

Roar Eilertsen

Finansiering av barnehager

Hvordan sikre at pengene
kommer barna til gode?

Forord

En politikk for velferd uten profitt får sin største utfordring i møtet med de kommersielle barnehagene. Om lag halvparten av alle norske barn går i private barnehager, og av disse går nesten to av tre i AS-barnehager. I AS-barnehagene, som i økende grad kontrolleres av en håndfull kjeder, er offentlige tilskudd og foreldrepenger kilde til mange milliarder kroner i profitt, som eierne kan hente ut på et utall forskjellige måter.

Et klart flertall i befolkningen er imot privat profitt fra velferdstjenester, som sykehjem, barnehager og skoler. En undersøkelse fra 2017¹ viste at 61 prosent av befolkningen er enig i dette. Motstanden er størst blant velgerne til Rødt og SV, men også blant AP- og Krf-velgere er det flertall mot profitt i velferden

I denne rapporten presenteres en oversikt over status og utvikling i den kommersielle delen av barnehagesektoren. Med dette som utgangspunkt lanseres viktige elementer i en strategi for å gjøre sektoren profittfri. Målet er at alle barnehager skal drives av kommuner eller ideelle aktører innen utgangen av neste stortingsperiode.

Rapporten «Finansiering av barnehager – hvordan sikre at pengene kommer barna til gode?» er utarbeidet i De Facto – Kunnskapssenter for fagorganiserte av undertegnede. Økonomisk støtte fra Manifest Tankesmie har gjort arbeidet mulig, og underveis har jeg fått uvurderlig hjelp fra velvillige og kunnskapsrike økonomer og jurister. Tusen takk for alle innspill og bidrag.

Oslo, januar 2021

Roar Eilertsen

¹ Klassekampen, 4. sept. 2017: Folket sier nei til profitt

Innhold

1. Status og utviklingstrekk i barnehagesektoren.....	5
2. Velferdstjenesteutvalget.....	7
2.1. Lønnsomhetsmål.....	8
2.2. Lønnsomme barnehager.....	10
3. Regjeringen arbeider med revisjon av barnehagelovens regulering av private barnehager.....	12
4. Regulering eller utfasing? Hva mener partiene?	18
5. Barnehageloven må endres.....	22
6. Private barnehager bør være ideelle	244
7. Hva med dagens kommersielle barnehager?	277
8. Økonomiske konsekvenser av å omdanne kommersielle barnehager	299
9. Eierskapsbegrensninger	32
10. En mulig fremgangsmåte	322

1. Status og utviklingstrekk i barnehagesektoren

I offisiell statistikk deles barnehagesektoren i en kommunal og en privat del. Den private delen drives enten av kommersielle eller ideelle aktører. I denne rapporten vil vi definere barnehager som er organisert i aksjeselskaper som kommersielle, siden aksjeselskaper har som formål å skape overskudd for eierne.

Om lag halvparten av alle barn går i dag i en privat barnehage. Ifølge tall fra SSB var det 3 029 private barnehager ved utgangen av 2019. Av 275 804 barnehagebarn gikk 134 178 (48,6 %) i privat barnehage. Blant de private barnehagene skilles det mellom «ordinære barnehager» og familiebarnehager. I denne rapporten konsentrerer vi oss om de ordinære barnehagene.

Av et totalt antall ordinære, private barnehager på 2 505, var det 1 349 AS-barnehager. Av disse inngikk 870 i foretak med mer enn en barnehage. 479 var AS-er med kun en barnehage². I AS-barnehagene var det 82 351 heldagsplasser ved utløpet av 2019.

596 av kjedebarnhagene er eid av de fire største barnehagekonsernene – Læringsverkstedet (230), FUS-barnehagene (178), Espira (100) og Norlandia/Kidsa (88)³.

I rapporten «En barnehagesektor i endring»⁴ fremgår det at antall barnehager i kjeder øker jevnt og trutt. Fra 2013 til 2017 økte antallet fra 989 til 1135. I 2017 var det 19 foretak som hadde mer enn 10 barnehager. Antall enkeltstående barnehager falt fra 2330 i 2013 til 1996 i 2017. I rapporten heter det:

«Fortsetter trenden med færre enkeltstående og flere kjedebarnhager i samme fart som i perioden 2013-2017, vil de kjedetilknyttede barnehagene være i flertall i 2025.»

² Tall innhentet fra Telemarksforskning

³ Tallene er hentet fra selskapenes egne hjemmesider

⁴ TF-notat 20/2019, Trond Erik Lunder, Telemarksforskning

Konsentrasjonen skjer både gjennom oppkjøp av enkeltstående as-barnehager og ideelle barnehager.

I rapporten «Kommersialisering av fellesgodene»⁵ vises det at antall as-er i den private delen av barnehagesektoren økte fra 25 % i 2005 til 60 % i 2017. Samtidig gikk antall private utenom as-er ned med nesten 50 prosent, fra ca 2900 barnehager til ca 1500.

SSB publiserte i desember 2019 tall som viste at de private barnehagene mottok 21,3 milliarder kroner i tilskudd i 2018, og at de til sammen hadde et årsresultat på 1,2 milliarder kr. Det rapporterte årsresultatet i as-barnehagene var på 670 millioner kroner. Resultatene i barnehageselskapene er høyst sannsynlig påvirket av at midler er tappet ut til andre selskaper som eierne har kontroll over.

30 prosent av årsresultatet i as-barnehagene ble tatt ut i utbytte til eierne eller ble overført som konsernbidrag til konsernselskaper, og 70 prosent ble overført til egenkapital.⁶ Politikken med å overføre overskuddene til egenkapital fremfor løpende å ta dem ut i utbytte, har preget de private barnehagene gjennom mange år. I BDO-rapporten «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren»⁷ heter det: «I snitt har den opptjente egenkapitalen bygd seg opp med ca 400 millioner kroner hvert år fra 2007-2016». I 2016 var opptjent egenkapital i de private barnehagene knapt 4 milliarder kroner. Etter det har ytterligere noen hundre millioner blitt lagt til. Dette er eiernes penger, som kan realiseres ved salg eller ved senere uttak som utbytte.

Når overskuddene er store og stabile, vil en gradvis oppbygging av egenkapital føre til at avkastningen på egenkapitalen⁸ blir lavere (telleren står stille, mens nevneren i brøken øker). Like fullt dokumenteres det i BDO-rapporten at den gjennomsnittlige, årlige egenkapitalavkastningen i de private barnehagene var på 28,3 prosent for årene 2007-2016, mens gjennomsnittet for selskapene på Oslo Børs var 8,4 prosent.

⁵ Skriftserien nr 2-2018, Høgskolen i Innlandet

⁶ SSB: 26 milliarder i driftsinntekter for private barnehager, 3. desember 2019

⁷ BDO-rapport, 7. mai 2018, utarbeidet for Kunnskapsdepartementet

⁸ Avkastningen på egenkapital kalles egenkapitalrentabiliteten, definert som resultat før skatt dividert på egenkapital

I den private delen av barnehagemarkedet er det to særtrekk som utmerker seg; **konsentrasjon** og **høy lønnsomhet**. Som vi har sett, skjer det en systematisk konsentrasjon av stadig flere barnehager i et lite antall store konsern. Konsernene er på kontinuerlig jakt etter nye oppkjøpskandidater. Og for kjedene er barnehagedrift svært lønnsom business. Lønnsomheten i de største kjedene er mer enn dobbelt så høy som i enkeltstående barnehager. I rapporten «En barnehagesektor i endring» (se note 3) vises det at årsresultat pr aldersjustert heltidsplass var kr. 2 394 i enkeltstående barnehager og kr. 5 427 i kjeder med mer enn 20 barnehager i 2017. Den viktigste forklaringen på dette fant man i antall plasser pr årsverk. Barnehagene i de store kjedene hadde med andre ord gjennomgående lavere bemanning.

