

## Høring om ny regulering av private barnehager

IKO - Kirkelig pedagogisk senter takker for anledningen til å avgi høringsuttalelse.

IKOs barnehagekontor har 125 private barnehager som medlemmer, som alle har kristent, særlig livssynsformål etter Barnehagelovens § 1a. Om lag halvparten av barnehagene er menighetsbarnehager tilknyttet Den norske kirke, mens den andre halvparten er eid av ulike kristne trossamfunn, organisasjoner, stiftelser osv, og enkelte eies av barnehagekjeder og enkeltpersoner. Det store flertallet av medlemmene er enkeltstående eller eies av en liten, ideell aktør. Flertallet av barnehagene har vært drevet i over 30 år. Over halvparten av medlemmene er små barnehager, med under 60 barn.

### Generelt

IKO opplever at virkelighetsbeskrivelsen i høringsnotatet er gjenkjennelig. IKO vil anerkjenne regjeringens målsettinger om å beholde et reelt mangfold i sektoren, inkludert små barnehager, barnehager med lokal forankring, barnehager med utvidet formålsbestemmelse, barnehager drevet av ideelle aktører osv, og at dette innebærer at det må bli enklere å drive og etablere små-, ideelle- og enkeltstående private barnehager.

IKO tror imidlertid ikke at alle forslagene i høringsnotatet treffer denne målsettingen like godt.

### Tildeling av tilskudd til nye private barnehager

IKO mener at hensikten med forslaget er god, idet det er viktig å dempe prisveksten på barnehager for å beholde et reelt mangfold i sektoren. Den prisveksten vi har sett i sektoren rammer særlig ideelle aktørers mulighet for å utvide sin virksomhet eller etablere seg i markedet.

IKO mener alternativet som gjør det noe enklere å få tilskudd vil ivareta hensikten best, det vil si «...dersom det ikke får negative konsekvenser.» Dette fordi det enda friere forslaget vil kunne føre til overetablering av barnehager, og tomme barnehageplasser, noe som kan ramme de små barnehagene særlig hardt. At kommunen som barnehagemyndighet gis anledning til å ta helhetlige hensyn, ivareta eksisterende barnehager og sikre forutsigbarhet for barnehagene, mener IKO er viktig.

### Utvidelse av eksisterende private barnehager

IKO vil påpeke at det i sammenheng med dette også må gjøres enklere for eksisterende barnehager å utvide driften.

For mange små barnehager er utvidelse eneste alternativ til nedleggelse. IKO erfarer at barnehager får avslag fra kommunen når de ønsker utvidelse. Hvis regjeringen ønsker å beholde mangfoldet av profil, formål, eierskap osv blant barnehagene, er det nødvendig å muliggjøre at disse barnehagene overlever. Derfor må det også bli enklere å utvide små barnehager.

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

IKO mener det er viktig og riktig at kommunene får lov hjemmel til å stille vilkår om at nye barnehager skal være ideelle for å få tilskudd.

Lokaldemokratiet gjør at kommunen som barnehagemyndighet har ulike politiske holdninger til private barnehager og til ulike typer private barnehager. IKO mener at ideelle barnehager tilfører samfunnet en merverdi, og at kommuner som ønsker det bør få anledning til å favorisere slike barnehager.

IKO erfarer at mange kommuner i dag ikke skiller mellom ulike typer private barnehager. Et ønske om å for eksempel begrense andelen barnehager i store kommersielle kjeder, kan også utilsiktet sette grenser for ideelle barnehager, som kan være lokalt forankret og ha en profil som i utgangspunktet er ønsket. Det er uheldig at barnehager som driver i tråd med barnehagemyndighetens ønske, blir rammet av manglende mulighet for differensiering.

### **Hvordan forstå «ideelle barnehager»?**

IKO vil særlig påpeke at det må sikres at Den norske kirkes barnehager forstås som ideelle, selv om de pr i dag ikke er med i frivillighetsregisteret.

