

Kunnskapsdepartementet  
Deres ref 19/1958

25.07.2019

## Hørings svar fra Læringsverkstedet

### Innledning

Vi viser til høringsnotat av 26 april 2019 angående forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter.

Læringsverkstedet er Norges største private barnehageaktør. Vi driver 230 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.

Læringsverkstedet er medlem av PBL og alle våre ansatte i barnehagene er omfattet av PBL sin tariffavtale. Vi eier barnehagebyggene selv og har finansiert byggene gjennom direkte husbanklån samt ett generelt banklån og ett obligasjonslån. Vi har organisert oss slik at alle fellesressurser som ledelse, kvalitets- og pedagogikkutvikling, administrasjon og bygg forvaltning ligger i ett selskap mens driften og byggene så langt det er mulig ligger i ett annet selskap.

Vi har således lang og betydelig erfaring med mange av de momentene som omtales i høringsnotatet.

Kunnskapsdepartementet angir at formålet med endringene er at regelverket skal bli bedre tilpasset utviklingen av barnehagesektoren. Endringene skal legge til rette for et mangfold av barnehager med høy kvalitet. De skal gi gode driftsvilkår for ulike typer barnehager og barnehageeiere, og sikre at offentlig tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode. Læringsverkstedet støtter dette formålet fullt ut og vil gi våre innspill på i hvilken grad de foreslåtte endringene oppfyller formålet.

### Oppsummering

Det private og offentlige samarbeide i sektoren har vært en suksesshistorie. Barnehageplasser har gått fra å være et dyrt knapphetsgode til full barnehagedekning. Barnehage er ett av velferdsområdene som brukerne er mest fornøyd med. Samarbeidet har vært bygd på et likebehandlingsprinsipp som har gitt omtrent 50/50 fordeling mellom private og kommunale barnehageplasser. Som følge av at enkelte elementer i tilskuddsmodellen ikke er basert på reelle utgifter, men kalkulatoriske påslag, betaler kommunene noe mindre for private plasser enn kommunale plasser, jfr Agenda Kaupang sin rapport om at det offentlige årlig sparer ca 2 milliarder relatert til dette. Det er ingen rapporter som dokumenterer noen systematisk kvalitetsforskjell mellom private og kommunale barnehager, foreldrene er noe mer fornøyd med private enn kommunale barnehager og sykefraværet er lavere i private barnehager enn kommunale barnehager.

Når det nå jobbes med endringer i regulering og rammebetingelser er det viktig at departementet sikrer at denne suksesshistorien kan videreføres. Læringsverkstedet er enig i at det er viktig at lovreguleringen gjennomgås og vurderes tilpasset etter hvert som bransjen utvikler seg. Vi synes det er bra at det foreslås styrking og sentralisering

av det økonomiske tilsynet og at man ser på hvordan transparens og åpenhet i sektoren kan forbedres ytterligere.

For at private barnehager skal være en sektor med mangfold og høy kvalitet er det nødvendig med økonomiske rammebetingelser som legger til rette for det. Bemanningsnormen som trer i kraft 1. august 2019 og flere av forslagene i høringsnotatet har store økonomiske konsekvenser for de private barnehagene. Det er viktig at konsekvensen av disse endringene ses i sammenheng, dersom de vurderes hver for seg kan den totale effekten gi en uventet og ikke tilsiktet negativ konsekvens på utviklingen av kvaliteten i bransjen. Læringsverkstedet anbefaler derfor sterkt at det gjøres en total vurdering av konsekvensene av de vedtatte og foreslåtte endringer. En slik konsekvensanalyse må gjøres før man innfører nye endringer.

Ett overordnet prinsipp har vært likebehandling mellom private og kommunale barnehager. Flere av forslagene i høringsnotatet vil redusere likebehandlingen ved at man enten innfører ordninger som bare gjelder private barnehager eller man ønsker å forby ordninger for private barnehager som er tillatt for kommunene. Dette gjelder områder som plikt til å organisere hver barnehage i eget rettssubjekt og forbud mot visse typer gjeld. Læringsverkstedet mener det er uheldig at likebehandlingen ikke videreføres. I tillegg betyr det at strukturer som ligger til grunn for kommunens kostnader ikke tillates benyttet for private barnehager.

Høringsnotatet inneholder også flere forslag som medfører en forskjellsbehandling mellom forskjellige typer private barnehager, begrunnet med å sikre nødvendig mangfold. Høringsnotatet synes å legge opp til at mangfold gjelder variasjon i hvem som eier barnehagene. Læringsverkstedet mener at mangfold dreier seg om innholdet i selve tjenesten og valgfrihet for barna og foreldrene og ikke eierstruktur. Læringsverkstedet mener derfor at det ikke fremmer mangfold å innføre egne regler for ideelle barnehager eller små barnehager på bekostning av andre typer barnehager.

I høringsbrevet trekkes kvalitetsdimensjonen frem som ett av formålet med endringene. Selve høringsnotatet fokuserer dog primært på mangfold, økonomisk tilsyn og å skape legitimitet for private aktører i sektoren. Læringsverkstedet savner en overordnet drøftelse av hvordan sektoren kan fortsette sin sterke satsning på kvalitet. Er det f.eks behov for å stille krav til eierkompetanse eller lovfeste krav til kvalitetssystemer. Læringsverkstedet ønsker et kvalitetssystem som ivaretar alle dimensjonene som utgjør kvalitet i barnehage, herunder også prosesskvalitet. Hvor viktig er samarbeide mellom akademia og praksis og hvilken rolle kan eller må de sterke fagmiljøene hos de større aktørene ha i utviklingen.

