

Kortversjon:

Høringsvar fra PBL om NOU 2020:13 – Private aktører i velferdsstaten

PBL (Private Barnehagers Landsforbund) er Norges største interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for private barnehager, stiftet av 72 private barnehager i 1993.

Med 2.135 medlemsbarnehager¹, med 36.000 ansatte og om lag 118.000 barn, har PBL bygget opp et omfattende kompetansemiljø om drift av private barnehager. Vi har medlemmer over hele landet, i 217 kommuner. PBLs medlemmer representerer mangfoldet i barnehagesektoren.

Det er avgjørende at samfunnet har trygghet for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagene til gode, og at tilbudet som gis er i tråd med gjeldende krav og forventninger. PBL ønsker en barnehagesektor med enda høyere og jevnere kvalitet og et mangfoldig tilbud. Dette kan best oppnås gjennom likebehandling av alle barn og barnehager, og at alle typer barnehager har bærekraftige rammer for drift.

PBL kommenterer i vårt høringsvar velferdstjenesteutvalgets funn, analyse og tilrådninger om barnehagesektoren og private barnehager.

PBL viser til [fullversjonen av vårt høringsvar for en mer helhetlig gjennomgang av NOU 2020:13](#).

Private barnehagers bidrag til velferdssamfunnet

Velferdstjenesteutvalget har gjort den første systematiske kartleggingen av private tjenestetilbydere i offentlig finansiert velferd. Utvalgets funn viser at private aktører leverer rundt 20 prosent av velferdstjenestene. Private aktører er dermed avgjørende for velferdstilbudet i Norge.

Barnehagesektoren er den velferdssektoren med størst innslag av private aktører. Om lag halvparten av alle barn går i en privat barnehage, og den private delen av sektoren er preget av et stort mangfold, både i pedagogiske profiler, størrelse og eierskap.

Private barnehager har vært avgjørende for å nå målet om full barnehagedekning og for at alle barn skal få et godt barnehagetilbud. Private barnehager har dermed vært en viktig forutsetning for den positive samfunnsutviklingen de siste tiårene.

Kvalitet i tjenestene og effektiv ressursbruk

Bruken av private aktører i offentlig finansiert velferd skal sikre befolkningen gode velferdstjenester av høy kvalitet og bidra til en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk.

Utvalget etterlyser mer kunnskap om kvaliteten i tjenestene, som de mener er vanskelig å måle i alle velferdssektorene. PBL viser til at kunnskapen som foreligger om kvaliteten i barnehagene viser at private barnehager oppfyller alle nasjonale kvalitetskrav, og at de også gjør det godt på foreldreundersøkelser og har høy tilfredshet blant de ansatte. All tilgjengelig kunnskap viser at private barnehager gjennomgående har minst like god kvalitet på tilbudet som offentlige barnehager.

Utvalget etterlyser også mer kunnskap om sammenhengene mellom kvalitet og kostnadseffektivitet blant ulike typer aktører i velferden. Dette er et ønske PBL deler. For å kunne sikre at offentlige

¹ Oppdatert oversikt over PBLs medlemmer finnes på <https://www.pbl.no/vare-medlemmer/>

midler som bevilges til velferd faktisk gir god velferd for pengene, trenger vi mer kunnskap om hvordan midlene forvaltes, både i offentlig og privat regi.

Lønnsomhet i private barnehager

Utvalget finner at lønnsomheten blant private velferdsprodusenter, målt i gjennomsnittlig driftsmargin, er på 5,3 prosent. Dette er noe under den gjennomsnittlige driftsmarginen i andre ikke-finansielle norske aksjeselskap. Også i barnehagesektoren ligger lønnsomheten, i form av driftsmargin, på nivå med annet norsk næringsliv. Det er også variasjoner i lønnsomhet som utvalget mener forblir uforklart.

Utvalget mener lønnsomheten i barnehagesektoren er god, tatt i betraktning det utvalget mener er lav risiko forbundet med drift av private barnehager. PBL mener utvalget gir et misvisende bilde av risikoen forbundet med å drive private barnehager. PBL undrer seg også over at utvalget definerer lønnsomheten i sektoren som god, når utvalget selv skriver at hele 41 prosent av de private barnehagene har en lønnsomhet som er så lav at det truer bærekraften i driften.

Flertallet i utvalget mener driftsmargin er et riktig lønnsomhetsmål for velferdssektorene. PBL mener resultatgrad er et bedre lønnsomhetsmål for private barnehager. Dette fordi resultatgraden tar høyde for alle kapitalkostnadene og kapitaltilskuddet, og ikke bare kapitaltilskudd og avskrivninger, slik som driftsmargin gjør. Resultatgrad gir dermed et mer korrekt bilde av hvor stor del av driftsinntektene som stilles til eiernes disposisjon

Bruker man resultatgrad som lønnsomhetsmål, ligger hele 49 prosent av de private barnehagene i gruppen med lav lønnsomhet i 2018, og tre av fire private barnehager hadde normal eller lav lønnsomhet i 2019.

Lønnsomheten i barnehagesektoren er fallende over tid, særlig etter innføringen av nye normer som for mange barnehager ikke er fullfinansiert. Gjennomsnittlig årsresultat (resultatgrad) var i 2019 1,8 prosent. Gjennomsnittlig nivå på driftsmargin var i 2019 2,8 prosent. I tillegg til å være fallende, nærmer også lønnsomheten blant ulike eiergrupper seg hverandre over tid.

PBL mener altså at utvalget overvurderer lønnsomheten blant private barnehager. Men også om vi legger utvalgets lønnsomhetsmål til grunn, er det en urovekkende stor andel private barnehager som har for lave marginer. Dette er i tråd med advarslene PBL har kommet med rundt den økonomiske situasjonen i sektoren de siste årene.

Basert på sin analyse av lønnsomheten i sektoren, mener utvalget at endringer bør gjøres med sikte på å få ned det offentliges utgifter. Dette er en konklusjon PBL er svært uenig i, blant annet fordi andelen barnehager som har lave marginer er større enn andelen som har god fortjeneste.

Barnehagene beriker seg ikke på bekostning av barna

Utvalget har også kartlagt pengestrømmene i barnehagesektoren, og funnet at:

- Ansatte i private barnehager har gode lønns- og arbeidsvilkår
- Det foregår i all hovedsak ikke urimelige uttak av utbytter
- Omfanget av konsernbidrag er ikke spesielt omfangsrikt
- Sektoren preges ikke av interne transaksjoner som ikke kommer barna til gode
- Det foregår ikke skattetilpasning i større grad enn blant andre aktører

Funnene er i tråd med PBLs kunnskap om sektoren.

Utvalget mener det ikke er behov for ytterligere reguleringer for å korrigere pengestrømmene i barnehagesektoren, men peker på forslag til endringer i finansieringssystemet som skal sikre at pengene kommer barna til gode.

Samfunnsmessig besparelse ikke vektlagt i utredningen

PBL mener det er en sentral innvending mot utvalgets arbeid at samfunnsmessig besparelse verken er vektlagt eller søkt kartlagt. Samfunnet sparer hvert år mellom to og tre milliarder kroner på private barnehager, noe som er godt dokumentert i rapporter fra Agenda Kaupang².

PBL mener dette er sentralt i vurderingen av hvorvidt private aktører gir mer velferd igjen for pengene, og hvorvidt de bidrar til en samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk.

Likebehandling av private og offentlige barnehager

Prinsippet om økonomisk likeverdig behandling av offentlige og private barnehager skal sikre likeverdige tilbud til barna og at alle barnehager har samme forutsetninger for å innfri kravene til kvalitet som alle barnehager er underlagt. Likebehandling av alle barn i alle barnehager har lagt til grunn for barnehagepolitikken siden barnehageforliket i 2003.

PBL mener det er en alvorlig mangel i utvalgets vurderinger av endringer i finansieringssystemet for private barnehager, at prinsippet om økonomisk likeverdig behandling ikke behandles og knapt omtales. PBL er også kritisk til at utvalget synes å mene at kostnadsdekning er en bedre modell enn likebehandling, da dette innebærer både fare for tilpasninger, svekket forutsigbarhet og vil være svært krevende å håndtere for bevilgende myndighet.

Utvalgets analyse og tilrådninger

PBL er kritisk til at utvalget – til tross for at de mangler kunnskap om kvaliteten i tjenestene, kostnadsnivå hos aktørene og samfunnsmessig besparelse – likevel kommer med tilrådninger om til dels radikale endringer i finansieringssystemet for private barnehager.

PBL savner også en vurdering av konsekvensene forslagene vil ha for kvaliteten, mangfoldet og valgfriheten i barnehagesektoren.

PBL mener utvalgets tilrådninger baseres på antatte årsakssammenhenger som utvalget selv understreker det hefter stor usikkerhet ved. PBL mener dette er en vesentlig innvending mot utvalgets analyse og tilrådninger om private barnehager, og et viktig forbehold når utvalgets arbeid skal følges opp.

PBL er kritisk til utvalgets antakelser om at relativ lønnsomhet blant private barnehager tilsier at finansieringssystemet bør endres, med sikte på å redusere det offentliges utgifter. Utvalgets analyse viser at lønnsomheten varierer og at forskjellene forblir uforklart. En større andel private barnehager har kritisk lave marginer enn vesentlig høye marginer, og det er derfor vanskelig å slutte seg til påstanden om at lønnsomheten i sektoren tilsier at det offentlige har betalt for mye tilskudd. Den høye andelen private barnehager med lave driftsmarginer kan like gjerne gi motsatt konklusjon.

² <https://www.barnehagemonitor.no/okonomi/>

PBL advarer mot å oppheve nasjonale regler for finansiering

Utvalget foreslår å oppheve nasjonale regler for finansiering av private barnehager og la kommunene velge både finansieringsform, finansieringsnivå og lengden på kontrakten med private barnehager i sin kommune.

PBL mener utvalgets tilrådning om lokale forskrifter for finansiering av private barnehager vil sette både kvaliteten og mangfoldet i private barnehager i spill.

PBL mener nasjonale krav til private barnehager fordrer nasjonale regler for finansiering. Utvalgets forslag om mer kommunal fleksibilitet vil utvilsomt føre til økt forskjellsbehandling, både mellom ulike private barnehager og også mellom kommunale og private barnehager. Det vil bryte med prinsippet om økonomisk likeverdig behandling, og utvilsomt ha store negative konsekvenser for barnehagetilbudet til norske barn og familier. PBL advarer derfor sterkt mot dette.

PBL advarer mot å innføre tidsbegrensede tilskudd

Utvalget mener varigheten av tilskuddene bør presiseres for at kommunene skal ha virkemidler til å regulere kapasiteten i hele barnehagesektoren. PBL mener dette vil føre til stor uforutsigbarhet for både barn, foreldre, ansatte og barnehager.

PBL viser til at private barnehager i dag kun får tilskudd for det antall barn de til enhver tid har. Dersom private barnehager ikke klarer å tiltrekke seg nok barn, vil de måtte redusere kapasiteten og eventuelt legge ned.

PBL mener det er riktig at det er foreldrenes valg av barnehage som skal avgjøre hvilken barnehage, privat eller offentlig, som har livets rett. Kommunens behov for å beskytte sine egne barnehager mot konkurranse bør ikke veie tyngre enn ønsket om effektiv bruk av samfunnets ressurser, høy kvalitet i tilbudet, et mangfold av aktører og valgfrihet for familiene.

PBL kritisk til mer bruk av offentlige anskaffelser

Utvalget mener mer bruk av offentlige anskaffelser kan gjøre det mulig for kommunene å få det beste barnehagetilbudet til lavest mulig pris.

PBL er tvilende til at mer bruk av offentlige anskaffelser er riktig medisin for bedre kvalitet i tilbudet til barna. Dette fordi det vil være utfordringer både knyttet til kommunenes kapasitet, evne og kompetanse rundt utforming av anskaffelseskontrakter, samt store forskjeller i ulike aktørers forutsetninger for å kunne konkurrere i et anbudsregime.

PBL antar, som utvalget, at mer bruk av offentlige anskaffelser vil medføre økte styrings- og transaksjonskostnader for kommunene.

Justeringer i dagens tilskuddssystem

PBL viser til at dagens finansieringssystem, til tross for at det er basert på et prinsipp om økonomisk likeverdig behandling av private og offentlige barnehager, likevel legger til rette for en systematisk forskjellsbehandling av barn og barnehager:

- Vesentlige kostnader ved kommunenes drift av egne barnehager er holdt utenfor beregningsgrunnlaget og erstattet med sjablongpåslag.
- Tilskuddene til private barnehager varierer svært mye fra kommune til kommune, til tross for at kravene til kvalitet er de samme.

- Private barnehager får heller ikke nødvendig finansiering når nye krav innføres.

PBL mener denne forskjellsbehandlingen er den største utfordringen sektoren står overfor fordi den truer både kvaliteten og mangfoldet i sektoren.

PBL viser til at regjeringen har satt ned et hurtigarbeidende utvalg som skal utrede finansieringen av private barnehager. PBL vil der – sammen med KS, Virke, Utdanningsforbundet og Fagforbundet - bidra til et enda bedre kunnskapsgrunnlag og komme med innspill til hvordan finansieringssystemet bør innrettes for å sikre likebehandling, mangfold, økt kvalitet og en velfungerende sektor også i fremtiden.

PBL støtter utvalgets betraktninger om lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår

PBL mener utvalget belyser relevante momenter og problemstillinger vedrørende lovfesting av lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår i barnehagesektoren.

PBL mener at en sektor som lever av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, slik private barnehager gjør, har et særlig ansvar for at ansatte har konkurransedyktige lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår.

PBL støtter mer åpenhet og transparens

Private barnehager finansieres av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Det medfører et særlig ansvar for hvordan ressursene forvaltes. Det er derfor viktig for PBL at samfunnet har innsyn i hvordan barnehagene forvalter sine midler.

Utvalget anbefaler at det innføres krav om regnskapsmessig skille for hver barnehage, for å sikre mer åpenhet og etterprøvbarhet i sektoren. PBL har tidligere påpekt at regnskapsmessig skille i seg selv ikke løser eventuelle utfordringer med innsyn, men må suppleres av ytterligere rapportering.

PBL mener det er en bedre løsning at opplysningene som etterlyses for økt innsyn i barnehagenes økonomi kan tilgjengeliggjøres gjennom utvidet rapportering i BASIL, alternativt et nytt og mer tilgjengelig system via for eksempel Altinn.

PBL støtter utvalget i at det må innhentes mer kunnskap

Utvalget etterlyser flere steder i utredningen mer kunnskap om sammenhengene mellom eierskap, kvalitet og kostnadseffektivitet, og mener det må gjøres mer forskning om sammenhengene mellom kvalitet og ressursbruk innenfor alle velferdstjenester. PBL er enig i at mer kunnskap om kvalitet og en effektiv bruk av samfunnets ressurser er viktig for å kunne utvikle enda bedre barnehager.

PBL mener at også kunnskap om samfunnsmessige besparelser ved bruk av private barnehager må inngå i et utvidet kunnskapsgrunnlag som kan belyse hvordan fellesskapets midler bør forvaltes for å få best mulig velferd for pengene.

PBL om eiendom og gevinst ved salg

PBL mener iveren etter å begrense gevinst ved salg av barnehager ikke må gå på bekostning av hensynet til forutsigbarhet for aktørene, som er en forutsetning for en stabil og veldrevet barnehagesektor. PBL mener det ikke er noe som indikerer at verdiene som realiseres ved salg av barnehager og -bygg går på bekostning av tilbudet som gis til barna.

PBL registrerer at utvalget peker på at det, i den grad det finnes tilfeller hvor eventuelle gevinster kan tilskrives salg av eiendom under markedspris, bør vurderes om dette kan representere ulovlig statsstøtte.

PBL viser til at de fleste barnehageeiendommer som selges er anskaffet gjennom kjøp på ordinært vis. PBL er ikke kjent med hvor stort omfanget av salg av barnehageeiendommer bygd på billige kommunale tomter er. Det er ikke fremlagt dokumentasjon på dette fra noe hold, heller ikke i utvalgets utredning.

Forutsigbare rammebetingelser er avgjørende for at det fortsatt skal investeres både i bygg, vedlikehold og kvalitet i tilbudet i private barnehager. PBL merker seg at utvalget ikke foreslår nye reguleringer for å hindre gevinst ved salg, eller uttak av verdier knyttet til dette.

Fremtidig regulering av private barnehager

PBL mener utvalgets arbeid er et godt utgangspunkt for å synliggjøre private barnehagers betydelige bidrag til velferdssamfunnet, men ikke tilstrekkelig for å kunne trekke nødvendige konklusjoner for fremtidig regulering, finansiering og utvikling av barnehagesektoren.

PBL mener fremtidig regulering av private barnehager må dreie seg om hvordan vi kan oppnå høyere kvalitet i tilbudet til barna og om hvordan vi kan sikre at samfunnet som helhet tjener på at et mangfold av aktører bidrar i velferdssamfunnet.

I en tid hvor behovet for velferdstjenester er økende og velferdsstatens bærekraft er avhengig av å få mest mulig velferd ut av hver krone, er private tjenesteleverandører en viktig medspiller. Det må skapes trygghet for at private aktørers tilstedeværelse i velferden faktisk bidrar til mer og bedre velferd, og PBL mener barnehagesektoren er det fremste eksemplet på nettopp det.

Like viktig er det at aktørene har nødvendig forutsigbarhet i rammevilkårene, mulighet for rimelig fortjeneste og insentiver til å utvikle kvaliteten i tilbudet. Slik kan vi sammen sikre at velferdstjenestene også i fremtiden gir god livskvalitet og trygge fremtidsutsikter for alle.