

Oslo, 3. januar 2025

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

Det vises til utstedt høring om endringer i barnehageloven med forskrifter (driftstilskudd og pensjonstilskudd til private barnehager) av 15. november 2024 (heretter *Høringen*), som vi med dette tillater oss å svare på. Vårt svar er gjennomgående og helhetlig, knyttet hhv. avtalen inngått mellom Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Høyre, Venstre, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus 14. november 2024 (heretter *Avtalen*), de forslag som fremkommer i *Høringen*, samt tidligere høringsprosess knyttet til Kunnskapsdepartementets forslag høsten 2023.

NHO Geneo presenterer i dette høringssvaret flere forslag til justeringer, herunder et tredje alternativ til pensjonstilskuddsberegning, samt lovtekstformuleringer.

Med hilsen  
**NHO Geneo**Karita Bekkemellem  
Administrerende direktørTorbjørn Søltnæs  
Bransjedirektør barnehage

## 1.0 Om NHO Geneo

NHO Geneo er NHOs landsforening for helsenæring, velferd og oppvekst. I dag organiserer vi 2.277 medlemmer og nesten 34.000 årsverk. Barnehagebransjen i NHO Geneo representerer 710 medlemsbarnehager med 14.000 årsverk. Av landets 266.000 barnehagebarn, går 134.000 av disse i en privat barnehage. 51.000 av disse går i en av NHO Geneos medlemsbarnehager.

## 2.0 Innledning

Barnehagereformen kan betraktes som den viktigste og mest vellykkede velferdsreformen i vårt århundre. Gjennom å invitere private aktører med til å bygge ut kapasitet og drive barnehagetilbud, oppnådde en i løpet av få år full barnehagedekning. Det er flere elementer med måten dette skjedde på som har vært spesielt vellykket:

- For det første ga modellen med offentlig-private samarbeid kommunene solide økonomiske incentiver i det tilbudet som var i egenregi, da de private barnehagene får tilskudd beregnet på bakgrunn av kommunens egne kostnader.
- For det andre har foreldrenes valgfrihet i kombinasjon med sunn konkurranse mellom barnehagene bidratt til tjenesteinnovasjon, noe en ser på forhold som mattilbud, profilbarnehager mv.
- For det tredje viser beregninger at det er god samfunnsøkonomi å ha en høy andel private barnehager, og at samfunnet sparer flere milliarder kroner hvert år på at tilbudet ikke er monopolisert.

Barnehagereformen åpnet for nettopp konkurranse mellom private og kommunale barnehager. En slik modell med offentlig-privat samarbeid forutsetter at alle aktører konkurrerer på like vilkår. Det er gjennom konkurranse og innovasjon at alle aktører får et driv til å levere de beste tjenestene og til de laveste prisene.

Barnehagetilbudet er sterkt regulert, gjennom ulike kvalitetskrav og normer, og gjennom at prisen på tjenesten til kundene (foreldrene) er fastsatt gjennom en statlig bestemt makspris. For private barnehager innebærer dette at en ikke selv kan fastsette pris på tjenesten en produserer og tilbyr foreldrene. Finansieringen av tilbudet er derfor etablert som en tilskuddsordning, hvor kommunene gir tilskudd til driften i private barnehager.

Tilskuddet til private barnehager er unikt: I motsetning til andre tjenesteområder hvor kommuner samarbeider med private leverandører, har private barnehager ingen anledning til å sette pris på tjenesten overfor kommunene. Prisfastsettelsen er helt og holdent gitt av kommunens eget kostnadsnivå ved barnehagedriften, målt ut ifra den delen av tilbudet som skjer i kommunal egenregi.

Ettersom private barnehager ikke kan regulere prisen for sin produksjon av barnehageplasser hverken overfor kunde eller finansieringskilde, stilles det store krav om:

- **Åpenhet** i kostnadene ved det kommunale tilbudet, slik at en sikrer et kunnskapsbasert grunnlag for likeverdig behandling.
- **Forutsigbarhet** på inntektsutviklingen, samt at det er balanse mellom prisnivå og risiko, slik at en kan opprettholde et bærekraftig tilbud over tid.
- **Rettsikkerhet** for de private barnehagene, slik at eventuelle tvister i tildelingen av tilskudd kan prøves for domstolene.

14. november 2024 inngikk Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Høyre, Venstre, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus (heretter «Avtalepartiene») en avtale om premisser for Kunnskapsdepartementets videre arbeid med endringer i barnehageloven. På vesentlige punkter bryter *Høringen* utstedt et døgn etter med de premissene Avtalepartiene har lagt til grunn.

### 3.0 Situasjonen i dag

Kommunenes kostnader til drift av barnehager i egenregi øker mer enn tilskuddene de private barnehagene mottar. Dette skjer fordi reguleringene siste år har etablert sjablonsatser for flere av kostnadselementene som ikke tar utgangspunkt i de faktiske kostnadene i kommunale barnehager. Samtidig forutsettes både private og kommunale barnehager å levere likeverdig barnehagetilbud. Det vil ikke de private aktørene ha økonomisk handlingsrom til med siste års reguleringer av barnehagesektoren, hvor driftsmarginene har blitt stadig mer innskrenket, og nå er på et uforsvarlig nivå.

Barnehagesektoren består i dag av eiere med langsiktig perspektiv på sin virksomhet, som har tatt på seg et stort ansvar ved å arbeide med kontinuerlig kvalitetsutvikling som kan bidra til å drive kvaliteten i hele sektoren fremover. Dette er en styrke for sektoren. Skal dette fortsette, må rammevilkårene være gode og forutsigbare for alle aktører. For NHO Geneo er derfor prinsippet om likeverdig behandling (*likebehandlingsprinsippet*), nedfelt i barnehageloven, helt sentralt. Det er derfor avgjørende at alle regler er like for alle barnehager, uavhengig av størrelse, organisering og eierskap.

Siden 2022 har rammevilkårene for private barnehager blitt radikalt forverret. I regjeringens forslag til statsbudsjett for 2025 dokumenteres det at driftsmarginene i de private barnehagene i 2022 var på 1,1 prosent.<sup>1</sup> Dette er langt lavere enn 3-5 prosent, som tidligere kunnskapsminister Tonje Brenna i 2021 oppga som nivå for sunn drift, og hun oppga at hun hadde dette «*målet for øyet*».<sup>2</sup> Nær halvparten av private barnehager gikk i 2023 med underskudd, noe som viser at situasjonen i sektoren er svært alvorlig:

**En videreføring av rammevilkår på dagens nivå vil være kritisk for å opprettholde et tilbud med kvalitet. En svekkelse vil gjøre en vanskelig situasjon verre, og være en direkte trussel mot full barnehagedekning.**

At Kunnskapsdepartementet velger å omtale *hensynet til forutsigbarhet* for de private barnehagene i *Høringen*, er positivt. Dette forutsetter imidlertid at Kunnskapsdepartementet tar inn over seg den kritiske situasjonen de private barnehagene er i og gjør grep som styrker forutsigbarheten. Forslagene i *Høringen* gjør ikke det, noe vi påpeker i dette høringssvaret.

