

## Ny regulering av private barnehager?

### Sammendrag

Regjeringen har sendt forslag til endringer av barnehageloven på høring med frist 26.07.19. Høringsnotatet dokumenterer at de store kommersielle barnehagekjedene vokser og at barnehagesektoren er lukrativ for kommersielle eieres profitt. Regjeringens analyse av dette er at sektoren lider av markedssvikt.

For velferdsstaten mener at barnehage ikke er egnet for markedet og at målet må være en barnehagesektor der alle pengene kommer barna til gode, der ingenting går til privat eierprofitt eller finansspekulasjon. Regjeringens forslag til endringer i barnehageloven er flikking på et system som trenger full reparasjon og vil på noen punkt øke problemene i sektoren.

Om alle regjeringens forslag fremmes og vedtas vil det fortsatt være store fortjenester i sektoren. Lite gjøres for å bregreanse anledning til å ta ut overskudd fra barnehagene. Forslagene vil også samlet sett være en svekkelse av det lokale selvstyret og lokalsamfunnenes mulighet til å styre og utvikle barnehagesektoren.

Det mest dramatiske forslaget er at regjeringen vurderer å gjeninnføre fri etableringsrett for nye private barnehager, dvs. kommunal finansieringsplikt for nye private barnehager. Dette er helt feil medisin i en situasjon der de fleste kommuner har full barnehagdekning og der flere kommuner allerede har overetablering. Ved fri etableringsrett overføres kontrollen over barnehagetilbudet fra demokratiske vedtak i kommunen til de kommersielle barnehagenes profittstrategier.

Regjeringens forslag vil også endre den kommunale og demokratiske kontrollen med de eksisterende private barnehagene ved at tilsyn av økonomiske tilskudd flyttes fra kommunen til departementet, vedtak om nye forskrifter flyttes fra regjeringen til departementet, og behandling av søknader om dispensasjoner for bemanning, utdanningskrav og språkkompetanse flyttes fra kommunene til fylkesmannen. Kommunene står da kun igjen med finansieringsplikten og tilsyn med kvalitet. Kommunene skal også vurdere etablering av nye barnehager, men det er departementet som til slutt avgjør om kommunen har vektige grunner for avslag til nye private barnehager.

I dette notatet gjennomgår vi de viktigste forslagene fra regjeringen, og kommer med våre forslag til ny barnehagelov der man regulerer privat barnehagerdrift slik at alle pengene kommer barna til gode og styrker det lokale handlingsrommet til å bestemme kommunens barnehagestruktur.

1. Innledning .....	3
2. Den private delen av barnehagesektoren.....	4
Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering .....	5
Variasjoner i økonomiske resultater .....	6
Tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager .....	6
3. Tildeling av tilskudd til nye barnehager .....	6
4. Kommunal prioritering av ideelle barnehager .....	7
5. Beregning av driftstilskudd til private barnehager .....	7
6. Beregning av tilskudd til pensjoner i private barnehager .....	8
7. Forbud mot annen virksomhet i samme rettssubjekt .....	10
8. Bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling .....	11
9. Forbud mot å ta opp lån utenom finansforetak .....	12
10. Ansvar for økonomisk tilsyn .....	12
11. Hjemmel til å få nødvendige opplysninger for tilsyn .....	13
12. Reaksjoner på brudd på regelverket om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling .....	14
13. Ansvar for dispensasjon fra bemanningskravene .....	15
14. Krav om stedlig leder og vikarbruk .....	15
15. Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer ..	16
16. Forholdet til EØS- regelverket .....	16
17. Økonomiske og administrative konsekvenser .....	17
18. Merknader til lovforslaget - en konklusjon .....	18

## 1. Innledning

Regjeringen har sendt barnehageloven på høring med frist 26.07.19. I dette notatet gir vi våre analyser av regjeringens lovforslag og høringsdokument.

I høringsnotatet<sup>1</sup> vises det til en rekke rapporter avgitt til Kunnskapsdepartementet, som dokumenterer at de store kommersielle barnehagekjedene vokser og at barnehagesektoren er lukrativ for kommersielle eieres profitt. Selv om virkelighetsforståelsen om hvor kommersialisert barnehagesektoren har blitt er til stede hos regjeringen, foreslås få tiltak som vil endre situasjonen slik at pengene går til formålet og det blir mindre rom spekulasjon med barnehageløyver. Forslagene vil heller ikke gi bedre offentlig styring med sektoren.

Det er ifølge høringen markedssvikt i sektoren. Barnehager har blitt spekulasjonsobjekt. En stor andel av de offentlige tilskuddene og foreldrebetalingen går til privat profitt, istedenfor til barnehagedrift. Likevel fremmer ikke regjeringen forslag som vil endre vesentlig på dette. Om regjeringens forslag fremmes og vedtas vil det fortsatt være store fortjenester i sektoren. Forslagene vil også samlet sett være en svekkelse av det lokale selvstyret og lokalsamfunnenes mulighet til å styre og utvikle barnehagesektoren.

For velferdsstaten mener at målet må være en barnehagesektor der alle pengene kommer barna til gode og ingenting går til privat eierprofitt og finansspekulasjon. Regjeringens forslag til endringer i barnehageloven er flikking på et system som trenger full reparasjon. Det foreslås riktig nok at det skal bli egen paragraf om at «offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode», men det presiseres at det er en formålsbestemmelse, ikke et selvstendig rettslig krav (s.108).

### I høringsnotatet vurderer departementet:

- Om det skal bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager.
- Om kommunen skal få lovhjemmel til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd.
- Om det skal gjøres endringer i beregningen av driftstilskuddet til private barnehager.

### Departementet foreslår:

- At tilskuddet til pensjoner i private barnehager nedjusteres, slik at færre private barnehager får tilskudd til pensjonsutgifter de ikke har.
- At det innføres forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten. Det innføres samtidig krav om at hver barnehage skal være selvstendig rettssubjekt.
- At kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, tydeliggjøres i loven.
- Å lovfeste at private barnehager ikke kan ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak.
- At ansvaret for å føre økonomisk tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager blir lagt til departementet, delegert til Utdanningsdirektoratet.
- At det innføres en lovhjemmel som gir departementet rett til innsyn i dokumentasjon hos eier eller nærstående eier dersom slikt innsyn er nødvendig for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager
- At ansvaret for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene i barnehageloven enten blir lagt til fylkesmannen eller at det lovfestes at kommunen skal legge denne oppgaven til et uavhengig organ i kommunen.
- At det innføres en hjemmel i barnehageloven til å fastsette forskriftsbestemmelser om meldeplikt for private barnehager ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer.

<sup>1</sup> Høring av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager), 26.04.2019, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-ny-regulering-av-private-barnehager2/id2641852/>

## 2. Den private delen av barnehagesektoren

Regjeringen ber om høringsinstansenes syn på om forslagene til regelverksendringer samlet sett gir grunnlag for å utvikle en barnehagesektor med et mangfold av barnehager, gode driftsvilkår for ulike typer eiere og hvor offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode. Regjeringen ber også om høringsinstansenes syn på hvor inngripende endringene samlet sett vil være for kommunene og barnehagene.

En overordnet vurdering er at virkelighetsbeskrivelsen som gis i denne delen av høringsnotatet i all hovedsak er korrekt, men at tiltakene departementet foreslår samlet sett ikke vil løse problemet med at det i dag er mulig å oppnå betydelig privat fortjeneste på offentlig finansiert barnehagedrift. Tiltakene departementet foreslår vil samlet sett være en svekkelse av det lokale selvstyret, og redusere lokale myndigheters mulighet til å styre og utvikle barnehagesektoren. Dette kan samlet svekke den offentlige forvaltningen med barnehagesektoren, ikke styrke den.

