



Saksbehandler: Elisabeth Thorheim
Kommunedirektør: Vibeke Vikse Johnsen

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
	Hovedutvalg oppvekst og kultur	
	Formannskapet	
	Kommunestyret	

Private barnehager – avkortning av tilskudd i forbindelse med streik høsten 2022

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

1. Kommunestyret vedtar at private barnehager i Karmøy skal betale tilbake offentlig ordinært driftstilskudd tilsvarende barnehagenes sparte personalkostnader i forbindelse med streik høsten 2022.
2. Kommunestyret vedtar at kommunedirektøren kan korrigere streikerammede barnehagers refusjonskrav knyttet til moderasjonsordninger for foreldrebetaling, dersom kravene grunnet streiken vurderes til å inneholde feil og mangler som gjør at barnehagene krever et større beløp enn de har rett på

Saksutredning

Streik i private barnehager høsten 2022

Private barnehager som er tilknyttet PBL (Private barnehagers landsforbund) har i høst vært rammet av en konflikt mellom arbeidstakerorganisasjonene Utdanningsforbundet, Fagforbundet og Delta på den ene siden, og arbeidsgiverorganisasjonen PBL på den andre siden. Konflikten har først og fremst handlet om de ansattes pensjonsordninger, og førte til en mer enn fire uker lang streik som varte fra og med 17. oktober til og med 16. november, da partene kom til enighet hos Riksmekleren. Løsningen innebærer at ansatte i PBL senest innen 1. januar 2025 får livsvarig avtalefestet pensjon (AFP) i Fellesordningen, noe som var et hovedkrav fra fagforeningene. I tillegg blir andelen arbeidstakerne selv må betale inn i forsikringspremie redusert, mens arbeidsgivers andel blir tilsvarende økt. Partene er også enige om å jobbe sammen opp mot myndighetene for å sikre dekning av kostnadene til pensjon.

Litt over halvparten av landets barnehager er private. PBL organiserer 2066 av de til sammen 2881 private barnehagene - det er 72% av alle private barnehager. Det er til sammen over 36 000 ansatte i PBL- barnehagene. I den landsomfattende streiken som nevnt over var det totalt om lag 3.600 ansatte som var tatt ut for å streike. På Haugalandet var det kun Karmøy som ble rammet av streiken i første omgang, da det ble tatt ut 120 ansatte fra 9 ulike private barnehager. Totalt i streikeperioden var det om lag 240 ansatte fra 16 barnehager som ble tatt ut i streik i Karmøy, det vil si at kommunen vår ble relativt hardt rammet av streiken.

Kommunen er kjent med at flere av de streikerammede barnehagene gjennom streikeperioden har vært nødt til å redusere tilbudet, enten ved å kutte åpningstidene, kutte i tilbudet til barna eller omorganisere på andre måter. For enkelte barnehager var det ikke mulig å drifte annet tilbud enn barnepass. Dette har berørt mange av kommunens innbyggere, og kommunen har mottatt flere henvendelser fra innbyggere som har opplevd perioden som utfordrende.

Tilskudd til streikerammede private barnehager

Kommunen tildeler tilskudd til private barnehager i tråd med *Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3*. Tilskuddet beregnes på grunnlag av kommunale barnehagers regnskap to år tilbake i tid. Formålet med å tildele private barnehager offentlig tilskudd er at barnehagene skal være i stand til å drifte barnehager for kommunens innbyggere i førskolealder i tråd med barnehageloven og annet gjeldende regelverk. Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal benyttes i driften av barnehagene, samt komme barna i barnehagen til gode, jf. *Lov om barnehager § 23 og § 21*. Kommunen har fra flere hold fått spørsmål om de private barnehagenes tilskudd blir avkortet for streikeperioden.

Da streiken startet 17. oktober, gikk Kommunenes Sentralforbund (KS) ut med en anbefaling til kommunene som lød som følger: «*Kommunene er ikke en part i en streik i private barnehager, men vil likevel bli berørt som barnehagemyndighet da streiken har medført både stengte barnehager og barnehager med redusert tilbud. KS anbefaler kommunene å opprettholde ordinært tilskudd inntil videre og avvente eventuelle avklaringer av regelverksforståelsen, også basert på streikens varighet og omfang.*» Karmøy kommune har fulgt denne anbefalingen og ventet på nærmere avklaringer fra sentrale myndigheter på hvorvidt kommunene har hjemmel til å avkorte tilskuddet til private barnehager for streikeperioden, samt avvettet omfanget og varigheten av streiken.

