

PBL (Private Barnehagers Landsforbund)

# Hørings svar NOU 2020:13

Private aktører i velferdsstaten

PBL  
01.03.2021

## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>Innhold</b>	
<b>2</b>	<b>Innledning</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Sammendrag</b>	<b>5</b>
<b>4</b>	<b>Del 1: Bakgrunn og fakta om private aktører i barnehagesektoren</b>	<b>9</b>
4.1.1	Om PBL (Private Barnehagers Landsforbund)	9
4.1.2	Private barnehagers bidrag til en god oppvekst	9
4.1.3	Kvalitet, mangfold og valgfrihet i barnehagetilbudet	10
4.2	Barnehagesektoren – en suksesshistorie	10
4.2.1	Fra knapphetsgode til full barnehagedekning	10
4.2.2	Private barnehager og samfunnsmessig besparelse	11
4.3	Skiftende reguleringer av private barnehager	12
4.3.1	Finansiering av barnehagene – en tidslinje	12
4.3.2	Regelendringer åpnet for konsolidering	14
4.4	Forskjellsbehandling av private barnehager	15
4.4.1	Kommunale kostnader erstattet av sjablonger	15
4.4.2	Forslag om kutt gir økt forskjellsbehandling	15
4.4.3	Manglende finansiering av nye normer	16
4.4.4	Tilskuddene varierer fra kommune til kommune	16
4.5	Svakheter i forvaltningen av barnehagesektoren	17
4.5.1	Komplisert finansiering og fraværende kontroll av tilskuddsberegninger	17
4.5.2	Svakheter i kommunenes myndighetsutøvelse	18
4.5.3	Strengt krav til bruk av tilskudd	19
<b>5</b>	<b>Del 2: Utvalgets funn</b>	<b>20</b>
5.1	Private aktørers bidrag til velferdssamfunnet	20
5.2	Stort mangfold i barnehagesektoren	20
5.3	Behov for mer kunnskap om kvalitet og effektivitet	21
5.3.1	Kvalitet i barnehagene	21
5.3.2	Manglende kunnskap om sammenhengen mellom kvalitet og effektivitet	22
5.4	Gode lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i barnehagesektoren	22
5.5	Lønnsomhet i private barnehager	23
5.5.1	Rimelig, men varierende lønnsomhet	23
5.5.2	Hvordan måle lønnsomhet i barnehagesektoren	24
5.5.3	Resultatgrad som lønnsomhetsmål for private barnehager	25

5.5.4	Fallende lønnsomhet over tid.....	26
5.5.5	Årsaker til spredning i lønnsomhet.....	27
5.5.6	Vurdering av risiko .....	27
5.5.7	Oppsummert om lønnsomhet i barnehagesektoren .....	27
5.6	Strategisk tilpasning og pengestrømmer .....	28
5.6.1	Forventet omfang av pengestrømmer .....	28
5.6.2	God rapportering i barnehagesektoren.....	28
<b>6</b>	<b>Del 3: Utvalgets analyse og premisser for tilrådingene</b> .....	<b>30</b>
6.1	Kriterier for en effektiv bruk av samfunnets ressurser.....	30
6.1.1	Samfunnsmessig besparelse: Betydelig men utelatt.....	30
6.1.2	Lønnsomhet: Overvurdert og uforklart.....	31
6.1.3	Kvalitet: Undervurdert og viktigst.....	32
6.2	Prinsippet om økonomisk likeverdig behandling.....	33
6.2.1	Kostnadsdekning som prinsipp for finansiering av private barnehager.....	34
6.2.2	Ikke reell likebehandling i dagens system.....	34
<b>7</b>	<b>Del 4: Utvalgets tilrådinger</b> .....	<b>36</b>
7.1	Utvalgets hovedtilråding: Mer fleksibilitet til kommunene .....	36
7.1.1	Utvalgets forslag: Lokale forskrifter for tilskudd til private barnehager .....	36
7.1.2	Utvalgets forslag: Mer bruk av offentlige anskaffelser .....	38
7.1.3	Utvalgets forslag: Varighet på kontraktene .....	39
7.2	Utvalgets sekundære tilråding: Justeringer i dagens tilskuddssystem .....	40
7.3	Åpenhet, innsyn og rapportering.....	41
7.4	Lovfesting av lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i barnehagesektoren.....	41
7.5	Eiendom og gevinst ved salg.....	42
7.5.1	Godt vedlikeholdte barnehageeiendommer utgjør store verdier.....	42
7.5.2	Salg av barnehager .....	43
7.5.3	Gevinst ved salg av barnehager .....	43
<b>8</b>	<b>Konsekvenser av forslagene</b> .....	<b>45</b>
<b>9</b>	<b>Kildehenvisninger</b> .....	<b>46</b>

## 2 Innledning

PBL (Private Barnehagers Landsforbund) ønsker debatten om private aktører i velferden velkommen. Det er avgjørende for våre medlemsbarnehager at samfunnet har trygghet for at offentlig finansiering kommer barna i barnehagene til gode, og at tilbudet som gis er i tråd med krav og forventninger.

Private barnehager er stolte av sitt bidrag til fellesskapet og ønsker mer kunnskap og åpenhet for en god og konstruktiv debatt om hvordan vi kan bidra til et best mulig barnehagetilbud for alle barn.

### **Private aktørers bidrag til velferdssamfunnet**

Velferdstjenestevalget har gjort den første systematiske kartleggingen av private tjenestetilbydere i offentlig finansiert velferd. Funnene deres viser at private leverer rundt 20 prosent av velferdstjenestene og dermed bidrar i betydelig grad inn velferdssamfunnet. Private tilbydere er med andre ord avgjørende for velferdstilbudet i Norge.

Rundt halvparten av alle barn går i en privat barnehage, og den private delen av sektoren er preget av et stort mangfold, både i pedagogiske profiler, størrelse og eierskap. Private barnehager har vært avgjørende for å nå målet om full barnehagedekning og for at alle barn skal få et barnehagetilbud preget av god omsorg, lek og læring.

Sentralt i oppdraget til velferdsutvalget har vært å kartlegge reguleringer av offentlige finansierte velferdstjenester og pengestrømmer og lønnsomhet blant aktørene. Videre er utvalget bedt om å foreslå tiltak som skal bidra til at offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av velferd.

Utvalget finner at de private velferdsprodusentenes lønnsomhet, også i barnehagesektoren, ligger omtrent på nivå med annet norsk næringsliv. Variasjonene i lønnsomhet er relativt store, og forblir uforklart. Utvalget finner ikke holdepunkter for at eiere av private barnehager beriker seg på bekostning av kvaliteten i tilbudet til barna, de ansattes vilkår eller barnas beste.

PBL gir i sitt hørings svar innspill til funnene utvalget har gjort om barnehagesektoren, og viser til noen prinsipper og sammenhenger som er særlig relevant å vektlegge i oppfølgingen av utvalgets arbeid.

PBL peker også på noen vesentlige mangler i kunnskapsgrunnlaget, som setter begrensninger for utvalgets analyse og tilrådninger. PBL mener det er behov for å fylle ut utvalgets arbeid med vår kunnskap om barnehagesektoren.

PBL er også enig med utvalget i at det trengs mer forskning og kunnskap om kvaliteten i tjenestene, effektiviteten hos tilbyderne og om hvordan brukernes valgfrihet kan sikres. Dette for å kunne få økt forståelse for hvordan ulike aktører bidrar til et velfungerende velferdssamfunn, og for å kunne forme politikken slik at målene om gode tjenester til alle nås.

### **Private barnehagers bidrag til samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk**

PBL er enig i premisset om at bruken av private aktører i offentlig finansiert velferd må sikre befolkningen gode velferdstjenester av høy kvalitet og bidra til en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk.

PBL viser til at det foreligger mye fakta og kunnskap som viser hvordan private barnehager bidrar til et godt barnehagetilbud, med fornøyde foreldre og ansatte og til en lavere kostnad for samfunnet.

Utvalget har hatt sitt hovedfokus på lønnsomhet. PBL mener analysene av lønnsomhet alene ikke gir svar på hvordan private barnehager bidrar til å oppnå målsettingene om kvalitet og samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk.

I tillegg til utvalgets kartlegging av lønnsomhet, mener PBL det er avgjørende å ha kunnskap om følgende forhold, for å kunne gi en meningsfull analyse av hvilke grep som bør gjøres for å sikre at målene i barnehagesektoren nås ved bruk av private barnehager:

- Kvaliteten i tjenestene, både hos offentlige og private barnehager
- Kostnadsnivå hos aktørene, både offentlige og private
- Sammenhengene mellom kvalitet og kostnader
- Kvalitetsutvikling i sektoren knyttet til at det er flere tilbydere av barnehagetjenester
- Samfunnsmessig besparelse ved bruk av private barnehager
- Mangfold og valgfrihet for brukerne

### **Begrensninger for utvalgets analyse og tilrådninger**

PBL stiller seg kritisk til at utvalget, til tross for at de etterlyser kunnskap om disse punktene, likevel kommer med tilrådninger om til dels radikale endringer i finansieringssystemet for private barnehager. PBL savner en vurdering av konsekvensene forslagene vil ha for kvaliteten, mangfoldet og valgfriheten i barnehagesektoren.

PBL mener utvalget baserer sine tilrådninger på antatte årsakssammenhenger som utvalget selv understreker det hefter stor usikkerhet ved. PBL mener dette er en vesentlig innvending mot utvalgets analyse og tilrådninger om private barnehager, og et viktig forbehold når utvalgets arbeid skal følges opp.

### **Fremtidig regulering av private barnehager**

PBL mener utvalgets arbeid er et godt utgangspunkt for å synliggjøre private barnehagers betydelige bidrag til velferdssamfunnet. Men arbeidet er ikke tilstrekkelig for å kunne trekke nødvendige konklusjoner for fremtidig regulering, finansiering og utvikling av barnehagesektoren.

PBL mener fremtidig regulering av private barnehager må dreie seg om hvordan vi kan oppnå høyere kvalitet i tilbudet og om hvordan vi kan sikre at samfunnet som helhet tjener på at et mangfold av aktører bidrar inn i velferdssamfunnet.

I en tid hvor behovet for velferdstjenester er økende og velferdsstatens bærekraft er avhengig av å få mest mulig velferd ut av hver krone, er private tjenesteleverandører en viktig medspiller. Det må skapes trygghet for at private aktørers tilstedeværelse i velferden faktisk bidrar til mer velferd, og PBL mener barnehagesektoren er det fremste eksemplet på nettopp det.

Like viktig er det at aktørene har nødvendig forutsigbarhet i rammevilkårene, mulighet for rimelig fortjeneste og insentiver til å utvikle kvaliteten i tilbudet. Slik kan vi sammen sikre at velferdstjenestene også i fremtiden gir god livskvalitet og trygge fremtidsutsikter for alle.

PBL vil i sitt hørings svar bidra med innspill i arbeidet med å sikre et enda bedre barnehagetilbud, til det beste for barna, familiene og samfunnet for øvrig.

### 3 Sammendrag

#### DEL 1: Bakgrunn og fakta om private aktører i barnehagesektoren

PBL gir innledningsvis bakgrunn og fakta om private barnehager og deres bidrag til en god oppvekst, full barnehagedekning, kvalitet og mangfold i tilbudet, likestilling og valgfrihet for familiene.

Barnehagesektorens suksess er tuftet på viktige prinsipper som har ligget til grunn siden barnehageforliket, og som det fortsatt må bygges videre på. Sentralt her er nasjonale regler for finansiering, prinsippet om økonomisk likeverdig behandling, makspris for foreldrebetaling og rett til plass for alle barn.

Private barnehager bidrar med et like godt tilbud til lavere kostnader for samfunnet, og beregninger viser at besparelsen er betydelig. PBL mener dette aspektet glimrer med sitt fravær i utvalgets arbeid.

Reguleringen og finansieringen av private barnehager har gjennomgått en rekke endringer siden barnehageforliket, og PBL mener det fremdeles er behov for å tilpasse systemene for nye krav. Til tross for at prinsippet om likeverdig økonomisk behandling av offentlige og private barnehager ligger fast, er det en systematisk forskjellsbehandling av private og offentlige barnehager i dagens system.

Dagens finansieringssystem har en rekke svakheter og er også komplisert for kommunene å håndtere. Feil i tilskuddsberegningen, betydelige forskjeller i tilskuddsnivå og sammenblanding av kommunenes rolle som barnehageeier og -myndighet gir utfordringer for mange private barnehager.

#### DEL 2: Utvalgets funn

Utvalgets kartlegging av lønnsomheten blant private barnehager viser at en stor andel drifter med så lave marginer at det kan skape utfordringer for den videre driften. Likedan har en andel av barnehagene god lønnsomhet. Utvalget finner at lønnsomheten varierer og at variasjonen forblir uforklart.

PBL mener resultatgrad er et mer egnet lønnsomhetsmål for barnehagesektoren enn driftsmargin. Resultatgraden tar mer hensyn til helheten i finansieringssystemet hvor barnehagene tildeles egne kapitaltilskudd til dekning for sine kapitalkostnader, som er vesentlige i en barnehagesektor med høy gjeldsgrad. Resultatgrad gir dermed et mer korrekt bilde av hvor stor del av driftsinntektene som stilles til eiernes disposisjon.

PBL viser til at innføringen av nye krav, særlig knyttet til bemanningsnormen, har gjort at lønnsomheten blant private barnehager er fallende. Utvalget overvurderer dermed lønnsomheten i sektoren, og også risikoen forbundet med barnehagedrift. Dette er viktige aspekter som må belyses ettersom utvalget i stor grad baserer sine tilrådninger på at lønnsomheten i barnehagesektoren tilsier at finansieringssystemet må endres.

Utvalget finner at lønnsomheten til private velferdsprodusenter målt i gjennomsnittlig driftsmargin er på 5,3 prosent, som ligger noe under den gjennomsnittlige driftsmarginen til andre ikke-finansielle norske aksjeselskap. I barnehagesektoren ligger lønnsomheten i form av driftsmargin på

nivå med annet norsk næringsliv. Det er også variasjoner i lønnsomhet som utvalget mener forblir uforklart.

PBL mener utvalgets kartlegging overvurderer lønnsomheten blant private barnehager, men at den også med utvalgets lønnsomhetsmål lagt til grunn viser at en urovekkende stor andel private barnehager har for lave marginer. Dette er i tråd med advarslene PBL har kommet med rundt den økonomiske situasjonen i sektoren de siste årene.

Utvalgets kartlegging av pengestrømmer i velferdssektorene gir ikke hold til påstandene om at barnehagene beriker seg på bekostning av barna.

Utvalget mener det ikke er behov for ytterligere reguleringer for å korrigere pengestrømmene i barnehagesektoren, men peker på forslag til endringer i finansieringssystemet som utvalget mener skal sikre at pengene kommer barna til gode. PBL kommenterer tilrådingene i del 4.

PBL støtter utvalget i at det trengs mer kunnskap om kvalitet, kostnadseffektivitet og sammenhengene mellom disse i velferdssektoren. Dette gjelder både offentlig og privat drift. Det er et viktig funn fra utvalget at kunnskapsgrunnlaget her er tynt, og disse hullene må tettes for å kunne utvikle enda bedre barnehagesektor for fremtiden.

PBL mener utvalgets funn om gode lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene i private barnehager viser at sektoren tar ansvar for et ryddig arbeidsliv og at den høye tilfredsheten hos de ansatte også tyder på at sektoren fungerer godt.

Utvalgets kartlegging viser at private barnehager utgjør en helt avgjørende del av barnehagesektoren, og at den preges av et stort mangfold. Dette er kvaliteter som det er bred politisk enighet om å ta vare på, og som PBL også stiller seg bak.

### **DEL 3: Utvalgets analyse og premisser for tilrådingen**

PBL mener utvalgets analyse av private barnehagers bidrag til en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk ensidig bygger på lønnsomhet som kriterium. PBL viser til at også samfunnsmessig besparelse og kvaliteten i tilbudet må vektlegges i vurderingen av hvordan midlene som bevilges til barnehager kommer barna i barnehagen og fellesskapet forøvrig til gode.

PBL mener utvalgets antakelse om at den relative lønnsomheten i private barnehager kan tilsa at kommunene har utbetalt unødvendig mye i offentlige tilskudd til private barnehager samlet sett, er feil. PBL viser til at den samfunnsmessige besparelsen ved at private har drevet barnehager i stedet for kun kommunal drift er beregnet til 25,7 milliarder i perioden 2008 til 2018. For hver krone en privat barnehage går med overskudd, sparer samfunnet tre kroner<sup>1</sup>. PBL viser også til at utvalget selv peker på at en stor andel private barnehager hadde driftsmarginer som flertallet i utvalget anser som så lave at det kan skape utfordringer for driften.

### **DEL 4: Utvalgets tilråding**

PBL er, i lys av dette, sterkt kritisk til utvalgets forslag om å endre finansieringssystemet med sikte på å redusere det offentlige utgifter. Utvalget foreslår å oppheve nasjonale regler for finansiering

---

<sup>1</sup> Agenda Kaupang (2018), Agenda Kaupang (2021) *Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige*

av private barnehager og la kommunene velge både finansieringsform, finansieringsnivå og lengden på kontrakten med private barnehager i sin kommune.

PBL mener nasjonale krav til private barnehager fordrer nasjonale regler for finansiering. Utvalgets forslag om mer kommunal fleksibilitet vil utvilsomt føre til økt forskjellsbehandling av private barnehager og av kommunale og private barnehager. Det vil bryte med prinsippet om økonomisk likeverdig behandling, og ha store negative konsekvenser for barnehagetilbudet til norske barn. PBL advarer derfor sterkt mot dette.

