



Høringsuttalelse til Storberget-utvalgets rapport «Du er henta! Finansiering av private barnehager»

av Steinar Juel og Aslak Versto Storsletten, Civita

Etter flere år med diskusjoner om finansieringsregelverket for private barnehager (ideelle og kommersielle) ble det i februar 2021 nedsatt et hurtigarbeidende partssammensatt utvalg med statsforvalter Knut Storberget som leder. Forslagene fra flertallet i utvalget går imidlertid langt forbi å vurdere regelverket for finansiering. Det foreslår store endringer i private barnehagers rammebetingelser generelt, som i opptaksordningen, i kommunenes rolle overfor private barnehager, at det skal kunne skilles mellom ideelle og kommersielle barnehager, det foreslås nye krav til organiseringen av private barnehager og i barnehagenes rettigheter med hensyn til finansiering. Flertallet ønsker å svekke private barnehagers rettslige stilling, og innføre kommunal forkjøpsrett. Konsekvensvurderingene er svært mangelfulle. Skulle flertallets forslag vedtas, vil svært mange private barnehager ikke lenger greie å drive, noe som trolig vil ødelegge det svært vellykkede resultatet av barnehageforliket i 2003. Konsekvensene av forslagene oppfatter vi å være så alvorlige og svakt konsekvensvurdert at vi valgte å utarbeide en høringsuttalelse til Storberget-utvalgets rapport. I dette notatet gjengis høringsuttalelsen.

Bakgrunnen for rapporten

De siste årene har det vært strid om den praktiske gjennomføringen av finansieringen av private barnehager. Det lovmessige grunnlaget for finansieringen er nedfelt i Barnehageloven (§19) hvor det heter: «Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager.» I dommen HR-2021-62-A påpeker Høyesterett at loven må forstås slik at «det grunnleggende kravet er at det skal være økonomisk likebehandling mellom offentlige og private barnehager». Likebehandlingen gjelder når tjenestene er likeverdige, angir Høyesterett videre. Det betyr at dersom tjenestene ikke er likeverdige, skal det korrigeres for det.

Finansieringssystemet til private barnehager består av tre deler: Driftstilskuddet, pensjonstilskuddet og kapitaltilskuddet. Driftstilskuddet skal dekke løpende driftskostnader som lønn, strøm mv., og er et tilskudd som fastsettes av den enkelte kommune ut fra driftskostnadene i kommunens egne barnehager. Pensjonstilskuddet skal dekke private barnehagers utgifter til de ansattes pensjonsordninger, og er bestemt i en statlig forskrift. Kapitaltilskuddet skal dekke barnehagens kostnader til lokaler, enten de eier dem eller leier. Kapitaltilskuddet er også fastsatt i en statlig forskrift.

Disse tre tilskuddselementene må sees i sammenheng, og skal ut fra loven i sum sikre en finansiell likebehandling av private og offentlige barnehager. Pensjonstilskuddet oppstod i 2016 ved at kommunenes pensjonsutgifter til egne barnehager ble tatt ut av beregningsgrunnlaget for driftstilskuddet. De private barnehagens pensjonsutgifter skulle etter dette dekkes av et eget pensjonstilskudd. Det ble satt til 13 prosent av lønnsutgiftene. Årsaken til denne endringen var at de private barnehagens pensjonsutgifter gjennomgående var klart lavere enn kommunenes egne pensjonsutgifter. Et pensjonstilskudd på 13 prosent var også noe over de utgiftene de fleste barnehagene hadde, mens kapitaltilskuddet på den andre siden var lavere enn deres kapital-kostnader, spesielt for eldre barnehager.

Driftstilskuddet synes å variere mye mellom kommuner. Det er uklart i hvilken grad det skyldes at det er store kostnadsforskjeller mellom kommuner, at de beregner driftstilskuddet på forskjellige måter, eller at kommuner mangler god oversikt over driftsutgiftene til egne barnehager.

Utgangspunktet for Storberget-utvalget var en strid om det statlig bestemte pensjonstilskuddet og kapitaltilskuddet. Utredninger for departementet i løpet av 2018 endte opp med et høringsnotat våren 2019 hvor det blant annet ble foreslått til dels store kutt i pensjonstilskuddet. I utredningene og høringsnotatet hadde en imidlertid ikke vurdert de samlede økonomiske konsekvensene for private barnehager, og sett på samspillet mellom pensjonstilskuddet, kapitaltilskuddet og driftstilskuddet. En del av forslagene i høringsnotatet ble lagt på is, men i statsbudsjettet for 2021 foreslo regjeringen å kutte i pensjonstilskuddet til 11 prosent. Samtidig førte den mekaniske regelen for beregning av kapitaltilskuddet til at det ville reduseres i 2021. Til sammen ville dette redusert private barnehagers inntekter betydelig, og det i en situasjon hvor om lag 1/3 av dem gikk med underskudd. I budsjettavtalen for 2021 mellom regjeringen og Fremskrittspartiet ble det enighet om å ikke gjennomføre disse kuttene, men å nedsette et hurtigarbeidende utvalg som skulle se på finansieringssystemet. Følgende fikk tilslutning fra flertallet i Stortinget:

«Stortinget ber regjeringen om å videreføre kapitaltilskuddet til private barnehager på 2020-nivået, i utgangspunktet for første halvår 2021, samt nedsette et hurtigarbeidende utvalg der bl.a. KS og PBL deltar, for å utrede finansieringen av private barnehager, herunder muligheten for lån i Husbanken. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om fastsettelse av kapitaltilskuddet for private barnehager for andre halvår 2021 ifb. revidert nasjonalbudsjett.»

