



STORTINGET

Innst. 134 S

(2021–2022)

Innstilling til Stortinget
fra utdannings- og forskningskomiteen

Dokument 8:14 S (2021–2022)

Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentantene Bjørnar Moxnes, Hege Bae Nyholt, Seher Aydar, Audun Lysbakken og Freddy André Øvstegård om profittfrie barnehager

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

1. Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige forslag for å sikre profittfri barnehagedrift.
2. Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til endringer av det økonomiske regelverket for private barnehager, som sikrer at skattepenger og foreldrebetaling i sin helhet går til bedre barnehager og ikke verdiuttak til eiere.
3. Stortinget ber regjeringen legge frem forslag som gir kommunene mulighet og plikt til å tilpasse barnehagekapasiteten lokalt, herunder å skille mellom ideelle og kommersielle private barnehager.
4. Stortinget ber regjeringen sikre at kommunene gis anledning til å stille samme krav til private barnehager som offentlige barnehager, som å prioritere barn med rett til barnehageplass, inntak av lærlinger og å følge lokalt bestemte bemanningsnormer.
5. Stortinget ber regjeringen legge frem en sak for å innføre strengere regulering av kjøp og salg av barnehager, og hindre kortsiktige eiere som utenlandske oppkjøpsfond i å kjøpe seg opp i barnehagesektoren.

6. Stortinget ber regjeringen innføre meldeplikt til og forkjøpsrett for kommunen ved salg av barnehager, og fremme eventuelle forslag om nødvendige lovendringer for å innføre slik rett og plikt.
7. Stortinget ber regjeringen fremme de forslag som er nødvendige for å endre pensjonstilskuddet til de private barnehagene, slik at de tilsvarer de reelle pensjonskostnadene barnehagene har.
8. Stortinget ber regjeringen følge opp Storbergetutvalgets rapport og gjøre nødvendige utredninger med mål om å endre finansieringssystemet for private barnehager. Ny finansieringsordning skal sikre demokratisk styring av en samlet barnehagesektor, stille krav om at hver barnehage skal være organisert som eget rettssubjekt, gjøre det mulig å dimensjonere sektoren rett, gjøre det mulig med målrettede kvalitetssatsinger, sikre større økonomisk åpenhet og mulighet for økonomisk tilsyn, og sikre ansattes lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår.
9. Stortinget ber regjeringen foreslå for Stortinget å gjennomføre endringer i barnehagelovens og -forskriftens bestemmelser om offentlige tilskudd til private barnehager. Offentlige tilskudd må avspeile de reelle kostnadene med å drive barnehagene, basert på krav til bemanning, kompetanse og kvalitet.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Øystein

Mathisen, Lise Selnes og Elise Waagen, fra Høyre, Margret Hagerup, Kari-Anne Jønnes og Jan Tore Sanner, fra Senterpartiet, Maren Grøthe og Marit Knutsdatter Strand, fra Fremskrittspartiet, Himanshu Gulati, fra Sosialistisk Venstreparti, Freddy André Øvstegård, fra Rødt, lederen Hege Bae Nyholt, og fra Venstre, Abid Raja, viser til representantforslaget.

Kunnskapsminister Tonje Brenna har uttalt seg om forslaget i brev 10. november 2021. Brevet følger som vedlegg til innstillingen.

Komiteen avholdt åpen høring om representantforslaget som videokonferanse tirsdag 11. januar 2022.

Komiteen er samstemt i at det er et mål at alle barn skal gis tilbud om gode og trygge barnehager. Komiteen understreker også at offentlige tjenester finansiert av skattebetalerne skal gi viktige velferdsgoder, og at barnehage utgjør en sentral tjeneste i denne forstand. At alle barn har fått lovfestet rett til barnehageplass, og at man i barnehageforliket fikk sikret full barnehagedekning, var en viktig og riktig velferds- og utdanningsreform.

