



Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.
Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

Vår referanse: 19/01217-4
Arkivkode: A10
Christian Weisæth
Saksbehandler: Monsbakken,
Deres referanse:
Dato: 19.06.2019

KS hørings svar - høring om forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering private barnehager)

Innledning og sammendrag

KS viser til Kunnskapsdepartementets høringsnotat med forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter, datert 26. april 2019.

KS mener at:

- Endringer i barnehageloven må sikre at kommunen kan ivareta sitt ansvar for å dimensjonere, finansiere og kvalitetssikre et likeverdig barnehagetilbud med høy kvalitet til alle barn med rett til plass, uavhengig av hvem som eier barnehagen.
- Det er positivt med endringer som sikrer bedre styring, kontroll og grunnlag for å drive ulike typer barnehager med høy kvalitet. Samtidig svekker flere av forslagene kommunens muligheter til å ivareta det helhetlige ansvaret for barnehagetilbudet lokalt.
- Kommunens frie skjønn i vurderingen av om nye private barnehager skal få tilskudd bør videreføres. En eventuell utvidelse av finansieringsplikten svekker det lokale handlingsrommet og muligheten for å drive en effektiv og forutsigbar barnehagesektor. Det vil også bryte med nærhetsprinsippet og prinsippet om rammefinansiering. KS er derfor sterkt mot en utvidelse av finansieringsplikten.
- Dersom det likevel innføres en plikt for kommunen til å yte tilskudd til nye barnehager må en eventuell terskel for å avslå søknad om finansiering være lav.
- KS mener kommunen må kunne forplikte private barnehager, som en del av kommunens velferdstilbud til innbyggerne. Vi mener de minimum bør oppfylle lokale krav til bemanning, pedagogtettet og prioritering av barn med rett til plass for å motta 100 % finansiering. For å bidra til tidlig innsats og inkluderende felleskap bør private barnehager forpliktes til å delta i lokal kompetanseheving og samhandlingstiltak til beste for alle barn i kommunen.
- Det er positivt at det foreslås at kommunen kan stille vilkår om at barnehagen skal være ideell for å få tilskudd. En eventuell finansieringsforpliktelse må kun gjelde for den eier og den eierform det søkes finansiering for.
- Det er positivt at prinsippet med lokalt fastsatte satser og videre rammefinansiering av barnehagesektoren videreføres.

- Reduksjon i pensjonspåslaget i tilskuddet til private barnehager sikrer at det er mer samsvar mellom barnehagenes reelle kostnader og tilskuddet. Det bør derfor utredes ordninger for kostnadskompensasjon av pensjonskostnader for private barnehager. Eventuelle innsparinger bør beholdes i kommunen og kan benyttes til andre satsinger på barnehageområdet.
- En videre utredning av differensierte tilskuddssatser etter barnehagens størrelse må sørge for en reell omfordeling av tilskuddet innenfor eksisterende rammefinansiering, ses i sammenheng med muligheten for å holde de dyreste kommunale barnehagene utenfor tilskuddsberegningen, ta hensyn til kostnadsøkning ved pedagog og bemanningsnorm og foreslå hvordan lokale bemanningskrav kan sikre likeverdig finansiering.
- Kommunene må fortsatt ha hovedansvar for å sikre at kommunale tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode. KS støtter ikke at ansvaret for tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager flyttes til Kunnskapsdepartementet.
- Endringer i krav til rapportering, innsyn og selskapsstruktur og utvikling av et tydeligere veiledningsmaterieell legger til rette for et bedre økonomisk tilsyn og at kommunen kan gjennomføre økonomisk tilsyn med private barnehager på en enda bedre måte enn i dag.
- Kommunen bør beholde ansvaret for å behandle dispensasjonssøknader. Flytting av ansvaret til Fylkesmannen vil bidra til mer statlig byråkrati og vil potensielt svekke kommunens muligheter til å føre tilsyn med øvrige bestemmelser i barnehageloven. Det er ikke ønskelig med en egen bestemmelse i barnehageloven om hvordan kommunen skal organisere oppgavene sine, men dette er et bedre alternativ enn å flytte ansvaret for behandling av dispensasjonssøknader.
- KS støtter forslagene om å innføre en meldeplikt for private barnehager ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer, at det ikke er behov for ytterligere regulering av krav til vikarbruk og stedlig leder i kommunale barnehager

Vårt høringsvar videre omtaler disse konklusjonene i større detalj.

Kommunens ansvar for barnehagesektoren

Kommunen har plikt til å tilby barnehageplass til alle barn med rett til plass. Mange kommuner har valgt å oppfylle retten til plass ved bruk av private barnehager. Private barnehager med tilsagn om tilskudd har i sin tur rett til finansiering. Private barnehager står delvis fritt til å ivareta kommunens plikter. Det betyr at private barnehager kan prioritere barn uten rett til plass i sine vedtekter, ikke må levere det antall plasser barnehagen er godkjent for, ikke plikter å tilby deltids plasser og kan avvikle driften permanent eller midlertidig. KS vil påpeke at dette skaper en ubalanse i barnehagemarkedet, som er lite diskutert i rapportene bestilt av Kunnskapsdepartementet og i liten grad er fulgt opp i høringsnotatet. KS mener et velfungerende barnehagemarked kjennetegnes av at de ulike tilbyderne av tjenestene har de samme rettighetene og pliktene.

I dag har kommunen ingen mulighet til å sikre tilbudet private barnehager gir utover å påse at nasjonale krav oppfylles. Agenda Kaupang har på oppdrag fra KS utarbeidet en FoU om private barnehagers samarbeid med kommunenes tiltaksapparat for å undersøke hvilke muligheter kommunene ser for seg til regulering av private barnehagers deltagelse i kommunens helhetlige utdannings og oppvekstpolitikk. Rapporten publiseres i august, men foreløpige resultater viser at alle de undersøkte kommunene opplever at de private barnehagene bidrar til økt mangfold og god kvalitet i barnehagesektoren. Det er likevel private barnehager i alle kommunene som ikke deltar på felles kompetansehevingstiltak osv. Dette oppleves som utfordrende for kommunene som har et helhetlig ansvar for alle barn, uavhengig av om de går i kommunale eller private barnehager.

Høsten 2019 legger Kunnskapsdepartementet etter planen frem stortingsmelding om "Tidlig innsats og inkluderende felleskap". KS har forventninger til at denne vil bidra til å styrke kommunenes muligheter til å ivareta sitt ansvar for et helhetlig tjenestetilbud til alle barn, uavhengig av hvem som eier barnehagen de går i. KS mener det derfor er uheldig at forslag som styrker kommunens muligheter for å utvikle en helhetlig utdanning og oppvekstpolitikk i liten grad er foreslått i høringen.

