

## Hørings svar fra PBL

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

### 2. Formålsbestemmelse

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

Gjeldende hovedbestemmelse om tilskudd til private barnehager finner vi i dag i barnehageloven § 19. Denne bestemmelsen foreslås nå endret.

Å ta inn en mer beskrivende formålsbestemmelse i § 19 er i seg selv ikke problematisk.

PBL støtter forslaget om at reglene skal legge til rette for likebehandling av private og kommunale barnehager, og at det skal føre til mangfold og effektiv ressursbruk gjennom forutsigbarhet.

Imidlertid er det konkrete forslaget om å erstatte dagens § 19 med en ren formålsbestemmelse, etter PBLs syn, ikke i tråd med stortingsflertallets avtale og dens premisser for regelendringer.

I dagens § 19 heter det blant annet: *«Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager.»*

I Barnehageavtalen blir dette fulgt opp slik: *«Partiene er enige om at prinsippet om likebehandling av kommunale og private barnehager skal ivaretas i loven.»*

I formålsbestemmelsen er ordlyden mindre forpliktende: *«Regler om tilskudd til private barnehager skal særlig legge til rette for likebehandling av private og kommunale barnehage tilbud, forutsigbarhet for private barnehager, en mangfoldig barnehagestruktur og effektiv ressursbruk.»*

Høringen som Kunnskapsdepartementet sendte ut høsten 2023, og som fikk massiv kritikk på mange vesentlige punkter, bygget delvis på at dagens bestemmelser om økonomisk likeverdig behandling i § 19 skulle erstattes av regler om lokal tilskuddsutmåling.

Dette forslaget var ett av de dem som i høringen virkelig møtte sterk motstand både blant barnehager, foreldre og kommuner – noe som igjen var et viktig bakteppe for forhandlingene om Barnehageavtalen på Stortinget.

Spørsmålet om lokale regler for tilskuddsutmåling synes nå å være uaktuelt, og det er en viktig avklaring som PBL støtter.

Men nettopp derfor, og på grunn av de tydelige føringene i barnehageavtalen, er vi også både skuffet og forundret over at departementet repeterer et forslag om å fjerne barnehagelovens bestemmelse om økonomisk likeverdig behandling.

Det er fremdeles ikke tilstrekkelig at det på nytt argumenteres for at det prinsipp som vi blant annet finner i barnehageloven § 11, om det vi kan kalle *forvaltningsrettslig likebehandling*, skal kunne erstatte dagens regel om likeverdighet.

Selv om det ikke omtales på noe vis, må departementet være klar over historikken til begrepet «likeverdig behandling» i § 19. Den utgjør etter PBLs syn selve fundamentet for koplingen mellom offentlig finansiering av kommunale barnehager og private barnehagers rett til tilskudd. Se Høyesteretts tolkning i den såkalte «Fredrikstad-saken» fra 2021.

Bestemmelsen kom inn som et avgjørende element ved barnehagereformen og det opprinnelige barnehageforliket. Det grunnleggende målet for Stortinget var økonomisk likeverdig behandling mellom kommunale barnehager og private barnehager. Staten skal finansiere det offentlige del av kostnadene. Bestemmelsen ble vedtatt av Stortinget i lovs form for å sikre at den statlige finansieringen ikke ble fordelt i strid med forutsetningene. Stortingets forutsetning var at likeverdige tilbud skal ha likeverdig finansiering uavhengig av om det gjelder en kommunal eller privat barnehage.

Lovforslaget åpner for å gi regler om grunntilskudd og tilleggstilskudd i forskrifts form. Opprettholdelse av dagens regel om likeverdighet i lovs form sikrer de private barnehagene bedre forutsigbarhet ved fremtidige endringer i tilskudsreglene.

PBL mener stortingsflertallet i sin avtale klart har gitt uttrykk for at nye regler skal bygge videre på fundamentet vi har i dagens lovgivning, hvor alle barn er like mye verdt og skal ha den samme mulighet til å få et likeverdig barnehagetilbud, ved at barnehagene skal behandles økonomisk likeverdig.

Dette prinsippet omtales overordnet og noe upresist gjerne som «likebehandling», men i denne konteksten er det viktig å sondre mellom omtale og lovens ordlyd. Loven gir begrepene «likebehandling» og «likeverdig behandling» mer innhold, rettigheter og forpliktelser, enn hva de fleste sondrer mellom når man i dagligtalen kun snakker om likebehandling.

Likeverdighet kan oppnås på flere måter, men det må etter vårt syn bygge på det PBL i høringen fra høsten 2023 omtaler som våre ti prinsipper for finansiering og regulering av private barnehager:

1. Likeverdig finansiering for å oppfylle nasjonale krav
2. Lokal styring og lokal finansiering av lokale krav
3. Samtidig finansiering for kommunale og private barnehager

4. Kommunene skal ha mulighet for ekstra satsing i barnehager i levekårsutsatte områder
5. Det skal være mulig å få til ekstra finansiering av små barnehager
6. Forutsigbar og likeverdig finansiering av pensjonskostnader
7. Treffsikker og bærekraftig finansiering av bygg og areal
8. Foreldrenes valgfrihet må ikke svekkes
9. Kommunale og private barnehager skal likebehandles
10. Finansieringsordningen skal sikre konkurransedyktige lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår

Denne helheten kan kun ivaretas dersom dagens prinsipp om likeverdighet ligger i bunn. Ved å bygge på dette utgangspunktet, kan man deretter fortsette å videreutvikle de mer konkrete reglene for utmåling av tilskudd.

Hvis det på nytt inviteres til omkamp om det sektoren oppfatter som de fundamentale rettighetene i loven, vil den konflikten på nytt ha evne til å overdøve og forstyrre alle andre gode forsøk på ønsket regelutvikling. Det er ingen tjent med.

Departementet omtaler forvaltningsrettslig likebehandling i all hovedsak greit. Reglene gjelder uansett, og det er ikke lagt opp til noe unntak i loven.

I høringen fremføres det et noe merkelig argument om at fordi private barnehager får tilskudd, og kommunale barnehager får sine rammer gjennom lokale budsjetter i stedet for gjennom enkeltvedtak, så skal dette være en begrunnelse for å fjerne koplingen PBL mener ligger i dagens regler om økonomisk likeverdighet. Kunnskapsdepartementet kan ikke bli hørt med en slik argumentasjon.

Kun forvaltningsrettslig likebehandling kan føre til at man oppfyller lovens krav så lenge man behandler private barnehager likt, herunder like dårlig, mens koplingen mellom private og kommunale barnehager for alle praktiske formål viskes helt ut.

Det er muligens en inkurie, eller så underbygger det vår argumentasjon over; Men det eneste sted hvor Kunnskapsdepartementet i høringen omtaler likeverdighet, er når det i kap. 2.2.1 vises til at det er likebehandling å utmåle tilskudd til pensjon basert på om ytelsene er likeverdige. Dette gjør departementet vel vitende om at det er svært store forskjeller mellom hva kommunale pensjonsordninger koster, og hva private barnehager får – og ifølge forslagene skal få – i tilskudd til pensjon.

Det foreslås å flytte regler om tilskuddsutmåling fra dagens forskrift til § 19 om tildeling av tilskudd til private barnehager direkte inn i loven.

Hvorvidt det er gunstig å forlate den norske tradisjonen med overordnede rammelover kombinert med hjemmel for å gi detaljerte forskrifter, er det vanskelig å konkludere om. På den ene siden vil lovfesting låse prinsipper mer fast i overordnet regelverk enn hva som kan være konsekvens av en bred forskriftshjemmel. På den annen side kan ønsket fleksibilitet bli borte, ved at endringsbehov må gå via lovbehandling i Stortinget.

PBL har ingen sterke meninger om man bør velge det ene eller det andre. Grunnmekanismene i den type direktefinansiering barnehageloven bygger på, ligger etter vårt syn nokså fast, og kan lovfestes.

PBL støtter ikke forslaget til formålsbestemmelse, slik det legges opp til i høringen. At den foreslåtte bestemmelsen erstatter dagens § 19 frarådes på det sterkeste.

PBL foreslår i stedet at forslaget til formålsbestemmelse kan tas inn som et nytt 3. avsnitt i § 19. Dagens 2. avsnitt, siste setning som gir forskriftshjemmel, kan eventuelt tas ut/flyttes til aktuell ny litrabestemmelse under § 19.

