

RAPPORT

KOMMUNALE KONSEKVENSER AV FORSLAG TIL ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN MED FORSKRIFTER



MENON-PUBLIKASJON NR. 1/2024

Av Simen Pedersen, Erika Karttinen, Odin Dager Moe, Markus Lund Andersen, Caroline Andrea Vinter og
Liva Myrvold Holmdal



Forord

Menon Economics har vurdert de kommunale konsekvensene av de foreslåtte endringene i barnehageloven med forskrifter. Arbeidet er gjennomført på oppdrag fra Private Barnehagers Landsforbund (PBL).

Våre kontaktpersoner hos PBL har vært Marius Iversen og Ole-Andreas Pedersen. Arbeidet er gjennomført i perioden fra august 2023 til desember 2023.

Rapporten er skrevet av Simen Pedersen, Erika Karttinen, Odin Dager Moe, Markus Lund Andersen, Caroline Andrea Vinter og Liva Myrvold Holmdal.

Vi takker PBL for et spennende prosjekt og et godt samarbeid.

Januar 2024

Simen Pedersen
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Erika Karttinen
Operativ prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING OG BAKGRUNN	6
1.1 Høring om forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter	6
1.2 Leserveiledning	6
2 REGJERINGENS FORSLAG TIL ENDRING I BARNEHAGELOVEN MED FORSKRIFTER	7
2.1 Forslag til ny tilskuddsmodell	7
2.2 Øvrige forslag til regulering av sektoren	8
3 EKSISTERENDE UTREDNINGER AV FORSLAGENE	11
3.1 Forslagene til KD er ikke tilstrekkelig utredet	11
3.2 Formålene med utredningsinstruksen er ikke ivaretatt	15
4 FORSLAGETS PÅVIRKNING PÅ KOMMUNENE	19
4.1 Norske kommuner, uavhengig av størrelse, har utfordringer med å oppfylle dagens lovkrav	19
4.2 De foreslåtte lovendringene vil innebære nye oppgaver for kommunene	20
4.3 Innføring av lokale forskrifter vil kunne føre til økt ressursbruk samt behov for økt kompetanse og kapasitet i kommunene	21
4.4 Mange kommuner vil ikke ha kapasitet og kompetanse til å følge opp lovforslagene etter intensjonen	23
5 AVSLUTTENDE KOMMENTAR	25
REFERANSELISTE	26
VEDLEGG A – DAGENS FINANSIERINGSORDNING AV PRIVATE BARNEHAGER	28
VEDLEGG B – OM KUNNSKAPSGRUNNLAGET OG ANDRE RELEVANTE RAPPORTER	30

Sammendrag

Kunnskapsdepartementet (KD) sendte 1. november 2023 ut forslag til endringer i barnehageloven på høring. Høringen gjelder forslag til nye regler for styring og finansiering av barnehagesektoren. Regjeringens forslag til endringer i barnehageloven er en oppfølging av regjeringens mål og ambisjoner i barnehagestrategien *Barnehager for en ny tid – nasjonal barnehagestrategi mot 2030*. Regjeringens overordnede mål med lovendringene er å bidra til at alle barn i Norge skal ha et likeverdig barnehagetilbud med høy kvalitet.

Regjeringens forslag innebærer flytting av oppgaver fra nasjonalt til kommunalt nivå

KD foreslår å videreføre den tilskuddsbaserte finansieringsmodellen av private barnehager. Departementet foreslår likevel å endre tilskuddsmodellen slik at kommunene får større ansvar for beregning av både drifts- og eiendomstilskudd til de private barnehagene. Videre foreslår departementet flere andre lovendringer, blant annet at kommunene skal få mulighet til å innføre en rekke lokale forskrifter som regulerer innholdet i barnehagetilbudet og redusere antall barnehageplasser i private barnehager etter godkjenning. Forslaget innebærer en flytting av oppgaver fra nasjonalt til kommunalt nivå.

KD har ikke fulgt utredningsinstruksen i høringsnotatet

Statlige virksomheter er underlagt Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). Vi har vurdert i hvilken grad KD har ivaretatt formålet med utredningsinstruksen ut fra vurderingene som er dokumentert i høringsnotatet og det øvrige kunnskapsgrunnlaget. I gjennomgangen fokuserer vi på problembeskrivelsen, mulighetsstudien og virkningsvurderingene. Vår overordnede tilbakemelding er at problembeskrivelsen er uklar, mulighetsstudien er ufullstendig og virkningsvurderingene ikke er i tråd med utredningsinstruksen.

Vi mener at vurderingene som er gjort av forslagene i høringsnotatet ikke følger utredningsinstruksen. Det er også kritikkverdig at man i flere av rapportene ikke skiller fag (hva er relevante finansieringsmodeller og virkningene av modellene?) fra politikk og mål (hva ønsker vi å oppnå?). Det er eksempelvis konsensus i Norge om at barna skal være i sentrum, men det er ikke konsensus om at det er behov for å gi kommunene større ansvar for barnehager i Norge for å oppnå dette. Spesielt kritikkverdig er dette ettersom ønsket politikk reduserer alternativene som vurderes. Det er også kritikkverdig at utredningen bygger på et ufullstendig kunnskapsgrunnlag og at det ikke er gjort vurderinger av virkninger.

Om lag én av fire kommuner har i dag flere lovkrav enn innbyggere

Dagens kommunesystem er basert på generalistkommuneprinsippet. Det innebærer at alle kommuner, uavhengig av folketall, geografisk plassering og andre forhold, skal ivareta de samme funksjonene knyttet til tjenesteproduksjon, demokrati, myndighetsutøving og samfunnsutvikling. Selv om alle kommuner har det samme lovpålagte ansvaret for å løse oppgaver, har de ulike forutsetninger for å ivareta funksjonene som generalistkommune. Kommunene står sannsynligvis overfor flere tusen konkrete lov- og forskriftskrav, som i praksis betyr at om lag én av fire kommuner møter flere lov- og forskriftskrav enn de har innbyggere.

Basert på 40 indikatorer som fanger opp kommunenes lovoppfyllelse innenfor elleve utvalgte tjenesteområder, fant Menon Economics (2022) i rapporten *Ståa i norske kommuner* på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet følgende funn:

- Ingen kommuner oppfyller alle lovkrav.
- Kommunene står sannsynligvis over flere tusen lovkrav.
- Jo mer perifere kommuner, desto lavere grad av lovoppfyllelse.

- Jo mindre kommuner, desto lavere grad av lovoppfyllelse.
- God økonomi kan til en viss grad kompensere – men ikke fullt ut – for de to effektene av sentralitet og størrelse.
- Nesten halvparten av kommunene har ansatt en jurist.
- Eldrebølge, sentralisering og økte krav fra innbyggerne vil forsterke forskjeller mellom kommuner fremover.

De nye oppgavene går på bekostning av andre oppgaver

Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren) betyr at kommunene med private barnehager får flere oppgaver. Sett i sammenheng med at kommunene i utgangspunktet har utfordringer med å løse lovpålagte oppgaver i dag, vil kommunene trolig ha utfordringer med å løse de foreslåtte oppgavene.

I den grad kommunene med private barnehager har kapasitet og kompetanse til å gjennomføre oppgavene, vil forslaget bety økt ressursbruk for kommunene. Basert på at forslaget er provenynøytralt og derfor ikke omfatter økt rammetilskudd, betyr det at forslaget har konsekvenser for kommunenes handlingsrom og at man er nødt til å nedprioritere andre oppgaver i kommunen. For kommuner med private barnehager som ikke har kompetanse og kapasitet til å løse oppgavene godt, betyr det enten dårlig oppgaveløsning eller at kommunen må kjøpe tjenester i markedet. Kjøp av tjenester, i den grad det er et relevant alternativ for kommunene, går på bekostning av andre oppgaver i kommunen. Også kommuner med kompetanse til å løse oppgavene må uansett nedprioritere andre oppgaver. Forslagene til endringer vil med andre ord påvirke også disse kommunene.

Dårlig/ufullstendig oppgaveløsning kan også få konsekvenser for kommunene, ved at de må bruke mer ressurser på å forhandle med de private barnehagene. Dette kan for eksempel skje i forbindelse med vedtak om årlig driftstilskudd. I den grad kommunene ikke har tatt stilling til uforutsette hendelser i vedtakene, vil slike hendelser gi grunnlag for at barnehageeiere har insentiver til å reforhandle vedtakene. Disse reforhandlingene, i den grad de skjer, kan både være tidkrevende og bidra til redusert søkelys på andre kommunale oppgaver. Oppsummert er det derfor gode argumenter for at forslag til endring i barnehageloven med forskrifter påfører kommunesektoren generelt, og kommuner med private barnehager spesielt, merarbeid som ikke kompenseres for.

Samtidig er det mulig å se for seg at kommunene, for å unngå økt ressursbruk forbundet med kommunal styring av private barnehager, bygger opp egen barnehagekapasitet og avskaffer/nedskalerer omfanget av private barnehager i kommunen. Dette er i liten grad en aktuell løsning på kort sikt, siden kommunene vil ha utfordringer med å bygge opp egen barnehagekapasitet for å erstatte det private tilbudet på kort sikt. En slik omstilling tar tid, spesielt i store kommuner med solid innslag av private barnehager. En eventuell omstilling av barnehagetilbudet fra et privat til et offentlig tilbud vil naturligvis også koste kommunene ressurser, på bekostning av andre oppgaver.

Det er også verdt å minne om at de private barnehagene i norske kommuner bidrar til en rekke fordeler (se Menon Economics, 2023). Private barnehager bidrar til mer kostnadseffektiv barnehagedrift, et mer mangfoldig barnehagetilbud og større valgmuligheter for foreldre. I den grad disse samfunnsøkonomiske verdiene verdsettes lokalt, er det ikke nødvendigvis politisk handlingsrom til å gjennomføre en eventuell omstilling slik som beskrevet i forrige avsnitt.

Vår samlede vurdering er at forslaget vil svekke norske kommuners økonomiske handlingsrom og evne til å løse lovpålagte oppgaver, alt annet likt.

Følgende vurderinger bør ligge til grunn i et komplett beslutningsgrunnlag

Et komplett beslutningsgrunnlag bør bygge på en god problembeskrivelse, en heldekkende mulighetsstudie og en virkningsvurdering som vurderer alle relevante virkninger. Problembeskrivelsen bør være faktabasert og balansert, og tydelig skille politiske mål fra reelle samfunnsproblemer som det er konsensus om at bør løses. Mulighetsstudien skal vurdere alle relevante alternativer for å løse problemet. I virkningsvurderingene skal alle relevante samfunnsøkonomiske virkningene inngå.

I en vurdering av modeller for finansiering av private barnehager mener vi at det står helt sentralt å vurdere følgende samfunnsøkonomiske virkninger i nullalternativet og alle relevante alternativer på kort og lang sikt:

- Kvalitet i barnehagene.
- Barnehagedekning.
- Foreldrenes fornøydhet/velferd.
- Ulike aktørers ressursbruk (eksempelvis kommuner, stat og andre aktører).
- Skattefinansieringskostnad/-gevinst.

1 Innledning og bakgrunn

1.1 Høring om forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter

Kunnskapsdepartementet (KD) har den 1. november 2023 sendt ut forslag til endring i barnehageloven på høring (Kunnskapsdepartementet, 2023). Høringen gjelder forslag til nye regler for styring og finansiering av barnehagesektoren. Regjeringens forslag til endring i barnehageloven er en oppfølging av regjeringens mål og ambisjoner i barnehagestrategien *Barnehager for en ny tid – nasjonal barnehagestrategi mot 2030*. Regjeringens overordnede mål med lovendringene er å bidra til at alle barn i Norge skal ha et likeverdig barnehagetilbud med høy kvalitet. Dette skal hovedsakelig realiseres ved å gi kommunene mer ansvar og styringsmuligheter over sektoren.

1.2 Leserveiledning

I **kapittel 2** oppsummerer vi hovedtrekkene i KDs forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter.

I **kapittel 3** tar vi for oss utredningsgrunnlaget og presenterer hvorfor vi mener at forslagene ikke er tilstrekkelig utredet og utredningsinstruksen ikke er fulgt.

