

Bodø/Oslo, 18. januar 2024

## **Høringsuttalelse om forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)**

PBL er Norges største interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for private barnehager, stiftet i 1993. PBL har siden 1997 tilbudt en egen hoved- og hovedtariffavtale for ansatte i medlemsbarnehagene. Fra 2013 er alle medlemmer som hovedregel bundet av PBLs tariffavtale.

Med mer enn 1.900 private medlemsbarnehager har PBL bygget opp et omfattende kompetansemiljø om drift av private barnehager. Vi jobber systematisk med alle typer spørsmål knyttet til barnehagedrift og er daglig i kontakt med medlemmene om mange ulike problemstillinger som er viktige for barnehagene. Det gir oss et godt utgangspunkt for å beskrive sektoren, og for å gi innspill til Kunnskapsdepartementets høringsnotat om endringer i barnehageloven.

PBL representerer et stort mangfold av barnehager. Vi har medlemsbarnehager i 213 kommuner. PBLs medlemmer er ulike i eierskap, størrelse og innhold. Vi jobber hver dag for å øke verdiskapningen i medlemsbarnehagene, til beste for barn, foreldre, ansatte, eiere og samfunnet for øvrig.

### **En sjelden suksess for velferdssamfunnet**

Barnehagesektoren er en suksesshistorie av de sjeldne for det norske velferdssamfunnet. Sammen med staten og kommunene har alle typer private aktører bidratt til en av de mest vellykkede velferdsreformene i moderne tid:

- For litt over 20 år siden gikk bare seks av ti barn i alderen 1-6 år i barnehage. Mangel på plasser var prekær, og resultatet var at mange, særlig kvinner, ble holdt utenfor arbeidslivet da barna var små.
- Barn som ikke fikk plass i barnehage, ble ofte tatt hånd om av en dagmamma. Dette var oftest ufaglærte som var alene med ett eller flere småbarn i eget hjem. Virksomheten var ikke gjenstand for noen form for offentlig kontroll.
- I løpet av få år etter barnehageforliket i 2003 ble det bygget ut titusener av nye plasser. Familiene fikk etter hvert lovfestet rett på barnehageplass. I noen av de viktigste utbyggingsårene sto private aktører for nesten to av tre nye plasser.
- Barnehagesektoren er i dag godt utbygd, og kvaliteten i både kommunale og private barnehager er regulert blant annet gjennom barnehageloven, rammeplanen, bemanningsnormen og pedagognormen.
- Barnehagesektoren er innovativ og har utviklet en rekke varierte tilbud i mange ulike retninger. Familiene – og også ansatte – kan dermed velge mellom et stort mangfold av tilbud – der barnas og familienes behov står i sentrum.
- To av tre barnehager som er registrert med profil – for eksempel friluftsbarnhage, gårdsbarnehage eller barnehage med alternativ pedagogikk – er private.
- EPSI Ratings årlige målinger viser at familiene er mer tilfredse med barnehagene enn med alle de andre delene av utdanningsløpet. Foreldre i Norge er også mer fornøyde med

barnehagene sine enn foreldre i Danmark og Sverige. Og aller mest fornøyde er foreldre til barn i private barnehager.

Den suksessen barnehageforliket er for velferdssamfunnet er i dag lett å ta for gitt. Men dette ville ikke vært mulig uten godt samarbeid mellom stat, kommuner og mange ulike private aktører. Det hadde heller ikke vært mulig uten økonomisk likeverdig behandling, forutsigbarhet i rammevilkårene og foreldrenes suverene rett til å velge barnehage for sine barn.

## **Et godt og felles regelverk for alle barnehager**

Hvis man bare følger en polarisert offentlig debatt om barnehager, er det lett å la seg forlede til å tro at private barnehager i mindre grad enn kommunale barnehager er underlagt offentlig styring og kontroll.

Slik er det selvfølgelig ikke.

Barnehagesektoren er i dag innrammet av et regelverk der barnets behov står i sentrum.

Alle ordinære barnehager – enten de er private eller kommunale – følger det samme regelverket.

Dette gjelder barnehageloven, bemanningsnormen, pedagognormen og rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver – for å nevne noe av det viktigste.

Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at private barnehager oppfyller gjeldende bemannings- og pedagognorm i minst like høy grad som kommunale barnehager.

Når det gjelder opptak av barn, må både kommunale og private barnehager forholde seg til at opptakskriterier skal være objektive og etterprøvbare.

For at offentligheten skal være trygg på at penger bevilget til barnehage brukes i tråd med formålet, skal private barnehager i tillegg følge egne regler for økonomiske disposisjoner.

Kommunen er både barnehageeier, barnehagemyndighet og tilsynsmyndighet. Statistikk fra Utdanningsdirektoratet viser at kommunene over tid har ført systematisk mer tilsyn med private enn kommunale barnehager.

## **Et seriøst arbeidsliv**

Det bør være en selvfølge at ansatte innenfor offentlig finansiert velferd har likeverdige lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår, uavhengig av om arbeidsgiveren er offentlig eller privat.

PBL kom i 1997 til enighet med arbeidstakernes organisasjoner om en landsdekkende tariffavtale for ansatte i private barnehager. Tariffavtalen omfattet også en avtale om tjenestepensjon.

Siden 2013 har det vært en forutsetning for medlemskap i PBL at barnehagen er bundet til PBLs tariffavtale eller en annen landsdekkende avtale på samme nivå.

Barnehagesektoren kjennetegnes i dag av ordnede forhold for arbeidstakere, uansett arbeidsgiver. Minst 95 prosent av de ansatte i private barnehager er omfattet av en tariffavtale som også regulerer tjenestepensjon.

Ytelsene til de ansatte er fullt ut konkurransedyktige med det kommunene tilbyr. For eksempel er minstelønnsatsene til alle ansatte i kategorien «assistenter», «fagarbeidere» og «barnehagelærere» litt høyere i PBL-tariffen sammenlignet med tilsvarende minstelønnsatser innenfor KS-tariffen.

Når det gjelder tjenstepensjon, viser tall fra Storebrand at ytelsene er høyere for ansatte innenfor PBL Barnehagepensjon enn i den offentlige Påslagsmodellen.

Når det gjelder øvrige arbeidsvilkår, lar de seg vanskelig tallfeste. Men en indikasjon får vi gjennom det legemeldte sykefraværet, som systematisk er lavere i private enn i kommunale barnehager.

## Behovet for bærekraftige rammevilkår

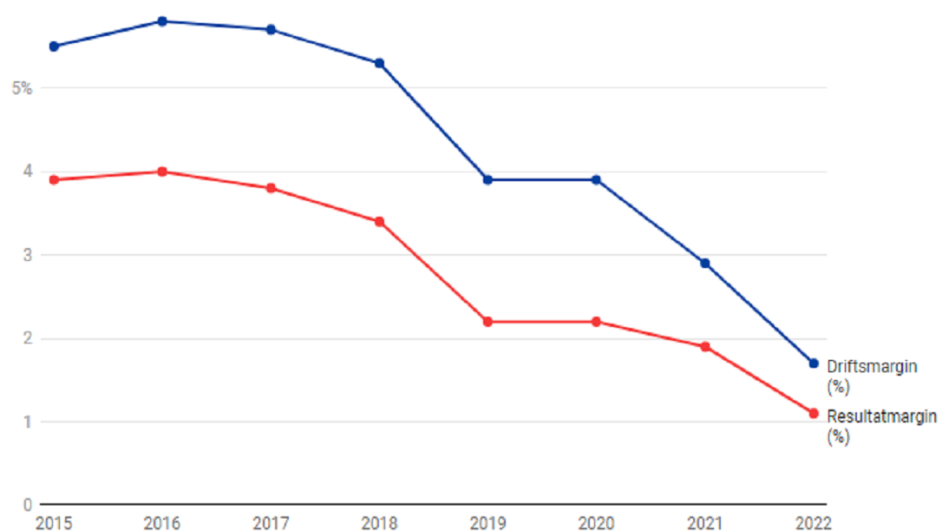
Drift av barnehager handler først og fremst om et pedagogisk tilbud der lek, omsorg og trygghet for alle barn er det viktigste. En barnehage skal også være en trygg, god og utviklende arbeidsplass for de ansatte.

En forutsetning for alt dette er at barnehagen har forutsigbare rammevilkår. Over tid er økonomisk overskudd en nødvendighet, blant annet av hensyn til vedlikehold og oppgradering av bygninger og kompetanseheving blant ansatte.

De senere år er rammevilkårene for private barnehager blitt gradvis dårligere. Tilskuddene har år for år ikke økt i takt med lønns- og prisveksten i samfunnet.

I tillegg er private barnehager utsatt for et ensidige kutt i pensjonstilskuddet og de er påført betydelige kostnader som en følge av nye og inngripende reguleringer.

### Driftsmargin og resultatmargin, private barnehager

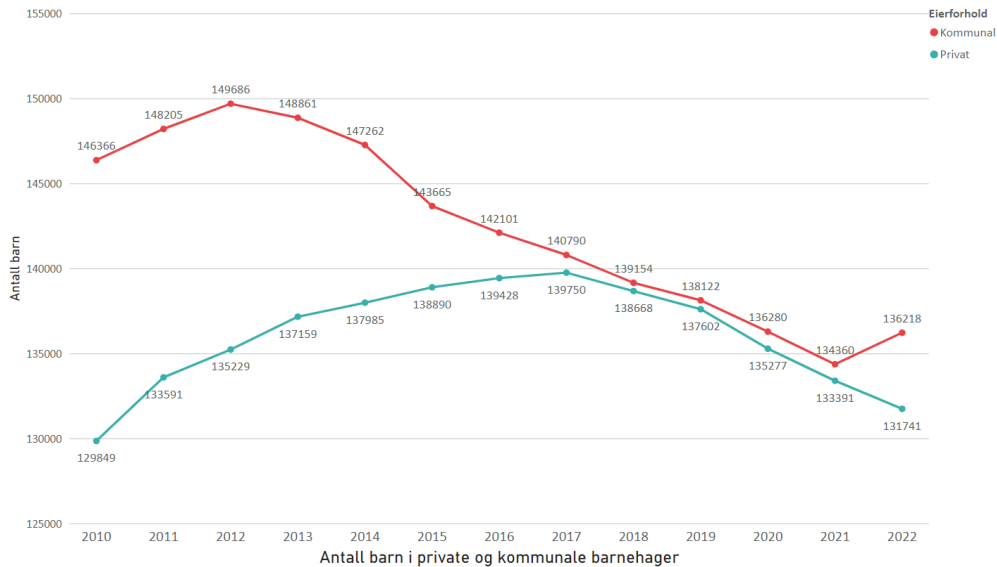


[Get the data](#) - Created with [Datawrapper](#)

I den private delen av sektoren som helhet var samlet årsresultat i 2022 på 1,1 prosent av omsetningen. For de ordinære private barnehagene var gjennomsnittlig årsresultat på 0,1 prosent.

Ifølge Velferdstjenesteutvalget er et rimelig driftsresultat for en barnehage på 3-5 prosent. Der har den private delen av barnehagesektoren ikke vært siden 2020.

Allerede opplever mange private barnehager at forutsetningene for videre drift ikke lenger er til stede, enten som følge av lavere antall barn eller en realnedgang i tilskudd. Og i løpet av de siste seks årene har det vært en jevn nedgang i antall barn i private barnehager.



PBL mener, som regjeringen, at det eksisterende finansieringssystemet ikke er godt nok. Mange private barnehager i dag ikke finansiering som rekker til å oppfylle gjeldende lovkrav.

Derfor støtter vi initiativet til å gjøre endringer i finansieringen og reguleringen av sektoren. Men vi vil på det sterkeste advare mot å fjerne de mekanismene som i dag ivaretar økonomisk likeverdig behandling og forutsigbarhet for private barnehager.

Allerede har kommunene høyere kostnader til drift av egne barnehager enn de betaler i driftstilskudd til private barnehager.

Dersom hver enkelt kommune selv i stor grad får avgjøre hva som skal legges til grunn for beregning av tilskudd, vil risikoen for økt forskjellsbehandling bli betydelig.

## Private barnehager – mest velferd for skattepengene

En grunnleggende del av suksessen med barnehageforliket har vært at private barnehager etter loven har krav på å bli økonomisk likeverdig behandlet med kommunale barnehager.

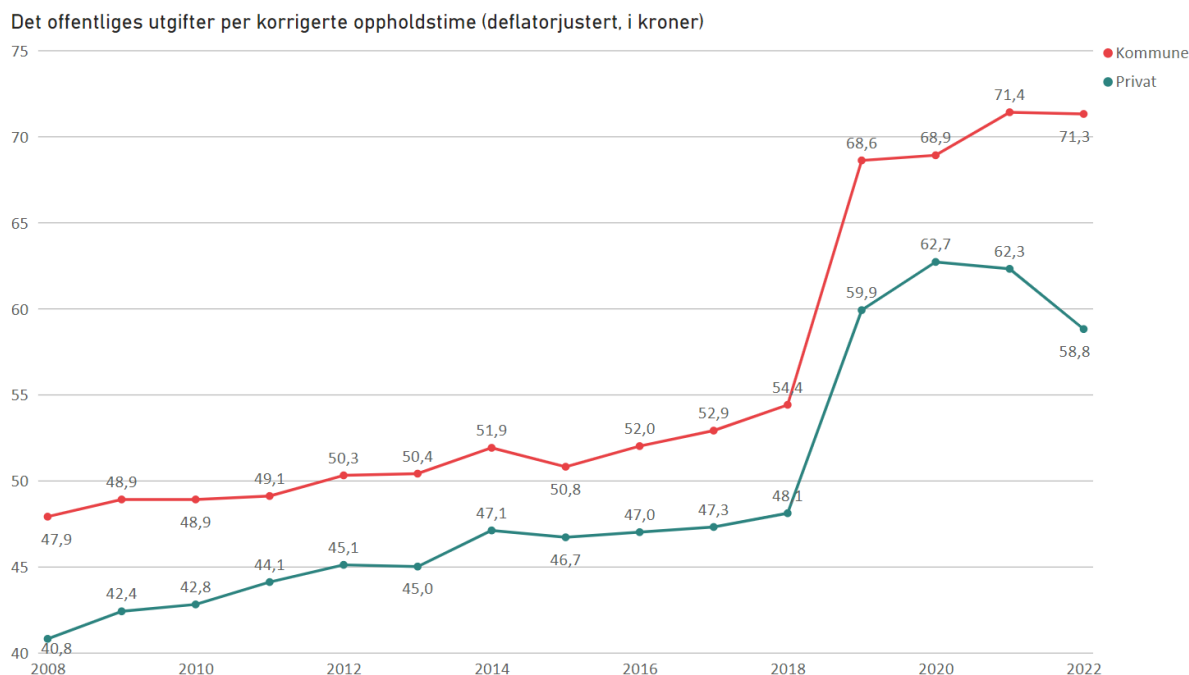
Økonomisk likeverdig behandling innebærer imidlertid ikke at det offentlige bruker like mye penger på en privat som på en kommunal barnehageplass.

Slik tilskuddssystemet er skrudd sammen, blant annet med ulik finansiering av pensjonskostnader og tilskudd basert på to år gamle kommunale regnskap, blir ikke private barnehager kompensert krone for krone for kostnadene i kommunale barnehager.

Agenda Kaupang har i en serie rapporter dokumentert hvor mye en ordinær oppholdstime i henholdsvis private og kommunale barnehager koster det offentlige.

Regnestykkene viser at det offentlige hvert år siden 2008 har hatt vesentlig lavere kostnader til private enn til kommunale barnehager, målt per alderskorrigerede oppholdstime.

Forskjellen har aldri vært større enn i 2022. Dette året var det offentliges kostnad per alderskorrigerede oppholdstime henholdsvis 71,3 kroner i kommunale barnehager og 58,8 kroner i private barnehager.



Konklusjonen til Agenda Kaupang er at det offentlige i gjennomsnitt har spart 2,9 milliarder kroner i året på dagens eierstruktur, sammenlignet med om alle landets barnehager var kommunale.

Private barnehager gir altså minst like god velferd – både til barn, familier og ansatte – som kommunale barnehager. Men private barnehager koster det offentlige vesentlig mindre per oppholdstime.

Det er med andre ord godt grunnlag for å konkludere med at private barnehager gir mest velferd for skattepengene.

## Endringer til barnas beste

PBL anerkjenner at det er behov for endringer i finansieringssystemet for private barnehager. Endringer som gjøres, skal være med sikte på at alle barn skal sikres et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet, uavhengig av hvem som eier barnehagen og hvilken kommune barnehagen ligger i.

Når endringer i finansiering og regulering skal skje, må det bygge på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Konsekvenser for de berørte må utredes nøye.

Og om endringer virkelig skal være til barnas beste, må alle barnehager være sikret en finansiering som gir grunnlag for å oppfylle gjeldende lovkrav – herunder bemanningsnorm og pedagognorm.

Det er det ingen grunn til å ha tillit til skjer i et system der kommunene, med begrensede ressurser, skal fastsette kriterier og nivå for tilskudd til private barnehager.

Det er videre grunn til å sette spørsmålsteget ved påstanden i høringsnotatets side 16 om at "Det er kommunene som kjenner behovene til sine innbyggere best".

For det behovet er det hver enkelt innbygger som best kjenner. Innbyggerne – i dette tilfellet hver enkelt småbarnsfamilie – vet bedre enn kommunen hvilket barnehagetilbud som passer best for deres barn og familiens livssituasjon.

Derfor er det god grunn til å advare mot lovforslag som svekker barnefamilienes innflytelse over barnehagetilbudene.

PBL stiller seg dessuten svært kritisk til at regjeringen legger frem et høringsnotat med forslag om til dels dramatiske endringer i finansieringen av private barnehager, som til dels bygger på gammelt og utdatert tallgrunnlag.

Det er for eksempel vanskelig å se hvordan Velferdstjenesteutvalgets analyse av lønnsomheten i private barnehager i årene før bemanningsnormen har noen relevans for vurderingen av fremtidig finansiering av sektoren.

## Nye regler forutsetter grundig utredning

En omfattende endring i finansieringen og reguleringen av private barnehager vil få betydelige konsekvenser både for barnehager og for kommunene.

I rapporten [«Kommunale konsekvenser av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter»](#) avdekker analyseselskapet Menon Economics betydelige mangler i utredningen av de fremlagte lovforslagene.

Menon har vurdert hvilke konsekvenser regjeringens høringsforslag vil få for kommunene og også sett på hvorvidt forslagene fra regjeringen er tilstrekkelig utredet.

Dette er hovedfunnene i rapporten:

- Regjeringens forslag er for dårlig utredet og bygger på et ufullstendig kunnskapsgrunnlag. Menon konkluderer med at lovforslaget bryter med utredningsinstruksen, en instruks som alle statlige virksomheter er underlagt og som definerer minimumskrav for hvordan statlige tiltak og reguleringer skal utredes.
- Regjeringens forslag vil påføre kommunene en rekke nye oppgaver som de vil få utfordringer med å klare og løse. Forslagene vil påføre kommunene økte kostnader som må dekkes inn ved å nedprioritere andre oppgaver, og de vil derfor svekke kommunenes økonomiske handlingsrom.

*Menon skriver blant annet:*

*«Vi mener at vurderingene som er gjort av forslagene i høringsnotatet ikke følger utredningsinstruksen. Det er også kritikkverdig at man i flere av rapportene ikke skiller fag (hva er relevante finansieringsmodeller og virkningene av modellene?) fra politikk og mål (hva ønsker vi å oppnå?)»*

*«Det er også kritikkverdig at utredningen bygger på et ufullstendig kunnskapsgrunnlag og at det ikke er gjort vurderinger av virkninger.»*

*«Som vi ser av tabellen er det ingen av forslagene som vi vurderer å være fullt ut utredet. Kun ett forslag er delvis utredet, ett er kun vurdert av KD i høringsnotatet, mens de andre er diskutert i utvalgsrapporter.»*

*«I tillegg til at forslagetets påvirkning på kommunene ikke er utredet, har man også i liten grad vurdert hvordan forslaget vil kunne påvirke det private barnehagetilbudet. Utvalgene, samt KD, legger til grunn at en endring vil føre til en omfordeling av tilskudd mellom de private barnehagene, men de har altså ikke utredet hvordan dette vil påvirke tilbudet totalt sett.»*

«Forslaget er ikke utredet utover dette. KD konkluderer likevel med at forslaget vil føre til mer effektiv ressursbruk. I tillegg forutsetter de at eventuelle merkostnader som oppstår for de private barnehagene som følge av de ekstra vilkårene, vil bli dekket av tilskuddet fra kommunen. De adresserer med andre ord ikke hvilke implikasjoner forslaget kan ha for private barnehager, og barnehagetilbudet som helhet, dersom disse kostnadene ikke dekkes gjennom økt tilskudd.»

«Vår overordnede tilbakemelding er at problembeskrivelsen er uklar, mulighetsstudien er ufullstendig og virkningsvurderingen omfatter vurdering av forhold som er irrelevante. Dette gjelder både i høringsnotatet og i underlagsrapportene som er bestilt av departementet og direktoratet.»

«Når man blander mål og middel, blir høringsutkastet særdeles uklart. Vårt råd er derfor at man utarbeider en tydelig, faktabasert og balansert problembeskrivelse av dagens situasjon – for deretter å tydeliggjøre målene regjeringen har satt seg. Da blir det tydelig hva som representerer samfunnsproblemet som skal løses og hva som er Regjeringens løsning på problemet.»

«Det er derimot ikke åpenbart at premisset om å gi kommunene økt oppgaveansvar betyr økt kvalitet i barnehagene. Vår vurdering er at det er minst er like sannsynlig at det motsatte kan skje. Det mest kritikkverdige er imidlertid at KD er selektiv på hvilke relevante arbeider det vises til i høringsnotatet.»

## **Ti viktige prinsipper for finansiering og regulering av private barnehager**

Et nytt system for finansiering av private barnehager må redusere forskjellsbehandlingen og legge til rette for satsing på kvalitet.

Hovedutfordringen med dagens finansieringssystem er at tilskuddene varierer for mye, samtidig som alle barnehager må oppfylle samme nasjonale kvalitetskrav. Det er også økende forskjellsbehandling av private og kommunale barnehager – i disfavør av barn og ansatte i private barnehager – etter omfattende kutt i tilskudd de siste årene.

Denne utfordringen vil ytterligere forsterkes dersom nasjonale regler for finansiering av private barnehager oppheves, og det blir opp til hver enkelt kommune å utarbeide et sett av forskrifter for finansiering av drift, pensjon og eiendom.

PBL mener alle barnehager må settes i stand til å oppfylle nasjonale minimumskrav til kvalitet, og at et nytt finansieringssystem som et minimum må sikre finansiering av nasjonale krav til kvalitet og innhold.

I tillegg bør kommuner kunne stille høyere krav til kvalitet lokalt, forutsatt at det følger samtidig finansiering med slike krav.

PBL mener det er avgjørende at mer kommunal styring ikke går på bekostning av foreldrenes valgfrihet eller private barnehagers egenart, men heller stimulerer til økt satsing på kvalitet og mangfold i tilbudet.

Fremtidens system for finansiering må gi private barnehager forutsigbarheten de trenger for å utvikle kvalitet og opprettholde mangfoldet, samtidig som det imøtekommer politikernes ønske om noe mer kommunal styring.

Dette er PBLs ti prinsipper for finansiering og regulering av private barnehager, som utdypes nærmere i våre kommentarer til kapittel 12:

1. Likeverdig finansiering for nasjonale krav
2. Lokal styring og lokal finansiering av lokale krav

3. Samtidig finansiering for alle barnehager
4. Kommunene skal ha mulighet for ekstra satsing i levekårsutsatte områder
5. 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



## Oppsummering

Barnehagesektoren er en suksesshistorie av de sjeldne for det norske velferdssamfunnet. Sammen med staten og kommunene har alle typer private aktører gjort barnehageforliket til en av de mest vellykkede velferdsreformene i moderne tid.

Barnehagesektoren er i dag innrammet av et regelverk der barnets behov står i sentrum.

Alle ordinære barnehager – enten de er private eller kommunale – følger det samme regelverket. Og gjennom at foreldrene – gjennom sine valg av barnehager – avgjør hvilke barnehageplasser som har livets rett, har alle aktører i sektoren insentiver til å utvikle kvalitet og mangfold for fremtiden.

Private barnehager leverer i dag tjenester med minst like høy kvalitet som kommunale barnehager. De tilbyr et større mangfold av tilbud til barna, og de tilbyr konkurransedyktige lønns- og pensjonsvilkår for de ansatte. Sykefraværet er lavere, og foreldrene er litt mer fornøyde.

De økonomiske marginene i sektoren har de siste årene vært sterkt fallende. I 2022 gikk 45 prosent av de ordinære private barnehagene med underskudd. I gjennomsnitt hadde ordinære private barnehager et årsresultat på 0,1 prosent dette året.

Selv om private barnehager i dag har krav på å bli økonomisk likeverdig behandlet, inneholder finansieringssystemet mekanismer som bidrar til at de ikke blir likebehandlet krone for krone.

Agenda Kaupang har i en serie rapporter dokumentert at det offentlige hvert år siden 2008 har hatt vesentlig lavere kostnader til private enn til kommunale barnehageplasser. I gjennomsnitt gir dette besparelser for det offentlige på 2,9 milliarder kroner i året.

PBL er enig i at dagens finansiering av private barnehager ikke er god nok. Men når endringer i finansiering og regulering skal skje, må det bygge på et godt og oppdatert kunnskapsgrunnlag. Konsekvenser for de berørte må utredes nøye.

Og om endringer virkelig skal være til barnas beste, må det være mekanismer som sikrer at alle barnehager får samtidig finansiering som gir grunnlag for å oppfylle gjeldende lovkrav – herunder bemanningsnorm og pedagognorm.

Departementets forslag til styring og finansiering har skapt økt usikkerhet for en sektor som allerede er sterkt utfordret av politiske beslutninger som har svekket den økonomiske bærekraften.

I høringsnotatet foreslår regjeringen blant annet å avvikle de nasjonale mekanismene for økonomisk likeverdig behandling. Dette betyr at kommunene har betydelig frihet til å avgjøre innretning og nivå på driftstilskudd, kapitaltilskudd og pensjonstilskudd til de private barnehagene.

Dette vil bety økt forskjellsbehandling.

Regjeringen foreslår også å gi kommunene verktøy til å kunne legge ned plasser i private barnehager, uavhengig av søkertall. Med andre ord – hvis foreldrene foretrekker den private barnehage A foran den kommunale barnehage B, skal kommunen kunne ta fra barnehage A noen av de godkjente plassene, slik at Barnehage B får flere barn.

Dette går ut over småbarnsfamilier, ansatte og eiere i alle typer private barnehager.

PBL advarer sterkt mot flere av de mest ytterliggående forslagene i høringsnotatet. Lander politikerne på de gale løsningene, kan det sette utviklingen i sektoren flere tiår tilbake.

Når det gjelder de mest sentrale forslagene i høringen, har PBL følgende konklusjoner:

#### **Kapittel 4: Valg av styrings- og finansieringssystem**

Mange av forslagene i høringen baserer seg på et misforstått inntrykk av «demokratisk underskudd» i sektoren. PBL mener at sektoren i svært høy grad er demokratisk styrt. Helt ned på det direktedemokratiet som ligger i at den enkelte innbygger kan velge den barnehage den foretrekker. I tillegg styrer lokaldemokratiet etableringen i sektoren, blant annet gjennom arealdisponeringer, og ved vurderinger av hvilke barnehager som skal få etablere seg eller utvide eksisterende drift.

#### **Kapittel 5: Godkjenning av barnehager**

PBL støtter forslaget om å innføre en ordning med etableringsgodkjenning med rett til tilskudd. PBL støtter ikke forslag om å lovfeste hvilke hensyn kommunene kan legge vekt på ved godkjenning. Lovforslaget går i feil retning fordi foreldrenes ønsker og behov ikke blir vektlagt i stor nok grad.

#### **Kapittel 6: Varigheten av vedtak om etableringsgodkjenning**

PBL støtter prinsippet i forslaget om å tidsbegrense etableringsgodkjenning. Men etablering av barnehagedrift involverer en rekke prosesser som kan trekke ut i tid. Derfor er det ikke tilrådelig å lovfeste at en etableringsgodkjenning faller bort dersom driften ikke er startet opp etter tre år.

PBL mener det ikke bør innføres en ordning med kommunal forkjøpsrett, verken av eiendom eller barnehagevirksomhet. Den private eiendomsrett står sterkt i Norge, og det er en menneskerett å kunne selge til den man ønsker.

#### **Kapittel 7: Adgang til å redusere antall barnehageplasser en barnehage er godkjent for**

PBL støtter ikke forslaget om å gi kommunene adgang til å svekke foreldrenes valgfrihet gjennom å redusere antall plasser i private barnehager.

Nedskalering av antall barnehageplasser reguleres i dag gjennom at plasser som familiene etterspør blir opprettholdt, mens plasser som familiene velger bort, må legges ned. Tomme barnehageplasser i private barnehager utløser verken foreldrebetaling eller offentlig tilskudd.

Dagens system følger et demokratisk og fornuftig prinsipp som ivaretar familienes rett til å velge, og gir i tillegg viktige insentiver til kontinuerlig utvikling av kvalitet og mangfold i sektoren.

#### **Kapittel 8: Kommunens oppfølging av vedtak om godkjenning**

PBL støtter forslaget om at kommunen kan føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med rammene som er satt for barnehagens godkjenning. Men PBL er kritisk til forslaget om at kommunen skal kunne holde tilbake, eller kreve tilbakebetaling av, tilskudd ved brudd på disse bestemmelsene.

#### **Kapittel 9: Private barnehager skal melde fra om opptak av barn fra andre kommuner**

PBL støtter å lovfeste at private barnehager skal melde fra til kommunen og til kommunen der barnet er bosatt ved opptak av barn fra andre kommuner.

#### **Kapittel 10: Innføre nye forskriftshjemler for kommunen**

PBL støtter forslaget om at hver kommune kan fastsette forskrift om lavere oppholdsbetaling enn nasjonal makspris. PBL støtter ikke forslaget om å gi kommunene hjemmel til å fastsette forskrift om prioritering ved opptak av barn, åpningstider i private barnehager, pedagogisk bemanning/annen relevant kompetanse og maksimalt nivå for kostpenger.

#### **Kapittel 11: Innføre en forsøkshjemmel i barnehageloven**

PBL støtter, på visse vilkår, forslaget om å åpne for at kommunale og private barnehager kan søke om å gjennomføre pedagogiske eller organisatoriske forsøk.

#### **Kapittel 12: Regler om beregning av kommunalt tilskudd til private barnehager**

PBL støtter ikke forslaget om å avvikle de nasjonale mekanismene for økonomisk likeverdig behandling og erstatte dem med lokale forskrifter for finansiering av drift (herunder administrasjon og pensjon) og eiendom.

Forslagene gir et skinn av likeverdighet ut fra at tilskuddene skal bygge på den enkelte barnehages behov. Det er imidlertid ingen grunn til å tro at en avvikling av alle mekanismene for økonomisk likeverdig behandling vil gi *mer* økonomisk likeverdig behandling.

Kommunene vil verken ha kompetanse, ressurser eller insentiver til å ivareta alle private barnehager på en likeverdig måte. Økt forskjellsbehandling vil sende en rekke gode barnehager utenfor stupet. Det vil svekke mangfoldet og evnen til innovasjon. Og det vil utfordre evnen til å tilby ansatte konkurransedyktige lønns- og pensjonsvilkår.

#### **Kapittel 13: Tilskudd til eiendom**

PBL støtter ikke forslaget om å gi kommunene hjemmel til å utarbeide lokale forskrifter til beregning av tilskudd – heller ikke når det gjelder eiendom. PBL mener det er svært bekymringsfullt at departementet ikke tar inn over seg at kvaliteten på bygningsmassen påvirker kvaliteten på barnehagetilbudet.