### 3. Beregning av driftstilskudd til private barnehager

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

Ja

Nei

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

PBL støtter forslagets hovedtanke om at grunntilskuddet skal basere seg driftsutgiftene i de kommunale barnehagene, dokumentert gjennom regnskapstall. PBL erfarer imidlertid at kommunene til en viss grad fører regnskapene ulikt. Private barnehager er helt avhengige av at kommunenes tilskuddsberegninger er transparente og etterprøvbare. PBL støtter derfor også forslagets vurdering om at kommunens regnskap ikke alltid er tilstrekkelig, og at dokumentasjonsplikten derfor utfylles av alminnelig forvaltningsrett og plikten kommunene har til å påse at saken er så godt opplyst som mulig.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

PBL støtter ikke forslaget om at kommunene skal gis muligheter til å holde enkelte utgifter utenfor grunntilskuddet. Vi er samtidig opptatt av at det er barna i barnehagene – og deres grunnleggende behov for trygge og gode barnehagetilbud, uavhengig av om de går i private eller kommunale barnehager – som må være førende for de vurderinger som gjøres knyttet til innretning på et fremtidig grunntilskudd.

Kostnadsbildet til den ordinære driften av barnehagene, enten de er private eller kommunale, er i stor grad bestemt av nasjonale normer og nasjonale lønns- og pensjonsavtaler (tariffer). Slik PBL vurderer det, er kostnadene og kostnadsnivåene – med unntak av kostnader til pensjon – blitt likere i kommunale og private barnehager, sett i stort.

Variasjoner i kostnader kan i den enkelte private og kommunale barnehagen være betydelige fra det ene året til det andre, men oftest jevne seg ut over tid. I tilfeller hvor de ikke gjør det, kan det like gjerne være at en privat barnehage har nødvendige kostnader som de kommunale barnehagene ikke har, som det motsatte.

Det burde i tillegg ikke herske noen tvil om at kommunene har høyere finansiering per heltidsplass til kommunale enn private barnehager. Beregninger av tall fra KOSTRA og Utdanningsdirektoratet, utført av konsultentselskapet Agenda Kaupang, viser at det offentlige, de siste fem årene, har spart i gjennomsnitt 4,3 milliarder kroner i året på denne forskjellen i finansiering. Skal enkelte utgifter kunne holdes utenfor grunntilskuddet, vil graden av likebehandling svekkes ytterligere.

PBL mener derfor departementet i høringsforslaget overdriver kommunenes behov for å holde enkelte utgifter utenfor grunntilskuddet.

I de tilfeller hvor barnehager har høy andel barn med behov for ekstra ressurser, f.eks. minoritetsspråklige eller andel barn fra familier med lav sosioøkonomisk status, og barnehagene av den grunn har en høyere grunnbemanning, så mener vi at dette bør kunne håndteres ved at utgiftene holdes adskilt i utgangspunktet. For eksempel ved at disse særskilte utgiftene regnskapsføres på kostrafunksjon 211. Da slipper kommunene å måtte omklassifisere utgifter som i utgangspunktet er regnskapsført som ordinær drift (kostrafunksjon 201), for deretter å holde dem utenfor. Ved slik regnskapsførsel vil også kommunene ha tallgrunnlag lettere tilgjengelig når kommunen skal beregne et ekstra grunntilskudd til private barnehager i samme situasjon (høy andel minoritetsspråklige eller høy andel barn fra familier med lav sosioøkonomisk status).

I det store flertallet av kommunene ville trolig et slikt regelverk, med muligheter for å holde enkelte utgifter utenfor, kunne fungere. Mange kommuner vil nok vurdere at de ikke har barnehager med den type ekstraordinære særtrekk som gjør det aktuelt å holde utgifter utenfor tilskuddsgrunnlaget.

Problemet er et mindretall av kommunene, som gjerne er kommuner hvor både tilskuddsnivået og tilliten fra før er aller lavest. PBLs erfaring tilsier at nettopp disse kommunene vil gjøre store anstrengelser for å kunne benytte seg av de mulighetene dette høringsforslaget gir. Det vil potensielt føre private barnehager – som ofte selv kan ha særlige utgifter som de kommunale barnehagene ikke har – i en enda vanskeligere situasjon.

Det vil også svekke forutsigbarheten og bærekraften for noen av de private barnehagene som aller mest er avhengige av økt forutsigbarhet og styrket finansiering.

**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

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

Som nevnt ovenfor, støtter ikke PBL forslaget om å gi kommunene mulighet til å holde kostnader til ordinær drift utenfor tilskuddsgrunnlaget.

Kompleksiteten i tilskuddssystemet vil være stor nok med et system som omfatter både grunntilskudd, pensjonstilskudd, påslag for administrasjonsutgifter og mulige tilleggstilskudd. Barnehagene mottar i tillegg, i ulikt omfang, ekstraordinære tilskudd til barn med behov for spesiell tilrettelegging. PBL støtter derfor ikke konseptet med ekstra grunntilskudd. Formålet vil kunne oppnås med en enklere løsning hvor kombinasjonen grunntilskudd og lokale tilleggstilskudd gir en tilstrekkelig helhet.

PBL viser derfor til anbefalingen fra KS og PBL om et grunntilskudd, basert på offentlig finansiering av driftskostnadene i de kommunale barnehagene, kombinert med tilleggstilskudd og tilleggsfinansiering til private og kommunale barnehager som deltar i lokale satsinger som har påført barnehagene ekstraordinære krav og kostnader.

Når det gjelder vilkår, så er det etter PBLs syn naturlig at ekstraordinære tilskudd kun utmåles til barnehager som har slike kostnader som tilskuddet er ment å dekke. Den klassiske vilkårslæren antas å være anvendelig for slike tilfeller.

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

**Ja**

Nei

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

PBL støtter forslaget om å lovfeste at kommunene kan gi tilleggstilskudd, samt at det skal kunne stilles vilkår for bruken. PBL støtter og forslaget om at kommunene i slike tilfeller pålegges en plikt til å likebehandle private barnehager.

PBL er enig i at ved eventuelle tilleggstilskudd som følge av lokale satsinger, så skal tilleggstilskudd ytes samtidig, allerede i fra iverksettelse, og at tilleggstilskudd avsluttes når satsingen er avsluttet.

I høringsforslagets eksempel om lokal satsing i barnehager med høy andel minoritetsspråklige, mener PBL at utgiftene i de kommunale barnehagene med fordel kan regnskapsføres på kostrafunksjon 211.

På den måten trenger man ikke få den konsekvens at driftsutgifter må holdes utenfor beregningsgrunnlaget det tredje året når den lokale satsingen er kommet inn i kommunens to år gamle regnskap. Er utgiftene regnskapsført på kostrafunksjon 211, sammen med øvrige styrkingstiltak, så trenger man ikke korrigere beregningsgrunnlaget sammenlignet med kommunens opprinnelige regnskap på kostrafunksjon 201.

Regnskapet og beregningsgrunnlaget vil dermed ha en bedre sammenheng og dermed også være mer etterprøvbart.

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

Ja

Nei

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

PBL støtter forslaget om at det pålegges kommunene en plikt til å gi tilleggstilskudd til de private barnehagene når kommunen selv ikke oppfyller nasjonale normkrav.

De siste årene har 99 prosent av alle kommunale og private barnehager oppfylt bemanningsnormen.

Derimot er det store variasjoner i graden av oppfyllelse av pedagognormen. Det finnes kommuner der bare én av tre kommunale barnehagene oppfyller pedagognormen, mens mer enn tre av fire av de private barnehagene i samme kommune gjør det. Slik tilskuddssystemet i dag er, blir de private barnehagene i disse kommunene pålagt å oppfylle et krav, samtidig som de ikke får finansiering for det.

PBL mener kommunene må dokumentere alle de kommunale barnehagenes status opp mot normkravene, samt dokumentere hva driftsutgiftene i de kommunale barnehagene ville vært hvis alle innfridde normkravene hele året. PBL mener det ikke er tilstrekkelig med et satsgrunnlag hvor de kommunale barnehagene innfrir normkravene i gjennomsnitt og på en gitt telledato. Det må med andre ord tas utgangspunkt i kostnadene kommunene har dersom hver enkel kommunale barnehage oppfyller normene gjennom hele året.



Etter samme logikk mener PBL kommunen også må pålegges plikt til å gi tilleggstilskudd til de private barnehagene når kommunen tar inn flere barn i en eller flere barnehager enn hva som fremgår av barnehagenes arealnorm.