Tildeling av tilskudd til nye private barnehager, krav om ideelt eierskap og terskel for finansieringsplikt

Kommunene er gitt ansvaret for helheten i barnehagetilbudet lokalt og bør derfor ha tilstrekkelige styringsmuligheter til å ivareta dette ansvaret. KS mener derfor at kommunens frie skjønn må videreføres når det gjelder finansiering. KS støtter ikke at det innføres plikt til finansiering av nye private barnehager. Dersom det likevel gjøres endringer som gjør det enklere å få tilskudd til nye private barnehager må kommunene få mulighet til å prioritere ulike eiere, pedagogiske profiler og barnehagestørrelser og sikre at nyetablering ikke går utover eksisterende private eller kommunale tilbud som kommunen ønsker å opprettholde. Videre mener KS det bør åpnes for at kommunen kan stille vilkår ved tildeling av tilskudd og kommunal finansiering. Rimelige vilkår kan være å oppfylle lokale krav til bemanning, pedagogtettet, opptak og å delta i kommunale initiativer til kompetanseheving og samhandling til beste for alle barn for å motta kommunal finansiering.

Kommunal plikt til finansiering av nye private barnehager

Forslaget om plikt til finansiering av nye private barnehager er særdeles inngripende for kommunene. Med eksisterende lov kan kommunen velge å finansiere nye private barnehageplasser. Et vesentlig moment i vurderingen vil være om det er behov for nye plasser i det området den private barnehagen vil etablere seg eller i kommunen som helhet. Kommunene kan også velge å bygge og drifte kommunale barnehager for å ivareta retten til plass i kommunen, ut fra lokalpolitiske prioriteringer. Dette har sikret at kommunene kan ha en viss kontroll med utbygningsmønster, eierskap og lokalisering av nye barnehager for å ivareta sitt ansvar etter barnehageloven.

KS kan ikke se at en utvidelse av kommunens plikt til å finansiere nye private barnehager vil bidra til økt kvalitet eller mangfold når det gjelder barnehagestørrelse, eierskap eller pedagogiske profiler. En plikt til finansiering, slik KS leser forslagene, gir ikke kommunen større handlingsrom til å prioritere ulike typer barnehager for å ivareta mangfoldet. KS er derimot bekymret for at en finansieringsplikt på sikt vil bidra til en enda større vridning mot få og store aktører som vil kunne etablere seg i områder der det allerede er tilstrekkelig antall barnehageplasser. Dette kan fortrenge eksisterende private og kommunale barnehager mot kommunens ønsker og prioriteringer.

Høringsnotatet peker på at en plikt til finansiering vil kunne føre til overkapasitet og økt konkurranse. Det er for tiden lave fødselstall som bidrar til redusert behov for barnehageplasser i en rekke kommuner. Som følge av dette oppstår det overkapasitet i mange kommuner allerede. Kommunene velger i stor grad å ta av for disse svingningene i kommunale barnehager av to årsaker. For det første ønsker ikke kommunene å frata de eksisterende private barnehagene driftsgrunnlaget og for det andre har ikke kommunen anledning til å pålegge redusert kapasitet i private barnehager. I tillegg mener KS at det blant private barnehager vil være mest utfordrende for små enkeltstående barnehager i områder med overkapasitet å ha mulighet til å justere driftsnivået etter behov. Større aktører vil ha et større handlingsrom for å justere bemanning og kapasitetsutnyttelse i perioder med overkapasitet. En villet situasjon med overkapasitet vil derfor kunne bidra til en vridning mot færre og større aktører i den private delen av barnehagesektoren. En slik konsekvens vil eventuelt være i strid med intensjonene med regelverksgjennomgangen.

En eventuell plikt til finansiering og overkapasitet som følge av dette, vil potensielt være utfordrende for alle barnehager i kommunen, både kommunale og private. Kommunen vil, som det påpekes i den økonomiske og administrative utredningen av spørsmålet, kunne få økte utgifter til kommunale

barnehager per barnehageplass og påfølgende økte tilskudd til private barnehager. Som konsekvens vil private barnehager kompenseres økonomisk for kostnader som kommunen pådrar seg som følge av overetablering uten at det er sannsynliggjort at de private barnehagene får tilsvarende økte kostnader.

Regjeringen foreslår å kompensere kommunene for mindre effektiv barnehagedrift som følge av en utvidet finansieringsplikt. KS mener det er svært spesielt at regjeringen vurderer å finansiere mindre effektiv drift av barnehagesektoren i en tid der det stilles stadig sterkere krav til effektiv bruk av offentlige midler. KS vil også fremheve at en eventuell finansieringsplikt skaper mindre forutsigbarhet for kommunene i sin økonomiske planlegging og at kommunene i noen grad mister kontroll over egne kostnader. Dette vil innskrenke kommunens handlingsrom og vil kunne få negative konsekvenser for andre tjenesteområder.

Et av argumentene for endringer i finansieringen er at overkapasitet vil gi flere barn tilbud om plass tidligere. KS mener en slik politisk ambisjon kan løses på andre måter enn å endre kommunens plikt til finansiering av private barnehager. En eventuell utvidelse av retten til plass må følge vanlig fremgangsmåte for kompensasjon av nye oppgaver til kommunene og gi kommunene frihet til å velge hvordan de ønsker å oppfylle en slik rett.

KS henviser for øvrig til departementets vurdering av tilsvarende forslag i Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) og mener at det ikke er fremkommet argumenter i høringen som endrer konklusjonene fra den gang: *“Et fritt kommunalt skjønn vil sikre at kommunen ikke forpliktes til å finansiere barnehager som fører til overetablering. En overetablering av nye barnehageplasser kan gi kommunene en svært kostnadskrevende barnehagestruktur. Dette kan føre til at flere barnehager i kommunen må drive med ledig kapasitet. Videre kan det være en risiko for at enkelte barnehager som er etterspurt av brukerne må nedlegges, fordi den av økonomiske årsaker ikke klarer å drive med ledig kapasitet. Det vil være uheldig om mange barnehager som stat og kommune har finansiert via investeringstilskudd og driftstilskudd senere skulle legges ned, slik at investeringene ikke kommer samfunnet til gode også på sikt”.*

Terskel for plikt til finansiering av nye private barnehager

Kommunens frie skjønn må videreføres. Om det likevel skulle komme endringer i plikten til finansieringen må kommunene tilføres vedtakskompetanse på en slik måte at kommunen kan prioritere ulike barnehager med ulike pedagogiske profiler, størrelser og eierskap ut fra lokale vurderinger. Slik vil kommunen få mulighet til å utvikle lokale tilbud til beste for innbyggerne i kommunen. KS mener derfor at terskelen for å avslå søknad om tilskudd skal være lav og at terskelen må settes lavere enn forslagene i høringsnotatet.

Høringsnotatet drøfter i liten grad hva som skal vurderes som negative eller vesentlige negative konsekvenser, hvem som skal omfattes i vurderingene og hvordan ulike vurderinger skal veies opp mot hverandre. Slik KS leser forslagene i høringsnotatet innebærer vurderingene for negative konsekvenser at de kan knyttes til videre barnehagedrift for både kommunale og private barnehager, mens det i vurderingen av vesentlige negative konsekvenser kun kan knyttes til kommunens finansiering og at det på lenger sikt vil gi dyrere barnehagestruktur.