Komiteen vil fremheve viktigheten av at alle barn får en god start i livet. Barn som skal utforske, leke og lære, og som skal vokse og utvikle seg sammen med andre, trenger å ha stabile voksne rundt seg som har kompetanse om barn og forståelse for barns behov. Komiteen vil understreke verdien av god bemanning i barnehagene. At alle barn blir sett hver dag, og at de får omsorg og oppmuntring, er viktige kriterier for kvalitet i en barnehage. Komiteen vil understreke viktigheten av et system der barnehager har gode og forutsigbare rammevilkår, slik at de kan utvikle høy kvalitet i tilbudet og sikre langsiktige investeringer i kompetanse, bygg og infrastruktur.

Komiteen viser til at private barnehager har vært viktige for å sikre den tverrpolitiske målsettingen om full barnehagedekning. Private barnehager utgjør om lag halvparten av landets 275 000 barnehageplasser og vil fortsatt være viktige for å sikre full barnehagedekning.

Komiteen vil videre påpeke at det er ved salg av barnehager og eiendommer de største gevinstene realiseres i den kommersielle barnehagesektoren.

Komiteen vil også vise til at sektoren har utviklet seg mye i årene etter barnehageforliket, og bransjen har derfor nye utfordringer. Komiteen vil påpeke viktigheten av et finansieringssystem som sikrer forutsigbarhet og kvalitetsutvikling i barnehagesektoren.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at regjeringen gjennom Hurdalsplattformen slår fast at regjeringen vil innføre et tydelig og strengt regelverk for private barne-

hager, som sikrer bedre demokratisk styring og kontroll med sektoren. Regelverket skal sette en stopper for utviklingen med en stadig sterkere eierkonsentrasjon av kommersielle aktører i sektoren på bekostning av mangfoldet, og gi små privateide og ideelle barnehager bedre rammevilkår. Disse medlemmer mener at skattepenger og foreldrebetaling til private barnehager skal brukes til å gi barna et best mulig barnehagetilbud, og at regelverket og finansieringssystemet derfor bør endres.

Disse medlemmer viser videre til at det i regjeringsplattformen er slått fast at regjeringen vil arbeide videre med anbefalingene fra Storberget-utvalget, og at regjeringen vil gi kommunene større mulighet til å styre finansieringen og krav til private barnehager.

Disse medlemmer mener satsing på bemanning og kvalitet er viktig for utviklingen av barnehagetilbudet i hele landet, i private som i kommunale barnehager. Regjeringsplattformen sier tydelig at rammevilkårene til små privateide og ideelle barnehager skal bedres, og at kommunene skal kunne prioritere disse barnehagene.

Disse medlemmer deler forslagsstillernes bekymring over utviklingen der private kjeder blir stadig større på bekostning av mangfoldet i sektoren. De fire største kommersielle barnehagekjedene driver nå hver tredje private barnehageplass, i 2013 drev de hver femte private barnehageplass.

Disse medlemmer mener gode barnehager er et viktig bidrag for å gi alle barn en trygg og god oppvekst og like muligheter. Et tydelig regelverk som sikrer at foreldrebetaling og offentlig tilskudd går til barnehagedrift, er et viktig grep for å sikre legitimiteten til velferdstilbudet og at pengene går til å gi barna et barnehagetilbud av best mulig kvalitet.

Disse medlemmer viser til at det i lang tid har vært et behov for å endre regelverket for private barnehager. Disse medlemmer mener det er kritikkverdig at Solberg-regjeringen på tross av gjentatte vedtak i Stortinget, og en rekke utredninger med klare anbefalinger om behovet for å oppdatere regelverket og finansieringssystemet, likevel ikke fremmet lovforslag i Stortinget for å sikre et tydeligere regelverk tilpasset dagens situasjon i barnehagesektoren.

Disse medlemmer viser til kunnskapsministerens uttalelse om representantforslaget der hun viser til at regjeringen arbeider med endringer i regelverket i tråd med Hurdalsplattformen. Disse medlemmer imøteser dette arbeidet og en bred involvering av partene i sektoren.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til at barnehageforliket bidro til en storstilt investering av privat kapital, tid og energi for å sikre full barnehagedekning.

