

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO
postmottak@kd.dep.no

Bodø, 20. september 2021

Høring om Storberget-utvalgets rapport om fremtidig finansiering av private barnehager

PBL (Private Barnehagers Landsforbund) viser til Kunnskapsdepartementets høring om Storberget-utvalgets rapport om fremtidig finansiering av private barnehager, med høringsfrist 1. oktober.

PBL har 2.120 medlemsbarnehager med om lag 117.000 barn og 36.000 ansatte i 217 kommuner. Til sammen er det om lag 135.000 barn i private barnehager i Norge. PBL er med det Norges klart største interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for private barnehager.

PBLs medlemmer representerer en betydelig del av mangfoldet i barnehagesektoren og organiserer både små og store aktører – og barnehager med ulike organisasjonsformer og pedagogiske profiler. Litt over halvparten av medlemsbarnehagene er enkeltstående barnehager, og resten inngår i organisasjoner med fra to til 230 barnehager. Medlemsbarnehagene til PBL er organisert som selskaper (60 prosent), stiftelser (9 prosent) og foreninger (31 prosent).

Medlemmene representerer et stort mangfold av ulike tilbud, med og uten profil, som friluftsbarnhager, steinerbarnehager, gårdsbarnehager og livssynsbarnhager, for å nevne noen.

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

Betydningen av gode barnehager

Barnehager av høy kvalitet kan ha stor innvirkning på det enkelte barns utvikling. Sikring av høy kvalitet på barnehagetilbudet har dessuten samfunnsmessige positive effekter.

Blant annet i Meld. St. 6 (2019-2020) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO* vises det til at internasjonal og norsk forskning slår fast at årene fra 0 til 6 år er helt avgjørende for barns utvikling, og at gode barnehager har en positiv innvirkning på alle aspekter av denne.

Barnehager med høy kvalitet har positiv innvirkning på barnas sosiale kompetanse, barnas evne til selvregulering og andre grunnleggende ferdigheter blant annet i matematikk og språk. Gode barnehager bidrar til å redusere frafall senere i utdanningsløpet, øker sjansen for å delta i yrkeslivet som voksen og minsker behovet for sosiale tjenester.

Barnehager med høy kvalitet er særlig viktig for barn fra levekårsutsatte familier, sårbare barn og barn med særlig behov for tilrettelegging.

I tillegg til betydningen gode barnehager har for det enkelte barn, har James J. Heckman, nobelprisvinner i økonomi, vist at det er [samfunnsøkonomisk lønnsomt](#) å investere tidlig i et barns oppvekst.

Betydningen av trygg og forutsigbar finansiering

Storberget-utvalget skriver at *«forutsigbarhet og langsiktighet er en forutsetning for å kunne drive gode barnehager, tiltrekke seg og beholde kvalifiserte ansatte, ivareta kvaliteten på leke- og oppholdsarealer og for å utvikle høyere og jevnere kvalitet i sektoren, til beste for barna i barnehagene.»*

Skal langsiktighet kunne ivaretas, må det være mekanismer i finansieringssystemet som sikrer barnehagene forutsigbare rammer.

PBLs arbeid i Storberget-utvalget har handlet om hvordan en ny finansieringsordning kan bidra til å styrke kvaliteten og ivareta mangfoldet i barnehagesektoren.

Vi vil på det sterkeste advare mot en finansieringsordning som åpner for forskjellsbehandling og fjerner mekanismene for forutsigbarhet. Det vil gå ut over barn, foreldre, ansatte, barnehageeiere og samfunnet som helhet. Derfor kan vi ikke støtte Storberget-utvalgets flertalls forslag til finansieringsmodell.

For PBL er det uaktuelt å kompromisse på kvaliteten på tilbudet til barna og forutsigbarheten for ansatte og eiere, slik vi mener at flertallet i utvalget har gjort.

Derfor har vi i utvalget lansert en alternativ finansieringsmodell med mekanismer som ivaretar kvalitetsutvikling, mangfold og forutsigbarhet, og samtidig styrker kommunenes muligheter til å stille tydelige krav både til kommunale og private barnehager.

Vi mener Kvalitets- og mangfoldsmodellen representerer en etterlengtet utvikling av dagens finansieringssystem, samtidig som den er et svært godt utgangspunkt for å bygge en fremtidig barnehagesektor. Dette vil vi utdype nærmere i dette høringssvaret.

1. Private barnehager i Norge

1.1 Innledning

For 20 år siden gikk om lag 193.000 barn i norske barnehager. Bare 6 av 10 barn i barnehagealder hadde tilbud om plass. Mellom 20.000 og 30.000 barn sto på venteliste, men det reelle behovet var enda mye større.

Gjennom barnehageforliket fikk kommuner og ulike private aktører insentiver til å sette fart på utbyggingen av nye barnehageplasser. Og i tiårsperioden fra 2003 til 2013 ble kapasiteten i barnehagesektoren økt med mer enn 80.000 plasser.

I noen av de viktigste utbyggingsårene sto private etableringer for nesten to av tre nye plasser.

Barnehageforlikets «far», Øystein Djupedal (SV), uttalte i 2006, som kunnskapsminister:

"Vi er veldig avhengige av de private utbyggerne. De stod i fjor for hele 70 prosent av barnehageutbyggingen. Det er jeg veldig glad for, og jeg har all mulig grunn til å rose alle de private som bygger barnehager."

I 2020 gikk 92,8 prosent av alle barn mellom ett og fem år i barnehage. I alderen 3-5 år er tallet 97,3 prosent.

1.2 Private barnehager er god velferd

I dag utgjør private barnehager om lag 50 prosent av barnehagesektoren. Alle typer private barnehager har i årene etter barnehageforliket gjort en betydelig innsats i en av de mest vellykkede velferdsreformer i moderne tid.

For 20 år siden var tusenvis av småbarn overlatt til dagmammaer uten noen form for pedagogisk bakgrunn eller offentlig kontroll. Alternativet var at foreldre, oftest mødre, ble tvunget til å jobbe deltid eller bli hjemmевærende mens de ventet på en barnehageplass.

I dag er barnehageplass en selvfølge for de aller fleste. Ordet dagmamma er faset ut av norsk dagligtale. Gode barnehager bidrar først og fremst til at barn får en god barndom. I tillegg bidrar de til økt sysselsetting blant kvinner, økt likestilling, til integrering og sosial utjevning og til at ambisjoner om tidlig innsats kan settes ut i livet – til beste for barn, familier og samfunnet som helhet.

Det finnes i dag ingen indikasjoner på at private barnehager gir barna og familiene et tilbud av lavere kvalitet enn det som kommunale barnehager gir. Tvert imot:

- En minst like høy andel private som kommunale barnehager oppfyller bemanningsnormen.
- En minst like høy andel private som kommunale barnehager oppfyller pedagognormen.
- Private barnehager representerer et stort mangfold, både når det gjelder størrelse, eierskap og innhold.
- Private barnehager har siden 2012 hatt systematisk lavere sykefravær enn kommunale barnehager.
- Minst 95 prosent av de ansatte i private barnehager er omfattet av en tariffavtale som regulerer lønnsvilkår, arbeidsvilkår og tjenestepensjon.
- Private barnehager har minst like fornøyde ansatte som kommunale barnehager.
- Private barnehager har litt mer fornøyde foreldre enn kommunale barnehager.
- Private barnehager sikrer både ansatte og familier mer valgfrihet.

Tall fra Agenda Kaupang viser dessuten at kommunene bruker betydelig mindre penger per barnehageplass i private barnehager sammenlignet med kommunenes egne barnehager. Hvert år sparer dette samfunnet for mer enn to milliarder kroner.

Vi registrerer at flertallet i Storberget-utvalget har gjort et forsøk på å svekke tilliten til Agenda Kaupangs konklusjon. I den forbindelse er det grunn til å påpeke at også tall fra Telemarksforskning viser at det er omtrent ti prosent i forskjell på den offentlige finansieringen av ordinær drift i kommunale og private barnehager.

En gjennomgang av gjennomsnittlige bokførte kostnader i kommunale barnehager i kommuner som har private barnehager, samt gjennomgang av utbetalt driftstilskudd for ordinær drift i private barnehager i disse kommunene, viser følgende:

Dersom offentlige tilskudd til private barnehager, per storbarnsplass, hadde vært på nivå med gjennomsnittlig offentlig finansiering av kommunale barnehager, ville samlet tilskudd vært på cirka 2,2 milliarder kroner mer enn det som faktisk er utbetalt. I tillegg er det et åpent spørsmål hva den egentlige kostnaden til drift av kommunale barnehagebygg er, og hvordan denne kostnaden kan synliggjøres bedre.

Derfor er det en åpenbar konklusjon at bruk av private barnehager er god velferd: De tilbyr gode tjenester til barna og familiene deres, de tilbyr konkurransedyktige lønns- og pensjonsbetingelser til de ansatte, og samtidig sparer private barnehager offentlige budsjetter for flere milliarder hvert eneste år.

