

Oslo, 16. januar 2025

HØRINGSSVAR FRA NORLANDIA BARNEHAGENE TIL NOU 2024:17 KOMMERSIELLE OG IDEELLE AKTØRERS ROLLE I FELLESKAPETS VELFERDSTJENESTER

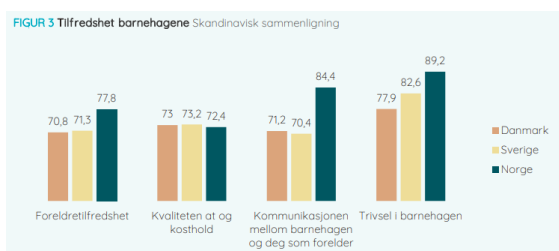
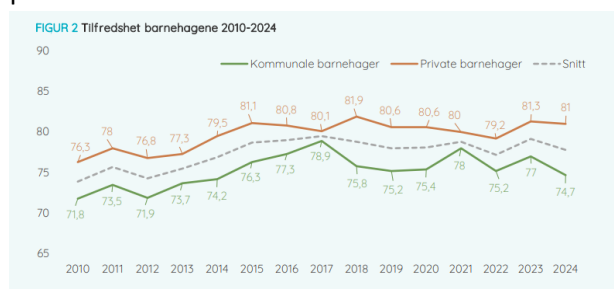
Vi viser til Avkommersialiseringsutvalgets NOU 2024:17 «Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester», med høringsfrist 17. januar 2025.

Vi mener at rapporten er bygd på venstresidens ideologi og har store metodiske svakheter. Vi støtter mindretallets dissens.

Betydning av barnehageforliket fra 2003

Utvalgets arbeid vurderer i svært liten grad betydningen av barnehageforliket inngått i 2003. Barnehageforliket førte til full barnehagedekning. Den nåværende miksen av små, mellomstore og store kommunale, ideelle og private aktører har sikret høy kvalitet, effektivitet og valgfrihet. Det har også vært en ubetinget suksess for både rekruttering og evnen til å beholde dyktige ansatte. Det har ført til et betydelig løft i kvalitetsutviklingen. Forliket åpnet dørene for flere aktører, inkludert mange dyktige kvinnelige gründere, og utviklingstakten frem til nå har vært høy. Fremveksten av ulike profilbarnehager skjøt fart, og i dag er tre av fire profilbarnehager private. Andelen menn er høyere i ¹private barnehager (12,4%) sammenlignet med kommunale barnehager (8,6%). Med flere aktører i sektoren, har konkurransen om kompetansen økt, noe som har skapt flere karrieremuligheter i en kvinnedominert sektor. I 2018 var ikke barnehagelærere lenger å regne som en ²lavlønnsgruppe i offentlig sektor.

EPSI-ratingen ³ viser at norske foreldre er mest fornøyde med barnehagetilbudet i Skandinavia, og mest fornøyde er foreldre med barn i private barnehager. Minst fornøyde er foreldre med barn i danske barnehager. I Danmark er tilnærmet alle barnehager kommunale. I Sverige er 20% av barnehagene private.



«I tillegg viser undersøkelsen at foreldre med barn i private barnehager vurderer det pedagogiske innholdet som bedre. De opplever at private barnehager er mer kreative og nytenkende, samt flinkere til å arrangere turer og uteaktiviteter enn de kommunale barnehagene. Foreldre med barn i private barnehager gir også jevnt over de

¹ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/2024/fakta-om-barnehager-2023/barn-barnehager-og-ansatte/>

² <https://www.barnehage.no/arbeidsliv-barnehagelærer/anerkjennelse-og-bedre-lønn-viktig-for-at-flere-barnehagelærere-blir-i-jobben/125396>

³ <https://www.epsi-norway.org/wp-content/uploads/2024/12/epsi-norge-utdanningslopet-2024.pdf>

mest positive tilbakemeldingene, spesielt på bemanningssituasjonen, som oppleves som bedre og mer stabil. Eventuelle personalendringer blir dessuten tydeligere kommunisert i private barnehager».

Med dette bakteppet mangler rapporten empirisk grunnlag og undervurderer hva de private aktørene har hatt av betydning for full barnehagedekning, fleksibilitet og kvalitetsutvikling. Debatten om private barnehagers rolle hadde fortjent en grundig analyse om hvordan barnehagene kunne bidratt til å utvikle sektoren videre. Spesielt i en situasjon hvor det er sterk uro i sektoren, rekrutteringsutfordringer, fallende søkertall til ⁴barnehagelærerutdanningen, høyt ⁵fravall og sykefravær. Dette sammenfaller med økende barnefattigdom, svakere leseferdigheter hos ⁶femteklassinger (PIRLS), flere unge uføre, psykisk uhelse og et økende prestasjonsgap.

