

# Lovlig rik på barnehager?

Fanny Voldnes

*Om forfatteren:*

*Fanny Voldnes er leder av Samfunnsøkonomisk avdeling i Fagforbundet, registrert revisor og cand.philol. fra UiO. Hun har de siste 15 årene jobbet med kommersialiseringen av offentlig sektor og konsekvensene for samfunnet og ansatte, for politisk styring, innsyn og kontroll med pengene og tjenestene.*

De siste årene har flere medier rettet søkelys mot at private barnehageeiere tjener store penger på barnehager. Pengene som er bevilget fra kommunen til å drive barnehagene, brukes til andre ting enn kvalitetsheving og gode arbeidsforhold. Når dette kritiseres, svarer eierne at de overholder alle lover og regler. De viser til at den reguleringen som gjelder for forretningslivet, nå også gjelder for private barnehager.

Heldigvis gjelder også annen lovregulering. Både Lov om barnehager og Forvaltningslovgivningen<sup>1</sup> har bestemmelser som gir en annen forståelse. Dette gir grunnlag for å se på om det skal være lovlig for private eiere å bli «rike på barnehager».

Det sentrale poenget er at barnehager har blitt et forretningsområde nesten uten at det har blitt diskutert. På denne måten har barnehager blitt et nærmest avregulert forretningsområde. Spørsmålet er om dette er forenlig med hva som er «barns beste», som er et krav i barnehageloven. Hvis det ikke er tilfelle, er det grunn til å se på hva som har gått galt, og finne tiltak som kan endre situasjonen.

## Kort historisk bakteppe

Framveksten av barnehager må ses i lys av den generelle samfunnsutviklingen i Norge etter andre verdenskrig. Barnehagene var tradisjonelt drevet av private – ofte ideelle organisasjoner eller foreldre – i samarbeid med kommuner, slik mange andre velferdsordninger har startet. Kvinnens deltakelse i arbeidslivet har vært jevnt økende, spesielt fra 1970 og framover, og

---

<sup>1</sup> Juridisk vurdering av det rettslige handlingsrommet for ny barnehagepolitikk i Oslo, Tarjei Bekkedal, UiO 2016, s. 2, hvor det henvises til bestemmelser i Forvaltningsloven, det kommunale selvstyret og det politiske handlingsrommet til kommuner.

dette har vært avgjørende for framveksten av barnehager i denne perioden.<sup>2</sup> Samtidig har synet på barns behov og oppfatninger om barns utvikling endret seg. Den første barnehageloven kom i 1975, og her fastslås det at barnehager er et kommunalt ansvar. Dette videreføres i den neste barnehageloven, som kom i 2006. Ansvaret for oppfølging av loven ble underlagt Kunnskapsdepartementet. Samtidig med at barnehager ble omdefinert til å være en del av barns utdanningsløp, fikk loven en formålsbestemmelse som omfattet lek, læring og omsorg, og i 2010 ble også danning inkludert.

Med barnehageforliket i Stortinget i 2003, der full barnehagedekning var målet, var det nye stikkordet «likebehandling» av kommunale og private barnehager. Dette førte til diskusjoner om og reguleringer av hva likebehandling betyr når det gjelder økonomisk tilskudd til barnehagedrift, bemanning og kompetanse, samt lønn og pensjon til ansatte. Diskusjonene pågår ennå.

Reguleringene har imidlertid vist seg å fungere svært dårlig. Det har blitt synliggjort gjennom alle medieoppslagene om private barnehageeiere som har fått tilskudd som de har beholdt selv i stedet for å bruke det til barnehagedriften. Den svake reguleringen kan forstås på bakgrunn av manglende kunnskap og misforståelser om hvordan næringslivet opptrer, og at det var få som så for seg at barnehager skulle bli et av de nye satsingsområdene for avkastningsivrige investorer. Det er ikke merkelig, siden politikere som er engasjerte i barnehager, tradisjonelt ikke har behøvd å forholde seg til næringslivets regler. Samtidig har alle politiske forsøk på å stramme inn private barnehageeieres mulighet til å ta ut profitt, møtt sterk motstand – spesielt fra Private Barnehagers Landsforbund (PBL), som har både kommersielle og ideelle barnehager som medlemmer.

