



Private barnehager – er de egentlig ønsket?

Av Steinar Juel, samfunnsøkonom i Civita

Sammendrag

Kunnskapsdepartementet (KD) forslår i et høringsnotat fra april 2019 vesentlige endringer i rammebetingelsene til private barnehager. Det såkalte pensjonstilskuddet foreslås redusert, det foreslås at hver enkelt barnehage, selv i et konsern, skal organiseres som et rettssubjekt (typisk et aksjeselskap) og at private barnehager kun skal kunne ta opp lån fra kredittinstitusjoner. Forslagene vil redusere barnehagenes inntekter og øke deres kostnader i en situasjon hvor deres handlingsrom for å redusere øvrige kostnader er sterkt redusert på grunn av bemanningsnormen. Utgangspunktet er også at private barnehager driver billigere og har vel så tilfredse brukere som de kommunale. Ut fra de private barnehagenes regnskaper de siste par årene synes

store deler, eller hele, overskuddet i sektoren å forsvinne dersom et av de alternative forslagene til reduksjon i pensjonstilskuddet gjennomføres. Allerede i dag går omlag 1/3 av barnehagene med underskudd. Private selskaper, enten de er eid av ideelle organisasjoner eller kommersielle aktører, kan ikke fortsette uten overskudd, og særlig ikke med vedvarende underskudd. Regjeringen ønsker et mangfold av barnehager, men KD har fremmet forslag som hvis de gjennomføres, synes å ville føre til en avvikling av de fleste private aktører. Trolig er ikke dette hensikten, men et resultat av at KD ikke har foretatt noen analyser av de konsekvensene forslagene vil ha for private barnehager. Ifølge statens utredningsinstruks skal beslutningsgrunnlag for statlige tiltak inneholde analyser av konsekvensene for berørte parter.

Innledning

Det er politisk strid om private leverandører av velferdstjenester, herunder privateide barnehager som det var bred enighet om at vi trengte da barnehageforliket ble inngått i 2003. I debatten har det vært påstått at eierne av de private barnehagene tjener for mye, at kontrollen med at de offentlige tilskuddene og foreldrebetalingen kommer barna til gode er for dårlig, og at bemanningen i de private barnehagene har vært for lav. Partiene Rødt og SV ønsker å avvikle private kommersielle barnehager. Arbeiderpartiet aksepterer private barnehager men vil «..hindre at kommersielle selskaper skal kunne hente ut store gevinster fra barnehagesektoren, som finansieres av fellesskapets midler og foreldrebetaling».¹

Dagens regjeringspartier, Høyre, FrP, Venstre og KrF, ønsker et mangfold av barnehager, og varslet i sin politiske plattform en gjennomgang av «....reguleringen og finansieringen av private barnehager for å sikre god kvalitet, likebehandling av barn og mangfold i barnehagesektoren.»²

Formålet med å ha private barnehager ved siden av kommunale kan summeres opp i fire punkter:

- Det kan bidra til et mer allsidig pedagogisk tilbud.
- Ulike tilbydere vil normalt lære av hverandre og dermed bidra et bedre samlet barnehagetilbud.
- Et innslag av private barnehager kan gi større fleksibilitet fordi det normalt er lettere og raskere for private aktører å tilpasse tilbudet etter behovene.
- Private drives gjennomgående billigere enn kommunale. Beregninger foretatt av Agenda Kaupang på oppdrag fra Private Barnehagers Landsforbund (PBL) tyder på at skattebetalingene har spart over 2 milliarder kroner per år ved at over halvparten av barnehagene er private.³

Kunnskapsdepartementet (KD) har gjennomgått reguleringen og finansieringen av private barnehager, et arbeid som munnet ut et høringsnotat i april 2019.⁴ Betydelige gevinster ved salget av noen private barnehager til oppkjøpsfond synes i særlig grad å ha utløst ønsket om å se på rammebetingelsene for de private. Høringsfristen var 27. juli 2019. Selv om det er på «overtid», fortjener noen av forslagene i høringsnotatet nærmere kommentarer. Det gjelder forslagene om å redusere det såkalte pensjonstilskuddet til private barnehager, forslaget om å kreve at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt (typisk et aksjeselskap) og forslagene om å legge sterke begrensninger på barnehagenes gjeldsstruktur, herunder hvor de kan ta opp lån.

Inntektsiden til private barnehager er myndighetsbestemt gjennom taket på foreldrebetalingen og nivået på tilskuddene fra kommunene. Tilskuddene består av to hovedelementer, driftstilskuddet og kapitaltilskuddet, hvor det siste er ment å dekke husleiekostnader. I driftstilskudd er det bygd inn et eget pensjonspåslag som i høringsnotatet foreslås redusert fordi det har vært høyere enn de private barnehagenes pensjonsutgifter. Dette forslaget har skapt mye strid fordi de private barnehagene mener et høyt pensjonstilskudd kompenserer for at kapitaltilskuddet er for lavt i forhold til deres reelle husleieutgifter.

Forslagene om at hver barnehage skal være et rettssubjekt og at barnehager kun kan ta opp lån i finansinstitusjoner fremstår som unødvendige ut fra kontrollhensyn, samtidig som de hver for seg og i samspill med hverandre vil være fordyrende og begrense barnehageselskapers muligheter til å hente ut stordriftsfordeler.

Ifølge Utredningsinstruksen i staten (instruksen for utarbeiding av beslutningsgrunnlag for statlige tiltak) skal beslutningsgrunnlag inneholde analyser av konsekvensene for berørte parter.⁵ Jo større tiltaket er og jo flere det berører, jo mer omfattende skal analysen være. Forslagene i høringsnotatet er omfattende og vil berøre mange. Fraværet av analyser av tiltakenes konsekvenser i form av samfunnsøkonomiske analyser, innebærer at høringsnotatet bryter med Utredningsinstruksen.

Generelt er det slik at jo flere krav som stilles til organisering og drift av private barnehager, jo mindre blir deres handlingsrom til å forme virksomheten slik at skattebetalerne kan spare på å ha et innslag av private aktører. Dersom dette ikke tas hensyn til ved fastsettelse av tilskuddsnivåene, vil innslaget av private barnehager gradvis dø ut.

Tilskuddene til private barnehager

Siden barnehageforliket i Stortinget i 2003 har ordningene for tilskudd til private barnehager vært gjennom flere endringer. De første årene var tilskuddet delt mellom en statlig og kommunal del. Den statlige delen var lik for barnehager i hele landet. De kommunale tilskuddene ble så tilpasset ut fra kostnadsnivået i de enkelte kommuners egne barnehager. I dag kommer hele tilskuddet fra kommunene, og det lovmessige utgangspunktet er at kommunene skal behandle private barnehager likeverdig med sine egne.