Generelt om Storberget-utvalgets rapport

Utvalget skulle være hurtigarbeidende og derfor i hovedsak bygge på det kunnskapsgrunnlaget som allerede fantes. I mandatet ble utvalget bedt om å dele utredningen i to, en del hvor dagens finansieringssystem beskrives og hvor man analyserer barnehagenes økonomi de siste fem årene. I del to ble utvalget bedt om å komme med forslag til endringer i regelverket for finansiering, herunder mulighetene for å ta opp lån i Husbanken. I mandatet heter det også at «utvalget kan komme med vurderinger til departementet om fastsettelse av sats for kapitaltilskuddet for andre halvår 2021».

Det er bemerkelsesverdig hvor stor uenighet det var i utvalget, selv i beskrivelsen av nåsituasjonen. Forslagene til utvalgets flertall går også langt utover å se på regelverket for finansiering. Det foreslår endringer i opptaksordningen for private barnehager, i kommunenes rolle overfor private barnehager, at det skal kunne skilles mellom ideelle og kommersielle barnehager, det foreslås nye krav til organiseringen av private barnehager og i barnehagenes rettigheter med hensyn til finansiering. Flertallet ønsker å avvikle deler av dagens nasjonale finansieringsordning hvor private aktører har en lovfestet rett på tilskudd av en viss størrelse.¹ Det innebærer at det ikke bare må foretas endringer i regelverket for finansiering, men også endring i barnehageloven som regulerer den rettslige stillingen private barnehager har hatt siden barnehageforliket i 2003.

Så omfattende forslag til endringer i rammebetingelsene for private barnehager egner seg ikke for utredning av et hurtigarbeidende utvalg. Derfor er det store mangler i flertallets vurderinger av konsekvensene av forslagene, både de juridiske og økonomiske, og effekter på barnehagenes kvalitet. Utvalget valgte ikke å følge opp mandatets invitasjon til å komme med konkrete innspill til fastsettelse av kapitaltilskuddet for andre halvår 2021. Trolig har det sammenheng med at utvalget valgte å gå så bredt ut på den korte tiden det hadde til rådighet.

I denne høringsuttalelsen har vi valgt kun å kommentere flertallets forslag, fordi det så radikalt vil endre situasjonen for private barnehager.

I mandatet ble utvalget bedt om at eventuelle endringsforslag skulle belyses ut fra åtte vurderingspunkter. Nedenfor er disse punktene gjengitt, sammen med vår hovedvurdering av om utvalget har fulgt dem opp

- «peke på mulige endringer/alternativer og gjøre en vurdering av hvilke effekter og konsekvenser disse vil ha for alle typer barnehager og eiere. (Det vil si små og store barnehager, enkeltstående barnehager og barnehager i konsern og barnehager med ulike typer selskapsform.)» I svært liten grad vurdert.

- «gjøre en vurdering av hvordan endringene vil stå seg over tid og gi langsiktighet og forutsigbarhet i finansieringen av private barnehager.» Ikke fulgt opp.
- «peke på hvordan endringene kan stimulere til å sikre økt kvalitet i det pedagogiske tilbudet.» Svært mangelfulle vurderinger.
- «vurdere mulighetene for å ta opp lån i det ordinære kredittmarkedet for bygging og vedlikehold av private barnehager. Utvalget skal vurdere om det foreligger markedssvikt som tilsier at man bør gjeninnføre ordningen som gir private barnehager anledning til å motta lån gjennom Husbanken.» Ikke fulgt opp, særlig ikke etter en eventuell gjennomføring av utvalgets forslag.
- «peke på hvordan endringene legger til rette for samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk i barnehagesektoren.» Svært mangelfullt behandlet.
- «vurdere om forslagene har mer- eller mindre kostnader for det offentlige. Minst ett av forslagene fra utvalget om nye regler for finansiering skal samlet sett ikke gi økte utgifter for det offentlige.» Slike regnestykker foreligger ikke.
- «utrede forslagene i tråd med minimumskravene til utredninger i punkt 2-1 i Utredningsinstruksen og veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner.» Svært mangelfulle konsekvensvurderinger.

Mangelen på konsekvensvurderinger gjør at utvalgets forslag ikke egner seg som et beslutningsgrunnlag. Det vil måtte gjennomføres langt grundigere utredninger. Dette er overraskende i og med at mandatet ba utvalget om å begrense seg til regelverket for finansiering og inviterte det til å være konkret og komme med forslag som kunne fungere som ferdige beslutningsgrunnlag.

I mandatet ble utvalget anmodet om å vurdere konsekvensene av forslagene det ville komme med ut fra minimumskravene i Utredningsinstruksen. Den korte tidsrammen departementet satte og henvisningen til minimumskravene i Utredningsinstruksen, tyder på at departementet som oppdragsgiver så for seg en langt mer begrenset utredning enn det som ble resultatet.