Utvalget foreslår også endringer som de mener bør vurderes innenfor dagens tilskuddssystem dersom forslaget om å avvikle dette ikke tas videre. Utvalget mener varigheten av tilskuddene bør presiseres for at kommunene skal ha virkemidler til å regulere kapasiteten i hele barnehagesektoren. PBL viser til at private barnehager i dag kun får tilskudd til det antall barn de til enhver tid har. Dersom private barnehager ikke klarer å tiltrekke seg nok barn, vil de måtte redusere virksomheten og i ytterste konsekvens legge ned. PBL mener det er riktig at det er foreldrenes valg av barnehage som skal avgjøre hvilken barnehage, privat eller offentlig, som har livets rett. Kommunens behov for å beskytte sine egne barnehager mot konkurranse bør ikke veie tyngst i dette.

PBL mener endringer i dagens finansieringssystem må gjøres etter en helhetlig vurdering av hvordan alle elementene i tilskuddsordningene til sammen virker for en hensiktsmessig finansiering av private barnehager. Prinsippet om økonomisk likeverdig behandling må ligge til grunn, og private barnehager må ha forutsigbarhet over tid for å kunne drive langsiktig kvalitetsutvikling.

PBL viser til at regjeringen har satt ned et hurtigarbeidende utvalg som skal utrede finansieringen av private barnehager. PBL vil der, sammen med KS, Virke, Utdanningsforbundet og Fagforbundet, bidra til et enda bedre kunnskapsgrunnlag og komme med innspill til hvordan finansieringssystemet bør innrettes for å sikre likebehandling, mangfold, økt kvalitet og en velfungerende sektor også i fremtiden.

Velferdstjenesteutvalget anbefaler at det innføres krav om regnskapsmessig skille for hver barnehage for å sikre mer åpenhet og etterprøvnbarhet i sektoren. PBL har tidligere spilt inn at opplysningene som etterlyses for økt innsyn i barnehagenes økonomi kan tilgjengeliggjøres gjennom utvidet rapportering i BASIL, og står ved dette synet. Alternativet er at flere barnehagekroner går til administrasjon og byråkrati, uten at graden av innsyn blir høyere.

PBL mener utvalget belyser relevante momenter og problemstillinger rundt lovfesting av lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i barnehagesektoren. PBL mener at en sektor som lever på offentlige tilskudd og foreldrebetaling, slik private barnehager gjør, har et særlig ansvar for at ansatte har konkurransedyktige lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår.

### **Konsekvenser av forslagene og veien videre**

Det er bred politisk enighet om at kvalitetsutvikling og et mangfold av tilbud og aktører er vesentlig for barnehagesektoren framover. Hvordan utvalgets forslag vil påvirke barnehagenes mulighet til å levere gode tjenester, er derfor tungtveiende hensyn når disse skal vurderes. PBL mener utvalgets utredning gir få svar på dette.

Dagens reguleringer setter klare grenser for hvordan private barnehager kan bruke offentlige midler og foreldrebetaling. Gjennomgående driver eiere av private barnehager gode barnehager innenfor rammene de har. PBL mener pengene som bevilges til barna skal komme barna i



barnehagen til gode. PBL registrerer at utvalget ikke finner holdepunkter for at offentlig tilskudd og foreldrebetaling brukes i strid med formålet. utfordringen i sektoren er at *for* mange barnehager driver med underskudd og knappe marginer, som etter PBLs syn skyldes forskjeller i tilskuddsnivå og manglende finansiering av nasjonale normer og krav.

Utvalgets forslag har som intensjon å redusere lønnsomheten til private barnehager ved å redusere inntektene deres. Utvalget er åpent på at dette vil kunne gi en dreining mot mer effektive private aktører og at mange ikke vil ha grunnlag til videre drift.

Felles for forslagene utvalget kommer med, er at de setter hensynet til kommunene over hensynet til likebehandling av barna i barnehagene. PBL mener det ikke bør være tvil om hvilke av hensynene som skal veie tyngst når finansieringssystemet for private barnehager skal under lupen.

Den politiske vurderingen av utvalgets forslag, vil dermed stå mellom et ønske om å bruke mindre penger på barnehager og ønsket om å videreutvikle kvalitet, mangfold, valgfrihet, likebehandling og forutsigbarhet i sektoren.

Tilrådingene må derfor vurderes på et bredere grunnlag enn utvalget har hatt forutsetninger for å gjøre i sitt arbeid.

## 4 Del 1: Bakgrunn og fakta om private aktører i barnehagesektoren

### 4.1.1 Om PBL (Private Barnehagers Landsforbund)

PBL er Norges største interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for private barnehager, stiftet av 72 private barnehager i 1993.

Med dagens 2.135 medlemsbarnehager<sup>2</sup> og deres 36.000 ansatte og om lag 118.000 barn, har PBL bygget opp et omfattende kompetansemiljø om drift av private barnehager. Vi har medlemmer over hele landet, i 217 kommuner.

PBLs medlemmer representerer mangfoldet i barnehagesektoren.

- Seks av ti medlemsbarnehager er enkeltstående barnehager. PBL organiserer også de største barnehagekonsernene i sektoren.
- Medlemmene er selskaper, stiftelser og foreninger
- Medlemmene er ordinære barnehager, friluftsbarnhager, steiner- og montessoribarnhager, gårdsbarnehager og tros- og livssynsbarnhager, for å nevne de største gruppene.

Siden 2014 har det vært en forutsetning for å være medlem i PBL, at barnehagen har en tariffavtale som også regulerer tjenestepensjonen.

Vårt formål er at «PBL skal bidra til å øke kvaliteten og verdiskapningen i medlemsbarnehagene, til beste for barn, foreldre/foresatte, ansatte, eiere og samfunnet for øvrig.»

Vår for tiden viktigste satsing for å løfte kvaliteten i barnehagesektoren er kompetanseløftet *Barnas verneombud*. Vi har inkludert blant andre KS, Stine Sofies Stiftelse og Læringsmiljøsentret som samarbeidspartnere i vår satsing, og målet er at alle landets barnehager – både kommunale og private – skal ha et barnas verneombud med ekstra ansvar for, og kompetanse om, å se og hjelpe sårbare barn i barnehagen.

### 4.1.2 Private barnehagers bidrag til en god oppvekst

Barnehageforliket i 2003 inviterte private aktører inn i barnehagesektoren, med mål om å sikre full barnehagedekning. Samarbeidet mellom det offentlige og private eiere ble en suksess. Private barnehager sto for nesten to av tre nye plasser i de viktigste utbyggingsårene.

Forskning viser at årene fra 0 til 6 år er helt avgjørende for barns utvikling, og at gode barnehager har en positiv innvirkning på alle aspekter av denne utviklingen. Barnehager med høy kvalitet har positiv innvirkning på barnas sosiale kompetanse, evne til selvregulering og grunnleggende ferdigheter. Gode barnehager bidrar til å redusere frafall senere i utdanningsløpet, øker sjansen for å bli sysselsatt som voksen og minsker behovet for sosiale tjenester.

I dag går halvparten av barna i private barnehager, som dermed er av avgjørende betydning for velferden ikke bare for hvert enkelt barn, men også for samfunnet som helhet. Barnehageforliket står dermed som en av de mest vellykkede velferdsreformer gjennom tidene.

---

<sup>2</sup> Oppdatert oversikt over PBLs medlemmer finnes på <https://www.pbl.no/vare-medlemmer/>

### 4.1.3 Kvalitet, mangfold og valgfrihet i barnehagetilbudet

Private barnehager er underlagt de samme kravene til kvalitet som de offentlige barnehagene, gjennom rammeplan, bemanningsnormer, krav til kompetanse hos de ansatte m.m. Undersøkelser viser at det ikke finnes dokumenterbare forskjeller i kvalitet mellom private og offentlige barnehager, og barnehagene scorer i sum høyt på tilfredshet sammenlignet med andre deler av utdanningsløpet. Foreldreundersøkelser viser at foreldre i private barnehager er litt mer fornøyde enn foreldre i offentlige barnehager.

PBL mener den sentrale oppgaven fremover blir å sørge for enda høyere og jevnere kvalitet i barnehagene til det beste for barna.

PBL ønsker også å bidra til en barnehagesektor der alle barn i alle barnehager likebehandles, og en barnehagesektor der barn, foreldre og ansatte kan velge barnehageplass og arbeidsplass fra et mangfold av tilbud og tilbydere. Og vi ønsker å bidra til at barnehagesektoren preges av langsiktig eierskap der de pedagogiske ambisjonene er høye.

Flertallet av barnehagene med registrerte pedagogiske profiler er private, og eiermangfoldet er stort. PBL mener at et mangfoldig tilbud med høye kvalitetskrav og valgfrihet for familiene er viktig for å sikre en velfungerende barnehagesektor, der alle barn får en god start på livet. Når det nå ikke lenger er mangel på barnehageplasser i mange kommuner, vil økt konkurranse mellom barnehagene, både de private og de kommunale, også kunne bidra til å øke kvaliteten i tilbudet, til beste for barna.

## 4.2 Barnehagesektoren – en suksesshistorie

### 4.2.1 Fra knapphetsgode til full barnehagedekning

Selv om den første norske barnehagen – en privat barnehage – ble etablert allerede i 1837 er den barnehagesektoren vi har i dag i stor grad et resultat av barnehageforliket i 2003.

Før barnehageforliket var det så sent som i år 2000 stor knapphet på barnehageplasser. Bare seks av ti barn mellom ett og fem år hadde plass. Mange foreldre måtte sende sine aller kjæreste til en dagmamma, et tilbud fjernt fra de krav og forventninger en har til kvalitet og innhold i dagens barnehager. De foreldrene som var så heldige å få plass i barnehage før utbyggingen virkelig skjøt fart, måtte i noen tilfeller betale en så høy pris at det nesten ikke lønnet seg å velge å være i jobb.

Takket være barnehageforliket på Stortinget ble det satt fart på utbyggingen. Siden kommunene ikke ville klart å bygge ut barnehager i høyt nok tempo, var det en avgjørende suksessfaktor at private eiere av alle slag ble invitert med for å delta i utbyggingen. Andre faktorer som bidro til suksessen var at det ble lovet likebehandling mellom kommunale og private barnehager, lovfestet rett til barnehageplass, maksimalpris på foreldrebetaling, fri etableringsrett, gunstig finansiering gjennom Husbanken og i noen tilfeller også tilgang på rimelige tomter. I sum bidro dette samarbeidet mellom det offentlige og private eiere til at private barnehager sto for nesten to av tre nye plasser i de viktigste utbyggingsårene.

Siden 2011 har ni av ti barn mellom ett og fem år fått ta del i fellesskapet i barnehagen. I alderen 3-5 år er dekningsgraden 97 prosent. Omgitt av omsorgsfulle og høyt kvalifiserte ansatte, har barna fått leke, lære og utvikle sosial kompetanse i dette første steget av utdanningsløpet.

Utviklingen fra stor knapphet på barnehageplasser til plasser nok til alle som ønsker, har bidratt til det Ellingsæter og Gulbrandsen omtaler som et skifte, der barnehagen har gått fra å være et

selektivt til et universelt velferdsgode<sup>3</sup>. Overgangen til universelt velferdsgode har lagt til rette for økt yrkesdeltakelse blant mødre og til økt likestilling.

Den store utbyggingen av barnehageplasser skapte flere arbeidsplasser i en kvinnedominert sektor. Åpningen for private eiere som kom gjennom barnehageforliket la også til rette for at kvinner – i større grad enn i arbeidslivet for øvrig – kunne etablere, drive og utvikle sin egen virksomhet. I 2015 sto fortsatt kvinner for 75 prosent av eierandelene i enkeltstående barnehager.

Private barnehager har også på andre områder bidratt til merverdi utover full barnehagedekning og økt yrkesdeltakelse, blant annet:

- Barnehagene er den delen av utdanningsløpet med høyest innslag av private og høyest tilfredshet. Mer enn ni av ti norske foreldre er svært eller ganske fornøyde med barnehagene sine. Alle kjente undersøkelser av foreldretilfredshet i perioden 2009-2020 viser at foreldre med barn i private barnehager er litt mer fornøyde med barnehagen enn foreldre med barn i kommunale barnehager<sup>4</sup>.
- Tall fra Statistisk Sentralbyrå (SSB) viser at det legemeldte sykefraværet har vært systematisk lavere i private enn i offentlige barnehager siden 3. kvartal 2012<sup>5</sup>.
- Både kommunale og private barnehager oppfyller i gjennomsnitt pedagog- og bemanningsnormene som barnehagene<sup>6</sup>. Per 15. desember 2020 hadde 99 prosent av alle barnehager oppfylt bemanningsnormen.
- Mer enn 95 prosent av de ansatte i private barnehager er omfattet av en tariffavtale som gir dem konkurransedyktige lønns- og pensjonsvilkår med ansatte i kommunale barnehager.
- 97 prosent av de ansatte i barnehagesektoren er fornøyde med jobben sin, viser en rapport fra OECD<sup>7</sup>.
- Den samme rapporten viser at ansatte i private barnehager jobber mer med noen av dimensjonene knyttet til prosesskvalitet enn ansatte i offentlige barnehager, blant annet når det gjelder å legge til rette for sosioemosjonell utvikling og ved å legge til rette for foreldre/foresattes involvering.
- Private barnehager bidrar med et stort mangfold av tilbud. Tre av fire profilbarnehager er private. Dette gir foreldrene mulighet til å velge friluftsbarnhage, tros- og livsytelsesbarnhage, idrettsbarnhage, gårdsbarnhage, kulturbarnehage eller en annen profil som passer akkurat deres barn og deres familie<sup>8</sup>. Det store mangfoldet gir også ansatte flere muligheter i valg av arbeidsplass.

#### 4.2.2 Private barnehager og samfunnsmessig besparelse

Private barnehager har også gjennom årenes løp bidratt til samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk, ved å tilby minst like gode barnehager til en lavere pris for fellesskapet.

---

<sup>3</sup> Gulbrandsen (2003) *Barnehagen fra selektivt til universelt velferdsgode*

[https://fagarkivet.oslomet.no/bitstream/handle/20.500.12199/3164/2842\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://fagarkivet.oslomet.no/bitstream/handle/20.500.12199/3164/2842_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

<sup>4</sup> <https://www.barnehagemonitor.no/foreldretilfredshet/>

<sup>5</sup> <https://www.barnehagemonitor.no/sykefravaer/>

<sup>6</sup> <https://www.barnehagemonitor.no/bemanningsnormer/>

<sup>7</sup> TALIS Starting Strong Survey: Første hovedfunn (2019)

[https://www.udir.no/contentassets/b92dd897201d43acb0f4de820f39b75a/talis3s\\_kortrapport\\_oktober\\_2019.pdf](https://www.udir.no/contentassets/b92dd897201d43acb0f4de820f39b75a/talis3s_kortrapport_oktober_2019.pdf)

<sup>8</sup> <https://www.barnehagemonitor.no/mangfold-og-eierskap/>

I perioden 2008-2018 har fellesskapet spart i gjennomsnitt 2,3 milliarder (2018-) kroner hvert år, til sammen 25,7 milliarder, på å tilby barnehageplasser i privat regi i stedet for kommunal regi<sup>9</sup>.

PBL har gjort beregninger som viser at for den årlige besparelsen ved at private driver barnehager, kan det offentlige betale lønn og sosiale kostnader for 3.000 sykepleiere i ett år. Private barnehager bidrar dermed til at velferdsstaten samlet sett kan gi best mulig tjenester til innbyggerne.

Årsaken til de store samfunnsmessige besparelsene Agenda Kaupang har funnet ved bruk av private barnehager, og som understøttes av tall fra Telemarksforskning, er sammensatt.

Det står sentralt at private barnehager på grunn av innretningen på finansieringssystemet ikke har hatt rett på like mye offentlig tilskudd som de kommunale barnehagene. Blant annet mottar private barnehager lavere tilskudd til dekning av pensjonskostnader enn det kommunene selv bruker på pensjon. Likevel er ytelsene til de ansatte i barnehager med PBL-tariff konkurransedyktige med ytelsene til ansatte i kommunale barnehager.

### 4.3 Skiftende reguleringer av private barnehager

I oversikten under har Agenda Kaupang gjort en historisk gjennomgang av finansieringen av private barnehager fra barnehageforliket og frem til i dag.

#### 4.3.1 Finansiering av barnehagene – en tidslinje

<b>2002</b>	Private barnehager fikk tilskudd basert på stykkprisfinansiering fra staten. Private og kommunale barnehager fikk samme tilskudd per plass, og det var ingen krav om kommunale tilskudd utover statstilskuddet, som bare dekket en del av driftsutgiftene. Dette medførte at foreldrebetalingene for plasser i private barnehager var høyere enn i kommunale barnehager.
<b>2003</b>	Det ble innført makspris på foreldrebetalingen. Denne var på 2.330 kroner per måned. Grunnlag for beregning av tilskudd til private barnehager var siste avlagte regnskap korrigert for forventet inflasjon.
<b>2004</b>	Fra 2004 kom det regler om økonomisk likeverdig behandling av kommunale og private barnehager. Statstilskuddet fortsatte som før, men private barnehager fikk nå cirka 10 prosent høyere satser enn kommunale barnehager. Kommunene ble pålagt å dekke opp differensen mellom barnehagenes kostnader og statstilskudd + foreldrebetaling. Tilskuddet fra kommunen var altså avhengig av de private barnehagenes faktiske kostnadsnivå. Blant annet kunne ingen private barnehager få høyere offentlig støtte enn kommunale barnehager i samme kommune. Barn under tre år ble vektet som to store barn.
<b>2005-2009</b>	Den offentlige støtten skulle utgjøre minimum 85 prosent av den offentlige støtten til de kommunale barnehagene. Ingen private barnehager kunne få høyere offentlig støtte enn kommunale barnehager i samme kommune.