I **kapittel 4** går vi gjennom hvordan forslaget vil påvirke kommunene og diskuterer hvorfor mange kommuner hverken vil ha kapasitet eller kompetanse til å følge opp lovforslagene etter intensjonen.

2 Regjeringens forslag til endring i barnehageloven med forskrifter

Kunnskapsdepartementet foreslår å videreføre den tilskuddsbaserte finansieringsmodellen av private barnehager. Departementet foreslår likevel å endre tilskuddsmodellen slik at kommunene får større ansvar for beregning av både drifts- og eiendomstilskudd til de private barnehagene. Videre foreslår departementet flere andre lovendringer, blant annet at kommunene skal få mulighet til å innføre en rekke lokale forskrifter som regulerer innholdet i barnehagetilbudet og kunne redusere antall barnehageplasser i private barnehager etter godkjenning. Forslaget innebærer en flytting av oppgaver fra nasjonalt til kommunalt nivå.

I dette kapitlet oppsummerer vi hovedtrekkene i KDs forslag til endring i barnehageloven (lov 17. juni 2005 nr. 64) med forskrifter inndelt i to overordnede kategorier: forslag til ny tilskuddsmodell (kapittel 2.1) og øvrige forslag til regulering av sektoren (kapittel 2.2). Forslagene er forventet å være provenynøytrale av departementet, og innebærer derfor ingen ekstra bevilgninger til kommunene. For en kort gjennomgang av dagens finansieringsmodell viser vi til Vedlegg A.

2.1 Forslag til ny tilskuddsmodell

Barnehagetilbudet er en del av de lovpålagte kommunale velferdstjenestene, og det er kommunens ansvar å levere disse tjenestene i egenregi eller ved bruk av private aktører. Kommunale tjenester kan leveres i regi av private aktører gjennom to overordnede modeller: tilskudd og anskaffelser. I en tilskuddsmodell godkjennes private virksomheter av kommunen for å levere barnehagetjenester og får dermed rett til offentlig tilskudd, enten på begrenset eller ubegrenset tid. I dagens modell følger tilskuddet og foreldrebetalingen barnet, det vil si at private barnehager ikke får tilskudd for ubrukte plasser. I en anskaffelsesmodell inngår kommunen kontrakter med private aktører i tråd med anskaffelsesregelverket.

Departementet foreslår å videreføre den tilskuddsbaserte finansieringsmodellen av private barnehager. Finansering av private barnehager skal også i fremtiden utgjøres av foreldrebetaling samt kommunale tilskudd. Det er i dag mulig for kommunene å velge å anskaffe tjenester gjennom anskaffelsesregelverket, og denne muligheten skal også videreføres (Kunnskapsdepartementet, 2023, s. 55).

Departementet foreslår likevel å endre tilskuddsmodellen slik at kommunene får større ansvar for beregning av både drifts- og eiendomstilskudd (tidligere kalt kapitaltilskudd) til de private barnehagene. Videre foreslår departementet at kommunene skal få mulighet til å differensiere tilskuddet etter kjennetegn ved de private barnehagene. Kommunen får også rett til å kreve tilskudd tilbakebetalt ved brudd på krav i barnehageloven med forskrifter (Kunnskapsdepartementet, 2023, ss. 120-126). I dag er drifts- og kapitaltilskudd regulert av nasjonale retningslinjer. Forslaget innebærer en flytting av oppgaver og ansvar fra nasjonalt til kommunalt nivå. KD forventer at større kommunalt ansvar for sektoren vil gi bedre utnyttelse av ressursene og en mer helhetlig barnehagesatsing kommunalt.

2.1.1 Avvikle nasjonale forskrifter for beregning av driftstilskudd (*forslag til endring av § 19*)

I dag har barnehagesektoren en nasjonal forskrift med felles regler for beregning av driftstilskudd for de private barnehagene. Kommunene er i dag ansvarlige for å beregne og tildele tilskuddet i henhold til føringene i det

nasjonale regelverket. I forslaget som er sendt på høring, foreslår KD å lovfeste at det er hver enkelt kommune som skal gi forskrift om beregning av tilskudd. Formålet er at kommunene skal kunne tilpasse tilskuddene til lokale behov. Kommunen skal fatte vedtak om tildeling av driftstilskudd, samt tilskudd til pensjon og administrasjon minst én gang årlig (Kunnskapsdepartementet, 2023, ss. 120-126). Å vedta forskrift om beregning av tilskudd forutsetter imidlertid en grundig oversikt over kostnader i barnehagesektoren, samt mulighet til å anvende dette til å vedta gode og presise driftstilskudd. Det er ikke sikkert at kommunene kan fastsette driftstilskuddet mer treffsikkert enn det som er tilfellet med dagens nasjonale finansieringssystem.

2.1.2 Differensiering av tilskudd avhengig av kjennetegn ved barnehagen (forslag til endring av § 19)

KD foreslår å lovfeste at kommunene ved fastsettelse av forskrift til beregning av tilskudd kan vektlegge og differensiere tilskuddet avhengig av kjennetegn ved barnehagen. KD foreslår blant annet at kommunen kan legge vekt på om barnehagen er en ordinær-, familie- eller åpen barnehage, størrelsen på barnehagen, aldersgruppene barnehagen er rettet mot, ansattes lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår, barnehagens beliggenhet eller eventuelle krav til innhold i barnehagetilbudet (Kunnskapsdepartementet, 2023, s. 122). I tillegg til å kunne differensiere tilskuddet for alle barnehager basert på forskrift til beregning av tilskudd, gis kommunen også adgang til å stille vilkår med krav til innholdet i barnehagetilbudet ved vedtak om tildeling av tilskudd. Mer om dette i avsnitt 2.2.2.

2.1.3 Kommunen skal fastsette lokale forskrifter for eiendomstilskuddet (forslag til endring av § 19 a)

KD foreslår at kommunene skal gis hjemmel til å beregne eiendomstilskuddet samt fastsette lokale forskrifter til hvordan dette skal gjennomføres. I dag mottar barnehagene et kapitaltilskudd som skal dekke private barnehagers kapitalkostnader, definert som kapitalslit (målt ved avskrivninger) og kapitalavkastning (rentekostnader). Ettersom kommunale kapitalkostnader ikke er fullt ut dokumentert i kommunale regnskap, og det er ulik regnskapspraksis i kommunal og privat sektor, brukes i dag et beregnet estimat for de kommunale barnehagenes kapitalkostnader, differensiert etter byggeår. Estimaten er gjort av Telemarksforsking, og er basert på statistikk fra Husbanken og SSB. Det er ikke spesifisert fra KD sin side hva de lokale forskriftene for eiendomstilskuddet skal være basert på. Hensikten med å la kommunene fastsette forskrift om beregning av eiendomstilskudd, er å i større grad hensynta lokale variasjoner i eiendomskostnadene. Ved fastsettelse av lokale forskrifter for beregning av eiendomstilskudd skal kommunen ha mulighet til å differensiere tilskuddet basert på barnehagenes rente- og avskrivningskostnader, antall barn, barnehagebyggets alder og hvorvidt barnehagen er en ordinær eller familiebarnehage (Kunnskapsdepartementet, 2023, ss. 137-142).

2.2 Øvrige forslag til regulering av sektoren

I høringsnotatet fremmer departementet en rekke øvrige forslag som skal gi kommunene flere styrings- og reguleringsmuligheter i barnehagesektoren, og også overføre ansvar fra staten til kommunene. Dette delkapitlet gir en oversikt over noen av de mest sentrale forslagene.

2.2.1 Regulering av innholdet i barnehagetilbudet

Innholdet i barnehagetilbudet er allerede i dag i stor grad regulert, blant annet gjennom bemanningsnormen og pedagognormen. KD foreslår derimot å gi kommunene mulighet til å regulere innholdet utover de nasjonale reguleringsnormene. Dette skal kommunene kunne gjøre på flere ulike måter. For det første foreslår KD at det skal åpnes for at kommunene skal kunne stille vilkår for etableringsgodkjenningen og knyttet til tildeling av det årlige

tilskuddet. Ved etablering kan kommunen stille vilkår om at barnehagen skal være ideell eller ha en annen særskilt profil, samt vilkår om antall barn som kan tas opp i barnehagen (forslag til ending av barnehageloven § 14). Videre åpnes det for at

- kommunene kan regulere åpningstidene til barnehagene med en minstetid (forslag til ny § 20 a)
- kommunene kan lage egne forskrifter om krav til pedagogisk bemanning eller annen relevant kompetanse ut over det som følger av nasjonale forskrifter (forslag til endring av § 25)
- kommunene skal kunne gi forskrift om lavere foreldrebetaling enn det som er fastsatt av departementet
- kommunene skal kunne gi forskrift om et maksimalt nivå for kostpenger (Kunnskapsdepartementet, 2023, ss. 103-106) (forslag til endring av § 20)

Siden kommunen kan stille vilkår for etableringsgodkjenning, kan kommunene regulere innholdet i barnehage-tilbudet. Tidligere har det i stor grad vært foreldrene og deres preferanser som har styrt det private barnehage-tilbudet, ettersom de private barnehagene har måttet ta hensyn til deres ønsker for å sikre seg søkere og tilskuddsmidler. Nå kan derimot kommunene styre innholdet i det private barnehage-tilbudet ved å sette krav for å motta godkjenning og tilskudd. Vilkår for etableringsgodkjenning skal sikre at nye private barnehager oppretter barnehage-tilbud i henhold til kommunens satsninger og styringsmål. Samtidig vil man ved å innføre vilkår ved tildeling av det årlige tilskuddet gi kommunene mulighet til å styre barnehage-tilbudet i de private barnehagene også etter etablering. Vilkårene skal kunne tilpasses til ulike barnehager og endres over tid, med hensikt å la kommunene ha bedre styringskontroll på barnehage-tilbudet og satsninger (Kunnskapsdepartementet, 2023, s. 69 og 127).

Knyttet til diskusjon om vilkår for etableringsgodkjenning er det viktig å påpeke at det ikke har vært fri etablering av private barnehager siden 2011. I 2011 fikk kommunen rett til å vurdere hvorvidt de ønsket å bevilge tilskudd til en ny barnehage eller ikke. Derfor har kommunen også i dag muligheter til å bestemme hvorvidt en ny barnehage kan etableres eller ikke (Kunnskapsdepartementet, 2023, s. 69).

2.2.2 Mulighet til å redusere antall barnehageplasser etter godkjenning (forslag til ny § 15 a)

Tidligere har kommunene ikke hatt anledning til å styre kapasiteten i de allerede godkjente private barnehagene. Nå foreslår KD at kommunene skal få mulighet til å redusere antall barnehageplasser i en barnehage som allerede er godkjent hvis dette er nødvendig for å hindre overkapasitet i kommunen. Det settes en minimumsgrense på to år fra varsling til ikraftsettelse av reduksjonen. Kommunene skal kunne redusere antall barn en barnehage er godkjent for hvert tiende år (Kunnskapsdepartementet, 2023, s. 87).

Her er det også verdt å påpeke at kommunen i dag kun trenger å betale for de private barnehageplassene som blir brukt. De er med andre ord ikke nødt til å betale for godkjente *ubrukke* plasser. I praksis vil altså forslaget om å kunne redusere antall plasser, kun være nødvendig hvis kommunen ønsker å redusere antall barn som går i privat barnehage selv om foreldrene velger den private over den kommunale barnehagen.

2.2.3 Regulering av hvilke barn som tas opp (forslag til endring av § 17)

I dag har barn med nedsatt funksjonsevne, samt enkelte barn hvor det er fattet vedtak om prioritering, en lovfestet rett til prioritert opptak i både kommunale og private barnehager. Ut over dette har private barnehager mulighet til å prioritere søkere etter egne regler for opptak, uten påvirkning fra kommunen. Departementet foreslår at kommunene skal få hjemmel til å fastsette lokal forskrift for regler for prioritering av opptak. Dette vil

ikke gjelde opptak av barn i åpne barnehager, da disse ikke har opptak av barn (Kunnskapsdepartementet, 2023, s. 100). Dette betyr i praksis at kommunene kan styre opptaket til de private barnehagene sammen med de kommunale barnehagene.