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

**Ja**

Nei

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

PBL støtter forslaget om å pålegge kommunene en plikt til å gi tilleggstilskudd ved innføring av nye krav.

Ved innføring av nye krav er det et stort problem at private barnehager ytes tilskudd ut fra to år gamle regnskaper, og dermed ut fra to år gammel kvalitet på drift. En plikt til å gi tilleggstilskudd ved innføring av nye krav, vil sikre de private barnehagene en høyere grad av samtidig finansiering, noe PBL har kjempet lenge for.

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

**Ja**

Nei

Vet ikke:

Kommentar fra PBL:

Det er hensiktsmessig å gi forskriftshjemmel. Om den gis samlet knyttet til hovedbestemmelsen i § 19, eller tas inn i de nye litrabestemmelsene, er etter vårt syn underordnet.

Det er uansett viktig at regler og veiledere blir utviklet i tråd med føringene fra stortingsflertallet, ved at blant annet KS og PBL tar hovedansvar for å videreutvikle et praktisk veiledningsmateriell, og gjerne andre verktøy som gjør tilskuddsberegninger mer forutsigbare. Kunnskapsdepartementet bør finansiere dette arbeidet.

Det er et overordnet mål å holde konfliktnivået mellom partene lokalt på et lavest mulig nivå.

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

**Ja**

Nei

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

PBL støtter forslaget om å lovfeste at kommunene skal vise hvordan tilskuddet er beregnet. Private barnehager er helt avhengige av at kommunenes tilskuddsberegninger er transparente og etterprøvbare. Det er kommunens ansvar å påse dette.

I dette ligger det også at kommunene pålegges plikt til å dokumentere hvordan de er kommet frem til de ulike tilskuddssatsene, herunder grunntilskudd, eventuelt ekstra grunntilskudd, tilleggstilskudd, og pensjonstilskudd.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

Forskriftsutforming må sees i sammenheng med hva som lovfestes. Det er en svakhet i høringsnotatet at det ikke kommer klart frem om/at resten av finansieringsforskriften er tenkt å gjelde uendret. Det gjør det for eksempel vanskelig å forholde seg til endringsforslag fra dagens «kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret», til «det siste tilgjengelige kommuneregnskapet».

I forskriften finner vi sentrale regler, som blant annet plikten til å deflatere grunnlag for å beregne tilskudd. Denne bør problematiseres nærmere, ikke bare i forhold til ny regel om samtidig finansiering av nye satsinger, men også dersom det på nytt oppstår store avvik mellom vedtatt deflator og reell pris- og lønnsvekst. Når **slikt** avvik korrigeres f.eks. i påfølgende revidert nasjonalbudsjett, må det også få direkte konsekvens for finansieringen av private barnehager.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

PBL støtter ikke forslaget om at kommunene skal gi påslag for administrasjonsutgifter på 4,3 prosent av det samlede grunntilskuddet. Dersom påslaget for administrasjonsutgifter beregnes som 4,3 prosent av det samlede grunntilskuddet, vil det innebære en ytterligere inndragning av midler fra de private barnehagene.

Administrasjonspåslaget utmåles i dag med bakgrunn dagens driftstilskudd. I dette driftstilskuddet er det inkludert en pensjonsutgift basert på dagens pensjonssjablong. Påslaget for administrasjonsutgifter må derfor beregnes av summen av grunntilskudd og pensjonstilskudd.

Dersom administrasjonspåslaget skal beregnes ut fra grunntilskuddet, må prosentsatsen økes tilsvarende. PBL vil minne om at administrasjonspåslaget ble økt fra 4 prosent til 4,3 prosent da kommunal pensjon, i datidens satsgrunnlag, ble erstattet av pensjonsutgift basert på 13 prosent pensjonssjablong.

Administrasjonspåslaget ble den gang økt nettopp for å forhindre at regelendringen bidro til inndragninger av midler fra de private barnehagene, utover det som var intensjonen.

PBL vil også minne om at pensjonssjablongen i ettertid er blitt nedjustert fra 13 prosent til 10 prosent, men uten at påslaget for administrasjonsutgifter er blitt oppjustert. Dette har svekket administrasjonspåslaget og dermed redusert private barnehagers mulighet for å få dekket sine kostnader til administrasjon. Departementets forslag vil sette tilskuddene ytterligere ned.

PBL mener nivået på administrasjonspåslaget bør justeres opp – og også justeres løpende for å holde tritt med kostnadsutviklingen i sektoren – for bedre å reflektere administrasjonskostnader som ikke er synliggjort i de kommunale regnskapene.

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

**Ja**

Nei

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

PBL mener barnehager er en viktig arena for å arbeide med å ivareta samisk språk, kultur og tradisjoner. Vi anerkjenner at dette arbeidet krever ressurser ut over ordinær barnehagedrift, enten det skjer i private eller kommunale barnehager.

Ettersom målgruppen for en samisk barnehage oftest er smalere enn summen av antall barn i et gitt geografisk nedslagsfelt, vil det også naturlig kunne oppstå større svingninger i søkertallene i samiske enn i andre barnehager.

Den særlige kompetansen som kreves i samiske barnehager kan da være særlig vanskelig å erstatte dersom midlertidig nedbemanning blir et aktuelt tema.

Dette gjør at samiske barnehager, selv om de også har veldig mye til felles med sektoren for øvrig, bør kunne behandles noe forskjellig fra andre barnehager med hensyn til finansiering.

I de tilfeller hvor samiske barnehager har behov for ekstra ressurser ut over ordinær barnehagedrift, mener vi at dette bør kunne håndteres ved at utgiftene til forsterket arbeid med samisk språk, kultur og tradisjoner holdes adskilt i utgangspunktet. For eksempel ved at disse særskilte utgiftene regnskapsføres på kostrafunksjon 211. Da slipper kommunene å måtte omklassifisere utgifter som i utgangspunktet er regnskapsført som ordinær drift (kostrafunksjon 201), for deretter å holde dem utenfor.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

## 4. Beregning av pensjonstilskudd til private barnehager

### Alternativ 1

#### **Støtter dere at det innføres regler om pensjonstilskudd i tråd med alternativ 1?**

#### **Utdyp gjerne hvorfor.**

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

Stortingsflertallet slår fast at pensjonstilskuddet skal kunne gi likeverdige pensjonsvilkår med det ansatte i kommunale barnehager har. Det gjør ikke dagens pensjonsfinansiering.

Over tid har minst 95 prosent av årsverkene i private barnehager blitt utført av ansatte som er omfattet av tariffavtale, fremforhandlet og anbefalt av de ansattes fagforeninger, og som også inneholder krav om tjenstepensjon m.m.

Sparingen til alderspensjon ligger i de fleste av disse avtalene på det øverste skattefavorede sparnivå, jf. hhv. lovene om innskudds- og tjenstepensjon. En del eldre ansatte er omfattet av lukkede ytelsespensjonsordninger som i hovedsak ligner på den lukkede offentlige ytelsespensjonen.

Kommunale barnehager rapporterte i 2021, 2022 og 2023 en brutto pensjonskostnad på henholdsvis cirka 21, 22 og 28 prosent av lønnsgrunnlaget.

Selv om tilskuddene til private barnehager i hovedsak bygger på kostnadene i kommunale barnehager, gjelder det ikke tilskudd til pensjonskostnader. Disse kostnadene i kommunale barnehager blir trukket ut av tilskuddsgrunnlaget, og blir erstattet med et pensjonspåslag.

Frem til 2022 fikk private barnehager et pensjonspåslag i driftstilskuddet på 13 prosent av lønnsgrunnlaget i de kommunale barnehagene i hjemkommunen.

Dette pensjonspåslaget dekket i gjennomsnitt de reelle pensjonsutgiftene til noe over 90 prosent av de private barnehagene.

Stortinget vedtok før jul 2021 å redusere denne sjablongen fra 13 til 10 prosent.

Det store flertallet av private barnehager har som det primære spareproduktet i dag en såkalt hybridpensjon, etter lov om tjenstepensjon. Hybridpensjoner er basert på et innskuddsbasert opptjeningssystem med opptjening for alle år i arbeid, og som har en livsvarig og kjønnsnøytral pensjonsutbetaling. På den måten henter de elementer både fra innskudds- og ytelsesbaserte ordninger.

