

Kunnskapsdepartementet (KD)
Barnehageavdelingen
Postboks 8119 Dep.
0032 Oslo
postmottak@kd.dep.no

Espira: Høringsuttalelse - ny § 14a i barnehageloven, samt ny forskrift

1. Innledning om Espira

Utkastet til ny lov og forskrift vil rive grunnen under alt kvalitetsarbeid Espira og Espiras eiere har investert i, og betyr i praksis en avvikling av hele virksomheten i den form den eksisterer i dag.

Espira har som mål å være den beste og mest seriøse barnehagedriveren i markedet, med et tydelig fokus på kvalitet i alle ledd.

Vi har etablert over 170 barnehager og er blant Skandinavias største barnehagedrivere med over 60 barnehager, ca. 1 800 medarbeidere og rundt 6 500 barn. Vi ønsker å være den mest attraktive arbeidsgiveren i barnehagesektoren og etablerte i 2009 en egen HR-avdeling (Human Resources) og stillingen Fagsjef Pedagogikk.

Kurs og etterutdanning av de ansatte har svært høy prioritet hos oss. Vi har etablert Espira Akademiet som er en helhetlig satsing på kompetanseutvikling. Vi tilbyr i 2010 nærmere 50 kurs for våre ansatte. Noen av kursene er obligatoriske. Våre kurs omfatter så ulike temaer som: *Det filosoferende barnet, musikk og drama, små matematikere, praktisk friluftsliv, menn i barnehager, miljøvern, foreldrekommunikasjon samt ulike kurs i ledelse og i vervet som verneombud osv.* Vi tillater oss å legge ved linken til siste fagkurskatalog til denne høringsuttalelsen. http://espira.no/wp-content/uploads/2009/12/Espira_kurskatalog2010.pdf

Espira har profesjonelle eiere gjennom hovedeier CapMan fondsforvaltning hvor to av de største eierne av fondet er staten og kommunene gjennom det statlige investeringselskapet Argentum og Kommunenes Landspensjonskasse.

Espira vil i denne høringsuttalelsen legge hovedvekt på de premisser og løfter som ble lagt til grunn da Espira investerte i barnehagesektoren, og de konsekvenser utbytteregulering vil få for de private barnehager.

Når det gjelder de øvrige forhold, bl.a ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd, slutter Espira seg til uttalelsene fra PBL.

2. Politiske premisser for Espiras engasjement i barnehager

Espiras engasjement i barnehagesektoren baserer seg på politiske løfter og rammer som har blitt gitt tilnærmet enstemmig av det norske politiske miljø. Forut for investeringen i barnehager, i kompetanseutvikling og i kvalitetsheving gjorde Espira både politiske og økonomiske vurderinger. Ikke i noen dokumenter og uttalelser fra ansvarlige statsråder ble det varslet at det kunne komme begrensninger i de private barnehagers mulighet til å ta utbytte. Tvert imot.

Den politiske vurderingen starter med barnehageavtalen 11. juni 2002 og barnehageforliket 14. juni 2003 som begge var en klar og tydelig invitasjon til private aktører om å engasjere seg i barnehagesektoren. I dokumenter fra både Regjering og Stortinget, og i stortingsdebattene, ble det gang på gang understreket at private initiativ var helt nødvendig for å nå målet om full barnehagedekning, og at private investeringer og private eiere var velkommen inn i sektoren. Sentralt i avtalen, og i politikernes premisser, var derfor at de private barnehagene ikke skulle diskrimineres. Ikke i noen dokumenter eller uttalelser ble det da eller senere varslet at det kunne komme begrensninger i de private barnehagers mulighet til å ta utbytte.

Barnehageforliket og myndighetenes politikk bidro til at en rekke ulike private aktører engasjerte seg i barnehagesektoren i årene som fulgte. Dette private engasjementet ble omtalt av de ansvarlige statsråder en rekke ganger. Siden 2005 har det vært tre statsråder, alle fra SV, som alle har understreket betydningen av private barnehager:

Statsråd Øystein Djupedal uttalte bl.a. i Stortinget 14. juni 2006:

Likebehandling av private og offentlige barnehager er en del av den langtidsplanen man har for utbygging av barnhager i Norge. Det er ennå ikke realisert, men dette er noe som vi selvfølgelig også er oppmerksom på.