Utbyggingen hadde ikke vært mulig uten et godt samarbeid mellom offentlig og privat sektor, og tydelig politisk støtte. De private aktørene har, i tillegg til å sikre tilstrekkelig kapasitet, bidratt med mangfold gjennom ulike pedagogiske tilnærminger, temabarnehager og inkludering av flere fagmiljøer. Disse medlemmer viser til at foreldreundersøkelsen viser at foreldre er fornøyde med private barnehager. Samlet sett gir dette foreldre større mulighet til å velge, og det gir økt vilje og evne til innovasjon og kreativitet i hele barnehagesektoren som kommer barnas læring og trivsel til gode.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre peker på at det viktigste ikke er hvem som eier og driver barnehagen, men at tilbudet til barna er av høy kvalitet og legger godt til rette for inkludering og læring gjennom lek. Disse medlemmer mener det samtidig er riktig å stille strenge krav til private aktører for å sikre både kvalitet og åpenhet om økonomiske forhold og bruk av samfunnets midler. Disse medlemmer vil fortsette å stille strenge krav til bemanning og antall pedagoger, innhold og kvalitet samt til ordnede lønns- og arbeidsvilkår i private barnehager. Disse medlemmer peker på at det er særlig viktig å sikre gode og forutsigbare rammevilkår for enkeltstående private barnehager for å sikre mangfoldet i sektoren.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til tall fra Telemarksforskning (2021) som viser at kostnaden for drift av barnehager for det offentlige, fratrukket foreldrebetaling, er på om lag 26 mrd. kroner for om lag 136 000 heltidsplasser i kommunale barnehager og på om lag 22 mrd. kroner for om lag 137 000 heltidsplasser i private barnehager. Disse medlemmer peker også på at mer enn 95 pst. av de ansatte i private barnehager er omfattet av tariffavtaler som fagforeningene har anbefalt for sine medlemmer, og at private barnehager har systematisk høyere foreldretilfredshet og systematisk lavere sykefravær enn kommunale barnehager. Disse medlemmer mener dette bygger opp under et inntrykk av at private barnehager gir et minst like godt tilbud til barna, til en lavere pris for samfunnet.

Disse medlemmer mener det i arbeidet med å få på plass bedre reguleringer er nødvendig å sørge for at de private barnehagene har en bærekraftig og forutsigbar økonomisk situasjon. Dette tilsier at den enkelte barnehage må ha mulighet til å ha tilstrekkelig overskudd for å sikre stabil og forutsigbar drift, samt muligheter for å gjøre investeringer i barnehagen. Disse medlemmer mener dette er en forutsetning hvis det skal være private aktører i barnehagesektoren som bidrar til et mangfoldig tilbud og en reell valgfrihet for foreldre og barn.

Komiteens medlemmer fra Høyre og Venstre viser til at regjeringen Solberg så nødvendigheten av å gjennomgå finansieringen i barnehagesektoren og igangsatte arbeidet med det.

Disse medlemmer mener private barnehager må sikres tilstrekkelig finansiering for å kunne innfri nasjonalt vedtatte krav til kvalitet, og at det er avgjørende for forutsigbarheten for barnehagene at regelverket for slik finansiering fastsettes av Stortinget. Disse medlemmer viser til oppdaterte tall fra Telemarksforskning (2021) som underbygger at lønnsomheten i private barnehager har gått ned etter innføringen av bemanningsnormen i 2018/2019. Rapporten påpeker at de nye normene allerede har redusert mulighetene for å ta ut økonomisk gevinst som følge av lav bemanning.

Disse medlemmer mener det er behov for et oppdatert regelverk for private barnehager. Disse medlemmer mener det setter kvaliteten og mangfoldet i barnehagene i spill at ytterligere endringer gjøres før en vet de økonomiske effektene av allerede vedtatte regelverksendringer. Disse medlemmer vil advare mot forhastede endringer som kan få store utilsiktede konsekvenser.

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt mener samfunnet trenger barnehager med god bemanning og fokus på barnas beste, ikke en barnehagesektor der kommersielle eiere kan berike seg på fellesskapets midler bevilget til barnehage. Før 2003 og barnehageforliket var det klare skiller mellom ulike former for privat barnehagedrift, og barnehager med «forretningsmessig drift» fikk ikke statsstøtte.