I følge avsnitt 2.1 i veiledningen til Utredningsinstruksen (som det vises til i mandatet) kan minimumskravene brukes når det foreslås «mindre tiltak». Ifølge veiledningen defineres det på følgende måte: «Med mindre tiltak menes tiltak der man forventer at virkningene blir små for små grupper i samfunnet.»² Forholdsmessighet er et bærende prinsipp i Utredningsinstruksen. I veiledningen angis det på følgende måte: «Det følger av utredningsinstruksens punkt 2-2 at utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig for å oppnå et godt beslutningsgrunnlag. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige man forventer at virkningene av tiltakene blir, og hvor mye tid man har til rådighet.» Det heter videre i veiledningen av «viktige prinsipielle spørsmål krever grundigere utredning», at «jo større man forventer at virkningene skal bli, desto grundigere skal utredningen være», men at «stramme tidsrammer kan gjøre det nødvendig med mindre grundige utredninger». Om stramme tidsrammer, heter det «med stramme tidsfrister menes hendelser eller frister utenfor virksomhetens kontroll som begrenser mulighetene til å forhåndsutrede tiltaket.»³

Flere av forslagene fra flertallet i Storberget-utvalget dreier seg om viktige prinsipielle spørsmål og må forventes å få store virkninger for en stor sektor som har en sentral rolle for mange småbarnsfamilier i hele landet. Tidsfristen for utvalget var satt av oppdragsgiver, og ikke bestemt

av eksterne forhold. Når utvalget valgte å komme med så omfattende og prinsipielle forslag til endringer, og ikke begrense seg til å se på regelverket for finansiering, følger det av utredningsinstruksen at minimumskravene ikke er tilstrekkelige. Det er derfor store hull og mangler i vurderingsgrunnlaget, noe vi heretter går nærmere inn på.

Private barnehager, behovstilfredstillelse og samfunnsøkonomisk effektivitet

Ved barnehageforliket i 2003 ble private barnehager invitert med for å virkeliggjøre målet om full barnehagedekning raskest mulig. Private barnehager ble gjennom lovverket økonomisk likestilt med offentlige. Det ga en økonomisk trygghet og forutsigbarhet for private aktører, slik at de massivt kunne satse på bygging av barnehager av ulike typer. Kommunene bygde også mange nye barnehager. Det synes å være liten uenighet om at dette ble vellykket. Målet om full barnehagedekning ble nådd raskt, og kvaliteten på norske barnehager er høy. Det kommer blant annet til syne i undersøkelser av foreldrenes tilfredshet. Tilfredsheten er høy, noe høyere for de private (ideelle og kommersielle) barnehagene. Beregninger tilsier også at kommunene årlig sparer betydelige beløp ved at det er et stort innslag av private aktører sammenlignet med en situasjon der alle barnehager hadde vært offentlig drevet.

Det kan være behov for justeringer i finansieringsopplegget for private barnehager, men suksessen etter barnehageforliket tilsier ikke behov for fundamentale endringer i barnehagenes rammebetingelser.

Systemet som er bygd opp i Norge, med flere tilbydere av barnehagetjenester, barnehager med flere forskjellige profiler og foreldrenes adgang til å velge barnehage, er trolig viktige årsaker til den høye foreldretilfredsheten. Nærhet, renommé og ønsker om at barna skal gå i en barnehage med en bestemt profil er nok hovedkriteriene foreldrene bruker når de skal velge barnehage. Når foreldrene kan velge, og det er flere barnehageleverandører, gir det incitament til de enkelte barnehagene om å anstrenge seg for stadig å bedre kvaliteten. Videre gir det incitament til å utvikle barnehager med spesielle profiler, som gårdsbarnehager, friluftsbarnhager, barnehager med bestemte pedagogiske profiler mv. Ut fra økonomisk teori og erfaringer, øker behovstilfredstillelsen (og dermed tilfredsheten), når brukerne kan velge leverandører ut fra det som passer dem best.

Samfunnsøkonomisk effektivitet dreier seg om å oppnå høyest mulig behovstilfredstillelse, eller høyest mulig nytte, til lavest mulig kostnad. Valgfrihet for brukerne og flere leverandører som konkurrerer med hverandre gir normalt høyere samfunnsøkonomisk effektivitet, enn om brukerne ikke kan velge og det bare er én leverandør. Flertallet i Storberget-utvalget går, med forslagene som er samlet under overskriften «lokal samhandlingsmodell», langt i retning av å redusere brukernes valgfrihet, redusere antallet tilbydere og tilbydernes incitamenter til å anstrenge seg for å gjøre forbedringer, og til å utvikle ulike profiler på barnehagene ut fra hva foreldrene ønsker.

Betydelig økt skjønn ved fastsettelsen av driftstilskuddet, adgang for kommunene til å stille detaljerte krav til driften av private barnehager, også lønns- og arbeidsforhold, adgang for kommunene til å pålegge private barnehager til å være med på spesielle satsinger som det legges opp til for

de kommunale, adgang for kommunene til å styre kapasiteten i private barnehager uavhengig av hva foreldrene ønsker, kommunal forkjøpsrett når en privat barnehage ønsker å legge ned eller eierne ønsker å selge, overføring av balanseverdien, fratrukket innskutt kapital, til kommunene hvis en barnehage legges ned, er alle elementer som trekker i retning av mindre valgfrihet og mindre variert tilbud. Det blir svært vanskelig for private aktører å drive under slike forhold.