PBL stiller også spørsmålsteget ved om hver enkelt kommune har kompetanse og ressurser til å administrere et regelverk slik som departementet foreslår.

#### **Kapittel 14: Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling**

PBL støtter forslaget om ikke å innføre utbytteforbud i barnehageloven.

PBL støtter ikke forslaget om å presisere at kostnader bare skal ha et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen. PBL støtter ikke forslaget om å lovfeste en øvre grense for bruk av driftstilskudd og foreldrebetaling på kostnader til fast eiendom.

#### **Kapittel 15: Krav om å være et selvstendig rettssubjekt og forbud mot annen virksomhet**

PBL anbefaler å fjerne regelen om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Subsidiært anbefaler PBL at det gis unntak for barnehager eid av et sokn i Den norske kirke, samt åpne barnehager, selveiende barnehager og studentsamskipnader.

#### **Kapittel 16: Regnskapskrav for barnehager som ikke er selvstendige rettssubjekter**

PBL støtter forslagene om nye regnskapskrav for barnehager som er unntatt fra kravet om å være et selvstendig rettssubjekt, men mener at et krav om revisjon fra en statsautorisert revisor er uforholdsmessig dyrt målt opp mot merverdien for tilsynsmyndighetene.

#### **Kapittel 17: Studentbarnehagene kan ha studentvelferdstjenester som tilleggsvirksomhet**

PBL mener fremdeles at reglene om egne rettssubjekter, samt reglene om tilleggsvirksomhet, bør fjernes. Subsidiært støtter PBL at studentbarnehagene får unntak for sin tilleggsvirksomhet.

#### **Kapittel 18: Meldeplikten skal omfatte overføring av eiendom**

PBL støtter ikke forslaget om melding ved overføring av eiendom.

**Kapittel 19: Endringer i tilsyns- og reaksjonsbestemmelsene**

PBL støtter ikke forslaget om å lovfeste at kommunen kan fatte vedtak om økonomiske sanksjoner ved brudd på krav i barnehageloven med forskrifter. PBL støtter heller ikke å gi kommunen hjemmel for å føre tilsyn med kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

**Kapittel 20: Gi Utdanningsdirektoratet hjemmel til å føre tilsyn med bruk av kostpenger**

PBL støtter forslaget om å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan føre tilsyn med bruk av kostpenger i private barnehager. Men PBL fraråder adgang til økonomiske reaksjonsmidler. Det naturlige er at kostpenger betales tilbake til foreldrene – og ikke til det offentlige – ved eventuelle brudd på denne delen av regelverket.

**Kapittel 21: Gi Utdanningsdirektoratet utvidet hjemmel til å innhente opplysninger**

PBL støtter ikke forslaget om å lovfeste at, ved behov for opplysninger fra andre enn barnehagen eller barnehagens nærstående, skal Utdanningsdirektoratet ha tilgang til opplysninger som direktoratet trenger for å føre tilsyn.

**Kapittel 22: Økonomiske og administrative konsekvenser**

PBL mener den foreslåtte og omfattende endringen i finansieringen og reguleringen av private barnehager, vil få betydelige konsekvenser både for barnehager og for kommunene. Dette vil trekke store økonomiske ressurser bort fra barna i barnehagene og inn i byråkratiet.

PBL viser ellers til Menon Economics, som i en rapport konkluderer med at regjeringens forslag er for dårlig utredet, bygger på et ufullstendig kunnskapsgrunnlag og bryter med utredningsinstruksen.

## Kapittel 3: Rettslige rammer for lovgiver

### Innledning

Departementet tar i dette kapitlet for seg sentrale regelsett som påvirker måten sektoren kan styres og organiseres på. Disse er relevante og aktuelle i ulike tolkningstvister om dagens gjeldende regulering av sektoren, samt at de må legges til grunn ved fremtidig endringer i systemene for hvordan sektoren styres.

Gjennomgangen av så vel relevante regler i Grunnloven, EMK om eiendomsrett, og enkelte EØS-regler, har en ting til felles. Vurderingene går ikke i dybden på problemstillinger det er viktig for høringsinstansene å ha best mulig svar på.

Samtidig er det viktig å merke seg at all uklarhet omkring disse sentrale regelsettene, vil overføres til den enkelte kommune dersom forslagene til økt lokalt ansvar for regelutforming blir vedtatt.

### Grunnloven

Gjennomgangen av Grl. § 97 om tilbakevirkende kraft, samt erstatningsreglene i Grl. § 105, er overfladisk, og unnlater å gå i dybden på sentrale punkter.

Etter PBLs syn er det mangelfullt beskrevet hvordan private aktører ble invitert til å raskt bygge opp et omfattende tjenestetilbud, for å sikre barnehageplass til alle som ønsket det. Måten det ble gjort på, med kobling til et finansieringsprinsipp bygget på ideen om at kostnadene til kommunal barnehagedrift skulle gi forutsigbarhet og danne ryggraden i en forutsigbarhet sektoren trenger både til drift og til å forsvare kostnadene ved nødvendige investeringer, er helt sentralt.

Alle sektorer må finne seg i endringer. Det følger om ikke annet av den løpende samfunnsutviklingen. Det spesielt interessante spørsmålet i denne sammenheng, er både om det er sentrale deler av reglene hvor resultatet av disse nyter en særskilt beskyttelse, og om det i tillegg er etablerte rettsposisjoner som det må tas hensyn til.

Det er interessant å få en generell gjennomgang av hvordan bestemmelsene skal tolkes, men det gir liten avklaring fordi departementet unnlater å gå i dybden på sektorens særegne forhold, før konklusjonene serveres uten flere forbehold.

Hva som konkret ligger i en vurdering av «særlig eller klart urimelig eller urettferdig», er svært viktig. PBL mener også at departementet tar feil, når det vises til at det til nå har vært «tilnærmet fri etableringsrett» i sektoren. Et klart kjennetegn ved sektoren, er at den er svært gjennomregulert og styrt. Både etablering, finansiering og foreldrebetaling er politisk styrt. Ikke bare på lokalt nivå gjennom arealdisponering, men særlig ved bruk av sentralt bestemte, og detaljerte, regler om etablering og drift. Bortsett fra i en kort periode etter barnehageforliket, hvor det ble gitt sterke incitament til å bygge opp kapasitet, så ble det allerede fra 2011 strammet kraftig inn. Da var sektoren bygget opp til i teorien å gi full behovsdekning.

Fra 2011 ble kommunene gitt en utvidet rett til å begrense hvem som kan få tilskudd til drift, i tillegg til de styringsmekanismene de allerede hadde gjennom arealdisponeringslovgivning. Fordi det ikke eksisterer noen barnehage som ikke mottar offentlig tilskudd i bunn, noe det for øvrig er utenkelig skal komme også i fremtid, så representerte denne nye skjønnsadgangen til å gi rett til finansiering en de facto stans i det som muligens kunne kalles fri etablering. Formelt finnes det regler som gir rett til godkjenning. Det har ingen egentlig realitet så lenge det ikke følger med tilskudd, og det må primært

sees på som et forsøk på å tilfredsstille traktatforpliktelser som krever at det skal kunne etableres blant annet barnehager med for eksempel alternative livssyn, eller alternative pedagogiske retninger.

At reglene om etablering ble endret, endrer ikke på premissene for hvordan store deler av sektoren ble invitert inn til å bygge opp kapasitet.

At selve reglene om godkjenning ble endret fra 2011, fra et system hvor man ved å få godkjenning, automatisk også fikk finansiering i form av økonomisk likeverdig behandling, til en delt ordning hvor man splittet godkjenning av bygg mv. og rett til tilskudd, endret ikke fundamentet i finansieringen av barnehagene. Selve godkjenningen utløser ingen motytelse. En motytelse oppstår først det øyeblikket barnehagen har barn med rett til tilskudd. Da skal det leveres et tilbud i tråd med de til enhver tid gjeldende regler for tilbudets omfang og innhold.

Selv om departementet raskt lander på sin konklusjon, og argumenterer overordnet for den, så er det en betydelig svakhet ved høringsnotatet at man heller ikke har gjort vurderinger av virkningene dersom konklusjonen ikke står seg. Dette er særlig viktig fordi kommunene, som etter departementets syn bør overta ansvaret for finansiering av sektoren, må hjelpes til å se på hvilke utfordringer og kostnader de kan pådra seg, når man kontinuerlig skal vurdere om nye lokale regler er innenfor gjeldende rett. En konsekvensvurdering som også sier noe om hvilket nivå på erstatningskrav kommunene utsetter seg for, vil være viktig for hvordan kommunene stiller seg til høringsforslagene.

### **Den europeiske menneskerettskonvensjon (EMK)**

Vurderingene om beskyttelse av eiendom i EMK P 1-1 bør utredes videre, selv om departementet synes å mene at offentlige tilskudd ikke faller innenfor bestemmelsen. Også her må det problematiseres hvordan forslagene står seg, dersom departementets tolkning ikke er riktig.

Den forholdsmessighetsvurderingen som denne bestemmelsen i EMK legger opp til, og som da må gjøres, er i tillegg direkte relevant også for vurderingen av GrL § 97.

Særlig er det av interesse å få vurdert hvordan høringsforslagene kan være uforholdsmessige, sammenlignet med hva som skal oppnås. Det er noe uklart hvorfor departementet legger opp til så store og fundamentale endringer i styrings- og finansieringssystemet som forslaget tilsier. Hadde det enda vært fordi private barnehager ikke leverer ytelser på linje med kommunale barnehager, eller fordi vi ikke hadde et system hvor tilbud og etterspørsel fullt ut reguleres av foresattes valg av barnehager, så kunne noen forslag vært på sin plass. Det er ikke tilfelle, og når staten også sparer store summer hvert år på å la private barnehager levere om lag halvparten av alle oppholdstimer, fortjener også vurderinger etter denne bestemmelsen mer dybde.

### **Regler ved økt kommunal styring**

Selv om kapitlet nok er ment som en problematisering av lovgivers handlingsevne, så er det også et gjennomgående trekk i svært mange forslag som departementet overhodet ikke problematiserer. Det gjelder den systematiske flytting bort fra dagens regler som bygger på et rettsanvendelsesskjønn, og over til regler som bygger på kommunalt fritt skjønn. For barnehagene betyr dette en vesentlig svekkelse av rettsvernet.

Det har dessverre, og i stadig økende grad, vist seg nødvendig å be domstoler om å løse tolkningstvister i sektoren.

I dag er de sentrale reglene i stor grad mulig for domstolene å tolke, og dermed overprøve vurderinger som ligger til grunn for vedtak.

Dersom høringsforslaget går igjennom, så vil de samme sentrale regelsettene bli underlagt et kommunalt skjønn, som domstolene i praksis er forhindret fra å prøve. Det gir en helt annen rettstilstand for barnehagene, og det øker sannsynligheten for lokal uro rundt de politiske prosessene som ligger til grunn for lokale regler. Det øker igjen konfliktflatene mellom kommunene og de private barnehagene, noe som vil være krevende og uheldig for lokalt samarbeid, og som flytter fokus bort fra god tjenesteyting.

Det er noe anstrengt over departementets kombinerte mangel på omtale av dette helt vesentlige retningsvalget, særlig sett i sammenheng med hvordan det i departementets kommunikasjon om høringsforslaget legges opp til å tegne et bilde hvor dette poenget avfeies.

## Kapittel 4: Valg av styrings- og finansieringssystem

Det prinsipielle utgangspunktet, hvor kommunene enten kan produsere en tjeneste i egenregi, eller få andre til å gjøre det, er mer interessant i barnehagesektoren enn på mange andre områder.

Barnehagesektoren er det desidert største tjenesteområdet i kommunal sektor, når det gjelder andel private aktører som deltar og det volumet de produserer. Det i seg selv tilsier at regelendringer må gjøres med varsomhet, og særlig i dette tilfellet fordi de private barnehagene produserer minst like høy kvalitet til lavere pris sammenlignet med hva kommunene gjør med kommunal egenregidrift.

Barnehagekapasitet anskaffes ikke ved bruk av anbud, slik det normalt gjøres på andre tjenesteområder. Dette er til dels ukjent for mange, herunder lokale politikere, og er derfor noe som bør poengteres tydelig før det dykkes videre inn i høringsforslagene.

Det er aldri gjort analyser av konsekvenser ved en overgang fra den mer konsesjonsinspirerte tilskuddsmodellen sektoren har i dag, til bruk av anbud. Det burde vært gjort, selv om både Velferdstjenesteutvalget og Storberget-utvalget uttrykte stor grad av skepsis til en slik overgang.

En analyse ville måtte ta hensyn til at alle relevante kostnader, også til egen- og fremmedkapital, over tid må dekkes. Dette ville særlig synliggjort utfordringene og kostnadene med å ha kontrakter med kort varighet, sett i forhold til verdien av langsiktige og forutsigbare ordninger. I tillegg til de rent økonomiske vurderingene, ville en slik analyse også måtte se på konsekvenser for satsing på kvalitet og innhold, både i selve tjenesten og på bygg. Departementet antar i dette kapitlet at bruk av anbud kan føre til lavere kostnader for kommunene. En slik antakelse er ren syensing, uten belegg i empiri.

Det er beskrivende for departementets slagside i dette høringsnotatet, at når Storberget-utvalgets uttalelser kommenteres, så vises det kun til flertallet. Flertallet bestod som kjent av noen særinteresseforbund, inkludert KS, mens mindretallets syn representerte en så godt som samlet privat barnehagesektor. Det er i tillegg verdt å merke seg at en rekke kommuner og andre enkeltaktører slett ikke støttet flertallets forslag, men i stedet – helt eller delvis – støttet et mer presist mindretallsforslag basert på prinsipper om kvalitetsutvikling og likebehandling.

Begrunnelsen for mange av endringsforslagene i denne høringen, baserer seg tilsynelatende på det som defineres som «demokratisk underskudd» i sektoren. Ut over å vise til flertallsmerkningen som er nevnt ovenfor, så dykkes det heller ikke i denne påstanden.

PBL mener tvert imot at sektoren i svært stor grad er demokratisk styrt. Helt ned på det direktedemokratiet som ligger i at den enkelte innbygger på fritt grunnlag kan velge den barnehage den foretrekker. Før den tid har lokaldemokratiet fullt ut styrt etableringen i sektoren, gjennom særlig arealdisponeringer ved bruk av plan- og bygningsloven, og etter 2011 også ved konkrete vurderinger av hvilke barnehager som skal få rett til å etablere seg, eller som får rett til å utvide eksisterende drift.

Det er misforstått lokaldemokrati når kommunene blir gjort til brikker i et spill, der Stortinget detaljregulerer drift og innhold i sektoren, mens kommunene – som de alltid uansett har hatt mulighet til – skal motiveres til å ta over ansvaret fordi de da kan satse mer på barnehager enn det de får finansiert via inntektssystemet. Dette er en kombinasjon av en illusjon om lokalt selvstyre, og en naivitet om lokale prioriteringer som er direkte oppsiktsvekkende.

Demokratiargumentet som fremføres for regelendringene, er dermed hult, og forslagene fremstår aller mest som verktøy for å understøtte en ideologisk drevet mulighet til ikke bare å sperre for nyetableringer og utvidelser, men også for å avvikle eksisterende private tilbud. Når forslagene i tillegg, som nevnt i forrige kapittel, heller ikke er konsekvensutredet med tanke på den risiko



kommunene løper ved utforming av lokale regler, så er det nødvendig for PBL å peke på hva som må være den egentlige begrunnelsen for forslagene som nå er på høring.

Storberget-utvalgets flertall er også sitert på en slik måte at dagens regler fremstår som samfunnsøkonomisk ineffektive. Det er tilbakevist i vår innledning til dette hørings svar, og det er et faktum som departementet burde vært kjent med.

Et godt utredet høringsforslag burde derfor sett på påstanden fra flertallet i utvalget, og deretter gjort egne analyser. Slike analyser ville vist at det ikke er samfunnsøkonomisk gunstig å avvikle privat barnehagedrift.

Det kan imidlertid synes som om forslagene ikke på noe vis har til hensikt å bevare den økonomiske effekten private tilbydere har på en offentlig tjenesteproduksjon. Det må i så fall bero på en politisk overbevisning om at det er andre verdier som er viktigere, for eksempel at en mye høyere andel av barnehagene bør drives i kommunal regi.

Til dem som har et slikt politisk ønske, så er det viktig at departementet som faglig instans viser at slike valg blant annet har negative økonomiske konsekvenser, som da vil gå ut over drift av andre kommunale tjenester.

Under kapittel 4.2, dagens regler, så oppsummerer departementet deler av gjeldende rett. Departementet er igjen upresis når det kommer til kommunenes anledning til å stille krav til private barnehager, ut over det som følger av nasjonalt regelverk. Delvis er slik manglende lokal styringsrett ikke innført svært bevisst, f.eks. fordi slik regulering kan gjøre det vanskelig å oppfylle nasjonale forpliktelser knyttet til traktatfestet rett til å etablere alternative barnehage tilbud.

I den andre enden av skalaen, så har kommunene stor mulighet for å få til lokale satsinger gjennom bruk av lokale vedtak. Innenfor den såkalte vilkårlæren, kan kommunene allerede i dag tilby ekstra tilskudd til dem som velger å levere på de ønskene kommunen måtte ha utover alle statlige krav. Dette er det svært få kommuner som benytter seg av. Hele attraksjonen ved å peke på kun deler av denne problemstillingen, må være å underbygge høringsforslagene, slik at det skal fremstå som rimelig at kommunene aktivt skal kunne forskjellsbehandle barnehager som ikke følger lokale prioriteringer, for eksempel prioriteringer som strider mot barnehagens livssyn eller pedagogiske idé.

Under kapittel 4.3 fremstår det som om det er en mulighet å trekke tilbake godkjenninger fra eksisterende barnehager. Departementet peker på at dette vil være inngripende og føre til usikre forhold i de private barnehagene, men unnlater fullstendig å vise til hvor rettslig risikabelt det kan være for kommunene. Det er for så vidt mulig å forstå hvorfor departementet ikke gjør noen slik henvisning, all den tid dette som nevnt under våre kommentarer til kap. 3 heller ikke er utredet.

## Kapittel 5: Godkjenning av barnehager

### Departementets forslag:

- *Departementet foreslår å innføre en etableringsgodkjenning med rett til tilskudd. Forslaget innebærer at kommunen skal ta stilling til spørsmålet om den har behov for barnehagen og om barnehagen skal få tilskudd på et tidligere tidspunkt enn i dag.*
- *Departementet foreslår å lovfeste hvilke hensyn kommunen kan legge vekt på når den behandler søknader om etableringsgodkjenning.*
- *Departementet foreslår at det fortsatt skal være mulig å få godkjenning til å drive en privat barnehage uten tilskudd.*

### PBLs konklusjon:

- PBL støtter forslaget om å innføre en ordning med etableringsgodkjenning med rett til tilskudd.
- PBL støtter ikke forslag om å lovfeste hvilke hensyn kommunene kan legge vekt på.
- Forslaget om godkjenning til å drive barnehage uten tilskudd er så teoretisk og langt fra virkeligheten i sektoren, at det ikke vil ha noen reell betydning for sektoren.

### Begrunnelse:

PBL ser fordelen med å forenkle søknadsprosessen slik at godkjenning av barnehage og offentlig finansiering gis i samme vedtak på et tidlig tidspunkt. Det gir bedre forutsigbarhet og er kostnads- og tidsbesparende, samt medfører enklere saksbehandling.

Departementet fremfører som gjeldende rett at det foreligger en fri etableringsrett, og at det har gjort det siden starten av 1980-tallet. Det er et formalargument som ikke reflekterer realitetene. Fri etablering ble for alle praktiske formål fjernet fra 2011, da rett til finansiering for familier som valgte den private barnehagen ikke lenger kom automatisk, men ble gjort avhengig av kommunal velvilje.

Fjerning av rett til fri etablering har åpenbart hatt en konserverende effekt på tilbudet i sektoren, og har gjort at det i liten grad er godkjent barnehager som ønsker å etablere seg i konkurranse med eksisterende tilbud. Det er uheldig at tilbud som er attraktive ikke lenger har muligheter til å utvide sin kapasitet, selv om etterspørselen tillater det, dersom kommunen sier nei.

PBL mener dermed at selv dagens regelverk i for stor grad gir kommunene mulighet til å regulere om nye barnehager skal ha rett til tilskudd, jfr. barnehageloven § 19. Dagens praksis er for øvrig innarbeidet og godt kjent i sektoren.

PBL mener lovforslaget går i feil retning, med tanke på at foreldrenes ønsker og behov ikke blir vektlagt i stor nok grad. Barnas beste tilsier at kommunens vurderinger blir tatt ut fra helhetlige vurderinger av de hensyn som til enhver tid måtte gjøre seg gjeldende. Dette må en eventuell ny lovbestemmelse ivareta.

Departementet hevder at kommunen har lokalkunnskap og forutsetninger for å vurdere hvilken type barnehage det er behov for. PBL mener at kommunene ikke har god nok kunnskap om hvilke typer barnehager de enkelte familier ønsker for sine barn. PBL advarer sterkt mot å gi kommunene stadig flere muligheter til å bestemme over det mangfoldet som finnes i dag, og som i stor grad er skapt og utviklet av private aktører – og i samsvar med familienes ønsker og behov.

Departementet hevder at det å gi kommunene økt mulighet for å gjøre slike vurderinger og valg, er i tråd med prinsippene om lokaldemokrati. PBL mener forslaget reelt sett har lite med lokaldemokrati å

gjøre, men at det i større grad er et utslag av ytterliggående politikk, som går bort fra den norske tradisjonen med samarbeid mellom offentlig og privat sektor på velferdsområdet.

Et lokaldemokrati tar hensyn til de menneskene som bor der, og hva de ønsker og vil. Det uttrykkes klartest gjennom foresattes frie valg av barnehage, og ikke gjennom ideologisk styrte tildelingsregimer.

KS forklarer lokaldemokratiet blant annet ved at det fremmer innbyggernes deltakelse og innflytelse. Departementets forslag er det motsatte.

Kommunen er forpliktet til å følge FNs barnekonvensjon, som gjelder som norsk lov med forrang fremfor annen lovgivning, jf. menneskerettsloven § 3.

FNs barnekonvensjon art. 3 nr. 1 lyder:

*«Ved alle handlinger som vedrører barn, enten de foretas av offentlige eller private velferdsorganisasjoner, domstoler, administrative myndigheter eller lovgivende organer, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.»*

Barnehageloven er forutsatt å være i samsvar med FNs konvensjon om barnets rettigheter. Vi viser til barnehagelovens forarbeider Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) side 8.

PBL mener at handlingsrommet for kommunens adgang til å avgjøre etablering og finansiering må ta høyde for en «barnas beste-vurdering» vedrørende de traktatfestede forpliktelser Norge er bundet av.

Det vises også til barnekonvensjonens artikkel 28 og artikkel 29 som omhandler barns rett til utdanning og barns rett til et alternativt pedagogisk tilbud. Kommunen skal vurdere hensynet til barnets beste og hensynet skal tillegges vekt som et grunnleggende hensyn.

Ulovfestede regler om utøvelse av forvaltningsmessig skjønn, gir også føringer for kommunens handlingsrom. Viktige føringer er i denne sakens anledning at kommunens avgjørelse skal bygge på et forsvarlig skjønn. Vi viser i den sammenheng til RT- 2011-304 premiss 55.

Kommunens begrunnelse i vedtaket skal vise at barnets interesser er identifisert og hvordan de er vektet mot andre hensyn, jf. forvaltningsloven § 25.

#### **5.3.2.1 Kommunens behov for nye barnehageplasser**

PBL mener det er åpning nok i dagens regelverk for at kommunen kan vurdere behovet for nye barnehageplasser, jfr. barnehageloven § 19.

Departementet viser til et brev fra KS Storbynettverk, som etter PBLs mening tar opp en problemstilling som ikke er reell, at finansiering av ikke-rettighetsbarn til private barnehager er en vesentlig utfordring ved dagens regelverk.

Dette er etter PBL sin oppfatning ingen utfordring.

Ikke-rettighetsbarn utgjør en forsvinnende liten andel av de barna som blir tatt opp ved hovedopptak og gjennom året. Et visst omfang av ikke-rettighetsbarn i barnehage er dessuten finansiert til kommunene gjennom rammetilskuddet.

I lys av de siste tiders medieoppslag, om familier som ikke får barnehageplass fordi barnet er født på «feil» tid av året, er det påfallende at KS Storbynettverket er mer opptatt av en parentes av en problemstilling, enn utfordringene innbyggere rent faktisk har. Poenget er at barn født i desember etter dagens lov ikke har rett til barnehageplass før i august året etter at de er fylt ett år. Det betyr imidlertid ikke at barna, og deres foreldre og foresatte, ikke har behov for barnehageplass. Det er

forunderlig at en nå gjennom dette lovforslaget skal hindre at barn, foreldre og foresatte med behov for barnehageplass kan oppnå dette.

Dersom finansiering av ikke-rettighetsbarn i private barnehager utfordrer kommunens mulighet til riktig dimensjonering og god budsjettstyring, så antas det at utfordringen ligger i kommuneadministrasjonen.

#### **5.3.2.2. Barnehagestrukturen i kommunen**

PBL er enig i at det er relevant at kommunen kan legge vekt på hvilke konsekvenser en eventuell etableringsgodkjenning vil få for barnehagestrukturen i kommunen, men mener at dette ikke trenger lovfesting.

#### **5.3.2.3 Om barnehagen er ordinær, familiebarnehage eller åpen barnehage**

Departementet mener at kommunen skal kunne legge vekt på hvilken type barnehage det er behov for i kommunen. Departementet gir ingen begrunnelse for forslaget og har tilsynelatende ikke utredet mulige konsekvenser av den enkelte kommunes valg.

PBL mener kommunen ikke skal kunne legge vekt på hvilken type barnehage som skal få godkjenning. Om det skal bli flere eller færre familiebarnehager og åpne barnehager må fortsatt bestemmes av hvorvidt slike tilbud aktivt velges av foresatte.

#### **5.3.2.4 Barnehagens profil**

Departementet anfører at ved å lovfeste at kommunen kan legge vekt på om det er behov for barnehager med en særskilt profil, så kan kommunen legge til rette for et mer mangfoldig barnehagetilbud.

PBL mener at dette er forhold kommunen uansett må ta hensyn til etter gjeldende regelverk. Et slikt forslag er derfor unødvendig.

#### **5.3.2.5 Om barnehagen er ideell**

Utvikling av kvalitet i barnehagesektoren er ikke primært en konsekvens av hvilken sammenslutningsform aktørene benytter, om de er eid eller selveiende, eller om de kan eller ikke kan ta ut midler fra virksomheten.

Alle kategorier av driftsformer og driftsmodeller har forskjellige fordeler og ulemper. Alle er de i dag en viktig del av det store mangfoldet i barnehagesektoren.

Departementet redegjør ikke for ulike driftsformer og driftsmodeller, men fremfører kun et forslag som i større grad er ideologisk motivert, enn at det er basert på kunnskap om hva som faktisk fører til kvalitet i tilbudet.

Fra anbudsretten kjenner vi til et snevert unntak, hvor det gis mulighet til å prioritere kun ideelle aktører. Unntaket er snevert fordi det er et krav om at man må sannsynliggjøre at valget av en ideell aktør gir positive effekter i en slik grad at andre kan velges bort. Det har vist seg vanskelig i andre sektorer.

Flertallet i Velferdstjenesteutvalget viser til at det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag som sier noe sikkert om effekten av å favorisere ideelle i konkurranser om velferdstjenester. Flertallet tilrår derfor i utgangspunktet ikke økt bruk av adgangen til å reservere konkurranser om anskaffelser for ideelle.

I den grad det normalt er forskjeller mellom barnehager, så er forholdet mellom private og kommunale barnehager vel så aktuell å vurdere. Private barnehager gir tilbud av minst like høy

kvalitet, for en lavere offentlig kostnad enn de kommunale. Hvis det er mest mulig kvalitet per skattekrone som er målet, så vil myndighetene mest sannsynlig måtte lete etter virkemidler et annet sted enn ved å innføre et forskjellsbehandlingsregime mellom ulike kategorier av private barnehager.

#### **5.3.2.6 Søkerens seriøsitet og egnethet**

PBL støtter effektive virkemidler for å luke ut useriøse og uegnede søkere. Hva som reelt ligger i dette forslaget, er imidlertid usikkert. Av rettssikkerhetshensyn må det tydeliggjøres hva som er relevant å vurdere, og vurderinger må kunne overprøves på en effektiv måte.

Departementet må med andre ord også definere for eksempel hva som er alvorlige brudd, og hvilke brudd som skal regnes med ved gjentatte brudd. Forslaget er i sin nåværende form ufullstendig. Så selv om PBL støtter intensjonen, kan vi ikke støtte forslaget slik det nå foreligger.

#### **5.3.4 Adgangen til å stille vilkår for godkjenning**

Departementet mener at kommunen i fremtiden skal kunne stille vilkår om at barnehagen skal være ideell eller ha en særskilt profil, og at kommunen skal kunne stille vilkår om antall barn ut fra hvor mange plasser det er behov for å ha i barnehagen.

PBL mener at det ikke er saklige og relevante hensyn at kommunen kan diktere en særskilt profil, eller – som nevnt under 5.3.2.5 – at en barnehage skal være ideell.

Departementet viser til vilkårs læren. Den har fulgt særreglene i barnehagesektoren over svært mange år, og det har dermed alltid vært adgang til å stille rimelige og relevante vilkår. Dagens regler om vilkår i forbindelse med etablering er tilstrekkelige, og bør ikke utvides med hjemler som tilsynelatende skaper rom for forskjellsbehandling på et nivå som medfører myndighetsmisbruk.

#### **5.3.6 Om det bør være mulig å godkjenne en barnehage uten tilskudd**

PBL er enig i at det bør være mulig å godkjenne en barnehage uten tilskudd, og at nasjonalt fastsatte krav til innhold og kvalitet – slik som bemanningsnorm, pedagognorm, krav til det psykososiale barnehagemiljøet, retten til spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring og lignende – likevel skal gjelde.

PBL er ikke enig i at reglene om maksimal foreldrebetaling bør gjelde for barnehager som driver uten kommunalt tilskudd. Dersom kommunen ikke finansierer barnehagens drift, bør det åpnes for en høyere foreldrebetaling dersom dette er ønskelig eller nødvendig. PBL ser ikke noen god grunn til at en barnehage som ikke mottar offentlige tilskudd skal måtte forhold seg til maksimalpris.

PBL anser at det å drive barnehage uten tilskudd ikke har noen realisme i seg – verken nå eller i fremtiden. Både forslaget og våre bemerkninger er derfor mer av teoretisk enn praktisk interesse.

#### **5.3.8. Klage på vedtak om godkjenning**

PBL er enig i at det skal være klagerett til statsforvalter.

## Kapittel 6: Varigheten av vedtak om etableringsgodkjenning

### Departementets forslag:

- *Departementet foreslår å lovfeste at en etableringsgodkjenning etter § 14 skal falle bort dersom barnehagedriften ikke er startet opp i løpet av tre år etter at godkjenningen ble gitt eller barnehagedriften legges ned.*
- *Departementet ønsker (...) å få høringsinstansenes synspunkter på (...) om det bør innføres en ordning med kommunal forkjøpsrett ved salg av barnehageeiendom.*
- *Departementet ber derfor om høringsinstansenes innspill på om den foreslåtte hjemmelen til å kunne redusere antall barn en barnehage er godkjent for, er tilstrekkelig til å løse utfordringene knyttet til overetablering av barnehager og barnehageplasser i hele eller deler av kommunen.*

### PBLs konklusjon:

- PBL kan støtte en tidsbegrensning på en etableringsgodkjenning, men under andre forutsetninger enn dem departementet foreslår.

### Begrunnelse:

Etablering og igangsetting av barnehagedrift er et omfattende arbeid. Det er mange både offentlige og private instanser involvert, og prosesser helt utenfor barnehageutbyggers kontroll, kan trekke ut i tid.

