

# Mandat for hurtigarbeidende utvalg som skal utrede finansieringen av private barnehager

## *Bakgrunn*

Gode barnehager er viktige for barns trygghet og utvikling. Kvaliteten og oppfølgingen barna får i barnehagene er viktig for at de skal få leke, delta i sosialt samspill og utvikle seg. Regjeringen ønsker en mangfoldig barnehagesektor. Det innebærer at det skal være rom for barnehageeiere med ulik størrelse og eierform og med ulike pedagogiske profiler på barnehagene. Dette bidrar til kvalitetsutvikling, lokal tilpassing og viktig valgfrihet for familiene.

Målet for regjeringen er å tilby velferdstjenester på en måte som bidrar til samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Regjeringen mener at rammefinansieringen legger godt til rette for at kommunene kan gjøre lokale budsjettprioriteringer ut fra kommunenes ulike behov, jf. veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner<sup>1</sup>. Det følger av Granavolden-plattformen at regjeringen vil videreføre likebehandlingen av offentlige og private barnehager. Til grunn for barnehagelovens bestemmelse om likeverdig behandling ligger prinsippet om at kommunens utgifter til private barnehager skal gjenspeile kommunens utgifter i tilsvarende kommunale barnehager ligger fast. Det er kommunen som har ansvaret for å oppfylle retten til barnehageplass for innbyggerne i sin kommune. Barnehagetilbudet må ha den kvaliteten, det innholdet og det omfanget som etterspørres og lokale forhold tilsier, innenfor rammen av regelverket. Kommunen oppfyller retten til plass ved å tilby barnehageplasser i egne kommunale barnehager eller gjennom å gi tilskudd til godkjente private barnehager. I 2019 var andelen barn i private barnehager 50 pst.

Barnehagesektoren er i kontinuerlig utvikling. De siste årene har den private delen av sektoren fått flere og større konserner, samtidig som det fortsatt er en rekke små enkeltstående aktører som har drevet private barnehager i mange år.

Barnehageloven med forskrifter regulerer offentlig finansiering av private barnehager. Kommunene overtok finansieringsansvaret for private barnehager 1. januar 2011, og som en følge av dette ble det innført flere store endringer i bestemmelsene om finansiering i lov og forskrift. Med virkning fra 1. januar 2016 ble det videre innført en del forenklinger i regelverket for finansiering av private barnehager. Våren 2019 sendte regjeringen flere forslag på offentlig høring om endringer finansieringen av private barnehager<sup>2</sup>. Dette gjaldt blant annet reduksjon i pensjonspåslaget for private barnehager, og at departementet ønsket å utrede nærmere en mer differensiert tilskuddsmodell. Ingen av forslagene om endringer i finansieringen er per i dag ikke fulgt opp.

Som en del av statsbudsjettet 2021 ber Stortinget regjeringen om å nedsette et hurtigarbeidende utvalg der bla KS og PBL deltar, for å utrede finansieringen av private barnehager, herunder muligheten for lån i Husbanken, jf. Innst. 2 S (2020-2021) og vedtak 156.

---

<sup>1</sup> [h-2477-veileder-statlig-styring.pdf \(regjeringen.no\)](https://www.regjeringen.no/h-2477-veileder-statlig-styring.pdf)

<sup>2</sup> [Siste versjon - Høringsnotat \(regjeringen.no\)](#)

### *Oppdraget*

Utvalget skal utrede finansieringen av private barnehager, herunder muligheten til å ta opp lån i Husbanken. Utvalgets mandat er todelt.

I første del skal utvalget:

- beskrive dagens finansieringssystem for private barnehager, herunder muligheten barnehagene har hatt til å ta opp lån i Husbanken,
- beskrive fordeler og utfordringer ved dagens finansieringssystem for private barnehager, herunder også utfordringer ved at private barnehager ikke lenger kan ta opp lån i Husbanken.
- Systemet kan gi ulike aktører ulike fordeler og utfordringer. Utvalget skal derfor beskrive fordeler og utfordringer både for kommunene og for alle typer barnehager og eiere. (Det vil si små og store barnehager, enkeltstående barnehager og barnehager i konsern og barnehager med ulike typer selskapsform.)

