

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



Bodø, 28. juli 2010

Høringsuttalelse – forslag til nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

Det vises til departementets brev av 19. april 2010, vedrørende forslag om nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager. Forslaget er todelt:

- ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd
- ny § 14a i barnehageloven om krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, samt ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) representerer mer enn 2.180 private barnehager. PBL redegjør i dette høringssvaret for våre synspunkter på departementets forslag.

De to delene av departementets høringsforslag er to ulike forslag som etter PBLs mening må behandles hver for seg. PBL leverer derfor to særskilte høringssvar til Kunnskapsdepartementet.

Linda D. Øygarden /s/
Styreleder

Arild M. Olsen /s/
Adm.dir.

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



Bodø, 28. juli 2010

Høringsuttalelse - ny forskrift om likeverdig behandling av barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd

1. Innledning

Helt innledningsvis vil vi berømme den gode dialogen som har vært mellom Kunnskapsdepartementet og PBL, samt mellom departementet og andre aktører i sektoren, i prosessen forut for forslaget om ny forskrift om likeverdig behandling. PBL mener dette samarbeidet er et bra utgangspunkt for et fremtidig godt system for alle parter.

PBL og PBL-A skal, til beste for barn, foreldre/foresatte, ansatte, eiere og samfunnet for øvrig, bidra til å øke kvaliteten og verdiskapningen i medlemsbarnehagene.

PBL er opptatt av reell økonomisk likebehandling, høy kvalitet i barnehager og at offentlige midler skal benyttes på en slik måte at samfunnet kan være stolte av bruken. PBL er opptatt av at intensjonene i Stortingets vedtak fra juni 2009 blir ivaretatt. 100 prosent reell økonomisk likeverdig behandling er en forutsetning for likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager.

Når det er i den enkelte barnehages, barnehageeiers og samfunnets interesse at midlene brukes til beste for barn, kan den gode kvaliteten, innovasjonen, utviklingen og det unike mangfoldet i norsk barnehagesektor videreføres.

Uten et system som ivaretar dette, vil den gode kvaliteten og mangfoldet i norsk barnehagesektor settes under et utålelig press. Et nytt finansieringssystem må derfor ikke under noen omstendigheter bidra til å hule ut bestemmelsen om likeverdig behandling. Dagens system er komplisert, bidrar til unødvendig byråkrati og kan derfor ikke sies å være kostnadseffektivt.

Forslaget til nytt finansieringssystem støtter etter PBLs syn **ikke** disse målene. Forslaget er heller ikke et enklere og mindre byråkratisk system, noe en samlet barnehagesektor har etterspurt. Forslaget ivaretar heller ikke en best mulig utnyttelse av de økonomiske ressursene.

Hovedutfordringen med forslaget er at det åpnes opp for langt større skjønnsutøvelse og unntaksbestemmelser enn ønskelig og nødvendig. PBL er generelt kritisk til alle typer unntaksbestemmelser, som i seg selv vil være grunnlag for klagesaker til fylkesmennene. På hvert område der det åpnes for lokale vurderinger og lokalt skjønn i den enkelte kommune, må sektoren være forberedt på ressurskrevende kamper og omkamper. Det viser alle erfaringene med dagens system.

2. Kommentarer til departementets forslag

§ 2. Definisjoner

d) Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift kan holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget.

PBL er svært ubekvem med denne type særbestemmelser. Med slike uheldige særbestemmelser er PBL redd det ikke vil bli ro rundt finansieringen av sektoren.

PBL mener det nye finansieringssystemet bør åpne for færrest mulig unntaksbestemmelser, fordi disse ikke bidrar til effektiv penge- og ressursbruk. Det er et faktum at særbestemmelser vil tolkes forskjellig i ulike kommuner. Man vil derfor få ulike vurderinger og ulik praksis, noe som kan svekke tilliten til finansieringssystemet.

Dersom det likevel skulle vise seg å være støtte for en slik bestemmelse, er PBL av den oppfatning at særbestemmelsen må gjelde for både private og kommunale barnehager. Altså at også private barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift kan finansieres særskilt. Dog ikke uten at man har klare presiseringer og kriterier med hensyn til hva som skal anses å være «særskilt høye kostnader» og at det er gyldige grunner som ligger til grunn for avvikende kostnadsnivå. Det bør i tillegg vurderes om ikke også barnehager, både kommunale og private, med særskilt lave kostnader må behandles separat i tilskuddssammenheng.

Særskilt behandling av barnehager som ligger i begge ytterkantene vil skape større forståelse for særbestemmelsen, samt bidra til å styrke likebehandlingen i samsvar med intensjonen. Risikoen ligger i at forskjellige tolkninger av særbestemmelsen pulveriserer hele systemet – ved at et flertall av barnehagene finansieres i henhold til særbestemmelser, mens et fåtall barnehager behandles gjennom ordinære rutiner.

For at en slik bestemmelse skal fungere, foreslår PBL at man er nøye med å definere hva som er basistilbudet i barnehagedrift og hvilke kostnadselementer som hører inn under denne definisjonen. I den forbindelse vil det være naturlig og presisere hvilke prinsipper som skal legges til grunn når det gjelder prissetting av bruk av barnehagelokalene. For at bestemmelsen skal fungere i henhold til intensjonen, og for at den skal ivareta og sørge for likeverdig behandling, må det også klargjøres tydelig hvilket kostnadsnivå som kan defineres som «særskilt høyt».

PBL foreslår, for at dette skal være en god bestemmelse som de private aktørene kan ha tillitt til, at man også pålegger kommunene å holde kommunale barnehager med særskilt lave kostnader utenfor beregningsgrunnlaget.

PBL foreslår at kommunale og private barnehager der kostnadene til ordinær drift avviker med 30 prosent eller mer av kommunalt gjennomsnitt, defineres som «særskilt høye/lave kostnader». Disse kan således holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget (kommunale) eller finansieres særskilt (private).

For at dette skal bli en god bestemmelse, må det også klargjøres kriterier og avgrensninger når det gjelder årsaker til avvikende kostnadsnivå og hvilke barnehager som vil omfattes av særbestemmelsen. Slik PBL ser det må det klargjøres at:

- Barnehagen må ha en kostnad per relevant enhet som minst overstiger snittet i den aktuelle kommunen med 30 % og samtidig overstiger landsgjennomsnittet med en tilsvarende prosentsats.

- Kommunen har en plikt til å tilby aktuelle barnehager til private drivere, før de kan holdes utenfor beregningsgrunnlaget. I den grad en privat aktør kan tilby en "rimeligere" drift plikter kommunen å overlate driften til denne på de tilbudte betingelser.
- Det bør gjøres en regelmessig, helst årlige vurderinger av kostnadssituasjonen i hver enkelt barnehage som av ovenstående er holdt utenfor beregningsgrunnlaget. Altså bør det ikke være noen «automatikk» i at slike barnehager kan holdes utenfor.
- Kostbare distriktsbarnehager som faller inn under definisjonen «særskilt høye kostnader» kan holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget dersom kostnadsnivået skyldes lav kapasitetsutnyttelse som følge av manglende tilgang på barn/brukere. Det bør gjøres årlige vurderinger av kostnadssituasjonen i hver enkelt distriktsbarnehage. Altså bør det ikke være noen «automatikk» i at distriktsbarnehager kan holdes utenfor.
- Kostbare sentrumsbarnehager som faller inn under definisjonen «særskilt høye kostnader» bør bare kunne holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget dersom kostnadsnivået skyldes høy tomtekostnad. Det bør imidlertid gjøres årlige vurderinger av hvert enkelt tilfelle.

For at bestemmelsen skal fungere, må det for øvrig legges opp til et system hvor hvert enkelt tilfelle gir selvstendig klagegrunnlag. Det vil si at private barnehager kan påklage kommunens avgjørelse om særbehandling av enkeltbarnehager. Både i tilfeller hvor det gjelder kommunale barnehager med «særskilt høye/lave kostnader» og i tilfeller hvor det gjelder private barnehager med «særskilt høye/lave kostnader».

For at en slik bestemmelse skal fungere, er det helt nødvendig at man er nøye med å definere hva som er basistilbudet i barnehagedrift og hvilke kostnadselementer som hører inn under denne definisjonen. Erfaringer med dagens system viser at det allerede er betydelige kostnadsposter som fort kan falle utenfor, alt avhengig av kommunenes organisering og rapporteringsstruktur. Byggrelaterte kostnader (utenom kostnader til kapital) er et godt eksempel på en betydelig utgiftspost som håndteres meget ulikt fra kommune til kommune. Videre er det flere kommuner som opererer med "spesialtilbud", "forsterkede avdelinger", "opplærings- og opptreningstilbud" som fort kan falle utenom begrepet "basistilbud" eller "ordinær drift". Da snakker vi ikke om kostnader som i dag åpenbart faller innefor funksjon 211, men kostnader som kommunen beslutter er "felles satsingsområder" og "generell styrking av barnehagesatsingen" i kommunen etc.