Derfor er det ikke tilrådelig å lovfeste at en etableringsgodkjenning faller bort dersom barnehagedriften ikke er startet opp etter tre år.

Proessen med å etablere barnehage starter normalt med finansieringsspørsmålet. Uten sikret finansiering vil det være få som ønsker å pådra seg kostnader med prosess om å etablere barnehage. Nødvendige prosesser er vanligvis bistand fra foretak for å planlegge og prosjektere barnehagen, regulering- og byggesaksbehandling, samt involvering av nødvendige kommunale etater for å få nødvendige godkjenninger på plass.

Proesser etter plan- og bygningsloven er normalt veldig tidkrevende. Det skal først utarbeides reguleringsplanforslag gjennom arkitekter. Dette tar tid.

Deretter skal forslaget undergis behandling gjennom planmyndighet. Det er ikke unormalt at reguleringsplanprosess har opptil ett års saksbehandlingstid avhengig av hvilke interesser som er involvert.

Byggesaksbehandling på sin side tar normalt 3-12 måneder.

Både regulerings- og byggesaksprosesser kan også ta lengre tid. Dette varierer stort fra sak til sak og fra kommune til kommune.

Det er ikke unormalt at regulerings- og byggesaksprosesser påklages av berørte parter. I de tilfellene er saksbehandlingstiden normalt over ett år på reguleringsvedtak, byggesak noe kortere. Dersom klage fører frem, er konsekvensen ofte at reguleringsmyndighet/bygningsmyndighet må undergi saken ny behandling med påfølgende tidkrevende saksbehandling.

Det er ikke vanlig å ta sjansen på å starte byggeprosesser før etter klage er endelig avgjort og de formelle godkjenningene er på plass. Og dersom det skal settes opp et nytt barnehagebygg og opparbeides utendørs lekearealer av høy kvalitet, tar også dette tid.

En tidsbegrensning på tre år vil skape betydelig risiko for at etableringsgodkjenningen faller bort mens arbeidet med å etablere barnehagen pågår.

Dersom kommunen endrer syn underveis, eksempelvis ved endret politisk sammensetning etter valg, risikerer etablereren å ikke få ny etableringsgodkjenning.

All risiko knyttet til kostnader og arbeid tilknyttet barnehageetableringen vil ligge hos den som har søkt om å få etablere en barnehage.

Dersom konsekvensen av saktegående offentlig saksbehandling fører til bortfall av en gitt etableringsgodkjenning, er det også en risiko for at kommuner kan misbruke en tidsbegrensning for å oppnå endringer på allerede gitte godkjenninger.

PBL har respekt for at en etableringsgodkjenning ikke bør være evigvarende. Men vi ønsker en tidsbegrensning som harmonerer bedre med intensjonene.

- En mulighet er å utvide tidsfristen til mer enn 3 år slik at driften av barnehagen kan igangsettes i rimelig tid etter at etableringsgodkjenningen foreligger.
- Et annet alternativ er å knytte fristen til andre forhold enn etableringsgodkjenningen. Eksempelvis i plan- og bygningsloven er tidsfrist for rammetillatelse knyttet til igangsetting av byggearbeider, og med krav til fremdrift på prosessene. For barnehagesektoren bør frister ta høyde for alle nødvendige prosesser som etablering av barnehage krever.
- Et tredje alternativ er at etableringsgodkjenningen er gyldig så lenge utbygger kan dokumentere en rimelig fremdrift.

PBL er ikke kjent med det som i høringsforslaget kalles «sovende godkjenninger». Når barnehager får godkjenning og finansieringsvedtak, starter normalt prosessene så snart som mulig. Det fremstår som en teoretisk problemstilling at det skal eksistere «sovende godkjenninger» ute i kommunene. Dette vil da være eiendommer som har godkjenning til barnehage, men som ikke er i bruk. Hvorfor skal eier pådra seg store kostnader for å få på plass godkjenning til barnehage og ikke bruke eiendommen til nettopp det?

De «sovende godkjenninger» PBL kjenner til, er det kommunene selv som er ansvarlige for eksistensen av. Et eksempel på dette er Espiras barnehage i forbindelse med et stort boligbyggeprosjekt på Økern i Oslo kommune. Årsaken til den «sovende godkjenningen» var at Oslo kommune krevde etablering av barnehage (rekkefølgekrav), men samtidig avslo Espiras søknad om tilskudd til driften.

### **Kapittel 6.1 Innledning**

Departementet gjør rede for at det over tid skjer endringer i samfunnet og at dette innebærer at kommunen over tid har behov for å gjøre tilpasninger i velferdstilbudene.

Departementet argumenterer for at kommunene må ha virkemidler for å kunne tilby barnehageplasser som er tilpasset de lokale behovene i den enkelte kommune, slik kommunen kan med andre velferdstjenester som for eksempel skole og helsetjenester.

Her overser departementet to viktige ting:

- For det første er det barnefamiliene som kjenner sine egne behov aller best. De barnehagene familiene foretrekker, vil få nok søkere, mens barnehager som blir valgt bort, fases ut.
- For det andre kan barnehagesektoren ikke sammenlignes med skole eller helse- og omsorgstjenester. I barnehagesektoren ble private aktører aktivt oppfordret til å bidra til å nå

målet om full barnehagedekning, og de private barnehagene utgjør derfor om lag halve sektoren.

Behovet for å tilpasse behovet til de lokale forholdene ivaretas av de valgene av barnehage som familiene tar. Og eventuell overetablering kan kommunen allerede hindre gjennom å avslå søknader om tilskudd fra nye, private barnehager.

Så når departementet hevder det er en utfordring for kommunen at det skjer salg av barnehager med tilhørende godkjenning og rett til tilskudd, og at kommunen kan risikere å måtte finansiere flere barnehager i kommunen enn det er behov for, må dette bygge på en feilaktig forståelse av realitetene.

Familiene velger hvilken barnehage de ønsker å benytte seg av. En privat barnehage får kun tilskudd for de barna som går i barnehagen. Dermed får de private barnehagene bare tilskudd for de plassene det per definisjon er behov for.

### **Kapittel 6.3.1 Lovfeste at godkjenningen bortfaller for barnehager som ikke er i drift.**

- *Departementet foreslår å lovfeste at en etableringsgodkjenning skal falle bort dersom barnehagedriften ikke er startet opp i løpet av tre år etter at godkjenningen ble gitt eller barnehagedriften legges ned.*

#### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke forslaget slik det foreligger.

PBL har forståelse for at en godkjenning av barnehage og rett på tilskudd ikke skal være evigvarende for en barnehage som ikke er startet opp eller lenger er i drift.

For vårt syn på fristen for oppstart etter etableringsgodkjenning, se øverst i kapittel 6.

Når det gjelder bortfall av godkjenning for barnehagen hvor driften har stoppet, støtter PBL prinsipielt at godkjenningen av en barnehage bør opphøre en viss tid etter at barnehagedriften har opphørt. Selv om det ikke finnes mange tilfeller der dette har vært noe problem, bør kommunene ha forutsigbarhet på hva som er den reelle kapasiteten i sektoren.

Det kan imidlertid finnes særtilfeller, for eksempel etter brann eller naturkatastrofer, hvor det er rimelig at godkjenning av barnehager videreføres også selv om driften ikke er gjenopptatt etter tre år.

Dette bør presiseres i lovverket.

### **Kapittel 6.3.2 Om det bør innføres kommunal forkjøpsrett**

- *Departementet ønsker å få høringsinstansenes synspunkter på om det bør innføres en ordning med kommunal forkjøpsrett ved salg av barnehageeiendom.*

#### **PBLs konklusjon:**

- PBL mener det ikke bør innføres en ordning med kommunal forkjøpsrett, verken av eiendom eller barnehagevirksomhet. Den private eiendomsrett står veldig sterkt i Norge, og det er en menneskerett å kunne selge til den man ønsker.

PBL mener det fremstår litt uklart om forkjøpsretten er ment rettet mot barnehagevirksomhet som overdras, eller om det bare gjelder eiendommen barnehagevirksomheten utøves fra.



PBL mener at det ikke bør innføres en ordning med kommunal forkjøpsrett uavhengig av hvilke alternativer ovenfor høringsforslaget er ment rettet mot.

Den private delen av sektoren er i stor grad gründerbasert. Dette er eiere som over tid har nedlagt betydelig arbeid med å skape et barnehage tilbud av høy kvalitet.

Når en gründer ønsker å selge livsverket sitt, bør denne ha rett til selv å avgjøre hvilken kjøper som best kan ivareta den visjonen som ligger til grunn for barnehagevirksomheten.

Det kan være ønskelig å overdra eiendommen til egen familie eller ansatte, som eier selv ønsker skal videreføre driften. Eller det kan være at gründeren kontakter et større eller mindre konsern med sammenfallende tanker om hva god barnehagedrift er.

Det vil fremstå urimelig at kommuner da skal ha muligheten til å kreve forkjøp.

Eiere har gjennom arbeidet som er gjort i barnehagen over tid skapt store verdier i virksomheten.

Det er ikke gitt at alle tilbydere er like interessert i å delta i salgsprosessen, dersom kommunen allerede har signalisert at de vil bruke forkjøpsretten.

En kommunal forkjøpsrett vil dermed kunne påvirke verdien i det som gründeren har skapt, og kommunen vil i ytterste konsekvens kunne diktere kjøpesummen.

Eier risikerer å tape verdier fordi de reelle verdiene ikke synliggjøres. Dette har vi sett eksempler på i Oslo kommune, hvor kommunen har benyttet regelverket slik at private barnehager ikke har fått tilsagn til offentlig finansiering i byggeprosjekter med rekkefølgekrav om barnehage. Kommunen har da benyttet sin posisjon til å erverve barnehagen i en markeds situasjon hvor kommunen selv reelt sett er den eneste kjøper.

Det kan også være tilfeller hvor eier ønsker å overdra eiendommen i tilknytning til ønske om å endre driften fra barnehage til noe annet, for eksempel å reetablere gårdsdriften på eiendommen, eller boligformålet. Det vil også i disse situasjoner fremstå urimelig med en kommunal forkjøpsrett, som står til hinder for eiers ønske om reetablering av tidligere bruk.

Dette kan være bygg som ha vært eid i lengre tid (generasjonsbolig) og hvor det har vært kort tid med barnehagedrift. Det kan også være eiendom og bygningsmasse tilknyttet gårdsdrift eller annen næringsvirksomhet som eiere og deres nærstående har egeninteresse i å drive videre.

Dersom lovforslaget er ment å omfatte eiendom i bruk til barnehage uten at driften skal skifte eier, skal kommunen kunne sette seg i utleierposisjon og sikre seg kontroll på eksisterende leieforhold.

Det er imidlertid ikke begrunnet hvorfor kommuner skal kunne sette seg i en slik posisjon.

For eier vil det kunne være sentralt å sikre seg at barnehageeiendommen overdras til foretak/person som de har tillit til og som ønsker å videreføre dagens driftsforutsetninger. Det er ikke gitt at en kommune har de samme ambisjoner for bygningsmassen som eieren av barnehagen.

Departementet mener kommunal forkjøpsrett vil kunne «*hindre gevinstrealisering ved salg og tilbakeleie*». Dette er et merkelig standpunkt. For det første insinueres det at det foregår en form for ulovlig gevinstrealisering av verdiøkningen på eiendommene i sektoren. For det annet, så utløses det tvil om forkjøpsrett skal skje til noe annet enn markedspris.

For øvrig er det verdt å merke seg at en kommunal forkjøpsrett slett ikke kan gjennomføres tidseffektivt de fleste steder. Kommunene må ha budsjettdekning for å gjøre slike kjøp, og etter PBLs erfaring har de færreste kommuner satt av midler til et slikt formål. Dermed må budsjetter justeres,

noe som er tidkrevende, og som forsinker det som kan være en avgjørende transaksjon for å opprettholde god drift av barnehagetilbudet.

Festeforhold mellom kommuner og barnehageeiere har i de senere år hatt endring fra tidligere subsidierte festeforhold til markedsleie. Erfaringene PBL har gjort, viser at kommuner til dels utnytter sin dobbeltrolle som eier og barnehagemyndighet ved forhandlingene. Alternativene til de private barnehagene har vært enten å akseptere pris og vilkår, eller finne en annen eiendom å reetablere virksomheten på – da med risiko for ikke å få tilskudd.

Det er en åpenbar risiko for lignende sammenblanding av roller, dersom kommuner skal kunne kreve utleierposisjonen gjennom en forkjøpsrett.

### **Kapittel 6.3.3 Om det bør innføres regler om varigheten av godkjenningsvedtak**

- *Departementet ber blant annet om høringsinstansenes syn på om det bør innføres tidsbegrensning på godkjenningsvedtak eller om det bør innføres krav om ny godkjenning ved salg av barnehager.*

#### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ingen forslag som tidsbegrenser godkjenning av private barnehageplasser.

Ideen om å innføre tidsbegrensning på godkjenningsvedtak eller om det bør innføres krav om ny godkjenning ved salg av en privat barnehage bygger på en feilaktig forestilling om at bare kommunale barnehageplasser kan legges ned dersom det er for mange barnehageplasser i et område.

I dag styrer småbarnsfamiliene hvilke barnehageplasser som må legges ned dersom det er flere plasser tilgjengelig enn det er barn til å bruke plassene. De barnehagene som velges bort, vil fases ut – enten de er kommunale eller private.

Tidsbegrensning av godkjenningen av en privat barnehage vil derfor i realiteten være kommunens beskyttelse mot familienes frie valg av barnehage.

PBL mener en tidsbegrensning av godkjenning blant annet vil ha følgende konsekvenser:

- Det er usannsynlig at en privat barnehage vil få lån i banken til å bygge nytt eller rovere eksisterende lokaler.
- De samme betraktninger gjør seg gjeldende for brukerne av tilbudet. Særlig foresatte med søsken i barnehagealder ønsker fortrinnsvis å benytte samme barnehage for barna sine.
- Barnehageansatte flest vil også helst unngå å jobbe i en tidsbegrenset virksomhet. En tidsbegrensning innebærer dermed at kommunale barnehager blir de eneste som kan tilby ansatte sikkerhet om at arbeidsforholdet er varig.
- Det er usannsynlig at noen aktører vil bygge og drive en virksomhet med en tidsbegrenset godkjenning og slik usikkerhet hengende over seg.
- Eksisterende private barnehager legges ned – i meget stort omfang.

Dette vil være svært uheldig for utviklingen i sektoren, ettersom private barnehager gir mest velferd for skattepengene, tilbyr størst mangfold og har de mest fornøyde foreldrene.

En generell tidsbegrensning av godkjenning vil føre til så stor demontering av sektoren at det sterkt vil utfordre samfunnets evne til å tilby barnehageplass til alle barn.

Departementet ber også om høringsinstansenes synspunkter på en mulig regulering som innebærer at en godkjenning bortfaller ved overføring av barnehagedriften til en ny eier.

Det vil da være opp til kommunen om ny eier skal få videreføre driften eller om barnehagen bør legges ned.

PBL advarer sterkt mot en slik regulering.

Departementet er inne på en slik vurdering at en slik regulering vil kunne gi svake insentiver til etablering og at det er en risiko for at usikkerheten gjør barnehagene uomsettelige.

I tillegg vil dette kunne ha sterkt urimelige konsekvenser for eiere som gjennom iherdig innsats har bygget opp gode barnehagetilbud for hundre- og tusenvis av familier. Det ligger normalt årevis med arbeid og investeringer til grunn for de gode barnehagetilbudene i Norge. Eier vil også kunne ha ønsker om å videreføre driften til eksempelvis familie, ansatte eller andre med en sammenfallende pedagogisk visjon.

Det blir da helt urimelig om kommuner skal stå fritt til å legge ned barnehagen.

Departementet ber dessuten om høringsinstansenes syn på hvilke virkemidler som kan være egnet til å løse utfordringene knyttet til overetablering av barnehager og barnehageplasser i hele eller deler av kommunen.

PBL mener myndighetene, i stedet for å gjøre foreldres frie valg av barnehage til et «problem», bør se nærmere på hvordan kommuner kan organisere kommunale barnehageplasser på en bedre måte.

## Kapittel 7: Adgang til å redusere antall barnehageplasser en barnehage er godkjent for

### Departementets forslag:

- *Departementet foreslår å lovfeste en hjemmel som gir kommunen adgang til å redusere antall barnehageplasser en barnehage er godkjent for når det er nødvendig for å hindre overkapasitet i hele eller deler av kommunen.*
- *Departementet foreslår å lovfeste at et vedtak om reduksjon av antall barnehageplasser skal varsles minimum to år før ikrafttredelse, og at slike vedtak ikke kan endres oftere enn hvert tiende år.*
- *Departementet foreslår derfor å lovfeste at kommunen skal legge vekt på om det er behov for å opprettholde plasser i barnehager med en særskilt profil.*

### PBLs konklusjon:

- PBL støtter ikke forslaget.

### Begrunnelse:

- Nedskalering av antall barnehageplasser reguleres i dag gjennom at plasser som familiene etterspør blir opprettholdt, mens plasser som familiene velger bort, må legges ned. Tomme barnehageplasser i private barnehager utløser verken foreldrebetaling eller offentlig tilskudd. Det er et demokratisk og fornuftig prinsipp som ivaretar familienes rett til å velge, og i tillegg gir viktige insentiver til kontinuerlig utvikling av kvalitet og mangfold i sektoren.
- Eksisterende barnehager har dessuten en godkjenning, som etter PBLs oppfatning er vernet av Grunnloven § 97.

### Utviklingen i sektoren

For 25 år siden hadde bare [seks av ti barn](#) i alderen 1 til 5 år barnehageplass. Behovet for nye plasser var enormt, og kommunene klarte ikke å bygge opp tilbudene i takt med foreldrenes etterspørsel etter barnehageplasser eller i tråd de politiske ambisjonene om full dekning.

Gjennom [barnehageforliket](#) i 2003 ble private og offentlige initiativtakere oppfordret til å sette fart på utbyggingen. For at flere private skulle våge å ta risiko ved å starte egne virksomheter i barnehagesektoren, ble de lovet forutsigbarhet i form av økonomisk likeverdig behandling.

Dette ga resultater. I perioden 2004 til 2013 ble det etablert mer enn 70.000 nye barnehageplasser. I noen av de viktigste utbyggingsårene sto private etablerere for nesten to av tre nye plasser.

Slik sikret offentlige og private aktører full barnehagedekning i det som er blitt en av de mest vellykkede velferdsreformer i moderne tid.

Siden 2013 har imidlertid nedgang i størrelsen på barnekullene ført til at [behovet for barnehageplasser har avtatt](#), vel å merke på nasjonalt plan. De første årene ble det færre barn i kommunale barnehager, men fortsatt en liten økning i antallet barn i private barnehager, mye grunnet nyetableringer i områder med befolkningsvekst.

I årene 2017 til 2021 var det en jevn nedgang i antall barn både i private og kommunale barnehager. I 2022 fortsatte nedgangen i private barnehager, mens det igjen ble flere barn i kommunale barnehager.

I 2022 ble det 106 færre barnehager i Norge, 99 færre private og syv færre kommunale barnehager.

Disse tallene viser at premisset for lovforslaget er falskt. Forestillingen om at nedgang i barnetall må tas i kommunale barnehager, mens private barnehager kan drive videre som før, er rett og slett ikke riktig.

### **Dagens regelverk: Foreldrene bestemmer**

Utviklingen i barnehagesektoren de siste ti årene har styrket foreldrenes rett til å få en barnehageplass, men også til å kunne velge den barnehagen som best dekker barnets og familiens behov.

Foreldre kan i veldig mange kommuner velge mellom et betydelig antall barnehager. Mange velger en av barnehagene som ligger nærmest hjemmet eller jobben. Andre velger en barnehage med en spesiell profil eller en barnehage som over tid har opparbeidet seg et godt renommé.

Begrensningen i valgmulighetene ligger i hvor mange plasser den enkelte barnehagen er godkjent for.

Private barnehager har to inntektskilder: [Offentlige tilskudd, som i gjennomsnitt dekker 85 prosent av kostnadene](#), og foreldrebetaling som dekker resten.

Private barnehager får ikke tilskudd eller foreldrebetaling for tomme plasser. I dagens system bærer dermed private barnehager selv hele risikoen dersom de ikke får fylt de plassene kommunen har godkjent.

Private barnehager som ikke er attraktive nok eller ikke leverer god nok kvalitet, vil ikke få nok søkere – og dermed ikke nok inntekter. Disse barnehagene må da nedskalere tilbudet og eventuelt legge ned driften derom grunnlaget for å drive barnehagen ikke lenger er til stede.

Kommunale barnehager finansieres over kommunens budsjetter, og det er derfor ikke en like direkte sammenheng mellom inntekter og antall barn. Imidlertid vil kommunens kostnader per barn bli høye dersom plasser står tomme uten at det tas grep på kostnadssiden. Får ikke den kommunale barnehagen nok søkere, kan det føre til at avdelinger eller hele barnehager stenges.

Dagens regelverk, der foreldre søker om – og tildeles – plass i et samordnet opptak, innebærer at det er foreldrene som avgjør om en barnehage har livets rett eller ikke.

Denne ordningen er viktig og riktig, av flere årsaker:

- For det første er det familiene som vet best hvilket barnehagetilbud som passer eget barn og egen livssituasjon best. Man bør ha tillit til at familiene tar sine valg ut fra hva som samlet sett er til det beste for det enkelte barn og den enkelte familie.
- For det andre tvinges både kommunale og private barnehager til kontinuerlig å utvikle tilbudene i tråd med familienes behov, for å bli foretrukket. Dette skaper utvikling, kvalitet og mangfold. Hvis disse mekanismene svekkes, vil det på sikt kunne ha store negative konsekvenser for kvaliteten og mangfoldet i tilbudet til barna.
- For det tredje fører det til at det er de barnehageplassene som det faktisk er minst behov for, som blir faset ut. Slik bør det også være i fremtiden.
- Og for det fjerde er dette den mest demokratiske måten å regulere kapasiteten: Ved å la dem som bruker tjenestene ha beslutningsrett på områder som særlig angår dem.

## Nytt lovforslag svekker valgfriheten

I sitt lovforslag tar regjeringen til orde for å flytte vesentlig innflytelse fra foreldre til kommunen. Foreslått lovtekst (ny § 15 a) lyder:

*«Kommunen kan redusere antall barnehageplasser en barnehage er godkjent for når det er nødvendig for å hindre overkapasitet i hele eller deler av kommunen. I vurderingen skal kommunen ta utgangspunkt i at reduksjonen skal fordeles jevnt mellom barnehagene i kommunen, men kommunen skal også legge vekt på behovet for barnehageplasser i ulike deler av kommunen og behovet for å opprettholde barnehageplasser i barnehager med en særskilt profil.*

*Vedtak om antall barnehageplasser en barnehage er godkjent for kan ikke endres oftere enn hvert tiende år, med mindre barnehagen er enig i endringen. Vedtak etter første ledd skal varsles minimum to år før ikrafttredelse.»*

PBL har registrert at enkelte politikere har hevdet at en slik tilnærming [ikke vil svekke foreldres rett til å velge](#) barnehage for sitt barn.

Dette er PBL sterkt uenig i. Det er vanskelig å se noen annen hensikt med lovparagrafen enn nettopp å kunne styre barn bort fra barnehager som foreldrene foretrekker, og over til barnehager som ikke har nok mange søkere.

## Hindre overkapasitet – i kommunale barnehager

Det er en realitet at det mange steder er flere barnehageplasser enn barn i barnehagealder.

For foreldre gir dette økte muligheter til å velge mellom flere barnehagetilbud.

For barnehagene, som må bli foretrukket for å kunne opprettholde full drift, gir det incentiver til å utvikle kvalitet og mangfold i tråd med barnas og familienes behov.

Overkapasitet i en kommunal barnehage har en kostnad for kommunen dersom kommunen ikke tilpasser driftskostnadene til det antall barn som har plass i barnehagen. I tillegg løper eiendomskostnader nesten uavhengig av aktiviteten i barnehagen.

Overkapasitet i en privat barnehage har ingen kostnad for kommunen. Offentlige tilskudd (og foreldrebetaling) utløses av at familiene søker om plass og får plass der. Får ikke barnehagen nok søkere, er det eieren som sitter med all risiko.

Når den foreslåtte lovparagrafen innledes med setningen *«Kommunen kan redusere antall barnehageplasser en barnehage er godkjent for når det er nødvendig for å hindre overkapasitet i hele eller deler av kommunen»*, er det nærliggende å trekke slutningen om at det handler om å hindre at familienes frie valg fører til overkapasitet i *kommunale* barnehager.

Vi har ingen tro på at et stort antall kommuner vil redusere antall plasser i egne barnehager dersom den ledige kapasiteten først og fremst er i de private barnehagene. Og om en kommune vil ønske noe sånt, har den uansett full anledning til dette innenfor dagens regelverk.

Når regjeringen i forslaget skriver at «den foreslåtte bestemmelsen skal gjelde både for kommunale og private barnehager», gir det et skinn av likeverdighet i en sak som først og fremst handler om å verne kommunale barnehager mot foreldrenes frie valg.

## Færre får sine førsteønsker

Dersom det er overkapasitet i barnehagesektoren lokalt, og foreldrene har full frihet til å velge det barnehagetilbudet som de ønsker for sine barn, vil de mest foretrukne barnehagene få fylt sine plasser, mens andre kan få ledig kapasitet.

Regjeringen skriver i høringsnotatet:

*«I vurderingen skal kommunen ta utgangspunkt i at reduksjonen skal fordeles jevnt mellom barnehagene i kommunen.»*

Dette innebærer at de mest foretrukne barnehagene får færre plasser å tilby sine søkere, mens de barnehagene som ikke like mange foreldre foretrekker, får flere barn.

Et tenkt (og svært forenklet) eksempel: Barnehage A og barnehage B har begge 60 plasser. De siste årene er det blitt færre småbarnsfamilier i barnehagenes nærområde. Barnehage A er av ulike grunner foretrukket av foreldrene og får fortsatt fylt sine plasser, mens barnehage B ikke får fylt mer enn 40 plasser. For at nedgangen skal fordeles jevnt, reduserer kommunen antall godkjente plasser i barnehage A til 50.

Retten til å søke om plass opprettholdes, i hvert fall på papiret. Men en konsekvens er at færre familier får oppfylt sine førsteønsker. Ti familier som under dagens regelverk ville valgt barnehage A, må nå «velge» barnehage B.

Dette er en åpenbar svekkelse av familienes rett til å velge barnehage.

### **Hvem definerer behovet?**

Den foreslåtte lovteksten fortsetter:

*«Kommunen skal også legge vekt på behovet for barnehageplasser i ulike deler av kommunen og behovet for å opprettholde barnehageplasser i barnehager med en særskilt profil.»*

Utgangspunktet er altså at en nedgang i barnetall skal fordeles jevnt mellom barnehagene. Men så skal kommunen i tillegg ta stilling til hva slags type profilbarnehager det er særlig behov for.

Hva slags søkertall en barnehage har, er i høringsnotatet ikke nevnt som et selvstendig kriterium for kommunens vurderinger.

Altså mener regjeringen at det er kommunen – ikke familiene – som skal avgjøre hvilke barnehageplasser det er behov for.

Dette gir grunn til å minne om at kommunen er til for familiene, ikke omvendt.

PBL forutsetter at den enkelte familie vet bedre enn kommunen hvilke barnehager som best oppfyller barnets og familiens behov.

De som ønsker plass i en friluftsbarnhage, bør kunne søke plass der uten kommunal overstyring. Det samme bør de som ønsker en plass i en barnehage uten en «særskilt profil».

Derfor bør søkertallene være det som avgjør hvor mange barn det skal være i den enkelte barnehage, så lenge man holder seg innenfor barnehagens godkjente leke- og oppholdsareal.

Alt annet er en svekkelse av foreldrenes rett til å velge barnehage.

### **Svekker kvalitet og mangfold**

Regjeringens forslag om å gi kommunene adgang til å redusere antall barnehageplasser en barnehage er godkjent for, vil ikke bare svekke foreldrenes rett til å velge barnehage for sine barn.

Det vil også svekke mekanismene som bidrar til utvikling av kvalitet og mangfold, til beste for barn, foreldre, ansatte og samfunnet for øvrig.

I dag vet både eiere og ansatte i sektoren at deres virksomheter og arbeidsplasser er mest trygge så lenge det er søkere nok til ledige barnehageplasser.

Det gir incentiver – både i kommunale og private barnehager – til kontinuerlig å utvikle kvaliteten og mangfoldet i tilbudene.

Regjeringens lovforslag svekker disse incentivene.

Foreldre er i dag jevnt over veldig godt fornøyde med sine barnehager. Utdanningsdirektoratets årlige foreldreundersøkelse viser at [93 prosent av foreldrene er svært eller ganske fornøyde](#) med barnehagen.

EPSI Rating har i mer enn ti år sammenlignet foreldres/brukeres [fornøydhet med de ulike delene av utdanningsløpet](#). Resultatene fra EPSIs undersøkelser viser at fornøydheten er større i barnehagesektoren enn i noen andre deler av utdanningsløpet.

EPSI Rating har de siste årene også sammenlignet fornøydheten til barnehageforeldre i Norge, Sverige og Danmark. Her scorer Norge vesentlig bedre enn de andre skandinaviske landene.

Det er grunn til å tro at det er en sammenheng mellom foreldrenes tilfredshet og den graden av innflytelse foreldre har over tilbudene.

Å svekke denne innflytelsen – og på sikt svekke foreldrenes tilfredshet med barnehagesektoren – kan bli et kostbart eksperiment i en tid hvor presset på velferdstjenestene øker.

### **Snever forståelse av overetablering**

I høringsnotatet bygger regjeringen en ny lovparagraf ensidig på hvordan kommunenes interesser skal ivaretas i en situasjon med et stabilt antall barnehageplasser og et fallende antall barn.

Som grunnlag for forslaget hevdes det feilaktig at:

*«Dersom det er overetablering av barnehager i hele eller deler av kommunen, må kommunen i dag legge ned eller redusere plasser i egne kommunale barnehager.»*

Både gjeldende regelverk og faktisk utvikling viser at private barnehager er like utsatt for reduksjon i antall plasser når barnetallene går ned.

Når regjeringen beskriver «overkapasitet» og «overetablering» som noe som følger av lavere barnetall, blir det en snever forståelse av begrepet. Overkapasitet kan like gjerne skje som følge av nyetablering av plasser i et område med stabile barnetall.

En overetablering av private barnehager kan kommunen hindre gjennom ikke å gi tilskudd til nye private barnehageplasser. Dette har kommunene verktøy til i dag.

Overetablering av kommunale barnehager kan kommunen hindre gjennom ikke å bygge barnehager som det ikke er behov for.

Et eksempel på en kommune som har drevet overetablering av kommunale plasser, er Oslo som i 2015 satte seg et politisk mål om å bygge 3.000 nye barnehageplasser. Dette målet ble oppnådd, men realiteten er at det ikke har vært behov for alle plassene. Flere barnehager – også nye – står i dag tomme. Blant dem er Skullerudbakken barnehage med 240 plasser og med en prislapp på 135 millioner kroner.

Vi kan også vise til Vefsn i Nordland, der kommunen i 2018 fullførte byggingen av barnehage med 108 plasser til 54 millioner kroner. I 2021 hadde barnehagen ingen nye søkere. I 2022 hadde den tre søkere.

Om dette er eksempler på kommunale feilinvesteringer eller ikke, er ikke opp til PBL å ta stilling til.



Men det er åpenbart at den politiske og økonomiske risikoen ved å sette i gang kostbare utbygginger i kommunal regi blir vesentlig lavere dersom kommunen gis verktøy til samtidig å redusere kapasiteten i private barnehager i strid med familienes preferanser.

Mens den uttalte hensikten ved den foreslåtte lovparagrafen er å hindre overkapasitet, kan det motsatte bli realiteten. Dette gjennom at loven fremstår som en invitasjon til kommunal overetablering i kommuner der man av ideologiske grunner ønsker å øke andelen kommunale barnehageplasser.