NHO Geneo mener det er sterkt behov for å justere finansieringssystemet, slik at det oppfyller likebehandlingsprinsippet. Det fordrer at Kunnskapsdepartementet foretar en helhetlig gjennomgang av *alle* kostnadselementer som inngår i finansieringen av private barnehager – herunder driftstilskudd, pensjonstilskudd, administrasjonstilskudd og eiendomstilskudd, og gjør justeringer som trengs.

---

<sup>1</sup> Prop. 1 S (2024-2025) Kunnskapsdepartementet

<sup>2</sup> <https://www.barnehage.no/kunnskapsdepartementet-pbl-pbls-landsmote/kunnskapsministeren--opptatt-av-regler-som-star-seg-over-tid/225093>

## 4.0 Overordnet finansiering vs. Kostnadselementer

For å utarbeide en bærekraftig finansieringsmodell for private barnehager må en først definere hva en barnehageplass forutsetter av innhold. Kravene knyttet til innhold må gjelde alle barnehager, uavhengig av om tilbudet er offentlig eller privat, barnehagen er kjedeorganisert eller frittstående, og om eieren er en ideell stiftelse eller et aksjeselskap. Kravene vil så være forutsetning for kostnadsberegningen av tilbudet som utføres i kommunal regi. Finansieringen av tilbudet i private barnehager skal være likt kostnadene i kommunene.

En slik modell er positiv for kommunene i den forstand at dersom tilbud i egenregi effektiviseres, så vil også kostnaden ved å finansiere tilbudet i private barnehager reduseres. For de private barnehagene er modellen *også* positiv, da effektivisering av produksjonen i tilbudet vil gi lønnsomhet i driften. Det er altså her driftsmarginene Tonje Brenna i 2021 sa burde ligge mellom 3 og 5 prosent, skal skapes.

En best mulig tilrettelagt finansieringsordning etter denne modellen vil altså være positivt for *både* kommunene og de private barnehagene. Nettopp derfor mener NHO Geneo den mest vesentlige tilnærmingen til finansieringsordningen må være helhetlig – altså hvordan det totale driftstilskuddet skal beregnes.

NHO Geneo er derfor svært kritiske til at en i *Høringen* av endringer i barnehageloven i stedet velger å trekke ut enkelte kostnadselementer hvor en skal ha kostnadsdekning 1:1. Dersom en på alle utgiftsposter skal ha en 1:1 dekning i tilskuddsordningen, reduseres også rommet for å opprettholde forsvarlige driftsmarginer.

Kostnader til lønn, pensjon, administrasjon, husleie, avdrag, lån er **alle** likeverdige elementer i hva det koster å drifte en barnehageplass, og må sånn sett ha en *likeverdig* vurdering i behandlingen av en tilskuddsordning. Konsekvensen av en oppstyking av tilskuddsordningen er at en ikke finner en modell som ivaretar prinsippet om likebehandling på en *helhetlig* måte. Gitt dagens situasjon i barnehageøkonomien er dette med å skape uforutsigbarhet – altså det stikk motsatte av hva både Kunnskapsdepartementet og avtalepartiene på Stortinget har pekt på som mål ved arbeidet: Forutsigbare og bærekraftige rammevilkår.

## 5.0 Om likebehandlingsprinsippet

### 5.1 Innledning

Et flertall av partiene på Stortinget har gjennom *Avtalen* gitt Kunnskapsdepartementet styringssignaler for hvilke føringer som skal ligge til grunn i det nye finansieringssystemet for private barnehager. Avtalepartiene har stilt seg bak videreføring av likebehandlingsprinsippet som en nasjonal norm:

- Partiene er enige om at prinsippet om likebehandling av kommunale og private barnehager skal ivaretas i loven.
- Formålet er å gi private barnehager forutsigbarhet i tilskuddsutmålingen, og ivareta likebehandling av kommunale og private barnehager.

Utgangspunktet etter *Avtalen* er derfor at prinsippet om likebehandling, med det innhold det er gitt av lovgiver, fortsatt skal ivaretas i lovs form. Avtalepartiene har *ikke* gitt uttrykk for at likebehandlingsprinsippet skal gis et nytt innhold eller snevres inn.

Kunnskapsdepartementet har i *Høringen* foreslått likebehandlingsprinsippet i gjeldende barnehagelov § 19 erstattet med ny barnehagelov §§ 19 og 19a. I det følgende vil det tas en gjennomgang av hvorvidt forslagene i *Høringen* viderefører likebehandlingsprinsippet, og om forslagene i *Høringen* oppstiller en faktisk plikt for kommuner til å likebehandle private og kommunale barnehager ved beregning av tilskudd.

## 5.2 Gjeldende rett

Likebehandlingsprinsippet inntatt i barnehageloven § 19 har ligget fast siden Barnehageforliket i 2003. Det ble inntatt som et eget mål at kommunale og private barnehager skulle likebehandles økonomisk. Barnehagebarn i private barnehager skulle ha lik tilgang til offentlig finansiering som barnehagebarn i kommunale barnehager.

Likebehandlingsprinsippet skulle gjelde det samlede tilskuddet til de private barnehagene, og det ble regulert slik i den historiske versjonen av forskriften om tildeling av tilskudd til private barnehager («Forskriften»),<sup>3</sup> § 3:

*«Det er kommunen som skal sørge for at alle godkjente barnehager i kommunen mottar offentlig tilskudd på en samlet sett likeverdig måte.»*

Alle kostnadselementer som inngår i barnehagedrift, var regulert under ett i Forskriftens § 3. Likebehandlingsprinsippet har vært avgjørende for de private barnehagers driftsgrunnlag da barnehageforliket var en byttehandel: De private barnehagene byttet bort retten til å kunne ta markedspris for en barnehageplass, mot en offentlig minstepfinansiering som tok utgangspunkt i kostnadsnivået i de kommunale barnehagene. Det har den konsekvens at de private barnehagene har gjort seg helt avhengig av likeverdige offentlig tilskudd. Private barnehager har et lovforbud mot å hente inn markedsmessig inntekt fra den eneste mulige inntektskilden utenom om offentlig tilskudd, foreldrebetaling.

Til gjengjeld fikk de private barnehagene en avgjørende rettssikkerhetsgaranti gjennom likebehandlingsprinsippet som sikret de videre driftsgrunnlag for deres barnehager i form av et rettsanvendelsesskjønn. Likebehandlingsprinsippet er gitt et innhold av lovgiver og gir uttrykk for en kvantifisert rettighet til de private barnehagene.

Barnehageloven § 19 er en rettighetslov for de private barnehagene. Lovens § 19, annet ledd fastslår at:

*«Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager.»*

Denne ene lovbestemmelsen regulerer hele finansieringssystemet for private barnehager. Formelen for lovreguleringen er enkel og gir uttrykk for en pliktbestemmelse, ref. første del av setningen som sier at kommunene «skal» og andre del av setningen som definerer plikten slik: behandle private barnehager som mottar tilskudd likeverdig med kommunale barnehager.

