

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

Uttalelse - Leirdalen Barnehage

Status	Innsendt til Utdanningsdirektoratet Innsendt og bekreftet av instansen via e-post
Innsendt av	Beate Jacobsen
Innsenders e-post:	*****
Innsendt dato	13.12.2024
Hva heter barnehagen?:	Leirdalen Barnehage Barnehage (Privat)
Stilling	Daglig leder

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

Avsender: Kunnskapsdepartementet

1. OM HØRINGEN OG BAKGRUNNEN FOR FORSLAGENE

Om høringen

På vegne av Kunnskapsdepartementet sender Utdanningsdirektoratet forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter på høring. Temaene for høringen er forslag til regler om beregning av driftstilskudd og pensjonstilskudd til private barnehager. I høringen foreslås det også en formålsbestemmelse for regler om tilskudd til private barnehager og det gis en omtale av tilskudd til eiendom.

Høringen er åpen for alle. Også andre enn de som står på listen over høringsinstanser, er velkomne til å uttale seg. Vi ber høringsinstansene vurdere om saken bør forelegges underordnede organer som ikke er nevnt på listen over høringsinstanser.

Høringsfristen er 6. januar 2025.

Høringsuttalelser er offentlige etter offentlighetsloven og vil bli publisert.

Vi takker på forhånd for alle innspill som gis i høringen!

Bakgrunnen for forslagene

I Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030 varslet regjeringen en gjennomgang av regelverket for finansiering og styring av barnehagesektoren. Høsten 2023 sendte Kunnskapsdepartementet forslag til nye regler på høring. Departementet mottok over 3 500 høringssvar. Både forslagene og høringssvarene ligger på regjeringens nettsider. Noen av forslagene fikk i hovedsak støtte, noen ble nesten ikke kommentert, mens enkelte møtte sterk motstand. Blant annet skapte forslagene om nytt finansieringssystem for private barnehager debatt.

Partiene Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus på Stortinget mener det er behov for endringer i regelverket. De viser til at det er over 20 år siden barnehageforliket, og både barnehagesektoren og utfordringene sektoren står i har forandret seg mye siden da. Disse partiene har inngått et forlik og bedt regjeringen om å sende nye forslag om regler om driftstilskudd og tilskudd til pensjon på høring.

I forliket er partiene blant annet enige om at forslagene til nye regler skal legge til rette for god barnehagedrift, at private barnehager skal ha forutsigbare rammevilkår og en sunn og bærekraftig økonomi. Videre er de også enige om at prinsippet om likebehandling av kommunale og private barnehager skal ivaretas i loven.

Høringen skal også omtale de helhetlige endringene i finansiering av private barnehager, herunder forslag til tilskudd til eiendom slik at høringsinstansene kan uttale seg om dette.

På bakgrunn av innspillene til høringen høsten 2023 og de rammene for nytt regelverk som de seks partiene på Stortinget har inngått forlik om, har Kunnskapsdepartementet utarbeidet nye forslag til regler om finansiering av private barnehager. Disse nye forslagene sendes nå på høring i dette høringsnotatet, og handler om beregning av driftstilskudd til private barnehager (punkt 3) og beregning av pensjonstilskudd til private barnehager (punkt 4). Det foreslås også en egen formålsbestemmelse (punkt 2).

De øvrige forslagene til regelendringer som var på høring høsten 2023, og høringsinnspillene til disse, følger Kunnskapsdepartementet opp på ordinær måte. Det kan bli gjort endringer i forslagene på bakgrunn av høringsinnspillene, men det vil ikke være endringer som krever ny høring. Det tas sikte på å fremme en lovproposisjon for Stortinget i 2025.

Når det gjelder tilskudd til eiendom tas det sikte på at dette fortsatt skal reguleres i barnehageloven og nasjonal forskrift. Tilskuddet skal fremdeles gi en kompensasjon for rente- og avskrivningskostnader tilsvarende det nåværende kapitaltilskuddet. Videre tas det sikte på å videreføre tilskuddet på samme nivå. For ordinære barnehager foreslås det å utvikle dagens modell med beregning av tilskudd basert på tallgrunnlag fra Husbanken og differensieringen av tilskudd etter barnehagens godkjenningsår. I stedet beregnes én sats per barn basert på det tilgjengelige provenyet i dagens tilskudd. Det nye tilskuddet vil deretter justeres årlig med forventet kostnadsvekst. Departementet vil utrede nærmere hvordan den årlige justeringen av tilskuddet kan gjøres. Forslag til sats med omtale av beregningsmåte vil bli sendt på høring.

Der det ikke foreslås endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, videreføres eller tilpasses gjeldende regler der det er behov for det. Forskriftsregler som ikke er omtalt i dette høringsnotatet, men som må endres som følge av forslagene her, vil bli sendt på høring på et senere tidspunkt.

2. FORMÅLSBESTEMMELSE

2.1. INNLEDNING

Det har kommet innspill i høringen som tilsier at nye regler om tilskudd til private barnehager bør ta utgangspunkt i noen sentrale hensyn som har vært viktige for aktørene i sektor. Blant annet har mange vært opptatt av at reglene skal gi forutsigbarhet og ikke baseres på for stor grad av skjønn hos kommunene, at de ikke skal være for administrativt krevende for kommunene, at private og kommunale barnehager skal likebehandles og at tilskuddene bør kunne differensieres noe mer enn i dag for å sikre opprettholdelse av en mangfoldig barnehagestruktur.

En utfordring med innspillene er at de til en viss grad kan stå i motsetning til hverandre, slik at konkrete regler basert på hensynene vil trekke i ulike retninger alt ettersom hvilke hensyn som tillegges avgjørende vekt. Det vil derfor ikke være mulig å løfte frem kun ett overordnet formål som kan ivareta alle disse hensynene. Kommunalt handlingsrom til å differensiere tilskuddene vil for eksempel bidra til ønsket om at reglene skal ivareta mangfoldet i sektoren. Også hensynet til full likebehandling av private og kommunale barnehager kan tilsi at kommunen gis skjønn til å differensiere tilskuddene på samme måte som de differensierer finansieringen av egne barnehager. For stor grad av kommunalt handlingsrom vil imidlertid ikke bygge opp under ønsket om forutsigbarhet for de private barnehagene.

Departementet foreslår derfor en ny formålsbestemmelse i § 19 som angir flere sentrale hensyn reglene om tilskudd skal legge til rette for å oppfylle. De nærmere reglene om tilskudd er hver for seg basert på en avveining av disse hensynene.

2.2. SENTRALE HENSYN VED UTFORMING AV REGLENE

2.2.1. HENSYNET TIL LIKEBEHANDLING

Departementet er opptatt av at kommunale og private barnehagetilbud skal likebehandles der det ikke er relevante forskjeller som tilsier at finansieringen må være ulik. Det følger av ulovfestet forvaltningsrett at når en skjønnsmessig vurdering eller avgjørelse er overlatt til forvaltningens [frie] skjønn, skal forvaltningsorganet ikke utøve usaklig forskjellsbehandling. Ved tildeling av tilskudd gjennom enkeltvedtak følger det altså av den alminnelige forvaltningsretten at kommunen i skjønnsvurderinger ikke kan forskjellsbehandle de private barnehagene uten saklig grunn.

De nærmere forslagene om regler om driftstilskudd i barnehageloven gjelder bare private barnehager, da de kommunale barnehagene finansieres gjennom kommunenes budsjett. De kommunale barnehagene får ikke enkeltvedtak, og omfattes ikke av reglene som foreslås her. Det generelle forvaltningsrettslige kravet om likebehandling får derfor ikke anvendelse overfor kommunale barnehagetilbud.

Forslagene i dette høringsnotatet innebærer at den generelle forskriftshjemmelen som i dag finnes i § 19 tas ut av loven og at det i stedet gis regler om tilskudd til drift, pensjon og eiendom i egne bestemmelser i barnehageloven. Dette vil gjøre det mulig å rendyrke de ulike tilskuddene og tydeliggjøre hvordan kommunen skal utmåle tilskudd.

Det foreslås blant annet en adgang for kommunen til å differensiere tilskuddene, noe som er ment å bidra til mer reell likebehandling. Adgangen til å differensiere tilskuddene skal gjelde likt for private og kommunale barnehager der kommunen gis hjemmel til å holde utgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet. Der kommunen holder utgifter utenfor grunntilskuddet på grunn av nærmere angitte kriterier (se punkt 3.2.5) skal private barnehager som oppfyller de samme kriteriene gis ekstra grunntilskuddet. Dette er ment å sikre likebehandling av private og kommunale barnehagetilbud og gi kommunen noe større handlingsrom enn i dag til å tilpasse tilskuddene etter behov. Det foreslås videre en plikt for kommunen til å gi tilleggstilskudd for å finansiere nye krav fra det tidspunktet kravene får virkning for private barnehager. Dette innebærer en likebehandling i finansieringen av nye krav for private og kommunale barnehager. Se nærmere beskrivelse av forslagene i punkt 3.

Når det gjelder tilskudd til pensjon vil likebehandlingen gå ut på at man legger til rette for at ansatte i private barnehager skal kunne ha likeverdige pensjonsvilkår som ansatte i kommunale barnehager, se mer informasjon om forslag til regler om beregning av tilskudd til pensjon i punkt 4.

2.2.2. HENSYNET TIL FORUTSIGBARHET

Hensynet til forutsigbarhet innebærer å legge til rette for langsiktig planlegging hos de private barnehagene og trygge de i at de får tilskudd som er egnet til å gi et pedagogisk barnehagetilbud i tråd med regelverket på lik linje med kommunale barnehager. Hensynet til forutsigbarhet tilsier at tilskuddsreglene utformes nasjonalt og ikke inneholder for mange lokale skjønnsvurderinger.

Det foreslås derfor nasjonale regler og en hovedmodell for tilskudd til drift som tar utgangspunkt i utgifter i kommunale barnehager. Beregningen av grunntilskuddet skal baseres på regnskapstall.

For å sikre at private barnehager settes i økonomisk stand til å oppfylle bemannings- og kompetansekrav selv om kommunale barnehager ikke oppfyller kravene, foreslås det at

kommunen får plikt til å gi tilleggstilskudd der kommunale barnehager i gjennomsnitt ikke oppfyller bemannings- og kompetansekrav. Dette skal legges til rette for at alle private barnehager kan oppfylle lovens krav uavhengig av om kommunen oppfyller kravene og ivareta de private barnehagenes behov for forutsigbar finansiering.

2.2.3. HENSYNET TIL EN MANGFOLDIG BARNEHAGESTRUKTUR

Barnehager og barnegrupper er ulike, både i den private og den kommunale delen av sektoren. Noen barnehager er små med få barn, noen har en usentral plassering, noen har et tilbud som skiller seg fra andre, barn med ulike behov osv. Finansieringen av kommunale barnehager tar hensyn til slike relevante forskjeller gjennom budsjetteringen. Etter departementets syn er det viktig at reglene om tilskudd også bygger opp under slike ulikheter slik at en mangfoldig barnehagestruktur kan opprettholdes i de ulike kommunene. Dette forutsetter at tilskuddene til de private barnehagene kan differensieres dersom det er saklig grunn for det.

Det vil variere hva som gir en mangfoldig barnehagestruktur fra kommunene til kommune. For eksempel vil det variere hva som utgjør en «liten» barnehage, eller hva som anses som «usentral» beliggenhet. Nasjonale regler som fullt ut fastsetter hvordan tilskuddene bør differensieres, vil derfor treffe dårlig i mange kommuner. Kommunene må derfor gis mer handlingsrom enn reglene åpner for i dag.

Forslaget om at kommunen etter nærmere kriterier kan holde enkelte utgifter utenfor grunntilskuddet, og gi private barnehager som oppfyller de samme kriteriene ekstra grunntilskudd, er ment å bygge opp under hensynet til en mangfoldig barnehagestruktur. Forslaget ivaretar også hensynet til likebehandling av private og kommunale barnehage tilbud.

2.2.4. HENSYNET TIL EFFEKTIV RESSURSBRUK

Etter departementets syn er det også viktig at reglene legger til rette for effektiv ressursbruk, både overordnet og administrativt. Reglene bør blant annet utformes slik at de er så treffsikre som mulig og stimulerer til ressurseffektive løsninger. De bør også legge til rette for at den administrative byrden hos kommunene blir minst mulig, for eksempel slik at kommunen kan ta utgangspunkt i gjennomsnittlige tall, sjablonger, påslagssatser mv. der dette er hensiktsmessig. Reglene må også legge til rette for kostnadskontroll med bruk av offentlige midler så langt det lar seg gjøre.

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

Nei

Leirdalen Barnehage støtter ikke forslaget til formålsbestemmelse i §19. Vi mener at forslaget bryter med likebehandlingsprinsippet, at tilskuddene skal likebehandles og barnehagetilbudet likebehandles. Alle barn må få samme tilskudd uansett hvilke kommune de hører til. Vi støtter en helhetlig finansiering av private barnehager der likebehandling uansett eier ligger til grunn. Kommunale og private barnehager skal likestilles.

Vi støtter også prinsippet om ekstra finansiering av små barnehager der valgfrihet for foreldre vektlegges

3. BEREGNING AV DRIFTSTILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER

3.1. GJELDENE RETT

3.1.1. REGLER OM BEREGNING AV DRIFTSTILSKUDD

Tildeling av kommunalt tilskudd er regulert i barnehageloven § 19. Det følger av § 19 første ledd at kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager. Kommunen avgjør etter eget skjønn om det skal gis vedtak om rett til tilskudd for nye private barnehager. Ved skjønnsutøvelsen skal kommunen ta hensyn til lokale forhold og behov i relasjon til kommunens lovfestede plikt til å tilby barnehageplasser etter barnehageloven § 10 andre ledd, se Prop. 96 L (2019-2020) side 143.

Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager, jf. § 19 andre ledd første punktum. Departementet kan gi forskrift om hva som er likeverdig behandling, jf. § 19 andre ledd andre punktum.

I forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager har departementet gitt nærmere regler om beregning og tildeling av tilskudd til private barnehager. Forskriften inneholder regler om driftstilskudd, pensjonstilskudd, administrasjonstilskudd og kapitaltilskudd.

Det fremgår av forskrift om tilskudd til private barnehager § 1 at kommunen skal fatte vedtak om tilskudd til private barnehager én gang i året. Det er som nevnt opp til kommunen om den vil fatte vedtak om rett til tilskudd etter barnehageloven § 19 første ledd, men dersom en privat barnehage først har mottatt et positivt tilskuddsvedtak vil den i påfølgende år i utgangspunktet ha rett til årlige tilskudd basert på de til enhver tid gjeldende regler.

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3 regulerer driftstilskudd til ordinære barnehager. Kommunen skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret.

Kommunen skal beregne satsene for driftstilskudd i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn over og under tre år. Barn under tre år skal vektes 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Kommunen skal fastsette én sats for barn over tre år og én sats for barn under tre år. Kommuner som ikke har ordinære kommunale barnehager, skal bruke nasjonale satser som er fastsatt i forskriften.

Forskriften § 7 regulerer tilskudd til familiebarnehager. Kommunen skal gi driftstilskudd til private familiebarnehager per heltidsplass, og beregnes på samme måte som for de ordinære barnehagene i § 3.

Forskriften § 8 regulerer tilskudd til åpne barnehager. Kommunen skal gi åpne barnehager tilskudd per heltidsplass. Tilskuddet beregnes ut fra driftsutgifter og kapitalkostnader per heltidsplass i tilsvarende kommunale åpne barnehager, fratrukket pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på driftsutgiftene, og administrasjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret.

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 5 regulerer administrasjonspåslaget. Kommunen skal gi et påslag på 4,3 prosent av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter i kommunale ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

3.1.2. ADGANGEN TIL Å STILLE VILKÅR VED TILDELING AV TILSKUDD

Barnehageloven regulerer ikke direkte adgangen til å stille vilkår for tilskudd til barnehagedrift. Det følger imidlertid av den ulovfestede vilkårlæren at når forvaltningen står fritt til å avgjøre om en søknad skal innvilges eller ikke, har den også anledning til å innvilge søknaden på vilkår.

Det følger av barnehageloven § 19 første ledd at kommunen «kan» gi tilskudd til private barnehager. Mens godkjente private barnehager tidligere hadde krav på tilskudd, er det ikke tilfellet for barnehager godkjent etter 1. januar 2011.

