Arkivsak-dok. 26/15120-1
Saksbehandler Ann Karin Reiersen

Saksgang	**Møtedato**	**Sak nr.**
Hovedutvalg for kultur og oppvekst 2023 - 2027	20.10.2026	26/26
Formannskapet 2023 - 2027	29.10.2026	
Bystyret 2023 - 2027	12.11.2026	

Etablering av nye barnehageplasser

Innstillingssak.
Medsaksbehandlere: Bjørn-Kristian Bjercke, Petter Marberg

Kommunedirektørens innstilling:

1. Det igangsettes en mulighetsstudie med sikte på å framskynde utvidelsen av Stasjonsbyen barnehage med ett år til 2028.
2. Det igangsettes mulighetsstudier med sikte på å bygge en ny barnehage i øst og en i vest. Mulighetsstudiene omfatter analyse av behov og vurdering av størrelse, tomt og ulike OPS-løsninger. Mulighetsstudiene gjennomføres parallelt for å fange opp endringer i behov.
3. Kommunedirektøren arbeider videre med løsninger i kommunal og privat regi som raskt kan iverksettes dersom behovet skulle tilsi det.

Vedlegg:
Innspill fra Læringsverkstedet

Sammendrag:

Oppdaterte vurderinger av befolkningsutviklingen viser at behovet for barnehageplasser kan bli større enn det som ble lagt til grunn i Kommunedelplan for barnehage- og skolekapasitet 2026-2037. Samtidig er det betydelig usikkerhet ved utviklingen de kommende årene.

Kommunedirektøren vurderer at kommunen må være forberedt på å øke kapasiteten tidligere enn planlagt. Det er på oppdrag av bystyret gjennomført dialog med private barnehageaktører om muligheten for etablering av nye barnehageplasser. Dialogen viser at flere private aktører viser interesse for å bidra til økt kapasitet, men at dagens økonomiske rammebetingelser, herunder tilskuddsnivå, finansieringskostnader, bortfall av Husbanklån og usikkerhet rundt framtidige finansieringsordninger, gjør det krevende å gjennomføre nye investeringer. Flere aktører vurderer derfor at etablering av nye barnehageplasser ikke er økonomisk bærekraftig innenfor dagens forutsetninger.

Kommunedirektøren vurderer derfor at kommunen ikke kan legge til grunn at framtidig kapasitetsbehov fullt ut vil bli løst gjennom private initiativ. For å sikre nødvendig handlingsrom anbefales det at det arbeides videre med både kommunale og private alternativer. I dette bør det også vurderes ulike former for offentlig-privat samarbeid (OPS).

For å kunne møte et økt behov for barnehageplasser på kort sikt følger kommunedirektøren situasjonen tett og arbeider med kortsiktige løsninger fra barnehageåret 2027/2028 dersom behovsutviklingen tilsier dette.

Utredning

Bakgrunn

Ved behandling av Kommunedelplan for barnehage- og skolekapasitet 2026-2037 vedtok bystyret den 16.04.2026 å «*be kommunedirektøren etablere en dialog med de private barnehageaktørene om hvordan de kan være med å løse oppgaven med å etablere 100 barnehageplasser i øst og 100 barnehageplasser i vest.*
Kommunen skal ha de samme økonomiske kriteriene for etablering av kommunale og private barnehageplasser. Kommunedirektøren legger fram sak om kriterier og hvordan disse skal anvendes til å få etablert nye plasser.»

Dialog med private barnehageaktører

Kommunen har signalisert behov for nye barnehageplasser og invitert til dialog med private barnehageaktører, gjennom et brev til alle barnehager i kommunen. Da det var liten respons på dette, ble de største barnehageeierne invitert til møter der også hovedutvalgsleder deltok. Det ble gjennomført møter med Barnehagenett, Norlandia og Læringsverkstedet. Oppsummert jobber Barnehagenett med en mulig utvidelse i to av sine barnehager. Disse prosjektene er fortsatt uavklart. Utover dette er det ingen som så langt har signalisert at de har mulighet til å utvide eksisterende barnehager. Alle aktørene er positive til å bidra med å løse oppgavene med å gi kommunen flere barnehageplasser, men ingen finner det bærekraftig å gjøre dette med dagens økonomiske betingelser.