La meg da også si at de private bygger nå ut flere barnehager enn det offentlige. Så vidt jeg husker i farten, var det i fjor 10 900 nye barn som fikk plass i barnehage, og 76 pst. av utbyggingen, 3 500 nye barnehageplasser, var det altså private som stod for. Det betyr at også finansieringen av de private barnehagene er god, og at de private heldigvis ser seg tjent med å bygge barnehager. Det er en veldig viktig del av den store utbyggingen vi nå står overfor.

Statsråd Bård Vegar Solhjell uttalte i Stortinget 12. juni 2008

Dei private barnehagane utgjer ein viktig del av barnehagetilbodet i Noreg. Vi har no få skritt igjen før vi er i mål med full barnehagedekning. Vi har hatt god draghjelp frå dei private. Ja, vi er heilt avhengige av både gode kommunale og ikkje-kommunale, private barnehagar i Noreg no og vidare framover. Eg vil understreke at staten på ingen måte driv ein kamp for økonomisk forskjellsbehandling av private og kommunale barnehagar. Tvert imot meiner eg vi har gått langt i å sikre alle barnehagane gode driftsvilkår.

....

Eg føler behov for å minne om at vi har hatt ein dugnad dei siste fem åra for å kome endeleg i mål med eit fantastisk lyft for full barnehagedekking. Eg hugsar òg kven som tok initiativet og gjennomførte den dugnaden, og kven som måtte pressast på plass for å vere med. For å få det til har det vore heilt nødvendig med både offentlege og private

barnehagar, og det vil det vere i fortsetjinga òg. Vi treng eit mangfaldig tilbod. Vi treng både dei offentlege og dei private.

.....

La meg først få lov til å seie eit par ting for endeleg å avklare dette med både offentlege og private barnehagar. Dersom ein er så engasjert i kor viktig det er at barn skal gå i barnehage og ha moglegheit til det når foreldra vil, og vi veit at fordelinga i talet på barnehagar og talet på barn ligg rundt 50-50, seier det seg sjølv at vi er heilt nøydde til å leggje opp til eit system som sikrar både offentlege og private barnehagar i Noreg.

Statsråd Kristin Halvorsen uttalte 15. desember 2008:

Det har vært helt avgjørende, som flere har vært inne på, å ha private barnehager som tilbydere og samarbeidspartnere for å få til full barnehagedekning. Vi har nå vedtatt en opptrappingsplan for hvordan vi skal sikre likebehandling, og første del av denne opptrappingsplanen ligger her.

Alle statsrådene har altså understreket betydningen av private barnehager. Dette har vært en viktig premiss for at seriøse investorer har valgt å investere i barnehagesektoren. Alle politiske analyser som ble gjort viser at det var en uttrykt politiske vilje til å gi stabile og gode vilkår for private investeringer.

Ikke i noen dokumenter og uttalelser ble det varslet at det kunne komme begrensninger i de private barnehagers mulighet til å ta utbytte. Tvert imot hevdet den ansvarlige statsråd fra SV, Øystein Djupedal, at det var en prinsipiell forskjell mellom barnehager og privatskoler, hvor det er lagt begrensninger på utbytte. I spørsmål fra Anders Anundsen 15.02.2006 ber stortingsrepresentanter Anundsen om en forklaring på hvorfor det er utbyttebegrensninger på skoler og ikke på barnehager. Statsråd Djupedal forsvarer denne forskjellsbehandlingen med at det er en prinsipiell forskjell:

Gjennom tilrettelegging for et godt samarbeid med private utbyggere har det vært mulig å få en barnehagedekning i Norge på ca. 74 pst. Dersom en utelukkende skulle ha satset på kommunal utbygging, er jeg overbevist om at vi fremdeles ville hatt svært langt igjen til full barnehagedekning.

Regjeringen ser gjerne at kommunene satser mer på barnehageutbygging også i egen regi, for å sikre et godt offentlig tilbud om barnehage.