KS mener kommunen må tilføres en generell beslutningskompetanse ved finansiering av nye private barnehager. Om dette tilføres med dagens kan-bestemmelse vil terskelen for finansiering være lavere enn forslagene i høringsnotatet. Gjennom den generelle vilkårlæren bør retten til tilskudd knyttes til oppfyllelse av den lokale barnehagemyndighetens vedtatte krav til bemanningstetthet, pedagogtetthet, opptak av barn, deltagelse i kompetanseheving, krav til deltagelse i brukerundersøkelser og samarbeid med kommunens øvrige tjenester rettet mot barn og unge. Dette sikrer at nye private barnehager ivaretar kommunens plikter etter barnehageloven med forskrifter og at de får finansiering som tilsvarer utgiftsbehovet for å drive tilbud av tilsvarende kvalitet og krav.

KS mener at en slik bestemmelse også på sikt må gjelde for alle eksisterende barnehager for å sikre likeverdighet og like konkurransevilkår mellom nye og eksisterende barnehager, uavhengig av om de er kommunale eller private. KS vil spille inn konkrete måter å håndtere eventuelle avvik på en slik likeverdighetsforpliktelse i den planlagte prosessen knytte til etterslep i tilskuddsberegningen. KS har allerede utviklet en modell som på en enkel måte kan ivareta både etterslep ved innføringen av nasjonale krav og mulige mekanismer for håndheving av lokale krav knyttet til for eksempel bemanning- og pedagogtetthet. Implementeringen av en slik modell vil sikre et likeverdig tilbud av høy kvalitet og at kommunale tilskudd til private barnehager kommer barna til gode.

Krav om ideelt eierskap for å få tilskudd

Det er positivt om kommunen kan stille rimelige vilkår til private barnehager for å få tilskudd. Forslaget om at kommunen kan knytte vilkår til om private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd er derfor positivt. At kommunen kan stille krav om at de som leverer tjenester på vegne av kommunene er ideelle gjelder innenfor flere tjenesteområder i dag og mange kommuner benytter muligheten for eksempel i anbudskonkurranser. En tilsvarende mulighet innenfor barnehageloven gjør at kommunen i større grad kan utvikle helhetlig politikk på tvers av tjenesteområder.

Kommunens plikt til finansiering av ideelle barnehager må omhandle sikringsbestemmelser om hva som skjer ved opphør av drift, nedleggelse, endring i eierform eller salg av barnehagen. Det vil være urimelig om kommunen vil være pliktig til å fortsette finansieringen om barnehagens drift og eierform endres i strid med forutsetningen for det opprinnelige vedtaket for finansiering. Videre er det problematisk at tilsynet med økonomien i private barnehager flyttes til Kunnskapsdepartementet når det samtidig foreslås at regelverket åpnes for at kommunen kan stille vilkår om at barnehagen reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedriften eller samfunnsnyttige formål. I og med at departementets tilsyn kun skal gjelde forslag til ny § 15, er det uklart om kontroll med ideelle barnehagers overskudd og at disse reinvesteres i barnehagen eller andre samfunnsnyttige formål vil være mulig å gjennomføre for kommunen eller departementet.

KS mener det bør tilføres kommunens kompetanse om å stille vilkår, deriblant hva som regnes som ideell og hvilke formål man regner som samfunnsnyttige, ved behandling av søknad om tilskudd. Det er viktig at regelverket ikke benytter for snevre definisjoner av ideell virksomhet, slik at kommunens handlingsrom bevares i vurderingene. Det vil likevel være en forventning om at det legges rammer for hva som skal og kan vurderes, hvilke dokumentasjonskrav som kan stilles og så videre. Gjeldene rett og praksis innenfor andre tjenesteområder bør tillegges vekt i vurderingene av hva kommunen kan stille vilkår om. Det følger av anbudsregelverket og for eksempel den ulovfestede vilkårs læren at man kan stille rimelige vilkår. Forslag om å reservere konkurranser om helse og sosialtjenester til ideelle aktører var på høring i 2018.

KS mener det kan være rimelig å stille krav om bestemte organisasjonsformer, men at slike bestemmelser ikke vil være uttømmende. KS mener krav til organisasjonsform kan være et av kriteriene man vektlegger i en konkret saksbehandling og at det bør tilføres kommunens kompetanse om å stille slike vilkår ved behandling av søknad om tilskudd.

Tilskuddsberegning til private barnehager

Det er positivt at prinsippene for rammefinansiering videreføres. Kommunene er ansvarlige for det helhetlige tjenestetilbudet til sine innbyggere og rammefinansieringen sikrer at tilskudd til private barnehager gjenspeiler geografiske forskjeller, hvordan kommunen har prioritert barnehager og hvilket økonomisk handlingsrom kommunene har. Ordninger som bryter med dette prinsippet vil utfordre det lokale handlingsrommet unødige.

Kommunene har prioritert barnehagesektoren etter overgangen til rammefinansiering i 2011 og både pedagogtetthet og bemanningstettheten har økt etter at kommunen fikk ansvar for finansiering.

Kostnadsveksten gjenspeiler dette og har vært høyere innenfor barnehageområdet enn i kommunal sektor for øvrig.

Differensiert tilskuddssats etter antall barn

KS er positive til endringer i tilskuddssatsen som i større grad tar hensyn til smådriftsulempes og stordriftsfordeler for både kommunale og private barnehager. KS vil sammen med kommunene bidra i dette arbeidet.

For KS er det viktig at de samlede tilskuddene til private barnehager ikke øker og at det skjer en reell omfordeling av tilskudd innenfor eksisterende rammefinansiering. KS mener derfor man bør ta utgangspunkt i de reelle tilskuddssatsene til private barnehager i analysene. Kostnader og knekkpunkt må beregnes uten potensielle feilkilder i regnskapsdata fra KOSTRA-rapporteringen og kommuner uten private barnehager bør holdes utenfor analysene. I analysene er det også viktig å korrigere for tilpassing til pedagog og bemanningsnorm.

Det er ufullstendige beregninger av kostnadsendringer for kommunene i Telemarkforsknings rapport 2019 om differensiert tilskuddssats og det er derfor viktig at dette utredes nærmere.

KS støtter muligheten til å holde de dyreste kommunale barnehagene utenfor og henviser til høringsuttalelse fra 2015. KS vil likevel bemerke at dette må vurderes opp mot og i sammenheng med nasjonale knekkpunkt for tilskuddssats. Slik beregningene for de nasjonale knekkpunktene er foretatt i rapport fra Telemarkforskning 2019 er kostnadene til alle barnehager med, også de aller dyreste barnehagene. Det må utvikles metoder for å håndtere dette både i beregningen av nasjonale knekkpunkt og den konkrete tilskuddsberegningen til hver enkelt kommune. KS henviser til pågående prosjekt om utredning av digital tilskuddsmodell og forutsetter at en slik modell vil gjøre beregningene av kostnader til enkeltbarnehager på en slik måte at de enkelt kan holdes utenfor tilskuddsberegningen.

KS mener det er nødvendig å undersøke om smådriftsulempene kan korrigeres på andre måter enn gjennom differensiert tilskuddssats etter barnehagens størrelse.

KS mener at det bør utredes hvordan man kan sikre både like krav til bemannings- og pedagogtetthet og likeverdig finansiering og hvordan dette eventuelt kan tilpasses innenfor en modell med differensiering av tilskuddssatsen etter barnehagens størrelse. Forslag om avkortning av tilskudd basert på kommunens bemanningsfaktor er omtalt i høringen under gjengivelsen av PBLs krav til gjennomgang av finansierungsordningen. En tilskuddsmodell som åpner for å holde tilbake tilskudd, hvis private barnehager kompenseres for kostnader til bemanning de ikke har, vil bidra til større legitimitet for hele barnehagesektoren. En slik modell vil sikre gode og likeverdige tilbud til alle barn, uavhengig av barnehagens eierform.