I 2011 ble finansieringen av private barnehager innlemmet i kommunenes rammetilskudd, mens det i perioden etter forliket var statlige øremerkede midler. Med den siste endringen, gjeldende fra 1.1.2016, er det kommunale tilskuddet til private aktører ment å dekke 100 prosent av barnehagens utgifter.<sup>3</sup> Det er også verdt å merke seg at kommunen bare er forpliktet til å gi tilskudd til private barnehager som var etablert og hadde godkjenning før

---

<sup>2</sup> Økningen i kvinners yrkesdeltakelse utgjorde ¾ av økningen i antallet sysselsatte i perioden 1970-1987, ifølge Statistisk sentralbyrå. <http://www.ssb.no/a/histstat/tabeller/kap09.html>

<sup>3</sup> For mer detaljert informasjon om dette, se Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager fra 2015, sist oppdatert 9.12.2016

31.12.2010, mens kommunen *kan* gi tilskudd til andre private barnehager som etter denne datoen søker om tilskudd til å drive barnehage på vegne av kommunen.<sup>4</sup>

## Fakta og status

Det har skjedd store endringer i eierforholdene i barnehager de siste 10–15 årene.

Ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) har ikke antallet barnehager økt, men det har antallet barnehagebarn og ansatte. Dette tyder på at barnehagene har blitt større. Denne oppfatningen deles av Fagforbundet og bekreftes av flere, blant annet daglig leder i Liøya barnehage Heidi Simensen. I en kronikk publisert på barnehage.no den 28. juli 2016 uttrykker hun bekymring for den økte iveren fra barnehageselskaper om å kjøpe opp foreldredrevne barnehager. Hun viser til årsmeldingen fra PBL for 2013 hvor det framgår at en stadig større andel av medlemsbarnehagene er eid av selskaper som eier flere enn én barnehage.<sup>5</sup>

Antallet barnehager i 2016 er ifølge Utdanningsdirektoratet totalt 5866. Av disse er 3133 drevet av private. Dette tallet omfatter ideelle, kommersielle og foreldredrevne barnehager.

Antall ordinære- og familiebarnehager etter eier

|                      | 2012         | 2013         | 2014         | 2015        | 2016         |
|----------------------|--------------|--------------|--------------|-------------|--------------|
| Kommunale barnehager | 2 920        | 2 892        | 2 841        | 2 780       | 2 733        |
| Private barnehager   | 3 353        | 3 282        | 3 243        | 3 190       | 3 133        |
| <b>Totalt</b>        | <b>6 273</b> | <b>6 174</b> | <b>6 084</b> | <b>5971</b> | <b>5 866</b> |

Utdanningsdirektoratets hjemmeside<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Lov om barnehager 2005, § 14.

<sup>5</sup> Daglig leder Heidi Simensen til Barnehage.no, <http://barnehage.no/politikk/2016/07/kommersialisering-av-barnehager/>

<sup>6</sup> <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/tema/barn-og-ansatte-bhg-2015/barnehagetyper-og-eiere/>

I 2016 ble det utført cirka 75 000 årsverk i barnehagene fordelt på 93 900 ansatte. Det var 24 900 årsverk til pedagogisk ledere, 12 360 årsverk til barne- og ungdomsarbeidere og 24 680 assistentårsverk.

Disse personalgruppene arbeider direkte med barna, og kalles gjerne grunnbemanningen. De siste årene har det blitt flere pedagogiske ledere og barne- og ungdomsarbeidere, mens det har blitt færre assistenter.

I barnehagen har vi tre ulike yrkesgrupper: barnehagelærere, barne- og ungdomsarbeidere og barnehageassistenter. Barnehagene har en flat arbeidskultur, og dette gjør at det er liten forskjell mellom de ulike yrkesgruppenes arbeidsoppgaver. Forskningsstiftelsen Fafo viser i en rapport til at forskjellen i oppgaver ligger i hvordan de utøves og forventningene ledelsen og andre har til gjennomføringen av dem. Fafo etterlyses en bedre strategi for bruken av fagkompetansen i barnehagen,<sup>7</sup> Dette er et standpunkt som er verdt å merke seg nå med den nye pedagogiske bemanningsnormen.