Etter min oppfatning er det et viktige prinsipielt skille mellom skole og barnehage som gjør det nødvendig med en ulik holdning til forholdet mellom private utbyggere og drivere og offentlige utbyggere og drivere.

Ikke på noen tidspunkt, verken da eller senere, gir den ansvarlige statsråd fra SV signaler om at også barnehagene bør ha utbyttebegrensninger slik som friskolene har. Tvert imot ønskes private velkommen i barnehagesektoren, og det understrekes at det er en prinsipiell forskjell mellom barnehager og skoler som gjør at skoler ikke bør få lov til å ta ut utbytte. Denne politikken er både *en premiss og en forutsetning for de investeringer som private selskaper gjør i barnehagesektoren.*

Utkastet til ny forskrift bryter med *de politiske løfter* som har vært gitt Espira og betyr i praksis avvikling av hele virksomheten i den form den eksisterer i dag.

3. Økonomiske premisser for Espiras engasjement

Profesjonelle eieres hensikt med investeringer er å oppnå en avkastning som er større enn den begrensning som settes i forslaget som er på høring. Dersom avkastningen begrenses, faller derfor hele grunnlaget for investeringene bort.

Seriøse og profesjonelle investorer er viktige for all næringsutvikling. Derfor har staten også valgt å stimulere denne typen virksomhet. Espira har profesjonelle eiere gjennom fondsforvaltning hvor to av de største eierne av fondet er staten og kommunene gjennom det statlige investeringselskapet Argentum og Kommunenes Landspensjonskasse. Profesjonelt eierskap gjør at selskapet tilføres kompetanse på drift og utvikling, og at selskapet gis tilgang til et bredere nettverk. Lærdom fra de ulike barnehagene i selskapet og andre tjenestefokuserte selskaper overføres til barnehagene slik at kvaliteten økes og selskapet kan bli foretrukket av foreldrene.

Utgangspunktet for at investorer skal investere i en bedrift eller sektor, i dette tilfelle i barnehager, er at de tror de kan tilføre en merverdi til investeringen som overstiger ordinær bankrente. Sagt på en annen måte: *Hensikten med investeringen er å oppnå en avkastning som er større enn den begrensning som settes i forslaget som er på høring.* Dersom avkastningen begrenses til statsobligasjon pluss to prosent, faller derfor hele grunnlaget for investeringene bort. En investor tar samtidig på seg en risiko for å tape en investering. Det faktum at man tar en slik risiko, samtidig som mulig avkastning begrenses, bidrar ytterligere til at investeringsgrunnlaget forsvinner.

Det kan være på sin plass å vise til at statens eget private equity selskap, Argentum, som er blant de største eierne i fondet som eier barnehageselskapet Espira, har hatt en gjennomsnittlig årlig avkastning på over 20 prosent. Det vil si langt over den begrensning som legges i utkastet til ny forskrift. Sagt på en annen måte: *Dersom staten hadde visst at staten kom til å legge begrensninger på utbytte ville staten aldri selv ha investert i barnehagevirksomhet.*

For de private investorene som vil måtte se sine investeringer i barnehagesektoren gå tapt, vil de nye forskriftene og lovendringen medføre at staten fremstår som inkonsekvent.

Kort oppsummert vil Regjeringens næringspolitikk og barnehagepolitikk fremstå slik:

- Staten mener private investeringer i barnehagesektoren er bra, derfor stimulerer staten slike investeringer gjennom tilskuddsordninger som likebehandler offentlige og private.
- Staten mener at private equity investeringer er bra, derfor stimulerer staten private investeringer gjennom det 100 prosent statlig eide selskapet Argentum.
- Men samtidig sier staten at private equity investeringer i barnehager ikke er bra og vil derfor motarbeide slike investeringer.

Espira mener at den norske modellen for barnehager, et politisk kompromiss med likestilling mellom offentlige og private i kombinasjon med offentlige krav, har vært en vellykket modell.

Den har utløst privat initiativ og sørget for fullbarnehagedekning, og samtidig sørget for høy kvalitet og begrenset foreldrebetaling.