<sup>9</sup> Agenda Kaupang (2018), Agenda Kaupang (2021) *Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige*

<b>2010</b>	Den offentlige støtten skulle utgjøre minimum 88 prosent av den offentlige støtten til de kommunale barnehagene. Ingen private barnehager kunne få høyere offentlig støtte enn kommunale barnehager i samme kommune.
<b>2011</b>	<p>Tilskuddet til private barnehager ble innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Kommunene skulle fra dette året stå for hele den offentlige finansieringen av private barnehager.</p> <p>Fra samme tidspunkt ble tilskuddsordningen endret, men fremdeles skal private og kommunale barnehager ha «likeverdig behandling». Det ble en overgang til ren stykkprisordning i kommunal regi. Satsene for stykkprisen avhenger av det gjennomsnittlige utgiftsnivået per barn i de kommunale barnehagene.</p> <p>Den offentlige støtten skulle utgjøre minst 91 prosent av den offentlige støtten til de kommunale barnehagene. Ingen private barnehager kunne få høyere offentlig støtte enn kommunale barnehager i samme kommune.</p> <p>Grunnlaget for beregning av tilskudd, som frem til nå hadde vært siste avlagte regnskap for barnehagen korrigert for forventet inflasjon, ble endret til gjeldende års kommunebudsjett og en avregning mot kommunens regnskap i ettertid. Kommunale budsjetter med avregning mot regnskapene ble lagt til grunn for tilskudd til private til og med 2014.</p>
<b>2012</b>	Den offentlige støtten skulle utgjøre minimum 92 prosent av den offentlige støtten til de kommunale barnehagene. Ingen private barnehager kunne få høyere offentlig støtte enn kommunale barnehager i samme kommune.
<b>2013</b>	Den offentlige støtten skulle utgjøre minimum 96 prosent av den offentlige støtten til de kommunale barnehagene. Ingen private barnehager kunne få høyere offentlig støtte enn kommunale barnehager i samme kommune.
<b>2014</b>	Den offentlige støtten skulle utgjøre minimum 98 prosent av den offentlige støtten til de kommunale barnehagene. Ingen private barnehager kunne få høyere offentlig støtte enn kommunale barnehager i samme kommune.
<b>2015</b>	Den offentlige støtten skulle utgjøre minimum 100 prosent av den offentlige støtten til de kommunale barnehagene. Grunnlaget for beregning av tilskudd skulle fra nå være kommunale regnskap to år før tilskuddsåret, korrigert for to års inflasjon.
<b>2016</b>	<p>Fra 2016 ble det gjort to vesentlige endringer:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pensjonsutgiftene i det kommunale regnskapet erstattes med en standardisert pensjonspremie på 13 prosent av samlede lønnsutgifter. De private barnehagene kan etter dette søke om å få dekket eventuelle pensjonsutgifter ut over det tilskuddet dekker.</li> <li>• Kapitaltilskuddet per barn er ikke lenger felles for alle barnehager, men avhenger av barnehagens alder. Kommunen kan ikke lenger legge kommunens egne kapitalkostnader til grunn for tilskuddet.</li> </ul>

<b>2018</b>	I 2018 var status at for hver 100 kroner det offentlige brukte på kommunale barnehager, fikk de private om lag 90 kroner <sup>10</sup> . Denne forskjellen har etter all sannsynlighet økt etter innføringen av bemanningsnormer i 2019.
<b>2019</b>	<p>Fra 2019 ble det gjort endringer som omhandler kommunesammenslåing og bemanningskrav. Barnehagene hadde frist til august 2019 med å innfri bemanningskrav på en ansatt per tre små barn og en ansatt per seks store barn.</p> <p>Innføring av bemanningskrav betyr at de private barnehagene i en overgangsperiode har høyere kostnader enn tilskuddene tar hensyn til ettersom det er en forsinkelse på to år til tilskuddsåret. Dette gjelder i de kommuner der de kommunale barnehagene i gjennomsnitt ikke oppfylte bemanningsnormen to år før tilskuddsåret.</p> <p>Ved kommunesammenslåing skal tilskudd beregnes med utgangspunkt i den opprinnelige kommunen i to år.</p>

Av sentrale endringer i regelverket for private barnehager, herunder også finansieringssystemet, vil PBL spesielt trekke frem årene 2011, 2016 og 2019.

#### 4.3.2 Regelendringer åpnet for konsolidering

Foruten overgangen fra øremerkede midler fra staten til finansiering av private barnehager gjennom rammeoverføringene til kommunene i 2011, ble muligheten for fri etableringsrett for private barnehager fjernet dette året. Det har bidratt til at eiere med ambisjoner om å vokse etter dette i stor grad har vært nødt til å gjøre det ved å kjøpe allerede etablerte barnehager. Det har også bidratt til at prisene ved kjøp og salg av barnehager har blitt presset opp, og økt terskelen for at for eksempel pedagoger har kunnet starte opp egen barnehage og utfordre de etablerte på kvaliteten og innholdet i barnehagen.

I den grad det har kommet nye etableringer, har disse gjerne skjedd i kommunal regi, ofte gjennom utbyggingsavtaler knyttet til områdeutvikling. Når private har sluppet til, er det hovedsakelig store eiere av private barnehager som har hatt ressurser, lokalpolitisk kunnskap og kapital til å bygge og/eller drive nye barnehager. Steiner-, Montessori-, og kristne barnehager som ikke får utvidet sine tilbud med nye barnehageplasser er eksempler på at deler av mangfoldet av sektoren er rammet av at etableringsfriheten ble fjernet. Det er ellers verdt å understreke at store aktører, som av enkelte blir sett på som et problem, har bidratt med kapasitet, innovasjon og utvikling som kommer hele sektoren til gode. Se også del 2 av høringssvaret om mangfold i barnehagesektoren.

---

<sup>10</sup> Agenda Kaupang (2018), Agenda Kaupang (2021) *Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige*

## 4.4 Forskjellsbehandling av private barnehager

### 4.4.1 Kommunale kostnader erstattet av sjablonger

I 2016 ble kommunenes pensjonskostnader og kapitalkostnader tatt ut av grunnlaget for beregning av tilskudd til private barnehager. Kommunens reelle kostnader til dette ble erstattet av sjablongmessige beregninger av disse tilskuddene.

Private barnehager fikk etter dette tilskudd til pensjon tilsvarende 13 prosent av lønnskostnadene i hjemkommunens egne ordinære barnehager. I 2018 hadde kommunene i snitt pensjonskostnader på cirka 18 prosent av lønnskostnadene.

Kapitaltilskuddet til private barnehager ble i ny ordning fastsatt årlig gjennom forskrift om tilskudd til private barnehager. Grunnlaget for fastsettelse av kapitaltilskuddet er blant annet rentenivå, rentekostnader på lån til barnehagebygg. Dette tar ikke høyde for at mange private eier bygg som de har langsiktige nedbetalingsavtaler på, med bundet rente. Kapitaltilskuddet ivaretar heller ikke at mange barnehager leier bygg, og at leien ikke går ned selv om renta blir lav. Satsene for kapitaltilskudd går også ned desto eldre byggene blir uten at kostnadene nødvendigvis gjør det.

Verken endringen i finansiering av pensjonskostnader eller finansieringen av kapitalkostnader er i tråd med premisset om likebehandling mellom offentlige og private barnehager, som var helt sentralt i barnehageforliket og i private eieres bidrag til full barnehagedekning.

### 4.4.2 Forslag om kutt gir økt forskjellsbehandling

I statsbudsjettet for 2021 foreslo regjeringen å kutte pensjonstilskuddet, ved å justere pensjonssjablongen ned fra 13 til 11 prosent av lønnskostnadene. Dette ville tilsvart et varig kutt til private barnehager på 350 millioner kroner, og var et ytterligere angrep på likebehandlingen. I forhandlingene om statsbudsjettet ble forslaget om kutt i pensjonstilskudd reversert etter massive protester over hele Norge fra eiere, ansatte og foreldre. I forhandlingene ble også et kutt på om lag 245 millioner kroner i kapitaltilskudd reversert, i første omgang til utgangen av juni 2021.

I utvalgets utredning fremgår det at barnehagelovens paragraf 14a (nå § 23 i endret barnehagelov pr. 01.01.21) om hvordan private barnehager skal bruke offentlige tilskudd og foreldrebetaling, ikke skiller mellom ulike typer tilskudd: *«Det er dermed for eksempel ikke et krav at pensjonstilskuddet blir brukt til å dekke pensjonsutgifter, eller at administrasjonstilskuddet (en del av driftstilskuddet, vår anm.) blir brukt til å dekke administrasjonsutgifter»*<sup>11</sup>.

Dette er helt i tråd med PBLs og barnehagenes forståelse. De årlige tilskuddene til barnehagene kommer i en samlet pott, og skal i sum gi barnehagene grunnlag for å etterleve krav og føringer fra myndighetene, samtidig som barnehagen skal sikre en bærekraftig drift for den totale offentlige støtten barnehagen mottar. Dette er også i tråd med helhetstankegangen om finansieringen av private barnehager som Kunnskapsdepartementet tidligere har lagt til grunn. I konsultasjonsmøte med KS i april 2014 påpekte departementet selv at det er viktig at *«graden av overkompensasjon knyttet til pensjonsutgiftene ses i sammenheng med underkompensasjon knyttet til kapitaltilskudd»*<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten s. 234

<sup>12</sup> Materialet til det 2. konsultasjonsmøtet mellom regjeringen og KS 22. april 2014.

[https://www.regjeringen.no/contentassets/aafaa6bc337844678eac38900ea2e04c/konsultasjonsmote\\_2204\\_14\\_materialet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/aafaa6bc337844678eac38900ea2e04c/konsultasjonsmote_2204_14_materialet.pdf)



I denne sammenheng kan ikke PBL få understreket nok viktigheten av at alle de ulike elementene i finansieringssystemet – blant annet driftstilskudd, pensjonspåslag og kapitaltilskudd – sees i sammenheng ved fremtidige endringer i finansieringen av barnehagene. Slike endringer må også ta i betraktning sektorens helhetlige økonomiske situasjon.

#### 4.4.3 Manglende finansiering av nye normer

Den største og mest inngripende endringen i reguleringen av barnehagesektoren siden innføring av barnehageloven i 1975, var innføringen av pedagog- og bemanningsnormene som ble innført i 2018. Barnehagene fikk frist til 1. august 2019 med å innfri bemanningsnormen.

Både KS og PBL har påpekt at normene er underfinansiert fra statens side med om lag én milliard kroner. Underfinansieringen har svekket økonomien og bærekraften i private barnehager, og tvunget både kommuner og private barnehager til å kutte i andre deler av tilbudet til barn og ansatte for å innfri bemanningskravene.

Kunnskapsdepartementet har lagt til grunn at tilskuddene til private barnehager ville øke med over 600 millioner kroner i 2020 og 2021 som følge av økt bemanning i kommunale barnehager i 2018 og 2019, mens fasit er *en halv milliard mindre* i tilskudd til private barnehager enn anslått. Dette understreker viktigheten av den pågående utredningen av finansieringen av private barnehager, som det hurtigarbeidende utvalget skal levere sin rapport på våren 2021.

#### 4.4.4 Tilskuddene varierer fra kommune til kommune

Driftstilskuddet til private barnehager varierer med over 100 000 kroner per barn per år fra kommunen med høyest til kommunen med lavest sats. For en middels stor barnehage (18 små og 32 store barn) utgjør det en forskjell i tilskudd på mer enn fire millioner kroner per år. Tilskuddene varierer ikke bare fra kommune til kommune, men kan også variere mye fra år til år i samme kommune.

PBL mener alle barn fortjener å få gå i en god barnehage, og at det er en urimelig forskjellsbehandling når barn i én kommune går i barnehager med vesentlig dårligere forutsetninger for å oppfylle vedtatte krav og levere et barnehagetilbud med høy kvalitet, enn barn i en annen kommune.

Alle barnehager i Norge skal oppfylle samme krav til kvalitet, de følger den samme rammeplanen og de samme pedagog- og bemanningsnormer. Store variasjoner i tilskuddet påvirker den enkelte barnehages mulighet for å gi et tilbud med høy kvalitet. Dagens system gir også 'dobbel' insentiv til kommunene om å drive mer effektivt, ettersom tilskuddene til private barnehager reduseres når kommunen kutter kostnader i egne barnehager. PBL ser med bekymring på tendensen til at flere kommuner de siste årene rigger sin barnehagedrift med et for ensidig mål om å få ned tilskuddene til private barnehager, snarere enn med et overordnet mål om å sikre alle barn et godt tilbud.

Variasjonene i tilskuddsnivå vedvarer selv om det nå er innført like krav til bemanning i alle kommuner. PBL mener dette gir store utfordringer for private barnehager i kommuner med lavt tilskudd. PBL mener derfor det må gjøres endringer i finansieringssystemet for å sikre alle private barnehager et tilskuddsnivå som minimum setter dem i stand til å levere på nasjonale krav til bemanning.

## 4.5 Svakheter i forvaltningen av barnehagesektoren

### 4.5.1 Komplisert finansiering og fraværende kontroll av tilskuddsberegninger

PBL har gjentatte ganger påpekt store svakheter i finansieringssystemet overfor både regjering og Storting.

I en undersøkelse Ipsos gjorde på oppdrag fra PBL, kom det frem at nær halvparten av de spurte blant dem som forvalter tilskuddssystemet i norske kommuner, er misfornøyde med dagens finansieringssystem<sup>13</sup>. To tredjedeler mener dagens system er for komplisert og ressurskrevende. Hele 64 prosent svarte at det er sannsynlig at de vil anbefale sin kommune å støtte et finansieringssystem basert på nasjonale gjennomsnittskostnader. Behovet for et enklere og mer forutsigbart finansieringssystem er med andre ord også tilstede ute i kommunene.

I dagens system er det ingen offentlig kontroll med beregningen av tilskudd til private barnehager, for å sikre at barnehagene får de midlene de etter loven har krav på. PBL understreker at det åpenbart er en viktig forutsetning for at offentlige midler og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode, at midlene faktisk kommer frem til barnehagene.

Fraværet av offentlig kontroll med beregningene av tilskudd til private barnehager, innebærer at private barnehager påkoster dette selv gjennom sitt medlemskap i PBL. På oppfordring fra medlemmene kontrollerer PBL årlig tilskuddsberegninger i om lag 200 kommuner, og retter opp feil gjennom dialog, klageprosesser<sup>14</sup> eller i noen tilfeller gjennom rettssystemet, slik tilfellet har vært blant annet i Fredrikstad<sup>15</sup> og Eigersund<sup>16</sup>.

Ved utgangen av januar 2021 kan PBLs gjennomgang av tilskuddsberegningene i kommunene oppsummeres i følgende tabell:

År	Andel kommuner med feilberegninger	Feilberegninger totalt	Differanse kommune med høyest – lavest tilskuddssats (per småbarn)
2018	51 prosent	84,4 mill. kroner	106.687 kroner
2019	58 prosent	114,2 mill. kroner	110.207 kroner
2020	44 prosent	97,0 mill. kroner	122.792 kroner
2021	47 prosent	71,2 mill. kroner	118.404 kroner
<b>Sum feilberegninger: 366,8 millioner kroner</b>			

<sup>13</sup> Ipsos undersøkelse (2019) *Kunnskap om kommuners holdninger til dagens finansieringssystem for private barnehager*

<sup>14</sup> Blant annet i Oslo: <https://www.pbl.no/aktuelt/tilskudd-og-barnehagedrift/tilskuddsatser-2021/private-barnehager-fikk-medhold-i-tilskuddsklage--oslo-kommune-ma-beregne-tilskuddsatser-pa-nytt/>

<sup>15</sup> <https://www.pbl.no/aktuelt/tilskudd-og-barnehagedrift/forskrift-lov-og-regler/vant-i-hovesterett-svart-viktig-for-barnehager-bade-i-fredrikstad-og-resten-av-landet/>

<sup>16</sup> <https://www.pbl.no/aktuelt/tilskudd-og-barnehagedrift/tilskuddsatser-2021/kommunen-etterbetaler-187-millioner-i-tilskudd-til-private-barnehager-i-eigersund/>

Ettersom det fortsatt pågår klageprosesser i kommunene for disse årene og årene helt tilbake til 2014, er ikke tallene i tabellen endelige.

PBL registrerer at Velferdstjenesteutvalget i sin rapport hevder at «finansieringsordningen for private barnehager er forutsigbar og transparent»<sup>17</sup>. Tabellen over forteller en annen historie. Denne understreker skjevfordelingen og uforutsigbarheten i finansieringssystemet for private barnehager. Tallene understreker også behovet for et uavhengig nasjonalt tilsyn med tilskuddsberegningene i kommunene.

#### 4.5.2 Svakheter i kommunenes myndighetsutøvelse

Som det fremgår i Velferdstjenesteutvalgets rapport har kommunene som barnehagemyndighet et stort ansvar.

Blant annet for:

- Å oppfylle den lovfestede retten til barnehageplass
- Godkjenning av nye barnehager
- Tildeling av tilskudd til private barnehager
- Å veilede og påse at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven

I tillegg har kommunen som barnehageeier ansvar for at kommunens egne barnehager driver i tråd med lovkravene.

Kommunene er både barnehagemyndighet og barnehageeier. Dette innebærer at kommunen som barnehagemyndighet har ansvar for tilsyn med kommunen som barnehageeier, og kommunen kan dermed velge, eller ikke velge, å pålegge seg selv mer eller mindre kostnadsdrivende retting av regelverksbrudd i egne barnehager. Samtidig skal kommunene drive kostnadseffektivt i egne barnehager og «vinne konkurransen» mot private barnehager om å ha det beste barnehagetilbudet.

I barnehagesektoren er det store utfordringer med kommunens forståelse og utøvelse av rollene som barnehagemyndighet og barnehageeier. En gjennomgang PBL har gjort av en rekke stortingsmeldinger, utredninger og lovproposisjoner problematiserer dette<sup>18</sup>.

Utdanningsdirektoratet (2018) skriver i sin evaluering av kommunens tilsynsansvar på barnehageområdet følgende:

*«Kommunen har rollen både som barnehageeier og barnehagemyndighet. Dette gjør barnehagemyndighetens oppgaveløsning mer utfordrende. I mange kommuner forvalter de samme personene rollene som både barnehagemyndighet og barnehageeier, og i noen få kommuner har de samme personene også rolle som barnehagestyrer. Vårt inntrykk er at utfordringene knyttet til rolleforståelse er todelt; at ikke alle kommunene fullt ut forstår hvilke konsekvenser dette har for hvordan de må innrette oppgaveløsningen sin, og at det i praksis kan være vanskelig å balansere rollene på riktig måte.»<sup>19</sup>*

---

<sup>17</sup> NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten s. 238.