Sektoren er gjennomregulert og normert. Lite sammenheng mellom et helhetlig finansieringssystem og rigide reguleringer og normeringer har ført til at privat barnehagesektor ikke lenger har økonomisk ⁷bærekraft. I 2022 gikk nær 45% av alle barnehager med negativt driftsresultat. Det er uavhengig av om barnehagen er eid av private eller ideelle aktører.

Oppsummert:

Rapportens analyser og anbefalinger tar ikke tilstrekkelig hensyn til:

- **Styring av barnehagesektoren**
Barnehagesektoren er gjennomregulert, med like regler og lover for private og kommunale barnehager når det gjelder kvalitet, tilsyn og kontroll. For private barnehager kommer i tillegg nasjonalt økonomisk tilsyn som sikrer transparens og ansvarlighet.
- **Mangfold og konkurranse**
Konkurransen mellom private, kommunale og ideelle barnehager har bidratt til høy kvalitet, effektivitet, valgfrihet og innovasjon i sektoren. Mangfoldet av aktører gir rom for ulike pedagogiske profiler og bedre tilbud for barn, foreldre og ansatte.
- **Kvalitetsutvikling**
Private barnehager, inkludert kjedebarnhagene, leverer like god eller bedre kvalitet som kommunale barnehager, noe som dokumenteres gjennom tilsynsrapporter og nasjonale foreldreundersøkelser. Sunn konkurranse i en regulert sektor fremmer utvikling og bidrar til kontinuerlig kvalitetsheving.
Flertallet i utvalget undergraver hva mangfoldet av barnehager har betydd for både kvalitetsutvikling og for en effektiv bruk av samfunnets ressurser.

Om Norlandia Barnehagene

[Norlandia Barnehagene](#) drifter og utvikler 121 barnehager i 27 norske kommuner. Til sammen går det over 9100 barn i våre barnehager. Størrelsen på barnehagene varierer fra 1-7 avdelinger. 25 prosent av barnehagene er profilbarnehager. Felles for barnehagene er at de speiler lokalsamfunnet og deltar

⁴ <https://www.utdanningsnytt.no/barnehagelaerer-barnehagelaererutdanning-hoyere-utdanning/fem-ar-med-sokerfall-40-prosent-faerre-vil-bli-barnehagelaerer/399173>

⁵ <https://fremtidensarbeidsmiljo.no/wp-content/uploads/2023/12/SINTEF-rapport-2023-Relasjonelle-og-emosjonelle-krav-og-belastninger-i-arbeidet.pdf>

⁶ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/2024/antologi-pirls-2021/>

⁷ <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/regnskap-for-private-barnehager/artikler/3-av-5-private-barnehager-med-overskudd>

i kommunenes satsninger. Samtidig legger vi til rette for kollektiv læring og erfaring på tvers av barnehager i ulike kommuner og regioner. I Norlandia Barnehagene er vårt mål at alle barn skal ha et likeverdig tilbud og gå i en høykvalitetsbarnehage. Nøkkelen til høykvalitetsbarnehagen er kompetente ansatte som er omsorgsfulle og utviklingsorienterte. Vi baserer vårt arbeid på kunnskap og innovasjon, som betyr at vår praksis utvikler seg i tråd med ny kunnskap, forskning og erfaring.

Norlandia Barnehagene er en del av [Norlandia Health & Care Group](#), et 100 % norskeid familieselskap som leverer et bredt spekter av velferdstjenester.

Styringskostnader:

Rapportens påstand om at økte styringskostnader gjør bruken av private aktører mindre lønnsom, overser fakta. Innen barnehagesektoren har private barnehager i årevis spart det offentlige for flere milliarder kroner årlig. Ifølge ⁸Agenda Kaupang har besparelsene i gjennomsnitt vært 4,3 milliarder kroner årlig over de siste fem årene, målt i 2023-kroner. I 2023 var besparelsen på 6 milliarder kroner. Rambøll har dokumentert at det var ⁹28 % dyrere å bygge en kommunal barnehageplass enn en privat – basert på henholdsvis bygg og tekniske installasjoner (25 % dyrere), opparbeidet uteareal (22 % dyrere) og kostnader til lekeapparater og annet inventar (75 % dyrere).

