

Næringsdepartementet
Deres ref NOU 2020 / 13

15.03.2021

Hørings svar fra Læringsverkstedet

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. Læringsverkstedet er medlem av PBL og alle våre ansatte i barnehagene er omfattet av PBL sin tariffavtale.

Velferdstjenesteutvalget har gjennom sin kartlegging gitt et viktig og nyttig grunnlag for en faktabasert debatt om private aktører i velferden. Som ventet viser også resultatet av utvalgets kartlegging at en rekke av mytene og påstandene om private barnehageaktører er feil. Selv om det var forventet er det ikke desto mindre gledelig, og Læringsverkstedet håper at mye av debatten fremover nå vil kunne dreie seg om kvalitetsdimensjonen.

Læringsverkstedet vil i sitt høringssvar gi innspill rundt utvalgets arbeid knyttet til private barnehager. Vi vil gi noen bemerkninger til faktadelen av rapporten og kommentere på utvalgets innspill rundt ny regulering av private barnehager.

Utvalgets funn og analyser

Kvalitet

I utvalgets rapport omtales kvalitet nokså grundig, men primært fra et teoretisk ståsted. Utvalget skriver selv at det er en utfordring at de ikke har hatt grunnlag for å vurdere hvordan den faktiske tjenestekvaliteten er hos private og offentlige tilbydere. Og videre at det i liten grad foreligger gode studier og undersøkelser på sammenhengen mellom kvalitet og ressursbruk.

Etter vår mening er det helt åpenbart at denne typen sammenhenger må undersøkes og forstås før man kan vedta innstramminger eller vesentlige endringer i økonomiske rammebetingelser.

Forskning dokumenterer en rød tråd som starter med kvaliteten i barnehagen, barns muligheter til å lykkes i skolen og vår nasjons evne til å skape nye arbeidsplasser og inkludere alle i samfunnet.

Den store GoBaN undersøkelsen som er gjennomført viser at eiere og myndigheter har et stort ansvar for kompetanseheving i barnehagen. Rapporten fra undersøkelsen påpeker at det er for store forskjeller mellom lav og høy kvalitet i norske barnehager. I rapporten om evaluering av arbeide med kvalitet i barnehagesektoren (TFoU-rapport nr. 2019-9) trekkes videre frem at små enkeltstående private barnehager vil være avhengig av å tilhøre et større nettverk for å kompensere for beskjedne styrings- og utviklingsressurser hos eier.

Kvalitetsutvikling i en sektor forutsetter en viss samling av ressurser (erfaring, kompetanse og kapital) og dette gjelder også barnehagesektoren. Etter vår mening skjer kvalitetsutvikling best i et samspill mellom akademia, nasjonale myndigheter samt kommunale og private barnehagedrivere. For å aktivt kunne drive kvalitetsutvikling er det nødvendig med ressurser som har tid og kompetanse til å jobbe med dette, og det forutsetter derfor en viss størrelse på aktørene. Det sier seg selv at en enkeltstående barnehage har mer enn nok med å drive barnehagen sin og har således begrensede muligheter til aktivt å jobbe med overordnet kvalitetsutvikling.

Det er liten tvil om at mye av kvalitetsutviklingen de siste 10 årene har vært drevet frem av mellomstore og større private barnehageaktører, både drivere og bransjeorganisasjoner. Dette gjelder forhold som konseptbarnehager, fokus på mat- og måltider, systematisk kvalitetsjobbing, kurs- og kompetanseutvikling av ansatte samt involvering og kommunikasjon med foreldrene. Dette har skjedd som følge av at enkelte aktører har nådd en størrelse hvor det har vært mulig å frigjøre ressurser, både menneskelig og kapitalmessig, til å jobbe systematisk og målrettet med utviklingsprosjekter.

Mye av debatten de siste årene angående privat barnehage har i ulike former og sammenhenger problematisert fremveksten av enkelte større barnehagekjeder. Akkurat hva problemet består av er i liten grad basert på dokumentert fakta, og i særdeleshet hvordan kvalitetsutviklingen i sektoren ville vært de siste årene dersom man ikke hadde hatt disse kvalitetslokomotivene som har kunnet drive utviklingen og innovasjonen fremover.

Likebehandling

Barnehagelovgivningen har historisk hatt et sterkt likebehandlingsprinsipp. Dette er etter vår mening et helt sentralt prinsipp, både likebehandling mellom offentlige og private barnehager og likebehandling mellom ulike typer private barnehager.

Likebehandling betyr at barna som går i barnehage får tildelt de samme økonomiske ressursene. Å forskjellsbehandle barnehager betyr forskjellsbehandling av barnehagebarn.

Eventuelle bestemmelser om forskjeller mellom store og små barnehager, forskjeller basert på eierform, at tilskudd til private barnehager ikke skal utgjøre 100% av kostnadene i de kommunale barnehagene eller andre lignende kriterier er i realiteten en skjevfordeling av ressurser mellom barnehagebarn som etter vår mening er vanskelig å forsvare.

Viktigheten av dette prinsippet synes vi i for liten grad er omtalt i utvalgets rapport.

Utvalgets mandat har vært å se på pengestrømmer hos private aktører i velferden. For å fullt ut kunne forstå private aktørers bidrag er det også helt nødvendig å forstå pengebruken hos det offentlige knyttet til samme tjeneste. Samfunnsøkonomisk effektive velferdstjenester er måloppnåelse med minst mulig ressursbruk. Å ensidig fokusere på pengestrømmer hos de private aktørene gir ikke noe godt bilde på i hvilken grad bruken av private aktører er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Som en del av debatten om regulering av private aktører er det derfor tvingende nødvendig at også

den offentlige delen av pengebruken er en del av debatten. Det er f.eks mange rapporter som viser at det offentlige sparer betydelige milliardbeløp årlig på å benytte private barnehageaktører. Det gjelder både løpende drift og etablering og bygging av nye barnehagebygg.

Lønnsomhet i private barnehager

Utvalget har valgt å benytte driftsmargin som mål på lønnsomhet. Det har fra flere hold vært hevdet at det foreligger superprofitt og urimelig høye overskudd i private barnehager. Bransjen har vært sterkt uenige i disse påstandene, og det er derfor som forventet når utvalget nå viser at lønnsomheten i norske barnehager er på nivå med annet norsk næringsliv.

Utvalgets undersøkelse viser at driftsmarginen har vært synkende i bransjen de siste årene, og PBL har dokumentert at denne utviklingen også har fortsatt i 2019. Utvalget angir selv en nedre grense for hva driftsmargin bør være for at det ikke skal være kritisk for fortsatt drift. Utvalgets undersøkelse viser at for 2018 var over 40% av private barnehager under denne nedre grensen.

Vi er helt enig i utvalgets vurdering om å benytte en resultatrelatert margin som mål på lønnsomhet. Dette dreier seg om levering av en tjeneste og en margin som måler sum kostnader i % av inntekt reflekterer lønnsomheten i tjenestenæringer best.

Vi er dog ikke helt enig i at man ukritisk kan benytte driftsmargin som lønnsomhetsmål. Driftsmargin er før finansposter. Dette betyr at for barnehager som eier bygget selv så inkluderer ikke lønnsomheten rentekostnader. Tidligere undersøkelser viser at nesten halvparten av barnehagene eier sine egne bygg, og derfor har rentekostnader knyttet til anskaffelsen. Det betyr at nøkkeltallet driftsmargin overvurderer den faktiske lønnsomheten siden den ikke inneholder alle relevante kostnader for disse barnehagene.

Det er gjerne store kjeder som historisk har valgt å eie sine bygg selv, og dette kan være med på å forklare forskjellen i driftsmargin mellom forskjellige grupper av barnehageeiere som utvalget synliggjør. Dette gjelder blant annet konsernene Gnist, Læringsverkstedet og Trygge Barnehage som utvalget omtaler spesifikt når det gjelder driftsmargin.

I den politiske debatten hevdes det ofte å foreligge en smådriftsulempe, eller at kjedebarnhager har mer midler enn andre barnehager. Utvalget har i sitt arbeid ikke identifisert noen tydelig stordriftsfordel eller smådriftsulempe. Dette bekrefter Læringsverkstedets egne vurderinger. Vi driver både 1 avdelings barnehager med 20 barn og store 8 avdelings barnehager med 150 barn, og vi har både lønnsomme og ikke lønnsomme små enheter og tilsvarende på store enheter.

Utvalget drøfter også bruk av egenkapital eller totalkapital rentabilitet for mål på lønnsomhet. Dette involverer bruk av balanseposter, og øker unøyaktigheten i nøkkeltallene betydelig. Det er stor variasjon i hvilke balanseposter som er nødvendig for tjenestedrift og det er også stor variasjon i hvordan de enkelte selskapene velger å strukturere dette. I tillegg forutsetter bruk av balansenøkkeltall at man benytter virkelig verdi på balansen ikke bokført verdi. Disse verdiene er i de fleste tilfellene ikke tilgjengelige og balansenøkkeltall kan derfor bli direkte misvisende.

Utvalgets tilrådninger angående regulering av private barnehager

Selv om det ikke fremgår direkte av mandatet har utvalget valgt å fremlegge anbefaling til endret regulering av barnehager spesifikt. Som kjent har det over lengre tid pågått et omfattende arbeid knyttet til endring av regulering av private barnehager. Vi er derfor noe forundret over at utvalget velger å foreslå forslag om endringer, litt på siden av det eksisterende arbeidet som pågår.

Kunnskapsdepartementet har tidligere angitt 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. Det fremgår ikke av NOUen i hvilken grad dette har vært hensyntatt av utvalget eller hvordan forslagene vil sikre disse overordnede formålene.

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 2-3 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 det sikres at denne suksesshistorien kan videreføres.

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. Det har vært gjennomført flere endringer som har stor betydning for private barnehagers økonomi, hvorav innføring av bemanningsnorm i 2019 er det viktigste. Analysene som utvalget har basert seg på består av tall til og med 2018 og inneholder således ikke effekten av bemanningsnormen. Tallene har derfor begrenset betydning i forhold til dagens situasjon for private barnehager.

Bemanningsnormen som trer i kraft 1. august 2019 og flere av forslagene om endret regulering 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.

Utvalgets hovedforslag - mer fleksibilitet til kommunene

Utvalget legger opp til at man skal oppheve nasjonale regler for finansiering og lage en modell hvor kommunen selv kan velge finansieringsform, finansieringsnivå og varighet på finansieringen.

Begrunnelsen for en slik radikal endring synes å være at utvalget gjennom sine analyser har funnet at **noen** barnehager tilsynelatende har en høyere lønnsomhet enn utvalget mener risikoen tilsier og at kommunen derfor betaler for mye i tilskudd. Utvalget mener derfor lokale regler kan medføre innsparinger for kommunene.

Læringsverkstedet støtter ikke denne modellen, og mener det baserer seg på forenklete sammenhenger og noe utdaterte analyser. I tillegg mener vi at regelendringer må begrunnes utfra hvordan det kan bidra til de overordnede målene rundt mangfold og kvalitet, ikke snevre og teoretiske betraktninger rundt kommunale kostnadsbesparelser.

Når det gjelder lønnsomhet har utvalget hatt tilgang til tall til og med 2018. Lønnskostnader utgjør 75-85% av en barnehages driftskostnader. Frem til og med august 2019 hadde private barnehager en viss fleksibilitet rundt bemanning og enkelte barnehager kunne gjennom dette skape et høyere overskudd enn normalt ved behov. Bemanningsnormen som ble innført 1 august 2019 reduserer denne fleksibiliteten og derigjennom også muligheten til å skape unormalt høy lønnsomhet. Denne effekten er ikke inkludert i utvalgets analyser og gjør analysene lite egnet som vurderingsgrunnlag for lovendringer.

Et forslag om å fjerne nasjonale regler betyr også at man går bort fra det viktige likebehandlingsprinsippet. Barnehagedrift er sterkt regulert gjennom nasjonale lover, rammeverk, normer og føringer. Dette nasjonale regelverket har betydelig innvirkning på hvordan driften kan organiseres og hvilke ressurser som kreves. Å kombinere et slikt nasjonalt regelverk som styrer kostnadene med kommunal fleksibilitet på inntektssiden tror vi er uklokt, og neppe vil være til beste for barn, foresatte eller ansatte.

Det foreligger en rekke rapporter som viser at kommunene samlet sett sparer 2-3 milliarder i året på å benytte private aktører sammenlignet med kommunal drift. Dersom det er slik at det er lavest mulig samfunnsøkonomiske kostnader som skal være styrende ville det vært mer naturlig å foreslå regler som kan ytterligere øke den private andelen, enn regler som forverrer situasjonen for private barnehager.

Vi tror en modell med lokale regler og tidsbegrensninger vil øke usikkerheten for private aktører og derigjennom evne og vilje til å drive innovasjon og investere i kvalitet. Privat barnehagedrift er en lavmargin bransje, og det aller meste av tilskudd og foreldrebetaling benyttes til daglig drift. Det betyr at alle investeringer både i bygg eller andre kvalitetstiltak må ha et langsiktig perspektiv med forutsigbare rammebetingelser. Et system med mer kortsiktig tenking og fokus vil mest sannsynlig redusere investeringene i kvalitet.

Utvalgets sekundærforslag - justering i dagens tilskuddsmodell

Vi synes det er gledelig at utvalget anerkjenner at den samlede økonomiske situasjonen for private barnehager er krevende og at de derfor ikke foreslår en generell nedgang av tilskuddet.

Utvalget omtaler dog noen mulige justeringer i dagens tilskuddssystem, primært om det er enkelte kommunale kostnader som skal holdes utenfor og om dagens modell med ett driftstilskudd og ett kapitaltilskudd skal slås sammen til ett samlet tilskudd.

Når det gjelder sistnevnte forslag er det i så fall viktig at alle endringer i dagens tilskuddssystem ses i sammenheng og at samlet tilskudd gir nødvendige økonomiske rammebetingelser slik at private barnehager kan opprettholde dagens kvalitet og mangfold.

Når det gjelder utvalgets forslag om at ytterligere kommunale kostnader skal holdes utenfor grunnlaget støtter Læringsverkstedet ikke dette. Et slikt forslag vil komplisere dagens modell betydelig og skape ytterligere skjønsmessige vurderingsområder som kan skape tvil om riktigheten av tilskuddsberegningene. Allerede i dagens modell oppstår det ofte situasjoner hvor det er tvil om tilskuddsberegningene og PBL sin oversikt viser en nokså hyppig forekomst av feilberegninger som må rettes. Kommunene ber allerede i dag om et enklere system, og løsningen er ikke å innføre ytterligere kompliserende skjønnelementer.

Noen kommentarer om eiendom og gevinst ved salg av barnehagebygg

Utvalget gjør i NOUen en del betraktninger om salg av barnehager eller barnehagebygg og tilhørende gevinster. Som utvalget selv skriver, har de ikke hatt tilgang til detaljerte fakta om dette, slik at disse kommentarene er til en viss grad udokumenterte antakelser. Læringsverkstedet ønsker derfor å gi noen kommentarer rundt barnehagebygg.

De siste 6-7 årene har det vært et sterkt politisk fokus på å videreutvikle kvaliteten i norske barnehager. Dette omfatter også kvaliteten på de fysiske omgivelsene, både bygg og uteareal. Det er et omfattende regelverk knyttet til størrelse, antall barn, utearealer, helse miljø og sikkerhet osv.

Å utvikle barnehageeiendommer er derfor meget krevende, det forutsetter høy kompetanse både om bygg og barnehagedrift, samt evne til å identifisere egnede lokasjoner. Når et barnehagebygg er oppført vil det derfor være meget komplisert å flytte driften, noe som gjør eksisterende barnehagebygg særskilte. Dette vil igjen gjenspeiles i verdien på en slik eiendom.

Gjennom regler om fradrag for merverdiavgift har norske politikere i meget stor grad «bestemt» at nyetablerte barnehagebygg skal eies av selskapet som driver barnehagen. Dette gjør at det gis fradrag for inngående merverdiavgift og bygget blir 25% billigere enn om man organiserte dette på annen måte.

Det hevdes i mange sammenhenger at barnehagedrift er en lite kapitalintensiv virksomhet. Det er for oss en helt uforståelig påstand. Et nytt barnehagebygg koster ca 40-50 millioner, omtrent 4 ganger årlig omsetning for en barnehage. De første årene

utgjør kapitalkostnadene gjerne 20-25% av omsetningen. Et nytt barnehagebygg medfører dermed at barnehagen påtar seg en betydelig forpliktelse.

For en barnehage er vurderingen om man skal eie bygget selv eller leie primært et finansieringss spørsmål, ikke et spørsmål om å realisere verdier. Det gjelder både ved oppstart, men er også en løpende vurdering. Læringsverkstedet har i 2020 gjennomført et salg med tilbakeleie på flere av våre bygg. Formålet med overdragelsen var å sørge for en langsiktig og bærekraftig finansiering av bygningsmassen tilpasset våre eieres generasjonsperspektiv på virksomheten.

Det blir påstått i flere sammenhenger at barnehageeiendommer bygd på billige kommunale tomter har blitt solgt for milliarder av kroner, men det har aldri blitt fremlagt noen dokumentasjon for disse påstandene.

Vi er kjent med at enkelte kommuner i noen sammenhenger på 90-tallet og tidlig 2000 tallet valgte å benytte tomtepris som et incentiv til å sikre oppbygging av barnehagekapasitet. På dette tidspunktet var det svært få aktører som ønsket å kjøpe tomt og bygge et nytt barnehagebygg. Etterspørselen etter den typen tomter, med en byggeklausul, var således lav og markedsverdien tilsvarende lav. Enkelte kommuner var fremsynte og forsto samfunnets behov for barnehage til alle. De stimulerte manglende etterspørsel ved å sette tomteprisen lavt, og i noen få tilfeller også til null.

Basert på vår erfaring er omfanget av denne typen tomter begrenset. Læringsverkstedet har i 2020 overdratt 138 barnehageeiendommer gjennom salg med tilbakeleie. Samtlige av disse tomtene er anskaffet av Læringsverkstedet gjennom kjøp på ordinært vis. Enten gjennom kjøp av tomt eller gjennom kjøp av selskap hvor barnehageeiendom inngår.

Det er også feil å påstå at gevinst ved salg av barnehage skyldes prisøkning på **tomten**. Mesteparten av verdien på en barnehageeiendom er knyttet til bygningsmassen, ikke tomten. Det er ingen barnehager som har fått overta rabatterte **bygg** fra kommunen. Ser vi på Telemarksforskning sin oversikt over tomteandelen i Husbankfinansierte bygg så utgjør den ca 20%. 80% av verdien er altså knyttet til bygningsmassen.