[En undersøkelse](#) utført av YouGov på oppdrag fra PBL (2021) viser at store deler av befolkningen anerkjenner innsatsen innen privat velferd generelt og private barnehager spesielt. Noen av funnene:

- Seks av ti mener det er viktig med både offentlige og private barnehager.
- Omtrent halve befolkningen er positive til private aktører i helse- og omsorgssektoren, mens en av fire er negative til slike aktører.
- 44 prosent av befolkningen mener private barnehager som driver med overskudd selv må få bestemme hvordan overskuddet disponeres. 24 prosent er uenige i at de bør dette.

1.3 Tilsvarende nedgang i barnetall

På grunn av fallende fødselstall og lavere innvandring er det nå 15.000 færre barn i barnehage sammenlignet med 2013. Dette innebærer at det i mange kommuner er flere barnehageplasser enn barn i barnehagealder.

PBL registrerer at det i noen miljøer – også blant Storberget-utvalgets flertall – er en oppfatning om at overkapasitet i sektoren fører til nedleggelse av kommunale barnehager ettersom kommunepolitikere ikke kan velge å legge ned private barnehager.

Dette er ikke riktig. Private barnehager får bare opprettholde driften i det omfang som brukerne, altså familiene, ønsker. Dersom det er flere barnehageplasser enn barn, vil de barnehagene som foreldrene foretrekker kunne fylle opp plassene, mens barnehager som foreldrene ikke foretrekker, vil måtte redusere virksomheten.

Realitetene i sektoren er at det siden 2017 er blitt om lag like mange færre barn i private som i kommunale barnehager i Norge. I perioden 2017 til 2020 er det blitt 4.510 færre barn i kommunale barnehager og 4.473 færre barn i private barnehager.

Forskjellen er ikke at flere kommunale barnehageplasser legges ned, men at nedleggelser av barnehager og barnehageavdelinger i kommunalt eierskap oftere kommer på politikernes bord.

En beslektet myte, som hører sammen med diskusjonen om hvem som må justere kapasitet, er misforståelsen om at plasser i private barnehager som ikke tas i bruk koster kommunene noe. Det

er ikke tilfellet. Færre barn gir lavere inntekter til private barnehager. Det er dermed bakgrunnen for de kapasitetsjusteringer som private barnehager gjør, og det i like stor grad som kommunene.

1.4 En mangfoldig sektor

Barnehagesektoren består i dag av et stort mangfold av tilbud, pedagogiske filosofier, profiler og eiere. Dette gir foreldre i mange kommuner store muligheter til å velge det barnehagetilbudet som passer best for deres ønsker, behov og livssituasjon.

Dette mangfoldet kan i stor grad tilskrives de reguleringene som har preget sektoren i årene som har gått siden barnehageforliket.

Tre av fire barnehager med registrert profil – friluftsbarnhager, gårdsbarnehager, montessoribarnhager, livssynsbarnhager etc. – er private.

At alle typer private aktører ble aktivt invitert inn i sektoren, har dessuten ført til at det er et stort mangfold av eiere og organisasjonsformer.

I løpet av de siste 20 årene har stadig flere barnehager blitt en del av organisasjoner med flere barnehager. Men i den forbindelse har det spredd seg noen misforståelser om sektoren.

Blant annet blir det hevdet at antallet barnehager med ideelle organisasjonsformer (SA, stiftelser etc.) er redusert med 71 prosent i perioden 2010-2018.

Tall fra Utdanningsdirektoratet/Basil viser at dette er feil. Antall ordinære barnehager med disse organisasjonsformene har gått ned med 10,5 prosent mellom 2010 og 2018.

Ettersom det samlet sett er blitt færre barnehager de siste årene, er det også relevant å se på hvor stor andel disse barnehagene utgjør av det totale barnehagetilbudet. Blant ordinære private barnehager har andelen barnehager organisert som stiftelser, samvirkeforetak, foreninger og lignende – fra 2010 til 2020 – gått ned fra 43,4 prosent til 39 prosent.

1.5 Flere store aktører – men flertallet av barnehagene er enkeltstående

En viktig årsak til at det er stor offentlig oppmerksomhet rundt finansieringen av private barnehager, er at det de senere år har skjedd en konsolidering i sektoren. I 2013 var syv av ti private barnehager enkeltstående. I 2019 var det seks av ti.

Det er flere årsaker til at flere barnehager enn før er i konsern: Bortfallet av etableringsretten har ført til at det ofte bare er organisasjoner med betydelige økonomiske og administrative muskler som er i stand til å starte nye barnehager. Det er blitt økte krav til profesjonalisering ut over det pedagogikkfaglige. Mange av dem som startet barnehager i årene før og etter barnehageforliket er kommet i en alder der de ønsker å overlate ansvaret for barnehagen til andre.

Fremveksten av store aktører har ført med seg til dels unyanserte debatter om kommersialisering, kjedemakt og pedagogisk standardisering.

Fra PBLs side er det i denne sammenhengen viktig å understreke at store organisasjoner – akkurat som små – bidrar med mye positivt i barnehagesektoren. Større aktører har større muligheter til å bygge fagmiljøer og gjennom større kvalitetssatsinger være lokomotiver for utvikling, til beste for hele sektoren.

Samtidig er det viktig for PBL at barnehager som ønsker å kunne drive alene skal ha gode og forutsigbare rammebetingelser slik at de kan fortsette som enkeltstående barnehager. Alle gode barnehager, som hver på sin måte utgjør det barnehagemangfoldet vi er stolte av, er verdifulle, både for barn, familier og samfunnet som helhet.

I det offentlige ordskiftet ytres det ofte fra politisk hold at man særlig må ivareta interessene til de små og enkeltstående barnehagene.

Derfor er det med undring vi konstaterer at det foreslås reguleringsendringer som er uttrykt å ha den hensikt å bremse konsolideringen av sektoren, men som vil ha motsatt effekt.

Grep som er foreslått vil ramme sektoren bredt.

PBL viser til at Velferdstjenesteutvalgets kartlegging av lønnsomheten i barnehagesektoren, viser at hele 41 prosent av de private barnehagene har en lønnsomhet som er så lav at det truer bærekraften i driften. Dette gjelder barnehager med alle typer organisasjonsformer og eierskap.

Et hvert forslag som kan svekke forutsigbarheten i sektoren, er en vesentlig trussel for disse barnehagene.

1.6 Moderat lønnsomhet i private barnehager

Til forskjell fra kommunale barnehager, må alle private barnehager over tid drive med overskudd for å unngå konkurs eller nedleggelse. Overskuddene må over tid være på et visst nivå for at barnehagene skal kunne utvikle tilbudene, vedlikeholde leke- og oppholdsarealene og ivareta ansattes behov for faglig utvikling og trygge arbeidsplasser.

Spørsmålet om hva som er rimelig overskudd for offentlig finansierte virksomheter, er det politisk uenighet om. Det er også uenighet om i hvilken grad eier av en offentlig finansiert barnehage skal ha råderett over et positivt årsresultat i sin virksomhet.

I dag er mange private barnehager i en svært krevende økonomisk situasjon. Mer enn én av tre private barnehager går hvert år med underskudd. I 2019 var gjennomsnittlig årsresultat i sektoren 2,2 prosent (1,9 prosent hvis man holder enkeltpersonforetakene utenfor). Gjennomsnittlig årsresultat i de største konsernene var på 2,6 prosent.

Dette er ikke mer enn det må være for at barnehagene skal kunne oppfylle sitt samfunnsoppdrag, nå og i fremtiden. Derfor vil det være svært alvorlig for sektoren om pensjonstilskuddet blir redusert med mange hundre millioner kroner, slik flertallet foreslår, uten at det først er foretatt en grundig gjennomgang av helheten i finansieringssystemet.

Vi minner om hva Velferdstjenesteutvalgets leder, professor Kåre Hagen, uttalte da han gjestet Arendalsuka i august i år:

«Kortversjonen, som jeg får mye kjeft for å si, men som fortsatt er kortversjonen og hovedbildet, er at det norske velferdssamfunnet ikke har et lekkasjeproblem i betydningen av at penger bevilget til private aktører lekker ut i privat velferdsprofitt.»

Hagen har i to innlegg i Klassekampen i august/september 2021 utdypet hvorfor han mener det er faglig grunn til å hevde at offentlige midler i all hovedsak går til tjenesteproduksjon. I sitt innlegg 7. september tar Hagen også et oppgjør med bruken av ordet «superprofitt»:

«Ordet superprofitt er kanskje ikke så godt egnet til offentlig debatt, fordi det gir inntrykk av at det er (svært) store fortjenester i omløp. Slik er det altså ikke.»

Sett i sammenheng med barnehagesektorens volum, utbetales det i dag ikke mye i utbytte til eiere av private barnehager. I SSBs årlige oversikt vises det til at 111 millioner kroner gikk som utbytte til eiere i 2019. Det aller meste av dette er godtgjørelse for arbeidsinnsatsen til eiere av enkeltpersonforetak, altså arbeidende eiere som ikke er lønnsmottakere i egen virksomhet.

