

Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Einar Brunnes
advokat
Juridisk avdeling
75553822/95227552
einar@pbl.no

Vår ref.
Advokat Brunnes

Deres ref.

Bodø, 4. april 2025

DEKNING AV HØYE PENSJONSUTGIFTER FOR BARNEHAGER MED FLERE PENSJONSAVTALER

PBL er gjort kjent med at Utdanningsdirektoratet har tatt kontakt med Kunnskapsdepartementet med spørsmål om forståelsen av regelen om dekning av høye pensjonsutgifter i forskrift om tilskudd til private barnehager § 4a. Henvendelsen forstås å gjelde tilfeller der en privat barnehage har flere pensjonsavtaler.

PBL ønsker med dette å formidle sitt syn på dekningsregelen.

1. INNLEDNING

Pensjonspåslaget vil i mange tilfeller ikke dekke en privat barnehages pensjonsutgifter. Det er derfor forskriftsfestet søknadsordningen, hvor private barnehager med pensjonsutgifter som overstiger det som blir dekket etter pensjonspåslaget, har krav på å få dekket sine pensjonsutgifter. Vilkåret for å ha krav på dekning er at barnehagen har «*pensjonsavtale inngått før 1. januar 2019*». Viser til forskriften § 4a første ledd første punktum.

Dagens situasjon er at barnehager som har PBLs tariffbestemte pensjonsordning, vil kunne ha flere pensjonsavtaler. PBL har siden 1997 hatt en tariffbestemt pensjonsordning med Fagforbundet, Utdanningsforbundet og Delta. Den opprinnelige pensjonsordningen for de private barnehagene i PBL er en ytelsespensjon og gjelder i dag for arbeidstakere født i 1967 eller tidligere.

Vinteren og våren 2020 inngikk PBLs medlemmer endrede pensjonsavtaler med Storebrand Livsforsikring AS. Denne er omtalt som PBL Barnehagepensjon og gjelder for arbeidstakere som er født 1. januar 1968 og senere. Bakgrunnsteppet for endringen var tariffpartenes ønsker om å tilpasse en utdatert pensjonsordning med endringer i folketrygd og levealdersjusteringer. Samlet sett viderefører disse to avtalene (ytelsesavtalen og PBL Barnehagepensjon) tariffforpliktelsene partene i arbeidsforholdet har etter Hovedavtalen.

Formålet med innføringen av PBL Barnehagepensjon var å få kostnadsveksten på pensjon under kontroll, samtidig som man opprettholdt evnen til å kunne tilby konkurransedyktige ytelser til de ansatte. Situasjonen i dag etter innføringen av PBL Barnehagepensjon er at kostnadsutviklingen er brakt mer under kontroll, sett i forhold til videreføring av ytelsespensjon. Samtidig er det lagt til rette for at ansatte vil kunne oppnå bedre utbetalinger når pensjonen tas ut.

PBL har også medlemmer som har ansatte som er på offentlig tjenestepensjonsavtaler med reguleringsplikt. Eksempelvis pensjon fra Kommunal Landspensjonskasse (KLP). Disse avtalene er av eldre dato, altså inngått før 1. januar 2019.

PBLs hovedstandpunkt er at den tariffbestemte pensjonsordningen må anses å være innenfor forskriftens vilkår selv om pensjonsordningen er endret etter 1. januar 2019 (innføringen av PBL Barnehagepensjon). Endringer av PBLs tariffbestemte pensjonsordning skjer kun sentralt og kollektivt. Endringer i pensjonsordningen skjer regelmessig gjennom forhandlinger i hovedoppgjør.

Staten har ikke vært enig i PBLs hovedstandpunkt og lagt til grunn at kostnader knyttet til PBL Barnehagepensjon faller utenfor dekningsregelen fordi denne delen av pensjonsordningen er inngått etter 1. januar 2019. Denne uenigheten, herunder lovligheten av å etablere skjæringstidspunktet 1. januar 2019 for dekningsregelen, ligger til behandling i domstolsapparatet.

Gjennom 2024 har imidlertid flere statsforvalterembeter lagt til grunn at PBLs medlemsbarnehager har krav på dekning for utgifter isolert til pensjonsavtaler inngått før 1. januar 2019. PBL oppfatter det slik at det er denne tolkningen som Utdanningsdirektoratet ønsker Kunnskapsdepartementets synspunkt på.