2.2.4 Andre forslag (forslag til endring av §§ 14 og 7 a, samt ny § 14 a)

I dette kapitlet har vi oppsummert de forslagene regjeringen har til endringer i barnehageloven med forskrifter som vi vurderer er mest sentrale for barnehagesektoren og kommunene. Høringsnotatet presenterer imidlertid en rekke forslag som ikke omtales grundig i denne rapporten. Andre forslag som kan være av interesse er blant annet at det foreslås å innføre skille mellom etableringsgodkjenning og godkjenning av barnehagedriften, samt at barnehager skal ha krav på å vite om de får tilskudd eller ikke ved inngivelse av etableringsgodkjenning. Det foreslås også en forskrift om unntak fra kravet om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, som ble et krav i 2023.

3 Eksisterende utredninger av forslagene

Vi mener at høringsnotatet og tilhørende kunnskapsgrunnlag ikke følger utredningsinstruksen. Det er spesielt kritikkverdig at man blander faglige vurderinger av virkninger med ønsket politikk. Dette gjelder særlig når ønsket politikk er innsnevrende på mulighetsrommet som vurderes. Det er også kritikkverdig at utredningen bygger på et ufullstendig kunnskapsgrunnlag, samt at det ikke er gjennomført vurdering av virkninger.

Det er de siste årene levert flere rapporter som vurderer dagens finansieringsordning, samt de økonomiske forholdene i private barnehager. Under har vi listet opp et utvalg av disse. Rapportene vi har listet opp er alle referert til i høringsnotatet. Listen er ikke uttømmende:

- *Private aktører i velferdsstaten* (Velferdstjenesteutvalget, 2020)
- *Du er henta!* (Storberget-utvalget, 2021)
- *Rapport om differensiering av driftstilskudd til private barnehager for kunnskapsdepartementet* (BDO, 2019)
- *Finansiering og regulering av private barnehagers eiendomskostnader 2016-2021* (BDO på oppdrag for Kunnskapsdepartementet, 2023)
- *Kostnadsanalyse av kommunale og private barnehager* (BDO på oppdrag for Kunnskapsdepartementet, 2023)
- *Alternative finansieringsmodeller for driftstilskudd til private barnehager* (BDO på oppdrag for Kunnskapsdepartementet, 2023)

I høringsnotatet refereres det også til andre rapporter, for eksempel fra BDO, SSB og Telemarksforskning. Vi har likevel i denne gjennomgangen særlig valgt å fokusere på de rapportene som vi vurderer som mest relevante for den samfunnsøkonomiske vurderingen av de konkrete forslagene fra KD.

I tillegg skrev Menon i 2023 rapporten *Den samfunnsøkonomiske verdien av private barnehager*, men den refereres ikke til i høringsnotatet, og virker derfor ikke å være en del av kunnskapsgrunnlaget.

For en kort gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget listet opp over viser vi til Vedlegg B. I det videre tar vi først for oss hvordan de ulike rapportene har lagt grunnlaget for de forskjellige forslagene i høringsnotatet, og i hvilken grad dette gjør at forslagene kan sies å være tilstrekkelig utredet (kapittel 3.1). Deretter presenterer vi, med utgangspunkt i utredningsinstruksen, en overordnet vurdering av hvorfor vi mener forslagene ikke er tilstrekkelig utredet (kapittel 3.2).

3.1 Forslagene til KD er ikke tilstrekkelig utredet

De fleste forslagene som KD har presentert i høringsnotatet er ikke fullt ut utredet i henhold til utredningsinstruksen. Tabell 3-1 viser hvordan vi vurderer at de ulike forslagene er utredet. For å vurdere graden av utredning har vi benyttet oss av fem ulike kategorier:

- **Forslaget er fullt ut utredet:** forslaget er i sin helhet utredet i tråd med utredningsinstruksen.
- **Forslaget er delvis utredet:** forslaget er i noen grad utredet, men utredningen har betydelige mangler i forhold til kravene i utredningsinstruksen.
- **Forslaget er diskutert i utvalgsrapporter:** forslaget er diskutert i utvalgsrapporter (fortrinnsvis Velferdstjenesteutvalget og Storberget-utvalget).

- **Forslaget er kun vurdert kvalitativt av KD i høringsnotatet:** forslaget er ikke nevnt eller diskutert i tidligere utvalgsrapporter eller kunnskapsgrunnlag, men KD har gjort en kort, kvalitativ vurdering av forslaget i høringsnotatet.
- **Ingen vurdering.**

Som vi ser av tabellen er det ingen av forslagene som vi vurderer å være fullt ut utredet. Kun ett forslag er delvis utredet, ett er kun vurdert av KD i høringsnotatet, mens de andre er diskutert i utvalgsrapporter.

Tabell 3-1 Menons vurdering av utredningsgrunnlaget for de ulike forslagene fra KD

Forslag		Vurdering av utredningsgrunnlaget		
Ny tilskuddsmodell	Avvikle nasjonale forskrifter for beregning av driftstilskudd			
	Differensiering av tilskudd avhengig av kjennetegn ved barnehagen			
	Kommunen skal fastsette lokale forskrifter for eiendomstilskuddet			
Øvrige forslag til regulering av sektoren	Regulering av innholdet i barnehagetilbudet			
	Mulighet til å redusere antall barnehageplasser etter godkjenning			
	Regulering av hvilke barn som tas opp			
Ingen vurdering	Forslaget er kun vurdert kvalitativt av KD i høringsnotatet	Forslaget er diskutert i utvalgsrapporter	Forslaget er delvis utredet	Forslaget er fullt utredet

3.1.1 Forslag til ny tilskuddsmodell

Avvikle nasjonale forskrifter for beregning av kommunalt tilskudd (*forslag til endring av § 19*)

Ingen av de overnevnte rapportene har anbefalt å avvikle nasjonal forskrift for beregning av kommunalt tilskudd i sin helhet. Både Velferdstjenesteutvalget og Storberget-utvalget har derimot ment at man bør gjøre dagens nasjonale forskrift mer fleksibel, for å kunne gi kommunene mer frihet. Førstnevnte mente for eksempel at det burde være opp til hver enkelt kommune om den ønsker å kjøpe barnehagetjenester i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser, eller om de ønsker å vedta forskrifter om fastsettelse av tilskudd (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020, s. 494). Storberget-utvalget mente på sin side at kommunene burde kunne stå fritt til å velge mellom en nasjonal forskrift, eller utarbeide en lokal forskrift om finansiering av private barnehager (Storberget, et al., 2021, s. 157).

Hverken Velferdstjenesteutvalget eller Storberget-utvalget har i særlig grad utredet hvilke konsekvenser forslagene vil få. Velferdstjenesteutvalget peker på at en overgang til økt bruk av anskaffelser vil kunne øke

styringskostnadene (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020, s. 494), uten at de kvantifiserer disse størrelsene. De adresserer derimot i liten grad at å gi kommunene ansvaret for å beregne tilskudd vil kunne øke styringskostnadene i kommunene. Storberget-utvalget sier på sin side at eventuelle økninger i styringskostnader som følge av mer fleksibel tilskuddsordning vil være avhengig av hvor mange kommuner som velger å gjøre endringer sammenlignet med dagens forskrift, og hvilke endringer som gjøres (Storberget, et al., 2021, s. 189). KD selv legger til grunn at forslaget ikke vil gi økte kostnader for kommunene på sikt (Kunnskapsdepartementet, 2023, s. 196). Denne konklusjonen er derimot ikke basert på utredninger.

I tillegg til at forslagens påvirkning på kommunene ikke er utredet, har man også i liten grad vurdert hvordan forslaget vil kunne påvirke det private barnehagetilbudet. Utvalgene, samt KD, legger til grunn at en endring vil føre til en omfordeling av tilskudd mellom de private barnehagene, men de har altså ikke utredet hvordan dette vil påvirke tilbudet totalt sett.

Differensiering av tilskudd avhengig av kjennetegn ved barnehagen (forslag til endring av § 19)

BDO gjorde i 2019 en vurdering av ulike alternative finansieringsmodeller der man differensierer tilskuddene til barnehagene. I rapporten tok de derimot utgangspunkt i at tilskuddet skulle differensieres etter barnehagens størrelse, og ikke etter andre kjennetegn.

Velferdstjenesteutvalget konkluderer med at tilskuddet i størst mulig grad bør være tilpasset det faktiske kostnadsnivået i barnehagene (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020, s. 491). Samtidig anbefaler de ikke spesifikt at kommunene skal kunne differensiere tilskuddet basert på kjennetegn ved barnehagen, og presiserer at for eksempel å differensiere etter barnehagens størrelse ikke nødvendigvis fører til mer effektiv drift. En slik modell kan derfor være vanskelig å regulere på en god måte i nasjonale forskrifter (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020, s. 493).

Storberget-utvalget mener også at det er «særlige fordeler» knyttet til et differensiert tilskudd. Samtidig peker de på at dette bør vurderes lokalt (Storberget, et al., 2021, s. 162). BDO anbefaler også at kommunene kan velge utgangssatser og kriterier for ekstra tildeling, gitt at det er et ønske om økt kommunal styring og ansvar (BDO, 2023c, s. 25). De tar derimot ikke stilling til hvordan dette påvirker styringskostnadene og ressursbruken i kommunen, ettersom økt kommunal styring og ansvar er et premiss for de ulike modellene de presenterer.

KD vurderer selv at tiltaket vil føre til at ressursene brukes på en mer hensiktsmessig måte (Kunnskapsdepartementet, 2023, s. 195). Som med tiltaket over, vurderer de ikke hvordan dette tiltaket vil påvirke det private barnehagetilbudet som helhet.

Kommunen skal fastsette lokale forskrifter for eiendomstilskuddet (forslag til endring av § 19 a)

Hverken Velferdstjenesteutvalget eller Storberget-utvalget anbefaler at kommunen skal pålegges et ansvar for å beregne kapitaltilskudd til barnehagene, men åpner for at kommunen kan ha en *mulighet* til å gjøre dette. Mens Velferdstjenesteutvalget anbefaler å fjerne et nasjonalt kapitaltilskudd (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020, s. 492), anbefaler Storberget-utvalget å gjeninnføre en nasjonal sats uavhengig av barnehagens byggeår (Storberget, et al., 2021, s. 166).

KD legger videre til grunn at det skal lovfestes ulike momenter kommunene skal hensynta i fastsettelsen av eiendomstilskuddet. KD beskriver blant annet at geografisk beliggenhet ikke bør inngå som et relevant moment, ettersom de mener geografisk beliggenhet ikke påvirker eiendomskostnadene (BDO, 2023b, s. 140). Dette er en slutning de trolig har hentet fra den overnevnte BDO-rapporten om eiendomskostnader. Som beskrevet over,

drar BDO denne slutningen på et tynt statistisk grunnlag. Det er derfor legitimt å stille spørsmålstegn ved hvor godt faglig grunnlag KD har for forslaget.

KD legger videre til grunn at forslaget vil være provenynøytralt. Dette til tross for at private barnehager i dag ikke får dekket eiendomskostnadene sine (BDO, 2023b), noe som taler for at et mer treffsikkert eiendomstilskudd vil øke total utbetaling. Samtidig vil det å gå fra et nasjonalt beregnet kapitaltilskudd, til et kommunalt fastsatt eiendomstilskudd, mest sannsynlig øke ressursbruken i kommunen. KD legger derimot til grunn at forslaget vil bidra til en omfordeling blant de private barnehagene, men vurderer ikke hvilken effekt en slik omfordeling vil ha på det totale private barnehagetilbudet.

3.1.2 Øvrige forslag til regulering av sektoren

Regulering av innholdet i barnehagetilbudet (forslag til endring av § 14).

Som nevnt over, kan kommunene regulere innholdet i barnehagetilbudet ved å stille vilkår ved godkjenning av barnehager. Velferdstjenesteutvalget understreker at strengere krav til tilbudet vil øke etableringsbarrierene, som igjen vil kunne svekke konkurransen i sektoren. Dette vil igjen kunne føre til mindre effektiv ressursbruk (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020, s. 486). Dette er vurderinger KD ikke nevner i høringsnotatet.