I underkant av 20 millioner kroner gikk til aksjeutbytte. Dette er mindre enn en promille av samlet offentlige tilskudd til sektoren.

Realisering av store fortjenester i sektoren, kan i all hovedsak knyttes til salg av private eiendommer. At fast eiendom har økt i verdi de siste 20 årene, er på ingen måte unikt for barnehagesektoren. Når dette problematiseres i den offentlige debatten, bør det også stilles spørsmål ved om kjøp og salg av barnehageeiendommer påvirker tilbudet til barna i barnehagene negativt. Vi har til gode å se dette sannsynliggjort.

I den grad realisering av fortjenester ut over dette skjer gjennom interne transaksjoner, er det grunn til å minne om at barnehageloven (§ 23) regulerer dette:

«Barnehagen skal bare dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen. Barnehagen skal ikke overfor eieren, eierens nærstående eller selskap i samme konsern som eier foreta transaksjoner og dekke kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.»

PBL forutsetter at private barnehager forholder seg til loven, og forutsetter også at både revisor og tilsynsmyndighet fører kontroll med dette, slik de er pålagt.

1.7 Betydelig offentlig styring av private barnehager

Det går i dag om lag 135.000 barn i private barnehager og om lag 136.000 barn i kommunale barnehager. Alle barn har krav på et likeverdig barnehagetilbud, uavhengig av hvilken barnehage de går i, hvem som eier barnehagen og i hvilken kommune barnehagen ligger i.

Innenfor dagens regelverk skal alle barnehager oppfylle kravene i den samme barnehageloven, de samme forskriftene, de samme normene og den samme rammeplanen. Dette er styrt gjennom statlige demokratiske organer.

Kommunene er i dag tilsynsmyndighet både for kommunale og private barnehager og har i ytterste konsekvens myndighet til å legge ned private barnehager som ikke oppfyller sitt samfunnsoppdrag. Verken gjennom tilsyn, offentlig statistikk eller forskning finnes det indikasjoner på at private barnehager i mindre grad enn kommunale barnehager oppfyller de kravene som samfunnet setter.

Sett i det perspektivet kan det slutes at dagens nivå av offentlig styring av private barnehager fungerer tilfredsstillende.

For å ivareta behovet for mangfold og innovasjon, bør private barnehager kunne utvikle sin egenart uten en for detaljert styring fra det offentlige. PBL anerkjenner likevel at det er noen områder at det offentlige gjerne bør ha større innflytelse over private barnehager, for eksempel:

- Dersom kommunen har høyere ambisjoner for sine barnehager enn de nasjonale minstenormene, bør de kunne stille krav til private barnehager om tilsvarende satsing for å ha rett på fullt tilskudd.
- Dersom en privat barnehage ikke kan dokumentere ordnede lønns- og pensjonsvilkår, bør den ikke få like høyt tilskudd som det store flertallet av barnehager som har minst like gode ordninger som det offentlige.

1.8 Økonomisk likeverdig behandling er avgjørende

Private barnehagers lovfestede rett til økonomisk likeverdig behandling trådte i kraft i 2004. At det har ligget et nasjonalt regelverk til grunn for beregning av tilskudd til private barnehager, har vært helt avgjørende for at private tok sjansen på å etablere barnehager i de viktige utbyggingsårene etter barnehageforliket.

At prinsippet om økonomisk likeverdig behandling er lovfestet, har vært en vesentlig suksessfaktor i oppbyggingen og utviklingen av en av de mest vellykkede offentlig finansierte velferdstjenestene vi har.

For de private barnehagene er det en trygghet i at økonomisk likeverdig behandling er lovfestet. Det gir en forutsigbarhet for at barnehagene, gitt at kommunene følger regelverket for tilskuddsberegning, får den godtgjørelsen de har krav på for å tilby barn trygge og gode barnehageplasser. Og det sikrer en viss grad av likebehandling av barn i kommunen, uavhengig av om foreldrene har valgt en kommunal eller privat barnehage.

Slik unngår barnehagene også at spillereglene endres fra det ene kommunebudsjettet til det andre. Slik unngår barnehageeiere i stor grad å måtte bruke ressurser som de helst skulle brukt på barna og de ansatte, på energitappende konflikter med lokale myndigheter. Og slik oppnår barnehageeiere tillit hos banker ved behov for lånoptak ved utbygging eller vedlikehold.

Retten til økonomisk likeverdig behandling innebærer likevel ikke at private barnehager får finansiering som tilsvarer kostnadene i kommunale barnehager, krone for krone.

Ved å bruke tall fra Telemarksforskning har PBL regnet ut den prosentvise likebehandlingen av ordinær drift av barnehager i kommuner i 2019 var på 89,2 prosent. Private barnehager får altså i gjennomsnitt i underkant av 90 kroner i tilskudd for hver hundrelapp kommunen bruker på drift av egne kommunale barnehager.

Ifølge dette regnestykket ville de private barnehagene fått 2,2 milliarder kroner mer i 2019 og 2,7 milliarder kroner mer i 2018 dersom de hadde fått tilskudd som tilsvarte 100 prosent av kostnader ved ordinær drift av kommunale barnehager, med fratrekk av foreldrebetaling og kostpenger.

Agenda Kaupang har beregnet at det offentlige i gjennomsnitt har spart 2,3 milliarder kroner i året på å bruke private barnehager, sammenlignet med om alle barnehagene var drevet i kommunal regi.

To vesentlige delforklaringer til forskjellene er kommunenes kostnader til pensjon kontra pensjonspåslaget til de private, samt at kostnadene i kommunale barnehager har økt hurtigere enn det tas høyde for i kommunal deflator, som er med på å danne grunnlag for tilskudd.

PBL har forståelse for at det i årene som kommer vil være behov for å øke effektiviteten på offentlig finansierte tjenester slik at nivået på velferden i størst mulig grad kan opprettholdes, også når behovene øker.

Men PBL er kritisk til å starte effektiviseringsarbeidet i den delen av barnehagesektoren som gir barn og familier minst like gode tjenester, som tilbyr ansatte minst like gode lønns- og pensjonsytelser, og som beviselig koster samfunnet minst.

1.9 Viktige endringer i regelverket

Slik regelverket for finansiering av private barnehager ofte blir fremstilt, er det lett å få inntrykk av at det var ett sett med regler som ble innført i forbindelse med barnehageforliket, og som i liten grad er blitt revidert siden den gang. En slik fremstilling er egnet til å bygge opp under behovet for en «totalreovering» av reguleringene i sektoren.

Regelverket som styrer noen av de viktigste rammebetingelsene for private barnehager er imidlertid justert en rekke ganger de siste 20 årene.

Før barnehageforliket ble private og kommunale barnehager stykkprisfinansiert fra staten. Private og kommunale barnehager fikk samme tilskudd per plass. Selv om det statlige tilskuddet bare dekket én del av driftskostnadene, hadde kommunene ingen plikt til å gi finansiering til private barnehager ut over dette. Det medførte at foreldrebetalingen varierte fra barnehage til barnehage, ofte med høyere foreldrebetaling i private enn i kommunale barnehager.

Etter barnehageforliket har det vært mange endringer i regelverket. Vi oppsummerer kort:

- 2003: Innføring av makspris på foreldrebetaling.
- 2004: Prinsippet om økonomisk likeverdig behandling etableres. Private barnehager ble finansiert gjennom en kombinasjon av statstilskudd og kommunale tilskudd. Private barnehager hadde krav på tilskudd som utgjorde minimum 85 prosent av den offentlige støtten til kommunale barnehager.
- 2010: Den offentlige støtten til private barnehager skulle øke til minimum 88 prosent av tilsvarende støtte til kommunale barnehager.
- 2011: Finansieringen av private barnehager ble en del av statens rammefinansiering av kommunene. Private barnehager blir finansiert med utgangspunkt i budsjettene for kommunale barnehager, og avregnet mot kommunale regnskap i ettertid.
- 2011-2015: Den offentlige støtten til private barnehager trappes gradvis opp mot det som, i alle fall på papiret, skal utgjøre 100 prosent av den offentlige støtten til kommunale barnehager.
- 2015: Private barnehager blir finansiert med utgangspunkt i faktiske kostnader i kommunale barnehager, beregnet ut fra to år gamle regnskap.
- 2016: Pensjonskostnadene i kommunale barnehager trekkes ut av beregningsgrunnlaget. I stedet etableres en standardisert pensjonssjablong på 13 prosent. Kapitaltilskuddet differensieres med utgangspunkt i barnehagebyggenes godkjenningsår.

- 2019: Alle barnehager skal oppfylle en bemanningsnorm. Bare små barnehager får ekstra finansiering for å oppfylle kravet.

2. Storberget-utvalget

2.1 Innledning

Cirka 3.000 private barnehager, familiebarnehager inkludert, tilbyr i dag plass til 135.000 barn og har nærmere 40.000 ansatte. De private barnehagene mottar hvert år mer enn 20 milliarder kroner i offentlige tilskudd.