Den 7. november endret KS sin anbefaling til kommunene hva gjelder tilskudd. De uttalte da følgende: «*Det er ikke omtalt i barnehageloven med forskrifter om kommunen er forpliktet til å utbetale fullt tilskudd til private barnehager som er i streik og dermed ikke yter den tjenesten de er finansiert for å gi til barn og familier. Kunnskapsdepartementet har i mediene presisert regelverket slik at det er opp til kommunen å vurdere hvorvidt en privat barnehage som er midlertidig stengt på grunn av streik skal motta tilskudd.*

Kunnskapsdepartementet viser ikke til hvilken hjemmel kommunen har for å avkorte tilskudd til private barnehager i streik eller hvilke vurderinger kommunen skal gjøre. Dette har bidratt til usikkerhet i kommunene. KS har derfor bedt Kunnskapsdepartementet avklare kommunens handlingsrom i gjeldende regelverk, og er i dialog med departementet om en slik avklaring».

Kunnskapsdepartementet (KD) har i brev av 9. november svart opp KS sin forespørsel om avklaring av kommunens handlingsrom på denne måten (utdrag av svaret vises her): «*Barnehageeieren må vurdere hvilke konsekvenser streiken konkret får for den enkelte barnehage, og om driften kan opprettholdes innenfor regelverket. Dette vil avhenge av graden av uttak av ansatte i streik av*

ansatte i den enkelte barnehage. Konsekvensen kan være både stengte barnehager og barnehager med redusert tilbud, men omfanget vil variere i den enkelte kommune».

«Barnehageloven og forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager regulerer ikke særskilt hvordan det kommunale tilskuddet skal utmåles når en privat barnehage er midlertidig stengt eller har et redusert tilbud. Den enkelte kommune må derfor ta stilling til dette ut fra det generelle regelverket om tilskudd og de konkrete forholdene i de aktuelle barnehagene».

«Det overordnede kravet i barnehageloven § 19 er at det skal være økonomisk likeverdig behandling mellom offentlige og private barnehager. Utgangspunktet er at de private barnehagene skal sikres den samme offentlige finansieringen per oppholdstime som kommunale barnehager får. Den økonomiske likeverdige behandlingen tar derfor utgangspunkt i kommunens finansiering av egne barnehager. Dersom det er tvil om hvordan forskriften om tildeling av tilskudd til private barnehager skal forstås, kan dette overordnede kravet om likeverdig behandling i barnehageloven § 19 gi føringer for hvordan man skal tolke forskriften».

Kommunen forstår på bakgrunn av den seneste anbefalingen fra KS og Kunnskapsdepartementets avklaring av kommunens handlingsrom, at det er opp til kommunen selv å vurdere avkortning av tilskudd til private barnehager for streikeperioden, ut fra det regelverket som foreligger og forhold rundt streiken i egen kommune og i den enkelte barnehage.

Refusjonskrav for moderasjonsordninger i streikeperioden

Foruten ordinært driftstilskudd til private barnehager, er det slik at kommunen refunderer private barnehager for ulike nasjonale moderasjonsordninger knyttet til foreldrebetalingen, for eksempel søskenmoderasjon. KS har i forbindelse med streiken uttalt: «Når barnehagetilbudet ikke er tilgjengelig for barna, kan det heller ikke kreves inn foreldrebetaling for denne perioden. Det er ellers opp til den enkelte eier hvordan de vil håndtere dette ved et redusert tilbud. Private barnehager som ikke krever inn foreldrebetaling på grunn av streik, vil heller ikke ha krav på å få dekket tapte inntekter på grunn av søskenmoderasjon eller andre former for redusert foreldrebetaling i denne perioden. Kommunen kan derfor vurdere å korrigere refusjoner til private barnehager for tapt inntekt som følge av reduksjon i foreldrebetaling den aktuelle perioden». Kommunedirektøren er på nåværende tidspunkt ikke kjent med om de streikerammede barnehagene stoppet å kreve inn foreldrebetaling/reduerte foreldrebetalingen i streikeperioden og om de av den grunn ikke har krav på refusjon for moderasjonsordninger.