I forlengelsen av dette må det også lages klare kjøreregler for hvilke tjenester/funksjoner kommunen kan innordne under sine felleskostnader, all den tid påslaget for indirekte kostnader ikke lengre tar utgangspunkt i kommunes faktiske forbruk av denne type tjenester.

Vi registrerer også at departementet foreslår å videreføre bestemmelsene som omhandler indirekte økonomisk støtte til drift (ref side 24, annet avsnitt). Her benyttes det et begrep som heter "markedsleie". Dette er et begrep departementet etter vår oppfatning må innta og avklare i sine definisjoner. Eventuelt definere nærmere i sammenheng med den foreslåtte veilederen for håndtering og beregning av kapitalkostnader (jmf side s 28, punkt 6.6.2.4).

Begrepet kostnader til ordinær drift inneholder i følge definisjonen i § 2 også kapitalkostnader og administrasjonskostnader. Dermed kan det se ut for at kommuner med dyre bygg og derav høye kapitalkostnader skal ha anledning til å holde hele barnehagen utenfor sitt beregningsgrunnlag i forbindelse med tilskudd til drift (jmf § 5). Det virker lite likeverdig og kan om mulig bero på en feiltolkning eller bruk av feil kostnadsbegrep. Det synes mer rimelig at det kun er barnehager med høye driftskostnader til basistilbud som eventuelt skal kunne holdes utenfor beregningen av driftstilskuddet. I og med at det uansett skal beregnes et særskilt tilskudd til kapital virker det ulogisk å blande sammen disse postene for å vurdere hvorvidt en barnehage skal kunne holdes utenfor de respektive beregningsgrunnlagene. Her må departementet se nøyere på definisjonen og utformingen av teksten. For øvrig mener vi at anledningen til å holde barnehager med høye

kapitalkostnader utenfor beregningsgrunnlaget uansett vil være overflødig og forfeilet, jf. våre kommentarer.

§ 4. Kommunens ansvar

Inntil full likeverdig behandling er innført, skal barnehager gis det beste av enten 88 prosent, jf. tredje ledd, eller videreføring av samme andel av det gjennomsnittlige offentlige tilskuddet til tilsvarende kommunale barnehager som året før.

PBL tolker «videreføring av samme andel av det gjennomsnittlige offentlige tilskuddet til tilsvarende kommunale barnehager» på følgende måte: Dersom en privat barnehage i henhold til kostnadsdekningsprinsippet mottar et kommunalt driftstilskudd som sikrer at barnehagen har 91 prosent offentlig finansiering sammenlignet med tilsvarende kommunale barnehager i 2010, så skal barnehagen også ha et driftstilskudd som sikrer 91 prosent offentlig finansiering sammenlignet med tilsvarende kommunale i 2011. Dette dersom det gir høyere offentlig tilskudd enn hva minimumssatsen for 2011 tilsier.

En slik praksis i overgangsperioden sikrer at barnehagene som over år har mottatt lavest offentlig finansiering, det vil si private barnehager som har fått utmålt kommunalt tilskudd i henhold til minimumsregelen om 85 prosent offentlig finansiering, sikres mer likeverdig behandling. Samtidig ivaretas private barnehager som er finansiert i henhold til kostnadsdekningsprinsippet.

Dette betyr at opptrappingen til 100 prosent likeverdig behandling og de foreslåtte overgangsreglene først og fremst kommer de barnehagene som fra før av har lavest offentlig finansiering til gode. Dette er et godt forslag til overgangsregel og følgelig et forslag som PBL støtter.

Unntaksbestemmelsen om at kommunene kan holde kommunale barnehager med særskilt høye kostnader utenfor beregningsgrunnlaget i overgangsperioden, kan imidlertid ikke PBL uten videre støtte. En slik unntaksbestemmelse vil kreve klare avgrensninger og presiseringer. Se PBLs vurderinger knyttet til § 2 for nærmere detaljer.

§ 5. Tilskudd til drift

Kommunen skal gi tilskudd til drift i godkjente ikke-kommunale barnehager ut fra gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader i tilsvarende kommunale barnehager.

PBL støtter departementets forslag om at kommunene skal ta utgangspunkt i budsjetterte kostnader i de kommunale barnehagene ved utmåling av offentlig tilskudd til private barnehager, samt at tilskuddssatsene skal synliggjøres i tilknytning til kommunenes årsbudsjett.

En slik omlegging vil være en stor forbedring for private barnehager, ikke minst når det gjelder forutsigbarhet. Forslaget retter opp et forhold som har vært trukket frem som en vesentlig svakhet ved dagens finansieringssystem. Det er imidlertid viktig at det er realisme bak budsjettstørrelsene, samt at alle viktige kostnadselementer er medtatt i driftsbudsjettene til de kommunale barnehagene. Av den grunn må det legges opp til nye rutiner hvor kommunene også må inkludere avskrivninger i budsjettene.

Som en ekstra sikkerhetskontroll, både for kommunen selv og for de private barnehagene, foreslår PBL at kommunene pålegges, i utmålingsgrunnlaget, å sidestille budsjett for kommende år med foregående års driftsregnskap. Slik vil kommunene kunne forsikre seg om at alle relevante

kostnadselementer er tatt med. Samtidig vil det kunne være med å betrygge de private barnehagene om at det ligger realisme bak tallene i budsjettet.

PBL støtter departementets forslag om at forholdstall for finansiering av henholdsvis små og store barn skal fastsettes av departementet. PBL mener at barnehagesektoren vil være tjent med minst mulig kilder til vridning. I verste fall vil gale forholdstall medføre overetablering av småbarnsplasser og underetablering av storbarnsplasser, noe som vil være uheldig både for barnehagene og for samfunnet for øvrig.

§ 6. Tilskudd til kapital

Kommunen skal gi tilskudd til kapitalkostnader i godkjente ikke-kommunale barnehager. (...)

Slik PBL ser det, vil det være svakheter knyttet til begge de foreslåtte modellene.

Kunnskapsdepartementets alternativ a) har minst ulemper, da vi mener det vil være den ordning som er mest i henhold til intensjonene i Stortingets vedtak fra juni 2009, om reell økonomisk likeverdig behandling.

Et system hvor kapitaltilskuddet bygger på gjennomsnittlige kapitalkostnader i kommunale barnehager kan gi likviditetsmessige utfordringer for en lang rekke private barnehager. Behovet for nye barnehageplasser det siste tiåret har resultert i en storstilt utbygging av barnehagesektoren. I en rekke av landets kommuner er det nye private barnehager som har tilfredstilt kommunens og innbyggernes behov for nye barnehageplasser. Dette betyr at man i en rekke av landets kommuner er i en situasjon der de private barnehagene er av relativt ny dato sammenlignet med de kommunale barnehagene.

Mange av disse nybygde private barnehagene vil av den grunn ha høyere kapitalkostnader og dermed et større tilskuddsbehov enn hva kapitaltilskudd basert på gjennomsnittlige kapitalkostnader i kommunale barnehager vil gi. Relativt nye barnehager vil ut fra et slik utmålingsprinsipp derfor oppleve å bli underfinansiert når en ser isolert på kapitalkostnadene.

Kunnskapsdepartementets alternativ b), hvor det foreslås at kommunen kan benytte nasjonale gjennomsnittlige satser for kapitalkostnader, vil imidlertid også ha svakheter i seg. Alle analyser av kostnadene i barnehagesektoren viser at det er til dels store geografiske variasjoner i kostnadsnivå. Nasjonale gjennomsnittssatser for kapitalkostnader vil være svært lite treffsikkert når det gjelder tilskuddsbehovet i pressområder. Samtidig vil benyttelse av nasjonale gjennomsnittssatser kunne bidra til overfinansiering i andre områder. En slik valgfri ordning som alternativ b) legger opp til vil, slik PBL ser det, legge opp til en ufornuftig bruk av knappe økonomiske ressurser. Mange vil underfinansieres og noen vil overfinansieres.

PBL støtter derfor høringens alternativ a). PBL støtter også departementets krav om at kommunen må dokumentere hvordan satsene er beregnet. PBL mener at alternativ b) kun kan være et alternativ som er åpen for;

- Kommuner som ikke har egne kommunale barnehager.
- Kommuner som ikke har systemer for å synliggjøre reelle kapitalkostnader.

Skal det bygges videre på alternativ b) kan det bare skje under følgende forutsetninger:

- Den nasjonale satsen skal være en minimumssats. Alle kommuner som benytter denne må dokumentere at de ikke har et høyere gjennomsnitt i egne barnehagebygg.

- Når det gjelder departementets forslag til unntaksbestemmelse for kommunale barnehager med særskilt høye kostnader, se PBLs vurderinger knyttet til § 2.

PBL mener det nye finansieringssystemet må legge opp til utmålingsrutiner som sikrer reell økonomisk likeverdig behandling innenfor det enkelte budsjett-/regnskapsår. Dersom man legger opp til at det kun skal være én etterjustering, bør man derfor legge opp til en praksis hvor

etterjusteringen foretas i forbindelse med innsendelse av regnskapsdata til det offentlige i januar/februar påfølgende år.