Kommunen har en skjønnsmessig adgang til å avgjøre søknader om tilskudd etter barnehageloven § 19 første ledd, men dersom en privat barnehage først har mottatt et positivt tilskuddsvedtak, vil den i de påfølgende år i utgangspunktet ha rett til årlige tilskudd basert på de til enhver tid gjeldende satser. Kommunen har derfor i utgangspunktet bare anledning til å stille vilkår for tildeling av tilskudd ved første tilskuddsvedtak etter barnehageloven § 19 første ledd, og ikke i forbindelse med de årlige tildelingsvedtakene.

For at kommunen skal kunne stille vilkår for å gi tilskudd til nye private barnehager etter § 19 første ledd, må det være saklig sammenheng mellom vilkårene og tilskuddet, vilkårene må være i tråd med lovens formål og ikke uforholdsmessig tyngende. Dette følger av den ulovfestede vilkårlæren. Saklige og relevante vilkår kan knytte seg til ulike forhold ved barnehagedriften. Kommunen kan for eksempel stille vilkår om antall barn basert på kommunens behov for barnehageplasser.

Departementet bemerker at det private barnehager har krav på etter forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, er tilskudd beregnet ut fra «gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter» per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager. En privat barnehage har ikke krav på tilskudd som overstiger dette. Dersom kommunen likevel skulle bestemme seg for å tilby ytterligere finansiering til private barnehager, vil dette være basert på forvaltningskjønn. Det betyr at kommunen vil kunne stille vilkår ved denne tildelingen i tråd med den ulovfestede vilkårlæren.

3.2. DEPARTEMENTETS FORSLAG

3.2.1. INNLEDNING

På bakgrunn av rammene for nytt regelverk som følger av forliket, jf. punkt 1, og de mange innspillene som har kommet i høringen foreslår departementet nye regler om driftstilskudd.

Den klart største andelen av tilskuddet til private barnehager er tilskudd til drift. Tilskuddet tar sikte på å dekke kostnader til den daglige driften i barnehagene, det vil si løpende driftsutgifter som for eksempel lønn til ansatte, leker og strøm. Særlige driftsutgifter knyttet til enkeltvedtak om rett til spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. etter barnehageloven kapittel VII er ikke en del av driftstilskuddet, da dette er utgifter som følger av det særskilte enkeltvedtaket. Utgifter knyttet til pensjon, arbeidsgiveravgift på pensjon og kapitalutgifter er heller ikke en del av driftstilskuddet, da dette vil inngå i hhv. tilskudd til pensjon og tilskudd til eiendom.

Høringen høsten 2023 har vist at det er særlig tre hensyn som må ivaretas og synliggjøres i de nye reglene om driftstilskudd. Det er hensynet til forutsigbarhet for de private barnehagene, hensynet til at kommunen må kunne differensiere tilskuddet og ha lokale satsinger i noen barnehager fordi barnehager og barnegruppene er ulike, og lik behandling av kommunale og private barnehagetilbud der kommunen holder utgifter utenfor beregningsgrunnlaget for

driftstilskuddet. Departementet mener i tillegg det er viktig at reglene legger til rette for effektiv ressursbruk.

Det har kommet innspill om at de private barnehagene sikres forutsigbarhet best dersom regelverket utformes nasjonalt. Departementet opprettholder derfor ikke forslaget om at kommunene gis hjemmel til å gi lokale forskrifter om tilskudd til drift.

Etter departementets syn må driftstilskuddet samlet sett være egnet til å bidra til at de private barnehagene kan drive en pedagogisk virksomhet i henhold til barnehageloven på lik linje med kommunale barnehager. Departementet foreslår at driftstilskuddet deles inn i et grunntilskudd, et ekstra grunntilskudd og et tilleggstilskudd: Et grunntilskudd som reguleres nasjonalt vil kunne ivareta behovet for forutsigbarhet, mens en adgang for kommunene til å differensiere tilskuddet etter noen bestemte kriterier, vil gjøre det mulig å tilpasse driftstilskuddet noe basert på at barnehager og barnegrupper er ulike. En slik adgang har kommunen i dag når den finansierer de kommunale barnehagene. Forslaget til regler om ekstra grunntilskudd og tilleggstilskudd vil innebære at dersom saklige hensyn tilsier det, kan også enkelte private barnehager få høyere finansiering per barn enn andre barnehager.

3.2.2. OVERORDNET OM NYTT FORSLAG TIL DRIFTSTILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER

Først og fremst foreslås det at kommunen får plikt til å gi et grunntilskudd til alle godkjente private barnehager. Se nærmere omtale under punkt 3.2.4. Tilskuddet skal beregnes med utgangspunkt i utgifter til drift i kommunale barnehager, med unntak av utgifter til pensjon, utgifter som dekkes av andre tilskudd enn rammetilskuddet til kommunene og pålagte kommunale egenandeler knyttet til slike tilskudd, og utgifter til oppfyllelse av rettigheter fastsatt i enkeltvedtak. Tilskuddet skal baseres på regnskapstall.

Det foreslås at dersom noen av kommunens egne barnehager har utgifter som skyldes særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen, kan kommunen holde dette utenfor beregningsgrunnlaget som ligger til grunn for tilskuddet som gis til alle de private barnehagene, se punkt 3.2.5. Dersom kommunen holder utgifter som skyldes særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen utenfor beregningen av grunntilskuddet, skal kommunen gi private barnehager med de samme særlige driftsforutsetningene eller behovene ekstra grunntilskudd. Kommunen kan stille vilkår til det ekstra grunntilskuddet. Ekstra grunntilskudd skal beregnes med utgangspunkt i utgiftene som er holdt utenfor beregningen av grunntilskuddet. Se punkt 3.2.6.

Kommunen kan også gi tilleggstilskudd til private barnehager. Se nærmere omtale under punkt 3.2.7. Dette er tilskudd som vil komme i tillegg til det som ligger i kommunens regnskapstall, og som dermed ikke er en del av beregningsgrunnlaget. Det foreslås at kommunen kan stille vilkår til dette tilskuddet.

Det foreslås at kommunen får en plikt til å gi tilleggstilskudd for å finansiere nye krav fra det tidspunktet de får virkning for private barnehager, se punkt 3.2.10. For å sikre at private barnehager settes i økonomisk stand til å oppfylle bemannings- og kompetansekrav selv om kommunale barnehager ikke oppfyller kravene, foreslås det at kommunen får plikt til å gi tilleggstilskudd der kommunale barnehager i gjennomsnitt ikke oppfyller bemannings- og kompetansekrav. Tilleggstilskuddet skal da beregnes med utgangspunkt i anslag for hva det vil koste å oppfylle kravene i de kommunale barnehagene. Se nærmere omtale under punkt 3.2.9.

Det foreslås at kommunen skal vise hvordan tilskuddene er beregnet, se punkt 3.2.11.

Det foreslås at departementet gis hjemmel til å gi forskrift om kommunens plikt til å gi grunntilskudd. Departementet kan også gi forskrift om kommunens adgang til å gi tilleggstilskudd, og om unntak fra regelen om at grunntilskuddet skal ta utgangspunkt i utgifter til drift i kommunens egne barnehager. Se nærmere omtale under punkt 3.2.4 og 3.2.7.

3.2.3. HVA SOM OMFATTES AV FORSLAGET

Det foreslås å videreføre en modell med finansiering av private barnehager i form av kommunale tilskudd og foreldrebetaling. For nye barnehager skal kommunene fortsatt ha muligheten til å velge anskaffelsesmodell hvis de ønsker det. I dag får godkjente private barnehager med rett til tilskudd vedtak om tilskudd én gang i året, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 1. Det foreslås ingen endringer her. Det foreslås også å videreføre at tilskuddene gis per heltidsplass og at det skal fastsettes én sats for barn over tre år og én sats for barn under tre år i tråd med reglene i dagens § 3 tredje ledd i forskriften.

Forslagene til endringer i punktet her gjelder de nærmere reglene om beregning av tilskudd til drift. Selve retten til tilskudd vil følge av ny § 14, jf. departementets forslag i tidligere høring høsten 2023 som nevnt over i punkt 1. Departementet foreslo i høringen å lovfeste at kommunen kan godkjenne søknader om etablering av nye private barnehager (etableringsgodkjenning) og søknader om endringer hos godkjente private barnehager. Det skal være opp til kommunen om den vil godkjenne etablering av en ny privat barnehage, men hvis kommunen innvilger en søknad om etableringsgodkjenning vil den private barnehagen ha rett til tilskudd. Dette innebærer ingen realitetsendring fra i dag. For nærmere omtale vises det til høringsnotat av 1. november 2023, punkt 5. Det vises også til omtale om den ulovfestede vilkårslåren i punkt 3.1.2.

Departementet foreslår endringer i barnehageloven § 19. Dette er i dag hovedbestemmelsen om beregning av tilskudd til private barnehager, og gir hjemmel for departementet til å gi forskrift om hva som er likeverdig behandling, jf. andre ledd andre punktum. Det foreslås en egen formålsbestemmelse som viser til sentrale hensyn reglene om tilskudd skal legge til rette for. Det foreslås at det innføres egne bestemmelser i loven om tilskudd til pensjon og kapital (eiendom). Ny § 19 a vil bare omfatte regler om beregning av tilskudd til drift.

3.2.4. ALLE GODKJENTE PRIVATE BARNEHAGER SKAL MOTTA ET GRUNNTILSKUDD

Departementet foreslår at kommunen får en plikt til å gi et grunntilskudd til godkjente private barnehager. Tilskuddet vil som i dag gis i form av enkeltvedtak, og følge de alminnelige reglene som gjelder for enkeltvedtak etter forvaltningsretten. Hensikten med et grunntilskudd skal være å gi forutsigbarhet for de private barnehagene i tilskuddsutmålingen, og bidra til at de private barnehagene kan oppfylle sentrale krav og normer.

Departementet foreslår at det angis i loven at utgangspunktet for grunntilskuddet skal være utgifter til drift av kommunens egne barnehager. Begrepet «drift» må forstås på samme måte som i regnskapssammenheng. Det vil blant annet si at kapitalutgifter faller utenfor. Kravene til drift i barnehageloven gjelder i all hovedsak likt for private og kommunale barnehager, noe som tilsier at dette er et hensiktsmessig utgangspunkt. Dette vil langt på vei være samme tilnærming som det som følger av dagens regelverk, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager (finansieringsforskriften) § 3. I dag beregnes tilskuddet ut fra «gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager» (fratrasket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter). Hvilke utgifter som går til drift av barnehager, vil fremgå av kommunens regnskap. Det må

vurderes konkret om det er tilstrekkelig å vise til kommunens regnskap. I henhold til alminnelig forvaltningsrett har kommunen plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak fattes.

Det foreslås at det uttrykkelig avgrenses mot utgifter til pensjon og utgifter som dekkes av andre tilskudd enn rammetilskuddet og pålagte kommunale egenandeler knyttet til slike tilskudd, samt utgifter til oppfyllelse av rettigheter etter enkeltvedtak. Private barnehagers utgifter til pensjon samt arbeidsgiveravgift på pensjon foreslår departementet at skal dekkes gjennom et eget pensjonstilskudd, se omtalen i punkt 4.

Det foreslås at departementet skal gi forskrift om kommunenes plikt til å gi et grunntilskudd til private barnehager. Der det ikke foreslås endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, videreføres eller tilpasses gjeldende regler der det er behov for det. For eksempel videreføres regelen om at kommunen uten ugrunnet opphold skal fatte vedtak om tilskudd til private barnehager én gang i året, jf. § 1. Forskriftsregler som ikke er omtalt i dette høringsnotatet, men som må endres som følge av forslagene her, vil bli sendt på høring på et senere tidspunkt.

Departementet foreslår å fastsette i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager at grunntilskuddet skal gis per heltidsplass i private ordinære barnehager beregnet ut fra gjennomsnittlige driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter. Kommunen skal beregne satsene i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn over og under tre år. Barn under tre år skal vektes 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Grunnlaget for beregningen skal være det siste tilgjengelige kommuneregnskapet. Dette er en videreføring av dagens beregningsregler for driftstilskuddet i forskriftens § 3.

Når det gjelder familiebarnehager og åpne barnehager, må dagens regler tilpasses forslagene her. Det vil si at der det i dag vises til forskriften om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3, vil det være de nye reglene som skal gjelde.

Det foreslås også at departementet kan gi forskrift som gjør unntak fra hovedregelen om at utgangspunktet for grunntilskuddet skal være utgifter til drift i kommunens egne barnehager. Slike forskriftsregler vil være nødvendig for å videreføre dagens regler for kommuner som ikke har egne kommunale barnehager, som i dag gir tilskudd basert på nasjonale satser. Det åpner også for at det kan gis regler om andre unntak, for eksempel bruk av sjablong og påslag. Det vil være nødvendig for å videreføre regler om tilskudd til administrasjonskostnader basert på de private barnehagenes kostnader til administrasjon.

Et fåtall kommuner har ikke egne kommunale barnehager i sin kommune, kun privateide. Departementet ser at det kan være behov for å gjøre endringer i dagens regler for disse. I dag må slike kommuner gi tilskudd etter fastsatte nasjonale satser. Det kan være hensiktsmessig å gjøre endringer som gir disse kommunene noe mer handlingsrom enn i dag. Departementet ser blant annet at en mulighet kan være at det lages nasjonale satser for de ulike KOSTRA-gruppene basert på gjennomsnittlige driftsutgifter til de kommunale barnehagene (tilsvarende som beregningsgrunnlaget for grunntilskuddet), og at kommunen benytter den nasjonale satsen for den KOSTRA-gruppen de tilhører. Det er også en mulighet å kun ha med de kommunene som har private barnehager i beregningsgrunnlaget. Men det vil ikke være noe grunnlag for å trekke særskilte utgifter og satsinger ut av grunntilskuddsgrunnlaget. For å ivareta hensynet til å kunne differensiere kan grunntilskuddet for eksempel være 90 prosent av de gjennomsnittlige utgiftene for de kommunale barnehagene i KOSTRA-gruppen, og 10 prosent gis som tilleggstilskudd der kommunen kan differensiere, på saklig grunnlag, mellom de private barnehagene i kommunen. Departementet ber om innspill på om dette kan være en egnet fremgangsmåte, og vil vurdere en ny høring på et senere tidspunkt.

Videre foreslås det at kommunen, som i dag, skal gi påslag for administrasjonsutgifter på 4,3 prosent av grunntilskuddet og eventuelt ekstra grunntilskudd. Departementets gjennomgang av finansieringssystemet har vist at det nåværende påslaget gir tilstrekkelig kompensasjon for administrasjonskostnader. Det foreslås derfor å videreføre påslaget på samme nivå. Se forslaget til forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 5.

3.2.5. MULIGHET TIL Å HOLDE ENKELTE UTGIFTER UTENFOR GRUNNTILSKUDET

En utfordring med dagens finansieringsmodell er at den ikke åpner for å differensiere tilskuddene etter ulike barnehagers behov eller særtrekk. Enkelte kommuner har en sammensatt barnehagestruktur med barnehager med ulike driftsforutsetninger og særtrekk, og det kan også være vesentlige forskjeller mellom den private og den kommunale delen av sektoren.

Det foreslås derfor at kommunen får en adgang til å holde enkelte utgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet. Etter departementets syn vil dette åpne for at kommunene kan ta hensyn til at ulike typer barnehage tilbud kan ha ulike utgifter eller ulikt nivå på noen typer utgifter. Samtidig må det avveies mot hensynet til forutsigbarhet for de private barnehagene. Det foreslås derfor at kommunens adgang til å holde utgifter utenfor grunntilskuddet, skal gjelde utgifter i en barnehage som skyldes særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen. Dette betyr at kommunen må kunne årsaksforklare de utgiftene de eventuelt holder utenfor med at det er merutgifter som skyldes noen særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen.

Med *særlige driftsforutsetninger* menes særtrekk ved en konkret barnehage. Dette vil typisk kunne være små barnehager med smådriftsulemper, eller barnehager med en beliggenhet som skiller seg ut, for eksempel at de ligger på en øy. Med *særlige behov i barnegruppen* menes særtrekk ved barnegruppen. Dette kan for eksempel være barnehager med en høy andel minoritetsspråklige barn eller høy andel barn fra familier med lav sosioøkonomisk status, og der det er mange barn med behov for ekstra ressurser, men likevel ikke slik at alle barna med behov for ekstra ressurser har krav på spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven kapittel VII. For eksempel kan kommuner velge å ha særlig høy bemanning i slike barnehager. Etter departementets syn kan slike særtrekk ved barnehagen eller barnegruppen gjøre det ekstra ressurskrevende å gi et like godt barnehage tilbud til de barna som går i disse barnehagene dersom ikke tilskuddene differensieres.