Den kommunale betalingen for private barnehagetjenester består i dag av to hoveddeler, et kapitaltilskudd og et driftstilskudd. Kapitaltilskuddet per barn (tilskudd til husleie eller dekking av kapitalkostnader på egne bygg) er likt for hele landet, mens driftstilskuddet varierer fra kommune til kommune ut fra driftskostnadene i kommunenes egne barnehager. Frem til 2016 var kommunenes egne utgifter til tjenestepensjoner i kommunale barnehager beregnet inn i driftstilskuddet til private barnehager. Dette ble endret i 2016, fordi de private barnehagenes pensjonsutgifter var lavere enn kommunenes. Fra da av ble det i driftstilskuddet til private barnehager innberegnet et standard pensjonstilskudd på 13 prosent av brutto lønnskostnadene i kommunenes egne barnehager. Dette er lavere enn de pensjonsutgiftene kommunene har i egne barnehager. De faktiske pensjonsutgiftene varierer mye mellom de private barnehagene. Procentsatsen på 13 ga

høyere dekning enn gjennomsnittskostnadene i private barnehager, men gjorde at de aller fleste fikk dekket sine utgifter. Samtidig ble det åpnet for at barnehager som hadde inngått pensjonsavtaler før 1. januar 2015 og hadde betydelige høyere pensjonsutgifter, kunne søke om høyere tilskudd, opp til det nivået som gjelder for kommunalt ansatte.

Selv om private barnehagers pensjonsutgifter i gjennomsnitt er betydelig lavere enn kommunenes, er ytelsesnivået ikke dårligere. I 2017 foretok Aktuarfirmaet Lillevold & Partners en sammenligning av pensjonsnivået i forhold til lønn i private og kommunale barnehager. Sammenligningen viste at for de som er i jobb frem til pensjonsalder er ytelsene i private barnehager høyere enn i kommunale. Selv om Lillevold & Partners ikke utredet det, antyder de i notatet at de årlige reguleringene av pensjonene til de som slutter tidligere eller blir uføre kan bli noe lavere i de private barnehagenes ordning enn i kommunenes.⁶ De ansatte i kommunale barnehager inngår i kommunenes generelle pensjonssystem. Gjennomsnittsalderen for kommunalt ansatte totalt er nok noe høyere enn gjennomsnittsalderen i private barnehager, noe som kan være noe av forklaringen på at de privates pensjonsordning er billigere. Etter 2019 har Private Barnehagers Landsforbund avtalt nye pensjonsordninger med pensjonsleverandører, og det er vedtatt nytt regelverk for offentlige pensjonsordninger. En ny sammenligning basert på de nye forutsetningene er ikke foretatt.

Nærmere om pensjonstilskuddet

Telemarksforskning anslo i et notat våren 2019 at pensjonstilskuddet til private barnehager overkompenserte dem med ca. 1 milliard kroner i forhold til kostnadene de har til tjenestepensjoner. I notatet ble det foreslått å redusere tilskuddet, men opprettholde ordningen med at barnehager som har større utgifter enn standardtilskuddet, skal kunne søke om høyere kompensasjon.⁷

I tråd med forslaget i notatet fra Telemarksforskning foreslår departementet i høringsnotatet en reduksjon i pensjonspåslaget. Departementet tar ikke stilling til hva pensjonspåslaget skal være, men presenterer regnestykker med et påslag på 11 og 9 prosent, pluss et opplegg hvor private barnehager får dekket sine faktiske pensjonsutgifter. En reduksjon i pensjonspåslaget til 11 prosent vil redusere de private barnehagenes årlige inntekter med 310 millioner kroner, og med 580 millioner kroner, hvis satsen senkes til 9 prosent. Slike kutt i tilskuddene må sees opp mot at private barnehager ifølge regnskapsstatistikk fra SSB hadde et samlet overskudd i 2018 på omlag 890 mill. kroner. Omlag 30 prosent av de private ordinære barnehagene gikk med underskudd (med til sammen 270 millioner kroner), mens de som gikk i balanse eller med overskudd, hadde et samlet overskudd på 1160 millioner kroner. Ifølge en rapport fra Telemarksforskning ble det samlede kostnadsnivået i ordinære private barnehager i 2017 anslått til å være vel 8 prosent lavere enn i kommunale.⁸

I KDs høringsnotat er det en vurdering av endringsforslagenes økonomiske og administrative konsekvenser for kommunene, men ingen vurdering av konsekvensene for private barnehager, herunder av om de samlede tilskuddene i sum innebærer at private barnehager behandles likeverdig med kommunale, som er et krav i barnehageloven. For å kunne gjøre det måtte departementet også ha sett på kapitaltilskuddet, men det gjør de ikke.

Graden av overkompensasjon i pensjonstilskuddet kan knyttes til tre mulige faktorer:

- Pensjonskostnadene til private barnehager er lavere enn 13 prosent av lønningene.
- Lønnsnivået i private barnehager er lavere enn i de kommunale
- Bemanningstettheten i private barnehager er lavere enn i de kommunale

Ifølge analysene fra Telemarksforskning, skyldes nær 2/3 av «overkompensasjonen» at de gjennomsnittlige pensjonsutgiftene per ansatt i de private barnehagene er lavere enn 13 prosent, og snaut 1/3 at lønnskostnader er lavere enn i kommunale barnehager. Det siste synes i stor grad å være knyttet til lavere bemanningstetthet og en noe lavere gjennomsnittsalder.⁹ Etter full gjennomføring av ny bemanningsnorm fra og med 1. august 2019 vil overkompensasjonen reduseres. Bemanningnormen vil gjøre at de private barnehagenes øvrige personalkostnader også vil øke mer enn i de kommunale, fordi de private gjennomgående har hatt lavere bemanningstetthet enn de kommunale. Når driftstilskuddet er basert på driftskostnadene i de kommunale barnehagene, er det tvilsomt om de private vil få kompensasjon for at deres personalkostnader øker mer. Driftstilskuddet til private barnehager er basert på de kommunales kostnader for to år siden. Private barnehager vil derfor uansett nå i ett - to år få høyere kostnader som ikke kompenseres med høyere tilskudd. Selskapenes resultater vil derfor ganske sikkert falle, og gjøre at flere vil gå med underskudd. Et kutt i pensjonstilskuddet på toppen av dette kan bety slutten for mange private barnehager.

Når det gjennomføres reformer som på den ene siden gir en ekstra økning i private barnehagers kostnader, samtidig som et element i tilskuddssystemet foreslås redusert, er det en alvorlig svakhet at departementet ikke ser på totaliteten i tilskuddene.

Statsråd Jan Tore Sanner signaliserte 14. november 2019, som svar på et spørsmål i Stortinget, at departementet har innhentet nye analyser for å vurdere størrelsen og innretningen på driftstilskuddet.¹⁰ Den 22. november ble det offentliggjort en ny rapport fra BDO om pensjonstilskuddet og private barnehagers pensjonsutgifter.¹¹ Rapporten bekrefter at det er stor spredning i private barnehagers pensjonsutgifter og at det store flertallet har lavere pensjonsutgifter enn de mottar i pensjonstilskudd. I rapporten foreslås det en ordning med todelt pensjonstilskudd, én sats for barnehager med ytelsespensjon og en lavere for de med innskuddspensjon. Det har sammenheng med at kutt i satsen fra dagens 13 prosent i særlig grad vil ramme barnehager som har ytelsespensjonsordninger. Fortsatt har et flertall av private barnehager ytelsesbaserte ordninger, men andelen er synkende. Dessverre var BDOs oppdrag kun å se på pensjonstilskuddet og barnehagenes pensjonskostnader isolert, ikke å vurdere i hvilken grad overkompensasjonen her motsvares av at for eksempel kapitaltilskuddet underkompenserer barnehagenes kapitalkostnader. BDO-rapporten innebærer derfor ikke noen bedring i beslutningsgrunnlaget.

