



Vedtakssak

Dokumentnr.: 24/03509-2

Saksbehandler: Kristin Holm Jensen

Dato: 28.11.2024

Sak nr.	Behandles av:	Møtedato
	Hovedstyret	13.12.2024

Høringssvar om regulering av private barnehager

Forslag til vedtak

Hovedstyret gir administrasjonen fullmakt til å ferdigstille høringssvar om regulering av private barnehager innenfor rammen av følgende hovedkonklusjoner:

1. KS støtter forslaget til en tydeligere formålsbestemmelse, men mener hensynet til lokalt selvstyre skal nevnes på lik linje med hensynet til likebehandling, kostnadseffektivitet og en mangfoldig barnehagestruktur.
2. KS støtter forslaget til ny modell for beregning av driftstilskudd til private barnehager, med grunntilskudd, ekstra grunntilskudd og tilleggstilskudd.
3. KS mener at valg av pensjonsmodell må legge til rette for gode pensjonsvilkår også for ansatte i private barnehager, kostnadskontroll i ordningen og begrenset administrativ byrde for kommuner og private barnehager.
4. Det forutsettes fullfinansiering av nye kommunale oppgaver som følger av lov og forskriftsendringer

Bakgrunn og fakta

Det har over flere år pågått utredninger om ny regulering av private barnehager, og Kunnskapsdepartementet fremmet i november 2023 et høringsforslag om ny regulering. Forslaget innebar at kommuner selv skulle fastsette forskrifter for finansiering av private barnehager, en tydeliggjøring av kommunens mulighet for å stille vilkår ved godkjenning, samt en mulighet for at kommunen hvert 10. år kunne beslutte å redusere antall plasser de private barnehagene var dimensjonert for.

Høringsforslaget fikk begrenset støtte, og en rekke kommuner pekte på utfordringene med den administrative byrden med lokale forskrifter og finansieringsløsninger. Flere kommuner ønsket et tydeligere nasjonalt regelverk, der også forutsigbarheten for private barnehager ble bedre ivaretatt. KS støttet hovedlinjene i forslaget om sterkere lokaldemokratisk styring og handlingsrom i samarbeidet med private barnehager, men pekte på behov for klargjøring av forslaget på en rekke punkter¹.

I etterkant av høringen ble det tatt initiativ til et tverrpolitisk forlik blant stortingspartiene om reguleringen, med endringer i departementets forslag. KS har gitt innspill til arbeidet også i samarbeid med PBL, for å bidra til hensiktsmessig regulering både for kommuner og private barnehager og forutsigbarhet for begge parter.

KS administrasjon har i tråd med organisasjonens mål og verdier søkt å bidra til en samlende løsning for regulering av private barnehager, som både ivaretar hensynet til lokalt handlingsrom og bidrar til

forutsigbarhet både for kommuner og private barnehager. I arbeidet med innspill til det nasjonale forliket har KS lagt til grunn at høringsrunden viser at også kommunene ønsker klare nasjonale rammer for tilskuddsberegning til de private barnehagene, og at dette derfor kan reguleres i barnehageloven med forskrifter og ikke gjennom lokale forskrifter som foreslått i det første høringsforslaget.

Det ble i oktober 2024 inngått et forlik mellom partiene Senterpartiet, Arbeiderpartiet, Høyre, Venstre, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus om saken, se vedlegg. Forliket følger opp flere innspill fra KS og PBL, som omtales nedenfor.

Høringsforslaget som nå foreligger til vurdering, følger opp forliket på de punktene som krever ny høring. Øvrige deler av reguleringer som ikke krever ny høring vil følges opp i proposisjon til Stortinget i 2025. Dette gjelder blant annet endringer i beregning av eiendomstilskudd, administrasjonspåslag, hjemmel for å fastsette lokale forskrifter om bemannings- og kompetansekrav, regler for bruk av tilskudd og forslaget om et sterkere samarbeid mellom kommunen og private aktører om dimensjonering gjennom demokratiske prosesser med kommunens planverk.

Forslagets innhold:

Formålsbestemmelse.

Det foreslås følgende nye formålsbestemmelse i lov om private barnehager;
Regler om tilskudd til private barnehager skal særlig legge til rette for likebehandling av private og kommunale barnehagetilbud, forutsigbarhet for private barnehager, en mangfoldig barnehagestruktur og effektiv ressursbruk.

Driftstilskudd.

Det foreslås en ny nasjonalt regulert modell for beregning av tilskudd til private barnehager, med grunntilskudd, ekstra grunntilskudd og tilleggstilskudd.