IKO mener at for å regnes som ideell må barnehagen både ha et samfunnsnyttig tilleggsformål som fremgår av barnehagens vedtekter og ha vedtektsfestet at et eventuelt overskudd skal gå tilbake til barnehagedriften. Det er imidlertid rimelig at overskudd kan gå til andre barnehager med samme eier, så sant disse har tilsvarende ideelle vedtekter. At overskudd går til «annet samfunnsnyttig formål i tråd med barnehagens formål» mener IKO med fordel kan begrenses til å gjelde ved nedleggelse eller salg av barnehagen. Dette for å sikre at midler tiltenkt barn i barnehage, ikke skal gå til andre formål, selv om de er samfunnsnyttige. For vurdering av hvilke formål som er samfunnsnyttige synes det naturlig å se på de formål som på andre områder i statsforvaltningen kan tilgodeses som samfunnsnyttige formål. Detaljer i hvilke formål som regnes som samfunnsnyttige vil være av noe mindre betydning når overføring av midler til disse formålene uansett kun vil gjelde ved salg eller nedleggelse av barnehagene.

Det er viktig at kriteriet for «ideell barnehage» også gjelder realisering av verdiene ved eventuell nedleggelse eller salg, for å hindre kommersiell spekulasjon i nedleggelse/salg av «ideelle barnehager».

Det er imidlertid viktig at forståelsen av ideell barnehage allikevel gjør det mulig for barnehagen å drive med overskudd og legge seg opp midler som buffer til dårligere tider, krisesituasjoner, fremtidige pensjonsutgifter osv. At barnehagen har «penger på bok» så lenge disse kun skal brukes på barnehagens drift, om enn i fremtiden, handler om ansvarlig drift og er ikke å forstå som et «kommersielt trekk» ved barnehagen.

### **«Ideell barnehage» bør ikke knyttes til bestemte organisasjonsformer**

IKO vil klart fraråde å knytte «ideell» til bestemte eierformer (for eksempel stiftelse). Det er svært mange ulike eierformer blant ideelle barnehager. Eierformen sier lite om hvorvidt barnehagen er ideell eller ikke, og det er vanskelig å se at noen eierform er mer «ideell» enn andre.

Hensikten med forslaget synes å være å ha bedre kontroll med at ideelle barnehager virkelig driver ideellt. IKO mener at dette uansett må ivaretas med streng regulering, tilsyn og kontroll.

## Beregning av driftstilskudd til private barnehager

IKO er glad for at departementet så tydelig anerkjenner smådriftsulemper, tydelig verdsetter små barnehager som en del av det ønskede mangfoldet i barnehagesektoren og ser at dette har en økonomisk kostnad.

### **Høyere driftstilskudd til de første XX barna i barnehagen**

IKO støtter videre utredning av forslaget om å differensiere driftstilskuddet til private barnehager, ved at tilskuddet er høyere til de første xx (for eksempel 25) barna i barnehagen, slik at smådriftsulemper i noen grad motvirkes. IKO tror dette vil bli en god og rettfærdig finansieringsløsning.

### **Kommunal finansiering av barnehagene**

IKO anerkjenner at det er kommunene som har ansvaret for barnehagene, og at de økonomiske rammene barnehagene får derfor kan variere fra kommune til kommune. Det er forskjell på hvor dyrt det er å drive barnehage i ulike kommuner, og kommuner har ulike strategier for barnehagefeltet.

IKO mener imidlertid at de nasjonale minstekravene for kvalitet i barnehagene som er satt, for eksempel gjennom bemanningsnormen, også skal gjelde for private barnehager. Det betyr at kommuner som ikke makter å oppfylle de nasjonale minstekravene til kvalitet i sine egne barnehager, ikke skal frata private barnehager i samme kommune muligheten til å oppfylle disse kravene. Det vil si at private barnehager må sikres økonomi tilsvarende det de kommunale barnehagene ville ha hatt dersom de oppfylte nasjonale minstekrav til kvalitet. Der kommunene oppfyller eller overoppfyller de nasjonale minstekravene, er det rimelig at private barnehager likebehandles med de kommunale.

En stor utfordring med den kommunale modellen er at svært mange kommuner gjør store og gjentagende feil i beregning av driftstilskudd til private barnehager. I en nylig undersøkelse blant IKOs medlemsbarnehager oppgir 58% av respondentene at de flere ganger har opplevd at kommunen beregner feil tilskudd.