Kostnadsbildet i hybridordninger er av den grunn vesentlig forskjellig fra de rene innskuddspensjonsordningene. I tillegg varierer kostnadene mer, både fra år til år og fra barnehage til barnehage.

Pensjonsavtalene inneholder dessuten forsikringsordninger, med blant annet uførepensjonsordning og rettigheter for etterlatte barn og ektefelle/samboer.

Private barnehager har i tillegg kostnader til AFP, slik som også kommunene har.

I PBL-området finner vi barnehager som ett år har pensjonspremie på mindre enn 8 prosent, og andre barnehager som samme år har pensjonspremie på mer enn 20 prosent. Begge deler etter at de ansattes andel er trukket fra bruttopremien.

Pensjonsutgiftene varierer dermed både fra barnehage til barnehage, og fra år til år. Dette kommer i hovedsak av variasjoner i ansattgruppen, for eksempel ansiennitet og gjennomtrekk, samt andel ansatte født før 1968 som er omfattet av sektorens lukkede ytelsespensjonsordning.

I 2024 har 72,9 prosent av et utvalg på 1.411 PBL-barnehager høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom driftstilskuddet.

I gjennomsnitt får disse barnehagene 67.000 kroner i pensjonstilskudd per årsverk, mens pensjonsutgiften – når de ansattes egenandel er trukket fra – i gjennomsnitt ligger på 75.500 kroner per årsverk.

Gitt at utvalget på 1.411 barnehager er representativt, noe det ikke er noen grunn til å tvile på, betyr dette en netto underfinansiering av pensjon til PBLs samlede medlemsmasse er på mer enn 170 millioner kroner i 2024.

Følgende oversikt viser pensjonskostnadene antall barnehager innenfor ulike intervaller. Tallene er nettotall, altså er ansattes andel fratrukket.

6 – 7 prosent: 2 barnehager  
7 – 8 prosent: 9 barnehager  
8 – 9 prosent: 36 barnehager  
9 – 10 prosent: 177 barnehager  
10 – 11 prosent: 329 barnehager  
11 – 12 prosent: 367 barnehager  
12 – 13 prosent: 237 barnehager  
13 – 14 prosent: 92 barnehager  
14 – 15 prosent: 52 barnehager  
15 prosent eller mer: 61 barnehager

Dette er et øyeblikksbilde, og barnehager vandrer til en viss grad mellom gruppene fra år til år, avhengig av kostnadsbildet til sin ansattgruppe.

Tallene dokumenterer både hvorfor det er vanskelig å «treffe» med en pensjonssjablong, og at variasjonene er betydelige på barnehagenivå.

De to alternative modellene som Kunnskapsdepartementet nå har lagt ut på høring, har det til felles at de både undervurderer det faktiske kostnadsnivået på pensjonsordningene, og dessuten forskjellene i pensjonsutgifter i private barnehager med relativt like ytelser.

Forslagene vil ikke være i stand til å finansiere faktisk tariffavtalt pensjon i sektoren, og vil derfor ikke gi private barnehager nødvendig forutsigbarhet til å opprettholde pensjonsavtaler som er likeverdige med det som ansatte i kommunale barnehager har. De to modellene som er lagt ut på høring, behandler hver barnehage som omtrent gjennomsnittlig. Det er de ikke. Og i den grad modellene anerkjenner variasjon i pensjonskostnader i private barnehager, blir disse variasjonene kraftig undervurdert.

Skal modellene finansiere konkurransedyktige pensjonsvilkår, må sjablongene i bunn være betydelig høyere enn hva høringsforslaget legger opp til. Og det må i tillegg etableres en velfungerende søknadsordning som gir private barnehager forutsigbarhet for at de hvert år får dekket sine faktiske pensjonsutgifter på lik linje med kommunale barnehager.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

Spørsmålet om tilskuddet best ivaretas gjennom å ta utgangspunkt i årsverk eller antall barn, kommer an på hvordan regelverket utformes.

Under forutsetning av at pensjonsalternativet baserer seg på sjablonger som i sum gir et tilstrekkelig tilskudd, og utformes forutsigbart, så kan en forenklet beregningsmetode som tar utgangspunkt i antall årsverk være aktuelt å bruke.

Det er svært få barnehager som har forpliktelser til spareordningene for årsverk som ikke lenger jobber i barnehage. Det gjelder kun de som har, eller har hatt, offentlig ytelsespensjon. Livsvarige utbetalinger til andre, og som ikke er forsikringsbaserte, er knyttet til AFP-ytelser.

De absolutt aller fleste barnehager har organisert seg slik at alle kostnader til arbeidstakere som slutter, herunder går av med pensjon, er gjort opp uten å føre til løpende fremtidige kostnader. Dette er en vesentlig årsak til at barnehager ved endring i ansattgruppen i forbindelse med oppsigelser og pensjonering får økte engangskostnader som igjen gjør at årlige kostnader er uforutsigbare, og varierer.

Det er viktig at barnehagenes pensjonsforpliktelser i forbindelse med kortere og lengre vikariater også fanges opp. Dette betyr at også vikariater må synliggjøres i den årsverkstørrelsen pensjonstilskuddet skal beregnes ut fra.

Innrapportering av pensjonsforpliktelser via BASIL på årsverksnivå vil være krevende, og forutsetter at ulike typetilfeller kan rapporteres presist.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

Under samme forutsetning om at sum tilskudd bygger på sjablonger som gir tilstrekkelig tilskudd, så er det mer riktig å bruke lønn per årsverk i den enkelte barnehage, fremfor å bruke et generelt lokalt eller nasjonalt gjennomsnitt. Da vil man kunne differensiere tilskuddene gjennom å fange opp de ytterst få som potensielt velger å lønne lavere enn tariffavtalt bransjenivå.

Den spredningen i kostnader blant private barnehager det vises til i høringsnotatet, er mer en konsekvens av forskjeller i ansiennitet og kostnader til pensjon, enn det gjelder lønn isolert sett.

Vekting ut fra stillingsprosent er rimelig. Men hvordan man skal vekte kostnadene til de ovenfor nevnte «årsverkene» som ikke lenger jobber i barnehage, er ikke løst i alternativ 1.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

PBL sitt primære ønske er en pensjonssjablong kombinert med en velfungerende søknadsordning for private barnehager som opplever underfinansiering av pensjonskostnader.



En slik ordning er beskrevet i KS og PBLs felles forslag til modell for finansiering av pensjon i private barnehager, som også er gjengitt i vårt svar på spørsmålet «*Støtter dere at man endrer dagens regler om pensjonstilskudd i tråd med alternativ 2?*» i denne høringen.

Hvis det skal innføres et nytt tilskuddssystem med flere proSENTSATSER, så støtter PBL forslaget om at disse proSENTSATSENE gis i en nasjonal forskrift.

Barnehagesektoren kjennetegnes av nasjonalt fremforhandlede pensjonsavtaler, og det er ingen grunn til å tro at kommunene vil kunne utarbeide mer presise forskrifter på dette området enn nasjonale myndigheter.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

PBL støtter ikke et forslag som går ut på å gi ulike satser for pensjonstilskudd til private barnehager som har pensjonsytelser i tråd med bransjestandard.

Det er kun behov for å differensiere finansiering av pensjon i den grad det er barnehager som ikke kan dokumentere pensjonsavtaler på nivå med bransjestandard.

Partene i de relativt få tariffområdene som regulerer bransjen har god oversikt over både gjennomsnittlige kostnadsnivåer, og variasjoner i kostnader. Ulike sjablonger må ha et påslag som sørger for å fange opp variasjonene, dersom de skal kunne oppnå målet om fortsatt likeverdige pensjonsordninger i sektoren.

Det er verdt å igjen merke seg at det er svært stor forskjell mellom kostnadene til ytelser for ansatte i kommunale barnehager, sett i forhold til de private, selv om ytelsene de ansatte mottar er konkurransedyktige. Gjennomsnittlig påslag for pensjonskostnader m.v. ligger på om lag 25 prosent av lønn i kommunale barnehager. Det er etter at ansattes andel er trukket fra.

Hensynet til likebehandling tilsier at sjablonger til de private bør ligge på samme nivå. Skal man minimere fortjenestemargin på denne tilskuddskomponenten isolert sett, men uten at barnehager risikerer å ikke få dekning for faktiske kostnader, så må sjablongen vesentlig opp fra dagens 10 prosent av lønn i kommunale barnehager.