Telemarkforsknings rapport fra 2019 knytter smådriftsulempes til antall barn, og tar slik ikke hensyn til barnegruppens sammensetning. Det utarbeides ulik tilskuddssats for barn over og under tre år. Det er derfor nødvendig at utredningen tar hensyn til barnas alder i utregningen av nasjonale knekkpunkt, hvordan dette påvirker beregningene som skal ligge til grunn for justering av satsene lokalt. Det er også vesentlig at utredningen utreder utbetalingen av tilskudd etter barns alder for barn under knekkpunktene. Det må undersøkes hvordan utbetalingene til enkeltbarnehager vil kunne påvirkes av ulik andel barn over og under tre år og hvordan regelverket sikrer at de nasjonale knekkpunktene tar hensyn til ulik aldersfordeling for barn over og under tre år.

Telemarkforsknings rapport fra 2018 påpeker at det er høyere overskudd i private barnehager med høy andel barn under tre år. Det er derfor nødvendig å se om faktoren på 1,8 for beregning av tilskudd til denne barnegruppen også er aktuell å videreføre som i dag.

De fremtidige tilskuddssatsene vil basere seg på nasjonale minimumskrav til bemanning. Det er vesentlig både for kommuner og private barnehager at erfaringer fra kostnadsøkningen med bemanningsnorm inngår i utredningen og at treffsikkerheten til faktoren på 1,8 adresseres.

Utredningen bør også ta hensyn til hvordan ulik tilskuddssats og innføring av knekkpunkt etter antall barn kan føre til tilpasninger i barnehageopptaket. Det må derfor vurderes om knekkpunktene kan føre til at kommunene klarer å ivareta retten til plass i barnehage, om de økonomiske incentivene for å utnytte godkjent areal reduseres i private barnehager.

Regjeringens ambisjon med det nye regelverket er en mangfoldig barnehagesektor med rom for barnehager med ulik størrelse, eierform og ulike pedagogiske profiler. En reell økning av tilskuddet til de minste barnehagene vil kunne gi incentiver for oppkjøp av private barnehager som tidligere har hatt en vanskelig driftssituasjon. Det er derfor viktig at endringer for å sikre en type mangfold, ikke risikerer å påvirke mangfoldet på andre måter. Slike uintenderte virkninger av endringer i tilskuddsberegningen bør derfor adresseres i utredningen.

Tilskudd til pensjoner i private barnehager

Pensjonspåslaget til private barnehager bør reduseres for å sikre at det er mer samsvar mellom barnehagenes reelle kostnader og tilskuddet som gis av kommunen. Telemarksforsknings rapport viser at vesentlige kommunale midler utbetales til formålet uten at private barnehager i gjennomsnitt har kostnader som tilsvarer nåværende pensjonspåslag. En endring av reglene for tilskudd til pensjon vil bidra til at kommunesektoren får økt handlingsrom til faktisk å finansiere bemannings- og pedagognorm fullt ut og gjennomføre andre lokale satsinger i barnehagesektoren eller på andre tjenesteområder.

KS vil oppfordre til en videre utredning av en modell med refusjonsordning for faktiske pensjonskostnader. Denne kan begrenses oppad til valgt nivå, og alle barnehager som har ordninger med kostnader oppad til denne grensen får pensjonskostnadene refundert. I tillegg kan man videreføre en søknadsordning for barnehager over denne grensen, som har inngått pensjonsavtaler tilbake i tid.

Om det likevel skal ytes pensjonspåslag til alle private barnehager, uavhengig av faktiske pensjonsutgifter, bør man sette påslaget relativt lavt. Dette vil sikre formålet med likeverdig økonomisk behandling og at foreldrebetaling og tilskudd kommer barna til gode.

Dersom det videreføres et prosentvis pensjonspåslag til alle private barnehager, mener KS proSENTSatsen bør fastsettes til rundt 7,7 prosent, som var det nasjonale gjennomsnittet for pensjonskostnader i private barnehager i 2017. Et slikt nivå vil føre til at de fleste barnehager får dekket sine pensjonskostnader uten søknadsbehandling. Et høyere pensjonspåslag enn dette vil overkompensere langt flere barnehager og det bør særlig begrunnes hvorfor mer enn halvparten av private barnehager skal kompenseres for utgifter de ikke har. Samtidig varierer kostnadene til pensjon over tid og det kan derfor være rimelig å fastsette en proSENTSats som justeres årlig, basert på de gjennomsnittlige pensjonskostnadene i private barnehager. Fastsettelsen av en slik prosent kan for eksempel ta utgangspunkt i at ikke mer enn 50% av de private barnehagene skal få dekket kostnader til pensjon de ikke har.

KS er enig i at en søknadsordning for dekning av pensjonskostnader når pensjonspåslaget reduseres skaper mer saksbehandling for kommunene. Samtidig innebærer det en betydelig innsparing for kommunene om den samlede finansieringen ikke svekkes. Om kommunesektoren og barnehagesektoren beholder innsparingen er dette noe KS kan støtte fullt ut. KS forutsetter derfor at innsparingene ved reduksjon i pensjonsutgifter blir værende i kommunesektoren og brukes til finansiering av barnehagetilbudet lokalt, andre lovpålagte oppgaver eller lokale satsninger til beste for alle innbyggerne i kommunen. KS vil også bidra til å utrede hvordan saksbehandlingen kan forenkles med større omfang av søknader og hvilke krav til dokumentasjon som bør gjelde både for kommunen og private barnehager.

KS mener det, uavhengig av valg av påslag, fremdeles er urimelig at private barnehager får dekket pensjonskostnader til personal man ikke har. KS mener at kunnskapsgrunnlaget bestilt av regjeringen om dette spørsmålet peker på en betydelig mangel ved dagens finansieringssystem, der pensjonspåslaget i tilskuddet utbetales til private barnehager per barn. Faktiske pensjonskostnader er knyttet til bemanningstetthet og lønnskostnader. Nasjonal statistikk viser at private barnehager har lavere bemanningstetthet og lavere pedagogtetthet enn kommunale barnehager. Bemanningstettheten har økt i både private og kommunale barnehager fra 2017 til 2018, men differansen i antall barn per årsverk mellom private og kommunale barnehager er opprettholdt. KS mener det bør vurderes om pensjonstilskuddet kan knyttes opp mot antall årsverk i stedet for antall barn.

KS støtter endringer som gjør saksbehandlingene enklere. Vi er imidlertid usikre på om at det ikke lenger skal vurderes om pensjonsutgiftene er «vesentlig høyere», vil føre til mer effektiv saksbehandling. Om kravet til vesentlighetsvurdering fjernes i forskriften kan det i praksis betyr at kommunene må utbetale små summer og ubetydelige beløp. I stedet vil KS foreslå at vesentlighetsvurderingen tydeliggjøres med nasjonale retningslinjer for hvordan søknadene skal behandles, slik at det ikke fører til vesentlig mer saksbehandling også for mindre beløp.