Kapitaltilskuddet

Kapitaltilskuddet som kommunene betaler til private barnehager, er basert på beregninger av kommunenes kapitalutgifter til sine egne barnehager. Hvert år fastsetter departementet *nasjonale* satser basert på beregninger utført av Telemarksforskning. Satsene tar utgangspunkt i hva det i gjennomsnitt i enkeltår koster kommunene å anskaffe aktiverbare objekter som tomt, bygg og utendørs lekeapparater til nye barnehager. Det beregnes så avskrivninger på bygninger og aktiver-

bart utstyr, og det beregnes en rentekostnad på gjenværende bokførte restverdier pluss på de bokførte tomteverdiene. I og med at anskaffelseskostnadene på kapitalutstyr og tomter gjennomgående har steget over tid, og restverdiene på kapitalutstyret synker etterhvert som avskrivningene akkumuleres, blir det store forskjeller på kapitaltilskuddet til nye og eldre barnehager. Ifølge det siste rundskrivet om nasjonale satser for kapitaltilskudd, får barnehager bygd og godkjent i 2010 eller tidligere et årlig kapitaltilskudd på 9.100 kroner per heltidsplass, mens barnehager godkjent i 2017 - 2019 årlig får 21.400 kroner per heltidsplass. Private familiebarnehager får et flatt kapitaltilskudd på 13.300 per år per heltidsplass uansett alder på lokalene.¹²

Dette er en svært spesiell modell for beregning av kapitalkostnader eller leiepriser. Et eiendoms-selskap som driver utleie, vil beregne leieprisene ut fra et avkastningskrav på eiendommens antatte markedsverdi (ikke bokført verdi) pluss ventede vedlikeholdskostnader (ikke regnskapsmessige avskrivninger) i årene fremover. Vanligvis justeres de årlige leiene også med en prisstigningsindeks for å fange opp prisendringer på vedlikehold.

Avkastningskravet som bygges inn i leieprisen, skal dels gjenspeile kostnadene på langsiktige lån og til dels det risikotillegget eiere må ha for å stille egenkapital til disposisjon. I enhver virksomhet tar eiere høyere risiko enn långivere, og må ha betalt for det for å være villige til å være eiere. Eieres krav til meravkastning på egenkapitalen er høyere, jo mer risikofull virksomheten er. Eiere av bygg som leies ut til butikker, som lett kan gå konkurs, beregner seg normalt høyere risikotillegg enn eiere av bygg som leies ut langsiktig til en form for kommunal virksomhet. Långiverne vil også normalt beregne lavere kredittrisikopåslag på renten på lån til bygg som er langsiktig utleid til kommunale virksomheter enn som er leid ut til private butikker. Slike forskjeller i risikopremier vil normalt gjenspeiles i leieprisene. Videre er det slik at leieprisene varierer mye med hvor et bygg er lokalisert, fordi det er store forskjeller i tomteverdiene som skal forrentes, ut fra om den er i eller nær en større by med befolkningsvekst, eller i et mindre tettbygd område med befolkningsnedgang.

Et selskap som driver barnehage i egne bygg vil ha det samme utgangspunktet for vurdering av kapitalkostnadene som beskrevet over. Modellen for nedtrapping av kapitaltilskuddet på grunnlag av historiske anskaffelseskostnader må innebære en kraftig underfinansiering av nødvendig vedlikehold og oppgraderinger. Avskrivningene som er kalkulert inn i kapitaltilskuddet tar ikke hensyn til at vedlikeholdskostnader stiger i pris, på linje med det som skjer med anskaffelseskostnadene. Ifølge en analyse gjort av Oslo Economics, er det i avskrivningsmodellen trolig også antatt for lang levetid på realkapitalen.¹³ Ved fastsettelse av kapitaltilskuddet er lagt til grunn en levetid på bygg på 40 år, mens Husbankens lån har en maksimal løpetid på 30 år, noe som kan gi likviteproblemer for noen private barnehager og dermed et behov for refinansiering av eiendommene. I modellen for kapitaltilskudd får eldre bygg mindre til vedlikehold og oppgraderinger enn nye, mens eldre bygg normalt har større vedlikeholds- og oppgraderingsbehov. Systemet oppmuntrer til å slite ned bygg og utstyr til grensen av det som er forsvarlig ut fra helse, miljø og sikkerhet. I leiekontrakter med eksterne eiere av bygg, vil vedlikeholdsdelen av leieprisen aldri baseres på de regnskapsmessige avskrivningene. De fleste, spesielt eldre, barnehager som leier lokaler, får i dag ganske sikkert ikke dekket sine faktiske leiekostnader gjennom kapitaltilskuddet.

I modellen for beregning av kapitaltilskudd tas det ikke hensyn til at tomteverdiene varierer mye mellom geografiske områder i landet. Ved å sette avkastningen på kapitalen til Husbankens 10 års fastrente, beregnes det heller ikke inn noe risikotillegg til egenkapitalen. Det siste utgjør ikke en stor feil i og med at Husbanken tilbyr 100 prosent finansiering slik at kravet til egenkapital er lavt.

For private barnehager som eier egne bygg, kan en dele opp virksomheten i to deler, eiendomsdriften og barnehagedriften.¹⁴ Slik kapitaltilskuddet beregnes, går de aller fleste barnehagenes «eiendomsdel» antagelig med underskudd. Det innebærer at barnehageselskapene lever på overskudd fra barnehagedriften. Reduseres overskuddet fra driften vesentlig, noe som vil skje hvis forslagene i høringsnotatet om kutt i pensjonstilskuddet følges opp, vil det for de fleste barnehageselskapene antagelig bli lønnsomt å legge ned egen drift og heller leie ut eller selge byggene til kommunene. Ved leie vil kommunene møte andre leiepriser enn det som ligger i dagens kapitaltilskudd.

Krav til barnehageselskapenes organisering

Kunnskapsdepartementet skriver i høringsbrevet at det i dag er 5800 barnehager i Norge, hvorav mer enn halvparten, 3100, er ikke-kommunale. De fleste av dem er private, men noen få er også stats- eller fylkeseide.

Private barnehager er en sammensatt gruppe, hvor en del er eid av ideelle organisasjoner eller stiftelser, og mange er kommersielt drevne. Små familiebarnehager er i stor grad organisert som enkeltmannsforetak, mens resten stort sett er aksjeselskaper eller samvirkeforetak. Omlag 53 prosent er organisert som aksjeselskap, og omlag 40 prosent av de private barnehagene inngår i konsern som eier flere barnehager. De siste årene har det funnet sted en konsolidering av private barnehager i større selskapsenheter. Trolig skyldes det at det i denne sektoren, som i de fleste andre, er stordriftsfordeler. Noen av konsernene driver også annen virksomhet enn barnehager.

I høringsnotatet foreslår Kunnskapsdepartementet «...å lovfeste at det som hovedregel er forbud mot å eie eller drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som driver barnehager. Departementet foreslår å innføre en hjemmel i barnehageloven til å fastsette forskriftsbestemmelser om hvilke andre virksomheter det eventuelt skal være tillatt å drive, hvordan barnehagen skal bruke et eventuelt overskudd fra annen virksomhet og krav til regnskap, bokføring og revisjon.»

Det kan være en fornuftig bestemmelse at barnehagevirksomheten som hovedregel skal skilles ut i en egen selskapsenhet. Det kan forenkle den økonomiske kontrollen med private barnehager og gi en hjemmel til å reagere med forskriftsendringer, dersom barnehageselskap begynner med aktiviteter som ikke naturlig hører hjemme der.