Private barnehager har vist seg å være gode på å få konkurransedyktige pensjonsordninger til en lavere pris enn det offentlige. Men over tid er det ikke er mulig å

konkurrere på ytelse med den forskjellen det i dag er på finansiering av kommunale og private pensjonsordninger.

Det er i den forbindelse verdt å merke seg at summen av tilskudd til private barnehager, ifølge stortingsflertallets avtale, skal gi en sunn og bærekraftig økonomi i private barnehager. Det innebærer at private barnehager med nødvendighet må gis forutsetninger for å kunne gå med et moderat overskudd.

I 2024 har mer enn 70 prosent av barnehagene i PBLs tariffområde høyere pensjonsutgifter enn pensjonspåslag.

Jakten på millimeterpresisjon knyttet til pensjonspåslaget spesielt, blir dermed noe anstrengt når det igjen innebærer behov for å sikre muligheter for bærekraftig drift og sunn økonomi via andre tilskuddskomponenter.

Konseptet med kommunal innplassering i riktig sjablongsats kan bli svært ressurs- og kompetansekrevende for kommunene, særlig dersom det er mange satser. Det vil dessuten kunne føre til mange klagesaker og ytterligere konflikter mellom private barnehager og kommunene. Det er alltid uheldig for alle parter.

Det kan se ut som om departementet i høringsforslaget legger opp til at kommunene også skal vurdere sjablongnivå ut fra hvilket innskudd til barnehagens spareordning den enkelte barnehage har. Enten har departementet her misforstått forskjellen på sparesatser og totale pensjonsutgifter, eller så er dette en marsjordre til sektoren om straks å gå over til rene innskuddspensjonsordninger med forutsigbart kostnadsnivå for barnehagen, ved at kostnader til forvaltning og administrasjon av ordningene da skal tas på arbeidstakers hånd. Det er en interessant tanke, men neppe en endring som lar seg gjennomføre uten konflikt.

At forslaget legger føring om endrede spareprodukter, underbygges også av at det kun er hvis barnehagene inngår ny pensjonsavtale at pensjonstilskuddssatser skal endres. Man forutsetter med andre ord stabile kostnader. Det vil bli krevende å få til, men kan være mulig – gitt at sektoren går bort fra hybridordninger til rene innskuddsordninger.

Kostnadsvariasjoner vil, som nevnt over, fremdeles være til stede, og sjablongene må ta høyde for det.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

PBL støtter ikke forslaget om å etablere et sett av tilskuddssatser til pensjon til private barnehager. Derfor støtter vi heller ikke forslag om hva som skal være øvre grense for slike satser.

PBL har, etter avtale med KS, akseptert at kommunens kostnadsnivå kan representere øvre grense for finansiering av pensjon. I den alternative modellen for finansiering av pensjonsutgifter, som KS og PBL har utarbeidet på oppfordring fra partiene på Stortinget, heter det imidlertid: «*Bruk av kommunale premiefond bør ikke medføre reduserte muligheter for at private aktører får dekket sine pensjonskostnader.*»

Slik regelverket praktiseres i dag, er det den delen av kommunens pensjonsutgifter som dekkes av driftsinntektene som utgjør den øvre grense for hva private barnehager kan få dekket etter søknad. Dermed kan kommunene, gjennom å dekke pensjonsutgifter fra eget premiefond, redusere kommunenes plikt å dekke i pensjonsutgifter til private barnehager.

Med andre ord styres ikke den øvre grense hva slags faktiske pensjonsutgifter kommune har, men av hvordan kommunen velger å betale for dem.

PBL opplever, i forbindelse med søknadsprosesser på vegne av medlemsbarnehager, at utstrakt bruk av premiefond i en del tilfeller setter den øvre grensen lavere enn det som allerede blir dekket gjennom sjablongen. I de tilfellene blir søknadsordningen verdiløs.

Dette svekker forutsigbarheten for private barnehager, som åpenbart ikke har noen muligheter til å justere sine pensjonsutgifter i takt med kommunenes bruk av premiefond.

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

**Ja**

Nei

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

PBL støtter ikke forslaget om å etablere et sett av tilskuddssatser til pensjon til private barnehager. Derfor støtter vi heller ikke forslag om hva som skal være øvre grense for slike satser.

En øvre grense slik som departementet foreslår, vil føre til systematisk underfinansiering av pensjon i private barnehager. Dette vil være i strid med barnehageavtalens klare ambisjoner om å «*legge til rette for at ansatte i private barnehager skal kunne ha likeverdige pensjonsvilkår som ansatte i kommunale barnehager*».

Departementets forslag om å koble øvre grense til pensjonsreglene for privat sektor, er svært lite klokt. PBL har over tid forsøkt å forklare forholdet mellom sparing og kostnader til ulike spareprodukter. Vi har også dokumentert faktiske kostnader til pensjon til hver enkelt barnehage i PBLs tariffområde. Likevel foreslås det å basere øvre grense for innskudd til hybridpensjon. Den grensen, inklusive kvinnetillegg knyttet til kjønnsnøytral og livsvarig utbetaling av alderspensjon, er på ca. 8,1 prosent av lønn.

Isolert sett koster et slikt sparenivå barnehagen ca. 10 prosent av lønn. Selv om man da legger på kostnader til AFP og vanlige personalforsikringer, og trekker fra ansattes andel, så er det foreslåtte taket på 12 prosent nær dagens gjennomsnittskostnad.

Det er dermed i praksis ingen rom for å dekke de variasjonene som følger av lovfestede engangskostnader, som igjen er et resultat av helt alminnelige endringer i personalgruppene, eller at det er innrapportert ny og oppdatert lønn for det eksisterende personalet.

For barnehager i PBLs tariffområde blir det heller ikke rom for kostnadsøkningen som vil komme ved overgang fra gammel AFP (førtidspensjon) og til en ny AFP som ligner på den som fra 2025 innføres i offentlig sektor.

At det i fastsettelse av en øvre grense i tillegg skal tas hensyn til de som har ytelsesordninger, herunder de ca. 10 prosent av årsverkene i PBL som fremdeles er omfattet av vår lukkede ytelsespensjon, er nødvendig for at økonomisk likeverdig behandling skal kunne skje.

For øvrig – og som vist ovenfor, bør ikke en øvre grense reduseres som følge av kommuners ekstraordinære bruk av premiefond. Kommunal saldering ved bruk av slikt fond gir utilsiktet og uforutsigbar virkning på pensjonstilskudd, og kan ikke føre til redusert øvre grense. Dette svekker private barnehagers forutsetninger for å levere likeverdige pensjonsprodukter.

Avslutningsvis vil vi igjen minne om at kommunene i 2023 i gjennomsnitt rapporterte pensjonsutgifter på 27,8 prosent av lønn – altså godt over det dobbelte av den foreslåtte øvre grense for dekning av utgifter til konkurransedyktige ordninger i private barnehager.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

Også på dette punktet undervurderes kompleksiteten i pensjonsordningene, både hos kommunene og hos hovedtyngden av de private barnehagene.

I hovedsak er det listet opp relevante ytelser ut over spareordning: Uførepensjon, utvidet yrkesskadedekning, etterlattedekninger til barn og ektefeller/samboere, samt gruppelivsforsikring og AFP.

Det man ikke har tatt høyde for, er kort oppsummert ulike kostnader knyttet spesielle tilpasninger for enkelte grupper, typisk knyttet til endringer i ulike ytelser. Det kan være særordninger for enkelte årskull utløst av overgang fra en spareordning til en annen, og knyttet til endringer i AFP. Kostnader som skal sikre mobilitet ved innføring av ny AFP er ett eksempel.

I PBL-området, det klart største tariffområdet for private barnehager, er det ulike spareprodukter, hybrid- og ytelsespensjon, i en eller annen miks i hver enkelt barnehage. Det er ulikheter i etterlatte- og gruppelivsforsikringene, og det er ulike AFP-løsninger. I tillegg vil enkeltbarnehager også ha med seg kostnader til kompensasjonsordninger som følge av overganger, i tillegg til ekstraordinære kostnader knyttet til gamle offentlige tjenstepensjonsordninger.

Selv om det er til dels ulike produkter i kommunale og private ordninger, så har man i begge deler av sektoren liknende problemstillinger og kostnader som er knyttet til naturlige endringer i ytelser over tid.