Grunntilskuddet skal beregnes med utgangspunkt i gjennomsnittlige driftskostnader i kommunale barnehager. Kommunen kan holde utgifter som skyldes særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen utenfor grunntilskuddet. Dersom særskilte utgifter er trukket ut av regningsgrunnlaget, er kommunen pliktig å finansiere de private barnehagene som har samme driftsforutsetninger tilsvarende gjennom et ekstra grunntilskudd. Dette kan eksempelvis gjelde utgifter knyttet til smådriftsulemper eller særlig høy bemanning. Kommunene kan da stille vilkår for tilskuddet, for eksempel at de private barnehagene faktisk har samme bemanningstetthet. Det videreføres regler for nasjonale satser der kommunen ikke har kommunale barnehager.

Kommunen *kan* videre gi tilleggstilskudd til private barnehager, og stille vilkår for tilskuddet. Muligheten til å gi tilleggstilskudd kan legge til rette for kvalitetsutvikling av barnehagene, og for at de private barnehagene i større grad kan få dekket særskilte kostnader til drift av barnehagen. Dersom kommunen gir tilleggstilskudd legger det til rette for at private barnehager kan tilby mer tilpassede tilbud og en særskilt profil, som bidrar til kvalitet og mangfold i tilbudet. Kommunen skal ikke forskjellsbehandle private barnehagetilbud uten saklig grunn.

Dersom kommunale barnehager i gjennomsnitt ikke oppfyller nasjonale normer for bemanning eller kompetansekrav, foreslås det at kommunen får plikt til å gi tilleggstilskudd til private barnehager. Tilleggstilskuddet skal sikre at de private barnehagene likevel settes i stand til å oppfylle normene.

Kommunen kan stille vilkår til tilleggstilskuddet. Det vises til at bemannings- og pedagognormene er finansiert over kommunerammen.

Nye lokale eller nasjonale krav til private barnehager som eksempelvis økt bemanning eller særskilte satsinger, skal finansieres samtidig som disse innføres, gjennom tilleggstilskudd fram til disse inngår i beregningsgrunnlaget for grunntilskuddet. Grunntilskuddet baseres fortsatt på kommunenes regnskapstall to år før tilskuddsåret. Generelle krav som stilles til de private barnehagene må hjemles i lokal forskrift.

Pensjonstilskudd

I høringsforslaget pekes det på at regler for beregning av pensjon skal ivareta hensynet til gode pensjonsvilkår for ansatte i private barnehager, sikre kostnadskontroll, bedre treffsikkerheten og begrense administrativt arbeid. Det foreslås to ulike modeller som høres åpent.

Den første modellen innebærer at det fastsettes 3-5 nasjonale satser for prosentsatser for beregning av pensjonstilskudd til den enkelte barnehage. Disse skal tilpasses vilkårene i ulike pensjonsavtaler til private barnehager. Den høyeste prosentsatsen utgjør taket på ordningen. Dette skal i snitt over år bidra til mer treffsikker kostnadsdekning og kostnadskontroll for kommunene.

Alternativ 2 er å videreføre dagens bestemmelser om utmåling av tilskudd til pensjon og dagens søknadsordning, men med noen justeringer. Det foreslås at prosentsatsene i påslaget skal videreføres, men at det skal være en lavere prosentsats for barnehager uten tariffavtale. I tillegg foreslås det endringer i søknadsordningen treårs en ny øvre grense på 12 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene. Avskjæringstidspunktet (datogrense for nye avtaler) er foreslått fjernet.

Det foreslås en egen ordning for finansiering av pensjonskostnader for barnehager som er særskilt høye kostnader som følge av avtaler om offentlig tjenestepensjon.

Økonomiske og administrative konsekvenser.

Departementet mener at nytt system for tilskuddsberegning og pensjon ikke vil medføre vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene. Modellen kan gi ulike utslag for kommuner og private barnehager, avhengig av lokale forhold. Siden tilleggstilskudd skal være et frivillig lokalt tilskudd, må dette finansieres innenfor rammen av kommunenes frie inntekter. Departementet mener begge pensjonsmodellene vil være provenynøytrale på lengre sikt, men med noe administrative merkostnader for kommunene på kort sikt. Dette motsvares i følge departementet av at kommunene kan få noe innsparing i pensjonstilskudd til private barnehager på kort sikt.