Hovedårsakene de private barnehageaktørene peker på er at:

1. Det ikke lenger gis barnehagelån gjennom Husbanken.
2. Fra 2027 erstattes kapitaltilskuddet som var differensiert ut fra byggeår med et eiendomstilskudd som har lik sats for alle barnehager.
3. Generelt lave tilskudd og usikkerhet knyttet til finansiering av barnehager.

Tidligere kunne private barnehageeiere søke om lån gjennom Husbanken til etablering og utbygging av barnehager. Husbanklån hadde normalt gunstigere betingelser enn ordinære kommersielle lån, med lavere rente, lange løpetider og større forutsigbarhet. Når denne finansieringsmuligheten ikke lenger er tilgjengelig, må private aktører finansiere nye barnehagebygg i det ordinære kapitalmarkedet. Dette medfører ofte høyere finansieringskostnader og økt økonomisk risiko.
Kombinasjonen av bortfall av Husbankens barnehagelån og overgangen til nytt eiendomstilskudd innebærer at private aktører i mindre grad enn tidligere kan forvente særskilt kompensasjon for de høye kostnadene knyttet til nye barnehagebygg. Nye barnehager vil normalt ha betydelig høyere investerings- og finansieringskostnader enn eldre bygg. Når finansieringsordningene tar mindre hensyn til disse forskjellene, svekkes lønnsomheten i nye barnehageprosjekter. Dette bidrar til at private aktører utsetter eller avstår fra å bygge nye barnehager, selv i områder hvor kommunen har behov for økt kapasitet.

I dialog med private aktører har det også blitt påpekt at nivået på kommunens tilskuddssatser har betydning for viljen til å investere i ny kapasitet. Sarpsborg kommune har et tilskuddsnivå som ligger under de nasjonale satsene, noe som kan redusere det økonomiske

handlingsrommet til å dekke både drift, bemanningskrav og kapitalkostnader for nye barnehagebygg.

Dialogen med private aktører indikerer at utfordringen ikke er mangel på interesse for å etablere nye barnehageplasser. Utfordringen synes i større grad å være de økonomiske rammebetingelsene for nye investeringer, herunder tilskuddsnivå, finansieringsmuligheter, kapitalkostnader og usikkerhet om fremtidige finansieringsordninger.

I møtene forteller flere av aktørene om ulike løsninger for offentlig- privat samarbeid som de har vært del av andre steder i landet. Læringsverkstedet har omtalt dette i et eget skriv som ligger ved saken. I tillegg til tradisjonelle OPS-løsninger beskriver de en løsning med kommunal garanti. Læringsverkstedet peker videre på at kommunen har adgang til å gi særskilte tilleggstilskudd som en løsning for ønsket nyetablering.

Fra 1. august 2026 er det innført krav om etableringsgodkjenning etter barnehageloven § 14. Dette erstatter løsningen med forhåndstilsagn om tilskudd. En barnehage som blir innvilget etableringsgodkjenning vil ha rett på tilskudd. Bestemmelsen innebærer også at kommunen ved etablering av nye private barnehager skal legge vekt på behovet for barnehageplasser og den lokale barnehagestrukturen. Den nye ordningen vil dermed kunne gi private aktører avklaring om tilskudd tidlig i en prosess, samtidig som den gir kommunen et større handlingsrom til å styre framtidig kapasitetsutvikling i tråd med lokale behov.

Befolkningsutvikling og framtidig behov:
Befolkningsveksten i kommunen har det siste året vært høyere enn forutsatt, særlig blant de yngste aldersgruppene. Ved inngangen til 2025 var det 2 995 barn i Sarpsborg i gruppen 1-5 år, mens tilsvarende tall ved inngangen til 2026 var 3 040 barn. Det vil si en økning på 55 barn.