Disse medlemmer viser til at det hvert år forsvinner store summer ut av offentlig finansiert velferd. Det regjeringsnedsatte Storberget-utvalget har utredet finansiering av private barnehager, og leverte sin rapport i juni 2021. Flertallet i utvalget vektlegger analyser som viser at lønnsomheten for noen barnehager er for høy. Disse medlemmer viser til at flertallet i Storberget-utvalget skriver følgende:

«Det kan tyde på at det er superprofitt i sektoren. Det vil si at avkastningen er høyere enn det barnehageeier normalt kunne vente seg.»

Disse medlemmer mener offentlig finansierte velferdstjenester ikke egner seg som et marked med profitt. I dagens barnehagelov står det at «Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.» Samtidig står det at barnehagen kan «disponere et eventuelt overskudd fritt». Disse medlemmer viser til at det i dagens system dermed er en innbygd motsetning i at pengene – offentlige midler og foreldrebetaling – skal komme barna til gode, samtidig

som det er tillatt for kommersielle aktører å hente ut overskudd.

Disse medlemmer viser til at kommersielle aktører, organisert som aksjeselskap, har som sitt formål nettopp å skape overskudd til eierne. Altså kommer ikke pengene barna til gode. Hvis man tillater kommersielle barnehager, med rett til, og formål om å tjene penger, vil motsetningene mellom selskapenes og samfunnets målsettinger fortsette med lovmessighet. Jo mer man vil stramme til fra samfunnets side, dess mer behov er det for reguleringer og kontroll. Det medfører både mer byråkratisering og økende kostnader for samfunnet. Det offentlige har betydelige årlige styringskostnader ved bruk av kommersielle aktører. Disse medlemmer viser til Velferdstjenesteutvalgets rapport (NOU 2020:13) der det fremkommer følgende:

«Etter utvalgets vurdering kan dette tilsi at samlede kostnader ikke blir redusert, men i verste fall øker, ved bruk av private leverandører.»

Deler av utvalget mener videre at det er rom for mer tillitsbasert styring og dermed reduserte styringskostnader ved bruk av ideelle aktører som ikke har anledning til å ta ut overskudd fra virksomheten.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige forslag for å sikre profittfri barnehagedrift.»

«Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til endringer av det økonomiske regelverket for private barnehager, som sikrer at skattepenger og foreldrebetaling i sin helhet går til bedre barnehager og ikke verdiuttak til eiere.»

Disse medlemmer viser til at det går et viktig skille mellom de private ideelle aktørene og de kommersielle. Ideelle aktører har spilt en viktig rolle i utviklingen av deler av den norske velferdsstaten. Slik bør det fortsatt være. Men nå skvises de små ideelle ut av sektoren, og man ser en systematisk konsentrasjon der en håndfull store kommersielle aktører får stadig mer kontroll over de private barnehagene. Disse medlemmer mener dette truer mangfoldet av barnehager.

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

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem forslag som gir kommunene mulighet og plikt til å tilpasse barnehagekapasiteten lokalt, herunder å skille mellom ideelle og kommersielle private barnehager.»

Disse medlemmer viser til at det i dagens regelverk er en ujevn balanse mellom rettigheter og plikter hos de private barnehagene, slik det også påpekes av Storberget-utvalget. Mange kommuner har nå overkapasitet på barnehager, det vil si langt flere barnehageplasser enn barn over tid. Men hvis barnetallet i en kommune synker, har kommunene i dag ingen andre muligheter enn å kutte i det offentlige tilbudet. Disse medlemmer viser til at så lenge en privat barnehage har fått innvilget tilskudd av kommunen, beholder den med dagens lov retten til tilskudd til evig tid, uavhengig av totalbehovet eller om barnehagen skifter eier.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre at kommunene gis anledning til å stille samme krav til private barnehager som offentlige barnehager, som å prioritere barn med rett til barnehageplass, inntak av lærlinger og å følge lokalt bestemte bemanningsnormer.»

Disse medlemmer viser til at det ikke er utbytene som gir velferdsprofitørene den største gevinsten, selv om det er snakk om høye beløp. I 2018 gikk de private barnehagene med 1,2 mrd. kroner i overskudd. 10 pst. – 120 mill. kroner – gikk i utbytte til eierne, ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB). Det er ved salg av barnehager og eiendommer de største gevinstene realiseres i den kommersielle barnehagesektoren.