KS støtter en oppdatering i forskriften om krav til avtaler inngåelse må være gjort før 1.1.2019 for søknadsordningen. Dette sikrer at private barnehager som har inngått avtaler tilbake i tid får dekket sine pensjonskostnader begrenset oppad til kommunens utgifter til pensjon.

Regulering av private barnehagers organisering, låneopptak, krav til rapportering, meldeplikt og bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

KS ønsker en regulering av private barnehager som sørger for at kommunale tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode og som bidrar til at kommunen kan ivareta sine plikter etter barnehageloven. Samlet vil en tydeligere regulering av barnehagens organisering, krav til låneopptak og rapportering gi et godt grunnlag for å føre tilsyn med bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Meldeplikt er et begrenset virkemiddel for kommunene, og deres mulighet til å ivareta sin plikt til å tilpasse utbygging og driftsformer til lokale behov.

Barnehage som selvstendig rettssubjekt

KS støtter forslaget om forbud mot å eie eller drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som driver barnehage. Dette vil gjøre økonomisk tilsyn med den enkelte barnehage enklere å gjennomføre. Det vil også redusere risiko for at barnehagen blir ansvarlig for økonomiske transaksjoner som ikke har med barnehagedrift å gjøre. Dette reduserer risiko for konkurs og uforutsigbar drift, som vil komme barn og foreldre til gode og gjør at kommunen får større forutsigbarhet i å sikre retten til barnehageplass. KS støtter at unntaket fra revisjonsplikten oppheves for mindre barnehager. Dette vil gjøre tilsyn og kontroll enklere å gjennomføre og sikrer lik behandling av regnskapsopplysninger og rapportering for alle barnehager uavhengig av størrelse. Alle endringer som presiserer og avgrenser barnehagens muligheter for å ha kompliserende eierskapsstrukturer taler for at kommunene kunne beholdt ansvaret for å gjennomføre tilsyn selv.

KS kan ikke se at det finnes gode grunner for å tillate annen type virksomhet i samme rettssubjekt. Departementet har heller ikke gitt eksempler på hvilke typer virksomhet dette eventuelt skulle være. KS er usikker på om det er behov for unntak fra kravet om at mindre private barnehager skal være selvstendig rettssubjekt, da det i liten grad er omtalt i høringsnotatet hva som skal være begrunnelsen for et slikt unntak. KS er videre usikker på om det er nødvendig med unntaksbestemmelser om at det er styret for rettssubjektet som driver barnehagen, som er det øverste ansvarlige organet i tilfeller der barnehagen er unntatt kravet til å være et selvstendig rettssubjekt.

KS støtter at styret for barnehagen skal være barnehagens øverste ansvarlige organ. KS mener endringer i barnehageloven bør være konsistente på tvers av forskrifter og ber derfor om at det vurderes om endringene i ansvarsforhold også bør oppdateres i andre deler av barnehageloven med forskrifter.

KS mener en overgangsperiode bør settes til 2 år fra eventuelle lovendringer trer i kraft. Dette vil gi tilstrekkelig tid for private barnehager til å tilpasse seg endrede krav.

Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

KS mener at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagene til gode og støtter at dette fremheves i egen formålsbestemmelse. Det blir slikt et relevant tolkningsmoment i vurderingen av de øvrige kravene i nåværende §14 a.

KS mener at dagens regelverk i hovedsak fungerer etter hensikten, men har i regelverksgjennomgangen spilt inn flere utfordringer kommuner har meldt om i gjennomføring av tilsyn, som går på muligheten for innsyn i dokumentasjon i transaksjoner med nærstående og utfordringen med å gjennomføre tilsyn i konsern med barnehager i ulike kommuner. KS har også viderefremmet kommunenes frustrasjon med lang saksbehandlingstid hos Fylkesmannen ved klagesaksbehandlinger. Det har også vært frustrerende for kommuner som har gjennomført økonomisk tilsyn at Fylkesmannen i liten grad har kunnet gi veiledning om regelverket, fordi de er klageinstans. Flere av de problematiske sidene ved dagens oppfølging av regelverket er slikt forsøkt rettet i forslagene, blant annet med en statlig veileder og økte krav til rapportering og oversiktighet i selskapsstrukturer.

KS støtter ambisjonene til regjeringen om at eventuelle endringer i reguleringen av private barnehager bør stå seg over tid. KS ber likevel om en evaluering av praktiseringen av regelverket etter en periode. Dette sikrer at nasjonale myndigheter vil få erfaringer med praktiseringen av regelverket og om formålsbestemmelsen om at foreldrebetaling og offentlige tilskudd kommer til gode er i varetatt med endringer i regelverket som konsekvens av lov og forskriftsendringer i denne høringen. Evalueringen kan også foreslå eventuelle forbedringer i regelverket som sikrer formålet med loven. Kommuner, fylkesmenn, private barnehager og tilsynsmyndighet må involveres i evalueringen.

KS mener det er bra at Kunnskapsdepartementet klargjør bestemmelsen og foreslår å utarbeide en statlig veileder og slik gi en større forståelse for regelverket og hvordan dette skal håndheves. KS vil samtidig fremme at bedre veiledning fra statlige myndigheter i forståelsen av gjeldene regelverk ville gjort kommunesektoren bedre i stand til å gjennomføre tilsyn. Bedre statlig veiledning har vært etterlyst blant mange kommuner som har gjennomført økonomisk tilsyn. Agenda Kaupangs rapport om kommunens tilsyn viste for eksempel at regelverket for økonomisk tilsyn ble vurdert som mindre egnet blant kommunene som hadde gjennomført økonomisk tilsyn, enn i kommuner som ikke hadde gjort dette.

Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak

Å begrense muligheten til låneopptak for private barnehager vil sikre mer oversiktlig økonomi i private barnehager og redusere potensiell finansiell risiko som kan gå ut over kvaliteten på barnehagetilbudet eller nedleggelse av barnehageplasser. Rapporten fra Gøril Bjerkan om private barnehagers adgang til å stifte gjeld påpeker at økt gjeldsgrad ikke bidrar til å realisere målene for sektoren. Samtidig vil økt risiko, gjennom låneopptak, kunne gå ut over kommunens mulighet til å tilby barnehageplasser om dette fører til konkurser. En tydelig regulering av dette vil sikre at det ikke blir annen og lempeligere reguleringer av private barnehager enn av kommunale barnehager. Siden noe av argumentasjonen for forbud mot låneopptak er å sikre at kommunen kan ivareta sin plikt til å tilby barnehageplass er det betenkelig om kommunene ikke lenger skal ha innsyn i private barnehagers økonomiske disposisjoner gjennom rapportering av resultatregnskap og øvrige økonomirapportering.

KS mener reguleringen på sikt også bør gjelde for eksisterende lån. En rimelig overgangsperiode kan være 2 år. Som utredningene til BDO og Gøril Bjerkan påpeker kan store låneopptak være svært

problematisk. For kommunen er det viktig at det er lav risiko for konkurs, slik at private barnehager kan være med å oppfylle retten til barnehageplass. Det er derfor ønskelig at private barnehager tar minst mulig økonomisk risiko. Det er høyere risiko for at private barnehager inngår låneavtaler som ikke er relevante for barnehagedriften når barnehagene bruker andre typer lån enn vanlige banklån fra finansforetak. Det er også vanskelig å spore hva lån er ment å finansiere, når barnehagene tar opp andre typer lån. Andre typer lån kan derfor komplisere tilsyn med økonomien i private barnehager. Samlet taler dette for en regulering som også bør gjelde for eksisterende lån.