En slik praksis kan nok i enkelte tilfeller påføre private barnehager likviditetsmessige utfordringer, særlig i forbindelse med lønnsoppgjør hvor private barnehager må ha økonomi til å følge den økonomiske rammen og lønnsutviklingen i kommunale barnehager. Det prinsipielle med reell likeverdig behandling innenfor det enkelte budsjett-/regnskapsår er imidlertid såpass viktig at dersom det kun skal foretas én etterjustering, så mener PBL at etterjusteringen må gjennomføres som en sikringsbestemmelse.

Kommuner der regnskapene over en treårsperiode viser at kostnadene til ordinær drift i de kommunale barnehagene er vesentlige større enn bevilgningene i årsbudsjettene, må øke tilskuddsgrunnlaget til de ikke-kommunale barnehagene tilsvarende.

Forslaget fremstår som svært problematisk for PBL. PBL kan ikke akseptere forslaget slik det ligger.

Det kan ikke være slik at kommuner som velger budsjettoverskridelser skal, over år, tjene på det. Dersom en slik bestemmelse blir gjeldende, kan private barnehager i verste fall oppleve å bli likebehandlet bare hvert fjerde år. Slik forslaget er formulert kan en kommune avlegge barnehageregnskap med merforbruk i flere år på rad uten at kommunen må korrigere tilskuddsatsene til de private barnehagene.

Departementet foreslår at vesentlig netto merforbruk over minst tre år skal korrigeres inn i tilskuddsatsene i påfølgende år, altså i år fire. Det presiseres imidlertid ikke på hvilken måte dette skal korrigeres inn og hvordan de private barnehagene eventuelt skal være sikret reell likeverdig behandling i år fire, fem og seks. En kan for eksempel tenke seg en situasjon hvor en kommune har hatt vesentlig netto merforbruk over tre år. I år fire er kommunen pålagt å utbetale ekstratilskudd til de private barnehagene fordi kommunen ikke har ivaretatt likebehandlingen i siste treårsperiode. Man kan imidlertid komme i en situasjon hvor heller ikke tilskuddsatsene i år fire, eksklusiv ekstratilskuddet, ivaretar likebehandlingen.

PBL mener det er urimelig at private barnehager skal være nødt til å godta tilskuddsatser som ikke ivaretar likebehandling, i verste fall flere år frem i tid, kun for eventuelt å avvente og se hvordan kommunens forbruk i kommende treårsperiode faktisk blir. PBL mener bestemmelsen, i tillegg til å være administrativ komplisert å håndtere for kommunene, ikke vil ivareta likebehandlingen av private barnehager på en god måte.

Både av administrative hensyn overfor kommunene og av hensyn til enkelheten og forutsigbarheten for private barnehager, foreslår PBL derfor at det foretas årlige etterberegninger når regnskapstallene er klare.

Departementet opererer med begrepet «vesentlig netto merforbruk» uten å redegjøre nærmere for hva som ligger i begrepet. Dersom det menes netto for treårsperioden under ett, så betyr det at en kommune som har merforbruk i år en og år to, men et mindreforbruk i år tre som sikrer balanse for perioden sett under ett, ikke trenger å korrigere tilskuddene til de private barnehagene. De private barnehagene vil i et slike tilfeller ha ikke hatt reell likebehandling i år en og år to, men ville vært noe overfinansiert i år tre.

PBL mener det er svært problematisk at man legger opp til et finansieringssystem hvor private barnehager over flere år kan risikere underfinansiering sammenlignet med kommunale barnehager, uten at det umiddelbart rettes opp. Vi kan heller ikke se at det kan være noen

administrativ gevinst for kommunene å skulle legge opp til slik en slik håndtering. Det vil i alle tilfeller være urimelig at dette skal gå ut over barn, ansatte og foreldre i private barnehager.

Likebehandlingen må, slik PBL ser det, gjelde innenfor det enkelte budsjett-/regnskapsår. Det må derfor på plass en sikringsbestemmelse som tvinger kommunene til å etterberegne likebehandlingen hvert år, når endelig regnskap legges frem.

I høringsnotatet skriver departementet at det må vurderes i hvert enkelt tilfelle hvorvidt merforbruket er vesentlig. I vurderingen kan det tas hensyn til merforbrukets størrelse og årsak, og om merforbruket skyldes inntak av barn med spesielle behov osv, heter det.

PBL mener dette er i strid med de innledende bestemmelsene. Dette skal gjelde kostnader til ordinær drift. Da kan ikke størrelse og årsak være grunnlag for vurderinger.

PBL er av den oppfatning at forskriften legger opp til at kostnader til barn med spesielle behov skal behandles særskilt, både i private og offentlige barnehager. Dette kan derfor ikke ha relevans i denne sammenheng.

§ 11. Tilbakebetaling

Barnehageeier som i løpet av året mottar høyere tilskudd enn den har krav på, må enten tilbakebetale et tilsvarende beløp eller få trukket fra beløpet ved senere eller neste års utbetaling av tilskudd.

Dersom barnehageeier mottar høyere tilskudd enn den har krav på fordi barnehagen selv har oppgitt feil opplysninger, er denne reguleringen uproblematisk. Hvis dette også gjelder tilbakebetaling i tilfeller der en kommune har begått feil, gir bestemmelsen klart dårligere vern enn det forvaltningslovens bestemmelser gjør i dag.

PBL legger til grunn at kommunene har tilstrekkelig kompetanse til å håndtere det finansieringsansvaret de nå får ansvaret for, og at det ikke trengs spesialregler for å beskytte kommunene mot egne feil.

Etter PBLs syn bør det ikke være behov for presiseringer utover de som ligger i forvaltningsloven.

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

Bodø, 28. juli 2010

Høringsuttalelse - ny § 14a i barnehageloven, samt ny forskrift om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

1. Innledning

Innledningsvis viser vi til vårt høringssvar til forslaget om ny forskrift om økonomisk likeverdig behandling, hvor vi berømmet en tett og god dialog mellom departementet, KS, kommunene, PBL og andre sentrale aktører i forbindelse med dette forslaget. I forarbeidet til den delen av høringsnotatet som gjelder regulering av uttak av verdier, har det imidlertid ikke vært noen form for dialog i prosessen. PBL beklager dette meget sterkt.

Barnehageavtalen 11. juni 2002 og barnehageforliket 14. juni 2003 var en klar og tydelig invitasjon til private aktører om å engasjere seg i barnehagesektoren. Regjeringen og Stortinget har 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. Alle statsrådene har understreket betydningen av private barnehager, og dette har vært et viktig premiss for private etablerere og seriøse investorer har valgt å etablere seg og investere i barnehagesektoren.

Ikke i noen dokumenter eller uttalelser ble det da eller senere varslet at det kunne komme begrensninger i private barnehagers mulighet til å ta utbytte.

Etter PBLs syn er Kunnskapsdepartementets forslag til ny § 14a med tilhørende forskrift svært vidtrekkende i sin regulering og bryter helt klart med den uttalte politikken.

PBL er genuint opptatt av at våre medlemsbarnehager må ha samfunnets aksept for hvordan barnehagen bruker midler som er tildelt fra det offentlige. Vi har derfor ved flere anledninger kommet med konstruktive innspill i forhold til å forbedre dagens § 4 i forskrift om likeverdig behandling legger opp til. Her er det en kobling mellom et kvalitetskriterium og det offentliges anledning til å begrense uttak av midler ovenfor barnehager som ikke forholder seg til dette. I foreliggende forslag er denne koblingen helt fraværende. Dette er en vridning PBL ikke kan akseptere.

PBL mener videre at forslaget fra departementet fremstår som svært ufullstendig utredet.

Det er derfor vanskelig å se den fulle rekkevidden av alle konsekvensene som regelverket medfører. Vi har vanskelig for å se hvordan bestemmelsene skal la seg gjennomføre i praksis. Dette gjør det igjen umulig å gi noen tilfredsstillende kommentarer til lovforslaget.

PBL har sendt brev til departementet med flere spørsmål om hvordan forslaget til ny § 14a med tilhørende forskrift skal forstås. Vi har ikke fått noe svar på vårt brev, men har vært invitert til uformelle møter med departementet. Den informasjon vi har fått i disse møtene har gitt flere nye spørsmål enn svar og underbygger med all tydelighet mangler i utredningen.

For å belyse noen av de kompliserte problemstillingene som forslaget til ny § 14a reiser, viser vi til utredningen som er innhentet fra førstelektor Espen Skaldehaug og førsteamanuensis Pål Berthling-Hansen ved Handelshøyskolen BI. Utredningen *Kommentarer til Høringsnotat, nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor* er vedlagt som vedlegg 1.

Videre viser PBL til presentasjonen *Entreprenørskap i Norge og entreprenørskap i barnehagesektoren*, en presentasjon av Erlend Bullvåg, førsteamanuensis i entreprenørskap ved Handelshøyskolen i Bodø. Denne er vedlagt som vedlegg 2.

