



NOTAT 5/2018 • MANIFEST TANKESMIE

FIRE TILTAK FOR PROFITTFRI BARNEHAGE

Skrevet av Ida Søråunet Wangberg, utreder Manifest Tankesmie.



MANIFEST
– Venstresidens tankesmie

Kolstadgata 1, 0652 Oslo • tankesmie@manifest.no • www.manifesttankesmie.no

INNHold

INNHold	3
SAMMENDRAG	4
BAKGRUNN	5
1) FORBUD MOT KOMMERSIELL DRIFT I BARNEHAGESEKTOREN	8
2) DEKK FAKTISKE UTGIFTER	9
3) BEDRE TILSYN OG STERKERE SANKSJONER	10
4) MER HANDLINGSROM FOR KOMMUNENE	11

SAMMENDRAG

Det har skjedd en storstilt kommersialisering av barnehagesektoren i Norge. En stadig større andel av de private barnehagene eies av kommersielle kjeder, på bekostning av ideelle aktører.

Det er bred oppslutning i befolkningen om at skattepengene bevilget til velferdstjenester skal gå til det og ikke til privat profitt.

Dette notatet presenterer fire politiske tiltak for å stoppe profitt i barnehagesektoren:

- Forbud mot kommersiell drift i barnehagesektoren
- Endre finansieringssystemet
- Bedre tilsyn og sterkere sanksjoner
- Mer handlingsrom for kommunene

BAKGRUNN

De siste årene har det skjedd en dramatisk kommersialisering av barnehage-sektoren i Norge. En stadig større andel av barnehageplassene eies av store kommersielle kjeder. Noen har internasjonale oppkjøpsfond blant eierne, fordi barnehager har blitt lønnsomme spekulasjonsobjekter.

En barnehageplass i en kommersiell barnehage koster det offentlige og foreldrene akkurat like mye som en barnehageplass i en offentlig eller ideell barnehage. Men i mange kommersielle barnehager kommer ikke alle pengene barna til gode.

En rapport fra Telemarksforskning fastslår at store kommersielle barnehagekjeder har størst overskudd og lavest bemanning, sammenliknet med andre barnehager.¹ En rapport fra revisorfirmaet BDO viser at fortjenesten i de store barnehagekjedene er tre ganger så høy som på Oslo Børs, samtidig som risikoen ved å investere i denne sektoren er betydelig mindre.² Begge rapportene er bestilt av Kunnskapsdepartementet.

SKEPSIS TIL PROFITT

Blant velgerne er det stor skepsis mot kommersielle aktører i barnehagesektoren. En meningsmåling fra Sentio, tatt opp i 2017 på oppdrag fra avisa Klassekampen, viser at 61 prosent av velgerne er imot at kommersielle eiere tar ut privat profitt fra skattefinansierte sykehjem og barnehager.³ I en meningsmåling utført av det samme byrået på oppdrag fra samme avis i 2018, er 68 prosent av befolkningen helt eller delvis enige i at det bør bli vanskeligere for private selskaper å ta ut profitt fra drift av offentlige velferdstjenester som sykehjem, barnevern og barnehager.⁴ En meningsmåling utført av Ipsos for Manifest Tankesmie i 2016 viste at 88 prosent av velgerne som hadde tatt standpunkt ville begrense kommersielle selskapers mulighet til å hente privat profitt fra blant annet barnehager. 59 prosent av KrF-velgerne mente at private tilbud innen blant annet barnehage kun skal drives av ideelle aktører, ikke kommersielle. Bare sju prosent av dem mente det var et dårlig forslag.⁵

38 prosent av KrF-velgerne oppgir dessuten at «spørsmålet om å unngå profittmotiverte virksomheter innen sykehus, eldreomsorg, skole, barnehage og barnevern er så viktig» at de vil bytte parti hvis partiet ikke har samme syn

¹ «Store barnehagekjeder har størst overskudd og lavest bemanning», Aftenposten 5.5.2018.

² «Private barnehager: Fortjenesten er mer enn tre ganger så høy som på Oslo Børs», 28.5.2018.

³ «Folket sier nei til profitt», Klassekampen 4.9.2017.

⁴ «Flertall mot kommersielle», Klassekampen 2.1.2018.

⁵ «Velferdsprofitorer på tynn is», av Cathrine Sandnes i Vårt Land 1.3.2016.

som dem. Tallene for partier må tolkes med mer forsiktighet enn tallene for befolkningen som helhet, i en undersøkelse med 931 respondenter. Men 54 prosent av de spurte Ap-velgerne mener altså det er et godt forslag å sende de kommersielle aktørene på dør. 14 prosent synes det er et dårlig forslag. 46 prosent av Ap-velgerne sier saken er så viktig at de vil bytte parti hvis partiet ikke er enig med dem.⁶

SMÅ SKRITT PÅ STORTINGET

Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt har gjennom forslag i Stortinget og i partiprogrammene på noe ulikt vis tatt til orde for at private selskaper bør forhindres fra å ta ut utbytte eller profitt fra offentlig finansierte barnehager.

SV fremmet i 2018 forslag om endring av lovverket for barnehagene, slik at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode, og at disse pengene ikke går til profitt for private barnehageeiere. Forslaget fikk Rødts støtte i Stortinget. De samme partiene støttet Senterpartiets forslag om endring i barnehageloven slik at offentlige tilskudd utelukkende kommer barna til gode, og at disse pengene ikke kan tas ut i form av utbytte for private eiere. Arbeiderpartiet fremmet sitt eget forslag som fikk støtte fra alle de tidligere nevnte partier samt Mdg. Arbeiderpartiet foreslo å be regjeringen utrede forslag til endringer i regelverket for barnehagene, slik at barnehagelovens intensjon om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode, følges opp, og at disse pengene ikke går til profitt for private barnehageeiere.

Alle de nevnte partiene sikret sammen med Kristelig Folkeparti og Mdg flertall for at regjeringen skal utrede lovendringer som kan gi kommunene mulighet til å skille mellom ideelle og kommersielle private barnehager, samt om det ved et slikt skille kan være formålstjenlig med alternative organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager. Regjeringen ble også bedt om å vurdere hvordan det kan sikres at private barnehager har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår minst på linje med ansatte i offentlige barnehager.

Vedtakene Stortinget gjorde i 2018 er et skritt i rett retning, men de er ikke presise og omfattende nok. Vedtakene og partienes ulike forslag styrker likevel muligheten for at det kan dannes flertall for en profittfri barnehage.

Dagens barnehagelov slår fast at «Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.» Samtidig åpner loven for at barnehagen kan ha et «rimelig årsresultat», og loven tolkes slik at dette resultatet kan bli privat profitt for eierne. Det er nå tilsynelatende bred politisk enighet om at

⁶ «Velferdsprofitører på tynn is», av Cathrine Sandnes i Vårt Land 1.3.2016

det er for lønnsomt å drive kommersiell barnehage på skattebetalernes og foreldrenes regning slik det er i dag. Høyres kunnskapsminister Jan Tore Sanner har blant annet uttalt at «overskuddene i de private barnehagene gjør at vi må se på regelverket på nytt».⁷

Bemanningsnormen som nå er vedtatt i Stortinget, stiller krav til voksentett-
heten i barnehagen. En slik norm er viktig, selv om den kunne vært langt
bedre, men slike reguleringer er likevel langt fra nok for å hindre at skatte-
penger bevilget til barnehage ender opp som privat profitt for eierne av de
store kommersielle kjedene.

De folkevalgte må lytte til folkeviljen, og vise handlekraft i dette spørsmålet.
Derfor presenterer vi fire tiltak som alle vil være med på å gjøre det vanske-
ligere for private selskaper å ta ut profitt fra barnehagedrift. Et profittforbud,
lignende det som finnes i skolesektoren, er det viktigste. Men siden det vil ta
tid å iverksette dette, bør stortingsflertallet også innføre tiltak som på kort sikt
kan begrense mulighetene til privat profitt på fellesskapets midler i barneha-
gene.

⁷ «Private barnehager: Fortjenesten er mer enn tre ganger så høy som på Oslo Børs», 28.5.2018.

I) FORBUD MOT KOMMERSIELL DRIFT I BARNEHAGESEKTOREN

Det viktigste politiske tiltaket for å sikre at alle skattepenger og foreldrepenger går til barnehagebarna, er å innføre et forbud mot kommersiell drift, tilsvarende det som finnes i skolesektoren.

Loven om frittstående skoler slår fast at skolene «ikke kan gi utbytte eller på noen annen måte overføre overskudd til eierne eller deres nærstående, verken når skolen er i drift eller dersom driften blir nedlagt,» eller «pådra seg kostnader i form av leieutgifter for eiendom eller lokaler som tilhører skolens eiere eller deres nærstående eller på annen måte pådra seg kostnader som innebærer at alle offentlige tilskudd eller egenandeler fra elevene ikke kommer elevene til gode.» Liknende regler kan vedtas for barnehagene.

Utfasing av profitt i barnehagesektoren kan gjøres ved å gi eierne av kommersielle barnehager en frist på for eksempel fem år på å omorganisere barnehagene til ideell virksomhet, eller selge barnehagen til kommunen eller ideelle aktører dersom de ikke ønsker å drive lengre.

MIDLERTIDIG LØSNING: SPESIFISER «RIMELIG ÅRSRESULTAT»

Fram til man får iverksatt et profittforbud i barnehagesektoren kan Stortinget presisere hva som menes med barnehagelovens formulering om at «barnehagen kan ha et rimelig årsresultat». Denne formuleringen er vag, og derfor vanskelig å håndheve. «Rimelig» kan defineres som å være sju prosent avkastning, pluss statslånerenten, på operativ kapital, etter modell av forslaget fra den svenske utredningen om profitt i velferden, som også var den svenske regjeringens politikk (per 2017).⁸ Overskudd over dette kan tillates i spesielle tilfeller, som for eksempel ved feilbudsjettering eller uforutsette hendelser. Dette overskuddet skal så føres tilbake i virksomheten.

⁸ «Regeringen vill införa vinsttak för privata välfärdsföretag inom skolan och omsorgen», svt.se, 3.9.2017. URL: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/regeringen-infor-vinsttak-for-privata-valfardsforetag-inom-skolan-och-omsorgen>

2) DEKK FAKTISKE UTGIFTER

Personalkostnader utgjør omtrent 80 prosent av driftskostnadene i en barnehage, og det er her mange kommersielle eiere kutter utgifter for å øke overskuddet. De kommersielle kjedene har både lavere bemanning enn kommunale barnehager, og ansatte med mindre fagkompetanse og ansiennitet, selv om de får like mye i tilskudd som de kommunale barnehagene.

I dagens finansieringssystem får private barnehager et pensjonstilskudd tilsvarende 13 prosent av personalkostnadene i de kommunale barnehagene. De faktiske utgiftene til pensjon er for de aller fleste barnehagene langt lavere enn dette. Det flate pensjonstilskuddet blir dermed en kilde til profitt for eierne, samtidig som det blir et insentiv for kommersielle eiere for å ha en billigst mulig pensjonsordning.

For å fjerne insentivet til å spare på personalkostnader for å øke egen profitt, kan personalkostnadene, inkludert pensjon, i de private barnehagene dekkes ut fra faktiske utgifter, slik man gjorde tidligere. Det kan settes en øvre grense ved snittet av personalkostnader i de kommunale barnehagene. Praktisk kan det gjøres slik at barnehagene får tilskudd basert på tidligere års kostnader, og så kan dette justeres opp eller ned etter at kommunen har kontrollert regnskapet.

Denne endringen kan også ses på som en konkretisering av barnehagelovens krav om at barnehagen ikke kan ha «vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager».

3) **BEDRE TILSYN OG STERKERE SANKSJONER**

Det har i alt for liten grad blitt ført økonomisk tilsyn i private barnehager. Regelverket er uklart, og kommunene har begrenset mulighet til å føre et grundig nok tilsyn med barnehager som inngår i kompliserte konsernstrukturer. Her kan det gjøres en rekke endringer i regelverket, for å legge til rette for bedre tilsyn:

- Tilsynet med konsernbarnehager kan overføres til en annen tilsynsmyndighet, for eksempel fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet. Alternativt kan disse myndighetene bistå kommunene i slike tilsyn.
- Alle som har ansvar for tilsyn med konsernbarnehager, må gis innsyn i hele konsernstrukturen, ikke bare selskaper som tilhører egen kommune eller eget fylke.
- Barnehagene bør rapportere balanseposter, ikke bare resultatregnskap, for å lettere kunne avdekke fordringer og gjeldsposter mellom selskaper i samme konsern.
- Regelverket kan presiseres når det gjelder hvordan man kan beregne og dokumentere markedspris for handel med nærstående (husleie, lønn, styrelederhonorar osv.) Man kan også presisere hvordan barnehagelovens formulering om «vesentlig lavere personalkostnader» skal tolkes. Dette er lovet fra regjeringens side, men har ennå ikke kommet.

I dag kan barnehageeiere bli pålagt å tilbakebetale tilskudd som ulovlig er brukt til privat fortjeneste. I praksis risikerer man i liten grad andre sanksjoner enn å betale tilbake beløpet man ulovlig har beriket seg med. Dessuten er det ofte barnehagens driftsbudsjett som belastes med denne tilbakebetalingen, noe som rammer barnehagebarna, mens det for eierne er liten risiko knyttet til å ulovlig bruk av barnehagens tilskudd. For å hindre at eiere på ulovlig vis beriker seg på offentlige tilskudd beregnet på barna, bør man skjerpe sanksjonene for brudd på barnehageloven og annet lovverk. Slike sanksjoner kan inkludere inndragelse av driftstillatelse og kommunal overtakelse av barnehagen, i tillegg til bøter og fengselsstraff.

4) MER HANDLINGSROM FOR KOMMUNENE

FORKJØPSRETT FOR KOMMUNENE VED SALG AV BARNEHAGER

Noen få store kjeder dominerer barnehagesektoren i Norge og truer mangfoldet i sektoren. De vokser seg stadig større gjennom oppkjøp av andre barnehager, både offentlige, ideelle og enkeltstående kommersielle barnehager. De store kjedenes vekst fører til monopolten-denser, og kan gi kjedene mye politisk makt.

For å gi demokratiet i hver enkelt kommune bedre kontroll over barnehagene, kan det innføres en meldeplikt og forkjøpsrett for kommunen ved salg av barnehager. Etter et eventuelt kjøp kan kommunen velge å drive selv, eller samarbeide med ideelle aktører om driften.

Dette tiltaket vil også gjøre kommunene i bedre stand til å skalere antall og lokalisering av barnehageplasser ut fra behovet i kommunen. Nå er det først og fremst de kommunale barnehagene som må legges ned eller kutte plasser dersom det er for mange barnehageplasser i et område eller en kommune.

NY EIER MÅ SØKE NY DRIFTSTILLATELSE

Så lenge en barnehage er godkjent av kommunen, har den i dag rett til tilskudd, uavhengig av om barnehagen skifter eier. For å gjøre spekulasjon med barnehagene mindre lukrativt, og for å sikre bedre demokratisk kontroll over barnehagetilbudet, kan man endre reglene, slik at det må søkes ny godkjenning ved eierskifte. På samme måte som forslaget over vil dette gjøre kommunene i bedre stand til å tilpasse barnehagetilbudet til behovet i kommunen.

KOMMUNENE MÅ KUNNE STILLE LIKE KRAV TIL PRIVATE OG KOMMUNALE BARNEHAGER

Private barnehager har krav på like økonomiske rammer som de kommunale barnehagene i samme kommune. Derfor bør også kommunene gis adgang til å stille samme krav til private barnehager som de gjør til kommunale. Slike krav kan være til bemanning, åpningstider, og prioritering av barn med rett til plass ved opptak. Dette vil kunne sikre et mer likeverdig tilbud mellom barnehager i samme kommune.

MULIGHET TIL Å PRIORITERE IDEELLE BARNEHAGER FRAMFOR KOMMERSIELLE

Flere kommuner, som Oslo, Trondheim og Bodø, har ønsket å prioritere ideelle og kommunale barnehager framfor kommersielle når nye barnehager skal bygges. Det har vært uenigheter om hvordan barnehageloven skal tolkes når det kommer til dette spørsmålet, og Kunnskapsdepartementet har tolket det dithen at det ikke er tillatt ut fra dagens lovverk.⁹

Stortingsflertallet har bedt regjeringen utrede lovendringer som kan gi kommunene mulighet til å skille mellom ideelle og kommersielle barnehager, og om det ved et slikt skille kan være formålstjenlig med alternative organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager.

Utredningen bør følges opp, og lovendringene vedtas, slik at kommunene kan sikres politisk handlingsrom til å prioritere barnehageeiere som har som mål å drive et best mulig tilbud til barna framfor barnehageeiere med mål om å tjene mest mulig penger på driften.

Deler av grunnarbeidet i dette notatet er hentet fra *Profittfri velferd. ABC for folkevalgte, fagorganiserte og folk flest*, av Helene Bank og Astrid Hauge Rambøl, Forlaget Manifest 2017.

⁹ «Tildeling av tilskudd til «kommersielle» eller «ideelle» barnehager», tolkning av regelverket, Kunnskapsdepartementet 12.6.2017. URL: https://www.udir.no/globalassets/filer/barnehage/regelverk-og-tilskudd/tolkning-av-regelverket/tildeling_av_tilskudd_kommersielle_eller_ideelle_barnehager_130617.pdf

Flere rapporter og notater fra Manifest Tankesmie

På www.manifesttankesmie.no kan du laste ned følgende publikasjoner:

RAPPORTER

2017: 1/2017: Toppen av isfjellet. Omfanget av hvitsnippkriminalitet i Norge

2016: 2/2016: Koblingsvirksomhet eller delingsøkonomi? Konsekvenser av digital koblingsvirksomhet og automatisering for medlemsgrupper i Handel og Kontor.

1/2016: Vinnere og tapere. Yrkesgruppers levealder og pensjonsreformens konsekvenser

2015: 4/2015: Fra sosial dumping til sammenbrudd? Byggenæringen i Oslo-regionen høsten 2015

3/2015: De frafalne. Nedvurderingen av praktisk kunnskap i norsk skole

2/2015: Høyrepolitikk for all framtid? TiSA-avtalen og folkestyret over felles-tjenestene

1/2015: Bestemor på anbud. Svekket demokratisk styring av velferdstjenestene

2014: 3/2014: Transatlantisk trøbbel. Handels- og investeringsavtale mellom EU og USA

2/2014: Kommunane bygger landet. Handlingsrommet for ein aktiv lokal bustadpolitikk

1/2014: Før demningen brister. Tiltakspakke mot arbeidslivskriminalitet

2013: 3/2013: OPS i helsesektoren. Erfaringer fra Storbritannia, lærdommer for Norge

2/2013: Stor ulikhet, dyp krise. Om årsaker til den verste økonomiske nedturen på 75 år

1/2013: Før det smeller. Politiske tiltak mot ekstreme boligpriser

2012: 3/2012: Når boligboblen brister. Lærdommer fra boligboomen og krakket i Irland

2/2012: Grådighetens pris. Svekket fagbevegelse og fallende lønnsandel siden 1980

1/2012: Fritt fall. Erfaringer fra privatisering og konkurranse i den svenske skolen

2011: 2/2011: Ute av balanse. Finansiering av velferd i kommunesektoren

1/2011: Det nye Norge. Økonomisk maktkonsentrasjon i perioden etter 1990

2010: 4/2010: Lanseringen av «utenforskapet»: Hvordan høyresiden svekker tilliten til trygdeordningene

3/2010: Fortsatt råd til felles velferd? Framskrivninger og politisk handlingsrom mot 2060

2/2010: ISS-METODEN: Outsourcing og arbeidsmiljø ved hoteller i Oslo-området

1/2010: Myter og fakta om sykefravær

2009: 2/2009: Skattepolitikk i det blå: Det faglige grunnlaget for FrPs skatte-kutt

1/2009: Klassedelt helsevesen? Om utbredelsen av privat helseforsikring i Norge

NOTATER

2018: 5/2018 Fire tiltak for profittfri barnehage

4/2018: Problemet med fåtimerskontrakter, nulltimerskontrakter og definisjonen av «ansettes fast» i Arbeidsmiljøloven.

3/2018: Unge uføre. Er arbeid beste medisin?

2/2018: Mer målrettet AFP

1/2018: Mer moderne, mer rettferdig. Bedre beskatning av internasjonale selskaper

2014: 1/2014: En dyr fornøyelse. Bør Norge bygge kraftkabler til utlandet?

2013: 1/2013: OPS, OPS, OPS! Fakta og argumenter om «offentlig-privat samarbeid»

2012: 3/2012: Vikårbyrådirektivet – en seier for fagbevegelsen?

2/2012: Fra finanskrisen til velferds-krise

1/2012: Utdannelse på eget ansvar. Tilgang på læreplasser for elever på yrkesfaglige studieretninger

2011: 2/2011: «Utdannelse for de mange» – en omtale

1/2011: «Den late greker». Myter og fakta om den økonomiske krisen i Hellas

2010: 5/2010: Frihandel eller rettigheter – Om den foreliggende frihandelsavtalen med Colombia

4/2010: Kupptilhengere ved Oslo Freedom Forum 2010

3/2010: Offentlig anbud, sosial dumping. RenoNorden-saken og kommunal konkurranseutsetting

2/2010: «Heroes of Human Rights» – Kupptilhengere ved Oslo Freedom Forum 2010

1/2010: Offentleg-privat sugerør – Lærdomar frå dei kostbare erfaringane med OPS

2009: 2/2009: Redusert sykefravær. Hva kjennetegner virksomhetene som lykkes?

1/2009: Faktasjekk: Høyres og Frps påstander om privat helseforsikring sett i lys av erfaringene fra 26 OECD-land

Pamfletter som er gitt ut i samarbeid med Forlaget Manifest AS kan du finne på forlagets nettside, www.manifest.no



MANIFEST
– Venstresidens tankesmie