Men mer enn gjennom registrerte overskudd reflekteres lønnsomheten i den kommersielle barnehagesektoren i de gevinster som realiseres når barnehager og barnehageselskaper selges. I 2018 ble 17 Gnist-barnehager solgt til oppkjøpsfondet Altor, og eierne (ekteparet Bjørn og Kjersti Grønmyr) kasserte inn en gevinst på 356 millioner kroner⁹. Oppslagene om gevinster i mange hundremillionersklassen ved salg til og mellom oppkjøpsfond er flere. Eierne av Norlandia-barnehagene, som hadde plassert barnehageeiendommene i et eget eiendomsselskap, Pioneer Property Group, innkasserte noen hundre millioner i gevinst da de solgte eiendomsselskapet til det australske pensjonsfondet Whitehelm Capital for 2,7 milliarder kroner i 2019.

Inntektene til de kommersielle barnehageselskapene er i hovedsak offentlige tilskudd (84 %) og foreldrebetaling (12 %). Skattebetalernes penger, som ifølge barnehageloven «skal komme barna til gode», havner i rike investorlommer. Det er dette mange partier på Stortinget vil ha en slutt på.

2. Velferdstjenesteutvalget

Etter pålegg fra Stortinget, vedtatt i desember 2017, satte regjeringen i september 2018 ned et offentlig utvalg som skulle

... kartlegge pengestrømmer i offentlig finansierte velferdstjenester, herunder handel mellom nærstående, bruk av skatteparadis, tynnkapitalisering og

⁹ Utdanningsnytt, 8. aug. 2019

utbytte. Utvalget skal foreslå løsninger som kan sørge for at offentlige midler i størst mulig grad går til produksjon av faktisk velferd, og hvordan uønsket skattetilpasning i selskap som i all hovedsak er finansiert av offentlige midler, kan hindres.

Utvalget ga seg selv navnet Velferdstjenesteutvalget, og la fram sin utredning (NOU 2020:13) i slutten av november 2020. En grundig drøfting av utvalgets utredning faller utenfor rammene for denne rapporten. Vi vil likevel knytte noen kommentarer til den generelle diskusjonen som har fulgt om hva som er et godt mål for lønnsomhet hos de private velferdsleverandørene, samt se på hva utvalget sier om lønnsomhet og kommersielle selskaper i barnehage-sektoren.

2.1. Lønnsomhetsmål

Utvalgets flertall argumenterer for at driftsmargin er det mest relevante målet på lønnsomhet i velferdssektoren, mens et mindretall mener at avkastning på egenkapital er det standardmålet som brukes i alle sammenhenger for å vise hvor lønnsom en investering er, og at det også er det mest relevante her.

Driftsmargin er definert som driftsresultat dividert på omsetning. Dersom driftsresultatet er 10 av en omsetning på 100, er driftsmarginen 10 prosent. Flertallet har kommet til at driftsmarginen hos private velferdsleverandører var 5,3 prosent (som gjennomsnitt for årene 2014-2018), og at dette var litt lavere enn gjennomsnittet i norske ikke-finansielle aksjeselskap (5,7 prosent).

Mindretallet (medlemmene Bjerkan og Vislie) påviser at avkastningen på investert egenkapital var på 18,5 prosent før skatt som gjennomsnitt for årene 2014-2018¹⁰. Hvis en tar hensyn til at risikoen er liten i velferdstjeneste-sektoren, argumenterer mindretallet for at en avkastning på 5 prosent bør anses som rimelig og nok for å tiltrekke seg investorer. Basert på dette konkluderer de med at de private leverandørene oppnår en superprofitt (meravkastning ut over det som er sammenlignbart ellers i økonomien) med til sammen 1,1 milliarder kroner pr år.

¹⁰ Merk at Bjerkan og Vislie har beregnet avkastningen på egenkapital til 18,5 prosent for årene 2014-2018, mens BDO-rapporten (se note 7) opererte med 28,4 prosent for årene 2007-2016. Differansen avspeiler at overskudd er holdt igjen i selskapene, slik at egenkapitalen har økt og dermed at egenkapitalavkastningen (resultat før skatt dividert på egenkapital) går ned. Med høyere egenkapital øker nevneren i brøken.

I sammendraget i utredningen (s. 26-27) skriver utvalget:

Flertallet mener at det er vanskelig å vurdere om fortjenestene i velferdsforetakene er rimelige uansett hvilket lønnsomhetsmål som brukes.

... Utvalget mener imidlertid at høy oppkjøpsaktivitet, høye goodwill og salgsbeløp, samt interesse fra utenlandske investorer indikerer at det er lønnsomt å investere i offentlig finansierte velferdstjenester. Flertallet utelukker ikke at det realiseres meravkastning utover normalavkastning (superprofitt) i de ulike velferdssektorene, men mener at det ikke er mulig å anslå størrelsen på denne presist nok ved å anvende standard-metoder for beregning av superprofitt på eksisterende regnskapsdata uten omfattende justeringer.

Mindretallet Bjerkan og Vislie viser til at egenkapitalavkastning (før skatt) var på 18,5 prosent, og dermed betydelig høyere enn det som er nødvendig for å tiltrekke seg private aktører til velferdssektoren. At såkalte Private Equity fond i økende grad investerer i norske velferdsforetak, bekrefter etter mindretallets mening at lønnsomheten er høy.

Flertallet hevder altså at det ikke er mulig å konkludere med at det er spesielt stor lønnsomhet i privat produksjon av velferdstjenester, mens mindretallet trekker stikk motsatt konklusjon.

Nøyaktig den samme motsetningen var oppe i kjølvannet av en tilsvarende svensk utredning fra 2016 (Ordning och reda i välfärden, SOU 78:2016). Men i motsetning til flertallet i den norske utredningen, som velger å fokusere på driftsmargin, la den svenske utredningen «avkastning på operativ kapital» til grunn for sin politikkbefaling. Den svenske utredningen konkluderte med at det var superprofitt i velferden (20 milliarder SEK i övervinst), og mente at det bør settes et tak for hvor stor avkastning på operativ kapital¹¹ som skal tillates (max 7 prosent). De svenske utrederne beregnet at avkastningen på operativ kapital var på hele 47 prosent i svensk velferdssektor, mot et gjennomsnitt på 10 prosent i tjenestesektoren samlet. Også i den påfølgende svenske debatten hevdet representanter for næringslivet (svensk NHO) og de høyreorienterte tankesmienes økonomer insisterte på at man måtte bruke driftsmargin som mål.

¹¹ Den svenske utredningens begrep Operativ kapital ligner på det som i norsk debatt har vært betegnet som «arbeidende kapital». Man prøver da å trekke ut de delene av selskapets kapital som er plassert/investert utenfor selskapet, og som ikke inngår i eller er nødvendig for driften av virksomheten. Avkastningen på operativ kapital er ikke identisk med avkastning på egenkapital.

I den norske utredningen er det et sentralt poeng at det ikke finnes tilgjengelig tallmateriale som gjør det mulig å beregne lønnsomheten og forekomsten av superprofitt i velferdssektoren på en god måte. Det sier det meste om hvordan det er mulig å dekke til de økonomiske realitetene i de selskapene som opererer der. Verken avkastning på egenkapital eller driftsmargin forteller «hele sannheten» om lønnsomheten i den kommersielle velferdssektoren. Det er uten tvil avkastning på investert kapital som er standardmålet for lønnsomhet. Men selv om det under gitte betingelser kan reises innvendinger mot dette lønnsomhetsmålet, trenger heller ikke gjennomsnittlig driftsmargin å si så mye mer. I varehandelen var driftsmarginen ifølge SSB 3,1 prosent i 2019. De som mener dette betyr at lønnsomheten dermed var lav, kan se på overskuddene til Norgesgruppen og Reitangruppen. Eierne er blant landets rikeste, og milliardformuene øker år for år.