2. Behovet for ny lovregulering

Kunnskapsdepartementet begrunner forslaget til ny § 14a med at **enkelte** barnehageeiere tar ut store verdier fra barnehagedriften. PBL har ikke hatt tilgang til, eller fått seg forelagt, de uheldige eksemplene Kunnskapsdepartementet her viser til. Ut fra PBLs kjennskap til sektoren, må det dreie seg om enkelttilfeller.

Analyser fra barnehagesektoren viser at det ikke tas ut høye utbytter i sektoren som sådan. Først og Høverstad ANS foretok i 2006, 2007 og 2008 analyse av kostnadene i barnehagesektoren. Av disse analysene fremgår følgende:

Utbytte som andel av sum kostnader i barnehagesektoren:

2006: 2,8 prosent

2007: 2,0 prosent

2008: 2,2 prosent

Det er imidlertid viktig å poengtere at disse tallene inkluderer private familiebarnehager, hvor en stor andel av det som defineres som utbytte reelt sett er lønn til eier som jobber i barnehagen.

Ser man kun på de ordinære private barnehager, er de tilsvarende tallene (utbytte som andel av sum kostnader):

2006: 0,8 prosent

2007: 0,6 prosent

2008: 0,7 prosent

På bakgrunn av ovennevnte tallmateriale, blir det enda mer uforståelig at departementet fremmer et forslag til ny § 14a med forskrift som rammer hele sektoren på en så vidtrekkende måte.

Etter PBLs syn vil konkurransen i barnehagesektoren, etter at det er blitt full barnehagedekning, uansett gjøre det umulig å ta ut urimelig høye uttak av verdier fra barnehagene. KS viser til de samme synspunkter i sitt høringssvar (8. avsnitt i høringssvaret fra KS). Disse synspunktene deles også av alle de andre arbeidsgiverorganisasjonene. Vi forventer derfor at våre standpunkt her vektlegges.

Etter PBLs mening har vi i dag et regelverk i barnehageloven med forskrift som har til formål å hindre barnehageeiere å ta ut urimelig høyt utbytte. Forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd, § 4, gir kommunen adgang til å redusere tilskuddene dersom eier budsjetterer med urimelig utbytte. Forutsetningen er at kvaliteten samtidig rammes gjennom vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk, enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehage. PBL mener det er riktig og hensiktsmessig å knytte regulering av uttak av verdier opp mot krav til kvalitet, slik dagens regelverk gjør.

Sammenfatning - § 14a

PBL mener at det **ikke** er behov for en lovendring hva angår uttak av verdier i driftsår. I følge departementet har vi i dag en sovende bestemmelse om utbyttebegrensning. Det vil etter PBLs syn være mer riktig å sørge for at bestemmelsen blir anvendt, eventuelt utbedret i form av klarere kvalitetskrav. Effekten av en bedre håndhevelse av de kvalitetskrav som allerede ligger i barnehageloven, vil medføre en sterk begrensning i muligheten til å ta ut urimelig høyt uttak av verdier.

Videre vil vi påpeke følgende:

- Forslaget fra departementet vitner om en meget begrenset forståelse for bedriftsøkonomisk forsvarlig tenkning.
- Forslaget vil medføre uheldige og sikkert utilsiktede tilpasninger fra flere aktører.
- Forslaget tyder på et totalt fravær av forståelse for hva som er rimelig avkastning i en privat gründers oppfatning og for den saks skyld privat investors oppfatning sett i forhold til engasjement, risiko og ressursinnsats.
- PBL mener at forslaget fra departementet vil svekke kvaliteten i sektoren ved at mange "entreprenører" vil bli skremt vekk og etter hvert miste gløden og interessen for å gjøre det "lille ekstra" som skal til for å hevde seg i konkurransen. Forslaget er således en trussel mot mangfoldet og en videre utvikling av en innovativ sektor.

- Forslaget er også uheldig sett i et likestillingsperspektiv. Vi mener vårt standpunkt er vel dokumentert ved de vurderinger som følger vedlagt dette høringssvaret.
- Bestemmelsene i forslaget vil dessuten ha en kostnadsdrivende effekt. Det vil lønne seg å bruke opp midlene hvert år ettersom akkumulerte verdier kan kreves tilbakeført. Dette er etter vår mening ikke et insitament for god og rasjonell drift, og vil trolig øke kostnadene for samfunnet betydelig.
- En eventuell praktisering av § 14a med tilhørende forskrift vil dessuten medføre betydelige økonomiske og menneskelige ressurser både i kommunene og i de private barnehagene. Disse ressursene kan med fordel heller brukes til å styrke kvaliteten i barnehagene til beste for barn, foreldre/foresatte, ansatte og samfunnet for øvrig.
- Det kan videre synes som om departementets forslag til regulering av uttak av verdier ved opphør eller salg ikke er vurdert opp mot EMK P1-1 «*Protection of property*». PBL stiller i denne sammenheng spørsmål ved lovligheten av hele forslaget.

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.

PBL anbefaler at et eventuelt behov for en gjennomgang av dagens § 14 vurderes av dette utvalget. Dette vil gi en betryggende demokratisk behandling for både barnehagene, kommunene og for sentrale myndigheter.

Kommentarer til ”Høringsnotat, nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor” v/ Espen Skaldehaug og Pål Berthling-Hansen, Handelshøyskolen BI.

Innledning:

Vedlagte kommentarer bygger utelukkende på høringsnotatet. Ingen andre kilder er benyttet. Kommentarene gjelder utelukkende forslagene knyttet til regulering av uttak av verdier i barnehageloven, §14a. Juridiske aspekter knyttet til forslaget om endringer i lov om 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager er i det videre ikke berørt. Undertegnede forbeholder seg retten til å komme med korreksjoner dersom kommentarene i dette notatet blir benyttet i det offentlige rom på en måte som ikke er i overensstemmelse med de faktiske synspunkter.

Kommentarene knyttes opp mot tre punkter:

- A) Likeverdighet og kvalitetsbegrepet
- B) Anvendelse av bedriftsøkonomisk teori
- C) Praktisk gjennomføring/oppfølging

Ad A) Likeverdighet og kvalitetsbegrepet

” Departementet legger til grunn at prinsippet om likeverdig behandling av barnehager innebærer likebehandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager innenfor hver enkelt kommune. Regjeringen har som mål å sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager, jf. St. meld. nr. 41 (2008-2009) Kvalitet i barnehagen. Ny forskrift om likeverdig behandling kan ikke alene sikre dette fullt ut. Mens forskriften skal legge til rette for likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd, skal reglene i barnehageloven og annet regelverk sikre et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet.”

Høringsnotatet legger fornuftig nok til grunn at man ikke kan sette likhetstegn mellom størrelsen på pengeoverføringer og kvalitet. Kvalitetsbegrepet er sammensatt, noe som innebærer at det er vanskelig å definere entydig samt at det er vanskelig å måle. Det er med andre ord ikke utelukkende pengeoverføringenes størrelse, men også i høy grad måten de anvendes på, som vil ha betydning for kvaliteten på barnehagen. Et springende punkt i forslaget til regulering av uttak av verdier i barnehager vil da være hvorvidt endringsforslaget i §14a vil bidra til økt kvalitet eller ikke. For noen eiere av ikke-kommunale barnehager kan muligheten til å tjene penger være et viktig insentiv for å arbeide ekstraordinært hardt til beste for barna i barnehagen. Høringsnotatet synes å legge til grunn at de samlede pengeoverføringer til barnehagene skal benyttes til beste for barna og at dette vil skje i større grad dersom eiernes muligheter til å ta ut penger fra virksomheten begrenses. Dette forutsetter i så fall at ressursbruken forblir like effektiv som tidligere. Det finnes mange eksempler på virksomheter hvor begrensninger medfører ineffektiv bruk av virksomhetens ressurser og følgelig ikke kommer sluttbruker til gode.

Videre kan det tenkes at endringsforslaget i §14a vil føre til at færre personer vil ønske å etablere nye ikke-kommunale barnehager fordi det økonomiske insentivet blir borte. På samme måte kan det tenkes at noen påtenkte utvidelser (utvidelser som i noen tilfeller ville ha medført en mer effektiv bruk av ressursene og muligens bedre kvalitet) ikke blir gjennomført fordi de utelukkende

medfører et merarbeid, og/eller økt risiko, som eierne ikke lenger mener de får tilstrekkelig kompensasjon for.

Det er naturlig at regjeringen ønsker best mulig kvalitet i barnehagene til beste for barna og foreldrene. Hvorvidt dette oppnås gjennom en sterkere begrensning av eiernes muligheter til å tjene penger er diskutabelt.