Det er mer problematisk når KD foreslår «..... å innføre et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Barnehagene som er et selvstendig rettssubjekt, skal utarbeide regnskap, årsberetning og revisjonsberetning i samsvar med kravene i regnskapsloven og bokføringsloven. I tillegg foreslår departementet å videreføre kravene til revisjon og innsending av regnskap til tilsynsmyndigheten.»

Departementet foreslår å unnta de minste barnehagene (typisk familiebarnehager) fra kravet, barnehager som i dag ofte drives som enkeltmannsforetak. Et krav om at hver barnehage skal være et rettssubjekt vil derfor primært berøre selskaper som driver flere barnehager. Det vil ikke være tilstrekkelig at barnehagene samles i et eget aksjeselskap og at hver barnehage er en avdeling i et slikt selskap. Hver enkelt barnehage skal være et eget rettssubjekt, typisk et aksjeselskap.

En slik modell vil opplagt være fordyrende og komplisere styringsstrukturen i et konsern, noe som påpekes i en høringsuttalelse fra Handelshøyskolen ved Universitetet i Agder ved dekan Kristin Wallevik og studieprogramleder for regnskap og revisjon Geir Haaland.¹⁵ De anslår kostnadene ved å organisere hver barnehage i et konsern som aksjeselskap til mellom 50.000 og 100.000 kroner per enhet per år, sammenlignet med å ha dem som avdelinger. Wallevik og Haaland påpeker også i sin høringsuttalelse at myndighetene kan få like god kvalitetssikret informasjon om hvordan barnehagenes inntekter brukes, hvis hver barnehage er organisert som en avdeling.

I KDs høringsnotat foreligger det ingen vurdering av merkostnadene ved å kreve at hver barnehage skal være et rettssubjekt. Når departementet begrunner forslaget om å unnta små barnehager fra kravet med at de har små administrative ressurser, innrømmes det imidlertid indirekte at kravet innebærer merkostnader.

Uansett bransje vil konsern som driver likeartet virksomhet i enheter på flere steder, normalt organisere enhetene som avdelinger, og ikke som egne aksjeselskaper. Det er kostnadsbesparende, enklere styringsmessig og gjør de enkelte enhetene mer robuste, fordi det blir enklere å tillate at noen av dem i perioder går med underskudd, enn tilfellet vil være dersom hver enhet er et aksjeselskap. Et krav om at hver enhet skal være et aksjeselskap kan gjøre at underskuddsenheter raskere avvikles. Eksterne leverandører som tar kredittrisiko, vil måtte vurdere soliditeten til hver enhet, og ikke til konsernet samlet. Det kan skape problemer for enheter som i perioder tærer på egenkapitalen.

I høringsnotatet begrunner KD forslaget om at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt med følgende:

«Hvis hver private barnehage er et eget rettssubjekt, vil barnehagene utarbeide et årsregnskap med balanseside, inkludert egenkapital, gjeld og avsetning til utbytte. Denne informasjonen vil være offentlig tilgjengelig i Brønnøysundregistrene. Det vil derfor være lettere å se hvilke midler eieren har tatt ut av barnehagen som utbytte, og om kostnadene i regnskapet er relevante for barnehagedriften. Det vil også være lettere å etterprøve om barnehagen har blitt belastet rentekostnader som ikke er relevante for barnehagedriften».

Som påpekt av Wallevik og Haaland, inneholder ikke et offisielt årsregnskap med balanse den informasjon som trengs for å kontrollere at barnehagene bruker inntektene i tråd med gjeldende regelverk. Da trengs det mer detaljert informasjon som et konsern like enkelt kan utarbeide for avdelinger som for selvstendige aksjeselskaper. Det gjelder også informasjon om utbytte og rentebetalinger. Hvis alle enkeltbarnehagene er aksjeselskaper, og noen går med underskudd, vil

moderselskapet normalt måtte ta ut større utbytter fra enheter som går godt, for å kunne skyte inn mer eierkapital i de som har underskudd. Høye utbytter fra enkeltbarnehager i et konsern sier lite om hva eierne tar ut av inntekter. Det vil fremkomme av hva morselskapet betaler i utbytte til sine eiere, data som vil være upåvirket av om hver barnehage er organisert som en avdeling eller aksjeselskap.

Departementet skriver også:

«Hvis hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, er det ikke naturlig at barnehageeieren skal være barnehagens øverste ansvarlige organ. En barnehage som er et eget rettssubjekt har partsevne, og kan få rettigheter og plikter i henhold til rettsregler, forplikte seg overfor tredjeparter og på selvstendig grunnlag gjøre krav gjeldende overfor disse. Departementet mener derfor at det er styret for rettssubjektet som driver den private barnehagen som skal være barnehagens øverste ansvarlige organ. Det betyr at styret vil være ansvarlig for at barnehagen drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter.»

Når en barnehage er et eget rettssubjekt, for eksempel et aksjeselskap, vil styret sammen med daglig leder være ansvarlig for driften. Mister selskapet egenkapitalen etter en tid med underskudd, plikter styret å avvikle barnehagen. Eier eller eierne skal utøve sitt eierskap i generalforsamlingen, som har som hovedoppgave å godkjenne regnskap og velge styret. Er eierne misfornøyde med driften, vil de normalt skifte ut styret. Generalforsamlingen er på denne måten selskapets øverste organ. Dette er en styringsstruktur som følger av aksjeloven. Det er derfor uklart hva departementet mener med formuleringen «.....er det ikke naturlig at barnehageeieren skal være barnehagens øverste ansvarlige organ» og understrekningen av at «Departementet mener derfor at det er styret for rettssubjektet som driver den private barnehagen som skal være barnehagens øverste ansvarlige organ».

Når et selskap er et aksjeselskap, sier det seg selv at styringsstrukturen og ansvarslinjene må følge aksjeloven. Andre typer selskapsformer, som samvirkeforetak, følger også aksjeloven så langt det er relevant. I diskusjonene om selskapsstyring i næringslivet er man opptatt av at selskaper ikke skal være administrasjonsstyrte, men at eierne tar styringsansvar gjennom styrevalgene. Det vil være underlig, hvis de siterte formuleringene i høringsnotatet betyr at departementet mener at det bør være annerledes for barnehageselskaper.

Dersom regjeringen skulle ende opp med å kreve at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt, vil det gi ekstra stimulans til at man i et konsern lager slanke barnehageselskaper. Det vil si at egne eiendommer som barnehagene drives i ikke legges inn i de enkelte barnehageselskapene, men samles i et eget selskap i konsernet. Det vil både gi en mer rasjonell drift av eiendommene og gi gunstigere finansiering enn om hver barnehage selv skulle drive, vedlikeholde og finansiere eiendommene de bruker. I mange tilfeller kan det også utløse betydelig skatt på gevinster, dersom eiendommer skulle overføres fra dagens eierselskap til nye barnehageselskaper. De fleste konsern vil derfor trolig ha en konstruksjon hvor barnehageselskapene betaler husleie til eiendomsselskapet i konsernet. Trolig vil de fleste konsern også ha en felles økonomi- og regnskapsfunksjon som barnehageselskapene vil kjøpe tjenester av. Det sammen kan gjelde flere HR-funksjoner, innkjøpsfunksjoner og andre støtte- og stabsfunksjoner.

