

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep  
0032 Oslo

Sendt elektronisk via [www.regjeringen.no/id2641852](http://www.regjeringen.no/id2641852)

Deres referanse 19/1958

9. juli 2019

### Høringssvar til forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter

Vi viser til høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet datert 26. april 2019, med frist for kommentarer 26. juli 2019.

Norlandia Barnehagene (heretter Norlandia) drifter og utvikler 61 barnehager i Norge. Vi har barnehager i 19 kommuner og ca. 4800 barn i våre barnehager. Størrelsen på barnehagene varierer fra 1 – 7 avdelinger. Vi har barnehager med ulike profiler, og felles for barnehagene er at de speiler lokalsamfunnet de er en del av. Samtidig legger vi til rette for utveksling av kunnskap og erfaring på tvers av barnehager i ulike kommuner og regioner.

Norlandia har norske eiere med et langsiktig perspektiv. Fra tidlig 90-tall er det investert både kapital og kompetanse for å realisere et viktig samfunnsoppdrag. Det betyr at vi har vært opptatt av å utvikle kvalitative gode barnehager, og å opptre som en profesjonell arbeidsgiver. Våre eiere har også sett betydningen av å ivareta og utvikle små barnehager.

#### Generelt:

Norlandia deler regjeringens ønske om en mangfoldig barnehagesektor og en videreføring av barnehageforliket etter 2003, hvor det er rom for flere eierformer og barnehager av ulik størrelse. Dette har vært og er viktig for kvalitetsutviklingen, lokaldemokratiet og valgfrihet for den enkelte familie.

Norlandia er positive til en helhetlig gjennomgang av finansieringsmodellen og en oppdatering av regelverket. En oppdatering av regelverket må være tilpasset en situasjon hvor det er tilnærmet full barnehagedekning og som samtidig sikrer stabil, forutsigbar drift, samt muligheter for å investere i barnehagene og i sektoren. Regelverket må videre ivareta behovet for transparens i både private og offentlige barnehager.

Vi går fra en situasjon med fokus på kapasitetsvekst til sterkere fokus på kvalitetsutvikling.

En viktig forutsetning for å fortsette denne utviklingen er at private barnehageaktører fortsatt må ha anledning til å innrette virksomheten på forretningsmessige vilkår. Det gir nødvendig forutsigbarhet slik at man kan ha et langsiktig perspektiv, samt evne til å møte skiftende behov i tråd med sektorens utvikling. Konsolideringen sektoren har hatt de senere årene har vært en naturlig konsekvens av dette. Sektoren må ha forutsigbare rammebetingelser, som sikrer et mangfold av barnehageeiere med høye krav til kvalitet og profesjonalitet.

Med departementets forslag til endringer settes en vellykket reform i spill. Den demobiliseres og dekomponeres med begrunnelse i at departementet frykter høye låneopptak og konkurser. Det kan virke som om dette er påvirket av avisoverskrifter om store summer ved kjøp og salg av barnehager, eiere som

tar ut høye lønninger og utbytter. Dette er noe som har bidratt til å fremstille en privat sektor med lite transparens.

Forslaget som nå fremmes innebærer vesentlige justeringer på enkeltelementer i tilskuddsmodellen uten å se på helheten. Dette gir utilsiktede og dramatiske konsekvenser for barnehagesektoren. Dette står også i kontrast til det regjeringen selv ønsker å oppnå med endringsforslaget<sup>1</sup>.

#### Norlandia mener:

- Dagens tilskuddsordning er dekomponert i elementer som hver for seg er vesentlig feilpriset, særlig kapitaltilskuddet. Totaliteten har gitt mulighet for fremvekst av private aktører, da de har kunnet gjort forsvarlige disponeringer av ressurser for å kunne drive. Konsekvensene av en ytterligere innstramning ved å redusere pensjonstilskuddet, uten å gjøre justeringer i tilskuddsordningen for øvrig vil gjøre den private sektoren ulønnsom. I en revisjon av tilskuddsordningen må det ses hen til hvordan sektoren igjen kan få en forsvarlig driftsmargin.
- Driftsmarginene i sektoren har tidligere ligget mellom 5-7 %, som sammenlignet med andre tjenesteytende bransjer anses for å være normalt nivå<sup>2</sup>. Med ytterligere innstramninger vil ikke sektoren være bærekraftig.
- Et krav om at private barnehager skal være et selvstendig rettssubjekt vil medføre økte kostnader knyttet til spesielt administrasjon og revisjon uten å oppnå mer transparens enn i dagens BASIL-regnskaper.
- Et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak vil være svært konkurransevridende i forhold til kommunenes muligheter. Dette vil også innebære at man internt i et konsern ikke vil kunne yte bistand til mindre lønnsomme barnehager gjennom internlån. Egenkapitalinnskudd vil være eneste egnede måte å yte bistand internt i gruppen, noe som vil medføre økt utbytte fra velfungerende barnehager. Dette vil bety mer overordnede vurderinger, der det ikke er gitt at de svakere barnehagene blir tilført ytterligere kapital og vil dermed i større grad bli slått konkurs eller avvirket. Dette er samfunnsøkonomisk lite gunstig for kapasiteten i sektoren.

Vi vil i det følgende utdype disse punktene ytterligere.

## 1 Egne rettssubjekter og forbud mot å drive annen virksomhet

Norlandia er sterkt imot departementets forslag om å innføre et krav om at alle private barnehager skal være et eget rettssubjekt.

Norlandias barnehager er etablert som underenheter til Norlandia Barnehagene AS med en felles administrasjon. Dersom det innføres et krav til at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, vil det innebære økte årlige kostnader knyttet til blant annet regnskapsføring og revisor. For Norlandias vedkommende anslår vi en merkostnad på om lag 3 millioner per år for eksterne kostnader knyttet til revisjon, regnskap mv. I tillegg vil dette innebære en vesentlig økning i administrativ byrde og

---

<sup>1</sup> Høringsnotatet side 16: «Regjeringen ønsker en mangfoldig barnehagesektor. Det innebærer at det skal være rom for barnehageeiere med ulik størrelse og eierform og med ulike pedagogiske profiler på barnehagene. Dette bidrar til kvalitetsutvikling, lokal tilpassing og viktig valgfrihet for familiene.»

<sup>2</sup> BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet: «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren», 7. mai 2018.

[https://www.regjeringen.no/contentassets/239671d772c2422199d3d5b5fb3b4569/bdo\\_rapport\\_endelig.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/239671d772c2422199d3d5b5fb3b4569/bdo_rapport_endelig.pdf)

kostnader. Ressurser som kunne ha blitt brukt til utvikling og styrking av barnehagetilbudet, vil i stedet gå til byråkrati.

Vi merker oss med forslaget at kommunene fortsatt kan opptre som et konsern, og kan nyte godt av de stordriftsfordelene dette medfører. Dagens påslag på 4,3% for administrasjonsutgifter baserer seg på gjennomsnittlige brutto driftsutgifter i kommunale barnehager. Det vil oppstå et misforhold mellom kommunens og private barnehagers administrasjonsutgifter, hvor private vil få en kostnadmessig større byråkratisk byrde enn kommunen. Dette vil være konkurransevridende og bryte med prinsippet om like økonomiske rammebetingelser for offentlige og private barnehager.

Kunnskapsdepartementet begrunner sitt forslag med at dette vil lette tilsynet med barnehagevirksomheten, når hvert AS må utarbeide et eget årsregnskap. I dag er det krav til at hver enkelt private barnehage, herunder barnehager som er registrert som en underenhet, rapporterer inn opplysninger om inntekter og kostnader til BASIL. Vi kan ikke se at et årsregnskap vil kunne gi ytterligere opplysninger enn hva som allerede fremgår av de opplysninger som uansett må gis igjennom rapporteringen via BASIL. Dersom det er et ønske at denne informasjon gjøres offentlig, mener vi det er det er mer kostnadseffektivt at BASIL-regnskapene gjøres offentlig, enten på barnehagefakta.no, kommunenes hjemmesider eller annet egnet sted.

Norlandia støtter forslaget om at det ikke skal være mulig å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten, men mener at det må gjøres unntak for relevant virksomhet som kan bidra til ekstra inntekter for barnehagevirksomheten, samt som vil ha synergieffekter på den totale driften. Eksempler kan være salg av kurs, utleie av lokaler og utleie av vikarer ved sykdom eller permisjon.

## 2 Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak

Kunnskapsdepartementet foreslår et forbud for private barnehager mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak. Dette vil øke bankenes risikopremie for lån og gi dyrere finansiering.

Det er prinsipielt betenkelig at det skal være lovgiver som bestemmer hvordan en privat aktør skal strukturere og finansiere sin virksomhet. Vi anser det som uheldig at regjeringen indikerer at et obligasjonslån ikke skal være tillatt for private barnehager, men skal fortsatt være mulig å ta opp for norske kommuner.

Siden 2014 har norske kommuners låneopptak gjennom børsnoterte obligasjoner økt fra 17,9 til 100,8 milliarder. Kommunene låner til bedre betingelser, og det er et økende lånebehov, i tillegg til at en rekke kommuner skal finansiere nye investeringer<sup>3</sup>. Det foreslåtte forbudet vil føre til at kommunene får vesentlig mer gunstig finansiering enn private barnehager, da private barnehager må påregne økte renteutgifter. Dette bryter med prinsippet om likebehandling mellom offentlige og private barnehager.

Når det foreslåtte forbudet mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak ses i sammenheng med forslaget om at hver enkelt barnehage må etableres som et selvstendig rettssubjekt, vil dette låse midler

---

<sup>3</sup> <https://www.oslobors.no/Oslo-Boers/Om-Oslo-Boers/Nyheter-fra-Oslo-Boers/Kommune-Norges-laen-paa-Boersen-har-passert-100-milliarder>

inn i hver enkel barnehage. Barnehager som går godt vil ikke kunne bistå mer ulønnsomme barnehager i samme konsern.

Vi mener et forbud mot interne lån vil kunne medføre at eiere i et barnehagekonsern vil måtte ta ut utbytte fra barnehager som går godt, for å så skyte dette inn som egenkapital i ulønnsomme barnehager. Dette vil bety at det må tas ut hyppigere utbytter fra lønnsomme barnehager, som igjen vil medføre ytterligere kritikk mot eiere av private barnehager. Alternativet er at disse små, ulønnsomme barnehagene vil gå konkurs, noe som blir muliggjort gjennom at hver barnehage må, i henhold til endringsforslaget, organiseres som et eget aksjeselskap. Dette vil naturlig nok også gå ut over mangfoldet blant barnehagene, samtidig som det vil ha samfunnsøkonomiske negative konsekvenser. Dette bilde forsterkes ytterligere når 3 av 10 barnehager allerede går med underskudd før innføring av bemanningsnormen<sup>4</sup>.

Analyser fra KS og norske kommuner viser også at sektoren er underfinansiert ved innføring av bemanningsnormen. KS viser til en merkostnad for kommunen på 1 milliard samlet fra 2020 /2021. Samtidig uttaler KS at det er vesentlig at private barnehager kan opprettholde driften ved innføring av nye normer<sup>5</sup>.

### 3 Reduksjon av pensjonspåslag

Det foreslås videre å redusere pensjonspåslaget for private barnehager. Kunnskapsdepartementet konkretiserer ikke hvor mye pensjonspåslaget skal reduseres med, men ber om innspill.

Pensjonspåslaget som private barnehager i dag mottar overstiger mest sannsynlig de reelle pensjonskostnadene. Norlandia er enig i at et pensjonspåslag bør reflektere de reelle pensjonskostnadene, forutsatt at øvrige elementer også justeres til de reelle kostnadsnivåene.

Det Kunnskapsdepartementet imidlertid ikke tar i betraktning er at kapitaltilskuddet som private barnehager mottar i dag ikke er tilstrekkelig til å dekke barnehagenes reelle kostnader. I departementets høringsnotat hevdes det at det ikke er behov for å gjøre endringer i det statlige kapitaltilskuddet. Ved et nedtrekk på pensjonspåslaget må vi minne departementet om sin egen uttalelse i forarbeidet til endringene i tilskuddsmodellen som kom i 2016. Her påpekes det at private barnehager mest sannsynlig er overkompensert på pensjon, men er underfinansiert på kapitaltilskuddet:

*«Det videre grunn til å påpeke at rapporten [rapporten fra Telemarksforskning] viser en underkompensasjon når det gjelder tilskuddet til kapitalkostnader. Det er derfor viktig at graden av overkompensasjon knyttet til pensjonsutgiftene sees i sammenheng med underkompensasjon knyttet til kapitaltilskuddet.»<sup>6</sup>*

---

<sup>4</sup> [https://www.udir.no/globalassets/filer/barnehage/statistikk-og-forskning/kostnader\\_i\\_barnehager\\_2015.pdf](https://www.udir.no/globalassets/filer/barnehage/statistikk-og-forskning/kostnader_i_barnehager_2015.pdf)

<sup>5</sup> <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnehage/ks-og-kommunene-mener-bemanningsnorm-er-underfinansiert/>

<sup>6</sup>

[https://www.regjeringen.no/contentassets/aafaa6bc337844678eac38900ea2e04c/konsultasjonsmote\\_220414\\_materialet.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/aafaa6bc337844678eac38900ea2e04c/konsultasjonsmote_220414_materialet.pdf)

Forslaget om reduksjon av pensjonspåslaget, uten justeringer i tilskuddsordningen for øvrig, virker ikke å være basert på tidligere analyser, og forståelsen av at både kommunale og private barnehager opererer i samme eiendomsmarked.

Kapitaltilskuddet gis i dag som en statlig sats, og er vesentlig lavere enn markedsmessige leievilkår. Huseleieoversiktene fra Oslo kommune viser en gjennomsnittlig husleie pr barn på NOK 26 000<sup>7</sup>. Norlandia mottar i snitt NOK 10 000 i tilskudd. Denne underfinansieringen har Norlandia og de øvrige private aktører kompensert gjennom lavere bemanning, rimeligere pensjon og effektiv drift. Per i dag dekker tilskuddsnivået mindre enn 50% av de reelle kostnadene for barnehagene i enkelte kommuner. Til tross for dette, viser foreldreundersøkelsen at det på nasjonalt nivå er noe høyere total tilfredshet i private enn kommunale barnehager<sup>8</sup>.

Tabellen under viser en oppstilling av hvilken effekt bemanningsnormen og den foreslåtte reduksjonen i pensjonstilskuddet vil ha for sektoren.

	Beløp for 2017	Kommentar
Inntekter	22 mrd	
Resultat (før skatt)	0,95 mrd <sup>9</sup>	4,3% margin
Effekt av bemanningsnorm	-0,8 mrd	5 prosentpoeng økte lønnskostnader
Resultat etter bemanningsnorm	0,15 mrd	< 1% margin
Resultat etter foreslått pensjonsnedtrekk	-0,85 mrd	< - 3%
Resultat etter økt tilskudd for bemanning 2022	-0,35 mrd	KS estimerer økte tilskudd på 500 mrd

Driftsmarginene i sektoren har ligget mellom 5-7 %, som sammenlignet med andre tjenesteytende bransjer er et normalt nivå<sup>10</sup>. Oppstillingen ovenfor illustrerer at sektoren allerede er under dette intervall. Dette er før innføring av bemanningsnorm.

Slik tabellen viser, vil bemanningsnormen fjerne tilnærmet all lønnsomhet i sektoren. Reduksjon i pensjonstilskuddet på toppen av dette vil gjøre resultatet negativt.

Resultatet etter økt tilskudd i 2022 forutsetter at kommunen har økonomi til å finansiere pedagog- og bemanningsnormen og samtidig prioritere høy kvalitet i egne barnehager. Analyser gjort av KS og norske kommuner viser at bemanningsnormen fra 1. august 2019 ikke er finansiert<sup>11</sup>. Finansieringsetterslepet på to år vil ytterligere forverre situasjonen for private barnehager.

<sup>7</sup> Dette er et representativt utvalg av 100 barnehager i Oslo kommune. Tall er fra 2017.

<sup>8</sup> <https://www.pbl.no/aktuelt/foreldre-og-barnehagen/foreldreundersokelsen-fortsatt-hoy-tilfredshet-med-barnehagene--og-de-private-far-igjen-best-score/>

<sup>9</sup> <https://www.ssb.no/statbank/table/12410/tableViewLayout1/>. Samlet resultat for sektoren.

<sup>10</sup> BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet: «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren», 7. mai 2018.

[https://www.regjeringen.no/contentassets/239671d772c2422199d3d5b5fb3b4569/bdo\\_rapport\\_endelig.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/239671d772c2422199d3d5b5fb3b4569/bdo_rapport_endelig.pdf)

<sup>11</sup> <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnehage/ks-og-kommunene-mener-bemanningsnorm-er-underfinansiert/>

Før det eventuelt innføres innstramminger i én tilskuddsordning, må det gjøres en analyse av hvilke virkninger dette vil medføre. Vi mener at hele tilskuddsordningen må revideres slik at tilskuddene som gis i større grad reflekterer det reelle kostnadsnivå for private barnehager enn hva som er tilfellet i dag.

## 4 Etableringsrett

Likebehandling er en forutsetning for et mangfoldig barnehagetilbud, og har vært en del av suksessfaktoren etter barnehagereformen i 2003. Dette bør fortsatt være et førende prinsipp. Dette stimulerer til nytenkning, innovasjon og sunn konkurranse.

Norlandia mener derfor at det ikke skal være anledning for kommunen å stille krav om spesifikke driftsformer, ei heller at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd. Et slikt krav vil også medføre flere utfordringer knyttet til å definere om hvorvidt en barnehage er ideell.

## 5 Ansvar for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravet.

Norlandia støtter departementets forslag om at eierrollen og myndighetsrollen bør skilles. Det er et viktig prinsipp at søknader fra kommunale og private barnehager behandles med objektivitet og vurdert etter de samme kriteriene. Dette vil gi mer tillit til prosessen og ikke som idag, hvor kommunen utøver både eier- og myndighetsrollen.

## 6 Krav om stedlig daglig leder

Norlandia støtter forslaget om at regelverket kan tydeliggjøres, slik at det fremkommer at hver barnehage skal ha en daglig leder som ivaretar de krav som fremkommer av rammeplanen og øvrig lovverk. Det må imidlertid være en eieroppgave å vurdere hvor stor stillingsbrøk hver barnehage skal ha utfra barnehagens status, størrelse og geografiske plassering. Mange både kommunale og større barnehageaktører har også andre stab- og ledelsesressurser som er tilknyttet barnehagen, som idag ivaretar mange av oppgavene til daglig leder, når det gjelder administrasjon, kompetanseutvikling og implementering av nye pedagogiske verktøy/tilnærminger.

Vi er kjent med at mange kommuner har redusert lederressursene for å holde kostnadene nede, og at mange på bakgrunn av dette ivrer etter normering av størrelsen på lederressursen. Norlandia mener imidlertid det viser en mistillit mot en samlet sektor at dette skal være bestemt av departementet og ikke være opptil hver enkelt eier. Det bør heller vurderes hvilke stillinger som skal inngå i grunnlaget av hva en kommunal plass faktisk koster.

Et mer hyppig og kvalitativt godt tilsyn vil også avdekke eventuelle avvik knyttet til ledelsen av barnehagene. En annen uheldig konsekvens av normering på ledelsesressursen vil føre til at vi får knekkpunkter som igjen kan bidra til å redusere kapasiteten i sektoren istedenfor en økning, som igjen kan hemme innovasjon, utvikling og en ytterligere profesjonalisering av lederrollen.

## 7 Beregning av driftstilskudd til private barnehager

Departementet foreslår en "knekkpunktmodell" for beregning av driftstilskuddet. Norlandia støtter ikke denne modellen, selvom vi har flere barnehager som har mindre enn 67 aldersjusterte barn. En "knekkpunktmodell" kan føre til strategiske disposisjoner, samt bygge ned kapasitet i sektoren istedenfor å stimulere til økt kapasitet. Det vil også i vesentlig grad påvirke økonomien i de barnehagene som har tatt utgangspunkt i ønsker fra kommunen og tilpasset nye barnehager etter det som gir en forutsigbar bærekraftig økonomi.

De små barnehagene er i større grad sårbare for overkapasitet (såkalte tomgangsplasser), da husleie må betales uten at en mottar tilskudd for bemanning eller kapital. For å ivareta dagens kapasitet, hvor foreldre i større grad kan bytte barnehage dersom kvaliteten eller barnehagen av andre grunner ikke innfrir forventningene, vil en løsning kunne være å se på hvordan kan kommunen finansiere deler av overkapasitet. Ulike systemer for telletidspunkter i kombinasjon med tomgangsplasser forsterker og truer driften ytterligere.

Det er viktig at departementet merker seg at tomgangsplasser og ulike telletidspunkter gir en uforutsigbarhet for alle barnehager uavhengig av størrelse. Dette gjelder spesielt etter innføring av rigide normeringer. Det brukes mye tid til administrasjon rundt rigging av barnegrupper samtidig kan det skape usikkerhet hos de ansatte når barnehagene kan stå i en situasjon hvor de i perioder må nedbemanne. Dette kan i perioder påvirke det pedagogiske tilbudet til barna.

Konkluderer departementet med at dagens finansieringssystem ikke gir gode driftsvilkår for de små private barnehager, foreslår vi en nærmere og helhetlig utredning.

## 8 Transparens

Norlandia er opptatt av at offentlig sektor skal få mest og best barnehagetjenester ut av hver krone som bevilges til sektoren. Resultatene etter barnehageforliket tyder på at private barnehager har bidratt til dette. Resultater fra foreldreundersøkelser og rapporter viser både at private barnehager gjennomgående leverer like god kvalitet som de kommunale, samtidig som de har spart kommunene for i gjennomsnitt 2,23 milliarder hvert av de siste 10 årene<sup>12</sup>.

At foreldrebetaling og offentlige tilskudd skal komme barna til gode er allerede dekket i dagens lovverk. Vi har imidlertid ingen innvendinger mot at det flyttes til formålsbestemmelsen.

Vi stiller også spørsmålet om tilskuddsgrunnlaget til kommunene er korrekte, da det erfarer at enkelte kommuner kutter i barnehagene når det gjelder vikar, leder ressurs, vedlikehold og kompetanseutviklende tiltak. Et nasjonalt økonomisk tilsyn må derfor i tillegg kunne kontrollere at selve tilskuddsgrunnlaget i de private barnehagene er korrekt i den enkelte kommune. Det er kun på denne måten man kan få en oversikt over hva en reell barnehageplass for kommunen koster.

Flere av de forslag departementet fremmer synes å være begrunnet i et ønske om mer transparens rundt transaksjoner i et konsernforhold. Departementet synes se bort fra at det allerede er reguleringer i blant

---

<sup>12</sup> <https://www.pbl.no/contentassets/234302f9f6eb4b898ea7fc593938f49b/rapport-kostnader-private-vs.-kommunale-barnehageplasser-2017.pdf>

annet i skattelovgivningen og selskapslovgivningen som setter rammer for transaksjoner innenfor et konsern. Som eksempel nevner vi at lovgiver ment at konsernbidrag er et hensiktsmessig virkemiddel for at et konsern skal utligne skatteposisjoner, disponere overskudd og allokere dette uten å måtte gå veien om utbytte.

Vi støtter et nasjonalt økonomisk tilsyn hvor all informasjon om barnehagene er tilgjengelig, forutsatt at denne innehar nødvendig kunnskap om sentral lovgivning som selskaps- og skattelovgivningen.

Med hilsen

Kristin Voldsnes  
Divisjonsdirektør  
Norlandia Barnehagene AS