Forslaget er ikke utredet utover dette. KD konkluderer likevel med at forslaget vil føre til mer effektiv ressursbruk. I tillegg forutsetter de at eventuelle merkostnader som oppstår for de private barnehagene som følge av de ekstra vilkårene, vil bli dekket av tilskuddet fra kommunen. De adresserer med andre ord ikke hvilke implikasjoner forslaget kan ha for private barnehager, og barnehagetilbudet som helhet, dersom disse kostnadene ikke dekkes gjennom økt tilskudd.

Reduksjon av barnehageplasser etter godkjenning (forslag til ny § 15 a)

Forslaget om å redusere barnehageplasser etter barnehagens godkjenning har flere likheter med å kreve ny godkjenning av barnehagen etter en viss tid. Dette er forslag som er diskutert tidligere. For eksempel viser Velferdstjenesteutvalget til at KD hadde gjort vurderinger av om finansieringen av private barnehager bør begrenses, slik at den automatisk faller bort ved salg eller etter en viss tidsperiode. De refererer videre til at KD på dette tidspunktet kom frem til at et slikt tiltak ikke ville være hensiktsmessig, ettersom det ville være inngripende overfor private barnehager og føre til mindre stabilitet i tilbudet.

Forslaget som nå foreligger, er ikke like inngripende som det KD selv vurderte som for inngripende tidligere. Det er likevel likheter mellom forslagene, og sånn sett merkelig at KD nå har foreslått dette. En årsak kan være at Storberget-utvalget la til grunn at det var hensiktsmessig med en regulering som krevde ny godkjenning ved salg.

Regulering av hvilke barn som tas opp (forslag til endring av § 17)

Forslaget bygger blant annet på Storberget-utvalget sin anbefaling om å innføre koordinert opptak av barn. Også en PwC-rapport peker på at flere kommuner mener det er problematisk at private barnehager kan ta inn barn i barnehagen som ikke har rett på plass (PwC, 2015). Hverken utvalget eller PwC har derimot utredet konsekvenser dette får for kommunenes styringskostnader eller de private barnehagene.

Velferdstjenesteutvalget diskuterte om private barnehager bør ha plikt til å prioritere opptak av barn med rett til barnehageplass. Utvalget viste igjen til proposisjon 101 L (2016-2017) der KD selv anbefaler at man ikke burde pålegge private barnehager en slik plikt. Argumentasjonen var at man ved å ikke innføre en slik plikt sikrer fleksibiliteten i opptaket og videre drift av eksempelvis bedriftsbarnehager eller foreldredrevne barnehager. I

tillegg vil flere barn få tilbud om barnehageplass (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020, s. 233). Det er også nyttig å påpeke at tall fra Utdanningsdirektoratet viser at også kommunale barnehager i dag tar opp barn uten rett på barnehageplass (Utdanningsdirektoratet, 2023).

3.2 Formålene med utredningsinstruksen er ikke ivaretatt

Som beskrevet over er forslagene i høringsnotatet i liten grad utredet. Statlige virksomheter er underlagt Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). Formålsparagrafen i instruksen påpeker at formålet er å legge et godt grunnlag for beslutninger om statlige tiltak gjennom å

- identifisere alternative tiltak
- utrede og vurdere virkninger av aktuelle tiltak
- involvere dem som er berørt av tiltaket, tidlig i utredningsprosessen
- samordne berørte myndigheter

For å ivareta intensjonen med utredningsinstruksen stilles det minimumskrav til utredning (utredningsinstruksen § 2-1). En utredning skal besvare følgende seks spørsmål:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
2. Hvilke tiltak er relevante?
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
5. Hvilke tiltak anbefales, og hvorfor?
6. Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Vi har vurdert i hvilken grad forslagene er utredet i tråd med utredningsinstruksen. Dette har vi gjort ut fra vurderingene som er dokumentert i høringsnotatet og det øvrige kunnskapsgrunnlaget. I gjennomgangen fokuserer vi på problembeskrivelsen (svar på spørsmål 1), mulighetsstudien (svar på spørsmål 2) og virkningsvurderingen (svar på spørsmål 4). Vår overordnede tilbakemelding er at problembeskrivelsen er uklar, mulighetsstudien er ufullstendig og virkningsvurderingen omfatter vurdering av forhold som er irrelevante. Dette gjelder både i høringsnotatet og i underlagsrapportene som er bestilt av departementet og direktoratet.

Oppsummert mener vi at høringsnotatet og rapportene som utgjør kunnskapsgrunnlaget ikke følger utredningsinstruksen. Det er også kritikkverdig at man i flere av rapportene ikke skiller fag (hva er relevante finansieringsmodeller og virkningene av modellene?) fra politikk og mål (hva ønsker vi å oppnå?). Spesielt kritikkverdig er dette ettersom den ønskede politikken reduserer de mulighetene som vurderes. Det er også kritikkverdig at utredningen bygger på et ufullstendig kunnskapsgrunnlag, samt at virkningsvurderingen ikke er gjennomført.

3.2.1 Problembeskrivelsen

Departementet oppsummerer med at dagens system for styring og finansiering av barnehagesektoren kan gå ut over den samlede kvaliteten i kommunens tilbud til barnehagebarn, samtidig som det ikke er ressurseffektivt for det offentlige (Kunnskapsdepartementet, 2023). Svakheter i dagens system er også med på å skape uheldige, unyanserte og polariserte debatter om privat barnehagedrift. Endringer i systemet for styring av finansiering av barnehagesektoren har derfor vært etterspurt fra sektorens side i lengre tid (Kunnskapsdepartementet, 2023).

Forklaringen, som legger grunnlaget for endringsforslagene, bygger på at vurderingen om at dagens innretning

- **kan** ha innvirkning på kommunens tilbud til barnehagebarn
- **med sikkerhet ikke** er ressurseffektivt for det offentlige

- skaper uheldige **debatter** om privat barnehagedrift

På dette grunnlaget konkluderes det med at endringer i systemet for styring av finansiering av barnehage-sektoren har vært etterspurt fra sektorens side i lengre tid. Selv om det er bred enighet om at dagens finansieringsmodell for barnehager er utdatert og bør forbedres, kan man stille spørsmål ved premissene som legges til grunn for vurderingene.

Vi reagerer imidlertid på påstanden om at dagens innretning med sikkerhet ikke er ressurseffektiv for det offentlige. Basert på statistisk analyse av kostnadsvariasjoner mellom private og kommunale barnehager fant Menon Economics (2023) at de private barnehagene driftes mer kostnadseffektivt enn de kommunale. Dette er en samfunnsøkonomisk gevinst fordi ressursbruken alternativt ville vært brukt i kommunale barnehager uten å gi noe tilbake i form av økt kvalitet. Denne gevinsten er beregnet til 3,6 milliarder kroner i 2022. En del av dette overskuddet skattlegges, en del skytes inn igjen i barnehagene (som kommer barna til gode) og bidrar til økt kvalitet, mens den resterende delen tas som utbytte. Utbytteskatten bidrar også til at deler av utbyttet går tilbake til staten. Premisset om at dagens finansieringsmodell ikke er ressurseffektiv for det offentlige er ikke åpenbar. Menons analyse fra 2023 taler for at den foreslåtte finansieringsmodellen fra KD innebærer at midlene ville gått til ineffektiv barnehagedrift og det offentlige hadde gått glipp av skatteinntekter.

Utover dette er det verdt å påpeke flere svakheter med bakgrunnen for forslagene – som burde representert en problembeskrivelse:

- *Uklart skille mellom samfunnsproblem og mål.* I den delen av høringsnotatet som heter «Bakgrunnen for forslagene» er det veldig uklart hva som er samfunnsproblemet med dagens finansieringsmodell og hva som er målsetninger for sektoren og med endringsforslaget. Det er eksempelvis konsensus i Norge om at barna skal være i sentrum, men det er ikke konsensus om at det derfor er behov for å gi kommunene større ansvar for barnehager i Norge. Når man blander mål og middel, blir høringsutkastet særdeles uklart. Vårt råd er derfor at man utarbeider en tydelig, faktabasert og balansert problembeskrivelse av dagens situasjon – for *deretter* å tydeliggjøre målene regjeringen har satt seg. Da blir det tydelig hva som representerer samfunnsproblemet som skal løses og hva som er Regjeringens løsning på problemet. Slik det fremstår i høringsnotatet blandes fag (problembeskrivelse) og politikk (mål) på en uklar og uryddig måte. Den uklarheten gjør at premisset for forslagene i høringsnotatet er uklart.
- *Ufullstendig kunnskapsgrunnlag.* Kunnskapsgrunnlaget som presenteres er ufullstendig. Det refereres til Velferdstjenesteutvalget, Storberget-utvalget og Avkommersialiseringsutvalget, men ikke Generalistkommuneutvalget (NOU 2023:9). Det er problematisk fordi en av Generalistkommuneutvalgets hovedkonklusjoner er: *Utvalget har avdekket at det er mangelfull lovoppfyllelse i kommunene, og at det særlig er mangelfullt i små og usentrale kommuner, og for oppgaver som krever spesialkompetanse og tverrfaglig kompetanse.* Det er derimot ikke åpenbart at premisset om å gi kommunene økt oppgaveansvar betyr økt kvalitet i barnehagene. Vår vurdering er at det er minst er like sannsynlig at det motsatte kan skje. Det mest kritikkverdige er imidlertid at KD er selektiv på hvilke relevante arbeider det vises til i høringsnotatet. For eksempel vises det ikke til Menon-rapporten om den samfunnsøkonomiske verdien av private barnehager. Det er synd for demokratiet hvis argumentet for å ikke vise til viktige rapporter på feltet er fordi rapportene ikke underbygger narrativet man har bestemt seg for å underbygge.
- *Statisk utfordringsbilde.* I gjennomlesingen av høringsnotatet, spesielt delkapittel 2.2, utviklingen i barnehagesektoren vurderer man i liten grad behovet for barnehageplasser og geografisk fordeling av disse i fremtiden. Basert på at det er en klar sammenheng mellom antall barn i barnehagealder og behov for barnehageplasser, og SSB utarbeider framskrivinger av barn i barnehagealder på kommunenivå frem

til 2050, er det gode argumenter for å se på hvordan situasjonen utvikler seg for ulike kommunegrupper. Det står sentralt å vurdere hvor mye utviklingen i behov vil variere mellom kommuner. Det er spesielt relevant informasjon når vi vet at ulike kommunegrupper har spesielt store utfordringer med å oppfylle lovpålagte oppgaver. Ses utvikling i behov for barnehageplasser i sammenheng med kommuner med stor andel av private barnehager i dag, gir det også et grunnlag for å vurdere om og i hvilken grad kommunene er avhengige av private barnehager for å lykkes med å dekke behovet for barnehageplasser i fremtiden.

3.2.2 Mulighetsstudien

I kunnskapsgrunnlaget har det blitt presentert forslag til ulike endringer av dagens finansieringsordning og regulering av private barnehager, samt helhetlige forslag til nye finansieringsordninger. Den mest tillitsfulle tilnærmingen til prosessen med å utarbeide forslag til endringer i finansieringsordning og regulering ville vært at man konkretiserte og utredet alle disse foreslåtte, relevante modellene på en tydelig og åpen måte, i tråd med intensjonen til utredningsinstruksen. Som beskrevet tidligere er det ingen av de foreslåttene modellene eller forslagene som er utredet i tråd med utredningsinstruksen.

Det er også kritikkverdig at man i flere av rapportene ikke skiller fag (hva er relevante finansieringsmodeller og virkningene av modellene?) fra ønsket politikk og mål (hva ønsker vi å oppnå?). Dersom man hadde klart å gjøre dette, ville høringsnotatet lagt grunnlaget for spennende og viktige diskusjoner. Ved å blande fag og politikk, slik man gjør i høringsnotatet, legger man derimot grunnlaget for steile fronter og uheldige debatter om privat barnehagedrift (som var det man ønsket å unngå).

