette om de økte kostnadene: «Det gjøres lokale tilpasninger på den enkelte enhet for å innfri normen. Dette kan for eksempel skje ved å redusere vikarbudsjettet høsten 2019 eller ved å utsette bemanningsveksten noen måneder dersom barnetallet gjør dette mulig.»

Vedtaket i Trondheim illustrerer hvordan bemanningsnormen i dag kan innfris uten en reell økt satsing på antall ansatte i barnehagene. Ettersom de private barnehagene får tilskudd basert på hjemkommunens faktiske kostnader to år i forveien, vil denne typen tilpasninger føre til reduserte tilskudd og dermed svekke de private barnehagenes muligheter til både å innfri normer og ta inn vikar ved behov. En mulig konsekvens er økt arbeidsbelastning for ansatte i barnehager som ikke tar inn vikar ved behov, og et dårligere tilbud til barna.

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

Departementets forslag:

- *Departementet foreslår å innføre en hjemmel i barnehageloven til å fastsette bestemmelser i forskrift om meldeplikt for private barnehager ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer.*

PBLs konklusjon:

PBL støtter regjeringens forslag om meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer.

PBL tar forbehold om hvilke organisatoriske endringer som skal være meldepliktige, og forutsetter at regjeringen tydeliggjør dette.

Begrunnelse:

PBL er en sterk tilhenger av åpenhet og transparens i barnehagesektoren. Det er ingen privatsak hvem som eier en virksomhet som er overveiende offentlig finansiert.

Det er heller ingen privatsak om en barnehage som mottar offentlige tilskudd blir vedtatt nedlagt.

Når private barnehager legger ned, skifter eier eller gjennomgår vesentlige organisatoriske endringer, er det naturlig at barnehagemyndighet og tilsynsmyndighet så raskt som mulig får kjennskap til dette.

PBL må imidlertid ta et forbehold om hvilke organisatoriske endringer som skal være meldepliktige og hvilke som ikke skal være det. PBL forutsetter at departementet tydeliggjør dette i større grad enn det som kommer frem av høringsnotatet.

PBL presiserer at plikten til å melde fra om eierskifte først skal oppfylles *etter at eierskiftet er gjennomført*.

I et representantforslag på Stortinget – 8:231 S (2017-2018) – ble meldeplikt satt i sammenheng med at kommunene også skulle ha forkjøpsrett ved salg av private barnehager. I denne sammenheng er det viktig at meldeplikt og forkjøpsrett er to adskilte tema.

PBL vil presisere, at selv om vi stiller oss positivt til meldeplikt, så har vi ikke endret mening om kommunal forkjøpsrett.

Kapittel 16: Forholdet til EØS-regelverket

Departementets standpunkt:

- *Departementet mener at barnehagetilbudet, slik det er organisert i Norge, ikke skal anses som økonomisk aktivitet, verken for kommunale eller private barnehager.*

PBLs konklusjon:

PBL mener at selv om offentlig barnehagedrift ikke omfattes av EØS-avtalens art. 61, så kan det ikke kategorisk slås fast at ikke reglene gjelder i forhold mellom private barnehager.

Begrunnelse:

Etter EØS-retten er enhver enhet som utøver økonomisk aktivitet å anse som et foretak, uavhengig av den juridiske finansieringen og hvordan enheten er finansiert, Sak C-180/98 til C-184/98, Pavlov, i avsnitt 74.

I sak E-05/07 uttalte ikke EFTA-domstolen seg om private barnehager. Saken omhandlet kommunale barnehager. Den reelle kommersielle risikoen som ligger i private barnehagers virksomhet tilsier at regelverket får anvendelse for private barnehager.

Private barnehager i Norge driver i dag på egen risiko. Det er et stort omfang av private aktører, hvor muligheten for å tjene penger på barnehagedriften har vært en viktig del av grunnlaget for å etablere barnehagedrift. Mange av barnehagene er organisert i aksjeselskaper, noe som kan oppfattes som et uttrykk for at driften også kan ha et økonomisk formål.

Barnehagesektoren drives i et marked med konkurranse. Barnehagesektoren er tilnærmet likt delt mellom kommunale barnehager og private barnehager. Det skiller seg fra sektorer der det offentlige selv produserer hoveddelen av tjenestene, eller det bare finnes et svært begrenset innslag av private.