Flere av forslagene/vurderingene om å flytte myndighetsoppgaver ut av lokalsamfunnet, støttes av Private Barnehagers Landsforbund (PBL) og har vært ønsket fra Høyre og FrP over flere år, men det er først nå departementet knytter statliggjøringen så sterkt til argumentet om økt offentlig kostnadskontroll i sektoren. Det er imidlertid lite trolig at tiltak kommersielle sektor har støttet i årevis er det som skal til for å få styrket offentlig forvaltningskontroll over barnehagesektoren.

Problemstillingen har klare paralleller andre steder. I Sverige har eksempelvis næringslivs- og arbeidsgiverorganisasjoner knyttet til kommersielle velferdsbedrifter lenge vært pådrivere for å ta fra kommunene oppgaver med argumentasjon om konkurransenøytralitet, ofte omtalt som «likebehandling». Premisset for departementets høringsnotat er at regjeringen «*vil videreføre likebehandlingen av kommunale og private barnehager*» og «*videreutvikle finansieringssystemet slik at tilskuddene i noe større grad enn i dag gjenspeiler kostnadene i barnehagene*». (s 17)

Problemet med en slik videreføring er at det ikke er riktig at private og kommunale barnehager i dag likebehandles. Det skyldes at finansieringssystemet legger opp til å likebehandle helt ulike aktører. Pensjon er riktig nok holdt utenfor, men heller ikke pensjonsspørsmålet likebehandles. Resultatet er at sektoren i dag lider under markedssvikt slik det også kommer frem av forskningen og rapportene som gjengis i høringsnotatet. Revisjonsfirmaet BDO har dokumentert for Kunnskapsdepartementet at seks kommersielle barnehagekonserns andel av det private markedet i antall barn har økt fra 11 til 32 prosent mellom 2007 og 2016 (s.11)

I regjeringens definisjon av *mangfold og valgfrihet* (se. f.eks s. 16) inngår kommersiell barnehagedrift med formål om finansiell avkastning til private eiere. Regjeringen stadfester et ønske om et mangfold av eierformer. Det står ikke tydelig hva som er formålet med variasjon av eiere, og i så fall hvordan regjeringen vil styre utviklingen med at kommersielle kjeder og finansielle oppkjøpsfond har styrket sin posisjon på bekostning av ideelle eiere.

Det er svært lite inngripende når regjeringen oppgir at den kun vil *at tilskuddene i noe større grad enn i dag skal gjenspeile barnehagenes kostnader*. BDO dokumenterer at de store blir større - det blir altså mindre mangfold. Hva angår valgfrihet vil nærhet til barnehagen ofte være overordnet for foreldrene.

Skal det sikres at foreldrebetaling og kommunale tilskudd skal gå til barnehagedriften, kreves en endring i den politiske forståelse av hva mangfold og valgfrihet er, og hvordan det best oppnås. Barnehagesektoren må drives av kommunale barnehager og private barnehager som driver ikke-kommersielt, også kalt non-profit eller ideelt. Endringer av barnehageloven må ta sikte på utfasing

av kommersielt eierskap. Private investeringer, som ikke allerede er kompensert for, må kompenseres i en overgangsordning.

Barnehager som er kommunale, ideelle, foreldreeide, stiftelser, enkeltstående eller del av et stort kommersielt konsern og/eller eier av finansielle oppkjøpsfond, kan ikke behandles likt i barnehageloven og finansieringssystemet. Det er antakelse om likebehandling som har ført til den situasjonen vi har i dag. Departementet skriver: «*Siden barnehagesektoren snart er utbygd, har private barnehager blitt et knapphetsgode med en varig og sikker kontantstrøm fra offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Det gjør at private barnehager er et interessant investeringsobjekt for ulike investorer*» (s.15)

Finansieringssystemet må endres og kommersiell drift utfases dersom resultatet skal bli et reelt mangfold i barnehagesektoren og penger bevilget til barnehagedrift skal gå til dette og ikke privat profitt.

### Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering

Barnehageforliket ble inngått i 2003. Private aktører som ønsket å bygge barnehager fikk et investeringstilskudd, full momskompensasjon og gunstige lån i Husbanken. Flere private aktører fikk også billige tomter fra kommunene (s. 9). I høringsnotatet står det om disse gunstige ordningene:

«*De økonomiske støtteordningene som ble opprettet for at private aktører skulle engasjere seg i barnehagedrift, kan i dag realiseres og tas ut av barnehagene ved salg. Når barnehagene blir solgt, kan eierne også realisere opptjent egenkapital.*» (s.14)

I en rapport til Kunnskapsdepartementet har BDO dokumentert at markedsandelen til de seks største aktørene målt i antall barn har økt fra rundt 11 prosent av det private barnehagemarkedet i 2007 til nærmere 32 prosent i 2016. Samme rapport viser at samlet opptjent egenkapital har vokst fra under 500 millioner kroner i 2007 til nesten 4 milliarder kroner i 2016. Kartleggingen underbygger at det generelt er høy gjeldsgrad i den private delen av sektoren. (Rapporten gjengis på side 11-14 i høringsnotatet). I høringsnotatet (s 15) påpekes det at: «*Den høye gjeldsgraden i sektoren kan også indikere at noen private barnehager kan ha tatt opp lån til andre formål enn barnehagedrift.*» Dette er en forsiktig antydning, som forsterkes av Bjerkans analyse for Kunnskapsdepartementet (s. 62). Samlet sett viser kartleggingen at de største konsernene lånefinansierer virksomheten i større grad enn øvrige aktører. Rapporten inneholder også eksempler på aktører som tar i bruk andre låneinstrumenter enn vanlige banklån, og som har en lite oversiktlig struktur på lån og egenkapital (s. 13)

Bildet både BDO og Bjerkans rapport etterlater er også bekreftet i mediene. I en artikkel i Aftenposten 23.4.18 ble disse opplysningene gjengitt:

«*Trygge Barnehager AS er en av Norges aller største kjeder av private barnehager og består av 199 heleide og én deleid barnehage. ( ) Eierne av konsernet Trygge Barnehager AS har tatt ut over 900 millioner kroner fra barnehagene og investert pengene i andre prosjekter, i Norge og i utlandet. Nesten like mye er tapt i oljevirkosomhet. ( ) Utførselen av penger ser ut til å ha vært særlig stor i årene fra 2009 til 2013. I 2015 og 2016 gikk det meste av virksomheten utenom barnehagene med store tap. Gjennom et salg av barnehagene innad i konsernet i 2015 ble skapt stor formell avstand mellom barnehagene og selskapene der barnehagepengene er investert. Barnehagenes eierselskap er tungt lastet med gjeld og nesten helt uten egenkapital.*»

I regjeringens problembeskrivelse fremgår det at de store barnehagekjedene er hovedårsaken til at mye av de offentlige tilskuddene og foreldrebetalingen ikke går til barnehagedriften, men til

eierprofitt og finansspekulasjon. Profitten oppnås blant annet ved oppbygging av verdier som realiseres ved salg og i låneopptak til næringsinvesteringer foretatt med sikkerhet i barnehagene.

### Variasjoner i økonomiske resultater

Departementet viser til Telemarksforskning som dokumenterer at tilskuddsnivået i den enkelte kommune har en klar betydning for hvor store overskudd de ulike private barnehagene får. Rapporten viser at barnehager som inngår i konserner har høyere overskudd enn andre private barnehager. Disse barnehagene har også flere barn per voksne enn andre private barnehager. Telemarksforskning finner at den private delen av barnehagesektoren var overfinansiert med om lag 1 milliard kroner for utgifter til pensjoner i 2017 (s.13-14)

Dette betyr at det særlig er kommuner som betaler tilskudd til en eller flere av de seks største kjedene som risikerer at de, ved å bevilge økte kommunale tilskudd, samtidig også øker disse kjedenes overskudd uten at dette tilfaller barnehagedriften. Dersom kommunene velger å føre en stram økonomisk politikk for å unngå at fellesskapets midler skal gå til kommersiell fortjeneste i de kommersielle kjedene, kan de samtidig risikere å ikke sikre nødvendig kvalitetsutvikling i egne barnehager, i de ideelle barnehagene eller de frittstående barnehagene med lite egenkapital.

### Tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager

Departementet viser til Agenda Kaupangs rapport som viser at kun 1 prosent av de private barnehagene har hatt tilsyn i perioden fra 2013-2016. I tillegg viser det seg at, i de tilfellene kommunene har avdekket regelbrudd, har de private barnehagene i stor grad fått medhold i klager som har blitt behandlet hos fylkesmennene. (s. 14)

Kommunene mangler et tydelig regelverk å forholde seg til når det gjelder tilsyn, framgangsmåte og rammene for dette. Det samme gjelder også for fylkesmennene. Barnehageloven er «tøyelig» - hva er for eksempel definisjonen på «rimelig årsresultat» eller «ikke vesentlig dårligere» lønns- og arbeidsbetingelser slik loven angir at private barnehager kan ha.

Det gis mer utfyllende vurderinger av tilsyn videre i notatet.

## 3. Tildeling av tilskudd til nye barnehager

*«Regjeringen ønsker ikke at noen aktører skal få en for dominerende posisjon i sektoren. Dersom én av de største aktørene går konkurs, kan dette få store konsekvenser for både barna, foreldrene og kommunene. Aktører med stor markedsrett kan også ha mindre behov for å konkurrere på kvalitet.» (s 19)*

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager. (s.25) Innledningsvis er det verdt å bemerke at det var i en situasjon med kommunal finansieringsplikt/fri etableringsrett at de store kommersielle kjedene befestet sin posisjon i markedet. Ut fra den plattformen har de etter hvert, som vi har nådd full barnehagedekning, klart å vokse ytterligere. En sentral vekststrategi har vært oppkjøp av eksisterende, i hovedsak private, barnehager.

I dag er vi en situasjon med full barnehagedekning og i noen kommuner overetablering. I en slik situasjon vil kommunal finansieringsplikt for nye barnehager bidra til å ytterligere befeste en slik utvikling og ikke sikre økt mangfold.

Kommunal finansieringsplikt for nye barnehager må avvises. En slik tilnærmet fri etableringsrett for private barnehager vil frata kommunene nødvendig lokaldemokratisk handlingsrom. Det vil frata kommunene myndighet til å planlegge og styre barnehageutviklingen i kommunen, herunder å sikre

et desentralisert barnehagetilbud. Kommuner er allerede i dagens system fratatt stor grad av handlefrihet. Ved overetablering er eksempelvis erfaringen at kommunene må kutte i egne plasser, uavhengig av om disse plassene ligger i ønsket geografisk område eller innebærer et ønsket tilbud av god kvalitet.

## 4. Kommunal prioritering av ideelle barnehager

Stortinget har fattet to vedtak som berører spørsmålet om hjemmel for kommunene til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd:

- Vedtak 460: Stortinget ber regjeringen å utrede lovendringer som gjør det mulig å skille mellom ideelle og kommersielle private barnehager, samt om det ved et slikt skille kan være formålstjenlig med alternative organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager og
- Vedtak 461: Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan det kan sikres at private barnehager har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår minst på linje med ansatte i offentlige barnehager.

Det kommer frem av høringsnotatet at lovhjemmel, som gir kommunene rett til å stille krav om at nye barnehager skal være ideelle, først vil ha en funksjon dersom barnehageloven samtidig endres, slik at den stiller krav om bestemt organisasjonsform. Dagens barnehagelov skiller ikke mellom ulike former for private barnehager, men opererer med fellesbetegnelsen «ikke-kommunale barnehager».

Flere kommuner har de siste årene fattet vedtak om at nye barnehager skal drives enten ideelt eller kommunalt. Stortinget har også fattet et anmodningsvedtak om å «utrede lovendringer som kan gi kommunene mulighet til å skille mellom ideelle og kommersielle barnehager, samt om det kan være formålstjenlig med andre organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager» (Vedtak 460, Dok. 8.18 S (2017-2018)).

Departementet går igjennom fire ulike måter å definere ideell virksomhet på, og vurderer deretter om kommunene skal ha en hjemmel til å prioritere ideelle barnehager ved oppretting av nye barnehager. Regjeringen faller ned på følgende definisjon av en ideell barnehage i lovparagrafen: «barnehager som reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedriften eller samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål». Det betyr altså at barnehagen kan ha et samfunnsnyttig tilleggsformål som skal framgå av barnehagens vedtekter. Dette er ikke en tilstrekkelig definisjon av ideell virksomhet, og åpner for at barnehagekroner kan brukes til andre formål.

Det finnes ulike vurderinger på hva som skal karakterisere en ideell barnehage, og det er stort behov for en offisiell definisjon av dette, slik Stortinget også har etterspurt i sitt vedtak om å utrede ideell driftsform. En vei er å stille krav om at barnehagen er godkjent som skattefri institusjon etter skattelovens § 2-32, i tillegg bør eventuelt overskudd føres tilbake til barnehagesektoren, også ved nedleggelse eller salg. Dersom offentlige tilskudd og foreldrebetaling er mer enn det barnehagen trenger, bør midlene tilfalle barnehagformål.

## 5. Beregning av driftstilskudd til private barnehager

«Regjeringen ønsker å videreutvikle finansieringssystemet slik at tilskuddene i noe større grad enn i dag gjenspeiler kostnadene i barnehagene.» (s.17): Det må sies å være lite inngripende og ganske problematisk at tilskuddene kun «i noe større grad» skal stå i forhold til kostnadene.

Bemanningsnorm er vedtatt av Stortinget. I Barnehagelovens § 18 Grunnbemanning heter det: *Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.*

*Barnehagen skal minst ha en ansatt per tre barn når barna er under tre år og en ansatt per seks barn når barna er over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.*

*Kommunen kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning i andre ledd første punktum for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Barnehageeieren skal legge uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg ved søknaden. Kommunens vedtak etter tredje ledd kan påklages til fylkesmannen.*

I forskriften oppgis det at barnehagen minst skal ha én pedagogisk leder per syv barn når barna er under tre år, og én pedagogisk leder per 14 barn når barna er over tre år. I barnehager der over halvparten av barna har avtalt kortere oppholdstid enn seks timer per dag, skal omregnede heltidsplasser legges til grunn i beregningen av normen for pedagogisk bemanning etter andre ledd.

De private barnehagene får sitt tilskudd beregnet ut fra kostnadene i de kommunale barnehagene to år tilbake i tid (pensjon er unntatt). I kommuner der kommunen har måttet øke sine kostnader for å oppfylle normen vil også de private barnehagene om to år få økt tilskudd.

Det er ventet at de kommersielle barnehagene med formål om finansiell avkastning vil søke å tilpasse seg bemanningsnormen på en måte som senker kostnadene til et minimum. Espira-kjedens ansettelsespolitikk for slik tilpasning er eksempelvis kjent gjennom mediene (Dagbladet 27.5.2019). Her fremgår det at konsernet som er eid av det svenske børsnoterte selskapet AcadeMedia har innført en praksis med ansettelsesstopp for fagarbeidere og at ansatte i barnehagene som ønsker å ta fagbrev ikke vil få opprykk av stilling og lønn. I retningslinjene for rekruttering står det videre at pedagogiske ledere og barnehagelærere som hovedregel skal ha ansiennitet 0-4 år. For pedagogiske medarbeidere eller assistenter er ansiennitetsgrensen satt til seks år.