En forutsetning for at den kommunale modellen skal fungere, er derfor at det gjennomføres en omfattende opprydning og oppklaring i kommunenes beregning av tilskudd, og at det føres uavhengig tilsyn også med kommunenes beregninger av tilskudd til de private barnehagene.

IKO erfarer at kommunene jevnt over nyter stor tillit hos de private barnehagene, men at stor grad av utrygghet på om tilskudd blir riktig beregnet og merarbeid med feil i tilskudd er en vesentlig kilde til frustrasjon.

## Beregning av tilskudd til pensjoner i private barnehager

Private barnehager har svært ulikt nivå på pensjonsutgiftene. Det er knyttet til både hvilken pensjonsavtale barnehagen tilbyr sine ansatte, men også til personalets kompetanse og alder. En eldre barnehage med godt arbeidsmiljø, stabilt personale og aktiv satsning på kompetanse, vil få betydelig høyere pensjonsutgifter enn en ny barnehage med unge ansatte med lavere kompetanse, også dersom de har samme pensjonsavtale.

At alle private barnehager får samme pensjonstilskudd synes derfor urimelig. Eksisterende ordning er konkurransevridende til fordel for barnehager med dårlig pensjonsordning, lite stabilt og/eller ungt personale og lav kompetanse. Dette er ikke i tråd med målsettinger om verken kompetanse og kvalitet i barnehagene eller å sikre alle en anstendig pensjon, å ivareta eldre arbeidstakere og et inkluderende arbeidsliv. Gjeldende tilskuddsordning for pensjonsutgifter i private barnehager går dermed på kryss av mange verdier i både barnehagesektoren og i norsk arbeidsliv.

IKO mener derfor at pensjonspåslaget bør reduseres, men med flere forutsetninger, se nedenfor.

IKO mener at den beste modellen vil være at alle private barnehager får dekket sine reelle pensjonsutgifter, opp til kommunens nivå, som en fast ordning, uten at kommunen har anledning til å avslå kravet.

Dersom man mener dette gir for store administrative kostnader (hvilket er vanskelig å forstå), vil IKO foreslå et relativt lavt nivå på det generelle pensjonspåslaget, for eksempel 7% eller 9%.

### **Barnehager med høyere pensjonsutgifter enn pensjonspåslaget skal ha krav på dekning**

Det er en absolutt forutsetning for å redusere pensjonspåslaget at barnehager med høyere pensjonsutgifter enn påslaget, skal ha krav på å få dekket dette, opp til kommunens nivå.

### **Høyere pensjonsutgifter enn kommunens nivå**

Dersom barnehagen har høyere pensjonsutgifter enn kommunens nivå, mener IKO at den skal kunne, ved en begrunnet søknad, få dekket disse utgiftene. Dette kan for eksempel gjelde barnehager med personale som er markert eldre eller bedre kvalifisert enn i kommunens barnehager. Mens barnehager som har høyere pensjonsutgifter på grunn av en urimelig god pensjonsavtale e.l. vil kunne få avslag på slik søknad.

### **Tidspunkt for inngåelse av pensjonsavtale**

IKO vil understreke at det ikke kan være noen begrensning i tidspunkt for når pensjonsavtalen ble inngått, for å få dekket pensjonsutgifter. En slik begrensning vil gjøre det urimelig dyrt/umulig for virksomheter med en god pensjonsavtale å etablere nye barnehager og for virksomheter som ønsker å gi sitt personale bedre vilkår, å inngå en ny og bedre pensjonsavtale.

Dersom nye og eksisterende barnehager etter en gitt dato ikke får dekket pensjonsutgiftene hvis de inngår en god pensjonsavtale, er det et klart signal om at gode pensjonsavtaler, og pensjonsavtaler på kommunens nivå, egentlig ikke er ønsket lenger. Dette signalet tror vi ikke regjeringen ønsker å gi, og burde i så fall føre til betydelige endringer i kommunal sektor.