Det påstås i høringsnotatet at det er ulikheter i AFP mellom offentlig og privat sektor. Det er delvis riktig for enkelte grupper, men ytelsene i bunn er de samme. Enten gammel AFP for ansatte mellom 62 og 67 år, eller en ny AFP som er en type tilleggspensjon med livsvarig utbetaling.

Helheten må til slutt uansett ivaretas. Det er svært krevende å få til med sjablonger. Disse må i så fall være romslige. Og så må det være en velfungerende søknadsordning for dem som har utgifter som av helt uunngåelige årsaker avviker fra gjennomsnittet.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

Barnehagesektoren er gjennomregulert, og de aller fleste barnehager – enten de inngår i en kjede eller ikke – er omfattet av nasjonale tariffavtaler og nasjonale pensjonsordninger.

Den enkelte barnehage styrer derfor ikke hvorvidt det inngås avtale mellom tariffpartene om endringer i produktene. Den enkelte barnehage er bundet av forhandlingene mellom partene sentralt.

Meldeplikt for hver enkelt barnehage ved endring av pensjonsavtaler er lite hensiktsmessig. De færreste barnehager (og kommuner) har et aktivt forhold til hvordan ordningene i detalj fungerer.

Dette er også en av grunnene til at PBL og KS har anbefalt et pensjonstilskudd med en sjablong i bunn, og med en mulighet for å søke ekstra dekning for enkeltbarnehager. Kun da kan man fange opp naturlige kostnadsvariasjoner.

Både melding og mottak av informasjon, hvor både sender og mottaker er usikker på budskapet og konsekvensen av det, er etter PBLs syn en ny oppskrift på forvirring, uenighet og konflikt lokalt.

De sentrale parter får eventuelt ta ansvar for å løpende melde fra om de endringer som gjøres, slik at nasjonale myndigheter kan håndtere hvordan slike endringer eventuelt måtte påvirke tilskuddssystemet.

## Alternativ 2

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

PBL støtter ikke høringens alternativ 2.

Denne modellen utfordrer – som alternativ 1 – private barnehagers evne til å tilby likeverdige pensjonsavtaler. Det kan vanskelig sies å være intensjonen til det stortingsflertallet som i høst har gått sammen om en barnehageavtale. Tvert imot er det i avtalen slått fast at intensjonen er å *«legge til rette for at ansatte i private barnehager skal kunne ha likeverdige pensjonsvilkår som ansatte i kommunale barnehager»*.

Denne formuleringen i Barnehageavtalen er et godt utgangspunkt for å bygge på dagens regler, og forbedre disse. Det er også akseptabelt å vurdere flytting av reglene fra forskrift til lov.

Men mens PBL stiller seg positiv til intensjonene og ambisjonene i stortingsflertallets avtale, har vi vanskelig å se hvordan disse intensjonene og ambisjonene blir ivaretatt i departementets konkrete forslag.

Slik PBL ser det, er det vesentlig forskjell på det stortingsflertallet ber om, og det departementet leverer.

Nedjusteringen til dagens pensjonssjablong, og utfordringene knyttet til endringene i søknadsordningen, har ført til at langt flere private barnehager enn før ikke får dekket sine pensjonsutgifter. I 2024 har syv av ti barnehager i PBLs tariffområde høyere pensjonsutgifter når de ansattes andel av kostnaden er trukket fra, enn de får i pensjonspåslag. Basert på dette anslår PBL en netto underfinansiering av pensjon til PBLs samlede medlemsmasse i 2024 på mer enn 170 millioner kroner.

Ettersom kommunale barnehager alltid får dekket sine pensjonsutgifter, kan en slik underfinansiering av pensjon i private barnehager vanskelig ses på som noe annet enn aktiv forskjellsbehandling.

PBL merker seg at høringens alternativ 2 ikke er tilpasset det stortingsflertallet avtalte hva som skulle høres.

- Stortinget har ikke forutsatt at dagens påslag skal beholdes.
- Stortinget har heller ikke lagt føringer om begrensninger i søknadsordningen som skal følge sjablongen.

KS og PBL har i forbindelse med forhandlingene på Stortinget levert felles innspill om hvilke viktige prinsipper som bør ligge til grunn for finansiering av pensjon i private barnehager.

Beklageligvis har departementet valgt å ikke inkludere den modellen som PBL og KS sammen har foreslått, i sin høring. Forslaget fra KS og PBL bygger på prinsipper som vektlegges av de store organisasjonene til henholdsvis kommunesektoren og flertallet av de private barnehagene.

I innspillet fra KS og PBL heter det:

*«KS og PBL ber om at det i arbeidet med tilskudd til pensjon vurderes en videreføring av nasjonal sjablong for pensjonstilskudd. Målet er å sikre likeverdig behandling av pensjonskostnader i private og kommunale barnehager, slik at pensjonskostnadene for de private dekkes oppad begrenset til tilsvarende kommunale kostnader.*

*KS og PBL er enige om at det i tillegg er viktig å få på plass en fungerende ordning for tilskudd til pensjonskostnader ut over det som dekkes av sjablong.*

*KS og PBL ber om at en fremtidig søknadsordning blir mer forutsigbar for kommunen og private barnehager. Bruk av kommunale premiefond bør ikke medføre reduserte muligheter for at private aktører får dekket sine pensjonskostnader. Tilsvarende bør det vurderes om private barnehager som ikke leverer ytelser i henhold til bransjestandard, skal få reduksjon i tilskudd.*

*Vurderingen bør inkludere om det er behov for ytterligere krav til dokumentasjon, med tilhørende mulighet for mer automatisert søknadsbehandling.*

*Enkeltbarnehager kan ha ekstraordinært høye kostnader. Dette vil gjelde et fåtall barnehager som har pådratt seg pensjonsforpliktelser, ofte etter krav fra kommuner, som har kostnadskomponenter som utbetales livsvarig, også etter at arbeidstaker har sluttet.*

*Forbedring av reglene kan skje ved justering av gjeldende forskrifter. KS og PBL er enige om at det må gjøres endringer i forskriftens merknader rundt premiefondsbruk. Premiefond har begrenset relevans etter at kommunal pensjonsutgift i 2016 ble tatt ut av kommunenes satsberegninger.*

*Private barnehager er dermed ikke blitt kompensert med høye driftstilskudd de årene kommunene har regnskapsført høye kommunale pensjonsutgifter. Premiefondsbruk skal derfor heller ikke komme til fratrukk når det kommunale taket (kommunal pensjonsutgift per årsverk) defineres.»*

PBL har i dette høringssvaret vist hvordan ingen av departementets to alternative modeller gir private barnehager forutsetninger for å tilby sine ansatte likeverdige pensjonsprodukter. Vi anbefaler derfor at departementet legger bort begge sine alternative modeller, og i stedet bygger ny lovgivning på forbedringer i tråd med anbefalingene fra KS og PBL.

Vårt forslag er også det alternativet som er mest treffsikkert, eller minst dårlig, avhengig av hvordan man ser på saken. Det er definitivt det alternativet som er best egnet til å holde konfliktnivået om pensjon i sektoren nede. Kombinert med en fornuftig kalibrert sjablongsats i bunn, er det også den løsningen som er minst arbeidskrevende, og blant annet dermed mest forutsigbar og effektiv. Det er også den løsningen som best støtter opp om stortingsflertallet sitt ønske om å «legge til rette for at ansatte i private barnehager skal kunne ha likeverdige pensjonsvilkår som ansatte i kommunale barnehager».

Dette vil riktignok medføre noe økte kostnader for det offentlige sammenlignet med departementets to alternativer. Men fortsatt vil det være et stort gap mellom offentlig finansiering av pensjon i kommunale og i private barnehager.



PBL har forståelse for behovet for kostnadskontroll med offentlige midler, slik det flere steder er omtalt i høringen. Men i den forbindelse kan det være bedre å rette et kritisk søkelys på de ordningene som koster det offentlige klart mest, enn å undergrave ordninger som er like gode, men likevel billigere.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

PBL støtter ikke noen av departementets to forslag til finansiering av pensjon i private barnehager. PBL viser igjen til at PBL og KS i felleskap har anbefalt et pensjonstilskudd med en nasjonalt fastsatt sjablong i bunn, og med mulighet for å søke ekstra dekning for enkelbarnehager med høyere kostnader enn den gjeldende sjablongen dekker.

Uavhengig av hvilke modeller som til slutt blir vedtatt, støtter PBL at departementet skal gi forskrift om prosentsatser.