Når tallmaterialet er uoversiktlig og regnskapsdataene er mer og mindre manipulerte, spiller det ikke så stor rolle hvilket lønnsomhetsmål man bekjenner seg til. Dette skal vi komme nærmere tilbake til nedenfor. Som vi har sett, har Velferdstjenesteutvalget uansett, og ikke overraskende, kommet fram til at «*det er lønnsomt å investere i offentlig finansierte velferdstjenester*».

En av de sektorene hvor lønnsomheten er størst, er ifølge utvalget barnehagesektoren.

2.2. Lønnsomme barnehager

Velferdstjenesteutvalget skriver

Den finansieringsformen som ble valgt i 2011 har gitt god lønnsomhet i private barnehager, særlig sett i lys av at inntektene har vært forutsigbare med små variasjoner mellom år. Den relativt høye lønnsomheten i private barnehager kan tilsi at kommunene har utbetalt unødvendig mye i offentlige tilskudd til private barnehager samlet sett, og mer enn det som har vært nødvendig for å utvikle gode tjenester.

Ifølge utvalget har lønnsomheten i barnehagesektoren vært størst for store, norskeide kjeder, med utenlandskeide kjeder som nummer to (s. 343). Hele forskjellen mener man kan forklares med at husleieutgiftene i de utenlandskeide kjedene er større – husleie som betales til eiendomsselskaper som man enten eier selv eller som man etter salgavtaler inngår langsiktige leieavtaler med. Utvalget skriver (s. 343):

Konsern har muligheten til å samle eierskapet i egne eiendoms-selskaper, som leier ut til barnehageselskapene i eget konsern. Dersom utenlandske konsern hadde hatt samme leieutgifter som gjennomsnittet for norske konsern, ville forskjellene i driftsmargin mellom disse eiergruppene blitt borte de siste fire årene.

I sammendraget skriver man:

Utvalget trekker frem at eierskapet til eiendom er sentralt, og at barnehagene er den sektoren hvor andelen som eier eiendom er størst. Flere barnehagekjeder har tatt ut gevinst de senere årene gjennom å skille ut og selge eiendom, i kombinasjon med inngåelse av husleieavtale mellom driftsselskapet og eiendomsselskapet. (s.27)

Dette er et av eksemplene på at regnskapstall fra enkeltselskaper ikke trenger å gi et korrekt bilde av lønnsomheten hos kommersielle leverandører. Høy husleie til egne, eller nærstående, eiendomsselskaper er bare en av mange måter å redusere rapportert lønnsomhet på. Dersom barnehagen pålegges å låne penger i et morselskap, kan renten settes høyere enn markedsrente. Det flytter penger fra barnehageselskapet til morselskapet. Dersom morselskapet utfører regnskaps- eller administrasjonsoppgaver for barnehagen, kan tjenestene prises for høyt. Også det er å flytte penger. Og kreativiteten for å finne flere, og nye, måter er uendelig.

Den viktigste måten å skape overskudd på er å maksimere inntektene og minimere kostnadene. De private barnehagenes interesseorganisasjon, PBL, driver en endeløs lobbykampanje mot politiske myndigheter for å få økte overføringer/inntekter fra skattebetalerne. Til tross for store overskudd hos de store kjedene plukkes det jevnt og trutt fram enkeltbarnehager som går med underskudd, som «bevis» på hvor underfinansiert de private barnehagene er, og hvor urettferdig finansieringssystemet er. Men det at ca 40 prosent av (de små) barnehagene i 2019 gikk med (rapportert) regnskapsmessig underskudd, betyr ikke lønnsomheten hos de store, og i sektoren som helhet, er dårlig. Tvert imot. Velferstjenesteutvalget konkluderte, som nevnt, med

at kommunene har utbetalt unødvendig mye i offentlige tilskudd til private barnehager samlet sett, og mer enn det som har vært nødvendig for å utvikle gode tjenester.

3. Barnehagelovens regulering av private barnehager endret fra 2021

Utviklingen mot gigantiske barnehagekonsern, ofte eid av utenlandske oppkjøpsfond, vekker sterke reaksjoner både blant politikere og i befolkningen. Det fremstår som provoserende og meningsløst at milliarder av skattekroner, bevilget til offentlig finansierte barnehager, skal havne i lommene til hjemlige og utenlandske investorer – noen ganger lokalisert i skatteparadiser. Kritikken, også fra Stortinget, har vært så omfattende at Solberg-regjeringen i april 2019 sendte ut på høring et forslag til endringer i barnehagelovens reguleringer av private barnehager. Høringsfristen gikk ut i slutten av juli 2019, og i desember 2020 ble nye lovbestemmelser vedtatt. En revidert barnehagelov, med nye bestemmelser for økonomisk styring av private barnehager, ble gjort gjeldende fra 1. januar 2021.

Regjeringen ønsket i utgangspunktet ikke å gjøre noe med den innebygde motsetningen i de tidligere bestemmelsene, som både slo fast at «offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode» (paragr 14, 1. setning) og at «barnehagen kan ha et rimelig årsresultat» (paragr 14, 2. setning). Man vil heller ikke forby at private barnehager kan være organisert som aksjeselskap, og følgelig mener man at privat profitt og retten til å tappe penger ut av barnehagene skal fortsette. I den nye loven er begrensningen til å kun å ta ut «et rimelig utbytte» fjernet. I lovens «Kap V Krav til bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager mv.» heter det i paragr. 21:

Formålet med kapitlet er å sørge for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode.

Dersom barnehagen oppfyller kravene i § 23, kan barnehagen disponere et eventuelt overskudd fritt.

I paragr. 23 heter det nå:

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.

Barnehagen skal ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.

Barnehagen skal kunne dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med denne paragrafen.

I forkant av lovendringene hadde regjeringen sendt ut et forslag på høring (i april 2019). I høringsnotatet¹² ville regjeringen ha synspunkter på blant annet følgende forslag:

- Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten
- Krav om at hver privat barnehage skal være et selvstendig retts- subjekt
- Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak
- Meldeplikt for private barnehager ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer
- Ansvar for tilsyn med økonomiske forhold ved private barnehager legges til departementet, og delegeres til et direktorat
- Direktoratet skal ha myndighet til å holde tilbake, eventuelt kreve tilbakebetalt offentlige tilskudd
- Søknader om dispensasjoner fra bemanningsnormen, pedagog- normen, utdanningskravet og kravet om norskferdigheter legges til fylkesmannen.
- Regjeringen åpner for at tilskuddene til å dekke pensjonskostnader i private barnehager må reduseres. I dag tilføres de private barnehagene et pensjonstilskudd som er mer enn en milliard kroner høyere enn det de faktisk bruker på pensjon.

Kunnskapsdepartementet bestilte så en rapport fra BDO (sept. 2019)¹³, hvor en ba om en vurdering av hvor effektive de ulike forslagene til tiltak for å

¹²

<https://www.regjeringen.no/contentassets/14f278c1b1d048b5853d1e9c8dc685e3/horingsnotat-med-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-ny-regulering-av-private-barnehager.pdf>

«forhindre uønskede transaksjoner» kan tenkes å være. I det følgende skal vi referere BDOs vurderinger av de viktigste elementene i regjeringens lovforslag. I forlengelsen av BDOs kommentarer tar vi med vår vurdering (i uthevet skrift) av om forslaget er fulgt opp i den nye loven:

1. Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten

«Selv om lovforslaget kan øke transparensen, vil det fortsatt være en rekke muligheter for uttak» (s.10)

Kravet er ikke med i den nye loven.