Dette er en stor sektor, og det er en viktig sektor. Eventuelle endringer i rammebetingelsene kan få store konsekvenser både for barn, ansatte, eiere og samfunnet som helhet dersom det ikke er gjort en grundig nok arbeid på forhånd.

Finansieringssystemet for private barnehager bygger dels på faktiske kostnader i kommunale barnehager i hjemkommunen, og dels på sjablonger og estimater (pensjonspåslag, administrasjonspåslag og kapitaltilskudd).

Selv om regjeringen har bestilt flere rapporter om økonomien i private barnehager, er det så langt ikke foretatt noen helhetlig gjennomgang av hvor treffsikker finansieringsordningen er. Det er lagt frem tall som forteller noe om pensjonspåslaget målt opp mot reelle pensjonskostnader, men det er ikke lagt frem tilsvarende regnestykker for eksempel på det som omhandler kapitaltilskuddet.

I forbindelse med regjeringens arbeid med de økonomiske reguleringene av private barnehager, har PBL vært tydelig på at vi ønsker nye reguleringer. Men en forutsetning for at endringene er forsvarlige, er at de bygger på en helhetlig og grundig gjennomgang av alle elementene i finansieringssystemet, ikke bare utvalgte enkeltelementer.

PBL har også etterlyst en tilsvarende gjennomgang av økonomien i kommunale barnehager, slik at politikere kunne hatt et sammenligningsgrunnlag når de skal ta stilling til private barnehagers verdiskapning. Det er et stort paradoks at det ikke synes å være noen interesse for å kartlegge og vurdere bruken av offentlige midler i kommunale barnehager.

På disse områdene er PBL ikke blitt hørt, og det beklager vi.

2.2 En sektor i endring

Barnehagesektoren er i endring. Mens det for bare få år siden var betydelig mangel på barnehageplasser, er det i mange kommuner nå flere barnehageplasser enn barn i barnehagealder. I løpet av de siste to årene er det for første gang innført en bemanningsnorm i barnehagene. Normen for pedagogtetthet er også skjerpet.

Med norm for bemanning og mer kompetanse i barnehagene, og i tillegg reelle valgmuligheter for flere foreldre, har kommunale og private barnehager både sterkere insentiver og bedre forutsetninger for å jobbe med kvalitetsutvikling, til barnas og familienes beste. Det mener PBL er bra.

Økonomien i barnehagesektoren er imidlertid under press. Private barnehager i mer enn 100 kommuner måtte innføre bemanningsnorm uten at andre enn bare de minste barnehagene fikk ekstra tilskudd som skulle kompensere for merkostnadene.

Mange kommuner synes dessuten å tilstrebe å bruke så lite penger på barnehagene som de kan. Små kommunale barnehager legges ned eller slås sammen med større enheter. Slike strukturendringer i kommunal sektor legger ytterligere press på rammebetingelsene i private barnehager i hjemkommunen. I en del tilfeller, for eksempel fra [Halden](#), er kommunene åpne om at noe av motivasjonen med å foreta drastiske endringer i barnehagestrukturen, er at det vil gi mindre tilskudd til de private barnehagene.

Selv om de nasjonale kravene er de samme for alle barnehager, varierer tilskuddene i sektoren fra kommune til kommune. Fra de største tilskuddene til de minste skiller det i 2021 mer enn 135.000 kroner per barn under tre år. De største forskjellene gjelder bare et fåtall barn, men også innenfor de store gruppene av sammenlignbare kommuner, er det betydelige og til dels uforklarte forskjeller.

Disse forskjellene gir de private barnehagene ulike forutsetninger for å oppfylle sitt samfunnsoppdrag.

2.3 En barnehagepolitikk i endring

I det offentlige ordskiftet er det en annen historie som de senere år har fått mer oppmerksomhet: Den om urimelig privat fortjeneste innen offentlig finansiert velferd.

I desember 2017 vedtok Stortinget å nedsette et offentlig utvalg som skulle kartlegge pengestrømmer i offentlig finansierte velferdstjenester. I desember 2020 ble Velferdstjenesteutvalgets rapport offentliggjort. Det store bildet i denne rapporten er at utvalget ikke finner belegg for at det er noen stor lekkasje av offentlige velferdskroner til private aktører, slik det er hevdet.

I den samme perioden, fra høsten 2017, har regjeringen jobbet med å foreslå endringer i de økonomiske reguleringene i barnehagesektoren. Flere konkrete forslag er lagt frem, men bare noen få er gjennomført.

Storberget-utvalget ble nedsatt etter at Fremskrittspartiet, i forbindelse med forhandlingene om statsbudsjettet for 2021, ble enige med regjeringen om å stoppe forslaget om å kutte i pensjonstilskuddet til private barnehager, uten at det var foretatt en helhetlig og grundig gjennomgang av finansieringen av privat barnehagesektor.

Oppdraget var todelt. Forenklet forklart skulle utvalget i den første delen beskrive status for økonomien i den private delen av barnehagesektoren. I den andre delen skulle utvalget, basert på funnene i del 1, komme med forslag til endringer i regelverket.

I det følgende ønsker vi å gi noen kommentarer til oppdraget, utvalgets sammensetning og måten utvalget har løst oppdraget.

2.4 Storberget-utvalgets mandat og sammensetning

I Storberget-utvalgets mandat heter det at «*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 har derfor i stor grad støttet seg på arbeidet til Velferdstjenesteutvalget, samt rapporter som BDO og Telemarksforskning har utarbeidet på oppdrag fra regjeringen. Mange av tallene som ligger til grunn for rapportene har møtt motbør fra av noen av de fremste fagmiljøene i Norge, blant annet aktuarfirmaet Lillevold & Partners, pensjonsleverandør Storebrand og revisjons- og rådgivningsselskapet selskapet KPMG.

Det meste av data i rapportene som utvalget skulle bruke i sitt arbeid, bygger dessuten på tall fra før bemanningsnormen, før skjerpet pedagognorm og før PBL kom til enighet med arbeidstakerorganisasjonene om en ny og fremtidsrettet hybridpensjonsordning.

Det kan derfor stilles spørsmål ved hvor relevant tallmaterialet er for å beskrive nåtid og regulere for fremtid.

Noen helhetlig gjennomgang av alle elementene i tilskuddssystemet er ikke gjort, og har heller ikke vært mulig, gitt utvalgets mandat. Dette gir utvalget et begrenset grunnlag til å konkludere om hva som er rimelig nivå på tilskudd til private barnehager.

Storberget-utvalget er dessuten et partssammensatt utvalg, ikke et ekspertutvalg, med de begrensningene det medfører.

Et partssammensatt utvalg kan være nyttig dersom målet er å få kartlagt posisjoner eller komme frem til pragmatiske fellesløsninger der kompromiss er mulig.

Dersom målet er å få frem ny kunnskap om et felt, bør et utvalg ha tilgang til så vel oppdatert grunnlagsmateriale, som økonomisk og juridisk ekspertise, for å skjerme mot forslag det ikke er grunnlag for.

PBL understreker at det ikke er gjort noen form for konsekvensvurdering av forslagene utvalget har kommet med. En del vil fremkomme i høringsrunden, men PBL forutsetter at ingen av forslagene legges frem for ytterligere behandling uten nødvendige utredninger i forkant.

3. Derfor kan PBL ikke støtte flertallets forslag

3.1 Innledning

Storberget-utvalget har i sitt arbeid med å foreslå endringer i regelverket for beregning av tilskudd til private barnehager delt seg i to. PBL har utarbeidet Kvalitets- og mangfoldsmodellen, mens de øvrige partene (Storberget, KS, Virke, Fagforbundet og Utdanningsforbundet) har utarbeidet «Lokal samhandlingsmodell».

Det hadde vært ønskelig om utvalget hadde kunnet samle seg om felles forslag. Men dette har ikke vært mulig. PBL har ikke kunnet stille seg bak en modell som vi mener vil føre til:

- redusert kvalitet i tilbudet til barna
- svekket mangfold i barnehagesektoren
- økt forskjellsbehandling av barnehagebarn
- mer makt til kommunene, på bekostning av foreldrenes rett til valg av barnehageplass for sine barn
- svekket forutsigbarhet for private barnehager

- brudd på reglene om private eiendomsrett
- brudd med barnehageforliket og prinsippene som har ligget til grunn for utviklingen av en vellykket sektor

Lokal samhandlingsmodell forutsetter at kommunene vil spille aktivt på lag med de private barnehagene i utviklingen av sektoren. I den forbindelse registrerer vi at kommunene i arbeidet med denne høringen i svært liten grad har involvert de private barnehagene som de etter modellen skal samhandle med.

Det er for oss en indikasjon på at kommunenes kultur for samhandling ikke er så velutviklet som modellen forutsetter. Dette bør tilhenger av lokal samhandlingsmodell merke seg.

I en undersøkelse PBL foretok blant medlemsbarnehagene i september 2021, rapporterer mer enn åtte av ti at de ikke tror at likebehandlingen av barn og barnehager vil bli ivaretatt i sin kommune dersom lokal samhandlingsmodell blir innført.