Påstanden om at private aktører medfører økte styringskostnader mangler empirisk støtte og er ikke underbygget av konkrete analyser eller eksempler. Selv i tilfeller der slike kostnader kan oppstå, er de marginale sammenlignet med de omfattende besparelsene private velferdsleverandører bidrar med. En balansert og fortsatt bruk av private aktører er derfor avgjørende for å opprettholde en bærekraftig og kostnadseffektiv barnehagesektor.

For øvrig betaler ikke ideelle aktører skatt på eventuelle overskudd av sin velferdsvirksomhet, og bidrar dermed ikke med skatteinntekter til staten, slik private aktører gjør for tilsvarende leveranser.

«Svekket økonomisk kontroll»

Utvalgsflertallet hevder at «svekket økonomisk kontroll» kan være en ulempe ved bruk av private leverandører. Vurderingen reflekterer ikke den faktiske situasjonen. Det offentlige har omfattende muligheter til innsyn og kontroll gjennom tydelige reguleringer, rapporteringskrav og særregler. Videre er det nå krav til at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, samt at det er innført nasjonalt økonomisk tilsyn. Det offentlige har svært god innsikt i hva en privat barnehageplass koster. Imidlertid har myndighetene lite innsikt og fakta om de reelle kostnadene til hva en kommunal barnehageplass faktisk koster, fordi kostnader til administrasjon, vedlikehold, pensjoner og kapitalkostnader gjerne inngår i kommunens samlede regnskap. Dette kan føre til at politikere både lokalt og sentralt ikke har muligheter til å gjøre relevante sammenligninger.

Påstanden om svekket økonomisk kontroll fremstår som ubegrunnet og basert på antakelser snarere enn fakta.

⁸ <https://www.pbl.no/globalassets/dokumenter/ubeskyttet/rapporter/agenda-kaupang-2024-forskjellen-pa-hvor-mye-private-og-kommunale-barnehageplasser-koster-det-offentlige.pdf>

⁹ <https://www.pbl.no/globalassets/dokumenter/ubeskyttet/rapporter/byggekostnader-i-private-og-kommunale-barnehager---ramboll-management-consulting.pdf>

Barnehagesektoren og fordeler med store aktører

I rapporten på s. 14 hevdes følgende: *«Alle barn i barnehagene er sårbare på grunn av alder. Enkelte barn er i en spesielt utsatt situasjon med sterkt behov for en god tjeneste. Foreldrene får et visst innsyn i barnehagehverdagen ved levering og henting, men det er styringsutfordringer knyttet til store konserner og brukervalgsordningen.»*

Utvalgsflertallet konstruerer et problem som ikke finnes. At barn er sårbare på grunn av alder, er et grunnleggende premiss for hele barnehagesektoren, uavhengig av eierskap. Et nasjonalt lovverk setter de samme strenge bemannings- og kvalitetskrav til både kommuner, private og ideelle eiere. Det er ingen undersøkelser, fakta eller kunnskap som tilsier at private barnehager, inkludert barnehagekjedene, tilbyr dårligere kvalitet enn kommunale og ideelle.

Det hadde imidlertid vært svært relevant om Avkommerisaliseringsutvalget viste til rapporten fra Norwegian Research Centre (NORCE), som i samarbeid med Universitetet i Bergen (UiB) og Høgskulen på Vestlandet (HVL) på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet, har evaluert hvordan rammeplanen for barnehager virker i praksis, i rapporten ¹⁰Fra «Bør» til «Skal». Her vurderes eierskapets betydning. At utvalget ikke har henvist til rapporten kan hvile på at private barnehager, spesielt barnehager i kjeder, kommer godt ut i rapporten. Styrere i private kommersielle barnehagekjeder opplever i størst grad at eier er tett på, mens barnehager med ideelt eierskap erfarer i minst grad at eier involverer seg i arbeidet. Kommunalt ansatte styrere opplever at eier involverer seg mindre enn i de kommersielle, men mer enn i de ideelle barnehagene.

Rapporten peker også på at *«Mange kommunar har avgrensa organisasjonskapasitet i kommuneadministrasjonen retta inn mot barnehage»*. Det kan være en av årsakene til at rammeplanen i mindre grad blir fulgt opp.