2. Private barnehager skal være selvstendig rettssubjekt

«Kravet om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt vil øke transparensen, herunder vil balansekravet muliggjøre etterfølgelse av verdier. Det er imidlertid fortsatt en rekke muligheter for økonomiske uttak, for eksempel kan barnehagene fortsatt bygge opp egenkapitalen for så å dele ut utbytte, realisere midlene ved et eventuelt salg eller ved omklassifisering av egenkapital. Kravet vil heller ikke forhindre muligheten til å belaste barnehagen med kostnader i form av avskrivninger. Dette vil fremdeles være mulig ved for eksempel å skille ut eiendommen som et eget selskap som deretter kjøpes av barnehagen.» (s.10)

I den nye loven stilles det bare krav om eget organisasjonsnummer. Kravet om eget rettssubjekt er ikke med. Det betyr fortsatt åpning for konsernmodeller.

3. Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak

«Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak, sammen med krav om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, vil kunne redusere mulighetene for, men ikke forhindre, at barnehagen belastes med konsernets lånekostnader forbundet med oppkjøp. For eksempel kan eiendommen organiseres utenfor barnehageselskapet, og leien som barnehagen må betale til dette kan indirekte dekke hele finansieringen av eiendommen.» (s. 10)

¹³ Rapport om transaksjoner i forbindelse med oppkjøp av private barnehager, BDO, 20. sept 2019

Kravet er ikke med i den nye loven.

4. Rett til innsyn i dokumentasjon hos eier eller nærstående virksomhet

«Retten til innsyn vil ikke i seg selv påvirke mulighetene for å utføre ulike transaksjoner og disposisjoner i forbindelse med oppkjøp, men vil bidra til å øke transparens. Det kan fremdeles være transaksjoner i et interessefellesskap som defineres utenfor innsynsretten.» (s. 11)

Kravet er delvis tatt med i den nye loven. I paragr. 48 heter det at «Eier av private barnehager skal legge fram opplysninger om tjenestedata og regnskapsdata».

5. Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer

«Denne meldeplikten vil ikke nødvendigvis påvirke mulighetene til å gjennomføre transaksjoner eller disposisjoner i forbindelse med oppkjøp.»

Kravet er ikke med i den nye loven.

BDO-rapporten konkluderte slik:

... Gjennomgangen av lovforslagene viser at det fremdeles er muligheter for å belaste barnehagene med kostnader eierne har i forbindelse med oppkjøp.» (s. 11).

... De nye lovforslagene vil ikke forhindre at barnehagene kan bli belastet avskrivninger i etterkant av oppkjøp» (s. 12)

... Den foreslåtte reguleringen er ikke tilstrekkelig til å sikre at regnskapet alene gir nok informasjon til å føre tilsyn med disposisjoner i forbindelse med transaksjoner ved oppkjøp eller andre transaksjoner som kan innebære verdioverføring til eier (s.12).

Kortversjonen er at selv om alle forslag hadde blitt tatt inn i loven, ville det ikke vært mulig å hindre tapping av private barnehager, så lenge de er organisert som aksjeselskaper. Eierne bestemmer over verdiene i et aksjeselskap, og de vil alltid finne veier for å hente ut profitt dersom de ønsker det. Når så nesten ingen av forslagene er tatt inn, og kravet om kun «et rimelig utbytte» er tatt ut, har vi fått en ny lov som i praksis legger enda bedre til rette for at penger kan tappes ut av private barnehager og over i lommene til private investorer. Kravene i paragr. 23 er altfor generelle, og hindrer ikke høy profitt.

Kommersielle aktører har også sterke incentiver til å redusere (eksterne) kostnader mest mulig. Den avgjørt største enkeltposten er lønn til ansatte. Ifølge Telemarksforskning utgjør lønnskostnadene 76 prosent i private barnehager¹⁴. Telemarkforsknings gjennomgang viser at pensjon utgjorde 8 prosent av lønnskostnadene, i gjennomsnitt. Det er bakgrunnen for at regjeringen foreslo at pensjonstilskuddet skal reduseres fra 13 til 11 prosent fra 2021. Alle de kommersielle barnehagene er dekket av tilsvarende tariffavtaler som i kommunale barnehager. Dermed skulle man tro at det ikke er noe å spare på lønnsbudsjettet. Tidligere studier har påvist at det systematisk har vært noe lavere bemanning i kommersielle barnehager enn i kommunale. Etter at det fra 2019 er innført en felles bemanningsnorm skulle en tro at denne forskjellen vil forsvinne. Men i praksis har det ført til at jakten på andre tilpasninger, som kan holde lønnskostnadene lavere enn i kommunen, intensiveres.

I 2019 avdekket Dagbladet at Espira-konsernet hadde sendt ut et internt brev til sine barnehager om at man ikke skulle ansette pedagoger og assistenter med lang ansiennitet¹⁵. Nyutdannede er lavest på ansiennitetsstigen, og koster dermed minst. Pensjonskostnadene i en innskuddsordning (som alle nå har), er også lavere pr årsverk for unge arbeidstakere. Selv om andre kjeder ikke sender ut tilsvarende beskjed skriftlig, er det ingen grunn til å tro at de har en annen praksis.

Det kommer også fram eksempler som viser at assistenter i kommersielle barnehager ikke lønnes som fagarbeidere, men som ufaglærte. Det skjer selv etter at de har tatt fagbrev.¹⁶

I kommersielle barnehager ser vi også at nestledere/styrerassistenter får ny tittel, nå som «pedagogisk leder». Slik kan de telles med i bemanningsnormens krav til pedagogtettethet, uten at antall pedagoger i arbeid blant barna har økt.

Velferdstjenestevalget er inne på mye av dette når de skriver (s. 491):

... at kommunene har kostnader som private aktører ikke har, men som likevel er med i beregningsgrunnlaget. Dette kan for eksempel være kostnader som følge av at kommunen har et «rest»-ansvar for å tilby

¹⁴ Telemarksforskning; Kostnader i barnehager 2018, TF-rapport 543 2020, s. 45

¹⁵ <https://www.dagbladet.no/nyheter/barnehage-kjempen-har-sluttet-a-ansette-fagarbeidere---avslorende-og-opprende/71117677>

¹⁶

barnehageplasser etter lokale ønsker og behov. Det kan gjøre barnehagedriften dyrere, ved at kommunene for eksempel må drive barnehager i områder med få barn hvor private ikke finner det regningssvarende å etablere seg. Videre viser undersøkelser at sammensetningen av barnegruppen er ulik i kommunale og private barnehager, hvor de kommunale barnehagene har en større andel barn med foreldre med lav utdanning, lav inntekt og med mødre med en annen landbakgrunn enn Norge. Statistikk viser også at de kommunale barnehagene har større andel eldre ansatte og høyere sykefravær. Dette kan tilsi at kravet om at private barnehager skal motta tilskudd som er beregnet ut fra kommunens gjennomsnittlige kostnader gir de private barnehagene for høye tilskudd enn det som er nødvendig for å dekke deres reelle kostnader. Dette kan være med på å forklare utvalgets tall som viser at det har vært en viss overkompensasjon av private barnehager som inngår i konsern.

Så lenge man tillater kommersielle barnehager, og følgelig at de skal ha rett til å tjene penger på barnehagedriften, vil motsetningene mellom selskapenes og samfunnets målsetninger fortsette med lovmessighet. Jo mer man vil stramme til fra samfunnets side, dess mer behov er det for reguleringer og kontroll. Det medfører både en byråkratisering og økende kostnader for samfunnet. I velferdstjenesteutvalget var man inne på at det koster mye å utforme, etterleve og kontrollere anbudssystemet i velferdssektoren, såkalte transaksjonskostnader. Et forslag om å innføre et lovpålagt ansvar for å beregne og opplyse om disse kostnadene ville flertallet i utvalget ikke gå med på å anbefale.

