

Profittforslag på sviktende grunnlag

I bakgrunnen for representantforslaget om profittfrie barnehager fra SV og Rødt kommer partiene med en rekke unyanserte og feilaktige påstander om private barnehager. Her kan du lese påstandene, og PBLs svar på disse.

Påstand: *Samfunnet trenger barnehager med god bemanning og fokus på barnas beste, ikke en barnehagesektor der kommersielle eiere kan berike seg på felleskapets midler bevilget til barnehage.*

PBLs svar:

- Barnehagenes hovedoppgave, uansett organisering eller eierskap, er å gi et godt tilbud til barna.
- 99 prosent av alle barnehager [oppfyller en nasjonalt vedtatt bemanningsnorm](#). Blant den ene prosenten som ikke oppfyller normen, er det ingen forskjeller som kan knyttes til eierskap.
- Private barnehager har i gjennomsnitt et overskudd på cirka to prosent av inntektene.
- Samlet utbytte for ordinære private barnehager i 2020 var på 40,2 millioner kroner, noe som utgjør 0,15 prosent av samlet foreldrebetaling og tilskudd.
- Samfunnet har i perioden 2008-2018 spart [25,7 milliarder kroner](#) på å la private drive barnehager sammenlignet med om kommunene skulle drevet alle barnehagene selv.

Påstand: *Før 2003 og barnehageforliket var det klare skiller mellom ulike former for privat barnehagedrift, og barnehager med «forretningsmessig drift» fikk ikke statsstøtte.*

PBLs svar:

- Før 2003 og barnehageforliket var det ikke full barnehagedekning. Bare seks av ti barn mellom ett og fem år hadde plass i barnehage.
- Etter barnehageforliket, som SV var sentrale i utformingen av, ble det barnehageplasser nok til alle barn.
- Siden 2011 har ni av ti barn mellom ett og fem år fått ta del i fellesskapet i barnehagen.
- SV har tidligere erkjent at full barnehagedekning [ikke hadde vært mulig uten private barnehager](#).

Påstand: *Det går et viktig skille mellom de private ideelle aktørene og de kommersielle. Ideelle aktører har spilt en viktig rolle i utviklingen av deler av den norske velferdsstaten. Slik bør det fortsatt være.*

PBLs svar:

- I barnehagesektoren har alle typer private barnehager spilt en viktig rolle i å skaffe gode barnehager til alle barn. Dette gjelder i aller høyeste grad også barnehager med ideelle og såkalt kommersielle organisasjonsformer.
- Barnehagene bør måles på kvaliteten i tilbudet de gir, ikke på organisasjonsformen.
- Å dra et entydig skille mellom ulike typer eiere er ikke så enkelt som forslagsstillerne skal ha det til, [noe også Velferdstjenestevalget understreker](#). Blant PBLs medlemmer er det for eksempel aksjeselskap med ideelt formål og ideelle stiftelser som eier aksjeselskap.

- Et skille mellom kommersielle og ideelle virksomheter kan virke tilforlatelig, men skillet er problematisk fordi det ikke finnes grunnlag for å hevde at barnehager innenfor den ene kategorien leverer barnehager av systematisk høyere kvalitet, enn barnehager innenfor den andre kategorien.
- På dette grunnlaget tilrår derfor Velferdstjenesteutvalget ikke å øke bruken av adgang til å reservere konkurranser om anskaffelser for ideelle virksomheter.

Påstand: *En gjennomgang gjort av Klassekampen viser at de kommersielle kjedene blir stadig større. Mens de fire største kommersielle barnehagekjedene stod for én av fem private barnehageplasser i 2013, stod de i 2019 for hele 32 pst. Av de private plassene. Læringsverkstedet, FUS-barnehagene, Espira og Norlandia eier i dag hver tredje private barnehageplass.*

PBLs svar:

- Få sektorer, om noen, kan vise til et så rikt mangfold i tilbud og eiere som barnehagesektoren. Dette mangfoldet er det viktig for PBL å ivareta.
- I barnehagesektoren er [6 av 10 private barnehager enkeltstående](#). Utvikling i retning av konserneide barnehager begynte kort tid etter barnehageforliket i 2003.
- Store eiere i barnehagesektoren, som av enkelte blir sett på som et problem, særlig når de store eierne er private, har bidratt med betydelig kapasitet, innovasjon og utvikling som kommer hele barnehagesektoren til gode.
- De [fem største aktørene på barnehagedrift](#) i Norge er Oslo kommune, Læringsverkstedet, FUS (Trygge Barnehager AS), Trondheim kommune og Espira. Tre av fire barnehager med registrert pedagogisk profil er private.
- Konsolideringen i barnehagesektoren de siste årene er et resultat av politiske beslutninger. Blant annet erstattet Stortinget i 2011 statlig øremerkede tilskudd til alle barnehager med et komplisert og uforutsigbart finansieringssystem, som senere har blitt justert flere ganger i private barnehagers disfavør. Mange eiere som selger eller legger ned barnehagen, legger skylden på en uforutsigbar finansiering.
- I 2011 fjernet også Stortinget muligheten for fri etableringsrett for private barnehager.
- Endringene i 2011 har bidratt til at eiere med ambisjoner om å vokse har vært nødt til å gjøre det gjennom å kjøpe allerede etablerte barnehager. Det har også bidratt til å presse opp prisene ved kjøp og salg av barnehager, noe som har svekket etableringsmulighetene for nye aktører uten en stor organisasjon i ryggen.

Påstand: *Hvert år forsvinner store summer ut av offentlig finansiert velferd. Det regjeringsnedsatte Storberget-utvalget har utredet finansiering av private barnehager, og leverte sin rapport i juni 2021. Flertallet i utvalget vektlegger analyser som viser at lønnsomheten for noen barnehager er for høy. Utvalgets flertall skriver følgende: «Det kan tyde på at det er superprofitt i sektoren. Det vil si at avkastningen er høyere enn det barnehageeier normalt kunne vente seg.»*

PBLs svar:

- Private barnehager gir et minst like godt tilbud til barna, samtidig som det offentlige årlig sparer milliardbeløp på at private driver barnehager sammenlignet med om kommunene

skulle drevet alle barnehagene selv. I løpet av perioden 2008-2018 [har det offentlige spart 25,7 milliarder kroner.](#)

- Storberget-utvalgets rapport bygger videre på [NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten](#) (Velferdstjenesteutvalget). Velferdstjenesteutvalgets leder, professor Kåre Hagen sa følgende i forbindelse med et arrangement på Arendalsuka i 2021, gjengitt av [barnehage.no](#) 17. august: «Kortversjonen, som jeg får mye kjeft for å si, men som fortsatt er kortversjonen og hovedbildet, er at det norske velferdssamfunnet ikke har et lekkasjeprosjekt i betydningen av at penger bevilget til private aktører lekker ut i privat velferdsprofitt.»
- Velferdstjenesteutvalgets leder gjengis også på «at Storberget-utvalget på noen områder skyver Velferdstjenesteutvalgets arbeid litt for langt foran seg». «Blant annet har mindretallets innstilling om superprofitt blitt tatt opp. Det er en diskusjon jeg ikke synes er bra. Superprofitt har en faglig god definisjon i økonom-miljøer. Det er fortjenester ut over normal økonomisk virksomhet innenfor den sektoren. [Det finner ikke vi](#)», siteres Hagen på i den samme saken på [barnehage.no](#).

Påstand: 40 pst. av barnehagene i 2018 hadde en driftsmargin på over 6 pst., og det realiseres betydelige gevinster ved salg av barnehagebygg og eiendom.

Velferdstjenesteutvalget påpeker at den relativt høye lønnsomheten i private barnehager kan tilsa at kommunene har utbetalt unødvendig mye i offentlige tilskudd til private barnehager. Barnehagene til de store kjedene er hele 67 pst. mer lønnsomme enn andre kommersielle barnehager.