Flertallets modell har ifølge respondentene skapt betydelig uro både blant ledere og ansatte, og flere har allerede satt oppgradering og kvalitetsutvikling på vent etter at Storberget-rapporten ble offentliggjort.

I lokal samhandlingsmodell forutsettes det at kommunenes innsparinger, for eksempel som en konsekvens av det foreslåtte kuttet i pensjonspåslaget, skal beholdes i kommunerammen. Dette gjør lokal samhandlingsmodell til en modell for å styrke kommuneøkonomien, og ikke for å styrke barnehagene.

Vi kan i det hele tatt ikke se at modellen vil bidra til bedre barnehager for barn, familier og ansatte. I det følgende vil vi begrunne vårt standpunkt mot utvalgsflertallets modell.

3.2 Redusert kvalitet i tilbudet til barna

Lokal samhandlingsmodell foreslår å gi kommunene mer styring over tilskuddsberegningen, på bekostning av private barnehagers rettigheter og prinsippet om økonomisk likeverdig behandling. Flertallet ønsker å avvike dagens nasjonale finansieringssystem som gir private aktører en lovfestet rett på tilskudd av en viss størrelse.

Lokal samhandlingsmodell åpner i stedet for at kommunene skal kunne velge finansieringsmodell og utarbeide lokale forskrifter. Modellen gir også kommunene mulighet til utstrakt bruk av lokalt skjønn knyttet til kriterier og nivå på tilskudd, til hvem som skal få tilskudd og for hvor lenge.

PBL mener det vil true barnehagetilbudet til 135.000 barn i private barnehager dersom kommunene gis anledning til å fastsette tilskuddene lokalt, uten nasjonalt fastsatte, forpliktende rammer.

Lokal samhandlingsmodell baserer seg på en forutsetning om at kommunene vil ønske å ha private barnehager og dermed føle seg forpliktet til å gi dem «tilstrekkelig finansiering».

Bakgrunnen for forslaget er at flertallet mener kommunene i dag har et for snevert handlingsrom fordi de er forpliktet til å beregne barnehagetilskuddet til private barnehager på grunnlag av utgiftene til kommunale barnehager.

Flertallet mener følgelig at prinsippet om økonomisk likeverdig behandling er en ulempe ved dagens finansieringsmodell.

PBL viser til at alle barnehager må levere på samme nasjonale krav, og at prinsippet om økonomisk likeverdig behandling er viktig for å sikre private barnehager lik rett til finansiering for like krav. PBL viser også til flere rapporter, blant annet fra forskningsprosjektet GoBaN, som dokumenterer ujevn kvalitet i tilbudet til barna. Det er også store forskjeller i offentlige tilskudd til private barnehager, selv om kravene til kvalitet er like.

I tillegg til faren for reduserte driftstilskudd, vil forslaget om kostnadsdekning på pensjon også trekke betydelige midler ut av private barnehager og frata private barnehager insentiver til å forhandle best mulig pensjonsavtaler til lavest mulig pris. Flertallet mener pengene kommunene sparer på lavere pensjonstilskudd til private barnehager skal beholdes av kommunene, og brukes på det kommunene selv vil.

PBL viser til at flertallet har tallfestet nedtrekket på pensjonstilskudd til 950 millioner kroner, mens netto årsresultat i sektoren i 2019 var på 650 millioner kroner. PBL minner om at hver tredje private barnehage allerede driver med underskudd og at gjennomsnittlig årsresultat i 2019 var 2,2 prosent.

PBL mener det er liten tvil om at flertallets modell vil gjøre det enklere for kommunene å redusere tilskuddet til private barnehager, og at dette utvilsomt vil gå ut over kvaliteten i tilbudet til barna i private barnehager.

3.3 Økt forskjellsbehandling av barn i barnehager

Lokal samhandlingsmodell legger opp til økte forskjeller i tilskudd, ettersom den foreslår at det skal være opp til kommunene å velge finansieringsmodell, og -kriterier.

PBL har, gjennom vårt arbeid for private barnehager i spørsmål om tilskudd, lang erfaring med kommunenes evne og vilje til å beregne korrekte tilskudd til private barnehager. Som eneste miljø i Norge kontrollerer PBL årlig, på oppfordring fra medlemmene, tilskuddssatser i over 200 kommuner. Kontrollene viser at mellom 40 og 60 prosent av kommunene årlig feilberegner tilskudd til private barnehager.

Totalt beløper feilene seg til om lag 100 millioner kroner i året. Det er kanskje ikke mye sett opp mot sektorens samlede ressursbruk, men det er svært viktig for de barnehagene det gjelder, og som lever av faktisk utbetalte tilskuddskroner, og ikke et gjennomsnittstall i makro.

Uten et nasjonalt fastsatt prinsipp om økonomisk likeverdig behandling, har de private barnehagene ingen lovfestet rett på inntekter som setter dem i stand til å gi et godt tilbud i tråd med barnehageloven, rammeplanen og foreldrenes forventninger.

Kommunene har en egeninteresse i å holde utgiftene til private barnehager nede, og deres tilpasninger innenfor dagens system viser med all mulig tydelighet at dette vil være tilfellet også om de får større frihet til å prioritere ned tilbudene til de private aktørene.

All den tid kravene til kvalitet er fastsatt av Stortinget, blant annet gjennom normer for bemannings- og pedagogtettethet, og gjelder alle barnehager i hele landet, bør det også være nasjonale reguleringer

for finansieringen av de private barnehagene. Finansieringen av private barnehager kan derfor ikke løsrives den nasjonale reguleringen av kvalitet.

Dersom kommunene skal gis mer frihet til å vurdere hvilket tilskuddsnivå som skal gjelde i den enkelte kommune, risikerer private barnehager å få redusert tilskuddene – og dermed vil flere enn i dag få tilskudd som ikke tar høyde for nasjonale kvalitetskrav.

PBL viser til at de store, og til dels uforklarlige, forskjellene i tilskuddsnivå som allerede i dag finnes mellom kommunene er en av hovedutfordringene med dagens tilskuddssystem. Forslaget om lokalt fastsatte tilskuddsnivå vil utvilsomt forsterke denne forskjellsbehandlingen, som allerede i dag truer driften i mange private barnehager.

3.4 Svekket mangfold i barnehagesektoren

I tillegg til at finansieringssystemet som foreslås i lokal samhandlingsmodell truer kvaliteten i tilbudet til barna i private barnehager, mener PBL den også vil få negative konsekvenser for mangfoldet av ulike tilbud i sektoren.

Reduksjoner i tilskudd og dårligere rammevilkår til private barnehager kan føre til at flere vil måtte legge ned eller svekke barnehagers evne til å jobbe med langsiktig kvalitetsutvikling.

Barnehageeiere risikerer å måtte avstå fra å jobbe med kompetanseheving blant ansatte og vedlikehold av eiendommer. Kvaliteten på tjenester og eiendommer vil forringes.

Flertallet i utvalget mener at en løsning på dette kan være at kommunene sikres *kommunal forkjøpsrett*.

Lokal samhandlingsmodell legger opp til at kommunene skal få forkjøpsrett på private barnehager og at det skal opprettes en statlig ordning til å sette kommuner med dårlig økonomi i stand til å gjøre slike kjøp. PBL er svært kritisk til dette.

En større andel kommunale barnehager vil gi større ensretting i tilbudene. Risikoen er overhengende for at mange private barnehager som i dag har en klar profil, vil miste denne ved kommunal overtakelse. Det betyr at foreldre i mindre grad kan velge barnehage ut fra innhold, pedagogikk, mattilbud eller eierskap.

PBL er dessuten kritisk til at flertallet ønsker å bruke offentlige midler på å overta velfungerende private barnehager som leverer et minst like godt tilbud til barna, for en betydelig lavere pris for samfunnet. PBL konstaterer likevel at lokal samhandlingsmodell legger opp til dette.

3.5 Mer makt til kommunene, på bekostning av foreldrenes rett til valg av barnehageplass

Lokal samhandlingsmodell foreslår å gi kommunene mer styring over barnehagestrukturen, og vil gjennom *koordinert opptak* gi kommunene verktøy for å redusere antall plasser i private barnehager, uavhengig av hvilke barnehageplasser familiene etterspør.

Flertallet mener det er et problem at kommunene ikke kan overstyre foreldrenes valg av barnehage, ettersom private barnehagers tilskudd i dag kun kan reduseres ved at færre foreldre søker plass for sine barn i de private barnehagene.

Lokal samhandlingsmodell åpner også for at kommunene kan velge å gi noen barnehager tilskudd foran andre, for eksempel ved å stille krav om at nye barnehager skal være ideelle.

Flertallet mener også at det er en ulempe ved dagens finansieringssystem at kommunene ikke kan *omprioritere*, og avvikle tilskudd til en godkjent privat barnehage, for å gi tilskuddet til en ny privat barnehage.

PBL mener det ikke kan være opp til kommunenes skjønn å avvikle tilskudd til enkelte private barnehager, eller prioritere noen foran andre.