Så lenge en slik praksis er tillatt vil de store kommersielle kjedene øke sitt økonomiske overskudd som følge av innføring av bemanningsnorm. Telemarksforskning har dokumentert at de kommersielle kjedenes overskudd øker ved økte kommunale tilskudd. Med dagens finansieringssystem er det ingen grunn til å tro at dette vesentlig vil endre seg etter innføring av bemanningsnormen. Dette tydeliggjør at det er behov for vesentlige endringer i finansieringssystemet.

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

Regjeringen skriver at private barnehager fikk nesten 1 milliard kroner mer til pensjoner enn de faktisk brukte til sine ansattes pensjonssparing i 2017. Stortinget har bedt regjeringen om å vurdere hvordan det kan sikres at private barnehager har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår som minst er på linje med ansatte i offentlige barnehager (Dok 8:185 (2017-2018)). Stortinget har anmodet om det samme for andre tjenesteområder også.

Private barnehager har lavere pensjonskostnader og delvis lavere lønnskostnader per barnehageplass, mange nyere private barnehager lavere ansiennitet på sine ansatte. Regjeringen mener at dette «trolig» vil jevne seg ut med innføringen av bemanningsnormen.

Regjeringen mener at private barnehager ikke bør få overkompensasjon av pensjoner. Det er ikke effektiv bruk av fellesskapets midler. Derfor foreslår regjeringen en nedjustering av det generelle pensjonspåslaget. Påslaget som private barnehager får under dagens ordning er 13 prosent av kommunale barnehagers lønnskostnader, fratrukket pensjons- og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Arbeidsgiveravgift legges til summen av påslaget. Barnehager med høyere pensjonskostnader enn prosent kan etter søknad få dekket dette av kommunene, opp til beløpet som tilsvarer kommunens pensjonskostnader.



Ifølge en tabell satt opp av Telemarksforskning (s. 45) er det 93.8 prosent av barnehagene som får dekket og overkompensert pensjonskostnader. Ved å nedjustere prosentsatsen vil kommunene kunne spare penger, men de som har høyere reelle pensjonskostnader enn satsen, kan søke om kostnadsdekking opp til kommunalt kostnadsnivå. Slike søknader vil øke administrasjonskostnader i kommunene. Å justere ned det flate pensjonstilskuddet vil heller ikke hindre at kommersielle barnehager vil forsøke å presse pensjonssparing for å opprettholde overskuddet på driften.

Regjeringen har ikke beskrevet det scenariet som allerede er lansert av barnehagekjeden Espira (Dagbladet 27.5.2019), der de søker å opprettholde inntjening gjennom tilsetting av pedagoger med lavere ansiennitet og ikke tilsette fagarbeidere, eller øke lønn etter fagbrev oppnådd i tilsettingstiden. Ved å finansiere pensjon etter reelle kostnader opp til kommunens eget pensjonsnivå vil slike profittsøkende strategier kunne unngås.

Det store flertallet av barnehagene i PBL har en pensjon som er livsvarig og kjønnsnøytral, og er så nære som det var mulig å komme kommunal pensjon. Pensjonsordningen er likevel mye billigere enn den kommunene har. Dette er det flere årsaker til: Lavere gjennomsnittsalder, få som har tatt ut AFP, ikke garantert regulering av opptjente rettigheter og pensjoner og ingen overføringsavtale er noen eksempler på dette. Premien er derfor både lavere enn det kommunene betaler, og for de aller fleste PBL-barnehagene vesentlig lavere enn de 13 prosent de får i driftstilskudd til pensjon.

Noen av barnehagene som har drevet lenge og har godt voksne ansatte, har kanskje premier opp mot 13 prosent, Variasjoner i kostnader tilsier at pensjon bør dekkes etter regning, dvs. ut fra hva den enkelte barnehage faktisk betaler.

Sikring av likebehandling for ansatte i kommunale og private barnehager vil betinge krav om fortsatt livsvarige og kjønnsnøytrale pensjoner på et nivå som er på høyde med offentlige barnehager og krav om deltakelse i offentlig tjenestepensjon.

Regjeringen foreslår flatt kutt for at private barnehager ikke skal kunne bruke pensjonstilskudd til noe annet enn pensjon. Flate kutt vil fremdeles føre til at noen kan spare penger på pensjonstilskuddene. Det vil også kunne føre til et kappløp mot bunnen for pensjoner for å opprettholde overskuddet og dermed press på kompetanse, lønn og ansiennitet for ansatte.

I stedet for å justere statsen for flate kutt bør pensjonene i private barnehager dekkes etter kostnadene i den enkelte barnehage, begrenset oppad til det som er kommunale kostnader, uansett hvilket år pensjonsavtalen med ansatte er inngått.

I og med at private barnehager gis lovlig statsstøtte, er det mulig å lovfeste krav til lønns-, pensjons- og andre arbeidsbetingelser som er minst på linje med det som finnes i tariffavtaler med kommunale barnehager. Det vil innebære livsvarige pensjoner på et nivå som er minst på høyde med offentlige barnehager, samt garantert regulering av opptjente rettigheter og pensjoner, overføringsavtale og offentlig tjenestepensjon.

## 7. Forbud mot annen virksomhet i samme rettssubjekt

Regjeringen foreslår at det innføres et forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten og at det innføres et krav om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.

Forslaget om å splitte opp konsern i juridiske selvstendige enheter (§ 7), er positivt, men eierkonsentrasjonen vil være den samme og forslaget vil uten andre nødvendige tiltak kun flikke på et system som trenger en større reform.

Å kreve at barnehagene skal være egne rettssubjekt vil gi økt innsyn i kommersielle kjeder som Læringsverkstedet, der dagens organisering skjuler barnehagenes regnskaper for offentlige registre, ved at barnehagene deres er registrerte som avdelinger. Likevel er dette et helt utilstrekkelig tiltak.

Regjeringen foreslår også unntak for at barnehager skal være egne rettssubjekt, når flere barnehager eies i samme konsern, men barnehagene enten *til sammen har færre enn tjue barn*; eller er *én åpen barnehage*. Dette er unntak som kan være hensiktsmessige for små konsern, men legger likevel til rette for at kommersielle barnehagekonsern kan tilpasse sin organisering for å omgå regjeringens intensjoner.

I tillegg til at barnehagene skal være egne rettssubjekt, bør barnehagene også bli selveiende enheter. Slik kan det hindres at konsernstrukturer brukes til urettmessige overføringer til eierselskap og handel med nærstående selskap. Det vil også forenkle tilsyn og ressurser til tilsyn.

Stortingets har allerede anmodet regjeringen om å utrede alternative organisasjonsformer: «*Stortinget ber regjeringen utrede lovendringer som kan gi kommunene mulighet til å skille mellom ideelle og kommersielle private barnehager, samt om det ved et slikt skille kan være formålstjenlig med alternative organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager*» (Vedtak 460, Dokument 8:18 S (2017-2018)).

Selveiende institusjoner, som det er erfaringer for i Danmark, vil kunne oppfylle et slikt krav og i tillegg et ønske fra regjeringen om mangfold av organisasjonsformer. Ved å lovfeste lønns-, pensjons og andre arbeidsvilkår i private barnehager som tilsvarer offentlige tariffavtaler, kan den nye loven følge opp intensjonen i anmodningsvedtaket i samme dokument (8:18 S (2017-2018), Vedtak 461: «*Stortinget ber regjeringen vurdere hvordan det kan sikres at private barnehager har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår minst på linje med ansatte i offentlige barnehager, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.*»

Regjeringen foreslår også at kommunene skal organisere barnehagene sine som egne rettssubjekt, med egne styrer, på linje med de private barnehagene. Det er uklart hvor vidtrekkende dette kravet er for kommunene. I ytterste konsekvens kan det tolkes som at barnehagene skal skilles ut av den kommunale forvaltningen.