I *Kommunedelplan for barnehage- og skolekapasitet 2026-2037* er det lagt til grunn to befolkningsframskrivinger fra SSB for aldersgruppen fram til 2030: I hovedalternativet med 3020 barn og alternativet med høy nettoinnvandring med 3 072 barn. Kommunen har altså allerede ved inngangen til år 2026 passert nivået som i hovedalternativet var beregnet for år 2030. Den faktiske veksten i aldersgruppen har dermed vært betydelig høyere enn forutsatt i planarbeidet.

Befolkningsveksten har direkte betydning for behovet for barnehageplasser. Når antallet barn i alderen 1-5 år øker raskere enn forventet, øker også etterspørselen etter barnehageplasser tilsvarende. Redusert makspris har i tillegg bidratt til å gjøre tilbudet mer tilgjengelig for flere familier, noe som har forsterket etterspørselen ytterligere.

Kommunen har over tid hatt tilstrekkelig kapasitet til å oppfylle den lovfestede retten til barnehageplass gjennom hovedopptaket, men lite kapasitet utover dette. Dette har medført utfordringer med å tilby plass i det løpende opptaket, og det er liten fleksibilitet til å håndtere en rask økning i barnetallet.

Kommunen økte kapasiteten med om lag 70 barnehageplasser i 2025. I *Kommunedelplan for barnehage- og skolekapasitet 2026-2037* er det videre lagt opp til en gradvis kapasitetsøkning fram mot 2032. Av hensyn til kommunens økonomiske situasjon er denne økningen planlagt på et moderat nivå. Kommunen bør ut fra utviklingen i antall barn vurdere om kapasiteten må økes raskere enn det som følger av dagens planer for at retten til barnehageplass skal innfris.

Kommunedelplan for barnehage- og skolekapasitet 2026-2037	Hovedalternativ (MMMM)				Høy nettoinnvandring (MMMH)			
	2025	2030	2035	2040	2025	2030	2035	2040
3105 Sarpsborg								
1-5 år	2995	3020	3175	3308	3004	3072	3275	3444
Oppdaterte tall juni 2026 Kilde: SSB	Hovedalternativ (MMMM)				Høy nettoinnvandring (MMMH)			
	2026	2030	2035	2040	2026	2030	2035	2040
3105 Sarpsborg								
1-5 år	3040	3197	3298	3412	3040	3228	3382	3557

Kommunedirektørens vurdering

Kommunedirektøren anser at behov for barnehageplasser har økt siden vedtaket av Kommunedelplan for barnehage- og skolekapasitet 2026-2037. Samtidig tilsier dialogen med private aktører at Sarpsborg kommune ikke kan belage seg på at private barnehageaktører vil kunne dekke behovet for ny kapasitet. Kommunen må derfor både forberede egne tiltak og arbeide videre med private initiativ, for å sikre nødvendig kapasitet på kort og lang sikt.

I bystyrets vedtak 16.04.2026 står følgende: *«Kommunen skal ha de samme økonomiske kriteriene for etablering av kommunale og private barnehageplasser. Kommunedirektøren legger fram sak om kriterier og hvordan disse skal anvendes til å få etablert nye plasser»*

Kommunedirektøren vurderer at de nasjonale rammebetingelsene for private barnehager gjør det krevende å realisere nye barnehageprosjekter. Samlet medfører usikkerhet ved finansiering, kapitalkostnader og framtidige tilskuddsnivåer til at etablering av ny kapasitet i mange tilfeller ikke framstår som økonomisk bærekraftig. Det er i så fall behov for alternative finansieringsløsninger eller offentlig medvirkning.
Læringsverkstedet har i dialogen vist til at det nye finansieringsregelverket åpner for enkelte former for tilleggstilskudd. Kommunedirektøren påpeker at kommunen må operere innenfor rammene av barnehageloven og finansieringsforskriften. Regelverket åpner ikke for at kommunen generelt kan kompensere private aktører for manglende lønnsomhet eller høye investerings- og kapitalkostnader knyttet til etablering av nye barnehager. Eventuelle tilskudd må ha hjemmel i regelverket og vurderes opp mot kravene til likebehandling av private og kommunale barnehager. Kommunedirektøren vurderer derfor at kommunens mulighet til å stimulere til nye private etableringer gjennom særskilte tilskudd er begrenset.