Høyesterett har i sak HR-2021-62-A avklart hva som ligger i lovens krav til likeverdig behandling av private og kommunale barnehager i en kommune, og forankret sin tolkning av lovens krav om

---

<sup>3</sup> Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd, 19.mars 2004 nr.539

økonomisk likeverdig i uttalelser fra lovgiver i lovens forarbeider. Likeverdighetsprinsippet er oppsummert slik i dommens avsnitt 41:

*«Det grunnleggende kravet er at det skal være økonomisk likebehandling mellom offentlige og private barnehager. Dette innebærer at de private barnehagene skal sikres den samme offentlige finansieringen per oppholdstime som kommunale barnehager får. Den økonomiske likebehandlingen tar derfor utgangspunkt i kommunens finansering av egne barnehager.»*

Likeverdig behandling i lovens ordlyd er uttrykkelig kvantifisert til en bestemt størrelse slik: *«de private barnehagene skal sikres den samme offentlige finansieringen per oppholdstime som kommunale barnehager får»*

I avsnitt 33 i dommen bekrefter Høyesterett at barnehageloven § 19 gir de private barnehagene et rettskrav på slik likeverdig behandling:

*«Innholdet av kravet til likeverdig behandling beror på et rettsanvendelsesskjønn, og domstolene har full prøvelsesrett.»*

Med dagens «skal»-bestemmelse – er de private barnehagene gitt en viktig rettssikkerhetsgaranti. Det er en garanti for en finansiering på linje med kostnadsnivået i tilsvarende kommunale barnehager. Skal tilskuddene til de private settes ned, må tilsvarende først skje i de kommunale barnehagene. På den måten er det oppstilt en mekanisme i loven for å unngå kvalitetsforskjeller i barnehagetilbudet etter eierform.

## **6.0 Forslag til regulering av likebehandlingsprinsippet i Høringen**

### **6.1 Formålsbestemmelsen i ny barnehagelov § 19**

Forslag til ny formålsbestemmelse om likebehandling i ny barnehagelov § 19 viderefører ikke likebehandlingsprinsippet.

Formålsbestemmelsen er etter sin ordlyd uforpliktende, og gir verken uttrykk for et likebehandlingsprinsipp eller en rettighet:

*«Regler om tilskudd til private barnehager skal særlig legge til rette for likebehandling av private og kommunale barnehagetilbud, forutsigbarhet for private barnehager, en mangfoldig barnehagestruktur og effektiv ressursbruk»*

Formålsbestemmelsen er veiledende og har likebehandling som ett av flere hensyn som skal vektlegges i reglene om tilskudd til private barnehager. Hensynet «*effektiv ressursbruk*» kan f.eks. etter sin ordlyd alltid vektes mot likebehandling, og slik gi hjemmel til forskjellsbehandling.

Formålsbestemmelsen gir ikke de private barnehagene et rettskrav på økonomisk likeverdige tilskudd, og ivaretar ikke styringssignalet om videreføring av prinsippet om likebehandling.

## 6.2 Reguleringen av driftstilskuddet i ny barnehagelov § 19 a

Formålsbestemmelsen suppleres av ny barnehagelov § 19 a som skal følge opp *Avtalen* med en nasjonal norm for likebehandling i lovs form. Denne bestemmelsen er imidlertid avgrenset til å kun gjelde driftstilskuddselementet (omtalt som «**grunntilskuddet**» i *Høringen*), og ordlyden i bestemmelsen som er sendt på høring bruker ikke uttrykket likebehandling:

*«Grunntilskuddet skal beregnes med utgangspunkt i utgifter til drift i kommunens egne barnehager.»*

Forslaget bruker perspektivet etter gjeldende rett hvor tilskuddet skal beregnes med utgangspunkt i kostnadsnivået i de kommunale barnehagene. Tolkes ordlyden etter styringssignalene gitt i *Avtalen*, så innebærer det en rett på likebehandling for denne delen av tilskuddet. «Skal»-bestemmelsen tilsier at denne delen av tilskuddet som en hovedregel fortsatt skal være basert på rettsanvendelsesskjønn.

Bestemmelsen innsnevrer imidlertid likebehandlingsprinsippet til å kun gjelde driftstilskuddet. Pensjonskostnader, kapitalkostnader og administrasjonskostnader er skilt ut og er ikke omfattet av kravet til likebehandling i ny barnehagelov § 19 a. Kunnskapsdepartementet skriver i *Høringen* at det er en ønsket regulering for å sikre større kostnadskontroll med barnehagesektoren. Likebehandling er ikke engang nevnt som et mål i omtalen av kostnadselementene pensjon, administrasjon og kapitalkostnader. Med dette grepet gis likebehandlingsprinsippet et nytt innhold, og rettskravet til de private barnehagene på økonomisk likeverdige tilskudd innsnevres til å kun gjelde grunntilskuddet.

En slik regulering hvor de øvrige kostnadselementene tas uttrykkelig ut fra lovbestemmelsen om likebehandling medfører imidlertid at det samlede tilskuddet til private og kommunale barnehager ikke lenger kan sammenlignes 1:1.

Det åpner for betydelig underfinansiering av private barnehager for de øvrige kostnadselementene. Dette bekreftes også av departementets vurdering av de økonomiske konsekvensene hvor det legges til grunn at kostnadene til barnehagesektoren forblir på dagens nivå, men at større handlingsrom til intern omfordeling av midler i barnehagesektoren vil kunne gi noen type private barnehager større tilskuddsnivå enn etter gjeldende rett.

Videre innføres det elementer av forvaltningsskjønn for både grunntilskuddet og tilleggstilskuddet som regulerer driftstilskuddet. Det gis hjemmel til å gjøre unntak fra utgangspunktet om likebehandling med utgangspunkt i kommunale barnehagers kostnadsnivå. Ny barnehagelov § 19 a andre og tredje ledd oppstiller en hjemmel til forskjellsbehandling av barnehager, ved at kommunene kan unnta utgifter til særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen i tilskuddsberegningen. Reguleringen åpner for økonomisk forskjellsbehandling av ulike type barnehager. Det gjør det mer krevende å etterprøve tilskuddene til de private barnehagene.

Et positivt element i ny regulering av driftstilskuddet er samtidig finansieringsplikt for nye normkrav ny barnehagelov § 19 fjerde ledd, slik som bemanningsnormen. Dette gjøres også gjeldende som ytterligere finansieringsplikt for kommunene som ikke oppfyller normkrav i egne kommunale barnehager. Den nye finansieringsplikten løser imidlertid ikke underfinansieringen knyttet til pris- og kostnadsvekst der anslag for kommunal deflator ikke treffer riktig.

Ny barnehagelov § 19 a femte ledd oppstiller en plikt for kommunene til å vise hvordan tilskuddene er beregnet. Dette er allerede ivaretatt etter gjeldende rett i Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 2. Denne informasjonsplikten svekkes med forslaget til endring av barnehageloven § 19, da det inntas elementer av forvaltningsskjønn for tilskuddsberegningen som ikke kan etterprøves på samme vis som etter et rent rettsanvendelsesskjønn.