2. NÆRMERE OM DEKNINGSREGELEN

Dekningsregelen er utformet slik:

«Har den private ordinære barnehagen pensjonsavtale inngått før 1. januar 2019 og høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget, har den private ordinære barnehagen etter søknad til kommunen krav på å få dekket sine pensjonsutgifter.»

Forskriftsteksten skiller ikke mellom situasjoner der en privat barnehage har én eller flere pensjonsavtaler. En direkte ordlydsfortolkning tilsier at det er tilstrekkelig at det foreligger én eller flere pensjonsavtaler inngått før skjæringstidspunktet. Dersom det er tilfelle har barnehagen etter ordlyden krav på dekning av alle pensjonsutgifter begrenset oppad til kommunens pensjonsutgift per heltidsstilling i egne tilsvarende barnehager, jf. § 4a første ledd siste setning.

Bestemmelsens ordlyd må fortolkes i samsvar med bestemmelsens formål. Regelverkets klare formål har vært å innføre sikringsbestemmelser som skal sørge for at private barnehager kan tilby anstendige og forutsigbare pensjonsordninger til sine ansatte også etter 1. januar 2019. Intensjonen var å sikre at pensjonstilskuddet skulle sette private barnehager i stand til å tilby like gode vilkår til sine ansatte, på linje med ansatte i offentlige barnehager selv om denne delen av tilskuddet utmåles som sjablong. Dette samsvarer også godt med likebehandlingsprinsippet i barnehageloven § 19.

Når Staten ikke er enig i PBLs prinsipale standpunkt om at PBLs pensjonsordning som sådan må anses å ligge innenfor dekningsregelen, må det i alle fall være grunnlag for å kreve dekket utgifter som knytter seg til pensjonsavtaler isolert. Det vil for PBLs medlemmer omfatte ansatte på ytelsesavtalen og ansatte som er på offentlig tjenestepensjonsavtaler. Flere statsforvaltere har gjennom 2024 lagt dette til grunn.

3. KLAGESAKER FRA STATSFORVALTERE

Statsforvalteren i Innlandet har i klagevedtak 7. juni 2024 lagt til grunn følgende forståelse av dekningsregelen:

«Det er opplyst at en ansatt på grunn av alder og stillingsprosent har fått anledning til å videreføre sin avtale med KLP. Dette innebærer at Ihle barnehage har en pensjonsavtale for en ansatt, som er inngått før skjæringstidspunktet. Det må, for denne delen av pensjonsutgiftene, tas stilling til om pensjonsutgiftene er høyere enn det som er dekket gjennom pensjonspåslaget, siden dette er et vilkår for å få dekket pensjonsutgifter etter forskriften § 4a. Det er opplyst at pensjonsavtalen med KLP for denne ansatte koster kr 28 132,-. I tillegg betaler Ihle barnehage reguleringspremie til KLP. Etter opplysningene i saken utgjør pensjonstilskuddet som Ihle barnehage mottar fra Vestre Toten kommune kr 71 659,- kr per årsverk. Vestre Toten kommune har lagt vekt på at den totale summen som barnehagen betalte til KLP er mindre enn det ordinære pensjonstilskuddet per. årsverk. Statsforvalteren er enig med kommunen i at det må legges til grunn at Ihle barnehage får dekket sine pensjonsutgifter knyttet til denne pensjonsavtalen gjennom det ordinære pensjonspåslaget.»

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har i klagesak 5. juli 2024 lagt til grunn følgende forståelse av dekningsregelen:

«Slik vi vurderer det har ikke Skien kommune tatt stilling til om barnehagen har en eller flere gjeldende pensjonsavtaler inngått mellom barnehageeier og pensjonsleverandør. Kommunen har derfor heller ikke vurdert om gjeldende avtale/avtaler faller inn under vilkårene i forskriften § 4 a.

Dersom kommunen kommer til at barnehagen har flere avtaler, må den enkelte avtale vurderes opp mot vilkårene i forskriften § 4 a».