Disse medlemmer er bekymret over en utvikling der barnehager har blitt svært lønnsomme spekulasjonsobjekter. Klassekampen har avslørt hvordan Adolfsen-brødrene har tjent milliarder på å selge eiendommer de fikk gratis eller til en billig penge av kommunene, til et australsk oppkjøpsfond. Det er åpenbart at utenlandske oppkjøpsfond har rent kommersielle motiver for å involvere seg i barnehagedrift, milevis fra motivene til både offentlige og ideelle aktører.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem en sak for å innføre strengere regulering av kjøp og salg av barnehager, og hindre kortsiktige eiere som utenlandske oppkjøpsfond i å kjøpe seg opp i barnehagesektoren.»

«Stortinget ber regjeringen innføre meldeplikt til og forkjøpsrett for kommunen ved salg av barnehager, og fremme eventuelle forslag om nødvendige lovendringer for å innføre slik rett og plikt.»

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

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme de forslag som er nødvendige for å endre pensjonstilskuddet til de private barnehagene, slik at de tilsvarer de reelle pensjonskostnadene barnehagene har.»

«Stortinget ber regjeringen foreslå for Stortinget å gjennomføre endringer i barnehagelovens og -forskriftens bestemmelser om offentlige tilskudd til private barnehager. Offentlige tilskudd må avspeile de reelle kostnadene med å drive barnehagene, basert på krav til bemanning, kompetanse og kvalitet.»

Disse medlemmer viser til det regjeringsnedsatte Storberget-utvalget, som har utredet finansiering av private barnehager og leverte sin rapport i juni 2021, og understreker viktigheten av at anbefalingene herfra følges opp.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen følge opp Storberget-utvalgets rapport og gjøre nødvendige utredninger med mål om å endre finansieringssystemet for private barnehager. Ny finansieringsordning skal sikre demokratisk styring av en samlet barnehagesektor, stille krav om at hver barnehage skal være organisert som eget rettssubjekt, gjøre det mulig å dimensjonere sektoren rett, gjøre det mulig med målrettede kvalitetssatsinger, sikre større økonomisk åpenhet og mulighet for økonomisk tilsyn, og sikre ansattes lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår.»

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet vil trekke frem den avgjørende betydningen private aktører har hatt for å sikre full barnehagedekning i Norge. Dette medlem vil vise til hvordan mange ildsjeler og andre aktører svarte på dugnadskallet fra myndighetene i etterkant av barnehageforliket for å sikre en storstilt utbygging av barnehageplasser, noe som i motsetning til flere naboland har gitt Norge full barnehage-

dekning. Dette medlem mener at det offentlig-private samarbeidet som barnehagereformen utgjorde, trolig er den mest vellykkede velferdsreformen i Norge de siste to tiårene, og er et samspill som har gitt et større og bedre tilbud til barnehagebarn og foreldre over hele landet.

Dette medlem ser med stor bekymring på det økonomiske kuttet og de varslede endringene fra Arbeiderparti-Senterparti-regjeringen, og frykter at politikendringen vil føre til at mange private barnehager blir nødt til å avvike driften eller selge virksomheten. Dette medlem vil vise til at private barnehager ifølge Private Barnehagers Landsforbund (PBL) i snitt mottar omtrent 90 pst. av inntektene som kommunale barnehager gjør, og vil videre vise til at omtrent halvparten av de private barnehagene enten går i underskudd eller omtrent i balanse. Dette medlem frykter at den nye politiske linjen vil bety slutten på den vellykkede symbiosen mellom private og offentlige aktører i barnehagesektoren, og at resultatet blir at sektorens private tilbydere og ildsjeler sakte men sikkert skvises ut og reduseres i omfang. Dette medlem vil advare mot å ødelegge en velfungerende og viktig samfunnssektor som et ledd i en ideologisk kamp mot private aktører. Den nye politiske linjen mot private barnehager vil føre til uante konsekvenser for den velfungerende barnehagesektoren på mellomlang sikt, og dette medlem oppfordrer regjeringspartiene til å revurdere linjen med å svekke økonomien til private barnehager.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet vil minne om at Solberg-regjeringen foreslo i Prop. 1 S (2021–2022) å redusere tilskuddet til pensjon i private barnehager fra 13 pst. til 11 pst. Støre-regjeringen foreslo en ytterligere reduksjon på ett prosentpoeng. En egen søknadsordning for barnehager med høyere pensjonsutgifter er videreført.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige forslag for å sikre profittfri barnehagedrift.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til endringer av det økonomiske regelverket for private barnehager, som sikrer at skattepenger og foreldrebetaling i sin helhet går til bedre barnehager og ikke verdiuttak til eiere.