Ad B) Anvendelse av bedriftsøkonomisk teori

”§ 2. Uttak av verdier i driftsår– rimelig avkastning og rimelig vederlag

Uttak av verdier det enkelte år kan maksimalt utgjøre en avkastning på egenkapitalen tilsvarende ti års statsobligasjonsrente i driftsåret tillagt et påslag på to prosentpoeng. Rentesatsen som framkommer etter denne bestemmelsen, utgjør øvre grense for rimelig avkastning ved overføring av verdier til eierne eller deres nærstående. Markedspris på tilsvarende varer eller tjenester er øvre grense for rimelig vederlag ved transaksjoner med eier eller deres nærstående.

Endringsforslaget legger til grunn at uttak av verdier det enkelte år maksimalt kan utgjøre en fastsatt avkastning på egenkapitalen. Et fundamentalt prinsipp i bedriftsøkonomisk logikk er at avkastningen skal reflektere relevant risiko. I dette tilfellet er risikopåslaget for eierne satt til 2% p.a.¹⁾ Med risiko menes konsekvens og sannsynlighet for et økonomisk tap (ser bort fra andre ikke-økonomiske effekter som eksempelvis tap av anseelse), eksempelvis tap knyttet til innskutt egenkapital, ekstern sikkerhetsstillelse (kausjonsansvar) og kreditor krav ved opphør²⁾. Forslagets hensikt er å forhindre urimelig avkastning og urimelig vederlag. Forslaget er problematisk i den forstand at det vil være vanskelig å gjennomføre på en entydig og ”rettferdig” måte. La oss se på to aktuelle problemstillinger:

- i) Fastsettelse av avkastningskrav
 - ii) Bestemmelse av kapitalgrunnlag (avkastningsgrunnlag)
-
- i) Avkastningskravet bør fastsettes i lys av den risikoen eierne påføres. Dette vil variere sterkt fra situasjons til situasjon, og et fast risikopåslag på 2% vil ikke reflektere denne variasjonen. Det er også tvilsomt om et 2% gjennomsnitt er riktig.
 - ii) Kapitalgrunnlaget er meget vanskelig å fastsette, det være seg i det enkelte driftsår eller ved opphør av virksomheten. Et sentralt moment med endringsforslaget er at eierne ikke skal kunne ta ut en urimelig høy avkastning, og en viktig begrunnelse i den sammenheng er at de tilførte pengene ikke er eiernes. Avhengig av selskapsform og den faktiske situasjon vil det her kunne dukke opp et vell av utfordringer, utfordringer som i stor grad enten kan knyttes opp mot distinksjonen mellom bokførte verdier versus markedsverdier eller i forhold til spørsmålet om hvem som til enhver tid eier kapitalen og tar risikoen.

1) Det bør presiseres om risikopåslaget er før eller etter skatt. Videre bør det fremgå hvorvidt avkastningen beregnes av IB egenkapital, UB egenkapital eller gjennomsnittet av disse.

2) Deler av dette vil avhenge av selskapsform.

Kort om årlig avkastning:

Avkastning i prosent = (Mottatt beløp/Plassert kapital)*100

Eksempel 1:

I en tenkt situasjon hvor mesteparten av den oppbygde egenkapitalen er midler fra kommune, stat og foreldre (eierne har skutt inn minimalt), kan 5-6% årlig avkastning på hele egenkapitalen gi en svært høy avkastning for eierne på den ”lille” kapitalen de har skutt inn.

Eksempel 2:

I en tenkt situasjon hvor store deler av egenkapitalen er skutt inn av eierne selv og markedsverdiene på anleggsmidlene har økt kraftig (med den følge at markedsverdien av egenkapitalen har gått kraftig opp) vil eierne, hvor lovlig avkastning bygger på en rentesats multiplisert med bokført egenkapital, risikere å oppnå en lavere avkastning enn risikofri rente på tross av at de kan ha påført seg høy risiko selv.

Som eksemplene viser har forskjellene mellom bokførte verdier og markedsverdier (skjulte reserver/tap) og eieforholdet til kapitalen stor betydning for hvor stor avkastning eier faktisk oppnår.

Kort om uttak av verdier ved opphør eller salg:

§ 3. Uttak av verdier ved opphør eller salg

Dersom barnehagedriften opphører, kan kommunen kreve verdier bygget opp ved offentlige tilskudd og foreldrebetalingen tilbakeført. Tillatt uttak etter § 2 som er tilbakeholdt i virksomheten, skal trekkes fra kommunens tilbakeføringskrav.”

Formuleringen i endringsforslaget kan forstås dit hen at kommunen kan kreve verdier som har blitt bygget opp gjennom virksomhetens levetid. I praksis får dette den konsekvens at eierne ikke nødvendigvis eier egenkapitalen, noe som er et brudd med normal regnskapsforståelse. Formuleringen ”verdier bygget opp ved offentlige tilskudd og foreldrebetaling” er vag og sier intet om hvordan dette i praksis er tenkt gjennomført. Kan kommunen inndra alle oppbygde verdier utover bokførte verdier og tillatte uttak?

Dersom bokført egenkapital, og for den del markedsverdien av egenkapitalen, i en tenkt situasjon først og fremst har økt kraftig som følge av at eierne (eller pårørende) har nedlagt en unormal stor arbeidsmengde, da er det kanskje ikke urimelig om eierne sitter igjen med store deler av denne verdioppbyggingen ved et eventuelt opphør/salg?

Dersom man i prinsippet aksepterer at eierne ikke eier egenkapitalen fordi deler av denne er finansiert av det offentlige og foreldrene, da sier man samtidig at alle de tre involverte partene, eierne (som i ulik grad investerer kapital, kunnskap og innsats), det offentlige (stat og kommune) samt foreldrene, kan ha berettigede krav på verdien av egenkapitalen i selskapet. Det å ved opphør/salg fordele

markedsverdien av egenkapitalen rettferdig mellom disse partene synes å være tilnærmet umulig. Dersom det er slik at man mener det er urettferdig at eierne skal sitte igjen med en eventuell høy markedsverdi på egenkapitalen (eksempelvis som følge av at anleggsmidlenes verdi har økt kraftig), hvorfor er det i så fall bare kommunen som skal få tilbake penger? Hvorfor ikke foreldrene? Hvilken eller hvilke parter er det som sitter med risikoen så lenge virksomheten driftes? Bør ikke eventuelle skjulte verdier fordeles i lys av dette, eller mener man at i eierne uansett har fått det de har krav på gjennom avkastningen på en 10-årig statsobligasjon påplussset 2 prosentpoeng?

Ad C) Praktisk gjennomføring/ oppfølging

Barnehagen skal til enhver tid ha nødvendig og tilstrekkelig dokumentasjon på alle transaksjoner som gjelder den driften som er godkjent etter barnehageloven. Dokumentasjonen skal vise om transaksjoner som nevnt i barnehageloven § 14a bokstav a og bokstav b oppfyller kravene til rimelig avkastning og rimelig vederlag.

Barnehageeier er ansvarlig for at barnehagen har tilstrekkelig dokumentasjon til at barnehageloven § 14a og denne forskriften er fulgt opp.

Endringsforslaget i §14a vil påføre barnehagene et merarbeid i forhold til å kunne dokumentere alle relevante transaksjoner. Et slikt dokumentasjonskrav vil innebære behov for økt kompetanse samt et administrativt merarbeid som vil kreve en vridning i bruken av menneskelige ressurser, en vridning som ikke nødvendigvis styrker barnehagens kvalitet sett med barnas/foreldrenes øyne.

Kommunen kan til enhver tid kontrollere at barnehagen bruker offentlige tilskudd og foreldrebetalingen i samsvar med barnehageloven § 14a og denne forskriften. Offentlige tilskudd og foreldrebetaling brukt i strid med lovparagrafen og denne forskriften kan kommunen kreve tilbake, rentekompensasjon inkludert

Endringsforslaget medfører at kommunene pålegges å kontrollere at de nye reglene følges og at eventuell tilbakebetaling gjennomføres. Forslaget vil følgelig medføre økt kompetansebehov og merarbeid ikke bare i barnehagene, men også i kommunene.

Ensartet regeltolkning og praksis i kommunene over hele landet vil kunne bli et problem. Hvem kontrollerer kontrolløren?

Departementet er kjent med at enkelte barnehageeiere tar ut store verdier fra barnehagedriften.

Departementet vurderer derfor å innføre regulering av uttak av verdier. Departementet ber eksplisitt om høringsinstansenes syn på behovet for regulering av uttak av verdier, samt forslag til regulering

I høringsnotatet fremkommer at enkelte barnehageeiere tar ut store verdier, men det fremkommer ikke hvor store beløp det er snakk om. Rettferdighet er viktig, og slik sett kan det tenkes at de foreslåtte endringsforslagene er påkrevet, men det er også viktig å stille spørsmål med om kontrollkostnadene i dette tilfellet kan tenkes å bli for høye i forhold til nytteverdien.