PBLs svar:

- Om driftsmarginene i private barnehager i 2018 finner Velferdstjenesteutvalget at 41 prosent hadde lav lønnsomhet, det vil si driftsmargin på mindre enn to prosent, 21 prosent hadde normal lønnsomhet (driftsmargin på 2-6 prosent) og 39 prosent av barnehagene hadde høy lønnsomhet (driftsmargin over 6 prosent).
- De store forskjellene i tilskudd til private barnehager er en av flere årsaker til varierende lønnsomhet. [Tilskuddene varierer med over 100.000 kroner per barn](#) fra kommunen med høyest til lavest tilskudd.
- Det har blitt lavere og jevnere lønnsomhet i barnehagesektoren etter innføringen av den nasjonale bemanningsnormen i 2018, viser tall fra Utdanningsdirektoratet. En ny rapport utarbeidet av Telemarkforskning og Samfunnsøkonomisk analyse (2021) på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet viser [lavere lønnsomhet i barnehagesektoren](#). «De private barnehagene har samlet hatt god lønnsomhet i flere år, men den har sunket etter 2014, særlig fra 2018 til 2019. Nedgangen fra 2018 til 2019 ser i stor grad ut til å skyldes innføringen av ny bemanningsnorm. Det er mindre klart om pedagognormen har påvirket lønnsomheten.»
- Verken Velferdstjenesteutvalget eller Storberget-utvalget har sett finansieringen av private barnehager i sammenheng med finansieringen av kommunale barnehager. Tilskuddene til private barnehager beregnes ut fra hva kommunale barnehager i gjennomsnitt brukte to år tidligere.
- Private barnehager gir et minst like godt tilbud som kommunale barnehager, [samtidig som det offentlige sparer over to milliarder kroner i året](#) på at private driver barnehager fremfor at kommunene skulle drevet alle barnehager selv.

Påstand: *De kommersielle barnehagene har vist seg å være svært kreative i å finne måter å ta penger bort fra barna. Forslagsstillerne viser til at det ikke er utbyttene som gir velferdsprofitørene den største gevinsten, selv om det er snakk om høye beløp. I 2018 gikk de private barnehagene med 1,2 mrd. kroner i overskudd. 10 pst. – 120 mill. kroner – gikk til utbytte til eierne, ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB).*

PBLs svar:

- Det er en myte at private eiere kan trekke ut store overskudd på bekostning av tilbudet til barna. Barnehageloven gir tydelige begrensninger på hvilke kostnader som kan belastes private barnehager, og nivåene på transaksjoner mellom barnehager og eier (og eiers nærstående). At dette følges opp, skal kontrolleres av revisor og tilsynsmyndighet.
- Om det stemte at barnehager tar ut penger på bekostning av tilbudene, ville barnehagene ikke klart å oppfylle bemanningsnorm og pedagognorm, og dessuten ville foreldre med barn i private barnehager vært misfornøyde.
- Foreldre med barn i private barnehager er over tid [systematisk mer fornøyde med tilbudet](#) barna får i barnehagen enn foreldre med barn i kommunale barnehager.
- Forslagsstillerne viser til tall fra SSB fra før innføringen av bemanningsnormen. Barnehagene hadde frist til 1. august 2019 med å innfri denne. Oppdaterte regnskapstall viser jevnere og lavere lønnsomhet for alle typer private barnehager etter innføringen av bemanningsnormen.
- Tallene forslagsstillerne viser til fra SSB mangler dessuten noen viktige nyanser, noe som best illustreres ved å bryte ned oppdaterte tall fra SSB på regnskapene til private barnehager i 2020.
- I 2020 hadde private barnehager et [samlet overskudd på 590 millioner kroner](#). Samlet overskudd for de barnehagene som hadde positivt resultat var på 1,1 milliard, mens samlet underskudd for barnehager med negativt resultat var på 537 millioner kroner. (Kilde: Udir/Basil) Forslagsstillerne skaper et inntrykk av bedre økonomi i private barnehager når de unnlater å inkludere underskuddene i sitt regnestykke.
- Totalt utbytte fra barnehagesektoren i 2020 var på 116,4 millioner kroner. Av dette utgjorde [godtgjørelse for eiers arbeidsinnsats i enkeltpersonforetak](#) – oftest familiebarnehager – 94 millioner kroner. (Kilde: Udir/Basil)
- Utbyttet i ordinære private barnehager var i 2020 totalt 40,2 millioner kroner og utgjorde [0,15 prosent av samlet foreldrebetaling og tilskudd](#) i barnehagesektoren. (Kilde: Udir/Basil)
- [78 av 2.435 ordinære private barnehager](#) betalte utbytte til eierne i 2020. (Kilde: Udir/Basil)