Når det gjelder vurderingen av om en barnehage har særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen som innebærer merutgifter skal kommunen ha et rettsanvendelsesskjønn. Dette innebærer at kommunen må vurdere om den kommunale barnehagen har utgifter som skyldes særtrekk ved barnehagen eller barnegruppen. Hvorvidt en barnehage har særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen vil kunne variere fra kommune til kommune. For eksempel vil det variere hva som er en «liten» barnehage, eller hva slags beliggenhet som gir økte utgifter blant annet fordi det må vurderes relativt opp mot de andre barnehagene i kommunen. Kommunen må derfor gjøre en helhetsvurdering, hvor barnehagestrukturen og forholdene ellers i den enkelte kommune vil være et vesentlig moment. Det er derfor ikke mulig for departementet å angi en konkret og generell grense for hva en «liten» barnehage vil være, eller gi en fullstendig eller generell liste over hva slags type beliggenhet eller hvilke typer særtrekk ved barnegrupper som gir grunnlag for å holde utgifter utenfor driftstilskuddsgrunnlaget.

I mange kommuner vil det antagelig ikke være grunnlag for å holde utgifter utenfor grunntilskuddet. Det gjelder kommuner der det ikke er noen særlige ulikheter i barnegruppene eller i driftsforutsetningene i de ulike barnehagene. Her vil det være få eller ingen merutgifter det vil være grunnlag for å holde utenfor. Kommuner der det er ulikheter som gir grunnlag for å

holde noen utgifter utenfor, kan også vurdere at det er så lite at det ikke er verdt den administrative jobben med å finne og dokumentere disse merutgiftene. Kommuner kan altså velge å ikke benytte muligheten til å holde utgifter utenfor, selv om de har grunnlag for å gjøre det. For private barnehager i kommuner som ikke holder utgifter utenfor beregningsgrunnlaget, vil grunntilskuddet beregnes likt som driftstilskuddet beregnes i dag.

3.2.6. PLIKT TIL Å GI EKSTRA GRUNNTILSKUDD

For å sikre lik behandling av kommunale og private barnehage tilbud innad i en kommune, foreslås det at kommuner som holder utgifter i en eller flere kommunale barnehage(r) utenfor grunntilskuddet, får en plikt til å gi private barnehager med de samme driftsforutsetningene eller det samme behovet i barnegruppen ekstra grunntilskudd. Det foreslås at kommunen kan stille vilkår til dette ekstra grunntilskuddet. Dersom kommunen stiller vilkår til tilskuddet, vil det følge av vedtaket at det er en forutsetning for tilskuddet at vilkåret blir oppfylt av den private barnehagen. Konsekvensen av å ikke oppfylle vilkåret, vil da være at tilskuddet kan holdes tilbake eller kreves tilbakebetalt av kommunen. Se forslaget til § 19 a andre ledd.

I vurderingen av hva som er de «samme driftsforutsetningene» eller «det samme behovet i barnegruppen» legger departementet til grunn at kommunen må vurdere likheten mellom barnehagene eller barnegruppene. Begrepet «samme» skal ikke forstås slik at barnehagene eller barnegruppene må være helt like. Det vil her være saklig å legge vekt på om barnehagen eller barnegruppen i den private barnehagen har de samme særtrekkene som er årsaken til utgiftene i de kommunale barnehagene som holdes utenfor beregningen. I vurderingen skal kommunen ikke forskjellsbehandle private og kommunale barnehage tilbud uten saklig grunn. Denne vurderingen vil innholdsmessig være lik det alminnelige forbudet mot usaklig forskjellsbehandling som gjelder ved forvaltningens frie skjønn. Etter departementets syn vil en slik tilnærming samlet sett bygge opp under ønsket om likeverdige barnehage tilbud i kommunale og private barnehager innad i en kommune, og legge til rette for en mangfoldig barnehagestruktur.

Det foreslås at kommunen får fritt skjønn til å vurdere om den vil holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget eller ikke. Dette innebærer at det vil være opp til kommunen om utgifter skal holdes utenfor, selv om vilkåret om at det foreligger «særlige driftsforutsetninger» eller «særlige behov i barnegruppen» er oppfylt. Dersom slike utgifter ikke holdes utenfor, vil de inngå som en del av grunnlaget for å beregne grunntilskuddet til alle de private barnehagene i kommunen. I slike tilfeller vil det ikke være grunnlag for ekstra grunntilskudd til private barnehager med særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen.

Departementet foreslår å fastsette i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3 tredje ledd at ved beregningen av ekstra grunntilskudd til en privat barnehage skal kommunen ta utgangspunkt i utgiftene i den kommunale barnehagen som er holdt utenfor grunntilskuddet. Tilskuddet skal gis per heltidsplass. Det ekstra grunntilskuddet skal være på samme forholdsmessige nivå som utgiftene som er holdt utenfor i de(n) kommunale barnehagene. Dette vil sikres ved at det skal beregnes som en sats per barn. Disse private barnehagene skal da få et samlet grunntilskudd som gjør dem bedre i stand til å gi et likeverdig tilbud som tilsvarende kommunale barnehager enn de har i dag.

Fordi beregningen av grunntilskuddet vil være basert på regnskapstall, vil grunntilskuddet, og et eventuelt ekstra grunntilskudd, få et toårig etterslep. Vurderingen av om en privat barnehage har rett på ekstra grunntilskudd må derfor gjøres ved å sammenligne driftsforutsetninger og behov i barnegruppen i private barnehager for tilskuddsåret, med driftsforutsetninger og behov i barnegruppen i regnskapsåret der utgifter er holdt utenfor.

3.2.7. MULIGHETEN TIL Å GI TILLEGGSTILSKUDD

Det foreslås videre å lovfeste at kommunen har adgang til å gi lokale tilleggstilskudd, og stille vilkår for bruken av dette tilskuddet. Dersom kommunen stiller vilkår til tilskuddet, vil det følge av vedtaket at det er en forutsetning for tilskuddet at vilkåret blir oppfylt av den private barnehagen. Konsekvensen av å ikke oppfylle vilkåret, vil da være at tilskuddet kan holdes tilbake eller kreves tilbakebetalt av kommunen. Se forslaget til § 19 a tredje ledd.

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.

Det er ikke noe krav om at den private barnehagen har «særlige driftsforutsetninger» eller «særlige behov i barnegruppen» for at kommunen kan gi tilleggstilskudd. Kommunen kan imidlertid velge å gi tilleggstilskudd i slike tilfeller, selv om slike forhold ikke gir rett til ekstra grunntilskudd (for eksempel fordi kommunen ikke holder utgifter utenfor grunntilskuddet).

Kommunen har også i dag adgang til å gi finansiering til private barnehager utover det den er pålagt etter loven og knytte vilkår til en slik finansiering, jf. punkt 3.1.2. Departementet mener likevel at det er viktig å synliggjøre denne muligheten i loven.

Det vil være opp til kommunen hvor mye tilleggstilskudd som eventuelt skal gis, og hva som skal være utgangspunktet for beregningen. Dersom kommunen velger å gi tilleggstilskudd, foreslås det at kommunen får en plikt til å likebehandle private barnehagetilbud slik at forskjellsbehandling må være saklig begrunnet.

Det foreslås at departementet kan gi forskrift om kommunenes adgang til å gi tilleggstilskudd.

3.2.8. FINANSIERING AV LOKALE SATSINGER

Dersom en kommune ønsker å ha en særskilt satsing i noen barnehager (kommunale og private), kan det gis som et tilleggstilskudd til de private barnehagene som er del av satsingen. Etter hvert vil utgiftene knyttet til en særskilt satsing kunne holdes utenfor beregningsgrunnlaget for grunntilskuddet dersom det er forbundet med «særlige driftsforutsetninger» eller «særlige behov i barnegruppen». Kommunen er da forpliktet til å gi private barnehager som har de samme driftsforutsetningene eller behovet, ekstra grunntilskudd. Kommunen kan også stille vilkår til dette ekstra grunntilskuddet. Dersom utgiftene som holdes utenfor i de kommunale barnehagene er knyttet til en satsing som også gjaldt tilsvarende private barnehager, og som de fikk samtidig finansiering for gjennom et tilleggstilskudd frem til utgiftene var gjenspeilet i regnskapstallene, vil de ikke ha rett på ekstra grunntilskudd etter at satsingen er avsluttet. Dette innebærer at kommunen kan holde utgifter til en slik satsing, dersom utgiftene er begrunnet i særlig behov i barnegruppen eller særlig driftsforutsetning, utenfor beregningen av grunntilskuddet uten at det utløser plikt til ekstra grunntilskudd etter at satsingen er avsluttet. Dette vil sikre at det også er samtidig avslutning av finansiering av en satsing, og vil innebære lik behandling av private og kommunale barnehager.

Eksempel der satsingen er knyttet til særlige behov i barnegruppen:

I kommune A er det 15 barnehager – åtte kommunale og syv private. Kommunen bestemmer seg for en særskilt langsiktig satsing i barnehager hvor mer enn 30 prosent av barna er minoritetsspråklige. I kommunen gjelder dette fire barnehager – to kommunale og to private. Kommune A beslutter at disse fire skal få ekstra ressurser til å øke bemanningen, og setter derfor som vilkår at midlene benyttes til å ansette flere personer, for eksempel en språkpedagog.

De fire barnehagene er omtrent like store, og de to private barnehagene får et tilleggstilskudd på 1 million kroner hver. Dette tilleggstilskuddet får de i to år.

Det tredje året er de midlene som kommune A har brukt til å øke bemanningen i de to kommunale barnehagene, blitt en del av beregningsgrunnlaget for grunntilskuddet i kommunen. Fordi bare et fåtall av barnehagene i kommune A har en høy andel minoritetsspråklige barn, trekker kommunen merutgiftene knyttet til den ekstra språkpedagogen i de to kommunale barnehagene ut av beregningsgrunnlaget for det grunntilskuddet som alle de private barnehagene får begrunnet i særlige behov i barnegruppen. De to private barnehagene som i to år har fått tilleggstilskudd, får fortsatt mer ressurser, men nå får de midlene som et ekstra grunntilskudd. Kommunen kan fortsatt sette som vilkår at midlene benyttes til økt bemanning, for eksempel en språkpedagog. Dersom kommunen avslutter satsingen, vil de ekstra millionene til språkpedagog i kommunale barnehager kunne kuttes med en gang. Utgiftene vil fortsatt kunne trekkes ut av beregningen av grunntilskuddet i to år etter satsingen, men det vil ikke være en plikt til ekstra grunntilskudd i de private barnehagene slik at satsingen kan avsluttes samtidig i de private barnehagene.

Eksempel der satsingen ikke er knyttet til vilkårene for å holde utgifter utenfor grunntilskuddet
Kommune B ønsker å styrke grunnbemanningen i alle barnehagene i kommunen. De øker derfor budsjettene til de kommunale barnehagene, og gir tilleggstilskudd til de private barnehagene med vilkår om at det skal gå til økt grunnbemanning. Etter to er de økte kostnadene til styrket grunnbemanning i de kommunale barnehagene del av regnskapstallene, og dermed del av beregning av grunntilskudd. Siden satsingen ikke er begrunnet i særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen er det ikke grunnlag for å holde merutgiftene til økt grunnbemanning utenfor, og dette vil da inngå i det vanlige grunntilskuddet til alle de private barnehagene. Da kan ikke lengre kommunen stille vilkår til de private barnehagene om økt grunnbemanning. For å sikre at pengene da går til dette, må i så fall kommunen fastsette en lokal forskrift med strengere krav til grunnbemanningen.

3.2.9. PLIKT TIL Å GI TILLEGGSTILSKUDD NÅR KOMMUNEN IKKE OPPFYLLER NORMKRAV

Grunntilskuddet beregnes med utgangspunkt i utgifter til drift i kommunale barnehager. For å sikre at private barnehager settes i økonomisk stand til å oppfylle bemannings- og kompetansekrav selv om kommunale barnehager ikke oppfyller kravene, foreslås det at kommunen får plikt til å gi tilleggstilskudd der kommunale barnehager i gjennomsnitt ikke oppfyller bemannings- og kompetansekrav. Tilleggstilskuddet skal da beregnes med utgangspunkt i anslag for hva det vil koste å oppfylle kravene i de kommunale barnehagene.

Fordi tilskuddet må ta utgangspunkt i anslag (og ikke faktiske utgifter/regnskap), foreslås det at tilskuddet gis som tilleggstilskudd, og ikke ekstra grunntilskudd. I noen tilfeller kan det være vanskelig å rekruttere nok ansatte eller ansatte med rett kompetanse. Dette kan gjelde både for kommunale og private barnehager. Det foreslås derfor en uttrykkelig adgang til å stille vilkår til tilleggstilskuddet, for å sikre at det blir brukt til å oppfylle bemannings- og kompetansekrav i private barnehager.

Se forslaget til § 3 andre ledd i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.

3.2.10. PLIKT TIL Å GI TILLEGGSTILSKUDD VED INNFORING AV NYE KRAV

Det foreslås videre en plikt for kommunen til å gi tilleggstilskudd for å finansiere nye krav fra det tidspunkt kravene får virkning for private barnehager. I dag er grunnlaget for beregningen av driftstilskuddet det siste tilgjengelige regnskapet (kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret). Det foreslås at dette fortsatt skal være grunnlaget for beregningen av grunntilskuddet, jf. punkt 3.2.4. For å unngå et toårig etterslep i finansieringen, foreslås det at kommunen får en plikt til å finansiere nye krav fra det tidspunkt kravene får virkning for private barnehager. Se forslaget til § 19 a fjerde ledd.

Når det gjelder nye krav gitt i eventuelle lokale forskrifter, må kommunen vurdere om kravene får budsjettmessige konsekvenser for barnehagene og eventuelt gi tilleggstilskudd dersom dette ikke dekkes av grunntilskuddet. Når det gjelder nye krav med budsjettkonsekvenser for barnehagene som gis i nasjonalt regelverk, blir kommunen kompensert av staten gjennom rammetilskuddet. Dette innebærer at kommunen må gi tilleggstilskudd til de private barnehagene dersom de ikke er kompensert for det nye kravet gjennom grunntilskuddet. Dette kan for eksempel være dersom det innføres strengere krav til bemanning, pedagogtettethet eller annet. Dersom kommunen allerede oppfyller de nye kravene, og dette også er gjenspeilet i grunntilskuddet til de private barnehagene, er det ikke behov for tilleggstilskudd.

3.2.11. KOMMUNEN SKAL VISE HVORDAN TILSKUDDENE ER BEREGNET

Departementet foreslår at det fremkommer av loven at kommunen skal vise hvordan tilskuddene er beregnet. Se forslaget til § 19 a femte ledd. Dette følger allerede av forvaltningsrettens krav til begrunnelse. En slik plikt vil særlig være relevant ved beregningen av grunntilskudd og der kommunen holder utgifter utenfor grunntilskuddet. Det følger av forvaltningsloven § 24 at enkeltvedtak «skal» begrunnes. I begrunnelsen skal det vises til de regler og de faktiske forhold vedtaket bygger på, jf. forvaltningsloven § 25. Hvor grundig kommunen skal kvalitetssikre alle relevante fakta, beror på en avveining hvor hensynet til å oppnå forsvarlige resultater, veies mot hensynet til ressursbruk og tid. Dersom kommunen holder merutgifter som skyldes særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen i enkelte kommunale barnehager utenfor grunntilskuddet, må de begrunne uttrekket, og sannsynliggjøre at det er en årsakssammenheng mellom kriteriene og merutgiftene i barnehagen(e). Kommunens avlagte regnskap vil være utgangspunktet for tilskuddsberegningen. I noen tilfeller vil det være behov for å supplere informasjonen fra kommuneregnskapet. Da må kommunen kunne dokumentere på en tilstrekkelig måte nivået på utgiftene som er trukket ut av grunnlaget.

Det er ikke i dag regulert nærmere hvordan beregningene av driftstilskuddet skal skje og hvilke dokumentasjonskrav som gjelder (utover det som følger av finansieringsforskriften og forvaltningsloven). Etter departementets syn er dette heller ikke mulig å regulere fullt ut i nasjonalt regelverk. Utdanningsdirektoratet har i dag gitt veiledning om dokumentasjonskravet. Videre har KS og PBL utarbeidet en veileder for beregning av tilskudd til private barnehager. Etter departementets syn vil det fortsatt være hensiktsmessig at de nærmere beregningsmetodene gis i form av retningslinjer eller veiledere.