Endringene som foreslås, vil gjøre det lite økonomisk forutsigbart for private barnehageaktører. Det inntrykket forsterkes når utvalget skriver: «En finansieringsmodell hvor private aktører får et absolutt rettskrav mot kommunen, definert av nasjonal lovgivning hva angår nivå på finansieringen, er prinsipielt uheldig.»⁴ Det rettsgrunnlaget barnehageloven gir i dag, vil flertallet avvike. De færreste private aktører vil kunne leve med at kommuner skjønnsmessig kan endre deres inntekter og sette nye betingelser for driften. Mangel på et rettslig grunnlag for inntektene vil også gi reduserte lånemuligheter i kredittmarkedet. Det vil forsterkes av en kommunal forkjøpsrett. En slik mangel på tilgang til kreditt vil ikke representere markedssvikt, men skyldes at risikoen ved å låne ut til private barnehager vil øke sterkt.

Flertallet skriver at forkjøpsretten skal baseres på markedspris. Det vil imidlertid ikke være noe marked når en kommune benytter seg av en forkjøpsrett, og dermed heller ingen markedspris. Gjennom flertallets forslag om at en kommune skjønnsmessig kan endre private barnehagers inntekter, og pålegge dem økte kostnader, kan en kommune redusere private barnehagers markedsverdi ved å gjøre dem ulønnsomme, og i realiteten tvinge frem salg. Med de endringene flertallet foreslår, får begrepet markedsverdi svært liten mening.

I dag gir barnehageloven en rettsbeskyttelse for private barnehagers inntektssituasjon. Samtidig står enhver kommune fritt til å kjøpe en privat barnehage som kommer for salg, i konkurranse med andre mulige kjøpere. Flertallet har ingen analyse av hva konsekvensene av deres forslag i sum vil bli for ulike private barnehager.

Det er også feil slik flertallet hevder, at hvis en kommune gjennomfører en økt satsing i sine barnehager, f.eks. med flere ansatte, så vil private barnehager etter dagens lovverk måtte få økt driftstilskudd selv om de ikke satser tilsvarende. Utvalget bruker det som argument for at kommunene må kunne pålegge private barnehager det samme som kommunale, og kunne utøve mer skjønn ved fastsettelsen av driftstilskuddet. Høyesterett anga i dommen (HR-2021-62-A2) at likeverdighet innebærer økonomisk likestilling mellom kommunale og private barnehager bare når tjenestene er likeverdige.⁵

Som beskrevet foran, skal private barnehager etter loven behandles økonomisk likeverdig med kommunenes egne barnehager. Private barnehager er også underlagt de samme kvalitetskrav og pedagog- og bemanningsnormer som kommunale barnehager. For at private barnehager skal kunne gå med overskudd, noe private aktører må for å kunne drive, må de drive mer effektivt på andre områder. Flere undersøkelser viser at private barnehager driver billigere enn offentlige, selv om forskjellene er redusert etter innføringen av bemanningsnormen. Private har blant annet lavere sykefravær, og greier gjennomgående å bygge til lavere kostnader enn kommunene. Det virker også som at konkurransen fra private barnehager bidrar til lavere kostnader i kommunale barnehager. Telemarksforskning skrev så sent som i 2020: «Samtidig vet vi at kommuner uten

private barnehager i gjennomsnitt har høyere kostnadsnivå enn de kommunene som har private barnehager.»⁶

Konkurranse gjør at aktørene gjør hverandre bedre, både til å levere bedre tjenester og til å bli mer kostnadseffektive. Konkurranse fra private gir også mer bevissthet om kostnader og effektivitet i offentlige barnehager. På den måten sikrer en modell med konkurranse vanligvis en høyere samfunnsøkonomisk effektivitet enn en modell uten konkurranse.

I flertallets forslag er det ingen vurdering av hvordan deres modell langt på vei vil fjerne grunnen til at private og offentlige barnehager, gjennom et innslag av konkurranse, lærer av hverandre for å bli bedre. Utvalget hevder at deres modell er mer samfunnsøkonomisk effektiv. Det er en påstand uten analyse eller sannsynlighetsgjøring.

Lokale behov og preferanser

Flertallet argumenterer for at deres forslag vil styrke lokaldemokratiet, fordi makten og styringen skal overføres til kommunene. Flertallets modell vil som nevnt blant annet innebære at kommunene får makt til å definere størrelse og lengde på tilskudd, at kommunene vil få forkjøpsrett, og at kommunene kan innføre lokale forskrifter. Kommunene vil også få anledning til å prioritere ideelle. Men flertallet ser ikke ut til å ha vurdert mulige negative konsekvenser av at kommunene gis større adgang til å styre også private barnehager og bestemme finansieringen.

Flertallet skriver: «En finansieringsmodell som gir den enkelte kommune et større ansvar for å utforme sitt barnehagetilbud, basert på rettslig sett velbegrunnede objektive kriterier, vil ivareta lokale behov og preferanser. Modellen legger opp til god samhandling mellom kommunen og private barnehager, og flertallet mener at dette vil styrke tilbudet til alle kommunens barn.»⁷ Men skiftende politiske føringer i hver enkelt kommune kan bidra til å svekke ivaretagelsen av lokale behov og preferanser. Ideologi kan komme til å gå på bekostning av tilbudet til kommunenes barn og foreldre. I Tønsberg er det rundt 30 barnefamilier som ikke har fått barnehageplass i lokalmiljøet.⁸ Familiene ønsker barnehage i nærområdet, men har i stedet fått tilbud om plass en halvtimes kjøretur unna (hver vei). Private aktører har lenge forsøkt å etablere barnehage i nærområdet, men på grunn av flertallet i kommunestyrets vedtak om at hovedvekten av barnehagene skal være offentlig eid og drevet, får de ikke lov. Dette er et illustrerende eksempel på hvordan rådende politisk holdning fra lokale myndigheter går direkte utover innbyggernes behov og preferanser, og svekker barnehagetilbudet.