<sup>18</sup> Blant annet Stortingsmelding nr 41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen, NOU 2012:1 Til barnas beste og OECD: Early childhood education and care policy review Norway (2015)

<sup>19</sup> Brev fra Udir 31.08.2018

Som det fremkommer i utvalgets arbeid har kommunene etter barnehageloven også et tydelig definert veiledningsansvar overfor private barnehager, både når det gjelder kravene til kvalitet og til hvordan barnehagene skal bruke offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

#### **4.5.3 Strengt krav til bruk av tilskudd**

Private barnehager er pålagt særkrav om å fremlegge revisorattestasjon på at barnehagens resultatregnskap ikke er belastet med kostnader som ikke gjelder godkjent barnehagedrift. Private barnehager er også pålagt årlig innrapportering av sin bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling til Kunnskapsdepartementet og kommunen. Med andre ord har revisorene et ansvar for ikke å godkjenne regnskap der midlene er brukt i strid med barnehageloven og annet regelverk, samt at kommunene har et ansvar for å benytte seg av innrapporterte data til å veilede og føre tilsyn med barnehagene.

PBL mener det er riktig at offentlig finansierte velferdstjenester er underlagt strenge krav til hvordan midlene som bevilges skal forvaltes. Aktører som er ute etter kortsiktig gevinst eller å urettmessig berike seg selv på bekostning av tilbudet som gis til barna, har ikke noe i sektoren å gjøre.

PBL mener de siste årenes økte krav til kvalitet, sammen med nødvendig tydeliggjøring av reguleringer for hvordan midlene skal brukes til sammen sikrer at midlene som bevilges til barnehager kommer barna i barnehagen til gode. Utfordringen fremover er å sikre alle barnehager bærekraftige rammer for drift, slik at de settes i stand til å levere på økte kvalitetskrav og utvikle kvaliteten i tilbudet.

## 5 Del 2: Utvalgets funn

Utvalget har gjort et vesentlig og omfangsrikt arbeid for å kartlegge og fremskaffe kunnskap om private aktører i velferden. Flere av funnene vil kunne bidra til å avlive myter som har florert i debatten om private velferdstilbydere, og få denne over på et mer konstruktivt spor.

### 5.1 Private aktørers bidrag til velferdssamfunnet

Utvalget har gjort den første systematiske kartleggingen av private tjenestetilbydere i offentlig finansiert velferd. Deres hovedfunn er at private aktører bidrar i betydelig grad, og står for om lag 20 prosent av tjenesteproduksjonen.

Barnehagesektoren har størst innslag av private aktører, og om lag halvparten av barnehagene er i dag private. Utvalget slår fast at de private barnehagene er helt avgjørende for at kommunene skal kunne oppfylle retten til barnehageplass. Barnehagesektoren er også den med høyest overføringer av offentlige midler.

### 5.2 Stort mangfold i barnehagesektoren

I utvalgets kartlegging kommer det frem at barnehagesektoren består av et mangfold av tilbud og tilbydere. Få sektorer, om noen, kan vise til et så rikt mangfold i tilbud og aktører som barnehagesektoren. Ambisjonen om å ta vare på mangfoldet i barnehagesektoren, er det et bredt flertall for på Stortinget. PBL deler denne ambisjonen.

Stridens kjerne i debatten om private barnehager problematiserer imidlertid konsolideringen i sektoren. Blant annet tegnes det fra ytre venstre et bilde av en barnehagesektor der «kommersielle» konsern vokser på bekostning av barnehager eid av «ideelle ildsjeler»<sup>20</sup>.

En slik historiefortelling finner en ikke dekning for i Velferdstjenesteutvalgets rapport.

Utvalget skriver at utviklingen i retning av konserneide barnehager begynte kort tid etter barnehageforliket i 2003, og at det fra 2008 også har vært en etablering av utenlandske eiere. Utvalget påpeker imidlertid at det i hovedsak er norskeide konsern som har økt sine markedsandeler:

*«Veksten i andelen barnehager som er eid av større konsern har særlig kommet på bekostning av selvstendige aksjeselskap, men også andelen mindre norske konsern og personlig næringsdrivende har blitt redusert. Andelen barnehager eid av stiftelser, foreninger og andre selskaper uten personlige eiere, har vært relativt stabil.»<sup>21</sup>*

Dette er en virkelighetsbeskrivelse PBL kjenner igjen, og støtter utvalget i. Antallet barnehager har, totalt sett, falt i perioden 2010-2018, også antall såkalt ideelle. Men andelen barnehager organisert som stiftelser og foreninger har altså vært relativt stabil.

Samtidig vil PBL legge til at konsolideringen av sektoren som har skjedd siden barnehageforliket og frem til i dag er naturlig, gitt forutsetningene, og skyldes flere forhold:

---

<sup>20</sup> VG, 16.august 2019

<sup>21</sup> NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten s.336

- Foreldre som ellers ville måtte sende barna sine til ufaglærte dagmammaer, gikk etter barnehageforliket sammen om å etablere barnehager. Takket være innsatsen til disse, til private gründere og til norske kommuner har det siden 2012 langt på vei vært full barnehagedekning. De færreste småbarnsforeldre har derfor måttet bruke fritiden på å starte nye barnehager. Det samme gjelder andre aktører som ikke oppfatter barnehage som sin primæroppgave.
- I 2011 fjernet Stortinget retten til fri etablering for private barnehager. Det har bidratt til at eiere med ambisjoner om å vokse etter dette i stor grad har vært nødt til å gjøre det ved å kjøpe allerede etablerte barnehager. Det har bidratt til at prisene ved kjøp og salg av barnehager har blitt presset opp, samt at pedagoger – og andre - med ønske om å starte opp egen barnehage og utfordre de etablerte på kvaliteten og innholdet i barnehagen, mer eller mindre har vært ekskludert.
- Private barnehager har over tid pekt på stor uforutsigbarhet i barnehagenes rammevilkår. For barnehageeiere som ser seg nødt til å legge ned eller selge livsverket sitt, blir ofte de uforutsigbare rammevilkårene pekt på som årsak til dette.
- Nær 20 år etter barnehageforliket vil en del barnehager kunne bli solgt som en del av et naturlig generasjonsskifte i barnehagesektoren. Der eier når pensjonsalder eller av andre grunner ønsker å trappe ned, og der verken familiemedlemmer eller ansatte i barnehagen ønsker å ta over driften, er salg eller nedleggelse av barnehagen eneste utvei. PBL er kjent med at eiere av enkeltstående barnehager beskriver at salg av barnehagen til et konsern kan være eneste utvei for å sikre videre drift av barnehagen. Et ferskt eksempel fra Drammen kommune, omtalt blant annet i bransjenettstedet [barnehage.no](http://barnehage.no), illustrerer dette godt.<sup>22</sup>

## 5.3 Behov for mer kunnskap om kvalitet og effektivitet

### 5.3.1 Kvalitet i barnehagene

For at velferdssamfunnet i fremtiden skal kunne møte et økt behov, et ønske om kvalitet i tjenestene og en samfunnsøkonomisk effektiv bruk av ressurser, trenger vi mer kunnskap.

Utvalget har ikke hatt grunnlag for å vurdere hvordan tjenestekvaliteten hos private og offentlige tilbydere er, og mener selv det er en svakhet i deres kunnskapsgrunnlag.

Utvalget peker på at det er en utfordring at kvalitet er vanskelig å måle, og PBL er enig med utvalget i at det trengs mer forskning og systematisk tilnærming til dette. Strukturkvaliteten er godt regulert i barnehagesektoren, men det er få indikatorer for prosess- og resultat-kvalitet.

Selv om utvalget er tydelig på at det mangler kunnskap om kvalitet, vil PBL understreke at kunnskapsgrunnlaget som faktisk foreligger ikke gir grunnlag for å si at kvaliteten i private barnehager er dårligere enn kvaliteten i kommunale barnehager. Snarere tvert imot. Private barnehager oppfyller i dag kravene til kvalitet som Stortinget har vedtatt, og kan også vise til systematisk høy tilfredshet i foreldreundersøkelser og til gode resultater på målinger av ansatt-tilfredshet.

PBL mener debatten om barnehagesektoren bør dreie seg mer om kvaliteten i tjenestene, og hvordan denne kan bli jevnere og bedre. PBL ønsker å være en pådriver for å fremskaffe mer

---

<sup>22</sup> <https://www.barnehage.no/drammen-tilskudd-okonomi/flere-drammen-barnehager-solgt-til-konsern--det-ansvarlige-valget/216238>

kunnskap. Dette vil være en viktig brikke i det målrettede arbeidet som både private og kommunale barnehager i dag gjør for å øke kvaliteten i sektoren, til beste for barna og familiene deres.

### 5.3.2 Manglende kunnskap om sammenhengen mellom kvalitet og effektivitet

Et viktig funn utvalget har gjort, er at det finnes få eller ingen studier som analyserer forskjeller i kostnadseffektivitet mellom offentlige og private tjenestetilbydere på en systematisk og helhetlig måte. Utvalget tilrår at det gjennomføres mer forskning på sammenhengen mellom kvalitet og ressursbruk innenfor alle velferdstjenestene, og at det er særlig viktig å få etablert mer kunnskap som gjør det mulig å sammenlikne effektiviteten hos produsenter med ulikt eierskap og organisering.

PBL etterlyser også denne kunnskapen, og mener den vil bidra til en bedre samfunnsdebatt om private aktører i velferden generelt og private barnehager spesielt.

PBL mener alle barnehager skal måles på kvaliteten på det tilbudet de gir til barn og foreldre. Det er i dag ikke grunnlag for å hevde at det er systematiske forskjeller på kvaliteten i barnehager med ulik eierform. PBL er derfor kritisk til at barnehager skal vektas og vurderes basert på hvilken selskapsform barnehagen har. Det er de gode barnehagene som må utvikles videre, uavhengig av om det er kommunale eller ulike former for private barnehager.

Dersom kvalitet i tjenestene er viktigst, bør det derfor være et mål for alle med interesse for hvordan skape gode velferdstjenester å bidra til at vi får mer kunnskap om hvordan kvaliteten faktisk er. Dette gjelder tjenester driftet både i offentlig og privat regi.

## 5.4 Gode lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i barnehagesektoren

Velferdstjenesteutvalget har kartlagt vilkårene til de ansatte hos alle typer private aktører i velferdssamfunnet, også private barnehager. Dette har vært et mye omtalt tema i det offentlige ordskiftet om private barnehager de siste årene. Utvalget finner ikke belegg for å si at svekkede arbeidsvilkår til de ansatte er virkemiddel for høy fortjeneste.

Utvalgets kartlegging viser blant annet at:

- *«Gjennomsnittlig lønnsnivå varierer mellom offentlige, ideelle og kommersielle barnehager, men forskjellene er små, og kan ikke alene forklare hvorfor private barnehager oppnår lønnsom drift.»*
- *«[...] Det er små forskjeller i utdanningsnivå og gjennomsnittlig månedslønn mellom offentlige og private barnehager. I 2018 var gjennomsnittlig månedslønn så vidt høyere i private barnehager enn i offentlige, mens det var motsatt tidligere<sup>23</sup>.»*

PBL mener at en sektor som lever på offentlige tilskudd og foreldrebetaling, slik private barnehager gjør, har et særlig ansvar for at ansatte har konkurransedyktige lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår. Derfor har PBL over mange år arbeidet systematisk og målrettet for å bidra til en ryddig sektor med et godt partssamarbeid og ordnede vilkår for de ansatte. Siden 2014 har det vært en forutsetning for å være medlem i PBL, at barnehagen har en tariffavtale som også regulerer tjenstepensjonen.

Utvalgets funn på dette området understrekes etter PBLs skjønn også av at:

---

<sup>23</sup> NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten s. 303

- Over 95 prosent av de ansatte i private barnehager er omfattet av en tariffavtale som er anbefalt av de ansattes organisasjoner<sup>24</sup>.
- PBLs pensjonsavtale med Utdanningsforbundet, Fagforbundet og Delta er kjønnsnøytral, livsvarig og sikrer opptjening for alle år i arbeid<sup>25</sup>, og beskrives som god av de ansattes organisasjoner.
- Siden tredje kvartal 2012 har sykefraværet i private barnehager vært systematisk lavere enn sykefraværet i kommunale barnehager<sup>26</sup>.

OECD<sup>27</sup> la i 2019 frem en rapport som viste at 97 prosent av de barnehageansatte i Norge var fornøyde med jobben sin. En norsk dybderapport fra NIFU<sup>28</sup> (2020) utdyper funnene. Denne rapporten viser at ansatte trives like godt i jobben uavhengig av om eieren er offentlig eller privat.

I kapittel 25 i Velferdstjenesteutvalgets rapport drøfter utvalget mulige reguleringer av lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene hos private aktører innenfor offentlig finansiert velferd.

PBL mener utvalget belyser relevante momenter og problemstillinger med tanke på slik lovfesting.

PBL legger merke til at utvalget mener det er mulig å fastsette krav om lønns- og arbeidsvilkår, men at de samtidig advarer mot dette fordi det strider mot modellen for lønnsdannelse som vi har i Norge, der partene i arbeidslivet forhandler om lønn og andre betingelser.

PBL merker seg også at utvalget mener et standardisert krav om lønns- og arbeidsvilkår for de som mottar tilskudd, herunder private barnehager, kan innebære å gå i retning av et minstelønnsystem, der effekten kan bli at lønnsnivået forankres på et lavere nivå enn det som er praksis i dag.

Alle disse momentene fra utvalget er i tråd med PBLs forståelse.

## 5.5 Lønnsomhet i private barnehager

### 5.5.1 Rimelig, men varierende lønnsomhet

Utvalget har kartlagt lønnsomheten hos private velferdsprodusenter og i private barnehager og finner at det er stor variasjon i denne, og at variasjonen forblir uforklart. Utvalgets flertall legger driftsmargin til grunn som lønnsomhetsmål.

Utvalget finner at lønnsomheten til private velferdsprodusenter målt i gjennomsnittlig driftsmargin er på 5,3 prosent, som ligger noe under den gjennomsnittlige driftsmarginen til andre ikke-finansielle norske aksjeselskap.

Også i barnehagesektoren ligger lønnsomheten i form av driftsmargin på nivå med annet norsk næringsliv. Utvalget finner imidlertid at det er store variasjoner i lønnsomhet innenfor hver sektor, og at denne er langt større enn mellom sektorer og mellom eiergrupper.

Utvalget finner for de private barnehagene i 2018 at:

---

<sup>24</sup> [https://www.nrk.no/norge/faktisk.no\\_-over-95-prosent-av-ansatte-i-private-barnehager-har-tariffavtale-1.14654963](https://www.nrk.no/norge/faktisk.no_-over-95-prosent-av-ansatte-i-private-barnehager-har-tariffavtale-1.14654963)

<sup>25</sup> <https://www.fagforbundet.no/nyheter/a/10182/ny-lonn-og-ny-god-pensjonslosning-i-pbl-barnehagene/>

<sup>26</sup> <https://www.barnehagemonitor.no/sykefravaer/>

<sup>27</sup> TALIS Starting Strong Survey: Første hovedfunn (2019) s. 31

<sup>28</sup> NIFU (2020) *Trivsel, læring og utvikling i barnehagen* s. 69



- 41 prosent hadde lav lønnsomhet (driftsmargin < 2 prosent)
- 21 prosent hadde normal lønnsomhet (driftsmargin 2-6 prosent)
- 39 prosent hadde høy lønnsomhet (driftsmargin > 6 prosent)

Flertallet i utvalget vurderer en driftsmargin i størrelsesorden 3-5 prosent som et rimelig intervall for forventet normalfortjeneste for offentlig finansierte velferdstjenester. Det samme flertallet mener en driftsmargin på under 2 prosent i barnehagene er så lavt at det kan skape utfordringer for den videre driften. PBL merker seg at utvalgets funn viser at hele 41 prosent av barnehagene i 2018 lå i denne gruppen. PBL har over tid advart om at den økonomiske situasjonen for mange private barnehager er krevende, noe utvalgets tall altså bekrefter.

### 5.5.2 Hvordan måle lønnsomhet i barnehagesektoren

PBL mener imidlertid at utvalgets bruk av driftsmargin som lønnsomhetsmål for barnehagesektoren overvurderer den reelle lønnsomheten i sektoren. Utvalget mener at driftsmargin ikke påvirkes av finansielle poster og derfor gir viktig informasjon om lønnsomheten i driften, uavhengig av finansieringen. PBL viser til at dette ikke gjelder barnehagesektoren.

I et helhetlig barnehagetilbud vil det være behov for godkjente barnehagelokaler. PBL mener derfor at også kostnadene til barnehagelokalene er tilknyttet tjenesteproduksjonen og sånn sett er å betrakte som driftskostnader.

Selv om barnehagesektoren er relativt arbeidsintensiv, ved at personalkostnader utgjør hovedparten av kostnadsbildet, er det også et større kapitalbehov forbundet med barnehagedrift. De senere årene har kapitalbehovet eskalert som følge av økte anleggskostnader.

Gjennomsnittlig investeringskostnad per barnehageplass utgjorde ifølge tall fra Husbanken kr. 521.375 i 2018<sup>29</sup>. Dette er en økning på 38 prosent sammenlignet med gjennomsnittlig investeringskostnad i 2011 (kr. 376.812). En gjennomsnittlig barnehage vil derfor ha et kapitalbehov på titalls millioner kroner.