I gjennomsnitt er det i dag seks barn per ansatt i barnehagen når vi teller med grunnbemanningen. Det vil si at det er en pedagogisk leder, barne- og ungdomsarbeider eller assistent for hvert sjettede barn i barnehagen. Personaltettheten er litt høyere i kommunale enn i private barnehager. Det er 5,9 barn per ansatt i kommunale barnehager, og 6,2 barn per ansatt i private barnehager. Personaltettheten har økt svakt i perioden 2011–2015, og det er relativt stor variasjon mellom kommunene. Omtrent 60 prosent av kommunene har mellom 5,5 og 6,5 barn per ansatt. Noen kommuner har færre enn fire barn per ansatt, og noen har over sju.<sup>8</sup>

Regjeringen har nå foreslått en ny bemanningsnorm for barnehager. Hensikten er å sikre at det minst skal være én voksen per tre barn under tre år, og én voksen per seks barn over tre år. Regjeringen vil i tillegg ha flere barnehagelærere i barnehagen, og foreslår at det skal være minst én pedagogisk leder per 7 barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år, den såkalte pedagogiske bemanningsnormen.<sup>9</sup>

Problemet som mange peker på er at det ikke følger penger med dette gode tiltaket. Forslaget til pedagogisk bemanningsnorm gir økonomiske incentiver til den bemanningsinnretningen som private barnehagene har; med billigst mulig arbeidskraft, som vil si stort innslag av

---

<sup>7</sup> *Gjør fagbrev en forskjell?*, Mona Bråten og Anna Hagen Tønder, Fafo-rapport 2017:1.

<sup>8</sup> Utdanningsspeilet 2016 (Udir).

<sup>9</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Hoering-om-endringer-i-barnehageloven/id2557731/>

assistenter på bekostning av fagarbeiderne. Det er derfor et viktig premiss for en vellykket reform og i tråd med «barns beste» at kommunene settes økonomisk i stand til å gjennomføre reformen.<sup>10</sup>

I 2016 brukte norske kommuner mer enn 48 milliarder kroner på barnehager.<sup>11</sup> Av dette ble 19 milliarder gitt som tilskudd til private som driver barnehage, en økning fra 15 milliarder i 2011.<sup>12</sup> I 2015 dekket offentlige tilskudd 98 prosent av utgiftene private barnehager har,<sup>13</sup> mens det fra og med 2016 skal dekke 100 prosent av utgiftene. Maksprisen for foreldre for en barnehageplass økte til 2730 per måned i 2017. Satsen økes ytterligere til 2910 kroner fra 1.1.2018, og utgjør totalt 34 920 kroner per år for en familie.<sup>14</sup>

Den offensiven enkelte kommersielle barnehager har stått for, har gjort at noen kommuner har avviklet egne barnehager og i stedet gitt tilskudd til de private når behovet for barnehageplasser er blitt redusert. Dette skyldes at kommuner på grunn av manglende reguleringer i forbindelse med barnehageforliket, er blitt bundet til å gi tilskudd til noen private barnehageeiere. Denne bindingen er et paradoks, siden det er et kommunalt ansvar å tilby barnehageplasser til innbyggerne i kommunen.

## Kommersielle barnehager

Barnehageforliket gjorde det mulig å tjene penger på barnehage. Dette har ført til framvekst av kommersielle barnehager på bekostning av de *non profit*-baserte private barnehagene. Det kom derfor ikke som noen overraskelse da det ble dokumentert at ikke hele tilskuddet fra kommunen som var ment til private barnehager, ble brukt til barnehage: Telemarksforskning anslo i 2011 at mellom 450 og 700 millioner kroner av det offentlige tilskuddet ikke ble brukt til drift av barnehager i perioden 2004 til 2011.<sup>15</sup>

Telemarksforskning har på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet laget flere rapporter med forslag til hvordan finansiering av ikke-kommunale barnehager kan justeres.<sup>16</sup> Forslagene er i

---

<sup>10</sup> Fagforbundets høringsvar til høringen; <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Hoering-om-endringer-i-barnehageloven/id2557731/?uid=9ae824cf-080f-4bff-a530-5c25e96a1527>

<sup>11</sup> <https://www.ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/kommregnko/aar>

<sup>12</sup> <http://ssb.no/offentlig-sektor/statistikker/offinnut/aar/2016-09-14?fane=tabell&sort=nummer&tabell=276066>

