

NOTAT 2: 2011



**Nytt finansieringsystem for
barnehagene:**

– Alle pengene til barna?

Kritisk gjennomgang av "Forskrift om likeverdig behandling
ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale
barnehager"

Av 1.amanuensis Clas Jostein Claussen, Høgskolen i Oslo

© For velferdsstaten

For velferdsstaten
Postboks 7003 St. Olavsplass, 1030 Oslo
aksjon@velferdsstaten.no
www.velferdsstaten.no

Oslo Mars 2011

ISBN 82-92515-08-9

Innhold:

Forord.....	5
Sammendrag.....	6
Innledning.....	8
Premisser.....	8
Store endringer i organisering og eierskap.....	9
Likeverdig behandling?.....	11
Personalkostnader.....	11
Kommunale vilkår.....	12
Reduksjon av kommunalt tilskudd	13
Egenkapital.....	13
Lønn og godtgjøring til eier.....	14
Opptakskriterier.....	15
Støtte fra private aktører.....	15
Kommentarer til sentrale bestemmelser.....	16
Omsetning av godkjenning.....	16
Kommunens dokumentasjonsplikt.....	17
Drifts-, kapital- og administrasjonskostnader.....	17
Driftskostnader	
Kapitalkostnader	
Uttak av verdier ved opphør eller salg.....	21
Akkumulerte verdier.....	22
<i>Et eksempel. Kosetoppen barnehage a/s</i>	
Nedbetaling av husbanklån.....	24
Kilder.....	25

Forord

Siden sommeren 2010 har medieoppslag om de store kommersielle aktørene i barnehagesektoren vært hyppige gjengangere. Nasjonale og internasjonale barnehagekonsern dominerer sektoren. Enkelt personer har bygget opp store private verdier.

Da For velferdsstaten startet arbeidet med publikasjonen ” Private sugerør i fellesskapets kasser” i 2010, fant vi flere barnehagekonsern med eierselskap i skatteparadis, kjøp og salg av barnehager, og et regelverk med rom for å flytte store verdier fra barnehagene til eierne.

Regjeringens utkast til krav knyttet til finansiering og drift av private barnehager med offentlig finansiering, avfødte ramaskrik fra Private Barnehagers landsforbund (PBL). Krav om begrensninger på verdioverføring fra barnehagen til eierne, og krav om at offentlig finansierte bygninger skulle tilbakeføres til kommunene dersom barnehagene avsluttet sin drift, virket helt urimelig for de kommersielle aktørene. Tidligere AP-statsråd Bjarne Håkon Hansen frontet saken som ny rådgiver for bransjeorganisasjonen. Regjeringen bøyde av og trakk første utkast til forskrift.

Med kommersielle og ikke-kommersielle private aktører side om side med offentlig drift, med mangslungne organiseringsformer og intrikate konsernstrukturer framstår barnehagesektoren i dag som svært uoversiktlig. Med den nye ”Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager” skal kommunene sikre likeverdig behandling av private og offentlige barnehager, likeverdige lønns- og arbeidsbetingelser for ansatte, likeverdige opplæringsbetingelser for kommunens barn.

I. amanuensis Clas Jostein Claussen har skrevet denne analysen av den nye forskriften. Den er en grundig dokumentasjon på hvordan sektoren nå er utviklet og utvikles under dagens regelverk og finansieringsstruktur. Mye av dette finnes ikke i tidligere undersøkelser eller statistikk.

Det var overraskende å lese i hvor stor grad store private, kommersielle konsern har ekspandert på bekostning av ideelle, foreldredrevne- og andelsbarnehager. Barnehager begynner å bli en handelsvare. Analysen viser også at ønsket om likeverdig behandling i forskriften de facto favoriserer de private barnehagene, og framfor alt favoriserer store konsern som vet å benytte seg av alle lovlige smutthull til å bygge opp private verdier.

Med denne rapporten ønsker vi å bidra til målet om full barnehagedekning, med informasjon som kan sikre at alle pengene skal komme barna i barnehagen til gode.

Oslo, Mars 2011
For velferdsstaten
Helene Bank
Spesialrådgiver

Sammendrag

Regjeringen la våren 2010 fram forslag til nytt finansieringssystem for private barnehager i en rammefinansiert sektor. Hovedintensjonen var å sikre at foreldrebetaling og offentlige overføringer kommer barna til gode. Forslaget ble i hovedsak vedtatt høsten 2010, men forslag til bestemmelser om tilbakeføring av verdier ved opphør eller salg ble trukket.

Den sterke veksten i barnehagesektoren har medført betydelige strukturelle endringer i den private delen, som nå utgjør 46 % av landets barnehager. Kommersielle aktører har i stor grad overtatt for de ideelle: Andelen som drives av ideelle og foreldre har på 4 år (2005-2009) sunket fra 50 % til 37 % (av de private), mens andelen plasser som drives av aksjeselskap er mer enn fordoblet. Andelen bedriftsplasser har i samme periode økt med 127 %.

Den private delen av barnehagesektoren utgjør nå et marked hvor barnehager omsettes og sentrale aktører ekspanderer. De to største aktørene, Trygge Barnehager og Espira, har til sammen mer enn 16.500 plasser og omsetter for 2,1 milliarder. Underskogen av mindre aktører er voksende. Omsetningen i privat barnehagesektor utgjør for 2011 mer enn 20 milliarder.

De private barnehagene har lenge kjempet for likeverdig behandling. For 2011 vil de motta minimum 88 % av hva kommunale plasser koster. I 2015 vil de få det samme. Men reell likebehandling forutsetter like lønns- og pensjonsbetingelser. Tilgjengelig forskning viser at bemanningskostnadene er vesentlig lavere i private barnehager. Ut fra politiske ønsker om å utjevne disse er det tankevekkende at det nye regelverket neppe vil sikre like lønns- og arbeidsbetingelser og bemanning. Kommunene gis ikke muligheter til pålegg om tariffavtale og henvises til å forvalte skjønnsmessige betraktninger.

Det er også tankevekkende at private aktører, gjennom sin rett til å utforme egne opptakskriterier, kan ta inn barn under 1 år, samtidig som kommunene risikerer å måtte avvise 1-åring med rett til plass. Det er også grunn til å merke seg at private barnehager som mottar ekstra tilskudd fra (bedrifts-)eier, beholder alle offentlige overføringer. Sistnevnte vil høyst sannsynlig føre til kvalitetsforskjeller.

Det nye regelverket medfører mange vurderingstemaer og store tolkningsrom. Tolkning av begrep som "vesentlig lavere bemanning", "urimelig godtgjørelse", "konkret helhetsvurdering", "rimelig lønn" osv. vil medføre utfordringer for kommunene, samtidig som kommersielle aktører lett vil seg tjent med å benytte sin klagerett.

Etter det nye regelverket skal kommunene regne ut gjennomsnittlige drifts- og kapital-/administrasjonskostnader for kommunale barnehager. Dersom kommunen ikke selv driver barnehager, skal overføringene til dekning av driftskostnader baseres på nasjonal gjennomsnittssats. Dekning av kapital- og administrasjonskostnader skal baseres på tilsvarende kostnader for kommunale barnehager eller på nasjonal gjennomsnittssats.

Kommuner som bruker egne satser, har plikt til å dokumentere grunnlaget for beregningene, som er gjenstand for klagerett. Ettersom personal- og andre driftskostnader utgjør anslagsvis mer enn 90 % av totale kostnader, vil avvik for kapital- og administrasjonskostnader bety lite, gjennomgående så lite at avkorting av slike sjelden vil være aktuell, så lenge samlet overføring ikke overstiger fastsatte normer.

Regjeringen foreslo opprinnelig at verdier bygget opp ved offentlige tilskudd og foreldrebetaling, utover utbytte av egenkapital, ved opphør eller salg skulle tilbakeføres til kommunene. Forslaget ble trukket. Det er derfor naturlig å se denne formen for overføringer i sammenheng med øvrige økonomiske betingelser.

Et konkret eksempel illustrerer størrelsen på denne typen overføringer: For en barnehage med 50 barn og husbanklån med 30 års løpetid utgjør akkumulerte verdier kr. 722.000 pr. år. Ved dekning av vedlikeholdskostnader utgjør dette nettooverføring til eier.

Det er ikke foretatt beregninger av størrelsen på denne typen offentlige overføringer til private barnehager. Men tall fra Husbanken gir en viss indikasjon: Private barnehager hadde ved årsskiftet 2010/2011 ca. 8 milliarder i lån her. Avdrag utgjorde for 2010 325 millioner. Et forsiktig anslag tilsier derfor at denne typen overføringer til private aktører minimum utgjør 350 millioner pr. år.

Dette kommer i tillegg til overskudd, lønn eller andre godtgjøringer for eier(e), konsernbidrag og eventuelle indirekte overføringer ved f.eks. kjøp av eksterne tjenester fra datterselskap.

Innledning

Regjeringen la våren 2010 fram forslag til nytt finansieringssystem for private barnehager i en rammefinansiert sektor. (Kunnskapsdepartementet, 2010). Bakgrunnen for regjeringens forslag var tidligere vedtak om rammefinansiering av barnehagesektoren og erkjennelse av betydelige svakheter ved regelverket. Hovedintensjonen med forslagene var, i følge Regjeringen, ønske om å sikre at *foreldrebetalingen og offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager kommer barna til gode* (s.4). Man foreslo derfor regler (i ny §14a i Barnehageloven og tilhørende forskrifter) som skulle regulere adgangen til å ta ut utbytte fra barnehagedrift. Samtidig ønsket man et regelverk som skulle sikre likeverdig behandling av kommunale og private barnehager. Og sist, men ikke minst, ønsket man et regelverk som skulle være enklere å administrere for kommunene.

Regjeringens forslag ble i hovedsak vedtatt i høst. Men regjeringen utsatte sitt opprinnelige forslaget om å begrense mulighetene for uttak av verdier ved opphør eller salg, også betegnet som "hjemfallsrett".

Finansieringssystemet man hadde fram til årsskiftet 2010/2011, var preget av betydelige svakheter. Kommunene som forvaltet de økonomiske overføringene utover stykkprisdekning (statstilskudd), hadde problemer med oppfølging og kontroll, også fordi regelverket var komplisert og medfører store tolkningsrom. Det innholdt "smutthull" som kommersielt motiverte eiere forholdsvis lett kunne benytte (Claussen, 2008). Problemene knyttet til svakheter ved regelverket og manglende oppfølging og kontroll dokumenteres i Riksrevisjonens rapport om *Styring og forvaltning av barnehagetjenestene* (Riksrevisjonen 2009).

Ved innføring av rammetilskudd får kommunene ansvar for sin egen barnehagepolitikk. Samtidig skal de forvalte et statlig regelverk som vil stille dem overfor utfordringer og problemer i forhold til private aktører, som ikke nødvendigvis har sammenfallende interesser med kommunene. Det er derfor neppe noen overdrivelse å hevde at 2011 vil bli et utfordrende år for barnehagesektoren.

I denne framstillingen behandles en del av de utfordringer og problemer kommunene vil møte. Ettersom det her er tale om nytt finansieringssystem og nytt regelverk, vil en del av argumentasjonen være basert på antagelser og begrunnelser for slike og ikke faktisk viten basert på data. Samtidig er en del av antagelsene basert på relevante erfaringer fra, og i den grad det finnes, forskning som sier noe om hvordan regelverket tidligere fungerte.

I likhet med hva som er tilfelle for kakeoppskrifter, må regelverk først og fremst vurderes i forhold til hvordan det fungerer i praksis. På samme måte som bakeres ferdigheter vil variere, må en regne med variasjoner mellom kommuner når det gjelder kompetanse og kapasitet. Men det er grunn til regne med at alle i større eller mindre grad vil bli stilt overfor de utfordringer som behandles i dette notatet.

Premisser.

De sentrale aktørene i barnehagesektoren, KS (Kommunenes sentralforbund), Departementet og PBL (Private barnehagers Landsforbund) synes, ut fra de premissene som er gitt, å være positivt optimistiske og har tro på godt samarbeid om

”den nye barnehagereformen” (Barnehage.no, 22.11.10). En gjennomgang og problematisering av viktige aspekter ved regelverket bør likevel ha forankring i det faktum at partene ikke i alt og ett har sammenfallende interesser. Kommersielle aktører har naturlig nok som mål å sikre størst mulig eller akseptabelt overskudd, mens kommunene og staten skal sikre et best mulig barnehagetilbud for fellesskapets penger. Samtidig vil kommunene på grunn av uløste oppgaver og knapphet på midler, først og fremst innen eldreomsorgen, kunne bli fristet til eller føle seg tvunget til å hente midler fra barnehagesektoren. Resultatene fra en undersøkelse av bruk av skjønnsmidler (Telemarksforskning, 2007) tilsier at faren for dette definitivt er til stede.

I Høringsnotatet: Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor angir Regjeringen at den *er opptatt av at foreldrebetalingen og offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager kommer barna til gode* (s.4). Dette utgjør også grunnlaget for de spørsmål og kritiske betraktninger som gis i dette notatet. En del av de resonneringer som gis, bygger i tillegg på den antagelse at midler som ender i andre lommer enn barnehagesektorens og i den enkelte barnehage, som hovedregel undergraver kvaliteten på det tilbudet som gis til barn og foreldre.

Privat barnehagesektor er, utover foreldrebetalingen, utelukkende finansiert av det offentlige. Ut fra ”markedets logikk” burde dette gi det offentlige tilsvarende makt og kontroll over hvordan fellesskapets midler brukes. Men det er grunn til å spørre om regelverket er utformet i overensstemmelse med ”markedets logikk” om at ”penga bestemmer”. På den annen side kan man hevde at den makten private aktørers gis, er en konsekvens av deres rolle, posisjon og makt, bygget opp ved offentlige midler. Og man bør ikke se bort fra at trusler om forskjellige typer aksjoner og midlertidig stengning av et betydelig antall barnehager gir makt.

Store endringer i organisering og eierskap

Veksten i barnehagesektoren har de siste årene vært betydelig. Fra 2005 til 2009 har antall barnehageplasser økt med 38.385, fra 223.500 til 270.200, dvs. med mer enn 17 %. Få samfunnssektorer har hatt tilsvarende vekst. (Alle tall: SSB, 2010).

Regjeringens massive satsning på barnehageutbygging har vært basert på betydelig privat utbygging med offentlig finansiering og gunstige lån i Husbanken. Noe over halvparten av plassene som er bygget i perioden 2005-2009, er private. 46 % av landets barnehageplasser drives av private aktører.

De mest interessante endringene innenfor barnehagesektoren har skjedd i den private delen av sektoren:

- Andelen barnehageplasser som drives av frivillige har sunket raskt: I 2005 utgjorde disse 50 % av de private. I 2009 var andelen 37,5 %.
- Andelen (av private) barnehager som drives av trossamfunn, husmorlag og pedagogisk/ideologisk motiverte grupper er gått ned, fra 14 % i 2005 til 11% i 2009.
- Andelen foreldredrevne har sunket fra 36 % i 2005 til 26 % i 2009.

- Fra 2005 til 2009 har antallet plasser drevet/eiet av foreldre sunket med 3325, mens den private barnehagesektoren har vokst med ca. 24.000 plasser.

Retten til barnehageplass og pågang fra kommersielle aktører har ført til nedgang i antall foreldredrevne barnehager. Denne utviklingen vil høyst sannsynlig fortsette. Det er grunn til å anta at også andelen ideelle vil synke, av de samme årsakene¹.

I den private barnehagesektoren har kommersielle og kommersielt orienterte eiere overtatt de frivilliges og foreldrenes (relative) posisjon:

- Antall private (barnehage-)plasser drevet av aksjeselskap er på 4 år (2005-2009) mer enn fordoblet (2005:25.815, 2009: 54.5899).
- Veksten for aksjeselskap som eies av bedrifter, enkeltpersoner og andre har i nevnte tidsrom vært på 275 %. (Aksjeselskap eiet av menigheter/trossamfunn, foreldre, husmorlag og pedagogiske/ideologiske organisasjoner er trukket ut).
- Andelen private plasser i samme periode har vært stabil: 2005: 45,2 % og 2009: 46,4 %.

Andelen plasser som drives av aksjeselskap vil høyst sannsynlig øke. I et intervju med Barnehage.no, PBL sitt nett-blad (PBL, 2010), om innføring av rammefinansiering råder I.amanuensis Erlend Bullvåg ved Handelshøyskolen i Bodø private barnehager til å organisere seg som aksjeselskap: *Det er den selskapstypen som forskningen viser er mest robust, enklest og håndtere og som gir best fordeling av risiko* (sammenlignet med selskap med delt ansvar og enkeltmannsforetak).

Det har også skjedd andre interessante endringer:

- Antall plasser i bedriftsbarnehager har fra 2005 – 2009 økt med 127 %, (fra 14.551 til 33.039 plasser) og
- Andelen bedriftsplasser innenfor privat barnehagesektor har i samme periode økt fra 14 % til 26 %.

Veksten for bedriftsplasser antas å være sammensatt. En (ukjent) andel er rene bedriftsbarnehager bedrifter eier og driver, hovedsakelig som aksjeselskap (80 %), mens en ukjent andel antas å være bedriftsplasser kjøpt av private aktører. Privat barnehagesektor har hatt betydelig omsetningsvekst:

¹ Begrepet *kommersielle aktører* omfatter i denne sammenheng eiere som ikke har ideelle formål eller som deltar som (med-)eier for å sikre eget/egne barn plass, og som derfor ikke har økonomiske motiver. Aktører som ut fra dette defineres som kommersielle, kan i og for seg påberope seg ideelle motiver, uten at det dermed er dekning for å kategorisere dem som ideelle. Det er av åpenbare årsaker ikke hensiktsmessig å benytte kategorier basert på aktørers påståtte motiver. Enkelte ideelle aktører kan reelt sett fungere på linje med kommersielle. Menigheter kan gjennom drift av barnehager finansiere forsamlingslokaler og på andre måter overføre verdier fra barnehagen til menigheten (se Claussen, 2008). Men ettersom omfanget at dette ikke er kjent, og menighetsbarnehager tradisjonelt inngår som kjerne blant de ideelle, er det ikke grunnlag for å kategorisere noen av disse som kommersielle.

- Omsetningen (stipulert på grunnlag av tall i statsbudsjettet) anslås for 2009 til ca. 19 milliarder. (For 2010, ut fra foreløpige tall, i overkant av 20 milliarder)
- Fra 2005 til 2009 ble omsetningen mer enn fordoblet (2005: 8,9 milliarder, 2009: 19 milliarder²).
- Omsetningen for eiere organisert gjennom aksjeselskap har fra 2005 til 2009 økt fra 2,3 til 8,3 milliarder

Likeverdig behandling

Utforming av regelverk for offentlig finansiering av private barnehager skal sikre likeverdig behandling av private og offentlige barnehager. I høringsnotatet *Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor* (2010) defineres **likeverdig behandling** som at *ikke-kommunale barnehager får 100 pts av det tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd (per heltidsplass) (s.4).*

Flertallet i Familie- og kulturkomiteen *forutsetter at hovedregelen for likeverdig behandling skal defineres som at kommunen skal sørge for kostnadsdekning i alle godkjente barnehager. Det betyr at kommunen skal dekke kostnader til drift av barnehager som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling (kap. 5.2.2.1. i Høringsnotat).*

Komiteen uttaler videre: *Komiteen ser det som et viktig mål at disse forskjellene (forskjeller når det gjelder lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår, min tilføyelse) skal reduseres, og forventer at økte tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene blant annet vil bli benyttet til å utjevne forskjeller i lønns- og arbeidsbetingelser i forhold til kommunale barnehager (kap. 5.2.2.1).*

Komiteens forventninger om at økte tilskudd blant annet vil bli benyttet til å utjevne forskjeller i lønns- og arbeidsbetingelser gjør det rimelig å stille spørsmål ved om økt tilskudd bør være betinget av mindre forskjeller når det gjelder lønns- og arbeidsbetingelser. Minimum kostnadsdekning, dvs. minimum andel av stipulerte kostnader for kommunale barnehager, økes for 2011 til 88 % og skal utgjøre 100 % i løpet av få år.

Personalkostnader

Furst og Høverstad ANS sin *Analyse av kostnader i barnehagene 2008* (Kunnskapsdepartementet 2008) inneholder data som er relevante for diskusjonen om likebehandling. Analysene viser at personalkostnadene pr. oppholdstime i kommunale barnehager utgjør 83 % av driftskostnadene pr. oppholdstime, mens tilsvarende tall for de private er 79 %. Over 80 % av barnehagenes kostnader er altså personalkostnader. Avskrivninger og husleie utgjør en høyere andel for private enn for offentlige barnehager, hhv. 5,6 % og 3,2 % (Kunnskapsdepartementet 2008, s. 27).

² Kalkylen er basert på følgende kostnadsfordeling (Kunnskapsdepartementet, 2010, s.5): Foreldrebetaling 20 %, statstilskudd 60% og kommunalt tilskudd 20 %.

I følge ovennevnte analyse er gjennomsnitts personalkostnader for private (ordinære) barnehager kr.50.176,- pr. årsverk lavere enn for kommunale.

I Furst og Høverstads rapport (Kunnskapsdepartementet, 2008) heter det at kommunale barnehager har en noe høyere bemanning (færre oppholdstimer per årsverk) og høyere personalkostnader per årsverk enn ikke-kommunale barnehager. Personalkostnadene utgjør i de kommunale barnehagene også en høyere andel av de samlede kostnadene, enn i de andre barnehagene. Telemarksforskning sin undersøkelse av kostnadsforskjeller i barnehagesektoren (Telemarksforskning, 2008) bekrefter dette.

En vesentlig del av personalkostnader per årsverk er knyttet til pensjonskostnader: I kommunale barnehager utgjorde pensjonskostnadene i 2008 gjennomsnittlig 50.700 kroner per årsverk, mens opplysninger fra ikke-kommunale barnehager tyder på pensjonskostnader på 14.500 og fra private familiebarnehager på 2.900 per årsverk (Kunnskapsdepartementet, 2008, s. 27).

Det er liten grunn til å anta at forholdene har endret seg: *Sett i forhold til 2008 finner vi små endringer i sammensetningen av kostnadene for de ordinære ikke-kommunale barnehagene (Kunnskapsdepartementet, 2010,s.20).*

Beregningene over bør brukes med varsomhet, også fordi gjennomsnittstall ikke alltid er egnet til å vise faktiske forhold. En kan f.eks. ikke utelukke at gjennomsnittslønnen i forskjellige typer private barnehager er lavere - eller høyere, enn snittet. Det er f.eks. ikke usannsynlig at gjennomsnittslønnen i barnehager med tariffavtale er høyere enn for barnehager uten. Det samme gjelder sannsynligvis også pensjonskostnader. Det er også grunn til å tro at lønns- og pensjonsbetingelsene for ansatte i familiebarnehager er sterkt varierende.

En vesentlig andel av fortjenestemulighetene er knyttet til (besparelser når det gjelder) personalkostnader. Kostnadsbesparelser oppnås på to måter: Ved (lavere) lønn under tariff og/eller ved bruk av personell med lavere ansiennitet, dvs. erfaring og dårligere eller ingen pensjonsordninger. Men også lavere bemanning, dvs. flere barn pr. voksen, kan brukes som virkemiddel for å oppnå bedre direkte eller indirekte avkastning.

Kommunale vilkår

Ut fra ovennevnte bør tiltak for å oppnå likeverdig behandling også ses i relasjon til forskjeller når det gjelder lønns- og pensjonsvilkår. I rundskrivets § 9 gis kommunene visse muligheter til å påvirke ovennevnte forhold: *Kommunen kan sette rimelige og relevante vilkår knyttet til barnehagedriften for kommunalt tilskudd. Dersom kommunen setter vilkår for kommunalt tilskudd, må det i tillegg være saklig sammenheng mellom tilskuddet som tilbys og de vilkårene som stilles.*

Men i følge kommentarene kan *kommunen ikke stille vilkår om at tariffavtale skal opprettes. Et rimelig og relevant vilkår vil imidlertid være krav om tilsvarende lønns- og arbeidsforhold som i kommunens egne barnehager (s.14).* Sett i relasjon til komiteens betraktninger kan dette virke greit nok. Men det er usikkert hvordan et slikt vilkår i praksis kan ivaretas. Beregninger og vurderinger av slike forhold er i seg selv svært kompliserte og vil nødvendigvis legge beslag på knapp

saksbehandlingskapasitet og eventuelt i neste omgang kunne føre til klage og ytterligere saksbehandling. Nevnte forhold tilsier i beste fall at likeverdig behandling i denne sammenheng tilstrebes, men neppe oppnås.

Departementet ønsker, i alle fall på sikt, at prinsippet om likeverdig behandling også bør knyttes til likeverdig behandling når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. Man vil vurdere å foreslå nasjonale regler om likeverdige lønns- og arbeidsvilkår i kommunale og ikke-kommunale barnehager når full likeverdig behandling er innfaset i statsbudsjettet (s.14). Det er muligens forståelig at man velger en slik "løsning" ettersom utforming av slike regler vil medføre betydelige praktiske utfordringer.

I forhold til ovennevnte kan innvendes at kommunene gis muligheter til å redusere kommunalt tilskudd. I rundskrivets § 6 heter det:

Reduksjon av kommunalt tilskudd

Kommunen kan redusere det kommunale tilskuddet dersom barnehagen foregående regnskapsår hadde vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager og (min utheving) eier av barnehagen hadde avsatt urimelig utbytte eller tatt ut urimelig godtgjørelse for egen eller nærstående arbeidsinnsats i barnehagen.

Med urimelig utbytte og arbeidsgodtgjørelse menes at normal kompensasjon for arbeid og kapitalinnsats i barnehagen overstiges.

Reduksjonen i det kommunale tilskuddet skal stå i forhold til den kostnadsbesparelsen barnehagen har, jf. første ledd.

Kommunens mulighet for avkorting er ikke bare betinget av vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader, men også av at eier samtidig har avsatt urimelig utbytte eller urimelig godtgjørelse for egen eller nærstående. Det er grunn til å anta at bestemmelsen først og fremst vil bidra til skjerpet årvåkenhet hos profittmotiverte eiere. Tolkingsrommene for de kriterier som må være oppfylt for at avkorting skal kunne gjøres, framstår som så store at bestemmelsen høyst sannsynlig kun vil bli anvendt i ekstreme tilfeller.

Tolkingsrom og -temaer illustreres i forklaringen til bestemmelsen: *Kommunen må foreta en konkret helhetsvurdering når den skal vurdere om barnehagen hadde vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager. I denne vurderingen kan det blant annet tas hensyn til om barnehagen mottar tilskudd etter minimumssatsen eller en høyere andel finansiering, jf. § 3 andre, tredje og fjerde ledd.*

Egenkapital

Ved vurdering av nivået på utbyttet som barnehageeieren tar ut av driften skal dette sees i sammenheng med den egenkapitalen som eieren har bundet opp i barnehagen. For de barnehagene hvor utbyttet er så høyt at kommunen vil vurdere avkorting, må kommunen derfor få opplyst fra barnehagen hvor mye den bokførte egenkapitalen var pr. 31.12. foregående regnskapsår.

Så vidt vites foreligger det ikke data som sier noe særlig eksakt om egenkapitalnivået for private barnehager. Tall fra Husbanken (2010) tilsier at en betydelig andel av private barnhager er nær fullfinansiert ved lån i Husbanken, med pant i barnehagens bygg. En ukjent andel private barnehager har kommunale garantier. Det er derfor grunnlag for å anta at reelt egenkapitalnivå for private barnehager er lavt, hvis man legger til grunn hva eiere har skutt inn i virksomheten med en viss risiko. Det er rimelig å se utbytte i forhold til den kapital som reelt sett er investert i virksomheten, ettersom renter og avdrag i sin helhet har blitt dekket gjennom offentlige tilskudd. På den annen side vil man kunne anføre at nedbetalt gjeld inngår som egenkapital. Dette vil i alle fall være tilfelle ved salg. Mye tyder på at det innenfor etablerte normer for regnskapsførsel er variasjoner mht. nivå for avskrivninger og nedbetaling av gjeld.

Lavt egenkapitalnivå ved oppstart er greit forenlig med det faktum at en stor andel av de private barnehagene drives som aksjeselskap (2009: 43 %). For en barnehage med nyverdi i 2008 på 13.9 millioner (50 plasser med kostnadsnorm k 278.000 pr. plass, jfr. Husbanken 2010) utgjør egenkapitalen på 3 % kr. 417.000. Dette er godt over kravet på kr.100.000,-.

Det finnes ingen systematisert oversikt over hvordan aksjeselskaper og enkeltmannsforetak velger å håndtere utviklingen av egenkapitalnivået. Men det er grunn til å regne med store variasjoner.

Lønn og godtgjøring til eier

Videre er det tilfeller hvor eier tar ut hele eller deler av overskuddet som godtgjørelse for sin arbeidsinnsats i barnehagen, dvs. at eier alternativt kunne regnskapsført dette som en kostnad. Det bør være mulig å ta ut et rimelig overskudd til dette formålet uavhengig av egenkapitalen. For å vurdere hva som er rimelig her, skal en se på hva som er en rimelig lønn for det arbeid vedkommende utfører (s.11).

Kommersielle aktørers forventninger knyttet til godtgjørings- og lønnsnivå vil muligens skille seg fra kommunale rimelighetsvurderinger. Og for større aktører vil det i praksis være vanskelig å beregne arbeidets omfang og ansvar, ikke minst for aktører som driver barnehager i flere kommuner. Også for aktører som driver 1 eller 2 barnehager vil mulighetene for kontroll i praksis være svært begrenset. Også bruk av timelister vil være beheftet med usikkerhet.

I rundskrivet pekes det også på muligheten for at eierens "uttak" av midler fra en barnehage også kan skje gjennom å føre urimelig høye kostnader i barnehagens regnskaper. Dette vil for eksempel gjelde godtgjørelse for eierens eller nærstående arbeidsinnsats, fakturering av husleie som ligger over markedsleie, konsernkostnader med elementer av utbytte og kort avskrivningstid på anleggsmidler som fører til høye avskrivningskostnader.

Kommunen kan kreve dokumentasjon av grunnlaget for eventuelle oppblåste kostnader og eventuelt redusere og omgjøre tilsvarende reduksjon til utbytte. *Justert beløp av utbytte skal undersøkes opp mot hvorvidt dette kan utgjøre et urimelig utbytte, jf § 6 i forskriften.* Bestemmelsen impliserer sammenvevde rimelighetsbetraktninger som hver for seg og ikke minst samlet sett, vil være kompliserte.

Ut fra ovennevnte vil kommunens *helhetsvurdering av om overskuddet/utbyttet er urimelig* utgjøre betydelig utfordring for kommunale saksbehandlere. Dette vil nok også gjelde Fylkesmannen, som nok bør regne med en viss økning av antall klagesaker.

Et annet rimelig og relevant vilkår vil være at barnehagen minst må følge de kommunale bestemmelsene om arealutnytting (s.14). Vilkåret om likhet knyttet til arealutnytting vil være langt enklere å gjennomføre. Men effekten i forhold til målet om likeverdig behandling vil være marginal ettersom utgiftene til lokaler utgjør en liten del av de totale driftskostnadene.

Opptakskriterier

Etter Barnehagelovens § 7, 4.ledd *skal barnehageeieren fastsette barnehagens vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes/de foresattes forhold til barnehagen, herunder b) opptakskriterier.* Eier stiller fritt i utformingen av disse, så lenge de er såkalt objektive, dvs. at de kan etterprøves i forhold til objektive forhold. Men etter lovens § 13 skal barn med nedsatt funksjonsevne og barn som det er fattet vedtak om etter lov om barneverntjenester, gis prioritet.

I følge rundskrivets kommentarer til § 9 kan kommunene ikke kan sette som vilkår at private benytter samme opptakskriterier som de kommunale. Det er betimelig å stille spørsmål ved om dette er i samsvar med prinsippet om likeverdig behandling. Uansett bør det stilles spørsmål ved om eksklusive opptakskriterier er egnet til å ivareta fellesskapets interesser og fellesskapets legitime makt, gitt det faktum at det her dreier seg om offentlig finansiert tilbud (utover foreldrebetalingen). Problemstillingen er høyst aktuell i forhold til å sikre foreldrenes rett til barnehageplass (§ 12a i Barnehageloven). Private har full rett til ta opp barn under 1 år, som ikke har rett til plass, samtidig som kommunen, på grunn av mangel på plasser i kommunale barnehager ikke makter å ivareta sin plikt til å sikre 1-åringenes rett til plass.

Private barnehagers rett (i loven: plikt) til å utforme sine egne vedtekter og dermed opptakskriterier medfører også konkurransemessige fordeler for disse, ettersom opptak av 0-åringer naturlig nok gir fordeler når det gjelder konkurransen om større barn. Når et barn har begynt i en barnehage, er sannsynligheten for bytte relativt liten. Det kan innvendes at opptak av 0-åringer ikke er særlig omfattende, men for kommuner – og foreldre, som mangler plasser, er problemstillingen høyst reell.

Støtte fra private aktører

I merknadene til § 3 heter det at *det kommunale tilskuddet kan ikke avkortes mot direkte eller indirekte økonomisk støtte fra private aktører.* I praksis betyr dette at bedriftsbarnehager er sikret den samme finansiering som kommunale barnehager, samtidig som de kan ”toppe” sitt tilbud med midler fra (bedrifts-)eieren. Bedrifter som ønsker å bruke barnehageplass med ekstra kvaliteter som ikke tilbys i offentlige barnehager, som frynsegode eller som virkemiddel for lojalitetsbygging, kan gjøre dette med marginale kostnader.

En bør derfor ikke se bort fra at bestemmelsen vil kunne føre til kvalitetsforskjeller, i alle fall sett fra en del foreldres side. Full barnehagedekning og rett til barnehageplass vil høyst sannsynlig føre til mer kravstore foreldre, som i økende grad vil være på jakt

etter goder for barna. Tilbud om ballettundervisning, dramagrupper eller lesegrupper med særskilt kompetente pedagoger vil være populære hos en del foreldre. Slike ekstraytelser er skattefrie for foreldrene. Det samme gjelder arbeidsgivers dekning av ordinært tilbud i bedriftsbarnehager (Skatteetaten, 2010).

Kommentarer til sentrale bestemmelser.

Omsetning av godkjenning

Departementet har tidligere gjort det klart at man ønsker å avvikle etableringsretten, som ble innført av Bondevik-2- regjeringen. Etableringsretten, dvs. retten til offentlig finansiering (jfr. § 14 i Barnehageloven), bortfalt ved årsskiftet, ved innføring av rammefinansieringssystemet:

Kommunalt tilskudd til godkjente ikke-kommunale barnehager

Kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle godkjente, ikke-kommunale barnehager i kommunen, forutsatt at barnehagen har søkt om godkjenning før barnehagesektoren er blitt rammefinansiert.

Kommunen kan yte tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter at barnehagesektoren er rammefinansiert.

Kommunene får etter dette bedre muligheter for å styre dette offentlig finansierte tjenestetilbudet, ved å gi eller nekte å gi godkjenning på grunnlag av ønske om lokal styring og prioritering.

Men bestemmelsen, slik den er utformet, er likevel mangelfull som styringsverktøy for kommunene. Den åpner i realiteten for salg og kjøp av godkjenning. Ettersom godkjenning ikke er knyttet til eier, men kun til barnehagen, kan man vanskelig forhindre at godkjenning sammen med bygninger kan overdras til andre. Salg og kjøp av barnehager vil framtida ikke vil skille seg nevneverdig fra salg og kjøp av annen næringsvirksomhet, ikke minst fordi omkring halvparten av de private barnehagene drives som aksjeselskap.

Det er mulig at innføring av tidsbegrenset godkjenning eller en bestemmelse om kommunal godkjenning av overdragelse vil kunne gi mulighet for offentlig styring. Men på den annen side kan eierskifte av aksjer neppe reguleres av barnehageloven eller forskrift til denne. Det er mulig at man har unlatt å ta opp denne problemstillingen fordi den, også ut fra juridiske betraktninger, er komplisert.

Kommunens dokumentasjonsplikt

I rundskrivets § 2 (og i forskriften) stilles det krav om at *kommunen skal dokumentere at tildelingen skjer i samsvar med forskriften. Dette innebærer at kommunen skal dokumentere alle budsjetterte kostnader til ordinær drift i egne kommunale barnehager som tas med i beregningen av tilskuddssatsene til ikke-kommunale barnehager. Kommunen må også dokumentere hvordan selve utmålingen av tilskudd til den ikke-kommunale barnehagen er foretatt basert på de tilskuddssatsene som er*

beregnet. Dokumentasjonen som er nødvendig for å oppfylle plikten skal vedlegges kommunens vedtak om tildeling av kommunalt tilskudd. Dette følger også av kravene til begrunnelse i forvaltningsloven.

Disse strenge kravene vil sannsynligvis føre til større kostnadsbevissthet fra kommunens side og i tillegg føre til økt vektlegging og strategisk bruk av internfakturering. På den annen side kan det virke litt merkelig at private aktørers rett til offentlige overføringer er såpass detaljregulert. Ut fra et markedsperspektiv framstår det som merkelig at myndighetene i såpass stor grad søker å tildele private aktører rettigheter som i andre sammenhenger neppe er særlig vanlige. Det er mulig at de private aktørenes makt og rett til rett til offentlige overføringer gjenspeiler den posisjon de nå har fått i sektoren.

Drifts-, kapital- og administrasjonskostnader

I motsetning til tidligere har man i § 3 (1.ledd) valgt å dele kommunens kostnadsdekning i 3 elementer:

Det kommunale tilskuddet skal dekke kostnader til ordinær drift i barnehagen som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Kostnader til ordinær drift omfatter driftskostnader, kapitalkostnader og administrasjonskostnader.

Det framgår av § 4 at ovennevnte kostnader skal beregnes separat, slik at det derfor blir vanskeligere å foreta strategiske valg og hensiktsmessige ”vri” når det gjelder kostnadsvalg. ”Driftsprofil” og endringer av denne blir mer transparent og i praksis lettere å kontrollere.

De private barnehagenes andel av gjennomsnittkostnadene for de kommunale kostnadene skal være den samme som året før:

Det samlede offentlige tilskuddet til ikke-kommunale barnehager skal utgjøre samme andel av den gjennomsnittlige offentlige finansieringen av tilsvarende kommunale barnehager som året før. Tilskuddet skal utgjøre minimum 88 prosent av det som tilsvarende kommunale barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig finansiering (§ 3,2.ledd).

Grunnlaget andelen beregnes av kan imidlertid forandre seg fra år til år avhengig av kommunens ressursbruk i egne barnehager. Tilsvarende vil ikke-kommunale barnehager få økt tilskudd dersom kommunen øker ressursbruken i tilsvarende kommunale barnehager (s.5).

Dette betyr at tilskuddet totalt eller elementer i dette endres i tråd med kostnadsnivået og kostnadsfordelingen i de kommunale barnehagene. I praksis vil kommunal kostnadsbevissthet for kommunale barnehager langt på vei gi dobbel effekt (gitt like mange private som kommunale barnehageplasser): Kostnadsbesparelser i kommunale barnehager gir tilsvarende besparelser i tilskuddet til de private.

”Kostnadsbevissthet”, dvs. å tilstrebe lavest mulige kostnader, anses nesten alltid som positivt. Men man bør ikke utelukke at kostnadsbevissthet med dobbel effekt i mange kommuner vil kunne bli sterk. Presset i eldreomsorgen, som vil øke, vil kunne medføre utfordringer når det gjelder å sikre kvalitet og rimelige lønns- og arbeidsbetingelser i både offentlige og private barnehager.

En annen effekt av kommunal kostnadsbevissthet i denne sammenheng vil kunne bli at de økonomiske vilkårene for kommersielle aktører blir eller oppfattes å være for dårlige. Dersom dette skjer, kan kommersielle aktører true med å stenge. I kommuner hvor andelen private og kommersielle er over et visst nivå, utgjør slike trusler eller muligheter betydelige utfordringer. 200-300 stengte barnehageplasser i løpet av 3 måneder utgjør ikke bare et problem for foreldre, men også for kommunale myndigheter, og i neste omgang for eiere av sykehjem og andre omsorgstilbud med sysselsatte mødre/foreldre. (De fleste barnehager har en gjensidig oppsigelsestid på 2-3 måneder med foreldrene og ingen avtale om oppsigelse med det offentlige).

Det nye regelverket gjør det mulig å få til ”omkamp” i forhold til kommunale avgjørelser om tilskudd. *Store aktivitetsendringer i den ikke-kommunale barnehagen medfører at kommunen må beregne tilskuddet til barnehagen på nytt (§ 3, 4.ledd).* Hvor store aktivitetsendringer som er nødvendig for ny beregning av tilskudd, vil naturlig nok være skjønnsspørsmål. Men opprettelse eller nedleggelse av avdeling, større gruppe eller barnehage vil være tilstrekkelig (s.6). Regelverket tilsier at avgjørelser i denne sammenheng omfattes av klagerett.

Driftskostnader

Kommunen skal gi tilskudd til driftskostnader i godkjente ikke-kommunale barnehager. Tilskuddet skal beregnes ut i fra gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager. Kommunale barnehager med budsjetterte driftskostnader som er minimum 25 prosent høyere enn gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader i tilsvarende kommunale barnehager kan holdes utenfor grunnlaget for beregningen. Kommunen skal gi et påslag for administrasjonskostnader på fire prosent av tilskuddet til driftskostnader (§ 4, 1.ledd)

Budsjettoverskridelser eller underforbruk for kommunale barnehager skal også ha innvirkning på overføringene til de private:

Dersom kommunens regnskap viser at forbruket i de kommunale barnehagene avviker fra det som lå til grunn for fastsettelsen av tilskuddssatsene etter §§ 4 og 5, skal kommunen i forbindelse med kommunestyrets årlige fastsettelse av årsregnskapet fatte vedtak om etterjustering av tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Etterjustering av tilskudd det er fattet vedtak om i samsvar med andre ledd skal hensyntas (§ 8, 3.ledd).

Ethvert merforbruk/ mindreforbruk i den ordinære driften i kommunale barnehager sammenlignet med budsjettet, skal også gjelde ikke-kommunale barnehager (s.13). Bestemmelsen vil høyst sannsynlig øke budsjett disiplinen i den kommunale barnehagesektoren, ettersom overskridelser får (bortimot) dobbel virkning, dersom andelen offentlig-privat er 50-50.

Underforbruk vil kunne medføre problemer. Private aktører vil en med en viss rett anse det som urimelig å bli forespeilet gitte økonomiske premisser for så å oppleve at disse endres i negativ retning. Vedtak av denne typen kan påklages til Fylkemannen, etter Forvaltningslovens bestemmelser.

Presseoppslag og trusler fra private aktører om stenging vil sannsynligvis føre til at kommunene i praksis helst vil unngå å "straffe" private barnehager for kommunalt underforbruk. Problemstillingen vil sjelden være aktuell fordi underforbruk neppe er særlig utbredt.

Ønske om åpenhet antas å utgjøre noe av bakgrunnen for at forslag til tilskuddssatser skal gjøres offentlig tilgjengelig: *Kommunen skal kunngjøre forslag til tilskuddssatser i forbindelse med at årsbudsjettet legges ut til alminnelig ettersyn, og skal før 1. februar i budsjettåret underrette de ikke-kommunale barnehagene om fastsatte tilskuddssatser for driftskostnader (§4, 4.ledd).*

Det er grunn til å merke seg at kommunen skal kunngjøre forslag til tilskuddssatser. Dette må bety at forslagene kan endres etter klage(r) og/eller politisk behandling før vedtak fattes i forbindelse med behandling av kommunens budsjett.

Enkelte kommuner vil ikke ha mulighet for å utarbeide forslag til tilskuddssatser dersom de ikke har "ordinære", kommunale barnehager. Disse skal benytte nasjonale satser, som minimumssatser. Kommuner som har ordinære barnehager har, i følge rundskrivet (s. 8), ikke anledning til å benytte nasjonale satser. Kommunale satser som er lavere enn disse vil i særlig grad kunne bli gjenstand for klager.

Mye tyder på at nasjonale driftskostnads-satser i praksis vil utgjøre viktig referanse for kommunene, private aktører og kanskje også for klageinstansen. Fastsetting av nasjonale satser vil derfor, direkte eller i alle fall indirekte, bli et viktig mellomværende mellom sentrale myndigheter og de private aktørenes interesseorganisasjon, Private Barnehagers Landsforbund (PBL). Dette sammen med andre forhold vil styrke PBLs posisjon og makt.

Det er grunn til å merke seg at *kommunen ved en klagesak må dokumentere overfor klager og fylkesmannen at alle kostnader er inkludert i grunnlaget (s.8)*. Det sies intet i rundskrivet om kravet til dokumentasjon også gjelder Departementet, når det gjelder fastsettelse av nasjonale satser.

Kommuner som ønsker å privatisere barnehagesektoren vil ha muligheter for å stimulere til dette: *Kommuner som kan benytte nasjonale satser i henhold til femte ledd, kan sette høyere tilskuddssatser til ikke-kommunale barnehager enn det de nasjonale satsene viser (s.8)*. For 2011 kan imidlertid slike kommuner benytte en prosentandel ned til 88 % av de nasjonale satsene så lenge prosentandelen ikke er lavere enn den som ble benyttet året før. Sistnevnte bestemmelse er kun relevant fram til 100 % likeverdig behandling er innfaset i løpet av 4-5 år.

Kapitalkostnader

Kommunen skal gi tilskudd til kapitalkostnader i godkjente ikke-kommunale barnehager pr. heltidsplass (§5).

Med kapitalkostnader menes avskrivningskostnader basert på anskaffelseskost (fratrasket investeringstilskudd og merverdiavgiftskompensasjon) og rentekostnader beregnet ut fra bokført verdi på anleggsmidler på barnehageområdet tillagt tomtekostnader (fratrasket investeringstilskudd og merverdiavgiftskompensasjon) (s.9).

Kommunen velger om den vil gi tilskuddet ut i fra gjennomsnittlige kapitalkostnader per heltidsplass i egne tilsvarende kommunale barnehager, eller om den vil benytte nasjonale gjennomsnittssatser for kapitaltilskudd fastsatt av departementet.

Kommunenes mulighet for å velge vil høyst sannsynlig medføre at de som ønsker å stimulere til privat drift vil benytte den høyeste av disse satsene, mens de kommuner som ikke ønsker å stimulere til dette, kan velge den laveste. For mindre kommuner med begrenset saksbehandlingskapasitet vil statlige satser være mest aktuelle, også fordi disse i mindre grad vil føre til klager og saksbehandlingskostnader.

Det er grunn til å minne om at kapitalkostnader utgjør liten andel av driftskostnadene. På den annen side vil normene for dekning av kapitalkostnader være viktig for aktører som har foretatt betydelige investeringer. Sistnevnte forhold vil få økt betydning ettersom store aktørers andel av markedet sannsynligvis vil vokse. Oppkjøp av barnehager, enten del greier seg om mindre kommersielle aktører eller ideelle, vil medføre høyere kapitalkostnader enn drift fra "scratch". Kapitalkostnadene pr. plass vil nødvendigvis være høyere for Espira som har kjøpt sine barnehager av Barnebygg, fordi Barnebyggs fortjeneste skal dekkes gjennom Espiras kapitalkostnader.

Dersom kommunens eller de sentrale satsene ikke dekker kapitalkostnader som har slik bakgrunn, vil kommersielle aktører i slike situasjoner måtte "jakte på" og finne marginer andre steder, eller de må trekke seg ut. Det er grunn til å anta at fastsetting av nasjonale satser for dekning av kapitalkostnader vil bli et ikke uvesentlig tema for PBL, dersom organisasjonen også skal ivareta de store aktørenes interesser.

Dersom satsen for tilskudd til kapitalkostnader (den kommunen selv har beregnet eller den nasjonale satsen) er for lav på grunn av høye kapitalkostnader (som følge av store investeringer), *kan* (min utheving) kommunen gi ekstra tilskudd (til slike kostnader) (§5, 5.ledd). Det er grunn til å merke seg at kommunen selv kan velge. Dette gir kommunene muligheter til å stimulere eller begrense private aktører. Det framgår ikke direkte om avgjørelse om å gi ekstra tilskudd skal gjøres for ett år av gangen, men ut fra regelverket forøvrig er det grunn til å anta dette.

På samme måte som for driftskostnader skal kommunen kunngjøre forslag til tilskuddssatser i forbindelse med at årsbudsjettet legges ut til alminnelig ettersyn. Etter at årsbudsjettet er vedtatt og før 1. februar skal kommunen underrette de ikke-kommunale barnehagene om fastsatte tilskuddssatser for kapitalkostnader (§ 5, 4.ledd). Ut fra hva som framgår i kommentarene til § 4 i rundskrivet er det rimelig å anta at slike vedtak er gjenstand for klagerett. Klager vil neppe dreie seg om sats for kapitaltilskudd, men om hva som skal inngå i beregningsgrunnlaget. Det er grunn til å regne med at store aktører vil føle seg negativt rammet av regelverket, ganske enkelt fordi de har høyere kapitalkostnader enn mange mindre aktører.

Uttak av verdier ved opphør eller salg

Regjeringen foreslo i høringsnotatet (Kunnskapsdepartementet, 2010) at verdier bygget opp ved offentlige tilskudd og foreldrebetaling skulle tilbakeføres til kommunene. I følge forslaget til ny forskrift skulle uttak av verdier ved opphør eller salg kun omfatte nærmere spesifisert avkastning på egenkapital (§§ 2 og 14a):

§ 2. Uttak av verdier i driftsår– rimelig avkastning og rimelig vederlag

Uttak av verdier det enkelte år kan maksimalt utgjøre en avkastning på egenkapitalen tilsvarende ti års statsobligasjonsrente i driftsåret tillagt et påslag på to prosentpoeng. Rentesatsen som framkommer etter denne bestemmelsen, utgjør øvre grense for rimelig avkastning ved overføring av verdier til eierne eller deres nærstående. Markedspris på tilsvarende varer eller tjenester er øvre grense for rimelig vederlag ved transaksjoner med eier eller deres nærstående.

§ 14a. Krav til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Dette innebærer blant annet at barnehagen ikke kan

a) føre over verdier til eierne eller deres nærstående utover rimelig avkastning på egenkapital verken når barnehagen er i drift, selges eller opphører.

Forslaget ble trukket. Regjeringen ønsket å bruke ett ekstra år på denne delen av regelverket (Aftenposten 5.9.2010). Men ettersom uttak av verdier ved salg av eiendom (også i følge regjeringen) henger sammen med regelverket forøvrig, er det interessant å se nærmere på relevante saksforhold og problemstillinger knyttet til dette.

Departementets forslag om å begrense mulighetene for å ta ut akkumulerte verdier ved opphør eller salg synes legitimt ut fra flere perspektiver. For det første er også den private delen av barnehagesektoren, utover foreldrebetalingen, utelukkende finansiert av offentlige overføringer. Ut fra tidligere og nåværende regelverk tilgodeses private aktører med lønn, godtgjørelse og avkastning, som må anses å være grei, i alle fall sett i relasjon til andre i samme eller sammenlignbar sektor. I tillegg er den reelle risikoen lav. Ut fra slik betraktning ville det være urimelig, og tilslørende, om de samme aktører også ble gitt muligheter for å hente ut ytterligere verdier ved offentlig finansierte, akkumulerte verdier. I tillegg vil et regelverk som gjør det mulig å ”skjule” overskudd ved avskrivninger og nedbetaling av lån, også fungere som insentiv til å gjøre nettopp dette.

Ettersom det her, utover foreldrebetalingen, utelukkende dreier seg om offentlige overføringer, vil også ønske om åpenhet om bruk av offentlige midler utgjøre et argument for bruk av ”hjemfallsrett”. Åpenhet, ved at enkeltpersoner, organisasjoner og media gis reell mulighet for innsyn i bruk av fellesskapets midler taler for at denne typen skjulte overføringer til interessegrupper ikke er ønskelig.

Den viktigste innvendingen mot bruk av hjemfallsrett er at en slik ordning bryter med vanlige prinsipper for sunn forretningsdrift. Det er vanlig og ofte uttrykk for solid og god, langsiktig forretningsdrift å ”pløye” (reelt) overskudd inn i selskapet, slik at disse verdiene kan brukes til konsolidering og videreutvikling av virksomheten eller senere tas ut som utbytte eller overføres til annet selskap ved salg. Argumentasjonen er definitivt holdbar, for aktører som driver sin virksomhet på ordinære, kommersielle premisser. Men private aktører i barnehagesektoren får alle sine kostnader, utover foreldrebetalingen, dekket av det offentlige og operere ikke i et vanlig marked. De driver i realiteten sin virksomhet for det offentliges regning, langt på vei på samme måte som Husmødrenes Barnehager gjorde i Oslo på 70-80-tallet. Dette medfører også at risikoen, som ut fra en markedstankegang, skal belønnes, er svært beskjeden.

Forslaget reiser også andre, kompliserte, prinsipielle spørsmål. Det antas for eksempel at tilbakeføring av verdier som er akkumulert før eventuell lov- og regelendring, også ut fra juridiske betraktninger, vil være problematisk. Og om man bestemmer at slik regelending kun skal gis virkning fra et varslet tidspunkt, vil kommersielle drivere søke å finne andre veier for uttak av verdier og temmelig raskt tilpasse seg en slik regel.

Etablerte barnehager kan også med en viss rett påberope seg at premissene for virksomheten, som de rent faktisk har blitt stimulert til å opprette og drive for det offentliges regning, i utilbørlig grad er endret.

Det er videre grunn til å peke på at de private barnehageeierne, gjennom sin (offentlige finansierte) eiendomsrett til infrastruktur/bygninger har fått betydelig makt over en stor andel av et sentralt omsorgstilbud. Dersom man begrenser mulighetene for utbytte på denne måten, vil private eiere kunne true med å stenge og selge. I en slik situasjon vil kommunene være presset av behovet for å opprettholde et nødvendig velferdstilbud og i gitte situasjoner føle seg tvunget til å overta private barnehager. Et sentral spørsmål i denne sammenheng vil bli hva kommunene må betale for disse (Claussen, 2008).

Dersom ”hjemfallsrett” kun skal omfatte barnehager etablert i 2011 og senere, vil effekten bli marginal. Videre utbygging vil bli begrenset, fordi man temmelig snart har (bort i mot) full dekning. En mulig og noe snedig effekt av innføring av ”tilbakeføringsordning” vil kunne bli økt omsetning av barnehager. Kommersielle aktører vil nemlig se seg bedre tjent med å kjøpe etablerte barnehager/aksjeselskaper med gunstigere regelverk og bedre kommersielle muligheter, enn det som gis ved nyetablering.

Akkumulerte verdier

Tidligere tilskuddsordninger og regelverk ga gode muligheter for akkumulering av overskudd og verdier (Claussen, 2008). Men mye tyder på at det er store variasjoner blant aktører og kommuner. Regelverket ble praktisert forskjellig også når det gjaldt avskrivninger. Så lenge den enkelte barnehages totale kostnader ikke var høyere enn kommunens norm, ble det sjelden gjennomført nøye kontroll av eller innsigelser i forhold til avskrivningstid.

Det foreligger ikke data som gjør det mulig å tallfeste hvor store verdier som er akkumulert ved hjelp av offentlige overføringer. Men ut fra at tidligere regler og praksis er det grunnlag for å anta at overføringene, fra det offentlige til private aktører, har vært betydelige, også fordi det her er tale om en relativt stor sektor. En indikasjon på at det her er tale om betydelige verdier framkommer om man observerer hva som skjer og har skjedd i markedet.

Trygge Barnehager eier 120 barnehager med ca. 8.500 plasser (heltidsekvivalenter – årsskiftet 2010-2011). Barnehagene organiseres som aksjeselskap med morselskapet som aksjeeier. I følge vedtektene for den enkelte barnehage skal disse drives på ideelt grunnlag og har dermed ikke til hensikt å generere direkte overskudd. Det tas ikke ut utbytte eller konsernbidrag i regnskapsmessig forstand. På den annen side er det ikke særlig spekulativt å antyde at morselskapet gjennom sitt eierskap av hver enkelt

barnehage har bygget opp betydelige verdier, bokførte og reelle. Dette gjelder også et antatt betydelig antall mindre aktører.

Interesseorganisasjonen for de private barnehagene, PBL, var fra første stund negativ til den foreslåtte bestemmelsen om "hjemfallsrett". Da forlaget om nytt finansieringssystem ble kjent, ble det truet med aksjoner og stenging. Trykket fra denne interessegruppen og eventuelle andre må ha vært relativt sterkt ettersom regjeringen valgte å trekke tilbake forslaget. Kampen mot "hjemfallsretten" ville neppe ha vært særlig sterk dersom den ikke dreide seg om betydelige verdier.

For å illustrere hvilke verdier det her er tale om skal vi se nærmere på et konkret eksempel:

Eksempel Kosetoppen barnehage a/s

Bygget/etablert i 2004. 50 barn i heltidsplasser, 20 barn under 3 år.

Investeringsstilskudd*:

Kr. 50.000 x 20	kr. 1.000.000,-
Kr. 43.000 x 30	kr. 1.290.000,-
Samlet	kr. 2.290.000,-

*Bindingstiden for etableringstilskudd er 10 år. Tilskuddet kan altså realiseres på eiers hånd etter 10 år. Avkorting og tilbakebetaling gjøres etter antall år i forhold til full "opptjeningstid". Satsene har de siste årene vært kr.50.000,- for heltidsplasser for barn under 3 år og kr.43.000,- for barn over 3 år.

Samlet husbanklån: kr.250.000 x 50	kr. 12.500.000,-
(Husbanken, 2010: Snittall for totalt (husbank-)lån.	
Total verdi, eksklusiv egenkapital:	kr. 14.790.000,-

Avskrivning pr. år:

Alternativ 1 – 30 år: 14.790.000/30 kr. 493.000,-

Reell avskrivningstid er satt til 30 år, tilsvarende husbankens nedbetalingstid. Begrunnelsen er at eiere vil og må sikre dekning av avdrag. I følge Forskrift om likeverdig behandling, § 2, skal avskrivninger ikke omfatte investeringstilskudd. Årlige avskrivninger blir med en slikt regel ca. kr. 76.000,- lavere.

Akkumulerte verdier over 10 år:

493.000 x 10 + 2.290.000 (etableringstilskudd)	kr. 7.220.000,-
Pr. år: 7.220.000/10	kr. 722.000,-

Beregningene har som forutsetning en verdi på barnehagen tilsvarende husbanklån og investeringstilskudd i 2010-kroner. Grunnlag for avskrivning er satt til summen av lån og tilskudd, til tross for at investeringstilskuddet i sin helhet skal trekkes fra investeringene til lokaler, jfr. Forskriften/Rundskriv nr.F-14/2010. Dette er gjort for å gi et mest mulige dekkende beskrivelse av faktiske forhold.

Ettersom investeringstilskuddet har bindingstid på 10 år, gis det sin fulle verdi etter 10 år og utgjør da i realiteten en del av opparbeidet kapital/verdi.

Alternativ 2 – 40 år: 14.790.000/40 kr.370.000,-

Akkumulerte verdier over 10 år:

370.000 x 10 + 2.290.000 (etableringstilskudd)	kr. 5.990.000,-
Pr. år: 5.990.000/10	kr. 599.000,-

Ifølge Forskriften/Rundskriv nr.F-14/2010 skal barnehagelokalene avskrives over 40 år, mens inventar og utstyr avskrives over 10 år. Avskrivning pr. år blir derfor noe høyere enn angitt over. Hvor mye er vanskelig å anslå fordi det ikke foreligger opplysninger om kostnader til inventar og utstyr. I praksis vil regelen om 40 års avskrivningstid primært være interessant i forhold til kommunens beregninger og formelle regnskapsmessige forhold for den enkelte eier.

Det forutsettes at verdien på bygninger er ikke faller. Sistnevnte bør være en realistisk forutsetning sett i relasjon til at etterspørselen etter barnehagelokaler neppe vil falle. 100 % dekning av vedlikeholdskostnader utgjør en sterkt insentiv for godt vedlikehold og i gitte tilfeller oppgradering av lokaler/bygninger. Begge forhold og generell verdiøkning for boliger og bygg taler i større grad for verdiøkning enn verdifall.

Nedbetaling av husbanklån.

I følge Husbankens regler kan inntil 100 % av godkjente kostnader finansieres ved lån. Dette gjelder også tomtekostnader og løst inventar og utstyr (Husbanken, 2010).

Private barnehager hadde pr. 31.12.2010 totalt ca. 8 milliarder i lån i Husbanken. Avdrag utgjorde for 2010 (Husbanken, 2011) ca. 325 millioner kroner.

(I dette beløpet inngår investeringstilskudd ettersom dette skal brukes til avdrag på husbanklånet).

Det finnes ikke datamateriale som eksplisitt angir hvor stor andel av private barnehageplasser som er finansiert gjennom lån i Husbanken. Men dersom man ser SSBs tall for utbygging for perioden 2006 -2009 i relasjon til Husbankens tall for (nye) belånte plasser i samme tidsperiode, er Husbankens tall høyere enn SSB sine. Dette skyldes blant annet tidsmessige forskyvninger og antatte feilkilder ved rapporteringstidspunktet. Rimelig skjønn tilsier derfor at bortimot alle i denne tidsperioden ble finansiert ved lån i Husbanken. Det er liten grunn til å anta at andelen har vært særlig mye lavere etter 1990.

- Gjennomsnittslån de siste 10 årene utgjorde ca. 95% av totalkostnadene (Husbanken, 2010).
- I 2009 ble 98,1 % av kostnadene dekket ved lån i Husbanken

Men sistnevnte endrer seg allerede i det første regnskapsåret. I følge Husbankens regelverk (Husbanken, 2010, s.4) *skal investeringstilskuddet gå til nedbetaling av husbanklånet*. Og ettersom investeringstilskuddet pt. utgjør ca. 15 % (se eksempelet foran) vil egenkapitalen øke tilsvarende. Det kan innvendes at denne egenkapital ikke kan frigjøres umiddelbart, ettersom det for investeringstilskuddet er en bindingstid på 10 år, slik at tilskuddet frigjøres med 10 % pr år.

I kommuner hvor private eiere har blitt gitt tilgang til rimelige og subsidierte tomter, vil inntektsoverføringene være tilsvarende større. Det er imidlertid vanskelig å beregne omfanget av slike.

Kilder:

Claussen, C.J.(2008): *Privat og kommersiell barnehagedrift. Aktuelle problemstillinger, drøfting og eksempler*. HiO-notat 2008 nr 5.

Husbanken (2010): *Historisk tabell 14 – Lån til miljøtiltak. Barnehager etter kostnader, finansiering og antall saker/plasser 1969-2009*

Husbanken(2010): *Retningslinjer for lån til barnehager fra Husbanken, HB 7.B.4, Mai 2010*

Husbanken (2011): Beregning av lån til og avdrag fra private barnehager, kjørt 13.1.2011.

Kunnskapsdepartementet(2010): *Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager*, Fastsatt ved kongelig resolusjon 29. oktober 2010 med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager § 14 tredje ledd.

Kunnskapsdepartementet(2010): *Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager*, Rundskriv nr.F-14/2010

Kunnskapsdepartementet(2008): *Analyse av kostnader i barnehagene 2008*, Furst og Høverstad ANS

Kunnskapsdepartementet(2010): Høringsnotat :Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

Kunnskapsdepartementet(2010): *Analyse av kostnader i barnehagene 2009. resultater fra en utvalgsundersøkelse. Drøfting ift. Alternative beregningsmåter, Oppdragsrapport 27 september 2010*, Furst og Høverstad ANS

Kunnskapsdepartementet(2010): *Investeringsstilskudd til nye barnehager 2010*, Rundskriv F04-10

Lov om Barnehager av 17.6.2005, nr 64

Private barnehagers landsforbund/Barnehage.no (PBL, 2010): *Det haster å sikre seg*. Artikkel 21.1.0.10

Riksrevisjonen(2009): *Riksrevisjonen undersøkelse av styring og forvaltning av barnehagetjenestene*, Dokument nr. 3:13.

Skatteetaten (2010): *LigningsABC,pt.4.4.*

Telemarksforskning (2007): *Barnehagereformen - Kontroll med bruk av skønnsmidler 2005*, notat 11-2007

Telemarksforskning (2008): *Kostnadsforskjeller i barnehagesektoren*, TF-rapport nr. 243