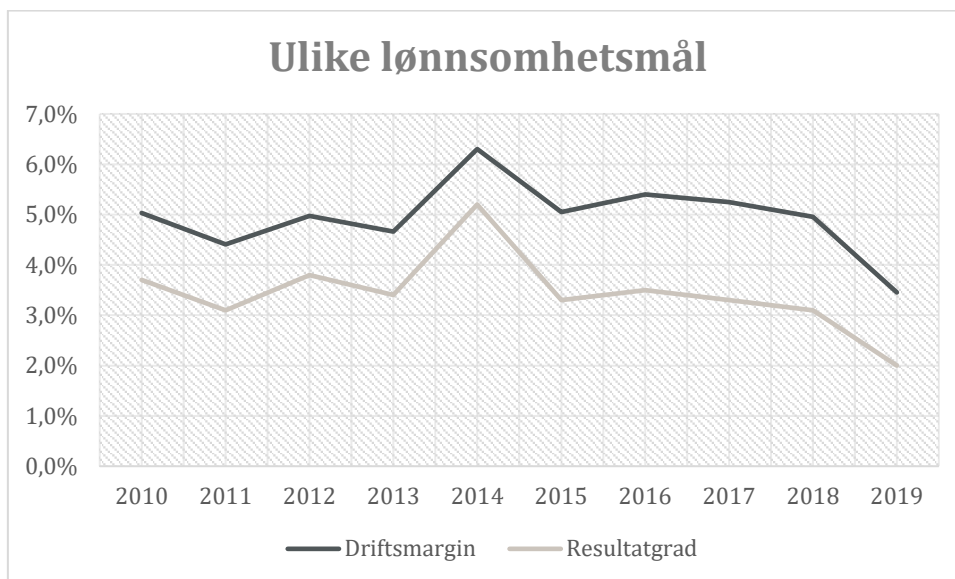
Tidligere analyser har, i likhet med utvalgets funn, også dokumentert at barnehagesektoren har relativt høy gjeldsgrad. Differansen mellom grafene i figuren under består av netto finansposter<sup>30</sup> og betalbar skatt/endring utsatt skatt<sup>31</sup> (2015 og senere).

---

<sup>29</sup> Telemarksforskning (2020) *Kostnader i barnehager 2018*, TF-rapport nr. 543

<sup>30</sup> Post 8200, utgjorde - 277,2 mill. kr i 2019

<sup>31</sup> Post 8305, utgjorde 99 mill. kr i 2019



Figur 1. Tall inkl. enkeltpersonsforetak.

PBL mener det må tas hensyn til begge disse postene når man skal vurdere lønnsomhet, og herunder hvor stor del av driftsinntektene som stilles til eierens disposisjon. I barnehagesektoren er det altså, slik utvalget selv er inne på kan være, forhold som gjør at resultatene, målt i driftsmargin, ikke reflekterer faktisk lønnsomhet.

### 5.5.3 Resultatgrad som lønnsomhetsmål for private barnehager

PBL mener resultatgrad er et mer relevant lønnsomhetsmål enn driftsmargin fordi private barnehager, enten de leier eller eier lokalene, mottar kapitaltilskudd som del av sin offentlige finansiering. Tilskuddet er ment å dekke barnehagens kapitalkostnader, definert ved avskrivninger og rentekostnader.

Resultatgrad tar høyde for alle kapitalkostnadene og kapitaltilskuddet, og ikke bare kapitaltilskudd og avskrivninger, slik som driftsmargin gjør. Driftsmargin vil sånn sett vise en noe oppblåst lønnsomhet. I tillegg tar resultatgrad høyde for skatt til det offentlige.

På grunn av denne skjevheten mellom driftsinntekter, hvor altså finansiering av barnehagens rentekostnader inngår, og driftskostnader, hvor barnehagens rentekostnader ikke inngår, mener PBL at man heller må bruke resultatgrad som lønnsomhetsmål i barnehagesektoren.

Bruker man utvalgets lønnsomhetsinndeling mellom henholdsvis lav, normal og høy lønnsomhet, på ordinære private barnehagers resultatgrad i 2018, finner man følgende fordeling:

- 49 prosent hadde lav lønnsomhet (resultatgrad < 2 prosent)
- 26 prosent hadde normal lønnsomhet (resultatgrad 2-6 prosent)
- 25 prosent hadde høy lønnsomhet (resultatgrad > 6 prosent)

For de ordinære barnehagene, unntatt barnehager eid av enkeltpersonforetak, er bildet at gjennomsnittlig årsresultat utgjorde 2,2 prosent i 2018. PBL mener dette er et uttrykk for at lønnsomheten i sektoren på ingen måte er høyere enn den må være.

#### 5.5.4 Fallende lønnsomhet over tid

Like viktig er det å påpeke at lønnsomheten i barnehagesektoren, både vurdert ut fra driftsmargin og resultatmargin, er fallende på grunn av ytterligere reguleringer og kommunal effektivisering.

Utvalget har ikke hatt tall for 2019, derfor legger PBL frem disse her.

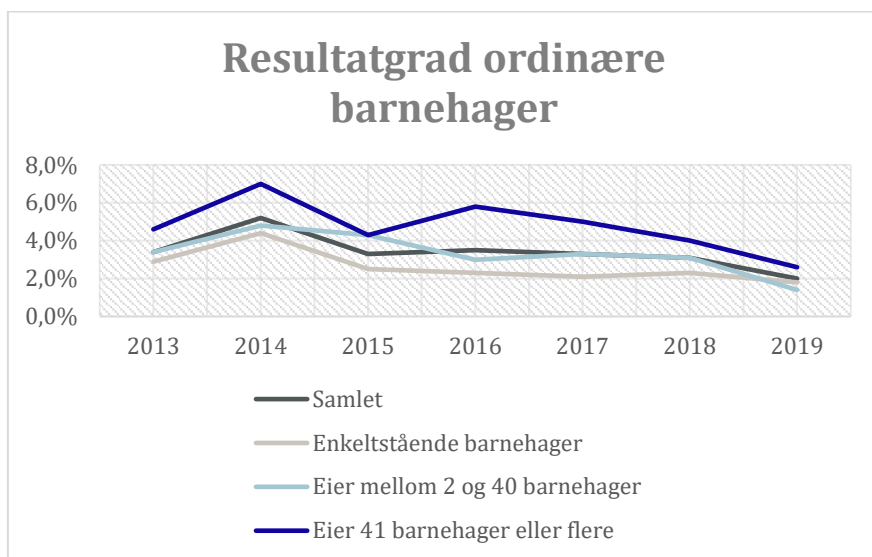
I 2019, etter at nasjonal bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm har fått innvirkning på driften og regnskapene, utgjorde gjennomsnittlig årsresultat kun 1,8 prosent for ordinære barnehager, unntatt barnehager eid av enkeltpersonforetak.

Ved bruk av utvalgets lønnsomhetsinndeling finner man at 76 prosent, dvs. tre av fire barnehager, hadde normal eller lav lønnsomhet i 2019:

- 51 prosent hadde lav lønnsomhet (resultatgrad < 2 prosent)
- 25 prosent hadde normal lønnsomhet (resultatgrad 2-6 prosent)
- 24 prosent hadde høy lønnsomhet (resultatgrad > 6 prosent)

Lønnsomheten, vurdert ut fra driftsmargin, viser samme utviklingstrekk. Gjennomsnittlig nivå på driftsmargin, som utvalget har valgt å fokusere på, falt fra 3,2 prosent i 2018 til 2,8 prosent i 2019.<sup>32</sup> for ordinære barnehager unntatt barnehager eid av enkeltpersonforetak.

I figur 1 og 2 fremkommer det også at lønnsomheten er redusert betraktelig de siste årene. PBL mener at dette er resultat av en «ønsket» politisk utvikling da det er resultat av politiske beslutninger. Finansieringssystemet til private barnehager ble endret i 2015/2016. I 2018 skjerpet man pedagognormen, noe som tilsa mer barnehagelærerressurs per barn. Og i 2018/2019 innførte man også en nasjonal bemanningsnorm som tilsa et minste nivå på grunnbemanning per barn.



Figur 2. Tall inkl. enkeltpersonsforetak.

<sup>32</sup> Tall er medianverdier

Av figuren er det også tydelig at lønnsomheten i de ulike eiergruppene nærmer seg hverandre. Dette er en naturlig konsekvens av overnevnte reguleringer av barnehagesektoren. Det er også grunn til å tro at noe av utviklingen skyldes at også konsernbarnehagene blir «eldre».

### 5.5.5 Årsaker til spredning i lønnsomhet

Utvalget har vist til tidligere analyser når det gjelder lønnsomheten og mulige årsaker til variasjonene som observeres i barnehagesektoren. Utvalget peker på noen mulige forklaringer, men slår fast at det fortsatt er en stor uforklart variasjon i økonomiske resultater. PBL stiller seg i hovedsak bak dette.

PBL mener imidlertid en viktig forklaringsfaktor er avglemt, og det er det forhold at private barnehager finansieres ut fra kommunale gjennomsnittskostnader. Dette betyr at private barnehagers finansiering er bestemt av kommunale gjennomsnittskostnader, og ikke de private barnehagenes egne kostnader. Dette betyr at de private barnehagene, hvis de skal være sikret forutsigbar og bærekraftig drift gjennom hele livsløpet, også vil måtte forvalte den offentlige finansieringen over en lengre tidshorisont og ikke nødvendigvis isolert innenfor det enkelte driftsår.

Private barnehager kan ikke henvende seg til kommunen og ha forhåpning om økt finansiering når driftskostnadene øker, f.eks. som følge av økte personalkostnader – f.eks. på grunn av økt alder og ansiennitet i personalgruppen. Private barnehager kompenseres bare for generell lønns- og prisvekst (kommunal deflator), ikke barnehagens faktiske lønns- og kostnadsvekst. Dette gjør det nødvendig for private barnehager å sette av midler når barnehagen og de ansatte er «ung», slik at man har midler å tære på når barnehagen og de ansatte blir «gammel».

### 5.5.6 Vurdering av risiko

Utvalget mener at relativt lav risiko og sikre, langvarige inntektsstrømmer tilsier at man kan klassifisere lønnsomheten i barnehagesektoren som god. PBL mener utvalgets beskrivelse av risiko- og inntektsbildet i barnehagesektoren er unyansert og til dels misvisende. Årlig er det en rekke medieoppslag av kommuner som sliter med å tilpasse barnehagetilbudet til barnehageetterspørselen. I flere og flere kommuner er det flere barnehageplasser enn barn i barnehagealder. Dette har selvfølgelig sitt å si for risikobildet og inntektsstrømmene. På samme måte som kommuner må kalibrere sitt barnehagetilbud til etterspørselen det enkelte år, må også private barnehager tilpasse sitt barnehagetilbud til etterspørselen.

Private barnehager mottar som kjent bare tilskudd for de barna de til enhver tid gir et barnehagetilbud. Fallende barnetall, overdekning av barnehageplasser og mer bevisste foreldre, gjør at det er en høyst reell fare for svingende driftsinntekter fra år til år. Når det så tegnes et bilde av barnehagesektoren som en bransje med lav risiko og sikre, evigvarende inntektsstrømmer, så mener PBL det er misvisende.

### 5.5.7 Oppsummert om lønnsomhet i barnehagesektoren

- PBL viser til at utvalgets kartlegging av lønnsomheten i barnehagesektoren, målt i driftsmargin, viser at hele 41 prosent av de private barnehagene har en lønnsomhet som er så lav at det truer bærekraften i driften.
- PBL mener resultatgrad er et bedre lønnsomhetsmål for private barnehager, og her ligger 49 prosent av de private barnehagene i gruppen med lav lønnsomhet i 2018.
- Lønnsomheten i barnehagesektoren er fallende over tid, og særlig etter innføringen av nye normer, som ikke er fullfinansiert. Gjennomsnittlig nivå på årsresultat (resultatgrad) for

- ordinære private barnehager unntatt enkeltpersonforetak var i 2019 1,8 prosent. Gjennomsnittlig nivå på driftsmargin var i 2019 2,8 prosent.
- Lønnsomheten blant ulike eiergrupper nærmer seg også hverandre over tid (ref. figur 2)
  - PBL mener utvalgets kartlegging overvurderer lønnsomheten blant private barnehager, men at den også med utvalgets lønnsomhetsmål lagt til grunn viser at en urovekkende stor andel private barnehager har for lave marginer.

## 5.6 Strategisk tilpasning og pengestrømmer

En sentral del av utvalgets mandat har vært å kartlegge pengestrømmer, herunder handel mellom nærstående, bruk av skatteparadis, tynnkapitalisering og utbytte. Dette er varianter av gevinstrealisering som kan påvirke lønnsomheten i sektorene.

### 5.6.1 Forventet omfang av pengestrømmer

Utvalgets funn gir ikke grunnlag for å hevde at private velferdsaktører driver med utstrakt strategisk tilpasning. Utvalget viser til at omfanget av pengestrømmer i sektorene er som forventet, lovlige etter dagens regelverk, og en viktig del av normal drift for denne typen foretak. Utvalget finner ikke indikasjoner på at disse er mer omfattende i velferdssektorene enn i andre sektorer.

Utvalget mener den generelle skattelovgivningen er best egnet for å bekjempe uønsket strategisk tilpasning, og mener det ikke er behov for særregler for private aktører i velferden. Utvalget finner videre at omfanget av utbytte og gevinstrealisering er på et forventet nivå, og anbefaler ikke utbyttere regulering eller gevinstbegrensning i velferdssektorene. Dette begrunnes både med at det kan svekke mangfoldet og stimulere til strategisk adferd.

Utvalget mener utfordringer knyttet til overskuddsflytting og uønsket skattetilpasning må løses på tvers av bransjer og på tvers av land, og at det bør være en høy terskel for målrettede tiltak mot leverandører av velferdstjenester på dette området.

PBL mener dette er viktige funn og konklusjoner, og at det viser at anklagene rettet mot private velferdstilbydere på dette området har vært tuftet på spekulasjoner. PBL er enige med utvalget i at krav til kvalitet i tjenestene og tydelige reguleringer for bruken av midler er tilstrekkelig for å sikre at offentlige midler som bevilges til velferdstjenestene går til produksjon av faktisk velferd.

### 5.6.2 God rapportering i barnehagesektoren

Utvalget finner at barnehagesektoren er den av velferdssektorene med best oversikt over aktørene fordi den er underlagt egen rapportering på underenhetsnivå. Dette fordi alle godkjente barnehager plikter å utarbeide et resultatregnskap for hver barnehage som rapporteres inn til Utdanningsdirektoratet. Dette framgår av økonomiforskriften til barnehageloven.

Barnehagesektoren er også den eneste velferdssektoren som har en egen rapportering av transaksjoner til nærstående. Barnehageloven setter rammer for slike transaksjoner, og disse skal følge markedspris. Barnehagene er også underlagt strenge revisjonskrav knyttet til dette.

Utvalget viser til analyser som viser at nivået på interne transaksjoner i barnehagesektoren er som forventet, og at funnene viser at sektoren ikke preges av transaksjoner som ikke kommer barna til gode. Utvalget viser til BDO som i 2018 rapporterte at interne transaksjoner i private barnehager utgjør «ingen stor andel» av samlede driftskostnader.

Utvalget påpeker at interne transaksjoner med nærstående er en naturlig del av driften for foretak organisert i konsern, og at de interne transaksjonene sett i forhold til driftsinntektene ikke ser ut til

å være spesielt høye i velferdssektorene sammenlignet med andre næringer. På samme måte som det er uhensiktsmessig for kommuner å ansette egen regnskapsfører, egen personalsjef, egen markedsansvarlig og egen IKT-funksjon i hver enkelt kommunal barnehage, er en slik organisering også uhensiktsmessig i private barnehagekonsern. Private barnehager er imidlertid, i motsetning til kommunene, pålagt å synliggjøre transaksjonene på en transparent måte.

Utvalget har undersøkt omfanget av utbytte og konsernbidrag i velferdssektorene. Utvalget finner ingen indikasjon på at disse er mer omfattende enn i andre sektorer. Dette gjelder også for barnehagesektoren, hvor nivå på utbytte er relativt lavt og hvor konsernbidrag heller ikke er spesielt omfangsrikt.

Utvalget finner at bare 10 prosent av de såkalt kommersielle foretakene i barnehagesektoren betalte ut utbytte i 2018 og at utdelt utbyttet utgjorde 8 prosent av årsresultatet året før (2017). Det fremkommer også at kun 8 prosent av de kommersielle foretakene i barnehagesektoren avga konsernbidrag i 2018 og at avgitt konsernbidrag utgjorde 24 prosent av overskuddet. Utvalget finner at kommersielle foretak i barnehagesektoren, sammen med foretak i barnevernssektoren, har høyest andel foretak hvor foretak med positivt overskudd verken delte ut utbytte eller avga konsernbidrag.

Egenkapitalen i barnehagesektoren har økt over tid. Til dette vil PBL bemerke at oppbygging av egenkapital er i henhold til revisors krav. Det var initialt lave krav til egenkapital i nye barnehager. Dette for at det skulle være lav terskel for å kunne etablere seg. Dermed ble også gjeldsgraden høy. Det er dermed en naturlig følge av krav fra revisor at overskudd avsettes til egenkapital, for å sikre soliditet i selskapene.

Utvalget har også sett på omfanget av skattetilpasning og konkluderer med at private aktører i velferdssektorene organiserer og tilpasser seg som private aktører ellers. Utvalget foreslår ingen særskilte reguleringer for velferdssektorene, men viser til det internasjonale arbeidet mot uønsket skattetilpasning på tvers av sektorer, og legger til grunn at Norge fortsatt vil delta aktivt i dette arbeidet.

## 6 Del 3: Utvalgets analyse og premisser for tilrådingene

PBL registrerer, som utvalget selv gjør oppmerksom på, at kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt på viktige områder i utvalgets utredning.

Som nevnt tidligere i vårt hørings svar, har prinsippet om økonomisk likeverdig behandling mellom offentlige og private barnehager vært en helt avgjørende faktor i å sikre full barnehagedekning. PBL mener Velferdstjenesteutvalget bryter med dette prinsippet når de, på et mangelfullt kunnskapsgrunnlag og med utgangspunkt i en snever målforståelse, foreslår radikale endringer i finansieringen av private barnehager.

PBL stiller seg kritisk til flere av endringene utvalget foreslår i finansieringen av private barnehager.

