

09.09.2020

Mulige endringer i barnehage- loven og tilskuddssystemet for private barnehager

Rapport 21-2020

Rapport nr. 21-2020 fra Samfunnsøkonomisk analyse AS

ISBN-nummer: 978-82-8395-087-8
Oppdragsgiver: LO
Forsidefoto: Markus Spiske på Unsplash
Tilgjengelighet: Offentlig
Dato for ferdistilling: 9. september 2020
Forfattere: Rolf Røtnes, Emil Cappelen
Bjørø

Kvalitetssikrer: Andreas Benedictow

Samfunnsøkonomisk analyse AS

Borggata 2B
N-0650 Oslo

Org.nr.: 911 737 752
post@samfunnsokonomisk-analyse.no

Forord

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag for LO. Prosjektet skulle resultere i en grundig beskrivelse av dagens tilskuddssystem og virkningene og insentivene det skaper, i tillegg til å utrede mulige endringer som kan redusere private overskudd og ulike former for utbytte. I rapporten analyserer vi også økonomien i private barnehager og forslag til endringer i barnehageloven og tilskuddssystemet til private barnehager.

På vegne av prosjektgruppen vil jeg takke oppdragsgiver for et spennende oppdrag. Vi ønsker å rette en stor takk til gode diskusjoner underveis i prosjektet med spesialrådgiver Ragnar Bøe Elgsaas i LO og flere rådgivere i Fagforbundet.

Oslo, 9. september 2020

Emil Cappelen Bjøru

Prosjektleder
Samfunnsøkonomisk analyse AS

Sammendrag

Om lag ni av ti barn i barnehagealder går i barnehage. Tidligere har det vært mangel på barnehageplasser. Nå er situasjonen omvendt i mange kommuner. Antall barn i barnehagealder har avtatt, og er forventet å fortsette å synke ytterligere i årene framover. I og rundt byene er det imidlertid ventet fortsatt vekst i antall barnehagebarn.

Halvparten av barna går i private barnehager. Private barnehager omfatter alt fra små familieeide barnehager til barnehager eid av ideelle organisasjoner og barnehager eid av større aksjeselskaper. Over tid har det foregått en konsolidering innenfor private barnehager ved at store konserner har kjøpt andre private barnehager og etablert nye. Oppkjøp av private barnehager har i stor grad vært lånefinansiert, og slike lån er i realiteten tatt opp med sikkerhet i framtidige offentlige tilskudd. Utgifter til renter og avdrag finansieres gjennom driften, slik at kjøp av barnehager implisitt finansieres av offentlige tilskudd til private barnehager.

Kunnskapsdepartementet vurderer for tiden endringer i barnehageloven og tilskuddssystemet for private barnehager. I denne rapporten undersøker vi økonomien i private barnehager, mange av forslagene til endringer i loven og tilskuddssystemet som departementet har kommet med og andre forslag. Merk at vi ikke har vurdert juridiske forhold ved disse forslagene, men drøfter de fra et samfunnsøkonomisk ståsted. Det har også vært utenfor dette prosjektet å vurdere konsekvensene av reduserte tilskuddssatser. Å undersøke det juridiske mulighetsrommet og de økonomiske konsekvensene av endringer i tilskuddssystemet er nærliggende framtidige prosjekter som ledd i utformingen av et kunnskapsgrunnlag for utøvelsen av politikk vedrørende private barnehager.

Høy lønnsomhet i deler av privat sektor, men stor variasjon

Analyser av lønnsomhet viser at de store konsernene har høy lønnsomhet sammenlignet med andre aktører i sektoren. Lønnsomheten er høy også når vi sammenligner med andre næringer.

Samtidig er det stor variasjon i lønnsomhet mellom private barnehager. Den store lønnsomhetsvariasjonen gjør at endringer i tilskuddssystemet for å redusere unødig høye overskudd kan få utilsiktede virkninger. Tiltak for å redusere det som kan karakteriseres som «for god» profitt i deler av sektoren, kan gå utover andre private med dårlig økonomi. Det er følgelig nødvendig å forstå konsekvensene av ulike forslag og hvilke endringer som best treffer der det er ønskelig å endre.

Bemanningsnorm og differensierte tilskuddssatser

Bemanningsnormen som trådte i kraft 1. juli 2019 vil redusere overskuddene i privat sektor, fordi de i gjennomsnitt har hatt lavere bemanning enn kommunale barnehager. Dette har ikke gitt seg utslag i regnskapstallene vi ser på, som er fra 2018 og tidligere. Dermed vet vi ennå ikke hvor stor endring bemanningsnormen vil påføre private overskudd. Det kan tenkes at bemanningsnormen har redusert noe av de relativt høye overskuddene store private barnehagekonsern har hatt.

Det har vært dokumentert at store private barnehager har hatt høyere lønnsomhet enn små barnehager, noe som kan skyldes utnyttelse av stordriftsfordeler. Dette er en av årsakene til at man har foreslått en differensiering av driftstilskudd til private barnehager etter størrelse. Som følge av bemanningsnormen kan

noe av lønnsomhetsvariasjonen etter størrelse være jevnet ut, og det er dermed ikke sikkert at differensiering av tilskuddssatsene for å redusere høye overskudd vil være like treffsikkert i dag som tidligere.

Behov for endringer i kompensasjon for pensjonskostnader

Telemarksforsking (Lunder T. E., 2019) og BDO (BDO, 2019b) har vist at private barnehager i gjennomsnitt har lavere pensjonskostnader enn det de får tilskudd til, noe som betyr at tilskuddssystemet overfinansierer pensjonskostnadene i private barnehager. Å gjøre endringer som reduserer tilskuddet til pensjon virker derfor rimelig.

Det finnes flere måter private barnehagers pensjonskostnader kan kompenseres på:

- Redusere tilskuddssatsen
- Redusere tilskuddssatsen og innføre lovkrav om en viss pensjonssats eller pensjonsavtale på linje med tariffavtalen til PBL
- Kostnadsdekning, dvs. dekning av faktiske og dokumenterte pensjonskostnader i stedet for en fast tilskuddssats for alle

Å redusere satsen vil medføre besparelser for det offentlige, men også administrativt merarbeid når private barnehager som tidligere fikk dekket kostnadene sine må søke om ekstra midler for å kunne dekke inn pensjonskostnadene. En annen variant er å redusere satsen, men samtidig gjøre lovmessige endringer som løfter pensjonsvilkårene til de ansatte i private barnehager med pensjonsavtaler som i dag er dårligere enn den ledende avtalen til PBL. Dersom de private barnehagene hadde hatt relativt like pensjonsordninger, ville det være enklere å fastsette en tilskuddssats, samtidig som det vil føre til at man overkompenserer færre private barnehager for pensjonskostnader. En annen metode er å innføre kostnadsdekning, som vil gi økte kostnader i kommunene og i private barnehager i form av administrativt merarbeid, men være innsparende for offentlige finanser (se s. 14 og 15 i Lunder, T. E., 2019).

Behov for transparens ved økonomiske disponeringer i private barnehager

Konsernstrukturer og sammenblanding av virksomhet i rettssubjekter gjør det vanskeligere å føre økonomisk tilsyn med private barnehager, og Kunnskapsdepartementet har forslått følgende endringer for økt transparens og forenkling for tilsynsaktivitet:

- Forbud mot annen virksomhet
- Krav om selvstendig rettssubjekt
- Forbud mot å ta opp lån annet enn i finansforetak

Disse forslagene er fornuftige tiltak for å gi økt kontroll med økonomien i private barnehager.

Behov for større kommunal påvirkningsmulighet på tilbudet av private barnehager

Endringer i antall barnehagebarn skaper nye utfordringer for kommunal planlegging. Dagens barnehagelov legger ikke til rette for at kommunene kan påvirke det private tilbudet, noe som skaper utfordringer for

kommuner med avtagende barnetall. I slike kommuner har man ofte ikke annet valg enn å nedskalere kommunale barnehager. Framover vil redusert tilbud av kommunale barnehageplasser forekomme oftere dersom barnehageloven forblir uendret.

En overgang fra dagens evige tilskuddsrett for private barnehager til styring med kontrakter kan være en mulig løsning som vil gi kommunene økt kontroll med tjenestetilbudet.

Innføring av lovhjemmel for at tilskudd til private barnehager begrenses til å gjelde en definert tidsperiode, vil åpne for at også privat barnehagedrift kan kjøpes inn etter anbud. Innkjøp av andre velferdstjenester gjøres normalt ved anbud med tidsbegrenset finansiering. Dette virker prisdempende og gir dessuten den offentlige myndigheten som gjør innkjøp kontroll med kvantiteten og i en viss grad kvaliteten i tilbudet.

Det er mulig med økt interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid i barnehagesektoren skjer i dag først og fremst innen tilsyn og kompetanseheving. Det er imidlertid mulig med økt samarbeid for å utnytte stordriftsfordeler i kommunal sektor. Eksempler på områder man kan samarbeide om er fellesfunksjoner og administrasjon og regnskap. En annen mulighet er interkommunale selskap som drifter barnehager på tvers av kommunegrenser. Barnehagedrift behøver ikke være bundet av kommunegrenser, annet enn av politiske/lokaldemokratiske hensyn. Slike kommune-eide konserner kunne medføre økt utnyttelse av stordriftsfordeler i kommuneforvaltningen og dermed effektivisering der, noe som har en dobbelt besparende effekt gjennom tilskuddssystemet. Stordrift er imidlertid ikke alltid mulig, og avhenger blant annet av demografi og geografi. Interkommunalt samarbeid medfører endringer i beregningen av tilskudd til private i kommunene som samarbeider, men man vil fortsatt kunne beregne kostnader som kommunen bruker på samarbeidet, og ta utgangspunkt i det for beregningene.

Innhold

Forord	III
Sammendrag	IV
1 Innledning	9
2 Barnehageloven og dagens tilskuddssystem	10
2.1 Barnehageloven	10
2.2 Dagens tilskuddssystem	10
2.2.1 Foreldrebetaling og kostpenger	11
2.2.2 Pensjonstilskudd	12
2.2.3 Kapitaltilskudd	12
2.2.4 Administrasjonstilskudd	14
2.2.5 Beregningsgrunnlag	14
3 Økonomien i private barnehager	16
3.1 Privat organisering - Gradvis flere barnehager er organisert i konsern	16
3.2 Lønnsomhet – størst lønnsomhet i barnehager organisert i norske konsern	18
3.3 Oppsummering	22
4 Prognoser for barnetall	25
5 Kunnskapsdepartementets forslag til endringer i barnehageloven og tilskuddssystemet	27
5.1 Utfordringer med dagens situasjon som løftes fram i høringsnotatet	27
5.1.1 Tilskuddet gir insentiv til å selge for å realisere tidligere overskudd	27
5.1.2 Tilskudd er gunstigst for barnehager med stordriftsfordeler	27
5.1.3 For høye pensjonstilskudd	28
5.1.4 Bekymring for høy gjeldsgrad i mange barnehager	28
5.1.5 Bekymring for at barnehagekonsern finansierer annen virksomhet med overskudd fra barnehagevirksomhet	28
5.1.6 Det økonomiske tilsynssystemet er ikke tilpasset nasjonale barnehagekonsern	28
5.2 Hva regjeringen vil oppnå med sektoren	29
5.3 Høringssvar	29
6 Analyse av forslag	31
6.1 Direkte kostnadsøkende endringer	31
6.2 Direkte inntektsreducerende endringer	32
6.2.1 Pensjon	32
6.2.2 Differensiering av tilskudd per barn etter antall barn i barnehagen	38
6.2.3 Differensiering av administrasjonstilskuddet	39
6.2.4 Å gå tilbake til 85 prosent i tilskuddssats	40
6.2.5 Endringer i beregningsgrunnlaget for tilskudd	40
6.2.6 Forslag som kan styrke kommunale barnehager	40

6.3	Endringer for økt transparens og tilsyn	41
6.3.1	Forbud mot annen virksomhet og krav om selvstendig rettssubjekt	41
6.3.2	Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak	43
6.3.3	Flytting av ansvar for økonomisk tilsyn til statlig organ	44
6.4	Endringer for økt kommunalt styring	44
6.4.1	Kommunal forkjøpsrett ved salg/nedleggelse	45
6.4.2	Kommunal overtagelsesrett og ikke-omsettelig driftsrett	46
6.4.3	Tidsbegrensete tilskuddsperioder/anbudssystem	46
6.4.4	Skjerming av ideelle	47
6.5	Oppsummering	48
7	Referanser	50

1 Innledning

Barnehagesektoren var i vekst fram til 2014, da antall barn i barnehage falt for første gang. Figur 1.1 viser at det er forskjeller mellom private og kommunale barnehager. I kommunale barnehager har det vært en klar nedgang i antall barn siden 2012, mens det i private barnehager foreløpig mer har artet seg som en utflating. Antall barnehager har falt klart siden 2008, og noe mer i privat sektor. Sysselsettingen i barnehagene har i stor grad hatt samme utvikling som antall barn.

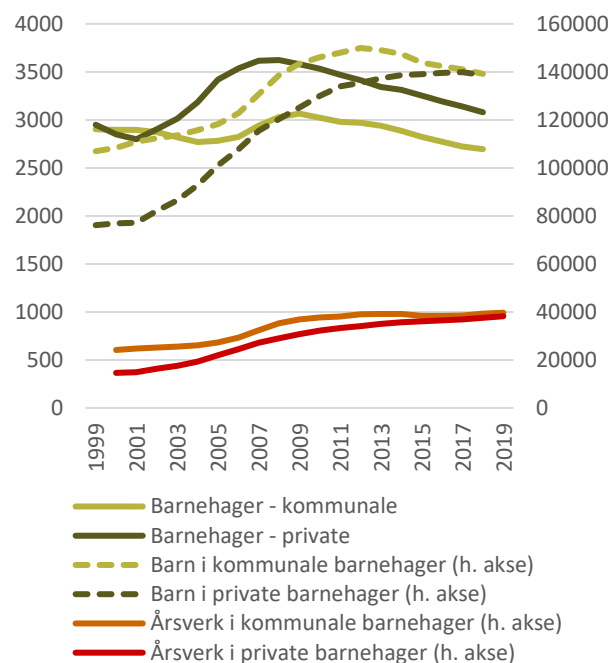
Nedgangen i antall barn i barnehage skyldes en reduksjon i antall barn i denne aldersgruppen. At sysselsettingen i sektoren likevel har økt de siste par årene, skyldes innføringen av bemanningsnormen.¹

Framover vil barnetallene fortsette å falle, noe som setter kommuner med fallende barnetall under press, da dagens barnehagelov ikke gir kommunene kontroll med det private tilbudet i sektoren. Færre barn i enkeltkommuner med private barnehager er altså en kommunal styringsutfordring som ikke er hensyntatt i barnehageloven. Evgivarende tilskuddsrett for private innskrenker dessuten det kommunale handlingsrommet uavhengig av utviklingen i barnetall.

For tiden jobber Kunnskapsdepartementet med endringer i barnehageloven. Et høringsnotat har vært ute på høring, og mange instanser har gitt sine svar.²

I denne rapporten analyserer vi disse forslagene og deres mulige virkninger, i tillegg til å drøfte andre mulige endringer i barnehageloven og tilskuddssystemet.

Figur 1.1 Antall barnehager og barn etter eierskap



Kilde: SSB, tabell 09220, 09169 og 09339

temet for private ordinære barnehager. Merk at vi ikke har vurdert juridiske forhold ved disse forslagene, men drøfter de fra et samfunnsøkonomisk ståsted.

I kapittel 2 gir vi en kort innføring i barnehageloven og dagens tilskuddssystem for private barnehager. Videre forteller kapittel 3 hva relevante data kan si oss om økonomiske forhold i private barnehager. I kapittel 4 viser vi historisk utvikling og framskrivninger av antall barn i barnehagealder nasjonalt og regionalt. I kapittel 5 viser vi hvilke forslag Kunnskapsdepartementet har lagt fram på høring. I kapittel 6 analyserer vi forslagene i høringsnotatet og flere relevante tiltak.

¹ Normen ble innført 1. august 2018, men barnehagene hadde da ett år på seg til å tilfredsstille kravet. Normen stiller krav om at barnehagene har en bemanning som tilsvarer minimum én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år. [https://www.udir.no/tall-og-forsk-](https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/nye-barnehagenormer--hva-er-sta-tus/)

[ning/statistikk/statistikk-barnehage/nye-barnehagenormer--hva-er-sta-tus/](https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/nye-barnehagenormer--hva-er-sta-tus/)
² <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-ny-regulering-av-private-barnehager/id2641852/?expand=horingsnotater>

2 Barnehageloven og dagens tilskuddssystem

Både tilbud av barnehageplasser og barnefamiliens etterspørsel er sterkt påvirket av offentlige reguleringer og tilskudd. I dette kapitlet redegjør vi kort for barnehageloven, som gir alle barn rett til barnehageplass, og tilskuddssystemet som legger til rette for at private tilbud skal være like attraktive for foreldrene som offentlige tilbud.

2.1 Barnehageloven

Norges første barnehagelov ble vedtatt av Stortinget i 1975, hvor bl.a. flere barnehagelignende institusjoner ble innlemmet under betegnelsen barnehage. Videre skulle loven stimulere til økt barnehageutbygging. I 1995 kom det en omfattende endring, da Stortinget vedtok en ny barnehagelov som tydeliggjorde institusjonens ansvar og oppgaver overfor barn og foreldre. I 2005 kom en ny barnehagelov, som senere har gjennomgått endringer flere ganger.

Barnehageloven fra 2005 gir private virksomheter driftsrett som barnehager dersom de oppfyller grunnleggende krav om formål for og innhold i barnehager. Videre stiller kommunene vilkår som gjelder antall barn, barnas alder og oppholdstid, som først og fremst bestemmes av ute- og innearealet i barnehagene.

I 2009 lovfestet man rett til barnehageplass og at hver enkelt kommune har ansvaret for å oppfylle denne retten for barn bosatt i kommunen. Kommunene overtok ansvaret for å finansiere barnehagesektoren i 2011, da man innførte nasjonal forskrift for å regulere tilskuddene til private barnehager.

Kommuner kan velge å ikke igangsette tilskuddsbetalinger til godkjente private barnehager (barnehageloven § 14). Det er det eneste punktet hvor kommunen har makt til å styre omfanget av private barnehager, gitt at barnehagen oppfyller kravene for å bli godkjent. Det er imidlertid svært sjeldent at dette skjer i praksis. Oslo kommune har i nyere tid benyttet seg av en slik mulighet ved å gi avslag på søknad om tilskudd fra Espira.³

Igangsatte private barnehager kan imidlertid sanksjoneres mot ved evt. alvorlige brudd og overskridelser som oppdages i barnehagedriften (som i verste konsekvens kan føre til stenging).

2.2 Dagens tilskuddssystem

Kommunale barnehager finansieres over kommunale budsjetter og foreldrebetaling, mens private barnehager finansieres ved foreldrebetaling og kommunale tilskudd. I 2016 ble det vedtatt at tilskuddene til private ordinære barnehager skal utgjøre minimum 100 prosent av den kommunale driftsstøtten til de kommunale barnehagene, med unntak av når det gjelder pensjon og investeringer (kapitaltilskudd). Tidligere fikk private barnehager mindre i tilskudd enn de kommunale kostnadene til drift utenom kapitalkostnader og pensjon.