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen legge frem forslag som gir kommunene mulighet og plikt til å tilpasse barnehagekapasiteten lokalt, herunder å skille mellom ideelle og kommersielle private barnehager.

Forslag 4

Stortinget ber regjeringen sikre at kommunene gis anledning til å stille samme krav til private barnehager som offentlige barnehager, som å prioritere barn med rett til barnehageplass, inntak av lærlinger og å følge lokalt bestemte bemanningsnormer.

Forslag 5

Stortinget ber regjeringen legge frem en sak for å innføre strengere regulering av kjøp og salg av barnehager, og hindre kortsiktige eiere som utenlandske oppkjøpsfond i å kjøpe seg opp i barnehagesektoren.

Forslag 6

Stortinget ber regjeringen innføre meldeplikt til og forkjøpsrett for kommunen ved salg av barnehager, og fremme eventuelle forslag om nødvendige lovendringer for å innføre slik rett og plikt.

Forslag 7

Stortinget ber regjeringen fremme de forslag som er nødvendige for å endre pensjonstilskuddet til de private barnehagene, slik at de tilsvarende reelle pensjonskostnadene barnehagene har.

Forslag 8

Stortinget ber regjeringen foreslå for Stortinget å gjennomføre endringer i barnehagelovens og -forskrif-

tens bestemmelser om offentlige tilskudd til private barnehager. Offentlige tilskudd må avspeile de reelle kostnadene med å drive barnehagene, basert på krav til bemanning, kompetanse og kvalitet.

Forslag 9

Stortinget ber regjeringen følge opp Storberget-utvalgets rapport og gjøre nødvendige utredninger med mål om å endre finansieringssystemet for private barnehager. Ny finansieringsordning skal sikre demokratisk styring av en samlet barnehagesektor, stille krav om at hver barnehage skal være organisert som eget rettssubjekt, gjøre det mulig å dimensjonere sektoren rett, gjøre det mulig med målrettede kvalitetssatsinger, sikre større økonomisk åpenhet og mulighet for økonomisk tilsyn, og sikre ansattes lønns-, pensjons- og arbeidsvilkår.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Fremskrittspartiet og Venstre.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:14 S (2021–2022) – Representantforslag fra stortingsrepresentantene Bjørnar Moxnes, Hege Bae Nyholt, Seher Aydar, Audun Lysbakken og Freddy André Øvstegård om profittfrie barnehager – vedtas ikke.

Oslo, i utdannings- og forskningskomiteen, den 1. februar 2022

Hege Bae Nyholt

leder

Himanshu Gulati

ordfører



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Kunnskapsministeren

Stortinget
Karl Johansgate 22
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
21/5510-

Dato
10. november 2021

Representantforslag 14 S (2021-2022) om profittfrie barnehager

Jeg viser til representantforslag fra Bjørnar Moxnes, Hege Bae Nyholt, Seher Aydar, Audun Lysbakken og Freddy André Øvstegård om profittfrie barnehager.

Barnehageforliket i 2003 var starten på en storstilt utbygging av barnehager. Utbyggingen hadde ikke vært mulig uten stort engasjement og investeringsvilje fra private barnehageeiere. Barnehageforliket resulterte i full barnehagedekning og lavere foreldrebetaling. Barnehageutbyggingen har gjort at barn får leke, lære og utvikle seg i fellesskap med andre, og det har gitt en bedre hverdag for mange småbarnsfamilier, likestilling mellom kjønnene og høyere yrkesdeltakelse.