Små private eiere som har begrensede ressurser, legger også mer hovedansvar for barnehagens faglige innhold på styrer. NORCE-rapporten viser det samme som kom frem i rapporten fra det regjeringsnedsatte ekspertutvalget fra 2018, ledet av Kjetil Børhaug¹¹: *«Små enheter er imidlertid sårbare fordi omgivelsene krever mer enn før. De kan mangle kapasitet til å utvikle seg og følge opp raske endringer i omgivelsene, og denne kapasiteten må i så fall tilføres dem på andre måter, for eksempel gjennom samarbeidsavtaler med kommunen. Det bør derfor utredes om det skal være et kommunalt ansvar å inngå samarbeidsavtaler med private barnehager som trenger det»*.

Det er direkte oppsiktsvekkende at Avkommersialiseringsutvalget trekker det frem som et problem at private barnehagekjeder har ivaretatt normeringer og krav. Vi trodde at skjerpede krav er innført for å utvikle og sikre en likeverdig kvalitet. Ikke for å ramme private barnehager og kjedebarnhager spesielt: *«Barnehageområdet er allerede strengt regulert. En utfordring med strengere regulering er at kravene ikke bare treffer de barnehageeierne man ønsker å stramme inn overfor, men alle barnehager. I barnehageområdet er det mye som tyder på at tilbyderne med størst økonomisk evne har vært best i stand til å håndtere strengere krav, mens mange ideelle og enkeltstående barnehager kan ha problemer med det de oppfatter som detaljstyring. Noen typer strengere krav vil kunne svekke den profesjonelle fleksibiliteten og som*

¹⁰ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/2023/fra-bor-til-skal-etter-implementering-av-rammeplan-i-barnehagen/>

¹¹ <https://www.regjeringen.no/contentassets/f78959abbd54b0497a8716ab2cbbb63/barnehagelarerrollen-i-et-profesjonsperspektiv.pdf>

trengs, samtidig som strengere regulering vanligvis innebærer større styringskostnader knyttet til tilsyn og kontroll».

Underfinansiering av private barnehager

Hovedutfordringen i barnehagesektoren er den kraftige underfinansieringen av private barnehager, drevet fram av politisk press blant annet fra ideologiske grupperinger som også stod bak ønsket om Avkommersialiseringsutvalget, og flere av dets medlemmer. Dette har ført til at 70 % av private barnehager i dag ikke får kompensert sine pensjonsutgifter, kapitaltilskuddet er underfinansiert og over halvparten går i minus, og marginen er på ca. 1 % (0,45 % ekskludert enkeltmannsforetak). Dette er for lavt til å dekke nødvendige investeringer i vedlikehold eller renovering av barnehagebygg. Stat og kommuner sparte 6 milliarder kroner i 2023 på private barnehager, og pr. 100 kroner brukt i drift av kommunale barnehager, fikk private barnehager 81 kroner. Denne forskjellsbehandlingen av barn og barnehager er sterkt kritikkverdig. Vi mener den er i strid med barnehageloven, som fastslår at tilskudd skal være likeverdige.

Ingen ekstra styringsutfordringer

Når det gjelder utvalgets påstander om styringsutfordringer og mistillit til private aktører, vil vi understreke at det ikke foreligger noe dokumentert grunnlag for å hevde at det er vanskeligere å styre kjedebarnhager enn andre private barnehager eller ideelle barnehager.

Alle barnehager, uavhengig av eierform, er underlagt samme regelverk og like kontroller fra offentlige myndigheter. Det gjelder også barnehager som inngår i kjeder. Det finnes derfor ingen særegne styringsutfordringer knyttet til barnehager i en kjede sammenlignet med enkeltstående private barnehager i samme kommune.

Oppsummering

Private barnehager er en grunnpilar i det norske barnehagesektoren og har vært avgjørende for å sikre både full barnehagedekning og reell valgfrihet for foreldre. Å redusere deres rolle vil ikke bare svekke sektorens kapasitet og kvalitet, men også påføre kommunene betydelige økonomiske belastninger. Skal barns beste være det overordnede målet, må barn og barnehager likebehandles økonomisk uavhengig av eierskap. Og de store barnehagekjedene bør anerkjennes som drivkrefter for utvikling, innovasjon og kontinuerlig kvalitetsforbedring – til fordel for barn, foreldre og samfunnet som helhet.

For å sikre et bærekraftig og et tilbud av best mulig kvalitet for fremtidige generasjoner, må politikktutformingen bygge på dokumenterte fakta og erfaringer fra dagens velfungerende modell – ikke på ideologiske forestillinger.