<sup>13</sup> <http://ssb.no/barnregnp>

<sup>14</sup> <https://www.statsbudsjettet.no/Statsbudsjettet-2018/Statsbudsjettet-fra-A-til-A/Barnehage--foreldrebetaling/>

<sup>15</sup> *Gullgraving i sandkassa? Profittmuligheter og uttak av verdier fra private barnehager*, Trond Erik Lunder, Telemarksforskning notat 51/2011

<sup>16</sup> Den siste fra *Nasjonale satser til private barnehager 2017*, Trond Erik Lunder, TF-notat nr. 43/2016

hovedsak fulgt opp av myndighetene, men ferske eksempler på at eiere tar ut profitt viser at reguleringen fortsatt ikke er tilstrekkelig.

Et eksempel på at det fortsatt er svært lukrativt å drive barnehage, er hentet fra Nordvestlandet. Utdanningsnytt har dekket to saker om Jugendby Barnehage AS i Ålesund og Krikane Barnehage AS i Sykkylven, og vist hvordan eierne har tatt ut henholdsvis 1,9 og 3 millioner i løpet av en periode på syv år.<sup>17</sup> Dette er gjort åpent gjennom lønn til daglig leder og styrehonorar. Det bør også tillegges at begge disse barnehagene går med underskudd, egenkapitalen er tapt og selskapene har store langsiktige lån – 9 og 10 millioner med forfall mer enn fem år fram i tid.<sup>18</sup> Slike lån er vanligvis billige og er gitt til private barnehager gjennom Husbanken for at de skal bygge barnehager, og nedbetalingen finansieres gjennom årlige, kommunale tilskudd. Lokalpolitikerne krever nå granskning av Krikane og Jugendby barnehage. Det samme er tilfellet når det gjelder Kidsa-barnehagene i Bergen.<sup>19</sup>

Hendelsene i Krikane og Jugendby er eksempler på eiere som tar ut penger på en åpen måte, sannsynligvis fordi de ikke kjenner næringslivets andre muligheter. Informasjonen om de store styrehonorarene er tross alt synlig for alle som tar seg tid til å lese årsregnskapene til selskapene og tilleggsinformasjonen i notene, og den er offentlig tilgjengelig.

### **Tilfellet Askeladden: Barnehagen som konsern**

De mer sofistikerte tar ut profitt gjennom å organisere barnehagevirksomheten i et konsern med flere selskaper. Det kan for eksempel gjøres ved at bygningen er i ett selskap, de ansatte i et annet, all merkantil virksomhet som kontor, lønnskjøring og vasking i et tredje, og selve barnehagedriften i et fjerde. Dermed kan de ulike selskapene selge tjenester til hverandre, slik at penger flyttes til det selskapet eieren ønsker. Dette var tilfellet i Askeladden barnehage i Grimstad; Fagforbundet viste i 2012 hvordan barnehagen var drevet gjennom flere selskaper som et konsern. Selv om barnehagen var liten – 60 barn og 20 ansatte – gjorde denne organiseringen det mulig å flytte kostnader og inntekter mellom selskaper og til eier. Ut fra dokumenterte tall satt eier igjen med netto næringsinntekt på 2,3 millioner, herav lønnsinntekt