Det er også slik at man fratrar private barnehager forutsigbarheten, da man er avhengig av kommunene for å få rett til tilskudd. Trolig betyr det en stopp i nyetablering av kommersielle barnehager i Norge og nedbygging av eksisterende. Det vil også bli større usikkerhet i rammebetingelsene for ideelle barnehager. For hvem vil investere med så lite forutsigbare rammevilkår? Et nytt flertall i en kommune kan bety totalt endrede rammevilkår for de private barnehagene i kommunen. Raskt voksende lokalmiljøer, slik som i Tønsberg, hvor etterspørselen etter plasser endres raskt, har behov for den fleksibiliteten som private leverandører bidrar med. Offentlige aktører har mye vanskeligere for raskt å skalere sin virksomhet opp og ned. Videre kan økt makt til kommunene

gå utover foreldrenes innflytelse og valgfrihet, fordi det åpnes for at en kommune kan pålegge en privat barnehage som foretrekkes av foreldrene å redusere kapasiteten for å fylle opp kapasiteten i en offentlig barnehage.

Kvalitetsutvikling

Flertallet er opptatt av at de store kjedene har fått større markedsandeler de siste årene, og at enkelte av disse synes å ha hatt større overskudd enn mindre aktører. Som på mange andre områder, er det trolig en viss stordriftsfordel innen barnehagesektoren, og større aktører har bedre muligheter til kvalitetsutvikling enn mange mindre aktører. Slike vurderinger mangler i flertallets forslag.

Det er liten tvil om at mye av kvalitetsutviklingen i barnehagesektoren de siste tiårene har vært drevet av store og mellomstore private barnehageaktører. Dette gjelder forhold som pedagogisk innhold, konseptbarnehager, åpningstider, fokus på mat, kurs- og kompetanseutvikling for ansatte og kommunikasjon med foreldre. Dette har skjedd som følge av at noen aktører, særlig de store kjedene, har nådd en størrelse hvor det har vært mulig å frigjøre ressurser til å jobbe systematisk og målrettet med konsept- og kvalitetsutvikling. Dagens modell innebærer at disse barnehagene må konkurrere om å bli valgt av foreldrene, og det ansporer også andre barnehager til å heve kvaliteten.

Forslaget om at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt vil trolig gi de større aktørene mindre muligheter til å sette av ressurser til kvalitetsutvikling. Kravet om eget rettssubjekt innebærer betydelige økte kostnader, både etableringskostnader og årlige merkostnader. Hver enkelt barnehage vil for eksempel måtte utarbeide selvangivelse, eventuell årsberetning, årsregnskap, noteopplysninger og aksjonærregisteroppgaver, i tillegg vil hvert enkelt rettssubjekt få merkostnader tilknyttet organisasjon og ledelse ved gjennomføring av styremøter og generalforsamlinger, utarbeidelse av styreprotokoller og generalforsamlingsprotokoller og styrehonorar. Når hver enkelt barnehage må dekke disse kostnadene, forsvinner flere av fordelene ved å være organisert i større enheter – og det blir mindre ressurser til kvalitetsutvikling. Mindre av inntektene vil gå til barna. Kravet om eget rettssubjekt vil gi private barnehager kostnader som kommunale barnehager ikke har, noe som tilsier at driftstilskuddet ikke kan påregnes å ville øke tilsvarende. Det er videre slik at kjeder ofte finansierer barnehager som går med underskudd med overskudd fra sine øvrige barnehager. En innføring av krav om egne rettssubjekter vil kunne vanskeliggjøre dette og vil kunne føre til at flere barnehager må stenge. Det må påregnes å gå ut over både kvalitet og tilbud.

Forslaget om at hver barnehage skal være et rettssubjekt har også tidligere vært foreslått overfor departementet. Det begrunnes med økonomiske kontrollhensyn. Man kan langt på vei få samme innsyn og kontroll gjennom utvidet rapportering og krav om at et barnehageselskap ikke skal drive med annen virksomhet inne i samme juridiske enhet. Utvalgets flertall har en mangelfull vurdering av konsekvensene av forslaget, og dermed også en mangelfull avveining av mulige gevinster opp mot kostnader og uheldige utslag. Et slikt krav kan også føre til tilpasninger som til dels kan redusere oversikten over pengestrømmene. Eiendommene kan bli skilt ut i egne selskaper. Det samme kan gjelde fellesfunksjoner for barnehagene i et konsern, og det vil kunne bli

incitamentet til å slå sammen barnehager til store enheter fremfor å ha mindre enheter mer desentralisert.

I dag er det statlig bestemte regler og finansieringssystemer som regulerer rammene til private barnehager. Det betyr at barnehagekjeder kan la den enkelte barnehage fokusere på barna og driften av barnehagen. De har en felles sentraladministrasjon som sørger for administrativ støtte og hjelp til å følge lover og regler og økonomistyring. I en rapport om evaluering av arbeidet med kvalitet i barnehagesektoren trekkes det frem at små enkeltstående private barnehager kan være avhengige av å tilhøre et større nettverk for å kompensere for beskjedne styrings- og utviklingsressurser hos eier.⁹ Med forslaget fra utvalgets flertall legges det opp til forskjellige regler og retningslinjer i landets kommuner. Som et resultat av dette blir det langt vanskeligere å drive barnehager på tvers av kommunegrensene og å være organisert i større enheter. Mye av kvalitetsutviklingen som har skjedd i sektoren de siste tiårene, blant annet som følge av at noen kan drive med stordriftsfordeler, vil trolig forsvinne, dersom forslagene fra utvalgets flertall følges. Det er underlig at flertallet i utvalget overhode ikke drøfter slike sannsynlige negative effekter på samfunnsøkonomisk effektivitet og kvalitetsutvikling av sine forslag. Særlig når flertallet i generelle ordelag er opptatt av samfunnsøkonomisk effektivitet og kvalitet.