Påstand: *Det offentlige har betydelige årlige styringskostnader ved bruk av kommersielle aktører. Her fra Velferdstjenesteutvalgets rapport: «Etter utvalgets vurdering kan dette tilsi at samlede kostnader ikke blir redusert, men i verste fall øker, ved bruk av private leverandører.»*

PBLs svar:

- Kommunal drift av barnehager legger helt avgjørende premisser for privat barnehagedrift, ved at private barnehager får tilskudd basert på to år gamle regnskap i kommunale barnehager.

- Tall fra Telemarksforskning viser at, for hver 100-lapp kommunene bruker på en kommunal barnehageplass, så går det om lag 90 kroner til en privat barnehageplass. En del av styringskostnadene (for eksempel tilskuddsberegning) vil i liten grad påvirkes av antallet private barnehager. Reguleringer som fører til en vesentlig reduksjon i antall private barnehager vil dermed gi høyere kostnader for samfunnet, ikke lavere.
- Kommunal drift er ikke undersøkt av verken Velferdstjenesteutvalget eller Storberget-utvalget. Utvalgene gjør analyser av lønnsomhet, styringskostnader osv. i private barnehager uten å kunne se dette i sammenheng med samfunnets kostnader til, og eventuelle gevinster ved bruk av, kommunale barnehager. Dermed får ikke samfunnet en helhetlig forståelse av hvordan fellesskapets ressurser kan utnyttes for best mulig tjenester til barna.
- Styringskostnader ved bruk av private barnehager er et argument for et enklere og tydeligere regelverk og et mer forutsigbart finansieringssystem, ikke for å forby barnehager utfra eierskap.

Påstand: *Mange kommuner har nå overkapasitet på barnehager, det vil si langt flere barnehageplasser enn barn over tid. Men hvis barnetallet i en kommune synker, har kommunene i dag ingen andre muligheter enn å kutte i det offentlige tilbudet. Så lenge en privat barnehage har fått innvilget tilskudd av kommunen, beholder den med dagens lov retten til tilskudd til evig tid, uavhengig av totalbehovet eller om barnehagen skifter eier.*

PBLs svar:

- Private barnehager får ikke tilskudd for flere barn enn de som går i barnehagen.
- Private barnehager får bare opprettholde driften i det omfang som brukerne, altså familiene, ønsker. Dersom det er flere barnehageplasser enn barn, vil de barnehagene som foreldrene foretrekker kunne fylle opp plassene, mens barnehager som foreldrene ikke foretrekker, vil måtte redusere virksomheten.
- Realitetene i sektoren er at det siden 2017 er blitt om lag [like mange færre barn i private som i kommunale barnehager i Norge](#). I perioden 2017 til 2020 er det blitt 4.510 færre barn i kommunale barnehager og 4.473 færre barn i private barnehager. Fra 2019 til 2020 var nedgangen i kommunale plasser på 1.842 barn, mens nedgangen i private barnehager var på 2.325 barn. Med andre ord kuttet det også i private barnehager, men det skjer uten at nedskaleringen og nedgangen i tilskudd, havner på politikernes bord.
- PBL mener foreldrenes valg av en barnehage som passer for barnet og familiens behov må veie tyngre enn kommunens ønske om å kunne legge ned barnehageplasser som brukerne vil ha.