Selv om det skulle kreves at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt, vil det derfor bli en rekke konserninterne tjenester som barnehageselskapene må betale for. Behovet for kontroll med internprisingen i konsernet endres ikke ved at man krever at hver barnehage skal være eget rettssubjekt.

Statsråd Sanner signaliserte 14. november 2019, som svar på spørsmålet i Stortinget, at departementet vil foreta en ny vurdering av om det skal kreves at hver barnehage skal være et rettssubjekt.¹⁶ BDO-rapporten datert 11. september 2019 inneholder et lite avsnitt på 229 ord om «Betydningen av kravet om selvstendig rettssubjekt». Avsnittet er ganske innholdsløst, har ingen analyse av konsekvenser for private barnehager og av hvordan de vil kunne tilpasse seg en slik bestemmelse.¹⁷

Finansiering kun fra finansinstitusjoner

I KDs høringsnotat er det også forslag om at barnehager kun skal kunne ta opp lån i finansinstitusjoner, ikke i obligasjonsmarkedet eller fra en finansavdeling i konsernet. Forslaget bygger på en utredning økonom og jurist Gøril Bjerkan (Bjerkan Analyse) har foretatt for departementet.¹⁸

Bjerkans vurderinger tar utgangspunkt i at to rapporter utarbeidet av konsulent- og revisjonsfirmaet BDO viser at barnehageselskaper har en høy gjeldsgrad, og dermed lav egenkapitalandel. BDO-rapportene er laget på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.¹⁹

Bjerkan problematiserer den høye gjeldsgraden og reiser spørsmål ved om det kan skyldes at selskapene låner til andre formål enn eiendommer og utstyr som brukes i barnehagedriften. Et barnehageselskap kunne for eksempel ha tatt opp lån med sikkerhet i den antatt sikre innteksstrømmen som forventes fra det offentlige og foreldrene, og plassere den opplånte kapitalen i mer risikofylte finansielle papirer med høy forventet avkastning. Barnehageeier kunne på den måten tenkes å få realisert en høyere risikovilje enn det som er i kommunenes interesse. Hun sammenligner med tilpasningene som de såkalte Terra-kommunene foretok da de tok opp lån ved å stille fremtidige kraftinntekter som sikkerhet, og plasserte pengene i svært risikofylte og kompliserte finansprodukter. Ut fra en slik hypotese konkluderer Bjerkan med «*at økt gjeldsgrad i private barnehager ikke bidrar til å realisere de samfunnsmessige mål for sektoren.*»²⁰ Uten at det finnes noe empirisk belegg i hennes utredning, eller i BDOs tallanalyser, for at barnehageselskaper foretar slike finansielle tilpasninger i virkeligheten, baserer hun forslagene sine på følgende påstand: «*I kapittel 2 fremgikk at økt gjeldsgrad i de private barnehager rent faktisk ikke kan sies å bidra til å fremme det offentliges begrunnelse for å gi tilskudd til private barnehager.*»²¹

Dette har Bjerkan kort og godt ikke påvist. Tvert i mot tilrettelegger staten gjennom Husbanken for en svært høy gjeldsgrad i private barnehager fordi banken tilbyr «...lån målt med inntil 100 prosent av godkjente kostnader inklusive merverdiavgift».²² Dette har hun ikke med i sitt notat. Bjerkans påstand er basert på teoretiske hypoteser om at barnehageselskapene kunne tenkes å opptre som Terra-kommunene. I BDO-rapportene om barnehageselskapenes økonomi er det ingen indikasjoner på at de opptre slik. Det er også høyst tvilsomt om et barnehageselskap ville fått lån til å opptre tilsvarende som Terra-kommunene. Barnehageselskaper kan gå konkurs, noe kommuner

ikke kan. Bankenes kredittrisiko ved utlånene til Terra-kommunene var i utgangspunktet nær null, selv om kommunene plasserte kapitalen i risikofylte verdipapirer.²³ Det er kommunenes beskyttelse mot å gå konkurs som gjør det påkrevet med begrensinger på hva de kan låne til. Selskaper som kan gå konkurs, trenger ikke slike reguleringer, fordi deres låneopptak begrenses av kreditorenes uvilje mot tap. Dette er kjernen i et velfungerende kredittmarked. Få, om noen private næringer er underlagt strengere og så omfattende reguleringer og tilsyn som institusjonene i finansmarkedet. Formålet med reguleringene er å sikre at kredittinstitusjoner mv. begrenser sin risikotagning.

Bjerkans utredning inneholder ingen analyse av kredittmarkedets rolle i vurdering risiko, eller av at det er stor forskjell på kredittrisiko mot en kommune og mot en bedrift. I utredningen har hun heller ikke tatt inn over seg det BDO konkluderer med når det gjelder barnehageselskapenes kapitalstruktur:²⁴

«Våre analyser viser at selv med (svært) høy gjeldsgrad, basert på bokførte tall, får aktører blant de store barnehagekonsernene svært gunstig finansiering. Dette tilsier at «financial distress cost» vurderes som lav av långiverne, noe som motiverer til høy grad av gjeldsfinansiering. I tillegg kan faktiske eiendomsverdier være vesentlig høyere enn de bokførte verdiene, noe som tilsier at en verdjustert balanse, dvs. en beregning som inkluderer reelle verdier, vil gi en de facto lavere gjeldsgrad.»

BDO har sannsynligvis rett i at mye av årsaken til barnehageselskapenes lave egenkapitalandel er at eiendommene deres er bokført til betydelig lavere verdier enn markedsverdi. Dette er et svært vanlig fenomen for eiendommer innen alle næringer, fordi verdien på eiendommer har steget mye de siste 10-20 årene, og fordi regnskapsreglene ikke tillater at de bokførte verdiene skrives opp. De bokførte verdiene blir heller redusert gjennom avskrivninger. På grunnlag av sin tallmessige analyse anbefaler da BDO heller ikke at det lages noen reguleringer rettet mot kapitalstrukturen til barnehageselskapene. Det er imidlertid en vesentlig svakhet i BDOs analyser at heller ikke de peker på Husbankens høye låneutmåling som en forklaringsvariabel for den høye gjeldsgraden til private barnehager.

Bjerkans synes å mene at det er større risiko for at lån kan bli brukt til finansinvesteringer med høy risiko, hvis det tas opp i obligasjonsmarkedet enn i bank. Hun viser til at banker krever å få oppgitt formålet med låneopptaket, og at banker ofte stiller krav til kapitalstrukturen i selskapene, for eksempel krav til minimum egenkapitalandel. Denne type krav kalles covenants. I eventuelle konkurssituasjoner mener Bjerkans at det også vil være en ulempe, dersom barnehageselskapet har obligasjonsgjeld. I slike situasjoner vil det være aktuelt at berørte kommuner blir med i gjeldsforhandlingene, fordi en konkurs kan bety svikt i kommunenes lovfestede plikt til å levere barnehagetjenester, skriver Bjerkans. «Det er da en ubetinget fordel å vite hvem man forhandler med, altså hvem som eier barnehagens gjeld.»²⁵

I høringsnotatet resonerer Kunnskapsdepartementet på samme måte:²⁶

«Det er vanskeligere å spore hva lånet er ment å finansiere når barnehagene tar opp andre typer lån enn vanlige banklån. For eksempel er långiverne i et obligasjonslån normalt ikke kjent for låntaker.»