Espira og Espiras eiere mener at de erfaringer vi har gjort oss i Norge kan anvendes i andre land også. Den norske modellen kan således legge grunnlag for en eksportnæring knyttet til omsorg. Espira vil i denne sammenheng vise til at Tyskland i den nærmeste fremtid skal bygge og drive barnehageplasser for 1 million barn. Espira vil gjerne ta med den norske erfaringen og kompetansen til andre land.

Utkastet til forskrift bryter med *de økonomiske rammer* som Espiras eiere har basert sine investeringsbeslutninger på, og betyr i praksis avvikling av hele virksomheten i den form den eksisterer i dag.

4. Konsekvenser av forskriftens forslag til utbyttebegrensninger

Forslaget vil gi umiddelbare virkninger for barn og ansatte. Det vil bli stopp i alle planer om nye barnehageplasser og oppgraderinger, stopp i alle planer om kvalitetsheving og kompetanseheving og starten på avvikling/overdragelse av eksisterende barnehager.

Finansiering av investeringer i barnehager, og investeringer i all annen virksomhet, baserer seg oftest på at investorene stiller med egenkapital og at bankene stiller med fremmedkapital. Investorenes egenkapital er eierandelene i barnehagene. Begrensninger av utbytte betyr at selskapsverdiene må nedskrives, det vil si at investorenes egenkapital reduseres. Reduksjonen i egenkapital betyr at premissene for bankenes finansiering faller bort, og det kan bety at lånebetingelsene brytes. Investorene vil da måtte avskrive egenkapitalen som vil være tapt og banken vil da prøve å realisere gjestående verdier slik at de kan få dekning for sine lån.

I høringsnotatet heter det:

"Forslaget kan gi strukturelle endringer på lang sikt, ved at bestemmelsene kan redusere interessen for å etablere nye ikke-kommunale barnehager og at kommunene eventuelt selv må etablere barnehageplasser. På kort sikt antar departementet at innstrammingen ikke vil ha effekter på barnehagestrukturen"

Espira mener dette er feil. Forslaget vil gi effekter også på kort sikt med umiddelbare virkninger for barn og ansatte. I private barnehageselskaper hvor verdiene nedskrives, slik det er beskrevet over, vil konsekvensene bli:

- Stopp i alle planer om nye barnehageplasser
- Stopp i alle planer om oppgradering og kvalitetsheving
- Stopp i alle iverksatte og planlagte tiltak om kompetanseheving for ansatte
- Starter avvikling/overdragelse av eksisterende barnehager

Det er også grunn til å påpeke at forslaget om utbyttebegrensning og forslaget om regulering av uttaket av verdier ved salg eller opphør er to sider av samme sak. Begge forslagene vil rive bort grunnen for en rekke av de gründere som har vært motorer i barnehageutbyggingen i Norge. Utbyttebegrensninger gjør at de profesjonelle og seriøse eierne vil forsvinne, og at

barnehagegründere som ønsker å selge sin virksomhet, for eksempel ved pensjonsalder, ikke lenger vil ha noen kjøpere. Forslaget, som medfører at gründerne må gi fra seg livsverket når de trekker seg, vil av mange bli oppfattet som at de må gi fra seg pensjonen når de pensjonerer seg.

Derfor vil både utbyttebegrensning og regulering av uttak av verdier ved opphør eller salg, slik departementet foreslår, ha dyptgående og negative konsekvenser for barnehagesektoren og de personene som har lagt ned mye arbeid i å nå full barnehagedekning i Norge.

Forslagene betyr i praksis avvikling av hele virksomheten i den form den eksisterer i dag, og vil skape betydelig uro blant ansatte og hos foreldre. Det vil redusere både kvaliteten og kvantiteten innenfor barnehagetilbudet i Norge i dag.

5. Forslag til alternative løsninger

Dersom hensikten er barnas beste og de ansattes rettigheter, mener Espira at et mer presist virkemiddel enn utbyttebegrensning er å sette kvalitetskrav til barnehager før eierne kan ta utbytte.