Vurderinger

Kommunene har det overordnede ansvaret for å sikre et barnehagetilbud til alle barn i kommunen, og er lokal barnehagemyndighet. Det er lang tradisjon for samarbeid med private aktører om å sikre et godt og mangfoldig tilbud, og ulike private aktører driver i overkant av halvparten av barnehagene. I tråd med prinsippet om lokalt selvstyre, mener KS at det nasjonale regelverket fortsatt må gi rom for at kommunene kan samarbeide med private aktører om drift av barnehager. Som på øvrige velferdsområder, er det nødvendig at kommunen som lokaldemokratisk organ og ansvarlig for barnehagetilbud til alle kommunens barn kan stille krav til de private aktørenes tilbud. KS administrasjon mener det foreliggende forslaget styrker muligheten for dette, samtidig som det ivaretar målet om et likeverdig barnehagetilbud og forutsigbarhet for de private barnehagene.

Formålsbestemmelsen

KS administrasjon mener forslaget til formålsbestemmelse bidrar til en klargjøring av hvilke hensyn loven skal ivareta, og sammen med bestemmelsene om tilskuddsberegning tydeliggjøre hva kravet til likeverdige barnehagetilbud innebærer. Dette gir rom for saklig forskjellsbehandling, der like tilfeller behandles likt, mens faktiske forskjeller gir grunnlag for høyere eller lavere tilskudd til private barnehagene sammenlignet med de kommunale. Forståelsen av kravet om likebehandling er gjenstand for en omfattende rettslig tvist mellom private barnehager, staten og en rekke kommuner. En klargjøring av bestemmelsens innhold kan derfor bidra til en klargjøring av gjeldene rett og færre konflikter.

Administrasjonen mener imidlertid at hensynet til lokalt selvstyre også må nevnes i formålsbestemmelsen. Dette hensynet fremgår implisitt av flere elementer i lovforslaget og hensynet til effektiv ressursbruk i formålsbestemmelsen, men bør tydeliggjøres som et overordnet hensyn. Det lokale selvstyret er grunnlovsfestet, og kommunene har det overordnede ansvaret for å sikre barnehagetilbudet til alle barn i kommunen. Reguleringen gir også rom for lokal handlefrihet blant annet gjennom krav til tilbudets innhold.

Driftstilskudd

KS administrasjon støtter den foreslåtte modellen for beregning av driftstilskudd, med grunntilskudd og tilleggstilskudd. KS administrasjon har i sine innspill til utforming av tilskuddsmodell lagt vekt på at denne må gi tydeligere rom for å kople finansiering av private barnehager med krav til innhold i tilbudet. Med dagens system vil eksempelvis høyere kostnader i kommunale barnehager knyttet til ekstra bemanning utløse økt tilskudd til private barnehager, uten at det kan stilles samme krav til personellinnsats eller kvalitet. Den foreslåtte tilskuddsmodellen gir tydeligere rom for å stille krav knyttet til tilleggstilskudd, noe som vil bidra til et bedre og mer likeverdig tilbud i kommunale og private barnehager. Samtidig legges det tydeligere til rette for at særskilte utgifter i private barnehager, og ønske om en særskilt profil og mangfold i tilbudet kan tas hensyn til gjennom tildeling av lokale tilleggstilskudd. Dette styrker muligheten for at kommunene kan sikre et kvalitativt godt og mangfoldig barnehagetilbud i samarbeid med private aktører. Samtidig finansiering av nye krav til private barnehager styrker også deres grunnlag for drift.

Pensjonstilskudd

KS administrasjon støtter de overordnede hensynene i høringsnotatet om gode pensjonsvilkår for ansatte i private barnehager, kostnadskontroll og begrenset administrativt arbeid som fremgår av forslaget. KS har sammen med PBL pekt på en videreføring av nasjonal sjablong for pensjon, oppad begrenset til kommunens kostnader. Det ble videre pekt på behovet for en mer forutsigbar søknadsordning.

Administrasjonen mener at begge de foreslåtte modellene kan bidra til mer treffsikker kostnadsdekning for de private aktørenes kostnader, og ivareta de øvrige hensynene som er nevnt. Det er imidlertid uenighet mellom Kunnskapsdepartementet og PBL om hva de faktiske pensjonskostnadene er, noe KS vanskelig kan ta stilling til. Fra KS side må den administrative belastningen for kommunene være førende for vurderingen av de ulike modellene. Det er imidlertid ikke åpenbart hvilken modell som gir minst administrativ belastning, og KS vil derfor peke på fordeler og ulemper med begge modeller.

Økonomiske og administrative konsekvenser.

KS administrasjon vil vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene nærmere i samråd med kommunene, og belyse dette i vårt høringssvar. Det forutsettes statlig fullfinansiering av nye oppgave.

Geir B. Aga

Helge Eide

Vedlegg

Nasjonalt forlik om private barnehager