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

**Ja**

Nei

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

Ettersom private barnehager i all hovedsak er offentlig finansierte, og etter loven har krav på økonomisk likeverdig behandling, er det som et utgangspunkt et rimelig prinsipp at ansatte i barnehager skal ha like gode lønns- og pensjonsvilkår uavhengig av om de jobber i kommunale eller private barnehager.

Dette har sektoren i all hovedsak i dag, selv om en rekke private barnehager blir underfinansiert på pensjon. Det er godt dokumentert at minst 95 prosent av alle ansatte i private barnehager er omfattet av en nasjonal tariffavtale som også regulerer tjenestepensjon.

Det lille mindretallet av private barnehager som ikke ivaretar sine ansatte i tråd med bransjestandard, bør etter PBLs mening ha pensjonstilskudd med en lavere sats enn alle andre.

Så er det viktig at et finansieringssystem ikke utfordrer organisasjonsfriheten. Det kan være mulig å tenke seg barnehager som ikke er bundet av en tariffavtale, men som likevel har gode pensjonsordninger for sine ansatte.

PBL har også dokumentert at det kan være vesentlig ulike pensjonskostnader for barnehager med helt like pensjonsytelser.

Derfor er det viktig at eventuelle endringer i regelverket blir utformet på en måte som legger til rette for likeverdig finansiering av likeverdige pensjonsordninger.

Hvis en barnehage er omfattet av en tariffavtale som er fremforhandlet og anbefalt av de ansattes organisasjoner, bør man kunne forutsette at pensjonen er godt ivaretatt. Hvis den ikke har en slik avtale, er det rimelig å kreve at barnehagen må dokumentere sine ordninger for å få tilskudd over laveste sjablong.

I tillegg mener PBL at det er riktig at det gjelder ulike satser for henholdsvis ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

Det er en menneskerett å ikke være organisert. Formelt sett kan man derfor ikke innføre et skille hvor det avgjørende i seg selv er hvorvidt man har tariffavtale.

Tariffavtalebegrepet er for øvrig fleksibelt nok til at et generelt krav om slik avtale raskt blir meningsløst.

Sjablongsatsen til barnehager som ikke er tariffbundet til nasjonale tariffavtaler, bør avgjøres av barnehagens dokumenterte pensjonsordninger.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

Med departementets forslag om sjablong på 10 prosent som bakteppe vil, som nevnt over, veldig mange barnehager ikke få dekket sine reelle kostnader til pensjon. Slik økonomien er i sektoren, delvis som et resultat av villet politikk, vil barnehagene heller ikke ha likviditet til å kunne håndtere et regime der underfinansieringen av pensjon skal vurderes med utgangspunkt i et gjennomsnitt over tre år.

Skal tilskuddssystemet som helhet ivareta intensjonene i Barnehageavtalen, må søknadsordningen styrkes på vesentlige punkter. PBL har gjort rede for dette på andre punkter i høringssvaret.

PBL støtter forslaget om at det må fremgå av kommunenes vedtak om tilskudd hvor stor del av det samlede tilskuddet som er til pensjon. Dette er tall som er helt avgjørende for arbeidet med å ivareta retten til økonomisk likeverdig behandling.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke:

PBL støtter ikke at den øvre grensen settes til 12 prosent av kommunens lønnsutgifter. PBLs prinsipielle standpunkt er at finansieringen og kostnadsnivået i de kommunale barnehagene skal danne den øvre grensen. Målet er å legge til rette for å opprettholde likeverdige pensjonsordninger i private og kommunale barnehager. PBL mener det derfor vil være svært problematisk hvis det settes en øvre grense helt frakoblet fra hvor mye kommunene bruker av offentlige midler til pensjonsordninger i kommunale barnehager. Likeverdig lønn og pensjon i kommunale og private barnehager må innebære at eierne av de forskjellige barnehagene har de samme øvre begrensningene.

PBL er fremdeles helt imot innføring av en datobegrensning for å være omfattet av søknadsordningen. Det er til hinder for helt naturlig utvikling av de produkter og ytelser som tariffpartene i sektoren kan og bør forhandle om. Ytelser til pensjon mv. har vært endret med ujevne mellomrom, noe som også vil være situasjonen fremover. Som regel er endringer initiert av ny lovgivning, f.eks. endringer i folketrygdloven. Dette gjelder både kommunale og private barnehager. En datobegrensning er dermed konseptuelt feil, og vil virke innlåsende på evnen til å gi konkurransedyktige betingelser.

Det er også greit å merke seg at en øvre grense på 12 prosent – altså under halvparten av gjennomsnittlig pensjonsutgift i kommunale barnehager – vil tvinge barnehager til å reforhandle pensjonsavtaler slik at de bedre harmonerer med finansieringen. Det er svært krevende, og har historisk også ført til store konflikter i sektoren.

Departementet mener pensjonsordninger i kommunal og privat sektor er grunnleggende forskjellige. Det er rent faktisk helt feil. Begge deler av sektoren har avtaler om sparing, og har i tillegg et sett med forsikringsbaserte ytelser til etterlatte. Det er gruppelevsforikringer, og det er rettigheter til AFP.

Fordi kommunale og private barnehager konkurrerer om de samme ansatte, så er det ikke bare et faktum at tariffavtalene i sektoren likner på hverandre når det gjelder ytelser, men det er også en form for økonomisk naturlov at partene i sum vil følge hverandre over tid. Det er grunnleggende sett positivt, men det forutsetter lik evne til å betale for ytelsene.

Det er noen egenskaper ved ordningene som er forskjellige mellom kommunene og de private. Særlig når det gjelder evnen og viljen til å ta store kostnader for å kjøpe garantier for gitte ytelser. Dette er i stor grad medvirkende til kostnadsforskjellene. På den andre siden har de private vært spesielt opptatt av at ytelsene til de ansatte skal være gode, og ikke at kostnadene må være på nivå med offentlige ordninger. Dette har materialisert seg i form av særlig hvilke spareprodukter som er valgt.

Departementet velger å fokusere på at risikoen for pensjonsutbetalingen i innskuddsordninger ligger hos arbeidstaker, mens kommunene har betalt for at arbeidstaker ikke har slik risiko i kommunal sektor. PBL antar departementet også mente å forklare at noe tilsvarende også gjelder hybridpensjon med investeringsvalg, som er den ordningen som er dominerende blant private barnehager. Det er også litt interessant å se at departementet velger å ikke problematisere at ansatte i private barnehager, uten at de trenger å gjøre noen investeringsvalg, mest sannsynlig vil få dobbelt så mye utbetalt i tjenstepensjon sammenlignet med pensjonister som har vært ansatt i kommunal barnehage. I denne konteksten, når regler skal utformes, så er det uheldig med slik mangel på presisjon fra departementet.

Departementet viser til såkalte rimelighetsvurderinger når taket foreslås satt til 12 prosent. For PBL fremstår en udokumentert rimelighetsvurdering som et mildt sagt svakt grunnlag å foreslå et slikt tak på.

PBL har både tidligere og i prosessen med Barnehageavtalen, lagt frem god dokumentasjon på de faktiske pensjonsutgiftene i vår del av sektoren.

Hadde departementet tatt denne dokumentasjonen på alvor, ville det ikke vært mulig å konkludere med at et tak på 12 prosent var riktig.

Se gjerne på nytt tallene under kommentarene til «alternativ 1» over, og tell gjerne opp hvor mange hundre barnehager som – selv tilbake i 2022 – hadde netto pensjonskostnader – etter ansatte-trekk – på over 12 prosent. Siden den gang har pensjonskostnadene økt både i kommunale og private barnehager. I tillegg har vi fremdeles uløste utfordringer med blant annet fremtidig AFP i deler av privat sektor.

Det er viktig at de private barnehagene i sum får et pensjonstilskudd som dekker kostnadene. Alternativet bør være at man får tilskudd på nivå med kostnadene i kommunene. Det å forsøke å finregne seg til løsninger med millimeterpresisjon er

kanskje mulig, men etter PBLs syn ikke regningsssvarende i form av hvor arbeidskrevende og konfliktskapende et slikt system vil være.

PBLs oppfordring er derfor å gjøre det enkelt og effektivt, som vist i modellen fra KS og PBL: En godt kalibrert sjablong, med nok høyde til at behovet for søknader om ekstra tilskudd begrenses, er etter vårt syn riktig oppskrift.