På samme måte som vi har en fellesskole, har barnehageforliket og barnehageutbyggingen lagt grunnlaget for en fellesbarnehage hvor de fleste barn deltar før de begynner på skolen. I dag går 140 000 barn går i en privat barnehage, og jeg har stor respekt for den jobben som gjøres i de private barnehagene hver eneste dag for at barna skal få et godt pedagogisk tilbud.

Jeg er i all hovedsak enig i representantenes analyser av den økonomiske situasjonen til private barnehager og at det er behov for endringer i regelverket for de private barnehagene. De er i tråd med Hurdalsplattformen og regjeringens politikk på dette området.

I 2019 mottok private barnehager om lag 22,5 mrd. kroner i offentlige tilskudd og 4 mrd. kroner i foreldrebetaling. Nesten 40 prosent av de ordinære private barnehagene hadde en driftsmargin på over 5 prosent. Driftsmarginene i 2019 er gått noe ned siden 2018, blant annet som følge av innføringen av bemanningsnormen. Velferdstjenesteutvalget (NOU 2020:13 *Private aktører i velferdsstaten*) mener at private barnehager, hvor det er mest

vanlig å eie byggene selv, trenger driftsmarginer på mellom tre og fem prosent for å ha en sunn økonomi over tid. Det betyr at mange private barnehager får høyere tilskudd enn det de trenger. Samtidig rapporterer om lag en tredjedel av de private barnehagene at de går med underskudd. Det er ideelle barnehager som har høyest andel som går med underskudd. Vi vet at enkeltstående og ideelle barnehager har en betydelig mer sårbar økonomi enn barnehager i konsern. Disse barnehagene har i gjennomsnitt lavere driftsmarginer enn det Velferdstjenesteutvalget anbefaler.

Det er klar sammenheng mellom kvalitet på barnehagen og kompetansen til de ansatte, og personalkostnader utgjør i gjennomsnitt om lag 80 pst. av barnehagenes utgifter. Analyser utført av Telemarksforskning og Samfunnsøkonomisk analyse i 2021¹ viser at barnehager som går med underskudd, gjennomgående har høyere personalkostnader enn barnehager som går med overskudd. Analysene viser også at ideelle og enkeltstående barnehager har de høyeste personalkostnadene og lavere kostnader til avskrivninger/husleie. For barnehager som er del av et konsern, både norskeide og utenlandskeide, er det motsatt. De har lavere kostnader til personalet enn ideelle og enkeltstående, men betydelig høyere kostnader til avskrivninger og husleie.

Det er en uheldig utvikling dersom mindre av pengene går til barna og mer av pengene går til å forvalte og drifte eiendom. Jeg er derfor bekymret for den høye aktiviteten som har vært når det gjelder oppkjøp av barnehager. De største verdiene som tas ut av sektoren er i forbindelse med salg av barnehager. Det er stor usikkerhet rundt salgssummer da dette er forretningshemmeligheter, men et grovt anslag fra Telemarksforskning og Samfunnsøkonomisk analyse viser at det i perioden 2014-2019 samlet sett kan ha blitt tatt ut nesten 6 milliarder kroner fra sektoren i form av eiendomstransaksjoner og kjøpesummer.

De offentlige midlene som bevilges til private barnehager skal arbeide for barna, ikke for eierne. Regjeringen ønsker dessuten at kapitalmarkedet investerer i potensielle vekstbedrifter og i kommersialisering av forskningsresultater. De siste årene har vi sett at en del av kapitalen som kunne gitt flere lønnsomme arbeidsplasser i privat næringsliv heller har blitt investert i private barnehager.

Kommunene har fått større ansvar for barnehagesektoren. De har blant annet fått ansvar for å oppfylle retten til barnehageplass, og i 2011 overtok kommunene ansvaret for finanseringen av sektoren. Jeg mener det er grunn til å slå fast kommunene ikke har fått de riktige virkemidlene til å forvalte dette ansvaret. Det er tydelige tegn på at det er for lett å tjene penger på å drive barnehage eller eie barnehagebygg. Vi må derfor tilpasse dagens regelverk og organisering til dagens virkelighet. Det er det bred politisk enighet om. I Hurdalsplattformen fremkommer det at regjeringen ønsker å innføre et tydelig og strengt regelverk for private barnehager, for å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal gå til barnehagedrift. Dette inkluderer blant annet strengere regulering av kjøp og salg av barnehager og som sikrer bedre kontroll med sektoren.