### 6.3 Reguleringen av departementets forskriftskompetanse i ny barnehagelov § 19 siste ledd

Etter gjeldende rett kan departementet bare gi forskrift om «hva som er likeverdig behandling». En slik forskriftskompetanse er avgrenset til å gi utfyllende bestemmelser<sup>4</sup> om likeverdig behandling, f.eks. om beregningsmetoder for å oppnå likeverdig behandling. Departementet har ikke hjemmel til å gi forskrift om forskjellsbehandling etter gjeldende rett.

Forslag til ny barnehagelov § 19 a siste ledd utvider departementets forskriftskompetanse til å gi unntak fra kravet til likebehandling, også for driftskostnadselementet. Det betyr en hjemmel til å kunne gi regler om forskjellsbehandling av barnehager i forskrifts form som ikke må gjennom stortingsbehandling:

*«Departementet gir forskrift om kommunens plikt til å gi grunntilskudd. Departementet kan gi forskrift om unntak fra første ledd andre punktum og om kommunens adgang til å gi tilleggstilskudd.»*

Denne utvidelsen av departementets forskriftskompetanse gir en stor politisk risiko for at den til enhver tid sittende regjering kan gi unntak fra kravet til likebehandling, uten å måtte legge det frem for Stortinget. Det vil derfor svekke private barnehagers forutsigbarhet for en sunn og bærekraftig økonomi. Private barnehager har med denne bestemmelsen i praksis samme politiske risiko som regjeringens første høringsforslag om hjemmel til kommunale forskrifter ville ha gitt. En slik regulering gjør at likebehandlingsprinsippet i praksis ikke gir de private barnehagene noen rettssikkerhet for deres drift.

### 6.4 Oppsummering

Med forslaget til ordlyden i ny barnehagelov § 19 a vil de private barnehagene miste sitt rettskrav på likebehandling etter gjeldende rett som gir sterk domstolskontroll med tilskuddsvedtak.

*Høringen* følger ikke opp styringssignalene gitt i *Avtalen* om videreføring av prinsippet om likebehandling. Likebehandlingsprinsippet er gitt et helt nytt innhold som ikke gir de private barnehagene den rettssikkerheten som har ligget fast siden Barnehageforliket i 2003. Endringen av barnehageloven § 19 vil gi de private barnehagene et 4-årsperspektiv for sin drift, mens investeringer i private barnehager fordrer et 40-årsperspektiv. *Høringen* vil derfor ikke ivareta målet i *Avtalen* om «en sunn og bærekraftig økonomi» for private barnehager, og legger fortsatt opp til nedleggelse av private barnehager.

Økningen i nedleggelse av private barnehager de siste årene viser at finansieringssystemet for private barnehager står ved et bristepunkt for mange private barnehager.<sup>5</sup> Manglende

---

<sup>4</sup> Prop. 96 L (2019-2020)

<sup>5</sup> <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/artikler/hva-kjennetegner-nedlagte-barnehager>



likebehandling for det samlede offentlige tilskuddet gjør at enda flere private barnehager vurderer nedleggelse i 2025. I en slik situasjon må kommunene være beredt for oppkjøp av private barnehager i offentlig regi for å kunne opprettholde dagens barnehagekapasitet. Manglende beredskapsplan for barnehagekapasitet med nytt lovverk vil stride mot retten til barnehageplass etter barnehageloven § 16.

## **7.0 Forslag til lovtekst som ivaretar styringssignalene i barnehageavtalen av 14. november 2024 knyttet til likebehandlingsprinsippet**

### **Forslag til ny barnehagelov § 19:**

*Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Tilskuddet skal beregnes med utgangspunkt i utgifter til drift i kommunens egne barnehager.*

*Kommunen kan gi tilleggstilskudd og stille vilkår for bruken av dette tilskuddet. Slik tilleggstilskudd kan gis barnehager med særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen, eller ved nye tidsbegrensede kommunale satsinger. Vilårene må ha saklig sammenheng med tilleggstilskuddet og ikke være uforholdsmessig tyngende for den private barnehagen. Kommunen skal ikke forskjellsbehandle private barnehage tilbud uten saklig grunn ved tildeling av tilleggstilskuddet.*

*Ved innføring av nye krav etter loven her som ikke er en del av beregningen av tilskuddet etter første ledd, skal kommunen gi tilleggstilskudd fra det tidspunktet kravene får virkning for private barnehager.*

*Kommunen skal vise hvordan tilskuddene er beregnet.*

*Departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser om beregning av tilskuddet, som ivaretar likeverdig behandling av private og kommunale barnehager.*

## **8.0 Pensjon**

### **8.1 Innledning**

NHO Geneo viser til tidligere omtale av en helhetlig tilnærming til finansieringen av private barnehager, og reagerer på at pensjon skal trekkes ut som et særlig kostnadselement utenfor driftstilskuddet. Gjennomgående er det et behov for opprydding i om, hvorfor og hvordan pensjon trekkes ut av beregningen av driftstilskudd.

### **8.2 Definisjon av pensjon og driftsutgifter**

Departementet setter innledningsvis opp punkter om hva nye regler om pensjonstilskudd bør sørge for. NHO Geneo støtter disse punktene, men mener det første punktet bør formuleres som at nye regler om pensjonstilskudd skal «legge til rette for at de ansatte i private barnehager har

*minst like gode pensjonsvilkår som ansatte i kommunale barnehager».* Det vil være mer i tråd med formålsbestemmelsen.

Vi reagerer også på punktet *«Gi forutsigbare tilskudd til de private barnehagene som i gjennomsnitt over noen flere år dekker pensjonskostnadene i den enkelte barnehage.»* Denne formuleringen legger opp til at det er i orden med underfinansiering av pensjonskostnader i enkelte år, og det bryter også med likebehandlingsprinsippet i lovens formål.

Videre skriver departementet at reglene må *«Ta høyde for at ansattes faktiske pensjonsvilkår, på lik linje med lønn, er et forhold som avtales mellom partene i arbeidslivet.»* Det vil naturlig følge av dette at det ikke settes begrensninger i pensjonsdekningen som fører til underfinansiering, dersom pensjonsavtalene er et resultat av forhandlinger mellom arbeidsgiver- og taker. Dette prinsippet må ivaretas i forslaget som vedtas.

### 8.3 Særtrekk ved pensjonsutgifter

Departementet nevner en del særtrekk ved pensjon som begrunnelse for at pensjon bør skilles ut fra driftstilskuddet, som forskjeller i pensjonskostnader mellom barnehager, gunstige pensjonsordninger som gir de ansatte forventede utbetalinger på linje med offentlige ordninger, barnehager med lave pensjonskostnader, svingninger i pensjonskostnader mellom år, og at disse forholdene gjør det utfordrende å sikre et pensjonstilskudd som treffer faktiske pensjonskostnader. Samtidig skal pensjonstilskuddet ses i god sammenheng med resten av tilskuddet, skriver departementet, og konkluderer med at det ikke støtter kostnadsdekning, men en sjablongmessig utmåling av tilskudd.