### Særregel for barnehager med særlig høye pensjonsutgifter

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

Ja

**Nei**

Vet ikke:

Kommentar fra PBL:

PBL støtter at barnehager med historiske pensjonsforpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenstepensjon, skal ha rett til å få sine pensjonsutgifter dekket.

Et slikt unntak som er foreslått vil gjelde relativt få og navngitte barnehager, og relativt få årsverk. I tillegg er antallet naturlig fallende over tid.

Når PBL likevel sier nei til dette forslaget slik det er lagt frem, skyldes det at det finnes barnehager som er bundet av andre historiske pensjonsavtaler, og som har like kostbare pensjonsforpliktelser som dem det er foreslått unntaksregler for. Dersom det blir innført unntaksbestemmelser, bør de omfatte alle typer historiske avtaler – ikke bare denne ene.

Likebehandling av barnehager skal ikke være knyttet til et enkelt produkt. Og PBL kan ikke forsvare at det lages et regelverk som legger opp til aktiv forskjellsbehandling av barn og barnehager.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL;

På samme vis som PBL har akseptert at kommunalt kostnadsnivå kan være tak i den generelle søknadsordningen, vel vitende om at det i enkelttilfeller kan være tilfeller hvor enkeltbarnehager har kostnader over sikt nivå, så bør samme tak være gjeldende her. Kommunene er tross alt den aktøren som har/har hatt slike ordninger lengst.

Det å kople et tak til «dagens kostnadsnivå» vil kunne gi tilfeldige og uheldige utslag, og det vil ikke bli treffsikkert dersom kostnadene endrer seg over tid.

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

Ja

Nei

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

PBL fraråder imidlertid å definere i forskrift hvilke barnehager som skal omfattes, og anbefaler at det heller gjøres en beskrivelse av hvilken type pensjonsprodukter og ytelser som skal gi grunnlag for dekning etter denne særregelen.

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

Ja

Nei

Vet ikke

Kommentar fra PBL:

## 5. Vurdering av forslagene opp mot Grunnloven § 97

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL

## 6. Økonomiske og administrative konsekvenser

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL

Etter PBLs syn er de administrative konsekvensene ikke spesielt godt beskrevet. Særlig er det mangelfulle vurderinger om arbeidsbyrde og økonomiske konsekvenser for kommunene ved håndtering av de foreslåtte reglene, sett opp mot risikoen for konflikter med de private barnehagene.

I barnehageavtalen som flertallet på Stortinget har skrevet under på, heter det at *«Driftstilskudd, pensjon og eiendom må ses i sammenheng for å oppnå en økonomisk bærekraftig finansiering.»*

Høringen mangler kopleing til den helheten som også inkluderer et nytt eiendomstilskudd. Skal likeverdighet og bærekraftig finansiering bli resultatet, når pensjonstilskudd fortrinnsvis ønskes utmålt presist, så kan ikke helheten vurderes uten den siste komponenten. Anmodningsvedtaket som er en del av stortingsflertallets avtale må kvalifiseres, både når det gjelder innhold og tidsplan. Uten denne komponenten på plass, vil det ikke kunne gjøres helhetlig konsekvensvurdering av forslagene i høringen.

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

Ja

**Nei**

Vet ikke

Kommentar fra PBL

Særlig konsekvensene av hvordan alternativ 1 vil påvirke arbeidsbyrde og risiko for kommunene er mangelfullt beskrevet. Det kan bero på svak forståelse av hvordan forslaget rent faktisk vil fungere ved implementering.

De siste årene har en økende andel av de private barnehagene gått med underskudd, og i hvert av årene 2021, 2022 og 2023 har om lag fire av ti private barnehager gått med underskudd. Gjennomsnittlig resultatmargin har beveget seg faretruende mot null.



Parallelt med dette har forskjellen på offentlig finansiering av kommunale og private barnehager økt vesentlig.

Det generelle fraværet av konsekvensvurdering av hvordan forslag som er innrettet som primært provenynøytrale, og uten å problematisere om dette er i tråd med stortingsflertallets intensjoner om at resultatet skal bli en sunn og bærekraftig økonomi for private barnehager, er derfor også problematisk.

## 7. Forslag til lov- og forskriftsbestemmelser

### LEGG TIL GENERELL KOMMENTAR

Private barnehager har over lang tid levert tjenester av minst like høy kvalitet som kommunale barnehager. De oppfyller bemannings- og pedagognormen i like høy grad. Ulike private aktører viser stor skaperkraft og har utviklet et stort mangfold av tilbud. De har også lavere sykefravær og tilbyr konkurransedyktige vilkår for de ansatte. I tillegg har alle undersøkelser de siste 15 årene vist at private barnehager har litt mer fornøyde foreldre enn kommunale barnehager.

Det er dessuten godt dokumentert at kommunene betaler mindre i driftstilskudd til private barnehager enn de har i kostnader til drift av egne, kommunale barnehager. Agenda Kaupang har, basert på tall fra KOSTRA og Utdanningsdirektoratet, beregnet at det offentlige, de siste fem årene, årlig har spart nærmere 4,3 milliarder kroner i snitt på bruken av private barnehager.

Det er derfor mange og gode grunner – både av hensyn til barn, familier, ansatte og samfunnet som helhet – til at private barnehager skal ha rett til økonomisk likeverdig behandling, med gode forutsetninger for sunn økonomi og konkurransedyktige lønns- og pensjonsvilkår.

PBL mener barnehageavtalen som Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti, Høyre og Pasientfokus undertegnet 14. november i år, er et langt steg i riktig retning for barnehagepolitikken.

Barnehageavtalen gir riktige og viktige føringer for hvordan private barnehager også i fremtiden skal kunne levere tjenester av høy kvalitet, som viktige bidragsyttere til et av verdens fremste velferdssamfunn.

Men da er det også viktig at barnehageavtalens intensjoner og ambisjoner omsettes i et godt, gjennomtenkt og fremtidsrettet regelverk.

På en del områder mener vi høringen godt gjenspeiler barnehageavtalen. Ideen om å styrke kommunenes muligheter til å sette i verk målrettet kvalitetsheving ut over de nasjonale minstenormene, og i den forbindelse foreta en direkte kobling mellom ekstra krav og ekstra tilskudd til private barnehager, er et eksempel på hvordan nye reguleringer kan fremme kvalitet og likeverd i barnehagesektoren. Det støtter PBL.

Men – og det er viktig: På noen vesentlige punkter mener vi det er vanskelig å kjenne igjen intensjonene i barnehageavtalen i høringsforslagene.

Dette gjelder særlig på to punkter:

1. Mens barnehageavtalen tar utgangspunkt i prinsippet om likebehandling, blir retten til økonomisk likeverdig behandling i høringen foreslått fjernet fra § 19 i barnehageloven. Det kan ikke sektoren akseptere.

2. Mens barnehageavtalen er tydelig på behovet for å legge til rette for at private barnehager kan opprettholde likeverdige pensjonsavtaler med kommunale barnehager, legger departementet to alternative forslag om pensjonsfinansiering, som begge vil svekke private barnehagers evne til nettopp dette.

I tillegg mangler høringsforslaget endelige avklaringer og løsninger for den samlede finansieringen av private barnehager – summen av driftstilskudd, tilskudd til pensjon og tilskudd til eiendom. PBL vil være tydelig på at de samlede endringene må legge til rette for en styrking av økonomien i sektoren og bærekraftig drift av alle typer private barnehager.

Det er en stor svakhet at det ikke foreligger et helhetlig forslag om endringer i finansieringssystemet, som også inkluderer tilskudd til eiendom. Før dette er på plass er det ikke mulig å gi endelige og helhetlige vurderinger av foreslåtte endringer.

PBL forutsetter at fremtidig forslag til eiendomstilskudd vil ivareta barnehageavtalens viktige intensjoner om å legge til rette for god barnehagedrift, og at private barnehager skal ha forutsigbare rammevilkår og en sunn og bærekraftig økonomi.

PBL vil i denne sammenheng vise til dette [PBL-notatet om eiendomstilskudd](#).

PBLs klare oppfordring i denne høringen er å ikke røre retten til økonomisk likeverdig behandling – og til å etablere et pensjonstilskudd som setter alle private barnehager i stand til å betale for likeverdige pensjonsordninger.

Kommer de grunnleggende elementene på plass, har vi god tro på at også de andre temaene som vi problematiserer i høringssvaret, også vil løse seg gjennom konstruktiv dialog og godt politisk håndverk.