3.2.3 Virkningsvurderingen

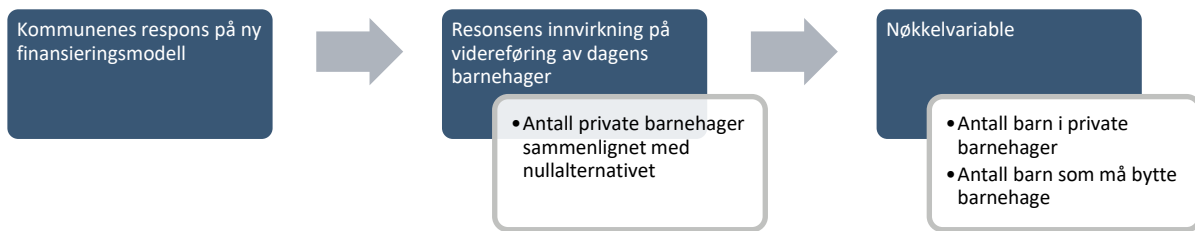
Det siste momentet vi ønsker å belyse er virkningsvurderingen. I tråd med utredningsinstruksen skal man vurdere hva som er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige de er, og hvem som blir berørt. Veileder til utredningsinstruksen (DFØ, 2023) beskriver virkninger slik:

For å finne frem til alle relevante virkninger av tiltakene som utredes, bør vi starte med å identifisere personer eller grupper i samfunnet som man forventer vil bli berørt som følge av disse. Eksempler på berørte er personer eller grupper i befolkningen, virksomheten som iverksetter tiltaket, andre offentlige virksomheter som berøres, samt næringslivet, organisasjoner og andre som direkte eller indirekte drar fordel av eller får en ulempe som følge av tiltaket. Både tilsiktede og utilsiktede virkninger skal tas med.

Positive virkninger eller nyttevirkninger av et tiltak er virkninger som de berørte opplever som en fordel. Det kan for eksempel være bedre tilbud for barnefamilier, sparte liv, færre arbeidsskader, redusert forurensning, tidsbesparelser, bedre tilgjengelig informasjon for brukere, redusert kriminalitet eller enklere rapportering for næringslivet.

Negative virkninger eller kostnadsvirkninger er slike som de berørte opplever som en ulempe, for eksempel redusert barnehagetilbud, økt risiko for ulykker, tap av naturområder eller økt tidsbruk ved innrapportering til offentlige myndigheter.

Det er klart for oss at flere av rapportene i kunnskapsgrunnlaget ikke beskriver virkninger av de ulike forslagene som presenteres i rapportene. Det er uklart for oss om det er bevisst eller ubevisst. Basert på at flere av virkningene avhenger av hvordan kommunene responderer på endringene, bør man starte med å vurdere kommunenes respons og fysiske konsekvenser av responsen. Fysiske konsekvenser kan eksempelvis omfatte:



I en vurdering av modeller for finansiering av private barnehager mener vi at det står helt sentralt å vurdere følgende virkninger i nullalternativet og alle relevante alternativer:

- *Kvalitet i barnehagene.* Selv om det ikke er mulig å prissette, er det relevant å vurdere om, og eventuelt på hvilken måte og i hvilken grad, de ulike finansieringsmodellene kan forventes å påvirke kvaliteten i norske barnehager. Det er også verdt å ta innover seg at barn potensielt må bytte barnehage i noen av alternativene, samt hvilken innvirkning det kan ha for barnet.
- *Barnehagedekning.* Selv om det er full barnehagedekning i dag, kan finansieringsmodeller som i stor grad begrenser de private barnehagene bety at flere private barnehager legger ned driften. Dette kan være spesielt utfordrende i vekstområder. Konsekvensen kan i verste fall bli mangel på barnehageplasser.
- *Foreldrenes fornøydhets/valgmuligheter.* Foreldreundersøkelsen (som årlig gjennomføres av Utdanningsdirektoratet) viser at foreldrene er mer fornøyde med private enn kommunale barnehager. I tillegg bidrar private barnehager med mangfold og valgmuligheter i sektoren. Innfører man finansieringsmodeller som bidrar til færre private barnehager, risikerer man altså at foreldrene blir mindre fornøyde med barnehagetilbudet – og at de får færre valgmuligheter. Foreldrenes fornøydhets og velferd overlapper ikke nødvendigvis direkte med kvalitet i barnehagene. Dette er både fordi det kan være vanskelig for foreldre å ha innsikt i kvaliteten i barnehagene, og fordi foreldre kan vektlegge andre forhold enn kvalitet i barnehagetilbudet (eksempelvis åpningstid og reisetid til/fra barnehage).
- *Ulike aktørers ressursbruk.* Det er relevant å vurdere om og i hvilken grad finansieringsmodellene som vurderes påvirker ulike aktørers ressursbruk, eksempelvis kommuner, stat og andre aktører (eksempelvis PBL), på kort og lang sikt. På kort sikt er det viktig å også ta innover seg potensiell tidsbruk og kostnader som knytter seg til omstilling. For eksempel vil nedleggning av en privat barnehage bety at kommunen må gjøre jobben med å finne en egnet bygning, kjøpe eller leie bygningen, ansette barnehagepersonell i tråd med lovkrav og få barnehagen i drift. I denne diskusjonen er det også viktig å trekke inn forskjeller i administrative kostnader (herav årlige styringskostnader) på alle forvaltningsnivåer i de ulike alternativene. Hvis private barnehager som følge av høringsforslaget blir lagt ned uten at man gjør disse vurderingene, kan man bidra til mindre optimal ressursbruk for samfunnet totalt sett.
- *Skattefinansieringskostnad/-gevinst.* I tråd med Finansdepartementets rundskriv i samfunnsøkonomiske analyser skal man regne på skattefinansieringskostnader/-gevinster. Det er viktig å presisere at å øke/reducere det offentlige finansieringsbehovet i seg selv ikke er å regne som et samfunnsøkonomisk tap/gevinst. Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser. Slike «skattekiller» vil vri produksjons- og konsumentbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap/gevinst. Denne kostnaden/gevinsten utgjør 20 prosent av endringen i det offentlige finansieringsbehovet.

4 Forslagets påvirkning på kommunene

Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehage-sektoren) betyr at kommunene med private barnehager får flere oppgaver. Et eksempel på det er at kommunene med private barnehager selv skal gi forskrift om beregning av tilskudd. Sett i sammenheng med at kommunene i utgangspunktet har utfordringer med å løse lovpålagte oppgaver i dag, innebærer forslaget at kommunene også vil ha utfordringer med å løse de foreslåtte oppgavene.

I den grad kommunene med private barnehager har kapasitet og kompetanse til å gjennomføre oppgavene, vil forslaget bety økt ressursbruk. Basert på at forslaget er provenynøytralt og derfor ikke omfatter økt rammetilskudd, betyr det at forslaget har konsekvenser for kommunenes handlingsrom og at man er nødt til å nedprioritere andre oppgaver. For kommuner med private barnehager som ikke har kompetanse og kapasitet til å løse oppgavene godt, betyr det enten dårlig oppgaveløsning eller at kommunen må kjøpe tjenester i markedet. Kjøp av tjenester, i den grad det er et relevant alternativ for kommunene, går på bekostning av andre tjenester.

Samtidig er det mulig å se for seg at kommunene, for å unngå økt ressursbruk forbundet med kommunal styring av private barnehager, bygger opp egen barnehagekapasitet og avskaffer/nedskalærer omfanget av private barnehager i kommunen. Det er i liten grad en løsning på kort sikt, siden kommunen selv må bygge opp egen barnehagekapasitet for å erstatte det private tilbudet. Vår samlede vurdering er at forslaget vil svekke norske kommuners økonomiske handlingsrom og evne til å løse lovpålagte oppgaver, alt annet likt.

Ettersom flere av virkningene avhenger av hvordan kommunene responderer på endringene, bør man starte med å vurdere kommunenes respons og de fysiske konsekvensene av responsen. Norske kommuner sliter allerede i dag med å gjennomføre sine lovpålagte oppgaver, noe som beskrives i kapittel 4.1. I kapittel 4.2 beskriver vi hvilke nye oppgaver forslaget fra KD innebærer. I kapittel 4.3 beskriver vi hvorfor innføring av lokale forskrifter for regulering av private barnehager vil kunne øke ressursbruken i kommunene. I kapittel 4.4 konkluderer vi og beskriver hvorfor mange kommuner hverken vil ha kapasitet eller kompetanse til å følge opp lovforslaget etter intensjonen.

4.1 Norske kommuner, uavhengig av størrelse, har utfordringer med å oppfylle dagens lovkrav

Dagens kommunesystem er basert på generalistkommuneprinsippet. Det innebærer at alle kommuner, uavhengig av folketall, geografisk plassering og andre forhold, skal ivareta de samme funksjonene knyttet til tjenesteproduksjon, demokrati, myndighetsutøving og samfunnsutvikling. Selv om alle kommuner har det samme lovpålagte ansvaret for å løse oppgaver, har de ulike forutsetninger for å ivareta funksjonene som generalistkommune.

Basert på 40 indikatorer som fanger opp kommunenes lovoppfyllelse innenfor elleve utvalgte tjenesteområder, fant Menon Economics (2022) i rapporten *Ståa i norske kommuner* på vegne av Kommunal- og distriktsdepartementet følgende funn:

- Ingen kommuner oppfyller alle lovkrav.
- Kommunene står sannsynligvis over flere tusen lovkrav.

- Jo mer perifere kommuner, desto lavere grad av lovoppfyllelse.
- Jo mindre kommuner, desto lavere grad av lovoppfyllelse.
- God økonomi kan til en viss grad kompensere – men ikke fullt ut – for de to effektene av sentralitet og størrelse.
- Nesten halvparten av kommunene har ansatt en jurist.
- Eldrebølge, sentralisering og økte krav fra innbyggerne vil forsterke forskjeller mellom kommuner fremover.

Helt overordnet, basert på datagrunnlaget vi fikk tilgang til i arbeidet med Menon Economics (2022), fant vi indikasjoner på at norske kommuner har størst utfordringer med å tilfredsstille lovpålagte oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljøer. For å illustrere utfordringene har det bl.a. blitt vist til en undersøkelse gjennomført av Rambøll på oppdrag for Juristforbundet (Rambøll, 2020). Undersøkelsen viste at 55 prosent av kommunene som besvarte undersøkelsen hadde ansatt én eller flere jurister, og at det var en klar tendens til at de større kommunene oftere hadde jurister enn de mindre. Vi har fått innspill om at bl.a. mangelfull juridisk kompetanse i kommunene kan gå ut over rettsikkerheten til innbyggerne. Statsforvaltere og kommuner vi har snakket med understreker at disse fagområdene er utfordrende for mange kommuner, og at tjenestene krever en viss størrelse for å ivareta krav til kvalitet og avstand til enkeltsaker.

Kommunene mangler også barnehagefaglig kompetanse. I dag er det nærmere 33 prosent av barnehagene som bryter pedagognormen (Utdanningsdirektoratet, 2022) og over 30 kommuner hvor ingen barnehager oppfyller pedagognormen. Det er også flere storkommuner (eksempelvis Lillestrøm, Sandnes, Nordre Follo og Bærum) hvor kun om lag en tredjedel av barnehagene i kommunen har nok barnehagelærere.

Kommunene står sannsynligvis overfor flere tusen konkrete lov- og forskriftskrav, som i praksis betyr at om lag én av fire kommuner møter flere lov- og forskriftskrav enn de har innbyggere. Innspill fra statsforvaltere og kommuner tyder på at det generelt sett oppfattes som at kommunene stilles overfor for mange lovkrav, og at det er krevende for kommunene å ivareta alle krav fullt ut. Det er i seg selv også interessant at verken Menon Economics (2022) eller Generalistkommuneutvalget (NOU 2023: 9) har lyktes i å finne en oversikt over alle krav kommunene stilles overfor. At ingen kommuner i utvalget vi har data for ivaretar alle indikatorer/lovkrav fullt ut, er også en indikasjon på at kommunene stilles overfor et for stort omfang av lovkrav. Menons analyse (Menon Economics, 2022) taler derfor for at det bør gjøres en gjennomgang av det totale omfanget av lov- og forskriftskrav som norske kommuner står ovenfor.