Det er dermed ikke kjent hvem som er kreditor. Dette er noe som kan komplisere tilsynet med barnehagene. Det kan også skape utfordringer ved en eventuell konkurs.»

Dette er vurderinger det ikke er belegg for.

Gjeldsforhandlinger med obligasjonseiere er langt fra uvanlig og det har i lang tid eksistert gode ordninger for det. Siden 1993 har selskapet Nordic Trustee AS opptrådt som koordinator og tillitsmann for obligasjonseierne. Før det var det Norsk Tillitsmann. De største obligasjonseierne er vanligvis også institusjoner i finanssektoren, som banker, forsikringsselskaper, pensjonskasser og ulike fond.

Det er heller ikke slik at man kan låne til hva som helst i obligasjonsmarkedet. En tilrettelegger utarbeider et prospekt for å selge inn lånet til investorer. Det er regulatoriske krav til hva et prospekt skal inneholde. Det skal være informasjon om selskapet, hva lånet er tenkt brukt til, selskapets framtidsutsikter, sikkerheter mv. Det er vanlig også i obligasjonsmarkedet å sette betingelser som låntagere må oppfylle, som minstekrav til egenkapital. Det vil si covenants. Er formålet med lånet refinansiering av eksisterende eiendommer, eiendomskjøp eller bygging av eiendommer til barnehageformål, og sikkerheten er pant i slike eiendommer, vil det fremkomme av prospektet, og gjøre at lånerenten blir relativt lav. Er selskapets eiendommer allerede godt belånt og formålet er finansielle investeringer med sikkerhet i fremtidig inntektsstrøm, vil det måtte fremgå av prospektet. Det er høyst tvilsomt om det vil være mulig å ta opp slike obligasjonslån. Dersom det skulle være mulig, vil lånerenten bli svært høy.

Kredittvurderingene som gjøres og betingelsene som stilles i forbindelse med obligasjonslån, er ganske parallelle til det som gjøres med banklån. De største investorene i obligasjonsmarkedet er institusjoner som stiller krav om lav risiko. Det finnes imidlertid også investorer som er villige til å ta høyere risiko enn det bankene gjør i sine kredittvurderinger, men slike investorer skal ha godt betalt i form av høye renter. Selv om risikoen og renten er høy, skal investorene ha tro på prosjektet som de låner til. Ellers vil de holde seg unna. Et høyt belånt barnehageselskap som skal låne enda mer basert på en fremtidig inntektsstrøm, og der kapitalen skal brukes til finansielle investeringer med høyere risiko, vil ikke fremstå som veldig attraktivt for obligasjonsinvestorer. Investorer som har høy risikovilje, vil heller selv investere direkte i høyrisikopapirer. Da styrer de selv risikoeksponeringen, og de får gevinsten, dersom investeringen blir en suksess, noe de ikke vil få som långiver.

Det er også et spørsmål om hvor sikker inntektsstrøm barnehagene har. Høringsnotatet med forslaget om kutt i pensjonspåslaget er en god illustrasjon på at det er usikkerhet også knyttet til barnehageselskapers fremtidige inntektsstrøm.

Kunnskapsdepartementet skriver videre i høringsnotatet:²⁷

«Siden banklån er den vanligste låneformen, legger departementet til grunn at heller ikke de barnehagene som har andre typer lån, vil ha problemer med å få den finansieringen de trenger gjennom banklån. Departementet mener derfor at det ikke vil være spesielt vanskelig for barnehagene å tilpasse seg et slikt forbud.»

KDs fremstilling her er mangelfull. Det meste av kredittinstitusjonslånene synes å komme fra Husbanken, hvor renten av lav og lånebetingelsene ellers er gunstige.²⁸ For låntagere som ønsker å bruke andre alternative kilder, eller for eksempel refinansiere eksisterende Husbank-lån, vil obligasjonsmarkedet normalt gi lavere lånekostnader enn lån i bank når lånet er stort. Nye bankreguleringer innført etter finanskrisen har økt bankenes kostnader med å yte store langsiktige lån til næringslivet. Dette er kostnader som skyves over på låntagerne i form av høyere rentemarginer, og gjør at bankene selv ofte anbefaler egnede kunder til å legge ut obligasjonslån.

Obligasjonsmarkedet er ikke aktuelt for mindre barnehageselskaper, selv om de eier eiendommene de driver i. Dersom det blir et krav om at hver barnehage i et konsern skal være eget rettssubjekt, vil en bestemmelse om at barnehageselskaper ikke kan låne i obligasjonsmarkedet bli uten betydning. De enkelte barnehageselskapene vil være for små. Skulle det ikke bli et slikt krav, men bare at barnehagevirksomheten skal skilles ut i et eget selskap, vil det være enkelt å omgå et forbud mot å låne i obligasjonsmarkedet ved å organisere alle eiendommene i et annet selskap i konsernet. Som angitt foran, vil det trolig i stor grad også bli gjort, dersom hver barnehage pålegges å være et rettssubjekt.

Bjerkans forslag om forbud også mot interne lån er også tatt med i KDs høringsbrev. BDOs gjennomgang av gjeldstrukturen til barnehageselskapene viser at konserninterne lån i dag er noe brukt. Generelt er det slik i større konsern at bruk av interne lån ofte er rasjonelt, særlig hvis konsernet består av mange små driftsselskaper. I en slik struktur vil det normalt være mest rasjonelt å ha en felles finansfunksjon (internbank) for konsernet samlet. Det vil som regel være administrativt mest kostnadseffektivt og gi lavere finansieringskostnader fordi en kan ta opp lån i større bolker. Videre vil det gi bedre internstyring og -kontroll med finansstrømmene og kapitalstrukturen i konsernet. I en slik konsernstruktur vil internbanken typisk ta opp de lån konsernet trenger og stille konsernets ulike eiendommer som sikkerhet. Internbanken vil deretter låne ut til underenheter i konsernet.

Dette er en modell som trolig er rasjonell for større barnehagekonsern, og særlig hvis hver barnehage pålegges å være et eget rettssubjekt. Forbud mot internlån betyr at en internbank i et barnehagekonsern ikke vil kunne fungere på denne måten. Hvis hver barnehage skal være et rettssubjekt og de selv eier eiendommene de driver i, vil departementets foreslåtte regulering innebære at hver barnehage må ta opp de lån de trenger i en bank, noe som opplagt vil være fordyrende. Et forbud mot konserninterne lån i barnehagekonsern blir derfor ytterligere et argument for at eiendommene beholdes i et eget selskap som barnehagene betaler leie til. Det er vanskelig å forstå at det vil være lettere å kontrollere at konserninterne husleier ikke settes for høyt enn å kontrollere at det ikke gjøres med renter på konserninterne lån. Det er også verd å merke seg at BDO i notatet om kapitalstruktur ikke finner at rentekostnadene på de konserninterne lånene de har sett på, er urovekkende høye.²⁹

Andre gjeldsformer som også foreslås forbudt, er ansvarlige lån og konvertible lån, noe det også er vanskelig å se noen begrunnelse for.

I høringsbrevet er det ingen forsøk på å analysere de økonomiske konsekvensene for barnehageselskapene av et pålegg om at de kun skal kunne låne i en finansinstitusjon. Interessant nok

skriver KD i høringsnotatet:³⁰ «*Departementet kjenner ikke til sammenlignbare sektorer der det er regulert hvem aktørene kan ta opp lån fra.*» Det synes å være gode grunner til det, det har ingen hensikt. Den konklusjonen bør også trekkes for barnehageselskaper.