I mandatet fra regjeringen legges det til grunn at bruken av private aktører i velferden er et viktig virkemiddel for å tilby befolkningen *gode velferdstjenester av høy kvalitet*, på en måte som bidrar til *en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk*. Utvalget skal derfor i sitt arbeid kartlegge både hvordan kvaliteten og effektiviteten ivaretas ved bruk av private aktører, og komme med tilrådinge som styrker begge hensyn.

I mandatet bes utvalget om å utforme tiltak som kan legge til rette for god og effektiv bruk av private aktører, og tiltak som i større grad sikrer at offentlige midler går til formålet. Tiltakene skal samtidig stimulere til økt kvalitet i tjenestene, i tillegg til å gi økonomiske insentiver til videre drift. Utvalget vurderer at ulik vektning av disse ønskene kan føre til ulike råd fra utvalget.

PBL savner en slik vektning i utvalgets tilrådinge, og mener slike avveininge må gjøres dersom disse skal vurderes av beslutningstakerne.

Før de ulike tilrådingene kommenteres, vil PBL peke på noen vesentlige mangler i utvalgets kunnskapsgrunnlag og analyse, som gjør forslagene uegnet til å styrke måloppnåelsen for barnehagesektoren.

### 6.1 Kriterier for en effektiv bruk av samfunnets ressurser

Utvalget mener det er et viktig premiss for bruken av private aktører at det kan bidra til en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser. Utvalget forklarer: «*Private leverandører bør brukes der private kan levere velferdstjenester med den kvaliteten som kreves i regelverk eller kontrakt, til en lavere samlet kostnad enn det offentlige kan levere selv.*»<sup>33</sup>

#### 6.1.1 Samfunnsmessig besparelse: Betydelig men utelatt

Utvalget viser til at de mangler data for å vurdere om de private produserer mer kostnadseffektivt enn det offentlige i velferdssektorene generelt.

PBL vil vise til at det innenfor barnehagesektoren over år er utviklet et betydelig kunnskapsgrunnlag om kostnadsbildet i barnehagesektoren. Hvert år er det foretatt analyser av kostnader i barnehagene på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. Disse rapportene analyserer driftskostnadene, hvordan driften er finansiert og årsaker til forskjeller i kostnadsbildet mellom kommunale og private barnehager.

---

<sup>33</sup> NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten s. 27

PBL har utfylt den årlige datatilgangen med rapporter fra Agenda Kaupang. Til sammen viser kunnskapsgrunnet at det foreligger en vesentlig samfunnsmessig besparelse ved bruk av private barnehager.

Som PBL har nevnt innledningsvis i dette høringsvaret har Agenda Kaupang<sup>34</sup> kartlagt besparelsene det offentlige har hatt som følge av at private har drevet barnehager sammenlignet med om det offentlige skulle driftet alle barnehager selv. Den samfunnsmessige besparelsen er betydelig, og er beregnet til å være 2,3 milliarder kroner per år. PBL mener det er en svakhet i utvalgets analyse at de ikke har tatt inn data som skisserer samfunnsmessig besparelse, særlig ettersom utvalget selv setter dette som kriterium for en samfunnseffektiv bruk av ressurser.

PBL viser til dokumentasjonen som foreligger om forskjeller i kommunal og privat drift og kostnadseffektivitet i barnehagesektoren, og mener dette indikerer at private barnehager innfrir kravet til en effektiv bruk av samfunnets ressurser, slik utvalget selv definerer dette.

PBL etterlyser likevel ytterligere innsikt og åpenhet rundt det offentliges kostnader for barnehagedrift i kommunal regi. Eksempler her er tall for å kunne fastslå differansen mellom private og kommunale barnehagers kostnader til pensjon og mellom de privates kostnader til lokaler og kommunenes reelle kostnader til kommunale barnehagearealer.

Til tross for at prinsippet om økonomisk likeverdig behandling ligger til grunn for finansieringen av private barnehager, er de private barnehagene langt fra kompensert for summen av kostnader den kommunale delen av barnehagesektoren har. Dette er en utvikling som har tiltatt i årene etter 2015.

PBL mener vurderingene rundt hvorvidt private barnehager bidrar til en effektiv bruk av samfunnets ressurser, må ta utgangspunkt i kostnadene det offentlige har og kvaliteten i tilbudet som gis. En effektiv bruk av samfunnets ressurser er, som utvalget selv beskriver, når private kan levere velferdstjenester av høy kvalitet, til en lavere samlet kostnad enn det offentlige kan levere selv.

### 6.1.2 Lønnsomhet: Overvurdert og uforklart

PBL stiller seg uforstående til at utvalget heller enn å se på kostnadene og besparelsene samfunnet har ved bruk av private barnehager, velger å legge lønnsomhet til grunn i sin vurdering av hvorvidt bruken av private aktører oppfyller kravene til en effektiv bruk av samfunnets ressurser.

I sin gjennomgang av lønnsomheten blant private barnehager, finner utvalget at 41 prosent av barnehagene hadde driftsmarginer på under to prosent, noe flertallet i utvalget mener er så lavt at det kan skape utfordringer for den videre driften. 21 prosent har driftsmarginer i intervallet to til seks prosent, som utvalget anser som rimelig. 39 prosent hadde i 2018, ifølge utvalgets tall, driftsmargin på over seks prosent, som utvalget anser som høyt. Ut fra disse tallene gjør utvalget følgende antakelse:

*«Den relativt høye lønnsomheten i private barnehager kan tilsa at kommunene har utbetalt unødvendig mye i offentlige tilskudd til private barnehager samlet sett, eller mer enn det som har vært nødvendig for å utvikle gode tjenester<sup>35</sup>»*

---

<sup>34</sup> Agenda Kaupang (2018), Agenda Kaupang (2021) *Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige*

<sup>35</sup> NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten s. 490



PBL stiller seg kritisk til denne antakelsen. Utvalgets analyse viser at lønnsomheten blant private barnehager varierer og at forskjellene forblir uforklart. En større andel private barnehager har kritisk lave marginer enn vesentlig høye marginer, og det er derfor vanskelig å slutte seg til påstanden om at lønnsomheten i sektoren tilsier at det offentlige har utbetalt for mye tilskudd. Den høye andelen private barnehager med lave driftsmarginer kan like gjerne gi motsatt konklusjon.

PBL viser også til at resultatgrad er et bedre egnet mål for lønnsomhet enn driftsmargin fordi det gir et mer reelt bilde av hva barnehagene sitter igjen med av fortjeneste (se omtale i del 2). Gjennomsnittlig årsresultat, målt i resultatgrad, hos private barnehager (unntatt enkeltpersonsforetak) var i 2018 2,2 prosent. I 2019 1,8 prosent.

PBL er også sterkt uenig i at utvalget ut fra sin analyse av lønnsomhet konkluderer med at det bør gjøres endringer i finansieringssystemet for private barnehager, *med sikte på å redusere det offentliges utgifter.*

Utvalget peker selv på at analysen av lønnsomhet hos private aktører har begrenset utsagnskraft i vurderingen av hvorvidt det er samfunnsøkonomisk effektivt å bruke private aktører. Og de peker selv på at grunnene til gode driftsresultat kan være høy kostnadseffektivitet like mye som at det offentlige har lagt seg på et for høyt tilskuddsnivå. Utvalget understreker at deres analyse av aggregerte data ikke fullt ut gir grunnlag til å vurdere om den offentlige finansieringen av velferdstjenesten har gått til formålet, og eventuelt om det offentlige har betalt for mye. I lys av dette, mener PBL det er vanskelig å slutte seg til utvalgets antakelser om at private barnehager har fått utbetalt for høye tilskudd.

Det er heller ikke slik at dersom lønnsomheten til private barnehager reduseres, vil midlene som «frigjøres» automatisk konverteres til mer velferd. Lite tyder på at kommunene ville oppnådd samme lønnsomhet/mindreforbruk om de skulle drevet de private barnehagene i egen regi.

PBL mener det er lite i utvalgets utredning som tilsier at den relative lønnsomheten i barnehagesektoren går på bekostning av velferden. Utvalget selv slår også fast at det ikke er grunn til å anta at lønnsomhet påvirker kvaliteten i tjenestene, i verken positiv eller negativ forstand.

### **6.1.3 Kvalitet: Undervurdert og viktigst**

Utvalget peker på at det er vanskelig å måle kvalitet i velferden, men gjør i sin kartlegging rede for en rekke krav til kvalitet innenfor de ulike velferdstjenestene, som aktørene måles på.

I barnehagesektoren er det gjennom lov, forskrift og rundskriv fastsatt normer for bemanningstetthet, pedagogtetthet og leke- og oppholdsareal. Barnehageloven og særlig rammeplanen gir barnehagene dessuten tydelige krav om hva barnehagene skal levere av innhold.

Alle disse elementene er viktige for å kunne si noe om kvaliteten i barnehagene.

Men ettersom deler av virksomheten enkelt kan tallfestes, samtidig som det er utfordrende å måle kvaliteten i hvordan barnehagen løser sitt samfunnsoppdrag som helhet, opplever PBL at den offentlige debatten om barnehagesektoren i for stor grad vektlegger strukturkvaliteten i barnehagene.

PBL ønsker å være en pådriver for en forskningsbasert tilnærming til mer kunnskap om kvaliteten i barnehagesektoren. Dette vil kunne gi myndighetene bedre forutsetninger for å føre et objektivt tilsyn med kvaliteten og innholdet i barnehagene.

I tillegg er det en rekke politiske målsettinger i barnehagesektoren som skal bidra til å fremme økt kvalitet, og her sees private aktører som en viktig bidragsyter; et mangfold av ulike typer barnehager, konkurranse mellom aktørene og valgfrihet for brukerne.

Utvalget finner lite forskning som kobler kvalitetsforskjeller til kostnadsnivået i barnehagene og har heller ikke kunnskap om sammenhengene mellom kvalitet og lønnsomhet. Utvalget mener derfor de ikke kan identifisere tiltak som stimulerer til økt kvalitet i barnehagene, og legger bort dette kriteriet når de kommer med sine tilrådninger.

PBL er kritisk til at utvalget velger å se bort fra hensynet til kvalitet når de foreslår endringer i finansieringssystemet for private barnehager. Sammenhengen mellom kvalitet og effektivitet understrekes gjennomgående i både mandatet og i utvalgets egne vurderinger om hvordan en effektiv bruk av samfunnets ressurser kan oppnås.

Selv om det mangler nok kunnskap om kvaliteten i barnehagene, viser PBL til at private barnehager scorer godt på de etablerte kvalitetsindikatorerne i barnehagesektoren. Likevel er det dokumentert at kvaliteten varierer mellom enkeltbarnehager, både blant kommunale og private barnehager.

Utvalget har ikke gjort vurderinger rundt hvordan tilrådingene de kommer med vil påvirke kvaliteten i private barnehager og deres mulighet til å utvikle kvaliteten videre. Utvalget har heller ikke vurdert den faktiske måloppnåelsen når det gjelder kvalitet i sektoren eller tatt den inn i vurderingene av hvorvidt sektoren i dag bidrar til en effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Kravene til kvalitet legger betydelige føringer for kostnadene barnehagene har, og det er derfor vesentlig at finansieringen av private barnehager tar høyde for disse. Sentralt for å sikre private barnehagers mulighet til å levere tjenester av god kvalitet, med samme forutsetninger som de kommunale barnehagene, står prinsippet om økonomisk likeverdig behandling av offentlige og private barnehager.

## 6.2 Prinsippet om økonomisk likeverdig behandling

I dagens regulering skal prinsippet om økonomisk likeverdig behandling av offentlige og private barnehager sikre at private barnehager har samme forutsetninger som de kommunale for å innfri kravene til kvalitet som alle barnehager er underlagt. Likebehandling av alle barn i alle barnehager har ligget til grunn for barnehagepolitikken siden barnehageforliket i 2003.

Likebehandling er ikke bare en praktisk innretning for å sikre nødvendig finansiering, men også et spørsmål om rettigheter. For det første barns rett til å bli likebehandlet, for det andre retten foreldre og foresatte skal ha til å velge blant et mangfold av tilbud, og for det tredje retten og muligheten barnehagene må ha for sikre og forutsigbare rammevilkår.

En viss grad av forutsigbarhet og prinsippet om likebehandling har vært avgjørende for å bevare og utvikle en velfungerende barnehagesektor med høy kvalitet og stort mangfold.

PBL mener barnehagesektoren skiller seg ut fra andre velferdssektorer, både historisk og ved at en så stor andel av tjenestene tilbys av private aktører. Barnehageforliket ligger til grunn, og prinsippene som er knesatt for sektoren kan ikke fjernes med et pennestrøk.

Ettersom halvparten av barnehagene er private, vil radikale endringer i forutsetningene for drift ramme en svært stor del av sektoren og sette tilbudet til flere tusen barn i fare.

PBL mener det er en alvorlig mangel i utvalgets vurderinger rundt endringer i finansieringssystemet for private barnehager, at prinsippet om økonomisk likeverdig behandling ikke behandles og knapt omtales.

Norske barnehager er inne i et stort endringsarbeid. Det er et politisk ønske og mål om å heve kvaliteten i barnehagesektoren. Ny rammeplan er ett av flere viktige skritt i retning av en god barnehage med høy kvalitet for alle barn. Økonomisk likebehandling er avgjørende for å lykkes med å utvikle kvaliteten, og med å realisere lovgivers ambisjoner og mål for alle barn i sektoren. Barnekonvensjonen forplikter staten til å ta hensyn til barnas beste, og staten har et ansvar for at ingen barn diskrimineres.

At utvalget foreslår å fjerne selve bærebjelken i en vellykket velferdssektor uten å ha undersøkt hvordan byggverket faktisk holdes oppe, gjør utvalgets tilrådninger svake og lite egnet å bygge videre på.

### **6.2.1 Kostnadsdekning som prinsipp for finansiering av private barnehager**

Utvalget skriver at tilskuddsnivået til private barnehager i størst mulig grad bør være tilpasset det faktiske kostnadsnivået i barnehagene. Slik PBL forstår utvalget, mener de med dette kostnadsnivået i de private barnehagene. Dette står i motsetning til dagens system, som legger kostnadsnivået i de kommunale barnehagene til grunn, i tråd med prinsippet om økonomisk likeverdig behandling.

Konsekvensene av en omlegging fra likebehandling av offentlige og private barnehager til kostnadsdekning for private barnehager vil være store, både for den enkelte barnehage og for det offentliges utgifter.

For det første, gitt at tilskuddsmodellen fortsatt ligger til grunn, vil dette gi svekkede insentiver til effektiv drift hos de private barnehagene. Dersom barnehagene uansett får dekket sine kostnader, kan man se for seg at barnehagene vil anse det som mindre nødvendig å drifte effektivt og prøve å holde kostnadene nede. Et slikt system vil også straffe private barnehager som driver effektivt og godt, med lavere tilskudd som konsekvens.

For det andre varierer kostnadene til den enkelte barnehage i betydelig grad gjennom barnehagens livsløp. Det er vanskelig å se for seg at et tilskuddssystem, basert på millimeterpresisjon i makro i de ulike komponentene, vil være treffsikkert for den enkelte barnehage til enhver tid.

For det tredje vil det heller ikke være effektivt med tanke på styringskostnadene dette vil generere. Tvert imot, vil det være byråkratidrivende og utfordrende å håndtere for kommunene som bevilgende myndighet.

PBL kommenterer de enkelte forslagene fra utvalget i del 4 av høringssvaret.

### **6.2.2 Ikke reell likebehandling i dagens system**

PBL er kritisk til utvalgets antakelser om at relativ lønnsomhet blant private barnehager tilsier at finansieringssystemet bør endres, med sikte på å redusere det offentliges utgifter. Tvert imot, dersom lønnsomhet skulle legges til grunn for endringene i reguleringer, burde konklusjonen være at en stor del av sektoren drifter med knappe marginer, og at det derfor må kanaliseres flere midler inn til private barnehager.

PBL har alltid jobbet for at finansieringen av private barnehager skal bygge på likebehandling, forutsigbarhet og legge til rette for kvalitetsutvikling, mangfold og sunn økonomi hos barnehagene.



Dagens system for finansiering av private barnehager ivaretar ikke disse hensynene fullt ut. PBL mener derfor det bør gjøres endringer i finansieringssystemet.

Til tross for at dagens finansieringssystem er basert på et prinsipp om økonomisk likeverdig behandling av private og offentlige barnehager, legger det likevel til rette for en systematisk forskjellsbehandling.

- Vesentlige kostnader ved kommunenes drift av egne barnehager er holdt utenfor beregningsgrunnlaget og erstattet med sjablongpåslag.
- Tilskuddene til private barnehager varierer stort fra kommune til kommune, til tross for at kravene til kvalitet er de samme.
- Private barnehager får ikke nødvendig finansiering når nye krav innføres.

PBL mener denne forskjellsbehandlingen er den største utfordringen sektoren står overfor fordi den truer både kvaliteten og mangfoldet.

## 7 Del 4: Utvalgets tilrådninger

### 7.1 Utvalgets hovedtilrådning: Mer fleksibilitet til kommunene

Utvalgets hovedtilrådning er å oppheve nasjonale regler for finansiering av private barnehager, og at det skal være opp til kommunene å velge både finansieringsform, finansieringsnivå og lengden på kontraktene. Slik skal det offentlige utgifter reduseres, og derigjennom også lønnsomheten til private barnehager.

Utvalget mener forslagene vil legge godt til rette for god og effektiv bruk av private barnehager, at de vil kunne bidra til at offentlige tilskudd og foreldrebetaling i større grad går til formålet, og at de vil kunne stimulere til høyere kvalitet i tjenesten.

PBL er sterkt uenig. PBL mener utvalgets forslag vil ha konsekvenser som går på tvers av målene for barnehagesektoren. De vil verken bidra til en mer effektiv bruk av samfunnets ressurser, høy kvalitet i tilbudet, et mangfold av aktører eller valgfrihet for familiene.