4. Regulering eller utfasing? Hva mener partiene?

Skal profitt i velferden avgrenses ved hjelp av reguleringer, eller fjernes gjennom et forbud mot kommersielle aktører? Dette spørsmålet har stått sentralt i den politiske debatten i årevis. Også i arbeidet med den svenske velferdsutredningen var den samme debatt oppe. Er det mulig å stille krav til kvalitet, bemanning, økonomi, osv., som gjør at mulighetene for «övervinst» blir borte. I «Ordning och reda i välfärden» konkluderte man slik:

Utredningen mener at de problemer som kan konstateres i det nåværende systemet ikke kan løse bare gjennom å stille bedre kvalitetskrav og utvikle systemer for oppfølging.

... Velferdstjenestenes komplekse kvalitet gjør det også vanskelig å utforme regelverk, kontrakter og betalingssystemer slik at konkurransen ikke svekkes, at kvalitet og effektivitet styrkes, at opportunistisk adferd motvirkes og at innbyggernes tilgang til velferden blir likeverdig. Dette leder til at kostnadene for å skape og opprettholde velfungerende kvasimarkeder i velferden blir relativt høye.¹⁷

Alt tyder på at debatten om strammere reguleringer versus forbud mot kommersielle aktører fortsatt kommer til å prege den norske debatten i årene fremover. De rødgrønne partiene har i løpet av høsten 2020 presentert sine forslag til programmer for perioden 2021-2025. De viser at partiene har trukket ulike konklusjoner. Som vi skal se, går både Arbeiderpartiet, Senterpartiet og MDG inn for å begrense mulighetene for profitt gjennom stramme reguleringer, mens SV og Rødt (gradvis) vil avskaffe retten til å drive kommersielle barnehager. I Krfs programforslag fokuseres det på likebehandling av offentlige og private barnehager, men partiet mener at kommunene må få anledning til å skille mellom ideelle og kommersielle.

Arbeiderpartiet

I Arbeiderpartiets forslag til program for 2021-2025 heter det blant annet at:

¹⁷Ordning och reda i välfärden, s. 325

Arbeiderpartiet vil

- Innføre et tydelig og strengt regelverk for private barnehager ved at
 - Innføre et tydelig og strengt økonomisk regelverk for private barnehager slik vi har for private skoler, for å sikre at skattepengene går til bedre barnehager og ikke uakseptable verdiuttak av eiere.
 - Ha strengere reguleringer av kjøp og salg av barnehager, og hindre kortsiktige eiere som utenlandske oppkjøpsfond å kjøpe seg opp i barnehagesektoren.
 - Ha et finansieringssystem for private barnehager som gir kommunene større mulighet til å regulere barnehagesektoren lokalt, og som sikrer et reelt mangfold av barnehager.
 - Innføre et lovmessig skille mellom kommersielle og ideelle barnehager.
 - Gi kommuner adgang til å stille samme krav til private og offentlige barnehager. Det gjelder blant annet krav til åpningstider, kvalitet, innhold og inntak av lærlinger.

Senterpartiet

I Senterpartiets forslag til program for 2021-2025 heter det blant annet at:
Senterpartiet vil

- Revidere finansieringssystemet og sikre økt transparens for at finansieringen kommer barna til gode.
- Få ned antall feil i fordeling av tilskudd, ved å innføre tilskuddskontroll og at pensjon utbetales etter reelle utgifter
- Sikre at private barnehager har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår minst på linje med ansatte i offentlige barnehager
- Hindre eiendomsspekulasjon og styrke kommunenes kontroll og styringsmulighet i lokal barnehagesektor, ved at det lages retningslinjer for hvordan kommunene i kommunedelplanens arealdel for barnehager

kan regulere barnehageeiendommenes funksjon som «offentlig formål, offentlig barnehage»

- Lovfeste at husleieavtaler for barnehager godkjennes av kommunen, slik at gjengs leie i kommunen kan følges, Ved salg av eiendom er leieavtalen gyldig først ved kommunens godkjenning.
- Innføre meldeplikt for private barnehager og forkjøpsrett for kommunen ved salg av private.

SV

I SVs forslag til program for 2021-2025 heter det blant annet at «*Ingen skal drive butikk på våre barn. Hver krone til barnehagene skal gi kvalitet til det pedagogiske tilbudet og gode vilkår for de ansatte*». Videre at

SV vil

- Stoppe velferdsprofitører og stanse utbyggingen av nye kommersielle barnehager, trappe ned videreføringen av kontrakter med kommersielle drivere og sørge for at kommunene har, og bruker, forkjøpsrett til private barnehager.
- At kommunene skal kunne planlegge for et helhetlig barnehage-tilbud, og kunne nekte tilskudd til private kommersielle barnehager.

RØDT

I Rødts forslag til program 2021-2025 heter det blant annet at

Rødt vil

- Kommersielle aktører skal ikke få drive barnehager. Gradvis opptrapping av offentlig og ideelt eierskap på bekostning av kommersielle, fortsatt full barnehagedekning og en mangfoldig sektor.
- Kommunal forkjøpsrett ved all omsetning eller salg av barnehager, inklusive tomt og bygninger. Rett til å kjøpe ut fra en pris som reflekterer at formålet er barnehage.

- Arbeide for at det sikres at kommersielle og ideelle barnehager har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår minst på linje med ansatte i offentlige barnehager.

MDG

I MDGs forslag til program 2021-2025 heter det blant annet at «Private barnehager er et viktig supplement til de offentlige barnehagene. De Grønne vil gjennom krav og tilsyn sikre at den offentlige støtten går til tjenestene og kommer brukerne til gode, fremfor å gå til kommersiell profit». Videre at

De Grønne vil

- Gi kommunene adgang til å stille samme krav til private og offentlige barnehager.
- Kreve dokumentasjon for at alle økonomiske tilskudd til private barnehager kommer barna til gode ved å lovfeste krav til bruk av slike tilskudd.

KRF

I Krfs forslag til program for perioden 2021-2025 heter det at partiet vil (s.20):

Legge til rette for et mangfoldig barnehagetilbud av offentlige, ideelle og private barnehager. Offentlige og private skal gis samme tilskudd. Reguleringen og regler for private barnehager må sikre at tilbudet har høy kvalitet og at de offentlige tilskuddene går til formålet. Kommunene må sikres anledning til å skille mellom ideelle og kommersielle barnehager

Gjennomgangen viser at, til tross for ulikheter, så har alle de rødgrønne partiene målsettinger for barnehagesektoren som krever endringer i loven om barnehager. Sentrumpartiet Krfs krav om rett til å skille mellom ideelle og kommersielle krever også lovendring.

5. Barnehageloven må endres

Det er flere grunner til at dagens barnehagelov må endres. Innledningsvis har vi sett at mange milliarder kroner fra offentlige skattepenger går til privat berikelse, ikke til barnas beste. Videre fører finansieringsmodellen til et press på økonomi og standard i de kommunale barnehagene. Tilskuddene til private beregnes på grunnlag av gjennomsnittskostnaden pr plass i de kommunale barnehagene. Dersom det gis mer midler til de kommunale barnehagene utløser det økte tilskudd til allerede overfinansierte private barnehager. Og de kommersielle barnehagene påfører fellesskapet flere problemer.