4.2 De foreslåtte lovendringene vil innebære nye oppgaver for kommunene

Gjennom regjeringens forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter vil kommunene få nye oppgaver. Regjeringens forslag er overordnet beskrevet i kapittel 2. Kort oppsummert skal kommunen basert på forslaget fra regjeringen gi forskrift om følgende:

- Beregning av tilskudd for private barnehager og fatte vedtak om tildeling av kommunalt tilskudd én gang i året.
- Beregning av eiendomstilskudd til private barnehager.

Videre åpner regjeringen for at kommunen, hvis de ønsker det, kan gi forskrift om

- åpningstider
- regler om prioritering ved opptak av barn
- krav til pedagogisk bemanning og annen relevant kompetanse

- krav til høyere bemanning
- lavere foreldrebetaling
- maksimalt nivå for kostpenger

Videre kan kommunen også:

- redusere antall barnehageplasser i en barnehage som allerede er godkjent
- sette vilkår med krav til innholdet i barnehagetilbudet når den fatter vedtak om tildeling av tilskudd
- fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen kan holdes tilbake, reduseres eller kreves tilbakebetalt ved brudd på krav i barnehageloven med forskrifter

De private barnehagene får også meldeplikt om flere ting til kommunen. Disse meldingene må behandles i kommunen. Meldeplikten omfatter:

- Private barnehager skal melde fra til kommunen og til kommunen der barnet er bosatt ved opptak av barn fra andre kommuner.
- Private barnehager skal melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet ved overføring av eiendom.

Det er likevel viktig å påpeke at disse nye oppgavene kun vil være relevante i kommuner med private barnehager. Om lag 65 prosent av alle norske kommuner har private barnehager. Kommunene med private barnehager er videre i gjennomsnitt større enn kommuner uten private barnehager - målt i innbyggertall.

4.3 Innføring av lokale forskrifter vil kunne føre til økt ressursbruk samt behov for økt kompetanse og kapasitet i kommunene

Som vist i kapittel 4.2, pålegges kommunene nye oppgaver gjennom forslagene i høringsnotatet. Dette gjelder særlig forskrift om beregning av kommunalt tilskudd og eiendomstilskudd. Samtidig er det høy usikkerhet knyttet til enhver vurdering av hvordan forslagene påvirker ressursbruken i kommunene. Forslagene fra regjeringen er lite detaljerte, og legger opp til store friheter til hvordan kommunene skal tolke og operasjonalisere lovkravene. Uten en mer detaljert analyse rundt hva som er sannsynlig utfall for ulike kommuner, er det utfordrende å konkludere på et samlet anslag for økt ressursbruk.

I hvilken grad kommunene velger å gjøre endringer i dagens regulering er derfor avgjørende for hvordan ressursbruken vil endre seg. Overordnet kan man tenke seg to scenarier som illustrerer ytterpunktene i endret ressursbruk:

- **Lavt scenario:** I dette scenarioet vil kommunen kun gjennomføre de lovpålagte forskriftsendringene med minst mulig ressursbruk. Dette innebærer at kommunen i stor grad fortsetter med dagens finansieringsordning, og gjør tilnærmet ingen endringer i reguleringen for øvrig.
- **Høyt scenario:** I dette scenarioet vil kommunen, i tillegg til å gjennomføre de lovpålagte forskriftsendringene, også ta i bruk noen av de andre virkemidlene.

4.3.1 Økt ressursbruk i lavt scenario

I høringsforlaget foreslås det at kommunene blir pålagt å gi forskrift om beregning av tilskudd, herunder beregning av driftstilskudd og eiendomstilskudd. Det lovpålagte forskriftsarbeidet vil i seg selv kreve mer administrativt arbeid fra kommunenes side enn dagens regulering..

Videre vil en overføring av forskrift om beregning av tilskudd fra nasjonalt nivå til kommunalt nivå, omgjøre én overordnet nasjonal prosess omhandlende forskriften til 227 lokale prosesser¹ for fastsettelse av forskrifter. Ved å innføre lokale forskrifter åpnes det i større grad opp for en forhandlingsprosess i kommunene, blant annet ved at de private barnehagene engasjerer seg i høringer samt klager på vedtak som er fattet. Dette vil sannsynligvis kreve økt ressursbruk i kommunene.

Dette kan illustreres ytterligere gjennom økonomisk kontraktsteori. Forholdet mellom kommunene og de private barnehagene kan nemlig beskrives som *relasjonsavhengig med ufullstendig kontrakter*. Kontrakten beskriver avtalen om å levere barnehagetjenester. Samtidig er den *relasjonsavhengig* fordi private barnehager er kommunenes eneste alternativ for å levere full barnehagedekning på kort sikt², og den er *ufullstendig* fordi den ikke nødvendigvis tar høyde for endringer i driftsforhold og uforutsette hendelser (Nilssen, 2005). Sistnevnte har vi sett mye av den senere tiden (eksempelvis covid-19-pandemien og økte strømpriser). Denne situasjonen gir private barnehageeiere insentiver til reforhandlinger av kontraktene, ettersom de private barnehagene vil ha grunnlag for å stadig reforhandle forskriften ved endring i driftsforhold eller andre uforutsette hendelser. Konsekvensene er merarbeid i kommuner med private barnehager.

Dette er allerede et problem i dagens ordning. Selv om det i dag finnes en nasjonal forskrift for hvordan tilskuddet beregnes, må likevel tilskuddene årlig fastsettes i hver enkelt kommune. På grunn av feil og mangler i hvordan de nasjonale forskriftene er implementert lokalt, er det allerede i dag klagebehandling i flere kommuner. PBL gjennomfører blant annet årlige kontroller av kommunenes satsvedtak. Denne kontrollen resulterte i at tilskuddene til de private barnehagene ble økt med 257 millioner kroner i treårsperioden mellom 2018 og 2020, noe som viser at det i dag gjøres betydelige feil i satsvedtakene.³

4.3.2 Økt ressursbruk i høyt scenario

Velger kommunene å også ta i bruk de foreslåtte virkemidlene de ikke er pålagt å innføre, er det sannsynlig at ressursbruken kan øke vesentlig utover ressursbruken som påløper i lavt scenario. For å illustrere dette har vi under listet opp et utvalg av disse forslagene og hvordan de kan føre til økt ressursbruk i kommunene:

- **Adgang til å stille vilkår ved tildeling av tilskudd:** Dette kan komplisere tilskuddsprosessen, både ved at man må bruke ressurser på å fastsette *hvilke* vilkår som skal stilles, og hvordan eventuell oppfyllelse av vilkårene skal gi utslag i tilskuddstildelingen. I tillegg må nødvendigvis kommunen bruke ressurser på å følge opp om vilkårene blir fulgt.
- **Adgang til å stille vilkår ved godkjenning av barnehager:** Forslaget kan medføre mange av de samme kostnadsøkningene som beskrevet i kulepunktet over: kommunen må fastsette vilkårene, samt bruke ressurser på å kontrollere om de er oppfylt før godkjenning.
- **Mulighet til å redusere antall barnehageplasser en barnehage er godkjent for:** Dette kan føre til økt ressursbruk blant annet ved at kommunen må bruke ressurser på å bestemme hvilke plasser som skal legges ned, og hvorfor. Samtidig må de trolig bruke mer ressurser på klagebehandling.
- **Godkjenning av endringer som går utover rammene i godkjenningen:** Dette vil sannsynligvis føre til økt ressursbruk til veiledning, vedtak og klagebehandling.

¹ Siden det er 227 kommuner med private barnehager i dag.

² Om de private barnehagene velger å legge ned driften på grunnlag av kommunens tilskuddsmodell eller vilkår, vil dette påføre kommunen utfordringer med å levere sine lovpålagte velferdstjenester på kort sikt.

³ <https://www.barnehage.no/barnehager-kommunale-feil-pbl/100-kommuner-beregnet-tilskuddene-feil-alvorlig-og-helt-uakseptabelt/252348>

I tillegg til forslagene nevnt i listen over, vil flere av de øvrige forslagene i høringsnotatet også kunne føre til økt ressursbruk i kommunen. Listen er derfor ikke dekkende for å beskrive forhold som kan øke den totale økningen i ressursbruken.

4.4 Mange kommuner vil ikke ha kapasitet og kompetanse til å følge opp lovforslagene etter intensjonen

Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren) betyr som beskrevet over at kommunene med private barnehager får flere oppgaver. Sett i sammenheng med at kommunene i utgangspunktet har utfordringer med å løse lovpålagte oppgaver i dag, innebærer sannsynligvis forslaget at kommunene også vil ha utfordringer med å løse de foreslåtte oppgavene.

I den grad kommunene med private barnehager har kapasitet og kompetanse til å gjennomføre oppgavene vil forslaget bety økt ressursbruk. Basert på at forslaget er provenynøytralt og derfor ikke omfatter økt rammetilskudd, betyr det at forslaget har konsekvenser for kommunenes handlingsrom og at man er nødt til å nedprioritere andre oppgaver i kommunen, eksempelvis andre barnehageoppgaver. For kommuner med private barnehager som ikke har kompetanse og kapasitet til å løse oppgavene godt, betyr det enten dårlig oppgaveløsning eller at kommunen må kjøpe tjenester i markedet. Kjøp av tjenester, i den grad det er et relevant alternativ for kommunene, går på bekostning av andre oppgaver i kommunen. Kombinasjonen av mangel på barnehagefaglig kompetanse i kommunen og økt behov for barnehagefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen kan redusere barnehagefaglig kompetanse i barnehagene i kommunen. Dette må sees i sammenheng med at det i dag er nærmere 33 prosent av barnehagene som bryter pedagognormen (Utdanningsdirektoratet, 2022).

Dårlig/ufullstendig oppgaveløsning kan også bety konsekvenser for kommunene, for eksempel knyttet til vedtak om årlig driftstilskudd. I den grad kommunene ikke har tatt stilling til uforutsette hendelser i vedtakene (eksempelvis pandemi og økte strømpriser), vil uforutsette hendelser, som vi har sett mye av den siste tiden, gi grunnlag for at barnehageeiere har insentiver til å reforhandle vedtakene. Disse reforhandlingene, i den grad de skjer, kan både være tidkrevende og bidra til redusert søkelys på andre kommunale oppgaver. Oppsummert er det derfor gode argumenter for at forslag til endring i barnehageloven med forskrifter påfører kommunesektoren generelt, og kommuner med private barnehager spesielt, merarbeid som ikke kompenseres for.

Samtidig er det mulig å se for seg at kommunene, for å unngå økt ressursbruk forbundet med kommunal styring av private barnehager, bygger opp egen barnehagekapasitet og avskaffer/nedskalere omfanget av private barnehager i kommunen. Dette er i liten grad en løsning på kort sikt, siden kommunene vil ha utfordringer med å bygge opp egen barnehagekapasitet for å erstatte det private tilbudet på kort sikt. En slik omstilling tar tid, spesielt i store kommuner med solid innslag av private barnehager. Omstilling av barnehagetilbudet fra et privat til et offentlig tilbud vil naturligvis også koste kommunene ressurser, på bekostning av andre oppgaver.

I tillegg til å nedskalere det private barnehagetilbudet direkte, kan man også se for seg en situasjon der kommunene reduserer tilskuddene til de private barnehagene for å dekke inn de økte administrasjonskostnadene. Dette vil på sikt også føre til en nedskalering av det private barnehagetilbudet.

Det er også verdt å minne om at de private barnehagene i norske kommuner har en rekke fordeler (se Menon Economics, 2023). Private barnehager bidrar til mer kostnadseffektiv barnehagedrift, et mer mangfoldig barnehagetilbud og større valgmuligheter for foreldre. I den grad disse samfunnsøkonomiske verdiene verdsettes lokalt er det ikke politisk handlingsrom til å gjennomføre omstillingen.

Samlet sett er vår vurdering at forslaget vil svekke norske kommuners økonomiske handlingsrom og evne til å løse lovpålagte oppgaver, alt annet likt.