PBL er kritisk til at kommunene skal få andre virkemidler enn de allerede har i dag, for å håndtere situasjoner med overkapasitet. I dag løses slike situasjoner gjennom at barnehagene som foreldrene faktisk velger, får tilskudd for barna de har i barnehagen.

Dersom kommunene kan bruke politiske virkemidler for å holde liv i barnehager som foreldre ikke søker barna til, vil det gå ut over kvaliteten på tilbudene.

Det å overlate sitt barn til en barnehage åtte-ni timer hver dag, fordrer en tillit som overgår det meste annet vi kan forestille oss. Denne tilliten bygges i samspillet mellom foreldre og barnehage, og ikke i kommunestyret.

3.6 Svekket forutsigbarhet for private barnehager

Lokal samhandlingsmodell prioriterer ønsket om økt kommunal detaljstyring over behovet private barnehager har for forutsigbarhet.

Flertallet mener private barnehager har hatt liten risiko for driften sin, og at private aktører som leverer offentlig finansierte velferdstjenester må leve med en viss risiko.

For at kommunene skal kunne styre kapasiteten lokalt, åpner lokal samhandlingsmodell for *tidsavgrenset finansiering*, som de mener vil øke forutsigbarheten for kommunene.

PBL mener forslagene i lokal samhandlingsmodell – lokale forskrifter for finansiering, at kommunene skal kunne redusere antall plasser i private barnehager og velge hvilke typer barnehager som skal få tilskudd, fjerning av prinsippet om økonomisk likeverdig behandling, svekket rettsvern for private barnehager og økt bruk av kommunalt skjønn for hvem som skal få tilskudd - vesentlig vil svekke forutsigbarheten for barn, ansatte og eiere i private barnehager.

Dette vil svekke barnehagenes muligheter til å jobbe langsiktig med kvalitetsheving, tiltrekke seg dyktige ansatte, og til å vedlikeholde og oppgradere bygg og lekearealer.

3.7 Kostnadsdekning – men kun på utvalgte områder

I dagens regelverk er det, med noen unntak, kostnadene i kommunale barnehager som danner utgangspunktet for hvor mye private barnehager skal ha i tilskudd.

Flertallet i Storberget-utvalget foreslår at det, i hvert fall på enkelte områder, skal være kostnadene i private barnehager som skal danne grunnlaget for tilskuddsnivå.

Gjennom lokale forskrifter skal kommunene kunne sikre seg mot at «private barnehager får kompensasjon for kostnader de ikke har». Og i stedet for en pensjonssjablong foreslår flertallet at barnehagene skal få dekket kostnadene etter regning. Dette forslaget er inkonsekvent.

Barnehager som i dag er overkompensert på pensjonspåslag, men underkompensert på kapitaltilskudd, vil få redusert pensjonspåslaget uten at kapitaltilskuddet øker. Private barnehager som har lavere kostnader på enkelte felt sammenlignet med kommunen, kan risikere å få redusert tilskuddet selv om de på andre felt kanskje har høyere kostnader enn kommunen.

Når det gjelder dekning av reelle pensjonskostnader i stedet for pensjonspåslag etter sjablong, har debatten avdekket en vesentlig faglig uenighet om hvor høye pensjonskostnader private barnehager faktisk har. Dette er ikke ryddet opp i.

Dekning av pensjonskostnader etter regning er også problematisk all den tid en barnehage kan ha relativt lave pensjonskostnader noen år og pensjonskostnader som overstiger taket, altså over kommunens egne pensjonskostnader per årsverk (minus bruk av premiefond), andre år. Da vil barnehagene få dekket pensjonskostnadene noen år, men ikke alle.

Et annet spørsmål er hvilke insentiver kommunale og private barnehager skal ha for å drive gode barnehager mest mulig kostnadseffektivt.

På pensjonsområdet har PBL forhandlet frem en avtale som er prisgunstig for sine medlemsbarnehager. Ved pensjonskostnader dekket etter regning vil kommunen være den parten som tjener på at private barnehager fremforhandler gode avtaler. Med andre ord: Dersom finansieringen av pensjonskostnader endres, vil private barnehager og deres organisasjoner ikke ha noen grunn til å bruke ressurser på å presse ned prisene på forsikringspremiene.

Kan vi i forlengelsen av dette også se for oss at private barnehager, som i snitt har lavere sykefravær enn kommunale barnehager, får redusert tilskudd dersom de jobber godt med nærvær og har mindre behov for vikarer og dermed lavere vikarkostnader?

3.8 Regulatoriske utfordringer

Flertallet i Storberget-utvalget legger frem flere forslag som både hver for seg, og til sammen, vil føre til en dramatisk reduksjon av private verdier som barnehageeiere har bygget opp over tid.

En lang rekke engasjerte etablerere tok utfordringen da politikerne på tidlig 2000-tall ba private aktører om å bidra til å nå målet om full barnehagedekning. Barnehageeierne har tatt betydelig risiko, de har skaffet til veie egenkapital, og de har lagt ned svært mye arbeid for å få virksomhetene opp og gå. Og sammen med kommunene sørget de private gründerne for en av de mest vellykkede velferdsreformer i moderne tid.

Økonomisk likeverdig behandling var en av betingelsene som lå til grunn for den suksessen som barnehageforliket er blitt.

Å drive privat barnehage er ikke så lukrativt som man tidvis kan få inntrykk av i den offentlige debatten. Som nevnt tidligere driver fire av ti private barnehager med så svake marginer at det er en trussel for virksomheten.

Gjennom å svekke forutsigbarheten for tilskudd og retten til økonomisk likeverdig behandling, legger flertallet i Storberget-utvalget også opp til å svekke verdiene på de gode barnehagene som preger sektoren.

Flertallsforslaget er etter PBLs syn til dels vanskelig å se konsekvensene av fullt ut. Men forslaget peker på løsninger som etter vårt syn ligger utenfor det handlingsrom selv Stortinget har til å endre regler, i alle fall uten å utløse rett til erstatning i et omfang av historiske proporsjoner.

Utvalget har ikke jobbet for å definere det handlingsrommet som justerte, fremtidige regler må holde seg innenfor. Det er etter PBLs syn en svakhet og noe som departementet må være særlig oppmerksom på, dersom deler av flertallsforslaget anses aktuelt.

Før lovendringsforslag legges frem, må departement sørge for at det er gjort oppdaterte utredninger som kan danne grunnlag for gode regelendringsprosesser.

Det er verdt å merke seg at det i visse sammenhenger argumenteres for at barnehagesektoren må finne seg i til dels store endringer i sin rettsposisjon fordi private skoler for eksempel allerede har et utbytteforbud. Til det er det viktig å bemerke at mens private skoler ble etablert under et slikt stramt regime, så ble private barnehager invitert inn på et helt annet sett av premisser. Dette påvirker handlingsrommet for regelendringer. Barnehagene har opparbeidet rettslige posisjoner som det må tas hensyn til.

Utvalgets forslag legger opp til å drøfte en rekke relevante problemstillinger, som deretter må vurderes opp mot blant annet regler om eiendomsrett, tilbakevirkningsregler, og enkelte EØS-regler, særlig etableringsreglene. Grunnleggende sett må det avklares i hvilken grad myndighetene har mulighet til å reelt sett frata private barnehager adgangen til å tjene penger, og til å få avkastning fra sin virksomhet og på sine eiendeler.

Konkret dreier det seg blant annet om hvordan man skal forholde seg til begrensninger eller forbud mot utbytte eller liknende utdelinger, og hvordan man skal se på konsernbidrag i den forbindelse.

Andre problematiske forslag, vil være de som rent faktisk fratar private barnehager driftsgrunnlaget sitt. Forkjøpsrettsbestemmelser kan være utfordrende, særlig hvis de kombineres med krav om at rett til gevinstrealisering ved salg skal falle bort.

Mange gründere har sett på sin investerte innsats i barnehagen som sin pensjonssparing.

I en situasjon med svekket forutsigbarhet, svekket økonomisk likebehandling – og gjennom å kunne stille krav om at barnehager skal være registrert som ideelle virksomheter for å ha rett på tilskudd – vil en innføring av kommunal forkjøpsrett ytterligere kunne svekke verdiene på de private eiendommene og virksomhetene.

Dagens prinsipp om likebehandling, som nylig er tolket av Høyesterett, er selve grunnlaget for den forutsigbarhet som de private barnehagene behøver, og danner bunnplanken for hvilke endringer som aksepteres.

Fjernes dette prinsippet, så vil de alternativer som noen da ønsker seg, raskt komme i konflikt med disse grunnleggende regelsettene.

Et mye omtalt tema, er nye regler som stiller krav om at barnehagene må være ideelle for å få fortsatt rett til finansiering. Også dette vil raskt være i strid med gjeldende regler, og noe som potensielt utløser erstatningsplikt.

Selv ved bruk av anbud, så er det begrenset adgang til å prioritere ideelle aktører. Slik barnehagesektoren er finansiert, så vil for eksempel et krav om at aktørene endrer sammenslutningsform til å bli ideell ligge utenfor hva man kan gjøre uten å komme i ansvar overfor dagens eiere.