3.2.12. OM FINANSIERINGEN AV PRIVATE SAMISKE BARNEHAGETILBUD

Kommunens ansvar for barnehagetilbudet til samiske barn, er regulert i barnehageloven § 10 tredje ledd. Kommunen har ansvar for å gi samiske barn i forvaltningsområdet et

barnehagetilbud som bygger på samisk språk og kultur. For barn utenfor forvaltningsområdet skal kommunen legge til rette for at samiske barn kan få utviklet sitt språk og sin kultur.

Samiske private barnehager og private barnehager med samisk avdeling er i hovedsak finansiert på samme måte som øvrige private barnehager.

Tidligere var det et eget tilskudd til samiske barnehagetilbud over Kunnskapsdepartementets budsjett. Dette tilskuddet ble i sin helhet overført til Sametinget, og skulle bidra til å legge til rette for at samiske barn fikk utviklet samiske språk og samisk kultur i barnehagen. I 2019 ble dette tilskuddet, på da 22,7 mill. kroner, overført til Kommunal- og distriktsdepartementets budsjett i forbindelse med at Sametinget og departementene ble enige om en ny budsjettordning for Sametinget. Det ble del av et større rammetilskudd som i sin helhet forvaltes av Sametinget. Sametinget har et eget tilskudd til samiske barnehagetilbud, og da både kommunale og private tilbud. Mål for tilskuddsordningen for 2024 er at barnehagene får høyere kvalitet på samisk språk og kulturarbeid. De prioriterte områdene i 2024 er språkutviklingsprosjekter, lokale utviklingsprosjekter med vekt på samisk tradisjonelt arbeid og etablering av nye samiskspråklige barnehagetilbud, se Sametinget.no. Noen type merkostnader, særlig knyttet til innhold, i det å tilby et samisk barnehagetilbud er derfor ivaretatt gjennom Sametingets tilskudd.

Etter forslaget til ny § 19 a skal kommunen ha en plikt til å gi et grunntilskudd til godkjente private barnehager, og den får anledning til å holde utgifter utenfor grunntilskuddet for å ta hensyn til at ulike typer barnehagetilbud kan ha ulike utgifter. Utgiftene som etter forslaget kan holdes utenfor grunntilskuddet er utgifter i kommunale barnehager som skyldes særlige driftsforutsetninger og særlige behov i barnegruppen. Dersom en kommune har en samisk barnehage eller en barnehage med samisk avdeling, og den har merutgifter knyttet til det å gi et samisk barnehagetilbud, kan dette være et slikt særlig behov i barnegruppen som kan holdes utenfor grunntilskuddet, og som igjen gir en plikt til å gi et ekstra grunntilskudd til private barnehager med samme behov.

De private samiske barnehagene er i all hovedsak små og ideelle barnehager, og ingen av barnehagene er eid av større barnehagekonsern. De samiske private barnehagene har gjerne et mindre økonomiske handlingsrom som en følge av dette. De kan også ha ustabile barnetall fra år til år som en følge av at barnehagen skal gi et tilbud til samiske barn. Departementet viser til at merutgifter som følger av at enkelte kommunale barnehager har smådriftsulempen også kan være en særlig driftsforutsetning, og noe kommunen kan holde utenfor grunntilskuddet. I så fall må også private barnehager som har merutgifter av samme grunn, få ekstra grunntilskudd. Disse reglene kan samlet sett bidra til å ivareta de samiske private barnehagene. Se nærmere omtale grunntilskuddet og differensiering av dette i punkt 3.2.4 til 3.2.6 over.

Videre skal kommunen etter forslaget til ny § 19 a ha mulighet til å gi lokale tilleggstilskudd, og stille vilkår for bruken av dette tilskuddet. Etter forslaget kan et slikt tilleggstilskudd være et virkemiddel for å stimulere til flere eller bedre samiske barnehagetilbud. Dette kan være særlig aktuelt for kommuner som ikke har egne kommunale samiske barnehager eller samiske avdelinger. Se nærmere omtale av tilleggstilskuddet i punkt 3.2.7 over.

3.2.13. FORHOLDET TIL EØS-REGELVERKET

Departementet legger til grunn at dagens tilskuddsmodell ikke gjelder virksomhet som utgjør «økonomisk virksomhet» eller «økonomisk aktivitet» i EØS-rettslig forstand. Vi viser til omtalen av dette i punkt 3.2 i høringsnotatet datert 1. november 2023 om styring og finansiering av barnehagesektoren.

Etter departementets syn vil dette gjelde tilsvarende med endringene som foreslås i dette høringsnotatet. De foreslåtte reglene om beregning av driftstilskudd til private barnehager vil i

noe større grad enn i dag åpne for saklig differensiering. Det kan også stilles konkrete vilkår for tilskudd. Dette innebærer at driftstilskuddene i noe større grad kan tilpasses forholdene og tilbudene i de enkelte barnehagene. Departementet mener likevel endringene ikke innebærer at barnehagevirksomheten i Norge må anses å være «økonomisk virksomhet» eller «økonomisk aktivitet». Det vil fortsatt være de private barnehagene som er ansvarlige for å drive i henhold til regelverket, og de vil fortsatt ha handlingsrom til å legge opp driften og tilbudet i sin barnehage. Det vises også til at tilskuddene skal beregnes generelt. Selv om tilskuddene i større grad skal kunne differensieres, forslås det ikke en kostnadsdekningsmodell. Det vil også bli enda tydeligere at de private barnehagene utøver en velferdstjeneste på vegne av kommunen. Endringene i tilskuddsmodellen gir kommunene et ytterligere verktøy for å nå målet om likeverdige barnehagetilbud av høy kvalitet.

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

Ja

Leirdalen Barnehage støtter at alle private barnehager får et bærekraftig og forutsigbart grunntilskudd basert på reelle driftsutgifter i kommunale barnehager med dokumentert regnskapstall. Dokumentasjonsplikten til kommunen må være gjeldende og opplysende. Leirdalen barnehage ønsker en telledato pr år som bidrar til forutsigbarhet med hensyn til faglig kvalitet og stabilitet blant personalet. Leirdalen støtter at det gis en sats for barn over tre år og en sats for barn under tre år §3 tredje ledd i forskriften om tilskudd til private barnehager.

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

Nei

Leirdalen Barnehage støtter ikke forslaget hvis hensikt er å unngå likebehandling av private barnehager. Det kan øke forskjellsbehandling mellom kommunale og private barnehager samt mellom de enkelte private aktører. Det vil også øke kompleksiteten i finansieringen av barnehager.

PBL`s forslag er å regnskapsføre særskilte nødvendige utgifter adskilt og på kostrafunksjon 211 der det holdes utenfor ordinær drift. Slik kan tallene lett hentes frem igjen ved eventuell beregning av tilsvarende grunntilskudd til private barnehager som er i liknende situasjon.

Støtter dere forslaget om å gi kommunen plikt til å gi ekstra grunntilskudd og mulighet til å stille vilkår for bruken? Hvis nei, utdyp gjerne.

Ja

Kommuner som holder utgifter utenfor grunntilskuddet bør i så fall plikte å gi private barnehager med samme driftsforutsetninger og/eller behov i barnegruppen ekstra grunntilskudd. Det bør

også lovfestes at private barnehager med utfordringer som krever ekstra bør få kompensasjon selv om kommunene ikke har de samme utfordringene. Leirdalen støtter at kommunen kan kreve saklig begrunnelse for å yte ekstra grunntilskudd.

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

Ja

Krav og vilkår bør tydeliggjøres, være saklige og konkrete. Og kommunen pålegges plikt til å likebehandle alle private barnehager.

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

Ja

Uansett om kommunen ikke oppfyller normplikten så må praksis være at alle barnehager skal oppfylle normplikten og få tilleggstilskudd deretter. Ikke basert på en kommunal gjennomsnittlig normoppyllelse. Det gir rettferdighet og mer forutsigbar og treffsikker tilskudd.

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

Ja

Leirdalen barnehage støtter veldig forslaget. Nye krav og tilskudd må iverksettes fra det tidspunktet det trer i kraft i de private barnehager. To år gammelt regnskap som tilskuddet baseres på er ikke treffsikker nok når det gjelder lønn og kostnadsvekst i sektoren.

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

Ja

Ingen kommentar fra instansen

? **Støtter dere forslaget om å lovfeste at kommunen skal vise hvordan tilskuddene er beregnet? Hvis nei, utdyp gjerne.**

Ja

Leirdalen støtter at kommunen viser hvordan tilskuddet er ført og beregnet. Det skal dokumenteres hvordan kommunen kom frem til akkurat de satsene. At det som eventuelt holdes utenfor skal synliggjøres. Dokumentere grunntilskudd, ekstra tilskudd og pensjonstilskudd

? **Støtter dere forslagene til endringer i finansieringsforskriften § 3? Hvis nei, utdyp gjerne.**

Ikke angitt ja/nei

Ingen kommentar fra instansen

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

Nei

Det vil føre til kutt i administrasjonspåslaget for private barnehager. Påslaget må beregnes på de samlede tilskuddstypene og ikke bare driftstilskuddet som forslaget legger opp til. Prisveksten har skutt i været de siste årene og 4,3 % er ikke dekkende men underfinansiert sammenlignet med kommunene.

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

Nei

Ingen kommentar fra instansen

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

Nei

Ingen kommentar fra instansen

4. BEREGNING AV PENSJONSTILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER

4.1. GJELDENDE RETT

Kommunens pensjonsutgifter er trukket ut av grunnlaget for beregningen av driftstilskuddet til de private barnehagene.

Private barnehager mottar et påslag på driftstilskuddet for pensjonsutgifter som andel av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 4. Det gis ulike satser for ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Bakgrunnen for dette er store variasjoner i pensjonsutgifter mellom de ulike barnehagetyperne.

Ordinære barnehager mottar et påslag på 10 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale ordinære barnehagene, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Kommunen skal legge til arbeidsgiveravgift på summen av påslaget. Familiebarnehager og åpne barnehager mottar et påslag på 6 prosent.

I forskriftens § 4a gis det nærmere regler om en søknadsordning for private barnehager med høye pensjonsutgifter. Første ledd lyder:

«Har den private ordinære barnehagen pensjonsavtale inngått før 1. januar 2019 og høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget, har den private ordinære barnehagen etter søknad til kommunen krav på å få dekket sine pensjonsutgifter. Har den private familiebarnehagen eller den private åpne barnehagen pensjonsavtale som er inngått før 1. januar 2015 og høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget, har den private familiebarnehagen eller den private åpne barnehagen etter søknad til kommunen krav på å få dekket sine pensjonsutgifter. Den private barnehagens pensjonsutgifter fremgår av barnehagens to år gamle regnskap. Kommunens plikt til å dekke barnehagens pensjonsutgifter er begrenset oppad til kommunens pensjonsutgift per heltidsstilling i egne tilsvarende barnehager.»

4.2. DEPARTEMENTETS FORSLAG

4.2.1. INNLEDNING

Departementet vurderer at tilbakemeldingene fra høringsinstansene tilsier at det er behov for tydeligere nasjonale føringer for tilskudd til pensjon enn det som ble foreslått i høringen om styring og finansiering av barnehagesektoren datert 1. november 2023.

Etter departementets syn bør nye regler om pensjonstilskudd:

- Legge til rette for gode pensjonsvilkår for de ansatte i private barnehager
- Gi forutsigbare tilskudd til de private barnehagene som i gjennomsnitt over noen flere år dekker pensjonskostnadene i den enkelte barnehage
- Være et kostnadseffektivt system som begrenser den administrative byrden for kommuner og private barnehager
- Gi kommunene kostnadskontroll gjennom en øvre grense for tilskudd til pensjon
- Utformes på en måte som reduserer konflikter og rettstvister
- Bedre treffsikkerheten på pensjonskostnader i den enkelte barnehage

- Ta høyde for at ansattes faktiske pensjonsvilkår, på lik linje med lønn, er et forhold som avtales mellom partene i arbeidslivet

Departementet hører to alternative forslag om hvordan tilskudd til pensjon skal utmåles. De to modellene avveier de ulike hensynene forskjellig. Departementet ber derfor også om innspill til om elementer fra de to alternativene bør kombineres. En slik mulighet kunne for eksempel være at en del av tilskuddet gis som et fast tilskudd uavhengig av pensjonsavtale og en del gis som en andel av sjablong knyttet til en pensjonsavtale.

Alternativ 1 er å innføre en egen bestemmelse i barnehageloven om kommunens plikt til å gi tilskudd til pensjon. Pensjonstilskuddet skal etter dette forslaget beregnes ved å gange antall årsverk i barnehagen med gjennomsnittlig, vektet lønn per årsverk i den enkelte barnehage, en prosentsats basert på pensjonsvilkårene til den enkelte barnehage og lokal arbeidsgiveravgift. Et begrenset antall mulige prosentsatser, for eksempel rundt 3-5 mulige satser, skal fastsettes i nasjonal forskrift, og kommunen må innplassere den enkelte barnehage på den satsen som treffer best. Disse satsene skal samlet sett bidra til å sikre at den enkelte barnehage i gjennomsnitt over noen år får dekket sine faktiske pensjonskostnader.

Alternativ 2 er å videreføre dagens bestemmelser om utmåling av tilskudd til pensjon og dagens søknadsordning, men med noen justeringer og der hovedelementene flyttes fra forskrift til lov. 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 og da en ny øvre grense, at tilskudd til pensjon må være lavere enn utgifter til pensjon samlet for tre år, tydelig presisering av hvilke pensjonsprodukter man kan få dekket utgifter til og en vurdering av om avskjæringstidspunktet (datogrense for nye avtaler) samtidig bør fjernes.

I tillegg foreslås en særregel om kostnadsdekning for barnehager som av historiske grunner har særlig høye pensjonskostnader fordi de har forpliktelser som er basert på avtaler om offentlig tjenestepensjon. Det foreslås at det skal være et eget øvre tak for denne ordningen, og det foreslås at de aktuelle barnehagene for denne særregelen skal navngis i forskrift.

4.2.1.1. Særtrekk ved utgifter til pensjon

Pensjon skiller seg betydelig fra de andre elementene i dagens tilskuddssystem ved at det er store og systematiske forskjeller i pensjonsutgiftene til private og kommunale barnehager. Det skyldes delvis at pensjonsavtaler i kommunal og privat sektor er ulike av natur, at avtalene har ulike pensjonsvilkår og dermed ulike utgifter. Og delvis også forskjeller i lønn, ansiennitet og alder hos ansatte. Det er også store forskjeller i pensjonskostnader mellom private barnehager. En stor del av sektoren har gunstige pensjonsordninger som gir de ansatte forventede pensjonsutbetalinger på linje med offentlige ordninger, men det er også en del barnehager som har svært lave pensjonskostnader. Det er ofte også svingninger i den enkelte barnehages pensjonskostnader mellom år. Denne variasjonen gjør det utfordrende å sikre et pensjonstilskudd som treffer de faktiske pensjonskostnadene til den enkelte barnehage hvert enkelt år. Disse særtrekkene ved pensjon gjør at departementet fortsatt vurderer at tilskudd til pensjon skal skilles ut, og ikke være del av driftstilskuddet. Samtidig skal det sees i god sammenheng med de øvrige elementene i tilskuddssystemet.

4.2.1.2. Kostnadsdekning av pensjon

Flere av høringsinstansene ønsker regler som innebærer kostnadsdekning av pensjon. Departementet viser til at kostnadsdekning vil innebære et økt dokumentasjonsbehov for både de private barnehagene og kommunene. Kostnadsdekning forutsetter også et godt system for automatisert utbetaling, slik at ikke alle landets private barnehager må gjennom omfattende

søknadsprosesser hvert år for å motta tilskudd til pensjon. Kostnadsdekning gir dessuten begrensede incentiver for arbeidsgiver eller arbeidstaker til å holde pensjonsutgiftene på et bærekraftig nivå. Videre bør et effektivt tilskuddsregelverk kunne benytte seg av gjennomsnittsbetraktninger og ikke innebære et rettskrav om betaling etter regning. Departementet vurderer derfor at et system med nasjonalt regulert kostnadsdekning av pensjon ikke er den mest hensiktsmessige løsningen. Dette skyldes også et ønske fra departementets side om å begrense den administrative byrden for private barnehager og kommuner.