5 Avsluttende kommentar

I sitt utkast til høringssvar til forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter skriver KS (KS, 2023) at: «... Lovforslagene innebærer at eventuelle administrative konsekvenser i kommunene vil veies opp av fordelene ved å få et mer helhetlig styringsansvar og større handlingsrom, blant annet når det gjelder finansieringen av private barnehager. Hvordan handlingsrommet og de administrative ressursene benyttes vil variere lokalt.»

Dette betyr at KS godtar forslaget om provenyn ytralitet og mener at fordelene ved økt lokalt selvstyre veier opp for de administrative konsekvensene. Utfordringen i norske kommuner er imidlertid at omfanget av lovkrav og oppgaver som skal løses er større enn hva kommunene evner å løse i dag. Til et fast budsjett betyr det at andre lovpålagte oppgaver må nedprioriteres. Slik sett vil forslaget om økt lokal bestemmelsesrett redusere kommunenes økonomiske handlingsrom. Det kan derfor argumenteres for at økt lokalt oppgaveansvar som et minimum bør følges opp av økt rammetilskudd, som står i stil med den økte oppgavebelastningen. St a i norske kommuner (Pedersen, Kjelsaas, Halvorsen, & Aalen, 2022) og Generalistkommuneutvalget (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2023) taler imidlertid for at det sannsynligvis ikke er tilstrekkelig å gi kommunene mer i rammetilskudd. Det mest naturlige nå, gitt de store utfordringene kommunene står overfor, ville vært å redusere den kommunale oppgavebelastningen.

Vår vurdering er at forslaget til endringer i barnehageloven øker kommunenes oppgavebelastning og skaper en større misbalanse mellom kommunenes lovpålagte oppgaver og kommunenes forutsetninger for å løse dem. Konsekvensen av forslaget vil derfor bidra til at kommunene i mindre grad evner å oppfylle lovpålagte oppgaver som ikke er tatt i betraktning.

Referanseliste

- BDO. (2019). *Rapport om differensiering av driftstilskudd til private barnehager for kunnskapsdepartementet.*
- BDO. (2023a). *Kostnadsanalyse av kommunale og private barnehager.*
- BDO. (2023b). *Finansiering og regulering av private barnehagers eiendomskostnader.*
- BDO. (2023c). *Alternative finansieringsmodeller for driftstilskudd til private barnehager.*
- Bergundhaugen, A. (2022, september). *Nye tall viser massiv underdekning på pensjon: Halvparten får ikke nok.* Hentet fra barnehage.no: <https://www.barnehage.no/finansiering-pensjon-pensjonstilskudd/nye-tall-viser-massiv-underdekning-pa-pensjon-halvparten-far-ikke-nok/236094>
- DFØ. (2023). *Veileder til utredningsinstruksen.* Hentet fra Utredning og analyse av statlige tiltak: <https://dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/veileder-til-utredningsinstruksen/2-krav-til-innhold-i-beslutningsgrunnlaget>
- Hart, O. (1989). An Economist's Perspective on the Theory of the Firm. *Colombia Law Review*, 89(7), ss. 1757-1774.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *NOU 2023:9 Generalistkommunesystemet — Likt ansvar – ulike forutsetninger.*
- KS. (2023). *Høringssvar Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren).* Dokumentnr.: 23/04449-2.
- Kunnskapsdepartementet. (2023). *Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5bf0d0ed9f7442cdb630c749abb8959/no/pdfs/barnehag-en-for-en-ny-tid.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2023). *Høringsnotat - Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren).*
- Lunder, T. E., & Eika, B. (2019). *Kostnader i barnehager 2017.*
- Nærings- og fiskeridepartementet. (2020). *2020:13 NOU Private aktører i velferdsstaten — Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester.* Nærings- og fiskeridepartementet.
- Nilssen, T. (2005). *Ufullstendige kontrakter.* Hentet fra uio.no: <https://www.uio.no/studier/emner/sv/oekonomi/ECON1810/h05/undervisningsmateriale/Forelesning8.pdf>
- PBL. (2023, juni). *PBL og fagforeningene ber statsråden sikre at private barnehager får sine pensjonskostnader dekket.* Hentet fra PBL: Aktuelt: <https://www.pbl.no/aktuelt/tilskudd-og-barnehagedrift/okonomi/pbl-og-fagforeningene-ber-statsraden-sikre-at-private-barnehager-far-sine-pensjonskostnader-dekket/>
- Pedersem, S., Winther-Larsen, S., Røddal, M., & Ljøgdott von Hanno, I. (2023). *Størrelse teller - En kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge.* Menon Economics.

- Pedersen, S., Karttinen, E., Vinter, C. A., Moe, O. D., & von Hanno, I. L. (2023). *Menon-publikasjon nr. 62/2023 Den samfunnsøkonomiske verdien av private barnehager.*
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C., & Aalen, P. (2022). *Ståa i norske kommuner - En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver.* Menon Economics.
- PWC. (2015). *Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager.*
- Rambøll. (2020). *Kommuneundersøkelsen – hovedfunn.*
<https://www.juristforbundet.no/globalassets/dokumenter/organisasjon/kommune/kommunprosjekt/kommuneundersokelsen.pdf> .
- Statistisk sentralbyrå. (2023, November 20). *Artikler for regnskap for private barnehager.* Hentet fra Forside/Utdanning: <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/regnskap-for-private-barnehager/artikler/3-av-5-private-barnehager-med-overskudd>
- Storberget, K., Eriksson, M. E., Aasen, A.-D. N., Monsbakken, C., Rokkan, E., & Schade, S. M. (2021). *Du er henta! Finansiering av private barnehager.* Kunnskapsdepartementet.
- Utdanningsdirektoratet. (2022). *Statistikk - pedagognorm.*
- Utdanningsdirektoratet. (2023, Desember). *Antall barn i barnehagen - alder.* Hentet fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/antall-barn-bhg-alder/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023). *Private barnehager – ikke en og samme ting.* Hentet fra Udir.no: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/private-barnehager-ikke-en-og-samme-ting/>

Vedlegg A – Dagens finansieringsordning av private barnehager

Finansiering av private barnehager er regulert i barnehageloven. Private barnehager har i dag to inntektskilder: offentlige tilskudd fra kommunen og foreldrebetaling. Det offentlige tilskuddet gis fra kommunen gjennom rammetilskuddet. Når det gjelder foreldrebetalingen, fastsetter Stortinget hvert år en makspris barnehagene kan ta. Denne er felles for både kommunale og private barnehager, og er per 1. januar 2023 fastsatt til 3 000 kroner per måned.

Kommunene har etter 2011 stått fritt til å ikke godkjenne søknader om etablering eller utvidelse av private barnehager. Private barnehager uten godkjenning har heller ikke rett på offentlig tilskudd. Samtidig har kommunen en forskriftsfestet plikt til å likebehandle de private barnehagene med de kommunale barnehagene dersom barnehagen *allerede er godkjent*. Dette innebærer at når kommunen først har innvilget tilskudd til en (godkjent) privat barnehage, er kommunen pliktig til å gi barnehagen tilskudd så lenge barnehagen er i drift. Tilskuddssatsene beregnes per barn som har opphold i den private barnehagen, og differensieres etter små (0-2 år) og store (3-6 år) barn. Satsene skal vedtas av kommunene senest 31. oktober i året før tilskuddsåret. Tilskudd per barn beregnes på bakgrunn av tre størrelser:

- Gjennomsnittlige kostnader i kommunale barnehager i kommunen barnehagen ligger i.
- Gjennomsnittlige kostnader blant private barnehager i Norge i private barnehager.
- Faste, prosentvise påslag av ulike kostnadsstørrelser.

Det offentlige tilskuddet til private barnehager består videre av et driftstilskudd og et kapitaltilskudd.

Driftstilskuddet er beregnet ut ifra de gjennomsnittlige driftsutgiftene i kommunens egne barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Driftstilskuddet må altså beregnes i hver kommune. Det er derimot fastsatt nasjonalt at driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige «ordinære driftsutgifter per heltidsplass i ordinære kommunale barnehager». Det er de kommunale barnehagenes to år gamle regnskap som utgjør beregningsgrunnlaget for driftstilskuddene ettersom det tar tid før endelig regnskap foreligger. For familiebarnehager og åpne barnehager gjelder egne satser. Videre skal barn under tre år vektas 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Dette gjør at tilskuddet til barn under tre år er litt over dobbelt så høyt som tilskuddet til barn over tre år.

I driftstilskuddet inkluderes også et eget påslag for administrasjons- og pensjonsutgifter, se under. Disse er derimot ikke spesifisert i vedtaksbrevet til de private barnehagene. De private barnehagene får altså ikke oppgitt hvor mye henholdsvis administrasjonstilskuddet og pensjonstilskuddet utgjør av driftstilskuddet, utover det som fremkommer av forskriften.

Administrasjonspåslaget på driftstilskuddet skal være tilsvarende 4,3 prosent av de gjennomsnittlige brutto driftsutgiftene i de kommunale barnehagene. Påslaget skal dekke utgifter kommunen har tilknyttet kommunal barnehagedrift, men som ikke inngår i de kommunale driftskostnadene. Ettersom faktiske administrasjonskostnader tilknyttet kommunale barnehager ikke finnes oppført, brukes et anslag på hvor stor andel disse utgjør av driftsutgifter.

Pensjonspåslaget på driftstilskuddet er i dag en del av driftstilskuddet til de private barnehagene. Pensjonstilskuddet skal fra 2024 tilsvare 10 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften, for alle private barnehager. I 2022 og 2023 er denne

satsen henholdsvis 12 og 11 prosent for enkeltstående barnehager, og 10 prosent for barnehager som er en del av et konsern. Pensjonstilskuddet tilsvarer altså ikke pensjonsutgiftene i kommunale barnehager. Grunnen til at pensjonstilskuddet ikke er tilsvarende pensjonsutgiftene i kommunale barnehager, er at man mener dette vil overkompensere de private barnehagene, ettersom de kommunale barnehagene angivelig har høyere pensjonskostnader enn de private. Dette er blant annet basert på en rapport av Telemarksforskning fra 2019 (Lunder & Eika, 2019) som viste at 94 prosent av de private barnehagene fikk høyere tilskudd til pensjon enn det de faktisk hadde i pensjonsutgifter. Samtidig viser tall fra PBL at omtrent halvparten av de private barnehagene i PBLs tariffområde ikke fikk dekket sine reelle pensjonskostnader i 2022 gjennom pensjonspåslaget (PBL, 2023). Private barnehager som har høyere pensjonsutgifter enn det som dekkes av påslaget, har etter søknad krav på å få dekket pensjonsutgiftene opp til kommunens pensjonsutgift per heltidsstilling i egne tilsvarende barnehager. Per august 2022 hadde PBL søkt om slik inndekking av pensjonskostnadene på vegne av 619 av medlemsbarnehagene. Dette var tilsvarende omtrent 58 prosent av det PBL hadde regnet seg frem til at barnehagene totalt kunne søke om (Bergundhaugen, 2022).

Kapitaltilskuddet skal i dag dekke private barnehagers kapitalkostnader, definert som kapitalslit (målt ved avskrivninger) og kapitalavkastning (rentekostnader). Tilskuddet skal baseres på kommunale kapitalkostnader. Ettersom kommunale kapitalkostnader ikke er fullt ut dokumentert i kommunale regnskap, og det er ulik regnskapspraksis i kommunal og privat sektor, brukes i dag et beregnet estimat for de kommunale barnehagenes kapitalkostnader, differensiert etter byggeår. Årsaken til å differensiere på byggeår kommer av at anskaffelseskostnaden per bygg virker å variere fra år til år. Estimaten er gjort av Telemarksforskning, og er basert på statistikk fra Husbanken og SSB. Usikkerheten i estimatene er betydelig, og både Telemarksforskning og andre i sektoren har kommet med innspill på at grunnlaget for estimatene er delvis utdaterte (BDO, 2023b).

Vedlegg B – Om kunnskapsgrunnlaget og andre relevante rapporter

Velferdstjenesteutvalget

Velferdstjenesteutvalget analyserte bruken av private velferdstjenester i Norge, deres pengestrømmer og lønnsomhet, samt anbefalte tiltak for å bidra til en mer samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk blant de offentlig finansierte velferdstjenestene. I tillegg skulle utvalget foreslå løsninger for at offentlige midler i størst mulig grad blir brukt til produksjon av faktisk velferd (Nærings- og fiskeridepartementet, 2020).