Statsforvalteren i Troms og Finnmark har 23. september 2024 lagt følgende forståelse av dekningsregelen til grunn:

«Det må tas stilling til om en barnehage har en eller flere pensjonsavtaler som er inngått før eller etter 01.01.19. Dersom man kommer fram til at det foreligger pensjonsavtale for noen av de ansatte som er inngått før 01.01.19 må det tas stilling til om pensjonsutgiftene er høyere enn det som er dekket gjennom pensjonspåslaget for de ansatte dette gjelder».

...

I klagesak 2024/6185 av 07.06.2024 har Statsforvalteren i Innlandet behandlet en klagesak mellom Vestre Toten kommune og en privat barnehage. I denne saken var det en ansatt i barnehagen som på grunn av alder og stillingsprosent hadde fått anledning til å videreføre sin gamle avtale med KLP, som var inngått før skjæringstidspunktet. Denne arbeidstakeren var med andre ord ikke innbefattet i den nye avtalen. Kommunen måtte derfor ta stilling til om pensjonsutgiftene for denne konkrete ansatte var høyere enn det som er dekket gjennom pensjonspåslaget, siden dette er et vilkår for å få dekket pensjonsutgifter etter forskriften § 4a.»

PBL støtter statsforvalterenes ovennevnte tolkning.

Det motsatte tolkningsresultatet vil innebære at dersom en privat barnehage inngår, eller utfører endringer av en viss karakter i én av flere pensjonsavtaler etter 1. januar 2019, vil dette ha som konsekvens at barnehagen utelukkes fra søknadsordningen i sin helhet. Det gir det et sterkt urimelig resultat. Det oppfattes å stå klart i motsetning til intensjonen bak søknadsordningen. Det vil også bryte med prinsippet om økonomisk likeverdig behandling.

Det er de private barnehagenes etablerte kostnadsnivå som dekningsregelen har til hensikt å sikre kostnadsdekning av. Medlemmene i PBL hadde på innføringstidspunktet etablert et kostnadsnivå på pensjon, som de er bundet av etter tariffavtalen. Kostnadene som gjelder de eldre pensjonsavtalene,

herunder ytelsespensjonsavtalen, kan ikke endres uten enighet med tariffpartene. Dette forholdet tilsier med tyngde at medlemmer i PBL må kunne søke om dekning av høye pensjonsutgifter som knytter seg til disse avtalene.

Statsforvalternes ovennevnte tolkning samsvarer bedre med intensjonen til lovgiver enn dersom innføringen av PBL Barnehagepensjon utelukker medlemsbarnehagene fra dekning i sin helhet. Prinsippet om økonomiske likeverdighet mellom private og kommunale barnehager tilsier med styrke at våre medlemmer med ansatte på eldre avtaler må anses å være i posisjon for søknadsordningen, slik at de får dekket kostnadene som er forbundet med de eldre avtalene.

4. DAGENS SITUASJON

PBL har mange medlemmer som kan være i søknadsposisjon om dekning av høye pensjonsutgifter i samsvar med statsforvalternes tolkning. Dette er medlemmer som har ansatte på pensjonsavtaler inngått før 1. januar 2019, og hvor pensjonspåslaget ikke er dekkende for pensjonsutgiftene for disse konkrete ansatte.

PBL har på vegne av medlemmer sendt flere søknader om dekning i samsvar med statsforvalternes tolkning. Kommunene er usikre på hvordan disse søknadene skal behandles. PBL opplever at mange kommuner avviser søknadene om dekning av utgifter knyttet til disse eldre pensjonsavtalene. Andre kommuner avslår søknadene under henvisning til skjæringstidspunktet 1. januar 2019 og innføringen av PBL Barnehagepensjon.

Kommunenes håndtering av søknadene er svært problematisk. Det økonomiske handlingsrommet til mange av våre medlemmer er begrenset. Fire av ti private barnehager går med underskudd. Dekning av kostnadene knyttet til eldre pensjonsavtaler har stor betydning for kvaliteten i driften, og for enkelte aktualiseres spørsmål om reduksjon/nedleggelse av drift, dersom uklarhetene om dekningsregelen fortsetter. PBL anmoder på denne bakgrunn Kunnskapsdepartementet om å prioritere tilbakemeldingen til Utdanningsdirektoratet, og bidra til at informasjon og veiledning om dekningsregelen kommer ut til kommunene og de private barnehagene.

Med vennlig hilsen
PBL

Einar Brunes
advokat, MNA