Påstand: *Det så man et tydelig eksempel på i Stjørdal kommune i 2018, der det var lave fødselstall og for mange barnehageplasser. Et enstemmig kommunestyre ønsket å unngå nedleggelse av den kommunale barnehagen ved å fordele kuttene mellom den kommunale barnehagen og den kommersielle barnehagen like ved. På grunn av dagens regelverk kunne kuttene kun tas i den kommunale barnehagen, og Husbymarka barnehage på Stjørdal ble lagt ned, til tross for store protester. Dette er et godt eksempel på at private barnehager er unntatt demokratisk styring.*

PBLs svar:

- Når det gjelder eksemplet fra Stjørdal kommune, så kommer det i saksfremlegget til kommunestyret 19. desember 2019 frem noen [nyanser som forslagsstillerne utelater](#) i sin bakgrunn for forslagene de fremmer:
- *«Barnehagen i Husbymarka ligger i et område med flere private barnehager. Det har vært få søknader til Husbymarka barnehage de siste årene. Barnehageområdet i Stjørdal har større kapasitet enn det er barn til å fylle opp plassene, og det kan derfor vurderes som at det er for mange plasser tilgjengelig, særlig i denne regionen av Stjørdal. I dag er det 27 barn med plass i Husbymarka, kapasiteten er på ca. 50 barn. Det er vanskelig å drive en barnehage med så ustabil barngrunnlag, og i 2020 er det 8 skolestartere som gjør at barnehagen igjen kanskje står i fare for å miste ansatte dersom drifta opprettholdes.»*

Påstand: *Kommunene har heller ikke muligheten til å stille samme krav til de private barnehagene som til kommunens egne barnehager. De private barnehagene kan ta inn såkalte «nullåringer», dvs. barn under ett år uten lovfestet rett til barnehageplass. Kostnadene for disse plassene dekkes ikke av statlige tilskudd, men kommunen må like fullt dekke tilskuddet til plassene for «nullåringene» i private barnehager.*

PBLs svar:

- For å sikre jevn og høy kvalitet i barnehagene i hele Norge, har Stortinget vedtatt en rekke nasjonale lover og forskrifter som rammer inn driften av private barnehager. I tillegg til barnehageloven er private barnehager blant annet regulert av *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, Forskrift om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager, Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager og Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler.*
- Såkalte 0-åringer, barn uten lovfestet rett til barnehageplass, utgjorde i 2020 0,84 prosent av barna i sektoren.
- Før Stortinget vedtok overgang fra statlig øremerkede midler, og innførte rammefinansiering i 2011, hadde man et omfang av såkalte 0-åringer med barnehageplass, både i kommunale og private barnehager. Også de øremerkede midlene, som altså 0-åringer med barnehageplass genererte, ble flyttet over i kommunens rammefinansiering. Dersom alt annet var likt, ville altså innbyggertilskuddet (delkostnadsnøkkel barnehage) vært litt lavere om det ikke hadde vært for at man hadde øremerkede tilskudd relatert til 0-åringer på overflyttingstidspunktet. Dette er senere skriftlig presisert av Kunnskapsdepartementet og bekreftet av KS.
- PBL er positive til at kommunene skal kunne stille lokale tilleggskrav til kvalitet i private barnehager, så lenge det følger finansiering med de økte kravene. Dette må sikres gjennom nasjonale føringer for finansiering av private barnehager.

Påstand: *Velferdstjenester kjennetegnes av at de er arbeidsintensive, det vil si at det er store kostnader knyttet til personell. I 2019 utgjorde eksempelvis personalkostnadene (lønn og pensjon) 81 pst. av driftsutgiftene i kommunale barnehager (77,3 pst. i private barnehager). Derfor er det også her det store innsparingspotensialet ligger – i å ha lav bemanning og kutte i lønns- og arbeidsvilkår for de ansatte. Profittmotivet går også utover de ansattes pensjon: Private barnehager får større tilskudd til pensjon enn hva de har i faktiske kostnader. Til sammen fikk de private barnehagene én milliard mer i tilskudd enn det de faktisk brukte, bare i 2017.*