Offentlig pensjonstilskudd til private barnehager

For at private barnehager skal få dekket kostnadene de har til pensjon for de ansatte, gir kommunen et pensjonspåslag på ti prosent av lønnsutgiftene i de kommunale ordinære barnehagene. Størrelsen på pensjonspåslaget fastsettes nasjonalt og er forskriftsfestet i *Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 4*. Sentrale myndigheter har de siste årene redusert størrelsen på pensjonspåslaget og begrunnet dette med at tidligere pensjonspåslag på 13 prosent førte til at de private barnehagene ble overkompenserte sett i forhold til barnehagenes reelle pensjonskostnader.

Forskriften § 4a gir imidlertid de private barnehagene hjemmel for å søke om å få dekket sine faktiske pensjonsutgifter, dersom disse ikke dekkes av pensjonspåslaget på 10% (overgangsordning for enkeltstående barnehager som har 12 prosent påslag i 2022). Kommunen har da plikt til å dekke barnehagens ekstra høye pensjonskostnader, dog begrenset oppad til kommunens pensjonsutgift per heltidsstilling i egne tilsvarende barnehager.

I Karmøy kommune er det 11 private barnehager som har søkt om ekstra pensjonstilskudd grunnet at pensjonsutgiftene i 2022 har vært så høye at de ikke dekkes av pensjonspåslaget. Kommunen har behandlet søknadene og gitt avslag på alle 11 søknadene. Det er gjort beregninger på at de 11 barnehagene som har søkt om ekstra tilskudd, i realiteten er overkompensert med totalt ca 4 mill. kroner i pensjonstilskudd. Avslagene er påklaget av barnehagene og oversendt Statsforvalter for endelig vurdering. Enkelte momenter som kommunen og de private barnehagene er uenige i, er løftet inn for Kunnskapsdepartementet for avklaring. Det gjelder blant annet forståelsen av når en barnehages pensjonsavtale skal regnes som inngått, og hvilke kostnader som kan medtas i søknad om ekstra høye pensjonsutgifter.

Kommunedirektørens vurdering

Private barnehager er nærmest fullfinansiert av det offentlige. Det betyr at de private barnehagene i streik tjener offentlige penger på streiken, da de i denne perioden har spart vesentlige personalkostnader. Streiken rammet Karmøy kommune relativt hardt, da ansatte i vår kommune var av de som først ble tatt ut i streik, i flere barnehager. Kommunedirektøren anslår at de private barnehagene i Karmøy totalt sett har spart ca. 10 mill. kroner i streikeperioden. Flere har tatt til orde for at kommunen må avkorte driftstilskuddet til private barnehager i streik. Kommunedirektøren opplever at det er noe uklart hvorvidt kommunen har hjemmel til å foreta en avkortning. Likevel er det i lovverket momenter som bør trekkes frem for å vurdere dette når flere barnehager over en periode har operert med redusert barnehagetilbud, og slik sett ikke levert fullt ut den tjenesten de mottar tilskudd for å levere.

Forskrift om tildeling av tilskudd § 1, 2. ledd sier at «*Kommunen skal uten ugrunnet opphold fatte nytt vedtak om tilskudd til private barnehager hvis det følger av lokale retningslinjer eller det foreligger store aktivitetsendringer etter § 12*». Forskriften § 12 sier videre at «*De private barnehagene skal rapportere til kommunen om store aktivitetsendringer i barnehagen. Kommunen skal i disse tilfellene beregne tilskuddet til de private barnehagene på nytt*».