Dette vil etter PBLs syn være konfiskering av privat eiendom og et grovt brudd med forutsetningene barnehageeiere ble invitert inn i sektoren på.

Det undrer PBL at flertallet legger frem disse forslagene uten tilsynelatende å foreta noen juridisk vurdering av om de kan være i strid med Grunnloven.

3.9 Brudd med barnehageforliket

Lokal samhandlingsmodell bryter med viktige føringer som har lagt til grunn for sektoren siden barnehageforliket i 2003.

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

PBL mener barnehagesektoren skiller seg fra andre velferdssektorer, både historisk og ved at en så stor andel av tjenestene tilbys av private aktører. Ettersom halvparten av barnehagene er private, vil radikale endringer i forutsetningene for drift ramme en svært stor del av sektoren og sette kvaliteten på tilbudet til 135.000 barn i fare.

I en tid hvor det ikke lenger er knapphet på barnehageplasser, men overkapasitet i mange kommuner, vil PBL advare mot å gi kommunene muligheter til å prioritere sine egne barnehager foran de private.

PBL mener foreldrenes valg av barnehage bør avgjøre hvilke barnehager som skal få tilskudd og hvilke som ikke klarer seg.

3.10 Intensjoner og mekanismer

PBL har registrert at representanter for utvalgets flertall i etterkant av publiseringen av Storberget-rapporten har forsøkt å imøtegå PBLs kritikk av Lokal samhandlingsmodell.

Blant annet er PBL anklaget for å villedde om hva slags konsekvenser flertallets forslag vil få for forutsigbarhet, likebehandling og familienes rett til å velge barnehage.

Representanter for flertallet har forsøkt å argumentere for at Lokal samhandlingsmodell tvert imot vil styrke forutsigbarheten, likebehandlingen og foreldrenes rett til å velge barnehage.

Det er det ingen grunn til å feste lit til.

PBL har aldri hevdet at intensjonen til flertallet er å rasere det som er bygget opp i årene etter barnehageforliket. Men mekanismene i flertallets modell vil utvilsomt ha store negative konsekvenser både for familier, ansatte, barnehageeiere og kvalitetsutviklingen i sektoren.

Tre eksempler:

1. **Svekket likebehandling**

Flertallet vil gi kommunene utstrakt anledning til å bruke skjønn i vurderingen av hvilke kostnader som skal holdes utenom grunnlaget for tilskuddsberegninger.

Begrunnelsen fra utvalgsflertallet er at private barnehager ikke skal ha kompensasjon for kostnader de ikke har.

Samtidig gir flertallet private barnehager ingen rett til å få høyere tilskudd dersom de har kostnader som kommunale barnehager ikke har.

Flertallet skriver også: «En finansieringsmodell hvor private aktører får et absolutt rettskrav mot kommunen, definert av nasjonal lovgivning hva angår nivå på finansieringen, er prinsipielt uheldig.»

Selv om flertallet skriver at private barnehager skal behandles likeverdig, vil endringene som foreslås og økt bruk av skjønn åpne for en forskjellsbehandling som private barnehager ikke har noe vern mot.

Dette vil ramme alle typer private barnehager, ikke minst dem med liten administrativ kapasitet til å følge opp at de får de tilskuddene de skal ha.

Barnehagene må også i større grad bruke tid på byråkrati og konflikter med kommunen, og mindre på pedagogikk og personalledelse, dersom nasjonale regler for finansiering oppheves og erstattes av lokale forskrifter og fortolkninger.

2. **Svekket rett til å velge barnehage**

Flertallets forslag gir kommunen i oppgave å tilpasse kapasiteten lokalt.

Dette kan ikke tolkes på noen annen måte enn at foreldrenes rett til å velge barnehage blir svekket.

I dag kan foreldre velge mellom ledige plasser i godkjente private og kommunale barnehager. Dersom tilbudet av plasser blir redusert, vil færre foreldre få plass til sine barn i den barnehagen de aller helst ønsker.

Barnehager som foreldre ikke foretrekker, vil i større grad kunne få fylt opp plasser, på bekostning av barnehager som foreldre ønsker.

En svekkelse av foreldrenes rett til å velge barnehage, vil sette kommunens behov for å fylle egne barnehager foran interessene til brukerne av offentlige tjenester.

PBL kan vanskelig se at dette vil være til beste for barna og familiene deres.

3. Svekket forutsigbarhet for ansatte og eiere

I rapporten heter det: *«Utvalgets flertall mener det er en ulempe ved dagens finansieringssystem at det ikke er noen mekanismer for å sikre fortsatt mangfold gjennom ulike eierformer i sektoren. Kommunene har for eksempel ingen mulighet til å omprioritere, gjennom å avvike tilskudd til en godkjent privat barnehage, for å gi tilskuddet til en ny privat barnehage.»*

Dette materialiserer seg i flertallets modell, gjennom et forslag om at kommunene kan stille vilkår om at barnehager skal være registrert som ideelle virksomheter for å få tilskudd.

Usikkerheten som flertallets modell har skapt, har allerede resultert i at barnehager opplever det vanskeligere å få banklån til vedlikehold.

Forslaget vil utvilsomt også skape usikkerhet blant alle som er ansatt i barnehager som er eid av privatpersoner som i sin tid ble invitert inn for å bidra til full barnehagedekning.

Når også kommunen kan redusere antall plasser en privat barnehage får tilskudd for, vil private barnehager fra det ene året til det andre ikke vite hvor mange barn de kan ta inn ved opptakene.

Dette svekker forutsigbarheten både for barnehagene og for de ansatte. Og mens ansatte i kommunale barnehager har et vern gjennom at de er ansatt i kommunen, er ansatte som har valgt å jobbe i private barnehager, prisgitt den enkelte arbeidsplassens eksistens.

4. PBLs anbefaling: Kvalitets- og mangfoldsmodellen

4.1 Innledning

Barnehagereformen har vært en av de største suksessene innenfor offentlig finansiert velferd de siste 50 årene. Mens det for 20 år siden var stor rift om plassene, er barnehage nå en selvfølge for de aller fleste. Det er bra for barna, for familiene deres, for likestillingen og for samfunnet generelt.

Men selv om sektoren nå i all hovedsak er utbygd, skal vi ikke være for fornøyde. Studier som er gjort, viser at kvaliteten varierer.

Både i den kommunale og private delen av sektoren er mangfoldet under press: Kommuner legger ned små barnehager for å spare penger. Og der kommunene lykkes med å effektivisere driften, blir det lave tilskudd til private barnehager, noe som aller mest går ut over de minste barnehagenes evne til å overleve.

Med det som bakteppe er det nå på høy tid å jobbe med hvordan barnehagene skal se ut om 10 og 20 år.

For PBL er det i den forbindelse to ord som peker seg ut: Kvalitet og mangfold. Barnehager av høy kvalitet har stor innvirkning på barns utvikling. Sikring av høy kvalitet på barnehagetilbudet har også samfunnsmessige positive effekter.

PBL ønsker en barnehagesektor preget av forskningsbasert kunnskap, og der forskjellene i kvalitet er jevnet ut. Det bør også være et mål at sektoren fortsatt skal være en stor og fargerik flora av ulike tilbud som foreldre kan velge mellom.

Men skal de fine ordene få innhold, må sektoren rammes inn på en måte som styrer mot satsing i stedet for sparing – og som gir alle typer gode barnehager muligheter for bærekraftig drift. Tilbudet til barna må være det grunnleggende premiss for fremtidens offentlige finansiering av barnehagene.

Derfor bør virkemidlene i finansieringssystemet rettes inn mot å dyrke en mangfoldig sektor av høy kvalitet.

Barnehagesektoren har i dag et mangfold av tilbud og tilbydere som få andre sektorer kan skilte med. Dette mangfoldet må ivaretas og dyrkes videre – ikke rases.

4.2 Finansiering som verktøy for kvalitet og mangfold

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

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

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

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

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

Fremtidens finansiering av private barnehager må legge til grunn hensynet til barns beste og at alle barn har rett til ikke å bli forskjellsbehandlet, i tråd med FNs barnekonvensjon. Det er statens ansvar å påse dette.

Prinsippet om økonomisk likeverdig behandling av private og kommunale barnehager har ligget til grunn siden barnehageforliket, og må fortsatt være et bærende prinsipp i reguleringen av private barnehager.

Fremtidens finansiering må vurderes som en helhet. Den må legge til rette for sunn og bærekraftig økonomi i alle typer private barnehager. Dette er viktig for å sikre høy kvalitet, et reelt mangfold av barnehager, og for å bidra til langsiktig eierskap med høye pedagogiske ambisjoner.

Skattepenger og foreldrebetaling skal brukes på en samfunnsøkonomisk effektiv måte. Ressursene fellesskapet bruker på barnehage, skal gå til å gjøre barnehagene bedre for barna.