Dersom det er ønskelig å ivareta intensjonene bak innspillene om kostnadsdekning av pensjon, mener departementet at dette i så fall best kan løses ved at tilskuddssystemet legger til rette for å differensiere pensjonstilskuddene etter hvilke vilkår de private barnehagene har i sine pensjonsavtaler og gjennomsnittlig lønn i den enkelte private barnehager. Dette vil i større grad enn i dag bidra til at tilskuddet treffer den enkelte barnehages faktiske kostnader, og det vil gi sterkere incentiver for private barnehageeiere til å tilby ansatte pensjonsvilkår som tilsvarer vilkårene ansatte i offentlige barnehager har. Samtidig er det ikke kostnadsdekning, og det vil fortsatt være et system basert på sjablong, men med flere sjablonger. Dette er fulgt opp i alternativ 1. Noen av forslagene til justeringer i dagens modell som er del av alternativ 2 vil også gi noe bedre treffsikkerhet mellom tilskudd til pensjon og faktiske kostnader til pensjon enn i dag.

4.2.2. ALTERNATIV 1 NYE REGLER OM TILSKUDD TIL PENSJON

Departementet foreslår som et alternativ å lovfeste i barnehageloven at kommunen skal gi tilskudd til pensjon til private barnehager. Departementet foreslår følgende modell for beregning av tilskudd til pensjon:

Tilskudd til pensjon = antall årsverk i barnehagen x gjennomsnittslønn per årsverk i privat barnehage x prosentsats med en øvre grense x sats for lokal arbeidsgiveravgift

Departementet vil peke på at i denne modellen kan det benyttes enten nasjonale eller lokale gjennomsnittstall for lønn, og at forskrifter om prosentsatser kan fastsettes enten nasjonalt eller lokalt. I avsnittene nedenfor beskrives de ulike elementene i modellen, og fordeler og ulemper ved de ulike alternativene i hvert element drøftes nærmere. Departementet foreslår at det benyttes gjennomsnittstall for samlet lønn i den enkelte barnehage, og at forskrift om mulige prosentsatser fastsettes nasjonalt.

4.2.2.1. Antall årsverk i barnehagen

Departementet foreslår at tilskuddet til pensjon tar utgangspunkt i det antallet årsverk barnehagen har pensjonsforpliktelser for. Dette gjelder i hovedsak de som er ansatt i barnehagen, men et fåtall barnehager har også pådratt seg pensjonsforpliktelser med kostnadskomponenter som utbetales livsvarig, også etter at arbeidstaker har sluttet. Departementet vurderer at det vil være naturlig at de private barnehagene skal rapportere antall årsverk de har pensjonsforpliktelser for som del av BASIL-rapporteringen. Samtidig er det en punktrapportering per 15. desember, og det kan være endringer i antall årsverk i barnehagen gjennom året, særlig i august ved oppstart av nytt barnehageår. Departementet mener derfor antall årsverk som utløser tilskudd til pensjon må kunne justeres ved større endringer. Dette kan i praksis løses ved at det kommunen beregner er en sats for tilskudd til pensjon per årsverk, slik at samlet tilskudd for pensjon kan variere med antall årsverk dersom det er vesentlige endringer i antall årsverk gjennom tilskuddsåret. Det vil også ligne på at det for driftstilskuddet lages en sats per barn over og under tre år.

4.2.2.2. Gjennomsnittslønn per årsverk

Departementet foreslår videre å lovfeste at tilskuddet skal bestå av gjennomsnittlig samlet lønn per årsverk i private barnehager. Med samlet lønn menes lønn uten overtid eller andre tillegg, da overtid utover 100 prosent stilling som regel ikke er pensjonsgivende inntekt.

Gjennomsnittslønnen per årsverk kan beregnes per barnehage eller som et gjennomsnitt for private barnehager samlet enten nasjonalt eller kommunevis. Departementet viser til at det å beregne tilskudd til pensjon med utgangspunkt i gjennomsnittlig lønn i den enkelte barnehage, er best egnet til å ivareta private barnehager som har prioritert å ha ansatte med lang erfaring/ansiennitet og/eller med høy kompetanse (for eksempel ved å ha høyere andel ansatte med pedagogisk utdanning enn det som følger av pedagognormen, fagarbeidere mm.), og dermed også har høyere lønnsutgifter per årsverk enn gjennomsnittet.

Dersom det skal benyttes et nasjonalt eller kommunalt gjennomsnitt for lønn i private barnehager, er departementets vurdering at det må benyttes ulike tall for henholdsvis private ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Tall fra Telemarksforskning og Samfunnsøkonomisk analyses rapport Kostnader i barnehager 2022, viser at det er til dels også er stor spredning i kostnader i private ordinære barnehager.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at det tas utgangspunkt i gjennomsnittlig samlet lønn per årsverk i den enkelte private barnehage. Det skal vektas utfra stillingsprosent dersom noen av de ansatte jobber deltid. I vurderingen har departementet lagt større vekt på treffsikkerhet og at pensjonskostnadene ikke skal gjøre det ekstra økonomisk tyngende å ha ansatte med lang ansiennitet eller høy utdanning for den enkelte private barnehage, enn på hensynet til enkelhet i beregningen. Vi antar også at forskjellen i de administrative konsekvensene uansett vil være relativt begrensede både for kommunene og for de private barnehagene. Departementet foreslår at samlet gjennomsnittlig lønn per årsverk skal være del av den enkelte privates barnehages rapportering i BASIL, som så kan brukes av kommunen i tilskuddsutmålingen. Videre må dette justeres for lønnsvekst. Vi ber imidlertid om høringsinstansenes syn på dette og på om utgangspunktet bør være nasjonalt gjennomsnitt, gjennomsnittet i hver enkelt kommune, eller gjennomsnittet i den enkelte barnehage.

4.2.2.3. Procentsats

Departementet foreslår at det gis nasjonal forskrift om hvilke procentsatser som skal brukes for å beregne tilskudd til pensjon. Fastsetting av procentsatsene skal ta utgangspunkt i vilkårene i pensjonsavtalene til de private barnehagene. Ettersom vilkårene i de ulike pensjonsavtalene kan være ulike, mener departementet at det skal fastsettes flere mulige procentsatser. Departementet mener imidlertid ikke at det skal fastsettes én sats for hver enkelt pensjonsavtale, men at det vil være et begrenset antall sjablonger. Dette vil vi komme nærmere tilbake til i en eventuell høring av forslag til procentsatser i en nasjonal forskrift.

Det vil være naturlig at det settes én lav procentsats som er tilpasset barnehagene som er på minimum av det kravet lov om tjenestepensjon setter til pensjonssparing. I tillegg vil den høyeste procentsatsen som fastsettes fungere som et øvre tak for tilskudd til pensjon, se nærmere omtale under 4.2.2.4 om hvordan den er foreslått at skal fastsettes. Videre må departementet ved fastsetting av forskriften vurdere vanlige avtaler i barnehagesektoren, og hvor mange flere nivåer av procentsatser det er behov for. Departementet viser til at ifølge tall fra PBL, er det per mai 2024, 1 905 medlemsbarnehager i PBL (Private Barnehagers Landsforbund). Av disse er 1 637 barnehager direkte bundet av PBLs hoved- og hovedtariffavtale, se pbl.no. Videre har Spekter og Virke lignende pensjonsvilkår i sine avtaler som det PBL har. Dette betyr at en stor andel av de private barnehagene, har samme eller

lignende pensjonsavtaler for sine ansatte, og det vil trolig ikke være behov for mange alternative proSENTSATSER. Samtidig er en del av vurderingen i det videre forskriftsarbeidet å også se hvordan utgifter til AFP skal hensyntas og det skal vurderes nærmere hvordan proSENTSATSENE skal ivareta barnehager med innslag av ytelsespensjonsordninger.

Selv om mange barnehager er på samme eller lignende avtale, vet vi at det kan være store svingninger i pensjonskostnader mellom år, og også at barnehager som er på samme avtale har ulike faktiske kostnader til pensjon. Målet er at proSENTSATSENE som settes, og hvilke satser kommunen plasserer de ulike barnehagene på, gjør at faktiske pensjonskostnader i hver enkelt barnehage blir godt dekket i gjennomsnitt over noe tid. Dette innebærer at proSENTSATSENE skal settes slik at de om lag dekker pensjonskostnadene innenfor et visst intervall. Samtidig må den enkelte barnehage ta høyde for årlige svingninger i utgifter til pensjon, og at i år der de har særlig høye utgifter til pensjon kan tilskuddet til pensjon være lavere.

Ved fastsetting av tilskudd til pensjon må kommunen vurdere hvilken proSENTSATS som skal benyttes for den enkelte private barnehagen i sin kommune. Det vil være naturlig å se hen til hvor stort innskudd barnehagen har, hvor stor egenandel den har, hva slags type tilleggsprodukter som ligger i avtalen, om de har AFP og eventuelt om de har innslag av ansatte med ytelsespensjonsordning. Departementet vil i arbeidet med forskriften vurdere om det er flere opplysninger som bør rapporteres i BASIL for å lette kommunens arbeid med innplassering på riktig proSENTSATS. Vi ber også om høringsinstansens syn på hvordan det kan operasjonaliseres at kommunen skal plassere barnehagen på den satsen som treffer best. Så lenge den private barnehagen ikke endrer sin avtale om pensjon vil det være samme vurdering som ligger til grunn, slik at den private barnehagen får samme sats fra år til år. Dette vil også bidra til en viss forutsigbarhet i tilskuddsnivå. Departementet foreslår å lovfeste at private barnehager skal melde fra til kommunen uten ugrunnet opphold dersom de inngår en ny pensjonsavtale med endrede pensjonsvilkår slik at kommunen kan vurdere om dette innebærer at de skal få beregnet tilskudd til pensjon etter en annen proSENTSATS.

I dagens påslag for pensjon er det lagt til grunn at det er satt høyt nok til at flertallet av de private barnehagene får dekket sine pensjonskostnader. Men siden det er samme påslag til alle, vil de barnehagene med dårlige pensjonsvilkår og da lave pensjonskostnader få like mye tilskudd (i hver enkelt kommune) som de med gode pensjonsvilkår og høyere pensjonskostnader. Samtidig er det en del barnehager som ikke får dekket sine faktiske pensjonskostnader etter dette påslaget. I et system med flere mulige satser er målet at de fleste, og også flere enn i dag, skal få dekket sine faktiske pensjonskostnader. Samtidig treffer også et system med flere proSENTSATSER bedre, ved at de med dårligst pensjonsvilkår også får et lavere pensjonstilskudd. Differensierte satser bidrar dermed til bedre treffsikkerhet på faktiske kostnader til pensjon for alle de private barnehagene. Det vil heller ikke være noe økonomisk insentiv til å ha dårlige pensjonsvilkår, snarere tvert imot. Departementet vil likevel understreke at den modellen som beskrives som alternativ 1 i dette høringsnotatet, ikke innebærer dekning av utgifter til pensjon etter regning for den enkelte barnehage. Det vil ikke være ønskelig eller mulig å fastsette proSENTSATSER som er tilpasset enhver pensjonsavtale eller treffer de faktiske kostnadene til pensjon hvert enkelt år. I praksis vil det innebære at alle private barnehager skal være om lag dekket for sine faktiske pensjonsutgifter. Samtidig vil det være flere intervaller, slik at det vil være begrenset hvor mye mer i tilskudd man evt. får enn faktiske pensjonsutgifter. Isolert sett kan dette gi et insentiv om å bedre pensjonsvilkårene – som man skal få dekket – fremfor å øke lønnen som må dekkes av øvrige tilskudd. Samtidig er det en rekke faktorer utover tilskuddssystemet som avgjør hva slags lønns- og pensjonsvilkår som tilbys ansatte i private barnehager.

En nasjonal forskrift om proSENTSATSER vil høres på ordinær måte slik at det kan gis innspill til de konkrete forslagene til differensierte proSENTSATSER. Dette vil innebære at staten gjør en

vurdering av ulike pensjonsavtaler i barnehagesektoren som kommunene skal se hen til når de vurderer barnehagene i sin kommune og hvilken proSENTSATS de skal plasseres på. Slike vurderinger av pensjonsordninger gjøres i utgangspunktet én gang i forbindelse med fastsetting av forskrift, og de er ikke ment å være så finmasket at det skal være behov for å lage nye satser fra år til år. Nasjonalt fastsatte proSENTSATS vil dermed bidra til å sikre at barnehager med like eller lignende type pensjonsvilkår vurderes likt på tvers av kommuner. Departementet legger til grunn at dette kan bidra til å redusere konflikter lokalt. Vi vil vurdere om det også bør utarbeides en nasjonal veileder til kommunene om valg av proSENTSATS for den enkelte barnehage.

Dersom forskrifter med proSENTSATS alternativt skal fastsettes lokalt, vil disse kunne være mindre robuste enn om satsene er nasjonalt fastsatt med hensyn til behov for endringer, f.eks. at det kommer til nye barnehager eller at eksisterende barnehager blir del av en eksisterende avtale om pensjon. Videre betyr det at alle kommuner med private barnehager må vurdere vilkårene i pensjonsavtalene til de private barnehagene, og det vil kreve mer spisset kompetanse om pensjon i hver kommune med private barnehager. Videre vurderer departementet at det er uheldig om like eller lignende avtaler om pensjon vurderes ulikt fra kommune til kommune.

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at forskrift om proSENTSATS fastsettes nasjonalt. I vurderingen har departementet lagt vekt på at den foreslåtte modellen for beregning av pensjonstilskudd fortsatt skal være et tilskuddssystem etter sjablong, slik at det fastsettes et sett med alternative tilskuddssatser og at kommunene velger den satsen som passer best med pensjonsvilkårene i den enkelte barnehagen. Det vil dermed være behov for begrenset antall ulike proSENTSATS, merverdien av å fastsette dette lokalt blir dermed liten. Videre er det lagt vekt på at systemet ikke skal være for administrativt krevende i kommunene, og at nasjonalt fastsatte proSENTSATS kan dempe konfliktnivå rundt riktig utmåling av tilskudd til pensjon lokalt.

Vi ber imidlertid om høringsinstansenes syn på om slike forskrifter bør fastsettes lokalt eller nasjonalt.

Departementet ber videre om høringsinstansenes syn på forslaget om at satsene bør være differensierte.

4.2.2.4. En øvre grense for tilskudd til pensjon – den høyeste proSENTSATS

Pensjonsregelverket som gjelder for private virksomheter setter grenser for årlige innskudd til pensjon. Det er derfor naturlig at det også settes en øvre grense for hvor mye en privat barnehage kan motta i tilskudd for å dekke pensjonsutgifter. En slik øvre grense for tilskudd til pensjon er også nødvendig for å sikre god kostnadskontroll og effektiv ressursbruk i kommunene.

Den øvre grensen for hvor høye pensjonsutgifter private barnehager kan få dekket gjennom søknadsordningen i dagens forskrift § 4a, kan variere betydelig fra år til år. Dette skyldes blant annet ulike periodiseringseffekter i private og kommunale pensjonsordninger. Dette er lite forutsigbart for de private barnehagene som i dag benytter seg av denne ordningen. Departementet vurderer i dette alternativet en ny øvre grense som er mer forutsigbar for de private barnehagene ved at den tar utgangspunkt i ordinært pensjonsregelverk for privat sektor og mulighet for tilsvarende vilkår for ansatte i private barnehager som i kommunale barnehager. Departementet vurderer også at grensen bør fastsettes nasjonalt, slik at det er likt for alle private barnehager. Ved å ta utgangspunkt i ordinært pensjonsregelverk for privat sektor og mulighet for tilsvarende vilkår som ansatte i kommunale barnehager, i stedet for i kommunens egne utgifter til pensjon for ansatte i kommunale barnehager, er ikke problemstillinger knyttet til kommunenes bruk av premiefond relevante for denne modellen.

Departementet foreslår å lovfeste at den høyeste prosentsetsatsen som fastsettes i forskrift, jf. omtale under punkt 4.2.2.3, skal fungere som en øvre grense. Den skal beregnes basert på grensene for årlig innskudd etter lov om tjenestepensjon § 4-7 (inkludert å ta hensyn til høyere sparesats for kvinner), utgifter til tilleggsprodukter og avtalefestet pensjon (AFP) som er sammenlignbare med tilleggsprodukter og AFP som er vanlig at ansatte i kommunale barnehager får. Videre legger vi til grunn at det må trekkes fra samme egenandel fra ansatte i private barnehager som er vanlig for ansatte i kommunale barnehager. Departementet presiserer at i fastsetting av de andre mulige prosentsetsatsene jf. omtale under punkt 4.2.2.3, er det den egenandelen som følger av den aktuelle avtalen som skal brukes. I fastsetting av en øvre prosentsetsats må det også tas hensyn til at noen barnehager fortsatt har ansatte på ytelsespensjonsordninger. Vanlige tilleggsprodukter for ansatte i kommunale barnehager er barnepensjon, ektefellepensjon eller etterlattepensjon, uførepensjon, yrkesskade/yrkessykdom og gruppelevesforsikring. I arbeidet med å utarbeide forskrift må det også vurderes nærmere hvordan AFP skal hensyntas, jf. at det er ulikheter mellom AFP i offentlig og privat sektor – både når det gjelder varighet, krav til uttak og muligheter til å kunne kombinere med arbeid og alderspensjon. Samtidig er offentlig og privat AFP relativt likt for de som er født i 1963 og senere.