### **Kapitel 3 Tildeling av tilskudd til nye private barnehager**

Departementet ber om innspill på i hvilken grad det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager og om dette vil kunne fremme økt mangfold i sektoren.

Læringsverkstedet har ikke tatt stilling til om det på generelt grunnlag skal bli vanskeligere for kommuner å nekte nye barnehager tilskudd («fri etableringsrett»). Vi anbefaler at det uansett blir enklere å gjøre utvidelser av eksisterende barnehager. Dersom barnehagen i sin søknad kan dokumentere at det er et behov for de nye plassene foreslår vi at det lovfestes at det skal sterke grunner til for at kommunen skal si nei til en slik utvidessøknad.

## **Begrunnelse**

I mange tilfeller kan det være avgjørende for en barnehage å ha muligheten til å utvide en eksisterende barnehage med noen plasser. Dette kan være fordi det gir en bedre tilpasning til delingstallene i bemannings- eller pedagognorm. En utvidelse vil også kunne bedre en økonomisk vanskelig situasjon dersom barnehagen har problemer med å betale sin husleie eller betjene renter og avdrag dersom de eier bygget selv. Alternativt vil man kunne ønske å utvide slik at det er mulig å gjennomføre nødvendig rehabilitering eller andre investeringer.

I mange tilfeller er bygget stort nok til den ønskede utvidelsen, og det er også et dokumentert behov gjennom ventelister. Likevel opplever både vi og andre i bransjen at kommunen sier nei til søknad om tilskudd for de nye plassene.

## **Kapitel 4 Hjemmel for kommunen til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd**

Departementet ber om innspill på i hvilken grad det er behov for å avklare i regelverket om kommunen kan stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd.

Læringsverkstedet mener at likebehandlingsprinsippet må stå sentralt i regulering av sektoren. Vi fraråder derfor at det gis adgang til å stille vilkår om at en barnehage skal være ideell for å få tilskudd. Det må være barnas beste og kvalitetsdimensjonen som er det sentrale, ikke eierform, organisasjonsstruktur, formålsdefinisjon osv.

I tillegg til dette er det store praktiske utfordringer med å definere hva en ideell barnehage er, noe som igjen gjør det mulig å tilpasse seg en bestemt definisjon av ideell. Dette kan medføre en utvanning av begrepet ideell som vil påvirke omdømme til aktører som samfunnet tradisjonelt har oppfattet som ideelle.

## **Kapitel 5 Beregning av driftstilskudd til private barnehager**

I høringsnotatet fastslår departementet å videreføre flere av dagens hovedprinsipper knyttet til finansiering av private barnehager. I tillegg foreslås det å utrede nærmere hensiktsmessigheten av å differensiere driftstilskuddet utfra antall plasser og å vurdere andre endringer som kan bidra til å sikre et mangfold av barnehager.

Læringsverkstedet støtter forslaget om å utrede finansieringssystemet nærmere. Vi anbefaler dog at det gjøres en mer helhetlig vurdering for å sikre at vi har et system som fremmer mangfold og kvalitet i sektoren. Det er viktig at effekten av innføring av bemanningsnorm er en del av en slik helhetlig vurdering og at det ikke gjøres endringer før disse effektene er observert i praksis. Forslag om differensiert tilskudd slik det fremkommer i høringsnotatet innebærer en forskjellsbehandling av barn utfra størrelsen på barnehagen. Læringsverkstedet støtter ikke en slik forskjellsbehandling og vi mener også forslaget har andre uheldige sider.

Dagens tilskuddsmodell er komplisert og praksis viser at det gjøres hyppige feil ved beregninger. Å innføre et nytt skjønnsmessig element hvor kommuner skal kunne unnta kostnadene i visse kommunale barnehager fra beregningen vil etter vår mening komplisere modellen ytterligere. Læringsverkstedet fraråder derfor dette.

## **Begrunnelse**

Dagens finansieringssystem gir store forskjeller i tilskudd per barn mellom kommuner. Med barnehager i 80 kommuner observerer vi dette i praksis hvert eneste år. Læringsverkstedet ønsker å drive barnehager med høy og relativt lik kvalitet over hele landet. De store forskjellene i tilskuddsnivå gjør dette utfordrende.

I utgangspunktet skulle man tro at forskjellen i all hovedsak er knyttet til bemanning og at innføring av bemanningsnorm ville fjerne de store forskjellene. Læringsverkstedet sin erfaring er at det ikke alltid er sammenheng mellom oppgitt barn per voksen og tilhørende tilskuddsnivå. En gjennomgang av finansieringssystemet må derfor også se etter om det er nødvendig med tiltak for å redusere feilmulighetene i kommunens beregninger av tilskuddet. Dette kan både omfatte tydeliggjøring av regelverket og veiledningsmateriell, men Læringsverkstedet anbefaler at man også ser på behovet for at kommunene utarbeider visse revisorbekreftede rapporter i relasjon til dette.

Innføring av pedagog- og bemanningsnorm er den største endringen for sektoren på mange år. Det er i begrenset grad kartlagt hvilken økonomisk konsekvens dette vil ha på enkeltbarnehage nivå. KS har estimert at bemanningsnormen vil øke kostnadene for kommunale barnehager med ca 500 millioner. Statistikken viser at private barnehager har noe høyere antall barn per voksen enn kommunale barnehager i dag slik at kostnadene til grunnbemanning vil øke med mer enn 500 millioner for private barnehager.

De rapporter og utredninger som høringsnotatet baserer seg på har i hovedsak sett på situasjonen frem til og med 2017. Etter vår mening er disse i begrenset grad egnet til å si noe om hvordan situasjonen vil bli etter at bemanningsnormen trer i kraft i august 2019. Læringsverkstedet anbefaler derfor at det gjøres en helhetlig vurdering av hele finansieringssystemet, inkludert effekten av bemanningsnorm, før man beslutter større endringer.

## **Differensierte satser**

Departementet mener at det foreligger smådriftsulempet og ønsker å utrede muligheter for å kompensere for dette. Av Læringsverkstedets 230 barnehager har 40 barnehager færre enn 40 barn og 60 barnehager færre enn 50 barn.

Omtrent 90% av de direkte driftskostnadene i en barnehage består av personalkostnader. Det er de samme kravene til bemanning, uansett størrelse på en barnehage. Dersom det foreligger smådriftsulempet er det således knyttet til en nokså liten andel av de direkte driftskostnadene.

Den foreslåtte modellen i høringsnotatet medfører at man allokere en større andel av totalt tilskudd til små barnehager på bekostning av tilskuddet til de andre barnehagene. Dette medfører et kraftig brudd på likebehandlingsprinsippet og betyr at barn i en viss type barnehage får et høyere tilskudd på bekostning av andre barn.

Vi er ikke kjent med at det foreligger forskning som tilsier at kvaliteten i små barnehager er høyere enn i andre barnehager. Det er heller indikasjoner på at barnehager bør være av en viss størrelse slik at man får et stort nok faglig fellesskap med tilstrekkelig ledelsesressurser og at barnehagen kan håndtere sykdom og annet naturlig fravær. En differensiering av tilskudd som i praksis betyr at barnehager over en viss størrelse subsidierer mindre barnehager kan føre til at man subsidierer driften i

mindre barnehager som ikke oppnår ønsket kvalitativ utvikling. Derigjennom utsetter man naturlige prosesser som skaper utvikling til det beste for barna og ansatte.

I forhold til mangfold må dette ses utfra innholdet i barnehagetjenesten og valgfriheten i tilbudet til barna og foreldrene. Det er ikke antall eiere som gir mangfold, og det er ingen automatisk sammenheng mellom stor variasjon i eiere og stor variasjon i tilbudet. Læringsverkstedet driver for eksempel et mangfold av ulike barnehagetilbud. Vi jobber aktivt med å videreutvikle eksisterende konsept samt utvikle nye konsepter som vil øke valgfriheten for brukerne.

Den foreslåtte modellen har også andre uheldige sider som må utredes;

- Det foreslåes et nasjonalt knekkpunkt, som skal benyttes på lokalt beregnede tilskuddssatser. Det refereres til tilsvarende modell for friskoler, men her er det en meget viktig forskjell. Friskoler har nasjonalt beregnede satser. Skal man ha en modell for barnehager med lokalt beregnede tilskuddssatser må det også være lokalt beregnede knekkpunkter utfra hvordan de kommunale barnehagekostnadene som danner grunnlaget for tilskuddssatsene i den aktuelle kommunen fordeler seg på små og store barnehager
- Barnehagebygg har en vesentlig investeringskostnad og denne kostnaden har økt sterkt de siste årene. I hovedsak er disse byggene finansiert i Husbanken. Husbanken har således innvilget store lån, basert på eksisterende finansieringsmodell. Dersom det gjøres endringer vil dette kunne ha store konsekvenser for barnehagenes evne til å betjene sine husbanklån
- En knekkpunkt modell kan gi sterke incentiver til å tilpasse antall barn til hva som er økonomisk gunstig, på bekostning av andre faktorer som kvalitet.

Det er ikke dokumentert at små barnehager i seg selv medfører økt kvalitet eller større mangfold. Læringsverkstedet er tvilende til at det finnes en generell økonomisk smådriftsulempe av betydning, men er enig i at når det oppstår uforutsette ting så kan små barnehager ha større utfordringer med å håndtere det. Dette samt de store ulempene som er knyttet til den foreslåtte modellen gjør at Læringsverkstedet fraråder en modell med økte tilskudd for **alle** små barnehager og som skal finansieres med reduserte tilskudd for **alle** andre private barnehager.

Dersom departementet ønsker å støtte oppom små barnehager anbefaler vi at det skjer utenom det generelle tilskuddssystemet. Enkelte andre land, som Sverige, har statlige incentiver og støtteordninger hvor barnehager kan søke om ekstra støtte utfra gitte kriterier.

### *Finansiering av bemanningsnorm*

Det er ingen tvil om at mange private barnehager i utgangspunktet vil motta tilskudd for 2019 og 2020 som er basert på kommunale kostnader for 2017 og 2018 hvor de kommunale barnehagene hadde en bemanning som ikke tilfredsstillt bemanningsnormens krav på 6,0. Disse kommunene vil altså bevist forskjellsbehandle barn i privat og kommunale barnehager og finansiere bemanningsnormen bare for barn i kommunale barnehager.

Vi støtter PBL sin anmodning om at regjeringen må sørge for strakstiltak for å sikre at kommunene finansierer bemanningsnormen for både private og kommunale barnehager fra 1 august 2019. Dette kan gjøres ved å pålegge alle kommuner som i de aktuelle årene hadde for lav bemanning i å utbetale et tillegg til det ordinært beregnede

tilskuddet. Tillegget kan enten beregnes utfra en gitt standard sats per manglende årsverk for å oppfylle bemanningsnormen eller å sammenligne ordinært tilskudd med et nasjonalt beregnet bemanningsnorm tilskudd hvorav tillegget utgjør forskjellen.

## **Kapitel 6 Beregning av tilskudd til pensjoner i private barnehager**

Departementet foreslår at tilskudd til pensjon skal nedjusteres, begrunnet med at dagens modell ikke gjenspeiler de reelle pensjonsutgiftene.

Læringsverkstedet støtter ikke forslaget. Tilskuddssystemet er komplisert og det er svært uheldig å se isolert på bare en liten del av systemet. Konsekvensene av forslaget er reduserte inntekter for de private barnehagene, som igjen medfører mindre ressursbruk og tilhørende redusert kvalitet i barnehagene.

Læringsverkstedet anbefaler at dersom det skal gjøres endringer i tilskuddssystemet må det være basert på en helhetlig gjennomgang av hele systemet, og at dette inkluderer den faktiske påvirkningen av bemanningsnormen.

### **Begrunnelse**

Dagens tilskuddsmodell består av 4 elementer;

1. Driftstilskudd basert på utgiftene til driften av de kommunale barnehagene i den aktuelle kommunen, unntatt faktiske pensjonsutgifter
2. Et kalkulatorisk påslag for pensjonsutgifter, per i dag 13%. I tillegg mulighet for å søke om ytterligere tilskudd dersom faktiske utgifter er høyere
3. Et kalkulatorisk påslag på 4,3 % for administrasjonsutgifter. Ingen mulighet til å søke om ytterligere tilskudd dersom faktiske utgifter er høyere
4. Kapitaltilskudd utfra nasjonalt beregnede årlige satser. Beregningen baserer seg på snitt byggekostnad i det aktuelle året slik det fremkommer i innvilgede husbanklån. Ingen mulighet til å søke om ytterligere tilskudd dersom faktiske utgifter er høyere.

Tidligere inngikk kommunens faktiske pensjonsutgifter i grunnlaget. Dette ble endret i 2015 og dagens modell med et kalkulatorisk påslag på 13% ble innført. Det er vår oppfatning, som også deles av mange andre i bransjen, at det ved endringen i 2015 var en forståelse i departementet om at de reelle administrasjonsutgiftene og kapitalutgiftene var høyere enn de tilhørende tilskuddene, og at dette derfor til en viss grad skulle veies opp av påslaget for pensjon.

Når departementet nå velger å se på bare ett av elementene i modellen skaper det en ubalanse i totaliteten. Det er liten tvil om at særlig kapitaltilskuddet, men også administrasjonspåslaget er underfinansiert i forhold til faktiske utgifter for veldig mange barnehager.

1. En vanlig barnehage med ca 70 barn vil motta omtrent 400 000 til dekning av administrasjonsutgifter, tilsvarende omtrent en 70% stilling. Dette skal dekke kostnader til regnskapsføring, lønnsåndtering, revisjon, løpende rapportering, planlegging, ledelse og oppfølging samt generell administrasjon knyttet til å drive næringsvirksomhet. Det er liten tvil om at de fleste slike barnehager har administrasjonsutgifter som er betydelig høyere enn dette.
2. Når det gjelder kapitaltilskuddet er det aldersgradert. Over en 30 års periode utgjør det i dag i snitt 12 500 per barn. Dersom barnehagen velger å bygge og eie bygget selv er dette gjerne en investeringskostnad på minst 400 000 per barn. Et 30 årig annuitetslån i husbanken i dag med 3% rente utgjør en årlig

rente og avdragsbetaling på ca 21 000 per barn, altså betydelig lavere enn kapitaltilskuddet.

- a. Dersom barnehagen er i leide bygg vil det normalt medgå omtrent 12,5 kvm BRA per barn. Kapitaltilskuddet vil altså dekke en husleie på ca 1000 kroner per kvadratmeter. Veldig mange barnehager har en høyere husleie enn dette og i de større byene kan det være både 2 og 3 ganger så høyt.

Dette betyr at i den grad det finnes et overskudd på pensjonstilskuddet så benyttes dette til å dekke underskudd på andre poster. Bransjen totalt sett hadde et overskudd i 2017 på ca 1,2 milliarder av en total omsetning på omtrent 25 milliarder. Dette tilsvarer 5%, i tråd med prinsippene om sunn økonomisk drift. Det foreligger ingen ekstraoverskudd i bransjen og dersom tilskuddene reduseres betyr det for de fleste barnehager at man må redusere på andre kostnader for å dekke opp bortfallet.

Departementets forslag er basert på beregninger utført av Telemarksforskning. PBL har dokumentert at disse beregningene er feil. Læringsverkstedet vil også påpeke at pensjonsområder er meget sammensatt og komplisert. Årlige premier baserer seg på underliggende aktuarberegninger med en rekke forutsetninger som endres løpende. Det er også mulig å tilleggs innbetale beløp til et premiefond eller å bruke premiefondet til å betale de årlige premiene. Pensjonsordningene som er regulert i PBL sin tariffavtale omfatter ordinære ytelsesbaserte ordninger, uføreordninger som anses som en innskuddsordning samt AFP ordninger. Læringsverkstedet regnskapsfører sine pensjonsutgifter i tråd med regnskapsregler for større virksomheter. Dette betyr at det innhentes en aktuarberegning for å beregne brutto forpliktelse, midler og pensjonskostnader. Disse beregningene baserer seg på mange underliggende økonomiske, aktuarmessige og selskapsspesifikke forutsetninger. I tillegg gir regnskapsprinsippene valgmulighet for behandling av konsekvensen i endringer i disse forutsetningene.

Oppsummert betyr dette at det er store forskjeller fra selskap til selskap hvor mye pensjonsutgiftene utgjør hvert år og det kan også være store forskjeller for et enkelt selskap hva pensjonsutgiftene utgjør fra år til år.

Departementets forslag vil medføre at en rekke barnehager får et tilskudd til pensjon som er lavere enn de reelle kostnadene. Muligheten til å kunne søke refusjon for det overskytende vil som følge av pensjonsområdets kompliserte natur medføre økt byråkrati både for barnehagene som skal søke og kommunene som skal behandle søknaden. For å fullt ut forstå sine pensjonsutgifter må man ha en nokså grundig forståelse for pensjonsområde. Læringsverkstedet mener det er urimelig å forvente at barnehager har en slik forståelse og resultatet vil være at barnehagene ikke forstår at de har anledning til å søke om refusjon.

## **Kapitel 7 Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten**

Departementet foreslår blant annet et forbud mot å drive annen type virksomhet i samme rettssubjekt som driver barnehage. Det foreslås også å innføre et krav om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.

Læringsverkstedet er ikke imot forslaget om forbud mot annen type virksomhet forutsatt at det legges til grunn en fleksibel, praktisk og bred definisjon av naturlig tilknyttet virksomhet.

Læringsverkstedet støtter ikke forslaget om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Dette vil medføre en betydelig økning av de administrative kostnadene for en rekke aktører i bransjen. I virksomheter som i dag har flere barnehager i samme rettssubjekt vil et slikt krav medføre en kraftig økning i omfanget av interne transaksjoner. Vi er tvilende til påstandene om at det er vanskeligere å føre tilsyn dersom man har flere barnehager i samme rettssubjekt. Ved gjennomføring av nasjonalt økonomisk tilsyn vil det også være enklere å forholde seg til færre rettssubjekter.

Forslaget vil medføre at enkelte aktører som i dag driver flere barnehager i samme rettssubjekt må splitte opp dette i flere rettssubjekter. Konsekvensen blir da at det kan bli vanskeligere å få oversikt over totalvirksomheten til disse aktørene siden man ikke lenger kan lese dette ut av ett rettssubjekt.

Læringsverkstedet mener at i utgangspunktet er dagens regelverk i kombinasjon med en styrking av det økonomiske tilsynet tilstrekkelig. Dersom departementet likevel ønsker å forenkle tilsynsoppgavene og skape større transparens kan dette dekkes minst like godt ved å utvide rapporteringskravene eller revisors oppgaver samt gjøre Basil regnskapsrapporteringen offentlig tilgjengelig, og til en betydelig lavere administrativ kostnad.

### **Begrunnelse for vårt syn på forbud annen virksomhet i samme rettssubjekt**

Dersom det innføres et forbud mot annen virksomhet i samme rettssubjekt som driver private barnehager er det viktig at definisjonen av annen virksomhet ikke begrenser aktiviteter som naturlig hører til barnehagedriften.

En barnehage disponerer sitt eget bygg, og kan også eie andre driftsmidler som brukes i barnehagedriften. Disse eiendelene kan brukes til annen aktivitet utenom barnehagens åpningstid, som utleie av lokaler til møter, bursdag og konfirmasjon osv. Mange barnehager får gjennom dette et økonomisk bidrag til driften som benyttes til å heve kvaliteten i selve barnehagedriften. I et samfunnsmessig perspektiv bidrar det også til bedre utnyttelse av investeringer i bygg og driftsmidler.

Tilsvarende kan også gjelde utarbeidelse av pedagogisk materiell, kurs- og kompetanseveiledning osv hvor en barnehage kan dele dette med andre barnehager mot et økonomisk bidrag til å dekke kostnadene. Et ytterligere eksempel kan være utnyttelse av felles ressurser ved sykdom eller ferieavvikling.

Dersom loven setter for stramme betingelser for hvilke typer aktiviteter som kan drives i enheten som er godkjent for barnehagedrift kan konsekvensen bli at naturlige tilleggsaktiviteter enten ikke gjennomføres eller at de må organiseres i egne juridiske enheter. Sistnevnte resulterer i flere interne transaksjoner og flere strukturer med mange selskaper involvert. Dette øker de administrative kostnadene både for barnehagene og tilsynsmyndigheter.

### **Begrunnelse for vårt syn på krav om at hver enkelt privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt**

Læringsverkstedet driver i dag over 230 barnehager i Norge. Vår hovedmodell er at samtlige barnehager og barnehageeiendommer skal ligge i samme juridiske selskap. Enkelte barnehager ligger dog i egne selskaper som følge av kommunale garantier eller fordi de nylig har blitt overtatt. Vi har meget stor erfaring med de administrative kostnadene ved å ha flere barnehager i samme rettssubjekt og barnehager i egne rettssubjekter.



Driver man bare en barnehage spiller det ikke så stor rolle, men når man driver flere barnehager er det svært stor forskjell på de administrative kostnadene ved å ha hver enkelt barnehage i et selvstendig rettssubjekt eller i et felles rettssubjekt. Kostnadene vil mangedobles og for Læringsverkstedet sin del vil kostnadene øke med 10 talsmillioner i året. Dette skyldes;

1. *Kostnader ved lønnsåndtering vil tre dobles.* Ved lønnskjøring så er det en rekke aktiviteter, rapporteringer og avstemminger som skal gjøres per rettssubjekt. Vår erfaring er at det er omtrent 3 ganger mer ressurskrevende å kjøre lønn for en barnehage i eget rettssubjekt som en barnehage som ligger i et felles rettssubjekt.
2. *Det må utarbeides ligningspapirer og regnskap med noter etter årsregnskapsloven for hvert selvstendige rettssubjekt.*
3. *Det må utarbeides terminoppgaver for merverdiavgift for hvert selvstendig rettssubjekt*
4. *Kostnader til revisjon vil tredobles.* For samtlige selvstendige rettssubjekt må det gjennomføres en full revisjon i tråd med revisorloven, og det avlegges en revisjonsberetning for hvert enkelt årsregnskap. I tillegg gjennomgår og attesterer revisor på ligningspapirer og refusjonsoppgave merverdiavgift.
5. *Kostnadene til styrehonorar øker betydelig.* I høringsnotatet presiseres og utvides styrets ansvar i hvert selvstendig rettssubjekt som driver privat barnehage. Dette medfører naturlig økt tidsbruk for styrene og for Læringsverkstedets del en betydelig økning i antall styrer. Tidsbruken samt ansvaret vil styremedlemmene kreve styrehonorar for.

Dette er ressurser som ellers ville gått til kvalitets- og innovasjonsarbeid i barnehagedriften og lovforslaget vil altså flytte ressursbruk fra aktiviteter til beste for barna og til interne administrative ressurser samt eksterne rådgivere og revisorer. Forslaget er klart i strid med regjeringens forenklingsprosjekt.

Barnehager som har felles eier ligger normalt geografisk i nærheten av hverandre. Disse barnehagene har gjerne felles aktiviteter i løpet av året, det kan være lokale arrangementer, felles kurs, kompetansedeling eller samarbeid rundt ferieavvikling. Dersom disse barnehagene skal ligge i separate rettssubjekt vil felles ressursbruk måtte faktureres mellom barnehagene. Et krav om selvstendig rettssubjekt vil derfor medføre en nokså kraftig økning i interne transaksjoner direkte mellom barnehagene.

I høringsnotatet skriver departementet at omfanget av transaksjoner og lignende som tilsynsmyndigheten må kartlegge er vesentlig større dersom barnehagen er en underenhet enn når den er en selvstendig enhet. Dette er etter vår mening ikke korrekt. Alle kostnader som gjelder mer enn en barnehage må fordeles på de barnehagene det gjelder. Dette gjelder uavhengig av om barnehagen er en underenhet eller om den er en selvstendig enhet. Dersom barnehagene er selvstendige enheter må dette faktureres mellom enhetene (interne transaksjoner). Har man flere barnehager i samme enhet kan kostnaden fordeles på en enklere måte direkte i avdelings regnskapet (fordeling felleskostnader). Uansett må det tas stilling til hvordan kostnaden skal fordeles.

I dag må alle private barnehager rapportere en detaljert resultatoppstilling årlig til kommunen virksomheten drives i. Her fremgår totale inntekter og utgifter og således hvordan barnehagen har disponert tilskudd og foreldrebetaling. Det rapporteres også

detaljer om omfanget av interne transaksjoner samt hvordan felleskostnader er fordelt. Oversikten attesteres av revisor. I høringsnotatet påstås det at det er vanskelig å spore om kostnader stammer fra annen virksomhet. Dette er en påstand vi stiller oss undrende til. Alle moderne regnskapssystemer er innrettet med avdelingsfunksjonalitet slik at det er full sporbarhet på hvilke transaksjoner som inngår i inntekts- og kostnadskontoer. Det er altså samme type sporbarhet i regnskapet på underenheter («avdelinger») som det er på barnehager som er selvstendig enhet.

En annen begrunnelse som gis for krav om selvstendig rettssubjekt er at økonomiforskriften for barnehager i dag ikke stiller krav til balanse. Det hevdes at dette da gjør etterprøving av mange regnskapsposter vanskelig. Det er bare to poster i resultatoppstillingen som er direkte avhengig av størrelsen på balanseposten og det er avskrivninger (som er knyttet til balanseposten varige driftsmidler) og renter (som er knyttet til balanseposten gjeld).

Lovforslaget synes å basere seg på en oppfatning om at krav om eget rettssubjekt vil skape mer transparens og åpenhet gjennom ordinære regler for utarbeidelse og offentliggjøring av årsregnskap samt tilhørende revisjon. Dette er etter Læringsverkstedets oppfatning ikke nødvendigvis korrekt. Barnehagelovens krav om regnskapsrapportering er betydelig mer omfattende enn regnskapsloven på de områdene som har betydning for å forstå hvordan offentlig tilskudd og foreldrebetalingen har kommet barna til gode. Regnskapslovens notekrav for små foretak gir mindre detaljer enn barnehagelovens krav om regnskapsrapportering. Det er også mulig å organisere seg i juridiske selskapsformer som ikke er fullt ut omfattet av regnskapslovens ordinære offentliggjøringsregler.

Dersom man ønsker å skape mer åpenhet om regnskapet til barnehagen er det betydelig mer effektivt å lovfeste et krav om offentliggjøring av Basil regnskapsrapporten for barnehagen. Denne rapporten gir mer detaljert informasjon om resultatposter, fordeling av felleskostnader og nærstående transaksjoner enn ett årsregnskap. Basil rapporten er også underlagt revisjon og den tilhørende revisjonsberetningen kan også offentliggjøres.

Å innføre et krav om selvstendig rettssubjekt begrunnet med større åpenhet resulterer derfor i dobbelt arbeid siden det allerede foreligger detaljerte regnskapsrapporteringskrav i Basil rapporteringen.

Etter Læringsverkstedets syn er det et helt urimelig misforhold mellom kostnad og nytte i forslaget om selvstendig rettssubjekt. I forhold til tilsyn vil forskjellen bare bestå av at hver enkelt barnehage har en egen komplett balanse. Nyten av dette forsvarer overhodet ikke de økte administrative kostnadene knyttet til forslaget.

Læringsverkstedet mener at dagens regelverk knyttet til rapportering, dokumentasjon og revisjon er tilstrekkelig. Dersom oversikt over varige driftsmidler og gjelden som danner grunnlaget for resultatoppstillingen anses sentralt kan dette løses betydelig enklere og mindre ressurskrevende ved å øke rapporteringskravene til disse to postene.

Krav om åpenhet og offentlig tilgjengelig regnskapsinformasjon kan enkelt dekkes ved å kreve at Basil resultatrapporteringen med tilhørende revisjonserklæring offentliggjøres.

## **Kapitel 9 Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak**

Departementet ber om innspill på om det bør innføres et forbud mot visse typer långivere.

Læringsverkstedet fraråder å innføre den type begrensninger. For å sikre at barnehagene har best mulig betingelser på sin finansiering er det viktig at de har fri tilgang til et ordinært lånemarked. Dersom barnehagen ønsker å eie sitt barnehagebygg medfører dette en stor investering. Ved å begrense mulige lånekilder reduseres også muligheten for ikke-kapitalsterke eiere og man kan utilsiktet fremme eierskap fra mer finansielle og kapitalsterke miljøer. Forbudet omfatter også interne lån, direkte lån fra eier osv. Denne typen lån er viktig i en oppstartsfasen eller ved kortsiktige økonomiske utfordringer og forbud mot slike lån øker den økonomiske usikkerheten i slike faser.

Forslaget bryter også med likebehandlingsprinsippet siden et slikt forbud bare gjelder private barnehager. Kommuner har full anledning til å benytte andre lånemarkeder enn godkjente finansforetak. Det er vanskelig å forstå at forslaget er i tråd med regjeringens politiske plattform hvor det slås fast at regjeringen ønsker å videreføre likebehandling i barnehagesektoren.

## **Begrunnelse**

I høringsnotatet står det at barnehager har i utgangspunktet et begrenset kapitalbehov. Dersom ikke dette er en skrivefeil må det bygge på en nokså stor misforståelse. Mange private barnehager eier sitt eget barnehagebygg. Dette har myndighetene lagt til rette for, både gjennom forskjell i fradragsrett for merverdiavgift for leid og eid bygg, men også gjennom låneincentiver i Husbanken. En ny barnehage for 80 barn medfører en investering på 35-40 millioner. Dette er en meget stor investering som krever 20-30 års stabil drift for å betjene renter og avdrag. For barnehager som ønsker å eie sine bygg er barnehagedrift svært kapitalkrevende.

Læringsverkstedet eier omtrent 200 bygg og har lånefinansiert dette dels i husbanken og dels gjennom lån i finansforetak og et obligasjonslån. Høringsnotatet angir at det er «uproblematisk» for barnehagene å få lån i godkjent finansforetak. Dette er ikke korrekt. Læringsverkstedet har lang erfaring i lånemarkedet og har hatt dialog med de fleste norske banker rundt lånemuligheter. Vi har også erfart at det er mulig å få bedre lånebetingelser i obligasjonsmarkedet enn hos norske banker. Dette medfører lavere rentebetaling og således at større andel av tilskudd og foreldrebetaling kan brukes på den direkte barnehagedriften.

Et obligasjonslån er som oftest notert på en markeds plass, som Oslo Børs. Det forutsettes en stor grad av åpenhet i låneforholdet, slik at selve låneavtalen vil være offentlig tilgjengelig, det forutsettes offentlig tilgjengelig løpende regnskapsrapportering og offentlig tilgjengelige meldinger ved hendelser og vesentlige aktiviteter. Et banklån vil være et forhold direkte mellom selskapet og banken, hvor hverken låneavtalen, løpende rapporteringer eller dialog med långiver er offentlig tilgjengelig. Et obligasjonslån er altså ett betydelig mer transparent låneforhold enn et banklån. Obligasjonslån er en helt normal låneform som brukes i betydelig grad av selskaper, kommuner og stater.

Det er heller ikke slik som det påstås i høringsnotatet at det er vanskeligere å spore hensikten med lånet dersom det ikke er tatt opp i et godkjent finansforetak. Det er selvfølgelig ingen forskjell på sporbarheten om man tar opp et generelt obligasjonslån eller et generelt banklån. En helt vanlig finansieringsform i et godkjent finansforetak vil

være kassekreditt. Dette er en kreditt som endrer seg hele tiden med summen av inn- og utbetalinger på bankkontoen. Skal man spore hva kreditten har blitt brukt til må man gjennomgå samtlige banktransaksjoner.

Siden barnehage kan være en kapitalintensiv bransje vil en begrensning av lånemuligheter redusere mangfoldet av mulige eiere i bransjen. Dersom det ikke er mulig med lån må investeringer gjøres med egenkapital og det vil da kreve eiere som kan skyte inn egenkapital. Vi kan da få en utvikling i retning av at større deler av bransjen eies av kapitalsterke Eiermiljøer.

Barnehager kan i ulike faser ha behov for tilførsel av likviditet. Det kan være ved oppstart av barnehagen eller i perioder hvor det er færre barn enn hva det er kapasitet til. På samme måte som i andre bransjer er en praktisk måte å håndtere et slikt behov på at man enten får interne konsernlån eller lån direkte fra eierne. Et låneforbud vil også ramme denne typen lån. Tilførsel av likviditet vil da måtte gjøres som egenkapital. Dette er en mer omstendelig prosess som krever mer administrasjon og økte kostnader for å gjennomføre. En konsekvens kan være at man ikke gjennomfører nødvendig tilførsel av likviditet, men prøver å håndtere dette gjennom kraftige innsparinger og redusert ressursbruk i enheten som har utfordringer.

En annen konsekvens kan være at direkte lån mellom barnehager i samme konsern ikke kan gjennomføres, siden egenkapital må skytes inn av eier. Barnehager med tilgjengelig likviditet må da dele ut utbytte til eier, som så kan bruke dette til egenkapitalinnskudd.

Dagens regelverk inneholder tydelige krav til hva tilskudd og foreldrebetaling kan benyttes til samt krav til pris og innhold i interne transaksjoner. I høringsnotatet foreslås styrking av tilsynsaktiviteten og forbud mot annen type virksomhet i enhet som driver barnehage.

Dette er etter vår mening tilstrekkelig regulering, og det er ikke nødvendig i tillegg å innføre begrensning på hvilke lånekilder en barnehage kan ha, utfra en begrunnelse om bekymring for hva de lånte pengene skal brukes til.

Kombinasjonen av forslaget om låneforbud og forslaget om at hver barnehage skal være et separat rettssubjekt vil resultere i økte administrative kostnader og medfører at tilskudd og foreldrebetaling som tidligere ble brukt direkte i barnehagedriften må benyttes til annet formål. Banker som gir lån til selskaper med flere virksomheter foretrekker å gjøre dette som et felles lån. Dette reduserer antall lånedokumenter og forenkler administrasjon og oppfølging av lånet. Tilsvarende gjelder for låntaker. Dersom kombinasjonen av forslaget gjennomføres må Læringsverkstedet dele opp dagens ene banklån i 200 enkeltstående banklån.

Læringsverkstedet mener også at forslaget om forbud bygger på en rekke teoretiske forutsetninger og antakelser og ikke empirisk undersøkt fakta om bransjen. Vi har påpekt noen av disse ovenfor. Andre slike antakelser omfatter;

- I høringsnotatet angis det at kommuner vil ønske at barnehagen tar opp minst mulig gjeld. Som nevnt ovenfor er det et betydelig kapitalbehov dersom barnehagen ønsker å eie sitt bygg selv. Dersom angivelsen om kommuner er korrekt må det bety at kommuner primært ønsker kapitalsterke eier som kan skyte inn egenkapital, eller at barnehager bare skal leie barnehagebygg, ikke eie dette. Vår erfaring med dialogen med kommuner er at dette ikke er korrekt.

- Vi minner om at leieavtaler på bygg også innebærer en betydelig fremtidig forpliktelse selv om dette ikke fremkommer som gjeld i barnehagens balanse.
- Om private virksomheter indikeres det at de vil ønske å ta stor risiko for å investere i objekter som gir høyest mulig avkastning. Vi antar antakelsen stammer fra enkelte økonomiske teorier om «economic man» og rasjonalitet. Dette er teorier som ble benyttet tidligere, men mer moderne økonomisk teori har et mer nyansert syn på dette. Vi har uansett vanskelig for å se at dette skulle være relevant. Barnehageloven angir hva tilskudd og foreldrebetaling kan benyttes til, så uansett hva eier skulle ønske å investere i så begrenses det av barnehageloven i dag.
- Det står at finansiering gjennom obligasjonslån skjer som regel ved at morselskapet utsteder obligasjoner som finansierer interne utlån til barnehager i konsernet. Det finnes i dag veldig få obligasjonslån i bransjen. Læringsverkstedet har ett av disse. Dette lånet er tatt opp av vårt barnehageselskap og finansierer investeringer i bygg som er gjort i dette selskapet. Obligasjonslånet er ikke benyttet til interne utlån.

## Kapitel 10 Ansvar for å føre økonomisk tilsyn

Departementet foreslår å legge ansvar for tilsyn med økonomiske forhold ved private barnehager til departementet.

Læringsverkstedet støtter en modell med et styrket og sentralisert økonomisk tilsyn. Vi mener at dette tilsynet også burde få et ansvar med å sikre at kommunens grunnlag for tilskudd er korrekt. Som et minimum burde enheten være klageinstans på klagesaker om de kommunale beregningene. Vi anbefaler at departementet også ser nærmere på i hvilken grad det er behov for å styrke veiledning, retningslinjer eller rapportering og revisjon av de kommunale kostnadene som danner grunnlaget for tilskuddet til de private barnehagene.

Når det gjelder organisering og innhold i et sentralisert økonomitilsyn er det viktig at dette blir en organisasjon med høy kompetanse på barnehagedrift, generell forretningsforståelse og økonomikunnskap i tillegg til juridisk kompetanse. Økonomiske tilsyn i barnehagebransjen har vært et tid- og ressurskrevende område både for de som har utført tilsynet og barnehagene selv. Ved etablering av en ny tilsynsmodell må det prioriteres å sikre at alle involverte parter har tillitt til kompetansen og kunnskapen. Erfaringen fra enkelte andre bransjer er at i noen tilfeller blir denne typen tilsyn en juristdrevet dialog om nokså bokstavtro lovtolkninger. I noen tilfeller ender man opp med løsninger som ikke fremmer hovedformålet med tilskudd eller drift, men medfører etterlevelse av en snever tolkning av en lovbestemmelse.

Med vennlig hilsen

Hans Jacob og Randi Sundby  
Eiere av Læringsverkstedet