



RAPPORT

MARKEDSSVIKT, LØNNSOMHET OG GEVINSTREALISERING I BARNEHAGESEKTOREN

7. MAI 2018

Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



INNHOOLD

1	SAMMENDRAG	3
2	INNLEDNING	4
2.1	MANDAT	4
2.2	METODE OG AVGRENSNINGER	4
3	UTVIKLING I BARNEHAGESEKTOREN	5
3.1	HISTORISK UTVIKLING FOR SEKTOREN	5
3.2	MOT EN KONSOLIDERING AV MARKEDET	6
4	HVORDAN HAR LØNNSOMHETEN TIL PRIVATE BARNEHAGER UTVIKLET SEG?	8
4.1	PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING	8
4.2	ANALYSE	9
5	ER GEVINSTREALISERING UTOVER ET RIMELIG ÅRSRESULTAT ET TILTAKENDE PROBLEM BLANT PRIVATE AKTØRER?	17
5.1	PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING	17
5.2	ANALYSE	19
6	KAN DET OBSERVERES MARKEDSSVIKT I BARNEHAGESEKTOREN?	26
6.1	HVA ER ET VELFUNGERENDE MARKED OG HVA ER SYMPTOMER PÅ MARKEDSSVIKT	26
6.2	ANALYSE AV INFORMASJONSPROBLEMER	26
6.3	ANALYSE AV IMPERFEKT KONKURRANSE	27
7	SAMLET VURDERING	30
7.1	MARKEDSSVIKT	30
7.2	LØNNSOMHET	31
7.3	GEVINSTREALISERING	31

1 SAMMENDRAG

De siste ti årene har barnehagehagesektoren i Norge sett en framvekst av større private aktører. Samtidig har det vært en økende oppmerksomhet fra blant annet politisk hold og media om inntjeningen i de private barnehagene, og særlig i de større kjedene. Kunnskapsdepartementet har derfor gitt BDO i oppdrag å undersøke utviklingen i lønnsomheten til private barnehager og om eierne realiserer gevinster utover rimelig utbytte. Dette inkluderer også å analysere hvordan gevinster tas ut, ut over rene utbytter. Disse spørsmålene skal bygge opp under en generell vurdering av hvorvidt det kan observeres markedssvikt i sektoren, og på hvilken måte en eventuell markedssvikt har utviklet seg de siste ti årene.

Våre analyser viser særlig tre forhold:

1. Det pågår en konsolidering i den private barnehagesektoren med en framvekst av større aktører som har økt sine markedsandeler betydelig de siste ti årene. I 2016 hadde seks av de største private barnehageaktørene en markedsandel på til sammen over 30 prosent.
2. Egenkapitalavkastningen er stabilt høy, og høyere enn Oslo Børs, til tross for at bransjen kjennetegnes av lav finansiell risiko.
3. Det har vært en betydelig oppbygging av verdier i form av urealiserte eiendomsverdier og egenkapital blant de største aktørene. Dette gjelder også der eierne tar ut markedstilpassede lønninger.

Det har vært et særlig mediefokus på realiserte gevinster i eiendom. Dette gjelder først og fremst ved salg av barnehager, der markedsverdien legges til grunn og eierne ofte også kan ha solgt den til seg selv i en konsernstruktur, og på den måten realisert en gevinst for eierne.

Markedsverdien ved salg av barnehager består av tre hoveddeler; Markedsverdien av eiendommene (som ofte ikke er reflektert i regnskapet grunnet regnskapsreglene), verdien av retten til å drive en barnehage med offentlig støtte og verdien av synergier/stordriftsfordeler for ny eier. På denne måten vil et salg realisere gevinster langt ut over den regnskapsførte verdien og historiske kostnader for eiendommene.

Etter vår vurdering kan det observeres en markedssvikt i sektoren. Inngangsbarrierene for nyetablering er høye, vesentlig høyere enn for få år siden, og det er dyrt å måtte kjøpe opp barnehager for å komme seg inn på markedet som ny aktør. Det er også vanskelig å konkurrere med de største aktørene i et oppkjøp på grunn av deres sterke finansieringsevne.

Bortfallet av fri etableringsrett sammen med en generell økning i eiendomsverdien til de private barnehagene kan derfor bidra til å forklare økte markedsandeler for de store aktørene. Økte markedsandeler har også medført at seks av de ti største aktørenes samlede andel av resultat før skatt for hele bransjen er på nær 60 prosent. Våre analyser av lønnsomhet viser også at egenkapitalen i de større private aktørene jevnt over har gitt høyere avkastning enn en alternativ investering som følger f.eks. Oslo Børs' hovedindeks. Analysene viser at lønnsomhet og oppbyggingen av egenkapital i bransjen som helhet og blant de de store aktørene har økt betydelig i perioden fra 2007 til 2016.

2 INNLEDNING

2.1 MANDAT

BDO har fått i oppdrag av Kunnskapsdepartementet (KD) å kartlegge utviklingen i barnehagesektoren de siste ti årene. Nærmere bestemt skal denne rapporten undersøke tre forhold knyttet til utviklingen av barnehagesektoren.

For det første ønsker KD å undersøke hvorvidt sektoren er preget av markedssvikt. Bakgrunnen for dette er blant annet indikasjoner på høye salgsgevinster og låneopptak blant private barnehageeiere.

For det andre ønsker KD et oppdatert kunnskapsgrunnlag om lønnsomheten i den private delen av barnehagesektoren. Herunder ønsker KD blant annet en samlet vurdering av lønnsomheten og kapitalavkastningen i bransjen de siste ti årene med fokus på de største aktørene.

For det tredje ønsker KD et oppdatert kunnskapsgrunnlag om muligheter for å ta ut gevinster fra barnehagevirksomheten, og hvordan dette har utviklet seg over tid. For denne delen av oppdraget ønsker KD at man særlig skal fokusere på hvordan verdier tas ut i barnehagene.

2.2 METODE OG AVGRENSNINGER

2.2.1 Kort om kilder og metode

Denne rapporten har som formål å kartlegge utvikling og trender i den private barnehagesektoren de siste ti årene, og undersøke i hvilken grad den preges av markedssvikt. Videre skal rapporten fungere som et kunnskapsgrunnlag for utviklingen av lønnsomheten i sektoren, og beskrive muligheter for og utstrekningen av gevinstrealisering blant private barnehager.

Analysene i denne rapporten er basert på data fra BASIL tilgjengeliggjort via Utdanningsdirektoratet, samt offentlig tilgjengelig informasjon fra Bisnode¹, Brønnøysundregisteret og Statistisk sentralbyrå. Videre har vi benyttet offentlig tilgjengelige årsrapporter, samt øvrig informasjon tilgjengelig via pålitelige media-kilder og samtaler med aktører og representanter for private barnehageeiere.

Vi har benyttet finansielle lønnsomhetsvurderinger i våre analyser av lønnsomhet og verdikjedeanalyser for analyser av gevinstrealisering.

For analyser av markedssvikt har vi kombinert dokumentstudier sammen med resultater fra analysene av lønnsomhet og gevinstrealisering. Analysemetodene for hver av de tre problemstillingene blir beskrevet i de respektive kapitlene, mens en samlet vurdering er gjort til slutt.

2.2.2 Avgrensninger og forbehold

Vi presiserer at dette er en kartlegging av observasjoner, fakta og trender og ikke en fullstendig analyse av årsakssammenhenger. Det er heller ikke innenfor vårt mandat å analysere kvaliteten på tilbudet som de private barnehagene leverer. Vi har dermed ikke mulighet til å ta dette med i betraktning i vurderingene. Videre har analysen hatt til formål å se på sektoren generelt, men med særlig fokus på de største aktørene. Vi har ikke hatt som formål å se på enkeltaktører, og arbeidet må således ikke forveksles med tilsyn av sektoren.

Data fra BASIL inneholder informasjon fra resultatregnskap og årsmelding. Balanseregnskap (balanse) til de private barnehagene er hentet fra Bisnode og koblet mot data fra BASIL etter organisasjonsnummer der dette har vært mulig.

Mange barnehager har en organisasjonsform som kun er bokføringspliktig. Disse vil dermed ikke ha balanse, og vil derfor være utelatt fra datagrunnlaget der balansetall inngår. Vi har også utelatt barnehager som ikke er egne juridiske enheter, men inngår i foretak som i stor grad

¹ Tjenesteleverandør av bl. a. regnskapsinformasjon, kreditt-, forretnings- og markedsinformasjon.

driver annen type virksomhet, i beregningsgrunnlag der balansetall inngår. I disse tilfellene er det utfordrende eller svært tidkrevende å skille virksomhetene fra hverandre. Begge disse kategoriene er imidlertid med i øvrige analyser.

Resultatregnskapene i BASIL har siden 2013 inneholdt informasjon om transaksjoner med nærstående. Det er imidlertid knyttet noe usikkerhet rundt kvaliteten på datagrunnlaget ettersom vi ikke med sikkerhet kan si at alle de oppførte internttransaksjonene inngår i de oppgitte driftskostnadene til barnehagen. Vi har manuelt omarbeidet transaksjonene til tall basert på informasjonen barnehagene selv har oppgitt, men har ikke vurdert hver enkelt transaksjon da dette er svært tidkrevende. Unntaket er for barnehager der andelen internttransaksjoner har oversteget 100 prosent av driftskostnadene. For disse har eksempelvis lån fra morselskap i forbindelse med nybygg blitt oppført i sin helhet som internttransaksjon. Disse transaksjonene er følgelig filtrert ut av datagrunnlaget når vi analyserer andel av driftskostnader. Vi har også i vår gjennomgang avdekket indikasjoner på at ikke alle faktiske internttransaksjoner er rapportert i BASIL.

Vi har valgt å konsentrere våre analyser rundt den private barnehagesektoren totalt samt seks av de ti største private aktørene. Aktørene er valgt ut på bakgrunn av størrelse og spredning i organisasjonsform. For å skille ut barnehager tilknyttet disse seks aktørene har vi fra 2013 til 2016 basert datagrunnlaget på bakgrunn av foretaksgruppen den enkelte barnehagen er oppgitt å inngå i. Fra 2007 til 2012 er derimot denne variabelen ikke tilgjengelig i resultatregnskapet i BASIL, og vi har måttet skille ut barnehagene basert på navn. Det er dermed mulig at uttrekket for de største aktørene fra 2007 til 2012 kan være noe upresist.

2.2.3 Rapportstruktur

Resten av denne rapporten er delt inn i fem kapitler. Kapittel 3 omhandler utviklingen i barnehagesektoren. Kapittel 4 og 5 tar for seg lønnsomhet og gevinstrealisering før kapittel 6 drøfter markedssvikt. Denne strukturen er valgt på bakgrunn av at en vurdering av markedssvikt er betinget av elementer fra kartleggingen av lønnsomhet og observasjoner av gevinstrealisering. I kapittel 7 presenterer vi våre samlede vurderinger.

3 UTVIKLING I BARNEHAGESEKTOREN

3.1 HISTORISK UTVIKLING FOR SEKTOREN

Barnehagesektoren i Norge kjennetegnes av stor offentlig tilstedeværelse, med maksimalpris, krav om godkjenning for opprettelse, kommunale vedtak om tildeling av driftstilskudd, kapitaltilskudd, kvalitetskrav og en koordinert opptaksprosess.

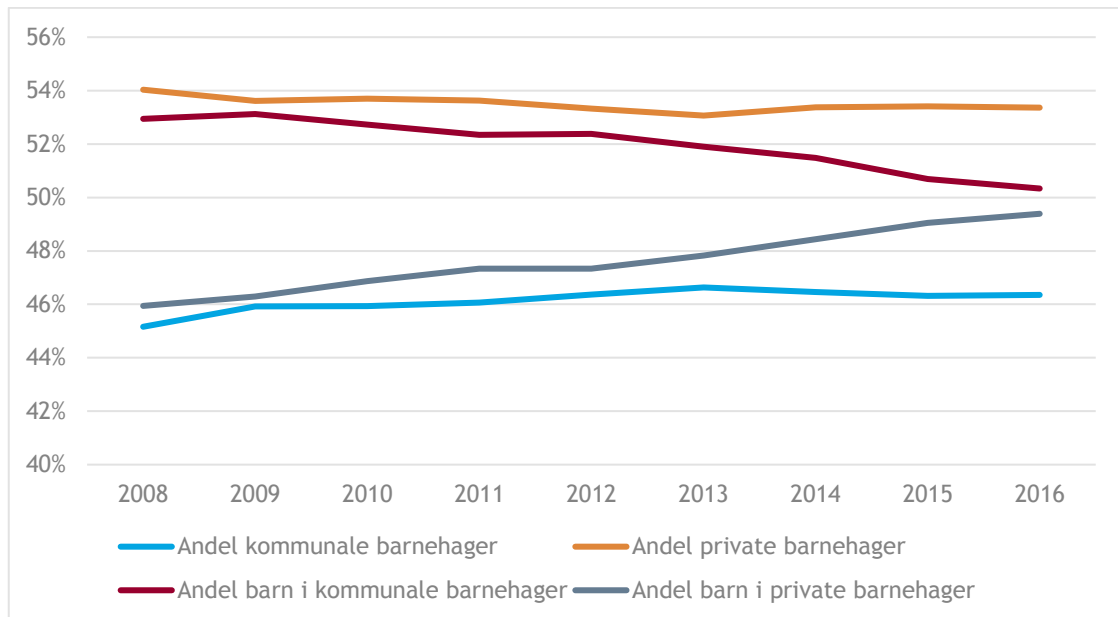
Barnehagene får inntekter både gjennom tilskudd per barn fra kommunen, og gjennom foreldrebetaling. Foreldrebetalingen er regulert ved hjelp av en maksimalpris, som er satt lavere enn den prisen som ville ha klarert et marked med fri konkurranse². Private barnehager har historisk sett fått lavere offentlig finansiering enn hva de kommunale barnehagene har av budsjettmidler. Fra 1. januar 2016 skulle imidlertid minstesatsen for tilskudd til private barnehager utgjøre tilnærmet 100 prosent av tilskuddet til kommunale barnehager, hvor det foreligger særskilte sjablongmessige beregningsregler for kapitalkostnader, administrasjons- og pensjonsutgifter³.

Andelen private barnehageforetak økte i forbindelse med innføringen av krav om full barnehagedekning i kommunene, og har siden 2009 holdt seg stabilt på rundt 53 prosent av antall

² Menon. (2016). *Forprosjekt: Analyse av konkurransebegrensende reguleringer*.

³ Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. (2015). §3-6. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2015-10-09-1166>

barnehager totalt⁴. Figuren under viser at kommunale barnehager allikevel har hatt en større andel barn enn private, men at dette er i ferd med å jevne seg ut.



Figur 1: Utvikling i andelen private og kommunale barnehager og andelen barn i private og kommunale barnehager. Kilder: KOSTRA og SSB

3.2 MOT EN KONSOLIDERING AV MARKEDET

Barnehagesektoren har tradisjonelt vært preget av mange små enheter. En svensk studie viser at man i Sverige har sett en trend i senere tid der større konsern kjøper opp mindre barnehager⁵. I 2013 drev de ti største private aktørene en tiendedel av alle barnehager i Sverige. Den norske barnehagesektoren har en også sett en lignende trend, med en utvikling i retning av færre, men større enheter⁶. Antall barnehager totalt har falt med rundt 1-2 prosent årlig siden 2008, hvorav private har falt noe mer enn kommunale.⁷

I Norge stod de ti største private aktørene for over en tiendedel av barnehagesektoren totalt i 2016⁸. Markedsandelene til de største private aktørene har økt vesentlig de siste årene, inkludert de seks aktørene i vårt utvalg. I 2007 utgjorde seks av de største aktørene samlet sett rundt 5 prosent av alle private barnehager, mens de i 2016 utgjorde i overkant av 17 prosent. Figuren nedenfor viser utviklingen i markedsandeler for seks av de største private barnehageaktørene målt i antall private barnehager.