Vi er nå inne i en periode hvor barnetallet går ned i mange kommuner, og det blir overskudd på plasser. Ifølge SSBs hovedalternativ for befolkningsframskrivinger¹⁸ blir det ca 2 000 færre barn i aldersgruppen 1-5 år i 2023. I tillegg vil flyttemønstre påvirke barnetallet i enkeltkommuner og bydeler. Kommunene har ansvar for å oppfylle lovens krav om at alle som fyller ett år innen utgangen av november, og som bor i kommunen, har rett til barnehageplass fra 1. august. De private bestemmer i større grad selv sine opptakskriterier, og kan fylle opp med 0-åringer og barn fra andre kommuner. Det betyr at kommunenes mulighet til å planlegge undergraves, og vi har allerede flere eksempler på at de må legge ned egne barnehager.

Så lenge de private bare reguleres av «markedet», dvs at de har får tilskudd for alle plasser de klarer å fylle opp, må kommunenes tilbud justeres opp og ned i takt med endringer i etterspørselen. Hvis de private har fylt opp før hovedopptaket 1. august, er det kommunen som er forpliktet til å stille med plass til alle som har rett på det.

Kommunene er også forplikte til å gi tilskudd til de private for barna som etter loven ikke har rett til plass (de yngste og de fra andre kommuner), men disse plassene er ikke inkludert i de statlige overføringene. Det betyr at kommunene underfinansieres, mens de private sikres inntekter.

I en rapport utarbeidet for KS¹⁹, oppsummeres dette slik (s. 31):

¹⁸ SSB Befolkningsframskrivinger 2018

¹⁹ Hvordan forplikte private barnehager i kommunens helhetlige oppvekstpolitikk? KS FOU 2019, Rapport R1020617, utarbeidet av Agenda Kaupang

... det er mer enn dobbelt så stor andel slike barn i private barnehager (2,1 % som det er i kommunale barnehager (0,9 %). Disse barna betyr en merutgift for kommunens barnehagetjenester på rundt 840 millioner kroner på årsbasis

Kommunenes sørge-for-ansvar og kommunens økonomistyring vil bli enklere, hvis private barnehager ble underlagt samme regler som kommunale barnehager. Det vil si at private barnehager mistet retten til å kreve tilskudd for barn uten rett til plass. Retten til tilskudd for slike barn vil i så fall kreve et kommunalt politisk vedtak om å ta opp barn ut over lovens krav i alle barnehager i kommunen. Det vil bety større grad av likebehandling av kommunale og private barnehager.

I rapporten drøftes og foreslås det en rekke tiltak for å gi kommunene mer myndighet til å styre private barnehager. Man drøfter også problemet med at kommunene ikke kan styre de private barnehagenes opptakspraksis.

... i dag er det kommunene som lever med stor usikkerhet. Kommunene har ingen innflytelse over driftsplanene i private barnehager, når de først er godkjent. En privat barnehagedriver kan legge ned driften når som helst, uten noen krav til varslingsstid. Han kan øke og redusere kapasitetsutnyttelsen slik han finner det for godt. Dette har kommunene vi intervjuet opplevd. I stedet for å bemanne opp som følge av bemanningskravene som kom i år, har enkelte private barnehager valgt å ta inn færre barn. De utnytter altså ikke den godkjente kapasiteten sin. (s.34).

Også Velferdstjenesteutvalget foreslår også endringer i barnehageloven. I utredningen heter det:

Utvalget mener det bør være opp til den enkelte kommune å velge finansieringsform for de private barnehagene i kommunen. Det vil si at det bør være opp til kommunen selv om den ønsker å kjøpe barnehagetjenester fra private aktører i henhold til regelverket om offentlige anskaffelser, jf. kapittel 24.2.2.4 over, eller om den i stedet ønsker å vedta lokale forskrifter om beregning av tilskudd. Kommunen bør da også gis anledning til å fastsette bestemmelser i kontrakter eller forskrifter om hvor lenge de private aktørene skal gis finansiering om gangen.

Poenget i siste setning over, at kommunene skal ha rett til å fastsette hvor lenge et tilsagn om finansiering skal vare, ble også drøftet i regjeringens høringsnotat

(se s. 12-13 ovenfor). Velferdstjenesteutvalget opp summerer regjeringens drøfting slik (s. 232):

Kunnskapsdepartementet har nylig vurdert om finansieringen av private barnehager bør begrenses, slik at den automatisk faller bort ved salg eller etter en viss tidsperiode. Et slikt tiltak kunne bidratt til å redusere verdien av den varige og sikre kontantstrømmen fra offentlige tilskudd og foreldrebetaling, og dermed salgsprisen på eksisterende barnehager. Videre ville kommunene som barnehagemyndighet få mer styring over den samlede barnehagesektoren, både med hensyn til plassbehov og kvalitet. Departementet vurderte blant annet at et tilbakekall av etablerte godkjenninger ville være inngripende overfor private barnehager og føre til mindre stabilitet i barnehagetilbudet. Etter en samlet vurdering kom departementet derfor til at dette ikke ville være hensiktsmessig.

Vi ser at det er mange gode grunner til at kommunene bør få adgang til å tidsbegrense tilsagn om finansiering av kommersielle barnehager. At den blå regjeringen i 2019 mente at det «ikke ville være hensiktsmessig» er ingen grunn til at et rødgrønt flertall ikke skal komme til motsatt konklusjon etter 2021. Det vil åpne muligheter for en gradvis utfasing av kommersielle aktører, etter hvert som tilsagnsperiodene utløper.

6. Private barnehager bør være ideelle

De seneste årene har det rødgrønne flertallet i mange storbyer ønsket å gi tilskudd til nye, ideelle barnehager, mens de vil nekte tilskudd til nye kommersielle barnehager.²⁰ Kunnskapsdepartementet kom i 2017 med en lovtolkningsuttalelse som slo fast at gjeldende barnehagelov ikke åpnet for en slik forskjellsbehandling. Stortinget gjorde i 2018 et såkalt anmodningsvedtak, hvor de ba regjeringen «utrede lovendringer som kan gi kommunene mulighet til å skille mellom ideelle og kommersielle private barnehager, samt om det ved et slikt skille kan være formålstjenlig med alternative organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager» (vedtak 460 i forbindelse med Dok 8:18 (2017-2018)).

²⁰ Se De Facto-rapport 2:2019: Veien mot profittfri velferd – erfaringer fra fem norske storbyer

Regjeringen har fulgt opp vedtaket i det pågående arbeidet med endringer i barnehageloven. I høringsnotatet drøftes både om kommunene skal gis adgang til å skille mellom ideelle og kommersielle, og hvilken definisjon som eventuelt skal brukes for at en barnehage skal kunne betegnes som ideell. Departementet oppgir at man ikke har konkludert på noen av spørsmålene, og at man ønsker innspill fra høringsinstansene.

Departementet viser til at det i dag finnes, og brukes, flere definisjoner av ideell virksomhet. I SSBs statistikker brukes en definisjon hentet fra FNs håndbok for behandling av «Non-Profit Institutions»; - «organisasjoner som ikke har økonomisk vinning som formål og ikke utbetaler overskudd». For å bli klassifisert som ideell organisasjon i Enhetsregisteret må organisasjonen «ikke drive markedsrettet virksomhet». Skatteloven fritar organisasjoner for formues- og inntektsskatt «dersom de er egne rettssubjekter og ikke har erverv som formål».

Departementet mener at barnehager «har mange av de samme kjennetegnene som leverandører av helse- og sosialtjenester», og foreslår at definisjonen av en ideell barnehage dermed bør ta utgangspunkt i den som Nærings- og fiskeridepartementet har sendt ut på høring i forbindelse med endringer i forskriften om anskaffelser av helse- og sosialtjenester. Der heter det at ideelle organisasjoner er organisasjoner som *«arbeider utelukkende for et sosialt formål for fellesskapets beste, og som reinvesterer eventuelt overskudd tilbake til organisasjonens formål»*.