Hjemmel til å få opplysninger som er nødvendige for å kunne utføre tilsynet

KS støtter en utvidelse av hjemmelen for tilsynsmyndigheten til å innhente opplysninger den trenger for å føre tilsyn. Vi har, på oppfordring fra kommunene, påpekt at det har vært utfordrende å føre tilsyn med transaksjoner med nærstående fordi det har vært krevende å få tilgang til nødvendige opplysninger. En utvidet hjemmel som forplikter både eier og nærstående til å legge fram opplysninger tilsynsmyndigheten trenger, mener KS vil bidra til å gjøre det enklere for kommunen å føre tilsyn og ivareta sine plikter dersom kommunalt tilsynsansvar videreføres.

Meldeplikt

KS støtter at departementet får hjemmel til å fastsette bestemmelser om meldeplikt for private barnehager ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer i forskrift. Kommuner gir tilbakemeldinger om at de ofte får beskjed sent i prosesser om nedleggelser, eierskifte og andre organisatoriske endringer og at dette gjør arbeidet med å tilby et tilstrekkelig barnehagetilbud vanskeligere. Det er kommunen som har plikt til å tilby barnehageplasser og skal påse at utbyggingsmønster er tilpasset lokale forhold og behov.

KS vil samtidig påpeke at dette er en regulering som i liten grad, utover å gi kommunen informasjon om enkeltbarnehager, vil bidra med å utvikle kvaliteten i barnehagesektoren eller ivareta et mangfold av barnehager etter barnehagens størrelse, eierform eller pedagogisk profil. Vi viser også til forslaget om at kommunen kan stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd og at det ikke foreslås å knytte betingelser til videre drift med samme eier eller eierform for at kommunen fremdeles skal ha plikt til finansiering. Det bør derfor vurderes om meldeplikten bør inneholde bestemmelser som sikrer at kommunen kan vurdere om eierskifte eller andre organisatoriske endringer kan medfølge bortfall av plikten til finansiering.

Ansvar for å føre tilsyn, økonomisk tilsyn og behandle dispensasjonssøknader fra bemanningskrav

KS er positivt til at kommunene beholder tilsynsmyndighet for øvrige reguleringer på barnehageområdet, men vil samtidig påpeke at det er uheldig å dele tilsynsansvaret for ulike områder i barnehageloven på den måten som foreslås i høringen. Kommunene har erfaring med at det er sammenheng mellom økonomiske disponeringer og andre bestemmelser i barnehageloven og at begge typer av tilsyn opplyser hverandre. Forholdet mellom de to ulike typene tilsyn omtales også i høringsnotatet og det forventes at nasjonale myndigheter og kommunen oppretter nødvendig kontakt og samarbeid. Det er likevel uheldig at kommunen ikke gis mulighet til å følge opp økonomiske forhold ved tilsyn og kun må melde bekymring videre til direktoratet. KS er sterkt i tvil om direktoratet vil få ressurser til å følge opp slike henvendelser fra kommunene på en god måte og innen rimelig tid.

Fragmenteringen av myndighetsoppgavene på barnehageområdet som foreslås gjennom å flytte ansvaret for økonomisk tilsyn Utdanningsdirektoratet, behandling av dispensasjonssøknader til fylkesmannen og at kommunen skal føre tilsyn med øvrige bestemmelser, er etter vår vurdering svært uheldig. KS mener de ulike bestemmelsene i lov om barnehager må ses i sammenheng og at forslagene i for stor grad reduserer kommunens muligheter for dette.

Ansvar for økonomisk tilsyn

KS mener det er uheldig å flytte ansvaret for økonomisk tilsyn med private barnehager bort fra kommunene. Private barnehager drives i all hovedsak med kommunal finansiering. Tilsyn med bruk av kommunale tilskudd og overføringer er normalt et kommunalt ansvar. Kommuneloven er tydelig på at kommunestyret har det øverste tilsyn med den kommunale forvaltningen, og kan forlange enhver sak lagt frem til orientering eller avgjørelse. At man definerer ulikt tilsynsansvar for kommunene for ulike sektorer er uheldig. Prinsipielt mener KS at det er kommunen som yter tilskuddet selv må kunne følge opp og føre tilsyn med at tilskuddet blir brukt etter formålet. I pågående høring om internkontroll i forbindelse med oppfølging av ny kommunelov presiseres det at “[k]ommunenes lovpålagte oppgaver vil fortsatt være kommunens ansvar selv om den velger å la private helt eller delvis utføre dette.” Det er derfor urimelig å undergrave kommunens ansvar ved å flytte innsyn, risikovurdering og tilsyn med økonomien i private barnehager til Kunnskapsdepartementet.

Departementet henviser til regelverket for friskoler og universitets og høyskoler. Samtidig er det viktige prinsipielle forskjeller med økonomiforvaltningen i disse sektorene. Private barnehager får tilskudd fra kommunen, mens universitets og høyskolesektoren og friskoler finansieres av statlige overføringer. Av dette følger det at det fremdeles bør være slik at statlige myndigheter bør ha tilsynsansvar for statlige tilskudd og at kommunen bør føre tilsyn med kommunale tilskudd. En kompliserende faktor i tilsynet med friskoler er at kommunene utbetaler tilskudd til spesialundervisning. Kommunene kan verken benytte styringsvirkemidler i forhold til friskolenes måte å organisere spesialundervisningen på eller påse at tilskuddene som ytes av kommunene blir brukt etter formålet. Dette synliggjør at statlig tilsyn med bruk av kommunale tilskudd er komplisert og at forholdet mellom hvilke midler staten kan og bør føre tilsyn med, ikke er tilstrekkelig utredet til å konkludere på dette. Ulike modeller og virkemidler bør vurderes nærmere før man beslutter å flytte tilsyn med økonomien i private barnehager.

Om kommunene får mulighet til å stille vilkår om at barnehagen skal være ideell for å få tilskudd vil ikke forslag til ny § 15 være uttømmende som tilsynshjemmel. Det er derfor uklart om og hvem som skal føre tilsyn med barnehager som får tilskudd under denne forutsetningen og om dette er dekket av formålsbestemmelsen i §14 annet ledd, da merknaden til denne presiserer at *barnehagen kan ta utbytte eller foreta andre utdelinger av overskudd til eier dersom barnehagen oppfyller kriteriene i ny § 15 med forskrifter.*

KS mener kommunene i senere tid har opparbeidet seg betydelig kompetanse og bygget kapasitet på området. KS bidratt til spredning av erfaringer med praktiseringen av regelverket. I samarbeid med enkeltkommuner er det også utarbeidet et rammeverk for gjennomføring av økonomisk tilsyn. Sammen med viktige avklaringer fra Fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet i klagesaker, er det i dag større kompetanse på regelverket enn det som var tilfellet når Agenda Kaupangs rapport “Kartlegging av kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager” ble publisert av Utdanningsdirektoratet høsten 2017. I regelverksgjennomgangen har KS understreket behovet for å endre regelverket knyttet til tilsyn med barnehagekonsern og kjeder, spesielt der hvor barnehagene er plassert i ulike kommuner og fylker. KS har pekt på modeller hvor kommunene beholder hovedansvar for tilsyn med enkeltbarnehager, men at deler av tilsynet som omfatter transaksjoner med nærstående og andre forhold som knytter seg til barnehageeiere med barnehager i ulike kommuner, kan flyttes.