Mangfold

Mangfoldet i sektoren blir ikke nødvendigvis mindre med kommersielle kjeder med på laget, slik flertallet ser ut til å mene. Det ville kunne være uheldig, dersom alle private barnehager tilhørte en eller to kjeder. Slik er det ikke, og kommunalt drevne barnehager vil i tillegg bidra til at det er flere tilbydere. Mangfold ivaretas også ved at det finnes konseptbarnehager, eksempelvis naturbarnehager, musikkbarnehager, gårdsbarnehager og idrettsbarnehager, samt barnehager med forskjellige pedagogiske profiler, slik som Montessoribarnehager, Steiner-barnehager og tro- og livssynsbarnehager. Flere av profilbarnehagene drives på en effektiv og god måte av noen av de store kjedene.

Utvalget skriver selv: «Det er 1445 barnehager som oppgir at de har en profil som legger føringer for det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Av disse er det 495 (9 prosent) som oppgir at de er friluftsbarnhage eller friluftsavdeling (den vanligste profilen). Tre av fire profilbarnehager er private. Det kan registreres inntil to profiler; 1 069 private barnehager har registrert 1 219 profiler og 374 kommunale barnehager har registrert 426 profiler. Også blant barnehager som er en del av et større felleskap, enten det er en kommune eller større eller mindre private barnehagekjeder, kan det innholdsmessig være et stort mangfold av ulike tilbud. For eksempel er det mange ulike profilbarnehager blant barnehagene i de større kjedene.»¹⁰ I de store kjedene finnes det konseptgrupper, som omfatter flere enkeltstående barnehager. Solkollen-gruppen (21 barnehager) i Læringsverkstedet er for eksempel en konseptgruppe med utvidet formål (§1a).¹¹

Over tid vil trolig en stor andel av dagens private barnehager forsvinne med flertallets forslag, fordi økonomien og tilskuddene i mange kommuner ikke vil bli på et bærekraftig nivå. Allerede i dag går over 1/3 av de private barnehagene med underskudd. Andelen har økt fra ¼ i løpet av få år. Når private barnehager legger ned, vil driften i de fleste tilfellene måtte overtas av kommunene,

ikke av andre private eller ideelle organisasjoner. Når kommuner overtar barnehager fra kirken eller andre typer profilbarnehager som ikke klarer å drifte lengre, blir disse svært ofte til en ordinær kommunal barnehage og mister sin profil. Bredden og mangfoldet i barnehagetilbudet blir fattigere. Med lavere inntekter, høyere kostnader og mindre forutsigbare rammebetingelser, reduseres mulighetene for at profilbarnehager i stedet blir overtatt av en konseptgruppe i en kommersiell kjede. De vil trolig selv heller måtte innskrenke. Konsekvensene kan bli at de lokale særpregene for barnehager blir borte.

Det er i dag mer mangfold i sektoren med kommersielle kjeder med på laget. Færre eiere er ikke ensbetydende med mindre mangfold i tilbudet.

Preferering av ideelle

Flertallet mener at den enkelte kommune skal kunne «bestemme at nye barnehager enten skal være drevet kommunalt eller av private ideelle».¹² Kommunene skal altså få anledning til å prioritere ideelle aktører. Men utvalget problematiserer i svært liten grad at det i praksis kan være vanskelig å avgrense ideelle barnehageaktører fra kommersielle.

En stiftelse, som ofte er organisasjonsformen til ideelle aktører, må tilbakeføre overskuddet til formålet. Men ideelle aktører kan også være aksjeselskaper. For å være et ideelt aksjeselskap må det sosiale formålet komme tydelig til uttrykk i formålsbeskrivelsen, og vedtektene må inneholde bestemmelser om at det ikke kan utbetales utbytte. Et ideelt aksjeselskap registreres ikke som en egen organisasjonsform, men som vanlig næringsdrift. Et slikt aksjeselskap kan med andre ord selges. I barnehagesektoren er det ofte ved salg av virksomhet, eller deler av den, at eiere har tjent mest penger. For eksempel kjøpte Filadelfia-menigheten i Kristiansand sin første barnehage i 2001 for 1,6 millioner kroner, og den overtok samtidig et lån på 9,4 millioner kroner. Senere ble barnehagen utvidet, og det ble bygget tre nye barnehager. Da virksomheten ble solgt i 2016, fikk menigheten en gevinst på om lag 90 millioner kroner for de fire barnehagene – deler av inntektene ble investert i et 23.000 kvadratmeter stort bygg i Kristiansand sentrum, som blant annet omfattet et kongressenter, leiligheter, hotellrom, næringslokaler og kontorer.¹³

Ideelle aktører kan være organisert som store konserner, med flere selskaper som opererer innenfor en rekke forskjellige områder. Et slikt eksempel er kirken. I Bergen la Den norske kirke alle barnehagene inn i et aksjeselskap som drev med fortjeneste. Overskuddet fra barnehagedriften ble deretter brukt til å dekke kirkelig aktivitet i byen.¹⁴ Deler av offentlige midler til barnehagedrift ble altså brukt til andre kristne formål.