Tilskuddsordningen til private barnehager er dermed i stor grad en sjablongmessig kostnadsdekning, der det er kommunenes utgifter til egne barnehager som danner grunnlaget for overføringene til de private.

Tilskuddene gis fra barnehagen er etablert og godkjent. Det er ingen tidsbegrensning på hverken god-

³ <https://www.barnehage.no/artikler/oslos-nei-til-espira-over-200-plasser-kan-bli-staende-ubrukt/429156>

kjenningen eller finansieringen av private barnehager, og med dagens regelverk har barnehagene rett på tilskudd så lenge barnehagen har barn og eier opprettholder driften.

Kommunene beregner drifts-, administrasjons- og pensjonstilskuddene selv, basert på egne kostnadstall. I kommuner hvor kommunen ikke driver barnehager i egenregi, benyttes satser for tilskudd beregnet av Telemarksforskning på oppdrag for Utdanningsdirektoratet.

2.2.1 Foreldrebetaling og kostpenger

Foreldrebetalingen er regulert som makspris på nasjonalt nivå som fastsettes til et kronebeløp hvert år og er lik for kommunale og private barnehager. I tillegg kommer kostpenger. Forskrift om foreldrebetaling i barnehager åpner for at barnehager kan ta betalt for direkte kostnader til innkjøp av mat og tilberedning. Kostpenger er ikke prisregulert, slik som foreldrebetalingen er.

I en analyse av foreldre- og kostpengebetalinger finner Larsson (2019) at foreldre med barn i private barnehager i gjennomsnitt betalte 3851 kroner, mens de med barn i kommunale barnehager betalte 3008 kroner i gjennomsnitt. Forskjellen i kostpenger mellom private og kommunale barnehager ble også analysert av SSB: «Foreldre med barn i private barnehager betaler i gjennomsnitt mer i kostpenger og andre tilleggsutgifter enn foreldre som har barn i kommunale barnehager, og denne forskjellen økte fra i fjor til i år. I 2018 var forskjellen i gjennomsnittlig årlig betaling for kostpenger og andre tilleggsutgifter 814 kroner, mens forskjellen i januar 2019 hadde steget til 836 kroner» (s. 13 i Larsson, 2019). I ja-

nuar 2017 betalte foreldre med barn i privat barnehage 891 kroner mer (Thorsnes, 2018). Ifølge tall fra Utdanningsdirektoratet er det om lag 550 private barnehager (ca. 18 prosent) som ikke har kostpenger, mens det høyeste kostpengenivået per barn er om lag 10 000 kr i året. Siden kostpenger ikke er prisregulert, er det ikke satt noe øvre tak.

En barnehage kan organisere mattilbudet sitt på flere måter, når vi ser bort fra barnehager/måltider der man spiser mat medbrakt hjemmefra:

- Kokk/kjøkkenpersonale lager mat, enten med eller uten barna
- Barnehagepersonalet lager mat til barna
- Maten blir levert av et cateringsselskap

Dersom en barnehage bruker kokk/kjøkkenpersonale eller catering, frigjør det tid til barna for resten av personalet. Man kan argumentere for at en sånn arbeidsdeling er produktivitetsfremmende, og dermed gjør at personalet får mer tid med barna, enn dersom personalet må dele på kjøkkenoppgaver seg imellom gjennom dagen.

Siden barnehager kan ta betalt for tilberedning av mat, kan de prise lønn til kokk/kjøkkenpersonale inn i kostpengene. Imidlertid kan ikke ansatte som ikke jobber direkte med barna telles med i grunnbemanningen som rapporteres til kommunen.⁴

Kokker/kjøkkenpersonale benyttes på flere måter i barnehagene, i noen inngår de i det pedagogiske arbeidet og jobber direkte med barna, mens i noen barnehager lager de mat uten å interagere med barna. I førstnevnte tilfeller kan kokker/kjøkkenpersonale inkluderes i beregningen av grunnbeman-

⁴ <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/barnehage/bemannings/kjokkenassistenter-og-grunnbemannings/>

ning, mens de i sistnevnte tilfeller ikke kan inngå i grunnbemanningen. I tilfeller der *deler* av stillingen til kokk/kjøkkenpersonale innebærer arbeid med barna kan denne delen regner med i grunnbemanningen.

Imidlertid har det vært saker der private barnehager har rapportert kokk/kjøkkenpersonale som en del av grunnbemanningen uten at de har jobbet direkte med barna.⁵ En slik feilrapportering innebærer at det egentlig er flere barn per voksen som jobber direkte med barna enn bemanningsnormen tilsier, noe som senker kvaliteten på tilbudet.

2.2.2 Pensjonstilskudd

Private ordinære barnehager får separate tilskudd som skal dekke pensjonsutgifter. Pensjonstilskuddet tilsvarer 13 prosent av lønnssummen⁶ i kommunale barnehager, pluss et påslag for arbeidsgiveravgiften som skal betales på pensjonen.

Da PwC og Telemarksforskning utredet tilskuddsmodellen i 2014, anbefalte de at man skulle beregne pensjonstillegget på ny hvert år og fastsette det i samarbeid med pensjonsselskapene, og at KS og de private interesseorganisasjonene skulle få uttalerett (PwC og Telemarksforskning, 2015). Årsaken til at de anbefalte en årlig bevegelig sats var at endringer i både generelt regelverk om pensjoner og pensjonsavtaler i barnehagene samt variasjon i bruk av premiefond gjorde det vanskelig å fastsette en fast sjablong.

I «Finansiering av private barnehager - Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen», viser Telemarksforskning at om lag 1 mrd. kroner av pensjonstilskuddene i 2017 ikke ble brukt til pensjon i

de private ordinære barnehagene, fordi tilskuddene overgikk de faktiske pensjonskostnadene barnehagene hadde.

For mer om pensjonstilskuddet og faktiske pensjonskostnader i private ordinære barnehager, se kapittel 6.2.1.

2.2.3 Kapitaltilskudd

Investeringsutgiftene barnehagene har, blir kompensert med et kapitaltilskudd. Kapitaltilskuddet regnes per godkjente heltidsplass, justert for hvor lenge det er siden barnehagen ble godkjent. De med godkjenning før 2012 får 9 300 kroner per godkjente heltidsplass i 2020. «Nyere» barnehager får høyere kapitaltilskudd, slik at nybygging eller utbygging og oppgradering av eksisterende bygg kompenseres. De som er godkjent 2018-2020 får 23 900 kroner per godkjente heltidsplass.

Telemarksforskning dokumenterte i 2014 (Håkonsen, Løyland, & Aastvedt, 2014) at nyere ikke-kommunale barnehager hadde høyere kapitalkostnader enn eldre ikke-kommunale barnehager, noe som la grunnlaget for dagens kapitaltilskuddsmodell.

I «Kostnader i barnehager 2018» (Lunder, Eika, & Kvernenes, 2020) viser Telemarksforskning at kommunale barnehager har høyere kapitalkostnader jo nyere barnehagen er. For kommunale barnehager bygget i 2018 beregner de gjennomsnittlig kapitalkostnad (avskrivninger pluss renter) per heltidsplass lik 23568 kroner (s. 22 i Lunder, Eika & Kvernenes, 2020).

⁵ <https://www.utdanningsnytt.no/bemannings-tilsyn/rapport-bergens-storste-barnehage-ivaretar-ikke-sitt-omsorgsansvar/227647>

⁶ Med lønnssum menes summen av lønninger utbetalt, dvs. uten utgifter til pensjon og arbeidsgiveravgift

Oslo Economics leverte i 2019 en rapport på oppdrag for Abelia der de konkluderer med at dagens kapitaltilskuddsmodell systematisk underfinansierer private barnehagers kapitalkostnader (Oslo Economics, 2019). Når man ser på lønnsomheten i private barnehager (se kapittel 3.2), synes det imidlertid klart at denne underfinansieringen, hvis den faktisk skjer, ikke kan være omfattende.

I rapporten kritiserer Oslo Economics kapitaltilskuddsmodellen på følgende punkter:

- Det kompenseres ikke for rehabilitering og oppgradering. Byggetekniske forskrifter kan kreve oppgraderinger som ikke kompenseres økonomisk.
- Det er underdekning for kapitalslit. Kapitaltilskuddet forutsetter 40 års levetid på mye av kapitalen, mens levetiden i de fleste tilfeller i virkeligheten er 20-30 år.
- Mange barnehager har markedsbaserte kapitalkostnader, som husleie, mens kapitaltilskuddene bestemmes av regnskapsstørrelser.
- Kalkulasjonsrenten som benyttes er 10 års fastrente i Husbanken, som Oslo Economics mener er for lav sammenlignet med risikoen i total kapitalen i barnehagene.
- Kostnadene beløper uten barn, men tilskuddet gis per barn. Oslo Economics mener det skaper operasjonell risiko.

I Oslo Economics-prosjektet ble det gjennomført en analyse av AS Bygghanalyse som «tyder på at dekningen for kapitalslit på investeringskostnaden bør øke med minst 15 prosent» (s. 4 i Oslo Economics, 2019).

I vurderingen av Oslo Economics kritikk må en også ta hensyn til at barnehagesektoren er mindre utsatt for risiko enn markedsrettet næringsvirksomhet. Den lave risikoen følger av at barnehagenes inntekter er svært sikre. Det vil imidlertid være noe risiko

knyttet til hvorvidt foreldre søker barna sine til barnehagen. Bygningsinvesteringer bidrar faktisk til å redusere denne usikkerheten og det er ikke opplagt at dette skal kompenseres fullt ut.

Også framtidige eiendomsverdier er usikre. Dette tilsier imidlertid at risikoen er lavere i sentrale strøk, hvor eiendom er en relativt sikker investering og man forventer at framtidige barnetall er økende (se kapittel 4), og høyere i mindre sentrale strøk, hvor forholdene er motsatt.

Oslo Economics viser et eksempel på overfinansiering og et eksempel om underfinansiering med dagens kapitaltilskuddsmodell (s. 12 i Oslo Economics, 2019). I eksemplene kommenteres det at over- eller underfinansiering innebærer at det ikke gis rimelig avkastning på kapitalen. Det framstår som et rart argument i barnehagesammenheng: Det ville vært urimelig om tilskuddssystemet skulle finansiere avkastning på privat kapital direkte gjennom kapitaltilskuddet. Avkastningen kommer i form av inntekter ved drift og økte eiendomspriser. Det er urimelig å argumentere for ytterligere avkastning i denne sammenheng.

Kapitaltilskuddsmodellen bærer preg av å være en sjablongmessig ordning, som derfor ikke treffer alle finansieringsbehovene og kapitalstrukturene som fins i sektoren. Dette er imidlertid et kjennetegn ved andre deler av tilskuddssystemet også, som pensjonstilskuddet, og det er lett å kritisere pensjonstilskuddsmodellen for å overfinansiere mange barnehager. Imidlertid er det gjennom pensjonstilskuddsmodellen mulig å søke om dekning av pensjonskostnader utover det tilskuddet dekker. Man kunne tenke seg en lignende modell for kapitaltilskudd, eller en overgang til kostnadsdekning, slik det har blitt foreslått for pensjonskostnadene.

Imidlertid skaper en kostnadsdekningsmodell problemer, dersom kommunene skal finansiere husleie

for private barnehager. En utfordring i denne sammenheng kommer som følge av at mange private barnehager betaler husleie til eget konsern eller andre: Hva er korrekt markedsbasert husleie? En kostnadsdekningsmodell vil gi større muligheter for private til å overprise husleie og dermed generere overskudd.

Det er vanskelig å vurdere hvorvidt dagens kapitaltilskuddsmodell er urimelig overfor private barnehager. Kritikken fra Oslo Economics kan tyde på det, men noe av kritikken er basert på argumentasjon om underkompensert risiko og behov for avkastning på kapital, noe som virker urimelig når vi snakker om en velferdstjeneste. Det er imidlertid klart at et sjablongmessig tilskudd ikke vil treffe alle barnehagers behov, blant annet fordi en del private barnehager ikke eier sitt eget bygg, men leier av utenforstående.

2.2.4 Administrasjonstilskudd

I tillegg mottar barnehagene et administrasjonstillegg på 4,3 prosent av brutto driftsutgifter (fratrasket pensjon) i kommunale barnehager. Noen av administrasjonskostnadene til kommunale barnehager føres på fellesfunksjoner i kommunene sentralt og føres altså ikke spesifikt på kommunale barnehagers regnskap. Dermed inngår de ikke i beregningsgrunnlaget for driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager. Administrasjonspåslaget på 4,3 prosent kompenserer dermed de private barnehagene for de tilsvarende administrasjonsutgiftene. I 2015 endret man satsen fra 4 prosent til 4,3 prosent fordi man da begynte å trekke fra pensjonskostnader i beregningsgrunnlaget.

Procentsatsen ble beregnet av Telemarksforskning i 2010 (Lunder & Aastvedt, Utgifter i barnehager - Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager, TF-rapport nr. 265, 2010). Beregningen ble gjort på bakgrunn av en spørre-

undersøkelse om administrasjonskostnader i private barnehager, der 75 private barnehager svarte på undersøkelsen. Hvorvidt anslaget på 4,3 prosent fortsatt er rimelig ti/elleve år etter er vanskelig å si. Det må imidlertid påpekes at det var en påfallende lav svarprosent i spørreundersøkelsen – som tilsvarte om lag 2 prosent av private barnehager i 2009 – noe som sår tvil om resultatene.

Som med det ordinære driftstilskuddet per barn, er det også her problematikk knyttet til smådriftsulemper og stordriftsfordeler: En liten barnehage vil ha relativt høye administrasjonskostnader per barn, mens en stor barnehage vil ha relativt lave administrasjonskostnader per barn. Mest sannsynlig vil konserner ha ytterligere lavere administrasjonskostnader per barn enn enkeltstående barnehager.

Tidligere var det forskjellige modeller i kommunene. Bergen og Trondheim beregnet i sin tid indirekte administrasjonskostnader til funksjoner som tilsvarer det vi snakker om her (Lunder & Aastvedt, 2010). Ved innføring i 2005 beregnet Trondheim påslaget til 4,45 prosent, men beregnet på ny hvert år og i 2009 var det i overkant av 3 prosent. Bergen kommune beregnet ved innføring i 2005 en presentsats på 3,02 prosent for indirekte kostnader. Det er rimelig å anta at Bergen og Trondheim hadde (og har) vesentlige stordriftsfordeler i administrasjonen sin og at kostnadene de beregnet var under det nasjonale gjennomsnittet.

2.2.5 Beregningsgrunnlag

Utgiftsgrunnlaget er siste godkjente kommuneregnskap, dvs. at tilskuddene til private barnehager er basert på to år gamle utgifter med tilhørende priser og lønninger. Pris- og lønnsendringen i perioden

mellom grunnlaget og utbetalingen kompenseres ved å justere med kommunal deflator.⁷

Imidlertid kan kostnadene i de kommunale barnehagene vokse enten mindre eller mer enn kommunal deflator, noe som i så fall skaper forskjeller i tilskuddene per barn mellom kommunal og privat sektor. Dermed fører en slik ordning til at de private barnehagene får enten mer eller mindre tilskudd per barn sammenlignet med de kommunale barnehagene i en viss periode når kommuners utgifter til kommunale barnehager utvikler seg annerledes enn kommunal deflator.

I kommuner hvor det har blitt satset på økt kvalitet i de kommunale barnehagene, vil de private barnehagene få mindre i tilskudd per barn enn de kommunale barnehagene fram til førstkommende januar etter at tiltakskostnadene i de kommunale barnehagene er regnskapsført.

Motsatt vil effektivisering i de kommunale barnehagene i en kommune føre til at de private barnehagene får mer tilskudd per barn fram til førstkommende januar etter at de økonomiske konsekvensene av effektiviseringen i de kommunale barnehagene er regnskapsført.

Denne problematikken har særlig blitt trukket fram i forbindelse med innføring av bemanningsnormen og skjerping av pedagogkravet, siden ikke alle de kommunale barnehagene innfridde disse normene to år før det var forventet at de private kunne innfri de. Kommunene har også ment at de er underfinansiert i å oppfylle de økte kravene.⁸ Stortinget har

derfor bevilget ekstra midler til både kommunene og de private barnehagene.⁹

2.3 EØS-problematikk

Statens ansvar for og finansiering av barnehager har vært diskutert i tilknytning til EØS-avtalens artikkel 61, som omhandler EU-rettens regulering av statsstøtte. Denne regelen har sin opprinnelse i hensynet til å begrense subsidier i internasjonal handel. Siden rundt år 2000 har regelen også blitt anvendt på saker om statlig finansierte velferdstjenester. Selv om slike tjenester har lite grensekryssende preg, har statsstøtteregelen blitt anvendt i saker som gjelder samspill eller konkurranseflater mellom marked og stat. Norske myndigheter har vært avvisende til en slik tendens for barnehageområdet. Vi begrenser oss her til å nevne problemstillingen. Europeiske kontrollmyndigheter (ESA) og den norske stat har så langt vært enige om at barnehagedrift med den offentlige finansieringen i Norge faller utenfor det som kalles markedsaktivitet¹⁰ som gjør statsstøtteregulverket relevant.

Det har imidlertid ikke vært mer opplagt enn at Private barnehagers landsforbund (PBL) reiste sak overfor ESA i 2005 og senere EFTA-domstolen med påstand om at kommunale barnehager drev markedsaktivitet og ikke lovlig kunne finansieres av staten på den måten de ble den gang. I 2012 konkluderte ESA, etter dialog med norske myndigheter, med at når kommunale tilbud ikke er markedsaktivitet, vil heller ikke de private være det selv når de opererer kommersielt.¹¹

⁷ Kommunal deflator utarbeides av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Det er en prisindeks for kommunal tjenesteyting.

⁸ <https://www.ks.no/faqomrader/barn-og-unge/barnehage/manglende-til-lit-til-kommunene/>

⁹ Se f.eks.: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/sma-barnehager-far-263-millioner-for-a-oke-bemanningen/id2640946/> Hvor mye midler som overføres i 2020 er ikke bestemt i skrivende stund.

¹⁰ Hjelmeng-utvalgets utredning, NFD januar 2018

¹¹ ESAs brev til norske myndigheter datert 3. februar 2012

3 Økonomien i private barnehager

Departementets forslag om innstramminger i tilskuddene til private barnehager er til dels begrunnet i at lønnsomheten i private barnehager har vært relativt høy. Nedenfor går vi gjennom økonomiske forhold i private barnehager.

3.1 Privat organisering - Gradvis flere barnehager er organisert i konsern

Private barnehager består både av mindre private foretak, norske større konserner, noen svært få utenlandske konsern, og ideelle aktører. Den private delen av markedet for barnehager er preget av at de store norske konsernene vokser og de andres andel går ned.

Virksomhetene som leverer barnehagetjenester er organisert på ulike måter, og spesielt det som omtales som private barnehager har stor variasjon i organisering av virksomhetene. For analytiske formål kan det være nyttig å dele private barnehager i 5 grupper:

- 1) *Personlige næringsdrivende* eller personlige foretak, dvs. virksomheter organisert som enkeltpersonsforetak eller ansvarlige selskap og selskap med delt ansvar.¹²
- 2) *Selvstendige aksjeselskaper (AS)*, dvs. barnehager som er organisert som AS og som ikke inngår i større konsern eller ikke har mer enn to underenheter.
- 3) *Norskeide konsern*, dvs. konsern med norsk konsernspiss (hvor nordmenn er endelig eier av aksjeselskaper som igjen eier barnehager).
- 4) *Utenlandskeide konsern*, dvs. konsern med utenlandsk konsernspiss (hvor det er en utenlandsk endelig eier av aksjeselskaper som igjen eier barnehager).

- 5) *Private barnehager med ideelle eiere*, dvs. barnehager eid av stiftelser, samvirker, foreninger, trossamfunn eller andre selskapsformer som ikke er personlige eiere eller er en del av offentlig forvaltning.

De fire første gruppene av barnehageeiere kan betegnes samlet som 'kommersielle' barnehager.

Utdanningsdirektoratet har siden 2014 samlet inn detaljerte regnskapsdata for alle private barnehager. Data for driftsinntekter fordelt på like eiergrupper viser at en økende andel av de private barnehagene blir kjøpt opp av større konsern.

Fra 2008 har utenlandske eiere også etablert seg som en del av de kommersielle barnehagene (Espira-gruppen). Det er imidlertid hovedsakelig norskeide konsern som har økt sine markedsandeler i perioden.

Veksten i andelen barnehager som er eid av større konsern har særlig kommet på bekostning av selvstendige aksjeselskap, men også andelen mindre norske konsern og personlig næringsdrivende har blitt redusert. Andelen barnehager eid av stiftelser, foreninger og andre selskaper uten personlige eiere, har vært relativt stabil, jf. Figur 3.1.

Også om vi hadde målt utviklingen i andelen barn ville det vært norske konsern som hadde vokst mest i perioden og som nå er største eiergruppering. Forskjellene mellom andelen av barn og inntekter er imidlertid neglisjerbar og vises ikke i figuren.

“Private barnehager eid av ideelle foretak eller foreninger” er altså den største eierformen. Eierkategorien omfatter ulike typer samvirkeforetak, stiftelser, foreninger, menigheter, og borettslag. Slik barneha-

¹² Selskapsformene forkortes ofte som henholdsvis ENK, ANS, DA

ger eier i all hovedsak seg selv og er opprettet for å drive barnehager så lenge det er foreldre som ønsker å ha barn der.

Innen gruppen "private barnehager eid av ideelle foretak eller foreninger" er det flest samvirkeforetak (andelslag er organisert som samvirker). Samvirkeide barnehager er typisk foreldredrevne barnehager hvor foreldrene har en samvirkeandel i barnehagen så lenge de har barn der.

Den nest største eierformen blant ideelle foretak er stiftelser. Mange stiftelser har et verdigrunnlag for driften. Stiftelsen Kanvas har blitt et relativt stort barnehagekonsern.

Medlemsforeninger og kirkelige organisasjoner eide til sammen 235 barnehager i 2018.

Det er imidlertid viktig å bemerke at ideell eier ikke nødvendigvis er det samme som ideell drift, i den forstand at en ideell bakenforliggende eier kan ha

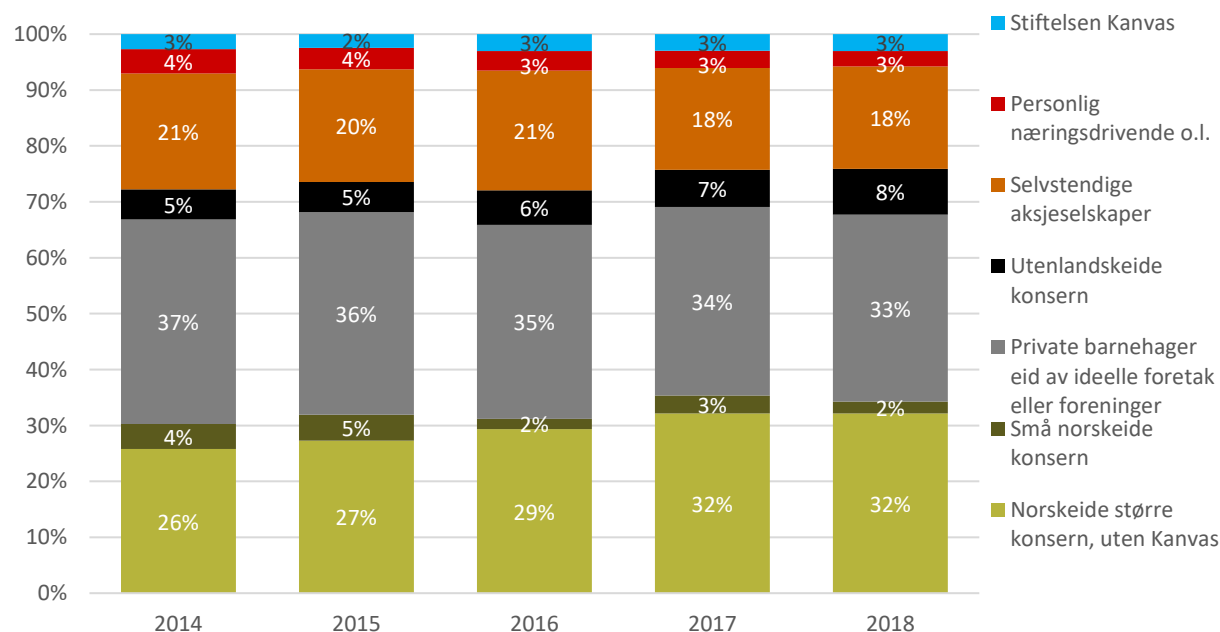
barnehager som er organisert som aksjeselskap. Dermed kan den ideelle eieren hente ut overskuddet av driften og finansiere annen virksomhet, som for eksempel en menighet eller annet. At en ideell virksomhet eier en barnehage og at barnehagen er organisert som en ideell virksomhet er altså ikke nødvendigvis samme sak.

Barnehager eid av *norske konsern* er den nest største eiergruppen. Konserneide barnehager er normalt organisert som aksjeselskap.

Sykehusforetak, studentsamskipnader og andre lignende foretak med et organisert barnehagetilbud til ansatte har ofte organisert barnehagene som særlovsselskaper. I 2018 var 58 barnehager organisert slik.

I 2017 var det bare ett *utenlandskeid barnehagekonsern* i Norge, nemlig Espiragruppen. I 2018 ble det etablert to nye utenlandskeide barnehagekonsern i Norge ved at barnehagekonsernet Gnist Bar-

Figur 3.1 Ulike private eiergruppers andeler av samlede driftsinntekter i private barnehager oppgitt til Utdanningsdirektoratet. 2014 – 2018



Note: Gruppering av eiertilknytning er foretatt av SØA. Definert i henhold til gruppene 1) – 5) over
Kilde: Utdanningsdirektoratet. Bearbeidet av SØA

nehager ble solgt for 356 millioner kroner til oppkjøpsfondet Altor Equity Partners.¹³ Gnist barnehager omfattet 17 barnehager og 1 980 barn i 2018. Ulna AS ble samme år solgt til det svenske barnehage og skoleeierselskapet Atvexa AB med virkning fra 1. januar 2019. Ulna AS er derfor med i gruppen 'Norskeide konsern' i analysene nedenfor. Ulna AS hadde 20 barnehager med 1 066 barn i 2018.

645 barnehager var i 2018 eid *selvstendige aksjeselskap*. Samlet var det 2 596 barn i disse barnehagene.

Personlig næringsdrivende drev 360 barnehager i 2018, tilsvarende om lag 12 prosent av private barnehager. Disse er for det mest relativt små barnehager. Til sammen gikk 3 910 barn i barnehager drevet av personlig næringsdrivende, noe som utgjør kun 2,5 prosent av alle barn (og inntekter) i private barnehager. Slik sett utgjør de en marginal gruppe blant private barnehager.

3.2 Lønnsomhet – størst lønnsomhet i barnehager organisert i norske konsern

I gjennomsnitt er driftsmarginene for private aktører i barnehagesektoren på mellom ca. 5 prosent og ca. 6 prosent i perioden 2014-2018. Lønnsomheten i private barnehager i form av driftsmargin er samlet på nivå med annet norsk næringsliv. Risiko og investeringsbehov tilsier at det i gjennomsnitt har vært god lønnsomhet i bransjen.

Lønnsomheten for private barnehager varierer mellom ulike typer eiere. De mest lønnsomme er større konserner, mens ideelle er de minst lønnsomme.

Selv om lønnsomheten varierer mellom eiergrupper, varierer den langt mer for enkeltbarnehager.

Det kan være flere årsaker til vekst i konserndannelser innenfor private barnehager. En viktig grunn er at barnehagedrift vurderes som lønnsom og interessant for investorer som ønsker å investere i utvikling av barnehagevirksomheter. Etablerte barnehageeiere kan ønske å selge for å realisere de økonomiske verdiene som er bygget opp gjennom barnehagedriften.

I tidligere perioder med stort behov for nye barnehager kunne ønsker om å investere i barnehagedrift iverksettes ved å etablere en ny barnehage. Etter hvert som det samlet sett ikke er behov for mange flere barnehager, vil kjøp av barnehager være den enkleste måten å investere i barnehagesektoren.

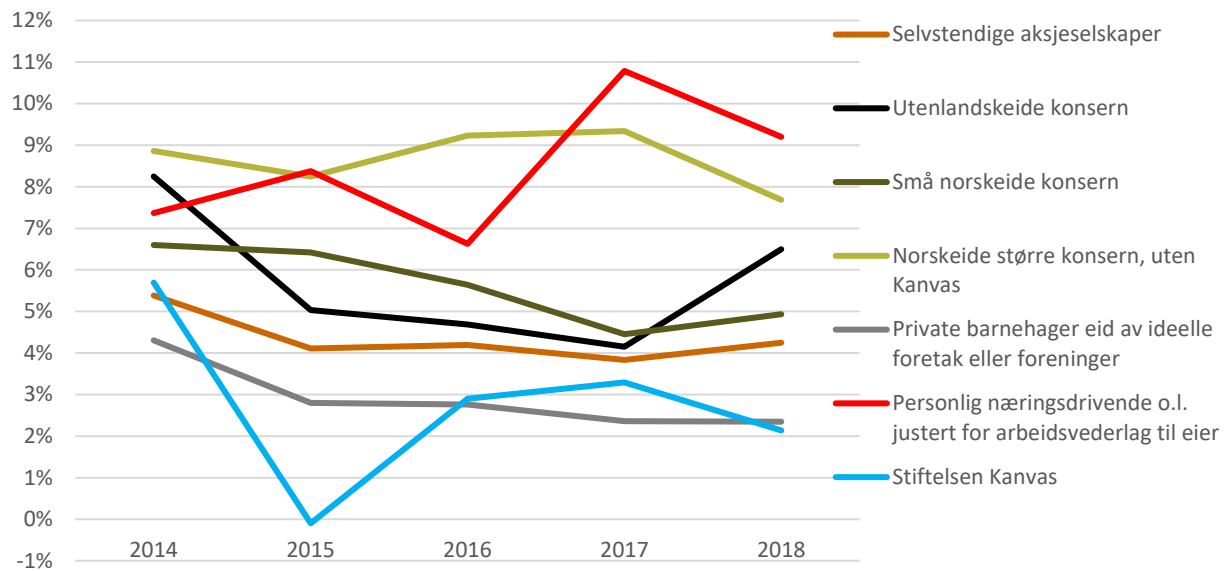
Rapporterte regnskapstall til Utdanningsdirektoratet viser hvordan lønnsomhet i form av driftsmargin (driftsresultat som andel av driftsinntekt) varierer mellom typer private barnehager, definert i henhold til eierformene vi definerte over. Datagrunnlaget vårt er kun barnehagedriften. Vi får dermed ikke med eiendomsdriften i de tilfellene barnehagevirksomheten ikke eier bygget.

Som det framgår i figur 3.2 har norskeide større konsern klart høyere driftsmargin (lønnsomhet) enn de øvrige eiergruppene, med unntak av personlig næringsdrivende. Driftsmarginen til store norske konsern var i gjennomsnitt om lag 2 prosentpoeng høyere enn gjennomsnittet for norske ikke-finansielle aksjeselskaper i Fastlands-Norge i perioden 2014-2018.¹⁴

¹³ Se omtale i [Dagens Næringsliv 6. august 2019 og 23. desember 2018](#).
¹⁴ Ifølge SSBs regnskapsrapportering for ikke-finansielle aksjeselskap i Fastlands-Norge var gjennomsnittlig driftsmargin 6,7 prosent i perioden

2014-2018. Fastlands-Norge omfatter her næringer med unntak av utvinning av olje og gass, rørtransport med olje og gass, og utenriks sjøfart med passasjerer og gods.

Figur 3.2 Driftsmargin for private barnehager fordelt på eierkategorier. 2014 – 2018



Note: Personlig næringsdrivende er justert for registrert arbeidsvederlag til eier
Kilde: Utdanningsdirektoratet. Bearbejdet av SØA

Samlet utgjorde driftsresultatet til norske konsern 50 prosent av alle private barnehagers driftsresultat i 2018. Driftsresultatet til større norske konsern (flere enn fem barnehager) utgjorde 48 prosent av alle private barnehagers driftsresultat.

Utenlandskeide konsern hadde en tydelig oppgang i driftsmarginen i 2018. Dette skyldes i all hovedsak at barnehagegruppen Gnist ble registrert som utenlandsk eid dette året. Gnist Barnehager AS har de fleste år hatt en driftsmargin klart over gjennomsnittet for private barnehager.

Driftsmarginen til barnehager eid av personlig næringsdrivende var mellom 20 og 22 prosent i årene 2014-2018. Driftsresultatet til personlig næringsdrivende inkluderer imidlertid avlønning til eier. I regnskapsrapporteringen til Utdanningsdirektoratet oppgir barnehagene arbeidsvederlag til eier. I gjennomsnitt oppgis om lag 200 000 kroner hvert år. I de justerte tallene som skal estimere en sammenlignbar driftsmargin for denne gruppen tar vi ut dette fra driftsresultatet, og justerer i tillegg for om lag 30 prosent i ulike sosiale kostnader. Også estimert drifts-

margin for personlig næringsdrivende framstår som relativt høy, men må sees i sammenheng med relativt lav gjennomsnittlig oppgitt arbeidsvederlag til eier. Høyere arbeidsvederlag ville gitt lavere driftsmarginer.

Variasjonen i lønnsomhet mellom enkeltbarnehager er langt større enn mellom eiergrupper. Hvert år går om lag en fjerdedel av private barnehager med driftsunderskudd. Dersom vi ser kun på barnehager med positiv driftsmargin, er driftsmarginen om lag femti prosent høyere enn om vi ser på alle private barnehager samlet, når enkeltpersonforetak er holdt utenfor.

I Figur 3.3 nedenfor vises fordelingen i driftsmargin for alle private barnehager i 2018, unntatt enkeltpersonforetak. Som det framgår, er lønnsomhetsvariasjonen tilnærmet normalfordelt. Om lag 3,5 prosent av barnehagene hadde driftsunderskudd på 10 prosent eller mer av driftsinntektene, 6,5 prosent av barnehagene hadde en positiv driftsmargin på over 15 prosent.

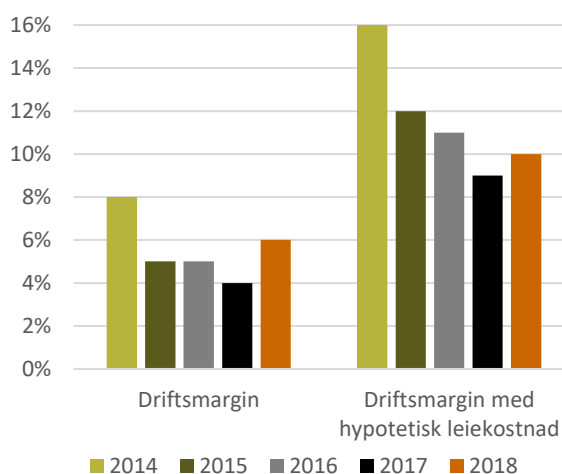
Den omfattende variasjonen i lønnsomhet kompliserer tiltak for å redusere store overskudd i sektoren: Det er flere barnehager som har dårlig eller lav lønnsomhet enn høy, og som dermed vil bli utsatt ved negative endringer i tilskudd. Dersom man ønsker å gjøre treffsikre tiltak mot store overskudd i sektoren må man forstå driverne bak de store overskuddene og variasjonen i lønnsomhet.

Lønnsomheten til konserneide barnehager er også påvirket av deres leiekostnader. Ofte er det leiekostnader til andre selskaper i eget konsern. Regnskapsrapporteringen til Utdanningsdirektoratet viser at flere, men ikke alle, konsern har relativt høye leiekostnader. Av eiergruppene nevnt foran er det utenlandskeide konsern som har høyest leiekostnader, men også enkelte norske konsern har samme andel leiekostnader.

Hvordan leiekostnader påvirker rapportert driftsresultat kan visualiseres ved å beregne hva driftsresultatet for utenlandske konsern ville ha blitt om de hadde samme leiekostnader som gjennomsnittet

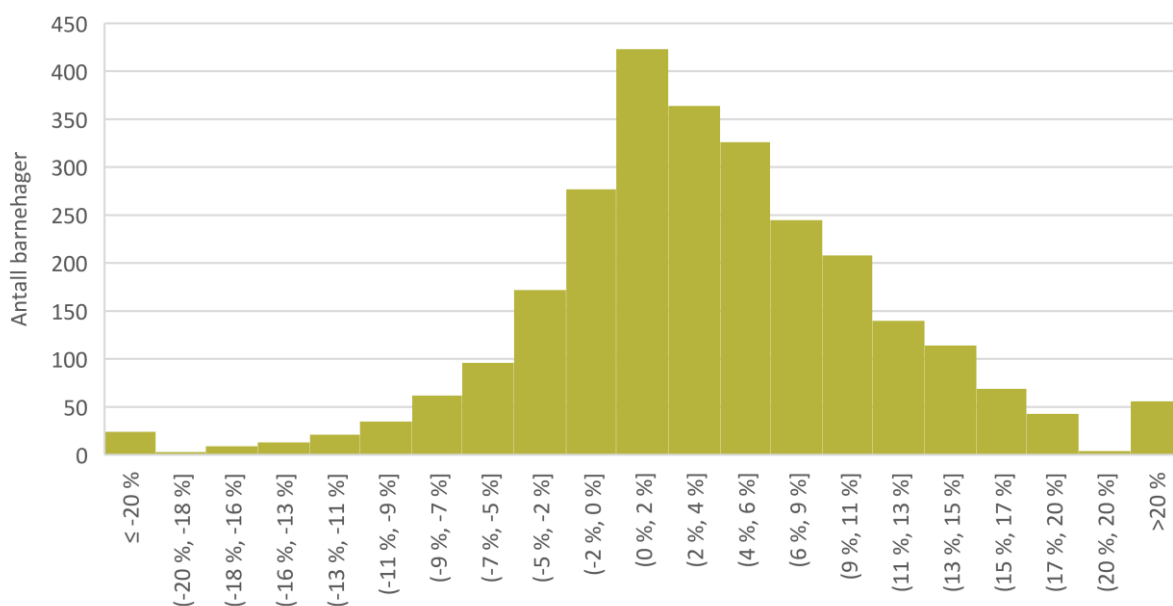
for norske konserneide barnehager. Når vi gjør en slik beregning øker driftsmarginen i utenlandskeide barnehager til et litt høyere nivå enn norske konsern de siste fire årene, jf. figur 3.4.

Figur 3.4 Driftsmarginer i utenlandske barnehagekonsern.



Note: Hypotetisk leiekostnad er laget ved å lage hypotetisk driftsresultat, der differansen mellom leiekostnadens andel av driftsinntekter i utenlandske og norsk større konsern utlignes og tillegges driftsresultatet i utenlandske konsern
Kilde: Utdanningsdirektoratet. Bearbeidet av SØA

Figur 3.3 Driftsmarginer i private barnehager i 2018. Enkeltbarnehager. Fordeling 21 lønnsomhetsgrupper



Kilde: Utdanningsdirektoratet. Bearbeidet av SØA

Årsakene til relativt høye leiekostnader kan være flere, f.eks. nye lokaler. Høye leiekostnader som andel av driftsinntektene tilsier like fullt at den rapporterte driftsmarginen blir lavere enn ellers.

For investorer vil det å eie barnehagebygg ses på som en sikker investering, og kan inngå i en generell risikodiversifiseringsstrategi. Gnist Barnehager AS ble kjøpt av et svensk oppkjøpsfond i 2018, og i vinter solgte de svenske eierne 11 barnehageeierdommer til et australsk investeringsselskap.¹⁵ Samme selskap kjøpte i fjor 170 barnehageeierdommer fra Norlandia for 2,7 milliarder kroner.⁷

Merk at driftsmarginen blir negativt påvirket dersom konserner bedriver internfakturering som en måte å hente ut utbytte på, enten gjennom overpriset husleie, regnskapsføring eller vikartjenester til andre virksomheter i konsernet.

Hippe m.fl. (2019) har sammenlignet private barnehager (hvor ideelle inngår) med kommunale. Det fremgår der at private barnehager har færre årsverk per oppholdstime for barna enn de kommunale barnehagene, med om lag 4 prosent lavere korrigerede oppholdstimer per årsverk til basisvirksomhet i 2018. Disse forskjellene mellom private og kommunale har vedvart i flere år, og bidrar til isolert sett lavere personalkostnader for private barnehager sammenlignet med kommunale. Merk imidlertid at forskjellen er redusert til 2 prosent i 2019, som følge av bemanningsnormen. Det framgår også av Hippe m.fl. (2019) at en noe større andel av barnehagenes grunnbemanning har fagbrev som barne- og ungdomsfagarbeider i de kommunale barnehagene.

Stortinget har imidlertid vedtatt et minimumskrav til grunnbemanning (bemanningsnorm) for ordinære barnehager. Normen stiller krav om at barnehagene har en bemanning som tilsvarer minimum én voksen per tre barn under tre år og én voksen per seks barn over tre år. Normen ble innført 1. august 2018. Barnehagene har hatt ett år på seg til å innfri kravet. Hvis barnehagen ikke har innfridd kravet innen 1. august 2019 må barnehageeier søke om dispensasjon. Stortinget har også vedtatt å bevilge økte tilskudd til barnehager som er i kommuner med for lav bemanning. Tilskuddet skal gå både til private og kommunale barnehager. Det er dermed rimelig å anta at kostnadsforskjeller som alene skyldes ulikt antall årsverk per barn vil bli jevnet ut, men det vil fortsatt kunne være forskjeller i kostnader per årsverk.

Ifølge Barnehageloven § 7 kan private barnehager vedta egne opptakskriterier i sine vedtekter. Private barnehager kan dermed vedta at andre grupper enn de prioriterte gruppene (barn med funksjonshemninger og barn med barnevernsvedtak, jf. § 13) skal ha fortrinnsrett. Det kan være søsken eller medlemmer i en organisasjon/menighet. Kommunale barnehager har større andel barn med spesielle behov enn private. I 2019 var det om lag 30 prosent færre barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i private barnehager.¹⁶ Utgifter til spesialpedagogisk hjelp holdes utenfor beregningen av tilskudd til private, men i den grad barnehager selv øker bemanningen når de har barn med spesielle behov innebærer denne skjevfordelingen at kommunale barnehager har ekstra kostnader forbundet med barn med spesielle behov som private ikke har i like stor grad. Dermed får private barnehager tilskudd til ut-

¹⁵ <https://www.utdanningsnytt.no/gnist-kjeden-private-barnehager-utbytte/gnist-barnehagene-har-solgt-eiendommer-til-fond-i-australia/229197>

¹⁶ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/utdannings-speilet-2019/spesialpedagogisk-hjelp-og-spesialundervisning/#spesialpedagogisk-hjelp-i-barnehagen>

gifter de ikke har i like stor grad som kommunale barnehager. Imidlertid vet vi ikke om barnehager øker bemanningen når de har barn med spesielle behov, eller om man kun tilpasser seg slik at resten av barnegruppen får færre voksne til å følge dem opp de timene spesialpedagogisk hjelp ikke er til stede. I så fall fører barn med spesielle behov i barnegrupper til at de andre barna får et dårligere tilbud.

Det er grunn til å tro at lønnsnivået i private omfattet av PBLs tariffavtale og kommunale barnehager er om lag likt i gjennomsnitt og for lik kompetanse og ansiennitet, selv om det kan være variasjoner mellom kommuner og enkeltbarnehager. Imidlertid er ikke ansienniteten og kompetansen lik i gjennomsnitt. Som nevnt er det høyere andel årsverk med relevant formell kompetanse i kommunale barnehager (se Hippe m.fl. (2019), og andelen eldre arbeidstakere er høyere i kommunale barnehager enn i private (se SSB, tabell 12094).

I «Finansiering av private barnehager - Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen», viser Telemarksforskning at om lag 1 mrd. kroner av pensjonstilskuddene i 2017 ikke ble brukt til pensjon i de private ordinære barnehagene, fordi tilskuddene overgikk de faktiske pensjonskostnadene barnehagene hadde. Dette er åpenbart en kilde til lønnsomhet i de fleste private barnehagene.

Lønnsomhet vil normalt variere fra år til år. Når vi skriver at det er lav risiko i barnehagesektoren, snakker vi om sikkerheten i inntektskilden, nemlig offentlige tilskudd per barn. Det er først og fremst fordi private barnehager har evig rett på tilskudd (så lenge de har barn i barnehagen) at det er lav risiko forbundet med å drive barnehage.

Risikoen ligger i utviklingen i antall barn i det geografiske området barnehagen ligger og offentlig regulering. Samtidig er barnehagedrift en økonomisk

aktivitet som er uavhengig av konjunktorene, noe som demper både risiko og variasjonen i avkastning, isolert sett. Dersom man tar hensyn til at barnehager har en svært sikker inntektskilde, er risikoen svært lav sammenlignet med store deler av norsk næringsliv.

Tabell 3.1 på neste side viser at variasjonen i lønnsomhet, målt ved standardavviket til gjennomsnittlig driftsmargin 2014-2018, er relativt lav i private barnehager, også i norskeide større konsern, som har høy lønnsomhet. Dette standardavviket fungerer som et mål på risiko ved avkastning, men er, som vi argumenterer for i forrige avsnitt, et mål som overvurderer risikoen ved barnehagedrift.

3.3 Oppsummering

Om lag halvparten av barn som går i barnehager, er i offentlige barnehager. Denne andelen har vært stabil over lang tid. Offentlig eide barnehager er i all hovedsak kommunale, mens de private består av mindre private foretak, norske større konserner, noen svært få utenlandske konsern, og ideelle aktører. Den private delen av markedet for barnehager er preget av at de store norske konsernene vokser på bekostning av de andre private.

I et langsiktig perspektiv – og uten endringer i barnehageloven og tilskuddssystemet er det rimelig å legge til grunn fortsatt konsolidering som vil føre til at konsernene overtar store deler av den private delen av sektoren.

Lønnsomheten i private barnehager, i form av driftsmargin, er samlet på nivå med annet norsk næringsliv. Sett i forhold til risiko og investeringsbehov tilsier data at det i gjennomsnitt har vært god lønnsomhet i bransjen. Det er først og fremst fordi private barnehager har evig rett på tilskudd (så lenge de har barn i barnehagen) at det er lav risiko forbundet med å drive barnehage.

Den høye lønnsomheten til konsern sammenliknet med selvstendige barnehager indikerer at konserneide barnehager klarer å realisere enkelte stordriftsfordeler som er vanskeligere å realisere for selvstendige barnehager.

Sammenlignet med andre næringer har også norskeide større konsern høy lønnsomhet. Mens alle aksjeselskap unntatt finans- og grunnrentenæringer har 6,4 prosent i gjennomsnittlig driftsmargin årene 2014-2018, har norskeide større konsern 8,7 prosent, jf. tabell 3.1.

Samtidig er det stor variasjon i lønnsomhet i barnehagesektoren. Den store variasjonen gjør det komplisert å finne gode løsninger for tilskuddssystemet.

I og med at tilskuddene til private tar utgangspunkt i kommunale barnehagers kostnader, styrkes lønnsomheten i private barnehager av høyere kostnader i kommunale barnehager.

Det er små forskjeller i utdanningsnivå og gjennomsnittlig månedslønn mellom offentlige og private barnehager. Tariffavtalen til PBL, som dekker om lag 70 prosent av ansatte i private barnehager (BDO, 2019b), gjør at lønn etter ansiennitet og formell kompetanse er på nivå med kommunalt lønnsnivå. Imidlertid er det grunn til å tro at lønnsnivået i gjennomsnitt er lavere blant de resterende 30 prosent av arbeidstakerne i privat sektor. Yngre arbeidsstokk bidrar dessuten at privat sektor i gjennomsnitt har lavere lønnskostnader per årsverk enn kommunal sektor pga. lavere ansiennitet.

Tabell 3.1 Gjennomsnittlig driftsmargin med standardavvik i ulike næringer. 2014-2018

Næring	Gjennomsnittlig driftsmargin	Standardavvik
Private barnehager	5,8 %	0,5 %
Norskeide større konsern, uten Kanvas	8,7 %	0,6 %
Små norskeide konsern	5,6 %	0,8 %
Utenlandskeide konsern	5,7 %	1,5 %
Private barnehager eid av ideelle foretak eller foreninger	2,9 %	0,7 %
Stiftelsen Kanvas	2,8 %	1,9 %
Personlig næringsdrivende o.l. justert for arbeidsvederlag til eier	8,5 %	1,5 %
Alle næringer	8,9 %	1,2 %
Alle AS unntatt finans og grunnrente	6,4 %	0,3 %
Bergverksdrift og utvinning	17,1 %	6 %
Industri	4,6 %	0,3 %
Elektrisitets-, gass-, damp- og varmtvannsforsyning	23,4 %	2,3 %
Vann, avløp, renovasjon	4,7 %	1 %
Bygge- og anleggsvirksomhet	5,8 %	0,4 %
Varehandel, reparasjon av motorvogner	3,1 %	0,3 %
Transport og lagring	6,0 %	2,3 %
Overnattings- og serveringsvirksomhet	1,9 %	0,3 %
Informasjon og kommunikasjon	8,1 %	0,9 %
Omsetning og drift av fast eiendom	36,2 %	1 %
Faglig, vitenskapelig og teknisk tjenesteyting	5,8 %	2,6 %
Forretningsmessig tjenesteyting	5,6 %	0,7 %
Undervisning	4,8 %	0,9 %
Helse- og sosialtjenester	8,8 %	0,5 %
Kultur, underholdning og fritid	11,3 %	0,4 %
Annen tjenesteyting	7,1 %	1,1 %

Kilde: Barnehagedata: Utdanningsdirektoratet. Data for næringer utenom barnehager: SSB, tabell 08120

4 Prognoser for barnetall

Fra 2003, året barnehageforliket fant sted, økte antall barn i barnehagealder i befolkningen fram til 2014, for deretter å falle noe. Antall barn i barnehage har fulgt samme forløp, men med en større økning i den første perioden pga. økt tilbud og bruk av barnehage. I 2005 gikk 75 prosent av barna i barnehage, men andelen steg raskt til om lag 91 prosent i 2010 og har holdt seg på det nivået siden.

Nedgangen i antall barn før 2018 førte til nedgang i antall plasser i kommunale barnehager, ikke private. De siste to årene har antall barn i barnehage falt med om lag 3000 årlig og for første gang på lenge har antall barn i private barnehager falt, slik at det reduserte antallet de to siste årene er jevnt fordelt på kommunale og private.

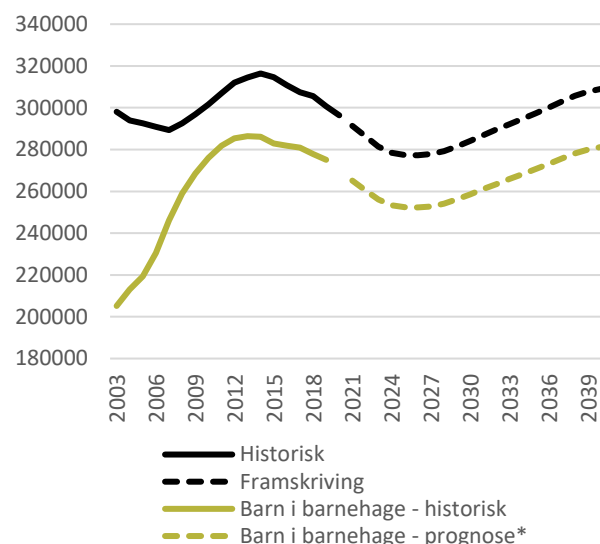
SSBs nyeste befolkningsframskrivninger (juni 2020) fram til 2040 tilsier at det blir færre barn i barnehagealder i Norge de neste årene, men at antallet skal øke igjen fra 2026. På nasjonalt nivå er prognosen som vist i Figur 4.1.

Framskrevet folkemengde bygger bl.a. på en forutsetning om økt fruktbarhet. Siden publiseringen av de forrige befolkningsframskrivingene (juni 2018) har samlet fruktbarhetstall falt og er nå det laveste noensinne på 1,53. Befolkningsveksten har derfor ikke vært like stor som framskrevet for 2019 og 2020. I de nye framskrivingene ble det derfor lagt til grunn lavere fruktbarhet enn i forrige runde, men likevel en økning fra dagens nivå.

Ved å anta at andelen barn som går i barnehage holder seg lik 91 prosent kan man bruke befolkningsframskrivingene etter alder til å lage en prognose for antall barn i barnehage. En slik prognose

tilsier at man i 2026 når et bunnivå på antall barn i barnehage som er mindre 2008-nivået, eller om lag 8 prosent lavere enn i 2019.

Figur 4.1 Historisk og framskrevet folkemengde i alderen 1-5 år og antall barn i barnehage.



* For prognosen for antall barn i barnehage er det forutsatt at andelen som går i barnehage er 91 prosent
Kilde: SØA og SSB, tabell 11668 og 09169

Samtidig er ikke den geografiske fordelingen av endringen i antall barn i barnehagealder i Norge jevn. Figur 4.2 viser fordelingen historisk og framskrevet befolkningsutvikling etter sentralitetsindeksen til SSB. De minst sentrale og de nest minst sentrale kommunene vil oppleve en svakt nedadgående utvikling fram til 2040, mens de mer sentrale strøk vil oppleve en økning over perioden, ifølge framskrivingene.¹⁷ Imidlertid vil selv kommunene som er over middels sentrale, nest mest sentrale og mest sentrale oppleve en nedgang de neste 5 årene, før barnetallene vokser igjen.

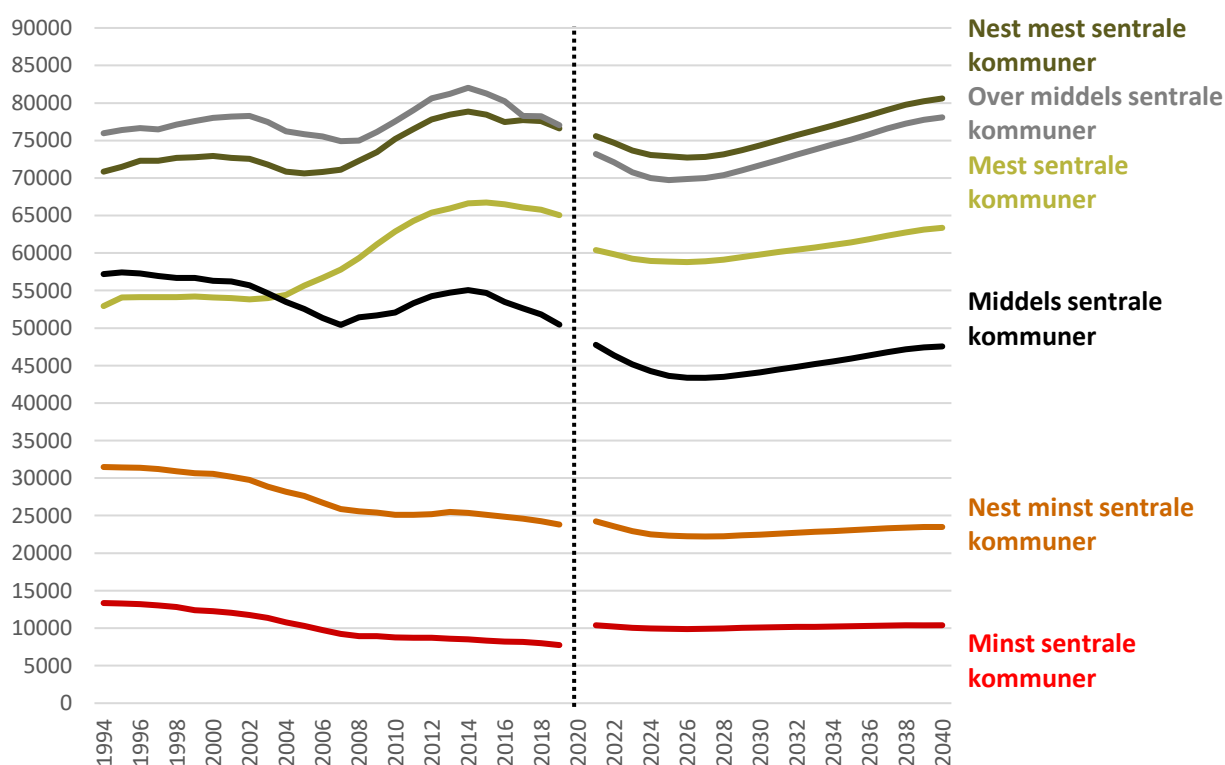
¹⁷ <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/voksende-byer-og-aldrende-bygder>

Siden publiseringen av de forrige befolkningsframskrivingene (juni 2018) har sentraliseringen i Norge fortsatt. Som tidligere nevnt har ikke befolkningsveksten nasjonalt vært like stor som framskrevet, og samtidig har sentraliseringen vært sterkere enn lagt til grunn i framskrivingene for 2019 og 2020.¹⁸ Sentraliseringen vil mest sannsynlig fortsette i tiden framover, men i hvor stor grad – og hvorvidt det som er lagt til grunn av SSB er for forsiktig – er vanskelig å si. De regionaliserte befolkningsframskrivingene er uansett mer usikre enn de nasjonale.

spørsmål om man skal legge ned kommunale plasser og evt. hele barnehager i møte med fallende barnetall. Det i seg selv gir grunnlag for en tydeligere politikk om hvilke typer barnehager som er ønsket i den enkelte kommune, både når det gjelder krav til bemanning, kompetanse, plassering, størrelse og eierform.

Nedgang i antall barn vil ha konsekvenser for både antall barnehageplasser, antall barnehager, sysselsatte og lønnsomheten. I mange lite sentrale kommuner blir det, som det har vært i flere år, et reelt

Figur 4.2 Historisk og framskrevet folkemengde etter kommunesentralitet. Personer 1-5 år



Note: Pga. overgang til ny sentralitetsindeks og kommunesammenslåinger, er tidsseriene ikke sammenlignbare
Kilde: SSB, tabell 07459 og 11668

¹⁸ Kan ses ved å sammenligne de forrige befolkningsframskrivingene etter sentralitet og faktisk befolkningsvekst etter sentralitet i 2019 og 2020.

5 Kunnskapsdepartementets forslag til endringer i barnehageloven og tilskuddssystemet

Kunnskapsdepartementet sendte i 2019 ut en offentlig høring kalt: «Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)», med høringsfrist i juli. Høringsnotatet viser en bred inngang til temaet, med forslag og implikasjoner av både økonomisk og juridisk art. Mange instanser har kommet med høringssvar, blant annet et titalls kommuner, private barnehageselskaper, PBL, KS, Fagforbundet og LO.

De mulige endringene som departementet har lagt fram og vurdert er som følger:

- Innføring av hjemmel for kommuner til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd.
- Endringer i beregningen av driftstilskudd til private barnehager.
- Endringer i beregningen av pensjonstilskudd til private barnehager.
- Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten og innføring av krav om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.
- Endringer i kravene om bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.
- Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak.
- Endringer i ansvaret for å føre økonomisk tilsyn
- Innføring av hjemmel til å få opplysninger som er nødvendige for å kunne føre tilsynet.
- Endringer i mulige reaksjoner på brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.
- Endringer i ansvaret for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene.
- Innføring av meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer.

I det følgende vil vi se nærmere på et utvalg av disse forslagene.

5.1 Utfordringer med dagens situasjon som løftes fram i høringsnotatet

Høringsnotatet inneholder et kapittel om dagens situasjon i barnehagesektoren, blant annet med henvisninger til rapporter om økonomien i private barnehager.

5.1.1 Tilskuddet gir insentiv til å selge for å realisere tidligere overskudd

En utfordring i dagens situasjon som særlig framheves, er omfanget av opptjent egenkapital og muligheten for realisering av denne.

Deler av de offentlige tilskuddene og foreldrebetaling har over tid, og som følge av god lønnsomhet, gitt en oppbygging av egenkapital i private barnehager som kan realiseres ved salg av barnehager. Dermed har eiere av barnehager med høy egenkapital et insentiv til å selge, i stedet for å drive videre selv og hente ut årlig utbytte. I høringsnotatet problematiseres dette ved å peke på at stor finansieringsevne blant private investorer og store konserner over tid gir færre små og ideelle aktører, noe som går ut over mangfoldet i sektoren.

5.1.2 Tilskudd er gunstigst for barnehager med stordriftsfordeler

Videre vises det til at små barnehager får samme tilskudd per barn som store barnehager, samtidig som mange av kostnadene er faste, noe som fører til dårligere økonomi i små barnehager. Dette er dokumentert av Telemarksforskning (Lunder T. E., 2018), som har vist at store barnehager har større overskudd enn små.

Dette er noe av bakgrunnen til forslaget fra departementet om å differensiere tilskuddet per barn etter antall barn i barnehagen. En slik endring skal utredes nærmere før man fatter en beslutning.

Departementet skal også vurdere om det skal bli lov å utelate de dyreste kommunale barnehagene fra beregningsgrunnlaget for tilskudd til private barnehager, slik at tilskuddssatsene per barn blir lavere.

5.1.3 For høye pensjonstilskudd

Telemarksforsking (Lunder T. E., 2019) har dokumentert at pensjonstilskudd på om lag 1 mrd. kroner i 2017 ikke ble brukt på pensjon, men skapte overskudd i private barnehager. Dette er en utfordring som også framheves i høringsnotatet.

Det foreslås derfor en nedjustering av pensjonstilskuddssatsen, men det er ikke bestemt hvilket tall det skal være. Departementet ba høringsinstansene om innspill på dette punktet.

5.1.4 Bekymring for høy gjeldsgrad i mange barnehager

Departementet ser også på høy gjeldsgrad i sektoren som en utfordring, som i verste fall kan føre til konkurser. I høringsnotatet skriver de at den høye gjeldsgraden kan tyde på at det er blitt lånt penger til andre formål enn barnehagedrift.

I høringsnotatet ber derfor departementet om høringsinstansenes innspill om hvorvidt det bør innføres forbud mot å ta opp lån på andre måter enn gjennom et finansforetak. Et slikt forbud vil innebære at konserninterne lån ikke vil være tillatt, noe som umuliggjør rentebetalinger mellom virksomheter i konsern. Uforholdsmessig høye rentebetalinger har vært pekt på som en av mulighetene til å hente ut utbytte fra underliggende virksomhet i konsern.

5.1.5 Bekymring for at barnehagekonsern finansierer annen virksomhet med overskudd fra barnehagevirksomhet

Videre problematiserer departementet at barnehager som inngår i konserner med annen virksomhet enn barnehagedrift potensielt fører til at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kan flyttes innad i konsernet for å dekke tap i andre virksomheter. Dette er gåt imot intensjonen i barnehage_loven der det er spesifisert at midlene er ment å gå til barnehagedrift.

Det foreslås lovfesting av forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som driver barnehager, og krav om at hver enkelt privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.

5.1.6 Det økonomiske tilsynssystemet er ikke tilpasset nasjonale barnehagekonsern

Tidligere har kommunene hatt alt tilsynsansvar. Departementet mener tilsynssystemet ikke er tilpasset dagens virkelighet med barnehagekonserner som overskrider kommunegrensene, og viser i høringsnotatet til at kun én prosent av private barnehager hadde økonomisk tilsyn i perioden 2013-2016 (Sunde, Næss-Holm, & Brox, 2017). Det trekkes også fram at kommunene har oppgitt manglende kompetanse og kapasitet til å føre økonomisk tilsyn med private barnehager.

Departementet foreslo derfor at Utdanningsdirektoratet får ansvar for økonomisk tilsyn med private barnehager og at det opprettes et nasjonalt økonomisk tilsynsorgan. Forslaget ble vedtatt i Stortinget 12. juni og tilsynet legges til en ny avdeling ved Utdanningsdirektoratets kontor i Molde.¹⁹

¹⁹ <https://www.stortinget.no/n/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak?p=79668>

5.2 Hva regjeringen vil oppnå med sektoren

Regjeringen vektlegger i høringsnotatet at de ønsker barnehager med god kvalitet, noe som gjenspeiles i skjerpede pedagog- og bemanningskrav.

Videre mener regjeringen at private barnehager må ha «en bærekraftig økonomi med tilstrekkelig overskudd til å sikre stabil og forutsigbar drift og mulighet til å gjøre nødvendige investeringer i barnehagen» (s. 16).

Regjeringen er også opptatt av å ha et mangfold av eierformer, barnehagestørrelser og pedagogiske profiler. De ønsker å videreutvikle finansieringssystemet som ble innført i 2016 med fortsatt mål om likebehandling av kommunale og private, men også å gjøre det enklere å drive små private barnehager. Videre vil regjeringen ha bedre økonomisk tilsyn og gjøre innstramminger som foreslått i høringsnotatet.

Regjeringen ba om innspill fra høringsinstansene på følgende punkter:

- Hvorvidt det skal bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager og hvor høy terskelen bør være for at kommuner kan avslå tilskuddssøknader.
- Om kommuner skal få mulighet til å bestemme at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd.
- Hvorvidt det bør lovfestes et krav til uavhengighet og likebehandling når kommunen vurderer dispensasjonssøknader vedrørende bemanningskrav.
- Om det er behov for regler som sikrer at private barnehager ikke tar opp for store lån.
- Hvorvidt forslagene til regelverksendringer samlet sett gir grunnlag for å utvikle en barnehagesektor med et mangfold av barnehager, gode driftsvilkår for ulike typer eiere og hvor offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer

barna i barnehagen til gode. Regjeringen ber også om høringsinstansenes syn på hvor inngripende endringene samlet sett vil være for kommunene og barnehagene.

5.3 Hørings svar

Av LOs hørings svar framkommer det at de stiller seg positive til differensiering av tilskuddet per barn i tråd med antall barn i barnehagen. Videre ønsker LO å styrke det lokale selvstyret gjennom å gi kommunene rett til å stille krav om at nye private barnehager skal være ideelle og å opprettholde lokalt selvstyre i en rekke av de andre sakene, som økonomisk tilsyn og håndtering av søknader om dispensasjon.

KS er også positive til endringer som styrker kommunalt handlingsrom og styringsmuligheter overfor private, i tillegg til at de ikke ønsker flytting av myndighetsoppgaver.

Fagforbundet har samme oppfatning, og mener blant annet at flytting av ansvaret for økonomisk tilsyn til statlig nivå er en byråkratiserende ordning, siden de må innhente informasjon fra kommunene, i tillegg til å mangle lokal kunnskap og kunnskap om beregningene som et utført av kommunene. Derfor mener Fagforbundet, som KS og LO, at flere midler bør tilføres kommunene for å oppnå flere økonomisk tilsyn. LO foreslår heller et nasjonalt kompetansesenter, enn et nasjonalt tilsynsorgan, som kan veilede og bistå kommunene i det økonomiske tilsynet.

5.4 Nye lovregler for økonomisk tilsyn

Kunnskapsdepartementet har i mai lagt frem forslag til endringer i barnehageloven. De fleste av forslagene som er omtalt i det ovenstående i dette kapitlet ble ikke behandlet i dette lovforslaget. Stortingets lovvedtak i juni innebærer blant annet ny ordlyd om

offentlig tilskudd og mulighet til bruk av overskudd.²⁰ Departementet har sagt at det ikke innebærer en realitetsendring fra dagens regelverk. Mindretallet i komiteen ønsket å sende dette forslaget tilbake til departementet. Det ble også vedtatt at Utdanningsdirektoratet skal overta tilsynsansvaret for økonomiske forhold. Det er ikke bestemt når overføringen av ansvar for det økonomiske tilsynet skal overføres fra kommunene og departementet kan lage forskrift om overgangsregler.

²⁰ <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2019-2020/inns-201920-302/?m=-1>

6 Analyse av forslag

Siden barnehageforliket i 2003 har det vært en storstilt utbygging av barnehager i Norge og mye av veksten har skjedd i privat sektor. I dag går om lag halvparten av barna i private barnehager. Veksten i antall barn i Norge har imidlertid snudd til nedgang de siste årene. Det er imidlertid betydelige geografiske forskjeller. I deler av landet er det mindre og mindre behov for barnehageplasser pga. avtakende befolkning, mens det motsatte er tilfellet i mer sentrale deler av landet.

Framskrivningene av barnetall viser at sentraliseringen vil fortsette. Med dagens lovverk kan ikke de minst sentrale kommunene legge ned private barnehager eller justere antall plasser der, så de blir nødt til å akseptere færre barn per kommunale barnehage og/eller stenge kommunale barnehager helt dersom nedgangen i antall barn er betydelig.

Det vil som regel være ikke være økonomisk fornuftig for en kommune å videreføre drift av en halvfull barnehage når det er ledig kapasitet i andre barnehager i kommunen og barnetallet ikke er ventet å skulle øke. Samtidig kan det i en slik situasjon være mer ønskelig å avvikle en halvfull privat barnehage, for eksempel fordi den ligger i et område som har forventet svakere utvikling i antall barn enn den kommunale eller det er politisk ønske om økt andel kommunal egedrift.

I sentrale strøk må det derimot bygges nye barnehager, og kommuner med økende barnetall har dermed full mulighet til å velge private eller kommunale løsninger på økende behov for barnehageplasser.

Fallende barnetall er en kommunal utfordring som ikke er hensyntatt i barnehage_loven, siden kommunene ikke har mulighet til å velge hvem som skal levere barnehagetjenester i en slik situasjon. Uten lovendringer vil de private barnehagenes andel av barn i barnehage mest sannsynlig vokse i områder

hvor barnetallet er synkende, som i stor grad er distriktskommuner.

Videre har flere rapporter og analyser pekt på problematiske sider ved økonomien i private barnehager, blant annet høy lønnsomhet i deler av sektoren. Det har også vært manglende økonomisk tilsyn av de private: Over en treårsperiode har kun én prosent av de private barnehagene blitt ført tilsyn med (Sunde, Næss-Holm, & Brox, 2017). Samtidig har økende grad av konsolidering i konsern gitt mindre mangfold i sektoren.

Disse momentene har skapt et behov for styrings- og lovmessige innstramminger, og Kunnskapsdepartementet har foreslått en rekke endringer i barnehage_loven og i tilskuddssystemet for private barnehager.

I dette kapitlet drøfter vi endringene som er vurdert av departementet og andre mulige endringer. Det kan være nyttig å skille mellom kategorier av endringer, og vi bruker følgende oppdeling:

1. Kostnadsøkende endringer, som skjerping av bemanningsnorm og pedagognorm
2. Inntektsreducerende endringer for private barnehager, dvs. tilskuddsendringer
3. Endringer for økt transparens og tilsyn
4. Styrking av kommunalt handlingsrom og lokal-demokratisk styring av barnehagesektoren gjennom økte lovhjemler til kommunene

6.1 Direkte kostnadsøkende endringer

Det er innført ny bemanningsnorm og kravet til antall pedagoger er nylig skjerpet. Barnehagene måtte innfri ny bemanningsnorm innen 1. august 2019, og pedagognorm innen 1. august 2018, men kunne søke om dispensasjon fra kravet fra kommunen. Det er ikke foreslått ytterligere endringer i disse kravene i høringsnotatet fra departementet.

Det er foreløpig ikke mulig å analysere hvordan disse normendringene har påvirket barnehageøkonomien, da første fulle regnskapsår med normene på plass er 2020.

Det er likevel rimelig å anta at kostnadene har økt som følge av normendringene og at kostnadsforskjellene mellom kommunale og private barnehager har blitt litt mindre som følge av at både andelen med relevant utdanning og grunnbemanningen mer generelt har vært høyere i kommunale barnehager enn i private. Altså forventer vi at overskuddene i private barnehager har blitt redusert som følge av disse endringene.

Generelt vil både økte kostnader og reduserte inntekter innebære at noen private barnehager ikke lenger blir lønnsomme. Som vist i Figur 3.3 er det stor variasjon i lønnsomhet mellom barnehager.

Eventuell nedleggelse av private barnehager som ikke klarer å tilfredsstille likartede krav til bemanning og kompetanse, vurderer vi å være en logisk følge av regler det er stor enighet om. For kommunene vil det likevel være viktig at de barnehagene som legges ned er de barnehagene som i minst mulig grad svekker barnefamiliens behov, for eksempel at de ikke ligger i områder med mange barn.

6.2 Direkte inntektsreducerende endringer

Flere av departementets forslag dreier seg om å endre tilskuddene til private barnehager. Endringene har sammenheng med at det har blitt dokumentert at det overføres for mye penger til private barnehager i forhold til hva som ville gitt kostnadsdekning. Det virker rimelig å se på endringer som reduserer overskudd når det blir observert høy lønnsomhet i sektoren.

Samtidig er det et viktig paradoks ved slike endringer at det vil føre til at private barnehager blir billigere enn kommunale, noe som gir kommuner in-

sentiver til å velge private løsninger framfor egenproduksjon av barnehagetjenester.

I høringsnotatet fins følgende forslag til endringer i tilskuddssystemet:

- Lavere pensjonstilskudd
- Differensiering av tilskudd per barn etter hvor mange barn det går i barnehagen slik at småbarnehager får mer enn i dag
- Muligheten til å holde de dyreste kommunale barnehagene utenfor beregningsgrunnlaget til tilskudd til private barnehager

Nedenfor kommenterer vi de enkelte forslagene, i tillegg til enkelte andre forslag.

Samlet sett framstår det som fornuftig å unngå unødig høye overskudd, samtidig som det fremdeles mest sannsynlig vil være interessant for private å investere i barnehager. Som det framgår nedenfor, er kan det likevel reises faglige innvendinger mot differensiering av tilskudd etter størrelse på barnehager.

6.2.1 Pensjon

Gjennom oppdrag for Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet har BDO og Telemarksforskning belyst flere aspekter ved økonomien i den private delen av barnehagesektoren og gjennom det påvist noen elementer som anses som problematiske. Et punkt er pensjonskostnadene for private barnehager og forskjellen mellom de og pensjonstilskuddet fra kommunene.

Medlemmene av Private barnehagers landsforbund (PBL) har lenge hatt en tjenstepensjon som ligner den kommunale, med noen unntak: De private har ikke levealdersjustering, ikke ansvar for å regulere pensjoner og rettigheter for tidligere ansatte og heller ikke helt lik AFP-ordning som i kommunene.

Fravær av levealderjustering trekker kostnadene for arbeidsgiver opp. AFP-ordningen til PBLs medlemmer innebærer at barnehagene ikke har kostnader til AFP før ansatte når pensjonsalder og tar ut AFP, noe som trekker kostnadene ned, siden andelen eldre ansatte er lavere enn i kommunene.

Tjenestepensjonene til PBL blir heller ikke regulert i takt med grunnbeløpet for pensjonister og tidligere ansatte. Dette trekker kostnadene ned. Merk at PBL organiserer barnehager som sysselsetter om lag 70 prosent av de ansatte i private barnehager (BDO, 2019b).

I «Finansiering av private barnehager - Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen» (Lunder T. E., 2019), viser Telemarksforskning at om lag 1 mrd. kroner av pensjonstilskuddene i 2017 ikke ble brukt til pensjon i de private ordinære barnehagene, fordi tilskuddene overgikk de faktiske pensjonskostnadene barnehagene hadde.

Telemarksforskning beregnet gjennomsnittlig pensjonskostnad til 7,7 prosent av lønnssummen i de private ordinære barnehagene (Lunder T. E., 2019). PBL har bestridt dette, og har lagt fram en rapport fra aktuarfirmaet Lillevold & Partners AS (Lillevold & Partners, 2019).²¹ Aktuarberegningene viser høyere pensjonskostnader enn det Telemarksforskning har beregnet, men gjennomsnittet er likevel lavere enn de 13 prosent som det gis tilskudd til (om lag 11 prosent).²²

Uklarhetene som disse sprikende resultatene medførte, gjorde at departementet bestilte en egen rapport fra BDO, som skulle beregne pensjonskostna-

dene og gjøre vurderinger om korrekt tallgrunnlag og endringer i pensjonstilskuddet.²³

BDOs vurdering (BDO, 2019b) er at pensjonskostnadene Telemarksforskning kom fram til stemmer relativt godt, og at de også stemmer overens med Lillevold & Partners resultater, dersom man ser deres resultater uten å inkludere premiefond. Årsaken til at BDO bestrider PBLs innvending mot Telemarksforskning er at BDO mener at premiefondbruk bør holdes utenfor. Dette fordi premiefondbruk ikke kan anses som en kostnad, og er egentlig en likviditets-effekt (se s. 18-19 i BDO (2019)).

Samtidig peker BDO på at innbetalt premie bør inkluderes i beregningen av pensjonskostnader, noe hverken BDO eller Telemarksforskning har muligheter for, siden dette ikke inngår i BASIL-rapporteringen, som er deres tallgrunnlag. Lillevold & Partners er også inne på dette temaet i sin rapport til PBL: «Årspremien går til å dekke framtidige pensjonsutbetalinger og er fastsatt etter forutsetninger som skal sørge for det. Likevel vil ikke nødvendigvis årets betalte premier være det mest representative for å måle pensjonskostnadene» (s. 2 i Lillevold & Partners, 2019). Se Tabell 6.1 for en oversikt over de ulike gjennomsnittresultatene for pensjonskostnad.

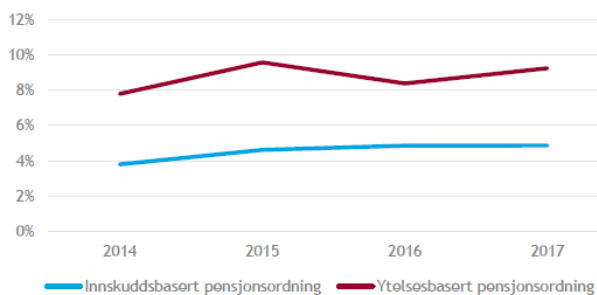
²¹ <https://www.barnehagemonitor.no/wp-content/uploads/2019/08/Pensjonskostnader-for-private-barnehager.pdf>

²² <https://www.barnehage.no/artikler/ny-pensjonsrapport-departementet-tar-feil-om-pensjon-i-private-barnehager/470072>

²³ <https://www.barnehage.no/artikler/nye-rapporter-anbefaler-ulike-tilskudd-for-ulike-pensjonsordninger/479612>

BDO (2019) dokumenterer videre hvordan pensjonskostnadene er ulike i tilfellet med ytelsesordning og innskuddsordning i dagens private barnehager, jf. Figur 6.1. Gjennomsnittskostnaden av de ytelsesbaserte ordningene er om lag dobbelt så dyr som gjennomsnittskostnaden av de innskuddsbaserte ordningene ifølge BDOs beregninger. Den ytelsesbaserte ordningen representerer blant annet ordningen på tariffområdet til PBL.

Figur 6.1 Pensjonsprosent for private barnehager per ordning



Kilde: Figur 5 i BDO (2019)

En av grunnene Lillevold & Partners oppgir for at de benytter en annen beregningsmetode enn BDO og Telemarksforskning er at sistnevntes metode i større grad er gjenstand for svingninger fra år til år (Lillevold & Partners, 2019). Imidlertid dokumente-

rer Telemarksforskning at gjennomsnittskostnaden ved ytelsesordning har vært mellom om lag 7,5 og 9,5 i perioden 2014-2018, både ved bruk av regnskap og BASIL som tallgrunnlag (Lunder, Eika, & Kvernenes, 2020). BDO dokumenterer også kostnadsberegningene over flere år, med svært like resultater som Telemarksforskning, i sin figur 5 i BDO (2019), gjengitt her i Figur 6.1.

PBL og arbeidstakerorganisasjonene (Fagforbundet, Utdanningsforbundet og Delta) ble i 2019 enige om en ny innskuddsbasert hybridordning for ansatte i PBL-organiserte barnehager som trådte i kraft 1. januar 2020. Ansatte født før 1968 (53+ år) beholder den gamle ytelsesbaserte ordningen, mens yngre ansatte som har vært omfattet av den ytelsesbaserte ordningen får en fripolise med verdien av opp-tjent pensjon. Ved utstedelse av fripoliser krever pensjonsleverandørene at det må settes av ytterligere midler for å dekke administrasjon av fripolisene, noe som medfører kostnader for barnehagene.

Den nye ordningen er en såkalt hybridordning, dvs. en hybrid mellom ytelses- og innskuddsordningene. Hybridordningen kan utformes svært likt den nye offentlige tjenstepensjonsløsningen (påslagsmodellen), fordi regelverket åpner for at pensjonsbehold-

Tabell 6.1 Sammenligning av beregnede netto pensjonsprosent for private barnehager i 2017

	BDO	Telemarksforskning	Lillevold & Partners
Antall barnehager som inngår i beregningen	2 415	2 435	2 391
Gjennomsnittlig pensjonsprosent	8,2 %	7,7 %	8,2 %
Minimum	0,0 %	0,5 %	0,1 %
Maksimum	28,8 %	25,3 %	28,8 %

Note: Med minimum menes den laveste pensjonsprosenten blant barnehagene i datasettet. Med maksimum menes den høyeste pensjonsprosenten blant barnehagene i datasettet

Kilde: Tabell 3 i BDO (2019)

ningen i oppsparingstiden kan reguleres med lønnsutviklingen eller ved individuelt eller kollektivt investeringsvalg.

I forbindelse med medlemsorientering om ny pensjonsordning skriver PBL på sine nettsider: «Søyene viser dessuten at utgiftene til alderspensjons sparing og forsikringer samlet sett er noe lavere i den nye ordningen enn i den gamle.»²⁴ Bortsett fra premiekostnadene knyttet til fripoliseforvaltning er altså den nye hybridordningen billigere enn den gamle ytelsesordningen. Den nye ordningen innebærer et årlig innskudd på 7 prosent av pensjonsgrunnlaget fra første krone, der 4 prosent betales av arbeidsgiver og 3 prosent av arbeidstaker. Partene (PBL, Fagforbundet, Utdanningsforbundet og Delta) har som mål at fordelingen skal bli 5/2 innen 1. januar 2023. I tillegg inneholder avtalen et kvinnetillegg, som utgjør om lag et prosentpoeng ekstra. Si

den kvinneandelen i private barnehager er om lag 90-95 prosent er reelt innskudd ca. 8 prosent.²⁵

I Hippe mfl. (2019) beregnet aktuarselskapet Lillevold & Partners kostnadene ved ulike pensjonsordninger for en hypotetisk privat barnevernsinstitusjon. Eksempelvirksomheten er relativt sammenlignbar i arbeidstakerkarakteristika med private ordinære barnehager, bortsett fra at kvinneandelen er nesten dobbelt så stor i barnehagene. I Tabell 6.2 oppsummeres aktuarberegningene, som inkluderer kvinnetillegg. Resultatene i Tabell 6.2 viser noe lavere pensjonskostnader enn i Tabell 6.1, noe som følger av at man i Hippe mfl. (2019) kun så på rene hybridordninger, ikke en blanding av ytelses- og innskuddsordning, slik forholdet var i private ordinære barnehager inntil i år. Kvinneandelen som ble lagt til

Tabell 6.2 Resultater av pensjonskostnadsberegning for hypotetisk barnevernsinstitusjon

Type ordning	Hybrid maks	Hybrid 5 %
	Hybrid (7 + 18,1) investeringsvalg	Hybrid (5 + 18,1) investeringsvalg
Medregning av ansiennitet	Ikke relevant	Ikke relevant
Pensjonskostnad 1. år	1 561 142	1 152 867
Lønn 1. år	19 033 789	19 033 789
Pensjonskostnad i prosent av lønn 1.år	8,2 %	6,06 %
Nåverdi finansieringsbehov over resten av ansettelsen	39 981 615	29 229 428
Nåverdi lønn over resten av ansettelsen	497 580 124	497 580 124
Finansieringsbehov delt på lønn	8,04 %	5,87 %
Arbeidstakerinnskudd	2,00 %	0,00 %
Arbeidsgivers andel av finansieringsbehovet	6,04 %	5,87 %

Kilde: Tabell 7.3 i Hippe mfl. (2019)

grunn for beregningene er lavere enn den er i private barnehager, så kostnaden av kvinnetillegget må om lag doubles for å tilpasse det til barnehagekonteksten. At den nye hybridordningen vil koste arbeidsgiverne om lag 6,5 prosent av lønnssummen i PBL-medlemmenes barnehager etter 1. januar 2023 virker altså som en rimelig antakelse.

Imidlertid har partene tariffavtalt både en uførepensjon på nivå med offentlig sektor, samt en forhøyet gruppeleivdekning. Dette er relevante kostnader å ta med i tillegg til de rene spareelementene til alderspensjon. Det er imidlertid utenfor rammen til dette oppdraget å beregne disse kostnadene. Det

²⁴ <https://www.pbl.no/aktuelt/tariff-lonn-og-personal/pensjon-derfor-far-du-en-engangskostnad-i-2020/>

²⁵ Som dermed er fordelt 5/3 arbeidsgiver/arbeidstaker med mål om 6/2 innen 1. januar 2023.

vil også være en gradvis økning i kostnader til forvaltning og administrasjon etter hvert som kapitalen i hybridordningen bygges opp. Disse er svært lave i starten, men vil øke over tid.

Merk imidlertid at vi foreløpig ikke har nevnt AFP. Privat AFP er under utredning, og skal forhandles i nær framtid. Det er dermed uklart hva AFP-kostnadene i private barnehager vil være framover. Ny ordning vil tidligst implementeres 1. januar 2022. Som nevnt er dagens AFP-ordning for PBLs medlemmer slik at det ikke medfører noen kostnader før ansatte når 62 år og/eller tar ut AFP. Ifølge PBL er dagens kostnader til AFP om lag 0,8 prosent av lønnssummen i deres medlemmers barnehager.²⁶

Ny privat AFP-ordning vil mest sannsynlig være relativt lik offentlig sektors AFP-ordning, slik at pensjon innbetales som en fast prosent av lønnssummen på om lag 2,5 prosent. Da vil den nye hybridordningen pluss AFP koste ca. 9 prosent (6,5+2,5) av pensjonsgrunnlaget i gjennomsnitt, utenom administrasjonskostnader, utføredekninger og forhøyet gruppelev.

Lillevold & Partners beregninger for PBL tilsier at pensjonskostnadene ved PBLs (gamle) ytelsesbaserte ordning er 10,8 prosent av lønnssummen, pluss en AFP-kostnad på 0,8 prosent i gjennomsnitt.²⁷ Dersom vi benytter en tilpasset versjon²⁸ av resultatet i Hippe mfl. (2019) med om lag 6,5 prosent av lønnssummen i kostnad med en hybridordning der arbeidsgiver betaler 5 prosent (selv om arbeidsgiverne kun betaler 4 prosent årene 2020,

2021 og 2022), og legger på en antatt ny AFP-ordning som koster 2,5 prosent av pensjonsgrunnlaget, kan vi beregne hva gjennomsnittlig pensjonskostnad blir i private ordinære barnehager når den nye AFP-ordningen har trådt i kraft.

Imidlertid må vi da vite hva andelen ansatte over 54 år er i 2023, siden den gamle PBL-ordningen fortsatt gjelder for ansatte født før 1968 og ny AFP-ordning ligger to-tre år fram i tid. For enkelthets skyld antar vi at andelen er den samme om noen år som den var ved siste observasjon. Ifølge tabell 12094 i statistikkbanken til SSB var 18 prosent av lønnstakerne i private barnehager over 49 år i 2018. Vi legger derfor til grunn at andelen som er 55 år eller eldre i private ordinære barnehager er 15 prosent.

Med de ovenstående forutsetningene kan gjennomsnittlig pensjonskostnad i PBL-medlemmers barnehager²⁹ beregnes til ca. 9,4 prosent av pensjonsgrunnlaget når den nye AFP-ordningen treer i kraft.³⁰ Dette er ikke medregnet hverken engangskostnader som inntreffer ved overgangen til ny ordning eller administrasjons- og forsikringskostnader/-gebyrer.³¹ I tillegg kommer også uførepensjon og forhøyet gruppelevsdekning. Av midlertidige kostnader som følge av overgang til ny ordning er administrasjonsreserver til fripoliser det mest kostbare, men overgang til ny AFP-ordning vil også medføre store kostnader. Administrasjonsreserver til fripoliser dekkes over tre år, dvs. at denne utgiften er ferdigbetalt 1. januar 2023.

²⁶ <https://www.barnehage.no/artikler/ny-pensjonsrapport-departementet-tar-feil-om-pensjon-i-private-barnehager/470072>

²⁷ <https://www.barnehage.no/artikler/ny-pensjonsrapport-departementet-tar-feil-om-pensjon-i-private-barnehager/470072>

²⁸ Hvor vi antar at kvinnetillegget koster mer siden kvinneandelen er nesten dobbelt så stor

²⁹ Som sagt organiserer PBL private barnehager som sysselsetter om lag 70 prosent av de ansatte i private barnehager (BDO, 2019b). Øvrig sysselsetting finnes for det meste i enkeltstående og selvstendige private barnehager.

³⁰ $(0,15 \cdot 11,6) + (0,85 \cdot 9) = 9,39$

³¹ <https://www.pbl.no/aktuelt/tariff-lonn-og-personal/ny-pensjon-na-kommer-prognosene-over-dine-kostnader-i-2020/>

Samtidig legger BDO (2019) til grunn i sine beregninger av pensjonsutgifter at overgang til ny hybridordning ikke vil medføre endringer i kostnadene, da de viser til at partene har forutsatt små endringer. Lillevold & Partners er i en kommentar til rapporten enige i denne vurderingen.³² I en kommentar fra Storebrand om beregningene til BDO skriver de at den nye hybridordningen vil koste mer, fordi spare-satsen er 7 prosent og kvinnetillegget utgjør ett prosentpoeng på det igjen, men her tar de imidlertid ikke høyde for at arbeidstakerandelen er 3 prosent i dag (forventes å bli 2 prosent innen noen år).³³

Som vår beregning av PBL-barnehagenes pensjonskostnader viser, og BDO og Telemarksforskning tidligere beregninger viser i enda større grad, vil det være rimelig å nedjustere tilskuddssatsen til private barnehager til noe som vil være nærmere kostnadsdekning av faktiske pensjonskostnader. Det kan imidlertid argumenteres for at det er lite hensiktsmessig å nedjustere pensjonstilskuddet før midlertidige kostnader tilknyttet overgang mellom gamle og nye pensjons- og AFP-ordninger er nedbetalt for. Samtidig gir tilskuddsmodellen mulighet for kostnadsdekning dersom kostnadene overgår tilskuddet, noe som teller i retning av at man kan redusere satsen allerede nå.

Flertallet av barnehagene som ikke er medlemmer av PBL har lavere kostnader enn det den nye PBL-ordningen medfører, jf. Figur 6.1. De fleste barnehagene er imidlertid med i PBL-ordningen (PBL har medlemmer som sysselsetter om lag 70 prosent av de som er ansatt i private barnehager) og det er derfor rimelig å fastsette en sjablong som er tilpasset deres pensjonskostnader.

For å unngå at dette fører til overkompensering av de øvrige pensjonskostnader, bør man enten stille krav til at de innfører en pensjonsordning som ligner på (eller kanskje aller enklest; er den samme som) PBL-ordningen eller fastsette to sjablonger: En for PBL-barnehagene og én lavere sats for de øvrige.

Dersom man vil fortsette med en sjablongdekning av pensjonskostnader, vil det også være hensiktsmessige å innføre lovkrav om at private barnehager skal ha tariffavtale som regulerer lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår tilsvarende PBLs tariffavtale, noe som vil løfte pensjon, lønn og arbeidsvilkår til denne avtalen i de barnehagene som ikke er medlem i PBL (se drøfting av innføring av lovkrav s. 114 og 115 i Hippe et al, 2019). Dermed unngår man noe av problemet man har i dag med store variasjoner i kostnader og ordninger. I praksis vil det innebære å «tvinge» private barnehager som ikke er medlem i PBL til medlemskap, siden det vil være den enkleste måten for dem å innføre en tariffavtale som tilsvarer PBLs. Når alle private barnehager har samme pensjonsordning vil ordningen med fast sjablong være mer treffsikker og enklere å fastsette.

En helt annen måte å legge opp finansieringen av pensjonskostnader på, er å gjøre kostnadsdekning for alle. I dag kan de som har kostnader utover 13 prosent søke om kostnadsdekning for de resterende kostnadene, men en modell med kostnadsdekning kunne bli brukt for hele privat sektor. Det vil gi merkostnader til kommunene og barnehagene i form av byråkratiet med ordningen, men mest sannsynlig spare det offentlige midler sammenlignet med dagens 13 prosentstilskudd. Dersom man vil fortsette med dagens system, men senke tilskuddssatsen til for eksempel 9 prosent, vil flere barnehager

³² <https://www.pbl.no/globalassets/dokumenter/ubeskyltet/rapporter/30122019-kommentarer-til-bdos-rapporter-om-pensjonstilskudd.pdf>

³³ <https://www.pbl.no/globalassets/dokumenter/ubeskyltet/rapporter/20012020-notat-om-kostnadsnva-pensjonsordningen-i-pbl.pdf>

enn i dag måtte søke om ekstra finansiering, noe som vil øke slike «byråkratiske» kostnader.

Telemarksforskning (Lunder T. E., 2019) har undersøkt kostnaden ved det administrative merarbeidet for kommunene og finner at innsparingen ved å gå over til kostnadsdekning overgår kostnaden ved det administrative merarbeidet for kommunene. Samtidig har de ikke vurdert verken kostnadene til de private barnehagene knyttet til å framskaffe informasjon og søke om kostnadsdekning eller administrative kostnader knyttet til klagebehandling hos Fylkesmannen. Slike kostnader må tas med i en eventuell samfunnsøkonomisk analyse av tiltaket.

Samtidig framgår det av regnestykket til Telemarksforskning at det virker urimelig å hevde at disse kostnadene er så store at en overgang til kostnadsdekning ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt (s. 12 og 13 i Lunder T. E., 2019). Det er imidlertid ikke åpenbart at kostnadsdekning ville være mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn å kun redusere satsen fra 13 prosent og innføre lovkrav om en viss pensjonsavtale, slik drøftet ovenfor.

6.2.2 Differensiering av tilskudd per barn etter antall barn i barnehagen

Telemarksforskning har dokumentert at store barnehager mest sannsynlig har stordriftsfordeler, siden store barnehager har større driftsmarginer enn små barnehager (Lunder T. E., 2019). Bedriftsøkonomisk kan det derfor virke som det er relativt sett ulønnsomt med små barnehager, sammenlignet med store.

Sett fra et samfunnsøkonomisk ståsted er det i utgangspunktet bra å utnytte stordriftsfordeler til å løse oppgaver på en effektiv måte. Alle private barnehager får imidlertid like mye tilskudd per barn uansett størrelse. Tilskuddssystemet kan dermed sies å overkompensere barnehager med stordriftsfordeler. Sagt på en annen måte så tilfaller hele stordriftsfordelen eierne av store barnehager.

I en analyse av noen av Kunnskapsdepartementets forslag til endringer beregner Telemarksforskning et «knekkpunkt» hvor smådriftsulempene opphører, og som er beregnet til 25 alderskorrigerede plasser i 2017 (Lunder T. E., 2019).³⁴ En utfordring som de peker på med en slik modell er at det er kommunene selv som må beregne dette, noe som vil medføre administrative kostnader og dessuten har de fleste kommuner manglende antall observasjoner for å gjøre slike beregninger.

Konklusjonen er at slike beregninger må gjøres nasjonalt, og at det må etableres forholdstall for tilskudd basert på antall plasser i hver enkelt barnehage (f.eks. at tilskudd skal være X prosent lavere per barn utover 25 plasser). Beregningene må dessuten ta hensyn til størrelsen på de kommunale barnehagene for å ta hensyn til eventuelle stordriftsfordeler i det kommunale beregningsgrunnlaget for tilskudd. Et slikt system ville medføre at en kommune med mange små og dyre barnehager som skal gi tilskudd til store private barnehager kan gi lavere tilskudd enn med dagens system, og motsatt høyere tilskudd i en kommune med store kommunale barnehager og små private barnehager.

³⁴ En alderskorrigeret plass betyr at man har regnet barn under 3 år som 2, siden bemanningsnormen tilsier 3 barn per voksen for barn under 3 år og 6 barn per voksen for barn over 3 år.

Telemarksforskning (Lunder T. E., 2018) skriver at de minste barnehagene hadde høyere bemanning pr. plass enn større barnehager, men dette gjaldt før bemanningsnormen. Stordriftsfordelene de større barnehagene har gjennom å ha mulighet til lavere bemanning kan ha blitt delvis redusert av bemanningsnormen.

BDO (2019c) har på oppdrag for Kunnskapsdepartementet også analysert mulige løsninger på en tilskuddsmodell med differensiering. De konkluderer med at de ikke anbefaler å innføre noen slik modell, pga. metodiske utfordringer, merarbeid for kommunene og insentivene til tilpasning som differensiering medfører. BDO vurderte flere ulike modeller:

1. En beregningsmodell som tilsvarende beregningsmetoden for driftstilskudd til friskoler³⁵
2. Alternative knekkpunktmodeller
3. Ulike grunntilskuddsmodeller

De er mindre negative i vurderingen av en grunntilskuddsmodell enn en beregningsmodell som tilsvarende «friskolemodellen»²². En grunntilskuddsmodell innebærer å gi barnehagene en sats per barn, som i dag, men i tillegg gi et grunntilskudd. Grunntilskuddsmodellen er altså mindre sofistikert enn friskolemodellen, men er dermed også enklere å gjennomføre.

BDO peker blant annet på dårlig datagrunnlag som et problem, fordi det ikke fins gode data på barnehagenivå for kommunale barnehager. Det gjør beregningen av knekkpunkt mindre treffsikkert. De anbefaler derfor at man samler inn data på barnehagenivå for kommunale barnehager dersom man ønsker å innføre en differensieringsmodell. Data på

detaljert nivå er nødvendig siden kommunalt kostnadsnivå er utgangspunktet for beregningen av tilskudd per barn. Alternativt kunne man gå bort fra å beregne tilskudd med utgangspunkt i kommunale utgifter, og heller se på de private regnskapene.

En differensiering kan samtidig gi uønskede virkninger, som å nedjustere antall plasser eller dele store barnehager i flere barnehager dersom areal og bygningsmasse tillater slike tilpasninger. Insentiver til å splitte opp barnehager kan motvirkes ved å sørge for at tilskuddsmodellen ikke gjør det for lønnsomt, men det kompliserer systemet ytterligere.

Vår vurdering er at økt differensiering vil gjøre det enda mer lønnsomt for kommuner å tilgodese store private barnehager.

I og med at det normalt oppstår samfunnsøkonomiske gevinster når virksomheter utnytter stordriftsfordeler, er det også svært vanskelig å forstå begrundelsen for en differensiering av tilskuddssatsene. I praksis framstår det som en kompensasjon til barnehager som driver mindre effektivt enn hva som er mulig.

6.2.3 Differensiering av administrasjonstilskuddet

Det er rimelig å anta at større barnehager har stordriftsfordeler sammenlignet med mindre barnehager, og dette er også dokumentert av Telemarksforskning (Lunder T. E., 2019). Videre er det nærliggende å tenke at konserner har stordriftsfordeler i administrasjon og overordnede systemer som enkeltstående barnehager ikke har.

Som et alternativ til differensiering av driftstilskuddet, kunne man tenkt seg en differensiering av ad-

³⁵ Friskolemodellen er modellen Telemarksforskning (Lunder T. E., 2019) har foreslått, og som er vist til ovenfor.

ministrasjonstilskuddet, siden det kan argumenteres for at noe av stordriftsfordelene ligger i administrasjonen. Imidlertid har differensiering av administrasjonstilskuddet de samme problemene som drøftet over, om differensiering av driftstilskudd, siden administrasjonstilskuddet også gis per barn. Å differensiere ville insentivere smådrift, noe som ikke er samfunnsøkonomisk lønnsomt, isolert sett.

6.2.4 Å gå tilbake til 85 prosent i tilskuddssats

Den enkleste måten å redusere tilskuddene til private barnehager på er å redusere den generelle satsen flatt. I 2016 vedtok man å gå fra 85 prosent til 100 prosent som tilskuddssats i de kommunale beregningene av private driftstilskudd. Å gå tilbake på dette er en mulighet for å redusere tilskuddene til private.

Som vist i kapittel 3 er det høye overskudd i deler av privat sektor, men stor variasjon i sektoren som helhet. Å redusere tilskuddssatsen til 85 prosent må derfor gjøres vel vitende om at noen private barnehager mest sannsynlig må avslutte driften pga. dårlig økonomi. Imidlertid har kommunene mulighet til å gi ekstra støtte dersom de ønsker det, og på den måten holde liv i de private barnehagene de selv ønsker. Å redusere det generelle tilskuddet på denne måten vil derfor indirekte gi kommunene økt kontroll med det private tilbudet. Graden av kontroll eller styringsmulighet vil variere mellom kommuner og avhenge av økonomien i de private barnehagene i de ulike kommunene. En variant av dette kunne være å gi tilskudd tilsvarende 85 prosent, og ha kostnadsdekning utover dette, slik tilfellet er for pensjonstilskudd i dag.

6.2.5 Endringer i beregningsgrunnlaget for tilskudd

Å innføre en mulighet for kommunene til å holde særlig kostnadskrevenne barnehager utenfor beregningen av tilskudd til private vil redusere tilskud-

dene til de private. Dette kan være barnehager med utvidet spesialpedagogisk tilbud eller med en lokalisering hvor det ikke er attraktivt for private å etablere seg, men ønskelig for foreldre eller kommunalt hold, og derfor kan det argumenteres for at de skal utelates fra beregningen.

Et «problem» i denne sammenhengen er hva man, gitt en slik mulighet for kommunene, skal gjøre i de nasjonale tilskuddsberegningene, som gjelder for kommuner uten kommunale barnehager: Skal man da fjerne kommunale barnehager med høye kostnader fra beregningsgrunnlaget? Det virker rimelig at man må gjøre det for at det skal bli rettferdig på tvers av kommuner.

Kommunale barnehager som er relativt dyre i drift har i dag en dobbel kostnadsdrivende effekt på kommunale utgifter: I seg selv og gjennom tilskuddssystemet.

Departementets forslag til endring vil redusere insentivet til å legge ned dyre kommunale barnehager. Det vil gi økt kommunalt handlingsrom når det gjelder å satse på kvalitet i egne barnehager. Imidlertid vil de private bli billigere for kommunene, noe som isolert sett øker insentivet til å velge private løsninger.

6.2.6 Forslag som kan styrke kommunale barnehager

Kommuner som kan øke størrelsen på kommunale barnehager eller antall kommunale barnehager vil implisitt svekke grunnlaget for privat lønnsomhet. Samtidig må det være effektivt, slik at det ikke driver opp tilskudd per barn til de private.

Det at det er stordriftsfordeler i drift av barnehager (jf. ovenfor), har generelt vært lite drøftet i offentlig debatt. Stordriftsfordelene kan knytte seg til organisering av arbeid og personale (f.eks. ved at personale i ulike barnehager kan avlaste hverandre ved

uforutsette hendelser), oppfølging av barnehagens ledelse, innenfor internopplæring av ansatte, administrative systemer og investeringer i bygninger og utstyr. I tillegg er det muligheter til å utveksle kunnskap og læring på tvers av barnehager.

Et viktig poeng i denne sammenheng er at stordriftsfordeler ikke behøver å være knyttet til eierform, men at flere barnehager er organisert innenfor en felles organisasjon. I dag er det imidlertid private barnehagekonsern som tilsynelatende har klart å utnytte stordriftsfordeler best, trolig drevet av insentivene i tilskuddssystemet.

Det er imidlertid ingen ting som i veien for at også store kommuner med flere kommunale barnehager kan oppnå det samme. For mange kommuner er nok dette også tilfelle.

For mellomstore og mindre kommuner kan det bli vanskeligere. En mulighet for mindre og mellomstorkommuner til å utnytte stordriftsfordeler innenfor kommunale barnehager, kan være å utvikle mer interkommunalt samarbeid om barnehagetilbudet. Interkommunalt samarbeid skjer allerede innenfor barnehageområdet, men gjelder først og fremst kompetanseheving og tilsyn (Rambøll, 2012). Man kunne også tenke seg at kommuner kunne samarbeide om fellesfunksjoner og administrasjon på barnehageområdet.

Det er imidlertid mulig for kommuner å tenke ytterligere strategisk om interkommunale barnehager, for eksempel ved å etablere interkommunale barnehageforetak som omfatter mange kommuner. Ved å etablere større offentlige barnehageforetak er det mulig å kombinere alle stordriftsfordeler som i dag finnes innenfor private barnehagekonsern, med full offentlig styring av så vel kvalitetsnormer, ansatterettigheter, administrative systemer og bygningsforvaltning. Samtidig kan dette redusere lokal styring med kommunale barnehager, og potensielt virke

kompliserende for beregning av tilskudd. Ivaretagelsen av myndighetsrollen og delegering av denne er også en aktuell problemstilling i denne sammenheng.

6.3 Endringer for økt transparens og tilsyn

De fleste forslagene i høringsnotatet fra Kunnskapsdepartementet dreier seg om lovfesting av forbud og endringer i lovhomepler samt å flytte ansvaret for økonomisk tilsyn til Utdanningsdirektoratet (via departementet). Forslagene i høringsnotatet som vi ser nærmere på her er som følger:

- Flytte ansvaret for å føre økonomisk tilsyn fra kommunene til Utdanningsdirektoratet
- Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten og innføring av krav om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt
- Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak
- Innføring av meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer
- Endringer i mulige reaksjoner på brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

6.3.1 Forbud mot annen virksomhet og krav om selvstendig rettssubjekt

Kunnskapsdepartementet foreslår et forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten og innføring av krav om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.

Endringene er foreslått for å gjøre det enklere å føre økonomisk tilsyn gjennom at regnskapene blir enklere å tolke og forstå, i tillegg til at konsernstrukturer blir mer transparente. Samtidig vil endringene sannsynligvis gi økte kostnader i private barnehager fordi private konsern får noe mer kompliserte styrings-

systemer. I tillegg vil mulighetene for krysssubsidi-
ring bli vanskeligere.

I de fleste konserner er slik praksis allerede på
plass, der eiendomsselskaper eier eiendommene
som barnehagene drives på og egne barnehage-AS
driver barnehagevirksomheten. Enkeltstående pri-
vate barnehager eller andre som ikke har en så pro-
fesjonalisert og striglet organisasjonsstruktur kan
imidlertid bli påført administrasjonskostnader ved
slike endringer.

I en rapport fra vinteren 2020 vurderer BDO tre ulike
alternativer for økt transparens og for å gjøre det
enkler for tilsynsmyndigheten å ettergå regnska-
pene (BDO, 2020):

1. Krav til at hver privat barnehage må være orga-
nisert som et eget rettssubjekt
2. Utvidet BASIL-rapportering
3. Krav til regnskapsmessig skille³⁶

Totalt er de prissatte kostnadene ved alternativene
som vist i **Tabell 6.3**, der alternativ 1 er mest kost-
bart og alternativ 2 er minst kostbart. Imidlertid rang-
eres alternativene motsatt etter ikke-prissatte virk-
ninger. Eget rettssubjekt vurderes da som mest eg-
net, regnskapsmessig skille som nest best, og utvi-
det BASIL-rapportering som minst egnet.

Analysene til BDO viser at alternativ 1 om selvsten-
dig rettssubjekt er det mest kostnadskreven-
de alternativet, men samtidig at de ikke-prissatte virk-
ningene er mest positive ved dette tiltaket. Å kreve
at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt er
altså den beste måten å oppnå økt transparens og

forenkle tilsyn for myndighetene. Dersom man deler
den årlige merkostnaden ved alternativ 1 på antall
private ordinære barnehager i 2019 (om lag 2500)
blir det om lag 31 000 kroner.

³⁶ Fra BDO (2020) s. 5: «Ved krav om regnskapsmessig skille skal regn-
skapet settes opp med ulike ansvarssteder og føres løpende etter reglene
i bokføringsloven. Regnskapsmessig skille er standarden som for eksem-
pel EØS' overvåkingsorgan EFTA Surveillance Authority (ESA) har lagt

seg på som det vanlige kravet til skille mellom virksomheter av ulike formål
i statsstøttesaker. Regnskapsmessig skille representerer et krav til å måtte
skille virksomhetens økonomi i to eller flere separate regnskaper, og inne-
bærer ikke noe organisatorisk inngripen i virksomheten.»

Tabell 6.3 Sammenstilling av prissatte virkninger for offentlige myndigheter og private barnehager som følge av en innføring av de ulike alternativene

Alternativ	Sum engangskostnader	Sum årlige merkostnader
Alternativ 1 – Eget rettssubjekt		
Offentlige myndigheter	1,5 mill. kr	
Private barnehager	42,9 mill. kr	78,0 mill. kr
Sum	44,4 mill. kr	78,0 mill. kr
Alternativ 2 – Utvidet BASIL-rapportering (fullstendig balanse / begrenset balanse)		
Offentlige myndigheter	2,5 mill. kr / 2,5 mill. kr	
Private barnehager	27,4 mill. kr / 1,9 mill. kr	22,4 mill. kr / 7,2 mill. kr
Sum	29,9 mill. kr / 4,4 mill. kr	22,4 mill. kr / 7,2 mill. kr
Alternativ 3 – Regnskapsmessig skille		
Offentlige myndigheter	3,0 mill. kr	
Private barnehager	25,4 mill. kr	33,8 mill. kr
Sum	28,4 mill. kr	33,8 mill. kr

Kilde: Tabell 10 i BDO (2020) Rapport om alternativer til eget rettssubjekt for Kunnskapsdepartementet

6.3.2 Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak

Å innføre et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak vil innebære at morselskaper ikke lenger kan låne til underliggende virksomheter og kreve renter.

Dette virker innskrenkende på handlingsrommet og den økonomiske fleksibiliteten i konserner og gjør det dermed mindre gunstig å være organisert i konsern.

Videre er det å kreve inn uforholdsmessige høye internrenter en av mulighetene til å hente ut utbytte i et konsern, noe man altså vil få bukt med gjennom et slikt forbud.

Et alternativ til forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak, kan være å innføre regler om maksrente på interne lån, f.eks. koblet til rentenivået i pengemarkedet.

Vår vurdering er imidlertid at et forbud vil fungere bedre fordi regler om maksrente ikke vil forhindre at barnehagene belastes konsernets lånekostnader ved oppkjøp av barnehager. Det vil imidlertid fortsatt

være mulig å belaste driften med slike kostnader for eksempel gjennom å organisere eiendommer i eiendomsselskap og kreve leie av barnehagedriften.

BDO konkluderer i «Rapport om transaksjoner i forbindelse med oppkjøp av private barnehager for Kunnskapsdepartementet» (BDO, 2019a) med at: «Det vil være utfordrende å lage et uttømmende regelverk hvor alle uønskede transaksjoner forbyes. Vi mener at dagens regler om markedsbasert prising kunne vært tydeliggjort i forhold til at sammenlignbar pris kun er relevant dersom risikofordelingen og nytten for partene er lik som for den observerte markedsprisen. Dette må også gjelde ved restrukturering internt i et konsern, der for eksempel eiendom skilles ut i egne selskaper, verdien økes og leien som belastes barnehagene økes tilsvarende. Vi mener også det må innføres restriksjoner som forhindrer at eiere kan kjøpe opp barnehager og belaste

barnehagene for kjøpt goodwill³⁷ gjennom å regnskapsføre både lånekostnader og avskrivninger i barnehagens regnskaper, og dermed i praksis få fullfinansiert barnehagekjøpet, herunder betalt merverdi i form av goodwill» (s. 12 i BDO, 2019a). Vi slutter oss til denne konklusjonen, og mener man bør gå lengre enn å forby låneopptak andre steder enn i finansforetak.

6.3.3 Flytting av ansvar for økonomisk tilsyn til statlig organ

Stortinget har vedtatt å flytte ansvaret for økonomisk tilsyn til Utdanningsdirektoratets avdeling i Molde, i tråd med forslaget i høringsnotatet.³⁸ Det er et mål om ca. 30 årsværk i denne enheten på sikt.³⁹

Flere av høringsinstansene kritiserte dette forslaget, blant annet fordi man da skiller mellom det innholdsmessige, faglige tilsynet, som fortsatt skal ligge hos kommunene, og det økonomiske. Videre ligger tilskuddsberegningene og lokalkunnskap hos kommunene, og et nasjonalt tilsyn kan derfor virke byråkratiserende.

Kommunene har ansvar for økonomisk tilsyn med alle andre tjenester de kjøper inn fra private, for eksempel når det gjelder bygg- og anlegg og tekniske tjenester. Det virker derfor lite helhetlig at det skal føres økonomisk tilsyn fra statlig hold med en enkelttjeneste som er såpass lokal av natur.

Undersøkelsen «Kartlegging av kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager» (Sunde, Næss-Holm, & Brox, 2017), viste at

det først og fremst er manglende kapasitet i kommunene til å kontrollere bruk av offentlige tilskudd i private barnehager i tråd med barnehagelovens § 14 a, selv om det også ble rapportert manglende kompetanse i en viss grad. Manglende kapasitet kunne vært løst ved å tilføre kommunene mer midler slik at de kunne sette inn tilstrekkelig arbeidsinnsats til denne oppgaven. Interkommunalt samarbeid om økonomisk tilsyn kunne også vært en mulighet, slik det gjøres i dag for innholdsmessig tilsyn (Rambøll, 2012).

6.4 Endringer for økt kommunalt styring

Kommunene har liten styring over private barnehager, selv om de er lovpålagt å levere barnehagetjenester til innbyggerne. Utenom for fastleger, er barnehagesektoren den eneste offentlige tjenestetypen hvor private leverandører har så sterke og tidsubegrensede rettigheter. Selv når det gjelder private barnevernsinstitusjoner kjøpes private tjenester på anbud.