¹ TF-rapport nr. 621/2021 Lønnsomhet og kapitalstrukturer i private barnehager 2019 og TF-rapport nr. 615/2021 Kostnader i barnehagene 2019.

På ett område er vi likevel uenige. Representantene fremmer forslag om at regjeringen skal fremme nødvendige forslag for å sikre profittfrie barnehager. Regjeringen vil styrke plassen til de ideelle barnehagene i Norge. Samtidig mener jeg det er rimelig at de som driver private barnehager kan få drive forsvarlig. Det innebærer at vi må akseptere at de har en driftsmargin. I Norge har vi valgt å bygge opp barnehagesektoren med et stort innslag av private barnehager, og selv om representantene kan mene at vi kunne bygget barnehagesektoren på en annen måte, må vi likevel forholde oss til det faktum det i dag er om lag 3000 private barnehager i Norge.

Kunnskapsgrunnlaget viser ikke at vi er i en situasjon hvor vi må ta i bruk så sterke virkemidler som profittforbud. Det ligger likevel et stort potensial i bedre regulering av private barnehager. Jeg mener vi må utforme et tilskuddssystem som i større grad treffer det faktiske utgiftsnivået i barnehagene. Dette er også representantene inne på i sine forslag. Det innebærer at vi må vurdere å åpne for et tilskuddssystem hvor det er mulig å differensiere tilskuddet mellom ulike barnehager. I tråd med Hurdalsplattformen vil regjeringen gi små privateide og ideelle barnehager bedre rammevilkår, og ha et regelverk *som stopper utviklingen der kommersielle eier stadig flere barnehager*. Regjeringen har også gjennom Hurdalsplattformen varslet at vi ønsker å prioritere ideelle barnehager foran kommersielle barnehager. Vi må se etter løsninger som gir kommunene større mulighet til å styre de private barnehagene. Private barnehager er en stor og viktig del av barnehagesektoren i svært mange kommuner, og vi må ha et regelverk som sikrer at de offentlige midlene brukes effektivt og rettferdig og kommer innbyggerne i kommunen til gode.

Jeg er opptatt av at endringer i regelverket for barnehagesektoren bygger på et oppdatert kunnskapsgrunnlag om sektoren. Departementet har mottatt omfattende utredninger fra Storberget-utvalget og velferdstjenesteutvalget. Begge utredningene har vært på høring. Fristen for høringen av Storberget-rapporten har akkurat utløpt. Departementet har mottatt over 1100 høringssvar, og høringsinnspillene vil være en viktig del av beslutningsgrunnlaget når det gjelder videre utvikling av regelverket for sektoren. Storberget-utvalget foreslår blant annet å endre pensjonstilskuddet slik at private barnehager blir kompensert for faktiske pensjonsutgifter, slik også representantene foreslår.

Vi vil også se nærmere på forslagene fra den forrige regjeringen som var på høring våren 2019 og sommeren 2021, og gjøre en vurdering av hvilke av disse forslagene vi eventuelt vil følge opp. Dette inkluderer forslaget om at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt som representantene viser til.

Når det gjelder mulige lovforslag som har vært på høring, vil jeg komme tilbake til Stortinget så raskt som mulig. Jeg vil også sette i gang et arbeid med øvrige endringer i tråd med Hurdalsplattformen, men det vil ta noe lenger tid før Stortinget kan motta lovforslag på disse områdene.

Avslutningsvis vil jeg minne om at 1. januar 2022 starter det nye økonomiske tilsynet sin virksomhet. Tilsynet har ansvar for å kontrollere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling brukes til formålet. Vi ønsker størst mulig åpenhet om barnehagenes økonomi. Det er viktig for legitimiteten til private barnehager, men også for folks tillit til at vi bruker skattepengene på best mulig måte.

Med hilsen



Tonje Brenna

Dokumentet er godkjent elektronisk og påført statsrådens signatur