For å belyse fordelene og ulempene med dagens finansieringssystem skal utvalget analysere den økonomiske situasjonen til private barnehager de siste fem årene. Analysen skal gi et bilde av økonomien for alle typer barnehager ut fra eierform, eierskap og størrelse. Utvalget skal bruke et så oppdatert kunnskapsgrunnlag som mulig, men gitt føringen om at utvalget skal være hurtigarbeidende skal det tas utgangspunkt i eksisterende kunnskapsgrunnlag. Utvalget skal ta utgangspunkt i kunnskapsgrunnlaget som fremgår av Velferdstjenesteutvalgets utredning<sup>3</sup>. Kunnskapsdepartementet har oppdatert Velferdstjenesteutvalgets analyser med regnskapstall for private barnehager for 2019, og vil gjøre dette tallmaterialet tilgjengelig for utvalget. Kunnskapsdepartementet har innhentet en rekke rapporter de senere årene som beskriver ulike sider ved finansieringen av private barnehager, og utvalget forventes å benytte disse der det er relevant (se vedlegg med oversikt over alle rapportene). Tilsvarende rapporter for regnskapsåret 2019 vil være tilgjengelig for utvalget i februar/april 2021. Utvalget kan også ta utgangspunkt i andre relevante rapporter som beskriver økonomien i private barnehager, men disse rapportene må som hovedregel basere seg på de siste års regnskapstall. Det forventes ikke at utvalget innhenter mer kunnskap gjennom å sette ut egne eksterne oppdrag.

I del 2 kan utvalget komme med forslag til endringer i regelverket for finansieringen av private barnehager, herunder gjeninnføre muligheten til å ta opp lån i Husbanken. Utvalget skal i så tilfelle:

- peke på mulige endringer/ alternativer og gjøre en vurdering av hvilke effekter og konsekvenser disse vil ha for alle typer barnehager og eiere. (Det vil si små og store barnehager, enkeltstående barnehager og barnehager i konsern og barnehager med ulike typer selskapsform.)
- gjøre en vurdering av hvordan endringene vil stå seg over tid og gi langsiktighet og forutsigbarhet i finansieringen av private barnehager
- peke på hvordan endringene kan stimulere til å sikre økt kvalitet i det pedagogiske tilbudet
- vurdere mulighetene for å ta opp lån i det ordinære kredittmarkedet for bygging og vedlikehold av private barnehager. Utvalget skal vurdere om det foreligger markedssvikt som tilsier at man bør gjeninnføre ordningen som gir private barnehager anledning til å motta lån gjennom Husbanken.
- peke på hvordan endringene legger til rette for samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk i barnehagesektoren
- vurdere om forslagene har mer- eller mindrekostnader for det offentlige. Minst ett av forslagene fra utvalget om nye regler for finansiering skal samlet sett ikke gi økte utgifter for det offentlige.

---

<sup>3</sup> NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten. Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester.

- utrede forslagene i tråd med minimumskravene til utredninger i punkt 2-1 i Utredningsinstruksen og veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.

Utvalget *kan* komme med vurderinger til departementet om fastsettelse av sats for kapitaltilskuddet for andre halvår 2021.

#### *Organisering av arbeidet*

Utvalgets leder vil oppnevnes av Kunnskapsdepartementet. KS, PBL, Virke, Utdanningsforbundet og Fagforbundet inviteres til å oppnevne et medlem hver til utvalget.

Det opprettes et eget sekretariat for arbeidet.

Kunnskapsdepartementet vil dekke kostnader forbundet med godtgjørelser og lønn til utvalget og sekretariatet og øvrige kostnader forbundet med utvalgets møter.

Utvalget må vurdere behovet for å avholde møter med ulike deler av sektoren. For øvrig forventes det at de ulike partene innhenter innspill fra sine medlemmer, og som gjøres tilgjengelig for utvalget. Involveringen må representere bredden i medlemsmassen til den enkelte.

Utvalget skal ferdigstille sin rapport innen 15. juni 2021.