Graden av forutsigbarhet for småbarnsfamiliene og de private barnehagene vil dermed ikke bare påvirkes av lokal demografi, men også av ideologisk motiverte utbyggingsvedtak som blir fattet av vekslende politiske flertall.

### **Ikke tilstrekkelig utredet**

Høringsforslaget bygger på en feil virkelighetsforståelse og er ikke tilstrekkelig utredet.

PBL er helt uenig i departementets utgangspunkt om at den foreslåtte lovendringen ikke får vesentlige økonomiske konsekvenser for de private barnehagene.

Det er åpenbart at det å redusere inntektspotensialet vil påvirke økonomien i de private barnehagene som blir utsatt for slik reduksjon. For mange vil det kunne true virksomhetens eksistens.

I 2022 hadde ordinære private barnehager i gjennomsnitt en resultatmargin på 0,1 prosent. Selv tilsynelatende små endringer i forutsetningene vil dermed kunne ha dramatiske konsekvenser. Dette er konsekvenser kommunene ikke vil ha forutsetninger for å forutse når et vedtak om reduksjon i antall godkjente plasser fattes.

Kostnadsbildet i en privat barnehage er knyttet opp mot inntektspotensialet. Dersom kommunen skal kunne fatte vedtak om å redusere barnetallet (inntektssiden), vil ikke kostnadsbildet reduseres tilsvarende.

Noen driftskostnader kan justeres, for eksempel personalkostnader gjennom nedbemanningsprosesser. Andre kostnader kan i liten eller ingen grad reduseres, eksempelvis husleie eller renter.

Noen kostnader oppstår over tid, eksempelvis vedlikehold på bygningsmasse og innkjøp av nytt driftsutstyr. Dette viser at det vil være kostnader forbundet med drift som kan være vanskeligere å finansiere fullt ut, dersom inntektspotensialet reduseres.

Det er også kreditorhensyn som barnehagene må ta. Lån og økonomiske forpliktelser kan være inngått med forutsetning om at inntektssiden hadde et klarlagt potensial.

Inntektsreduksjon har mye større betydning for privat del av sektoren fordi underskudd må håndteres gjennom de økonomiske rammene de private barnehagene får gjennom tilskudd og foreldrebetaling.

I kommunal drift stiller det seg annerledes. Trenger kommunale barnehager mer finansiering for å dekke opp underskudd, eventuelt ta kostnader som oppstår over tid, står kommuner fritt til å gjøre slike prioriteringer.

Høringsforslaget er heller ikke tilstrekkelig utredet når det gjelder behovet for å pålegge en reduksjon i antall godkjente barnehageplasser.

Annerledes kan det ikke tolkes når forslaget bygger på en feilaktig påstand om at en nedgang i barnetallet i dag tas i kommunale barnehager.

Dagens sektor er i all hovedsak selvregulerende. Nedgang i barnetall fører med seg behov for at de enkelte barnehagene justerer driften ut fra etterspørselen.

Justeringer kan være å øke kvaliteten i barnehagetilbudet for å tiltrekke seg søkere, eller endre driften ut fra søkerens ønsker. Det kan også være å tilpasse driften etter søkertallet, eksempelvis ved nedbemanning eller ved å ansette flere.

Dette er justeringer de private barnehagene er vant med å gjennomføre. PBL mener det er naturlig at kommunene forventes å gjøre tilsvarende tiltak i stedet for å bli skjermet mot etterspørselssvikt.

### **Unødvendig ressursbruk og usikkerhet**

Ved økt behov for barnehageplass vil familier være prisgitt at kommuner prioriterer å få på plass nye barnehageplasser.

PBL antar nedskalering av kapasitet vil gjøres gjennom enkeltvedtak rettet mot de private barnehagene og i vedtak tilknyttet kommunens egne barnehager. Det vil da være nødvendig med nye søknader med påfølgende enkeltvedtak for å øke kapasiteten igjen. Det skaper unødvendig ressursbruk, og ny usikkerhet om en får godkjent og finansiert de nye barnehageplassene.

Det vil videre være saksbehandlingstid og kostnader knyttet til søknad om etablering av nye plasser og etterfølgende prosesser for å få på plass riktig bemanning som samsvarer med til økt barnehagegruppe.

Det er konkurranse i arbeidsmarkedet i dag, særlig om pedagoger. Det er ikke gitt at private barnehager vil klare å utvide tilbudet innen tidsrammen for når behovet for barnehageplasser oppstår. Dermed vil lovforslaget også på dette området kunne gi kommunene urimelige fordeler.

### **Tilpassing av arealnorm**

Departementet hevder at fordi private barnehager kan justere arealnormen uten at det nødvendigvis krever en ny godkjenning, avgjør i praksis barnehagene selv hvor mange barn de kan ta inn. Dette er en svært unyansert fremstilling.

Alle barnehager må forholde seg til eksisterende godkjenninger. Det er også strenge krav til uteoppholdsareal og innvendig areal (herunder leke- og oppholdsareal) i forskrift om miljø og helse i skoler og barnehager mv.

En privat barnehage kan endre arealnorm. Denne endringen skal forelegges foreldrerådet og samarbeidsutvalget. Likeledes skal barnehagen endre vedtektene og informere kommunen om dette. Dette betyr at kommunen kan vurdere om endringen er forsvarlig.

Lovfestede krav til barns oppholds- og lekeareal gir ikke rom for større justeringer sammenlignet med veiledende norm. Dersom endringen ikke er forsvarlig, kan kommunen pålegge barnehagen i vedtak å endre arealnormen.

PBL mener det er et ubetydelig antall saker hvor adgangen til å endre arealnorm har vist seg å kunne være problematisk. I tilfeller der det skjer tilpasninger, er endringene marginale sammenlignet med veiledende norm.

Tilpasning av arealnorm er et viktig og hensiktsmessig verktøy for å optimalisere driften ut fra de nye kravene til bemanning som kom i 2018. Ett nytt barn kan utløse krav om ny pedagog i 100 prosent stilling og/eller ny assistent. Dersom det ikke skal være mulighet til å foreta små justeringer og optimalisere drift, vil konsekvensen bli at enda flere barnehager enn i dag vil gå med underskudd.

### **Forholdet til Grunnloven og EMK**

Private barnehagers tidsubegrensede godkjenninger er etter PBLs oppfatning å regne som en etablert rettsposisjon. Et inngrep i en etablert rettsposisjon vil være i strid med Grunnloven § 97 dersom endringen er klart urimelig eller urettferdig.

Da barnehagene fikk sin godkjenning, og også ved senere investeringer, har et gitt antall godkjente plasser ligget som grunnlag for de investeringene som er gjort.

Investeringene er foretatt med en forventning om at barnehagene er attraktive nok til å fylle de plassene de er godkjent for, og under forutsetning av at antall godkjente plasser ikke reduseres.

I dag er de økonomiske marginene i barnehagesektoren hårfine. En mulig konsekvens av en vedtatt reduksjon i godkjente plasser kan være at barnehager må avvikle driften.

En videreføring av dagens godkjenninger vil være i familienes interesse ettersom det opprettholder valgfriheten. En videreføring er også noe kommunene reelt sett ikke vil ha store utfordringer med ettersom de – på lik linje med private barnehager – må kunne tilpasse virksomheten til etterspørselen.

Det fremstår som åpenbart at målet med forslaget er å få ned antall plasser i private barnehager, til tross for at foreldrene er mer fornøyde med private barnehager enn kommunale.

For PBL er det derfor tydelig at et inngrep i en etablert rettsposisjon både er klart urimelig og urettferdig. Utøvelse av den foreslåtte lovhjemmelen bryter derfor med det vernet Grunnloven § 97 gir.

Også Grunnloven § 105 og Den Europeiske menneskerettskonvensjonen 1. tilleggsprotokoll artikkel 1 (eiendomsvernet) kan også argumenteres for at gir et vern mot den type inngrep som regjeringen foreslår.

## Kapittel 8: Kommunens oppfølging av vedtak om godkjenning

### Departementets forslag:

- *Departementet foreslår å presisere i barnehageloven at barnehagen skal søke om godkjenning av endringer som går utover rammene som er satt for barnehagens godkjenning etter §§ 14 og 14 a.*
- *Videre foreslår departementet å innføre en bestemmelse om at kommunen kan godkjenne endringer ved godkjente barnehager.*
- *Departementet foreslår å lovfeste at barnehagens vedtekter skal gi opplysninger om barnehagens godkjente leke- og oppholdsareal per barn og samlet areal.*
- *Departementet foreslår å presisere i loven at kommunen kan føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med rammene som er satt for barnehagens godkjenning.*

### PBLs konklusjon:

- PBL støtter forslaget om at barnehagen skal søke om godkjenning av endringer som går utover rammene som er satt for barnehagens godkjenning. Som alternativ foreslår PBL å lovfeste dagens praksis.
- PBL støtter forslaget om at kommunen kan godkjenne endringer ved godkjente barnehager. Dette følger av dagens praksis.
- PBL støtter forslaget om at kommunen kan føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med rammene som er satt for barnehagens godkjenning. Men PBL er kritisk til forslaget om at kommunen skal kunne holde tilbake eller kreve tilbakebetaling av tilskudd ved brudd på disse bestemmelsene.

### Begrunnelse:

Dagens system gir nødvendig fleksibilitet for god drift. Det er ikke nødvendig å søke om endringer innenfor rammene som er satt for barnehagens godkjenning. Det er mange lovsatte krav til driften. Der det utføres endringer innenfor rammene for barnehagens godkjenning, må disse være i samsvar med krav i forskrift om miljø og helse og barnehageloven med underliggende regelverk.

PBL har ingen motforestillinger til at det klargjøres at leke- og oppholdsareal og samlet areal skal fremgå av vedtekter.

PBL har ingen motforestillinger til at loven presiserer at det kan føres tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med rammene som er satt i barnehagens godkjenning. Dette ligger allerede som en akseptert lovforståelse i dag.

### Kapittel 8.1 Innledning

De utfordringer som beskrives av departementet, antas å ha svært begrenset omfang. Departementet skriver av kommunen ikke vil ha oversikt over den samlede kapasiteten av barnehageplasser i kommunen. Denne påstanden bør departementet dokumentere. Det er ikke PBLs oppfatning. Kommunene har god oversikt over den samlede kapasiteten. Dersom noen kommuner ikke har det, er det ikke på grunn av uklare godkjenninger, men interne faktorer i kommunens administrasjon.

### Kapittel 8.3.1 Godkjenning av endringer som går utover rammene for godkjenningen

Som departementet skriver, er det kommunen som avgjør om en endring krever ny godkjenning. I tillegg foreligger uttalelser fra Utdanningsdirektoratet. PBLs kjenner ikke til at dette har vært et problem.

Departementet tar på nytt opp det faktum at den private barnehagen kan endre egen arealnorm og at dette gir utfordringer for kommunene. PBL mener departementet gir en virkelighetsfjern beskrivelse av alle de faktiske forhold departementet beskriver som utfordringer for kommunene. Departementet bes dokumentere slike påstander.

En barnehages arealnorm er ikke en del av barnehagens godkjente rammer. Arealnorm fastsettes av eier selv, ikke av barnehagemyndigheten. Dette er for å gi eier fleksibilitet i forholdet mellom egen arealnorm og antall søkere/bemanning. Små tilpasninger av arealnorm er et viktig og hensiktsmessig verktøy for å optimalisere driften ut fra de nye kravene til bemanning som kom i 2018.

Et barn kan utløse krav om ny pedagog i 100% stilling og/eller ny assistent. Dersom det ikke skal være mulighet til å gjøre små tilpasninger i arealnormen, vil konsekvensen bli at enda flere barnehager vil gå med underskudd, eller underskudd kan bli betydelig økt.

Det er få godkjenninger som fastsetter barnetallet konkret. Barnetallet reguleres av barnehagens godkjente leke- og oppholdsareal, barnehagens egen arealnorm og barnas alder. PBL fraråder å fjerne den fleksibiliteten som ligger i dagens system.

Det offentlige har gitt veiledende normer, som i all hovedsak følges av sektoren. Kravene i forskrift om helse, miljø og sikkerhet for barnehager, skoler og fritidsordninger sikrer at barna har tilfredsstillende og lovlig størrelse på leke- og oppholdsarealet. Kommunene fører i dag tilsyn med dette.

Departementet gir eksempler på endringer som i alle tilfeller ville krevd ny godkjenning; endring av leke- og oppholdsareal, utvidelse av eksisterende lokaler og flytting til et annet lokale.

Alle disse forhold er allerede regulert i dagens regelverk. Flytting til et annet lokale krever ny forutgående godkjenning. PBL er ikke kjent med noen tilfeller hvor det har vært anført at flytting til nytt lokale kan gjøres uten forutgående godkjenning. PBL vil være svært overrasket dersom det er aktører i sektoren som mener noe annet.

Dersom en privat barnehage endrer egen arealnorm, så kan kommunen vurdere om endringen er forsvarlig og pålegge ny arealnorm.

PBL mener departementet foreslår å regulere et forhold som i realiteten er et ikke-problem.

### **Kapittel 8.3.2 Barnehagens leke- og oppholdsareal skal gå fram av vedtektene**

#### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter forslaget.

#### **Begrunnelse:**

PBL ønsker mest mulig transparens i barnehagesektoren og mener det er rimelig at barnehagens leke- og oppholdsareal skal fremgå av barnehagens vedtekter.

For øvrig er det interessant at departementet tar opp problemstillingen i forhold til når Utdanningsdirektoratet har tilsyn med private barnehager angående husleie.

PBL ser ikke at det skal være en utfordring å finne frem til hvor stort areal en barnehage faktisk leier. Dette går som regel klart fram av leieavtalen.

Departementet bes derfor gjøre rede for grunnlaget for hvorfor det stilles spørsmål ved om det er samsvar mellom barnehagens leke- og oppholdsareal og det areal en barnehage faktisk leier.

### Kapittel 8.3.3 Tilsyn med om barnehagen driver i tråd med godkjenningen

#### PBLs konklusjon:

- PBL støtter forslaget om at kommunen kan føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med rammene som er satt for barnehagens godkjenning. Men PBL er kritisk til forslaget om at kommunen skal kunne holde tilbake eller kreve tilbakebetaling av tilskudd ved brudd på disse bestemmelsene.

#### Begrunnelse:

PBL har ingen motforestillinger til at loven presiserer at det kan føres tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med rammene som er satt i barnehagens godkjenning.

Kommunene har allerede i dag en tilsynshjemmel i barnehageloven § 53. PBL ser derfor ikke det store behovet for en ny hjemmel.

Det fremgår av forslag til ny § 53 tredje ledd at kommunen kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal holdes tilbake, reduseres eller betales tilbake til kommunen dersom barnehagen har brutt bestemmelser i loven eller forskrifter gitt med hjemmel i loven for å sikre at kravene følges.

PBL ser ingen grunn til at det skal gis hjemmel for å gi økonomiske "bøter" for alle mulige brudd på lov og forskrifter. Det er ikke grunn til å tro at kommunene vil vise måtehold, selv ved mindre og bagatellmessige brudd. Det vises til kommentarene til kap. 19.

Dersom lovforslaget opprettholdes, må departementet også ta inn en bestemmelse i § 53 om at staten skal kunne gi "bøter" til kommunale barnehager som gjør seg skyldig i tilsvarende brudd på lov eller forskrift.

PBL savner i tillegg en hjemmel som gir staten mulighet til å kreve tilbake overføringen i rammetilskuddet fra kommuner i tilfeller der kommunale barnehager pådrar kommunen kostnader som ikke ville blitt akseptert ved et økonomisk tilsyn i en privat barnehage.

PBL mener dagens institutt om sanksjoner og pålegg om retting og stenging er virkningsfull og fungerer etter sin hensikt.

## Kapittel 9: Private barnehager skal melde fra om opptak av barn fra andre kommuner

### Departementets forslag:

- *Departementet foreslår å lovfeste at private barnehager skal melde fra til kommunen og til kommunen der barnet er bosatt ved opptak av barn fra andre kommuner.*
- *Departementet foreslår å videreføre at kommuner som har private barnehager med barn som er folkeregistrert i en annen kommune, har rett til å få dekket kostnadene for barnehageplassen fra kommunen der barnet er folkeregistrert.*

### PBLs konklusjon:

- PBL støtter forslaget.

### Begrunnelse:

Private barnehager har normalt opptakskrets som går ut over kommunegrenser. De fleste private barnehager er åpne for alle søkere, mens noen barnehager er til for spesielle grupper som kan være bosatt i ulike kommuner. Det kan for eksempel særlig gjelde barnehager basert på ulike typer alternativ pedagogikk.

Å melde fra ved opptak av barn fra andre kommuner er akseptabelt, slik at vertskommunene kan kreve refusjon fra kommunen barnet er folkeregistrert i.

Dersom barnet har delt fast bosted hos to foresatte, gjerne i to ulike kommuner, så er det behov for å raskt avklare rett til tilskudd hvis det søkes barnehageplass for barnet i to ulike kommuner, eller for så vidt også internt i kommuner med store geografiske avstander. Det er ikke mange slike saker i praksis, men de fører ofte til merarbeid og noen ganger også konflikt.

Departementet oppfordres til å avklare hvordan slike saker skal håndteres, særlig dersom en eller begge de involverte barnehager ikke tilbyr annet enn hele plasser.

## Kapittel 10: Innføre nye forskriftshjemler for kommunen

Departementets forslag:

- *Departementet foreslår å gi kommunen hjemmel til å fastsette en lokal forskrift om regler om prioritering ved opptak av barn.*
- *Departementet foreslår derfor å lovfeste at ved fastsettelse av en forskrift om regler om prioritering ved opptak av barn, skal kommunen gi barnehager etablert med formål om å gi en bestemt gruppe barn et barnehagetilbud, adgang til å prioritere denne gruppen.*
- *Departementet foreslår videre å endre ordlyden i barnehageloven § 8 første ledd bokstav c slik at det framgår at vedtektene skal gi opplysninger om prioritering ved opptak av barn.*
- *Departementet foreslår å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om krav til åpningstider for barnehagene i kommunen.*
- *Departementet foreslår å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og annen relevant kompetanse ut over det som følger av forskrift gitt med hjemmel i § 25 andre ledd.*
- *Departementet foreslår å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om lavere foreldrebetaling enn det som er fastsatt av departementet med hjemmel i barnehageloven § 20 første ledd.*

Innledning:

Bakgrunnen for forslaget er ønske om å gi kommunene mulighet til mer såkalt, "enhetlig barnehagepolitikk.", og at kommunene må ha et rettslig grunnlag for å kunne stille generelle krav til de private barnehagene utover det som følger av nasjonalt regelverk.

Lovforslaget er unødvendig. Dagens regelverk legger allerede opp til samordnet opptaksprosess og gir kommunen nødvendig oversikt over det samlede barnehagetilbudet og etterspørselen. Dagens regler gir kommunene virkemidler til effektiv bruk av barnehageplassene i kommunen.

Forslaget vil medføre økt byråkratisering og konflikt på et område som fungerer etter gjeldende regelverk.

PBL er generelt kritisk til å overlate for mye myndighet til kommunene fordi dette erfaringsvis vil medføre store geografiske forskjeller på tilbudet til barna.

I høringen skriver departementet:

*"For å kunne sikre et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet uavhengig om barna går i en kommunal eller privat barnehage, bør kommunen ha mulighet til å fastsette noen felles krav som skal gjelde for alle barnehagene."*

Både kommunale og private barnehager er i stor grad styrt gjennom nasjonale krav. Departementet viser ikke til noen konkrete eksempler på behov for å styre private barnehager utover hva dagens regelverk allerede gir adgang til.

Kommunalt selvstyre er i mange sammenhenger fornuftig. I denne sammenheng bør imidlertid "barnets beste" for alle barn, uavhengig av bosted være det avgjørende. Da er det viktig med nasjonale føringer som gir tilstrekkelige rammer for et godt og likeverdig barnehagetilbud i kommunale og private barnehager, over hele landet.

Forslaget fra departementet innebærer at kommunene selv skal utforme forskriften, og at kommunene er gitt stor skjønnsmargin. Kommune-Norge består av mange, og til dels svært forskjellige kommuner. Det er store forskjeller hva gjelder innbyggertall, geografi, areal, økonomi,



kompetanse og generelle forutsetninger. Dette medfører stor usikkerhet i forhold til hvordan kommunene vil løse dette, og det kan bli mange varianter.

Forvaltningslovens regler for fastsettelse av forskrifter gir på ingen måte private barnehager tilstrekkelige rettslige garantier for å få ivaretatt sine interesser på en god måte. Offentlige "skinnprosesser" er allment kjent, hvor partene tilsynelatende gis anledning til å uttale seg, uten at det får noen reell betydning ved utforming av forskrift.

Demokratisk styring og kontroll er viktig og er allerede ivaretatt ved dagens lovgivning. PBL stiller seg positiv til ønske om mulighet for kommunale initiativer og satsinger. Det er fullt mulig etter gjeldende regelverk.

I høringsnotatet omtaler departementets Storberget-utvalgets flertall, som blant annet foreslo å gi kommunen anledning til å stille vilkår for tildeling av tilskudd, blant annet ved at private barnehager skal kunne forpliktes til å delta i helhetlige satsinger.

PBL er enig i intensjonene om høyere og jevnere kvalitet i alle barnehager, men advarer mot at en slik adgang kan føre med seg at profesjonens faglige vurderinger blir satt til side av hvilke programmer kommunens administrasjon eller politikere ønsker å satse på.

## **Departementets forslag 10.2.2 Prioritering ved opptak av barn**

### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke forslaget

### **Begrunnelse:**

Barnehagen skal være en arena der alle har like muligheter til lek, læring og til å utvikle sosial kompetanse. Det er viktig at barn skal kunne bli kjent med barn med en annen bakgrunn enn dem selv.

I noen sammenhenger er det hevdet at private barnehager nærmest kan håndplukke barn, mens kommunale barnehager får ansvaret for de barna som krever mest ressurser. Det er en fremstilling PBL tar avstand fra, og det er en fremstilling av et menneskesyn som vi ikke kjenner igjen fra noen aktører i barnehagesektoren.

Etter Forskrift om saksbehandlingsregler ved opptak i barnehage fremgår det at *«Barnehagens vedtekter skal definere barnehagens opptakskrets og opptakskriterier. Opptakskriteriene må være objektive og etterprøvbare. Opptakskriteriene skal gi søkere med rett til prioritet etter barnehageloven § 18 første prioritet»*.

Dagens ordning er forutsigbar og fungerer tilfredsstillende både for familiene, private og kommunale barnehager og for barnehagemyndigheten. Det er svært få klagesaker knyttet til opptak.

Departementets forslag innebærer at opptakskriteriene kan være fastsatt enten i en lokal forskrift eller i barnehagens vedtekter.

Flytting av bestemmelsesrett i forhold til opptak er problematisk i forhold til autonomien til private barnehager. Det vil skape usikkerhet om hvordan kommunen vil praktisere regelverket, og det vil potensielt skape konflikter og uklarheter, noe som flytter ressurser fra det pedagogiske arbeidet i barnehagene og til byråkratiet.

Verken juridiske utfordringer eller behovet for foreslåtte forskriftshjemmel er belyst i høringsnotatet. Forslaget er dermed ikke godt nok utredet.

Det er ikke klageadgang på forskrifter, og rettsikkerheten til dem som berøres av forskriften blir dermed svekket.

Den foreslåtte lovendringen vil føre til klagesaker på enkeltvedtakene som fattes i henhold av forskriften. Høringen beskriver ikke hvordan tidkrevende klagesaker skal håndteres hvor for eksempel barn har fått feil prioritet eller blitt tatt opp/ikke tatt opp i barnehagen der foreldrene har søkt om plass.

Forslaget vil påføre kommunene økt ansvar, økte plikter og potensielt flere konflikter. Dette vil unødvendig binde ressurser og kompetanse hos kommunene.

PBL mener fokuset bør være hvordan å sikre full finansiering på de barna som i dag er prioritert og som går i private barnehager. Den kommunale praktiseringen av regelverket gir i mange tilfeller ikke private barnehager full dekning av sine ekstra kostnader ved pedagoger som ansettes særskilt opp mot barn med spesielle behov.

### **Kapittel 10.3.1 Minimums åpningstid**

#### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke forslaget

#### **Begrunnelse:**

En privat barnehage får tilskudd for å gi et heltids barnehagetilbud til barn og deres familier gjennom et år. Innenfor denne rammen bør barnehagen og familiene ha betydelig frihet til å definere hva et heltids barnehagetilbud innebærer.

I gjennomsnitt har private og kommunale barnehager like lang åpningstid. Men innenfor sektoren er det noe variasjon, både fra fylke til fylke og internt i en kommune.

Slik er det rimelig at det skal være.

Den enkelte familie vet bedre enn kommunen om hvilket behov det enkelte barn og dets foreldre har.

Det vil derfor være uhensiktsmessig dersom kommunal overstyring medfører åpningstider ut over eller begrenser foreldrenes behov. Dette vil kunne resultere i at bemanningen ikke blir brukt mest hensiktsmessig i forhold til behovet.

Hver enkelt barnehage bør, i samspill med foreldrene gjennom foreldrerådet og samarbeidsutvalget, kunne tilpasse barnehagens åpningstid ut fra brukernes ønsker og behov. PBL ser ingen grunn til at dette skal overstyres av kommunen.

Ferieperioder bør også i størst mulig grad bestemmes lokalt i barnehagen ut fra foreldrenes og de ansattes behov, uten kommunal innblanding.

Det er for eksempel fullt mulig å se for seg at en barnehage har kortere daglig åpningstid for å kunne holde åpent gjennom hele sommerferien, og motsatt.

På områder som fungerer bør staten være varsom med å innføre nye lovreguleringer og økt byråkratisering. Det gir risiko for unødvendige konflikter og at ressurser ikke blir utnyttet på best mulig vis.

#### **Kapittel 10.4.2 Bemanning og kompetanse:**

PBLs konklusjon:

- PBL støtter ikke forslaget slik det foreligger

PBL er en sterk tilhenger av økt kompetanse i barnehagene. Og forutsatt samtidig finansiering mener PBL at kommunene skal ha anledning til å stille lokale krav ut over de nasjonale minstekravene.

Men departementets forslag fremstår som mangelfullt utredet. For mange spørsmål er ubesvarte. Derfor vil PBL ikke støtte forslaget slik det foreligger.

Krav til bemanning og kompetanse ble skjerpet og strengere lovregulert gjennom nye bestemmelser som trådte i kraft i 2018.

Det må være en forutsetning og fremkomme klart av ordlyden til foreslått ny § 25 og §26 at dersom kommunen benytter muligheten til å skjerpe kravene gjennom forskrift, må dette finansieres fullt ut gjennom samtidig finansiering. Samtidig finansiering er en forutsetning for at skjerpede krav kan innføres til samme tid, i både kommunale og private barnehager.

Departementet skriver at dagens system gir få insentiver til økt bemannings- og pedagogtetthet, under henvisning til at denne type tiltak øker tilskuddene til de private, uten at disse er forpliktet til å gjennomføre tilsvarende tiltak. Dette fremstår som en udokumentert og konstruert problemstilling.

PBL gjør oppmerksom på at kostnadsbildet og utfordringer i drift varierer fra barnehage til barnehage.

Kommunene står fritt under gjeldende regelverk til å gjennomføre satsinger ved å stille vilkår for økt støtte. Kommunene har full mulighet til å gjennomføre skisserte satsinger og gi tilskudd på vilkår. I et slikt tilfelle vil private barnehager bli forpliktet til å følge betingelsene for finansieringen. Til grunn må det foreligge saklige og relevante hensyn som skal ivaretas. Lovforslaget oppfattes på dette grunnlag å være unødvendig.

I dagens barnehagesektor er det utfordringer med å skaffe tilstrekkelig med barnehagelærere i flere områder av landet. Det er videre et faktum at søkertallene til barnehagelærerutdanningene går ned.

Derfor vil det stå på langt mer enn bare viljen om alle barnehager vil kunne oppfylle nye krav om bemanning og kompetanse.

Det er mange uklarheter knyttet til hvordan kommunene vil praktisere foreslåtte forskriftshjemmel:

- Hva skal konsekvensen være dersom forskriftskrav om skjerpet bemanning blir umulig å oppfylle som følge av mangel på kvalifisert personell?
- Hva gjør departementet med at søkertallene til barnehagelærer utdanningen går ned?
- Hvordan skal kommunen vekte «annen relevant kompetanse» som allerede finnes i kommunale barnehager, mot en annen type «relevant kompetanse» i private barnehager?
- Hvordan skal barnehagene få tak i personell som det er mangel på?

Manglende klargjøring av disse forhold gjør at forslaget ikke er godt nok utredet.

Det er uansett den enkelte barnehage selv som er best kvalifisert til å vurdere hvilken «annen relevant kompetanse» som det er mest behov for i barnehagen. For eksempel hvilken kompetanse som er nødvendig i en musikkbarnehage eller friluftsbarnhage.

Kompetansebehovet i en bedrift endrer seg dessuten i takt med naturlig utskiftning av personell, nye satsingsområder etc.

Det sammensatte kompetansebehovet i den enkelte barnehage forutsetter detaljkunnskap som en kommune umulig kan ha. Dette er forhold som best kan vurderes i barnehagen, da kommunene kan ikke ha detaljert oversikt over hele personalets kvalifikasjoner og hvor behovene for kompetanse ligger.

Det er videre fare for at kommunale detaljkrav kan medføre begrensninger i barnehagens mulighet for å utvikle mangfoldet i sektoren. For eksempel kan det medføre at det blir vanskeligere å opprettholde spesiell profil ved at kommunen krever et mer ordinært innrettet pedagogisk løp.

### **Kapittel 10.5 Forskrift om maksimalpris for foreldrebetaling og kostpenger**

- *Departementet foreslår å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om lavere foreldrebetaling enn det som er fastsatt av departementet (makspris).*
- *Departementet foreslår å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om et maksimalt nivå for kostpenger.*

#### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter forslaget om at hver kommune kan vedta lavere foreldrebetaling enn nasjonal makspris, men forutsetter at det er mekanismer i finansieringsordningen som sikrer samtidig kompensasjon for bortfall av foreldrebetaling i alle barnehager.
- PBL støtter ikke forslaget om lokale forskrifter om maksimalt nivå for kostpenger.

#### **Oppholdsbetaling:**

Barnehager finansieres i all hovedsak gjennom to inntektskilder: Offentlige overføringer og foreldrebetaling. Private barnehager får tilskudd som grovt sett bygger på kostnader i tilsvarende kommunale barnehager, med fratrekk for foreldrebetaling.

Hvis kommunen vedtar å sette ned foreldrebetalingen, vil en mindre del trekkes ut av tilskuddsgrunnlaget. Dermed vil private barnehager – gitt alt annet likt – få tilskudd som bygger på at foreldrebetalingen er lavere enn nasjonal makspris.

Innledningsvis vil vi påpeke at departementets fremstilling er upresis når det heter:

*“I mange tilfeller blir de private barnehagene i praksis kompensert for en lavere foreldrebetaling, men uten at de har plikt til å sette foreldrebetalingen lavere enn den nasjonale maksimalgrensen. I slike tilfeller blir altså de private barnehagene overkompensert.”*

PBL kontrollerer satsberegninger og utmålinger av tilskudd i om lag 200 kommuner årlig. Vi er ikke kjent med at mange kommuner opererer med lavere foreldrebetaling enn nasjonal maksimalpris i sine satsberegninger. Og i de få tilfellene hvor kommunene reduserer foreldrebetalingen, følger de private barnehagene oftest etter.

Dermed overkompenseres heller ikke de private barnehagene.

Vi kjenner til et tilfelle fra 2020 da Arendal kommune ønsket å sette ned foreldrebetalingen i de kommunale barnehagene i et håp om å bli mer attraktive i konkurranse med de private barnehagene.

I 2021 ga Kunnskapsdepartementet PBL medhold i at Arendal ikke hadde lov til dette, uten samtidig å øke tilskuddene til de private barnehagene.