Uten en begrensning i tidspunkt for inngåelse av pensjonsavtale, vil dette fungere som en drivkraft for at private barnehager skal gi sine ansatte gode pensjonsordninger. IKO tror dette vil bidra til likeverdighet mellom private og kommunale barnehager, stabilt, kvalifisert personale og dermed være til barnas beste.

### **Bruk av midler spart gjennom lavere pensjonspåslag**

Samtidig som IKO mener at nåværende ordning, der en del barnehager får mer i tillskudd til pensjon enn de faktisk bruker, er urimelig, vil IKO samtidig uttrykke stor bekymring for den totale finansieringen av private barnehager. For mange private barnehager er økonomien så stram at de ikke har råd til å miste en eneste krone, selv om kronene kommer fra ordninger som prinsipielt sett burde endres. Dersom regjeringen gjør endringer av de delene av finansieringsordningene som er

«lønnsomme» for en del private barnehager – og dermed sparer penger – men ikke samtidig gjør endringer i de ordningene som slår negativt ut for private barnehager, synes det urimelig.

IKO mener regjeringen må ta på alvor at en endring i pensjonspåslaget ikke kan gjennomføres som et sparetiltak for det offentlige, men skal være et tiltak for mer målrettet finansiering av private barnehager.

IKO mener derfor at de innsparte midlene uavkortet skal brukes til å styrke de private barnehagene som sliter aller mest økonomisk. Pr i dag er det de små, enkeltstående barnehagene.

## Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten

IKO støtter forslaget om at det som hovedregel skal være forbudt å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som driver barnehage. IKO foreslår å være svært restriktiv med hensyn på hvilke typer virksomhet det eventuelt skal være tillatt å drive.

IKO støtter imidlertid ikke forslaget om å innføre et krav om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, med krav om eget regnskap, årsberetning og revisjonsberetning.

IKO støtter *intensjonen* med forslaget, som er å gjøre barnehagenes økonomi mer åpen og gjennomiktig, unngå at penger som var tiltenkt barnehagebarn havner andre steder i store kompliserte eierorganisasjoner, og at eiere ikke kan usynliggjøre utbytte/inntjening på barnehagen. Det er svært viktig å regulere barnehagesektoren slik at urettmessig utbytte/inntjening unngås.

IKO tror imidlertid ikke at dette forslaget er hensiktsmessig i forhold til problemstillingen.

IKO anser at forslaget vil gi større eierorganisasjoner unødvendige ekstrautgifter, og frata barnehager som har samordnet driften, deler av stordriftsfordelene. Kommunene nyter også godt av stordriftsfordeler i sine barnehager, og det synes urimelig at private barnehager skal fratras samme mulighet.

Flertallet av IKOs medlemsbarnehager pr i dag er enkeltstående barnehager, men utviklingen går i retning av ulike former for sammenslutninger av barnehager. Krav om at hver enkelt barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt kan føre til ny oppsplitting og IKO mener dette sannsynligvis vil virke byråkratidrivende.

IKO mener at ryddig og gjennomiktig økonomi, som er lett å utøve tilsyn og kontroll med, er mulig på andre måter. Et klarere økonomisk regelverk, der hver avdeling/barnehage har et tydelig avdelingsregnskap, økonomisk innsyn og kontroll vil være viktigere virkemidler enn oppsplitting av barnehagesammenslutninger.

IKO vil understreke at ingen organisering vil redusere behovet for tilsyn og kontroll. De som vil berike seg urettmessig eller på andre måter utnytte barnehagene økonomisk, kan alltid finne måter å gjøre det på. Dette gjelder også for enkeltstående barnehager.

## Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

IKO støtter forslaget om at setningen om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode framheves i en egen formålsbestemmelse.

## Ansvar for å føre økonomisk tilsyn

IKO støtter at ansvaret for økonomisk tilsyn legges til departementet.

IKO mener at det også må føres tilsyn med kommunenes beregninger av /de kommunale barnehagenes økonomi, slik at de private barnehagenes økonomi blir riktig beregnet. Siden de private barnehagenes økonomi er direkte avhengig av de kommunale. Dette vil bidra til å sikre likebehandling av private og kommunale barnehager.

Oslo, 25. juni 2019

Marianne Uri Øverland,

Direktør ved IKO – Kirkelig pedagogisk senter