Departementet ber særskilt om høringsinstansenes innspill på om dette er en dekkende liste for vanlige tilleggsprodukter for ansatte i kommunale barnehager.

Det foreslås at den konkrete øvre grensen fastsettes i nasjonal forskrift som den høyeste prosentsetsatsen kommunene kan benytte, og at den vurderes sammen med de øvrige prosentsetsatsene. Dette innebærer at den høyeste prosentsetsatsen blir en felles nasjonal øvre grense på prosentsetsatsene som kan brukes i beregningen av pensjonstilskuddet. Departementet vurderer at metoden for hvordan den øvre grensen skal fastsettes bør fremgå av loven uavhengig av om forskrift om prosentsetsats fastsettes lokalt eller nasjonalt. Dette vil lette den administrative byrden for kommunene, og det vil gi mer forutsigbarhet for de private barnehagene. Departementet ber særskilt om høringsinstansenes innspill på innretningen av denne øvre grensen.

4.2.2.5. Arbeidsgiveravgift på pensjon

Departementet foreslår at kommunen skal legge til arbeidsgiveravgift på pensjon som en del av tilskuddet til pensjon. Det må da benyttes den arbeidsgiveravgiften som gjelder i den enkelte kommune. I mange kommuner er arbeidsgiveravgiften 14,1 prosent. Konkret vil det i disse kommunene da være slik at de må gange de øvrige elementene som inngår i modellen for å beregne pensjonstilskuddet med 1,141 for å ta høyde for at det betales arbeidsgiveravgift på pensjon.

4.2.2.6. Konkret beregning av tilskudd til pensjon

I praksis vil forslaget bety at kommunen årlig må innhente tall for antall årsverk i de private barnehagene i sin kommune og gjennomsnittlig samlet lønn per årsverk (vektet for stillingsprosent) for barnehagene i sin kommune. Dette foreslår departementet at blir del av BASIL-rapporteringen. Gjennomsnittlig lønn må så justeres med forventet lønnsvekst. Videre må kommunen vurdere vilkårene i de konkrete pensjonsavtalene hver enkelt av de private barnehagene i sin kommune har, og da hvilken prosentsetsats i den nasjonalt fastsatte forskriften som passer de ulike barnehagene. Vurderingen av prosentsetsats kan i hovedsak gjøres én gang, og vil ikke endres så lenge pensjonsavtalen ligger fast. Det foreslås at de private barnehagene får plikt til å melde fra om de inngår en ny pensjonsavtale, og det er kun da det er relevant for kommunen å gjøre en ny vurdering av hvilken prosentsetsats barnehagen skal ha.

De private barnehagene må dokumentere antall årsverk de skal motta tilskudd til pensjon for og gjennomsnittlig (og vektet) lønn per årsverk i barnehagen, og de må melde fra til kommunen dersom de inngår en ny avtale om pensjon.

4.2.2.7. Samlet vurdering av alternativ 1

I forslaget er ulike hensyn veid mot hverandre. Et tungtveiende hensyn er at tilskudd til pensjon skal treffe bedre på de faktiske kostnadene den enkelte barnehage har til pensjon enn det gjør i dag. Dette er blant annet viktig for at det ikke skal lønne seg å ha dårlige pensjonsvilkår eller lavt lønnsnivå, og at det ikke skal være økonomisk tyngende å ha gode pensjonsvilkår eller ansatte med lang ansiennitet og/eller formell utdanning.

Videre er det viktig at systemet ikke er for administrativt krevende, og at det demper konfliktnivå rundt riktig utmåling av tilskudd til pensjon. Departementet anser det som en noe krevende oppgave å vurdere hvilke prosentsatser som vil være rimelig å kunne differensiere etter, og at det vil være krevende for kommunene å fastsette dette i lokale forskrifter. På nasjonalt nivå vil opplysninger om pensjonsavtaler, for et representativt utvalg av de private barnehagene, måtte innhentes særskilt i forbindelse med utforming av nasjonal forskrift. Dette vil innebære noe administrativt merarbeid for departementet og/eller Utdanningsdirektoratet, men vil i utgangspunktet bli gjort bare én gang.

Departementet peker videre på at det er en fordel om det tilrettelegges for at barnehager med samme pensjonsvilkår likebehandles i fastsetting av pensjonstilskudd, selv om de ligger i ulike kommuner. Departementet vurderer det derfor som mest hensiktsmessig at differensierte prosentsatser, inkludert en øvre prosentsats som fungerer som en øvre grense, fastsettes nasjonalt.

Tilskudd til pensjon vil med denne modellen gi et mye bedre anslag over kostnader til pensjon i den enkelte barnehage og vil dermed treffe bedre på faktisk kostnadsnivå enn dagens påslag. Men modellen er basert på sjablong, og er ikke ment å treffe nøyaktig på de faktiske kostnadene. At tilskuddet ikke treffer fullt ut vurderer departementet at må aksepteres for å unngå et system basert på søknader og som ville vært svært administrativt krevende, jf. omtale over om kostnadsdekning av pensjon. Departementet understreker at det også innebærer at prosentsatsene skal settes med et mål om at de fleste private barnehager over tid får dekket sine faktiske pensjonskostnader. Videre legger departementet til grunn at private barnehager også planlegger over flere år slik at i år der de har lave utgifter til pensjon, og eventuelt får tilskudd som overstiger kostnadene så vil det spares, slik at det kan brukes i år med særlig høye utgifter til pensjon, der tilskuddet kan være noe lavere enn de faktiske kostnadene. Over tid legger departementet til grunn at det vil jevne seg ut.

En ulempe med dette forslaget er at det vil være en stor endring i hvordan tilskudd til pensjon skal fastsettes, noe som gjør at det kan være vanskelig å vite hva som vil være effekten for den enkelte barnehage – særlig før forskriften med de mulige prosentsatsene er sendt på høring. I sum vil barnehager med veldig lave pensjonskostnader fordi de har dårlige vilkår få mindre i tilskudd til pensjon enn de gjør i dag. For mange barnehager vil antagelig ikke endring i tilskudd være veldig stor, men målet er å treffe noe bedre, og også at flere barnehager enn i dag skal få dekket sine faktiske pensjonskostnader. Dette innebærer at det også vil være noen barnehager (f.eks. barnehager med gode pensjonsvilkår og høy gjennomsnittlig lønn) som vil få noe høyere tilskudd til pensjon med denne modellen enn de får etter dagens modell med påslag.

I dette alternativet tas det hensyn til hva slags pensjonsvilkår den enkelte private barnehage har når tilskudd til pensjon skal fastsettes. Det innebærer at den enkelte private barnehage kan påvirke hva de får i tilskudd til pensjon gjennom hvilke pensjonsvilkår de tilbyr sine ansatte.

Dette kan gi incentiver for de private barnehagene til å gi bedre pensjonsvilkår til sine ansatte. Innretningen av antall sjablonger og konkrete grenser, kan påvirke denne tilpasningen. Dette må vurderes nærmere i arbeidet med forskriften. Nivået på tilskuddet er samtidig begrenset av en øvre grense. Den øvre grensen skal fastsettes med utgangspunkt i pensjonsregelverket og slik at ansatte i private barnehager skal kunne få tilsvarende pensjonsvilkår som ansatte i kommunale barnehager, jf. omtale under punkt 4.2.2.4. Dette vil blant annet følge opp anmodningsvedtak fra Stortinget (vedtak nr. 461 fra 13. februar 2018) der Stortinget ber regjeringen vurdere «(...) hvordan det kan sikres at private barnehager har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår minst på linje med ansatte i offentlige barnehager, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte».

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

Nei

Legger ikke godt nok til rette for at private barnehager skal kunne ha likeverdige pensjonsvilkår som ansatte i kommunale barnehager

Ingen av alternativene gir sikkerhet for at reell pensjonsutgifter dekkes. Barnehager har ulike kostnader og det fanges ikke opp av de to alternativene. Leirdalen mener at kommunens egne reelle pensjonsutgifter må legges til grunn. Kommunens bruk av premiefond skjuler de reelle kostnadene. Over 1000 private barnehager er underkompensert på pensjon og i 2024 er Leirdalen en av de.

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

Nei

Det er for usikkert. Ikke alle ansatte synliggjøres i tilskuddet som vikariater osv. Det må lages en modell som sikrer reell søknadsordning for barnehager som har høyere utgifter enn normal modellen.

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

Nei

Lønn pr årsverk er bedre enn gjennomsnitt .

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

Ja

Leirdalen støtter pensjonssjablong sammen med fungerende søknadsordning.

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

Ja

Ja, men 10 % er ikke dekkende. Altfor lav og dekker ikke faktiske utgifter. Private sjablonger bør tilpasses kommunale påslag for å sikre likebehandling.

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

Ja

Ingen kommentar fra instansen

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

Ja

Tak på søknadsmuligheten bør være kommunens egne reelle pensjonstall - at ikke satsen blir lav fordi kommunens bruk av premiefond gjør det mulig. Det gir en uforutsigbar virkning på hele pensjonssystemet og kan ikke rettferdiggjøres.

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

Nei

Ingen kommentar fra instansen

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

Nei

Uklart. Den enkelte barnehage kan ikke detaljstyre pensjon som er en avtale mellom tariffparter

4.2.3. ALTERNATIV 2 – JUSTERING AV DAGENS REGLER OM TILSKUDD TIL PENSJON

Departementet viser til at dagens regler om beregning av pensjonstilskudd er fastsatt i forskrift med hjemmel i den generelle forskriftshjemmelen i barnehageloven § 19. I dette høringsnotatet er barnehageloven § 19 foreslått endret. Alternativ 2 er å videreføre dagens bestemmelser om utmåling av tilskudd til pensjon og dagens søknadsordning, men med noen justeringer og der hovedelementene flyttes fra forskrift til lov. 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 og da en ny øvre grense, at tilskudd til pensjon må være lavere enn utgifter til pensjon samlet for tre år, tydelig presisering av hvilke pensjonsprodukter man kan få dekket utgifter til og en vurdering av om avskjæringstidspunktet (datogrense for nye avtaler) samtidig bør fjernes.

Dagens innretning av tilskudd for å dekke pensjonsutgifter har vist seg å være noe komplisert å praktisere. Dette skyldes blant annet periodiseringseffekter knyttet til pensjon, uenigheter om hva som defineres som utgifter til pensjon, ulik praktisering av dokumentasjonskrav i kommunene og svært detaljerte regler i forskriften. Dette har ført til et høyt konfliktnivå. Mange av disse uenighetene og de ulike praktiseringene er presisert i tolkningsuttalelser e.l. Videre har dagens søknadsordning for private barnehager med høye pensjonsutgifter i flere år blitt kritisert, blant annet for store årlige svingninger på «taket» og for skjæringspunktet som innebærer at pensjonsavtalen må være inngått før 1. januar 2019 for å være omfattet av søknadsordningen.

4.2.3.1. Beholde dagens påslag på 10 (6) prosent, men med lavere sats til de uten tariffavtale

Dagens påslag har som mål at de fleste barnehager skal få dekket sine pensjonsutgifter. Men tilskuddssystemet gir ingen økonomiske insentiver til å tilby gode pensjonsvilkår, eller vilkår som er likeverdig med hva ansatte i kommunale barnehager får. Det innebærer at de med dårligst pensjonsvilkår for sine ansatte får vesentlig mer i tilskudd til pensjon enn de har i utgifter til pensjon, siden alle ordinære barnehager får et påslag på 10 prosent av lønnsutgifter i kommunale barnehager. For å gi et noe sterkere insentiv til å følge bransjestandard og for å unngå at noen får vesentlig mer i tilskudd enn de har i utgifter på pensjonsdelen av tilskuddet, foreslås det som del av dette alternativet at det innføres noe differensierte påslag, der barnehager uten tariffestede pensjonsavtaler får et lavere påslag. Dette er på bakgrunn av at vi legger til grunn at de fleste barnehager som ikke har tariffavtale også har lave pensjonsutgifter. De som evt. har høyere pensjonsutgifter enn de får gjennom påslaget vil kunne benytte seg av søknadsordningen på lik linje som alle andre barnehager, jf. omtale under 4.2.3.2.

Videre har familiebarnehager og åpne barnehager et lavere påslag i dag (6 prosent). Dette er fordi de har lavere pensjonsutgifter. I barnehageloven må det gis tilstrekkelig hjemmel for at prosentsatsen i påslaget for pensjon kan differensieres, og da både basert på type barnehage (ordinær, familie- eller åpen barnehage) og om man har tariffavtale om pensjon eller ikke. Det foreslås at dagens satser videreføres på hhv. 10 og 6 prosent, men at ordinære barnehager uten tariffavtale skal få en lavere sats og departementet vurderer foreløpig at denne bør settes til 6 prosent, men dette vil også vurderes nærmere i høring av forskriften og vi ber også om høringsinstansenes syn på dette.

4.2.3.2. Justeringer i søknadsordningen

Gjennomsnitt over tre år og tydeligere vedtak fra kommunen

For å begrense asymmetrien i at man kan søke om utgifter når det er høyere enn det man får i tilskudd gjennom påslaget, uten at det er tilsvarende avkortning når de er lavere, foreslår departementet at private barnehager kun bør ha rett til å søke dersom man over noe tid ikke blir kompensert for faktiske utgifter til pensjon gjennom påslaget. Dette må veies opp mot forutsigbarheten for kommunene i når de evt. får krav om ekstra tilskudd, dermed kan ikke perioden være for lang. Det foreslås derfor at det skal være gjennomsnitt for 3 år. Det betyr at samlet må utgiftene til pensjon være høyere enn det man har fått som tilskudd til pensjon de siste tre årene for at man skal kunne ha mulighet til å få merkostnader dekket gjennom søknadsordningen.

For at private barnehager lettere skal kunne vurdere om de skal søke, bør det samtidig presiseres at det skal fremgå av kommunens vedtak om tilskudd hvor stor del av det samlede tilskuddet som er tilskudd til pensjon. Det vil også følge av at det nå foreslås at det skal fremgå av barnehageloven at det er tre ulike tilskudd private barnehager skal få (hvv. tilskudd til drift, tilskudd til pensjon og tilskudd til eiendom).

Alternativer for fastsettelse av nytt «tak» for dekking av pensjonsutgifter og vurdering av skjæringstidspunkt (datobegrensning)

Departementet har vurdert ulike mulige tak. Hvilket tak som er hensiktsmessig, avhenger også av om det fortsatt skal være en datobegrensning på når avtalen må være inngått eller ikke. Et rent økonomisk insentiv for den private barnehagen – uavhengig av hvor taket settes – vil være å ha pensjonskostnader under det barnehagen får gjennom påslaget, siden barnehagen uansett får 10 prosent av kommunens lønnsutgifter. Dersom barnehagen har kostnader mellom 10 prosent og taket, vil barnehagen få pensjonsutgiftene dekket, men heller ikke mer. Samtidig vil hvordan taket settes være viktig for å sikre kostnadskontroll for staten og kommunene. Taket bør settes tilstrekkelig høyt til at dagens nivå på pensjonskostnader i stor grad dekkes, men det bør ikke settes så høyt at man risikerer stor kostnadsvekst i utgifter til pensjon i private barnehager som det offentlige må dekke.

Dersom taket settes på et rimelig nivå, og det blir tydelig avgrenset hvilke pensjonsprodukter private barnehager kan få dekket gjennom tilskudd fra kommunene, kan det være mulig å fjerne skjæringstidspunktet for når en avtale om pensjon må være inngått, og allikevel ha god nok kostnadskontroll. Datoen kan også endres til 1.1.2025, men at det også må gjøres en konkret vurdering av om en avtale skal anses som en ny avtale og dermed falle utenfor søknadsordningen. Samtidig krever dette en kompetanse til å vurdere pensjonsavtaler og hva som skal til for at denne skal regnes som ny i både kommuner, og hos klagemyndigheter. Dette vil også dra med seg problematikken vi har sett med dagens datobegrensning, og der det oppleves som et hinder for å kunne inngå nye pensjonsavtaler og dermed en barriere for partene til å forhandle om pensjon.