## 8. Bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling

Regjeringen skriver at «Barnehager som ønsker å ta verdier ut av barnehagedriften, kan ha insentiver til å kostnadsføre transaksjoner som ikke er direkte relevante for barnehagetilbudet. De kan også ha insentiver til å kostnadsføre mange tjenester fra selskaper i samme konsern som eier, slik at eier kan ta ut verdiene i andre deler av konsernet enn barnehagen. I tillegg kan de ha insentiver til å holde kostnadene nede for å øke overskuddet som barnehagen kan disponere fritt. Personalkostnader utgjør cirka 80 prosent av kostnadene i private barnehager. Det er derfor særlig personalkostnadene som kan være utsatt for kutt hvis barnehagen ønsker å ta verdier ut av barnehagedriften.

Som det framgår av punkt 8.2 over rammer barnehageloven § 14a første ledd bokstavene a-c alle disse typetilfellene. Det betyr at slike verdiuttak allerede vil være forbudt etter 61 dagens regulering. Departementet mener derfor at dagens regulering gir lite rom for å ta verdier som er ment å komme barna i barnehagen til gode, ut av barnehagedriften.» (s 60)

Som dokumentasjonen i dette høringsnotatet tydelig viser, er rommet for å ta verdier ut av barnehagedriften tvert imot betydelige, og kreativiteten hos kommersielle eiere med profitt som formål stor. Både kommunene og de kommersielle barnehagene finner det vanskelig å forvalte dagens regelverk som inneholder subjektive vurderinger som «rimelig årsresultat» og «vesentlig lavere personalkostnad». Dermed blir også håndheving av lovverket vanskelig.

Erfaringer fra tilsyn med private skoler med kommersielle eiere som er underlagt et profittforbud, (Friskoleloven § 6.3.) viser at til og med under en lov der profitt i prinsippet er totalt forbudt, er insentivene for å ta ut verdier fra skoledriften større enn insentivene til å følge loven. (For dokumentasjon se boka Privatskoleparadokset, 2019).

Det krevde i perioden 2012-15 seks årsverk i Utdanningsdirektoratet, 850.000 i ekstern konsulentbistand og ett årsverk i Kunnskapsdepartementet for tilsyn i Akademiet skolekjede. (Svar på skriftlig spørsmål til Stortinget, Dokument nr. 15:153 (2015-2016)). Saken har krevd ytterligere ressurser også etter dette. Akademiet-kjeden oppgir å ha seks skoler.

Til sammenligning har barnehagekjeden Læringsverkstedet over 200 barnehager i Norge. I Agenda Kaupangs rapport fra 2017 ble det oppgitt at kun 1 prosent av landets private barnehager har hatt økonomisk tilsyn. Skal tilsynsprosenten nevneverdig opp vil det med dagens regelverk kreve store økonomiske ressurser. Skal tilsynet merkes ute i tjenestene vil regjeringens modell med sentralisert tilsyn vil kreve langt flere stillinger i Utdanningsdirektoratet. Samtidig er mange nå opptatt av at eventuelt økte bevilgninger til barnehagesektoren skal gå til driften og bemanning, og ikke til profitt eller byråkrati som skal kontrollere den.

I norsk skolesektor foregår det altså kommersiell skolevirksomhet, som båndlegger store tilsynsressurser i Utdanningsdirektoratet hvert år. Dette skjer samtidig som Norge i Friskoleloven har en bestemmelse om at all elev/studentbetaling og offentlige tilskudd skal komme elevene og studentene til gode. Norge har tillatt kommersielle selskap å drive skole, men ikke å oppnå profitt. Dette er vanskelig å oppnå samtidig, fordi kommersielle selskap driver etter formål om å tjene penger.

Konklusjonen må bli at den tryggeste måten å sikre at tilskudd og foreldrebetaling brukes til formålet er å gi tilskuddene og foreldrebetalingen til aktører uten insentiver til å ta ut verdier, altså ideelle eiere.

## 9. Forbud mot å ta opp lån utenom finansforetak

I høringsnotatet påpekes det at: «Den høye gjeldsgraden i sektoren kan også indikere at noen private barnehager kan ha tatt opp lån til andre formål enn barnehagedrift» (s 15). Dette er en forsiktig antydning, som forsterkes av Bjerkans analyse for Kunnskapsdepartementet (s. 62). Samlet sett viser kartleggingen at de største konsernene lånefinansierer virksomheten i større grad enn øvrige aktører. Rapporten inneholder også eksempler på aktører som tar i bruk andre låneinstrumenter enn vanlige banklån, og som har en lite oversiktlig struktur på lån og egenkapital (s. 13)

Bildet både BDO og Bjerkans rapport etterlater er også bekreftet i mediene. I en artikkel i Aftenposten 23.4.18 ble disse opplysningene gjengitt:

*«Trygge Barnehager AS er en av Norges aller største kjeder av private barnehager og består av 199 heleide og én deleid barnehage. (...) Eierne av konsernet Trygge Barnehager AS har tatt ut over 900 millioner kroner fra barnehagene og investert pengene i andre prosjekter, i Norge og i utlandet. Nesten like mye er tapt i oljevirksomhet. (...) Utførselen av penger ser ut til å ha vært særlig stor i årene fra 2009 til 2013. I 2015 og 2016 gikk det meste av virksomheten utenom barnehagene med store tap. Gjennom et salg av barnehagene innad i konsernet i 2015 ble skapt stor formell avstand mellom barnehagene og selskapene der barnehagepengene er investert. Barnehagenes eierselskap er tungt lastet med gjeld og nesten helt uten egenkapital.»*

I regjeringens problembeskrivelse fremgår det at de store barnehagekjedene er hovedårsaken til at mye av de offentlige tilskuddene og foreldrebetalingen ikke går til barnehagedriften, men tileierprofitt og finansspekulasjon. Profitten oppnås blant annet ved oppbygging av verdier som realiseres ved salg og i låneopptak til næringsinvesteringer foretatt med sikkerhet i barnehagene.

Forslag til lovendring er betimelig for de kommersielle barnehagene og barnehagekjedene, og er en tilpasning til disse aktørenes spekulasjon med barnehagenes verdier. Det skjedde også i en kjede en kunne anta å være ideell, nemlig Akasia-barnehagene som er eid av Kirkelig fellesråd i Bergen («Tilsette slo alarm i Akasia for fire år sidan» NRK 27.6.2019). Samtidig vil dette tiltaket hindre alternative låneordninger som kan være nyttige og nødvendige for ideelle foreldredrevne barnehager og foreningsbarnehager, som kan være lån fra medlemmer og/eller foreldre som for eksempel skal sikre ny investering i barnehagen. Et slikt tiltak som skal imøtegå kommersielle tilpasninger vil på denne måte redusere de ideelle barnehagenes frihet til å drive ut fra sine forutsetninger.

## 10. Ansvar for økonomisk tilsyn

I høringsnotatet oppgis det at «tilsynssystemet ikke er laget for en sektor med eiere som organiserer driften i konserner, og som har barnehager i flere kommuner.» (s 15)

Forslaget om å sentralisere tilsynet til staten, og dermed ta fra kommunene denne myndigheten, er et direkte resultat av de seks store kommersielle kjedenes markedsandel og at sektoren med dette lider under «markedssvikt». I høringsnotatet foreslås det at tilsynssystemet skal tilpasses de kommersielle kjedenes organisering, ved statliggjøring. Regnskaper, årsmelding, revisjonsberetning for alle landets barnehager skal ifølge forslaget altså sendes til Kunnskapsdepartementet. Tilsyn og eventuelle pålegg om utbedringer, sanksjoner, krav om tilbakebetaling av tilskudd, tilbakehold av tilskudd og stenging av barnehage vil ligge til departementet, med kommunal rett til å uttale seg.

I dagens situasjon med store kommersielle aktører, er det en stor utfordring at tilsynene kan være svært omfattende for den enkelte kommune. Det er derimot viktig å vurdere om hvorvidt løsningen

der man tilpasser tilsynsystemet til dagens kommersielle virkelighet, er en god vei å gå. Erfaringer fra andre sektorer (slik som tilsyn med kommersielle skoler og arbeidstilsynet) tilsier at tilsyn i liten grad forhindrer lovbrudd, og at ressursene som settes av til dette er langt i fra tilstrekkelige og at sanksjonene er for lave til at tilsynene fungerer preventivt. Det påpekes i høringsnotatet at det økonomiske tilsynet, og muligheten til å avdekke regelbrudd, avhenger av årlige bevilgninger til Utdanningsdirektoratet.

Et annet alternativ ville være en omorganisering av barnehagesektoren som er tilpasset kommunal forvaltning med et finansieringssystem som er egnet til å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling går uavkortet til barnehagedriften. Organisering i selvstendige rettssubjekt og med stedlig ledelse som høringsforslaget foreslår (Kap. 7.4.2. og kap 14) kan bidra, men er ikke tilstrekkelig. Der vil krav om selveiende institusjoner med ideelt formål, og finansiering etter kostnadsdekking, kunne støtte opp om et tilsyn som kommunene selv vil ha insentiv til å foreta.

Kommunene må uansett fortsatt ha mulighet til å føre tilsyn med enkeltbarnehager for å sikre at det kommunale tilskuddet går til det formålet det er tiltenkt. Kommunenes virkemidler må utvides ved større tilsynsressurser og nødvendige endringer i barnehageloven, herunder finansieringssystemet, og full innsynsrett i de private barnehagenes økonomi. I tillegg kan det vurderes at det i dagens situasjon er nødvendig med en nasjonal kompetanseenhet på økonomisk tilsyn som kan bistå kommunen i tilsyn med større konsern.

## 11. Hjemmel til å få nødvendige opplysninger for tilsyn

I høringsnotatet stadfestes det at «*Stadig flere barnehager blir en del av et konsern eller en selskapsstruktur. Etter dagens regelverk kan tilsynsmyndigheten bare be om opplysninger fra den barnehagen det er åpnet tilsyn med, og ikke fra nærstående selskaper. Dette gjør det vanskelig å få oversikt over de totale pengestrømmene mellom barnehagene og nærstående selskaper som er drifts- eller eiendomsselskaper i samme konsern. (s. 74) «Manglende tilgang til opplysninger fra nærstående selskaper gjør det vanskelig å avdekke om det er transaksjoner, som for eksempel låneopptak, internpriser eller konsernbidrag, som er i strid med regelverket.» (s. 73)*

I dag har kommunen rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning det anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver, jf. barnehageloven § 8 femte ledd. Dette kan for eksempel være opplysninger om regnskap eller dokumentasjon om barnehagens rutiner for å ta vare på barna.

Det vises til Friskoleloven og Høyskolelovens krav om å gi innsyn i dokumenter fra eierne, men i motsetning til dagens barnehagelov så er de private skolene underlagt et profittforbud. Regjeringen har ikke i dette høringsdokumentet endret det faktum at private barnehager i dag har anledning til å drive kommersielt, og lovforslaget har ikke på noen måte lagt opp til å regulere de kommersielle disponeringene som dagens regelverk gir anledning til og favoriserer. Det vises også til at pålegg om opplysninger vil være omfattet av Forvaltningslovens §14 om å legge fram opplysninger uten hinder av taushetsplikt.

Det er positivt å stille slike krav om innsyn, men tiltaket er helt utilstrekkelig. Erfaringer både fra tilsyn med kommersielle skoler og tilsyn i barnehagene har vist at manglende tilgang til slik informasjon har vanskeliggjort innsyn og tilsyn. Det har også ført til en betydelig økning i offentlig ressursbruk. Videre vil innsyn for tilsynsmyndigheter ikke være tilgjengelig for foresatte, folkevalgte, medier og andre. Slikt innsyn kan bidra til at store uregelmessigheter avdekkes, som eksemplet med Risenga barnehagekonsern (Budstikka 1.8. 2017), hvor bekymringsmeldinger fra foresatte førte til tilsyn utført av Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Det er derfor nødvendig med en bredere innsynsrett enn det regjeringen foreslår. Dette kan dekkes ved å stille krav om at Offentlegloven og Forvaltningsloven blir gjort gjeldende for alle barnehager som drives med offentlige tilskudd, samt at fagforeninger og tillitsvalgte kan kreve innsyn.

Regjeringen har ikke gjort rede for hvordan et slik innsyn vil gjelde for barnehagekonsern som er børsnoterte, eid av internasjonal oppkjøpsfond og der eiere eller nærstående er registrert i skatteparadis. Lovforslaget bør fremmes, men for å oppnå effektiv kontroll og tilsyn, er det avgjørende at det stilles helt andre krav til hvem som kan eie barnehage, og at organiseringen bør være selveiende, ideelle organisasjoner.

## 12. Reaksjoner på brudd på regelverket om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling

Regjeringen foreslår i høringsnotatet at departementet skal håndheve tilsyn og dermed også reaksjoner på brudd på regelverket. I dag er det kommunenes ansvar, med mulighet for klage på vedtak til departementet. Reaksjoner gjelder pålegg om retting, tilbakehold av tilskudd, reduksjon av tilskudd, tilbakebetaling av tilskudd og stenging.

Regjeringen skriver at muligheten til å iverksette reaksjoner overfor barnehagene er regulert i Barnehageloven § 16. «*Det følger av § 16 andre ledd at kommunen kan pålegge en barnehage å rette forhold som er i strid med barnehageloven med forskrifter. Kommunen har også hjemmel til å pålegge barnehagen å rette opp uforsvarlige forhold. Dersom barnehagen ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten, jf. § 16 andre ledd andre punktum. Dette gjelder både ved brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling og ved brudd på andre bestemmelser i barnehageloven.*»

«*Det framgår av Prop. 98 L (2011-2012) at det i stor grad er opp til kommunen å avgjøre hvilken reaksjon som skal iverksettes i det aktuelle tilfellet. Videre går det fram at kommunen står fritt til å avgjøre hvordan den skal iverksette reaksjonen, både med hensyn til frister, avbetalingsterminer og lignende praktiske forhold.*»

Erfaringene fra dagens barnehetilsyn, og tilsyn med kommersielt eide skoler, viser at de fleste reaksjoner har ført til klager og rettsprosesser med store kostnader både for det offentlige og de kommersielle barnehagenes driftsbudsjetter. Tilsyn og krav om retting av ideelle skoler har ifølge Utdanningsdirektoratet i større grad vært misforståelser som har kunnet rettes opp med pålegg om retting, og som har vært mindre ressurskrevende. Dette er ikke tilfellet for skolene med kommersielle eiere.

Til tross for at det er dokumentert omfattende feil på bruk av tilskudd i mange barnehager, har det ennå ikke ført til stenging. Grunnen er opplagt. Hvis en kommune stenger en barnehage (midlertidig eller fast) er det dramatisk for involverte barn, foreldre og ansatte. Det samme gjelder krav om omfattende tilbakebetaling eller tilbakehold av tilskudd.

Statliggjøring av tilsyn og reaksjonsmidler vil ikke løse dette problemet. Insentiver for dagens kommersielle barnehageeiere til å følge loven, istedenfor å følge profittmotivet, vil kunne styrkes ved at sanksjoner inneholder regler om at kommunen midlertidig og varig overtar drift av barnehagen der det er nødvendig. Slik kan barn, foreldre og ansatte i mindre grad rammes av ulovlig forvaltning av tilskudd og foreldrebetaling, eller andre alvorlige brudd på Barnehageloven.

### 13. Ansvar for dispensasjon fra bemanningskravene

Regjeringen foreslår at ansvaret for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene i barnehageloven enten blir lagt til Fylkesmannen eller at det lovfestes at kommunen skal legge denne oppgaven til et uavhengig organ i kommunen. Det foreslås altså å ta fra kommunene retten til å gi dispensasjon fra bemanningsnormen.

Kommunenes interesseorganisasjon (KS) skriver i brev til kommunene at det i dag er få tegn til at kommunene diskriminerer mellom private og kommunale barnehager, slik at behovet for sentralisering eller å lage egne «uavhengige organ» i kommunen av hensyn til likebehandling av offentlige og private barnehager er begrenset. Dispensasjon er oftere knyttet til manglende fagpersonell - et strukturelt problem som ligger andre steder enn i dispensasjonspraksis. Kommunal dispensasjonspraksis kan allerede i dag klages inn til Fylkesmannen.

### 14. Krav om stedlig leder og vikarbruk

Da Barnehageloven ble vedtatt (Ot. prp. nr. 72 (2004-2005)) ble det presisert at det i utgangspunktet stilles krav om at hver barnehage skal ha en styrer. Videre framgår det av merknaden at «*Det kan imidlertid tenkes unntakstilfeller der det kan være behov for at flere barnehager samler sine styrerressurser, for eksempel i et lederteam. Departementet forutsetter at slik samordning ikke fører til reduksjon av styrerressursen for den enkelte barnehage. Det forutsettes videre at det er en hensiktsmessig avstand mellom barnehagene, at styrerteamet skal ha daglig kontakt og oppfølging av hver barnehage og at den forskriftsfestede normen for pedagogisk bemanning overholdes. Kommunen må ved godkjenning og tilsyn foreta en totalvurdering av hvorvidt de barnehager som velger å samordne sine styrerressurser oppfyller kravene som stilles til barnehagedrift i loven*».

Regjeringen mener at krav om stedlig leder behandles i egen forskrift «*...om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, som regulerer når det kan gjøres unntak fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer*». «*Departementet ber likevel høringsinstansene om innspill til hvordan unntaket fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer bør utformes. Departementet ber også om innspill til om forskriftsbestemmelsen bør regulere hvor høy stillingsbrøk styreren skal ha, eller om det skal være opp til hver barnehage å vurdere dette*». (s. 89)

Denne muligheten har antakelig veldig sjeldent vært vurdert eller blitt fulgt opp i kommunene. For eksempel har barnehagekjeden Espira i flere kommuner i Brønnøysundregistrene hatt registrert daglig leder i en helt annen kommune og et annet fylke enn der barnehagene drives og finansieres. Den lederen som ansatte, foreldre og kommunen møter i daglig kontakt, er ikke juridisk registrert som barnehagens kontaktperson i offentlige registre. Derfor er det viktig, ikke bare å forskriftsfeste og lovfeste stedlig ledelse, men også å informere om at det allerede i dag er lagt til grunn at kommunene kan stille krav om stedlig ledelse.

## 15. Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer

Dette er et tiltak som regjeringen har innført i Friskoleloven. Regjeringen viser ikke til et ferdigstilt lovforslag, og har ikke beskrevet hva meldeplikten skal brukes til. Regjeringen vil utrede tiltaket senere.

Meldeplikt er viktig og et helt naturlig krav for private eiere som driver på vegne av det offentlige og med offentlige midler, men det er et lite og helt utilstrekkelig tiltak. Med meldeplikt bør det følge en kommunal forkjøpsrett, plikt for nye eiere til å søke om nytt driftsløyve, åpenhet om salgssum og salgsbetingelser. Dette er foreslått i representantforslag i Stortinget i 2018 (Dok. 8:231 S (2017-2018)), men fikk ikke flertall.

## 16. Forholdet til EØS- regelverket

Ved Stortingets behandling av barnehageloven i 2012 ble det slått fast at støttereimet for norske barnehager harmonerte med statsstøttereglene i EØS- avtalen. ESA skrev i 2012 om norsk barnehagesektor: «*Regelverket, inklusive bestemmelser som skal sikre at offentlige tilskudd går til barnehageformål som ble foreslått i høringsnotatet, regulerer barnehagedriften på en slik måte at det er lite rom for kommersielle tilpasninger. ESA konkluderer derfor med at barnehagedrift slik den nå vil bli regulert i Norge, i utgangspunktet er av ikke-økonomisk karakter.*» (Prop. 98 L (2011-2012)). ESAs beskrivelse i 2012 ligner svært lite på norsk barnehagesektor anno 2018.

Regjeringen stadfester i høringsdokumentet, at «barnehagefinansieringen ikke vil være omfattet av EØS-reglene om offentlig støtte.» Regjeringen mener da også at «forslagene i høringsdokumentet ikke endrer vurderingen «at barnehagetilbudet i Norge kan anses å være av ikke-økonomisk aktivitet». Regjeringen viser til Altmark-kriteriene. Et av de fire Altmark-kriteriene (punkt c) sier at «*Kompensasjonen må ikke overstige utgiftene med å oppfylle pliktene*». Pliktene er definerte som at foretakene er pålagt å utføre tjenester av allmenn økonomisk verdi, og være «*klart definerte*».

Dagens organisering og finansiering oppfyller trolig ikke disse betingelsene i EØS-regelverket. Kommerielle barnehager har blitt kommersielle spekulasjonsobjekt. Påstanden om at dagens finansieringsordning og rett til profitt og eiendomsspekulasjon er i tråd med EØS-avtalens statsstøtteregele er mer enn usikkert.

Regjeringens forslag til endringer i Barnehageloven med forskrifter vil antakelig bare i begrenset grad endre på dagens situasjon der det kan være betydelig oppbygging av private verdier i form av

- «urealiserte eiendomsverdier og egenkapital» blant de største aktørene;
- at barnehagesektoren preges av lav finansiell risiko på grunn av at barnehagene er gitt sikker offentlig finansiering, og ved salg av barnehagene kjøpes også rett til tilskudd til drift;
- de kommersielle barnehagene vil fortsatt kunne få tilskudd til pensjonsutgifter de ikke har;
- at salgsgevinster fortsatt kan tas ut fra barnehager.

Lite tyder på at tjenestene som kommersielle barnehager avkreves for å motta lovlig offentlig støtte er tilstrekkelig «*klart definerte*», så lenge kommersielle disposisjoner kan sikre store kapitalavkastninger.

Folkevalgte må ta større kontroll over barnehagesektoren og lage et regelverk og en finansieringsordning som sikrer at pengene som bevilges barnehage kommer barna til gode og ikke setter institusjonene i fare ved å kunne utfordres av brudd på EØS-reglene.



## 17. Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen varsler at i tilfelle barnehageloven endres slik at etableringsrett for nye barnehager og kommunal finansieringsplikt innføres, så vil det «...innebære en merkostnad for kommunene». Denne merkostnaden vil avhenge av hvor vanskelig det skal bli for kommunene å avslå søknad om tilskudd. Departementet vurderer at finansiering av overetableringen kan koste mellom 270-360 millioner kroner i året, avhengig av hvor mange barnehageplasser det vil gjelde.

Regjeringen har beregnet at kutt i pensjonspåslag til private barnehager fra 13% til 9% vil gi private barnehager 550-600 millioner kroner mindre i året. Samtidig regner regjeringen med at behandling av søknader for kostnader over 9 prosent vil tilsvare cirka 20 timer saksbehandlingstid i hver kommune per barnehager som søker.

Så regner regjeringen med at et statlig barnehagetilsyn på sikt vil kreve 20-30 årsverk og statlig behandling av dispensasjonssøknader på bemanningsnorm vil kreve 6 stillinger.

Erfaringer fra tilsyn med private skoler med kommersielle eiere, som er underlagt et profittforbud, (Friskoleloven § 6.3.) viser at til og med under slike betingelser er insentivene for å ta ut verdier fra skoledriften større enn insentivene til å følge loven. Det krevde i perioden 2012-15 seks årsverk i utdanningsdirektoratet, 850.000 i ekstern konsulentbistand og ett årsverk i Kunnskapsdepartementet for tilsyn i Akademiet skolekjede. (Svar på skriftlig spørsmål til Stortinget, Dokument nr. 15:153 (2015-2016)). Saken har krevd ytterligere ressurser også etter dette. Akademiet-kjeden oppgir å ha seks skoler. Det er lite troverdig at de antatte ressursene til sentralt tilsyn vil være tilstrekkelige. For kommunene vil tilsyn være del av kjernevirksomhet og lønnsom, dersom tilskuddene ikke brukes til formålet.

Kostnaden som regjeringen beregner ved gjeninnføring av fri etableringsrett for nye private barnehager, burde heller brukes i barnehagenes drift. Det er uakseptabelt om offentlige midler skal brukes på overetablering av barnehager i stedet for barnehagedrift.

Videre er tilsyn med barnehagene like uoversiktlig for de som skal føre tilsyn på grunn av upresist lovverk. Det er lite troverdig at dagens tillitsbaserte tilsyn, med upresise formuleringer for mulighet til overskudd og dårligere lønns-, pensjons- og arbeidsbetingelser, vil føre til annet enn rettslige oppgjør mellom det offentlige og de kommersielle kjedene. Hvor mye krav til kostnadsdekning opp til kommunal kostnad vil koste er ikke beregnet, men det vil antakelig både sikre at pengene går til formålet og mindre til overskudd og juridiske prosesser.

Regjeringen har bare valgt ut noen enkle regnestykker på foreslåtte tiltak, men har verken berørt de overordnede spørsmålene som den store kapitalavkastningen på offentlig finansierte velferdsordninger reiser, eller samfunnskonsekvensene av at barnehager kan forbli spekulasjonsobjekt. Det er heller ikke vurdert langsiktige konsekvenser av at personal- og pensjonskostnadene fremdeles kan bli salderingsposter for kommersielle aktører, selv under ny bemanningsnorm og regjeringens forslag til flatt kutt i pensjonstilskudd. Om de kommersielle velger å ha lavere kompetanse, ansiennitet og kanskje dermed mer turnover av personale, kan det påvirke kvaliteten for barna i slike barnehager.

Regjeringens forslag vil også dramatisk endre den kommunale og folkevalgte kontrollen med barnehagene. En så omfattende demokratisk reorganisering av barnehagene bør ikke foretas uten mer omfattende utredning i form av NOU, med vurderinger av konsekvensene for demokrati, administrasjon og økonomiske kostnader.

## 18. Merknader til lovforslaget - en konklusjon

I høringsnotatet gis en virkelighetsbeskrivelse basert på faktaene regjeringen har innhentet om sektoren blant annet fra Telemarksforskning og revisorfirmaet BDO. Regjeringens forslag til tiltak er imidlertid ikke gode nok og i noen tilfeller vil de forverre mulighetene for en mer rettferdig og demokratisk barnehagesektor.

Dette henger trolig sammen med at regjeringen ser problemene i barnehagesektoren som «markedssvikt», og ikke som et mer grunnleggende problem der markeds mekanismer og kommersielle profittstrategier er dårlig egnet som styringsmekanismer for offentlig finansierte barnehager der sektorens samfunnsrolle er det sentrale målet.

For velferdsstaten mener at barnehage ikke er egnet for markedet og at målet må være en barnehagesektor der alle pengene kommer barna til gode, der ingenting går til privat eierprofitt eller finansspekulasjon. Regjeringens forslag til endringer i barnehageloven er flikking på et system som trenger full reparasjon.

Videre er det viktig å sikre det kommunale handlingsrommet til å bestemme barnehagestruktur og kvalitet. Velferdskommunene, der stor del av velferdstilbudet bestemmes i kommunene, er en viktig del av det norske lokaldemokratiet. Regjeringens forslag fører til sentralisering og uthuling av lokaldemokratiet og at beslutninger tas langt fra barn og foreldre som er avhengig av tilbudet.

En politikk for barnehager uten profitt vil åpenbart møte stor motstand, men ny politikk på dette området er både rettferdig, legitim og på høy tid. Det er fellesskapet som har betalt, og fortsatt betaler, for barnehagene. De kommersielle eierne har allerede fått hente ut profitt i årevis.

Erfaringer fra profittforbudet i skolesektoren er tydelige: Dersom man tillater kommersielle eiere, er ikke et lovfestet profittforbud alene nok til å hindre profittuttak. Derfor må målet med en ny barnehagelovgivning og ny finansieringsordning være en barnehagesektor uten kommersielle eiere.

Selv om avkommersialisering av en sektor med omfattende kommersielt eierskap kan ta tid, er det viktig å sette i gang med tiltak. For å oppnå dette, må man ta hele den politiske verktøykassa tas i bruk - både i stat og kommune.

**Derfor bør ny barnehagelov og en ny regulering av private barnehager inneholde:**

- Mål om profittfrie barnehager må slås fast i barnehagelovens formålsparagraf. Selv om dette ikke er tilstrekkelig, vil et slikt vedtak sette rammer og mål for tiltak innen sektoren. Dette kan gjøres etter mal av regelverk for friskoler/privatskoler. Alle nye barnehager som bygges underlegges lovverk om profittforbud etter mal fra friskolelovens profittforbud.<sup>2</sup> Forbudet mot å overføre verdier til barnehagenes eiere bør også gjelde ved salg.

<sup>2</sup> 6-3. Krav til bruken av offentlige tilskot og skolepenger

Alle offentlige tilskot og skolepenger skal kome elevane til gode. Dette inneber mellom anna at skolen ikkje kan

a) gi utbytte eller på annan måte overføre overskot til eigarane eller deira nærstående, verken når skolen er i drift eller om drifta blir nedlagd

b) pådra seg kostnader i form av leigeutgifter for eigedom eller lokale som tilhører skolens eigarar eller deira nærstående eller på annan måte pådra seg kostnader som kan innebere at alle offentlege tilskot eller eigendelar frå elevane ikkje kjem elevane til gode.

Departementet kan gi nærare forskrift om forbod mot utbytte eller anna overføring som nemnt i første ledd.

- Forskrift om finansiering av private barnehager endres bort fra systemet om stykkprisfinansiering. Såkalt «likebehandling» av svært ulike barnehager gir uheldige konsekvenser. Et første skritt må være å endre dekning av pensjonskostnader fra stykkpris til kostnadsdekning etter regning. Det bør også vurderes å legge om til finansiering av lønn og andre driftskostnader etter dokumenterte kostnader og med tilskuddskontroll. Det bør gjelde tilskudd og foreldrebetaling opp til kommunal kostnad, både for pensjons-, lønns- og andre driftskostnader.
- Lovverket må inneholde klare krav til eierform og selskapsorganisering som innebærer både eget rettssubjekt og ideell driftsform, for eksempel etter dansk modell for selveiende institusjoner eller ved utredning av en norsk modell for ideelt eierskap av institusjoner som leverer skattefinansierte velferdstjenester.
- For å hindre massiv overføring av midler, eiendommer og kontrakter fra de kommersielle barnehagene eller salg til andre formål, bør det innføres en forskrift som gir meldeplikt og forkjøpsrett til kommune/stat ved alle salg, fisjoner og fusjoner. Forkjøpsretten er et ekstra tiltak, som skal sikre kommunene mulighet til å gjenvinne kontroll over sektoren, og at barn, foreldre og ansatte ikke rammes av eventuelle mottiltak fra kommersielle eiere.
- Reaksjoner ved brudd på lov og avtaler må skjerpes, inkludert inndragelse av driftstillatelser og offentlig støtte og kommunal overtakelse (hjemfall).
- Kommunene må gis større myndighet til å styre barnehagene de finansierer, og vedta barnehagestruktur, inkludert lokalisering, kapasitet og opptak.
- Kommunene må få anledning til å velge samarbeid med ideelle barnehager i etablering av nye barnehager.