Konklusjoner

I dette notatet er det foretatt en vurdering av Kunnskapsdepartementets forslag til kutt i pensjonspåslaget i driftstilskuddet til private barnehager, forslaget om at hver barnehage må være et rettssubjekt, og av at barnehager bare skal kunne ta opp lån i en finansinstitusjon. Forslagene om at hver barnehage skal være et rettssubjekt og at barnehager bare skal kunne låne fra finansinstitusjoner, er svært tynt begrunnet, og KD har ikke gjort noen vurdering av konsekvensene for barnehageselskapene. Departementets grunnlag for forslaget om at barnehager kun skal kunne ta opp lån i finansinstitusjoner er spesielt svakt.

Er tilskuddene til private barnehager i sum for høye, slik at de får for høye overskudd? Det er hovedspørsmål departementet burde stilt før det vurderte enkeltelementer i tilskuddsordningene. Ingen av de analysene departementet selv har hentet inn, eller som andre har laget, tyder på at det er tilfellet. Private barnehager driver med lavere kostnader enn tilsvarende kommunale, og kommunene betaler gjennomgående mindre for plasser i private enn i kommunale barnehager til tross for at private har og må ha en viss fortjenestemargin. Analyser tyder på at driftsmarginen er på et normalnivå for denne typen virksomhet.³¹ Kostnadene i private barnehager har i det siste trolig steget mer enn i de kommunale, og redusert kostnadsforskjellene på grunn av den nye bemanningsnormen. Departementet kommer feil ut når det vurderer kun ett element i tilskuddordningene, pensjonspåslaget, fordi det isolert sett er større enn barnehagens pensjonsutgifter, uten å vurdere de andre elementene. Mye tyder på at kapitaltilskuddet gjennomgående er for lavt.

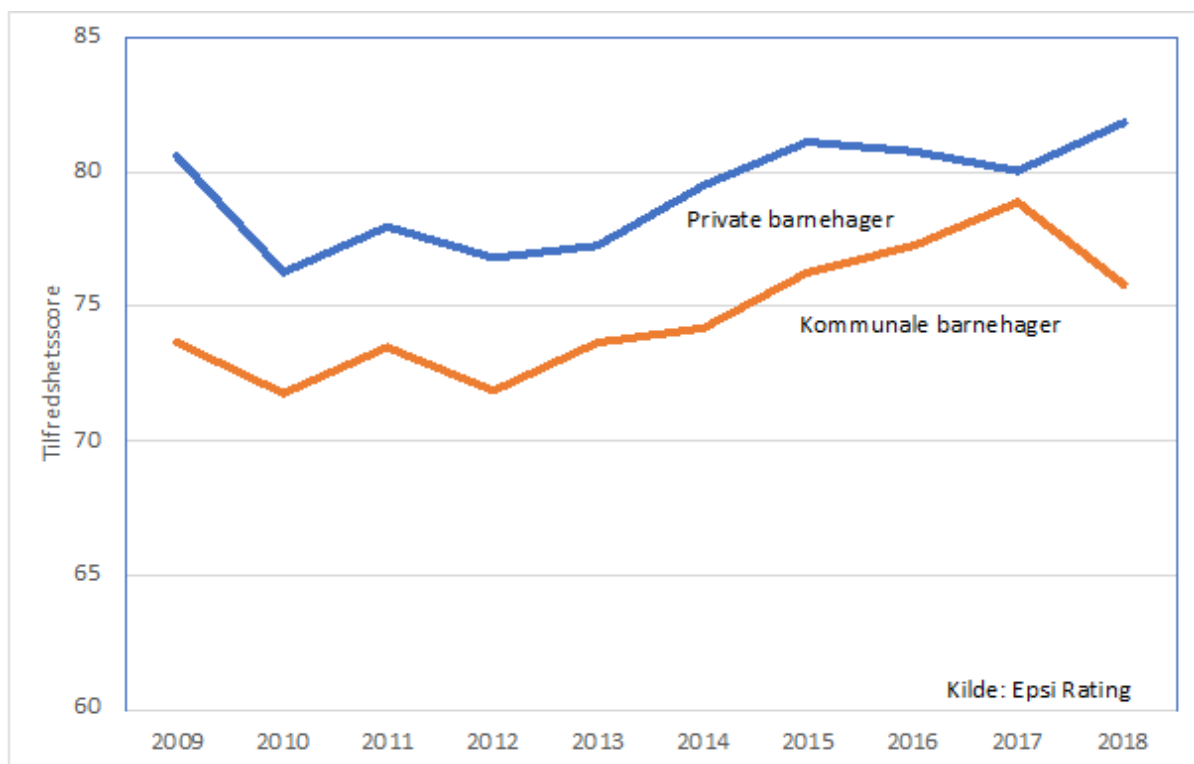
Departementet har i høringsnotatet ingen vurdering av hvilke effekter kuttene som antydes vil ha på private barnehagers samlede økonomiske situasjon. Dette bryter med de krav statens utredningsinstruks setter til utarbeiding av beslutningsgrunnlag. En enkel regnskapsanalyse ville vist at store deler eller hele overskuddet i sektoren ville blitt borte. Med bemanningsnormen har private barnehager fått færre muligheter til å redusere kostnadene for å motvirke effekter av lavere tilskudd. De kunne nå kuttet kostnader ved å redusere tjenestepensjonen til lovens minimumskrav på to prosent. Det ville gjort det vanskeligere å trekke til seg ansatte, og barnehagene ville i en neste runde risikert at pensjonstilskuddet ble ytterligere redusert. Trolig vil gjennomføring av noe i nærheten av de forslagene som nå ligger på bordet, føre til en avvikling av svært mange private barnehager, og til at kommunenes barnehageutgifter blir høyere.

Utgangspunktet for tilskuddene til private barnehager skal etter loven være de kostnadene kommunene har med egne barnehager. Det er et underlig prinsipp man beveger seg inn i, hvis en reduserer tilskudd når private barnehager lykkes med å få ned kostnadene, enten det er knyttet til gode, men rimeligere pensjonsordninger, lavere sykefravær, mer strømlinjede støtte- og stabsfunksjoner eller fordi private greier å bygge billigere enn kommunene. Insentivene til å drive

kostnadseffektivt blir da borte. Det må heller være slik at når private driver mer kostnadseffektivt enn kommunale, så lærer kommunene av det.

Barnehagepolitikken har siden forliket i 2003 vært vellykket. Vi har fått full barnehagedekning, og foreldrenes tilfredshet med barnehagen har jevnt over vært økende, til et svært høyt nivå. Tilfredsheten med de private³² har hele tiden ligget litt høyere enn med de kommunale, men konkurransen dem i mellom synes å ha gjort hele sektoren bedre. En større undersøkelse i regi av Utdanningsdirektoratet i 2018 bekrefter det samme bildet.

Figur 1: Utviklingen i tilfredsheten foreldrenes tilfredshet med barnehagene



Basert på intervjuer med et tilfeldig utvalg av 400 foreldre gjennomført av Epsi Rating. Over 75 poeng tilsvarer høy tilfredshet. En forskjell på tre poeng eller mer er regnet for å være en reell forskjell i tilfredshet, det vil si at det neppe skyldes tilfeldigheter i målingen.