De private barnehagene hadde etter loven ingen plikt til å sette ned foreldrebetalingen. Men PBL oppfordret dem til å gjøre det, eventuelt dokumentere hvordan de økte tilskuddene ble benyttet til alternative kvalitetstiltak i barnehagene, til barnas beste.

Selv om de færreste kommuner opererer med foreldrebetaling under den nasjonale maksprisen, mener PBL det er på sin plass at slike tilfeller blir regulert mer tydelig enn i dag.

Slik barnehagesektoren er finansiert og regulert i Norge, er nivået på oppholdsbetaling et anliggende mellom foreldrene og det offentlige, ikke foreldrene og barnehagene. Selv om det også kan gi høyere deltakelse – og dermed flere barn kan bli inkludert i de pedagogiske tilbudene som barnehagene gir – kan lavere oppholdsbetaling vel så mye være et familiepolitisk som et barnehagepolitisk tiltak.

Så lenge det er gode mekanismer som sikrer direkte og samtidig kobling mellom økte krav og økte ressurser, støtter PBL tiltak som gir bedre velferd for innbyggerne. Dette gjelder enten det skulle dreie seg om lokal bemanningsnorm, lokal pedagognorm eller – som i dette forslaget – lokalt fastsatt makspris på oppholdsbetaling.

### **Kostpenger:**

PBL fraråder å gi kommunene forskriftshjemmel til å sette et maksimalnivå for kostpenger. Dette vil redusere kvaliteten i barnehagetilbudet og sette unødvendige hindre for barnehagenes oppfyllelse av rammeplanens forutsetninger knyttet til måltider.

Barn mellom ett og fem år spiser nesten like mange måltider i barnehagen som hjemme. Det gjør barnehagen til en unik arena for arbeid med helse og sosial utjevning.

Gode og næringsrike måltider i barnehagen er en viktig del av en god oppvekst. Det er mye felleskap i et godt måltid. Det er mye pedagogikk i et godt måltid.

Barnehagen skal ha en helsefremmende og forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller.

Derfor vil det være dårlig nytt for småbarnsfamilier dersom private barnehager skal tvinges til å levere et dårligere mattilbud.

I en rapport fra Forbrukerrådet fra 2018 kom det frem at foreldre til barn i private er vesentlig mer fornøyde med mattilbudet sammenlignet med foreldre til barn i kommunale barnehager.

Årlige foreldreundersøkelser fra EPSI Rating og Utdanningsdirektoratet peker i samme retning.

EPSI Ratings målinger viser dessuten at foreldre i Norge er betydelig mer fornøyde med barnehagetilbudet enn foreldre i Danmark og Sverige. Men når det gjelder mat og kosthold, scorer norske barnehager bare på snittet av Skandinavia.

En adgang til å sette et «tak» på kostpenger, slik at satsene i praksis blir like i alle kommunale og private barnehager, vil sette ned kvaliteten på kostholdet i barnehagene. Det er ikke til barnas beste.

En slik adgang vil også stå i veien for innovasjon og nytenkning i sektoren. Det er dessuten et urimelig inngrep i avtalefriheten mellom barnehage og foreldre.

Det skisserte alternativet i høringsnotatet – at barnehagene kan bruke av ordinære driftsmidler for å opprettholde kvaliteten på mattilbudet – vil gå ut over barnehagenes forutsetninger for å oppfylle høy kvalitet på tilbudene.

Et enkelt regneeksempel: Dersom en barnehage med 60 barn må redusere kostpengene med 200 kroner i måneden (cirka ni kroner om dagen), vil det utgjøre 12.000 kroner i måneden å opprettholde kvaliteten på mattilbudet.

Dette gir et inntektstap på et større beløp enn det som var gjennomsnittlig årsresultat i sektoren i 2022.

Utgangspunktet vi alle kan være enige om, er at ingen ønsker at barnehageplasser skal bli så dyre at det er krevende for alle å delta. Familiens økonomi skal heller ikke være avgjørende for hvilken barnehage foreldre kan velge for sine barn. Økt segregering er det ingen som ønsker.

Men hvis vi ser på realitetene, skiller det i snitt noen få kroner dagen i kostpenger mellom private og kommunale barnehager.

Vi skal ha respekt for at noen få kroner om dagen kan utgjøre en vesentlig forskjell for enkelte familier. Men disse kronene kan også være forskjellen på om familiene må smøre matpakker til barna hver dag eller ikke.

Og matpakker er heller ikke gratis. Verken i direkte eller overført betydning.

- For det første koster det penger å lage mat, uavhengig av om det skjer på kjøkkenbenken hjemme eller kjøkkenbenken i barnehagen.
- For det andre vil de sosiale forskjellene i barnehagen øke jo flere matpakkemåltider barna spiser. Noen foreldre vil ha ressurser til å sørge for et sunt og variert kosthold til barna, mens andre ikke vil ha det.

Å tvinge private barnehager til å levere et dårligere mattilbud er en form for sosial utjevning som ikke er i barnas eller småbarnsfamiliens interesse.

Da er det et mye bedre målrettet tiltak for barna og familiene om moderasjonsordningene, som fra før gjelder for den ordinære foreldrebetalingen i barnehagen, også kan gjelde for kostpengene.

For øvrig vises det til redegjørelse høringsvarets i pkt. 14.5.2 og pkt. 20.

## Kapittel 11: Innføre en forsøkshjemmel i barnehageloven

### Departementets forslag:

- *Departementet foreslår å lovfeste en regel i barnehageloven som åpner for at både kommunale og private barnehager kan søke om og få godkjenning til å gjennomføre pedagogiske eller organisatoriske forsøk.*
- *Departementet foreslår derfor å lovfeste at forsøkene skal være godt faglig underbygd og at forsøkene skal evalueres og rapporteres.*

### PBLs konklusjon:

PBL støtter forslaget.

Det må være en forutsetning at slike forsøk ikke fører til reduserte tilskudd eller kan benyttes for å unndra kostnader som hører hjemme i tilskuddsberegningen.

PBL mener derfor at loven må oppsette en kontrollmekanisme, eksempelvis med krav om prosjektregnskap.

Departementets forslag om kommunale forskriftshjemler i høringens kap. 10, 12 kan være mulig forsøksområde.

## Kapittel 12: Regler om beregning av kommunalt tilskudd til private barnehager

### Departementets forslag:

- *Departementet foreslår å lovfeste at formålet med foreldrebetaling og tilskudd til private barnehager er at alle barn i en kommune får et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet.*
- *Departementet foreslår å lovfeste at kommunen skal gi forskrift om beregning av tilskudd. I dag framgår reglene for beregning av kommunalt tilskudd av nasjonal forskrift.*
- *Departementet foreslår å lovfeste at ved fastsetting av forskrift om beregning av tilskudd skal kommunen legge særlig vekt på om barnehagen er ordinær, familiebarnehage eller åpen barnehage, antall barn og barnas alder, barnegruppenes sammensetning og behov, ansattes lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår, barnehagenes geografiske beliggenhet og eventuelle vilkår med krav til innholdet i barnehagetilbudet.*
- *Departementet mener at kommunen fortsatt skal fatte vedtak om tildeling av driftstilskudd, inkludert tilskudd til pensjon og administrasjon, minst én gang i året. (...) Departementet foreslår nå å lovfeste dette i barnehageloven § 19.*
- *Departementet foreslår å lovfeste at det skal framgå av det årlige vedtaket om tildeling av tilskudd hva barnehagen mottar i tilskudd til eiendom etter §§ 19 og 19 a.*
- *Departementet foreslår å videreføre dagens ordning der statsforvalteren er klageinstans for kommunens vedtak om tildeling av tilskudd til private barnehager.*

### PBLs konklusjon:

- PBL støtter prinsipielt en ny formålsbestemmelse om at formålet med foreldrebetaling og tilskudd er at alle barn får et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. PBL mener ny formålsbestemmelse bør omformuleres slik at den fastsetter at alle barn i Norge skal få et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet.
- PBL støtter ikke å endre dagens finansieringsordning fra nasjonal forskrift til lokale forskrifter for finansiering av drift (herunder administrasjons- og pensjonskostnader) og eiendom.

### Begrunnelse:

Alle barn er like mye verdt. Og alle barn – uansett hvor de bor og hvem som eier barnehagen deres – skal ha rett på et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet.

Dette burde være en selvfølge. Men selv om vi er kommet veldig langt i løpet av de 20 årene som er gått siden det historiske barnehageforliket, er vi ennå ikke i mål.

Derfor er det gledelig at regjeringen ønsker en ny formålsbestemmelse i barnehageloven der det tydeliggjøres at formålet med foreldrebetaling og tilskudd er at alle barn får et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet.

Men desto mer beklagelig er det at regjeringens forslag til endringer, heller vil ødelegge for, enn å bidra til, at ambisjonene om høyere og jevnere kvalitet i sektoren blir innfridd.

Private barnehager utgjør om lag halvparten av barnehagesektoren. Private barnehager kjennetegnes ved at de har minst like høy kvalitet som kommunale barnehager. De leverer mer mangfoldige tilbud, oppfyller normene i like høy grad, har lavere sykefravær og tilbyr konkurransedyktige lønns- og pensjonsvilkår.



Brukerundersøkelser viser dessuten at barnehagesektoren har vesentlig mer fornøyde foreldre enn både barne- og ungdomsskolen. Og aller mest fornøyde er foreldre til barn i private barnehager.

Økonomisk likeverdig behandling har vært, er fortsatt – og må i fremtiden fortsatt være – et helt grunnleggende prinsipp for utviklingen i barnehagesektoren.

Likeverdig behandling innebærer at alle barn er like mye verdt, og at alle barnehager skal ha likeverdig finansiering for å oppfylle like kvalitetskrav og tilby likeverdige lønns- og pensjonsvilkår.

Økonomisk likeverdig behandling av barn og barnehager forutsetter et tydelig regelverk, velfungerende mekanismer og gode muligheter for kontroll.

I dag er både kvalitet og finansiering rammet inn av et nasjonalt regelverk. Det skal gi en balanse mellom hvilke plikter barnehagen har, og hvilke ressurser den får til å oppfylle pliktene.

Regelverket skal sikre økonomisk likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. Dette skal gjøre foreldre trygge på at de kan velge barnehage for sine barn uten å bli økonomisk forskjellsbehandlet av det offentlige.

Slik kvalitetskravene og finansieringsformen er utformet, gis også private barnehager muligheter til å oppfylle sitt samfunnsoppdrag litt ulikt fra kommunene – og til å skape mangfold og innovasjon. Slik har private barnehager i mange tilfeller vist vei og inspirert andre private og kommunale barnehager til utvikling til beste for barn, familier, ansatte og samfunnet som helhet.

Økonomisk likeverdig behandling er imidlertid ikke det samme som å bli likebehandlet krone for krone. Tall fra SSB (Kostra) viser at kommunene har vesentlig høyere kostnader til ordinær drift av en kommunal barnehageplass enn det de betaler i tilskudd til ordinær drift av en privat plass. Agenda Kaupang har beregnet at de private barnehagene på denne måten sparer offentlige budsjetter for i gjennomsnitt 2,9 milliarder kroner i året.

Etter innføringen av bemanningsnorm og skjerping av pedagognormen (2018-2019), er lønnsomheten på drift av private barnehager blitt lavere og jevnere. I praksis er det over tid ikke mulig å ha større driftsmarginer enn det som oppfattes som rimelig dersom man driver i tråd med lov og forskrifter og – som så godt som alle private barnehager gjør – tilbyr ansatte konkurransedyktige lønns- og pensjonsvilkår.

Forskjellene i offentlig finansiering av kommunale og private barnehager har de siste årene økt.

I 2022 hadde den private delen av barnehagesektoren et samlet årsresultat på 1,1 prosent av omsetningen. For ordinære private barnehager var gjennomsnittlig årsresultat på 0,1 prosent.

45 prosent av alle ordinære private barnehager gikk med underskudd i 2022. Den økonomiske bærekraften til å jobbe med langsiktig kompetanseheving blant ansatte og oppgraderinger av bygg, er i dag ikke til stede.

Dette er en tydelig indikasjon på at dagens finansieringssystem ikke fungerer godt nok.

Ulike flertall på Stortinget har i snart ti år forsøkt å finne et fungerende system for fremtidig finansiering av private barnehager. I sitt forslag til ny barnehagelov gir regjeringen opp.

Den sender en tsunami av ansvar, oppgaver og risiko over på kommunene. Og prinsippet om økonomisk likeverdig behandling – den livbøyen mange private barnehager har klamret seg til gjennom flere krevende år – foreslår regjeringen å fjerne.

Forslagene fra regjeringen gir et skinn av likeverdighet ut fra at tilskuddene skal bygge på den enkelte barnehages behov.

Det er imidlertid ingen grunn til å tro at en avvikling av alle mekanismene for økonomisk likeverdig behandling vil gi *mer* økonomisk likeverdig behandling.

For det første har ikke kommunene den kunnskapen om de enkelte barnehagene som er nødvendig for å fastslå behovet.

For det andre har kommunene i andre saker, for eksempel søknader om dekning av pensjonskostnader, vist at de er villige til å bruke alt det handlingsrommet de har for å begrense tilskuddene til private barnehager.

Kommunene vil etter departementets lovforslag få betydelig rom for skjønn, både med tanke på hva som skal ligge til grunn for finansiering, og hvilket nivå finansieringen av de ulike barnehagene skal ligge på. Og selv dersom åpenbar forskjellsbehandling skjer, blir Statsforvalterne i lovforslaget bedt om å være «tilbakeholden med å overprøve kommunenes valg av vilkår så lenge vilkåret er lovlig».

At dette i sum vil føre til økt forskjellsbehandling, kan det ikke være noen tvil om. Det vil sende en rekke gode barnehager utenfor stupet. Det vil svekke mangfoldet og evnen til innovasjon. Og det vil utfordre evnen som den private delen av sektoren har til å tilby ansatte konkurransedyktige vilkår.

Dette kan umulig være departementets intensjon med lovforslaget?

Det er skuffende, at i stedet for en videre satsing på kvalitet med kompetente og mange nok ansatte til å gi barna lek, omsorg og læring, så er det nye lovforslaget fra regjeringen mer en satsing på høyere voksentetthet på rådhuset.

For med alle oppgaver som skal løses av kommunene, så vil det utløses behov for flere ansatte i kommuneadministrasjonene med barnehagefaglig, juridisk og økonomisk kompetanse.

Regjeringen vil at kommuner skal velge finansieringssystem, de skal lage forskrifter om driftstilskudd og eiendomstilskudd, de skal føre tilsyn med at forskriftene etterleves, de skal kunne overstyre foreldrenes valg av barnehage og de skal – med begrensede ressurser og barnehagefaglig kompetanse – stille krav til innholdet i barnehage tilbudet.

I tillegg åpner regjeringen for at kommunene kan tidsbegrense godkjenning av private barnehageplasser.

Dersom forslagene vedtas, fraskriver Stortinget seg ansvaret for å få på plass et forutsigbart finansieringssystem for private barnehager – et oppdrag ulike flertall på Stortinget har jobbet med å få på plass i snart ti år.

Spørsmålet er: Er kommunene rustet til å få til en så omfattende og kompleks omlegging, når landets øverste folkevalgte ikke har fått det til etter år med arbeid?

Og er kommunene rustet til å håndtere det store omfanget av klagesaker som vil komme fra private barnehager som mener de er utsatt for urimelig forskjellsbehandling?

Svaret er høyst sannsynlig nei.

Derfor bør regjeringen trekke tilbake lovforslaget og i stedet søke et bredt samarbeid, både politisk og med sektoren, for en bærekraftig fremtid for alle barnehager – til beste for barn, familier, barnehageansatte, kommuner, barnehageeiere og samfunnet som helhet.

### **Kapittel 12.3.1 Gi kommunene større ansvar for finansieringen av private barnehager**

#### **PBLs konklusjon:**

PBL støtter ikke departementets forslag om å gi kommunene større ansvar for finansiering av private barnehager.

#### **Begrunnelse:**

Økonomisk likeverdig behandling har vært, og er fortsatt, et helt grunnleggende prinsipp for suksessen i barnehagesektoren etter barnehageforliket.

Likeverdig behandling innebærer at alle barn er like mye verdt, og at alle barnehager skal ha likeverdig finansiering for å oppfylle like kvalitetskrav og tilby likeverdige lønns- og pensjonsvilkår.

Økonomisk likeverdig behandling innebærer også at alle barnehager skal ha en likeverdig godtgjørelse for de tjenestene de tilbyr til velferdssamfunnet.

Selv om private barnehager i dag ikke blir likebehandlet krone for krone, har et tydelig nasjonalt regelverk for finansiering av barnehagene langt på vei beskyttet barn og barnehager mot urimelig forskjellsbehandling.

Dersom dette nasjonale regelverket avvikes, er det i realiteten en avvikling av prinsippet om økonomisk likeverdig behandling. Dette vil PBL advare på det sterkeste mot.

Økt kommunal bestemmelsesrett over finansieringen av private barnehager vil medføre større forskjeller i barnehagetilbudene, ikke mindre.

Kommunene har ikke ressurser eller kompetanse til å kunne ivareta et slikt ansvar på en god måte.

Kommuner har vansker allerede med å følge dagens enklere forskriftsordninger.

PBL gjennomfører hvert år kontroll av vedtakene om driftstilskuddssatser som kommunene fatter på bakgrunn av de nasjonale reglene. Hvert år gjøres det feil i 40-60 prosent av vedtakene.

I satsvedtakene for 2024 er det gjort feil i 100 kommuner, og en gjennomgang for 2018, 2019 og 2020 viser at det i løpet av en treårsperiode ble flyttet på nær 300 millioner kroner.

I de fleste tilfeller gjøres det feil som ville gitt private barnehager lavere tilskudd enn det de har krav på, dersom feilene ikke var blitt oppdaget.

I den sammenheng bør det også nevnes at Fredrikstad kommune fortsatt holder på med egne forståelser av regelverket for tilskuddsberegning – tre år etter at Høyesterett (HR-2021-62-A) slo fast at kommunens forståelse av regelverket var feil.

På andre områder har kommunene i dag myndighet til å utarbeide lokale retningslinjer. Dette gjelder eksempelvis telling og rapportering av barn i henholdsvis kommunale og private barnehager og om, og eventuelt hvordan, mindre aktivitetsendringer gjennom året skal fanges opp i kommunenes utmåling av tilskudd.

Bare innenfor disse relativt begrensede områdene opplever private barnehager at kommuner ikke følger lovfestede saksbehandlingsregler for forskrifter.

Problemene vil forsterkes dersom kommuner selv skal lage reglene, ikke bare utøve dem. Det vil heller ikke være klagerett på lokale forskrifter.

PBL anser det derfor som svært problematisk å skulle gi kommunene ytterligere ansvar for finansiering av private barnehager, og vi advarer følgelig sterkt mot dette.

### **Kapittel 12.3.2 Formålsbestemmelse om likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet**

#### **PBLs konklusjon:**

PBL støtter prinsippet om å tydeliggjøre i loven at formålet med foreldrebetaling og offentlig finansiering er at alle barn får et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet, men mener en avvikling av mekanismene for økonomisk likeverdig behandling heller torpederer enn fremmer dette formålet.

#### **Begrunnelse:**

En ny formålsbestemmelse vil være å anse som et uttrykk for lovgivers ønske om kvalitetsutvikling, og en fanebestemmelse for hva loven skal legge til rette for. Formålsbestemmelsen vil ha liten meningskraft utover det å uttrykke ønsket retning fra statens side.

Forslaget om en formålsbestemmelse ser imidlertid ut til å bygge på en forestilling om at private barnehager i dag ikke tilbyr et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. Det er en forestilling PBL tar sterk avstand fra.

Private barnehager omfattes av de samme kvalitetskrav som kommunale barnehager, og all statistikk viser at kommunene systematisk fører mer tilsyn med private enn med kommunale barnehager.

Sammenlignet med kommunale barnehager, kan private barnehager blant annet dokumentere:

- Minst like høy kvalitet.
- Minst like høy oppfyllelse av bemannings- og pedagognormen.
- Konkurransedyktige lønns- og pensjonsvilkår.
- Større innholdsmangfold.
- Lavere legemeldt sykefravær.
- Litt mer fornøyde foreldre.

Sektoren er kommet langt på de 20 årene som er gått siden barnehageforliket. Men vi er ikke i mål. Derfor støtter PBL prinsipielt en formålsbestemmelse om likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet.

Forslaget om å fjerne de nasjonale mekanismene for økonomisk likeverdig behandling, fremmer imidlertid ikke dette formålet. Snarere vil det føre til større forskjeller i barnehagenes forutsetninger for kvalitetsutvikling til barnas beste.

Allerede bruker det offentlige vesentlig mer penger på en ordinær plass i en kommunal barnehage sammenlignet med en privat, uten å kunne dokumentere høyere kvalitet.

Det er naivt å tro at en avvikling av regler for økonomisk likeverdig behandling vil føre til at kommunene vil bruke mer penger enn i dag på de private barnehagene. Et frislipp av kommunale vurderinger om hva som skal ligge til grunn for tilskuddsberegning vil snarere resultere i at forskjellsbehandlingen i sektoren øker.

Dagens tilskuddssystem bygger på at foreldre velger den barnehagen de foretrekker for sine barn. Barnehageplasser som blir foretrukket av foreldrene, utløser tilskudd og foreldrebetaling. Det følger

ingen offentlig finansiering med tomme plasser i private barnehager. Forutsigbarhet for tilskudd gir grunnlag for kvalitetsutvikling i sektoren, både på kort og lang sikt.

Regjeringen uttrykker i forslaget at målet om likeverdige barnehagetilbud er ment som en rettesnor for tilskuddsberegningen. Men formålsbestemmelsen gir i seg selv ingen sikring av tilstrekkelige økonomiske rammer for å oppfylle lovfestede kvalitetskrav og ytterligere kvalitetsutvikling.

Dagens lovgivning er ikke god nok, men sikrer på en bedre måte likeverdige tilbud enn det høringsforslaget gjør. Det er nasjonale minstekrav til kvalitet, og barnehagene i den enkelte kommune bør ha likeverdige økonomiske forutsetninger og rammebetingelser for å oppfylle disse.

Krav til alle barns barnehagetilbud følger av barnehageloven § 2, samt rammeplan og forskrift om helse og miljø i barnehager. Det krever like økonomiske rammer å oppfylle kravene. Alle nasjonale mål de siste 10 år har gjennomgående vært et ønske om å øke kvaliteten i dagens barnehagesektor. Hvordan skal private barnehager holde følge med kommunalt eide barnehager, dersom de ikke kan ha samme kostnadsutvikling som kommunene, eventuelt er sikret en finansiering som gir full dekning for driftskostnadene som pådras for å oppfylle de nasjonale målene for sektoren?

Mange private barnehager legger til rette for høyere kvalitet enn lovens minstekrav, og det må det være adgang til. Dagens system legger i noe grad til rette for det. Høringsforslaget på sin side oppfattes å begrense de økonomiske rammene og vil dermed også være et hinder for den ønskede kvalitetsutviklingen.

Departementet viser til at forslagene til nye regler om utmåling og tildeling av tilskudd til private barnehager viderefører prinsippet om likeverdige behandling som i dag også følger av barnehageloven § 19, fordi det fortsatt vil være krav om å likebehandle barnehagene uavhengig av eierform etter lovens § 11.

PBL forstår ikke departementets standpunkt om dette. Forslaget i høringen innebærer forskjellsbehandling både mellom private barnehager og kommunale barnehager, samt forskjellsbehandling private barnehager seg imellom. Barnehageloven § 11 gir i seg selv ingen rett til likeverdig behandling når det kommer til en barnehages finansiering. Departementet foreslår forskriftshjemler som har til hensikt å forskjellsbehandle. På hvilken måte barnehageloven § 11 skal være til hinder for at kommuner utferdiger forskrifter som gir barnehager forskjellig finansiering, er ikke mulig å forstå.

Departementets lovforståelse fremstår merkelig, særlig i lys av Høyesteretts dom, HR-2021-62-A, som gjaldt retten til økonomisk likebehandling. Barnehageloven § 11 var aldri aktualisert under de rettslige behandlingene. PBL mener det er helt naturlig at rettsforhandlingene ikke var innom § 11 fordi retten til økonomisk likeverdig behandling utledes av regelen i barnehageloven § 19. PBL oppfordrer departementet til å lese forarbeidene til barnehageloven § 11, som er klargjørende for bestemmelsens innhold.

Dersom departementet har rett i slutningen om at barnehageloven § 19 og barnehageloven § 11 har det samme innholdet, innebærer det at høringsforslaget om kommunalt utformede forskrifter med annet innhold enn det som følger av Høyesteretts dom, ikke kan gjennomføres.

PBL savner en utredning av konsekvensene av å fjerne retten til økonomisk likebehandling, som i dag følger av barnehageloven § 19, med det innholdet Høyesterett har lagt til grunn at den har. Manglende utredning er en alvorlig svikt ved høringsnotatet.

PBL etterlyser en nærmere avklaring av hvordan departementet mener likebehandling skal praktiseres i kommunene.

Regjeringen skriver at «likebehandling innebærer at like tilfeller skal behandles likt, mens ulike tilfeller kan behandles ulikt». Ettersom det ikke finnes to like barnehager, vil det i teorien alltid kunne konstrueres «saklige» argumenter for å forskjellsbehandle.

### **Kapittel 12.3.3 Lokal forskrift om beregning av tilskudd**

#### **PBLs Konklusjon:**

PBL støtter ikke forslaget.

#### **Begrunnelse:**

Barnehagesektoren er regulert av et nasjonalt lovverk som blant annet inneholder en nasjonal bemanningsnorm, en nasjonal pedagognorm og en nasjonal rammeplan. En nasjonal rammefinansiering skal i prinsippet sørge for at alle kommuner har pengene som trengs for å kunne oppfylle alle nasjonale krav i både kommunale og private barnehager.

Målet med det nasjonale regelverket er et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet over hele landet. Derfor er det helt naturlig at også de private barnehagene blir finansiert gjennom et nasjonalt regelverk.

I dag er det store forskjeller fra kommune til kommune hvor mye ressurser som brukes per barnehageplass. Men det er vanskelig å identifisere noen lineær sammenheng mellom variasjonen i tilskudd og kvalitet. Personalkostnader er den store kostnadsdriveren i sektoren. Bemanningsnorm og pedagognorm styrer tetthet av ansatte og hvilken kompetanse de skal ha, og nesten alle barnehager – enten de er kommunalt eller privat eid – er omfattet av nasjonale tariffavtaler.

I et land der lokaldemokratiet står sterkt, er det naturlig at det er rom for kommunale prioriteringer ut over de nasjonale minstekravene. Og der slike prioriteringer skjer, vil mekanismene i regelverket også sette private barnehager i stand til å heve kvaliteten ut over de nasjonale minstekravene – dog oftest med to års etterslep.

Det nasjonale regelverket for kvalitet og det nasjonale regelverket for finansiering er bygget opp for å sikre at barn i private og kommunale barnehager blir økonomisk likeverdig behandlet.

Med regjeringens forslag opprettholdes de nasjonale kvalitetskravene, samtidig som de nasjonale mekanismene for økonomisk likeverdig behandling blir avviklet. Det er helt uakseptabelt.

I høringsnotatet begrunner departementet endringen med at “en lokal forskrift som regulerer kommunens beregning av tilskudd, samsvarer i større grad med det finansielle ansvarsprinsippet for kommunesektoren”.

Da tar departementet ikke inn over seg at barnehagesektoren skiller seg fundamentalt fra det aller meste av all annen velferd i kommunene, ved at halvparten av tjenesteproduksjonen skjer i private virksomheter.

Skal denne delen av sektoren fortsatt ha livets rett og kunne utvikle kvalitet i et langsiktig perspektiv, noe regjeringen gir uttrykk for at den ønsker, er sektoren helt avhengig av forutsigbare og likeverdige rammevilkår. Det gir ikke regjeringens forslag.

Innenfor dagens regelverk bygger driftstilskuddene til private barnehager på driftskostnadene til det ordinære tilbudet i kommunale barnehager to år i forveien. Ettersom kostnadene til pensjon i kommunale barnehager er vesentlig høyere (uten at pensjonsytelsene er bedre), trekkes pensjonskostnadene ut av beregningsgrunnlaget. I stedet får private barnehager et pensjonspåslag på 10 prosent av lønnsgrunnlaget i de kommunale barnehagene.

I tillegg får private barnehager et administrasjonspåslag på 4,3 prosent av det samme lønnsgrunnlaget for å dekke kostnader til det som i kommunen er sektoruavhengige tjenester (HR, regnskap, IT, revisjon etc.).

Dette systemet er ikke perfekt. Blant annet opplever private barnehager et etterslep i finansieringen på to år når kostnadene øker ut over forventet lønns- og prisvekst.

Men om systemet har mangler, er det til en viss grad forutsigbart og transparent, og private barnehager kan – primært gjennom PBL – kontrollere om regelverket er fulgt og at de får de tilskuddene de har krav på.

Høringsforslaget legger til grunn at dagens regelverk oppleves *“komplisert og detaljert å forholde seg til for de lokale barnehagemyndigheter og private barnehager, samtidig som tilskuddet ikke alltid samsvarer med de lokale behovene”*.

PBL er uenig i dette. Innenfor dagens system har PBL og KS utarbeidet en felles mal for hvilke kostnader som skal inn i tilskuddsgrunnlaget og hvordan tilskuddssatser skal beregnes. Det skal i prinsippet gi kommunene et godt verktøy for å opptre i henhold til regelverket.

Riktignok skjer det en del slurv, noe som medfører at PBL hvert år avdekker feil i 40-60 prosent av kommunenes satsberegninger. Men i de fleste tilfellene rettes disse feilene enkelt opp gjennom konstruktiv dialog mellom PBL og kommunene.

Det er lite sannsynlig at et system med ulike forskrifter i alle kommuner blir enklere og mindre detaljert, særlig hvis hver enkelt kommune – under skiftende politiske flertall – skal ta stilling til hva som *“samsvarer med de lokale behovene”*.

Det er også liten grunn til å ha tillit til at kommunene vil likebehandle kommunale og private barnehager dersom det juridisk gis rom for å spare penger gjennom lavere tilskudd.

I dagens system skal private barnehager få pensjonskostnader dekket etter regning dersom disse kostnadene overstiger det pensjonspåslaget som ligger inne i tilskuddssystemet. Men ettersom det er sådd tvil om PBLs pensjonsordning er omfattet av dette regelverket, velger de fleste kommuner å avslå søknader om slik dekning fra PBLs medlemsbarnehager.

Det handler ikke om at kostnadene i PBLs pensjonsordning har økt etter at pensjonsavtalen ble justert i 2019. Det handler ikke om at kostnadene i PBLs pensjonsordning er høyere enn i andre ordninger.

Men det handler om hva KS mener at kommunene rent juridisk plikter å betale.

All erfaring tilsier at risikoen er betydelig for at kommuner, godt hjulpet av KS, vil se etter nye muligheter til å kutte i tilskuddsgrunnlaget på områder der kommunale barnehager i gjennomsnitt har høyere kostnader enn de private. Derimot er det all grunn til å forvente at kommunene ikke vil se på saken på samme måte når forskjellene går motsatt vei.

Dette øker forskjellsbehandlingen i sektoren, noe som vil gå ut over barn, familier og ansatte i private barnehager.

Departementet foreslår å gi kommunene hjemmel til å tilpasse tilskuddene til lokale behov, langt på vei basert på skjønn. *“Dette forutsetter at kommunen kjenner alle barnehagene i kommunen og hvilke behov som finnes”*, heter det i høringsnotatet.

PBL vurderer det som helt utopisk at kommunene skal ha tilstrekkelig kunnskap om de private barnehagene til at denne forutsetningen noen gang blir oppfylt.

Dermed åpner departementet for forskjellsbehandling mellom ulike private barnehager på sviktende grunnlag.

De barnehagene som har – og bruker – ressurser på å tale sin sak overfor kommunen, vil kunne få økte tilskudd, noe kommunene i samme omgang dekker inn gjennom å redusere tilskuddene til andre private barnehager.

Høringsforslaget vil ha som konsekvens det motsatte av det som ønskes oppnådd.

Tilskuddsregelverket vil bli enda mer komplisert og enda mer ressurskrevende og detaljert. Hver eneste kommune skal som lokal barnehagemyndighet skaffe seg oversikt over hver enkelt barnehages kostnadsbilde og pedagogiske behov. Det skal lages egne regler i forskrift, som skal praktiseres. Forskriftens bestemmelser vil også måtte påregnes å bli endret, for eksempel som følge av politiske skifter eller fordi reglene ikke treffer som forutsatt. Det vil også måtte påregnes endringer som følge av klageprosesser og lovlighetskontroller.

Kommunene skal også veilede i egen forskrift, noe som også vil kreve ressurser.

Og ettersom staten ikke vil overføre mer ressurser til kommunene for å dekke kostnadene til økt administrasjon, er risikoen betydelig for at store deler vil dekkes inn gjennom en reduksjon av de samlede overføringene til private barnehager.

Den private delen av barnehagesektoren hadde i 2022 et samlet årsresultat på 1,1 prosent av inntektene. For de ordinære private barnehagene var gjennomsnittlig årsresultat på 0,1 prosent.

Et forslag som så åpenbart svekker forutsigbarheten og likebehandlingen i sektoren, vil være et historisk feilgrep som det er all grunn til å advare sterkt mot.

#### **Kapittel 12.3.4 Lovfeste hvilke momenter kommunen skal legge særlig vekt på**

##### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke høringsforslaget om at tilskudd til private barnehager skal reguleres av kommunal forskrift. De mål regjeringen ønsker å oppnå gjennom å lovfeste hvilke momenter som særlig skal vektlegges, kan relativt enkelt oppnås innenfor et nasjonalt regelverk.

##### **Begrunnelse:**

Forslaget om å gi hver enkelt kommune i oppgave å utforme lokale forskrifter, vil være ødeleggende for forutsigbarhet og økonomisk likeverdig behandling i sektoren. Vi viser til våre redegjørelser om dette ovenfor.

De skisserte tiltakene som er tenkt å bøte på dette, er dels godt ivaretatt innenfor dagens regelverk. Øvrige tiltak kan implementeres i eksisterende regelverk med minst like god effekt og langt mindre byråkrati.



#### **Kapittel 12.3.4.2 Om barnehagen er ordinær, familiebarnehage eller åpen barnehage**

##### **PBLs konklusjon:**

Ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager leverer ulike tilbud og er omfattet av vidt forskjellige krav til innhold, bemanning og pedagogikk. PBL er enig med departementet i at dette skal gjenspeile seg i ulike nivåer på driftstilskudd.

Dette er i dag godt ivaretatt av den eksisterende finansieringsordningen. Det er derfor ikke behov for å flytte ansvaret for finansieringen til kommunene for å ivareta dette behovet.

#### **Kapittel 12.3.4.3 Antall barn og barnas alder**

##### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke at kommunene skal gjøre vurderinger av behov for tilskudd basert på antall barn og barnas alder. Dette bør reguleres nasjonalt.

##### **Begrunnelse:**

PBL er enig i at det er visse kostnadsulemper forbundet med det å ha små barnehager. Enkelte kostnader vil påløpe uansett om barnehagen eller liten eller stor, og det er vanskeligere å tilpasse personalgruppen til bemannings- og pedagognormen dess færre barn man har.

PBL har derfor foreslått å øke administrasjonspåslaget for de minste barnehagene.

Samtidig er det viktig å påpeke at barnehagestørrelse ikke alene kan forklare utfordringene med økonomisk bærekraft i barnehagesektoren. For eksempel kan det være enklere å ha bærekraftig drift i en mindre barnehage i en kommune med høye tilskudd enn det er å ha en større barnehage i en kommune med lave tilskudd.

Økt administrasjonspåslag i de minste barnehagene vil derfor ha bedre effekt dersom det kombineres med en "bunnplanke", et nasjonalt beregnet laveste tilskudd som er nødvendig for å dekke nasjonale kvalitetskrav, herunder bemannings- og pedagognormer.

Når det gjelder alder på barna, er dette godt ivaretatt gjennom dagens ordning der tilskuddssatsene etter en fast formel fordeles på små barn (0-2 år) og store barn (3-6 år).

#### **Kapittel 12.3.4.4 Barnegruppens sammensetning og behov**

##### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter delvis at kommunene skal gjøre vurderinger av behov for tilskudd basert på barnegruppens sammensetning og behov, men at dette bør reguleres med objektive kriterier i et nasjonalt regelverk.

##### **Begrunnelse:**

PBL er enig i at det skal kunne følge ekstra ressurser med barn som krever særskilt oppfølging, for eksempel i levekårsutsatte områder. Men høringsforslaget legger opp til skjønnspregede vurderinger uten objektive kriterier – og dermed forskjellsbehandling.

PBL mener dette vil skape lokale konflikter i saker der tilsynelatende like tilfeller behandles ulikt av kommunen.

Det vil være svært ressurskrevende både for private barnehager og kommunene å følge opp disse sakene, og innsats som ellers skulle gått til å gi gode tilbud til beste for barna, går i stedet til byråkrati.

Å ivareta likebehandling på dette området, krever høy kompetanse og betydelige ressurser.

Selv i dagens system, med nasjonale føringer, opplever barnehagene for eksempel at enkelte barn med spesielle behov ikke får den hjelpen av kommunen som de har krav på, mens andre – i den samme kommunen – får dette.

PBL mener det innenfor et nasjonalt regelverk enkelt kan settes opp kriterier som åpner for særskilte satsinger ut over det ordinære barnehagetilbudet, både i kommunale og private barnehager.

Når det gjelder oppfølging av enkeltbarn med behov for særskilt oppfølging, må det være tydelige og objektive føringer som ligger til grunn for særskilt finansiering.

#### **Kapittel 12.3.4.5 Ansattes lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår**

##### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke at kommunene skal utarbeide forskrifter for beregning av tilskudd til private barnehager, men er enig i at tilskuddssystemet skal inneholde mekanismer som sørger for at private barnehager som ikke tilbyr lønns- og pensjonsvilkår på nivå med bransjestandard, skal ha lavere tilskudd enn den store majoriteten som har dette i orden.

##### **Begrunnelse:**

Barnehagesektoren er en del av arbeidslivet som er sjeldent ryddig. Minst 95 prosent av alle ansatte i private barnehager har lønns- og pensjonsvilkår som er regulert gjennom nasjonale tariffavtaler som er fremforhandlet og anbefalt av de ansattes organisasjoner.

Behovet for å lovfeste at private barnehager skal ha gode lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår for å ha rett på fullt tilskudd, kan dermed knyttes til to ting:

1. Å sørge for at de eventuelle unntakene som finnes der ute, slutter opp om de spillereglene for offentlig finansiert velferd som alle vi andre er enige om.
2. Én gang for alle å kaste den ideologisk baserte idéen om dårligere lønns- og pensjonsvilkår i private barnehager på skraphaugen.

PBL mener dette enklere kan ivaretas gjennom et nasjonalt regelverk enn gjennom at kommunene selv skal gjøre vurderinger.

I dag er det tilnærmet like lønnsvilkår i kommunale og private barnehager. Minstelønnsatsene til alle ansatte innenfor kategoriene assistenter, fagarbeidere og barnehagelærere er litt høyere i PBLs tariffområde sammenlignet med KS sitt tariffområde.

Så vil andre forhold, som lokale tillegg i kommunale og private barnehager variere, gjerne knyttet opp mot konkurransen i arbeidsmarkedet lokalt.

Private og kommunale barnehager oppfyller gjeldende bemanningskrav (bemanningsnorm og pedagognorm) i like høy grad.

Over tid og i stort vil derfor lønnsvilkårene i private og kommunale barnehager over tid bli relativt like.

Det er derfor ingen grunn til at hver kommune skal bruke ressurser på å vurdere lønnsnivået eller pensjonskostnadene i hver enkel private barnehage, år for år.

Det bør heller ikke være noen grunn til å trekke i tvil fagforeningenes evne til å forhandle frem ordninger som samlet sett gir like gode lønns- pensjons- og arbeidsvilkår, uavhengig av hvilket tariffområde de forhandler i.

Hensikten vil mest effektivt oppnås ved at hver barnehage dokumenterer at den har en tariffavtale med fagforeningene i sektoren, eller på annen måte kan dokumentere lønns- og pensjonsytelser på nivå med bransjestandard, og at det gis et forhåndsbestemt fratrekk i nivået på driftstilskudd for dem som ikke har denne dokumentasjonen.

Dette ivaretas mer effektivt med et nasjonalt regelverk enn gjennom at hver enkelt kommune skal utarbeide egne forskrifter.

#### **Kapittel 12.3.4.6 Geografisk beliggenhet**

##### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke forslaget.

##### **Begrunnelse:**

PBL har forståelse for at det å drive barnehage i et avsidesliggende strøk av en kommune kan gi særlige økonomiske utfordringer. Men det knytter seg flere prinsipielle problemer til å skulle lovfeste at geografi isolert beliggenhet gir rett til høyere tilskudd for noen barnehager, på bekostning av tilskuddene til andre private barnehager i samme kommune.

I høringsnotatet nevner departementet smådriftsulempet og at den avsidesliggende barnehagen kan ligge i et levekårsutsatt område som eksempler på forhold som kan gjøre geografi til et moment det skal tas hensyn til i beregningen av tilskudd.

Disse kriteriene er etter PBLs oppfatning helt løsrevet fra geografi og må derfor vurderes separat. PBL har i den sammenhengen tatt til orde for at små barnehager skal ha et noe høyere administrasjonspåslag, og at kommunene skal ha rett til ekstra satsing i levekårsutsatte områder.

En annen problemstilling er hva slags kriterier som skal ligge til grunn for at en barnehage skal defineres som "avsidesliggende". I høringsnotatet er det ikke gjort noen forsøk på å klargjøre dette, og av det kan vi slutte at dette fritt skal vurderes av kommunen.

Dette vil potensielt kunne gi mange grensetilfeller hvor én barnehage blir tilgodesett med høyere tilskudd, og der tilskuddsøkningen hentes inn gjennom å gi lavere tilskudd til den andre.

#### **Kapittel 12.3.4.7 Vilkår i godkjennings- eller tilskuddsvedtak**

##### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke forslaget.

Begrunnelse:

Det er småbarnsfamiliene som, gjennom å søke og ta i bruk plasser, bør bestemme hva slags barnehager det er behov for i en kommune.

PBL mener at det ikke er saklige og relevante hensyn at kommunen kan diktere en særskilt profil, eller at en barnehage skal være ideell, for at den skal bli godkjent og få rett til tilskudd.

#### **Kapittel 12.3.4.8 Adgang for kommunen til å vektlegge andre forhold**

**PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke forslaget.

For PBL er økonomisk likeverdig behandling og forutsigbarhet de viktigste elementene i et fremtidig finansieringssystem.

Dette ivaretas best og mest effektivt innenfor et nasjonalt regelverk.

Dersom kommunene overtar ansvaret for å utarbeide lokale forskrifter på dette området, vil det svekke likebehandlingen og forutsigbarheten.

Dersom det også skal "være opp til kommunens frie skjønn hvilke momenter som er relevante og hvordan momentene vektlegges", vil tilfeldighetene få fritt utløp i denne sektoren.

Det er et alvorlig angrep på prinsippet om økonomisk likeverdig behandling. Og det kan potensielt være ødeleggende for store deler av sektoren.

#### **Kapittel 12.3.5 Årlige vedtak om driftstilskudd**

**PBLs konklusjon:**

- PBL støtter at kommunene fortsatt skal fatte vedtak om driftstilskudd (inkludert tilskudd til pensjon og administrasjon) en gang i året, men forutsetter at dette fortsatt skal skje innenfor et nasjonalt regelverk.

#### **Kapittel 12.3.6 Adgangen til å stille vilkår ved tildeling av tilskudd**

**PBLs konklusjon:**

- PBL støtter prinsippet om at kommuner skal kunne stille kvalitetskrav ut over de nasjonale minstekravene, men støtter ikke forslaget slik det foreligger.

**Begrunnelse:**

PBL er stolt av den utviklingen barnehagesektoren har hatt i de 20 årene som er gått siden barnehageforliket. Men vi er ikke mål. Og PBL er sterk tilhenger av at kommuner bør kunne prioritere egne satsinger ut over de nasjonale minstekravene.

For eksempel bør det være mulig for en kommune å styrke pedagognormen og/eller bemanningsnormen.

I tilfeller der den type lokale kvalitetstiltak utløser høyere tilskudd til private barnehager, er det naturlig at det også stilles krav om at private barnehager følger de lokale satsingene.

Forutsatt en bunnplanke i finansieringssystemet, en nedre grense for tilskudd, bør kommunene få anledning til å avkorte tilskuddet til barnehager som ikke innfrir de nasjonale – eller eventuelle lokale – kravene til kvalitet.

PBL mener imidlertid at også denne delen av finansieringsordningen blir bedre ivaretatt, gjennom et nasjonalt regelverk enn gjennom mer enn 200 ulike kommunale forskrifter landet rundt.

### **Kapittel 12.3.7 Adgang for departementet til å gi forskrift**

#### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke forslaget om at nasjonale regler for tilskuddsberegning skal avvikles, men har ut over det ingen særlige innvendinger mot innholdet i dette kapitlet.

### **Kapittel 12.3.8 Klagerett på vedtak om tildeling av tilskudd**

#### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke forslaget om at nasjonale regler for tilskuddsberegning skal avvikles og mener det ikke er konsekvensutredet hvor mye ressurser endringen vil kunne kreve av statsforvalterne.

#### **Begrunnelse:**

Det problematiske i denne saken er ikke hvem som er klageinstans, men hvilke konsekvenser selve forslaget om at hver kommune skal utarbeide egne forskrifter for beregning av tilskudd til private barnehager, vil få.

En vesentlig følgefeil er at en slik ordning medfører begrensede muligheter til å vinne frem med klager, men samtidig langt flere tilfeller der det blir nødvendig for barnehagene å klage.

Den tankegangen forslaget bygger på, og slik det er formulert, vil medføre at beregning av tilskudd til private barnehager i stor grad vil ligge innenfor kommunens frie skjønn.

Det vil være opp til kommunen å vurdere hva slags kriterier som skal ligge til grunn for tilskuddsberegning, og i høringsnotatet heter det at "Statsforvalteren skal være tilbakeholden med å overprøve kommunens valg av vilkår så lenge vilkåret er lovlig."

Dette er en åpenbar svekkelse av private barnehagers rettssikkerhet.

Men det betyr ikke at private barnehager i mindre grad vil se seg nødt til å få forskjellsbehandling prøvd juridisk.

Innenfor dagens system gjør kommunene feil i 40-60 prosent av vedtakene der de beregner tilskuddssats til private barnehager. De aller fleste sakene løses gjennom smidig dialog mellom PBL og kommunene, bygget på den felles forståelsen som KS og PBL har om hvordan regelverket skal tolkes og tilskuddssatser beregnes.

Dersom det blir utarbeidet egne forskrifter i hver enkelt kommune, som også inneholder differensierte tilskuddssatser innad i kommunene, vil det bli langt flere lokale konflikter og klagesaker.

Potensielt vil hver enkelt private barnehage i alle kommuner ha behov for å få prøvd lovligheten i beregningen av sine tilskuddssatser.

Dette vil kreve betydelige ressurser både i barnehagene, kommunene og statsforvalterne, noe som ikke synes å være konsekvensutredet i regjeringens forslag.

### **Kapittel 12.3.9 Behov for en overgangsordning**

#### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke hovedforslaget og mener derfor at behovet for en overgangsordning er irrelevant.

### **Høringen 12.3.10 Finansieringsmodeller departementet har vurdert, men ikke foreslår**

#### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ingen av de modellene departementet har skissert, slik de foreligger.

#### **Begrunnelse:**

PBL mener det er behov for å foreta en helhetlig gjennomgang av finansieringssystemet for private barnehager. Dagens system gir for store forskjeller, og det gir ulike barnehager for ulike forutsetninger for å oppfylle nasjonale krav til kvalitet og innhold.

Et nytt system må sikre bærekraftige vilkår for alle typer private barnehager i alle kommuner, og det må være et finansieringssystem som står seg over tid, under skiftende regjeringer.

Arbeidet med et nytt finansieringssystem bør skje gjennom et bredt forlik og ikke gjennom gjentatte ideologiske omkamper.

PBL vil presisere at ingen – heller ikke vi – sitter med alle svarene.

Men her følger ti prinsipper som vi mener er helt avgjørende for at sektoren fortsatt skal utvikle kvalitet og mangfold, til beste for barn, familier, ansatte og samfunnet som helhet:

#### **1. Likeverdig finansiering for nasjonale krav**

Barnehagesektoren er i all hovedsak styrt av nasjonalt vedtatte regler, normer og krav. Derfor må finansieringen av private barnehager fortsatt bestemmes av et nasjonalt regelverk.

PBL foreslår ikke en nasjonal sats, men legger opp til at kommunene fortsatt skal finansiere private barnehager ut fra kostnader i kommunens egne barnehager. En slik finansiering forutsetter imidlertid at kommunens egne barnehager innfrir nasjonale krav til kvalitet og at tilskuddsgrunlaget av ekstraordinære årsaker ikke kommer under et visst nivå. Blant annet derfor bør Stortinget sette en nedre grense for hvor lavt tilskudd en kommune kan gi per barn i private barnehager.

#### **2. Lokal styring og lokal finansiering**

PBL mener kommunene kan få anledning til å stille strengere lokale krav enn nasjonale minimumskrav, for eksempel om høyere pedagogtetthet eller bedre bemanning. Dette forutsetter samtidig finansiering fra kommunene.

Slik knyttes økonomiske ytelser til valgte mål på kvalitet, slik også [OECD har anbefalt](#).

Forutsatt en bunnplanke i finansieringssystemet, en nedre grense for tilskudd, bør kommunene få anledning til å avkorte tilskuddet til barnehager som ikke innfrir de nasjonale – eller eventuelle lokale – kravene til kvalitet.

### **3. Samtidig finansiering for alle barnehager**

I dagens finansieringssystem får private barnehager tilskudd som delvis bygger på kostnadene i de kommunale barnehagene to år tidligere. Ved innføring av nye krav, tar det to år før dette finansieres i private barnehager. Med samtidig finansiering vil tilskudd til private barnehager ytes samtidig til alle typer barnehager når nye krav innføres.

[Nye normer](#), [koronapandemi](#), [høye strømkostnader](#) og [høyere lønns- og prisvekst enn forventet](#) har synliggjort behovet for samtidig finansiering av kommunale og private barnehager. Et nytt finansieringssystem må dekke dette behovet.

### **4. Ekstra satsing i levekårsutsatte områder**

Kommunene skal kunne gjøre ekstra satsinger i levekårsutsatte områder, gitt at slike satsinger når frem til barna enten de går i kommunale eller private barnehager. Slike satsinger må baseres på nøytrale, etterprøvbare og saklige kriterier som sikrer at satsingene kommer alle barn i målgruppen til gode, uavhengig av hvilken barnehage de går i.

Tildeling av midler til slike ekstra satsinger må finansieres på toppen av finansieringen som gis for det ordinære tilbudet.

### **5. Finansiering av små barnehager**

En nedre grense for tilskudd basert på hva det koster å innfri nasjonale krav, vil gi bedre forutsetninger for at også små barnehager, uavhengig av eierskap, kan innfri slike krav og sikre bærekraftig drift.

PBL mener i tillegg at små barnehager må kompenseres noe for smådriftsulempet. Vi foreslår at dette gjøres ved å gi små barnehager et høyere administrasjonspåslag enn øvrige barnehager.

### **6. Finansiering av pensjonskostnader**

Dersom private barnehager også i fremtiden skal kunne levere barnehagetilbud av høy kvalitet og ha lønns- og pensjonsvilkår som er konkurransedyktige, må tilskuddssystemet som helhet ivareta prinsippet om økonomisk likeverdig behandling. Finansiering av pensjonskostnader kan derfor ikke vurderes løsrevet fra helheten.

Det bør også være i alles interesse at private barnehager har incentiver til å forhandle seg frem til best mulig pensjonsavtaler til lavest mulig pris.

Av disse to årsaker vurderes pensjonskostnader dekket gjennom sjabloner som et bedre virkemiddel enn pensjonskostnader dekket etter regning. Sjablonen bør være på et nivå som dekker de reelle pensjonskostnadene for barnehager med pensjonsavtaler på nivå med bransjestandard.

For barnehager som likevel ikke får dekket sine reelle pensjonskostnader gjennom sjablongen, må det finnes en velfungerende søknadsordning, en sikkerhetsventil. Denne ordningen må omfatte alle barnehager som har tariffavtale med de ansattes organisasjoner.

## **7. Treffsikker og bærekraftig finansiering av bygg og areal**

Dagens kapitaltilskudd avtar trinnvis etter alder på barnehagens bygg. 80-90 prosent av barnehagene får nå kapitaltilskudd på laveste trinn, og det finnes ingen mekanismer i finansieringssystemet som sikrer helhetlig finansiering av barnehagenes kostnader til kapital og FDVU (forvaltning, drift, vedlikehold og utvikling).

Dagens ordning med kapitaltilskudd er lite treffsikker og bør erstattes. En ny modell for finansiering av arealkostnader må innrettes slik at den bidrar til gode bygg, bærekraftig vedlikehold og ombruk, godt inneliv og minimal miljøbelastning i et livsløpsperspektiv, uavhengig av om barnehagen eier eller leier bygg.

## **8. Foreldrenes valgfrihet må ikke svekkes**

[Foreldrenes valg av barnehage kan ikke svekkes](#) til fordel for mer kommunal styring over opptak, godkjenning, kapasitet eller dimensjonering. Foreldre vil velge det beste tilbudet for seg og sitt barn, og hvis deres valg overstyrer fra rådhuset i kommunen, vil det kunne bidra til at mindre gode barnehageplasser overlever på bekostning av barnehager av høyere kvalitet.

Kommunen som barnehagemyndighet og barnehageeier risikerer å forsterke etablerte rollekonflikter og svekke tilliten til kommunen hvis den får overprøve foreldrenes valg.

## **9. Likebehandling av kommunale og private barnehager**

[Likebehandling av barn og barnehager er avgjørende](#) for å sikre at alle barnehager har bærekraftige og forutsigbare rammer for drift, og like muligheter for kvalitetsutvikling. Private og kommunale barnehager må få likeverdig finansiering for like krav, enten kravene er nasjonale eller lokale.

Med maksimalpris på foreldrebetalingen er inntektssiden til private barnehager låst, og private barnehager er prisgitt det kommunale tilskuddet. At kommunen, som er både barnehagemyndighet og barnehageeier, likebehandler egne og private barnehager er derfor også avgjørende for kvaliteten på tilbudet til barna og for tilliten til kommunen.

## **10. Konkurransedyktige lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår**

Private barnehager tilbyr, og skal fortsatt kunne tilby, konkurransedyktige lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår til de ansatte.

For å kunne tilby dette, må private barnehager finansieres på lik linje med kommunale barnehager.

En forutsetning for at finansieringen er å regne som likeverdig, er at alle typer private barnehager finansieres med forutsigbarhet, ut fra objektive og rimelige kriterier.

Det er urimelig å skulle få likeverdig finansiering uten samtidig å tilby likeverdige lønns- og pensjonsvilkår. Derfor bør det etableres avkortningsmekanismer for barnehager som, i den grad slike finnes, ikke tilbyr sine ansatte lønns- og pensjonsytelser på nivå med bransjestandard.



## Kapittel 13: Tilskudd til eiendom

### Departementets forslag:

- *Departementet foreslår at kommunen gis hjemmel til å fastsette lokale forskrifter om beregning av eiendomstilskudd til private barnehager i kommunen.*
- *Departementet foreslår å lovfeste at kommunen skal fatte vedtak om tildeling av eiendomstilskudd minst én gang i året.*
- *Departementet foreslår å videreføre dagens ordning slik at det vil være statsforvalteren som er klageinstans for kommunens vedtak om tildeling av eiendomstilskudd til private barnehager.*

### PBLs konklusjon:

- PBL støtter ikke forslaget om å gi kommunene hjemmel til å utarbeide lokale forskrifter til beregning av tilskudd – heller ikke når det gjelder eiendom.

### Begrunnelse:

PBL mener at tilskudd til finansiering av eiendomskostnader må beregnes og fastsettes nasjonalt basert på anerkjente prinsipper og livssyklusperspektiv.

Dersom forslaget til ny § 19a i barnehageloven, om at kommunene skal gi forskrift om beregning av eiendomstilskudd til private barnehager blir vedtatt, fremstår det som meget usikkert hvordan hver enkelt kommune kommer til å innrette et slikt system. PBL mener det er stor grunn til å tro at de private barnehagene, i enda større grad enn hva som er tilfellet i dagens system med nasjonale satser for kapitaltilskudd, risikerer å ikke få tilstrekkelig tilskudd til å dekke sine kapitalkostnader (rente- og avskrivningskostnader, evt. husleie).

BDOs rapport viser at sektorens eiendomskostnader var høyere enn tilskuddene som skal dekke eiendomskostnader i 2020 og 2021 (både hva gjelder dekningsgrad for tilskudd til kapitalkostnader og dekningsgrad for tilskudd til drift av eiendom).

Departementet henviser til BDO sin rapport som viser at nivået på dagens kapitaltilskudd er tilstrekkelig for barnehager som eier byggene selv. Dette mener PBL er en unyansert tilnærming til virkeligheten.

Mange private barnehager har store vedlikeholdsetterslep som er et resultat av at det foreligger et stort vedlikeholdsetterslep i kommunale barnehager. Gjennom at de private barnehagene ikke blir løpende kompensert for nødvendig vedlikehold, så tvinges de private barnehagene til å skaffe lånefinansiering når det er behov for større vedlikeholdsarbeider eller behov for oppgraderinger. Mange barnehager sliter i den forbindelse med å få på plass lånefinansiering, noe som igjen innebærer at dagens nivå på kapitalkostnader er lite representative med tanke på hva de burde ha vært dersom barnehagene ble satt i en posisjon til å foreta nødvendig vedlikehold og oppgraderinger.

Dersom en barnehage har behov for å bytte ut bordkledning, tak, etterisolere etc., så gjenspeiles ikke nødvendigvis disse behovene i dagens kapitalkostnader ettersom barnehagene ikke får hentet inn tilstrekkelig kapital til å gjennomføre tiltakene.

At bygningsdriften, herunder vedlikehold, fortsatt skal inngå som en komponent i driftstilskuddet basert på kommunens kostnadsnivåer fremstår som direkte uforsvarlig. Dagens tilskuddsmodell, samt den foreslåtte tilskuddsmodellen, har tydelige svakheter knyttet til blant annet drift av bygg, da det er for stor variasjon i kommunenes fokus på å løpende ivareta kommunale barnehagebygg, som igjen

påvirker om de private barnehagene settes i økonomisk stand til å løpende ivareta sine barnehagebyggs behov. Faktum i dag er at mange barnehagebygg begynner å bli gamle, og har behov for omfattende oppgraderinger. Med dagens finansieringssystem, samt forslaget til nytt finansieringssystem, settes ikke de private barnehagene i stand til å gjennomføre nødvendige/kritiske oppgraderinger. Da må det i så fall skje en betydelig endring i kommunene med tanke på fokuset knyttet til verdibevarende vedlikehold på kommunale bygg.

Rådgivende Ingeniørers Forening (RIF) skriver i sin [rapport om kommunal eiendomsforvaltning 2023](#) at vedlikeholdsetterslepet har økt i eiendomsmassen til 30 prosent av kommunene de siste fem årene, og i overkant av 40 % av kommunene har i liten grad eller ingen grad klart å redusere sitt vedlikeholdsetterslep de siste fem årene. De skriver videre at tre fjerdedeler av kommunene har lite tro på stor reduksjon av vedlikeholdsetterslepet de neste fem årene og at kommunene besvarer at de enten forventer en liten eller svært liten reduksjon.

RIF skriver videre at kommuner mener de mangler systemer og rutiner for å innhente god, dokumentert oversikt over den eksisterende bygningsmassens tilstand og egenskaper. Nesten halvparten av kommunene har ikke oppdatert oversikt over arealene sine for barnehager, og nesten halvparten av kommunene har ikke kartlagt funksjonell egnethet for sine barnehager. Nesten halvparten av kommunene har ikke langsiktige planer for barnehager, og en fjerdedel av kommunene har ikke kartlagt hvor godt arealene er utnyttet i barnehagebygg.

I [«State of the nation 2021» skriver RIF](#) at tilstanden til dagens kommunale og fylkeskommunale bygg har betydelige vedlikeholdsetterslep og at trenden er nedadgående. 70 prosent av byggene er over 40 år og lite tilpasset virksomheten. Dårlig teknisk tilstand og manglende vedlikehold gjør at en del bygg blant annet har dårlig inneklima og unormal vekst av muggsopp.

RIF skriver videre at tilstanden på dagens kommunale bygg er vurdert til karakter 3, som innebærer et betydelig vedlikeholdsetterslep og behov for ekstraordinære midler, utover verdibevarende eller periodisk vedlikehold. Samtidig kreves investeringer for å etterleve mål og krav om mer bærekraftige løsninger med reduserte utslipp. PBL mener at det kommunale vedlikeholdsetterslepet er et stort samfunnsproblem, som de private barnehagene som en konsekvens også lider under.

RIF har videre vurdert fremtidsutsikten for kommunale bygg til en rød pil (nedadgående). Denne vurderingen skriver RIF følger av økte krav om mer bærekraftige bygg og eiendommer, i kombinasjon med lite ressursbruk på vedlikehold. De skriver videre at utviklingen øker avstanden mellom kravene som stilles til bygningene, og bygningenes tilstand og evne til å tilfredstille de økte kravene.

RIF skriver at andre undersøkelser viser at to av tre barnehager har unormal vekst av muggsopp, selv om de er godkjente i henhold til gjeldende forskrift.

PBL mener det er svært bekymringsfullt at departementet ikke tar inn over seg at kvaliteten på bygningsmassen påvirker kvaliteten på barnehagetilbudet.

PBL stiller også spørsmålsteget til om hver enkelt kommune sitter med tilstrekkelig kompetanse samt ressurser til å administrere et regelverk slik som departementet foreslår.

PBL finner feil i beregningene i 40-60 prosent av kommunene hvert år. Det meste blir rettet opp, men enkelte tvister om vedtak eller forskjellsbehandlinger når også rettsvesenet. Som Norconsult skriver i [premissnotatet «Bærekraftig drift av barnehagebygg», som er utarbeidet på oppdrag fra PBL](#), (ekstern lenke) bør konfliktnivået reduseres rundt dette, og det vil følgelig være hensiktsmessig med en forenklet modell. PBL frykter at forslaget til departementet vil bidra til at konfliktnivået ikke

reduseres, men tvert imot øker når hver enkelt kommune gjennom lokale forskrifter skal fastsette eiendomstilskudd til de private barnehagene.

Det er som nevnt meget utfordrende, for å ikke si umulig, for en barnehage – ut ifra dagens økonomiske situasjon for mange av barnehagene – å få lån i bank for å skaffe kapital til nødvendig vedlikehold og oppgraderinger. Dersom de private barnehagene fremover ikke settes i stand til å foreta nødvendig vedlikehold og oppgraderinger, kommer det til å være mange barnehager som etter hvert ikke kan tilby et forsvarlig barnehagetilbud til barna. Dette bør det være av nasjonal interesse å få iverksatt tiltak på.

Et barnehagebygg har like store, om ikke større, behov for å bli tatt vare på, sammenlignet med en privatbolig. Både tak, vinduer, bordkledning etc. har begrenset levetid. Et annet moment er at det internasjonalt jobbes for enda strengere krav til bygg knyttet til energieffektivitet etc. Hvordan skal de private barnehagene kunne møte dette, dersom de ikke har økonomi og finansiering på plass?