I dag er taket basert på pensjonsutgifter til ansatte i kommunale barnehager. Departementet vil peke på at pensjonsutgiftene i kommunale barnehager er et lite naturlig sammenlikningsgrunnlag, særlig med tanke på at det foreslås å innføre en særordning for private barnehager som har offentliglignende ordninger. Pensjonsordninger i kommunal og privat sektor er grunnleggende forskjellige. I privat sektor ligger risikoen for pensjonsutbetalingen ved innskuddspensjonsordninger hos arbeidstaker mens den i kommunal sektor ligger hos arbeidsgiver.

Departementet foreslår at taket settes til 12 prosent av kommunens lønnsutgifter. Dette ut fra hva departementet har vurdert som rimelig basert på kostnadsbildet i private barnehager, en vurdering av pensjonsregelverk for privat sektor og at det må sikres kostnadskontroll. Departementet anslår at et slikt tak vil gjøre at over 90 prosent av barnehagene enten får mer i pensjonstilskudd enn de har i pensjonsutgifter eller får dekket pensjonsutgiftene fullt ut. Blant

barnehagene som ikke får dekket utgiftene fullt ut gjennom denne hovedregelen, vil det være en del som omfattes av særordningen for barnehager med offentlige pensjonsordninger og dermed allikevel får dekket kostnader over taket på 12 prosent. Øvrige barnehager vil ikke ha krav på å få dekket utgiftene fullt ut, men de vil likevel få dekket størstedelen av utgiftene gjennom påslaget og søknadsordningen.

En oppheving av et tidspunkt for når avtalen skal være inngått, og altså ikke lengre ha en datobegrensning i søknadsordningen, kan bety økte pensjonsforpliktelser for private barnehager som kommunene må dekke. Departementet har derfor vurdert om dette bør kombineres med innføring av en søknadsfrist for de private barnehagene slik at barnehagene ikke kan søke om tilskudd for langt tilbake i tid, og ber om høringsinstansene innspill på det.

Presiseringer – tydeligere dokumentasjonskrav og definisjoner

Departementet foreslår å videreføre presiseringer i definisjoner i nytt regelverk knyttet til bla. at det er barnehagens innbetalte premier til pensjonsleverandøren som kan dekkes, at den delen av pensjonspremien som dekkes av de ansatte selv skal holdes utenfor og hvilke ansatte i private barnehager som skal telles med i beregningene. I tillegg må dokumentasjonskravet til private barnehager tydeliggjøres, og det må presiseres tydelig hvilke produkter private barnehager kan få dekket utgifter til. Vanlige tilleggsprodukter for ansatte i kommunale barnehager er barnepensjon, ektefellepensjon eller etterlattepensjon, uførepensjon, yrkesskade/yrkessykdom og gruppelevsforikring. Det er kun tilsvarende produkter som er vanlig for ansatte i kommunale barnehager, som private barnehager kan få dekket. I tillegg vil privat AFP regnes som pensjonsutgifter som private barnehager kan få dekket utgiftene sine til gjennom søknadsordningen oppad begrenset til taket. Dette vil også følges nærmere opp i forskriftsarbeidet.

4.2.3.3. Samlet vurdering av alternativ 2

Etter en samlet vurdering foreslår departementet at taket fastsettes til 12 prosent av lønnsutgifter i kommunale barnehager. Da kan man samtidig unngå å ha en datobegrensning i når avtalen må være inngått for å kunne søke om å få dekket pensjonsutgiftene og dermed at staten legger begrensninger på forhandlingsinstituttet. Dette må kombineres med tydelige presiseringer av hvilke utgifter som private barnehager kan få dekket.

I alternativ 2 foreslås det å bygge videre på dagens regler om tilskudd til pensjon. En fordel med å videreføre hovedtrekkene i dagens regler for utmåling av tilskudd til pensjon er at det vil være et kjent system for både private barnehager og kommunene. Dette alternativet gir noe mindre økonomisk insentiv til å gi ansatte i private barnehager like gode pensjonsvilkår som ansatte i kommunale barnehager enn alternativ 1, og det er noe mindre treffsikkert. Samtidig vil de aller fleste barnehager minst få dekket sine pensjonsutgifter med dette alternativet.

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

Nei

Avtalen bryter med avtalen inngått på Stortinget. Det må først sørges for at det økonomiske fundamentet i private barnehager er likebehandlet slik at alle ansatte kan likebehandles på pensjon.

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

Ja

Ingen kommentar fra instansen

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

Ja

Ingen kommentar fra instansen

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

Nei

Ingen kommentar fra instansen

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

Nei

Ingen kommentar fra instansen

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

Nei

Forslaget er gjetting. De reflekterer ikke de reelle utgiftene. Øvrige grense bør være basert på kommunens egne reelle pensjonsutgifter. Da kan private tilby likeverdige vilkår..

4.2.4. SÆRREGEL FOR BARNEHAGER MED SÆRLIG HØYE PENSJONSUTGIFTER

De aller fleste private barnehagene med høyere pensjonsutgifter enn dagens nasjonale påslag for pensjon, vil ivaretas med forslaget til ny modell både i alternativ 1 og alternativ 2, og vil ikke ha kostnader til pensjon som er høyere enn den foreslåtte øvre grensen i hhv. alternativ 1 og 2 gir rom for. Unntaket er private barnehager som har pensjonsforpliktelser som følger av avtaler om offentlig tjenestepensjon, og som dermed av historiske grunner har særlig høye

pensjonskostnader. Departementet vurderer at det er behov for en særregel for disse barnehagene, og foreslår at de skal få dekket sine pensjonskostnader med en egen øvre grense. Den øvre grensen skal være basert på dagens kostnadsnivå for pensjon i disse barnehagene, med høyde for årlig regulering av pensjonspremien, samt tilsvarende pensjonsordninger i kommunale barnehager. Målet er at alle disse barnehagene skal få dekket sine pensjonsutgifter, samtidig er kostnader for ytelsepensjonsordninger avhengig av sluttlønn for de født før 1963, og det er behov for å ha en viss kostnadskontroll med at forpliktelsene ikke øker. Det foreslås at taket fastsettes nasjonalt, og at det gis hjemmel til at det kan fastsettes i forskrift. Dette vil sikre mer forutsigbarhet for disse barnehagene enn dagens kommunale tak.

Departementet foreslår videre å lovfeste at departementet kan gi forskrift om hvilke barnehager bestemmelsen omfatter og krav til dokumentasjon av pensjonsutgifter. Det er ulemper med en slik ordning, og det er bl.a. vanskeligere å sikre god kostnadskontroll for kommunene og staten. Samtidig har disse barnehagene noen pensjonsforpliktelser som det er helt rimelig at de får dekket kostnadene av, og departementet mener det er særlig viktig at disse barnehagene ivaretas særskilt i et nytt regelverk om tilskudd til pensjon. Departementet vurderer videre at det gjelder en så vidt liten gruppe barnehager at det vil være håndterbart for kommunene. Akkurat hvilke barnehager som vil være omfattet av denne særregelen vil følges opp gjennom forskriftsarbeidet og høring av en forskrift der disse barnehagene skal navngis. Dersom en barnehage som kvalifiserer til å være omfattet av særregelen, heller ønsker å være omfattet av hovedregelen jf. alternativ 1 og 2, så vil de ikke navngis i forskriften. Departementet mener at det på sikt kan være hensiktsmessig å innføre en felles ordning for private leverandører av kommunale velferdstjenester med offentlig tjenstepensjon.

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

Ja

Ingen kommentar fra instansen

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

Nei

Ingen kommentar fra instansen

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

Ja

Ingen kommentar fra instansen

4.2.5. FORHOLDET TIL EØS-REGELVERKET

Departementet legger til grunn at dagens tilskuddsmodell ikke gjelder virksomhet som utgjør «økonomisk virksomhet» eller «økonomisk aktivitet» i EØS-rettslig forstand. Vi viser til omtalen av dette i punkt 3.2 i høringsnotatet datert 1. november 2023 om styring og finansiering av barnehagesektoren.

Etter departementets syn vil dette gjelde tilsvarende med endringene som foreslås i dette høringsnotatet. De foreslåtte reglene om beregning av pensjonstilskudd til private barnehager i alternativ 1 vil gi bedre tilpassede og differensierte tilskuddsnivåer ut fra de private barnehagenes pensjonsvilkår. Departementet mener likevel endringene ikke innebærer at barnehagevirksomheten i Norge må anses å være «økonomisk virksomhet» eller «økonomisk aktivitet». Det vil fortsatt være de private barnehagene som er ansvarlige for å drive i henhold til regelverket, og de vil fortsatt ha handlingsrom til å legge opp driften og tilbudet i sin barnehage. Det vises også til at tilskuddene skal beregnes generelt. Selv om pensjonstilskuddene kan differensieres i større grad enn i dag, forslås det ikke en kostnadsdekningsmodell.

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

Nei

Ingen kommentar fra instansen

5. VURDERING AV FORSLAGENE OPP MOT GRUNNLOVEN § 97

Det følger av Grunnloven § 97 at «[i]ngen lov må gis tilbakevirkende kraft.». I første rekke gir bestemmelsen vern mot at nye lover knytter nye byrder direkte til tidligere handlinger. Bestemmelsen kan imidlertid også verne eksisterende rettigheter og rettsposisjoner mot etterfølgende lovregulering. Tilbakevirkingsforbudet omfatter både formelle lover og forskrifter.

Også Grunnloven § 105 kan gi vern mot inngrep i økonomiske rettsposisjoner. Grunnloven § 105 fastsetter at den som må avstå sin «eiendom» ved tvang har krav på «full erstatning» for det økonomiske tapet han lider som følge av avståelsen. Bestemmelsen gjelder direkte bare avståelse av eiendom, men har vært anvendt analogisk på visse former for rådhetsinnskrenkninger.

Forslagene om nye regler om driftstilskudd og pensjonstilskudd for private barnehager innebærer ingen tvangsavståelse etter Grunnloven § 105 og utgjør heller ingen rådhetsinnskrenkning som kunne danne grunnlag for en analogisk anvendelse av bestemmelsen. Vurderingene i det følgende knytter seg til derfor til Grunnloven § 97, og ikke § 105.

Vernet etter de to grunnlovsbestemmelsene sammenfaller i noen grad med vernet etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (P1-1). EMK P1-1 verner retten til eiendom («protection of property»). For at bestemmelsen skal aktualiseres, kreves det at det foreligger eiendom («possessions») i bestemmelsens forstand. Etter departementets syn kan ikke private barnehagers forventning om ytterligere tilskudd anses som en eiendomsrettighet i relasjon til EMK P1-1. Vi viser til omtalen nedenfor om deres (manglende) berettigede forventning om fremtidige tilskudd på et gitt nivå. Barnehageforliket utgjør etter departementets syn ikke noen forpliktelse for staten til å opprettholde de samme rettslige rammebetingelser for all fremtid.

Høyesterett har gitt uttrykk for at flere av de samme hensynene og momentene som gjør seg gjeldende ved forholdsmessighetsvurderingen etter EMK P 1-1, også er av betydning ved anvendelse av Grunnloven § 97, jf. blant annet Rt. 2013 s. 1345 (strukturkvote) avsnitt 149. Etter departementets syn vil private barnehager ikke ha et vern etter EMK P1-1 som går ut over det som følger av Grunnloven. Vurderingen i det følgende knytter seg derfor til tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97.

Det primære formålet med Grunnloven § 97 er å sikre at borgerne skal kunne sette seg inn i og handle i overensstemmelse med gjeldende reguleringer, og bestemmelsen utgjør dermed en sentral rettssikkerhetsgaranti ved at den sikrer forutberegnelighet for borgerne.

I flere høyesterettsdommer skiller det mellom såkalt «egentlig» og «uegentlig» tilbakevirkning. Mens egentlig tilbakevirkning knytter rettsvirkninger til tidligere handlinger eller begivenheter, innebærer den uegentlige tilbakevirkningen en innskrenkning av etablerte rettsposisjoner for fremtiden, jf. Rt. 2013 s. 1345 (strukturkvote) avsnitt 82. Det finnes også mellomformer, jf. Rt. 2010 s. 143 (rederiskatt) avsnitt 153. Uavhengig av hvilken norm som legges til grunn, må det foretas en momentbasert helhetsvurdering, der man avveier de vernede interesser på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene på den andre siden.

Departementet viser til at de foreslåtte endringene i reglene om beregning av driftstilskudd og pensjonstilskudd vil gjelde for fremtidig barnehagevirksomhet. Endringene har ikke tilbakevirkende kraft i den forstand at det skjer en endring av tilskudd for tiden som har gått. Etter departementets syn er det klart at det ikke er tale om å knytte nye byrder direkte til tidligere handlinger eller begivenheter (egentlig tilbakevirkning). Ettersom endringene i tilskuddsreglene bare vil gjelde for de årlige vedtakene om tilskudd som fattes etter at de nye reglene trer i kraft, vil det eventuelt være tale om uegentlig tilbakevirkning.

For at Grunnloven § 97 skal komme til anvendelse, må det foreligge et inngrep i en etablert og beskyttet rettsposisjon, det må være tale om tilbakevirkning i bestemmelsens forstand og denne tilbakevirkningen må være til skade for den berørte, jf. HR-2016-389-A (stortingspensjon) avsnitt 63 og Rt-2013-1345 (strukturkvote) avsnitt 78.

Et første spørsmål er om høringsforslagene griper inn i en rettsposisjon som etter sin art har grunnlovsværn. Er det først slått fast at det foreligger en vernet rettsposisjon og tilbakevirkende lovgivning, må det tas stilling til om tilbakevirkningen er ulovlig. Disse problemstillingene henger nært sammen.

Departementet viser til at utgangspunktet er at eksisterende rettsposisjoner kan reguleres med virkning fremover. Det avgjørende er om dette innebærer «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning, jf. HR-2016-389-A (stortingspensjon) avsnitt 78, Rt. 2013 s. 1345 (strukturkvote) avsnitt 83 og Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) s. 1430.

Grunnloven § 97 omfatter rettsposisjoner av noe ulik karakter, herunder rettigheter forankret i avtale eller lov. Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at rettsposisjonen må ha «et fundament og en karakter utover at de er forankret i konkrete lovregler som tilsier at de må stå i en annen og sterkere stilling når det gjelder grunnlovsværn», jf. Rt-1996 1415 (Borthen) s. 1425.

Departementet viser til at adgangen til å drive private barnehager ikke er en rettighet i alminnelig forstand. Slik virksomhet er i utgangspunktet avhengig av tillatelse fra offentlig myndighet. Utgangspunktet er at offentlige tillatelser ikke nyter grunnlovsværn med mindre det foreligger et «særskilt forhold», jf. Rt. 2013 s. 1345 (strukturkvote) avsnitt 73. I den nevnte dommen klargjorde Høyesterett at staten kan binde sin fremtidige myndighetsutøvelse hvis det etableres en gjensidig forutsetning mellom staten og den private part ved tildeling av offentlige tillatelser. Etter departementets syn er det ikke særlige forhold som tilsier at staten har bundet opp sin myndighet, slik at den er forhindret fra å endre tillatelser til eller betingelser for

barnehagedrift. Det er ikke inngått noen kontrakt som gir private barnehager en berettiget forventning om å drive barnehagevirksomhet med offentlig finansiering for all fremtid, og det er heller ikke krav på vederlag av en gitt størrelse. Barnehageforliket utgjør etter departementets syn ikke noen forpliktelse for staten til å opprettholde de samme rettslige rammebetingelser for all fremtid.

I lovavdelingens tolkningsuttalelse av 30. november 2005 om privatskoler uttales følgende:

«Saken gjelder inngrep i offentlige tillatelser til å drive friskoler. For friskolene er den økonomiske virkningen av inngrepet at foretatte investeringer i skolevirksomheten blir bortkastet i større eller mindre grad som følge av lovendringen. Som en konsekvens av endringen går statsstøtten dessuten tapt. Etter vårt syn er det i dette tilfellet først og fremst de tapte investeringene som kunne tenkes å ha vern mot ny lovgivning, og ikke retten til å drive skolevirksomhet som sådan eller den tilhørende statsstøtten.»

Lovavdelingen legger dermed til grunn at en forventning om fremtidig statsstøtte til drift av friskoler ikke nyter vern etter Grunnloven. Dette gjelder etter departementets syn tilsvarende for private barnehager. Etter hva vi kan se foreligger det ikke særlige forhold som tilsier at retten til offentlig finansiering nyter grunnlovsvern. Forhistorien til dagens finansieringssystem har ikke skapt noen berettiget forventning hos de private barnehagene om å motta offentlige tilskudd for all fremtid, langt mindre tilskudd på et gitt nivå. Det er ingen plikt til å drive private barnehager, men barnehageloven har fra ikrafttredelsen lagt til grunn at aktører som ønsker å utøve slik virksomhet kan gis tilskudd til driften, innenfor de rammer som følger av lov og forskrift.

