



STORTINGET

Innst. 254 S

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra utdannings- og forskningskomiteen

Dokument 8:88 S (2020–2021)

Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om å forhindre eiendomsspekulasjon i barnehagesektoren

Til Stortinget

Bakgrunn

I dokumentet fremmes følgende forslag:

- «1. Stortinget ber regjeringen raskt vurdere om gevinster fra salg av barnehageeiendom kan anses som ulovlig offentlig støtte til en kommersiell eiendomsvirksomhet, snarere enn støtte til en ikke-økonomisk barnehagevirksomhet. Videre ber Stortinget regjeringen avklare hvordan eventuell ulovlig statsstøtte kan kreves tilbakeført, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.
2. Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om at den offentlige finansieringen av private barnehager faller bort ved salg eller etter en viss tidsperiode.»

Det vises til dokumentet for nærmere redegjørelse for forslagene.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Høyre, Marianne Synnes Emblem, Kent Gudmundsen, Turid Kristensen og Mathilde Tybring-Gjedde, fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Nina Sandberg og

Torstein Tvedt Solberg, fra Fremskrittspartiet, lederen Roy Steffensen og Hanne Dyveke Søttar, fra Senterpartiet, Marit Arnstad og Aud Hove, fra Sosialistisk Venstreparti, Mona Fagerås, fra Venstre, Solveig Schytz, og fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, viser til representantforslaget. Kunnskaps- og integreringsminister Guri Melby har uttalt seg om forslaget i brev av 19. januar 2021. Brevet følger som vedlegg til denne innstillingen. Komiteen viser til at den har bedt om å få inn skriftlige innspill, og har mottatt innspill fra Private Barnehagers Landsforbund og Læringsverkstedet.

Komiteen viser til at Velferdstjenesteutvalget avga sin utredning, NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten, til Nærings- og fiskeridepartementet 1. desember 2020, og at denne nå er ute på offentlig høring.

Komiteen viser til at EØS-reglene om offentlig støtte ikke kommer til anvendelse dersom støtten gis til såkalt ikke-økonomisk aktivitet. Komiteen viser videre til at EFTA-domstolen og ESA har slått fast at barnehagevirksomhet ikke anses som økonomisk aktivitet, slik at en eventuell økonomisk fordel fra offentlige midler som kommer barnehagevirksomheten til gode, ikke anses som offentlig støtte etter EØS-retten, uavhengig av hvilken form støtten har.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti, viser til at norske kommuner i utgangspunktet står fritt til å overdra kommunal eiendom vederlagsfritt til barnehagevirksomhet drevet av private aktører, uten hinder av støtteregulverket. En eventuell gevinst ved senere salg av eiendommen vil heller

ikke utgjøre støtte, så fremt den kommer barnehagevirksomheten, eller annen ikke-økonomisk aktivitet til gode.

Flertallet viser videre til at NOU 2020:13 Private aktører i velferdsstaten er ute på offentlig høring.

Flertallet mener det er lite hensiktsmessig å forskuttere denne høringen ved å starte en eventuell oppfølging av utvalgets forslag nå.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Venstre og Kristelig Folkeparti viser også til at regjeringen har hatt til vurdering et krav om ny godkjenning ved salg eller etter en viss tidsperiode. Gjennom høringsrunden og arbeidet har man kommet frem til at dette vil være relativt inngripende overfor eierne av private barnehager. Krav om ny godkjenning må nødvendigvis gjelde for eksisterende barnehager for å ha en viss effekt. Dette vil være en vesentlig endring sammenlignet med dagens regulering og innebære tilbakekall av en rettighet som barnehagene allerede har fått. Det vil også føre til mer administrasjon i kommunene, som jevnlig må godkjenne alle barnehager på nytt. Det kom også frem at salg kan gjennomføres på en rekke måter, og at dette vil kunne skape risiko for omgåelser. En slik regulering kan derfor bli svært komplisert og krevende å håndheve, og regjeringen vurderte derfor at ulempene ved reguleringene er større enn fordelene ved å redusere salgsprisen på eksisterende barnehager. Disse medlemmer deler den vurderingen.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti deler forslagsstillers bekymringer knyttet til at kommersielle eiere i barnehagesektoren har tatt ut store verdier fra barnehagene. Disse medlemmer mener barnehager er et viktig tilbud til landets barnefamilier og nødvendig for at samfunnet skal gå rundt, og de finansieres derfor gjennom store offentlige overføringer. Å forvalte fellesskapets penger er et stort ansvar, og disse medlemmer er bekymret over den økende kommersialiseringen av barnehagesektoren, som svekker mangfoldet og kan utfordre tilliten til at fellesskapets penger blir brukt i tråd med formålet. Disse medlemmer mener derfor det er nødvendig med et lovverk som sikrer at offentlige tilskudd til barnehagedrift skal gå til dette, og ikke til utbytte til private.

Disse medlemmer viser til tall fra Velferdstjenesteutvalgets NOU 2020:13 som viser at antallet kommersielle barnehager har økt med 34 pst. i perioden 2010–2018, samtidig som antallet ideelle barnehager har gått ned med 71 pst. i samme periode. Disse medlemmer er svært bekymret for at mangfoldet i barnehagesektoren er truet når en håndfull store aktører får stadig mer kontroll over de private barnehagene,

mens andelen ideelle går kraftig ned. Skal et reelt mangfold i barnehagesektoren sikres, haster det med tiltak.

Disse medlemmer mener foreldre, og samfunn for øvrig, må kunne være trygge på at barnehager drives etter hva som er det beste for barna på lang sikt, ikke hva som er lønnsomt for eierne på kort sikt, og vil minne om at Stortinget har vedtatt en barnehagelov som slår fast at offentlige tilskudd og foreldrebetalingen skal komme barna i barnehagen til gode.

I 2019 gikk private barnehager med 1 mrd. kroner i overskudd, av dette gikk 331 mill. kroner til utbytte og konsernbidrag til eiere. Det er penger som forsvinner ut av barnehagedriften. I tillegg gikk 678 mill. kroner til å bygge opp egenkapital i barnehagene. Disse medlemmer legger til grunn at en mindre del av avsetning til egenkapital sannsynligvis er helt i tråd med det som må ansees som forsvarlig barnehagedrift og egenkapitalnivå. Ut over det som kan regnes som forsvarlig, brukes avsetning til egenkapital også til å bygge opp verdier i selskapet som kan realiseres ved salg og fusjoner/fisjoner, slik Velferdstjenesteutvalget skriver i sin rapport. Videre påpeker Velferdstjenesteutvalget at oppbygging av egenkapital slik er et alternativ til løpende uttak av utbytte og andre ytelser. I 2007 til 2016 ble egenkapitalen i private barnehager bygd opp med rundt 400 mill. kroner årlig, viser kartleggingen BDO gjennomførte for Kunnskapsdepartementet i 2018. I 2019 var avsetningen til egenkapital, på 678 mill. kroner, altså enda høyere. Disse medlemmer vil påpeke at ut over utbytte og konsernbidrag henter private barnehageeiere, og her særlig konserner, fellesskapets penger ut av barnehagedriften på måter det er vanskelig eller umulig for offentligheten å få innsyn i: gjennom internhandel, utskilling av eiendom i egne selskaper, husleie, interngjeld, ulike honorarer og godtgjørelse til eiere.

Disse medlemmer vil likevel understreke at det er i salg av barnehager og eiendommer de store pengene ligger, og disse medlemmer er glade for at forslaget tar tak i dette. De siste årene har en rekke barnehagekjeder skilt ut barnehagenes eiendommer i egne eiendomsselskaper, som barnehagen må leie barnehagebygget av. Mange av eiendommene ble i utgangspunktet gitt svært rimelig eller gratis som etableringsstøtte til barnehagedriften. Å skille ut barnehagenes eiendommer i egne selskaper har også lagt til rette for at minst 238 barnehagebygg er solgt av eierselskaper til utenlandske oppkjøpsfond de siste årene, med påfølgende langvarige kontrakter om at barnehagen skal leie bygget tilbake. Salgene av barnehagebygg til australske og svenske oppkjøpsfond har gitt private barnehageeiere milliardgevinster som offentligheten ikke har innsyn i størrelsen på eller bruken av. Disse medlemmer vil understreke at oppkjøpsfond må forstås å ha utelukkende kommersielle motiver for å involvere seg i barnehagedrift, langt fra motivene til både offentlige og ideelle ak-

tører. Det er alvorlig når en viktig del av infrastrukturen i det norske utdanningssystemet eies av utenlandske pensjonsfond og er utenfor demokratisk kontroll.

Disse medlemmer ønsker en barnehagesektor der offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal brukes til barnas beste og ikke til privat profitt. Skattepengene er ment å gå til viktige velferdsgoder, som for eksempel barnehage. Lovverket må derfor utformes slik at det hindrer at offentlige tilskudd og foreldrebetaling går til profitt for private tilbydere av slike tjenester.

Disse medlemmer viser igjen til representantforslaget og Velferdstjenesteutvalget som ble satt ned som en oppfølging av et vedtak i Stortinget, jf. Innst. 43 S (2017–2018), for å kartlegge pengestrømmer i offentlig finansierte velferdstjenester. Et samlet utvalg tilrår at:

«I den grad eventuelle gevinster kan tilskrives salg av eiendom under markedspris bør det vurderes om dette kan være et resultat av ulovlig gitt statsstøtte. Etter utvalgets syn bør det vurderes om gevinster fra salg av disse eiendommene, må anses som ulovlig offentlig støtte til en kommersiell eiendomsvirksomhet, snarere enn til en (ikke-økonomisk) barnehagevirksomhet. Det bør i den forbindelse undersøkes om nasjonal rett åpner for å få krevet eventuell ulovlig statsstøtte tilbakeført.»

«Et slikt tiltak kunne bidratt til å redusere verdien av den varige og sikre kontantstrømmen fra offentlige tilskudd og foreldrebetaling, og dermed salgsprisen på eksisterende barnehager. Videre ville kommunene som barnehagemyndighet få mer styring over den samlede barnehagesektoren, både med hensyn til plassbehov og kvalitet.»

Disse medlemmer mener det er tungtveiende grunner til å følge opp disse tiltakene. Hensynet til kvalitet må alltid gå foran hensynet til kommersielle eiere.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen raskt vurdere om gevinster fra salg av barnehageeiendom kan anses som ulovlig offentlig støtte til en kommersiell eiendomsvirksomhet, snarere enn støtte til en ikke-økonomisk barnehagevirksomhet. Videre ber Stortinget regjeringen avklare hvordan eventuell ulovlig statsstøtte kan kreves tilbakeført, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»

«Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om at den offentlige finansieringen av private barnehager faller bort ved salg eller etter en viss tidsperiode.»

Komiteens medlemmer fra Senterpartiet viser til at Senterpartiet har fremmet en rekke forslag i løpet av stortingsperioden med formål om å unngå kommersialisering av barnehagesektoren og sikre at foreldrebetaling og offentlige tilskudd kommer barna til gode. Disse medlemmer vil gjenta bekymringen

for den økende kjedekonsentrasjonen i barnehagesektoren som følge av at små enkeltstående private barnehager sliter økonomisk og må gi opp driften. Ofte selges disse barnehagene til større barnehageeiere, der enkelte kan ha utbytte og eiendomsspekulasjon som motiv for sin investering. Dette svekker mangfoldet i sektoren og kan utfordre tilliten til at fellesskapets penger blir brukt i tråd med formålet. Disse medlemmer viser til at Stortinget gjentatte ganger har bedt regjeringen komme med en helhetlig gjennomgang av barnehageloven, med formål om å klargjøre og styrke regelverket. Disse medlemmer er kjent med at forslag til regulering av private barnehager har vært på høring, men at regjeringen nylig har nedsatt et nytt utvalg for å vurdere endringer i regelverket for finansieringen av private barnehager.

Disse medlemmer deler forslagsstillers bekymring for at oppkjøp av barnehager er gjenstand for økonomisk spekulasjon, og at det er behov for å stramme inn regelverket på dette området. Disse medlemmer vil gjenta det Senterpartiet påpekte ved behandlingen av Dokument 8:123 S (2019–2020), at kommunene allerede i dag har anledning til å klausulere i salgsavtalen både forkjøpsrett, rett til tilbakekjøp og en tilbakeføring av verdier til kommunen ved gevinstrealisering for de private eierne i forbindelse med videresalg av barnehagen.

Disse medlemmer viser til Senterpartiets mål om å forhindre at kommersielle selskaper tar ut uakseptable gevinster fra barnehagedriften og bedriver eiendomsspekulasjon, og ønsker derfor et strengere regelverk. Disse medlemmer mener imidlertid det er behov for å vurdere ulike reguleringer i en helhet, og vil derfor ikke støtte representantforslaget, men isteden avvente høringen om Velferdstjenesteutvalgets innstilling, som blant annet omhandler de forhold og forslag til regulering som forslagsstiller fremmer i representantforslaget.

Forslag fra mindretall

Forslag fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen raskt vurdere om gevinster fra salg av barnehageeiendom kan anses som ulovlig offentlig støtte til en kommersiell eiendomsvirksomhet, snarere enn støtte til en ikke-økonomisk barnehagevirksomhet. Videre ber Stortinget regjeringen avklare hvordan eventuell ulovlig statsstøtte kan kreves tilbakeført, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen komme tilbake til Stortinget med forslag om at den offentlige finansieringen av private barnehager faller bort ved salg eller etter en viss tidsperiode.

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet, Senterpartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råar Stortinget til å gjøre følgende

v e d t a k :

Dokument 8:88 S (2020–2021) – Representantforslag fra stortingsrepresentant Bjørnar Moxnes om å forhindre eiendomsspekulasjon i barnehagesektoren – vedtas ikke.

Oslo, i utdannings- og forskningskomiteen, den 23. februar 2021

Roy Steffensen

leder

Hanne Dyveke Søttar

ordfører



Kunnskaps- og integreringsministeren

Stortinget
Karl Johansgate 22
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref
20/3346-

Dato
19. januar 2021

Representantforslag 88:8 S (2020-2021) om å forhindre eiendomsspekulasjon i barnehagesektoren

Jeg viser til forslag fra representant Moxnes om å forhindre eiendomsspekulasjon i barnehagesektoren. Forslagsstiller ønsker at regjeringen skal vurdere om gevinster av salg fra barnehageeiendom kan anses som ulovlig støtte til en kommersiell eiendomsvirksomhet, og avklare hvordan eventuell ulovlig statsstøtte kan kreves tilbakeført.

Velferdstjenesteutvalget avga sin utredning, NOU 2020:13 *Private aktører i velferdsstaten*, til Nærings- og fiskeridepartementet 1. desember 2020. I utredningen gir utvalget blant annet uttrykk for følgende:

"Utvalget mener at i den grad eventuelle gevinster kan tilskrives salg av eiendom under markedspris, bør det vurderes om dette kan være et resultat av ulovlig gitt statsstøtte. Etter utvalgets syn bør det vurderes om gevinster fra salg av disse eiendommene må anses som ulovlig offentlig støtte til en kommersiell eiendomsvirksomhet, snarere enn til en (ikke-økonomisk) barnehagevirksomhet. Det bør i den forbindelse undersøkes om nasjonal rett åpner for å få krevet eventuell ulovlig statsstøtte tilbakeført."

Jeg vil videre vise til spørsmål til skriftlig besvarelse fra representant Torstein Tvedt Solberg, som i stor grad retter seg mot samme tema som representant Moxnes sitt forslag. I mitt svar til representant Tvedt Solberg av 6. januar 2021 gir jeg mine foreløpige synspunkter knyttet til utvalgets omtale over.

EØS-reglene om offentlig støtte kommer ikke til anvendelse dersom støtten gis til såkalt ikke-økonomisk aktivitet. EFTA-domstolen og ESA har slått fast at barnehagevirksomhet ikke anses som økonomisk aktivitet, slik at en evt. økonomisk fordel fra offentlige midler som kommer barnehagevirksomheten til gode, ikke anses som offentlig støtte iht. EØS-retten, uavhengig av hvilken form støtten har. Norske kommuner står dermed i utgangspunktet fritt til å overdra kommunal eiendom vederlagsfritt til barnehagevirksomhet drevet av private aktører, uten hinder av støtteregelverket. En eventuell gevinst ved senere salg av eiendommen vil heller ikke utgjøre støtte, så fremt den kommer barnehagevirksomheten, eller annen ikke-økonomisk aktivitet til gode.

Flere private barnehageselskaper driver både barnehagevirksomhet (ikke-økonomisk aktivitet) og eiendomsvirksomhet (økonomisk aktivitet). Så lenge den økonomiske fordel som ligger i en eiendomsoverdragelse utelukkende tilfaller selskapets barnehagevirksomhet, som er definert som ikke-økonomisk aktivitet, vil EØS-reglene om offentlig støtte ikke komme til anvendelse. Dersom eiendomsoverdragelsen derimot i realiteten kommer barnehageselskapets eiendomsvirksomhet til gode, enten gjennom bruk på ikke-markedsmessige vilkår, eller gjennom evt. gevinst ved etterkommende salg, vil dette kunne utgjøre ulovlig støtte iht. EØS-retten.

Forslagsstiller ønsker også en tidsbegrensning på tildeling av offentlige tilskudd til private barnehager. Velferdstjenesteutvalget har også omtalt muligheten for tidsbegrensninger av finansieringen til private barnehager. Utvalget mener dette bør presiseres, blant annet av hensyn til at kommunen som barnehagemyndighet må ha nødvendige virkemidler til å regulere kapasiteten i hele barnehagesektoren.

I forbindelse med høringen av nye reguleringer for private barnehager i 2019, vurderte departementet om det skulle innføres krav om ny godkjenning ved salg, eller en form for tidsbegrensning på godkjenningen. Bakgrunnen var at disse tiltakene kan bidra til å redusere verdien av den varige kontantstrømmen fra offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Departementet vurderte at et krav om ny godkjenning ved salg eller etter en viss tidsperiode vil være relativt inngripende overfor eierne av private barnehager. Krav om ny godkjenning må nødvendigvis gjelde for eksisterende barnehager for å ha en viss effekt. Departementet viste i høringsnotatet til at det vil være en vesentlig endring sammenlignet med dagens regulering og innebære tilbakekall av en rettighet som barnehagene allerede har fått. Det vil også føre til mer administrasjon i kommunene, som jevnlig må godkjenne alle barnehager på nytt. Videre viste departementet til at salg kan gjennomføres på en rekke måter, og at dette vil kunne skape risiko for omgåelser. En slik regulering kan derfor bli svært komplisert og krevende å håndheve. Departementet vurderte derfor at ulempene ved reguleringene er større enn fordelene ved å redusere salgsprisen på eksisterende barnehager.

Velferdstjenesteutvalgets utredning er nå på offentlig høring. Jeg mener det ikke er hensiktsmessig å forskutere denne høringen ved å starte en eventuell oppfølging av utvalgets forslag på nåværende tidspunkt. Regjeringen vil på ordinær måte vurdere

oppfølgingen av velferdstjenesteutvalgets utredning etter høring. Vi imøteser høringsinstansenes innspill om dette og om andre relevante problemstillinger.

Med hilsen

Guri Melby