Det er behov for å reformere ordningen for kommunenes betaling for de tjenester private barnehager yter. Det er uheldig med en struktur hvor noen elementer av betalingen overkompenserer og andre underkompenserer bestemte utgiftsposter. Systemet for tilskudd eller betaling må uansett sees som en helhet, og ved endringer må de vurderes i sammenheng. Den måten Kunnskapsdepartementet har arbeidet frem sine forslag på, ved å bestille delutredninger på avgrensede områder og så fremme forslag til endringer uten å se det hele i en sammenheng, er svært uheldig. Departementet bør trekke forslagene om at hver barnehage skal være et retts-

subjekt, og at barnehager kun skal kunne ta opp lån i finansinstitusjoner. Når det gjelder endringer i tilskuddsordningene, bør det utsettes til etter at departementet har fått en ekspertgruppe til å se på totaliteten. En fremtidig tilskuddsordning bør ikke bestå av enkeltelementer som skal dekke bestemte utgifter, men av totalavtaler mellom kommunene og barnehagene, noe tilsvarende det en i dag har for sykehjem.

Civita er en liberal tankesmie som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Civita er uavhengig av politiske partier, interesseorganisasjoner og offentlige myndigheter. Den enkelte publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsyttere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på steinar@civita.no eller civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 <https://www.arbeiderpartiet.no/politikken/barnehage/>
- 2 <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/politisk-plattform/id2626036/#kunnskap>
- 3 «Forskjell på hva private og kommunale barnehager koster det offentlige» Rapport fra Agenda Kaupang juni 2018. <https://www.pbl.no/contentassets/234302f9f6eb4b898ea7fc593938f49b/rapport-kostnader-private-vs.-kommunale-barnehageplasser-2017.pdf>
- 4 «Høring av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)» 26. april 2019. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-ny-regulering-av-private-barnehager2/id2641852/>
- 5 Utredningsinstruksen forvaltes av Direktoratet for økonomistyring. Se link til instruksen og en veiledning til den: <https://dfo.no/fagomrader/utredningsinstruksen>
- 6 Se notat fra akturarfirmaet Lillevold & Partners AS av 7. juli 2017. <https://www.barnehagemonitor.no/wp-content/uploads/2019/04/Sammenlikning-pensjonsdekning-i-PBL-og-KS.pdf>
- 7 «Finansiering av private barnehager» TF-notat nr. 15/2019. <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/finansiering-av-private-barnehager/3377>
- 8 «Kostnader i barnehager 2017» Rapport 475 fra Telemarksforskning, 2019. <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/kostnader-i-barnehager-2016/3250/>
- 9 I følge tabell 26 i TF rapport 475 var gjennomsnittlige personalkostander per årsverk utenom pensjonskostnader 505.000 kroner i kommunale barnehager og 486.000 kroner i ordinære private.
- 10 [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=77816&utm_medium=rss&utm_source=www.stortinget.no&utm_campaign=Kunnskaps-%20og%20integreringsministeren%20\(skriftlige%20spørsmål%20som%20venter%20besvarelse\)](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=77816&utm_medium=rss&utm_source=www.stortinget.no&utm_campaign=Kunnskaps-%20og%20integreringsministeren%20(skriftlige%20spørsmål%20som%20venter%20besvarelse))
- 11 «Endringer i finansieringen av private barnehager – pensjonspåslaget» BDO-rapport 11. september 2019. https://www.regjeringen.no/contentassets/3099fa8f26664be7919f4cb5f361aceb/endelig-rapport-pensjoner-private-barnehager-_bdo.pdf
- 12 <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/tilskudd-til-private-barnehager/nasjonale-tilskuddsatser/>
- 13 Dette er også konklusjonen i en analyse foretatt av Oslo Economics for Abelia. Se «Kapitaltilskuddet for private barnehager» Oslo Economics 9. oktober 2019.
- 14 Ca halvparten av de private barnehagene eier byggene de driver i, se tabell 1 i BDO-notat av 28. oktober 2018 «Kapitalstruktur i private barnehager». Av den halvparten som leier, leier nok mange fra nærstående virksomhet.
- 15 Se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-ny-regulering-av-private-barnehager2/id2641852/?uid=6a69c235-e890-4cc1-858d-94b6bc654652>
- 16 [https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=77816&utm_medium=rss&utm_source=www.stortinget.no&utm_campaign=Kunnskaps-%20og%20integreringsministeren%20\(skriftlige%20spørsmål%20som%20venter%20besvarelse\)](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=77816&utm_medium=rss&utm_source=www.stortinget.no&utm_campaign=Kunnskaps-%20og%20integreringsministeren%20(skriftlige%20spørsmål%20som%20venter%20besvarelse))
- 17 Se side 19 i «Endringer i finansieringen av private barnehager – pensjonspåslaget» BDO-rapport 11. september 2019. https://www.regjeringen.no/contentassets/3099fa8f26664be7919f4cb5f361aceb/endelig-rapport-pensjoner-private-barnehager-_bdo.pdf
- 18 Bjerkan, Gøril: «Private barnehagers adgang til å stifte gjeld», 28. november 2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7300bd6b59804a74a5aae55cae022c65/ny-mappe/rapport---barnehagers-mulighet-til-a-ta-opp-gjeld.pdf>

- 19 BDO-rapport: «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren». 7. mai 2018. https://www.regjeringen.no/contentassets/239671d772c2422199d3d5b5fb3b4569/bdo_rapport_endelig.pdf
- BDO-notat: «Kapitalstruktur i private barnehager for Kunnskapsdepartementet». 22. oktober 2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0e80122c0880497581a9b374327fe3cd/bdo---rapport-kapitalstruktur.pdf>
- 20 Side 14 i Bjerkans rapport
- 21 Side 14 i Bjerkans rapport
- 22 Se punkt 5 i «Retningslinjer for lån til barnehager fra Husbanken». <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/7b4.pdf> Per utgangen av 2018 hadde Husbanken 11,2 milliarder i utestående lån til private barnehager (informasjon fra Husbankens statistikkgruppe).
- 23 DnB som var utlånsbanken, tok likevel gjennom et forlik et visst tap, noe som må sees i sammenheng med at kommuner ikke har lov til å låne til finansielle plasseringer, noe som burde fått DnB til avholde seg fra å yte slike lån.
- 24 Side 14 i BDO-notatet av 22. oktober 2018
- 25 Side 23 i Bjerkans rapport
- 26 Side 63 i høringsnotatet
- 27 Side 64 i høringsnotatet
- 28 I følge data fra Statistikkgruppen i Husbanken, hadde Husbanken ved utgangen av 2017 utstående lån på snaut 11,2 milliarder kroner til private barnehager. Ut fra tabell 5 i BDO-notatet om «Kapitalstrukturen i private barnehager» av 28. oktober 2018, kan kredittinstitusjonsgjelden til det utvalget av barnehager analysen omfatter anslås til 8,9 milliarder kroner.
- 29 Side 9 i BDO-notatet om kapitalstruktur
- 30 Side 63 i høringsnotatet
- 31 Se side 10 i BDO-rapport av 7. mai 2018 om Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren. Egenkapitalavkastningen til private barnehager er høy, noe som må sees i sammenheng med lav bokført egenkapitalandel.
- 32 Omfatter både ideelle og kommersielle barnehager