

Saksframlegg

<i>Saksnr</i>	<i>Uvalg</i>	<i>Møtedato</i>
	Oppvekstutvalget	18.06.2019

Saksbehandler: Finn Yngvar Benestad

Arkivsak: 2019/4666

Dato: 05.06.2019

Ny regulering av private barnehager - forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter på høring

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

Indre Fosen kommune har følgende synspunkter på de foreslåtte endringer i barnehageloven med forskrifter. For utfyllende beskrivelse og begrunnelse henvises til saksframlegget.

1. Indre Fosen kommune støtter Departementets forslag om at alle barnehager skal være et selvstendig rettssubjekt.
2. Indre Fosen kommune støtter Departementets forslag om å opprette et nasjonalt tilsynsorgan som skal ha det økonomiske tilsynsansvaret for private barnehager.
3. Indre Fosen kommune støtter ikke Departementets forslag om å flytte dispensasjonsmyndighet i forhold til bemannings- og pedagognorm fra kommunen og over til et uavhengig organ.
4. Indre Fosen kommune mener at pensjonstilskudd til private barnehager skal beregnes og kompenseres i hht. den enkelte barnehages virkelige pensjonsutgifter, opp til en øvre grense som tilsvarer pensjonsutgiftene til den enkelte kommune.
5. Indre Fosen kommune mener det er viktig at kommunens frie skjønn videreføres ved søknad om etablering av nye barnehager. Barnehageloven § 12 gis slik ordlyd: «Kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager.» Indre Fosen kommune mener også at kommunene skal kunne stille vilkår om at nye barnehager som søker om offentlig tilskudd, skal være ideelle for å motta offentlig tilskudd.
6. Indre Fosen kommune mener at det bør innføres en *nasjonal tilskuddssats* for driftstilskudd og kapitaltilskudd til private barnehager.
7. Indre Fosen kommune støtter forslaget om å arbeide videre med spørsmålet om å tilpasse driftsstøtten til barnehagens størrelse.

Saksutredning

Bakgrunn for saken

Kunnskapsdepartementet sendte 26. april 2019 på offentlig høring forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter. Formålet med endringene er at regelverket skal bli bedre tilpasset utviklingen av barnehagesektoren. Endringene skal legge til rette for et mangfold av barnehager med høy kvalitet. Endringene skal bidra til å gi gode driftsvilkår for ulike typer barnehager og barnehageeiere, og sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode. Høringsfristen er 26. juli.

Vedlagte pressemelding fra Kunnskapsdepartementet gir en oppsummering av de utfordringene man ønsker å møte gjennom de foreslåtte endringene i lovverket.

Vedlagte foreløpige kommentar fra kommunenes interesseorganisasjon KS viser hvordan KS forholder seg til endringsforslagene.

Departementets forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter kan leses i dette [høringsnotatet](#). Notatet er på 127 sider.

Kommunikasjonstiltak

Kommunedirektørens forslag til høringsuttalelse til de sju punktene nedenfor er drøftet med alle styrerne i de kommunale og private barnehagene i Indre Fosen i møte 4. juni 2019. I det store og det hele er det full tilslutning til alle synspunktene som kommer fram i dette dokumentet.

Vurdering

1. Barnehagen som selvstendig rettssubjekt

Departementet foreslår at hver enkelt private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Indre Fosen kommune støtter dette forslaget. Det bør ikke være tillatt å eie eller drive annen virksomhet i det rettssubjektet som skal drive barnehage. Det betyr at barnehagene må utarbeide et offentlig tilgjengelig årsregnskap med balanse, inkludert egenkapital, gjeld og avsetning til utbytte. Dette begrunnes slik:

- Hvis rettssubjektet kun driver barnehagevirksomhet, vil det være lavere risiko for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt til å dekke kostnader knyttet til annen virksomhet. Det gjør det også enklere å kontrollere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt i tråd med kravene for dette. Hvis barnehagene ikke skal drive annen virksomhet, vil de heller ikke ha mulighet til å ta opp lån til andre formål enn godkjent barnehagedrift.
- I dag er det tillatt å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som private barnehager. Departementet ser at mange private barnehager er registrert som en underenhet i et rettssubjekt som driver flere barnehager og andre virksomheter. Pliktene etter regnskapsloven og bokføringsloven retter seg mot rettssubjektet. Disposisjoner innenfor rettssubjektet er ikke underlagt rapporterings- og dokumentasjonsplikt etter disse lovene. Private barnehager som er underenheter til en annen enhet, er derfor bare underlagt kravene til regnskapsrapportering og dokumentasjon i barnehageloven § 14a og økonomiforskriften til barnehageloven. Dette fratar det offentlige mulighet til å føre tilsyn med regnskapet for hele rettssubjektet.
- Siden det er tillatt å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt, kan rettssubjektet som barnehagene inngår i, ha tatt opp lån til andre formål enn godkjent barnehagedrift. Det er ikke tillatt å kostnadsføre renter og avdrag på slike

lån i barnehagenes regnskaper. Når barnehagene er registrert som en underenhet til en annen enhet, kan overenhetens kreditorer likevel ta beslag i barnehagenes midler. Det betyr at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kan bli brukt til å dekke tap fra andre virksomheter.

2. Nasjonalt tilsynsorgan på økonomi

Departementet foreslår å opprette et nasjonalt tilsynsorgan som har økonomisk tilsynsansvar for private barnehager. Forslaget innebærer at blant annet at et tilsynsorgan vil ha det helhetlige økonomiske tilsynsansvaret med alle barnehagene som inngår i samme selskap. Indre Fosen kommune støtter dette forslaget. Dette begrunnes slik:

- Det er viktig at et tilstrekkelig spesialisert og kompetent miljø fører økonomisk tilsyn med de private barnehagene slik at tilsynet utføres på en tilfredsstillende måte. På disse områdene finnes det i dag nasjonale tilsynsmyndigheter, som over tid har opparbeidet seg solid kompetanse på regelverk og metodikk knyttet til økonomitilsynet.
- Det er ikke realistisk å forvente at kommuner eller fylkesmenn skal ha denne kompetansen.

3. Dispensasjonsmyndighet i forhold til bemannings- og pedagognorm

Departementet foreslår å flytte myndigheten til å innvilge dispensasjon fra bemanningsnormen og pedagognormen fra kommunen og over til et uavhengig organ, som Fylkesmannen. Alternativt foreslår man at lokal barnehagemyndighet organiseres slik at man sikrer uavhengighet og likebehandling av kommunale og private barnehager. Indre Fosen kommune ser ikke at det er behov for å gjøre endringer i dagens ordning. Dette begrunnes slik:

- Det finnes allerede et generelt forbud i forvaltningsretten mot usaklig forskjellsbehandling. Likebehandling sikres tilfredsstillende gjennom dette.
- Forvaltningsretten sikrer i stor grad allerede at eventuelle dispensasjoner ikke innvilges til kommunale barnehager i den hensikt å holde driftsregnskapet på et lavere nivå.
- Reglene for å innvilge dispensasjon fra bemannings- og pedagognormene er svært strenge og detaljerte.
- Barnehagene i Indre Fosen opplever ikke at det er en utfordring med forskjellbehandling av dispensasjonssøknadene. Både private og kommunale barnehager følger samme bemannings- og pedagognorm, og dispensasjon blir bare gitt i særlige tilfeller for alle barnehager.

4. Pensjonstilskudd til private barnehager

Departementet foreslår at tilskuddet til pensjoner i private barnehager nedjusteres, slik at tilskuddet i større grad gjenspeiler pensjonsutgiftene i de private barnehagene. I dag har private barnehager med lave pensjonsutgifter det samme tilskuddet som barnehager med høyere pensjonsutgifter. Dette gir ikke de private barnehagene noe insentiv til å gi sine arbeidstakere gode pensjonsordninger. Departementet har ikke tatt stilling til hvilket nivå pensjonspåslaget bør ligge på. Indre Fosen kommune er helt enig i at finansieringen av pensjon må bli mer treffsikker enn tilfellet er i dag. Indre Fosen kommune mener imidlertid at pensjonstilskuddet bør beregnes og kompenseres i hht. den enkelte barnehages virkelige pensjonsutgifter, opp til en øvre grense som tilsvarer pensjonsutgiftene til den

enkelte kommune. Dette begrunnes slik:

- Det er svært urimelig at de private barnehagene skal kompenseres for pensjonsutgifter de ikke har. De kommunale barnehagene opplever det som en ulikebehandling i deres disfavør – noe som kan medvirke til et dårlig klima mellom private og kommunale barnehageaktører.
- Vårt forslag til løsning vil sannsynligvis medføre at de private barnehagene legger seg på en bedre pensjonsordning for sine ansatte. Dette vil være av stor betydning for alle som arbeider i private barnehager.
- Dersom det innføres en nasjonal sats for beregning av driftstilskudd i private barnehager, kan pensjonsutgiftene være en del av den lokale justeringen ved beregning av tilskuddet til den enkelte barnehage.

5. Finansiering av nye barnehager. Mulighet for å skille mellom ideelle og andre aktører

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

I alternativ 1 har § 12 første ledd denne ordlyden:

- «Kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager.»

I alternativ 2 og 3 er verbet «kan» erstattet med «skal», og første ledd i § 12 har slik ordlyd:

- «Kommunen skal gi tilskudd til godkjente private barnehager dersom det ikke får negative (*alternativ 2*) eller vesentlige negative (*alternativ 3*) konsekvenser.»

Indre Fosen kommune mener det er viktig at kommunens frie skjønn videreføres, og foretrekker teksten i alternativ 1. Dette begrunnes slik:

- Det er kommunens ansvar å sørge for at det er tilstrekkelig barnehagekapasitet i kommunen, slik at alle barn i kommunen med rett på barnehageplass, får plass.
- Det vil også være kommunens ansvar som barnehagemyndighet å påse at det ikke oppstår stor overkapasitet, slik at barnehagene må drives med mange ledige plasser.
- Dersom kommunen ikke kan bruke sitt frie skjønn til å vurdere om nye aktører kan slippe til, vil det kunne oppstå situasjoner, der man må slippe til nye aktører, som på sikt fortrenger eksisterende barnehager.

Andre og tredje ledd i § 12 er lik i alle tre alternativer:

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

Indre Fosen kommune er positiv til at kommunene kan stille vilkår om at barnehager som mottar offentlig tilskudd, skal være ideelle for å motta offentlig tilskudd. Det er også bra at lovteksten beskriver hva som ligger i begrepet "ideell". Det er viktig at de offentlige

midlene som tilføres sektoren, brukes til å styrke barnehagedriften eller samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål.

6. Finansieringsordning – nasjonale eller kommunale satser

Departementet drøfter i høringsnotat PBLs og andre aktørers ønske om å gjeninnføre en nasjonal tilskuddssats. Departementet konkluderer i høringsnotatet med at dagens ordning skal ligge til grunn for tilskuddssatsen til de private barnehagene. Det innebærer at det fortsatt skal være gjennomsnittskostnadene per barn i de kommunale barnehagene, som bestemmer tilskuddssatsene til de private barnehagene. Indre Fosen kommune mener at det bør innføres en *nasjonal tilskuddssats* for driftstilskudd og kapitaltilskudd til de private barnehagene. Dette begrunnes slik:

- I Indre Fosen kommune er det sju private og sju kommunale ordinære barnehager. Indre Fosen kommune er en ny kommune fra 1. januar 2018, og måtte derfor i 2018 og 2019 operere med to ulike tilskuddssatser til de private barnehagene, avhengig av hvilken kommune barnehagene tilhørte før kommunesammenslåingen. Både i 2018 og 2019 var det stor forskjell på tilskuddet til barnehagene i gamle Leksvik kommune og gamle Rissa kommune. I 2018 fikk barnehagene i gamle Leksvik kommune 17 000 kr mindre i driftstilskudd per småbarnsplass og 8 500 kr mindre per storbarnsplass enn barnehagene i gamle Rissa kommune. I 2019 ble dette snudd helt på hodet. I 2019 får barnehagene i gamle Leksvik kommune 25 000 kr mer i driftstilskudd per småbarnsplass, og 14 000 kr mer per storbarnsplass enn barnehagene i gamle Rissa kommune. Det koster omtrent akkurat det samme å drive en privat barnehage i de to delene av Indre Fosen kommune. Vårt eksempel viser derfor hvor uforutsigbar dagens finansieringsordning er for de private barnehagene – og for kommunen.
- Innføring av en nasjonal sats vil skape mindre økonomisk usikkerhet i de private barnehagene. Deres tilskudd vil være uavhengige av hvor effektivt de kommunale barnehagene drives. Dette vil kunne åpne for et større mangfold av private barnehager, der ikke bare de store, effektive aktørene (f.eks. private barnehagekonsern) klarer seg.
- Innføring av en nasjonal sats med lokal justering vil spare kommunen og de private barnehagene for mye ikke-produktivt og krevende arbeid. Indre Fosen kommune er en relativt liten kommune med få merkantile ressurser som kan arbeide med denne typen saker. Vi bruker mye tid på beregning av tilskuddssatsene, og hvert år oppstår det usikkerhet i de private barnehagene om hvorvidt kommunens uttrekk av regnskapet gir et korrekt bilde av alle utgifter knyttet til barnehagedriften i kommunens egne barnehager. Vi har erfart at klagesaker vedr. finansiering av private barnehager er svært ressurskrevende, og at klagebehandlingen tar lang tid hos Fylkesmannen.
- Innføring av en nasjonal sats vil bidra til at det skapes større tillit mellom de private barnehagene og kommunen som barnehageeier og barnehagemyndighet. Dagens modell bidrar til et altfor stort fokus på økonomi i samhandlingen.
- Innføring av nasjonal sats vil gi kommunen som barnehageeier større frihet til å foreta kvalitetsmessige forbedringer i egne barnehager, uten å måtte ta hensyn til at ev. ekstraavgifter i egne barnehager fører til at kommunen også må betale ut større tilskudd til de private barnehagene.

7. Driftsstøtte tilpasset barnehagens størrelse

Departementet ser at det kan være en utfordring at finansieringssystemet ikke gir gode nok driftsvilkår for små private barnehager. Når kommunen finansierer kommunale barnehager, kan kommunen tilpasse inntektsnivået til behovet i hver enkelt barnehage. Kommunen kan bruke mer på en heltidsplass i en liten kommunal barnehage enn i en stor kommunal barnehage. Små enkeltstående private barnehager får samme tilskudd per heltidsplass som store private barnehager. Samtidig er det flere av barnehagenes kostnader som er faste, og som ikke avhenger av antall plasser. Små private barnehager får derfor høyere kostnader per heltidsplass enn store private barnehager, som kan fordele de faste kostnadene på flere barn.

Departementet mener at det kan være hensiktsmessig å differensiere driftstilskuddet til private barnehager ut fra hvor mange plasser det er i barnehagen. Siden dette vil føre til store endringer for flere barnehager, foreslår departementet å utrede dette nærmere før det eventuelt gjøres endringer i forskriften. Departementet vil sette ned en referansegruppe med representanter fra private barnehager og kommuner for dette arbeidet. I det videre arbeidet vil departementet også vurdere andre endringer som kan bidra til å sikre et mangfold av barnehager. Departementet vil blant annet vurdere om kommunen skal kunne holde de dyreste kommunale barnehagene utenfor beregningen av tilskuddet til de private barnehagene. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til momenter som bør tas med i den videre utredningen. Dersom utredningen viser at det bør gjøres endringer i forskriften, vil departementet sende dette på ny høring.

Indre Fosen kommune støtter forslaget om at det bør jobbes videre med spørsmålet om at driftsstøtten tilpasses barnehagens størrelse. Dersom det innføres nasjonale tilskuddssatser, kan det gis høyere sats f.eks. for de første 24 barna (omregnet i ekvivalenter) i barnehagene, og et lavere tilskudd per barn fra nummer 25 og oppover.

Vedlegg

- 1 Pressemelding fra KD 26.04.2019 - Nytt regelverk for private barnehager: Regjeringen vil sikre åpenhet, kvalitet og mangfold
- 2 Foreløpig kommentar fra KS 29.04.2019 - Endring i finansieringsplikten av private barnehager kan påvirke alle kommuner