Slik barnehagelovens bestemmelser er utformet skal mange av vurderingene i dagens §14 a, bokstav b og c knyttes enten opp mot kommunens kostnader eller kostnader i det lokale markedet. Siden det må gjøres konkrete vurderinger i hver enkelt sak kan vi ikke se at flytting av ansvar for tilsynet til Kunnskapsdepartementet vil føre til en enklere vurdering av regelverket. Dette kan også svekke argumentet om at det er særskilte fordeler med å samle kompetanse og kapasitet ett sted.

KS er bekymret over at flyttingen av tilsynsansvaret vil føre til færre tilsyn med økonomien i private barnehager enn tilfellet ville vært om ansvaret, med økt krav til rapportering og tydeligere

selskapsstrukturer, ble beholdt i kommunene. Departementet legger i høringen opp til at tilsyn skal gjennomføres i omtrent samme omfang som innenfor friskoleområdet, hvor ansvaret ligger hos Utdanningsdirektoratet. Tilgjengelig oversikt viser at Utdanningsdirektoratet gjennomførte 2 tilsyn med økonomiforskriften i 2017. Det ble totalt gjennomført omtrent 50 tilsyn med private skoler samme år. Det var omtrent 350 skoler totalt. Om man legger til grunn tilsvarende tilsynsaktivitet vil det omfatte enten rundt 15 eller i underkant av 400 tilsyn i året, avhengig av hvordan man tolker ambisjonene som fremkommer i høringsnotatet. Det vil uansett ta noe tid før statlige myndigheter vil gjennomføre tilstrekkelige risikovurderinger og gjennomføre tilsyn med alle private barnehager. KS mener derfor at en flytting av tilsynsansvaret samlet sett kan føre til færre tilsyn og mindre oversikt med bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

KS er sterkt kritisk til at det i forslagene til regelverksendringer ikke ligger inne forpliktelser som sørger for at kommunene, som utbetaler tilskuddet, kan melde fra om risiko for brudd på barnehageloven og at dette blir fulgt opp av tilsynsmyndigheten. KS mener det som et minimum må følge med mekanismer som sørger for en meldeplikt, og plikt til oppfølging av statlig myndigheter, ved mistanke om brudd på regelverket fra kommunen. For å sikre at kommunene kan ha oversikt over økonomien i private barnehager og melde fra om mistanke på brudd på regelverket må derfor kommunene fremdeles ha innsyn i private barnehagers økonomiske situasjon og disposisjoner.

KS ber også om at tilsynsmyndigheten får plikt til å informere kommunen som tilsynsmyndighet ved mistanke om brudd på regelverket som også kan ha betydning for evnen til å overholde de øvrige bestemmelsene etter barnehageloven. Det er i forslagene om tilsynsansvar kun krav til samarbeid om benyttelse av reaksjoner, men det vil også være fornuftig med større krav til meldeplikt og informasjon til kommunen, slik at kommunen på best mulig måte kan ivareta det øvrige ansvaret etter barnehageloven. KS mener det er en fare for at flytting av tilsynsansvaret kan føre til lavere kvalitet på det samlede tilsynsarbeidet, ved at økonomi og barnehagelovens øvrige bestemmelser ikke ses i sammenheng. Endringer som sørger for at kommunen kan informere om og få informasjon om mulige brudd på regelverket vil i noen grad redusere risikoen for lavere kvalitet på det samlede tilsynsarbeidet.

Reaksjoner på brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

KS mener det er naturlig at departementet delegerer myndigheten til å pålegge private barnehager å rette forhold i strid med kravene, til direktoratet, om tilsynet flyttes fra kommunene. KS vil påpeke at det er nødvendig at pålegg om retting av forhold i strid med kravene følger til kommunen, uavhengig av om det vedtas at tilskudd skal holdes tilbake eller ikke.

KS vil påpeke at det er kommunene som må gjennomføre vedtak fattet av direktoratet. Det er kommunene som forvalter tilskudd og forslaget er slik i tråd med dette. En flytting av tilsynsansvaret kan føre til økt byråkrati og at mengden saksbehandling totalt sett vil øke ved flytting av tilsynsansvaret.

Departementet mener at flytting av tilsynsansvaret kan føre til at midler trekkes fra kommunerammen i utredningen av administrative og økonomiske konsekvenser. KS mener dette er urimelig fordi kommunene fremdeles må være med å håndheve sanksjonene og bidra med opplysninger i gjennomføringen av tilsynet. KS finner heller ikke at kommunene er tilført ressurser til tilsyn med barnehageloven generelt eller økonomisk tilsyn tilbake i tid, ved regelverksendringer på området.

Departementet foreslår at barnehagen ikke kan bruke tilskudd eller foreldrebetaling for å dekke eventuelle tilbakebetalingskrav. Årsaken til forslaget, som skal utredes nærmere og ses i sammenheng med øvrig lovgivning, er at slike tilbakebetalingskrav kan gå ut over barna. En slik håndheving av regelverket vil derfor kunne gå ut over formålet i loven som er at foreldrebetaling og tilskudd skal komme barna til gode.

En mulig konsekvens av at barnehagen må få tilbakeført det som er tatt ut av barnehagen regelstridig eller benytte andre midler til å dekke tilbakebetalingskravet kan være at det i praksis blir vanskeligere å gjennomføre tilsyn. For forslag til §15 første og andre ledd er det i hovedsak transaksjoner med andre parter, enten uavhengig eller nærstående som undersøkes. I tredje ledd er det derimot krav at barnehagen ikke skal ha vesentlige lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager. Det følger derfor ikke at brudd på bestemmelsen medfører at midlene er overført andre. Det kan være at kommunale tilskudd eller foreldrebetaling er beholdt i barnehagen for eksempel til investeringer, oppbygging av egenkapital eller annet. Tilbakebetaling av slike krav vil naturligvis måtte gjøres med foreldrebetaling eller tilskudd enten det er utbetalte eller fremtidige tilskudd.

KS mener derfor at barnehagemyndigheten fremdeles må ha mulighet til å kreve tilbakebetaling av tilskudd og foreldrebetaling. Vi anbefaler derfor at tilbakebetalingskrav, og hvor midlene skal hentes fra, må relateres til hvilke områder tilsynet har avdekket brudd på. Dersom det er for lave kostnader i barnehagen, kan man kreve at tilskudd og foreldrebetaling tilbakebetales. Dersom det er for høye kostnader knyttet til overføring til andre, utbytte eller andre forhold der midlene er ført ut av barnehagen bør ikke tilbakebetaling av tilskudd og foreldrebetaling benyttes som reaksjon.