## Vedlegg – relevante rapporter om økonomiske forhold i barnehagesektoren

### Høring av endringer i finanseringssystemet for private barnehager våren 2019

Våren 2019 ble det sendt en rekke forslag til endringer i regelverket for private barnehager.

Kunnskapsdepartementet, høring ny regulering av private barnehager: [Siste versjon - Høringsnotat \(regjeringen.no\)](#)

### Velferdstjenesteutvalgets rapport: NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten

Gir en grundig analyse av den økonomiske situasjonen til private barnehager de siste årene, og hvor utvalget også gjør en vurdering av effekten tilskuddssystemet har på økonomien til private barnehager. Videre drøfter utvalget valg av ulike typer styringsvirkemidler der private aktører produserer offentlig finansiere velferdsgoder Utvalget drøfter blant annet hvordan ulike typer finansieringsmodeller påvirker styringskostnadene til det offentlige.

[NOU 2020: 13 \(regjeringen.no\)](#)

### Forslag til endringer i finansieringssystemet

- Telemarksforskning, Økonomiske resultater i private barnehager, hvilken betydning har tilskuddsmodellen
  - o [Microsoft Word - TF\\_notat v6.docx \(regjeringen.no\)](#)
- Telemarksforskning, finansiering av private barnehager: Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen
  - o [Microsoft Word - TF - notat 15\\_2009 mars20.docx \(udir.no\)](#)
- BDO, rapport om differensiering av driftstilskudd til private barnehager for Kunnskapsdepartementet
  - o [BDOs utkast til rapport om differensiering av driftstilskuddet \(regjeringen.no\)](#)
- - o [kapitaltilskudd-til-private-barnehager---oslo-economics-04-10-2019.pdf \(abelia.no\)](#)
- Oslo Economics, Kapitaltilskudd til private barnehager
  - o [kapitaltilskudd-til-private-barnehager---oslo-economics-04-10-2019.pdf \(abelia.no\)](#)

### Særlig om pensjonspåslaget i driftstilskuddet og pensjonskostnader

- BDO, Endringer i finansiering av private barnehager - Pensjonspåslag
  - o [Report \(regjeringen.no\)](#)
- BDO, tilleggsnotat om PBLs nye pensjonsordning
  - o [endelig-tilleggsnotat-om-pbls-nye-pensjonsordning.pdf \(regjeringen.no\)](#)
- Lillevold & Partners, pensjonskostnader i private barnehager  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-ny-regulering-av-private-barnehager2/id2641852/Download/?vedleggId=5a4d0b16-600c-41e9-af38-3a796cf8c29a>

### Om lønnsomhet i private barnehager og effekten av tilskuddssystemet

- Velferdstjenesteutvalget - private aktører i velferdsstaten (NOU 2020: 13)
  - o <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2020-13/id2788017/>
- BDO, Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren
  - o [Report \(regjeringen.no\)](#)
- BDO, kapitalstruktur i private barnehager for kunnskapsdepartementet

- [Report \(regjeringen.no\)](#)
- BDO, transaksjoner ved oppkjøp av barnehager
  - [Report \(regjeringen.no\)](#)
- Telemarksforskning, En barnehagesektor i endring, hvilken betydning har framveksten av barnehagekjedene
  - <https://intra.tmforsk.no/publikasjoner/filer/fil.asp?fil=3454>

#### **Årlige undersøkelse (årlig kostnadsundersøkelse om er gjort tilbake til 2009)**

- Telemarksforskning, Kostnader i barnehager 2018
  - [Microsoft Word - Rapportutkast Kostnader 17\\_03.docx \(tmforsk.no\)](#)
- Telemarksforskning, Kostnader i barnehager 2019
  - Vil være tilgjengelig i februar 2021

#### **Rapport om lønnsomhet, kapitalstrukturer mv.**

Telemarkforskning og Samfunnsøkonomisk analyse vil før påske 2021 utgi en rapport om lønnsomhet og kapitalstrukturer i private barnehage basert på regnskapstall for 2019. Rapporten vil følge opp Velferdstjenesteutvalgets og BDOs analyser.