Fremtidens finansiering bør samtidig gi kommunene bedre virkemidler enn de har i dag til styring og kontroll av sektoren. Private barnehager er avhengige av tillit til at de forvalter offentlige midler på en god måte, og imøteser stadig bedre kontrolltiltak som kan dokumentere at sektoren er ryddig. Eventuelle avvik fra dette må identifiseres og lukes bort. Eiere som kan være villige til å prioritere egen økonomisk vinning på bekostning av tilbudet til barna eller vilkårene for de ansatte, har ingen plass i vår sektor.

Det bør legges til rette for at kommunen som barnehagemyndighet kan stille lokalt vedtatte tilleggskrav til kvalitet i kommunale og private barnehager, og finansieringssystemet bør innrettes slik at det enkelt kan foretas avkortning av tilskudd til barnehager som ikke etterlever lokale eller nasjonale kvalitetskrav.

4.3 Prinsippene og mekanismene i Kvalitets- og mangfoldsmodellen

PBL og våre medlemsbarnehager har over lang tid sett med bekymring på vesentlige svakheter med dagens finansieringsordning for private barnehager.

Vi har over tid jobbet med å få endret finansieringssystemet slik at det både jevner ut forskjeller, ivaretar forutsigbarheten for familiene, de ansatte og barnehageeiere, og dessuten har mekanismer som gir offentlige og private barnehageeiere insentiver til å satse i stedet for å kutte i tilbudet til barna.

I arbeidet i Storberget-utvalget har PBL dessverre registrert at øvrige parter i utvalget ikke har villet gå i samme retning som oss.

Her er noen av prinsippene som ligger til grunn for arbeidet med Kvalitets- og mangfoldsmodellen:

- Barn skal likebehandles og har krav på et godt tilbud – uavhengig av hvilken barnehage de går i.
- Foreldre som skal levere en ettåring i barnehagen fem dager i uka, må så langt det er mulig ha rett til å velge den barnehagen som de har tillit til, ikke den barnehagen kommunen bestemmer at de skal bruke.
- Alle ansatte i alle barnehager skal ha ordnede lønns- og pensjonsbetingelser.
- Kommunene skal kunne stille krav både til kommunale og private barnehager ut over de nasjonale minstekravene, men det skal følge ekstra finansiering med ekstra krav.
- En del små private barnehager har økonomiske utfordringer som kommuner og større private barnehager ikke har. Dette må jevnes ut.
- Alle barnehager, også private, er avhengig av forutsigbare rammevilkår over tid for å kunne utvikle kvaliteten i tjenestene og ivareta ansatte, bygg og lekeområder.

Kvalitets- og mangfoldsmodellen er inngående presentert i Storberget-utvalgets rapport, side 172-187. For detaljer om hvordan modellen er bygget opp, viser vi direkte til rapporten.

Oppsummert inneholder modellen følgende mekanismer:

1. Grunntilskudd til å oppfylle nasjonale krav.
2. Kommunal styring av lokale satsinger ut over nasjonale krav.
3. Reduserte tilskudd til barnehager som ikke oppfyller nasjonale eller lokale krav.

4. Reduserte tilskudd til barnehager som ikke kan dokumentere ordnede lønns- og pensjonsvilkår.
5. Arealtilskudd erstatter kapitaltilskudd, for å sikre gode barnehagebygg over tid.
6. Noe høyere administrasjonspåslag til små barnehager.

4.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det er blitt hevdet, blant annet fra KS, at Kvalitets- og mangfoldsmodellen gir kommunene økte kostnader på 1,1 milliarder kroner. Påstanden bygger på misforståelsen om at det som i Kvalitets- og mangfoldsmodellen heter Grunntilskudd er det samme som det som i dag er nasjonal sats. Det er feil. I rapporten (side 196) heter det:

«Den nasjonale satsen ligger hvert år høyere enn det som er gjennomsnittlig tilskuddsnivå. Mens innføring av Nasjonal sats i hele landet vil ha en offentlig kostnad på 1,1 milliarder kroner, vil innføring av Kvalitets- og mangfoldsmodellens grunntilskudd verken gi det offentlige høyere eller lavere kostnader.»

Om lag 100 kommuner vil måtte justere ned og like mange vil måtte justere opp satsene. Foreløpige beregninger viser at 30 kommuner vil måtte justere satsene opp med fem prosent eller mer.

Det kan i den forbindelse bemerkes at kommunene allerede har fått disse pengene fra staten til å dekke kostnader til barnehage. Det kan vanskelig ses på som urimelig at pengene staten mener kommunene skal bruke på barnehage, faktisk brukes på barnehage.

KS har kritisert Kvalitets- og mangfoldsmodellen for å svekke kommunenes mulighet til å prioritere. PBL viser til at mekanismene i modellen styrker det lokale selvstyret, ved at kommunene får mulighet til å inkludere private barnehager i lokale satsinger, og anledning til å avkorte tilskudd til barnehager som ikke oppfyller slike krav.

Kvalitets- og mangfoldsmodellen ivaretar dermed behovet for forutsigbarhet og likebehandling for de private barnehagene, samtidig som at det lokale selvstyret styrkes.

5. Oppsummering

Barnehager av høy kvalitet har stor innvirkning på barns utvikling. Sikring av høy kvalitet på barnehage tilbudet har også samfunnsmessige positive effekter.

Barnehager med høy kvalitet har positiv innvirkning på barnas sosiale kompetanse, barnas evne til selvregulering og andre grunnleggende ferdigheter blant annet i matematikk og språk.

Gode barnehager bidrar til å redusere frafall senere i utdanningsløpet, øker sjansen for å delta i yrkeslivet som voksen og minsker behovet for sosiale tjenester.

Barnehager med høy kvalitet er også særlig viktig for barn fra vanskeligstilte familier, sårbare barn og barn med særlig behov for tilrettelegging.

Forutsigbarhet og langsiktighet er en forutsetning for å kunne drive gode barnehager, tiltrekke seg og beholde kvalifiserte ansatte, ivareta kvaliteten på leke- og oppholdsarealer og for å utvikle høyere og jevnere kvalitet i sektoren, til beste for barna i barnehagene.

Skal langsiktighet kunne ivaretas, må det være mekanismer i finansieringssystemet som sikrer barnehagene forutsigbare rammer.

Skal kvaliteten utvikles videre i alle landets kommuner, er det vanskelig å se for seg dette uten at det stilles nye nasjonale krav. Og skal nasjonale krav kunne gjennomføres, må det finnes nasjonale regler for hvordan sektoren finansieres.

I dag utgjør private barnehager om lag 50 prosent av barnehagesektoren. Alle typer private barnehager har i årene etter barnehageforliket gjort en betydelig innsats i en av de mest vellykkede velferdsreformer i moderne tid.

Det finnes i dag ingen indikasjoner på at private barnehager gir barna og familiene et tilbud av lavere kvalitet enn det som kommunale barnehager gir. Tvert imot.

At prinsippet om økonomisk likeverdig behandling er lovfestet, har vært en vesentlig suksessfaktor i oppbyggingen og utviklingen av barnehagesektoren. Dette må vi bygge videre på, ikke bryte ned.

Det partssammensatte Storberget-utvalget har i stor grad måttet støttet seg på tallmateriale som er omstridt. Det meste av data i rapportene som utvalget skulle bruke i sitt arbeid, bygger dessuten på tall før bemanningsnormen, før skjerpet pedagognorm og før PBL kom til enighet med arbeidstakerorganisasjonene om en ny og fremtidsrettet hybridpensjonsordning.

Det kan derfor stilles spørsmål ved hvor relevant tallmaterialet er for å beskrive nåtid og for å regulere fremtid.

Storberget-utvalget har i sitt arbeid med å foreslå endringer i regelverket for beregning av tilskudd til private barnehager delt seg i to. PBL har utarbeidet Kvalitets- og mangfoldsmodellen, mens de øvrige partene (Storberget, KS, Virke, Fagforbundet og Utdanningsforbundet) har utarbeidet «Lokal samhandlingsmodell».

PBL har ikke kunnet stille seg bak flertallets modell, som vi mener vil føre til:

- redusert kvalitet i tilbudet til barna
- svekket mangfold i barnehagesektoren
- økt forskjellsbehandling av barnehagebarn
- mer makt til kommunene, på bekostning av foreldrenes rett til valg av barnehageplass for sine barn
- svekket forutsigbarhet for private barnehager
- grunnlovsstridig kommunal overtakelse av privat eiendom
- brudd med barnehageforliket og prinsippene som har ligget til grunn for utviklingen av en vellykket sektor

PBL ønsker en barnehagesektor preget av forskningsbasert kunnskap, og med høy og jevn kvalitet. Det bør også være et mål at sektoren fortsatt skal være en stor og fargerik flora av ulike tilbud som foreldre kan velge mellom.

Et godt tilbud til barna må være det grunnleggende premiss for fremtidens offentlige finansiering av barnehagene.



Skal gode intensjoner ha reell verdi, må sektoren rammes inn på en måte som styrer mot satsing i stedet for sparing – og som gir alle typer gode barnehager muligheter for bærekraftig drift.

Det danner Kvalitets- og mangfoldsmodellen det beste utgangspunktet for.