Utvalget kom med en rekke anbefalinger om endringer i finansieringsordningen av private barnehager. Forslagene var basert på den økonomiske situasjonen til barnehagene, utvikling i sektoren, og andre forhold ved barnehagetilbudet. Utvalget utredet ikke forslagene, men baserte seg på eksisterende forskning.

Storberget-utvalget

Storberget-utvalget var et hurtigarbeidende ekspertutvalg som fikk i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å beskrive og vurdere fordeler og ulemper med dagens finansieringsordning, samt komme med forslag til endringer i regelverket. Arbeidet skulle bygge videre på kunnskapsgrunnlaget fra Velferdstjenesteutvalget. Utvalget presenterer i slutten av rapporten forslag til to alternative finansieringsmodeller. Den første støttes av utvalgets flertall, mens den andre støttes av utvalgets mindretall.

I likhet med Velferdstjenesteutvalget utreder Storberget-utvalget i liten grad de ulike forslagene, men diskuterer heller kvalitativt hvilke konsekvenser forslagene kan få basert på eksisterende forskning. Utvalget anbefaler at flere av de foreslåtte tiltakene utredes videre av Kunnskapsdepartementet. Et annet viktig element er at utvalget spesifikt skriver at de ikke kjenner til at det er gjort vurderinger av den samlede samfunnsøkonomiske besparelsen private barnehager bidrar med, noe som i seg selv er en stor mangel i utredningen (side 154).

Rapport om differensiering av driftstilskudd til private barnehager for kunnskapsdepartementet

I rapporten (BDO, 2019) evaluerer BDO nye finansieringsmodeller for private barnehager, blant annet en modell basert på friskolenes driftstilskuddsberegning, som gir differensierte satser basert på barnehagens størrelse. De vurderer også knekkpunktmodeller, som endrer tilskuddssatsen ved visse barnetall, og grunntilskuddsmodeller, som kombinerer et fast beløp med en variabel sats per barn. Disse alternativene er analysert i forhold til den eksisterende finansieringsordningen.

I analysene gjør BDO et grundig arbeid der de blant annet vurderer kvantitativt de økonomiske konsekvensene modellene vil få for de private barnehagene. I tillegg gjør de en kvalitativ vurdering av blant annet administrative konsekvenser i form av eventuelt merarbeid og eventuelle praktiske utfordringer.

Analysene viser at modellene favoriserer mindre barnehager gjennom omfordeling, men likevel ikke er overlegne dagens system. BDO finner at alle de vurderte modellene krever mer arbeid, er mer komplekse og skaper tilpasningsinsentiver som kan være vanskelige å administrere. De konkluderer videre med at det bør innhentes mer strukturert og analyserbar data før en eventuell implementering av differensierte satser eller grunntilskudd.

Finansiering og regulering av private barnehagers eiendomskostnader 2016-2021

Rapporten ser på i hvilken grad private barnehager får dekket sine eiendomskostnader gjennom de offentlige tilskuddene som er ment for å dekke disse. Rapporten viser at dekningsgraden⁴ har falt over tid og er lavere for leietakere. Dekningsgraden er særlig lav blant barnehager som leier bygg internt i konsern eller av andre nærstående. De konkluderer også med at størrelse og etableringsår påvirker dekningsgraden. Basert på funnene trekker BDO slutninger rundt svakheter ved dagens tilskuddsordning.

Det er derimot noen elementer ved analysen som gjør at man kan stille spørsmålstegn ved troverdigheten til disse slutningene. For det første inkluderer ikke BDO egenkapitalkostnaden til barnehagene når de sammenligner tilskuddet til barnehagene og eiendomskostnadene. Dette gjør at BDO overvurderer dekningsgraden i de private barnehagene. Videre er det en svakhet ved analysen at den ikke kontrollerer for flere faktorer samtidig, men kun ser på korrelasjoner mellom dekningsgrad og enkeltforhold ved barnehagene. Dette gjør at man må være forsiktig med å konkludere basert på funnene.

Kostnadsanalyse av kommunale og private barnehager

I rapporten sammenligner BDO kostnader og aktiviteter i private og kommunale barnehager. Rapporten konkluderer med at kommunale barnehager har høyere lønnskostnader, men lavere eiendoms- og administrasjonskostnader enn private. De observerer også at private barnehager legger mer tid i pedagogisk aktivitet enn kommunale.

I analysen oppgir BDO at de kontrollerer for variabler som kan påvirke kostnadsforskjellene. I dette legger de at de deskriptivt har sett på om det er store forskjeller (i makro) mellom private og kommunale barnehager knyttet til antall barn, årsverk, størrelse, etc. Basert på denne deskriptive statistikken konkluderer de med at kostnadsforskjellene de observerer er bestemt av eierskap. De har derimot ikke gjort noen statistiske analyser, og kontrollerer dermed ikke for andre faktorer enn eierskap som kan påvirke kostnadsforskjellene, for eksempler kommunespesifikke størrelser, eller ansattes ansiennitet.

Alternative finansieringsmodeller for driftstilskudd til private barnehager

I rapporten presenterer BDO ulike alternative tilskuddsmodeller, og vurderer disse opp mot forutsetninger og vurderingskriterier basert på ambisjonene i regjeringens barnehagestrategi. Modellene er med andre ord vurdert med utgangspunkt i en politisk målsetting.

Virkningene som er vurdert av BDO for de alternative tilskuddsmodellene er:

- Kommunal styring og prioritering
- Likeverdig barnehagetilbud
- Kostnads- og resultateffektivitet i både de private barnehagene og kommunene
- Fleksibilitet, treffsikkerhet, etterprøvnbarhet og enkelhet for private barnehager, kommuner og staten

Oppsummert konkluderer BDO med at:

- Kommunen burde kunne velge måte å beregne utgangssatsen på.

⁴ Med dekningsgrad menes i hvilken grad tilskuddet til eiendom dekker eiendomskostnadene til barnehagen. Høyere dekningsgrad betyr derfor høyere dekning av kostnader.

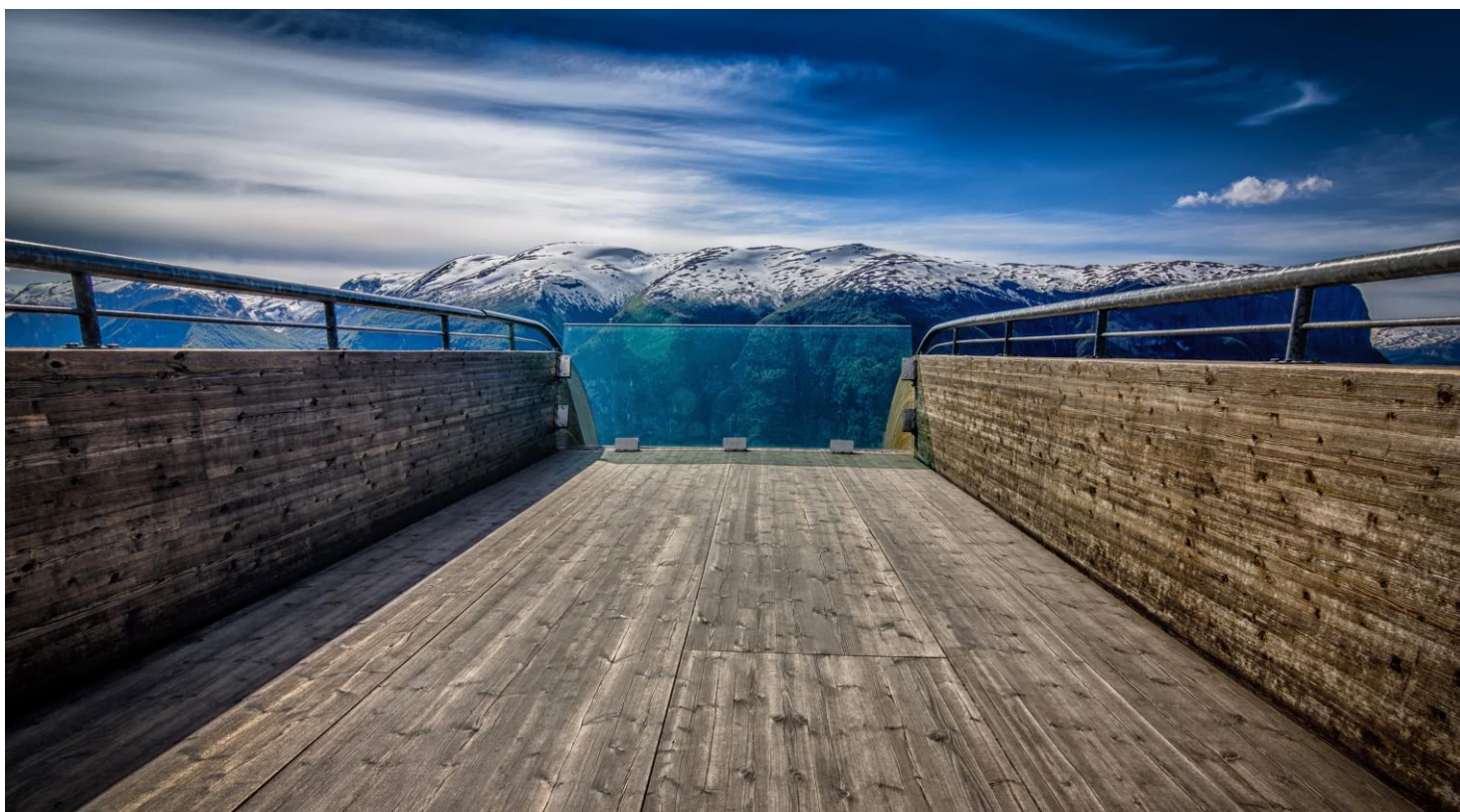
- Det er vanskelig å vurdere hvilken av de foreslåtte modellene som er best. Hvilken modell som vurderes som best avhenger av hvordan man vektlegger de ulike kriteriene.
- Kommunen må, uavhengig av valg av modell, beslutte kriterier for fordeling av tilskudd.
- Det anbefales ikke å innføre en aktivitetsbasert finansieringsmodell.

Samfunnsverdien av private barnehager

Menon har i rapporten vurdert Menon hvordan de private barnehagene har bidratt historisk, bidrar i dag og kan komme til å bidra i fremtiden. Bakgrunnen for oppdraget var at det i 2023 var 20 år siden barnehageforliket med målet om å sikre full barnehagedekning for alle barn i Norge. Året 2023 var også PBLs 30-årsjubileum. I rapporten undersøkte vi de private barnehagenes bidrag til dekningsgraden etter barnehageforliket. Videre undersøkte vi deres bidrag til mangfoldet i barnehagesektoren, kvaliteten i barnehagetilbudet, kostnadseffektiviteten og påvirkning på offentlig ressursbruk. Vi la også frem en vurdering av hvordan dette bidraget kunne komme til å utvikle seg i fremtiden.

Basert på tilgjengelig statistikk for alle barnehager i Norge, har vi undersøkt om det er kvalitetsforskjeller mellom private og kommunale barnehager. Når vi kontrollerer for forhold som påvirker barnehagenes forutsetninger for å levere kvalitet, finner vi at private barnehager ikke skiller seg nevneverdig fra kommunale barnehager. Private barnehager bidrar imidlertid til en mer mangfoldig barnehagesektor og større valgmuligheter for foreldrene.

Basert på statistisk analyse av kostnadsvariasjoner mellom private og kommunale barnehager finner vi videre at de private barnehagene driftes mer kostnadseffektivt enn de kommunale. Dette er en samfunnsøkonomisk gevinst fordi ressursbruken alternativt ville vært brukt i kommunale barnehager uten å gi noe tilbake i form av økt kvalitet. Vi finner også at de private barnehagene i gjennomsnitt får mindre tilskudd fra det offentlige. Sammenlignet med en situasjon uten private aktører er derfor det offentlige finansieringsbehovet lavere.



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter.

Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked.

Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no