Det offentlige har ikke gjennom avtale eller tilsagn, eller andre særskilte forhold, bundet sin fremtidige myndighetsutøvelse, eller på annen måte skapt en forventning om en evigvarende rett til å drive private barnehager med offentlig tilskudd. Det er etter departementets syn ingen holdepunkter for å hevde at staten gjennom barnehageforliket mente å legge begrensninger på adgangen til å endre rammevilkårene for barnehagevirksomhet for framtiden. Tilskuddet har ikke karakter av opptjening gjennom egen innsats, og det foreligger heller ikke noe tilsagn om at støtten skal være på samme nivå som ved barnehagelovens ikrafttredelse eller tidspunktet for godkjenningsvedtaket.

Barnehageloven har heller aldri gitt barnehager et rettskrav på tilskudd av en bestemt størrelse. Et vedtak om finansiering fattet i medhold av barnehageloven gir i utgangspunktet en rett til årlige tilskudd basert på de til enhver tid gjeldende satser. Det fattes årlige tilskuddsvedtak, basert på gjeldende finansieringsordning. Aktørene i barnehagesektoren er også kjent med at detaljene i finansieringsordningen ikke ligger fast over tid. Finansieringsordningen for barnehager har vært endret tidligere, og det er påregnelig for aktørene at dette kan skje igjen.

Departementet kan ikke se at barnehagene er gitt noen klar, berettiget forventning om et varig tilskudd på et gitt nivå. Det foreligger ingen berettiget forventning om at finansieringsordningen på godkjenningstidspunktet skulle bestå for all fremtid. Det foreligger ingen avtalerettslige eller andre former for begrensninger i statens handlefrihet ved fastsettelsen av finansieringsordningen.

Etter departementets syn berører ikke forslagene i dette høringsnotatet Grunnloven § 97.

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

Ikke angitt ja/nei

Ingen kommentar fra instansen

6. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

6.1. BEREGNING AV DRIFTSTILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER

Muligheten til å holde utgifter utenfor tilskuddsgrunnlaget og plikten til å gi ekstra grunntilskudd vil i større grad enn i dag bidra til at ressursene brukes der behovet er størst enten grunnet ulike driftsforutsetninger eller ulike behov i barnegruppen. Dette kan både være mellom kommunale barnehager, mellom private barnehager, og mellom kommunale og private barnehager.

Forslaget kan altså innebære omfordeling av midler mellom barnehager. Muligheten for kommunen til å holde utgifter utenfor tilskuddsgrunnlaget, vil også legge til rette for styrket innsats i kommunale barnehager med særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen, og med en tilhørende plikt til en forholdsmessig like stor styrket innsats i private barnehager med tilsvarende særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen. Graden av omfordeling vil avhenge av valg og vurderinger som gjøres i den enkelte kommune.

I mange kommuner er det ingen vesentlige forskjeller i driftsforutsetningene mellom barnehagene eller forskjeller i barnegruppene i de ulike barnehagene. I slike tilfeller er det ikke grunnlag for å holde utgifter utenfor. Det er også opp til kommunene selv å avgjøre om de vil benytte muligheten til å holde utgifter utenfor, også dersom de har grunnlag for å holde noen utgifter utenfor.

For kommuner som ikke holder noen utgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet, vil grunntilskuddet bli beregnet på samme måte som dagens driftstilskudd. Dette innebærer at det ikke vil bli noen endring i driftstilskuddet for de private barnehagene i disse kommunene. En plikt til å gi ekstra grunntilskudd vil være proporsjonal med de utgiftene kommunen holder utenfor beregningen av grunntilskuddet.

Det foreslås videre å lovfeste at kommunene har mulighet til å gi tilleggstilskudd. Dette er en frivillig mulighet som kan benyttes dersom kommunen ønsker å satse på spesifikke områder, ta hensyn til særskilte utgifter i private barnehager, eller opprettholde en bestemt profil eller mangfold i tilbudet. Det er opp til hver enkelt kommune å avgjøre om de ønsker og har mulighet til å prioritere dette i sine budsjetter.

Departementet legger til grunn at regler som tar utgangspunkt i gjennomsnittlige kommunale utgifter er et system som er kjent for kommunene fra før. Samtidig vil de nye reglene inneholde nye elementer som kommunen må vurdere og begrunne bruken av. Det gjelder dersom de holder utgifter utenfor beregning av grunntilskuddet, se punkt 3.2.5, dersom de har plikt til å gi ekstra grunntilskudd, se punkt 3.2.6, og dersom de kan eller skal gi tilleggstilskudd, se punkt 3.2.7, 3.2.9 til 3.2.10. Dette medfører at kommunen må være en mer aktiv barnehagemyndighet enn før, og det vil kunne øke den administrative byrden noe. Samtidig legger det til rette for at tilskuddsmidler blir brukt mer målrettet og effektivt.

På nasjonalt nivå legger departementet til grunn at de nye pliktene knyttet til driftstilskudd i forslaget ikke vil påvirke samlet ressursbruk i barnehagene.

Departementet vil vurdere hvordan nasjonale myndigheter kan bidra med veiledning og eventuell utvikling av veiledningsmaterieell i implementeringsfasen.

6.2. BEREGNING AV PENSJONSTILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER

Alternativ 1 innebærer at tilskudd til pensjon skal treffe bedre på de faktiske pensjonskostnadene i den enkelte private barnehage. Det innebærer at det vil bli en viss omfordeling slik at private barnehager med dårlige pensjonsvilkår og dermed lave pensjonskostnader, vil motta lavere

tilskudd. På den annen side vil de private barnehagene med de beste vilkårene kunne få noe økte tilskudd. Et av målene med dette alternativet er at flere barnehager enn i dag, i gjennomsnitt over noen år, skal få dekket sine faktiske pensjonskostnader.

Forslaget vil være et incitament for private barnehageeiere til å akseptere pensjonsavtaler med høyere kostnader. Hvor mye som vil bli dekket vil imidlertid begrenses av den nasjonale øvre grensen på prosentsatsen. Dette kan bidra til at flere private barnehager inngår gode pensjonsavtaler slik at alle ansatte i alle barnehager får mer likeverdige pensjonsvilkår. Hvor mye kostnadene til pensjon potensielt kan øke sammenlignet med dagens kostnader til pensjon, vil avhenge av hvor høyt den øvre grensen på prosentsats settes.

Alternativ 1 vil medføre noen innføringskostnader for kommunene, fordi de vil måtte vurdere pensjonsavtalene til de private barnehagene i sin kommune og innplassere dem på riktig prosentsats. Dette vil bety mer arbeid det første året, men deretter kun hvis en (eller flere) private barnehager i kommunen inngår nye pensjonsavtaler med endrede pensjonsvilkår, eller dersom den nasjonale forskriften endres. Samtidig vil det innebære en forenkling sammenlignet med i dag, da det ikke lenger vil være en søknadsordning. Det foreslås at den øvre grensen skal fastsettes nasjonalt, noe som betyr at kommunene ikke lenger trenger å beregne et kommunalt tak for pensjonskostnader.

Barnehagene som av historiske årsaker har særlig høye pensjonskostnader, vil isolert sett få økte tilskudd for å dekke pensjonskostnadene sine (oppad begrenset av en øvre grense). Det anslås at dette isolert sett vil utgjøre om lag 10 mill. kroner utover det som allerede ligger til grunn for tilskuddene i kommunerammen. Departementet vil se nærmere på dette i forbindelse med utforming av forskrift og fastsetting av en øvre grense for denne ordningen. Det legges ellers til grunn at flesteparten av disse 100 barnehagene i dag søker etter søknadsordningen i §4a. Det vil dermed ikke innebære noen vesentlig endring i administrativt arbeid for kommunen.

Departementet vurderer at forslag til nye regler om utmåling av tilskudd til pensjon etter alternativ 1 samlet sett vil gi noe innsparing for kommunene ved innføring, men at dette bør beholdes i kommunene. Dette særlig med tanke på at pensjonskostnadene i private barnehager på sikt kan øke dersom flere barnehager får pensjonsavtaler med bedre vilkår for de ansatte, og dermed høyere kostnader. På kort sikt legger departementet til grunn at en eventuell innsparing i kommunene bl.a. dekker implementeringskostnader av nytt regelverk.

Alternativ 2 vil i stor grad være en videreføring av dagens ordning. Barnehager uten tariffavtaler om pensjon vil få lavere tilskudd, noe som isolert gir en innsparing. Dersom påslaget for disse barnehagene nedjusteres til 6 prosent, kan dette gi en innsparing på om lag 25 mill. kroner. Dette er imidlertid svært usikre anslag, siden vi ikke har detaljert informasjon om hvor mange barnehager dette gjelder. Videre vil noen flere barnehager kunne kvalifisere til å få dekket pensjonsutgifter gjennom søknadsordningen. På sikt kan også barnehager bedre sine pensjonsvilkår, slik at flere får høyere kostnader som de kan søke om å få dekket. Dette er allikevel begrenset av taket på 12 prosent, og hvilke produkter de kan få dekket utgifter til. Videre vil det fremdeles være et insentiv om å ligge under 10 prosent, siden det betyr at man vil få mer i tilskudd til pensjon enn man har i utgifter til pensjon.

Departementet vurderer at begge de to alternativene er provenynøytrale på sikt.

Departementet vil vurdere hvordan nasjonale myndigheter kan bidra med veiledning og eventuell utvikling av veiledningsmaterieell i implementeringsfasen.

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

Nei

Ingen kommentar fra instansen

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

Nei

De to alternativene dekker ikke de reelle kostnadene og er for usikkert. De er heller ikke i tråd med avtalen inngått på stortinget

7. FORSLAG TIL LOV- OG FORSKRIFTSBESTEMMELSER

Forslag til formålsbestemmelse i barnehageloven § 19

§ 19 Formål

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.

Forslag til regler om driftstilskudd i ny § 19 a i barnehageloven

§ 19 a Kommunalt tilskudd til drift til private barnehager

Kommunen skal gi grunntilskudd til godkjente private barnehager. Grunntilskuddet skal beregnes med utgangspunkt i utgifter til drift i kommunens egne barnehager, med unntak av utgifter til pensjon, utgifter som dekkes av andre tilskudd enn rammetilskuddet til kommunene og pålagte kommunale egenandeler knyttet til slike tilskudd, og utgifter til oppfyllelse av rettigheter fastsatt i enkeltvedtak.

Kommunen kan holde utgifter i en kommunal barnehage som skyldes særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen utenfor beregningen av grunntilskuddet, og skal gi private barnehager som har de samme driftsforutsetningene eller behovene i barnegruppen ekstra grunntilskudd. Kommunen kan stille vilkår for bruken av det ekstra grunntilskuddet.

Kommunen kan gi tilleggstilskudd og stille vilkår for bruken av dette tilskuddet. Vilkårene må ha saklig sammenheng med tilleggstilskuddet og ikke være uforholdsmessig tyngende for den private barnehagen. Kommunen skal ikke forskjellsbehandle private barnehagetilbud uten saklig grunn.

Ved innføring av nye krav etter loven her som ikke er en del av beregningen av grunntilskuddet etter første ledd, skal kommunen gi tilleggstilskudd fra det tidspunktet kravene får virkning for private barnehager.

Kommunen skal vise hvordan tilskuddene er beregnet.

Departementet gir forskrift om kommunens plikt til å gi grunntilskudd. Departementet kan gi forskrift om unntak fra første ledd andre punktum og om kommunens adgang til å gi tilleggstilskudd.

Forslag til regler om driftstilskudd i finansieringsforskriften

§ 3 Driftstilskudd til ordinære barnehager

Grunntilskuddet etter lovens § 19 a første ledd skal gis per heltidsplass i private ordinære barnehager beregnet ut fra gjennomsnittlige driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er det siste tilgjengelige kommuneregnskapet.

Dersom kommunale barnehager i gjennomsnitt ikke oppfyller bemannings- og kompetansekrav, skal kommunen gi tilleggstilskudd som tilrettelegger for at de private barnehagene kan oppfylle disse kravene. Kommunen kan stille vilkår til tilleggstilskuddet. Tilskuddet skal beregnes med utgangspunkt i anslag for merkostnaden av å oppfylle kravene i de kommunale barnehagene.

Ved beregningen av ekstra grunntilskudd til en privat barnehage etter lovens § 19 a andre ledd skal kommunen ta utgangspunkt i utgiftene som er holdt utenfor grunntilskuddet. Tilskuddet skal gis per heltidsplass i tråd med fjerde ledd.

Dagens § 3 tredje til sjuende ledd blir nytt fjerde til åttende ledd.

Dagens §§ 4 og 4a oppheves.

§ 5 Administrasjonspåslag på driftstilskudd

Kommunen skal gi påslag for administrasjonsutgifter på 4,3 prosent av det samlede grunntilskuddet.

Forslag til regler om pensjonstilskudd i ny § 19 b i barnehageloven

Alternativ 1

§ 19 b Pensjonstilskudd

Kommunen skal gi pensjonstilskudd til godkjente private barnehager. Pensjonstilskuddet skal beregnes ved å gange antall årsverk i barnehagen med gjennomsnittlig, vektet samlet lønn per årsverk i barnehagen, en prosentsats basert på pensjonsvilkårene til den enkelte barnehage og lokal arbeidsgiveravgift.

Departementet gir forskrift om prosentsatser som skal brukes av kommunen ved beregning av pensjonstilskudd etter første ledd. Det skal fastsettes differensierte prosentsatser som er tilpasset vilkårene i ulike pensjonsavtaler til private barnehager. Den høyeste prosentsatsen skal ikke overstige grensene for årlig innskudd etter lov om tjenestepensjon § 4-7 med fratrukk av vanlig egenandel for ansatte i kommunale barnehager og med tillegg av anslag på kostnader til tilleggsprodukter som er vanlige i kommunale pensjonsavtaler og med tillegg av anslag på kostnader til AFP. Departementet kan fastsette en egen øvre grense for private barnehager med ytelsespensjonsordninger.

Private barnehager som har særlig høye pensjonsutgifter fordi de har historiske forpliktelser som er basert på avtaler om offentlig tjenestepensjon, skal få dekket sine pensjonsutgifter opp til en øvre grense. Den øvre grensen skal være basert på dagens kostnadsnivå for pensjon i disse barnehagene og kostnader til pensjon til tilsvarende pensjonsordninger i kommunale barnehager. Departementet kan gi forskrift om hvilke barnehager bestemmelsen omfatter, om en øvre grense for dekning av pensjonsutgifter og krav til dokumentasjon av pensjonsutgifter.

Private barnehager skal melde fra til kommunen uten ugrunnet opphold dersom de inngår en ny pensjonsavtale med endrede pensjonsvilkår.

Alternativ 2

§ 19 b Pensjonstilskudd

Kommunen skal gi pensjonstilskudd til godkjente private barnehager. Tilskuddet skal gis som en prosentsats av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Kommunen skal legge til arbeidsgiveravgift på summen av tilskuddet.

Departementet gir forskrift om prosentsatser som skal brukes av kommunen ved tildeling av pensjonstilskudd etter første ledd. Prosentsatsene kan differensieres etter hva slags type barnehage det er, og etter vilkår i pensjonsavtalen.

Private barnehager som samlet over tre år har høyere utgifter til pensjon enn de får dekket etter første ledd, har etter søknad krav om å få dekket sine pensjonsutgifter oppad begrenset til 12 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Departementet kan gi forskrift med nærmere regler om søknadsordningen, hvilke typer pensjonsutgifter som dekkes og krav til dokumentasjon av pensjonsutgifter.

Private barnehager som har særlig høye pensjonsutgifter fordi de har historiske forpliktelser som er basert på avtaler om offentlig tjenstepensjon, skal få dekket sine pensjonsutgifter opp til en øvre grense. Den øvre grensen skal være basert på dagens kostnadsnivå for pensjon i disse barnehagene og kostnader til pensjon til tilsvarende pensjonsordninger i kommunale barnehager. Departementet kan gi forskrift om hvilke barnehager bestemmelsen omfatter, om en øvre grense for dekning av pensjonsutgifter og krav til dokumentasjon av pensjonsutgifter.

GENERELL KOMMENTAR

Ingen kommentar fra instansen

Kunnskapsdepartementet

Dokumentet er elektronisk godkjent