Espira har forståelse for at staten ønsker å kvalitetssikre de offentlige midler som gis til både kommunale og private barnehager. Også dagens regelverk har følgende begrensninger i utbytte. Det heter:

Kommunen kan redusere tilskuddet fra kommunen dersom barnehagen har vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager og eier av barnehagen budsjetterer med urimelig utbytte eller godtgjørelse for egen eller nærstående arbeidsinnsats i barnehagen, jf. forskriften § 4.

Bestemmelsen har i liten eller ingen grad vært tatt i bruk. Etter det Espira kjenner til er det ikke foretatt analyser av hvorfor bestemmelsen ikke er anvendt i større grad. Det er heller ikke vurdert om dagens regelverk ville hatt effekt dersom regelverket hadde vært anvendt i større grad. Det naturlige ville være at kommunene som tilsynsmyndighet i større grad tar i bruk de virkemidler som barnehageloven gir kommunene før det foreslås nye regelendringer.

Formålet med ny § 14a, er at «midlene skal komme barna til gode». I svar på skriftlig spørsmål fra Michael Tetzschner til Stortinget 25.06.2010 skriver kunnskapsminister Kristin Halvorsen:

Private aktører står for en stor del av barnehagetilbudet, og det er nødvendig å sikre at disse får rimelige vilkår, som gjør at de kan fortsette driften. Samtidig er det også nødvendig å sikre at de offentlige tilskuddene og foreldrebetalingen faktisk blir brukt til å gi et godt barnehagetilbud

Dersom hensikten er at "midlene skal komme barna til gode", og å sikre et "godt barnehagetilbud", mener Espira at et mer presist virkemiddel er å sette tydelige kvalitetskrav til barnehager og krav til de ansattes rettigheter før eierne kan ta utbytte.

Den politiske hensikten med både gjeldene regulering og forslag til nye reguleringer, må være at private eiere ikke tar ut utbytte av barnehager på bekostning av kvalitet eller ansattes faglige rettigheter. Hensikten kan ikke være å rive grunnen under barnehager som faktisk satser på kvalitet og de ansatte.

Dersom staten har ønske om høyere kvalitetskrav eller større presisjon i regelverket, vil det mest effektive være å fastsette normer og regler som må oppfylles før utbytte kan utbetales. Espira mener derfor at beste kvalitet bør være en forutsetning for at selskaper skal kunne utbetale utbytte til sine eiere. Det kan være kvalitetskrav knyttet til:

- Arealnorm
- Krav til bygg og lekeområde ute
- Pedagognorm
- Årsplaner
- Driftsplaner
- Plan for etter- og videreutdanning

Espira mener at det naturlige for departementet derfor burde være å vurdere om det er behov for strengere kvalitetskrav enn det som dagens regelverk gir anledning til, før eierne kan ta ut utbytte.

Espira er også tilhenger av at foreldre og offentligheten sikres innsyn i barnehagesektoren ved at det gjennomføres brukerundersøkelser som gjøres tilgjengelige for allmennheten. De barnehager som får dårlig tilbakemelding er det naturlig at departementet initierer tilsyn i. Tilsynsmyndigheten kan for eksempel innføre begrensninger i utbytte dersom brukerundersøkelser og kvalitet ikke er tilfredsstillende.

Espira mener også at myndighetene kan be om at barnehager må dokumentere at de har lønns- og pensjonsordninger på linje med de mest vanlige betingelser i sektoren, før de kan utbetale utbytte. Dette kan være vilkårene til PBL og HSH.

Espira vil til slutt vise til at mange land har kvalitetskrav til barnehager som mottar offentlig støtte. Espira har imidlertid ikke funnet noen land som har utbyttebegrensninger. Departementet skriver selv i sitt høringsnotat at verken Sverige eller Danmark har utbytteregulering.

Kunnskapsministeren opplyste i første møte i Nasjonalt barnehageforum, 15. juni i år, at det vil bli en full gjennomgang av barnehageloven. Det er i den sammenheng opprettet et offentlig utvalg og utvalget skal avgi sin innstilling høsten 2011.

Espira ber om at behovet for ny lovgivning vurderes av utvalget. Dette vil gi en betryggende demokratisk behandling for både barnehagene, kommunene og for sentrale myndigheter.