Departementet foreslår etter dette at *«det er naturlig å definere ideelle barnehager som barnehager som reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedriften eller et samfunnsnyttig formål i tråd med barnehagens formål»*.

Det siste leddet i denne definisjonen åpner for at barnehagen kan ha vedtekter som åpner for å ta penger ut av barnehagen og overføre dem til et annet «samfunnsnyttig formål». Dette vil være en unødvendig komplisering av regelverket, som i sin tur vil kreve kontrollregimer både i forhold til legalitet og praksis. En definisjon som slår fast at «ideelle barnehager ikke har økonomisk vinning som formål og eventuelle overskudd reinvesteres i barnehagedriften» vil være langt bedre. En slik definisjon bør suppleres med en bestemmelse om eierskapsbegrensninger, som slår fast at ideelle barnehager ikke kan inngå i konserner eller kjeder. Dette, sammen med et forbud mot transaksjoner med nærstående selskaper, vil sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling virkelig kommer barna til gode.

I regjeringens høringsnotat nevnes ingen konstitusjonelle, lovmessige eller EØS-rettslige hindringer for at Stortinget lar kommunene bestemme at ideelle aktører skal foretrekkes i barnehagesektoren. Dermed kan det heller ikke være noe hinder for at Stortinget selv bestemmer at det er sånn det skal være, uavhengig av hva kommunene måtte mene. Stortinget kan med andre ord endre Barnehageloven slik at nye barnehager i Norge enten skal drives av kommunene eller av ideelle aktører. Bestemmelsen må følges opp med en tydelig definisjon av ideell, i tråd med det som er nevnt ovenfor her. Slike bestemmelser vil i prinsippet være de samme som gjelder for private friskoler.

I Friskolelovens paragr 6.3 «Krav til bruken av offentlige tilskot og skolepengar» heter det:

Alle offentlige tilskot og skolepengar skal kome elevane til gode. Dette inneber mellom anna at skolen ikkje kan

- a) Gi utbytte eller på annan måte overføre overskot til eigarnane eller deira nærstående, verken når skolen er i drift eller om drifta blir nedlagd.
- b) Pådra seg kostnader i form av leigeutgifter for eigedom eller lokale som tilhører skolens eigarar eller deira nærstående eller på annan måte pådrag seg kostnader som kan innebære at offentlige tilskot eller egedelar frå elevane ikkje kjem elevane til gode.

Departementet kan gi nærare forskrift om forbod mot utbytte eller anna overføring som nemnt i første ledd.

Departementet kan gi forskrift om korleis skolane skal dokumentere at første ledd er oppfylt og skolane si plikt til å godtgjere at innkjøp og leige er gjort på grunnlag av vilkåra i marknaden.

Et tilsvarende regime burde ikke være et problem for de private barnehagene som i dag ikke er AS-er. I SSBs statistikker er de ideelle barnehagene delt inn slik:

Menighet/trossamfunn

stiftelser

foreldre-eiet

kvinne- og familieforbund/sanitetsforeninger

bedriftsbarnehager

pedagogisk/ideologisk organisasjon

studentbarnehager

enkelperson

Som vi ser, har vi i dag et mangfold av ideelle aktører innen barnehage-sektoren. Og dersom det er ønskelig, kan flere varianter komme til. I notatet «Ideelle aktører i velferden – hvordan lage gode rammer?»²¹ vises det til danske erfaringer med såkalte «selveiende institusjoner». De har en omfattende plass innen dansk velferdssektor, og har vist seg «å være håndterlig både med tanke på kvalitet, erfaringsutveksling og tilsyn og kontroll med bevilgede midler». (s. 8)

En ny Barnehagelov bør sikre at alle som ikke er konsern/aksjeselskap har vedtektsbestemmelser som definerer dem som ideelle, og kommunene må sikres forkjøpsrett dersom ideelle barnehager skal selges. Og definisjonen bør være: «Ideelle barnehager kan ikke ha økonomisk vinning som formål og eventuelle overskudd skal reinvesteres i barnehagedriften»

7. Hva med dagens kommersielle barnehager?

Dersom kommersielle barnehager defineres som AS-er, har vi sett at det pr 31.12.2019 var 1 379 av disse. Totalt var det 82 351 heldagsplasser i as-barnehagene. 870 av as-barnehagene inngikk i kjeder med mer enn en barnehage, og 666 inngikk i kjeder med mer enn 20 barnehager. Vi har ikke sett tall, men det hevdes at en del av de enkeltstående as-barnehagene har vedtekter som slår fast at eventuelle overskudd skal reinvesteres i barnehagen. Det kan hevdes at disse ikke er kommersielle barnehager, i betydningen at de har økonomisk vinning som formål og at eierne vil ta ut verdier fra dem. Et pålegg om omdanning til en godkjent ideell organisasjonsform burde derfor ikke være en stor utfordring for disse.

En politikk for å fase ut de kommersielle barnehagene må ha som mål at de innen en gitt tidsfrist omdannes til ideelle barnehager, eventuelt at de overføres

²¹ For velferdsstaten, Notat nr 2/2019

til kommunal drift. **Den mest nærliggende måten dette kan skje på er at kommunene får anledning til å gjøre tilsagn om driftsstøtte tidsbegrenset.** Dersom omdanning til ideell/kommunal eierform ikke er gjennomført, vil offentlig tilskudd og driftstillatelser inndras når tilsagnsperioden utløper. I regjeringens drøfting av dette i høringsnotatet fra 2019 (se s. 23) tok man ikke opp at det var juridiske skranker som forhindrer et system med tidsavgrensede tilsagn. Heller ikke Velferdstjenesteutvalget fant grunnlag for å problematisere om overgang til en slik praksis støter på juridiske skranker som kan blokkere en slik politikk.

I arbeidet med denne rapporten har vi vært i kontakt med flere jurister innen academia og med erfarne advokater. Ingen har ment at de kommersielle barnehageselskapene kan hevde en evig rett til fremtidige offentlige tilskudd, for eksempel med henvisning til Grunnlovens regler om at lover ikke kan gis tilbakevirkende kraft. Det er bred enighet om at dette er et spørsmål for politikken. Det vises blant annet til en høyesterettsdom fra 2012²², hvor et tidligere stortingsvedtak om «evigvarende fiskekvoter» ble endret til å gjelde for en bestemt periode, etter forslag fra Stoltenberg II-regjeringen. Etter plenumsbehandling i Høyesterett bestemte et flertall at staten hadde rett til å gjøre en slik endring.

Velferdstjenesteutvalget anbefaler i sin utredning at driftsstøtten tidsavgrenses. Utvalget skriver (s. 493):

Så lenge det er nasjonale regler for beregning av tilskudd til private barnehager, er det utvalgets oppfatning at varigheten av tilskuddsfinansieringen bør presiseres i loven eller forskriften.

²² Norges Høyesterett - Dom. - HR-2013-2200-P - Rt-2013-1345

8. Økonomiske konsekvenser av å omdanne kommersielle barnehager

Vår konklusjon er at et system med tidsavgrenset driftsstøtte kan brukes til å fase ut kommersielle barnehager. Når støtteperioden utløper, kan kommunene bestemme at de ønsker å drive barnehagene videre i egen regi. I en slik situasjon kan de kommersielle aktørenes grep med å skille ut, og i noen tilfeller selge barnehageeiendommene, bli en fordel for omstillingen i kommunene. Kommunene kan, dersom man ønsker det, inngå nye leieavtaler med eiendomsselskapene, og fortsette barnehagedriften i kommunal regi i leide lokaler. For (utenlandske) oppkjøpsfond, som har investert i barnehageeiendommer i Norge, burde det være sikrere å ha norske kommuner som leietakere framfor kommersielle aksjeselskaper.