Forslagene bryter med prinsippet om økonomisk likeverdig behandling, inviterer til økt forskjellsbehandling og gir ingen garantier for at private barnehager fortsatt skal være i stand til å gi et godt tilbud til barna.

Dersom målet er å få mest mulig velferd for hver offentlig krone, kan det dessuten stilles spørsmål ved om man først skal kutte ressursbruken i den halvparten av barnehagesektoren som leverer like gode tjenester, men til en lavere kostnad for det offentlige.

#### 7.1.1 Utvalgets forslag: Lokale forskrifter for tilskudd til private barnehager

Utvalget ønsker å gi kommunene anledning til å vedta lokale forskrifter om beregning av tilskudd. Utvalget mener kommunene i dag har liten mulighet til å påvirke hvordan de private barnehagene skal finansieres. Det er det gode grunner til.

PBL har gjennom vårt arbeid for private barnehager i spørsmål om tilskudd, lang erfaring med kommunenes evne, vilje og kapasitet til å beregne korrekte tilskudd til private barnehager.

Rundt halvparten av kommunene feilberegner hvert år tilskudd til private barnehager for til sammen cirka 100 millioner kroner (se nærmere omtale av feil i tilskuddsberegninger i del 1). I tillegg har vi en rekke eksempler på at kommunene gjør hva de kan for å holde tilskuddene til private barnehager på et så lavt nivå som mulig, og mange kommuner beveger seg stadig både på og utenfor kanten av nasjonale reguleringer.

Uten et nasjonalt fastsatt prinsipp om økonomisk likeverdig behandling har de private barnehagene ingen garantier for å få inntekter som setter dem i stand til å gi et godt tilbud. Kommunene har en egeninteresse i å holde utgiftene til private barnehager nede, og deres tilpasninger innenfor dagens system viser med all mulig tydelighet at dette vil være tilfellet også om de får større frihet til å prioritere ned de private aktørene.

I januar 2021 kom en dom i Høyesterett som ga private barnehager medhold i at Fredrikstad kommune ikke har overholdt kravet til likeverdig behandling i barnehageloven §14 (§19 fra 2021). Konsekvensen av kommunens feilberegninger har vært at tilskuddet til private barnehager har vært lavere enn kommunens gjennomsnittlige driftskostnader til drift av kommunens egne barnehager.

Uten prinsippet om likebehandling hadde det vært fritt frem for kommunene å prioritere sine egne, kommunale barnehager foran de private. I lys av den politiske debatten om private aktører i

velferden er det all grunn til å tro at en slik praksis vil utarte i kommuner med liten politisk vilje til å sikre private barnehager nødvendige rammevilkår. Det vil gå ut over tilbudet til barna i private barnehager.

PBL viser til at flertallet i utvalget *advarer mot* en generell reduksjon i tilskuddene til alle private barnehager. Dette begrunnes - av utvalgsmedlemmene - med at et slikt grep ikke tar høyde for at kostnadene varierer mellom enkeltbarnehager ut fra barnehagens organisering, eierskap og størrelse. Flertallet i utvalget frykter at barnehager vil måtte legge ned, og understreker at dette gjelder alle typer barnehager, uavhengig av størrelse, eierform og konserntilhørighet, og at dette kan gå utover mangfoldet i sektoren.

Dersom kommunene skulle få anledning til å fastsette lokale forskrifter for tilskuddsberegning, er det vanskelig å se for seg at de vil ha lov til å målrette tilskuddene inn mot enkeltbarnehager ut fra deres egenart og/eller driftsresultat. Det er heller ikke utvalgets anbefaling. Gitt at målsettingen med å åpne for lokalt fastsatte tilskuddsnivå er å redusere tilskuddene for å få ned lønnsomheten, vil resultatet være at *alle* private barnehager i kommunen rammes av en nedgang i tilskudd. PBL mener konsekvensen av dette, for de private barnehagene i en gitt kommune, vil være den samme som ved en generell reduksjon i tilskuddene, og viser til hva flertallet i utvalget mener vil være konsekvensen av dette: «*det kan ha store utilsiktede negative konsekvenser for barnehagetilbudet til norske barn*»<sup>36</sup>

Styringskostnadene ved en overgang fra nasjonale regler for tilskudd til lokalt vedtatte forskrifter vil også være betydelige. PBL viser til at det selv innenfor dagens nasjonale modell er ressurskrevende for kommunene å håndtere tilskuddsberegningene, jfr. høringssvaret del 1.

All den tid kravene til kvalitet er fastsatt av Stortinget, blant annet gjennom normer for bemannings- og pedagogtetthet, og gjelder alle barnehager i hele landet, bør også finansieringen av de private barnehagene følge nasjonale reguleringer. Finansieringen av private barnehager kan derfor ikke løsrives den nasjonale reguleringen av kvalitet.

Dersom kommunene skal gis mer frihet til å bestemme hvilket tilskuddsnivå som skal gjelde i den enkelte kommune, risikerer private barnehager – i langt større utstrekning enn i dag – å få tilskudd som ikke tar høyde for nasjonale krav. PBL viser til at de store, og til dels uforklarlige forskjellene i tilskuddsnivå som allerede i dag finnes mellom kommunene er en av hovedutfordringene med dagens tilskuddssystem. Forslaget om lokalt fastsatte tilskuddsnivå vil utvilsomt forsterke denne forskjellsbehandlingen, som allerede i dag truer driften i mange private barnehager.

PBL viser til at kommunene viste liten vilje til å gi de private barnehagene samtidig finansiering av de nye normene da de ble innført i 2018/2019. Våre medlemmers erfaring er at mange kommuner velger å forskjellsbehandle kommunale og private barnehager ytterligere, dersom de har lovhjemmel til å gjøre dette.

Kommuner utfordrer stadig prinsippet om økonomisk likeverdig behandling og barnehageloven for å styrke sine egne barnehager. For eksempel har Arendal kommune nylig vedtatt å senke foreldrebetalingen i de kommunale barnehagene uten å gi de private barnehagene den finansieringen som trengs for å gjøre det samme. Det uttrykte målet med vedtaket har vært å friste flere foreldre til å velge kommunal i stedet for private barnehage. PBL mener økt adgang for

---

<sup>36</sup> NOU 2020: 13 Private aktører i velferdsstaten s. 492

kommunene til å favorisere de kommunale barnehagene vil innebære en stor risiko for private barnehager, og true likebehandlingen og tilbudet til barna.

Det er en pågående politisk diskusjon om hvorvidt kommunene skal kunne sette krav til private barnehager utover de nasjonale kravene og føringene som er gitt. PBL har respekt for at lokale myndigheter ønsker en grad av offentlig styring over tjenestene de finansierer, for eksempel dersom man vedtar en lokal skjerping av bemanningsnormen. Det er imidlertid viktig at en økt offentlig styring ikke innebærer en ensretting i tilbudene og tar fra barnehageeiere friheten til å utvikle egne tilbud og egen praksis. Uansett mener PBL slike eventuelle krav må følges av nødvendig finansiering, men erfaringene viser dessverre at nye krav ofte ikke følges opp med tilstrekkelig og samtidig finansiering.

### **7.1.2 Utvalgets forslag: Mer bruk av offentlige anskaffelser**

Utvalget mener mer bruk av offentlige anskaffelser kan gjøre det mulig for kommunene å få det beste barnehagetilbudet til lavest mulig pris. Det skal også, ifølge utvalget, gi kommunene større mulighet til å sette lokale krav til private barnehager og private drivere av kommunale barnehager på anbud.

Allerede i dag er det mulig for kommunene å bruke offentlige anskaffelser i avtaler med private barnehager. Utvalget mener forskriften om tildeling av tilskudd til private barnehager må endres for at de private aktørene skal kunne konkurrere på pris.

PBL kan ikke utelukke at mer bruk av offentlige anskaffelser og kommunale og private barnehager på anbud vil kunne være attraktivt for noen private aktører. Hvorvidt dette vil legge til rette for høyere kvalitet, større mangfold, økt tilfredshet hos brukerne og fortsatt fornøyde ansatte, er imidlertid uvisst.

Men PBL antar, som utvalget gjør, at mer bruk av offentlige anskaffelser vil medføre økte styrings- og transaksjonskostnader for kommunene, sammenlignet med det de har i dag. Mekanismene rundt offentlige anskaffelser gjør også at tilbyderne må regne inn kostnader i anbudet som barnehagene i tilskuddsmodellen kan fordele over flere år. Dette må også legges til grunn i vurderingen av om mer bruk av offentlige anskaffelser i barnehagesektoren vil bidra til at offentlige midler i større grad går til faktisk produksjon av velferd.

Etter innføringen av bemanningsnormer og kostnadene som følger med dette, vil konkurranse på pris enten bli svært liten, eller basere seg på bruk av personale med lav ansiennitet for å kunne holde kostnadene nede. PBL mener dette særlig vil kunne gjøre seg gjeldende i konkurranser kun om drift, hvor kommunen stiller med lokaler som skal leies.

Som PBL har redegjort for tidligere i dette høringssvaret er det i barnehagesektoren store utfordringer med kommunenes utøvelse av sine roller, når det gjelder ansvaret for veiledning og tilsyn av barnehagene, forvaltning av et tidkrevende og komplisert finansieringssystem og generell forståelse for regelverket.

PBL stiller seg derfor tvilende til at mer bruk av offentlige anskaffelser, som vil kreve ytterligere ressurser og bestillerkompetanse, er riktig medisin for bedre kvalitet i tilbudet til barna, for samfunnsøkonomisk effektiv drift eller for kommuner som allerede opplever store begrensninger nettopp i ressurser og kompetanse.

PBL imøteser mer forskning rundt bruken av offentlige anskaffelser og tilskuddsmodellene, men vår hypotese er at barnehagesektorens konsesjonsliknende system i stort gir besparelser,

sammenlignet med andre finansieringsmodeller. Samtidig medfører systemet i dag en innlåsingseffekt når det ikke er rett til fri etablering.

### 7.1.3 Utvalgets forslag: Varighet på kontraktene

Utvalget mener en tidsbegrenset varighet på kontraktene vil være til kommunenes fordel både innenfor en modell med offentlige anskaffelser, en modell med lokalt fastsatte forskrifter for tilskudd og i dagens modell med nasjonale regler for finansiering.

PBL mener forslaget om begrenset varighet på tilskudd og kontrakter vil være til vesentlig ulempe for alle andre parter; både barna, foreldrene, de ansatte og for barnehagene.

Forutsigbarhet for bærekraftig drift er, i tillegg til likebehandling, en nødvendig forutsetning for at alle private barnehager skal kunne utvikle et godt tilbud til barna. Dersom forslaget om å begrense varigheten på kontraktene vedtas, vil denne forutsigbarheten forsvinne.

I dag er det store bildet at private barnehager har et langsiktig eierskap med høye pedagogiske ambisjoner for virksomheten. PBL mener eventuelle endringer i finansieringssystemet for private barnehager må bidra til å fremme langsiktig eierskap, og oppfatter at det er bred politisk enighet om dette. Vi kan vanskelig se at forslaget om å begrense varigheten på tilskudd er i tråd med dette.

For barna og foreldrene vil det innebære stor usikkerhet dersom de bruker, eller familien vurderer å søke plass i en, barnehage som driver etter kortsiktige avtaler med kommunene. Det samme vil gjelde for de ansatte. Stabilitet og langsiktighet vil bli erstattet med ustabilitet og kortsiktighet.

Det er også en mulighet for mer langsiktige kontrakter. Slike vil ha likhetstrekk med andre løsninger for offentlig/privat samarbeid og er slik sett ikke ukjente, men har sine sider. utfordringer knyttet til regulering av kapasitet, med hvordan man enten priser utkjøp etter en lang periode, eller baker inn kostnaden, er nærliggende å påpeke. I tillegg kommer uro blant ansatte når det nærmer seg slutten på kontrakten. Også her trengs mer kunnskap om styrker, svakheter og konsekvenser ved slike ordninger før slike løsninger vurderes nærmere.

Utvalget argumenterer med at kommunene må ha nødvendige virkemidler til å regulere kapasiteten i hele barnehagesektoren. Det er en utbredt misoppfatning at kommunene må legge ned egne barnehager når barnetallet faller som følge av at de er forpliktet til å gi tilskudd til de private.

PBL viser igjen til at private barnehager i dag kun har rett på tilskudd for barna de faktisk gir barnehageplass til. Dersom en privat barnehage ikke klarer å fylle opp plassene sine, får den heller ikke tilskudd for disse. Det er dermed foreldrene, når de velger hvor de ønske å ha barna sine, som avgjør hvilke barnehager som får drive videre og hvilke som må legge ned. Etter hvert som overskuddet av barnehageplasser øker, vil disse konkurransemekanismene gjøre seg enda mer gjeldende.

Utvalget mener at forslaget om tidsbegrenset finansiering vil styrke det kommunale selvstyret. PBL mener derimot at hensynet til kvalitetsutvikling, mangfold, forutsigbarhet og valgfrihet må veie tyngre enn kommunenes behov for å kunne prioritere egne barnehager foran de private.



## 7.2 Utvalgets sekundære tilråding: Justeringer i dagens tilskuddssystem

Utvalget foreslår også endringer som de mener bør vurderes innenfor dagens tilskuddssystem dersom forslaget om å avvikle dette ikke tas videre. I tillegg til forslaget om tidsbegrenset varighet på tilskudd mener utvalget det bør gjøres en gjennomgang av hvilke av kommunens kostnader ved egen barnehagedrift som skal inngå i tilskuddsberegningene til de private barnehagene.

Utvalget antyder at kommunene har utgifter i enkeltbarnehager som private barnehager ikke har. Eksempelvis pekes det på barnehager i lavt befolkede områder, en annen sammensetning av barnegruppen, og personalkostnader som følge av personalgruppens alder og sammensetning.

PBL viser til at denne skjevheten i kostnader går begge veier. Når kommunene i stadig større grad effektiviserer sin drift, vil kostnadene i de private barnehagene i kommunen likevel være de samme som før. Det vil være svært krevende for mange private barnehager om kommunene skulle få flere muligheter til å unnta kostnader ved egen kommunal drift fra beregningsgrunnlaget.

PBL er heller ikke enig med utvalget i at for eksempel det lave sykefraværet i private barnehager er strukturelt betinget. Private barnehager har ofte andre insentiver enn kommunale barnehager til å bruke ressurser på å holde sykefraværet så lavt som mulig. De har over lang tid jobbet systematisk og målrettet og har i stort lyktes.

PBL viser til at kommunene selv har gitt uttrykk for at de ønsker seg et mindre komplisert system for beregning av tilskudd<sup>37</sup>. Et system som skal favorisere kommunale barnehager som av ulike grunner har høye kostnader, må nødvendigvis gi samme fordel til de private barnehagene som også har en kostnadsdrivende struktur. Et slikt system vil være både komplisert og krevende å håndtere for kommunene, og PBL kan vanskelig se at en slik finmasking vil kunne bli så treffsikker som en teoretisk tilnærming skulle tilsi.

Utvalget mener at begrunnelsen for et eget kapitaltilskudd over tid er blitt borte, og anbefaler å avvikle dette. Utvalget foreslår i stedet å kompensere barnehagene for normale leieutgifter i tilsvarende bygg i kommunen, og oppfordrer Kunnskapsdepartementet til å se på muligheten for å inkludere kapitaltilskuddet i grunnlaget for driftstilskudd.

PBL viser til at prinsippet om en helhetlig finansiering ligger til grunn for dagens finansieringssystem, og at den helhetlige finansieringen av private barnehager også må ligge til grunn når endringer foreslås. Dersom det skal gjøres endringer i kapitaltilskuddet, må dette være del av en helhetlig gjennomgang som viser hvordan de ulike elementene i dagens tilskuddsordning sammen og hver for seg virker etter hensikten.

PBL understreker at det må være fleksibilitet i et system som baseres på gjennomsnittlige kostnader og sjablonger, all den tid den enkelte barnehage sjelden er gjennomsnittlig. Denne utfordringen er ikke løst, verken i dagens system, eller problematisert av utvalget. Dagens løsning er basert på en modell som må gi overfinansiering i perioder, slik at barnehagene kan møte underfinansiering i perioder med høye kostnader til personale og/eller lokaler. Innføringen av nye normer og krav utfordrer imidlertid bærekraften i dagens finansieringssystem. PBL mener det bør gjøres en helhetlig gjennomgang av finansieringssystemet, for å sikre at private barnehager har samme

---

<sup>37</sup> Ipsos undersøkelse (2019) Kunnskap om kommuners holdninger til dagens finansieringssystem for private barnehager, Agenda Kaupang (2018), Agenda Kaupang (2021) Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige

forutsetninger som de kommunale til å levere et tilbud som er i samsvar med de nasjonalt fastsatte kravene til kvalitet og som sikrer en sektor med kvalitetsutvikling, mangfold, valgfrihet og bærekraftig drift for aktørene. Slik vil alle barn sikres gode barnehager, uavhengig av hvilket eierskap barnehagen har. PBL vil bidra til dette arbeidet i det hurtigarbeidende utvalget som er nedsatt.

### 7.3 Åpenhet, innsyn og rapportering.

Private barnehager finansieres av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Det medfører et særlig ansvar for hvordan ressursene forvaltes. Det er derfor viktig for PBL og våre medlemsbarnehager at samfunnet har innsyn i hvordan barnehagene forvalter sine midler. Åpenhet og god rapportering vil skape større trygghet om at midlene som bevilges til velferd, faktisk gir et tilbud med høy kvalitet og en effektiv bruk av samfunnets ressurser. Det er derfor også avgjørende med effektivt tilsyn med både kommunal og private barnehagedrift.

PBL er, som utvalget, tilfredse med at det etableres et nasjonalt økonomisk tilsyn med private barnehager. Dette er noe PBL har jobbet for lenge. Like viktig er det at det kommer på plass et effektivt og kompetent tilsynssystem med kommunenes tilskuddsberegninger, som vil sikre trygghet for at alle barn i alle barnehager får midlene de har krav på.