PBLs svar:

- Det er riktig at barnehagedrift er arbeidsintensivt, men det betyr ikke at det ikke finnes effektiviseringsgevinster med tanke på administrasjon, utnyttelse av areal, turnus, sykefravær og så videre.
- At barnehagetjenester er arbeidsintensive tilsier ikke at det ikke er mulig å levere bedre kvalitet.
- Bemanningsnormen tilsier at antall ansatte per barn er lik, men det betyr ikke automatisk at kvaliteten er lik. Selv om antall ansatte per barn er en viktig faktor for god kvalitet i tilbudet, er det også andre faktorer som påvirker kvaliteten.
- Over 95 prosent av de ansatte i private barnehager er omfattet av en tariffavtale som fagforeningene har anbefalt for sine medlemmer.
- [Pensjonsordningene til ansatte i private barnehager tåler fullt ut sammenligning med tjenestepensjonen i kommunale barnehager.](#)
- Private barnehager sparer samfunnet for store summer ved å ha fremforhandlet pensjonsavtaler som gir de ansatte [minst like gode betingelser til en lavere kostnad](#) for både samfunnet og barnehagene.
- Pensjonstilskuddet til private barnehager må ses i sammenheng med helheten i finansieringen av private barnehager.
- Om lag hver tredje private barnehage går årlig i underskudd. [Ordinære private barnehager hadde i gjennomsnitt et overskudd på 1,8 prosent.](#) Samlet utbytte for private, ordinære barnehager i 2020 tilsvarte 0,15 prosent av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.
- Private barnehager får per 1.1.2022 et pensjonspåslag på 10 prosent (overgangsordning for enkeltstående barnehager innebærer 10 prosent fra 2024) av lønnsgrunnlaget. [Innrapporterte kommunale kostnader til pensjon er til sammenligning 18](#) prosent av lønnsgrunnlaget.
- Tallgrunnlaget som forslagsstillerne viser til om overfinansiering på pensjon er [omstridt](#), og gir ikke et dekkende bilde av reelle pensjonskostnader i barnehagene.

Påstand: *Velferd uten profitt er helt i tråd med folkeviljen – meningsmålinger viser et tydelig flertall i befolkningen for at man ikke skal kunne ta ut profitt på offentlige velferdstjenester. Også i fagbevegelsen er det bred støtte for en velferd uten profitt, for å sikre at pengene får til barna, ikke privat berikelse.*

PBLs svar:

- Tankesmien Manifest har ved flere anledninger stilt spørsmålet: *Hva er din holdning til kommersielle aktører innen sykehus, eldreomsorg, skole, barnehage og barnevern?*
- Svaralternativene på et spørsmål som omhandler flere ulike sektorer med ulik regulering og historikk, er egnet til å skape et fordreid inntrykk av folkeviljen. Fire av seks svaralternativer er i kategorien «legge begrensninger på velferdsprofitt» mens ett svaralternativ er at de kommersielle bør få bestemme selv hvor mye profitt de henter ut. Det siste svaralternativet er «vet ikke».
- Forslagsstillerne og deres medhjelpere har ved flere anledninger tidligere slått sammen de fire førstnevnte svaralternativene og konkludert med at 88 prosent vil begrense kommersielle selskapers mulighet til å hente ut fortjeneste fra velferdstjenester. Konklusjonen kunne like gjerne vært at 79 prosent ikke er enige med forslagsstillerne i at det bør innføres et lovforbud mot profitt.

- Både [Ipsos](#) og [Kantar](#) har gjort opinionsundersøkelser der forutsetninger om kvalitet og vilkår for ansatte er en del av spørsmålsstillingene.
- For eksempel ba Ipsos (2019) respondentene om å ta stilling til påstanden: *Private barnehager som gir barna et godt barnehagetilbud og som har gode vilkår for sine ansatte, bør også kunne tjene penger på driften av barnehagen.*
- Et flertall (55 prosent) ga et svar i den positive enden av svarskalaen, mens 34 prosent i ulik grad var uenige.