### 8.4 Om departementets forslag

#### 8.4.1 Intensjoner og mål ved de to foreslåtte alternativene

Vi vil innledningsvis drøfte hvordan de to alternativene for pensjonstilskudd som departementer foreslår samsvarer med de intensjonene departementet stiller opp. Departementet skriver at nye regler om pensjonstilskudd bør:

#### **«Legge til rette for gode pensjonsvilkår for de ansatte i private barnehager»**

Vi forutsetter at «gode» her skal forstås som likebehandlet med kommunale barnehager, men de foreslåtte to alternativer sikrer ikke det hensynet fordi satsene ligger lavere enn premien for det som ville utgjort likeverdige pensjonsordninger. NHO Geneo mener det ikke bare bør legge til rette for, men at det sikres likeverdig finansiering med kommunale barnehager, slik at private barnehager kan tilby sine ansatte likeverdige lønns- og pensjonsvilkår som ansatte i kommunale barnehager.

#### **«Gi forutsigbare tilskudd til de private barnehagene som i gjennomsnitt over noen flere år dekker pensjonskostnadene i den enkelte barnehage.»**

Dette forutsetter kostnadsdekning i gjennomsnitt over flere år, og ikke at private behandles likeverdig med kommunale barnehager, og bryter dermed i seg selv med formålsparagrafen i loven. Dersom det siktes mot å dekke kostnader i private barnehager i gjennomsnitt over flere år, betyr det at det vil være flere år med lavere dekning enn egne kostnader, og det betyr at det ikke er

rom for å forbedre de private pensjonsordningene, eller å holde følge med kommunal ordning slik at disse forblir likeverdige over tid.

NHO Geneo mener ingen av de to foreslåtte modellene oppfyller intensjonen på dette punkt.

**«Være et kostnadseffektivt system som begrenser den administrative byrden for kommuner og private barnehager.»**

Begge alternativene departementet foreslår forutsetter omfattende beregninger dels ned på ansatt-nivå i den enkelte barnehage. Dette forutsetter at rundt regnet 3.000 private barnehager skal undergis individuell behandling med de foreslåtte modellene, samt omfattende bruk av søknader og øvre tak som stadig vil bli utfordret. Både selve beregning og tildeling av tilskuddene vil kreve store administrasjonsressurser. Den påfølgende omfattende og vedvarende klagebehandlingen som vil følge vil være svært ressurskrevende for barnehagene, for kommunen, for Statsforvalteren og antakelig også for domstolene.

**«Gi kommunene kostnadskontroll gjennom en øvre grense for tilskudd til pensjon.»**

Dette hensynet går helt på tvers av formålsparagrafen i loven og det sentrale hensynet om likebehandling fordi man risikerer at private ikke får dekning for pensjonskostnader fordi dette vil gi kommunene god kostnadskontroll. Pensjonstilskudd må relateres til hva kommunene selv benytter på sine pensjonsordninger, dersom det skal gi like muligheter for de private til å opprettholde samme nivå og følge med utviklingen.

**«Utformes på en måte som reduserer konflikter og rettstvister.»**

De to alternativene vil, som vi har argumentert for over, heller øke enn redusere konfliktnivået. De er svært administrativt krevende og komplekse, noe som gir store rom for variasjoner og vurderinger som fører til klager og søksmål. De ivaretar heller ikke hensynet til likebehandling, og er dermed i brudd med lovens formålsparagraf og vil bli utfordret i rettssystemet.

**«Bedre treffsikkerheten på pensjonskostnader i den enkelte barnehage.»**

Bedre treffsikkerheten legger opp til kostnadsdekning, og ikke til likebehandling. Se over for argumentasjon for hvorfor dette etter NHO Geneos mening ikke er rett prinsipp.

**«Ta høyde for at ansattes faktiske pensjonsvilkår, på lik linje med lønn, er et forhold som avtales mellom partene i arbeidslivet.»**

Det er for NHO Geneo åpenbart det motsatte som oppnås med departementets forslag, som skisserer underkompensasjon, detaljregulering og forskjellsbehandling mot de vesentlig større ressursene kommunale barnehager får disponere til sine pensjonsordninger. Ingen av de to foreslåtte modellene oppfyller intensjonen på dette punkt, etter NHO Geneos syn.

#### 8.4.2 Om de to alternativene som er foreslått

NHO Geneo mener alternativ 1 ikke sørger for likebehandling, den gir ikke insentiver til effektiv ressursbruk, snarere høyere ressursbruk, og den er administrativt krevende med hensyn på beregninger for begge parter. Den vil også være svært krevende for begge parter med hensyn på klager og tvister. Vi tror ikke en nasjonal forskrift vil hjelpe, ei heller en veileder til kommunene. Vi mener også fastsettelse av en øvre, lovbestemt grense for tilskudd blir en helt ny type inngripen i lønnsforhandlingsinstituttet.

NHO Geneo støtter heller ikke alternativ 2. Dog er denne den som ligger tettest på en akseptabel løsning, vel og merke med **betydelige justeringer** på viktige områder for å ikke klart bryte med hensynet til likebehandling og bærekraftig finansiering:

- **Satsen er for lav, også i forhold til egne pensjonspremier:** Forslaget vil videreføre dagens sats på 10 prosent. Det er blitt dokumentert<sup>6</sup> at satsen er for lav til at de private barnehagene får dekket egne pensjonspremier.
- **Tre års kontinuerlig underfinansiering er ikke greit:** Slik vi forstår forslaget sikter dette mot å treffe de eksisterende pensjonskostnader til de private barnehagene, og til og med ligge lavere enn dette i perioder på opptil tre år løpende. Dette bryter slik NHO Geneo ser det klart med likebehandlingsprinsippet som er slått fast i *Avtalen* på Stortinget og som departementet setter opp i formålsparagrafen.
- **Søknadsordningen er for komplisert. Dagens system viser at dette fører til forskjellsbehandling:** Søknadsordningen forsterker underkompensasjonen ved at man først må ha tre år med underdekning, og så legge søknads- og behandlingstiden på toppen før man kan forvente å bli tilstrekkelig kompensert. Dagens system med søknadsordning er konfliktfylt og kontroversielt, og indikerer at denne modellen bør avvikles av hensyn til effektiv ressursbruk og å redusere konfliktnivået i sektoren.
- **Søknadsordningen for høye kostnader.** NHO Geneo mener pensjonstilskuddet må sikre likebehandling som beskrevet over. En søknadsordning bør likevel, slik også departementet foreslår, finnes for private barnehager som har høye premier knyttet til ytelsespensjon som er offentlig tjenestepensjon. Disse barnehagene vil ha samme problematikk som kommunene selv med deres premier til ytelsespensjonen, og må da også få en likeverdig behandling som kommunale barnehager i samme situasjon.
- **Periodisering og bruk av premiefond må holdes utenfor.** Grunnlaget for tilskudd til de private barnehagene må etter NHO Geneos mening tilsvare hva kommunene får i premie for tilsvarende pensjonsordning, uten hensyn til om premien dekkes helt eller delvis av premiefond. Også annen regnskapsmessig periodisering hos kommunene må holdes utenfor, da det er premie til de private barnehagenes pensjon som skal dekkes, og da må tilsvarende størrelse fra de kommunale pensjonene benyttes som grunnlag.
- **Procentsatsen bør ikke lovfestes.** Pensjonspremiene endres over tid, både i private og kommunale ordninger. Derfor vil det ikke være bærekraftig å sette en fast sats for pensjonstilskudd. NHO Geneos forslag til alternativ modell (betegnet alternativ 3) søker å foreslå en modell som vil justere seg i tråd med utviklingen i den likeverdige kommunale pensjonsordningen.