Espen Skaldehaug

Pål Berthling-Hansen

Handelshøyskolen BI

Handelshøyskolen BI

Vi har i dette notatet konsentrert oss om opparbeidelse av verdier og starter med en kort og generell gjennomgang av hvordan økonomer fastsetter verdier av selskap. Poenget med denne innledningen er å få frem den store forskjellen mellom bokførte verdier basert på historiske transaksjoner (ser i all hovedsak bakover i tid) og markedsverdiestimer (en tilnærming til selskapets virkelige verdi) som både bygger på historie og fremtid. Et markedsverdiestimat er sett med en økonoms øyne det som teller fordi estimatet indikerer salgsverdien av virksomheten. Selskapsverdi minus gjeld indikerer deretter hvor mye eier sitter igjen ved et eventuelt salg (ser for enkelhets skyld bort i fra avgifter og andre kostnader i forbindelse med salget). Forskjellen mellom markedsverdier og bokførte verdier er det samme som det vi daglig ser gjennom at børskurser "hopper opp og ned" (markedsverdien av egenkapitalen er lik børskurs multiplisert med antall aksjer), mens egenkapitalen i balansen er konstant inntil periodens resultat overføres (eller at det skjer andre transaksjoner mellom selskapet og eierne).

I utgangspunktet er markedsverdien til hvilken som helst virksomhet en fremforhandlet pris mellom selger og kjøper. En verdivurdering vil med andre ord alltid bli et estimat (hvis da ikke de to partene i utgangspunktet er enige om å ta tallstørrelsen fra verdivurderingen som pris). De eksisterer ulike verdivurderingsmodeller (eksempelvis multipl modeller og direkte verdifastsettelse), men de fleste teoretikere vil nok skjele til en eller annen kontantstrømsmodell av typen:

Verdi selskap =

(1) dagens verdi av fremtidig drift, vanligvis beregnet ved hjelp av nåverdimetoden.

- Her beregnes verdien av fremtidig unormal avkastning, en verdi som typisk kan knyttes opp mot opparbeidet good-will, human capital og ekstraordinær innsats. Et viktig moment her er å utelukkende legge til grunn fri kontantstrøm (free cash flow), noe som innebærer at fremtidige nødvendige investeringer for å opprettholde driften på dagens nivå fjernes fra "overskuddskontantstrømmen". Unormal avkastning innebærer at selskapsverdien øker fordi avkastningen er høyere enn avkastningskravet.

+

(2) dagens verdi av terminalverdien (salgsverdien av selskapet på et fremtidig tidspunkt)

- Kun relevant dersom kontantstrømmen under punkt (1) er avgrenset til en avgrenset tidsperiode (eksempelvis frem til pensjonsaldertidspunktet).

+

(3) dagens verdi av ulike eiendeler som ikke er en del av driften, verken i dag eller i fremtiden.

- Verdien tillegges bare dersom den ikke inngår i terminalverdiregningen under punkt (2) (unngå dobbelt beregning av verdien). Verdier som ikke er en del av driften er eiendeler som kan selges i dag uten at det får konsekvenser for den videre drift.

Enkel forklaring til modellen:

Tenk deg at du skal kjøpe ut fiskebåten og kystfiskekvoten til en gammel fisker. Du betaler for båten og du betaler for forventet fortjeneste i uoverskuelig fremtid (eller frem til du selv selger båten og kvoten, det vil si terminalverdien). Verdifastsettelsen av båten og kvoten kan ikke gjøres uavhengig av hverandre da det å tjene penger på kvoten forutsetter at du har en båt. Videre kan det tenkes at båten er

ny i dag, men at det blir nødvendig med økt vedlikehold/rehabilitering etter hvert. Videre må du anta at båten må byttes (ny investering) på et fremtidig tidspunkt, og at du følgelig må sette av nok penger til å drive virksomheten videre på eksisterende nivå. Dagens overskuddskontantstrøm er følgelig ikke nødvendigvis korrekt (ikke lik fri kontantstrøm) som estimat for den tallstørrelsen som bør inngå i nåverdivurderingen. Dersom fiskebåten og kvoten er en del av et selskap hvor også andre verdier inngår (men som ikke er nødvendige for driften), ja da må du betale for disse også.

Ovennevnte verdivurderingsmodell er relevant for flere av problemstillingene som reises i forbindelse med høringsnotatet.

Ad ”Regulering av lønn for arbeid utført av nærstående, sett opp mot kjøp av varer og tjenester helt eksternt”.

- I forslaget heter det at ”*Markedspris på tilsvarende varer eller tjenester er øvre grense for rimelig vederlag ved transaksjoner med eier eller deres nærstående*”. Her er det ikke gitt at markedspris er identisk over hele landet. Dette betyr i så fall at det ikke behøver å bli likhet m.h.t. betaling for denne type varer og tjenester. For øvrig er kontrollmulighetene svært begrensede og vi tror dessverre en slik ordning blir lett å misbruke for de som måtte ønske det.

Ad ”Norges eldste private barnehage har drevet sammenhengende siden 1837. Kan verdier opparbeidet før 2011 isoleres og hvordan kan dette dokumenteres i 2025?”

- Nei, det er meget vanskelig å isolere verdier opparbeidet før 2011. I verdivurderingsmodellen fremkommer at verdien i 2011 både er en funksjon av historie og fremtidig inntjeningsmulighet. Teoretisk sett kan man tenke seg at virksomheten verdivurderes i 2011 og at man deretter tillegger markedsverdivasert rente med tilsvarende risiko i perioden frem til 2025 og benytter dette som dokumentasjon for hvor stor del av verdien i 2025 som ble opparbeidet før 2011, men i praksis er dette tilnærmet umulig. Selv om alle kan enes om selve verdivurderingsmodellen, så viser all erfaring (diverse rettsvister, børsnotering av Telenor, Statoil m.v.) at de som benytter modellen kommer til ulike verdiestimer avhengig av hvilke forutsetninger som legges til grunn.

Ad ”Egeninnsats og manglende lønnsutbetaling fra driften har vært vanlig og en forutsetning for at barnehagene skulle overleve. Finnes det måter å dokumentere dette på nå og i fremtiden?”

- Innsatsen må i så fall dokumenteres ved hjelp av timelister eller lignende. Deretter må den oppføres i balansen som gjeld og føres som kostnad i resultatregnskapet. Dette vil følgelig innebære at underskuddet øker (uten at det får noen likviditetseffekt siden beløpet blir oppført som gjeld) og fremførbart underskudd øker. Noe avhengig av selskapsform finnes det muligens også andre metoder å behandle problemstillingen på. Merk at en uheldig effekt av den nevnte metoden er at virksomheten er at egenkapitalen svekkes (underskuddet går til fradrag av egenkapitalen) og gjelden øker. Soliditeten vil følgelig svekkes regnskapsmessig, som igjen kan få følger får ekstern finansiering gjennom banker.