Et finansieringssystem basert på kommunale kostnader kan kun bli forsvarlig dersom kommunene «tvinges» til å forholde seg til myndighetenes egne krav til byggforvaltning.

Som Norconsult skriver i sitt premissnotat har myndighetene laget relevante forskrifter/krav, retningslinjer og politiske føringer for hvordan bygg skal forvaltes. Norconsult henviser blant annet til at NoU 2004:2012 *Velholdte bygninger gir mer til alle* er «veikartet» for hvordan norske myndigheter mener at bygg skal forvaltes. Kommuner skal ha på plass (utheving foretatt av PBL):

- Vedtatte politiske mål for eiendomsforvaltningen
- Hensiktsmessig organisering
- Rasjonelt styringssystem
- **Riktige økonomiske rammebetingelser**
- Lovpålagte krav overfor eier og bruker er ivarettatt
- Tilfredsstillende brukerbehov
- Effektiv arealutnyttelse
- **Godt verdibevarende vedlikehold**
- Kostnadseffektiv eiendomsforvaltning

Norconsult skriver videre at det anses som en selvfølge at myndighetenes finansieringsordninger, herunder finansiering av private barnehager, gir rammebetingelser som muliggjør å etterleve disse prinsippene som myndighetene selv har definert. Det bør være et fundament, skriver Norconsult.

Norconsult skriver at hvis tilskuddsordningen skal være relatert til både barnehagedrift og bygningsdrift, må man søke en modell som gir incentiver til den bygningsforvaltningen man ønsker. Norconsult skriver videre at bærekraftig byggforvaltning bør være et fundament, der tilskuddsmodell innrettes slik at den bidrar til gode bygg, bærekraftig vedlikehold og ombruk, godt inn klima og minimal miljøbelastning i et levetidsperspektiv. Stikkord er: Arealeffektivitet, Energibruk, Ombruk og materialvalg og Nasjonale klimamål.

Norconsult skriver at dette er utfordrende å gjenspeile i en tilskuddsmodell, men at man bør ta inn anerkjente prinsipper med kostnadsstruktur iht NS 3454 Livssyklus-kostnader, avstemt ambisjonsnivå for vedlikeholds-nivå, mekanismer for å ivareta barnehagebyggs pedagogiske egnethet og tekniske tilpasningsdyktighet, samt ivareta variasjon i eierforhold og struktur. Norconsult skriver at man eksempelvis kan se for seg øremerkede midler til forvaltning, drift, vedlikehold og utskiftning (FDVU).

Norconsult lanserer to alternative måter å finansiere barnehagebygg og -eiendom på.

- 1) En enkel sjablong – «stykkepris», eller
- 2) En sammensatt modell med insentiver

Om det første alternativet skriver de:

*«En modell med tilskudd per godkjent barnehageplass er en forenkling av dagens modell. Argumenter for en slik modell vil være at den er enkel å forstå, er ikke basert på kritisk beregningsgrunnlag, blir likebehandlet i alle kommuner og er universell uavhengig av hvordan private barnehager er organisert. Så er det svakheter i modellen knyttet til blant annet å kunne fange opp størrelse, mangfold og geografiske forskjeller. Dette kan løses med korreksjonsfaktorer.»*

I en mer sammensatt modell med incentiver, som er Norconsults andre alternativ, peker de på at det bør vurderes å ta inn faktorer som blant annet:

- Skille bygningsdrift og barnehagedrift
- Definere ambisjonsnivå i bygg og vedlikehold av disse
- Gjenspeile kapitalkostnad og kostnad til FDVU iht. NS 3454 Livssyklus-kostnader for byggverk
- Legge til grunn anerkjente nøkkeltall for kostnad
- Hensynta både leke- og oppholdsareal (LOA) og bruttoareal (BTA)
- Premiere bærekraft, arealeffektivitet, standard og pedagogisk funksjonalitet
- Bruke korreksjonsfaktorer som ivaretar mangfold og geografiske forskjeller

Norconsult skriver videre at å definere en ny tilskuddsmodell som ivaretar dette, er en komplisert øvelse, som må bearbeides godt mht. hvilke prinsipper som legges til grunn og hvilke faktorer som skal bakes inn.

Departementet skriver i pkt. 13.2 at kapitalkostnader ikke er fullstendig dokumentert i kommunale regnskaper, og at dette er årsaken til at det i dag fastsettes et eget kapitaltilskudd som er beregnet med utgangspunkt i de private barnehagenes gjennomsnittlige kapitalutgifter.

PBL stiller spørsmål med departementets vurderinger når det samtidig foreslås at kommunene gjennom forskrift om beregning av eiendomstilskudd skal bestemme nivå på eiendomstilskuddene til private barnehager.

Departementet foreslår i ny §19 a at kommunen skal legge vekt på rente- og avskrivningskostnader til barnehagebygg, antall barn og at kommunen kan legge vekt på barnehagebyggenes alder. Mener departementet at kommunene skal beregne et spesialtilpasset kapitaltilskudd til hver enkelt barnehage basert på innhentede opplysninger fra hver enkelt private barnehage?

For det første er dette en meget tid- og ressurskrevende øvelse for kommunene. For det andre så er det potensielt en lite treffsikker øvelse med tanke på at de private barnehagene som nevnt tidligere kan ha store behov for låneopptak for å finansiere kritiske vedlikeholdstiltak på byggene sine. I og med at barnehagene som nevnt sliter med å få lån hos finansinstitusjonene, så vil ikke disse behovene synliggjøres i de private barnehagenes kapitalkostnader pr. i dag.

De private barnehagene risikerer dermed å aldri bli satt i stand til å foreta store kritiske vedlikeholdstiltak og nødvendige oppgraderinger.

Departementet presiserer i høringsnotatet at forslaget ikke er ment å gi private barnehager rett til fullt ut å bli kompensert for sine eiendomskostnader. Dette innebærer, slik PBL ser det, i praksis at mange barnehager kan bli satt i en posisjon hvor de må bruke deler av det ordinære driftstilskuddet til å dekke inn kostnader knyttet til barnehagebygget. Hvilket annet alternativ har de private

barnehagene dersom eiendomstilskuddet ikke dekker inn de faktiske eiendomskostnadene? Departementets forslag vil dermed kunne tvinge de private barnehagene til å «ta bort» midler ment for tilbudet til barna, for å finansiere kapitalkostnader knyttet til byggene.

En annen utfordring ved departementets foreslåtte finansieringsmodell, er at barnehager som leier bygg ikke nødvendigvis har rentekostnader og avskrivningskostnader, hvis de ikke har gjennomført store vedlikeholdsarbeid eller oppgraderinger av byggene på egen regning. Her vil kommunene i utgangspunktet, gitt forslag til ny § 19 a, gjennom lokale forskrifter kunne vesentlig underkompensere de private barnehagene som har en leiekostnad, og ikke rente- og avskrivningskostnader. Dette vil igjen potensielt tvinge barnehager som er leietakere til å måtte bruke deler av det ordinære driftstilskuddet til å finansiere husleie.

PBL mener man må starte i den andre enden, og se på hvilke behov barnehagene har for å sette barnehagebyggene i forsvarlig stand. Det bør også defineres et ambisjonsnivå knyttet til den bygningsmessige kvaliteten. Dette til det beste for barna og de ansatte.

Departementet mener det er vanskelig å knytte forhold ved bygget til kvaliteten av barnehagetilbudet utover det som ligger i dagens regelverk (det er i dag krav om at barnehagens fysiske rammer er egnet for barnehagedrift).

PBL er sterkt uenig i dette. I den forbindelse ønsker vi å fremheve følgende fra Norconsults premissnotat «Bærekraftig drift av barnehagebygg»:

*«Dagens barnehagebygg er i ulik grad egnet for pedagogisk virksomhet. Det er stor forskjell i hvordan barnehagebygg er utformet, blant annet med bakgrunn i når de ble etablert. Man ser eksempler der det er gjort formålendringer av bygg som verken er driftseffektive eller pedagogisk funksjonelle. I eldre bygg mangler ofte rom og funksjoner som er forutsetninger for pedagogisk funksjonelle barnehager.*

*Barnehagevirksomhet i et bygg er i kontinuerlig endring. Barnetall varierer, pedagogikk, bemannings- og fasilitetskrav endres, og den teknologiske utviklingen går raskt. For å ivareta framtidige endringsbehov er egnethet og tilpasningsdyktighet i bygningsmasse og arealer viktig. Det er ikke automatisk i at en helt ny barnehage eller en totalrenovert barnehage, har kvaliteter til å ivareta endringsbehov som kommer.*

*Stikkord for egnethet og tilpasningsdyktighet:*

- *Konstruksjon og bærestruktur som er fleksibel for endringer og nye krav*
- *Fleksibel planløsning og disponering av rom*
- *Tilstrekkelige etasjehøyder for tekniske føringsveger*
- *Fleksibilitet i tekniske installasjoner*
- *Tilrettelagt for tilbygg/påbygg*
- *Elastisitet i tomt*

*På den ene siden er krav til bygg og anlegg en teknisk kvalitet, på den andre siden er organisering og bruk av bygget en pedagogisk kvalitet.*

*Fysisk design, inventar og utstyr og pedagogisk funksjonalitet henger sammen. I pedagogisk terminologi beskrives det fysiske læringsmiljøet ofte som den tredje pedagogen. Med dette menes at rom- og funksjoner er en bidragsyter til utvikling av lek, læring og relasjonsbygging. Sammenhengen og samspill mellom bygg, inventar og utstyr og pedagogikk er sånn sett en essensiell dimensjon i*

*kvalitetsutviklingen. I et pedagogisk funksjonelt barnehageanlegg er lekesoner, lagring, lagt til rette for barns medvirkning og mulighet for utforskning og selvhjulpenhet er vektlagt. I tillegg er estetiske inntrykk planlagt med tanke på barns utvikling og åpenhet for sanser.*

*Eksempler på utforming/design som styrker pedagogisk funksjonalitet:*

- 1. Tydelige lekesoner med tilgjengelig materiale og plass til å utvikle lek*
- 2. Gulvplass, lekekroker og soner som er tilgjengelig der barn er*
- 3. Effektiv nærlagring, orden og system som reduserer arbeid for personale og som legger til rette for barns medvirkning*
- 4. Transparens mellom rom. Løsningene bidrar til oversikt, innsyn, utsyn og variasjon inne og fra innsiden og ut. Synlig praksis som bidrar til inspirasjon, læring og gode profesjonsfelleskap*
- 5. Ulike nivåer, lekemøblering som skaper en variasjon (topografi) som kan brukes i lek (eks nisjer, kroker, vinduskarmer, miniamfier etc)*
- 6. Møbler som ikke dominerer inntrykket i rommet (lave stoler, bord, små kosekroker fremfor lange benker, tripp-trapp-stoler, benker og sofaer)*
- 7. Møteplasser i og mellom avdelinger som er tilrettelagt for felles opplevelser og inntrykk (eks, sitteplasser med tilgang til bilder, bøker, film, musikk o.l.)*
- 8. Egne steder til utstilling av barnas arbeid og pedagogisk dokumentasjon*
- 9. Egnede arbeidsstasjoner, der personalet kan oppbevare nødvendig utstyr og tilrettelegge for aktivitet»*

## Kapittel 14: Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

Departementets forslag:

- *Departementet har vurdert om det bør innføres et utbytteforbud i barnehageloven, men foreslår ikke å innføre et slikt forbud.*
- *Departementet foreslår å videreføre at barnehagen bare skal dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen, og at det i tillegg presiseres i barnehageloven § 23 første ledd at kostnadene bare skal ha et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen.*
- *Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det er behov for å lovfeste en øvre grense for bruk av driftstilskudd og foreldrebetaling på kostnader til fast eiendom.*
- *Departementet foreslår å fjerne henvisningen til aksjeloven, og innføre en egen definisjon av nærstående i barnehageloven.*
- *Departementet foreslår å lovfeste at barnehagen kan kreve betaling for kost i tillegg til foreldrebetalingen, se forslaget til § 20 andre ledd første punktum. Videre foreslår departementet å lovfeste at kostpengene ikke skal overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til mat og drikke til barna, se forslaget til § 20 andre ledd andre punktum.*
- *Departementet foreslår å lovfeste at barnehagen ikke skal låne ut midler som stammer fra offentlige tilskudd eller foreldrebetaling.*

### PBLs konklusjon:

- PBL støtter forslaget om ikke å innføre utbytteforbud i barnehageloven.
- PBL støtter ikke forslaget om å presisere at kostnader bare skal ha et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen.
- PBL støtter ikke forslaget om å lovfeste en øvre grense for bruk av driftstilskudd og foreldrebetaling på kostnader til fast eiendom.
- PBL støtter delvis forslaget om å innføre en egen definisjon av nærstående i barnehageloven. PBL mener kretsen for hvem som anses å være nærstående kan utvides noe. Øvrige foreslåtte endringer støttes ikke.
- PBL støtter forslaget om å lovfeste at barnehagen kan kreve betaling for kost i tillegg til foreldrebetalingen. PBL støtter også forslaget om at kostnadene ikke skal overstige de faktiske utgiftene.
- PBL støtter ikke forslaget om å lovfeste at barnehagen ikke skal låne ut midler som stammer fra offentlige tilskudd eller foreldrebetaling.

### Begrunnelse:

I barnehagene er det barna som er viktigst. Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Dette er et lovfestet prinsipp som PBL støtter og som er viktig for legitimiteten til private barnehager.

PBL mener dagens regelverk fungerer godt etter intensjonen. Det avdekkes unntaksvis tilfeller av brudd på regelverket knyttet til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Men slike saker har et lite omfang målt opp mot størrelsen på sektoren.

I saker der det blir avdekket økonomiske disposisjoner i strid med regelverket, gis økonomiske sanksjoner der det er grunnlag for slike.

I de fleste sakene er fellesnevneren uklarheter om regelverksforståelsen, og manglende klargjøring fra overordnede myndigheter om hvordan regelverket skal praktiseres.

Sektoren er preget av seriøse aktører, som ønsker å overholde reglene for bruk av tilskudd og foreldrebetaling. Det er få tilsynssaker hvor det er grunn til å tro at eiere bevisst har satt seg ut over regelverket. Med ytterligere veiledning og klargjøring av innholdet i regelverket, vil en oppnå enda større etterlevelse av reglene.

PBL mener noen av de foreslåtte lovendringene bidrar til å rette et mistenksomhetens lys mot private barnehager som det ikke er grunnlag for.

### **Kapittel 14.1 Innledning**

Private barnehager har bygget opp verdier over tid. Et utbytteforbud vil innebære avståelse av eierens innskutte og oppbygde verdier.

Utbyttemuligheten ligger som grunnprinsipp for mange private barnehagers inntreden og oppbygging av barnehagesektoren. Virksomhetene har bygget opp verdier over tid, som er forutsatt å kunne tas ut som utbytte. Endring av utbytteadgangen vil etter PBLs vurdering utgjøre en urimelig tilbakevirkning på de oppbygde verdiene.

PBL savner at departementets i høringsnotatet gir synspunkter på rettslige begrensninger som kan være til hinder for å endre på utbytteregelen. PBL mener temaet aktualiserer spørsmål om vernet private barnehager har etter Grunnloven mot en slik lovendring.

Bruken av tilskudd og foreldrebetaling er strengt regulert, noe som gir direkte virkning for utbytteadgangen. Når en barnehage kun har blitt belastet kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen, ikke har overført verdier til eier, eiers nærstående mv. i strid med regelverket, og ikke har ulovlig lave personalkostnader, er det forutsatt at tilskuddet og foreldrebetalingen har kommet barna i barnehagen til gode og at årsresultatet er "rimelig". Se også tidligere lovregulering om "rimelig årsresultat" som ble videreført selv om bestemmelsens ordlyd ble endret.

Verdiene eierne har skutt inn gjennom egenkapital og verdier eierne har bygd opp gjennom god drift og opparbeidet rimelige årsresultat, har vern etter Grunnloven. Dette er verdier som ikke uten videre kan fratras eierne gjennom et forbud mot utbytte.

Endringer i utbytteadgangen aktualiserer også Grunnloven § 105 (krav om erstatning for inngrep i eierrådigheten).

PBL er enig i at en innføring av mer restriktive rammevilkår for økonomisk gevinst vil påvirke interessen for å drive og starte opp private barnehager. Det vil også redusere insentivene til legge ned en ekstraordinær innsats for å drive barnehage med høy kvalitet som er attraktiv for brukerne.

Høringsnotatet redegjør for kostnader som direkte gjelder godkjent drift. PBL gjør oppmerksom på at rettsforståelsen i høringsnotatet om krav til en "kostnads omfang" er i utakt med Utdanningsdirektoratets uttalelse 31. august 2017, saksnr. 2017/3588. Der legger Utdanningsdirektoratet til grunn at det ikke kan utledes et krav til omfanget av kostnadene.

PBL kjenner kun til ett tilfelle hvor tilsynsmyndigheten har lagt til grunn at det foreligger et lovkrav til pådratte kostnaders omfang. Dette er Utdanningsdirektoratets sak 2021/7764. Dette vedtaket ble kjent ugyldig i Oslo tingretts dom 23-066831TVI-TOSL/02.

PBL etterlyser en nærmere redegjørelse for hva som er grunnlaget for, og hvilket behov departementet ønsker å dekke, gjennom dette foreslåtte nye kravet til bruken av offentlige tilskudd.



## **Kapittel 14.2. Om det bør innføres et forbud mot utbytte i barnehageloven**

- *Departementet har vurdert om det bør innføres et utbytteforbud i barnehageloven, men foreslår ikke å innføre et slikt forbud.*

### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter forslaget om ikke å gjøre endringer i utbytteadgangen.

### **Begrunnelse:**

PBL viser til ovennevnte standpunkter om vernet utbytteadgangen har.

Et viktig forhold som ikke tas opp i redegjørelsen om utbytte, er eiers egeninnsats i driften og verdien av det barnehageproduktet eier har skapt. Den private delen av sektoren er bygget opp med sentralt premiss om at overskudd kan tas ut, noe som har gitt grunnlag for etablering av nye barnehageplasser, kvalitetsheving av barnehagetilbudene og økonomisk vekst. Resultatene av private eieres oppbygning av barnehagesektoren kommer barna til gode.

Forventningene om å kunne ha og opprettholde en økonomisk interesse, er en av flere drivere for mange eieres ekstraordinære innsats i barnehagesektoren. Utbytteadgangen bidrar derfor til at private barnehageeiere opprettholder kvaliteten i barnehagetilbud og barnehageeiendom over tid.

## **Kapittel 14.3. Barnehagen skal bare dekke kostnader som gjelder barnehagedrift**

- *Departementet foreslår å videreføre at barnehagen bare skal dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen, og at det i tillegg presiseres i barnehageloven § 23 første ledd at kostnadene bare skal ha et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen.*

### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter videreføring av bestemmelsen om at barnehagen bare skal dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen.
- PBL støtter ikke forslaget om å presisere at kostnadene bare skal ha et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen.

### **Begrunnelse:**

Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Dette rammes i barnehageloven inn med flere formuleringer, der disse to står særlig sentralt:

*«Barnehagen skal bare dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen.»*

*«Barnehagen skal ikke overfor eieren, eierens nærstående eller selskap i samme konsern som eier foreta transaksjoner og dekke kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.»*

Denne innrammingen er hensiktsmessig og tilstrekkelig, og PBL mener det vil hemme utviklingen av kvalitet og mangfold i sektoren dersom tilsynsmyndigheten i tillegg skal kunne vurdere nivåene på alle disposisjoner som en barnehageeier gjør, knyttet opp mot barnehagens behov.

Virksomhetens autonomi er et viktig premiss for utviklingen av barnehagesektoren. Eier må kunne ta driftsavgjørelser for å heve kvaliteten i barnehagedriften utover lovens minstekrav eller et gjennomsnittsnivå. Det må også kunne tas driftsavgjørelser med risiko knyttet til måloppnåelse/oppnå full effekt av kostnaden.

Dagens regler åpner ikke for en behovsprøving/rimelighetsvurdering av kostnaders omfang, se Oslo tingretts dom 23-066831TVI-TOSL/02, som er rettskraftig.

Eier er forutsatt å ha råderett over egen virksomhet, og eier har stor frihet til å ta avgjørelse på vegne av virksomheten. Dette fremgår av lovforarbeider tilbake til barnehageforliket. Slik bør det også være fordi eier kjenner virksomhetens kortsiktige og langsiktige behov best.

Slik PBL ser det, retter lovforslaget seg først og fremst mot avtaler mellom uavhengige parter. PBL mener transaksjoner mellom uavhengige parter ikke er en reell utfordring for myndighetene. I disse tilfeller kan det forutsettes at det ligger rasjonelle valg til grunn for kostnadene som barnehagedriften pådrar seg.

Risiko for overbetaling for varer og tjenester foreligger først og fremst ved transaksjoner med nærstående. Men der er det allerede særskilte regler om kostnadene som pådras og krav til dokumentasjonen. For transaksjoner med nærstående er det også nylig lovsatt skjerpede regler, se endringer i økonomiforskrift. Det er også i dette lovforslaget foreslått å utvide dagens krets for hvem som skal anses å vær nærstående. Det er i lys av dette vanskelig å se noe reelt behov for lovforslaget om krav til en kostnads omfang.

Det vises i høringsutkastet til anskaffelse av formuesgoder som også er egnet for privat bruk.

PBL mener dette er ivaretatt av dagens regelverk. For eksempel vil en firmahytte som brukes av de ansatte være en kostnad som gjelder godkjent drift av barnehagen, mens en firmahytte som stort sett bare eieren benytter seg av, ikke vil være det.

På samme måte vil det å føre kostnader til en bil på barnehagens regnskap ikke bli godkjent dersom bilen i hovedsak brukes privat eller hvis bilen er uegnet for barnehagen.

Departementet trekker i høringsnotatet frem kjøp av regnskapstjenester. PBL kjenner ikke til noen tilfeller hvor det mellom uavhengige parter har vært grunnlag for å stille spørsmål ved om tjenestens omfang har oversteget barnehagens behov. Behov vil være forskjellig ut fra barnehagens organisering.

I høringsforslaget trekkes også frem kostnader til markedsføring og ansettelser. Dette er kostnader som er en naturlig del av å levere tjenester i et fritt marked. For å skape et godt barnehagetilbud med høy kvalitet, er det en selvfølge at driften må kunne tiltrekke seg dyktige ansatte og være synlig for barnefamiliene i nærområdet. Det er mangel på kvalifisert arbeidskraft i sektoren. Kravene til bemanning gjør det nødvendig – også for private barnehager – å kunne bruke ressurser til markedsføring og på ansettelser.

Forslaget åpner for usaklig forskjellsbehandling mellom private og kommunale aktører. For kommunale barnehager vil denne regelen om behovsprøving ikke kunne gis anvendelse all den tid regelen knytter seg mot private barnehagers bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Forslaget om behovsprøving av private barnehagers kostnader er dermed konkurransevridende.

Den påståtte presiseringen oppfattes av PBL som en ny begrensning i bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, som ikke har vært gjennom noen reell utredning.

Hva er ment å være det nærmere innholdet i en rettslig standard knyttet til rimelighet? Hvilken målestokk skal ligge til grunn? Det foreligger ingen synspunkter på dette i høringsnotatet.

PBL mener tilsynsmyndigheten ikke er innrettet for å behovsprøve eiers disposisjoner. Saksbehandlerne har ikke nødvendig kunnskap om barnehagedrift – særlig ikke på enhetsnivå. De har heller ikke kunnskap om hva som kreves i forhold til barnegruppen, foreldre og foresattes ønsker og behov, konkurransesituasjonen i markedet og kvaliteten i barnehagetilbudet sammenlignet med aktørene de er i konkurranse med. Dette er kunnskap som eierne besitter.

Den rimelighetsvurderingen departementet legger opp til, blir lite forutsigbart. Eier vil ikke ha noen mulighet for å klargjøre tilsynsmyndighetens syn på saken på det tidspunktet driftsavjørelsen tas. Det er først i et etterfølgende tilsyn at tilsynsmyndighetens vurdering vil komme frem. Det vil derfor være umulig å forutberegne hvordan behovsprøvningsregel vil slå ut i det enkelte tilfelle.

Å pålegge eier å dokumentere rimeligheten/behovet av ordinære transaksjoner mellom uavhengige parter, vil ta ressurser fra barnehagenes hovedoppgaver som en pedagogisk virksomhet. Det oppfattes å være overflødig og unødvendig.

#### **Kapittel 14.3.2.2. Bruk av driftstilskuddet på eiendomskostnader**

- *Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det er behov for å lovfeste en øvre grense for bruk av driftstilskudd og foreldrebetaling på kostnader til fast eiendom.*

#### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke forslaget om å lovfeste en øvre grense for bruk av driftstilskudd og foreldrebetaling på kostnader til fast eiendom.

#### **Begrunnelse:**

Eiendommen barnehagevirksomheten utøves fra er av vesentlig betydning for den pedagogiske virksomheten. Gode lokaler og uteområder gir kvalitet for barna som skal ha et barnehagetilbud. Private barnehager må kunne velge å ha god kvalitet på lokaler og uteområder, og de må kunne prioritere å ivareta og oppgradere eiendom slik at kvaliteten ikke faller over tid.

I dag er markedet for barnehageeiendom basert på alminnelige markedsmekanismer. PBL mener dette fungerer etter sin hensikt.

Men disse mekanismene gir også utslag i at to barnehagebygg med like mange barn vil kunne ha forskjellig leiepris. Det er derfor problematisk om myndighetene skulle kunne regne seg frem til en «fasit».

Et eksempel kan illustrere dette:

I en artikkel i Utdanningsnytt i 2020 kom det frem at Oslo kommunes Omsorgsbygg KF (nå Oslobygg KF) leier ut barnehagebygg til en vesentlig høyere pris enn det tilsynsmyndigheten i Oslo mente var rimelig husleie for private barnehager.

Blant dem som ble intervjuet, var en privat barnehageaktør som leide lokaler av kommunen til en pris som utgjorde mer enn 15 prosent av barnehagens omsetning.

PBL mener fokuset, i stedet for å regulere, bør være å veilede aktørene om hvordan dokumentere markedsmessig pris for å sikre at dokumentasjonen for etterprøving og kontroll blir ivaretatt på en god måte.

I høringsforslaget nevner departementet at OECD Transfer Pricing Guidelines (TPG) gir veiledning for hvordan armlengdeprinsippet skal praktiseres, herunder hvilke internprisingsmetoder som kan anvendes. Det kommenteres at disse metodene vil kunne brukes for å beregne hva slags vilkår eller pris man kan legge til grunn og at det vil tilsvare det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter etter barnehageloven § 23 andre ledd. På denne bakgrunn foreslås det ikke nærmere regler om dette. Dette er PBL enig i.

PBL fremhever at eventuelle fremtidige reguleringer av husleiens størrelse må ta høyde for kostnadsnivået som kreves ved drift, vedlikehold og god fremtidig forvaltning av bygningsmassen og eiendommen som sådan. Barnehagedrift har strenge krav til lokalene og arealer som skal fungere som leke- og oppholdsareal for barna, se forskrift om helse og miljø i barnehager. Lokalene skal videre ha god pedagogisk funksjonalitet.

Det koster å vedlikeholde og opprettholde god kvalitet i bygningsmasse over tid. Og i den sammenhengen er det viktig å påpeke at private barnehager ikke blir finansiert for å bygge nytt dersom eksisterende bygg forfaller og må erstattes.

Å lovfeste en øvre grense for bruk av kostnader til eiendom støttes ikke av PBL. En slik tilnærming demonstrerer at det primære i forslaget er å begrense de økonomiske tilskuddene, og ikke et forslag som bygger på god tilgang til gode barnehagebygg, som kan vedlikeholdes etter en normal plan.

En barnehage som leier sitt bygg, må uansett leie for markedspris. Markedspris i sektoren bygger på byggenes kvaliteter, og er i stor grad basert på eiers kostnader ved etablering og drift.

En barnehage kan verken ensidig endre inngåtte leieavtaler eller flytte til andre lokaler. Flytting innebærer både å søke om ny godkjenning fra kommunen, og det må i tillegg finnes alternative lokaler. Ny godkjenning med ny rett til tilskudd er noe kommunene praktiserer høyst ulikt, og tilpassede lokaler barnehagene kan flytte til er generelt ikke tilgjengelig noen steder.

Ny-/ombygg må da påregnes. Om forslaget i høringen legger opp til at det skal være mulig å skaffe/bygge lokaler med en slik øvre grense for kostnader er høyst uklart.

En barnehage som leier lokaler, har normalt selv ansvar for løpende vedlikehold. En øvre grense må også ta høyde for at barnehagen kan oppfylle sine kontraktsforpliktelser. Alternativet er avvikling.

En barnehage som eier lokalene sine, må også være i stand til å ta vare på bygg, samtidig som det er økonomisk handlingsrom for å dekke investeringskostnader, samt å bygge kapital til å rehabiliterer/utvikle barnehagebyggene videre når byggenes alder og bruk tilsier det. For stramme rammer innebærer at også private barnehager havner i den kommunale «etterslepsfellen», noe som er ulønnsomt både for den enkelte, og for samfunnet. Det påvirker selvsagt også kvaliteten på tilbudet som gis i lokalene.

#### **Kapittel 14.4. Transaksjoner med nærstående**

- *Departementet foreslår å fjerne henvisningen til aksjeloven, og innføre en egen definisjon av nærstående i barnehageloven.*

#### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter delvis forslaget om å fjerne henvisningen til aksjeloven, og innføre en egen definisjon av nærstående i barnehageloven.
- PBL støtter ikke å la ny definisjon omfatte alle med beslutningsmyndighet i barnehagen.

#### **Begrunnelse:**

PBL er opptatt av at barnehagesektoren har et regelverk som bidrar til å styrke legitimiteten til private barnehager.

Derfor er PBL også prinsipielt positiv til en egen definisjon av hvem som er barnehagens nærstående.

Vi er likevel ikke helt på linje med departementet i hvordan en slik definisjon bør utformes.

PBL er enig med departementet i at andre enn de som omfattes av definisjonen i aksjelovens § 1-5 første ledd kan ha en tilknytning til barnehagen og være i beslutningsposisjon at de bør omfattes av nærståendedefinisjonen.

Det foreslås at styremedlem, daglig leder eller annen fysisk person med beslutningsmyndighet skal anses å være nærstående. PBL ser at de relevante hensyn vil kunne gjøre seg gjeldende for daglig leder/styrer.

Et styremedlem alene er derimot ikke i beslutningsposisjon. Regelen bør for disse begrenses til styremedlem med prokura.

Det er normalt å delegere myndighet. Personer med beslutningsmyndighet kan derfor være mange i en barnehage. PBL ser ikke at det er et reelt behov for å utvide kretsen til å omfatte alle med beslutningsmyndighet. I de fleste tilfeller vil ivaretagelse av internkontrollkrav sikre at regelverket overholdes blant de ansatte i driften.

#### **Kapittel 14.4.2.2 Regulering av tilfeller hvor det er et økonomisk interessefellesskap**

##### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke å la ny definisjon omfatte tilfeller der det foreligger et økonomisk interessefellesskap.

PBL ser ikke et reelt behov for å la nærståendedefinisjonen omfatte tilfeller med økonomisk interessefellesskap. PBL er ikke kjent med noen tilfeller hvor offentlige midler ikke har kommet barna til gode som følge av at økonomiske forhold mellom partene har vært skjult ved underliggende avtaler eller lignende.

Barnehagene opererer i et fritt marked når de kjøper tjenester av uavhengige parter. Det er nokså ordinært at en barnehage har flere avtaleforhold med en og samme avtalepart.

Det er vel mer sannsynlig at avtalepartene oppnår bedre avtalevilkår i disse tilfellene enn at partene oppnår unødvendig dyre avtaler. Forslaget oppfattes å innebære unødvendig ressursbruk sett opp mot potensiell nytteverdi.