## 8.5 Et tredje alternativ som ivaretar sentrale hensyn om likeverdig behandling

NHO Geneo ønsker å fremme en alternativ modell for beregning av pensjonstilskudd, som vi mener ivaretar følgende:

- a. **Likeverdig behandling:** Private barnehager bør ha tilskudd til pensjon med samme beløp som kommunal pensjon koster for sammenlignbar pensjonsordning.
- b. **Levedyktig modell over tid:** Modellen skal sikre at tilskudd setter private barnehager i stand til å følge utviklingen av sammenlignbar kommunal pensjonsordning over tid. Man vil da unngå stadig reforhandling slik mer statiske regler med faste %-satser vil medføre.

---

<sup>6</sup> <https://www.pbl.no/aktuelt/tilskudd-og-barnehagedrift/okonomi/barnehagene-far-211-millioner-kroner-for-lite-til-ansattes-pensjonsavtaler/>

- c. **Lav administrativ byrde:** Beregning av tilskuddet forventes å medføre liten administrativ belastning både for kommunene og for barnehagene. Det er forventet at pensjonsleverandørene kan levere tallgrunnlaget direkte, og spare kommunene for egen beregning og administrasjon. Dette vil også bidra til lavere konfliktnivå.

For å oppnå og opprettholde likeverdig pensjon for ansatte i private barnehager må pensjonstilskuddet bruke premien som kommunene betaler for kommunale barnehageansatte som grunnlag.

Kommunene har også høye premier som gjelder ytelsespensjoner i offentlig tjenstepensjon til tidligere ansatte, kostnader som de fleste private barnehager ikke har. Selv om disse ytelsesordningene i kommunal sektor fases ut til fordel for påslagsmodellen, vil det i lang tid fremover belastes premie som gjelder ytelsesordningen. Anslagsvis er 10 prosentpoeng (estimert for 2025) av kommunal pensjonspremie knyttet til denne ytelsesordningen, og det har vært hevdet<sup>7</sup> at dette er kostnader som de private barnehagene ikke bør kompenseres for.

NHO Geneo legger derfor til grunn i denne alternative modellen at premie til ytelsesordningene holdes utenfor beregningsgrunnlaget når tilskudd til private barnehager beregnes. Grunnlaget for beregning av tilskudd til private barnehager vil da bestå av premie kommunene betaler for pensjonsordning som er likeverdig med den pensjonsordning som er gjeldende i private barnehager.

Resultatet er et pensjonstilskudd som er tilsvarende kommunenes premie til en likeverdig pensjonsordning.

Det er lagt opp til at beregningen foretas årlig, og fastsetter en sats i forhold til lønnsgrunnlaget, basert på pensjonsleverandørens data. Årlig beregning etter denne metoden, hvor premie til de dyre ytelsesordningene holdes utenfor grunnlaget, vil sikre at forholdet mellom pensjonstilskudd til private og premie til den kommunale pensjonsordningen som er likeverdig med den private, holder seg stabilt over tid.

Det vil da ikke være behov for å stadig reforhandle hva som er en rett fast sats slik øvrige modeller legger opp til, med påfølgende regelendringer.

Modellen vil også sikre mer forutsigbare rammevilkår for de private barnehagene, ettersom det er sikret tilskudd som følger premien til likeverdig kommunal pensjon. Dersom denne modellen velges, vil det være lovgiver som har satt rammene, og barnehagene vil være mindre utsatt for at skiftende administrasjon kan endre en proSENTSATS for å redusere tilskuddet slik det er erfaring fra i de siste årene fra 2022 hvor satsen ble redusert fra 13 til 10 prosent med dramatiske følger for de private barnehagenes økonomi.

Bruk av denne foreslåtte modellen vil med de gjeldende premier tilsvare et pensjonstilskudd på ca. 17,7 prosent. Satsen vil bli justert i takt med modellen fremover uten at det er nødvendig med egne nye satsvedtak.

---

<sup>7</sup> Se for eksempel <https://www.barnehage.no/kd-pbl-pensjon/nye-rapporter-anbefaler-ulike-tilskudd-for-ulike-pensjonsordninger/137481>

Vår foreslåtte modell kan betraktes som Alternativ 3. Vi mener modellen vil gi vesentlig bedre likebehandling, være bærekraftig over tid, og gi en vesentlig lavere administrativ byrde enn de modellene som departementet har laget. Dette vil etter vårt syn gi et bedre samsvar med *Avtalen*.

Vi mener dette er beste måten å sørge for at pensjon ses i god sammenheng med de øvrige elementene i tilskuddssystemet og sikrer forutsigbar og sunn barnehageøkonomi, og ikke minst god pensjon for de ansatte.

Vi mener ikke dekning av pensjonskostnader etter regning er en god idé, fordi de vil fjerne incentivene til å forhandle frem gode pensjonsavtaler på vegne av de ansatte, og det vil sannsynligvis føre til dyrere og dårligere pensjon som kommunene må finansiere.

### 8.5.1 Mer om oppsettet for Alternativ 3

Utgangspunkt for beregning er kommunens totale og faktiske kostnad (i 2025 estimert til 22,6 prosent).

Tabell 1 Beregning av kommunenes pensjonsutgifter

<i>Premiegrunnlag</i>	<i>Totalt pensjonspåslag</i>
Årlig forsikringspremie inkl. termintillegg	10,5 %
Administrasjonspremie	0,3 %
Administrasjonsreservepremie	0,2 %
Bruttogaranti	1,0 %
Tidligpensjon (85-årsregel og AFP 65-66)	1,0 %
AFP 62-64 (100 % utjevning)	0,8 %
<i>Grunnlag for regulering</i>	<i>Total reserve</i>
Reguleringspremie i prosent av pensjonsgrunnlag (4,6 % av premiereserven)	8,6 %
Rentegarantipremie	0,1 %
<i>Sats</i>	22,60 %
<i>Egenandel</i>	- 2 %
<b>Total sats</b>	<b>20,6 %</b>

Tabell 2 Grunnlag for beregning av pensjonstilskudd i private barnehager basert på kommunenes pensjonsutgifter

Opptjeningssats til alderspensjon (5,7 %) og livsvarig AFP (4,21 %)
<i>Premiegrunnlag</i>
Premie justert for livselskapenes tariff (K2013) med 2 % garantert rente*
Uføre**
Etterlatte**
Reguleringspremie aktive
<i>Total sats</i>
Egeninnskudd
<b>Kostnad eks. ansattes egeninnskudd</b>

\* Påslag basert på 50 % av hvert kjønn. Høyere andel kvinner vil gi mer påslag.