Disse to eksemplene viser hvordan ideelle aktører, som har skattemessige fordeler, kan opptre kommersielt, det vil si med mål om å tjene penger. Ideelle kan ha kommersiell aktivitet i andre deler av virksomheten. Ideelle kjøper kommersielle kontrakter, og de kan være underleverandører til kommersielle aktører. De glidende overgangene mellom kommersiell og ideell drift er altså mange. Utvalget problematiserer ikke slike overganger, selv om flertallet tar til orde for at kommuner skal få mulighet til å prioritere ideelle barnehager fremfor andre private.

Kapital- og pensjonstilskuddet

Flertallet har et kort og nokså generelt forslag når det gjelder kapitaltilskuddet. Det foreslås at kommunene kan velge å fastsette kapitaltilskuddet, men også at de kan bruke en nasjonal sats som ikke varierer med alderen på byggene. Vi støtter forslaget om at kapitaltilskuddet gjøres uavhengig av byggenes alder. Ellers er forslaget så knapt og lite konkret at det er vanskelig å vurdere det nærmere.

Utvalgets rapport har et lengre kapittel om dagens pensjonstilskudd til private barnehager, og gjennomgang av pensjonsutgiftene til private- og kommunale barnehager. Utvalget har ikke maktet å bli enige om hva som er de faktiske forhold i dag når det gjelder private barnehagers pensjonskostnader. Et hurtigarbeidende utvalg som dette burde i det minste ha blitt enige om hva som er faktagrunnlaget. Når dette ikke er tilfellet, er det også vanskelig å bli enige om hvordan tilskuddssystemet bør være.

Flertallet foreslår et system hvor den enkelte private barnehage får dekket sine faktiske pensjonsutgifter, oppad begrenset til pensjonsutgiftene til barnehagene i kommunen. Ifølge rapporten varierer pensjonsutgiftene mye, både mellom kommuner og mellom private barnehager. Det er imidlertid ingen data eller analyse av om det er samvariasjon mellom pensjonsutgiftene til de kommunale og private barnehagene i kommunene. Det vi si om det er slik at det i kommuner hvor pensjonsutgiftene til private barnehager er høye, så er også pensjonsutgiftene til de kommunale høye, og omvendt. Dette vil ha betydning for hvordan taket flertallet foreslår for refusjon til private barnehager (pensjonsutgiftene i kommunens egne barnehager) vil slå ut. Hvis det i flere kommuner er slik at pensjonsutgiftene til de kommunale barnehagene er relativt lave mens de er relativt høye i private, kan det gi til dels betydelig underdekning av utgiftene til de private. Det er en betydelig mangel at dette ikke er analysert.

Som påpekt innledningsvis, må de ulike tilskuddsordningene, pensjonstilskuddet, kapitaltilskuddet og driftstilskuddet, sees i sammenheng. Ifølge flertallet skal driftstilskuddet kunne tilpasses av hver enkelt kommune, pensjonstilskuddet skal være regningsbasert, men med et tak, og kapitaltilskuddet kan enten bli fastsatt av den enkelte kommune eller følge en nasjonal sats som ikke skal synke med alderen på byggene. Hvordan kapitaltilskuddet ellers skal beregnes er høyst uklart. Med så mange løse tråder og stor grad av skjønn tildelt de enkelte kommuner, blir det umulig å vurdere hva den samlede effekten på barnehagenes inntekter blir.

Som tidligere utredninger utarbeidet for departementet, bærer også denne preg av at hver tilskuddsordning, og forslag ellers, sees hver for seg, uten at det gjøres noen analyse av de samlede effektene på private barnehagers økonomi.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Når så mye i flertallets forslag legger opp til økt adgang for kommunene til skjønnsmessig fastsettelse av tilskudd og lokale forskrifter, blir det også vanskelig å anslå de økonomiske konsekvensene av endringene for private barnehager. Overordnet hevder likevel flertallet at «samlet vil modellen være tilnærmet provenynøytral på kommunenivå og nasjonalt nivå».¹⁵ Videre

at det vil bli en viss omfordeling fra store til små barnehager. Flertallet skriver at forslagene deres vil redusere lønnsomheten til private aktører, og at de minst effektive aktørene ikke lenger vil ha grunnlag for lønnsom drift. Det er ingen vurdering av hvilke konsekvenser det vil ha. De som ikke kan drive lønnsomt, vil måtte avvikle. Det er ikke vurdert hvilke konsekvenser det kan ha for kommunenes utgifter. Det vil avhenge av om de private barnehagene som eventuelt må legge ned, er mer eller mindre effektive enn de kommunale. Dette sier utvalget ingenting om. Endringene i rammebetingelsene vil med flertallets forslag bli så store at enda flere private barnehager velger å avvikle. Det er ingen vurderinger av dette.

Flertallet viser til omtale i regjeringens budsjett dokumenter om at produktiviteten i barnehage-sektoren har gått ned. Innføringen av bemannings- og pedagognorm har nok bidratt til det. En tilskuddsmessig favorisering av mindre barnehager vil også bidra til lavere produktivitet. Flertallet vurderer ikke dette.