Ved nærstående transaksjoner foreligger det i dag særskilte regler om pris, avtalevilkår og krav til dokumentasjon.

Forslaget gjenspeiler etter PBLs syn ikke et reelt behov for sektoren.

#### **Punkt 14.5.2. Lovfeste krav til bruk av kostpenger**

- *Departementet foreslår å lovfeste at barnehagen kan kreve betaling for kost i tillegg til foreldrebetalingen, se forslaget til § 20 andre ledd første punktum. Videre foreslår departementet å lovfeste at kostpengene ikke skal overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til mat og drikke til barna, se forslaget til § 20 andre ledd andre punktum.*

**PBLs konklusjon:**

- PBL støtter forslaget om å lovfeste at barnehagen kan kreve betaling for kost i tillegg til foreldrebetalingen.
- PBL støtter forslaget om å lovfeste at kostpengene ikke skal overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til mat og drikke til barna.

**Begrunnelse:**

Forslaget anses å være en lovfesting av gjeldende lovforståelse av forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 1 første ledd og i samsvar med dagens praksis i barnehagesektoren.

For å unngå uklarheter, bør det klart fremgå at utgifter til personell som tilbereder og leverer mat kan tas med i beregningen av barnehagens faktiske utgifter til måltidene.

Det er en positiv utvikling de senere år at den pedagogiske rammen rundt måltider er gitt større plass. Rammeplanen uttrykker at barnehagene skal legge til rette for matglede og matkultur. Gjennom medvirkning i mat- og måltidsaktiviteter skal barna motiveres til å spise sunn mat og få grunnleggende forståelse for hvordan sunn mat kan bidra til god helse.

Mattilbudet i barnehager er en kvalitetsfaktor som barna drar stor nytte av. Når barnehagene tar ansvar for mattilbudet, bidrar det til å utjevne sosiale forskjeller.

Som vi utdyper i Kapittel 10.5, fraråder PBL å gi kommunene forskriftshjemmel til å sette et maksimalnivå for kostpenger. Dette vil redusere kvaliteten i barnehagetilbudet og sette unødvendige hindre for barnehagenes oppfyllelse av rammeplanens forutsetninger knyttet til måltider.

**Kapittel 14.6. Disponering av overskuddslikviditet**

- *Departementet foreslår å lovfeste at barnehagen ikke skal låne ut midler som stammer fra offentlige tilskudd eller foreldrebetaling.*

**PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke forslaget om å lovfeste at barnehagen ikke skal låne ut midler som stammer fra offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

**Begrunnelse:**

Dette er i første rekke et spørsmål om fornuftig disponering av likvide midler barnehagen har. Utlån vil normalt gjelde overskuddslikviditet fra tidligere år. Dette er disponible midler som står til fri disposisjon i private barnehager.

Begrensingene gir negative konsekvenser for likviditeten i private barnehager. Adgangen til å låne ut overskudd fra tidligere år bør opprettholdes uendret. Dette gir større avkastning enn innskuddsrenter på en bankkonto. Det må ses hen til at inntektsmulighetene for private barnehager allerede er redusert gjennom lovsatt forbud om å drive annen virksomhet. I tillegg er finansieringsmulighetene i nyere tid begrenset til lån gjennom finansforetak. Forslaget vil forsterke denne uheldige utviklingen. Private barnehager trenger god likviditet for å drifte med kvalitet over tid.

PBL ser ikke at det er noe unormalt tapspotensial ved utlån fra en barnehage enn for andre som låner ut penger. Så lenge barnehagene sørger for tilfredsstillende sikkerhet, synes utlån i barnehagesektoren ikke å ha noen særegne risikosider.

Når det gjelder høringsnotatets kommentar om risiko for skjulte overføringer til eier, er denne risikoen godt tatt høyde for gjennom kravene til nærstående transaksjoner.

## Kapittel 15: Krav om å være et selvstendig rettssubjekt og forbud mot annen virksomhet

### Departementets forslag:

- *Departementet foreslår derfor ikke å fjerne unntakene fra kravet om at private barnehager skal være egne rettssubjekter nå, men vil følge med på hvordan regelverket virker og erfaringene fra tilsynet.*
- *Departementet foreslår at kravet om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt ikke skal gjelde for barnehager som eies av et sokn i Den norske kirke.*
- *Departementet foreslår på bakgrunn av dette å unnta alle åpne barnehagene fra kravet om å være et selvstendig rettssubjekt.*
- *Departementet foreslår derfor ikke å fastsette et generelt unntak for barnehager som er organisert som stiftelse.*
- *Departementet foreslår derfor ikke å fastsette et generelt unntak for studentsamskipnadenes barnehager.*
- *Departementet foreslår å innføre en hjemmel for at departementet i særlige tilfeller kan gi forskrift om unntak fra kravet om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.*

### PBLs konklusjon:

- PBL mener krav om at private barnehager skal være egne rettssubjekter er like feil nå, som da det ble innført, og anbefaler å fjerne regelen.
- Subsidiært anbefaler PBL at generelle unntak opprettholdes, og at det gis unntak for barnehager eid av et sokn i Den norske kirke.
- Likeså anbefales det at åpne barnehager, selveiende barnehager, og samskipnader får unntak.
- PBL støtter ikke forslaget om å gi hjemmel for unntak i særlige tilfeller.

### Begrunnelse:

Innføring av krav om egne rettssubjekter har påført private barnehager engangskostnader, som på forhånd var anslått til 61 millioner kroner. I tillegg er det stipulert årlige ekstrakostnader på 103 millioner kroner.

Dette er kostnader som ensidig rammer private barnehager og penger som ellers kunne vært brukt til innhold og kvalitet.

Kravet om at hver private barnehage skulle være et selvstendig rettssubjekt ble innført et år etter at Kunnskapsdepartementet i et høringsnotat skrev følgende:

*«Departementet mener krav om regnskapsmessig skille er en egnet og god regulering som ivaretar formålene bak forslag om krav og egne rettssubjekter, samtidig som det er mindre inngripende og kostnadskrevende for de private barnehagene.»*

PBL er fortsatt svært kritisk både til at kravet ble innført og den mangelfulle utredningen som lå til grunn for vedtaket. Det er PBLs klare og prinsipale anbefaling at hele regelsettet om krav om eget rettssubjekt fjernes.



Subsidiært støtter PBL at det gis unntak for enkelte grupper barnehager.

Barnehager eid av et sokn i Den norske kirke bør få unntak fra den generelle bestemmelsen. Særegenhetene som følger av kirkeordningen kan for øvrig også tjene som eksempler på utfordringer som andre typer subjekter kan håndtere, men som fører til både engangskostnader og øke årlige kostnader til administrasjon og kapital.

Åpne barnehager er få, og de er nærmere koblet til helsetjenestene i kommunene enn til de ordinære barnehagene, særlig når det gjelder finansiering og styring. De bør subsidiært også unntas.

Stiftelser, og andre selveiende subjekter som samvirkeforetak og foreninger, har det til felles at de ikke har eiere. De har dermed få muligheter til å skaffe kapital til å håndtere de utfordringene med hvordan særlig eide bygg skal forvaltes i et nytt regime, og i fremtid også bygge egenkapital til å kunne finansiere nødvendig oppgradering av bygg. Økonomien i slike enheter er naturligvis forskjellig, men de fleste barnehager i denne store kategorien har hatt lite fokus på å bygge mye egenkapital, noe som blant annet i denne sammenheng er et problem i forbindelse med refinansiering i ordinære banker.

PBL anbefaler at det subsidiært gis unntak til alle typer selveiende enheter, også stiftelser.

Samskipnadene peker også direkte på den nye bestemmelsen om at lån kun kan komme fra banker, og at overdragelser både er dyrt og utfordrende, særlig for de som fremdeles er i justeringsperioden for merverdiavgiftskompensasjon. PBL anbefaler subsidiært at også samskipnadenes barnehager får unntak.

PBL mener disse reglene må være så tydelige at det ikke skal være behov for noen hjemmel for å gi unntak i andre, særlige tilfeller. En slik skjønnsadgang er uheldig og bør ikke være et virkemiddel for å bøte på et dårlig utformet regelsett.

## Kapittel 16: Regnskapskrav for barnehager som ikke er selvstendige rettssubjekter

### Departementets forslag:

- Når det gjelder barnehager som er unntatt fra kravet om å være et selvstendig rettssubjekt og som ikke utarbeider årsregnskap for barnehagene etter kravene i regnskapsloven, foreslår departementet å fastsette noen nye regnskapskrav i økonomiforskrift til barnehageloven.
- Departementet foreslår at regnskapet etter økonomiforskrift til barnehageloven § 5 skal vise relevante balanseposter (eiendom, investeringer, fordringer og gjeld (mellomværende)).
- Videre foreslår departementet å innføre krav til revisjon av en statsautorisert revisor.

### PBLs konklusjon:

- PBL støtter forslagene om nye regnskapskrav.
- PBL støtter ikke krav til revisjon.

### Begrunnelse:

For å kunne gi et tilstrekkelig bilde av den økonomiske driften i en barnehage, er det viktig at enkelte av balansepostene, og da spesielt de balansepostene som har en motpost i resultatregnskapet, synliggjøres i den økonomiske rapporteringen.

For å få en god oversikt over soliditeten til barnehagen kan det også være relevant å innføre et krav om at egenkapitalen skal fremgå eksplisitt i rapporteringen.

Kravet om revisjon gjort av statsautorisert revisor, støttes ikke. Det vil være uforholdsmessig dyrt, og må antas å gi liten merverdi for tilsynsmyndighetene, sett i forhold til dagens regime med krav om attesting gjort av uavhengig regnskapsfører.

## **Kapittel 17: Studentbarnehagene kan ha studentvelferdstjenester som tilleggsvirksomhet**

### **Departementets forslag:**

- *Departementet foreslår at barnehagene til studentsamskipnadene, jf. studentsamskipnadsloven, kan drive studentvelferdstjenester etter forskrift om studentsamskipnader § 8 første ledd.*
- *Departementet foreslår at studentvelferdstjenester etter forskrift om studentsamskipnader § 8 første ledd skal tillates som tilleggsvirksomhet for studentsamskipnadenes barnehager.*

### **PBLs konklusjon:**

- PBL mener fremdeles at reglene om egne rettssubjekter, samt reglene om tilleggsvirksomhet, bør fjernes, og støtter dermed subsidiært at studentbarnehagene får unntak for sin tilleggsvirksomhet.

## Kapittel 18: Meldeplikten skal omfatte overføring av eiendom

### Departementets forslag:

- *Departementet foreslår å lovfeste at private barnehager skal melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet ved overføring av eiendom.*
- *Departementet foreslår derfor å lovfeste at meldingen skal gis så snart endringen er besluttet.*

### PBLs konklusjon:

- PBL støtter ikke forslaget om melding ved overføring av eiendom. Hvis det vedtas, støtter PBL ikke at slik melding skal gis på tidspunkt for beslutning.

### Begrunnelse:

Den mistanken som departementet fremfører, om at barnehagene i forbindelse med eiendomstransaksjoner også vil begå lovbrudd om bruk av tilskudd, er ikke basert på empiri, men synes å bygge på hypoteser som i større grad er politisk motiverte.

Hvis det til tross for overstående blir innført en slik meldeplikt, så må den først gjelde etter at en transaksjon er blitt gjennomført. Det vil være urimelig å måtte melde om at man har besluttet å sette i gang en prosess mot det som i fremtiden kan bli en transaksjon. En slik melding kan påvirke og være forstyrrende på prosesser knyttet til et mulig salg.

Informasjonsregler, som ved sin innretning motiverer til lovbrudd, er svært uheldig. Særlig når det etter PBLs syn ikke foreligger gode grunner for at melding skal skje før transaksjonen er en realitet.

## Kapittel 19: Endringer i tilsyns- og reaksjonsbestemmelsene

### Departementets forslag:

- *Departementet foreslår å lovfeste at kommunen kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen kan holdes tilbake, reduseres eller kreves tilbakebetalt ved brudd på krav i barnehageloven med forskrifter.*
- *Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det er behov for å gi kommunen hjemmel til å føre tilsyn med kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i barnehageloven kapittel V med forskrifter.*
- *Departementet foreslår å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal reduseres ved brudd på kravene til bruk av tilskudd og foreldrebetaling.*
- *Departementet foreslår derfor ikke å innføre en bestemmelse om gjennomskjæring nå, men foreslår i stedet noen endringer i reglene om hva tilskudd og foreldrebetaling kan brukes til, se kapittel 14.*

### PBLs konklusjon:

- PBL støtter ikke forslaget om å lovfeste at kommunen kan fatte vedtak om økonomiske sanksjoner ved brudd på krav i barnehageloven med forskrifter.
- PBL støtter ikke å gi kommunen hjemmel for å føre tilsyn med kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.
- PBL støtter ikke forslag om å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal reduseres ved brudd på kravene til bruk av tilskudd og foreldrebetaling.
- PBL ser ikke noe behov for regel om gjennomskjæring.

### Begrunnelse:

De økonomiske rammene til private barnehager er allerede en stor utfordring. En hjemmel for kommunene til å sanksjonere brudd på alle regler som er satt i barnehageloven med underliggende regelverk ved økonomiske virkemidler, vil svekke de private barnehagenes økonomiske handlingsrom til å gi et barnehagetilbud av høy kvalitet.

Lovforslaget vil gi kommunene insentiver for å ilegge økonomiske sanksjoner. Økonomiske sanksjoner vil ha som konsekvens at det skjer en overføring av økonomiske midler fra private barnehager til kommunen selv.

I tilfeller der kommunale barnehager bryter de samme reglene, vil en tilsvarende reaksjon fra kommunens side ikke være aktuelt – og uansett ikke ha noen effekt.

Forslaget forskjellsbehandler derfor private og kommunale barnehager.

PBL mener dagens praksis viser at kommunene og Utdanningsdirektoratet ikke evner å utøve godt skjønn ved bruken av økonomiske sanksjoner. Det er kun et fåtall av saker de senere år hvor kommuner eller Utdanningsdirektoratet har benyttet adgangen til veiledning, alternativt å gi pålegg om retting uten at det også er heftet økonomisk sanksjon i form av tilbakebetaling av tilskudd, der reglene i barnehageloven § 23 er brutt.

En adgang til å reagere med økonomiske sanksjoner for ethvert brudd på barnehageloven med underliggende regelverk, vil vanskeliggjøre den ønskede utviklingen av barnehagesektoren. PBL mener oppmerksomheten på kvalitetsutvikling svekkes. Etter dagens regelverk er normalsanksjonen

pålegg om retting i tilfeller ved brudd på barnehagelovgivningen. Lovforslaget åpner for at fokuset flyttes fra pedagogiske endringsprosesser gjennom rettingspålegg til fokus på krav om tilbakebetaling/reduksjon av tilskudd. Det vil ikke tjene barna i barnehagen.

Erfaringene med de historiske tilsynene som kommunene var ansvarlige for, viser at kommunene ikke hadde tilstrekkelig faglig tilnærming til regelverket når tematikken omhandlet barnehagens økonomiske forhold. Det frarådes derfor å gi kommunen tilbake tilsynsmyndighet på barnehageloven kapittel V med forskrifter.

Ut fra et rettssikkerhetsperspektiv er det hensiktsmessig at tilsynsmyndigheten ligger samlet hos Utdanningsdirektoratet. Det sikrer en mer lik regel forståelse og mer lik regelpraktisering, enn om hver enkelt kommune hadde dette ansvaret.

Forslaget om hjemmel for Utdanningsdirektoratet til å fatte vedtak om at tilskudd skal reduseres ved brudd på kravene om bruk av tilskudd og foreldrebetaling, støttes ikke. Det vil skape ytterligere usikkerhet i sektoren om vedtak om tilbakebetaling av tilskudd forsterkes med vedtak om redusert tilskudd.

### **Kapittel 19.3.1 Kommunens tilsyns- og reaksjonshjemler**

- *Departementet foreslår å lovfeste at kommunen kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen kan holdes tilbake, reduseres eller kreves tilbakebetalt ved brudd på krav i barnehageloven med forskrifter.*

#### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke forslaget.

#### **Begrunnelse:**

PBL mener fokuset bør være å gi kommunene økt kompetanse for å bedre de kommunale tilsynsmyndighetenes gjennomføring av tilsyn – ikke å åpne for nye sanksjons- og reaksjonshjemler som ikke tjener ambisjonene om høyere kvalitet til beste for barna.

Dagens tilsynshjemler gir kommunene gode redskap for å sørge for at private barnehager etterlever krav i barnehageloven med underliggende regelverk. Kommunale tilsynsmyndigheter bruker pålegg om retting. PBL oppfatter at private barnehager etterlever pålegg om retting. PBL er ikke kjent med tilsynssaker hvor eiere ikke forsøker å etterkomme endelige vedtak om pålegg.

Sanksjonsmidlene midlertidig stenging og permanent stenging av barnehagen har stor preventiv effekt, er virkningsfulle og sikrer etterlevelse av rettingspålegg.

En hjemmel for tilbakebetaling og hjemmel for reduksjon av tilskudd frarådes. Det vil kunne gi insentiv om at kommuner benytter regelverket for å oppnå inntjening til kommunen selv. Den sannsynlige effekt av en hjemmel for tilbakebetaling/reduksjon i tilskudd, er at det vil virke mot sin hensikt. Det vil i de fleste tilfeller redusere barnehagens økonomiske muligheter til å skape ønsket kvalitet i barnehagetilbudet. Det vil også fjerne fokuset fra å gjennomføre gode pedagogiske endringsprosesser til et fokus på økonomiske forhold om hvordan å få redusert kostnader i egen drift for å kunne være i posisjon til å betale tilbake tilskudd etter redusert tilskuddsnivå.

Departementet trekker i høringsnotatet frem eksempel om at det bør være mulig for kommunen å trekke tilbake tilskudd dersom barnehagen ikke har oppfylt lokale forskriftskrav som det er tatt hensyn til ved tilskuddsberegningen. PBL mener reaksjonsadgangen bør begrenses til nettopp slike tilfeller, hvor det er gitt ekstra tilskudd for å oppfylle særskilte kommunalt fastsatte krav.

Et bedre alternativ i slike situasjoner er å gi statsforvalter adgang til å gi sanksjon, der barnehager ikke oppfyller lokale forskriftskrav som har vært grunnlag for ekstra tilskudd. Det vil sikre at kommuner ikke har insentiv til å ilegge økonomisk sanksjon for å oppnå inntjening.

I høringsforslaget vises det til tilfeller med brudd på nasjonale normer for grunnbemanning og pedagogisk bemanning. Dette er allerede indirekte regulert gjennom barnehageloven § 23 tredje ledd (kravet til personalkostnader). Det kan være legitime grunner til manglende oppfyllelse av nasjonale krav. PBL nevner som eksempel pedagogmangel i markedet, sykefravær og mangel på vikarer, økonomi, oppsigelser i barnehagen mv. Denne type situasjoner bør ikke være sanksjonsutsatt.

### **Kapittel 19.3.1 Kommunens tilsyns- og reaksjonshjemler (forts.)**

- *Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det er behov for å gi kommunen hjemmel til å føre tilsyn med kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i barnehageloven kapittel V med forskrifter.*

#### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke forslaget.

#### **Begrunnelse:**

PBL ser ikke noe reelt behov for at kommuner på ny skal være tilsynsmyndighet med kravene i barnehageloven kapittel V med forskrifter. Direktoratet jobber kontinuerlig med å øke kvaliteten på tilsynsgjennomføringen. PBL registrerer en positiv utvikling, hvor saksbehandlingen er forbedret fra hva tilstanden var da dette ansvaret lå hos kommunene.

Erfaringene med de historiske tilsynene som kommunene var ansvarlige for, viser at kommunene ikke hadde tilstrekkelig faglig tilnærming til regelverket når tematikken var rettet mot barnehagenes økonomiske forhold. Det frarådes derfor å gi kommunen tilbake tilsynsmyndighet på barnehageloven kapittel V med forskrifter.

Det vil være et steg tilbake å la kommunene på ny få mulighet til å være ansvarlig for gjennomføringen av disse tilsynene.

Det gjennomføres i dag mange flere tilsyn enn tidligere, da kommunene hadde tilsynsansvaret. De endelige vedtakene i tilsynene som har vært gjennomført av Utdanningsdirektoratet viser stor regeletterlevelse i sektoren.

Ut fra et rettssikkerhetsperspektiv er det hensiktsmessig at tilsynsmyndigheten ligger samlet hos Utdanningsdirektoratet. Det sikrer en lik regel forståelse og lik regelpraktisering.

### **Kapittel 19.3.2 Utdanningsdirektoratets tilsyns- og reaksjonshjemler**

- *Departementet foreslår å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal reduseres ved brudd på kravene til bruk av tilskudd og foreldrebetaling.*

#### **PBLs konklusjon:**

- PBL støtter ikke forslaget.

#### **Begrunnelse:**

PBL ser ikke at det er et reelt behov for forslaget. Det bør fokuseres på å bruke og klargjøre det regelverket vi har, i stedet for å påføre sektoren ytterligere regler.

Departementet trekker i høringsnotatet frem som eksempler på situasjoner der barnehagen har lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager. PBL mener kravet til personalkostnader er en lovbestemmelse som fortsatt har et uklart innhold. Det er heller ikke kommet på plass en ordning hvor private barnehager får opplyst hva kommunens personalkostnadsnivå er. PBL mener det bør fokuseres på å klargjøre regelforståelsen om personalkostnader, og sikre at private barnehager kommer i posisjon til å kunne innrette seg etter det kommunale kostnadsnivået. Dette kan gjøres ved at kommunene pålegges å opplyse om eget kostnadsnivå, og samtidig gi mer og bedre veiledning om regelverket.

Det må tas høyde for at en barnehages kostnadsnivå vil endres over tid. En sanksjonshjemmel for å redusere offentlig tilskudd vil ha sterke negative konsekvenser for private barnehagers mulighet til å ha et barnehage tilbud med høy kvalitet over tid. Det vil komme perioder der kostnadsnivået til private barnehager er høyere enn tilskuddsgrunnlaget. I disse periodene gir ikke dagens tilskuddssystem de private barnehagene rett til mer tilskudd.

Dette høringsforslaget om nye regler for tilskuddsberegning vil ytterligere svekke de private barnehagenes økonomiske grunnlag for drift. Det blir en økt økonomisk belastning for de private barnehagene, dersom det innføres nye alternativer for å senke tilskuddsnivåene til private barnehager.

Departementet uttrykker i tilknytning til dette lovforslaget at barnehager ikke kan benytte offentlige tilskudd og foreldrebetaling til å dekke tilbakebetalingskrav. PBL gjør oppmerksom på at Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn at årsoverskudd anses å være til fri disposisjon, og kan brukes til tilbakebetalingskrav. PBL deler Utdanningsdirektoratets lovforståelse om dette.

### **Kapittel 19.3.2 Utdanningsdirektoratets tilsyns- og reaksjonshjemler (forts.)**

- *Departementet foreslår derfor ikke å innføre en bestemmelse om gjennomskjæring nå, men foreslår i stedet noen endringer i reglene om hva tilskudd og foreldrebetaling kan brukes til, se kapittel 14.*

#### **PBLs anbefaling:**

- PBL støtter forslaget om ikke å innføre en bestemmelse om gjennomskjæring.

#### **Begrunnelse:**

PBL ser ikke noe behov for regler om gjennomskjæring.

PBL ser heller ikke noe behov for regler om overtredelsesgebyr.



## Kapittel 20: Gi Utdanningsdirektoratet hjemmel til å føre tilsyn med bruk av kostpenger

### Departementets forslag:

- *Departementet foreslår å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan føre tilsyn med bruk av kostpenger i private barnehager og fatte vedtak om reaksjoner ved brudd på kravene til bruk av kostpenger i forslaget til § 20 andre ledd andre punktum.*
- *Departementet foreslår at de ulike reaksjonsbestemmelsene skal gjelde tilsvarende ved brudd på reglene om bruk av kostpenger.*
- *Departementet foreslår at regelen om tilbakebetaling av tilskudd skal brukes på samme måte når det gjelder brudd på kravene til bruk av kostpenger.*

### PBLs konklusjon:

- PBL støtter forslaget delvis.

### Begrunnelse:

PBL mener bruken av kostpenger, på samme måte som foreldrebetaling, bør være underlagt offentlig kontroll.

Pålegg om retting anses å være tilstrekkelig, ved brudd på lovens begrensing. Det naturlige er at kostpenger betales tilbake til foreldre ved brudd på regelverket.

PBL fraråder at lovens reaksjonsmidler skal gjelde tilsvarende ved brudd på reglene om kostpenger. Det blir en sammenblanding av offentlig myndighet og privatrettslige forhold mellom barnehagen og foreldre/foresatte.

Det vil kunne oppstå krav om erstatning fra avtalepart som er foreldrene. Det blir da urimelig om det også skal komme økonomiske sanksjoner med krav om tilbakebetaling til det offentlige, på samme beløp.

Det oppstår også spørsmål om hvorfor det offentlige skal tjene penger på avtalebrudd mellom barnehagen og foreldre, når det gjelder brudd på avtalen om kostpenger.

Det kan oppstå tolkningsspørsmål ut fra avtalen om barnehageplass/kostpenger. Tilsynsmyndigheten bør ikke uten videre ha adgang til å gi avgjørende innflytelse på slike tolkningsspørsmål.

## Kapittel 21: Gi Utdanningsdirektoratet utvidet hjemmel til å innhente opplysninger

### Departementets forslag:

- *Departementet foreslår å lovfeste at ved behov for opplysninger fra andre enn barnehagen eller barnehagens nærstående, skal Utdanningsdirektoratet ha tilgang til opplysninger som direktoratet trenger for å føre tilsyn.*

### PBLs konklusjon:

- PBL støtter ikke forslaget.

### Begrunnelse:

Etter dagens regelverk skal barnehagen kunne dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med regelverket. Dersom dokumentasjonen ikke er god nok for etterprøving og kontroll, er dette barnehagens risiko. Barnehagen vil ut fra dette selv ha oppfordring til å innhente nødvendige opplysninger som kan formidles til tilsynsmyndigheten. Dette gjør hjemmelen unødvendig.

Departementet uttrykker at direktoratet opplever at barnehagene ikke alltid sender inn etterspurt dokumentasjon. PBL savner en nærmere klargjøring av bakgrunnen for manglende dokumentasjon. Har Utdanningsdirektoratet vært tydelig på hva de ønsker innsendt? Eksisterer den dokumentasjonen som etterspørres? Slike spørsmål gir ikke høringsforslaget svar på.

PBL stiller spørsmål ved om eksisterende regelverk er forsøkt benyttet på tilfredsstillende vis. Det er klagerett på pålegg om å innsende dokumentasjon. PBL er kun kjent med én klagesak som gjelder pålegg om å sende inn dokumentasjon. Dette indikerer at private barnehager innretter seg etter pålegg som gis, og at myndighetene ikke har noe reelt behov for foreslått regel.

PBL mener at lovforslaget om innsyn i forretningshemmeligheter går for langt. Selv om det er begrensinger i offentlige organers adgang til videreformidling av taushetsbelagte opplysninger, vil det være risiko for at slike likevel blir gjort kjent. Det vil også være grensedragninger og tolknings spørsmål om hva som er forretningshemmelighet, noe som gir risiko for at opplysninger blir formidlet videre selv om de er å anse som forretningshemmeligheter.

Lovforslaget gir risiko for at konkurrenter kan utnytte opplysninger som sendes inn til tilsynsmyndigheten. Dette vil kunne medføre at potensielle avtaleparter vegrer seg for å inngå avtaler med private barnehager. Det vil være en svært uheldig utvikling for sektoren.

## Kapittel 22: Økonomiske og administrative konsekvenser

En omfattende endring i finansieringen og reguleringen av private barnehager vil få betydelige konsekvenser både for barnehager og for kommunene.

I rapporten [«Kommunale konsekvenser av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter»](#) avdekker analyseselskapet Menon Economics betydelige mangler i utredningen av de fremlagte lovforslagene.

Menon har vurdert hvilke konsekvenser regjeringens høringsforslag vil få for kommunene og også sett på hvorvidt forslagene fra regjeringen er tilstrekkelig utredet.

Dette er hovedfunnene i rapporten:

- Regjeringens forslag er for dårlig utredet og bygger på et ufullstendig kunnskapsgrunnlag.
- Lovforslaget bryter med utredningsinstruksen, en instruks som alle statlige virksomheter er underlagt og som definerer minimumskrav for hvordan statlige tiltak og reguleringer skal utredes.
- Regjeringens forslag vil påføre kommunene en rekke nye oppgaver som de vil få utfordringer med å klare og løse.
- Forslagene vil påføre kommunene økte kostnader som må dekkes inn ved å nedprioritere andre oppgaver, og de vil derfor svekke kommunenes økonomiske handlingsrom.

Det er viktig å merke seg departementets utgangspunkt: Alle kostnader forslagene medfører, for eksempel kostnader til å utvikle lokale regler for finansiering, skal dekkes av kommunene innenfor dagens rammer.

Departementet anerkjenner at det blir økte kostnader for kommunene, men viser til at fleksibiliteten i måten kommunene kan lage lokale forskrifter på, åpner for at alle slike kostnader kan tas fra penger som ellers skulle kommet barna til gode, gjennom tilskudd til barnehagene.

Dette er momenter som alle bør merke seg – og ikke minst kommunene.

Høringsforslaget inneholder en svært omfattende pakke av regelendringer på et område der Stortinget og departementet legger premissene for kvalitet og innhold, mens alle oppgavene knyttet til å gjennomføre statlig politikk sendes rett til kommunene uten ytterligere finansiering.

Mens forslaget sies å skulle styrke lokaldemokratiet, er konsekvensene det motsatte.

Det vises til veiledningsmateriell som skal utarbeides. Basert på mange års erfaringer med kontroll av kommunale tilskuddsberegninger, samt de siste års erfaringer med innføring av krav til egne rettssubjekter mv., må slikt materiell ha en betydelig bedre kvalitet enn hva som har vært vanlig. Veiledningsmateriell må også være tilgjengelig før reglene trer i kraft. Etter mange års kontakt med kommuner i forbindelse med arbeid med beregninger av tilskuddssatser og utmålinger av tilskudd, er det PBLs erfaring at kommunene ønsker veiledningsmateriell til å hjelpe seg.

Hvis et slikt materiell etter hvert skulle vise seg å bli omfattende, så fører det til en standardisering som egentlig underbygger at fordi staten styrer sektoren i detalj gjennom sentrale regler, så bør også finansieringsreglene også utarbeides sentralt.

Illusjonen av selvstyre blir enda mer problematisk når kommunene oppdager at kombinasjonen av plikt til å lage gode regler, også fører til at kommunene og de private barnehagene kontinuerlig blir stående i mulige konflikter om hvordan reglene bør være, og hvordan de skal forstås.

Departementet bruker mye energi på å vise til begrepet «likeverdig barnehagetilbud». Det skal erstatte dagens likebehandlingssystem og innebærer at kommunene skal kunne innføre et aktivt forskjellsbehandlingssystem.

Ikke bare vil det resultere i at barn i barnehager forskjellsbehandles, men også vil det resultere i en kontinuerlig dragkamp om hvilke barnehager som skal sitte igjen som økonomiske tapere lokalt. Enhver diskusjon om aktiv forskjellsbehandling vil også løpende bli utsatt for vurderinger av faren for myndighetsmisbruk.

Når det gjelder forslaget om å gi kommunene adgang til å redusere antall barnehageplasser en barnehage er godkjent for, merker vi oss at kapittel 22.4 ikke inneholder noen advarsler til kommunene om at ethvert vedtak som gjøres etter denne bestemmelsen vil bli målt opp mot hvilke etablerte rettigheter barnehagene har, og med påfølgende angrep på vedtak.

Det må antas at også denne bestemmelsen i stor grad vil virke prosessdrivende, med den risiko og kostnad det medfører for kommunene.