\*\* Anslått gjennomsnittlig kostnad.

## **9.0 Forslag til lovtekst om pensjonstilskudd som ivaretar styringssignalene i barnehageavtalen knyttet til likebehandlingsprinsippet**

*Kommunen skal gi pensjonstilskudd til godkjente private barnehager som tilsvarer pensjonspremie i kommunale barnehager før anvendelse av premiefond. Tilskuddet skal gis som en prosentsats av lønnskostnadene i de kommunale barnehagene, fratrukket pensjonskostnad og tilhørende arbeidsgiveravgift. Kommunen skal legge til arbeidsgiveravgift på summen av tilskuddet.*

*Prosentsetningen skal beregnes på grunnlag av kommunens premie til egen pensjonsordning før anvendelse av premiefond. Premie for regulering av pensjon til tidligere ansatte kan holdes utenfor grunnlaget. Tilskuddet for hver kommune beregnes årlig av en uavhengig part. Sats for egeninnskudd brukes i henhold til kommunens egen tariffavtale.*

*Departementet gir forskrift om beregning etter forrige ledd som skal sikre likebehandling. Private barnehager som har særlig høye pensjonsutgifter fordi de har historiske forpliktelser som er basert på avtaler om offentlig tjenstepensjon, skal få dekket sine pensjonsutgifter opp til en øvre grense. Den øvre grensen skal være basert på dagens premienivå for pensjon i disse barnehagene og premie til pensjon til tilsvarende pensjonsordninger i kommunale barnehager før anvendelse av premiefond. Departementet kan gi forskrift om hvilke barnehager bestemmelsen omfatter, om en øvre grense for dekning av pensjonsutgifter og krav til dokumentasjon av pensjonsutgifter.*

## **10.0 Øvrige elementer i finansieringsmodellen**

### **10.1 Eiendomstilskudd**

Å etablere en privat barnehage stiller krav til store investeringer som løses gjennom å bygge eller leie barnehagebygg. Denne investeringen krever forutsigbarhet for at privat eier skal kunne vurdere om den kan nedbetales over en forventet periode. Dagens finansieringssystem benytter f.eks. en avskrivningstid på 40 år. I dag er det en skjevhet i balansen mellom risiko og pris for private barnehageeiere. Dette leder til en markedssvikt hvor det nå ikke er balanse mellom inntektsmulighetene og den risiko som private aktører påtar seg, samtidig som reguleringene svekker konkurransemuligheten overfor kommunene.

Dagens kapitaltilskudd har følgende svakheter for utmåling av tilskudd:

*For det første forutsetter beregningene at byggekostnadene er like, uavhengig av om det er en kommunal eller en privat barnehage. Dette er de ikke: Rambøll dokumenterte i 2017 det var 28 prosent dyrere å bygge en kommunal barnehageplass enn en privat – basert på henholdsvis bygg og tekniske installasjoner (25 prosent dyrere), opparbeidet uteareal (22 prosent dyrere) og ved kostander til lekeapparater og annet inventar (75 prosent dyrere).<sup>8</sup> Dette betyr at likebehandlingsprinsippet nedfelt i barnehageloven ikke oppfylles med dagens praksis, når*

---

<sup>8</sup> Rambøll (2017): Byggekostnader i private og kommunale barnehager

sjablongen tar utgangspunkt i Husbankens analyser og tall, da disse utelukkende beregnes ut ifra private barnehagers lån i Husbanken.

*For det andre* tar ikke avskrivningsperioden hensyn til oppgraderinger og større vedlikehold.

*For det tredje* er heller ikke renteberegningen korrekt. Sjablongen legger til grunn rente fra Husbanken, som igjen forutsetter at dette fullfinansierer byggene – hvilket sjeldent er tilfelle når private aktører bygger barnehager.

Tilskuddet private barnehager har til å dekke kapitalkostnader (eiendomskostnader) beregnes ut fra antall barn som til enhver tid går i barnehagen. Kapitaltilskuddet kompenserer ikke for ledige plasser i private barnehager. Det er ikke tillagt noen risikoelement i tilskuddet og barnehagen har ingen mulighet til å kompensere ved å sette egne priser.

Når regjeringen nå har bedt om innspill til hvordan eiendomstilskuddet skal se ut, er det avgjørende at en har innsikt i hva en kommunal barnehageplass koster når det gjelder kapitalkostnader. Det er kun på den måten en kan sikre reell likebehandling, og ha et grunnlag for å rette opp dagens underkompensasjon i kapitaltilskuddet.

Beregningen av satsene for kapitalkostnader må derfor gjennomgås og tilpasses slik at finansieringen av private barnehagers eiendomskostnader er likeverdig med finansiering av kommunale barnehager. En slik modell må justeres for de reelle byggekostnadene, blant annet gjennom byggetekniske krav, vedlikehold, avskrivningstid og gjeldende markedsleie eller eiendomskostnader for tilsvarende eiendommer. En stykkprisfinansiering per barn som barnehagen er godkjent for, vil gi mer treffsikkert kapitaltilskudd (eiendomskostnader) til de private barnehagene enn dagens modell. Dette fordi kostnadene rundt bygg, som for eksempel lån i banken, ikke tar hensyn til hvor mange barn det er i barnehagen – kun bygget. Nivået av tilskudd er i flere barnehager halvparten av eller enda lavere enn kostnader barnehagen har til husleie, avskrivninger, og vedlikehold av bygg og eiendom.

## 10.2 Administrasjonskostnader

I Forskriften § 5 er administrasjonspåslaget på driftstilskudd satt til 4,3 % av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter i kommunale ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Det fremgår av Telemarkforskings rapport («TF-rapport») nr. 265 at begrunnelsen for departementets ønske om å innføre en påslagssats skyldes de praktiske problemene som var forbundet med å rapportere administrasjonskostnadene. De forskjellige kommunene førte administrasjonskostnadene på forskjellig måte, og dette innebar ulikheter og vilkårlighet i rapporteringen. Det var altså ikke meningen å endre på nivået på tilskuddene, eller svekke likebehandlingen mellom kommunale og private barnehager: Det var praktiske årsaker til endringen.

I *Høringen* står det følgende i siste avsnitt i pkt. 3.2.4:

*«Videre foreslås det at kommunen, som i dag, skal gi påslag for administrasjonsutgifter på 4,3 prosent av grunntilskuddet og eventuelt ekstra grunntilskudd. Departementets gjennomgang av finansieringssystemet har vist at det nåværende påslaget gir tilstrekkelig kompensasjon for administrasjonskostnader. Det foreslås derfor å videreføre påslaget på samme nivå.»*



Det foreligger imidlertid ingen grundig begrunnelse av satsen på 4,3 prosent. Dersom departementet har foretatt en slik helhetlig gjennomgang, burde den vært tilgjengeliggjort for offentligheten. *Vurderingen*, slik NHO Geneo ser det, er i hovedsak basert på en spørreundersøkelse, hvor barnehagepersonell ble bedt om å svare på hvilken andel av tiden de brukte til administrative oppgaver. I tillegg er det vist til beregningsmodeller brukt i Trondheim og Bergen, men uten noen vurdering av om disse modellene får med alle kostnadene. TF-rapporten har referert til tidligere rapporter fra Econ-Poyri og Furst-Høverstad, som beregnet vesentlig høyere administrasjonskostnader i kommunene, men dette ble ikke tillagt vekt ved fastsettelse av satsen i Forskriften § 5.