Den private delen av barnehagesektoren er en av de mest regulerte sektorene i Norge i dag. Barnehageloven setter klare rammer for barnehagedriften, og for hva midlene kan brukes på. Norge har også langt større krav til rapportering og muligheter for innsyn i privat barnehagedrift enn våre naboland.

Utvalget anbefaler at det innføres krav om regnskapsmessig skille for hver barnehage for å sikre mer åpenhet og etterprøvnbarhet i sektoren. PBL har tidligere spilt inn at regnskapsmessig skille i seg selv ikke løser problemene med innsyn, men må suppleres av ytterligere rapportering. PBL mener det da er vel så bra at opplysningene som etterlyses for økt innsyn i barnehagenes økonomi kan tilgjengeliggjøres gjennom utvidet rapportering i BASIL, eventuelt et nytt og mer tilgjengelig system via f.eks. Altinn.

PBL viser til at utvalget mener et generelt krav om at hver virksomhet skal være et selvstendig rettssubjekt vil medføre betydelige kostnader for leverandørene i velferdssektorene. I barnehagesektoren, vil dette trekke midler ut fra tilbudet til barna. PBL mener derfor at utvalgets diskusjon rundt at nytten i form av bedre informasjon må avveies mot disse kostnadene er høyst relevant også for barnehagesektoren.

### 7.4 Lovfesting av lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i barnehagesektoren

Først av alt minner PBL om at minst 95 prosent av de ansatte i barnehagesektoren er omfattet av tariffavtaler som er fremforhandlet og anbefalt av de store arbeidstakerorganisasjonene i sektoren. Behovet for opprydding på dette området er derfor begrenset til noen ganske få unntak.

PBL viser til gjennomgangen av utvalgets funn i del 2 av vårt hørings svar, blant annet til utvalgets egne innvendinger mot lovfesting av lønns- og pensjonsvilkår.

Utvalget anbefaler imidlertid at det innenfor gjeldende sektorlovgivning fastslås at leverandører som i dag mottar tilskudd blir pliktig som et minimum til å følge lønn og andre arbeidsvilkår i relevante landsomfattende tariffavtaler. Dette er et syn PBL støtter.

PBL mener den beste måten å regulere lønns- og pensjonsvilkårene i barnehagesektoren på vil være målrettede kutt i offentlige tilskudd til barnehager som ikke kan dokumentere konkurransedyktige lønns- og arbeidsvilkår på nivå med landsdekkende tariffavtaler. Eventuell bruk av slike kutt må likevel ses i sammenheng med den helhetlige finansieringen av barnehagene, slik at barnehager som mottar offentlig finansiering som ikke gir rom for å innfri nasjonale krav, ikke kuttes ytterligere i tilskudd. Minimumskrav til lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår må således også forplikte kommunene med minimumskrav til tilskudd.

## 7.5 Eiendom og gevinst ved salg

### 7.5.1 Godt vedlikeholdte barnehageeiendommer utgjør store verdier

Eiendommer utgjør store verdier i mange sektorer og næringer etter de siste tiårenes prisutvikling, så også i barnehagesektoren. Både stat, kommuner, fylkeskommuner og private har nytt godt av prisstigningen innenfor eiendom. Dette er altså ikke et fenomen som er spesielt for barnehager.

Da private aktører ble invitert inn i sektoren etter barnehageforliket, var en av oppgavene å bygge nye barnehager. Barnehagesektoren skiller seg fra de andre velferdssektorene i at en stor del av barnehagene eier byggene de driver sin virksomhet i. Dette påvirker både hvordan tilskuddene til private barnehager har vært og er beregnet, vurderingen av hvilke nøkkeltall som er relevante for å anslå barnehagenes lønnsomhet, og hvordan verdiene i barnehagesektoren har bygget seg opp over tid.

Reguleringsregimet for barnehagene har gitt insentiver for å eie egne bygg og tomter, både gjennom stimulerings- og investeringstilskudd, og etter hvert gjennom merverdiavgiftsreglene. Både tilskuddene og kompensasjon forutsatte barnehagedrift over et visst antall år, for å unngå spekulasjon i etablering av barnehagebygg. Et resultat av at private eier barnehageeiendommene selv, er at gjeldsgraden er høy i deler av barnehagesektoren.

Ifølge Rambøll (2017) ble det i perioden 2013-2015 bygget 3.265 private barnehageplasser<sup>38</sup>. Det er omtrent halvparten av alle nye plasser i perioden. Rambølls funn er at kostnaden per barnehageplass i de kommunale barnehagene er 76.000 kroner høyere sammenliknet med de private.

Foreldreundersøkelsen (Udir 2020) viser at foreldrene generelt er fornøyde både med barnehagebyggene og utearealene i norske barnehager<sup>39</sup>. På en skala fra 1 til 5, der 5 er best, måles foreldrenes tilfredshet samlet sett til 4,1 (hhv 4,0 i kommunale barnehager og 4,2 i private barnehager). Dette er en indikasjon på at foreldrene er fornøyde med hvordan eierne bygger og vedlikeholder barnehagene sine.

Gode barnehager forutsetter gode barnehagebygg. Dersom en barnehageeier har bygget gode bygg, og tatt godt vare på disse, vil det gjenspeile seg i verdien ved salg av barnehagen.

---

<sup>38</sup> Rambøll (2017) Byggekostnader i private og kommunale barnehager

<sup>39</sup> <https://www.pbl.no/aktuelt/foreldre-og-barnehagen/foreldreundersokelser/foreldreundersokelsen-dette-mener-foreldrene-om-private-og-kommunale-barnehager/>

### 7.5.2 Salg av barnehager

PBL vil bemerke at det blir store summer ved salg av barnehager først og fremst når mange barnehager selges samtidig.

PBL anslår at private barnehager som selges har en pris på om lag 300.000 kroner per heltidsplass. Av dette utgjør eiendomsverdien cirka 200.000 kroner. 300.000 kroner per plass er en betydelig lavere pris enn det norske kommuner bruker per plass når de bygger barnehager.

Stortinget har gjort regulatoriske grep som har bidratt til å presse opp prisen på barnehageeiendommer. I 2011 fjernet Stortinget retten til fri etablering for private barnehager. Det har bidratt til at eiere med ambisjoner om å vokse etter dette i stor grad har vært nødt til å gjøre det ved å kjøpe allerede etablerte barnehager. Prisene ved kjøp og salg av barnehager har dermed blitt presset opp.

Private barnehager har over tid pekt på stor uforutsigbarhet i barnehagenes rammevilkår. For barnehageeiere som ser seg nødt til å legge ned eller selge livsverket sitt, blir ofte de uforutsigbare rammevilkårene pekt på som årsak til dette. Dette er også noe av bakgrunnen for at PBL jobber for å sikre rammevilkår som gjør det mulig å drive barnehage videre for alle typer barnehageeiere, slik at vi kan ta vare på og videreutvikle kvaliteten og mangfoldet i barnehagesektoren.

### 7.5.3 Gevinst ved salg av barnehager

De siste årene har det vært rettet en del oppmerksomhet rundt salg av barnehager og -eiendommer. Noen synes å reagere på at private eiere, som har bygget opp gode barnehager, skal kunne selge sine livsverk og tjene penger på det.

PBL mener iveren etter å begrense gevinst ved salg ikke må gå på bekostning av hensynet til forutsigbarhet for barnehagene, som er en forutsetning for en stabil og veldrevet barnehagesektor. Det er ingenting som indikerer at verdiene som realiseres ved salg av barnehager og -bygg går på bekostning av tilbudet som gis til barna.

PBL registrerer at utvalget peker på at det i den grad det finnes tilfeller hvor eventuelle gevinster kan tilskrives salg av eiendom under markedspris bør vurderes om dette kan representere ulovlig statsstøtte.

PBL viser til at de fleste barnehageeiendommer som selges er anskaffet gjennom kjøp på ordinært vis. PBL er ikke kjent med hvor stort omfanget av salg av barnehageeiendommer bygd på billige kommunale tomter er. Det er ikke fremlagt dokumentasjon på dette fra noe hold, heller ikke i utvalgets utredning.

Tomtene som i sin tid ble avhendet til private barnehageetablerere var regulert til offentlig formål, og er det fremdeles. Ved salg, er det ikke tomtenes verdier som realiseres, men i første rekke godt ivarettatte og vedlikeholdte barnehagebygg. Det er heller ikke fellesskapets midler som benyttes når barnehager kjøpes. Og det er ikke unikt for barnehagesektoren at bygg med stabile leietakere har en høy markedsverdi.

PBL mener det må legges vekt på at barnehagedrift, og muligheten til å aktivt kunne drive kvalitetsutvikling, fordrer ressurser og kompetanse. Kvalitetsutvikling koster penger. For en barnehage er vurderingen om man skal eie bygget selv eller leie primært et finansieringsspørsmål, ikke et spørsmål om å realisere verdier. De aktørene som har solgt eiendommer, og fremdeles er i sektoren, har brukt pengene til å redusere gjeld, og på den måten skaffe seg handlefrihet. Pengene er dermed ikke «tatt ut» av sektoren i særlig grad.

Forutsigbare rammebetingelser er avgjørende for at det fortsatt skal investeres både i bygg, vedlikehold og kvalitet i tilbudet i private barnehager. PBL merker seg at utvalget ikke foreslår nye reguleringer for å hindre gevinster ved salg, eller uttak av verdier knyttet til dette.

PBL viser til at utvalget heller ikke anbefaler å innføre krav om ny godkjenning ved salg, men åpner for at kommunene, dersom de gis mulighet til å lokalt fastsette forskrifter for tilskudd, kan bestemme at finansieringen faller bort ved salg av virksomheten.

Kunnskapsdepartementet har i denne sammenheng falt ned på en annen konklusjon, og mener at andre hensyn må gå foran hensynene til det lokale selvstyret:

*«Kunnskapsdepartementet har nylig vurdert om finansieringen av private barnehager bør begrenses, slik at den automatisk faller bort ved salg eller etter en viss tidsperiode. Et slikt tiltak vil kunne bidratt til å redusere verdien av den varige og sikre kontantstrømmen fra offentlige tilskudd og foreldrebetaling, og dermed salgsprisen på eksisterende barnehager. Videre ville kommunene som barnehagemyndighet få mer styring over den samlede barnehagesektoren, både med hensyn til plassbehov og kvalitet. Departementet vurderte blant annet at et tilbakekall av etablerte godkjenninger ville være inngripende overfor private barnehager og føre til mindre stabilitet i barnehagetilbudet. Etter en samlet vurdering kom departementet derfor til at dette ikke ville være hensiktsmessig»<sup>40</sup>.*

PBL støtter Kunnskapsdepartementets vurderinger rundt dette.

PBL mener det er et mål å ha langsiktig eierskap med høye pedagogiske ambisjoner i sektoren. Det viktigste grepet som kan gjøres for å sikre dette, er å sørge for forutsigbare rammevilkår for alle typer private barnehager.

---

<sup>40</sup> NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten s. 232

## 8 Konsekvenser av forslagene

PBL viser til at utvalget ikke har hatt forutsetninger for, og tilsynelatende heller ikke har gjort noe forsøk på, å se på hvilke konsekvenser forslagene de kommer med vil ha for tilbudet til barna i private barnehager.

Det er bred politisk enighet om at kvalitetsutvikling og et mangfold av tilbud og aktører er vesentlig for sektoren framover. Hvordan forslagene vil påvirke barnehagenes mulighet til å levere gode tjenester, er derfor tungtveiende hensyn når disse skal vurderes. Utvalgets utredning gir få svar på dette.

Dagens reguleringer setter klare grenser for hvordan private barnehager kan bruke offentlige midler og foreldrebetaling. Gjennomgående driver eiere av private barnehager gode barnehager, innenfor rammene de har. PBL mener pengene som bevilges til barna skal komme barna i barnehagen til gode, og at de i dag gjør det. Utfordringer i sektoren er at *for* mange barnehager driver med underskudd og knappe marginer, som etter PBLs syn skyldes forskjeller i tilskuddsnivå og manglende finansiering av nasjonale normer og krav.

Private barnehager bidrar til en effektiv bruk av samfunnets ressurser fordi de leverer et tilbud av minst like god kvalitet til en lavere samlet kostnad for samfunnet.

Utvalget skriver at de ikke kan fastslå hvorvidt lønnsomheten i privat velferd kan tilskrives høy kostnadseffektivitet eller at det offentlige betaler en for høy pris. PBL mener utvalgets etterlysning av mer kunnskap rundt kvalitet, ressursbruk og ulike typer eierskap er viktig og må følges opp. Slik kan samfunnet få et bedre grunnlag for å ta stilling til hvordan midlene i offentlig finansiert velferd forvaltes, *både* i offentlig og privat sektor.

Utvalgets tilrådninger har som intensjon å redusere lønnsomheten til private barnehager og å redusere det offentliges utgifter. Utvalget er åpen på at dette vil gi en dreining mot mer effektive private aktører og at mange ikke vil ha grunnlag til videre drift.

PBL mener utvalgets tilrådninger må sees i lys av bredden av mål som er satt for barnehagesektoren. Et tilbud av høy kvalitet, et mangfold av tilbydere og valgfrihet for både barn og ansatte står sentralt.

Den politiske vurderingen av utvalgets forslag, vil dermed stå mellom et ønske om å bruke mindre penger på barnehager og ønsket om å videreutvikle kvalitet, mangfold, valgfrihet, likebehandling og forutsigbarhet i sektoren.

Tilrådingene må derfor vurderes på et bredere grunnlag enn utvalget har hatt forutsetninger for å gjøre i sitt arbeid.

PBL er sterkt kritisk til at det skal være ulike vilkår og forskjellsbehandling mellom barn i private og kommunale barnehager. En konsekvens av å gå vekk fra prinsippet om økonomisk likeverdig behandling vil være at man på regelnivå lar det være opp til den enkelte kommune å vurdere hvor mye forskjellsbehandling man skal praktisere overfor private barnehager.

Felles for forslagene utvalget kommer med, er at de virker å sette hensynet til kommunene over hensynet til likebehandling av barna i barnehagene. PBL mener det ikke bør være tvil om hvilke av hensynene som skal veie tyngst når finansieringssystemet for private barnehager skal under lupen.

## 9 Kildehenvisninger

Agenda Kaupang (2018) *Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige* rapport nr. 1020540. Oppdatert (2021) rapport nr. 10205966

Brev fra Udir til KD 31.08.2018 *Utdanningsdirektoratets vurdering av kommunenes tilsynsansvar på barnehageområdet, og bruken av fylkesmannens hjemmel til å føre tilsyn i særlige tilfeller*

Gulbrandsen (2003) *Barnehagen - fra selektivt til universelt velferdsgode*

<https://fagarkivet.oslomet.no/handle/20.500.12199/3164>

Ipsos undersøkelse (2019) *Kunnskap om kommuners holdninger til dagens finansieringssystem for private barnehager* <https://www.barnehage.no/barnehager-finansiering-kommuner/kommunene-er-ikke-fornoyd-med-dagens-system--nedslaende-resultat/133571>

Materialet til det 2. konsultasjonsmøtet mellom regjeringen og KS 22. april 2014.

[https://www.regjeringen.no/contentassets/aafaa6bc337844678eac38900ea2e04c/konsultasjonsmote\\_220414\\_materialet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/aafaa6bc337844678eac38900ea2e04c/konsultasjonsmote_220414_materialet.pdf)

NIFU rapport 2020: 10 *Trivsel, læring og utvikling i barnehagen*

<https://www.udir.no/globalassets/filer/bilder/ikt/nifu-dybderapport-talis-3s-mars-2020.pdf>

NOU 2012:1 *Til barnas beste*

NOU 2020: 13 *Private aktører i velferdsstaten*

OECD (2015): *Early childhood education and care policy review Norway*

Rambøll (2017) *Byggekostnader i private og kommunale barnehager*

Stortingsmelding nr 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*

TALIS Starting Strong Survey: Første hovedfunn (2019)

[https://www.udir.no/contentassets/b92dd897201d43acb0f4de820f39b75a/talis3s\\_kortrapport\\_oktober\\_2019.pdf](https://www.udir.no/contentassets/b92dd897201d43acb0f4de820f39b75a/talis3s_kortrapport_oktober_2019.pdf)

Telemarksforskning (2020) *Kostnader i barnehager 2018*, TF-rapport nr. 543

VG, 16.august 2019

<https://www.nrk.no/norge/faktisk.no/-over-95-prosent-av-ansatte-i-private-barnehager-har-tariffavtale-1.14654963>

<https://www.fagforbundet.no/nyheter/a/10182/ny-lonn-og-ny-god-pensjonslosning-i-pbl-barnehagene/>

<https://www.barnehage.no/drammen-tilskudd-okonomi/flere-drammen-barnehager-solgt-til-konsern--det-ansvarlige-valget/216238>

www.pbl.no:

<https://www.pbl.no/vare-medlemmer/>

<https://www.pbl.no/aktuelt/tilskudd-og-barnehagedrift/tilskuddsatser-2021/private-barnehager-fikk-medhold-i-tilskuddsklage--oslo-kommune-ma-beregne-tilskuddsatser-pa-nytt/>

<https://www.pbl.no/aktuelt/tilskudd-og-barnehagedrift/forskrift-lov-og-regler/vant-i-hoyesterett-svart-viktig-for-barnehager-bade-i-fredrikstad-og-resten-av-landet/>

<https://www.pbl.no/aktuelt/tilskudd-og-barnehagedrift/tilskuddsatser-2021/kommunen-etterbetaler-187-millioner-i-tilskudd-til-private-barnehager-i-eigersund/>

<https://www.pbl.no/aktuelt/foreldre-og-barnehagen/foreldreundersokelser/foreldreundersokelsen-dette-mener-foreldrene-om-private-og-kommunale-barnehager/>

[www.barnehagemonitor.no](http://www.barnehagemonitor.no):

<https://www.barnehagemonitor.no/foreldretilfredshet/>

<https://www.barnehagemonitor.no/sykefravaer/>

<https://www.barnehagemonitor.no/bemannings/>

<https://www.barnehagemonitor.no/mangfold-og-eierskap/>