På flere av punktene under økonomiske og administrative konsekvenser, pekes det på økte administrative kostnader for kommunene. Det blir også økte kostnader for private aktører hvis de må organisere hver barnehage som et rettssubjekt. Dette vil redusere produktiviteten i sektoren, og gjør at en mindre del av pengene som brukes på barnehager kommer barna til gode. Flertallets anslag for kostnadene, både engangskostnadene og de årlige, ved at hver barnehage skal være et rettssubjekt, baseres på beregninger som tidligere er foretatt av revisjons- og konsulentfirmaet BDO. Flertallet hevder at disse kostnadene oppveies av «den store samfunnsøkonomiske gevinsten av tiltaket».¹⁶ Dette er en påstand som ikke belegges. Det er heller ikke belegg for en slik påstand i BDOs beregninger. BDO viser til at spørsmålet om merkostnadene oppveies av fordelene avhenger av myndighetenes vektlegging av fordelene, noe som ikke kan angis med tall.¹⁷

I utformingen av sine forslag kan ikke flertallet ha lagt særlig vekt på at det bør være mest mulig effektive rammebetingelser for barnehagesektoren.

Om kommunal forkjøpsrett skriver flertallet: «Forslaget innebærer ikke vesentlige administrative eller økonomiske konsekvenser for private barnehager.»¹⁸ Dette er en helt uforståelig vurdering. Som vi har påpekt foran, vil en kommunal forkjøpsrett redusere verdien på en barnehage. Særlig når det kombineres med at den enkelte kommune skal kunne fastsette tilskuddene med et betydelig innslag av skjønn, og at akkumulerte aktiva i en barnehage utover innskutt kapital skal tilbakeføres kommunen når barnehager nedlegges. Forslaget om kommunal forkjøpsrett vil ha store økonomiske konsekvenser for private barnehagers muligheter for drift og lånefinansiering. Dersom det offentlige skal overta en rekke private barnehager, er det dessuten stor risiko for at dette vil føre til svikt i barnehagetilbudet og svekket kvalitet.

I rapporten savnes det vurderinger av om det juridisk er adgang til å gjennomføre flere av utvalgets forslag. Private barnehager har, siden barnehageforliket i 2003, basert sin drift og investeringer på en rett til økonomisk likebehandling med kommunale barnehager. Etter snart 20 år, er dette en rett som uten videre bare kan fjernes når det kan rive bort hele grunnlaget for videre drift? Hvordan står dette seg i forhold til den grunnlovsmessige retten til full erstatning, når det også innføres kommunal forkjøpsrett og et krav om at aktiva minus innskutt kapital i

barnehager som legges ned skal tilbakeføres til kommunen? Det kan også støte mot menneskerettsbestemmelsene i EMK slik disse er tatt inn i norsk lov.

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 bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemelding, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatterne på steinar@civita.no, aslak@civita.no eller civita@civita.no.

Sluttnoter

- 1 Side 153 i rapporten
- 2 Se avsnitt 2.1.1 i Veiledningen til utredningsinstruksen. <https://dfo.no/fagomrader/utredning/veileder-til-utredningsinstruksen/2-krav-til-innhold-i-beslutningsgrunnlaget/2-1-minimumskrav-til-utredning>
- 3 Se avsnitt 2.2 i Veiledningen til utredningsinstruksen. <https://dfo.no/fagomrader/utredning/veileder-til-utredningsinstruksen/2-krav-til-innhold-i-beslutningsgrunnlaget/2-2-omfang-og-grundighet>
- 4 Se side 158 i rapporten
- 5 Utdrag dommen (HR-2021-62-A2): «Driftstilskuddet er knyttet til ordinære driftsutgifter, det vil si basistilbudet i barnehagen. Tilbud til barn med særlige behov faller utenfor denne rammen og finansieres ved særlige tilskudd. De private barnehagene skal ikke stilles dårligere økonomisk enn de kommunale barnehagene, men heller ikke bedre. Kravet til likeverdighet innebærer følgelig at det må ses hen til innholdet av barnehagetilbudet. Ot.prp.nr.76 (2002–2003) nevner som eksempel at den kommunale barnehagen har lengre åpningstid enn den private. I et slikt tilfelle er ikke tilbudene likeverdige, og dette kan begrunne et lavere driftstilskudd til den private barnehagen. Det avgjørende er at likeverdige tilbud behandles likt ved fastsettelsen av tilskuddet til de private barnehagene.»
- 6 Telemarkforskning v/Trond Erik Lunder: «Nasjonale satser til private barnehager 2021», TF-notat nr. 17/2020. Side 3.
- 7 Side 152 i rapporten
- 8 <https://www.tb.no/smabarnsfamiliene-bor-pa-vear-men-ma-dra-til-eik-for-a-levere-i-barnehagen-hadde-ikke-flyttet-hit-hvis-vi-visste-det/s/5-76-1540890?&session=036629ce-cd72-42d2-845e-3a4a63eb5769>
- 9 Trøndelag forskning og utvikling: «Evaluering av arbeidet med kvalitet i barnehagesektoren», TFoU–rapport 2019:9
- 10 Side 73-74 i rapporten
- 11 <https://laringsverkstedet.no/konseptbarnehager/solkollen>
- 12 Side 159 i rapporten
- 13 <https://www.dn.no/utdannelse/barnehagegevinst-pa-en-halv-milliard/2-1-155623>
- 14 <https://www.dagensperspektiv.no/leder/2019/ideelle-opptrer-som-kommersielle>
- 15 Se side 188 i rapporten
- 16 Side 193 i rapporten
- 17 Se drøftingen i kapittel 7 i rapporten
- 18 Se side 191 i rapporten