Kommunen er av den oppfatning av streikeperioden innebar store aktivitetsendringer for de streikerammede private barnehagene. Samtlige barnehager fikk utfordringer med å levere fullverdige tjenester. Mange innbyggere, både barn og foresatte, ble i streikeperioden hardt rammet av et redusert barnehagetilbud, og barnehagene hadde vesentlig færre barn til stede i barnehagen i denne perioden. Det var likevel ingen av barnehagene som rapporterte inn til kommunen om store aktivitetsendringer. Kommunen mener på grunnlag av forskriften § 1, 2. ledd jfr. § 12 at det kan være riktig å redusere tilskuddet til barnehagene i streikeperioden.

Forskriften § 23, 3. ledd sier at «*Barnehagen skal ikke ha vesentlig lavere personalkostnad enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager*». Kommunen er av den oppfatning av samtlige barnehager i streikeperioden har hatt lavere personalkostnader enn det tilsvarende kommunale barnehager hadde i samme periode. Kommunen tar med dette momentet i en samlet vurdering av om barnehagenes tilskudd skal avkortes.

Offentlige midler som tildeles private barnehager skal benyttes i driften av barnehagene og midlene skal komme barnehagebarna til gode, ref. Forskriften § 21 jfr. § 23. Sparte lønnskostnader i

forbindelse med streik gir de private barnehagene overflødig med midler og kommunen mener at dette ikke er riktig og effektiv bruk av offentlige midler.

Ved en eventuell streik i egne kommunale barnehager ville sparte lønnsmidler ikke kunne benyttes av barnehagene, men ville blitt overført til andre kommunale formål, da kommunen mener at offentlige midler til enhver tid skal benyttes til det beste for fellesskapet. I følge barnehageloven § 19 skal kommunen behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Kommunedirektøren mener at barnehagelovens krav til likeverdighet tilsier at kommunen skal gjøre en avkortning i tilskudd til private barnehager som har vært i streik.

Når kommunen skal vurdere om barnehager behandles likeverdig, er det videre naturlig å vurdere likebehandling også mellom kommunens private barnehager. Dersom streikerammede private barnehager skulle beholdt tilskuddet for inneværende år uavkortet, er kommunens oppfatning at dette ikke ville være riktig overfor private barnehager som ikke har vært i streik, men som opprettholdt et fullverdig barnehagetilbud i en periode der de streikerammede barnehagene på samme tid ikke gjorde det.

Kommunen tar til etterretning at KS og KD mener det er opp til kommunene selv å avgjøre om tilskudd skal avkortes for streikeperioden, og registrerer at det ikke foreligger særlige argumenter mot å foreta avkortning, annet enn at regelverket for tildeling av tilskudd til private barnehager er uklart i en situasjon der barnehagene midlertidig stenger/reducerer tjenestetilbudet.

I forbindelse med barnehagers refusjonskrav for ulike nasjonale moderasjonsordninger og eventuell korrigering av kravet grunnet streiken, vil kommunedirektøren undersøke barnehagenes behandling av foreldrebetaling i streikeperioden. Dersom barnehagene ikke har hatt kostnader til moderasjonsordningene, skal de heller ikke ha refusjon. Dersom det er snakk om små og uvesentlige korrigeringer i refusjonskravene, vil kommunen imidlertid se bort fra dette.

Kommunedirektørens konklusjon

Kommunedirektøren mener at tilskudd til private barnehager bør avkortes for de private barnehagene som var rammet av streik fra og med 17. oktober til og med 16. november, og at de enkelte barnehagenes sparte personalkostnader i forbindelse med streiken betales tilbake til kommunen. Kommunedirektøren foreslår videre at administrasjonen finner en god løsning på hvordan avkortningen i tilskudd skal skje i praksis, slik at dette gjøres på en effektiv og god måte. De aktuelle barnehagene vil motta et forhåndsvarsel om dette, med mulighet for å gi tilsvarende svar før endelig vedtak fattes. Barnehagene har adgang til å klage på vedtaket.

Dersom det viser seg at de streikerammede barnehagene ikke har rett på refusjon av kostnader knyttet til moderasjonsordninger grunnet stans i foreldrebetalingen, eller at de har rett på mindre refusjon enn kravet tilsier, er det kommunedirektørens konklusjon at kommunen vil korrigere kravene dersom omfanget og beløpene vurderes til å være av vesentlig karakter.