NHO Geneo mener at finansieringsmodellen for administrasjonskostnader må justeres ved å fastsette en nasjonal sats for administrasjonskostnader som samsvarer med det faktiske nivået for administrasjonskostnader i kommunale barnehager. Dette kan gjøres ut ifra en helhetlig analyse av regnskapsdata for alle, eller utvalgte kommuner. På den måten kunne man oppstille et korrekt satsnivå for de faktiske administrasjonskostnadene i kommunale barnehager.

## **11.0 De juridiske vurderingene i Høringen**

### **11.1 Innledende om favorisering**

I *Avtalen* vil partiene gi kommunene «mulighet til å prioritere ideelle barnehager når de behandler søknader om etableringsgodkjenning for nye private barnehager.» I samme avsnitt pekes det også på at «enkelstående og ideelle barnehager» skal gis «trygghet og forutsigbarhet for en finansiering det er mulig å drive barnehage i tråd med nasjonale krav.»

Punktene er ikke omfattet i *Høringen*, noe som er en svakhet da dette rokker ved flere av grunnprinsippene for barnehagereformen av 2003, nemlig at kommuner skal gis anledning til å favorisere (positivt diskriminere) enkeltaktører av hensyn til organisering (enkelstående) eller eierskapsform. Dette bryter med prinsippet om konkurranse på like vilkår, som bør ligge til grunn for utvikling og ivaretagelse av norsk barnehagetilbud.

Hensikten med barnehagetilbudet er ikke å dyrke frem konkrete organisasjonsmodeller eller eierskapsmodeller, men snarere å sette barnet i sentrum og legge vekt på foreldrenes valg og ønske. Endringer som griper inn i markedet og forutsetningene for å skape et godt, bærekraftig tilbud må ha en særlig begrunnelse. En likeverdig tjeneste er og blir like mye verdt for barnet og barnets familie, uansett om barnehagen er kommunal eller privat; stor eller liten; kjedeorganisert eller enkeltstående; eller om eierformen er ideell eller et aksjeselskap. Tjenesten blir ikke bedre av om barnehagen er liten, enkeltstående eller drevet med ideelt formål.

Favorisering etter disse kriteriene er med å undergrave prinsippet om likebehandling, og *Avtalens* formuleringer er sånn sett ytterligere en uthuling av det prinsippet avtalepartiene mener skal ivaretas i loven. Private barnehager har de samme økonomiske forpliktelsene til drift og bærer den samme økonomiske risikoen, uavhengig av eierform, organisering eller størrelse. De er underlagt de samme krav til kvalitet, kompetanse, økonomisk transparens og offentlig tilsyn og kontroll. Små barnehager i et konsern har også relativt høye merkostnader som følge av kravet om å være selvstendig rettssubjekt.

Det finnes ingen faglig dokumentasjon som viser at enkeltstående barnehager eller barnehager med ideell eierform leverer noe kvalitativt bedre tilbud enn andre private barnehager, eller kommunale barnehager. Det er heller ingen holdepunkter for at slik favorisering vil bidra til bedre barnehager eller større mangfold i sektoren.

NHO Geneo mener det er svært kritikkverdig at det legges opp til en favorisering som bryter med prinsippet om likeverdig behandling; konkurranse på like vilkår; og foreldrenes valgfrihet.

## 11.2 EØS

Høringsnotatet konkluderer med at de private barnehagene ikke er omfattet av EØS-avtalen, og forslagene i *Høringen* er derfor ikke gjenstand for en EØS-vurdering.

Det finnes ikke godt rettskildebelegg for en slik tolkning. Departementet sidestiller kommunale barnehagers virksomhet med private barnehagers, og lovverket knyttet til privatskoler med lovverket knyttet til private barnehager, for å komme til denne slutningen.

Etter vår vurdering er det såpass store forskjeller i driftsform og lovverk for privatskoler og private barnehager, at rettskildene knyttet til privatskoler ikke er overførbart til private barnehagers virksomhet. Privatskoler har utbytteforbud og har derfor ikke den samme økonomiske aktiviteten som private barnehager.

Private barnehager bruker sitt gitte juridiske handlingsrom til å kunne ha et rimelig årsresultat til å legge opp driften og tilbudet i sin barnehage på en annen måte enn de kommunale barnehagene. En vurdering av kommunale barnehagers drift har derfor ikke overføringsverdi til private barnehager slik departementet har lagt til grunn.

De private barnehagers virksomhet må etter vår vurdering anses som økonomisk aktivitet.

## 11.3 Grunnlovens § 97

NHO Geneo mener at de private barnehagene har opparbeidet seg konstitusjonelle vern for sin rettsposisjon etter Grunnloven §§ 97 og 105, samt Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen («EMK»), første tilleggsprotokoll artikkel 1 («P1-1»).

Barnehageforliket fra 2003 og den senere oppfølging av dette gjennom lovgivningen, har skapt en sterk forventning om fortsatt finansiering av private barnehager på linje med kommunale. Når det nå skal lages en ny ordning for drifts- og pensjonstilskudd må man påse at denne forventningen er i varetatt. De samfunnsmessige hensyn må ligge til grunn. Private barnehagers primæraktivitet utgjør økonomisk aktivitet i konkurranse-/statsstøtte- og fri bevegelsesreglens forstand. Reguleringer som innebærer forskjellsbehandling av ulike type private barnehager vil være i strid med EØS-retten. Dette gjelder spesielt de foreslåtte mulighetene for kommunen til private barnehagers rett til godkjenning- og tilskudd, og adgang til å forfordle nivå på tilskudd etter skjønnsmessige kriterier, slik som barnehagens eierform.

De private barnehagene er vant til og er klar over at kravene til innhold og samfunnsoppdrag endrer seg over tid, men barnehageforliket fra 2003 har gitt en garanti om at den økonomiske risikoen skal være på samme nivå. I forliket fra 2003 skulle likebehandlingsprinsippet ligge til grunn og var garantien for at likeverdige tilskudd skulle være normen for minstepfinansiering.

Skulle tilskuddene til de private gå ned, måtte tilsvarende først skje i de kommunale barnehagene. I et regulert marked må finansiering og krav til tjenesteproduksjon ha en slik direkte kobling.

#### 11.4 Konstitusjonelt vern

Høringsnotatet legger til grunn at: «*Barnehageloven har heller aldri gitt barnehager et rettskrav på tilskudd av en bestemt størrelse.*» Dette er ikke korrekt, jf. gjennomgangen i pkt. 5.2, og får avgjørende betydning for kunnskapsdepartementets slutning om at de private barnehagene ikke har et konstitusjonelt vern. Vi viser videre til NHO Geneos høringssvar til Høringen av 1. november 2023 for ytterligere merknader om private barnehagers konstitusjonelle vern.