De kommersielle barnehageselskapene, som ikke får forlenget sin driftsstøtte, har ikke behov for videre eie eller leie av lokaler. I den grad de sitter med egne eiendommer, kan et alternativ til utleie være at kommunene overtar/kjøper eiendommene. Det vil særlig være aktuelt der tomtene er regulert til barnehageformål. Det reiser spørsmål om hva som er rimelig pris ved en overdragelse.

I det følgende skal vi presentere noen beregninger, som kan gi et bilde av mulige konsekvenser. Slike beregninger må nødvendigvis bygge på bestemte forutsetninger, og valg av forutsetninger er avgjørende for resultatene.

Formålet med beregningene er å gi et anslag som illustrerer de økonomiske kostnadene det har for staten / kommunene å overta et antall barnehageeiendommer fra kommersielle selskaper.

Vi legger følgende forutsetninger til grunn:

- I rapporten «Nasjonale satser til private barnehager i 2020» fra Telemarksforskning²³ gjengis gjennomsnittlige investeringskostnader i barnehager for hvert av årene 2000-2020. Som

²³ TF-notat nr. 29/2019. Trond Erik Lunder

gjennomsnitt for perioden har investeringskostnaden vært ca 250 000 kr pr heldagsplass.

- Ved overdragelse verdsettes barnehagen lik investeringskostnaden. Siden det ikke gis driftsstøtte til fremtidig kommersiell drift, er det ingen neddiskontert fremtidig kontantstrøm som kan brukes som utgangspunkt for verdsetting. I kommunenes arealplaner er tomtene regulert til barnehageformål, og bygningene har dermed ingen alternativ bruks-/markedsverdi. Et oppgjør i forbindelse med kommunal overtagelse basert på verdsetting lik investeringskostnad vil være godt i samsvar med prinsippene i Lov om vederlag ved overføring av fast eiendom (ekspropriasjonslova). Der legges det til grunn at tidligere eier skal ha en kompensasjon lik salgspris (paragr 5). I BDO-rapporten «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren»²⁴ gjengis salgspriser for 10 barnehager som Oslo kommune solgte til private barnehagekonsern i 2015. Gjennomsnittlig pris pr plass var kr. 208 000. I denne sammenheng var det med andre ord godt samsvar mellom investeringskostnad og markedspris. I løpet av 2020 har flere kjeder solgt alle sine barnehageeiendommer til internasjonale investeringsfond (sommeren 2020 solgte Norlandia-konsernet sine barnehageeiendommer til et australsk fond) for langt høyere priser. Disse salgene bygger åpenbart på forutsetninger om en «evigvarende» kontantstrøm, helt motsatt av det som ligger til grunn for forslaget her.
- I BDO-rapporten opplyses det videre at gjennomsnittlig gjeldsgrad i sektoren var 79 % i 2016. Vi forutsetter at det er en gjeldsgrad på 80 % på barnehageeiendommene, og at kommunene overtar gjeld tilsvarende kr. 200 000 pr heldagsplass (80 % av kr. 250 000). I praksis vil det kun bety en formalisering av dagens realiteter. De løpende kostnadene ved gjelda blir i dag finansiert gjennom kapitaltilskuddet til de private barnehagene, og de vil fortsette å løpe på tilnærmet samme nivå. Forskjellen vil være at kommunene betaler låneavdrag og renter direkte i stedet for å betale dem som tilskudd via AS-barnehagene.

Eierne av barnehageeiendommer får i denne modellen en kontant-kompensasjon tilsvarende kr 50 000 pr heldagsplass i gjennomsnitt. Ved innløsning vil mesteparten av AS-enes egenkapital gjøres om til kontanter. Den totale kostnaden for det offentlige vil avhenge av hvor mange som foretrekker å leie ut eiendommene til kommunal barnehagedrift, og hvor

²⁴ Rapport utarbeidet for Kunnskapsdepartementet, 7. mai 2018

mange som ønsker å selge. For hver 10 000 plasser man kjøper eiendommer, vil kostnaden være ca 0,5 milliard kroner.

Regnestykket er basert på gjennomsnittspriser. I praksis vil kommunene måtte betale mer for nyere barnehager og mindre for eldre. I beregningene har vi lagt til grunn gjennomsnittlige, initiale investeringskostnader. Eventuelle oppgraderinger på senere tidspunkter er det ikke tatt hensyn til.

For AS-ene vil gevinstene etter 15-20 års adgang til det lukrative barnehagemarkedet være betydelige. I tillegg til «exit-oppgjøret» har eierne av AS-ene tatt ut utbytter gjennom hele perioden de har vært inne i sektoren. Og siden det er eiendommene, og ikke selskapene, som overtas, vil de sitte igjen med andre aktiva, som kontantbeholdninger, mv.

For kommunene vil profittfrie barnehager ikke bety høyere, samlede driftskostnader. Selv om pensjonsordningen i kommunale barnehager er noe dyrere (og bedre), vil kommunene hvert år få flere hundre millioner kroner ekstra til barnehagedriften. Det er millioner som i dag havner som overskudd i de kommersielle selskapene.

9. Eierskapsbegrensninger

En mindre inngripende modell enn totalt forbud mot kommersielle barnehager vil være regler for eierskapsbegrensninger. Man kan innføre en bestemmelse i barnehageloven om at samme eiere ikke kan eie mer enn en barnehage, og barnehagen kan ikke inngå i konsern med samme eiere eller gjennomføre transaksjoner med nærstående selskaper. I tillegg bør finansieringsmodellen utformes slik at den i størst mulig grad dekker de reelle kostnadene knyttet til å drive barnehagen. Med en slik tilnærming blir det ikke et forbud mot aksjeselskap som organisasjonsform, men det blir et pålegg om å oppløse kjeder. Dagens kjeder får et pålegg, innen en gitt tidsfrist, om å selge alle – utenom én barnehage – til andre eiere (uavhengig av organisasjonsform). I praksis kan kommunene overta dem.

En slik strategi vil ikke garantere en profittfri barnehagesektor, og det vil bli behov for betydelige kontrollmekanismer. Fordelene er at en slipper konfrontasjoner med små, «ideelle» as-eiere, og behovet for omdanning får et mindre volum og dermed lavere kostnader.

10. En mulig fremgangsmåte

Gjennomgangen i denne rapporten gir et anslag for hvilke kostnader som kan følge av en utfasing av kommersielle aktører fra barnehagesektoren. Avslutningsvis summerer vi opp de viktigste konklusjonene, samtidig som vi kommer med et forslag til hvordan dette kan gjennomføres i løpet av stortingsperioden 2021-2025.

- Stortinget kan, uten juridiske eller økonomiske hindringer, vedta at **nye** barnehager skal driftes enten av kommuner eller av ideelle organisasjoner.
- Det må slås fast at ideelle organisasjoner ikke kan ha økonomisk vinning som formål, og eventuelle overskudd skal reinvesteres i virksomheten til beste for barna.
- En ny lov må innføre et system med tidsbegrenset driftsstøtte. Ved utløpet av en periode må kommunen ha adgang til å stoppe støtten til kommersielle barnehager (AS-er). Forslaget kan sendes ut på

høring rett etter valget i 2021, med høringsfrist 1. desember 2021. Loven kan vedtas i Stortinget våren 2022.

- Det må gjennomføres 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. Kommunene må få myndighet til å tilpasse barnehagetilbudet til den reelle etterspørselen på den måten man finner hensiktsmessig. Ideelle barnehager skal inngå i, og forpliktes av, kommunenes helhetlige politikk for barn og oppvekst.