KS støtter at barnehagemyndigheten kan vedta tidsbegrenset eller varig stengning ved gjentatte eller alvorlige brudd på regelverket. Slike avgjørelser må skje i nært samarbeid med kommunen som barnehagemyndighet, slik at det ikke går ut over kommunens mulighet til å oppfylle plikten til barnehageplass.

KS støtter ikke at barnehagemyndigheten kan ilegge barnehagene et overtredelsesgebyr med en sjablongmessig sum basert på lovbruddets karakter og art. Dagens muligheter for reaksjonsmidler knytter seg direkte til de konkrete transaksjonenes art og størrelse og tilbakebetalingskrav følger direkte av vurderinger av hver enkelt transaksjon. KS mener sjablongmessige tilbakebetalingskrav kan utfordre rettsikkerheten for den enkelte barnehage.

Veiledningsansvar for regelverket som forvaltes ved økonomisk tilsyn

KS mener det tilligger ethvert forvaltningsorgan å gi veiledning på områder de forvalter. I dette tilfellet er det foreslått at ansvaret for å sikre etterlevelse av regelverket legges til Utdanningsdirektoratet. Det vil følge av dette ansvaret at direktoratet også har veiledningsansvar ovenfor private barnehager og kommuner. Dersom det er ønskelig å delegerer oppgaven videre til fylkesmannen, er det ikke nødvendig å lovregulere dette. KS har tidligere påpekt at det har vært krevende for kommunene å få konkret veiledning fra fylkesmennene ved gjennomføring av økonomisk tilsyn. Hvorvidt direktoratet eller fylkesmennene vil kunne være mer konkrete i sin veiledning om etterlevelse av økonomiregelverket når staten selv eventuelt får tilsynsansvaret er uklart for KS. Det er også krevende å se hvordan man skal skille rollene når Utdanningsdirektoratet foreslås å få både tilsynsansvar og ansvar for å tolke regelverket på vegne av departementet. Regelverkstolkninger vil i liten grad kunne utfordres av sektoren da både tilsynet med og tolkningen av samme regelverk er lagt til samme nivå. Det ser ikke ut til at kommunesektoren vil ha innsyn i private barnehagers økonomi med de foreslåtte endringene. Kommunene vil derfor ikke kunne prøve regelverkstolkninger på samme måte som tidligere.

Ansvar for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene

KS mener det ikke finnes gode argumenter for å endre kravene til behandling av søknader om dispensasjon fra bemanningskravene. KS er positiv til å bevare tilsynsansvaret for barnehagelovens bestemmelser hos kommunene.

KS ser det derfor som svært problematisk om enkelte myndighetsoppgaver flyttes fra kommunen. Kommunen vil med dette forslaget samlet sett vil få mindre informasjon om barnehagens virksomhet, noe som vil danne et svakere utgangspunkt for risikovurderinger ved tilsyn. Dette svekker muligheten for

kommunen til å en samlet oversikt over og foreta helhetlige vurderinger av barnehagetilbudet i kommunen noe som begrenser muligheten til å gjennomføre myndighetsoppgavene.

Det er kommunene som kjenner de lokale forholdene best og dispensasjonssøknader vil i hvert tilfelle måtte knyttes opp mot den lokale konteksten. Det er videre klare regler og krav for å få dispensasjon fra utdanningskravet og dispensasjon fra både pedagog- og bemanningsnorm. Dette betyr at kommunene i dag er godt rustet til å gjennomføre oppgaven på en uavhengig måte som sikrer likebehandling av kommunale og private barnehager.

Fylkesmannen har i dag ansvar for å føre tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet og det er forslag om å presisere dette ansvaret ytterligere i pågående høring om internkontroll som oppfølging av ny kommunelov. KS vil påpeke at det hverken finnes dokumentasjon på brudd på likebehandling eller forskjellsbehandling i dispensasjonssøknader. Utdanningsdirektoratet har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet evaluert tilsyn på barnehageområdet og resultatene er gjengitt i statsbudsjettet for 2019. Det konkluderes med at utøvelsen av barnehagemyndigheten og regelverksforståelsen er i fortsatt positiv utvikling. Kommunens vedtak i dispensasjonssøknadene kan påklages fylkesmannen. Dette er en tilstrekkelig måte å sikre uavhengighet og likebehandling på.

Om søknadsbehandling av dispensasjonssøknader flyttes til Fylkesmannen vil kommunene fremdeles ha tilsyn med bestemmelsene det søkes dispensasjon fra. Kommunen vil fremdeles ha plikt til å føre tilsyn og veilede i regelverket om pedagogisk bemanning, grunnbemanning og krav om norskferdigheter for ansettelse. Uten informasjon om barnehagens dispensasjonssøknader og vurderingene i disse vil tilsyn bli mer krevende. Det er altså en fare for at myndighetsoppgavene med å føre tilsyn og behandle søknader om dispensasjon ikke ses i sammenheng. For eksempel kan fylkesmannen gi dispensasjon fra kravet om grunnbemanning, mens kommunen kan vurdere at bemanningen ikke er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Dette vil være svært uheldig og innebære at kommunen kan overprøve Fylkesmannens vurderinger og fatte motstridende vedtak med utgangspunkt i samme regelverk.

KS mener det er unødvendig å presisere hvordan barnehagemyndigheten skal organiseres i særlov, men at dette er et bedre alternativ enn å flytte ansvar for behandling av dispensasjonssøknader. Som det fremgår av høringsnotatet, under økonomiske og administrative konsekvenser, er det krav til uavhengighet og likebehandling i øvrig regelverk allerede.

KS henviser til eget høringssvar om særlovgjennomgangen om internkontroll og oppfølging av ny kommunelov. I høringen drøftes det om det er nødvendig å henvise til kommuneloven under barnehagemyndighetens plikter og om det er nødvendig å presisere Fylkesmannen hjemmel til å føre tilsyn med kommunens internkontroll av barnehagemyndigheten.

Krav om stedlig leder og vikarbruk

KS støtter departementets vurdering i at det ikke er behov for å regulere krav til stedlig leder og vikarbruk ytterligere.

Det varsles samtidig endringer i forskrift om pedagogisk bemanning for å tydeliggjøre regelverket for kravet til stedlig leder. KS mener det er barnehagens ansvar å vurdere hvor stor styrerressurs den enkelte barnehage skal ha for å ivareta sine oppgaver. Staten bør ikke definere hvordan barnehagen skal organisere og bemanne tjenesten for å ivareta sine forpliktelser. Det er stor variasjon i hvilke støttefunksjoner og tilgang på annen ledelseskapasitet den enkelte styrer har. Å definere en stillingsbrøk for en enkeltgruppe på nasjonalt nivå, er en inngripen i det lokale handlingsrommet som KS ikke kan støtte. Det er eierens ansvar å sikre en ledelsesressurs som setter barnehagen i stand til å drive i tråd med

lov og forskrift. Dersom barnehagen ikke ivaretar sine forpliktelser er det kommunens ansvar å påpeke dette gjennom veiledning og tilsyn.

Dette dokumentet er elektronisk godkjent.

Med hilsen

Lasse Hansen
Administrerende direktør

Helge Eide
Direktør interessepolitikk

Mottakere: Kunnskapsdepartementet - KD

Kopi: Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD