

Utdannings- og forskningskomiteen
Deres ref Dokument 8;14S (2021-2022)

06.01.2022

Endring av rammebetingelser for private barnehager må skje med forutsigbarhet og være faktabasert

Læringsverkstedet er Norges største private barnehageaktør. Vi driver 245 barnehager fordelt på 80 kommuner i samtlige fylker. Læringsverkstedet startet opp i 2003 og er eid av 2 pedagoger som har et generasjonsperspektiv på sitt eierskap. Vår visjon er å få verdens viktigste verdier til å vokse gjennom å fortelle barn at de er verdifulle. Læringsverkstedet er medlem av PBL og alle våre ansatte i barnehagene er omfattet av PBL sin tariffavtale.

Til tross for at Læringsverkstedet er den største aktøren har vi bare ca 4% markedsandel. Barnehagebransjen har de senere årene utviklet seg fra å være en bransje med fokus på kapasitetsoppbygging til å fokusere på kvalitet. I denne modningen av sektoren har det også skjedd en viss naturlig konsolidering, men sektoren består fremdeles i all hovedsak av enkeltstående aktører.

Det har gjennom flere år nå pågått et omfattende utrednings- og lovforslag arbeid knyttet til private barnehager. Det startet våren 2019 hvor Utdanningsdepartementet la frem et forslag til betydelige lovendringer for regulering av private barnehager. Flere av disse forslagene utredes fremdeles. I etterkant har også Velferdsutvalget og Storberget Utvalget utredet og vurdert momenter knyttet til private barnehager, og rapportene fra disse utvalgene har også vært på høring.

Omtrent halvparten av barnehagebarn går i en privat barnehage slik at endringer i rammebetingelser for private barnehager har store konsekvenser for svært mange barn og familier. Læringsverkstedet ser det som særdeles viktig at endringer i rammebetingelser skjer i en helhetlig og grundig prosess hvor nødvendig konsekvensutredning er gjennomført. Representantforslaget griper inn i pågående prosesser knyttet til regulering av private barnehager og tar ikke høyde for helheten og kompleksiteten knyttet til privat barnehagedrift. Vi anbefaler derfor sterkt at alle forslagene avvises og at de pågående vurderings og utredningsprosessene knyttet til regulering av private barnehager fortsetter som planlagt.

En stor utfordring i beskrivelsene av de økonomiske forholdene for private barnehager er at de baserer seg på gamle og utdaterte tall og ikke tar høyde for de store endringene som allerede har skjedd i sektoren. Den klart største kostnadsposten ved drift av barnehager er personalkostnader til ansatte. Frem til august 2019 fantes det ingen tallfestet bemanningsnorm noe som ga både kommuner og private barnehager et vist handlingsrom knyttet til personalkostnader. 1.8.2019 ble det innført en

bemanningsnorm som gjelder både private og kommunale barnehager. I tillegg har 97% av private barnehager tariffestede lønns og ansatt betingelser. Kombinasjonen av disse to momentene gjør at både bemanning og ansatt betingelser i private barnehager er fullt ut sammenlignbare med kommunale barnehager.

Det er derfor feil når det i representantforslaget står at private barnehager tjener penger på dårligere bemanning og lønns- og pensjonsvilkår. Utviklingen i overskuddet i sektoren de siste årene viser også dette tydelig og for 2020 var samlet overskudd i sektoren på 1,8% av omsetningen. En betydelig andel av private barnehager går allerede i dag med underskudd og den vedtatte reduksjon av tilskuddssatser for 2022 vil forverre dette betydelig.

Vi minner også om at Velferdsutvalgets hovedkonklusjon er at lønnsomheten i norske private barnehager er på nivå med annet norsk næringsliv og er ikke en bransje med superprofit. Videre viste utvalgets gjennomgang at marginene i bransjen har vært synkende frem til 2018. Marginene har blitt ytterligere redusert i 2019 og 2020.

Velferdsutvalget har også sett på omfang og struktur på transaksjoner med nærstående i private barnehager og konkluderer med at de rapporterte transaksjonene ikke er spesielt høye eller uvanlige sammenlignet med andre næringer. Det er altså ikke korrekt som det sies i representantforslaget om at det forsvinner store summer ut av barnehagene gjennom denne typen transaksjoner.

Det er heller ikke nødvendig med noen ny regulering av misbruk gjennom denne typen transaksjoner. Det er allerede i dag både generelle regler rundt dette og spesifikke regler i barnehageloven. Aksjeloven angir at denne typen transaksjoner **skal** skje på ordinære markedsmessige vilkår og prinsipper og inneholder også spesifikke saksbehandlingskrav for visse typer transaksjoner.

Barnehageloven angir helt spesifikt at transaksjoner med eier eller andre nærstående skal skje på armlengdes avstand og brudd på disse bestemmelsene kan medføre tilbakebetaling av tilskudd. Dette betyr at det allerede i dagens regelverk er forbud mot husleie utover ordinær markedsleie, rentebetaling som overstiger ordinær lånerente eller å kjøpe tjenester fra nærstående til en pris utover ordinær markedspris. Det er således ikke behov for ytterligere regulering på dette område.

I representantforslaget påstås det at eiendomsgevinster som enkelte aktører har realisert de siste årene skyldes at barnehagene har fått eiendommer gratis eller til en billig penge. Dette er en påstand som ofte fremmes, men som det ikke finnes noe dokumentert belegg for å hevde. Læringsverkstedet overdro for eksempel 140 bygg i 2020, samtlige av disse var anskaffet på ordinære markedsmessige vilkår.

Både representantforslaget og en del av den politiske debatten om private barnehager problematiserer at private barnehager kan gå med overskudd og også at det har vokst frem enkelte større kjeder. For at en virksomhet skal kunne utvikle seg, være en trygg arbeidsplass og ha en forsvarlig drift må den kunne gå med overskudd og bygge opp egenkapital og sikkerhetsbuffer for fremtidige uventede hendelser eller utfordringer.

Kvalitetsutvikling i en sektor drives gjerne frem av større kvalitetslokomotiver. Dette er enheter som har en størrelse som gjør at man kan sette av ressurser til å drive kvalitetsforbedring og utvikling fremover. Pedagoger ønsker store fagmiljøer. Den forsiktige konsolideringen i bransjen har gitt flere aktører mulighet til å samle menneskelige og økonomiske ressurser i større fagmiljøer og skapt et rom for kvalitetsutvikling. Det er nødvendig å anerkjenne hvor viktig disse kvalitetslokomotivene er i utviklingen av kvalitet i sektoren.

I debatten rundt private aktører i velferden og særlig private barnehager fremmes det mange påstander og skapes myter. En rekke av disse påstandene blir avvist av Velferdsutvalgets flertall. Vi ser likevel at disse feilaktige påstandene fortsatt fremmes og benyttes som begrunnelse for å kreve endringer i reguleringen av private barnehager. Læringsverkstedet synes dette er uheldig og hadde håpet at man isteden kunne fokusert mer på den viktige debatten rundt kvalitet i norske barnehager.

Om Storberget utvalget

Representantforslaget bygger i stor grad på Storberget utvalgets rapport, arbeid og anbefalinger. Læringsverkstedet ønsker derfor å gi sitt syn på enkelte elementer i relasjon til dette.

Generelt

Storberget utvalget ble satt ned som et hurtigarbeidende utvalg som skulle utrede finansiering av private barnehager. Storberget utvalget har i sitt mandat at de skal sikre en mangfoldig barnehagesektor som bidrar til kvalitetsutvikling, lokal tilpasning og viktig valgfrihet for familiene. De skulle beskrive dagens finansieringssystem med fordeler og utfordringer for alle involverte aktører. I tillegg **kunne** utvalget komme med forslag til endringer i regelverket.

Basert på mandatet til utvalget er Læringsverkstedet meget overrasket over at utvalgets flertall foreslår en ny og radikal modell for regulering og finansiering av private barnehager. De fleste foreslåtte endringer har ikke vært en del av debatten de siste årene og er derfor ikke utredet grundig. Det foreligger ingen kartlegging eller beskrivelse av konsekvenser for bransjen, mangfoldet eller kvaliteten dersom de foreslåtte endringene gjennomføres. Enkelte av de foreslåtte endringene er av en slik art at det høyst sannsynlig er i strid med norsk eller internasjonal lov å innføre de i denne formen. Dette er ikke drøftet eller vurdert i det hele tatt av utvalgets flertall.

Læringsverkstedet mener at flertallets forslag vil forverre en allerede krevende økonomisk situasjon for private barnehager samtidig som den fjerner all forutsigbarhet og langsiktig for den enkelte barnehage. Det er helt åpenbart at dette vil ha vesentlig negativ innvirkning på muligheten til å drive kvalitetsutvikling.

Videre foreslår flertallet å frata de foresatte den valgmulighet de har i dag angående å velge den barnehagen som passer best for deres barn ved å gi kommunen rett til å plassere barna i den barnehagen som passer kommunen best.

Det foreslås også regler rundt forkjøpsrett for kommuner samt avvikling av barnehager som i praksis er en konfiskering av private eiendeler og opparbeidede verdier, og uten at legaliteten i den typen konfiskering i det hele tatt blir omtalt.

Enkeltstående rettssubjekt

Krav om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt ble første gang fremmet i forslag om endring i regulering av private barnehager i april 2019. Høringsinnspill og utredninger i etterkant viste betydelig motstand mot dette forslaget og også en rekke utfordringer med gjennomføring.

BDO har derfor i etterkant av det lovforslaget på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utredet dette ytterligere og konkludert med at regnskapsmessig skille er en bedre løsning for å fremme transparens og innsyn på en kostnadseffektiv måte.

Høsten 2021 sendte derfor Kunnskapsdepartementet på høring et lovforslag om innføring av regnskapsmessig skille, som de fleste aktører i bransjen støtter.

Vi er derfor overrasket over at Storberget utvalget igjen fremmet forslag om innføring av krav om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Læringsverkstedet støtter ikke et slikt forslag.

Alle barnehager er i dag en selvstendig registrert enhet i Brønnøysund og har gjennom barnehageloven regnskapsplikt. Den lovpålagte rapporteringen gjennom Basil gjør at alle barnehager må rapportere en resultatoppstilling som gir mer detaljert informasjon enn ordinært årsregnskap.

Læringsverkstedet driver i dag omtrent 245 barnehager som i hovedsak ligger i samme aksjeselskap. Et krav om enkeltstående rettssubjekt betyr at vi må dele opp vårt konsern i 245 nye selskaper. Alle felleskostnader må faktureres mellom selskapene, noe som medfører en betydelig økning i transaksjoner med nærstående og intern fakturering.

Resultatet av et krav om selvstendig rettssubjekt er en mye mer komplisert selskapsstruktur, en betydelig økning av intern fakturering og samlet sett mindre transparens og innsyn. I tillegg vil det i betydelig grad øke våre administrative kostnader og flytte penger fra barna og til administrasjon.

Se også vedlagte presentasjon som illustrerer den økte kompleksiteten. Vedlagte presentasjon gir også flere detaljer på hvorfor regnskapsmessig skille (utvidet Basil rapportering) er en bedre løsning enn enkeltstående rettssubjekt.