Espen Skaldehaug og Pål Berthling-Hansen

Handelshøyskolen BI

Entreprenørskap i Norge og entreprenørskap i Barnehagesektoren

Erlend Bullvåg

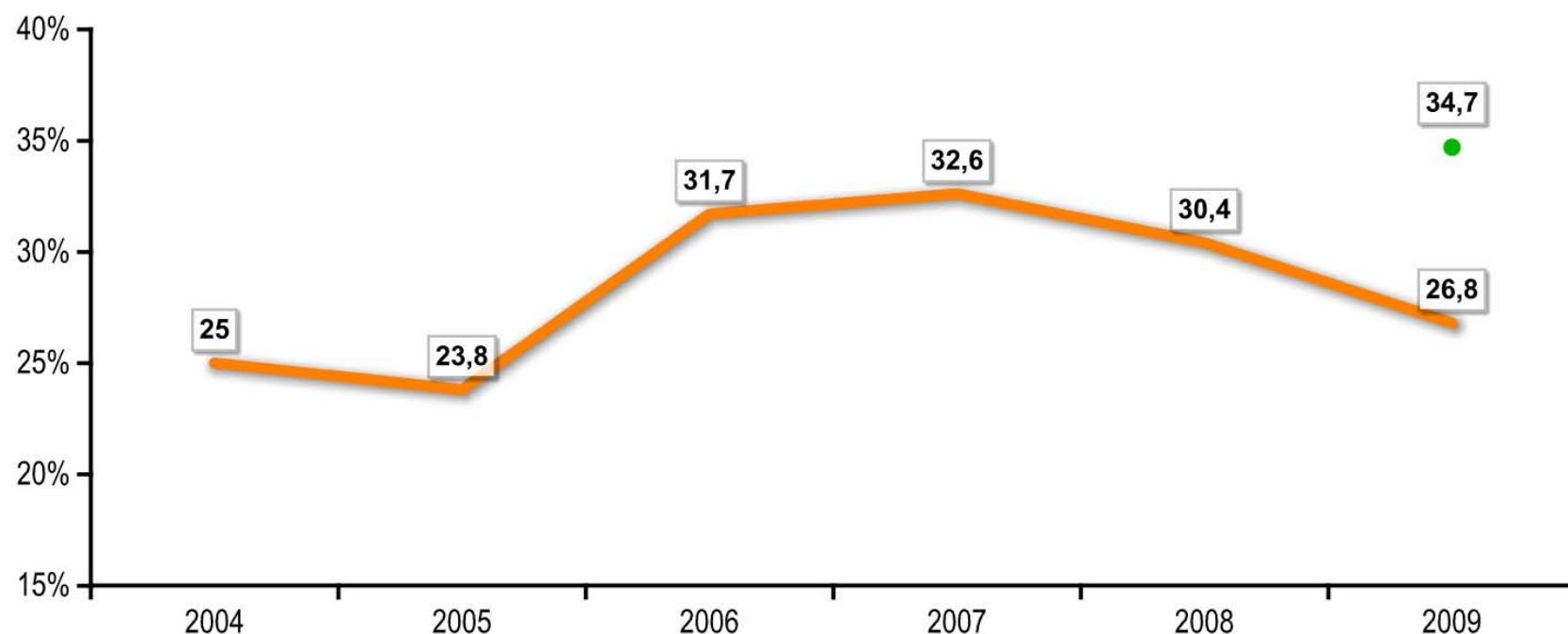
Handelshøgskolen i Bodø



Først, litt om Grunderaktivitet i Norge

- Entreprenørskap – En av landets mest massive utviklingskraft – 250000 deltar,
- Deltakelsen - Stabilt på 8,5 % av befolkningen, ca 250000 er til enhver tid aktive.
- Kvinneandelen faller i 2009 til 26,8%, målsetningen er 40 %, det betyr at 52000 kvinner er aktive
- Barnehagesektoren, utmerker seg med svært høy kvinneandel.
- Kvinner deltar i etableringsteamet i 9 av 10 etableringer
- Kvinner dominerer ledelsen, 60 % er kvinner
- Etableringen er langt større 7 til 20 ansatte, enn landssnittet på 2,3
- Svært stor sysselsettingseffekt.
- Årsak: Kompetanse*behov for omsorg for barn *ønske om økt velstand=vekst i private tilbud

Kvinneandel Grundere i Norge



Nasjonal målsetning er at 4 av 10 gründere er kvinner

Det deltar kvinner i 9 av 10 tema som starter et nytt barnehageselskap

Entreprenørskap i barnehagesektoren?

- 6700 barnehager, 54 % er private.
- 270000 barn går i barnehagen, 125000 går i private barnehager.
- 3780 av barnehagene er 10 år eller yngre
- 2360 av barnehagene er 5 år eller yngre
- Private står bak majoriteten
- Private omsetter for 12 milliarder,
- Lønnsomhet er svak, 2,2 %, 1 av 3 taper penger, 50 % går om lag i 0.
- 69000 årsverk, 33000 hos private tilbydere
- I motsetning til de fleste andre sektorer dominerer kvinnelige entreprenører utviklingen!

Private Barnehager: Stor suksess for kvinnelige grundere

- Suksessoppskrift:
- Tilgang på en stor gruppe barnehagefaglig fagligkvalifiserte kvinner (Kompetanse)*
Tilgang til forretningsmulighet (Økende behov for barnehageplasser og adgang til markedet for Gründere)* behov for økende yrkesdeltakelse i befolkningen =
Etableringer kommer der det er behov, og utløser verdiskapningen i samfunnet

