

Nærings- og fiskeridepartementet
Postboks 8090 Dep
0032 Oslo

15. mars 2021.

Høringsuttalelse om NOU 2020: 13 - Private aktører i velferdsstaten

Trygge Barnehager er et entreprenørfirma som har spesialisert seg på å bygge og etablere barnehager med driftskonsept. Gjennom 34 år har vi etablert nærmere 500 barnehager for stiftelser, lag, foreninger, foreldreandelslag, bedrifter, privatpersoner og kommuner.

I tillegg eier Trygge Barnehager 180 FUS-barnehager i 82 kommuner rundt omkring i landet. FUS-barnehagene drives som selvstendige aksjeselskaper (egne rettssubjekter) med kontoradresse i den kommune barnehagen driver. Vi oppnår med dette transparente barnehageselskaper med regnskapsmessige skiller mellom barnehagene, og åpenhet ved at regnskapet for den enkelte barnehage er offentlig i Brønnøysundregisteret.

Trygge Barnehager er et 100 % norskeid selskap, og har de samme eierne i dag som under oppstarten i 1987 gjennom Eli Sævareid og Sigurd Aase. Eierne har både før og etter oppstarten av Trygge Barnehager vært engasjert i annen næringsvirksomhet og entreprenørskap i tillegg til barnehagevirksomheten.

Generelt

Det er overraskende at Velferdstjenesteutvalget går inn for særdeles radikale endringer av et etablert finansieringssystem for private barnehager da utvalget selv ikke finner at private barnehager driver profittmaksimering på bekostning av barnehagebarna, sine ansatte og samfunnet.

Velferdstjenesteutvalget sier selv at de mangler kunnskap, og dessverre går utvalget langt i å basere sine tilrådninger på ren spekulasjonsbasert analyse.

Dette går særlig på lønnsomhetsanalysen til utvalget, men også gjengivelse av feilaktige påstander om at private barnehager har mottatt «gratis» og «billige» tomter fra kommunene. Til sistnevnte kan vi for våre 180 barnehager fortelle at de fleste barnehagetomtene er kjøpt på det private eiendomsmarkedet og et fåtall har festeavtale som en betaler årlig festeavgift til kommunen. De tomter som vi har kjøpt fra kommuner har vært etter budrunde med andre aktører, kommunale konkurranser om etablering av privat barnehage eller kjøpt etter takst.

Da Trygge Barnehager startet med etablering av barnehager etter foreldrelagsmodellen (samvirkemodell) i 1987, hendte det at kommuner solgte tomter rimeligere enn markedspris eller ga bort tomter til enkeltstående foreldrelag som etablerte privat barnehage. På 1980- og 1990-tallet var de private barnehagene på ingen måte likebehandlet med kommunale

barnehager. Foreldrene som eide barnehagen og hadde barn i barnehagen, betalte atskillig høyere foreldrebetaling for barnehageplassen enn i kommunale barnehager da både statstilskudd (og eventuelt kommunalt tilskudd) på ingen måte dekket drifts- og kapitalkostnadene til barnehageplassen.

Forslaget fra Velferdstjenesteutvalget om å vurdere om «gratis» og «billige» tomter er ulovlig statsstøtte fremstår som en noe oppkonstruert problemstilling.

Lønnsomhet hos private barnehager

Det er en svakhet i analysen for barnehageområdet at en baserer lønnsomhet for private barnehager etter *driftsmargin*. Driftsmargin som mål for lønnsomhet, tar ikke hensyn til alle kapitalkostnadene til private barnehager (eksempelvis betydelige rentekostnader for nedbetaling av lån for barnehagebygg og tomt).

En glemmer her helt den store forskjellen mellom de private barnehagene ved at noen driver i leide barnehagebygg med tomt, mens andre eier sitt eget barnehagebygg med tomt.

Samtidig er det stor variasjon mellom barnehagenes totale kapitalkostnader til lån på grunn av byggeår. Utvalget hensyntar her ikke at det vil være stor forskjell på kapitalkostnadene for en barnehage som driver i eget bygg oppsatt på 1990 - 2000-tallet, kontra nybygg fra år 2018.

Det ville gitt et riktigere bilde av lønnsomhet hvis utvalget hadde benyttet *resultatgrad*. Det er årsresultatet som da ville gi en mer korrekt sammenligning av lønnsomheten i private barnehager.

I vurderingen av resultatgrad vil det allikevel bli forskjeller da private barnehager som eier eget bygg og tomt må skape overskudd til avsetninger for vedlikehold og investeringer i eiendommen. Dette vil gjøre at private barnehager som eier egen bygning og tomt, må ha et bedre årsresultat over tid enn barnehager som leier sine lokaler.

Lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår

Dyktige og motiverte ansatte er nøkkelen for å skape gode barnehager. Vi legger mye vekt på å ivareta våre ansatte, og må selvfølgelig tilby konkurransedyktige betingelser.

Våre barnehager (FUS-barnehagene) har i likhet med 95 % av alle private barnehager hovedavtale og hovedtariffavtale med arbeidstakerorganisasjonene innenfor barnehagesektoren. Ansatte i 95 % av private barnehager har derfor tilsvarende lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår som i kommunale barnehager.

Den innførte bemannings- og pedagognorm fra 2018 regulerer antall ansatte per barn og sørger for tilstrekkelig fagkompetanse. Det er altså ikke lenger noe poeng i å debattere om private barnehager har for lav bemanning og for få kvalifiserte ansatte. Dette er gjennomregulert for både kommunale og private barnehager.

Som Velferdstjenesteutvalget skriver i kapittel 18.3.4 så viser tall fra SSB at lønnsnivåene for private og kommunale barnehager i gjennomsnitt ligger nær hverandre. Allikevel fortsetter utvalget med spekulasjoner som at private barnehager eid av konsern har lavere personalkostnader som følge av bevisst ansettelsesstrategi ved å ansette arbeidstagere med lavere ansiennitet uten å legge frem beviser for påstanden.

Utvalget peker allikevel på at årsaken er at en stor andel av disse private barnehagene er nyetablerte barnehager, men glemmer to viktige årsaker:

- Det har vært utdannet for få barnehagelærere (pedagoger).
- Det selvfølgelig i at arbeidstagere med høy ansiennitet og derved høyere alder, søker trygghet i eksisterende arbeidsplass enn å søke arbeid i en helt ny barnehage med ny arbeidsgiver.

Eventuelle forskjeller i lavere personalkostnader som følge av ansiennitet, vil jevne seg ut over tid. I tillegg vil en nystartet barnehage ha risiko ved at barnehagen har lavere barnetall enn den er dimensjonert for, og får da lavere driftsinntekter ved lavere tilskudd, men vil totalt sett ha noe høyere bemanning.

Utvalget peker på at sykefraværet er lavere i private barnehager enn i kommunale barnehager, og at lønnsomheten i private barnehager derved øker. I våre barnehager jobbes det systematisk med å få ned sykefraværet, og dette gir positive effekter med bedre arbeidsmiljø, mer fornøyde og friskere ansatte i barnehagene.

Det er et paradoks at Velferdstjenesteutvalget indirekte argumenterer for å redusere tilskudd til private barnehager fordi driftsmarginen forbedres som følge av lavere sykefravær. Derved argumenterer egentlig utvalget med at kommuner som ikke har søkelys på sykefravær skal belønnes, mens private barnehager skal straffes ved at det da avkortes i driftstilskudd til private barnehager. Dette vil medføre fravær av økonomiske insentiver for å drive god personalpolitikk og jobbe med gode tiltak for å få ned sykefraværet i barnehager.

Personalkostnadene utgjør ca. 80 % av driftskostnadene i en barnehage. Lønns- og pensjonskostnader vil være like i barnehagesektoren, og kombinert med bemannings- og pedagognormen, så vil det reelt sett bare være sykefraværet en barnehage har mulighet til å forbedre sin driftsmargin med.

Hvis det egentlige målet kun er å få redusert tilskuddet til de private barnehagene, vil vår anbefaling til departementet være å igangsette revisjon av hva kommunene gjør for å redusere sykefraværet i kommunale barnehager. Fordelen med dagens tilskuddssystem er at redusert sykefravær i kommunale barnehager, vil medføre at private barnehager får lavere driftstilskudd. Kommunene kan slik få lavere driftskostnader i egne barnehager, samtidig som driftstilskuddene i private barnehager reduseres.

Det er derfor synergieffekter av dagens tilskuddsmodell som gjør at det oppstår effektiviseringsgevinster for kommunene.

Forslag om endring av tilskuddssystemet ved å fjerne kapitaltilskuddet

Vi advarer mot konsekvensene av forslaget fra Velferdstjenesteutvalget om å avvikle kapitaltilskuddet for private barnehager. Utvalget baserer sitt forslag på den feilslutning at private barnehager ikke eier sine egne bygg eller har ansvar for forvaltning av barnehageeiendommen. Her mangler utvalget tydeligvis kunnskap om hvor stor andel av private barnehager som faktisk eier eget bygg og tomt. Barnehagebyggene er som oftest finansiert med låneopptak i Husbanken over 30 år.

Kapitaltilskuddet har ikke på noen måte dekket alle kostnader som de private barnehagene har hatt til renter og avskrivninger av bygg, og det har for nye private barnehager vært en reell underfinansiering av kapitalkostnader.

Videre utelater utvalget helt utfordringen med at eldre barnehagebygg trenger vedlikehold og renovering, og ikke minst det løpende vedlikeholdsbehovet det er for barnehagenes utelekområder.

I beregningen av driftstilskuddet til private barnehager som er basert på gjennomsnittlige kostnader i kommunale barnehager, er rente- og avskrivningskostnader for kommunale barnehager ikke med i beregningen.

Vi ser at utvalgets flertall ikke mener at det skal være en generell reduksjon i tilskuddene «fordi det kan ha store utilsiktede negative konsekvenser for barnehagetilbudet til norske barn», men utvalget ønsker at det skal være opp til den enkelte kommune om de ønsker å fortsette å kompensere private barnehagers kapitalkostnader eller ikke.

En slik åpning vil bare medføre at kommunene ikke vil føle en finansieringsplikt, og private barnehager som eier egen bygningsmasse vil reelt sett få reduksjon i tilskuddet ved at en enda større andel av driftstilskuddet må benyttes til betaling av kapitalkostnader. Dette vil gå utover kvaliteten på tilbudet og få den utilsiktede negative konsekvensen som utvalgets flertall ikke ønsker.

En modell med kapitaltilskudd for kompensasjon av private barnehagers kapitalkostnader bør videreføres. I motsetning til avvikling, bør kapitaltilskuddet økes slik at det oppnås økonomisk likebehandling mellom privat og kommunale barnehager som Stortinget forutsatte i barnehageforliket i 2003.

Forslag om tidsbegrensning av finansieringen av private barnehager

Forslaget om en tidsbegrensning av finansieringen av private barnehager bør skrinlegges.

I mandatet til utvalget skulle en finne tiltak som gir økonomiske incentiver for drift, og dette forslaget vil gjøre det så uforutsigbart at ingen privat aktør vil kunne etablere en ny privat barnehage.

Eksempelvis vil en investeringsramme for bygging av en ny 4-avdelingsbarnehage normalt ligge på et sted mellom 30 og 40 millioner kroner avhengig av tomtekostnader og opparbeidelse av teknisk infrastruktur. Det er ikke omtalt i utredningen hvor mange år utvalget tenker seg en varighet av finansiering, men under slike usikre vilkår vil det være umulig å få en kredittinstitusjon til finansiere en ny privat barnehage.

Vi minner også om at Husbankfinansieringen for private barnehager ble avvirket i forbindelse med statsbudsjettbehandlingen for 2021 med begrunnelse at det var et velfungerende privat kredittmarked for låneopptak for private barnehager – noe som er bestridd av en samlet privat barnehagesektor. Tidsbegrensninger av finansiering vil sette kroken på døren for all finansiering av nye barnehager, og vi advarer også om at dette kan gå utover eksisterende private barnehagers mulighet for nødvendig bygningsmessig vedlikehold.

Hvis departementet vil vurdere forslaget, må det være forutsigbarhet slik at tidsbegrensningen settes lik nedbetalingstiden for låneopptaket for en ny barnehage. Løpetid for låneopptak i Husbanken har vært 30 år.

Hvis utvalget også har ment at tidsbegrensning skal innføres for allerede etablerte private barnehager, vil dette være brudd på vilkårene for etableringen av den private barnehagen både opp mot etableringsforutsetningen med kommunen og særlig opp mot låneopptak i Husbanken eller annen finansieringsinstitusjon.

Forslag om mer bruk av offentlige anskaffelser

Utvalget fremmer forslag om mer bruk av offentlige anskaffelser for nye private barnehager. Vi er kritiske til forslaget da vi er usikre på hvor realistisk forslaget er.

Anskaffelsesformen kan egne seg best der kommunen eier bygg og tomt, og setter ut driften til en privat barnehage. Imidlertid er vi redd for at anskaffelsesformen innbyr til konkurranse om hvor mye mer en privat aktør er villig til å betale i leiekostnad til kommunen, og dette vil bli det viktigste målet for kommunen, og ikke kvaliteten på tjenesten.

Vi frykter også at lengden på kontraktene vil være så korte, at det ikke vil være mulig på bygge opp kompetanse og kvalitet i den nye barnehagen. Det er paradoks at utvalget ikke diskuterer tidsperspektivet for lengden på anskaffelsen for å sikre ansatte gode og forutsigbare arbeidsvilkår, når utvalget ellers går inn for lovfesting av lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i barnehagesektoren. Korte kontraktsperioder er useriøst, skaper usikkerhet for ansatte om hvem arbeidsgiver vil være om få år, og vil gjøre det vanskelig å bygge opp den private barnehagen med kompetente ansatte som ønsker en stabil og sikker arbeidssituasjon.

Vi ser allikevel at bruk av offentlige anskaffelser kan ha noe for seg ved at den private barnehagen eier bygg og tomt, og tilbyr i anskaffelsen både drift og eiendom. Dette kan være aktuelt der en ser at etablering av nye barnehageplasser vil ha høye investeringskostnader, og at det vil være aktuelt å gi den nye private barnehagen dekning av kapitalkostnader utover hva andre private barnehager mottar.

Slike kontrakter må å ha såpass lengde at det vil være mulig å sikre lånefinansiering. I og med at Husbankfinansieringen er avviklet per dato, bør departementet vurdere om det er naturlig at kommunene stiller kommunale garantier for låneopptaket slik at den private barnehagen kan oppnå finansiering og gode vilkår i privat kredittinstitusjon. Innenfor likebehandlingsprinsippet mellom kommunale og private barnehager er dette rimelig, da kommunene selv oppnår billig og subsidiert finansiering av sine nybygg gjennom Kommunalbanken.

Avvikling av nasjonale retningslinjer og at kommunene bestemmer finansieringsform

Det å åpne for en mer fleksibel finansiering av private barnehager hos den enkelte kommune uten felles og tydelige nasjonale retningslinjer er uheldig. Kommunene vil ha en stor egeninteresse i å holde tilskuddene til private barnehager så lave som mulig. Dette vil bryte fundamentalt med likebehandlingsprinsippet mellom private og kommunale barnehager.

Vi er også redd for at forslaget er lite gjennomtenkt ved at kommunene skal gis frihet til å selv vurdere tilskuddsmodell og finansieringsnivå, mens lovverket og forskrifter som berører barnehagens formål og innhold, bemannings- og pedagogtettethet, miljørettet helsevern, plan- og bygningsloven, arbeidsmiljøloven etc. bestemmes nasjonalt. Det vil lett bli stor konflikt der barnehageplasser underfinansieres slik at barnehagetjenesten som skal tilbys vil være i strid med nasjonalt lovverk.

Utvalget diskuterer ikke om dette bare skal gjelde for nye private barnehager eller om det skal gjelde for alle private barnehager i kommunen. Til allerede etablerte private barnehager, vil en slik ny finansieringsform kunne være i strid med de forutsetninger som enkelte private barnehager er etablert etter. Mange private barnehager er etablert gjennom kommunale tilbudskonkurranser der forutsetningen for anskaffelse av tomt og låneopptak for barnehagebygg, forutsatte en forutsigbar tilskuddsmodell.

Hvis finansieringsformen også blir ulik for de private barnehagene innad i en kommune, vil dette bryte likebehandlingsprinsippet mellom barnehagene, og kan skape A og B barnehager i forhold til hva slags kvalitet en barnehage har økonomisk evne til å tilby.

Konklusjon

Vi mener at Velferdstjenesteutvalget bommer på tiltakene i forhold til sitt mandat for å legge til rette for god og effektiv bruk av private aktører innenfor barnehagesektoren.

Slik vi ser det, har ikke utvalget gjort funn som tilsier at offentlige tilskudd til private barnehager ikke går til det formålet de er tiltenkt. Utvalget har ensidig benyttet driftsmargin som mål for lønnsomhet, uten å ta høyde for det store antall av private barnehager som eier eget bygg og

tomt. Årsresultatet og resultatgraden er betydelig lavere for disse barnehagene, enn driftsmarginen indikerer. Det lages her en feilaktig historiefortelling om at noen private barnehager og private aktører, har høyere lønnsomhet og derved at offentlige tilskudd ikke går til det formålet som det er tiltenkt.

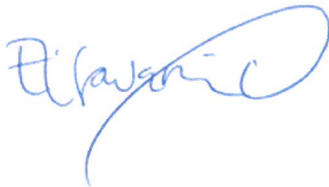
Vi tror at Velferdstjenesteutvalgets forslag om å avvikle nasjonale retningslinjer for tilskudd og fjerne kapitaltilskuddet, innføring av tidsbegrensning av tilskudd og bruk av offentlige anskaffelser, vil medføre at kommunene vil gi mindre tilskudd til private barnehager. Dette til tross for at et flertall i utvalget ikke mener at nivået på finansieringen av private barnehager er for høyt.

I stedet burde utvalget løftet debatten ved å diskutere kvalitet på barnehagetjenestene og gi økonomiske insentiver for å oppnå dette.

Utvalgets radikale forslag vil bryte med likebehandlingsprinsippet mellom private og kommunale barnehager, og skape forskjeller i barnehagetilbudet innad i en kommune og mellom kommuner som ikke er ønskelig.

Vi er glade for at et flertall i Velferdstjenesteutvalget konstaterer at det totale nivået på samlet tilskudd til de private barnehagene ikke er for høyt, men vi mener at en tilskuddsmodell med nasjonale retningslinjer treffer best for å oppnå Barnehagelovens bestemmelser og likebehandlingsprinsippet mellom kommunale og private barnehager.

Med vennlig hilsen
Trygge Barnehager as



Eli Sævareid
Daglig leder

Mobiltelefon: 90 92 66 85
Sentralbord: 52 71 95 00
E-post: eli@tryggebarnehager.no