Konsekvensen av dette er at kommunen må ta ansvar for en videre utbygging av barnehager. I tråd med bystyrets vedtak 18.06.2026, mener kommunedirektøren det vil være hensiktsmessig å utrede ulike OPS-modeller[1] i dette arbeidet. Dette krever en grundig utredning der både økonomiske og juridiske sider må belyses.
Kommunedelplan for barnehage- og skolekapasitet 2026-2037 legger opp til en ny barnehage i vest i 2030, som erstatter Fritznerbakken barnehage, og en barnehage i øst i 2032. Den raske befolkningsveksten kan påvirke disse utbyggingene med tanke på hvor i kommunen behovet er størst.

[1] OPS: Offentlig privat samarbeid

Kommunedirektøren mener derfor det vil være riktig å starte mulighetsstudier for disse to barnehagene parallelt for å fange opp eventuelle endringer i behov. I mulighetsstudiene må det gjøres en ny analyse av behov og vurdering av barnehagenes størrelse, tomtealternativer og ulike utbyggingsalternativer.
Kommunedirektøren innstiller derfor på at begge mulighetsstudiene starter opp nå.

Parallelt med arbeidet for å sikre langsiktige løsninger, må det jobbes med tiltak som kan iverksettes raskt, dersom veksten i aldersgruppen fortsetter i samme tempo.
I Kommunedelplan for barnehage- og skolekapasitet 2026-2037 er det vedtatt utvidelse av Stasjonsbyen barnehage i 2029. Kommunedirektøren mener det vil være riktig å igangsette en mulighetsstudie for å framskynde dette tiltaket til 2028.

Kommunedirektøren vurderer at usikkerheten ved den framtidige befolkningsutviklingen tilsier at kommunen må legge til rette for økt barnehagekapasitet allerede fra august 2027. Dette forutsetter at det arbeides parallelt med mulige løsninger i kommunal regi og i dialog med de private aktører som har signalisert interesse for å utvide kapasitet i allerede etablerte barnehager. Kommunedirektøren vil fremme en ny sak dersom det skulle bli nødvendig med en utvidelse utover det som er planlagt i 2027.

Dersom kommunen ikke lykkes med å etablere ny kapasitet i takt med behovsutviklingen, kan dette føre til redusert valgfrihet for foreldre, behov for midlertidige løsninger og økt risiko for at kommunen ikke har tilstrekkelig kapasitet til å oppfylle retten til barnehageplass på sikt.

Tiltak	**Antall plasser**	**Tidspunkt**
Utvidelse Fosbyløkka barnehage	10-14	2027
Utvidelse Stasjonsbyen barnehage	15	2028
Etablering av ny barnehage som erstatter Fritznerbakken	0-20 netto	2030
Etablering av ny barnehage (øst eller vest)	60-100	2032

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:
Det er på nåværende tidspunkt ikke gjennomført kostnadsberegninger for de foreslåtte tiltakene. Dette vil inngå i det videre arbeidet med mulighetsstudier og eventuelle politiske saker om utbygging. Økonomiske midler til gjennomføring av mulighetsstudier for nye barnehager er innarbeidet i Handlingsplan 2027-2030.
Økte driftskostnader som følge av utvidelse av Fosbyløkka barnehage innarbeides i budsjett for 2027.

Miljø:
Lokalisering av nye barnehager bør vurderes opp mot eksisterende boligområder, kollektivtilbud og transportbehov.

Folkehelse:
Barnehageplass er en forutsetning for foreldrenes yrkesdeltagelse. Tilbud om barnehageplass er en rettighet for barn i alderen 1-5 år og dermed en plikt for kommunen. Tilgang på barnehageplass i områdene der folk ønsker å bo bidrar til å gjøre kommunen til attraktivt sted å bo.
Barnehage har stor betydning for barns oppvekstsvilkår og tidlig innsats.