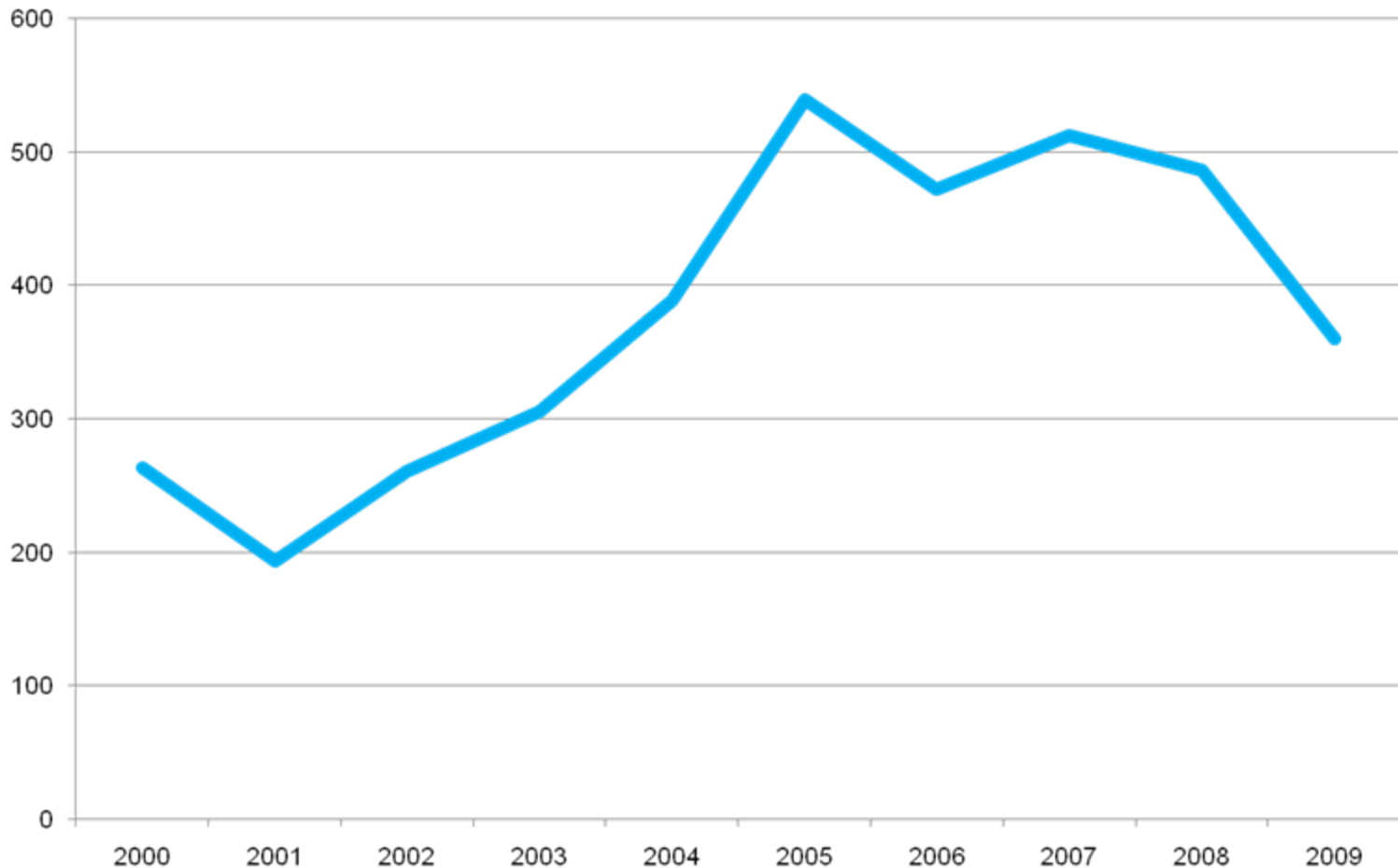


Så skapes det usikkerhet om rammebetingelsene

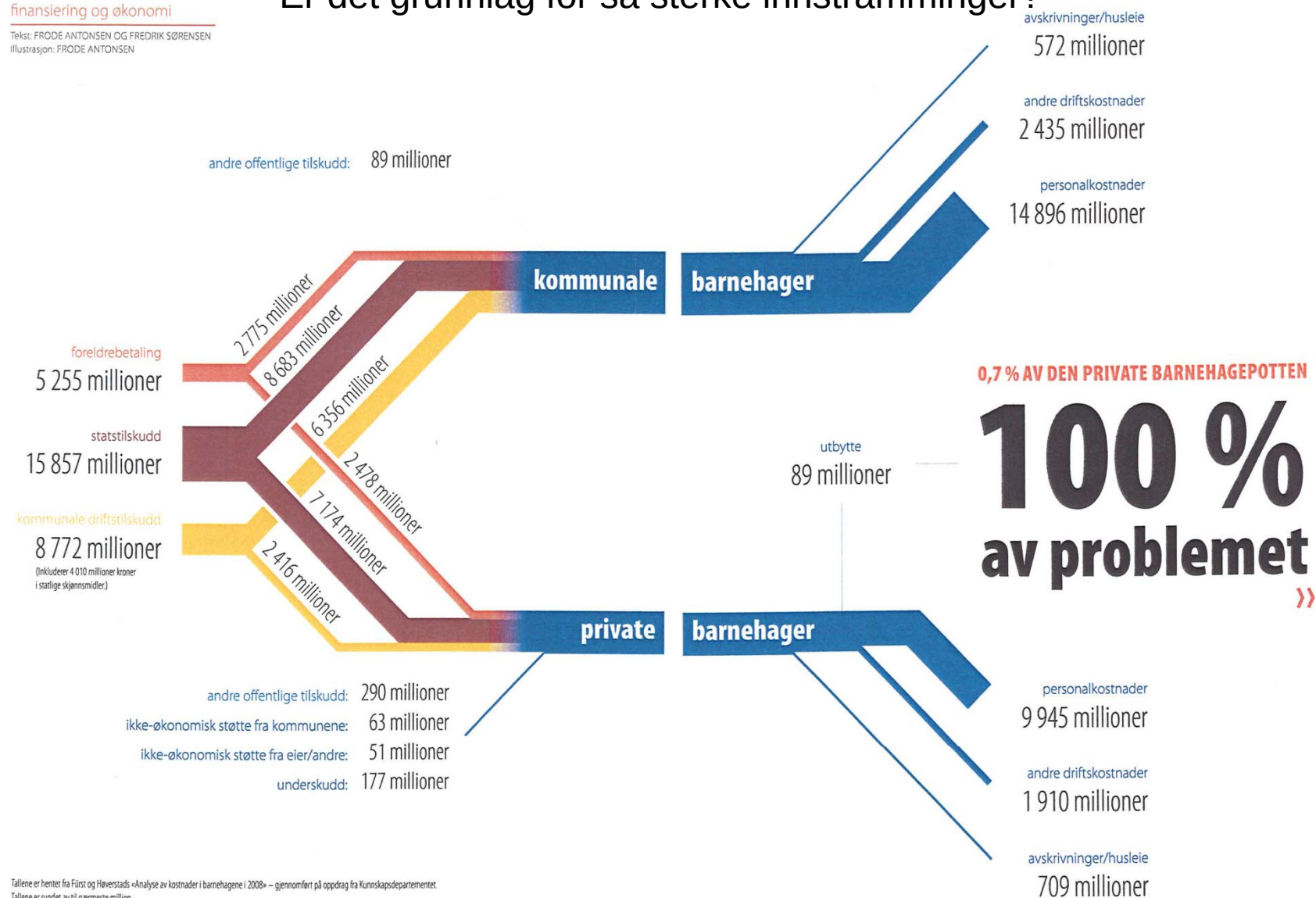
- Så langt har private Barnehager vært behandlet som alle andre bedrifter.
- Nå foreslås en rekke endringer som påvirker rammebetingelsene dramatisk for nåværende og fremtidige barnehagegrundere
- Finansieringen skal nå komme fra kommunene, men stor usikkerhet omkring hvordan barnehagenes inntekter blir.
- En rekke sær regler foreslås innført, blant annet for utbytte og forhold til nærstående, og at verdier i selskapene skal tilfalle kommunen ved endringer i selskapet

Usikkerhet fører allerede til færre nye barnehager

Sum tilvekst Barnehager

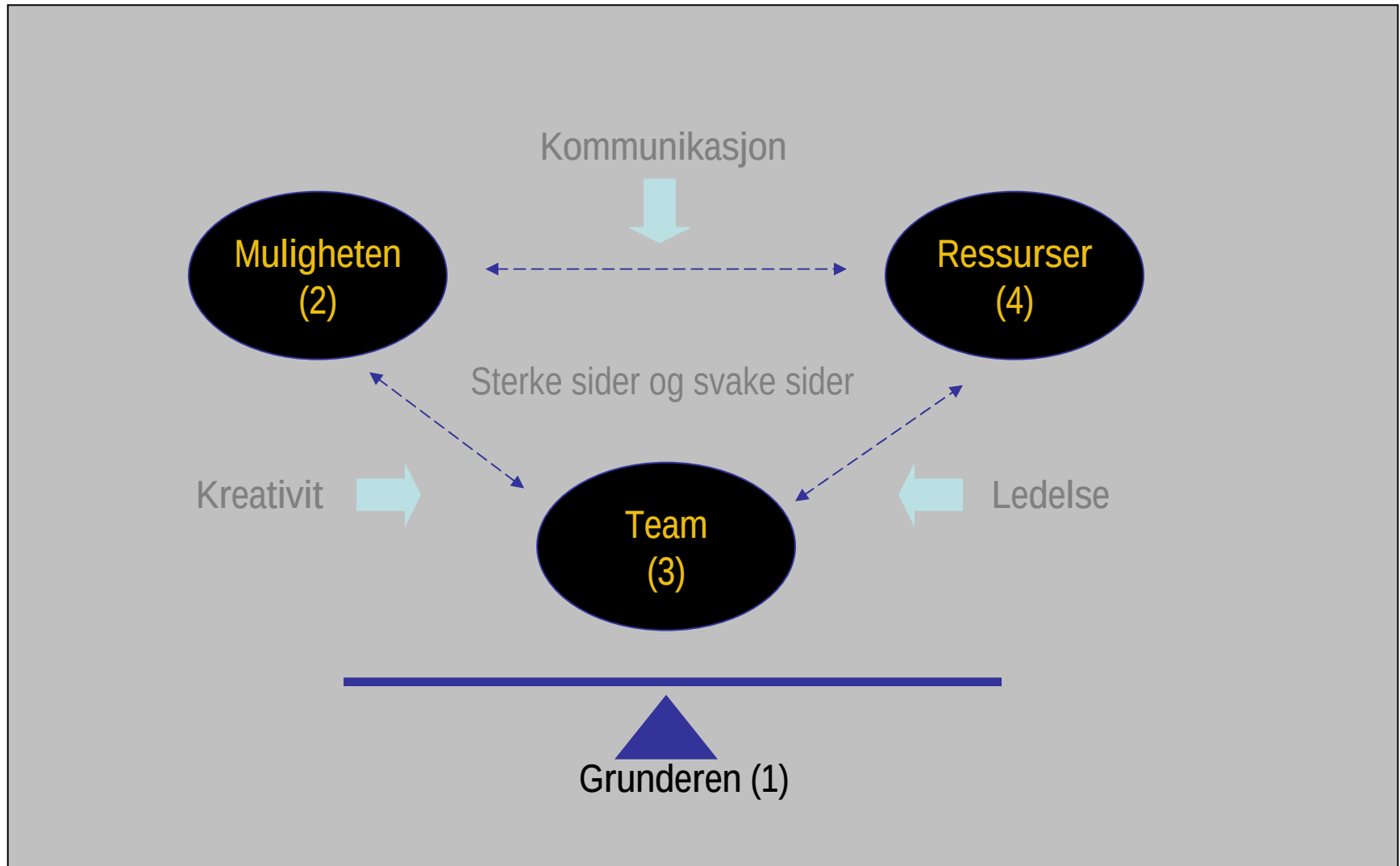


Er det grunnlag for så sterke innstramminger?



Tallene er hentet fra Først og Høverstads «Analyse av kostnader i barnehagene i 2008» – gjennomført på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet.
Tallene er rundet av til nærmeste million.

Endrede rammebetingelser svært negativt for Gründerne i sektoren



Negativ konsekvens 1: Gründeren

- Usikre rammebetingelser hindrer dyktige personer i å forsøke, og bremser vekst i eksisterende selskaper
- Incentivene forsvinner
 - Mindre utvikling av nye og bedre tilbud
 - Økonomisk risiko øker sterkt
 - Ingen kontroll over egne verdier
 - Incentiver for god drift forsvinner
 - Rollen endres, en blir husmann i eget hus

Negativ Faktor (2)

Forretningsmuligheten Barnehage forsvinner

- Behovet for omsorg for **Barn** endres ikke, og vokser videre, men lite attraktivt å være tilbyder gjør at tilgangen på nye dør ut
- Tilgjengeligheten, fra å være en bedrift til en slags driftsavtalesituasjon gjør muligheten lite attraktiv.
- Det kreves svært mye skal en make å drive frem nye barnehager, evne til å ta stor risiko, vilje til å ta ansvar for mange ansatte, større egenkapitalbehov fordi en må regne med mange år med underskudd, og vilje til å akseptere svært lav avkastning på investert kapital.
- Muligheten for nyskapning forsvinner fordi det er så lav avkastning at det ikke er rom for dette.
- Store forskjeller mellom kommuner i attraktiviteten av å drive privat barnehage.

Negativ faktor 3: Teamet

- I dag er over 90 % av de ansatte kvinner
- Vanskeligere å finne fagpersoner som vil dele innsatsen for å skape nye barnehager
- Begrenser tilgangen på denne type karriære for kvinner.
- Skaper usikkerhet om
- Arbeidsplasser og verdier



Negativ faktorer: (4)

Ressurstilgangen

- Endrede rammebetingelser vil medføre:
 - Store utfordringer med å skaffe finansielle ressurser (penger). Åre offentlige aktører vil ikke oppleve endringer
 - Menneskers innsats, kunnskap og ferdigheter endres pga kompleksiteten, og økte krav til å håndtere nye rammebetingelser
 - Prinsippene for forvaltning av fysiske endres, moderne lokaler taper for gamle billigere. Siden bygg ikke er en verdi for selskapene, blir det vanskeligere å få finansiering
 - Få Gründere vil makte å skaffe ressurser med de nye rammebetingelsene fordi det er uvisst hvem som eier ressursene

Konklusjon

- Endringene i rammebetingelser vil med stor sannsynlighet være svært negative for tilgangen på nye Private Barnehager
- Et i dag suksessrikt område for kvinnelige Gründere forvitrer.
- Det er gode erfaringer med mindre omfattende reguleringer i andre land