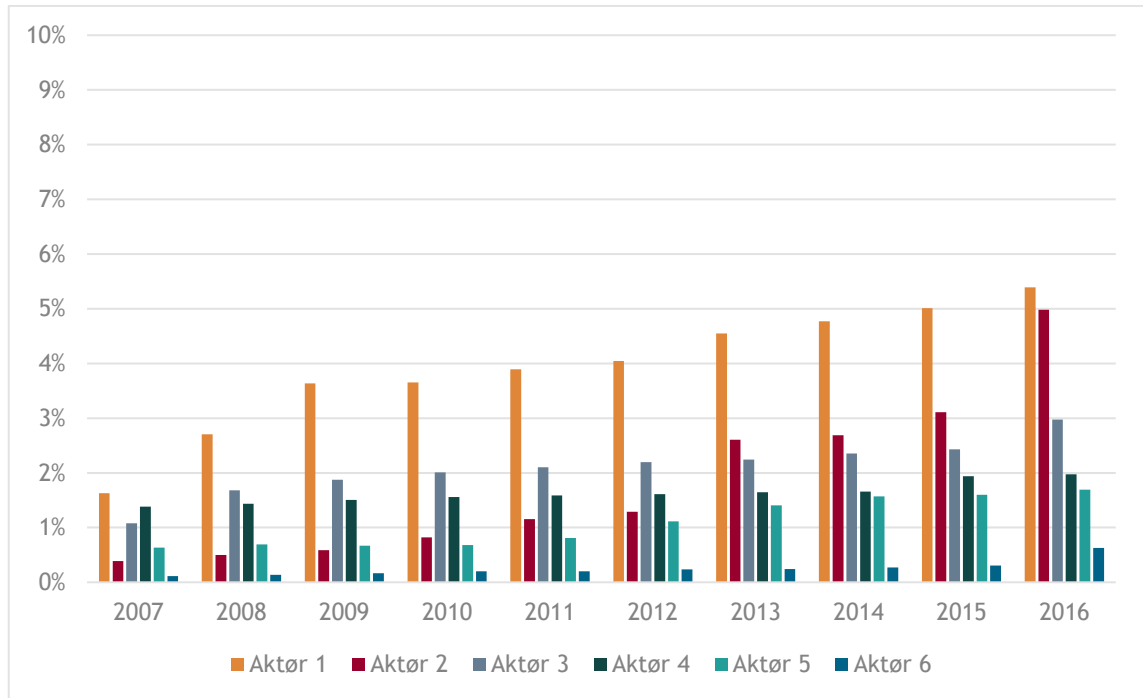
⁴ Tall fra SSB (Bearbeidet av BDO)

⁵ SOU:2016:78. (2016). *Ordning och reda i välfärden*, Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.

⁶ Telemarkforskning. (2018). *Kostnader i barnehager 2016*. TF-rapport nr. 426. Rapport for Utdanningsdirektoratet.

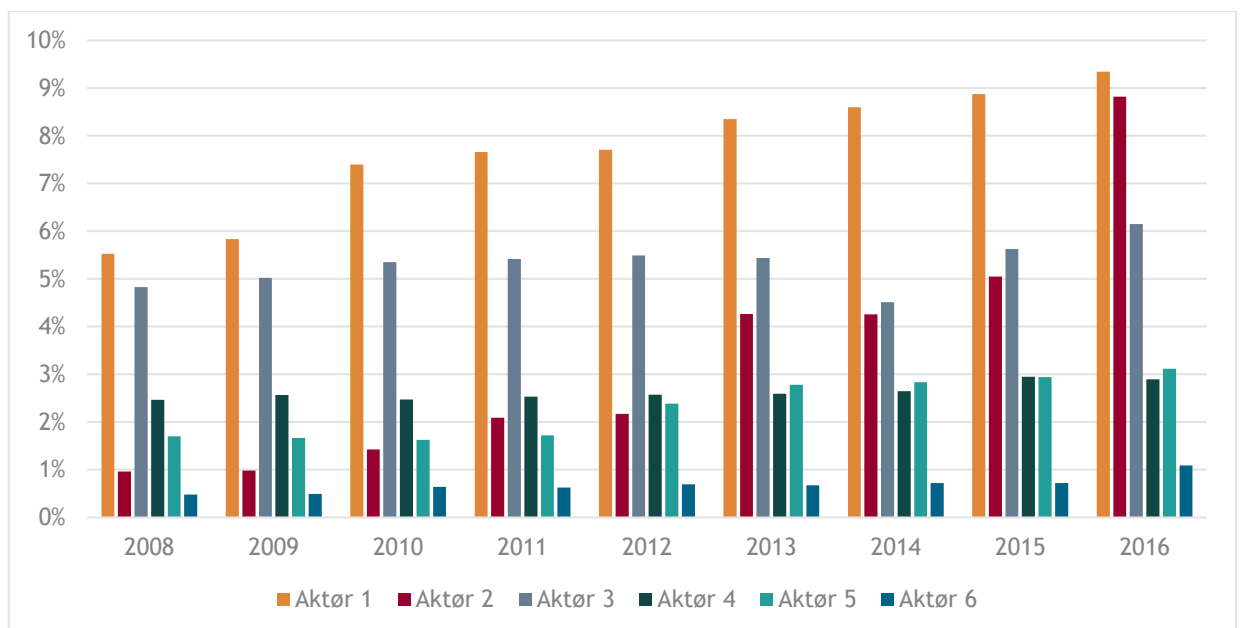
⁷ Tall fra SSB (Data bearbeidet av BDO)

⁸ Tall fra BASIL og SSB (Data bearbeidet av BDO)



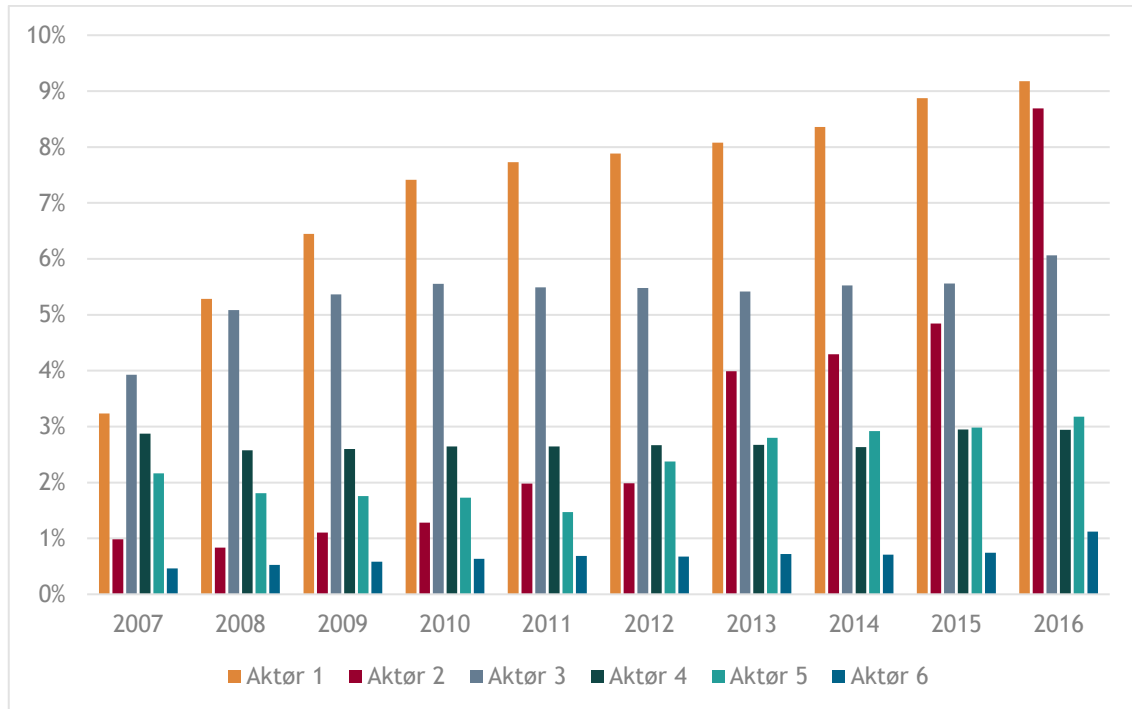
Figur 2: Utvikling i markedsandeler målt i antall barnehager for seks av de største aktørene.
Kilder: BASIL og SSB

Markedsandeler målt i antall barn for seks av de største aktørene har også økt kraftig siden 2007, illustrert i figuren nedenfor. I 2007 var den samlede andelen på rundt 11 prosent, mens den i 2016 utgjorde nærmere 32 prosent av alle private barnehager.



Figur 3: Utvikling i markedsandeler målt i antall barn for seks av de største aktørene.
Kilde: BASIL

Ser man på markedsandeler målt i driftsinntekter utgjør andelen til seks av de største aktørene rundt 31 prosent av alle private barnehager i 2016. Dette er ikke overraskende ettersom driftsinntekter er tett sammenkoblet med antall barn gjennom tilskuddsordningen og foreldrebetalingene. I likhet med de to foregående figurene, viser figuren under at markedsandelene har økt markant siden 2007, da de samlet sett utgjorde 13,7 prosent, sammenlignet mot ovennevnte 31 prosent i 2017.



Figur 4: Utvikling i markedsandeler målt i driftsinntekter for seks av de største private aktørene. Kilde: BASIL

Utviklingen av markedsandeler viser at det pågår en konsolidering i markedet, med en tydelig framvekst av større private aktører. Dette bekreftes av at de seks store aktørenes samlede andel av resultat før skatt i 2016 utgjorde nær 60 prosent av det totale resultatet før skatt i den private barnehagesektoren. Konsolideringen kan være et resultat av bakenforliggende faktorer som begrenser nyetableringer i sektoren. Framveksten av store private aktører kan således være et symptom på at sektoren preges av en eller flere former for markedssvikt.

4 HVORDAN HAR LØNNSOMHETEN TIL PRIVATE BARNEHAGER UTVIKLET SEG?

4.1 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING

Tatt i betraktning den historiske utviklingen i barnehagesektoren de siste ti årene, er det interessant å se nærmere på lønnsomheten i den private delen av bransjen, både på overordnet nivå og for de største aktørene. En stadig økning i markedsandel blant større private aktører tilsier at det finnes incentiver til å utvide barnehagevirksomheten. Incentivene kan eksempelvis være økonomisk, kvalitetsmessig eller pedagogisk relatert, men økt markedsandel ser ut til å være en fellesnevner. En lønnsomhetsanalyse vil kunne belyse det økonomiske perspektivet ved barnehagevirksomheten, og gi et bilde av utviklingen over tid.

Vi vil avgrense denne analysen til å inneholde en overordnet kartlegging av trender for bransjen totalt og for seks av de største aktørene de siste ti årene. Analysen er her begrenset til kun selve barnehagene, og inkluderer ikke andre konsernselskap. Analysen inkluderer ikke en vurdering av de samfunnsøkonomiske effektene av private barnehagers tilstedeværelse i sektoren. Den inkluderer heller ikke forhold som kan forklare kostnadsforskjeller mellom private og kommunale

barnehager. Dette er analyser som Telemarkforskning, Fûrst og Høverstad og Agenda Kaupang har gjennomført⁹.

4.2 ANALYSE

4.2.1 Hvordan vi definerer og måler lønnsomhet

Vi har valgt å basere lønnsomhetsanalysen på velkjente og standardiserte lønnsomhetsmål som ofte brukes i finansielle analyser både innad i og på tvers av sektorer. Flere av disse målene er også brukt i studien «Ordning och reda i velfärden» fra 2016, som analyserer og sammenligner lønnsomhet i den svenske velferdssektoren.

Lønnsomheten i en virksomhet kan måles ut ifra beregninger gjort på resultatregnskapstall og balanse. Resultatregnskapet inneholder informasjon om virksomhetens kostnader og inntekter, mens balansen gir en oversikt over hvor mye egenkapital og gjeld virksomheten innehar. Det er hensiktsmessig å se disse aspektene i sammenheng og over tid for å få et helhetlig bilde av lønnsomhetsutviklingen i den gjeldende virksomheten eller sektoren samlet. Vi har i denne analysen dermed valgt ut følgende lønnsomhetsmål:

- Driftsmargin: Måler nettoinntjening per omsatte krone. Beregnet som driftsresultat delt på driftsinntekter.
- Driftskostnader per barn: Et kostnadsnivå for å analysere driftskostnader over tid. Beregnet her som driftskostnader delt på antall barn i barnehagen eller sektoren samlet. Antall barn er her ikke korrigert for alder og oppholdstid.
- Egenkapitalavkastning: Avkastning på investert og opptjent kapital. Beregnet her som resultat før skatt delt på egenkapital per årsslutt for å sikre sammenlignbarhet og konsistens i datagrunnlag.
- Opptjent egenkapital per årsslutt: Gir et bilde av oppbyggingen av egenkapital i virksomheten.
- Gjeldsgrad: Viser andel gjeld av total kapital i barnehagen.

Matematisk fremstilt er formlene definert som følger:

$\text{Driftsmargin} = \frac{\text{driftsresultat}}{\text{driftsinntekter}}$	$\text{Driftskostnader per barn} = \frac{\text{driftskostnader}}{\text{antall barn}}$
$\text{Egenkapitalavkastning} = \frac{\text{resultat før skatt}}{\text{egenkapital}}$	$\text{Gjeldsgrad} = \frac{\text{gjeld}}{\text{egenkapital} + \text{gjeld}}$

Det er imidlertid noen faktorer som begrenser lønnsomhetsanalyser av privat barnehagesektor. Enkeltpersonforetak (ENK) som ikke overstiger grensene i regnskapslovens¹⁰ § 1-2, første ledd nr. 11, har ikke balanse da de kun er bokføringspliktige, hvilket gjør at vi ikke kan måle avkastning på egenkapital for barnehager som har dette som organisasjonsform. Dersom barnehagen ikke er en juridisk enhet, men utgjør en del av en større virksomhet, har vi ikke mulighet til å skille ut barnehagens andel av balansen. Vi kan derfor heller ikke i disse tilfellene beregne avkastning på egenkapital.

Med unntak av «Driftskostnader per barn», som er svært bransjespesifikk, er alle måleparameterne som er benyttet internasjonalt allment anerkjente og mye brukte måleparametere, i *akademia og praktisk finans*, jf. f.eks. «Recommendations & Financial Ratios 2015 - Nordic Edition» som utgis av Norske Finansanalytikerforening.

BDO er kjent med at det er fremmet kritikk til bruken av egenkapitalavkastningsvurderingene i den svenske undersøkelsen. Uten å skulle diskutere hvert enkelt punkt i kritikken inngående,

⁹ Se for eksempel Telemarkforskning. (2018). *Kostnader i barnehager 2016*. TF-rapport nr. 426 (rapport for Utdanningsdirektoratet) eller Agenda Kaupang. (2017). *Forskjellen på hvor mye private og kommunale barnehageplasser koster det offentlige* (rapport for PBL).

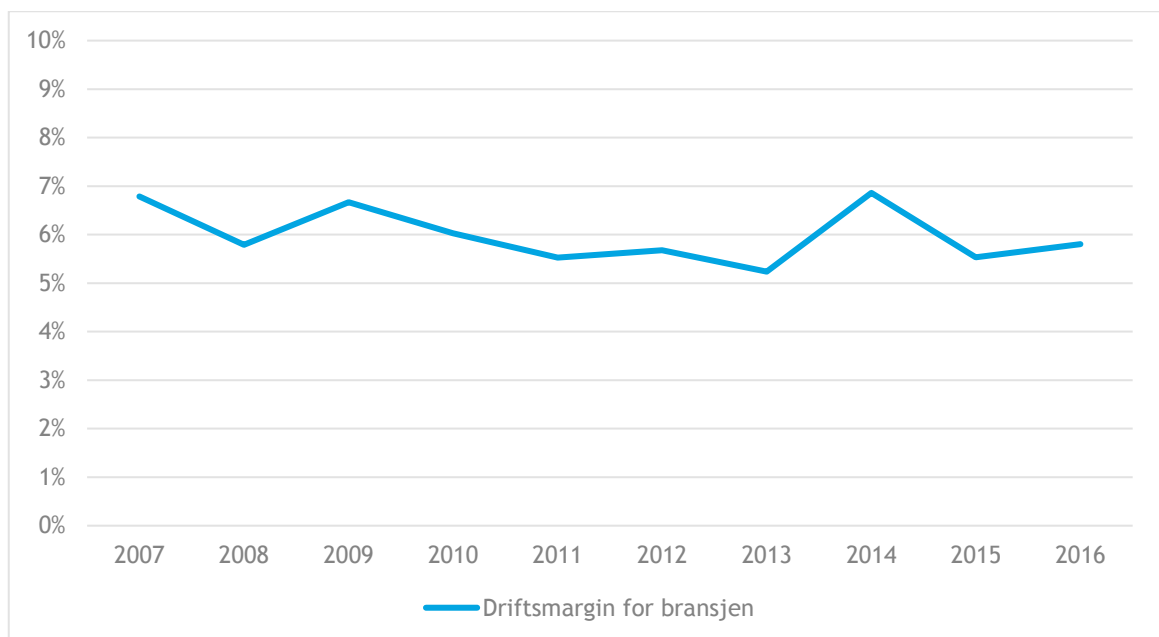
¹⁰ Dette omfatter ENK med mindre enn 20 ansatte og/eller mindre enn 20 millioner i eiendeler.

foreligger det til BDO sin kunnskap ikke akademiske studier eller annen empiri som bygger opp under kritikken, utover at de fleste metoder har en eller annen form for iboende svakhet, uten at dette umuliggjør bruken av metoden i seg selv. Financial Times trekker f.eks. frem avkastning på egenkapital som det viktigste målet på hva en aksjonær sitter igjen med av avkastning¹¹.

Et vesentlig forbehold er at metodene benytter bokførte tallstørrelser, som grunnet de regnskapsregler som foreligger, ikke bestandig representerer reelle markedsmessige verdier. Spesielt gjelder dette for virksomheter som har eiendeler i balansen i regnskapet som er anskaffet for mange år siden, og hvor en reell markedsverdi dersom eiendelen skulle selges er vesentlig høyere enn den bokførte verdien. Typiske eksempler her er eiendom. Mens den bokførte verdien er den summen man kjøpte eiendommen for, for mange år siden, gjerne med avskrivninger som ytterligere har redusert denne verdien, kan en faktisk markedsverdi være mange ti-talls ganger høyere enn dette. Skulle man målt kapitalavkastning annerledes, måtte derfor både teller og nevner blitt justert for urealiserte gevinster, typisk urealisert verdiøkning på eiendom. Slike verdjusterte regnskaper finnes ikke i offisielle databaser. I Norge, med press på eiendomspriser i byene, vil urealiserte eiendomsgevinster være et vesentlig element i inntjeningen til en privat barnehage som eier bygget selv, eller der eieren av bygget direkte eller indirekte er den samme som eieren av barnehagen. Vi vil derfor i våre analyser presentere våre tanker om dette som del av barnehageeierens gevinstrealisering.

4.2.2 Lønnsomheten i bransjen har vært stabil de siste ti årene

Overordnet har den private barnehagesektoren hatt en driftsmargin mellom 5 og 7 prosent siden 2007. Sammenlignet med andre tjenesteytende bransjer er dette et normalt nivå¹². Selv om antall barn i private barnehager har økt jevnt under hele perioden, viser figuren under at lønnsomheten målt i driftsmargin for bransjen totalt har vært relativt stabil de siste ti årene. Det betyr at driftskostnadene har økt noenlunde i takt med driftsinntektene, hvilket ikke er overraskende tatt i betraktning at bransjen preges av krav til blant annet bemanning og fasiliteter.

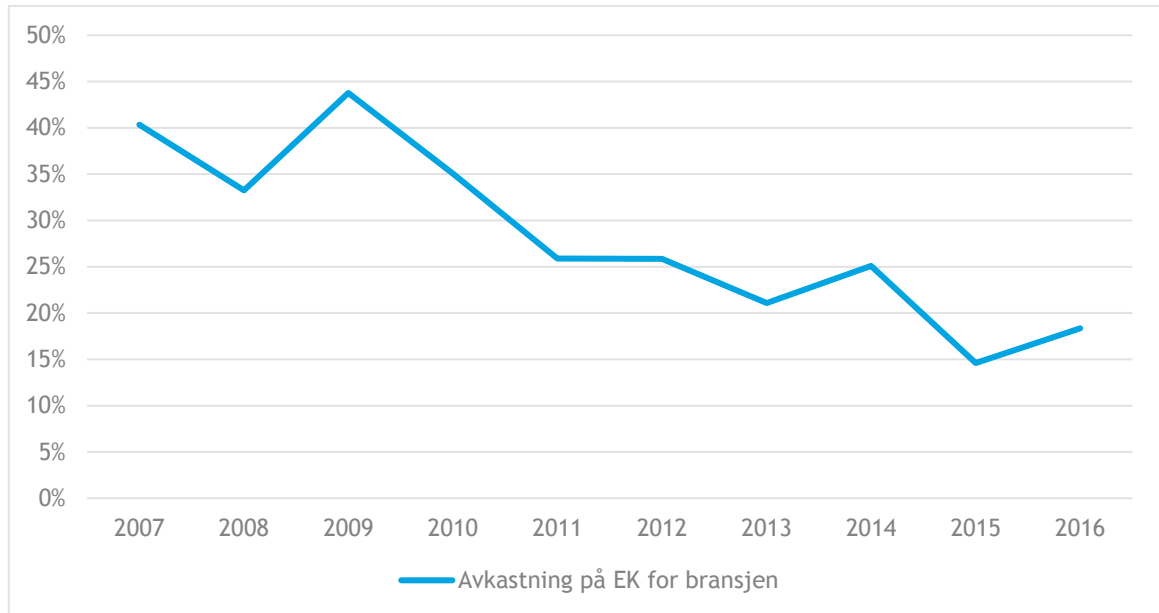


Figur 5: Driftsmargin for private barnehager totalt. Kilde: BASIL

Som vi kan se av figuren under, har derimot utviklingen i egenkapitalavkastning vist en nedadgående trend. Fra å ha ligget på 40 prosent i 2007, var avkastningen på egenkapitalen redusert til rundt 18 prosent i 2016.

¹¹ «Key Management Ratios», side 62, Financial Times / Prentice Hall (3rd ed. 2002)

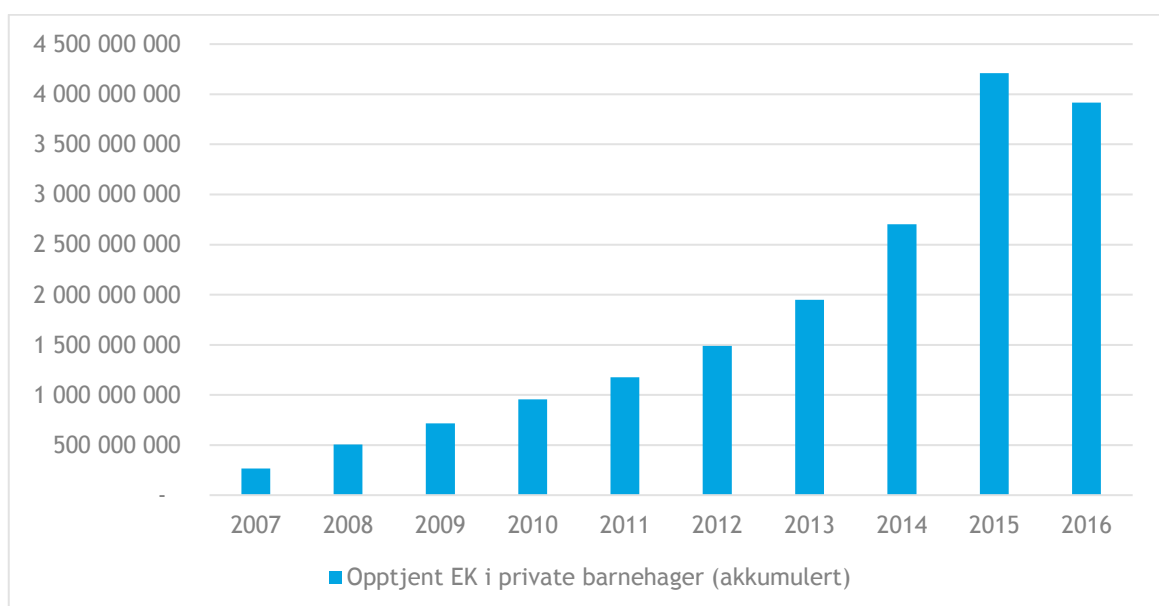
¹² Kilde SSB, 07371: Alle næringer. Nøkkeltall for ikke-finansielle aksjeselskaper 2007 - 2016, utvalg: Undervisning, Helse- og sosialtjenester og Forretningsmessig tjenesteyting



Figur 6: Avkastning på egenkapital for private barnehager totalt. Kilder: BASIL og Bisnode

Denne utviklingen skyldes trolig en oppbygging av opptjent egenkapital i bransjen over samme periode. Oppbyggingen skjer ved at årsoverskudd blir stående igjen i barnehagen og ikke tas ut som utbytte el. I snitt har den opptjente egenkapitalen bygd seg opp med 400 millioner kroner hvert år fra 2007 til 2016¹³, mens resultatet i bransjen ikke har hatt en like høy vekst, men derimot vært relativt stabilt. Det betyr at lavere avkastning på egenkapitalen må ses i sammenheng med en akkumulering av opptjente verdier over tid i barnehagene, illustrert i figuren nedenfor. Nedgangen i figur 6 over, vil dermed ikke tilsi at driften i bransjen er mindre lønnsom, men reflekterer heller en oppsamling av overskudd i de private barnehagevirksomhetene.

Eventuell urealisert verdiøkning i egenkapitalen, særlig for eiendom, fremkommer ikke som gevinster eller verdier i et resultatregnskap grunnet at regnskapsreglene ikke åpner for dette. Denne type «skjulte» verdier vil kunne påvirke beregningene i negativ retning, ved at reell egenkapital kan være høyere enn den bokførte. Dersom man i beregningene også skulle tatt høyde for dette ville avkastningen på egenkapital blitt ytterligere redusert.

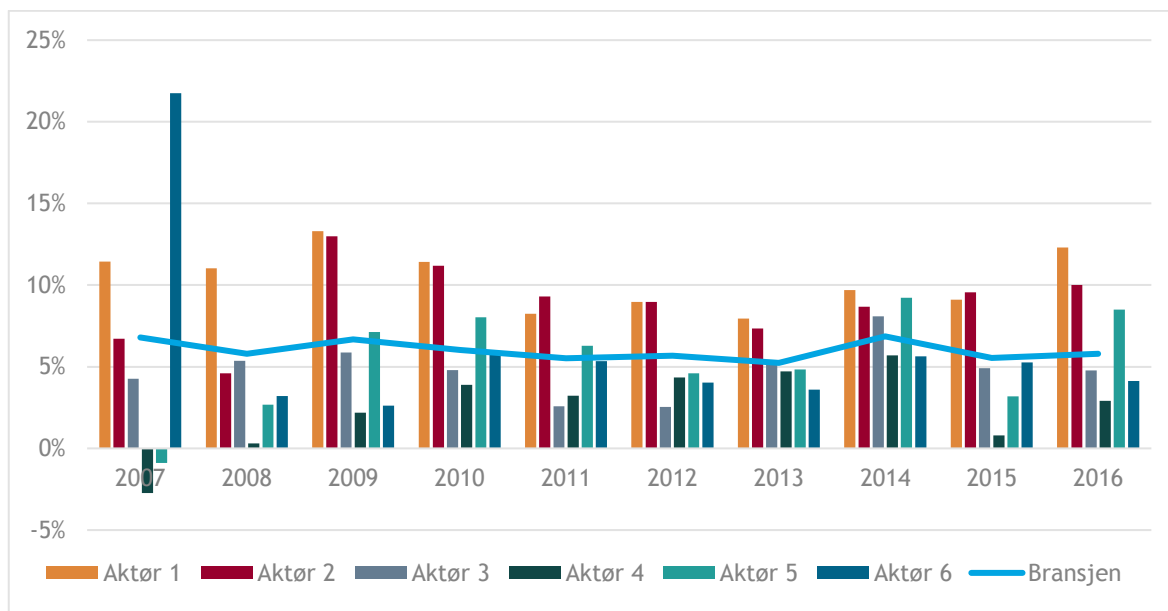


¹³ Tall fra Bisnode (Gjennomsnitt beregnet av BDO)

Figur 7: Opptjent egenkapital akkumulert i private barnehager totalt. I kroner. Kilde: Bisnode

4.2.3 Lønnsomheten varierer blant de største aktørene

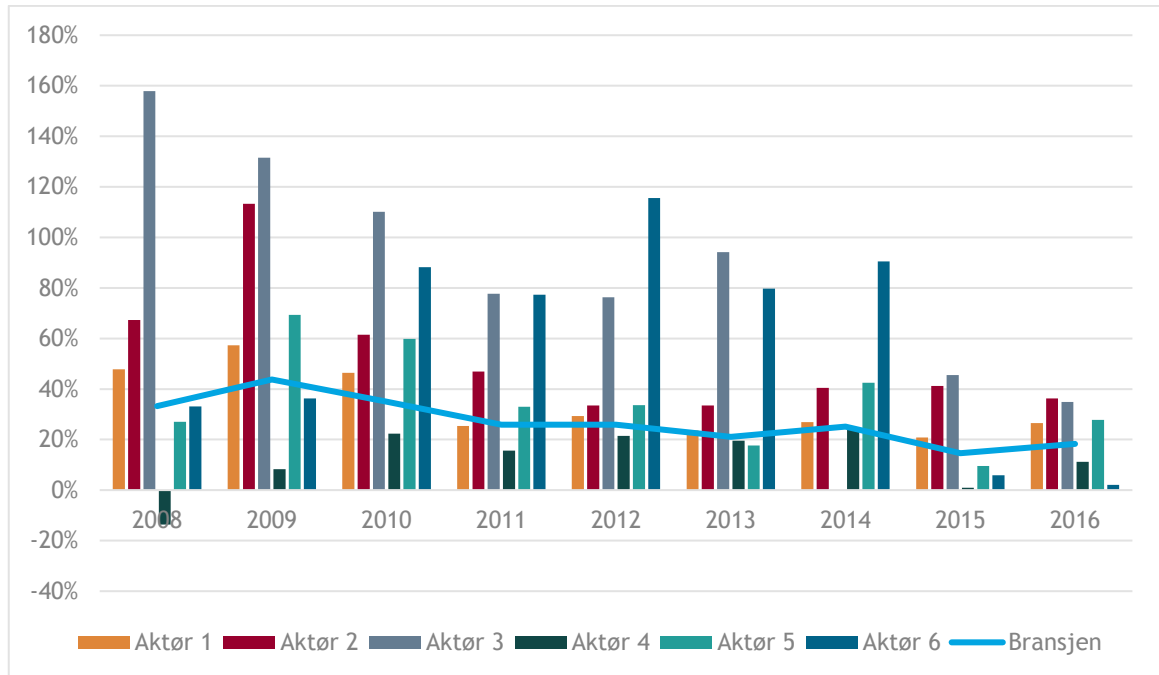
Sammenlignet med bransjen for øvrig har lønnsomheten til de største aktørene variert i større grad. Figuren under viser utviklingen i driftsmargin for seks av de største barnehagene mot utviklingen i driftsmargin for bransjen totalt.



Figur 8: Utvikling i driftsmargin for seks av de største aktørene. Kilde: BASIL

Aktørene ligger både over og under gjennomsnittet for bransjens driftsmargin i hele analyseperioden. Vi kan imidlertid se at enkelte aktører utmerker seg som jevnt over mer lønnsomme enn bransjen. Både aktør 1 og 2 har hatt en vesentlig høyere driftsmargin siden 2009, aktør 1 siden 2007. Samtidig observerer vi at det også er enkelte som konsekvent har hatt en driftsmargin under bransjesnittet. Dette viser at noen aktører drifter virksomheten på en måte som genererer høyere nettoinntjening per inntjente krone enn andre.

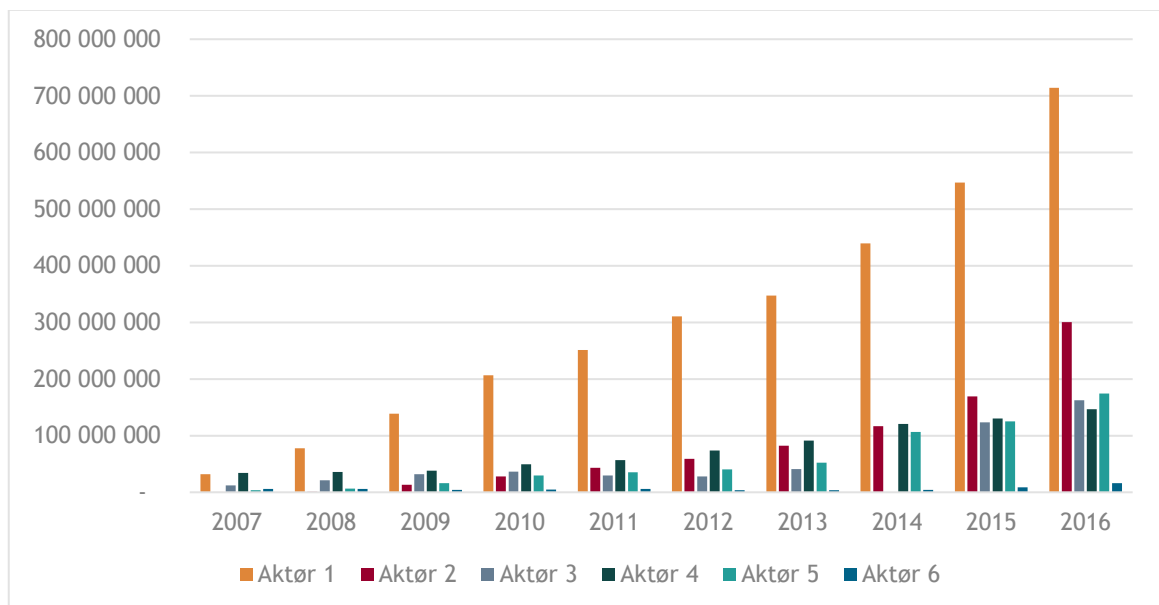
Det sprikende bildet gjør seg også gjeldende når vi ser de største aktørenes avkastning på egenkapital opp mot bransjens. Derimot er det andre aktører som ligger vesentlig over både bransjen totalt og de andre konsernene. Det er viktig å kjenne til at de største aktørene er organisert i konsernliknende strukturer med samme eiere, der oppgaver kan være satt bort til andre selskaper i samme eiergruppe. Helt avhengig av prinsippene som anvendes for interprising av slike konserntjenester, vil barnehagenes resultater kunne påvirkes. Dette gjelder oftest kostnader til husleie og støttetjenester (administrasjon, IT, eiendomsforvaltning mm.).



Figur 9: Utvikling i egenkapitalavkastning for seks av de største aktørene.

Kilder: BASIL og Bisnode

Som tidligere nevnt, vil egenkapitalavkastningen synke desto høyere den akkumulerte regnskapsførte egenkapitalen blir, dersom veksten i virksomhetens resultat er relativt lavere. Hvis den regnskapsførte egenkapitalen derimot reduseres samtidig som virksomhetens resultat er stabilt eller øker, vil effekten på egenkapitalavkastningen bli den motsatte. Eksempelvis vil uttak av utbytte eller fusjoner med andre selskaper redusere eller øke egenkapitalen til en aktør, noe som vil kunne skape variasjoner i egenkapitalavkastningen. Vi ser dog at den nedadgående trenden er den samme for de største aktørene som for bransjen for øvrig. Også her henger dette trolig sammen med en gradvis oppbygging av egenkapital i barnehagevirksomhetene over tid.



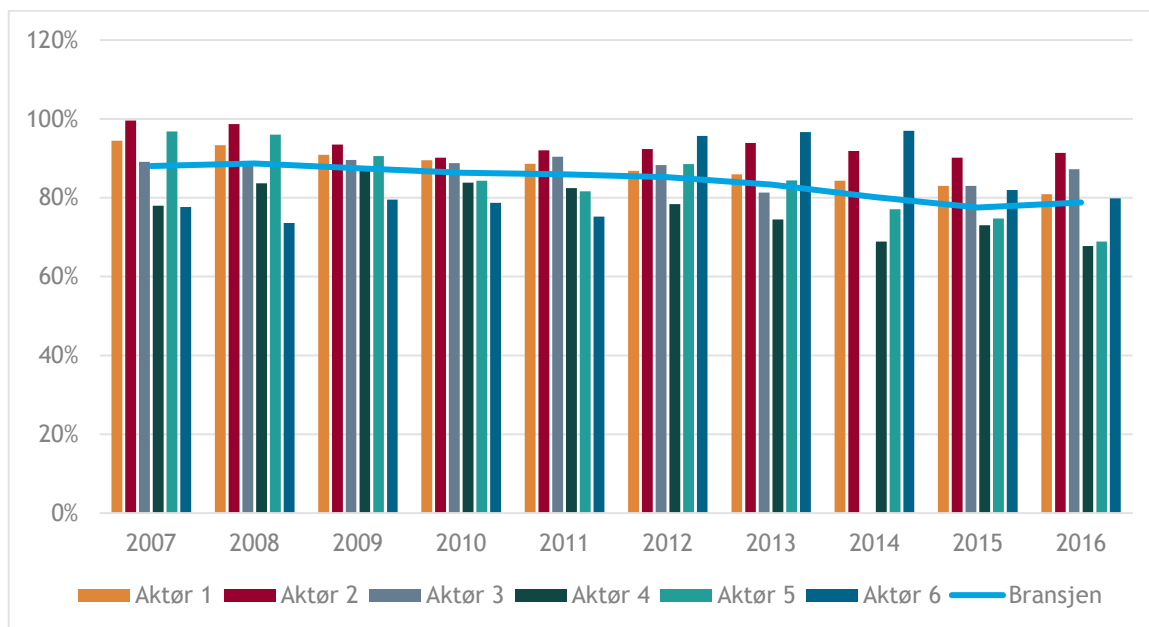
Figur 10: Akkumulering av opptjent egenkapital for seks av de største aktørene. I kroner.

Kilde: Bisnode

Figuren over viser at aktør 1 har hatt en stabil og tydelig høyere vekst i opptjent egenkapital sammenlignet med de andre. Dette har gjort utslag i form av en synkende trend i aktørens egenkapitalavkastning, som vist i figur 9.

4.2.4 De private barnehagene har generelt høy gjeldsgrad

Selv om det over tid akkumuleres opp store verdier i egenkapital i de private barnehagene, preges bransjen fremdeles av høy gjeldsgrad. Siden 2007 har gjelden i den private barnehagesektoren utviklet seg fra å utgjøre 88 prosent av totalkapitalen til 79 prosent i 2016. Nedgangen i gjeldsgraden skyldes at gjeldsveksten har vært relativt svakere enn egenkapitaloppbyggingen, særlig i 2014 og 2015. Likevel har gjelden i bransjen gjennomgående vokst siden 2007, noe som kan ha sammenheng med at økt opptjent egenkapital kan gi økt tilgang på lånefinansiering.



Figur 11: Utvikling i gjeldsgrad i private barnehager. Kilde: Bisnode

Det er særlig to faktorer som ligger til grunn for den generelt høye andelen gjeld av barnehagenes balanser. Den ene er at mange barnehager eier barnehagebygget og eiendommen selv. Blant barnehagene organisert i større konsern er det eksempelvis flere som har kjøpt barnehagen av et entreprenørselskap som inngår i samme konsern. Bransjen opplyser at denne praksisen underbygges av regler for mva-kompensasjon og investeringstilskudd som bidrar til at det er mer lønnsomt å eie enn å leie. Den andre bygger på at risikoen i barnehagesektoren anses som lav, hvilket gir aktørene tilgang på finansiering i hovedsak gjennom banklån, men også gjennom obligasjonslån de senere årene.

For den private barnehagesektoren er politiske reguleringer en mulig risiko i form av økte krav eller innstramminger i regelverket, som vil ha negative konsekvenser for de private barnehagenes virksomhet og mulighetsrom. På den annen side er nettopp disse reguleringene med på å skape en forutsigbarhet i bransjen, og tilrettelegger for langsiktige investeringer for banker, pensjonsfond og andre investorer med langsiktig perspektiv. Ettersom den politiske risikoen vurderes som lav av både bransjen og investorer, vil den forutsigbare effekten av reguleringene veie tyngst.

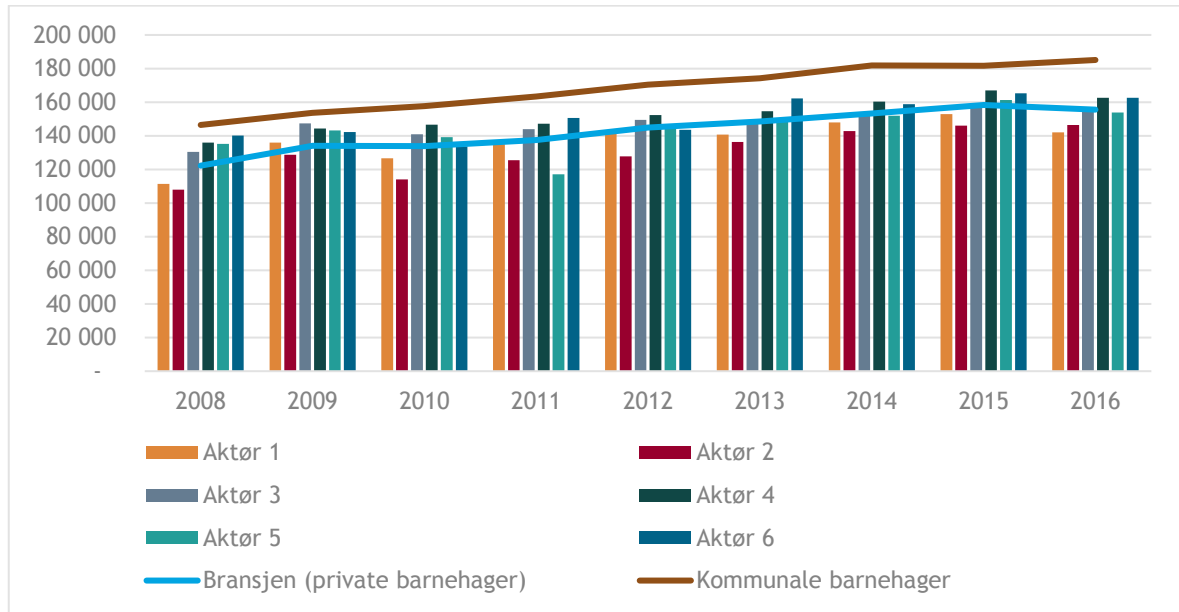
Av bransjen får vi opplyst at bortfallet av fri etableringsrett spiller en vesentlig rolle for den lave risikoen knyttet til allerede etablerte barnehagevirksomheter. Tillatelse til å drive barnehage gir tilgang på sikre inntekter i form av tilskudd fra kommuner og foreldrebetaling samtidig som det skaper en barriere for konkurranse utenfra. Sikre kontantstrømmer hever nedbetalingsevnen til barnehagene, noe som gjør det enklere å få finansiering.

Et annet element som kan påvirke gjeldsgraden til barnehagene er forskjellen på bokført og reell verdi på eiendom. Den reelle verdien av eiendommen kan potensielt være høyere enn den bokførte, noe som ikke vil synes på balansen til barnehagen før den eventuelt selges. Dette gjelder særlig for de barnehagene som har kjøpt eiendommer til en lav pris i forbindelse med opptrappingen til full barnehagedekning.

4.2.5 Private barnehager har noe lavere kostnader per barn enn kommunale barnehager

I lys av den historiske utviklingen i markedsandeler mellom kommunale og private barnehager, er det relevant å også sammenligne lønnsomheten. Ettersom det ikke er naturlig å beregne driftsmargin eller lønnsomhet basert på balanse for tjenesteområdet i kommunesektoren, må sammenligningen avgrenses til å omhandle kostnadsnivået i barnehagene.

Vi har beregnet målet på kostnadsnivå som summen av driftskostnader fordelt på antall barn. Private barnehager som ikke har oppført antall barn i årsmeldingen til Utdanningsdirektoratet er holdt utenfor dette beregningsgrunnlaget. Figuren under viser den inflasjonsjusterte utviklingen i driftskostnader per barn for kommunale og private barnehager totalt samt seks av de største private aktørene.



Figur 12: Utvikling i driftskostnader per barn for private og kommunale barnehager. Inflasjonsjusterte tall i 2015-kroner. Kilder: BASIL, KOSTRA og SSB

Kommunale barnehager viser et noe høyere kostnadsnivå enn de private, i tråd med funnene til Telemarksforskning og Først og Høverstad. Aktør 1 og 2 ligger hakket under de private barnehagene totalt, hvilket ikke er overraskende med tanke på at de har høyere driftsmarginer enn bransjesnittet.

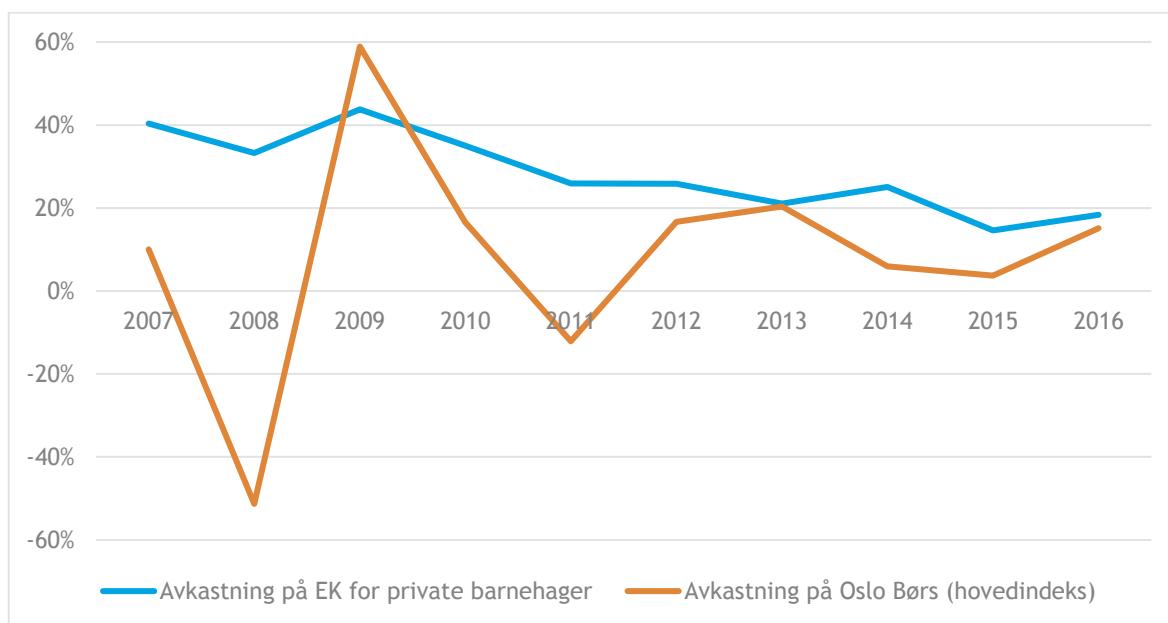
Det er også verdt å merke seg at kostnadsnivået i de private barnehagene har blitt marginalt redusert fra 2015 til 2016. Likevel viser figuren en stigende trend, som er interessant å se opp mot utviklingen i tilskuddssatsene for offentlig finansiering. Fra 1. august 2005 ble det et krav om at kommunenes tilskudd måtte sørge for at den samlede offentlige finansieringen utgjorde minst 85 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar i tilskudd (dvs. sum kommunalt tilskudd og statstilskudd). I 2010 økte satsene til 88 prosent, mens de fra 2016 utgjør 100 prosent av tilskuddet til kommunale barnehager¹⁴.

Et utgangspunkt med lavere tilskuddssatser enn de kommunale barnehagene har i budsjetter, har sannsynligvis hatt en innvirkning på kostnadsnivået til de private barnehagene som også ser ut til å vedvare. På en annen side viser den økende trenden i driftskostnader per barn at det blir brukt mer penger på barnehagedriften også når inntektene øker. Korrigert for kostnader til regnskap og husleie for enkelte aktører som får disse tjenestene levert av nærstående parter, viser denne økende trenden seg fremdeles gjeldende. Dette taler for at kostnadene brukt på barna øker i takt med inntektene.

¹⁴ Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. (2015). §3-6. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2015-10-09-1166>

4.2.6 Egenkapitalen i private barnehager har i snitt hatt høyere avkastning enn Oslo Børs' hovedindeks

Figurene i avsnitt 4.2.2 og 4.2.3 viste at barnehageaktørene har hatt en nedgang i egenkapitalavkastningen, noe som delvis kan forklares med en gradvis, men betydelig oppbygging av egenkapitalen. Likevel har avkastningen de siste ti årene vært høy sammenlignet med en alternativ investering som følger hovedindeksen på Oslo Børs over samme periode. Den årlige avkastningen på Oslo Børs har hatt et gjennomsnitt på 8,4 prosent. Til sammenligning har gjennomsnittet på den årlige egenkapitalavkastningen vært 28,3 prosent¹⁵. Figuren under illustrerer blant annet at den private barnehagesektoren var relativt upåvirket av finanskrisen sammenlignet med andre sektorer.



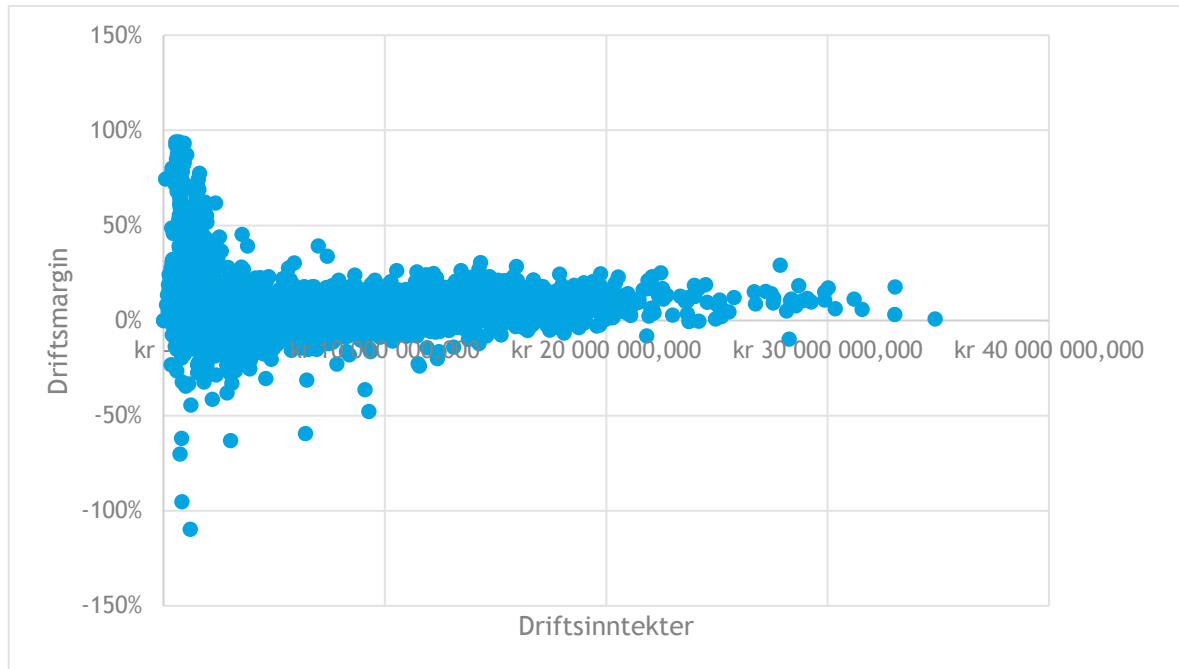
Figur 13: Årlig avkastning på egenkapital for private barnehager sammenlignet med årlig avkastning på Oslo Børs' hovedindeks. Kilder: BASIL, Bisnode og Oslo Børs

Dette bekrefter at barnehagesektoren preges av lav risiko, og belyser at bransjen er relativt skjermet fra svingninger i markedet sammenlignet med andre alternative investeringer. Hensyntatt risiko er dermed egenkapitalavkastningen i privat barnehagesektor svært god.

4.2.7 Selv om det overordnede bildet er jevnt, er spredningen blant enkeltaktørene stor

Det er nødvendig å understreke at de overordnede analysene av lønnsomhet i bransjen ikke fanger opp den store spredningen som finnes blant enkeltaktørene. Figuren under viser kompleksiteten i datasettet, her illustrert ved driftsmargin mot driftsinntekter for hver enkelt privateide barnehage.

¹⁵ Egenkapitalavkastningen til de private barnehagene vist i figuren er beregnet basert på resultat før skatt av hensyn til sammenlignbarhet og fullstendighet i beregningsgrunnlaget. Vi har også gjort en estimert beregning av resultat etter skatt for bransjen totalt ved å trekke 28 prosent fra resultat før skatt. Denne estimerte beregningen gir en gjennomsnittlig årlig avkastning på egenkapital for de private barnehagene på 20,4 prosent, hvilket fremdeles er vesentlig høyere enn avkastningen på Oslo Børs' hovedindeks.



Figur 14: Driftsmargin mot driftsinntekter for hver enkelt privateide barnehage.
Kilde: BASIL

Spredningen er størst blant barnehagene med lavest driftsinntekter. Mange mindre private barnehager går med underskudd. Noe av spredningen kan også skyldes rapporteringen til BASIL ettersom mange barnehager eksempelvis ikke fører opp egen lønn under driftskostnader, men heller overfører dette som «utbytte». Dette kan være med på å gjøre resultatbildet for sektoren noe skjevt, og er viktig å ta i betraktning ved endringer av vilkår eller regler for bransjen. De mindre barnehagene kan potensielt være dårligere rustet til å håndtere endringer i krav og regelverk sammenlignet med de større aktørene som i større grad har utviklet styringssystemer og profesjonalisert administrative funksjoner.

5 ER GEVINSTREALISERING UTOVER ET RIMELIG ÅRSRESULTAT ET TILTAKENDE PROBLEM BLANT PRIVATE AKTØRER?

5.1 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING

Konsolideringen i privat barnehagesektor gjør det relevant å analysere mulighetsrommet for gevinstrealisering for aktørene, og ikke minst i hvilken utstrekning dette eventuelt blir praktisert. En framvekst av større private aktører i kjølevannet av satsningen på sektoren har ført til at flere barnehager inngår i sammensatte konsernstrukturer. Det er dermed interessant å undersøke hvorvidt slike konsernstrukturer gir større grunnlag for gevinstuttak på andre måter enn gjennom rimelig utbytte.

Samtidig preges sektoren fremdeles av mange mindre aktører der barnehagens økonomi er tett sammenvevd med personlig økonomi. Eksempelvis vil lønn til eier i mange tilfeller utgjøre overskuddet fra barnehagedriften, og blir ført opp som utbytte i resultatregnskapet og ikke som en driftskostnad. Dette gjør det vanskelig å skille ut hvor mye av det totale utbyttet innrapportert til BASIL som er lønnskostnader og hvor mye som faktisk er gevinstrealisering i form av utbytte.

Barnehagelovens § 14 fastsetter at barnehagen kan, etter nærmere regler, ha et rimelig årsresultat. Det å ta et utbytte fra dette resultatet, er ansett å være en akseptabel form for gevinstrealisering. Det er her viktig å skille mellom begrepene årsresultat og utbytte.

Årsresultatet er et regnskapsteknisk begrep som viser virksomhetens resultat, målt etter etablerte regnskapsregler, som potensielt kan benyttes til utbytte til eierne. Et utbytte er selve utdelingen av verdier til virksomhetens eier, og kan innebære utdeling av også tidligere årsresultater. I tillegg til utbyttet, vil eierne også oppnå gevinst som senere kan realiseres dersom det foreligger verdistigninger som ikke fremkommer av resultatregnskapet. Et typisk eksempel er verdistigning på eiendom, som ikke vises i regnskapene før eiendommen omsettes i et marked og selges med potensielt betydelig regnskapsmessig profitt, noe som vurderes å være akseptabelt innenfor rammene av barnehagelovens § 14a.

Det kan også foreligge andre måter å realisere gevinster på fra en barnehage, hvorav noen er mer «indirekte». Vi beskriver i det etterfølgende fire eksempler på andre hovedmåter å trekke ut gevinster fra en barnehagevirksomhet, hvorav noen representerer forhold hvor det ikke leveres motytelser tilsvarende uttrekket. Det er viktig å presisere at dette er eksempler, og ikke representerer et gjennomgående og systematisk forhold i bransjen, selv om det er avdekket konkrete tilfeller av dette i enkelte barnehager.

Den første måten er å inneha mange roller innad i et konsern, som eksempelvis daglig leder eller styrevern, for så å ta ut full lønn eller styrehonorar for alle rollene. Det er lite sannsynlig at en person jobber f.eks. 700 prosent selv om den står oppført som daglig leder for syv barnehager. Dersom personen får utbetalt full lønn for alle syv stillinger vil vi dermed anse dette som en urimelig høy kompensasjon, og heller kategorisere det som gevinstuttak eller 'skjult utbytte'.

Omdisponering av inntekter eller andre ressurser til andre formål er en annen mulig kanal for gevinstrealisering. Dette kan også omfatte kjøp av varer og tjenester som det kan stilles spørsmål ved om er til bruk i barnehagen eller til bruk for eier eller andre formål utenfor barnehagen.

Den tredje måten er å realisere gevinster gjennom internhandel. Internhandel er som sådan ikke problematisk, og kan representere en effektiv bruk og deling av ressurser. Derimot vil salg av varer og tjenester til priser som ikke er markedsmessige, eller som barnehagen ikke har behov for, eller ikke faktisk får levert, være tradisjonelle eksempler på metoder for å trekke penger ut fra barnehageselskapet og inn i andre nærstående selskaper, i strid med aksjeloven, skatteloven, og i dette tilfellet også barnehageloven. I denne sammenheng er det viktig at markedsmessig pris ikke nødvendigvis er den prisen som kan observeres i markedet. Man må hensynta den spesielle situasjonen, særlig risikofordelingen mellom partene. Det er derfor ikke slik at en pris for internhandel er korrekt selv om den er lik en observerbar markedspris. I tillegg vil internhandel kunne representere en samling av tjenester i et konsern som medfører stordrifts- og effektiviseringsgevinster (som volumrabatter etc.) som tilfaller mor- eller andre konsernselskap, uten at dette kommer barna til gode, eksempelvis i form av lavere foreldrebetaling.

Den fjerde metoden for gevinstrealisering er gjennom salg av barnehagen. En barnehage kan prises på grunnlag av teknisk verdi fastsatt av en takstmann eller gjennom neddiskonterte kontantstrømmer med DCF¹⁶-metoden. Vår erfaring tilsier at det i hovedsak er tre forhold som prises inn i verdsettelsen:

- Eiendomsverdi på barnehagen
- Retten til å drive barnehage med sikre inntektsstrømmer fra det offentlige
- Synergieffekter eller stordriftsfordeler som realiseres på kjøpers hånd gjennom f.eks. felles tjenestesenre eller administrasjonsfunksjoner

Kombinasjonen av internhandel og eiendomssalg er et tilfelle av særskilt interesse. For eksempel kan man tenke seg et salg av eiendom internt i et konsern, fra ett selskap til et annet med samme eiere, der f.eks. et lån som stammer fra barnehagedriften hos selgende selskap benyttes som oppgjørsmetode ved salget (kjøper overtar lånet) og dermed resulterer i at det selgende selskapet ikke lenger har en gjeldsforpliktelse. Kontantene som stammer fra lånet kan dermed disponeres fritt på eiers hånd fra det selgende selskapet.

¹⁶ Discounted Cash Flow (mye benyttet metode for verdsettelse basert på diskonterte kontantstrømmer), Valuation, McKinsey & Company Inc. (2015)

Barnehagelovens ordlyd i § 14 a, punkt a) og b) fastsetter at kommunale tilskudd og foreldrebetalingar skal komme barna til gode. Dette legger begrensninger og rammer rundt hvilke gevinster som kan realiseres på eiers hånd.

5.2 ANALYSE

5.2.1 Analysemetode for gevinstrealisering

For å analysere hvorvidt de ulike metodene for gevinstrealisering praktiseres, har vi først kartlagt konsernstrukturer og gjennomført verdikjedeanalyser for å undersøke eierskap, roller og nærliggende selskaper.

Deretter har vi laget en oversikt over innrapportert utbytte ved bruk av data fra BASIL, samt undersøkt lønnsutbetalinger til personer som står oppført med flere roller.

Internhandel er nærmere analysert gjennom innrapporterte transaksjoner med nærstående i resultatregnskapet i BASIL. Analyseperioden for internttransaksjoner strekker seg tilbake til 2013, da rapportering av transaksjoner med nærstående ble innført.

Til slutt har vi laget en oversikt over salgspriser funnet gjennom offentlig tilgjengelig informasjon. Dette for å illustrere det vi har fanget opp av gevinstrealisering gjennom salg av barnehager de siste to årene.

5.2.2 Konsernstrukturer og verdikjedeanalyser viser i hovedsak transparens i bransjen

Som et utgangspunkt for våre analyser av gevinstrealisering har vi kartlagt konsernstrukturer for enkelte av de større private barnehageaktørene. Flere konsern har selskaper som driver annen type virksomhet innen eksempelvis regnskap, eiendom eller entreprenørbransjen. For noen av aktørene er disse selskapene tilknyttet barnehagene gjennom levering av administrative eller fagrelaterte tjenester, eller gjennom bygging og salg av barnehager.

De aller fleste konsernene har transparente og ordinære strukturer i tradisjonell forretningsmessig forstand, i hovedsak med et morselskap på toppen og deretter datterselskap, datter-datterselskaper mv. som forgrener seg ut under morselskapet. Det er imidlertid i gjennomgangen observert konsern som har vært særlig preget av fisjoner, fusjoner, omrokninger og navnebytter i eierskapene på toppen av strukturen, hvilket reduserer transparensen. Det fremstår som uklart hvilke strategiske eller forretningsmessige vurderinger som ligger til grunn for disse handlingene, men vårt mandat har ikke som formål å ettergå enkeltaktørers handlinger. Erfaringsmessig medfører slike strukturelle endringer at det foreligger en risiko for at det kan forekomme former for skjulte verdiuttak som vil ligge utenfor mandatet å gå inn på i denne rapporten.

Verdikjedeanalysene og rolleoversikter sett opp mot innrapporterte lønnsutbetalinger viser etter vår erfaring ingen tegn til at gevinstrealisering gjennom denne metoden praktiseres i noen utstrakt grad i bransjen.

5.2.3 Rapporterte tall fra BASIL viser at de største private aktørene ikke tar ut mye i utbytte

Tabellen under viser en oversikt over innrapportert utbytte fra private barnehager mellom 2007 og 2016 for bransjen totalt og for seks av de største aktørene. Tallene for alle private barnehager totalt er antakeligvis noe høye ettersom eiere av mindre barnehager, som nevnt over, i mange tilfeller fører egen lønn som utbytte, der lønnen gjerne tilsvarer driftsoverskuddet til barnehagen.

År	Totalt	De største aktørene
2016*	166 413 729	6 859 937
2015	193 329 850	1 711 125

2014	242 678 199	4 777 645
2013	164 577 709	7 881 921
2012	138 057 272	
2011	165 632 541	150 000
2010	174 505 691	150 000
2009	184 290 850	873 586
2008	207 015 435	1 178 000
2007	245 739 381	12 027 852

*Fra 2014-2016 heter posten i resultatregnskapet «Overført til eier eller konsern»

Tabell 1: Innrapportert uttak av utbytte i BASIL. Beløp i kroner. Kilde: BASIL

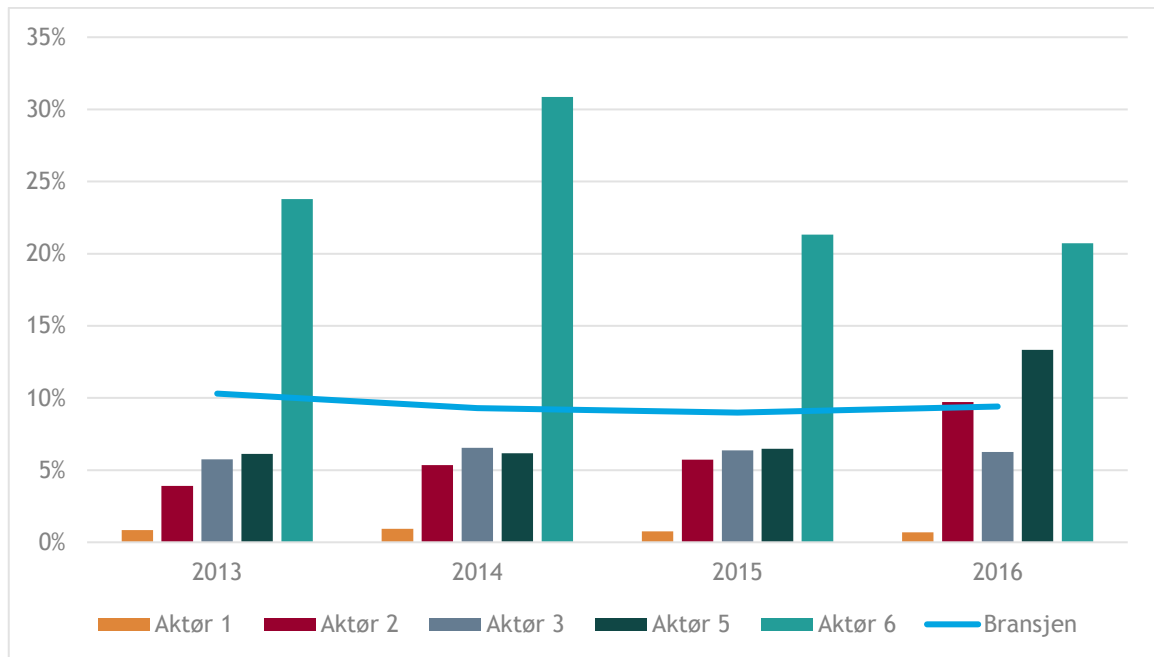
Ut i fra BASIL-tallene har ikke de største aktørene tatt ut oppsiktsvekkende mye i utbytte. Utviklingen viser heller ikke en nevneverdig økende trend sett opp mot veksten i markedsandeler de siste årene.

5.2.4 Rapporterte internttransaksjoner utgjør generelt ingen stor andel av driftskostnader

For analyser av internttransaksjoner er datagrunnlaget i BASIL utfordrende da det foreligger svakheter i datakvaliteten, og det skilles ikke enkelt mellom hva som gjelder hhv. drift og investeringer.

Innrapporterte beløp på transaksjoner har ulike formater og inneholder ulik informasjon som må behandles manuelt. Enkelte barnehager har ført opp transaksjoner med nærstående som ikke utgjør en del av driftskostnadene. Vi har også i vår gjennomgang avdekket indikasjoner på at ikke alle internttransaksjoner faktisk er rapportert. Dette medfører noe usikkerhet rundt resultatene. Det er ikke innenfor denne rapportens mandat å gi anbefalinger, men det er tydelig for oss at innrapporteringen må bedres for å kunne benyttes til analyseformål i fremtiden.

For barnehager der andelen internttransaksjoner utgjør over 100 prosent av driftskostnadene har vi manuelt unnlatt å ta med transaksjoner i våre analyser som vi med sikkerhet kan si at ikke inngår i selve driften av barnehagen. Dette er hovedsakelig transaksjoner som lån ved kjøp av nybygg eller lån til og fra eier.



Figur 15: Transaksjoner med nærstående innrapportert i BASIL beregnet som andel av totale driftskostnader. I prosent. Kilde: BASIL

Andelen internttransaksjoner for bransjen ligger på det vi etter vår erfaring vil omtale som et forventet nivå. Ti prosent av driftskostnader knyttet til internhandel kan forklares med blant annet administrative og faglige fellestjenester, vaktmestertjenester og renhold. For de største aktørene er det stor grad av variasjon. Høyere internhandel kan blant annet forklares med at enkelte betaler husleie til en nærstående part eller har en høyere andel fellestjenester innad i konsernstrukturen.

Prisingsmodellen varierer noe mellom konsernene, fra stykkprising for tjenester/varer som leveres, til franchisepregede løsninger hvor det betales en andel av omsetningen.

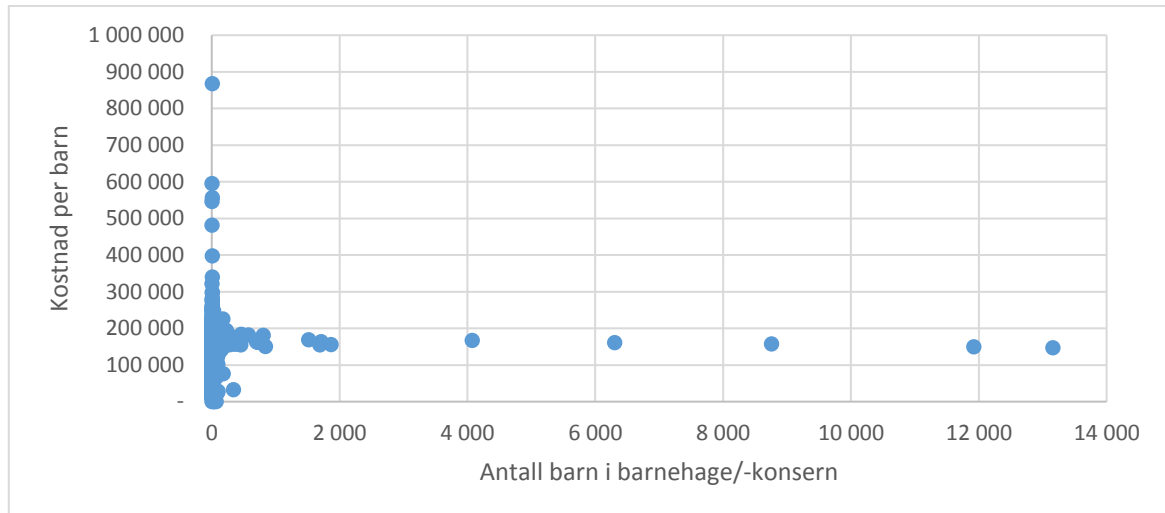
Minst en av aktørene har en andel internttransaksjoner som i realiteten er større enn den som er oppgitt her. Dette er blant annet begrunnet med at det er identifisert regnskapshonorar mot et konsernselskap, som ikke er oppgitt som internttransaksjon.

Ved gjennomgang av transaksjoner med nærstående har vi observert enkelte tilfeller der transaksjonene i seg selv ikke nødvendigvis kommer barna til gode. Eksempler er kjøp av fritidsleiligheter eller feriehus i utlandet til bruk for ansatte, gaver til andre formål og uttak av noe vi vil karakterisere som svært høy lønn. Det er dog nødvendig å presisere at dette er enkelttilfeller, og ikke transaksjoner som preger bransjen i noen særlig grad.

5.2.5 Det er ikke identifisert synergi- og stordriftsfordeler i internhandel blant barnehagene

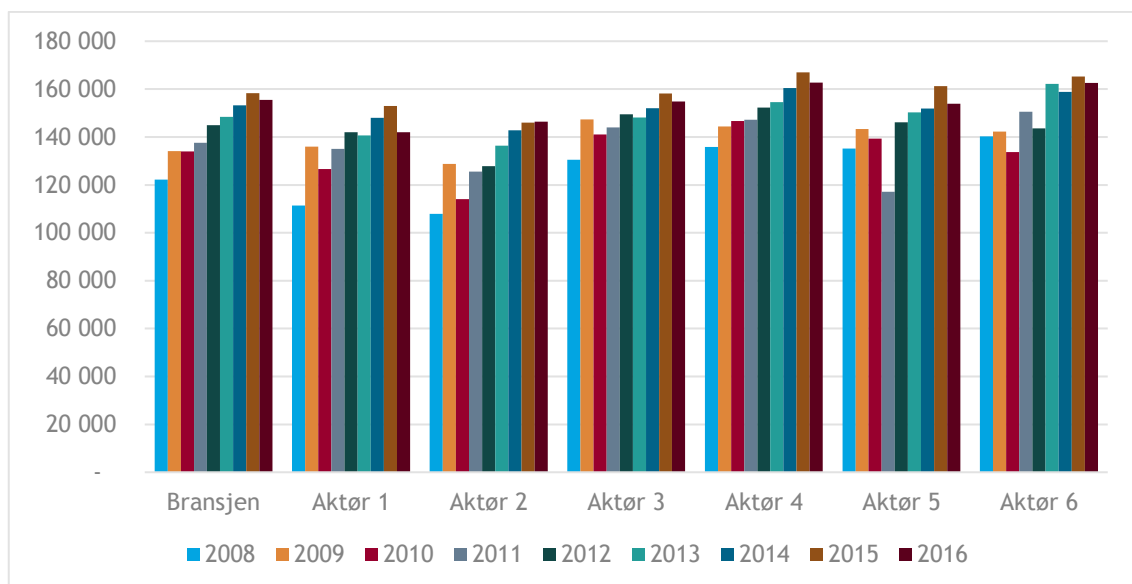
Både i kjøp av barnehager, men også ved løpende drift, ser det ut til at det forutsettes at det vil realiseres stordriftsfordeler. Dette er forhold som både nevnes av aktørene selv i svar på undersøkelse til og i samtaler med oss, og som fremkommer av årsrapporter ved oppkjøp av barnehager.

Stordriftsfordelene kan være både kvalitative, i form av bedre driftsmodeller for barnehagene eller tilgang til pedagogisk metode, men også kvantitative i form av bedre utnyttelse av foreliggende ressurser, oppnåelse av kvantumsrabatter osv.

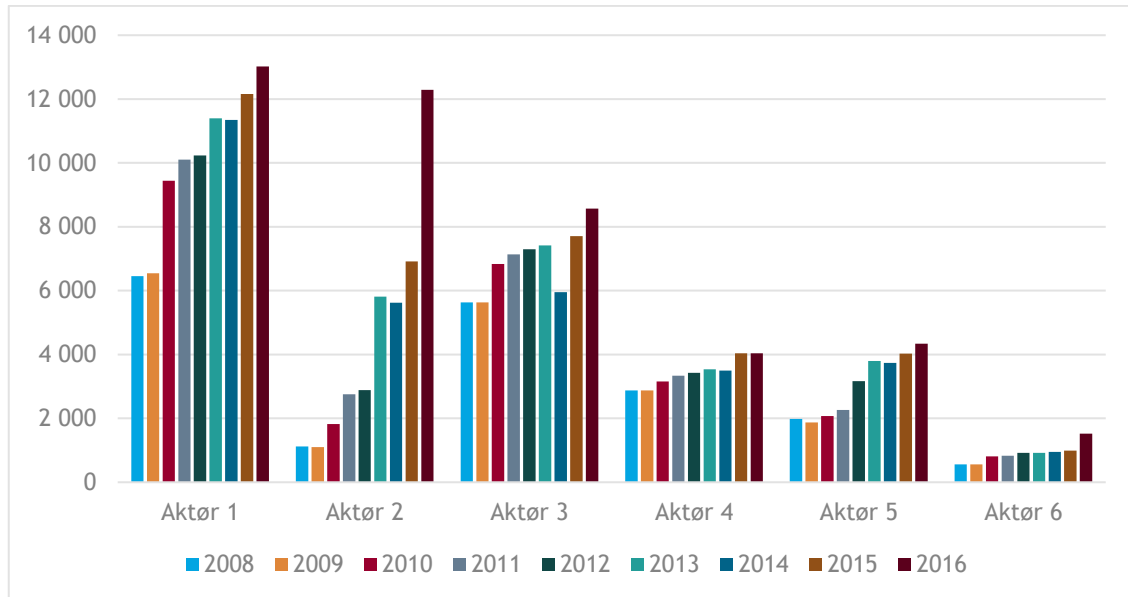


Figur 16: Gjennomsnittlig kostnad per barn i 2016 fordelt på antall barn i barnehage/-konsern
Kilde: BASIL

Som grafen over viser, er det stor variasjon mellom hva som er gjennomsnittlig driftskostnad per barn per barnehage/-konsern sett i forhold til hvor mange barn som er i den respektive frittstående barnehagen eller barnehagekonsernet som denne tilhører. Det fremkommer mange barnehager som har lavere snittkostnad per barn enn de store konsernene. Den store spredningen gjør at det ikke kan påvises klare trender i tallgrunnet mellom antall barn og kostnaden per barn med basis i statistisk metode.



Figur 17: Gjennomsnittlig inflasjonsjustert kostnad (2015-basis) per barn for seks av de største aktørene og for bransjen totalt. Kilde: BASIL



Figur 18: Antall barn i barnehager tilhørende konsernaktører over tid. Kilde: BASIL

Som figur 17 og 18 over viser, har de store aktørene over tid, og etterhvert som de har blitt større, ref. figur 18, hatt økende kostnader per barn, ref. figur 17. Det foreligger noe variasjon fra år til år, men trenden synes klar i at det er stadig økte kostnader i snitt per barn.

Slik informasjonen fremstår over synes det ikke å foreligge støtte i tallmaterialet for å kunne hevde at det foreligger kvantitative stordriftseffekter som kommer barnehagene eller barna til gode.

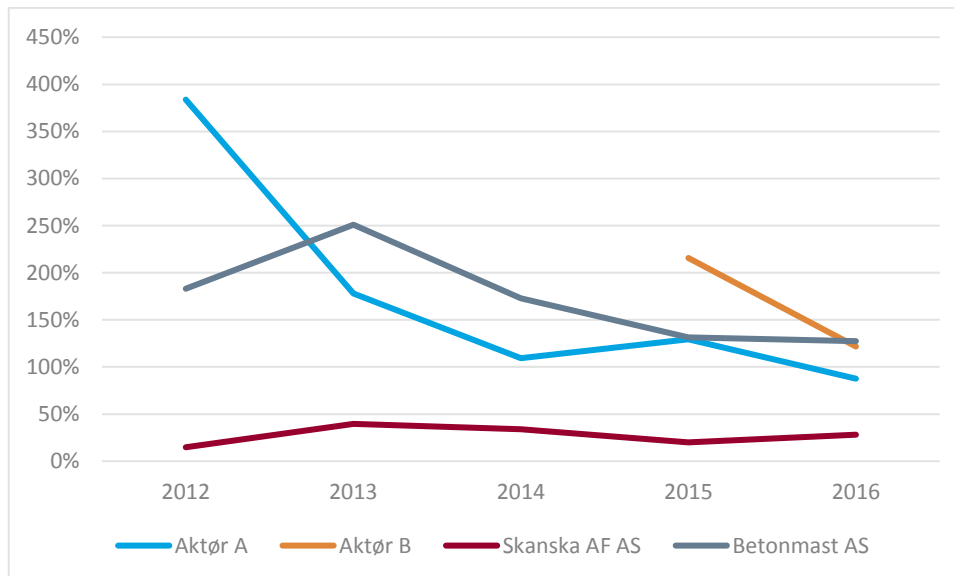
Det å påvise synergi-/eller stordriftsfordeler i et konsern forøvrig er svært utfordrende, og krever svært detaljert innsikt om oppbyggingen av hvert enkelt konserns forretningsmodell og verdikjede, noe som ikke er mulig å analysere innen rammene av dette prosjektet. Gitt den informasjonen som fremkommer blant annet i årsrapporter om forventninger til synergieffekter, også i form av økonomiske størrelser, er det sannsynlig at eventuelle kvantitative stordriftsfordeler tas ut i andre deler av konsernet enn barnehagen, gjennom konserntjenester som f.eks. regnskap, ledelse, IKT, eiendomsforvaltning o.l.

5.2.6 Internhandel og eiendomsutvikling av barnehager

Flere av de store konsernene har etablert entreprenørvirksomhet som bygger og selger barnehager. Dette blir da en del av internhandelen i konsernet, men vil være enkeltstående og store transaksjoner som ikke inngår som del av analysene av internhandel i avsnitt 5.2.4 over. De konsernene som bygger barnehager, men som leier de ut vil derimot inngå i analysene av internhandel over.

Basert på offentlig tilgjengelig informasjon fremkommer det at to av de seks største barnehagekonsernene har etablert egne aksjeselskap for denne formen for entreprenørvirksomhet. Entreprenørselskapene vil stå for byggingen av barnehagene, og deretter selge de til de respektive barnehagene etter fullføring. I utgangspunktet representerer dette en helt normalt anerkjent organisasjonsmodell i konsern. Spørsmålet er allikevel om det kan identifiseres former for gevinstrealisering hos eierne i disse transaksjonene.

Vi har tatt for oss offentlig tilgjengelig informasjon i perioden 2012-2016 for disse entreprenørvirksomhetene, og sammenlignet egenkapitalavkastningene med en utvalgt stor og uavhengig entreprenør (Skanska AF) og en middels stor og uavhengig entreprenør (Betonmast) i Norge.



Figur 19: Egenkapitalavkastning entreprenørvirksomheter. Kilde: Bisnode og BYGG.NO
(tall i oppstartsperioden for Aktør A er ikke tatt med da disse ansees å ikke representere reell aktivitet i virksomheten)

Som det fremgår av grafen over viser entreprenørvirksomhetene gjennomgående gode positive tall. Innen entreprenørbransjen er det generelt sett svært stor spredning i resultater, og som grafen også viser er det ikke mulig å konkludere med om det foreligger en unormalt høy avkastning sammenlignet med andre markedsaktører.

5.2.7 Det er høyt potensiale for gevinstrealisering ved salg av barnehager

Den metoden for gevinstrealisering vi finner at er mest utstrakt i bransjen er salg av barnehager. Vi får opplyst av aktører i sektoren at både kjøper og selger kan ha incentiver for å innlemme en barnehage som en del av et større konsern. For selgeren kan stadig strengere krav, som blir krevende å etterfølge som enkeltstående aktør, være en motivasjon for salg. En annen motivasjonsfaktor kan være overgangen til å bli pensjonert. For kjøper vil det å kjøpe opp mindre barnehager være en måte å vokse på for å bre ut sitt pedagogiske konsept, komme inn i nye geografiske områder eller realisere synergier med egen virksomhet på annen måte.

En barnehage verdsettes i all hovedsak basert på verdien av eiendom og fremtidig drift. De reelle verdiene av eiendommene kan i tillegg være høyere enn den bokførte verdien i barnehagens balanser av flere grunner: Tomten og barnehagebygget er godkjent og oppfyller fastsatte krav, og det kan være et potensiale for utbygging av barnehagen som øker antall barn og dermed inntekter.

Retten til å drive barnehage har en verdi i seg selv. Den gir tilgang på en sikker kontantstrøm via kommunale tilskudd og foreldrebetaling. Samtidig er kommuner restriktive med å innvilge etableringsrett, noe som skaper en barriere for konkurranse utenfra. På denne måten blir etableringsretten høyere verdsatt, og en kjøper kan være villig til å betale mer enn hva selve eiendommen er verdt.

Videre blir synergieffekter tillagt en verdi og kan gi høyere betalingsvillighet. Synergieffekter eller stordriftsfordeler kan fremkomme i fellestjenester, systemer og profesjonalitet som kan sikre en effektiv drift og redusere risiko. Men, synergieffekter brukes også tidvis som en generisk forklaring på høye priser ved oppkjøp, hvor kjøperen av forretningsmessige grunner ikke ønsker å opplyse de reelle vurderingene og årsakene som er lagt til grunn ved kjøpet.

Enkelte aktører har imidlertid tillagt stordriftsfordeler ved oppkjøp av barnehage en svært høy verdi i årsrapporter. Vi har observert et tilfelle der 94 prosent av salgssummen på barnehagen var oppgitt å være tildelt synergieffekter (inkluderte også oppkjøp av barnehager i Sverige og Tyskland). Tatt i betraktning at stordriftsfordeler på et punkt blir begrenset av blant annet krav til bemanning og fasiliteter, fremstår 94 prosent som svært høyt for denne type virksomhet.

Denne type transaksjoner er ofte underlagt strenge konfidensialitetsklausuler, da de er ansett å være forretningshemmeligheter. Tilgangen til data og informasjon rundt innholdet og faktiske vurderinger i eiendomstransaksjoner er derfor svært begrenset.

Tabellen under viser en oversikt over informasjon vi har fanget opp angående salg av barnehager i 2015 og 2016.

År	Barnehage	Antall barn	Selger	Antatt salgssum (mill.)	Utbytte (mill.)
2015	Smedbakken barnehage	54	Oslo kommune	13,1	
2015	Asperud barnehage	56	Oslo kommune	9,9	
2015	Lindebergstua barnehage	57	Oslo kommune	12,9	
2015	Holmen barnehage	40	Oslo kommune	7,9	
2015	Midtstuen barnehage	54	Oslo kommune	10,8	
2015	Rønningen barnehage	54	Oslo kommune	12,5	
2015	Hauketo barnehage	66	Oslo kommune	13,6	
2015	Fagerholt barnehage	78	Oslo kommune	20,0	
2015	Sørhellinga barnehage	72	Oslo kommune	16,5	
2015	Vestskrenten barnehage	48	Oslo kommune	7,7	
2015	Gaustadskogen barnehage		Oslo Universitetssykehus	48,0	
2015	Ruffen-Kanvas barnehage AS	92	Kanvas AS	10,1	11,8
2016	Grenland Barnehagedrift AS (11 barnehager)	1100	IKAB AS	149,0	35,0
2016	Idrettsbarnehagene AS (12 barnehager)		Bevegelsesglede AS	160,0	80,0
2016	Solkollen Barnehage (4 barnehager)	500	Filadelfiamenigheten	90,0	
2016	Soria Moria Barnehager (5 barnehager)		Soria Moria Holding AS	60,0	28,0
2016	Kultur barnehagekjede (7 barnehager)		Tambelamb AS	82,4	25,0
2016	Kanutten barnehage AS (2 barnehager)		Bergen Racketsenter AS	46,5	
2016	Du og Jeg Krokåsfeltet Nord AS (2 barnehager)	169	Du og Jeg Eiendom AS	24,6	25,9
Totalt				795,5	205,6

Tabell 2: Oversikt over salg av barnehager i 2015 og 2016. Kilder: Aftenposten, Brønnøysund, Dagens Næringsliv, Hegnar.no og Utdanningsnytt.no

Dette er ikke en fullstendig oversikt, men gir likevel et godt bilde av hvor mye verdiene i barnehagevirksomheter verdsettes til og hvor store gevinster som kan realiseres gjennom salg av barnehager.

Det har ikke vært innenfor rammen av dette oppdraget å ettergå transaksjonene. F.eks. kunne man tenke seg at det ble gjort analyser opp mot de generelle prisene per kvadratmeter i området, og at det kunne vært gjort forsøk på å estimere hvilken verdi kjøper har tillagt selve barnehagedriften som del av kontrakten. Dette er verdier som i stor grad vil være et resultat av forventet tilskudd og foreldrebetaling i fremtiden. På denne måten realiseres det gevinster på barnehageeiers hånd gjennom salg av eiendom, mens inntjeningen er forventet å komme fremover. Vi skal ikke ta stilling til om dette er intensjonen i Barnehageloven eller ikke, men det er viktig at man er klar over at gevinster realiseres i slike transaksjoner, og at verdien blant annet er et resultat av offentlig støtte og foreldrebetaling som forventes å komme, og ikke nødvendigvis basert på resultater som har vært.

6 KAN DET OBSERVERES MARKEDSSVIKT I BARNEHAGESEKTOREN?

6.1 HVA ER ET VELFUNGERENDE MARKED OG HVA ER SYMPTOMER PÅ MARKEDSSVIKT

Et velfungerende marked kjennetegnes av fri konkurranse, hvor varene som produseres er homogene, det er mange aktører som hver for seg ikke har påvirkningskraft på prisen, aktørene har et mål om profittmaksimering og aktørene har lik tilgang på informasjon om prisendring og andre forhold om produksjonen¹⁷.

Markedssvikt oppstår når markedet ikke resulterer i en effektiv fordeling av ressurser¹⁸. Det kan være flere faktorer som påvirker dette. I denne rapporten har vi tatt utgangspunkt i særlig to former for markedssvikt. Disse er informasjonsproblemer og imperfekt konkurranse. Informasjonsproblemer er valgt på bakgrunn av at det kan oppstå en skjevfordeling av informasjon mellom kommunene, private barnehageaktører og foreldre som betaler for barnehagetjenester. Imperfekt konkurranse er valgt på bakgrunn av barrierer og andre forhold i barnehagesektoren som virker konkurransehemmende. Dette er også faktorer som den svenske utredningen om velferdsmarkeder i Sverige tar opp¹⁹.

6.2 ANALYSE AV INFORMASJONSPROBLEMER

Velferdstjenester kjennetegnes ofte ved at det er vanskelig å definere og måle kvaliteten på tjenestene. Kvaliteten på barnehagetjenesten i Norge er målt på bakgrunn av tre faktorer: Struktur, prosess og resultat²⁰. Struktur- eller innsatsfaktorer er faktorer som skaper rammene for de prosesser barna opplever i barnehagen²¹. Generelt er dette faktorer som er regulerbare²². Likevel påpeker en rapport fra OECD i 2015²³ at ikke alle strukturelle standarder er presise nok i

¹⁷ Østre, S. (2013) Perfekte markeder - finnes de? HH. Campus Rena.

¹⁸ Stiglitz & Rosengard. (2015) *Economics of the public sector*. W.W. Norton & Company.

¹⁹ *SOU:2016:78*. (2016). *Ordning och reda i välfärden*, Stockholm: Statens Offentliga Utredninga.

²⁰ Barne- og familiedepartementet (2005): *Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små*. Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren. Oslo: Barne- og familiedepartementet. 2005

²¹ Cryer, D (1999): «Defining and assessing early childhood program quality», i Suzanne Helburn (red.): *The silent crisis in U.S. child care*, *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 536.

²² OECD (2010): *Revised literature overview for the 7th meeting of the network on early childhood education and care*. Network on Early Childhood Education and Care. Report.

²³ OECD. (2015). *Early Childhood Education and Care Policy Review*. Hentet fra: <http://www.oecd.org/education/school/Early-Childhood-Education-and-Care-Policy-Review-Norway.pdf>

Norge. Uten spesifikke nok krav til struktur- og prosesskvalitet vil det være vanskelig å måle kvaliteten på barnehagene. Dette øker risikoen for at noen utnytter dette gjennom å redusere kvaliteten på tjenestene for å øke fortjenesten. OECD²⁴ mener at dette skjer gjennom en reduksjon av barnehageansatte med pedagogisk utdanning. På tross av krav om at pedagogiske ledere og daglig leder har utdanning som barnehagelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse, kan kommunen gi dispensasjon fra utdanningskravet. Dette er ofte brukt da man mangler kvalifiserte søkere. For eksempel var andelen barnehager som ikke oppfyller pedagognormen med pedagogiske ledere med godkjent utdanning 23 prosent i 2017²⁵. 19 prosent av disse har dispensasjon fra utdanningskravet. Kvaliteten på barnehagene kan på denne måten bli påvirket av ukvalifiserte ansatte, noe som brukerne ofte ikke er informert om. I proposisjon 67 L (2017-2018) foreslår regjeringen å innføre en bemanningsnorm i barnehagene, hvor det for barn under tre år skal være maksimalt tre barn per voksen, og maksimalt seks barn per voksen for barn over tre år²⁶. Pedagognormen vil også bli skjerpet fra 1. august 2018 til syv barn under tre år per pedagogiske leder og 14 barn over tre år per pedagogiske leder. Dette vil kunne bidra til å forenkle målingen av kvalitet i barnehagene.

Videre hevder OECD at reguleringene rundt prosesskvalitet i den norske barnehagesektoren er mangelfulle. Vanskeligheten ved å skaffe nøyaktig og relevant informasjon om barnehageaktører kan dermed påvirke konkurransen i markedet. Det kompliserer også muligheten til å kontrollere at virksomheten er i tråd med målene og kravene som er fastsatt i loven. En ny rammeplan om tydeligere forventinger til innholdet i barnehagene trådte i kraft høsten 2017²⁷. En tydeligere regulering kan gjøre det lettere å føre tilsyn med innholdet og prosesskvaliteten i barnehagene.

Et siste viktig forhold som er verdt å påpeke er at det er vanskelig for kommunen som tilsynsmyndighet å kontrollere de private barnehagers økonomi. En betingelse for å motta tilskudd er at det skal komme barna til gode, men dette kan være vanskelig å kontrollere da spesielt private barnehager som er registrert som enkeltmannsforetak kan ha tett sammenvevd økonomi med eierens personlige økonomi. Alle barnehager må imidlertid føre resultatregnskap som fastsatt i økonomiforskriften²⁸ til barnehageloven. I tillegg har ikke kommunene mulighet til å føre tilsyn med konsernene, og har dermed ikke fullstendig informasjon om eventuell lønnsomhet eller gevinstrealiseringer fra barnehagedriften.

6.3 ANALYSE AV IMPERFEKT KONKURRANSE

Imperfekt konkurranse oppstår når en eller flere av forutsetningene for fri konkurranse ikke er oppfylt²⁹. Symptomer på imperfekt konkurranse kan være inngangsbarrierer som for eksempel kompetansebehov, tilgang på tomter og godkjenning fra kommunen. Andre symptomer kan være ekstraordinære gevinster.

6.3.1 Bortfallet av fri etableringsrett har gjort det vanskeligere for nye aktører å etablere seg

Før 2011 var det fri etableringsrett for barnehager, men denne ble erstattet av godkjenning fra kommunene fra 2011. For å få godkjenning av kommunen, må barnehager tilfredsstille en rekke krav. Disse er beskrevet i forskrift om rammeplan om barnehagens innhold og oppgaver³⁰. Videre må de i utgangspunktet tilfredsstille kravene til pedagogisk kompetanse hos daglig leder

²⁴ OECD. (2015). *Early Childhood Education and Care Policy Review*. Hentet fra: <http://www.oecd.org/education/school/Early-Childhood-Education-and-Care-Policy-Review-Norway.pdf>

²⁵ Utdanningsdirektoratet. (2018). *Ansatte i barnehagen*. Hentet fra: <http://utdanningsspeilet.udir.no/2017/innhold/del-1/1-2-ansatte-i-barnehagen/>

²⁶ Kunnskapsdepartementet (2017-2018). *Endringer i barnehageloven mv.* (Prop. 67 L 2017-2018) Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-67-l-20172018/id2595870/?q=67 L>

²⁷ Kunnskapsdepartementet. (2017). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Hentet fra: <https://www.udir.no/rammeplan>

²⁸ Forskrift om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager (økonomiforskrift til barnehageloven). (2012). Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2012-11-30-1108>

²⁹ Stiglitz & Rosengard. (2015) *Economics of the public sector*. W.W. Norton & Company.

³⁰ FOR-2017-04-24-487, «Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver»

og pedagogiske ledere³¹. Private barnehager kan for eksempel heller ikke ha «vesentlige lavere personalkostnader per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager»³². I tillegg kommer en rekke krav i forskrifter om blant annet bygningsmessige krav, arbeidsmiljøloven, brannvern og sikkerhet ved lekeplassutstyr³³. Videre må barnehager som ønsker lån av Husbanken få en anbefaling fra kommunen. Dette innebærer at kommunen skal uttale seg om behovsvurdering, driftsgrunnlag og driftsbudsjett i sammenheng med barnehageplanene³⁴.

Selv om kommunen har plikt til å sørge for full barnehagedekning, er de også eier av en eller flere kommunale barnehager. Det innebærer at kommunen som lokal barnehagemyndighet kan begrense antall plasser. For eksempel skriver Oslo kommune på sine nettsider at «Oslo kommune har som mål at det fremtidige behovet for barnehageplasser hovedsakelig skal dekkes gjennom bygging av kommunale barnehager»³⁵.

Videre kan kommunene velge hvilke barnehager de skal drive selv og hvilke som skal drives privat. Det gjør det vanskelig for nye private aktører å komme inn på markedet hvis kommunene beholder de mest effektive barnehagene selv, og dermed holder tilskuddet til private barnehager nede. På en annen side er det også en risiko for at private barnehager etableres i tettbygde strøk der etterspørselen er høy, mens kommunale barnehager må drive barnehager i usentrale strøk for å oppfylle tilbudet om barnehageplass til alle barn. Kommunene kan dermed bli sittende igjen med dyrere barnehager på mindre befolkede steder, noe som drar tilskuddene opp.

Disse barrierene kan føre til høye etableringshindre for nye aktører, slik at aktører som allerede er inne i barnehagesektoren ikke opplever effektiv konkurranse, og dermed ikke utfordres. Videre bidrar etableringshindrene til at det i stedet for å etableres nye barnehager, kjøpes opp eksisterende barnehager. Det blir derfor et særskilt marked for å kjøpe barnehager, i stedet for å bygge nye. Dette kan medføre at de store og kapitalsterke aktørene har en fordel, samt at mindre aktører har muligheter for ekstraordinære gevinster på salget da kjøper er villig til å betale mer enn i et fullgodt konkurransemarked. Dette ser vi gjennom at det har skjedd en konsolidering i markedet de siste årene, hvor større aktører kjøper opp flere barnehager.

Det kan også tenkes å være barrierer knyttet til å forlate barnehagesektoren. Gunstige lån i Husbanken³⁶ kan føre til at barnehager blir kunstig lønnsomme, og skaper dermed en avviklingsbarriere for barnehager. En velfungerende markeds mekanisme skal straffe de som leverer dårlige tjenester og premiere de som leverer gode tjenester. Dersom Husbanklånene bidrar til å holde dårlige barnehager kunstig i live, kan dette svekke kvaliteten i sektoren.

6.3.2 Maksimalprisen begrenser muligheten til å konkurrere

Både maksimalprisen på foreldrebetaling og kvalitetskrav er regulert i barnehageloven med forskrifter som begrenser muligheten til konkurranse i barnehagesektoren. Maksimalprisen setter et tak på foreldrebetalingen, noe som kan føre til at aktørene koordinerer seg på maksimalprisen. Prisen reflekterer heller ikke de reelle kostnadene, da foreldrebetalingen bare dekker en liten del av de faktiske kostnadene som et barnehagebarn medfører. Fra 2007 til 2013 lå maksimalprisen fast på 2330 kr, men har siden 2013 økt årlig³⁷ som figuren under viser.

³¹ Lov om barnehager. (2005). § 17. *Styrer* og § 18. *Barnehagens øvrige personale*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>

³² Lov om barnehager. (2005). § 14 a *Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager*. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>

³³ NOU 2012:1. (2012). *Til barnas beste*. Oslo: Departementenes servicesenter, Informasjonsforvaltning.

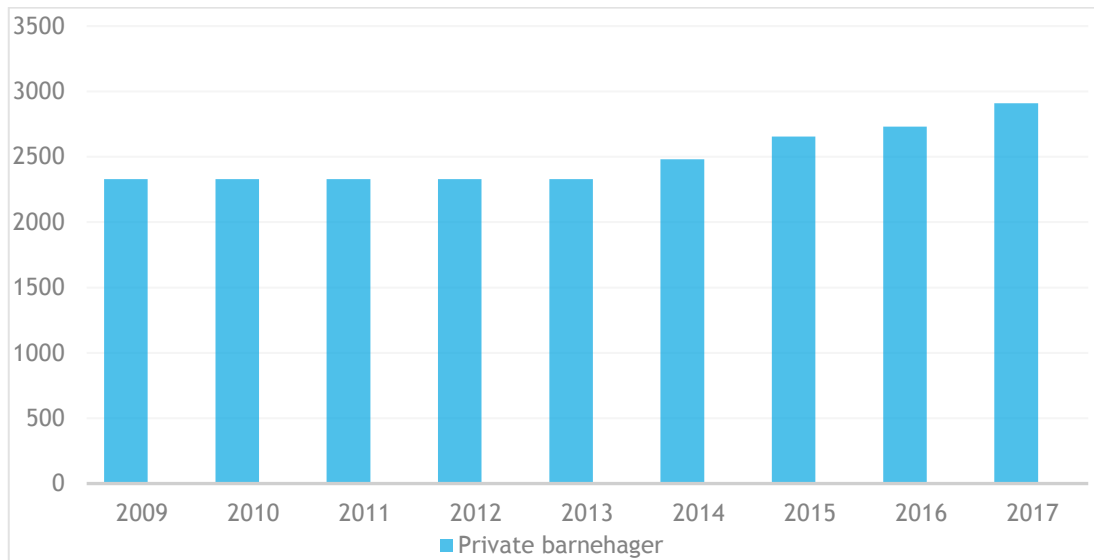
³⁴ Husbanken (2014) *Retningslinjer for lån til barnehager fra Husbanken*. Hentet fra: <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/7b4.pdf>

³⁵ Oslo Kommune. (2018). *Bygging og rehabilitering av barnehager*. Hentet fra: <https://www.oslo.kommune.no/barnehage/drift-og-etablering/nye-barnehager/>

³⁶ Husbanken (2014) *Retningslinjer for lån til barnehager fra Husbanken*. Hentet fra: <https://nedlasting.husbanken.no/Filer/7b4.pdf>

³⁷ Data hentet fra SSB og statsbudsjettet.no (2018)

Maksimalpris gir alt annet likt en høyere etterspørsel. På denne måten godtar brukerne lavere kvalitet enn de normalt sett ville hvis de skulle betalt hele kostnaden i en barnehage. Likeledes vil ikke foreldre flytte seg like enkelt til annen barnehage hvor kvaliteten kanskje er den samme, men til lavere kostnad. På denne måten utfordres ikke barnehagenes kostnader på samme måte som de ville blitt uten maksimalpris. Resultatet kan også være at eventuelle kostnadsbesparelser ikke kommer barna til gode eller benyttes til å redusere maksimalprisen, men i stedet kommer eierne til gode i form av gevinstrealisering. I et velfungerende marked vil effektiv drift komme kjøperne (foreldrene) til gode i form av lavere priser, men dette ser vi ikke i barnehagesektoren da statistikk fra SSB viser at 95 prosent av private barnehager har foreldrebetaling som tilsvarer maksimalpris³⁸.



Figur 16: Utvikling i maksimalprisen for foreldrebetaling. Kilde: SSB og Statsbudsjettet.no

Av barnehagene som var med i SSBs undersøkelse «Foreldrebetaling i barnehager» i 2016, rapporterte 95 prosent av de private barnehagene at foreldrebetalingen tilsvarte fastsatt maksimalpris, mens andelen for de kommunale barnehagene var 98 prosent³⁹. Bare 50 barnehager rapporterer betalinger over maksimalpris - 49 av disse er private barnehager. Rapporterte grunner til dette var blant annet fare for nedleggelse på grunn av dårlig økonomi, at kvaliteten på barnehagetilbudet vil rammes med lavere pris og betaling for spesielt kostnadskrevede aktiviteter. I følge § 4 i forskriften om foreldrebetaling i barnehager⁴⁰ kan foreldrebetalingen overstige maks grensen når barnehagen ellers ville bli nedlagt av økonomiske årsaker, eller at kvaliteten på barnehagetilbudet ellers vil rammes. Det kreves samtykke fra barnehagens foreldreråd, og barnehageeier må legge fram dokumentasjon om at vilkårene for å ta høyere foreldrebetaling er oppfylt.

Uten en slik maksimalpris kan en tenke seg at det hadde oppstått flere barnehager med et mer attraktivt tilbud enn det som tilbys i dag. Dersom dette er tilfelle, vil familier med en høyere betalingsvilje enn maksimalprisen gå glipp av et bedre barnehagetilbud. Samtidig kan man tenke seg at de generelle prisene i markedet hadde steget i fraværet av en maksimalpris, noe som kunne ført til at familier med lav betalingsvilje ikke hadde benyttet seg av barnehagetjenester. Utfordringer rundt dagens maksimalpris blir beskrevet i OECDs gjennomgang av kvaliteten i norske barnehager⁴¹. De hevder at selv med dagens maksimalpris er det fremdeles familier som

³⁸ SSB. (2016). *Foreldrebetaling i barnehager, januar 2016*. Hentet fra: https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/270743?_ts=155720d01d8

³⁹ SSB. (2016). *Foreldrebetaling i barnehager, januar 2016*. Hentet fra: https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/270743?_ts=155720d01d8

⁴⁰ Forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 4. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-16-1478>

⁴¹ OECD. (2015). *Early Childhood Education and Care Policy Review*. Hentet fra: <http://www.oecd.org/education/school/Early-Childhood-Education-and-Care-Policy-Review-Norway.pdf>

ikke har råd til barnehageplass. Fra 2015 har det vært to moderasjonsordninger for familier med lav inntekt; 20 timer gratis kjernetid for tre-, fire-, og femåringer per uke, samt at foreldrebetalingen maksimalt skal utgjøre seks prosent av husholdningenes samlede personinntekt⁴². Hvorvidt moderasjonsordningen har hatt en effekt er foreløpig ikke kjent.

6.3.3 Søknadsprosessen begrenser valgmuligheter og konkurransen

Søknadsprosessen i barnehagesektoren legger også føringer på konkurransen. Når foreldre søker om barnehageplass på vegne av sine barn, er prosessen lagt opp slik at plassene fordeles i ulike opptaksrunder. Her er det en begrensning i antall plasser en kan søke på, både på grunn av underkapasitet i noen kommuner og geografisk plassering. Familier vil ha incentiver til å søke på barnehager der de tror de får plass, heller enn i de barnehagene de helst vil gå i hvis kvalitet eller andre preferanser skulle få bestemme. Dette innebærer at de aller fleste barnehager får fylt opp plassene sine uansett kvalitet. Søknadssystemet legger dermed ikke til rette for at gode barnehager får et søkertall som reflekterer deres attraktivitet. Dette kan føre til at barnehager tilbyr lavere kvalitet enn ellers for å redusere kostnadene og dermed øke resultatet, ettersom sannsynligheten for å bli straffet i form av lavere søkermasse er liten. Et eksempel er barnehager som kutter ned på bruken av pedagogiske utdannede, slik OECDs gjennomgang av kvaliteten i norske barnehager har påpekt⁴³.

6.3.4 Høye byttekostnader kan føre til svekket kvalitet

Videre kan det være høye kostnader knyttet til å bytte barnehage. Foreldre har incentiver til ikke å bytte barnehage da barna gjerne har venner i barnehagen eller at det er få barnehager i området man bor i. Søknadsprosessen knyttet til å bytte barnehage begrenser også mulighetene, da kommunene ofte krever at man må søke om bytting innen en bestemt dato. Barnehager med dårlig kvalitet eller som av andre årsaker ikke ville blitt valgt i et marked med frikonkurranse, vil kunne fortsette å drive med dårlig kvalitet uten å bli ulønnsomme eller gå konkurs. Mekanismer som fungerer effektivt i andre markeder er dermed svekket i barnehagesektoren.

7 SAMLET VURDERING

7.1 MARKEDSSVIKT

Våre analyser viser at barnehagesektoren kjennetegnes av egenskaper som medfører markedssvikt. Dette går særlig på det vi omtaler som informasjonsproblemer, etableringsbarrierer og effektene av maksimalpris og søknadsprosessen som foreldre må gjennom for å få barnehageplass.

Etableringsretten gir tilgang på sikre inntekter i form av tilskudd fra kommuner og foreldrebetaling, samtidig som det skaper en barriere for konkurranse utenfra. Sikre kontantstrømmer hever nedbetalingsevnen til barnehagene, noe som gjør det enklere å få finansiering for ytterligere oppkjøp.

Bortfallet av fri etableringsrett har dermed indirekte økt markedsposisjonen til de store aktørene. Selv om våre analyser viser at de store aktørene ikke har en urovekkende stor del av markedet målt i antall barnehager, barn eller driftsinntekter, så viser våre analyser at de seks store aktørenes samlede andel av resultat før skatt for hele bransjen er på nær 60 prosent. Våre analyser av lønnsomhet viser også at egenkapitalen i private barnehager jevnt over har gitt høyere avkastning enn en alternativ investering som følger Oslo Børs' hovedindeks. Ser vi tilslutt på oppbyggingen av egenkapital i bransjen som helhet og blant de store aktørene, finner vi at denne også har økt betydelig i perioden fra 2007 til 2016.

Vi mener disse forholdene tilsier at de potensielle økonomiske effektiviseringsgevinstene i form av konsolideringer og større konsern ikke utelukkende har kommet barna til gode. I et

⁴² Forskrift om foreldrebetaling i barnehager §3. Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-16-1478>

⁴³ Ibid.

velfungerende marked skal konsumentene (foreldrene) få en andel av de økonomiske gevinstene som følge av effektiviseringen som har skjedd i bransjen. Ser man den stabile utviklingen i maksimalpris og antallet barnehager som tar full maksimalpris i sammenheng med oppbyggingen av egenkapital i sektoren (som presentert og diskutert i kapittel 4), er det tegn på markedssvikt som resultat av imperfekt konkurranse. I et velfungerende marked ville foreldrebetalingen blitt redusert når egenkapitalen øker. Det er dermed usikkert om effektivitetsgevinstene kommer barna til gode, med mindre personalet eller kvaliteten øker.

7.2 LØNNSOMHET

Basert på våre analyser av lønnsomheten i den private barnehagesektoren anser vi følgende tre observasjoner som de viktigste:

1. Bransjen har en jevn lønnsomhet hvor det offentlige bidraget i vesentlig grad reduserer den forretningsmessige risikoen.
2. Bransjens avkastning på egenkapital har vært stabilt positiv over tidsperioden vi har analysert, dog med en fallende tendens grunnet oppbygging av opptjent egenkapital i virksomhetene. I tillegg er det urealiserte gevinster innen eiendom i sektoren.
3. Bransjen er gjennomgående preget av høy gjeldsgrad slik dette fremkommer av virksomhetenes regnskap, men det er ikke usannsynlig at det foreligger skjulte verdier i regnskapene i form av at barnehagenes eiendommer ikke er prissatt til markedsverdier i regnskapet på grunn av verdsettelsesreglene i regnskapsloven. Oppkjøpseksemplene synes å underbygge dette.

7.3 GEVINSTREALISERING

Basert på våre analyser av gevinstrealisering i den private barnehagesektoren anser vi følgende tre observasjoner som de viktigste:

1. Basert på våre analyser ser det ikke ut til at synergi- eller stordriftsfordeler i vesentlig grad tilfaller barnehagene. I den grad dette eksisterer antas det at dette tas ut andre steder i konsernet.
2. Ved omsetning av barnehager synes det klart at det både foreligger skjulte eiendomsverdier i barnehagene og at etableringsretten har en betydelig verdi. Ingen av disse elementene fremkommer i et tradisjonelt regnskap, men blir først synlig ved gjennomføring av transaksjonen. Verdien i en eiendomstransaksjon reflekterer ofte en merverdi ut over den regnskapsførte egenkapitalen. Dette skyldes blant annet forventet fremtidig foreldrebetaling og tilskudd. En barnehageeier som selger vil derfor få realisert en mergevinst basert på ny kjøpers forventninger om fremtiden.
3. Selv om barnehagene som bransje og de store aktørene spesielt har god lønnsomhet og avkastning, tas det i liten grad ut utbytte og årsresultatene reinvesteres i barnehagene.

KONTAKT

ØISTEIN HARSEM

Manager

m: +47 905 53 294

e: Øistein.Harsem@bdo.no

BDO AS, et norsk aksjeselskap, er deltaker i BDO International Limited, et engelsk selskap med begrenset ansvar i henhold til garanti, og er en del av det internasjonale BDO-nettverket, som består av uavhengige selskaper i de enkelte land. Foretaksregisteret: NO 993 606 650 MVA. Medlem av Den Norske Revisorforening.

Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.