Manglende kontroll er en styringsutfordring

En undersøkelse gjennomført i rapporten «Kommunene som barnehagemyndighet» (Agenda Kaupang, 2015) framhever følgende momenter om manglende kontroll på private (s. 11 i «Hvordan forplikte private barnehager i kommunens helhetlige oppvekstpolitikk?», Agenda Kaupang (2017)):

- «Opptak: Private barnehager kan selv definere opptakskriterier og ta opp hvilke barn de vil, så lenge de er under skolepliktig alder. De kan ta opp barn uten rett til plass (for små eller søkt for

³⁷ Goodwill er ifølge regnskapsloven § 5-7 «... differansen mellom anskaffelseskost ved kjøp av en virksomhet og virkelig verdi av identifiserbare eiendeler og gjeld i virksomheten». Goodwill kan derfor kalles en «restverdi», som ikke kan tilordnes identifiserbare eiendeler eller forpliktelser i det oppkjøpte selskapet. I barnehagesammenheng oppstår goodwill i regnskap ved kjøp av barnehager som følge av én eller flere av følgende

forhold: Retten til å drive barnehage med sikker inntekt fra det offentlige, eiendomsverdier, stordriftsfordeler som oppnås ved oppkjøpet.

³⁸ <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=79668>

³⁹ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nasjonalt-tilsyn-med-private-barnehager-legges-til-molde/id2667363/>

sent). De kan ta opp barn bosatt i andre kommuner. Dette gjør det vanskelig for kommunen å planlegge kapasiteten i tjenesten.

- Innhold: Kommunen har liten påvirkning på innholdet i tjenesten. Rammeplanens bestemmelser om innhold er vage. Det er ingen konkrete krav til resultater eller krav til metoder i arbeidet med tidlig innsats. Det er heller ikke krav om gjennomføring av brukerundersøkelser⁴⁰.

Fagforbundet mener imidlertid at rammeplan for barnehagen og kompetansestrategien gir offentlige myndigheter muligheter til å påvirke innholdet i barnehagene. Dessuten, om man ønsker mangfold i sektoren, må man akseptere at barnehager velger ulike metoder og pedagogiske retninger.

KS og PBL har tidligere (sist i 2011) inngått det de har kalt «mønsteravtale», dvs. en kontraktsmal for samarbeid mellom kommuner og private barnehager. Ifølge rapporten «Kommunene som barnehagemyndighet» (Agenda Kaupang, 2015), har denne avtalen blitt brukt i svært liten grad, fordi private barnehager ikke vil gi fra seg rettighetene de har i barnehageloven frivillig.

Manglende kontroll gir styringsutfordringer for kommunene. Det fins flere måter å styrke kommunalt handlingsrom og lokaldemokratisk styring av barnehagesektoren på. Særlig kan dette gjøres ved økte lovhemler til kommunene eller å endre systemet for kjøp av tjenester fra private.

I det følgende ser vi nærmere på følgende muligheter:

- Kommunal kjøpsopsjon ved salg/nedleggelse

- Kommunal overtagelsesrett ved salg/nedleggelse
- Tidsbegrensete tilskuddsperioder eller anbuds-system
- Mulighet for kommuner til å kreve ideell organisasjonsform ved nyetableringer

Merk at vi ikke har hentet inn juridisk kompetanse til å vurdere legale forhold knyttet til disse forslagene, men drøfter de fra et samfunnsøkonomisk ståsted. Videre utredning på dette feltet bør inkludere juridiske vurderinger.

6.4.1 Kommunal forkjøpsrett ved salg/nedleggelse

En mulighet for å redusere konsolideringen mot store konsern i sektoren er å innføre en kommunal forkjøpsrett ved salg eller nedleggelser i barnehageloven. Problemet er imidlertid at salgssummene ofte er svært store og lånefinansiert av store konsern, og det er dermed av økonomiske årsaker ikke nødvendigvis en mulighet kommuner vil ønske å benytte seg av. Store kommuner kunne imidlertid ha finansielle muskler til å gripe slike muligheter.

For å imøtekomme dette problemet kan man regulere pris ved salg i loven. Det medfører imidlertid ekstrakostnader i form av taksering og potensielle tvister om prisen.

I 2020 har bystyret i Oslo vedtatt å kjøpe en ny og ubrukt Espira-barnehage bygget som en del av et nyboligprosjekt av Selvaag.⁴¹ Barnehagen var i sin tid en del av rekkefølgekravene til utbyggingen, men Espira-barnehagen har ikke fått godkjenning av rødgrønt bystyre og er nå enige om å selge til kommunen for 65 millioner. Espira kjøpte barnehagen av

⁴⁰ Vi antar at Agenda Kaupang med «brukerundersøkelser» mener foreldreundersøkelser

⁴¹ <https://www.barnehage.no/artikler/oslo-kommune-blar-opp-65-millioner-kroner-og-kjoper-barnehage-fra-espira-br/491636>

Selvaag Bolig AS i 2016 i konkurranse med andre aktører.

Fra kjøpskontrakten framgår det at prisen baserer seg på anbudsprisen Espira betalt Selvaag Bolig og noen mindre summer som har påløpt siden Espiras overtakelse.⁴² Dette er altså er litt spesielt tilfelle, siden barnehagen ikke har vært i drift, mens de fleste kjøp og salg av barnehager skjer i det private markedet og neddiskonterte framtidige inntekter av barnehagedrift inkluderes da i prisen.

Transaksjonen synliggjør imidlertid et estimat på verdien av en barnehageeiendom som det er mulig å bygge videre på. Akkurat som selve tilskuddssystemet er basert på sjablongregler, bør det være mulig å lage sjablongregler for kommunale kjøp av barnehageeiendommer ved benyttelse av en potensiell forkjøpsrett ved salg.

6.4.2 Kommunal overtagelsesrett og ikke-omsettelig driftsrett

Istedenfor en forkjøpsrett kunne man tenke seg et system med kommunale overtagelsesrett ved nedleggelse og ikke-omsettelig driftsrett for private.

Et slikt system vil gi samme virkninger som en forkjøpsrett, men kan tenkes å få mye større omfang siden kommunene ikke må betale for å overta private barnehager og dermed vil klare å overta i flere tilfeller enn ved opsjon.

Det kan imidlertid være vanskelig å introdusere et slik system for eksisterende private barnehager pga. eiendomsrett til bygg. Det bør ses nærmere på de juridiske sidene ved et slikt forslag knyttet til ek-

sisterende barnehager. Men dersom det åpnes for det, kan det gjøres gjeldende ved nedleggelse av private barnehager, i forbindelse ved etablering av nye og for barnehager kommunene kjøper og eventuelt for kommunale barnehager kommunene ikke ønsker å drive selv.

Systemet kan også åpnes for drift av større interkommunale barnehagekonsern, mens den enkelte kommune eier byggene.

6.4.3 Tidsbegrensete tilskuddsperioder/anbudssystem

En tidsbegrensning på driftsmulighetene til private vil fungere som en form for anbudssystem. Dette vil kreve lovendringer og må utredes. Systemet kunne for eksempel bli innført for både nye og gamle barnehager et par år etter lovendringen, for å sikre tilstrekkelig lang overgangsperiode og tid til å forberede seg på et nytt system i kommune-Norge.

Et problem i denne sammenheng er eiendomsretten. De fleste private barnehager eier eiendommen de driver på, og for at et anbudssystem skal kunne fungere må kommunen eie tomtene. En overgang til et anbudssystem er dermed svært krevende regulatorisk sett.

Videre gir det ytterligere insentiver til kostnadsdempende atferd i private barnehager når man introduserer priskonkurranse. En mulig, uønsket effekt av priskonkurranse er at det kan gå utover kvaliteten.

Dersom man sammenligner barnehager med andre velferdstjenester som er på anbud er det et poeng at barnehagetjenester involverer mer investering i

⁴² Se s. 69 i: https://tjenester.oslo.kommune.no/ekstern/einnsyn-fillager/fil-tjeneste/fil?virksomhet=976819853&filnavn=vedlegg%2F2020_03%2F1351852_1_1.pdf

kapital enn mange andre tjenester, som ofte skjer hjemme i husholdningene (deler av barnevernet, hjemmetjenester og BPA) eller i kommunalt eide bygg (sykehjem). Store investeringer i bygninger gjør risikoen høyere, noe som er et argument for langsiktige kontrakter.

En mulighet for å unngå eiendomsproblematikken er å styre gjennom kontrakter, uten at dette fungerer som tilbud. Dermed må private som eier barnehager godta kontrakter, potensielt etter noe forhandling. Videre kan man tenke seg at dersom private ikke går med på slike avtaler, kan kommunene leie bygget og drive egenproduksjon av tjenesten.

Et problem med denne metoden er at de private i praksis har lokalt monopol mange steder, slik at de sitter på mye forhandlingsmakt. En overgang til et slikt system fordrer dermed at prissettingen av tjenesten følger lovfestede regler, slik at de private ikke får utnyttet monopolsituasjonen sin.

Kontraktene vil først og fremst være et verktøy for å få til bedre styring av kvalitet og kvantitet. Dermed kan kommunene få mer kontroll med de private barnehagene og gi lokalpolitikere økt mulighet til å styre hele barnehagesektoren, ikke bare de kommunale barnehagene.

Fordeler ved styring gjennom kontrakter med enkeltbarnehager er at kommunene kan stille krav til kvalitet og styre bruken av private leverandører etter lokale behov, i tillegg til at det er enklere å sanksjonere brudd på avtalene.

Et motargument mot styring gjennom kontrakter er at det vil være en uforutsigbar situasjon for de private og gi mindre interesse i å drive privat. Samtidig er situasjonen i dag slik at kommunene sitter med all usikkerheten og risikoen, og styring gjennom kontrakter vil dermed gi en bedre fordeling av usikkerheten. I rapporten «Hvordan forplikte private bar-

nehager i kommunens helhetlige oppvekstpolitikk?» (Agenda Kaupang, 2017) fører forfatterne samme resonnering, og skriver blant annet:

«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. Gjennom kontrakter vil kommunen kunne sikre en viss kapasitet i avtaleperioden» (s. 34 i Agenda Kaupang, 2017).

Barnehagesektoren er ganske unik sett i forhold til andre offentlige tjenester med tanke på måten det offentlige kjøper inn tjenestene fra private på. Systemet gir uforholdsmessig stor usikkerhet og risiko for kommunene, og unormalt liten kontroll med tjenestetilbudet, sammenlignet med andre offentlige tjenester. Slik sett virker det rimelig med et annet system, og en form for kontraktsstyring er da det mest nærliggende. Det er ikke gjort en rettslig vurdering av mulighetene for mer kontraktstyring innenfor rammen av et tilskuddsregelverk.

6.4.4 Skjerming av ideelle

Et av departementets forslag var å innføre en mulighet for kommuner til å kreve ideell organisasjonsform ved nyetableringer av private barnehager. Så lenge barnehagevirksomheten drives ideelt vil det hindre at overskudd forsvinner ut av barnehagene.

Imidlertid har vi sett eksempler på bakenforliggende ideelle virksomheter som har drevet kommersiell barnehagedrift med uthenting av midler til bakenforliggende virksomhet. Det er derfor sentralt at selve barnehagevirksomheten opprettes med ideell eier-

form, ikke bare at den bakenforliggende aktøren er ideell.

Regjeringen er opptatt av å ha et mangfold av eierformer, barnehagestørrelser og pedagogiske profiler. Mangfold i eierform kan blant annet bidra til ulike impulser og et mer variert tilbud. Det er et argument for privat eierskap, men samtidig mot monopolisme.

Holderbarheten ved et argument for mangfold av eierformer er imidlertid knyttet til at mangfold i eierform innebærer mangfold i barnehagetilbud. Det er ikke opplagt tilfelle. Det er i praksis ikke alltid slik at ideelle barnehageeiere drifter barnehagene annerledes enn andre private.

Et mer nærliggende mangfoldsbegrep er pedagogisk mangfold, da eierskap og størrelse i beste fall har karakter av å være virkemidler for å få dette til.

Det er litt uklart hvorfor barnehagestørrelse i betydningen små barnehager ofte framføres som et særlig sterkt argument for mangfold. Så lenge barna er i faste, små grupper i avdelinger og med tilpassede bygg, merker de trolig lite til barnehagens størrelse. Uheldige erfaringer med stresskapende basebarnehager er for eksempel kun et argument mot nettopp den måten å organisere barnehager.⁴³ Store konsern kan fint tilby mangfold i pedagogisk opplegg. Hvis det er pedagogisk mangfold man ønsker er det det man bør stimulere direkte, ikke eierformer.

Samlet sett er det vanskelig å se hensiktsmessigheten i å spesialbehandle enkelte private eierformer, med mindre de kan kobles til tydelige objektive indikatorer for pedagogisk mangfold.

Det er trolig viktigere for et reelt mangfold av barnehagetilbud til at kommunene evner å opprettholde et tilbud av offentlige barnehager.

6.5 Oppsummering

Analysen av lønnsomhet i private barnehager i kapittel 3 viser at det er grunnlag for å stramme inn tilskuddene, selv om bildet nok er noe endret som følge av bemanningsnormen og skjerpet pedagogisk krav.

Imidlertid vil lavere tilskudd til private føre til at kommuner får insentiver til å øke det private innslaget, siden lavere tilskudd medfører lavere utgift per barnehageplass.

Redusert pensjonstilskudd virker rimelig med tanke på det som er gjort av beregninger av private barnehagers pensjonskostnader. Samtidig er variasjonen som følger av at PBLs tariffavtale ikke dekker hele privat sektor uheldig. Det bør derfor innføres lovkrav om lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår som er i tråd med PBLs tariffavtale, dersom det er juridisk mulig. Dette vil gjøre det enklere å innføre en ny pensjonssjablone som er lavere enn dagens og som gir noe i nærheten av kostnadsdekning for private barnehager, istedenfor den overkompenseringen som gis i dag.

Det er flere gode grunner til å gjøre lovendringer for å øke kommunalt handlingsrom og kommunal styring med sektoren:

- Å motvirke økt konsolidering.
- Når kommunene er lovpålagt å tilby tjenesten til foreldre med barn i kommunene, må de også ha

⁴³ Se f.eks. <https://utdanningsforskning.no/artikler/basebarnehager-og-stress-hos-barn/> og <https://www.barnehage.no/artikler/avdeling-eller-basebarnehage-hva-er-best-for-barna/463336>

reell kontroll med tjenestetilbudet, noe de ikke har i dag. Dette er både et praktisk forvaltningspoeng og et lokaldemokratisk poeng.

for kunne evaluere konsekvenser av reduserte satser eller andre endringer.

Styring gjennom kontrakter kan være en mulig løsning på manglende kommunal kontroll med private tilbydere.

Også etablering av et system med kommunal overtagelsesrett og ikke-omsettelige driftsrett kan legge grunnlag for mer kommunal styring med hvem som drifter barnehagene.

Ovenstående kan også begrunne en tydeligere strategi for hvordan kommunene selv kan øke eller opprettholde sin andel av barnehagetilbudet. Som en del av en slik eventuell strategi kan det tas til orde for større interkommunale barnehagekonsern. Større kommunale barnehagekonsern vil gi kommunene både økt styring og innebære muligheter til å utvikle læring og utnyttet stordriftsfordeler minst likebra som større private konsern.

Det har vært utenfor dette prosjektet å se på juridiske muligheter og problemstillinger, og heller ikke mulig innenfor prosjektet å vurdere konsekvensene av reduserte tilskuddssatser. Å undersøke det juridiske mulighetsrommet og de økonomiske konsekvensene av endringer i tilskuddssystemet er nærliggende framtidige prosjekter som et ledd i en utforming av kunnskapsgrunnlag for utforming av politikk omkring private barnehager. For eksempel er juridiske spørsmål om kommunalt handlingsrom overfor private aktører og utredning av mulige endringer i lover og regler som dreier seg om kommunenes muligheter til å overta eller styre privat barnehagedrift noe man må se nærmere på, dersom man ønsker økt kommunal styring. Videre bør man synliggjøre de økonomiske konsekvensene for private barnehager ved endringer i tilskuddssystemet. Dette fordrer enten bruk av KOSTRA-tall eller tilgang på kommunenes egne beregninger av tilskudd

7 Referanser

- Agenda Kaupang. (2015). *Kommunene som barnehagemyndighet*. Rapport R8954, Agenda Kaupang.
- Agenda Kaupang. (2017). *Hvordan forplikte private barnehager i kommunens helhetlige oppvekstpolitikk?* Rapport R1020617, Agenda Kaupang.
- BDO. (2019a). *Rapport om transaksjoner i forbindelse med oppkjøp av private barnehager for Kunnskapsdepartementet*. BDO AS.
- BDO. (2019b). *Endringer i finansieringen av private barnehager - Pensjonspåslag*. BDO AS.
- BDO. (2019c, September). *Rapport om differensiering av tilskudd til private barnehager for Kunnskapsdepartementet*. BDO AS.
- BDO. (2020). *Rapport om alternativer til eget rettssubjekt for Kunnskapsdepartementet*. BDO AS.
- Hippe, J., Bjørn, E., Alsos, K., Bergene, A., Holte, J., & Røtnes, R. (2019). *Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i offentlig og privat barnevern*. Fafo-rapport 2019:05. Fafo.
- Håkonsen, L., & Lunder, T. (2008). *Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren, TF-rapport nr. 243*. Telemarksforsking.
- Håkonsen, L., Løyland, K., & Aastvedt, A. (2014). *Finansiering av ikke-kommunale barnehager - Pensjonskostnad, kapitalkostnad, åpne barnehager, TF-rapport nr. 333*. Telemarksforsking.
- Larsson, G. (2019, April 24.). *Foreldrebetaling i barnehager, januar 2019*. SSB rapporter 2019/9.
- Lillevold & Partners. (2019). *Pensjonskostnader i private barnehager*. Aktuarfirmaet Lillevold & Partners AS.
- Lunder, T. E. (2018, April). *Økonomiske resultater i private barnehager - Hvilken betydning har tilskuddsmodellen?* TF-notat nr. 18/2018. Telemarksforsking.
- Lunder, T. E. (2019). *Finansiering av private barnehager - Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen*. TF-notat nr. 15/2019. Telemarksforsking.
- Lunder, T., & Aastvedt, A. (2010). *Utgifter i barnehager - Forprosjekt til ny forskrift om likeverdig behandling av private barnehager, TF-rapport nr. 265*. Telemarksforsking.
- Lunder, T., Eika, B., & Kvernenes, M. (2020). *Kostnader i barnehager 2018, TF-rapport nr. 543*. Telemarksforsking.
- Oslo Economics. (2019). *Kapitaltilskudd til private barnehager*. Oslo Economics.
- PwC og Telemarksforsking. (2015). *Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager - Forslag til forenklet modell og ny beregning av pensjon og kapitaltilskudd*. PwC.
- Rambøll. (2012). *Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet*. Utdanningsdirektoratet.
- Sunde, H. K., Næss-Holm, Ø., & Brox, B. (2017, Oktober). *Kartlegging av kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om*

bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager.
R9607. Agenda Kaupang.

Thorsnes, S. (2018). *Foreldrebetaling i barnehager, januar 2018*. SSB rapporter 2018/14, SSB.



SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE