



STORTINGET

Representantforslag 18 S

(2017–2018)

fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Mona Lill Fagerås og Solfrid Lerbrekk

Dokument 8:18 S (2017–2018)

Representantforslag fra stortingsrepresentantene Audun Lysbakken, Mona Lill Fagerås og Solfrid Lerbrekk om profittfri barnehage

Til Stortinget

Bakgrunn

Lovfestingen av retten til en barnehageplass krevde en storstilt utbygging av nye barnehager. Takket være store offentlige investeringer og driftstilskudd, men også gjennom den egeninnsatsen som private barnehageeiere la for dagen, lyktes det styresmaktene å sikre full barnehagedekning på relativt få år. Stortinget vedtok en barnehagelov som skulle sikre at skattebetalernes penger brukes i samsvar med formålet – og at private barnehager kan ha «et rimelig årsresultat». Dette er en forsikring for at private eiere ikke skal tape egeninvesterte midler.

Barnehagesektoren er i stor endring. Tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at stadig flere av de private barnehagene blir kommersielle, og av disse er det stadig flere som blir aksjeselskap. De viser også at halvparten av barna som går i private barnehager, går i barnehager eid av de fire største selskapene. De viser dessuten at barnehagene stadig blir større, det vil si flere barn pr. barnehage.

Kommersialisering

En kommersialisering innebærer en motivasjon for eier til å få mest mulig profitt, noe som kan gjøres på flere måter i barnehagene: øke arbeidsmengde ved for eksempel flere barn pr. ansatt, utvide åpningstid uten å

sette inn flere ansatte, bruke relativt mindre faglært arbeidskraft eller kutte antall ansatte slik at arbeidsbyrden øker for dem som er igjen. Et annet alternativ er å unngå å sette inn vikar ved fravær.

Det er fire store barnehageeiere i Norge, og de blir stadig større: Læringsverkstedet, FUS/Trygge barnehager, Norlandia og Espira. Alle de fire store er med på Kapitals liste over Norges 500 største bedrifter. I 2010 var andelen barnehager eid av aksjeselskap 31,7 prosent, og 46,4 prosent av barna gikk i en slik barnehage. I 2016 er det tilsvarende tallet 46,5 prosent og 58,8 prosent.

Kjedene har i det siste først og fremst vokst gjennom at de har kjøpt opp mindre aktører. Læringsverkstedet har siden årsskiftet 2016/2017 kjøpt 30 nye barnehager. De Facto har gått gjennom regnskapstallene for de fire store konsernene og har funnet at de mottar omtrent 6,2 mrd. kroner i direkte offentlig støtte hvert år. De Facto anslår at samlet overskudd i kjedene er mellom 700 og 750 mill. kroner. Altså går én av ti skatte kroner til overskudd.

Ideelle barnehager skyves foran kommersielle i kampen mot barnehageprofitt. Private barnehagers landsforbund (PBL) og de store kommersielle barnehagekjedene er en av de mest profesjonelle lobbyistene for velferdsprofitt i Norge. På PBLs landsmøte i 2017 var det et opprør blant ideelle aktører mot PBLs ledelse, der flere representanter for de enkeltstående andelsbarnehagene hevdet at PBL legger mest til rette for de kommersielle og store kjedene. Fire foreldreide barnehager på Østlandet la foran landsmøtet i PBL fram to forslag: ett som handler om omdømme og tillit, og ett som handler om hvem som skal ha ansvaret for aktiviteten i barnehagene. En av forslagsstillerne, Royne K. Berget, som er daglig leder i Smedhusåsen barnehage i Rygge, uttalte dette til Barnehage.no:

«Jeg kan ikke svare på vegne av alle som drifter som oss. Men vi fire som står bak forslagene deler en bekymring for utviklingen i sektoren. Vi ser jo en utvikling at det er flere og flere frittstående som blir kjøpt opp av større selskaper. Vi håper utviklingen med at stadig flere barnehager er konsernstyrt stopper opp, slik at mangfoldet i sektoren kan opprettholdes og styrkes.»

Profitt mer enn utbytte

Det er 6 087 barnehager i Norge, og det ble brukt til sammen 48 mrd. kroner til barnehage i 2015. Av totalkostnadene gikk 26,5 mrd. kroner til kommunale barnehager og 21,6 mrd. kroner til private barnehager. Kostnadene inkluderer kommunale tilskudd, foreldrebetaling, øremerkede tilskudd og andre omkostninger. I en sektor der 54 prosent av barnehagene er private, som blir finansiert av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, har Stortinget vært opptatt av at disse pengene skal komme barna i barnehagen til gode. Tilskudd og vilkårene for disse reguleres av barnehageloven med forskrifter. Barnehageloven slår fast at offentlig tilskudd og foreldrebetalingen skal komme barna i barnehagen til gode. For at private eiere ikke skal tape egeninvesterte midler, kan barnehagene ha «et rimelig årsresultat» under visse vilkår.

I barnehageloven § 14 a står det:

«Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Barnehagen kan ha et rimelig årsresultat. Dette innebærer at følgende vilkår må være oppfylt:

- Barnehagen kan bare belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen,
- barnehagen kan ikke overfor eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier foreta transaksjoner og belastes kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, og
- barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.»

Tilbakemeldinger fra sektoren tyder på at lovverket er vanskelig for kommunene å håndheve. I en gjennomgang av barnehageloven med forskrifter på kommunesamlingen i 2015 gjorde Fylkesmannen i Rogaland rede for følgende erfaringer:

«I Rogaland har vi imidlertid hatt to omfattende saker: Time 2010 og Klepp 2012. Begge sakene gjaldt barnehager i et stort konsern, Espira. Den første saken var med i grunnlaget for NrK Brennpunkt i november 2012. Tilsynsbestemmelsen i barnehageloven § 16 er svært generelt formulert og tilpasset tilsyn med barnehagelovens kvalitetskrav. Den er ikke tilpasset kommunenes behov for å føre kontroll med det kommunale tilskuddet og foreldrebetalingen.

(...)

I våre saker har vi opplevd at en lang rekke tjenester og ytelser var fakturert samlet fra morselskap til barnehagen som datterselskap. Oppgaver som vanligvis ligger til styrer, regnskapshonorar, revisjonshonorar og kurs for ansatte var fakturert som en sum per måned / kvar-

tal. Det var det nesten umulig å kunne fastslå om disse tjenestene var fastsatt ut fra markedsmessige vilkår. Det var nemlig ingen slike «samletjenester» i markedet å kunne sammenligne med. Dette gjorde det vanskelig å vurdere barnehagens dokumentasjon, og det kan lett bli ord mot ord. Kommunen mener at tjeneste er satt for høyt i pris, mens barnehagen (konsernet) mener at prisene er markedsmessig korrekte.

(...)

Det er komplisert både med vurdering av nærstående og konsern. Et konsern kan være oppsplittet i en rekke eierselskaper og datterselskaper som kan tilsløre de reelle eierforholdene. En slik vurdering krever at kommunen har oversikt over hvem som er eiere og nærstående til de private barnehagene i kommunen. Det kan være krevende. Vi har opplevd å måtte trenge inn i et villniss av eiere og nærstående, og det var svært krevende å vurdere hvem som egentlig eide hva.»

På skriftlig spørsmål fra representant Audun Lysbakken, Dokument nr. 15:627 (2016–2017), om hvor mye av offentlige midler som går til kjøp av velferdstjenester innen statlig barnevern, barnehage og asylmottak regjeringen anslår at ender opp som profitt til eierne av de private foretakene, svarer finansminister Siv Jensen blant annet følgende:

«Barnehageeier har mulighet til å ta ut utbytte av barnehagedriften, samtidig som det finnes begrensninger i lovverket. Barnehageeier er gitt muligheten til å ha et rimelig årsresultat. I tillegg må nærmere angitte vilkår være oppfylt for at eierne kan ta ut utbytte. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at 18,6 mrd. kroner av offentlige midler på barnehageområdet gikk til ikke-kommunale barnehager i 2015. Av det samlede årsresultatet for ikke-kommunale barnehager ble 192 mill. kroner, eller 1,03 prosent, utbetalt som utbytte til eierne. I årene fra 2011 til 2015 har utbyttet variert mellom 0,9 prosent og 1,34 prosent av de offentlige midlene til ikke-kommunale barnehager. Barnehagereguleringen har bestemmelser som skal regulere kvaliteten på tilbudet. Herunder har regelverket bestemmelser som skal sikre likeverdig kvalitet i det private og det offentlige tilbudet, og som gir klare reaksjonsvirkemidler dersom regelverket ikke overholdes. Det er kommunen som fører tilsyn med de private barnehagenes bruk av tilskuddet.»

Finansministeren svarer med dette på hvor mye eiere tar ut i utbytte, men hun unnlater å svare på spørsmålet som gjaldt profittuttak. Utbytte er den åpne måten å hente ut penger på. I regnskapsmessig forstand er utbytte kun penger hentet ut av et selskap gjennom regnskapsposten «utbytte». Hvor stort utbytte en eier kan ha før det overstiger «et rimelig årsresultat», defineres ikke ytterligere i lovverket. Det er likevel ikke her den største utfordringen ligger. Profitt, overskudd eller fortjeneste kan derimot like gjerne hentes ut på andre måter eller forbli i selskapet til eieren trenger dem eller selger selskapet. Kommersielle selskap kan ta ut profitt (skjult utbytte) fra driften for eksempel ved at de betaler skyhøye styrehonorar, internfakturerer, lager interne bedrifter eller leier ut bygninger, bemanning og vaktmester- og renholdstjenester.

Telemarksforskning har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utarbeidet notatet «Gullgraving i sandkassa» (Notat 51-2011), hvor det blant annet står:

«Profittproblematikken omfatter ikke bare det som er ført som utbytte i regnskapet, men også det som kan ligge skjult i utgiftsposter. For eksempel kan skjult utbytte finne sted i en situasjon hvor en privatperson eier både barnehagen og barnehagens lokaler men hvor disse er skilt i ulike selskaper og barnehagen dermed betaler husleie. Dersom denne husleien er høyere enn normal markedsleie, vil dette kunne betraktes som skjult utbytte. For å påvise skjult utbytte er det egentlig nødvendig med omfattende dokumentasjon av barnehagens transaksjoner og eierforhold. Store deler av overskuddet i private barnehager går til oppbygging av egenkapital, og dette er midler som eier kan ta ut på et senere tidspunkt, enten som utbytte eller ved salg av virksomheten. Vi finner at barnehagens eierskap har betydning for omfanget av profitt, men vi finner også at mye av variasjonen i overskudd henger sammen med variasjon i inntekter. Dette er interessant ettersom inntektene til private barnehager i prinsippet er bestemt av tilskuddsregler og regulert foreldrebetaling.»

Utallige medieoppslag viser dessverre at noen barnehageeiere tjener hundrevis av millioner på å selge barnehager som i hovedsak er fullfinansiert av det offentlige, og at barnehager betaler overpris for å leie lokaler av et søsterselskap. Når mange barnehager dessuten har for lav bemanning, det ikke settes inn vikarer ved sykdom og lønns- og arbeidsvilkårene for ansatte er dårligere enn i de offentlige barnehagene, mener forslagsstillerne at det er grunn til å sette et stort spørsmålstegn ved om barnehageloven godt nok sikrer at offentlige tilskudd og foreldrebetalingen blir brukt til det de skal – nemlig barna i barnehagen. Når eiere kan bygge seg opp store private formuer, mener forslagsstillerne at det overstiger den allmenne oppfattelsen av hva et «rimelig årsresultat» er ment å være.

Skoleverket

Friskoleloven og universitets- og høyskoleloven regulerer i dag statlige tilskudd til private skoler (friskoler) og private høyskoler. Private skoler eller høyskoler som mottar statstilskudd, har ikke adgang til å hente ut privat fortjeneste. Likevel har det de senere årene vært en rekke saker der slike skoler har måttet betale tilbake statstilskudd etter at tilsyn har avdekket at skoleeier på ulike måter har tatt ut fortjeneste med grunnlag i skoledriften. To skoler i John Bauer-konsernet måtte tilbakebetale 7,3 mill. kroner til Utdanningsdirektoratet, noe som førte til nedleggelse av John Bauer-gymnaset Oslo og eierskifte i John Bauer-gymnaset Bergen. Bergen Private Gymnas måtte betale tilbake over 6 mill. kroner etter at tilsynet avdekket at gymnaset betalte en husleie som var om lag 80 prosent høyere enn markedspris. Seks skoler i Akademiet-kjeden måtte samme år betale

tilbake over 12 mill. kroner etter lignende tilsyn. Problemstillingen er den samme for private høyskoler.

Høsten 2015 avslørte Dagens Næringsliv hvordan Anthon B Nilsen hentet ut over 100 mill. kroner fra sine statsstøttede privatskoler, deriblant høyskolen Westerdals, tross forbudet mot privat profitt. I mars 2016 anmeldte Kunnskapsdepartementet Westerdals for å ha oppgitt feil opplysninger i ti år og krevde 28 mill. kroner tilbakebetalt. Sakene knyttet til Akademiet og Westerdals viser at implikasjonene av dagens lovverk ikke lever opp til intensjonene. Kunnskapsministerens håndtering av den svært omtalte Westerdals-saken, der Riksrevisjonen påpekte mangelfull oppfølging av tilskudd til private høyskoler og fagskoler, fikk sterk kritikk av kontroll- og konstitusjonskomiteen da saken ble behandlet i Stortinget høsten 2016, jf. Innst. 36 S (2016–2017).

Til tross for strenge regler mot privat profitt klarer private skole- og høyskoleeiere å hente ut penger gjennom kompliserte selskapsstrukturer og transaksjoner mellom disse. Å avdekke slike lovbrudd krever store offentlige utgifter til tilsyn og kontroll. Utdanningsdirektoratet måtte for eksempel bruke syv årsverk samt om lag 850 000 kroner i ekstern bistand for å avdekke og kreve inn de 12,5 mill. kronene Akademiet måtte betale tilbake, ifølge opplysninger i et svarbrev fra kunnskapsminister Torbjørn Røe Isaksen til Stortinget. Avisen Klassekampen avdekket i 2016 at bare fem av 315 privatskoler ble kontrollert for om de misbrukte statsstøtten i 2014. Av disse fem fikk tre krav om tilbakebetaling.

Kompliserte eierstrukturer følges ikke sjelden av omfattende skatteplanlegging, også med forgreninger til skatteparadiser. Det svenske Skatteverket undersøkte 23 store selskaper innen privat velferd, og av disse var 18 eid av finansselskaper registrert i skatteparadiser. 17 av selskapene betalte lite eller ingen selskapskatt. Slik klarer private velferdskonserner å ta ut store overskudd finansiert av skattebetalernes penger, uten selv å betale skatt. Blant de norske privatskolene der det ikke er ført tilsyn med bruken av statsstøtte, er Sonans-kjeden, der hovedeier er oppkjøpsfondet Procuritas, som er registrert i skatteparadiset Guernsey.

Til tross for at det allerede er et utbytteforbud i skolesektoren, fremmet regjeringen en ny lovproposisjon til Stortinget på bakgrunn av Westerdals-saken. Loven måtte altså ytterligere strammes inn fordi regjeringen og Stortinget fryktet at den ikke var tydelig nok. En samlet kirke- og utdanningskomité uttalte at loven måtte

«sikre større åpenhet og kontroll med at statlige tilskudd og at studentenes egenbetaling benyttes til akkreditert og godkjent utdanning».

Forslagsstillerne mener det vitner om en ansvarsfraskrivelse fra myndighetene sin side, ved at de ikke utviser den samme årvåkenheten for at offentlige tilskudd

og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.

Skattebetalernes penger 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. Den svenske utredningen «Ordning och reda i välfärden» (SOU 2016:78) gir en grundig dokumentasjon av konsekvensene ved en kommersialisert velferd og inneholder interessante forslag som kan ha overføringsverdi for Norge.

Forslag

På denne bakgrunn fremmes følgende

f o r s l a g :

1. Stortinget ber regjeringen fremme forslag til endringer 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.
2. Stortinget ber regjeringen fremme forslag om innføring av et lovkrav som sikrer ansatte i private barnehager likeverdige lønns- og arbeidsvilkår, herunder pensjonsavtale, på linje med ansatte i kommunale barnehager. Dette må være en forutsetning for å få offentlig støtte.
3. Stortinget ber regjeringen sørge for at kommunene får adgang til å stille samme krav til private og offentlige barnehager.

10. oktober 2017

Audun Lysbakken

Mona Lill Fagerås

Solfrid Lerbrekk