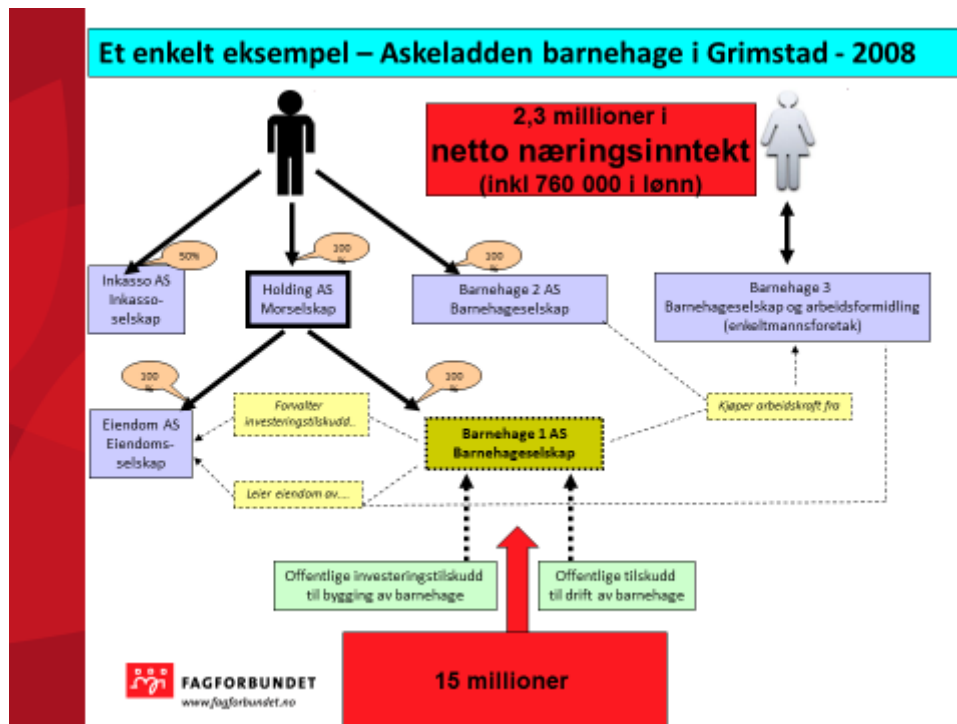
---

<sup>17</sup> <https://www.utdanningsnytt.no/nyheter/2016/september/ber-om-gransking-av-styrehonorarer-i-privat-barnehage/>

<sup>18</sup> Brønnøysundregistrene; Årsregnskapene for 2015 for Krikane Barnehager AS og Jugendby Barnehage AS

<sup>19</sup> <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Krever-innsyn-i-Kidsa-okonomien-325468b.html>

som daglig leder på 760 000 av et offentlig tilskudd på 15 millioner i 2008.<sup>20</sup> Problemet var at dette var helt lovlig – i henhold til næringslivets regler.



Denne måten å ta ut profitt på skjer oftest gjennom såkalt *internprising*. Dette er noe annet enn lovregulert utbytte og styrehonorar som framkommer i årsregnskapet. Flytting av penger gjennom internprising kan skje på flere måter. I Askeladden var de ansatte ansatt i et selskap som opptådte som bemanningsforetak og solgte arbeidskraft til andre selskaper i konsernet. I disse selskapene var det ingen lønnskostnad. Lønna til ansatte stod som «varekostnad». Selskapene leide dessuten lokaler fra et tredje selskap, som eide bygningen barnehagen ble drevet fra. Det er *prisen* på blant annet arbeidskraften og husleien som gjør at det er penger å flytte. Slike flyttinger er det imidlertid ikke mulig å finne i offentlig tilgjengelig informasjon. Men vi kan sannsynliggjøre at det faktisk skjer gjennom å vise at det er mulig for eieren å oppnå 2,3 millioner i netto næringsinntekt av et tilskudd på 15 millioner. Med dagens finansieringsordning er det ikke mange måter å «frigjøre kapital» på for eiere av en

<sup>20</sup> Markedsretting av offentlig sektor, Fanny Voldnes, Fagforbundet 2012, s. 14

barnehage: dårligere lønn og pensjon, flere barn per ansatt, lavere kompetansenivå og færre og/eller billigere aktiviteter for barna.

Informasjon om slik internprising er altså umulig å følge ut fra offentlig tilgjengelig informasjon – og det er overhodet *ingen* informasjon tilgjengelig hvis eierselskapet er etablert i et skatteparadis. Skattedirektoratet har dokumentert flere utfordringer i forbindelse med dette fenomenet, men da er det knyttet til oppfølging av andre deler av næringslivet og manglende betaling av skatt. Det har vært lite oppmerksomhet rettet mot det faktum at næringslivet nå også omfatter mange virksomheter som driver innenfor tradisjonelle velferdstjenester som er offentlig finansiert – deriblant barnehager.

### **Pedagogikk og profitt har ulike formål**

Utfordringen for kommunene har helt siden barnehageforliket vært finansieringssystemet og svak regulering av rapporteringen fra de ikke-kommunale barnehagene. Kommunene var også før barnehageforliket vant til å forholde seg til private barnehager. De private barnehagene leverte inn budsjett, kommunen vurderte dette i lys av behovet kommunen hadde for barnehageplasser, og bevilget penger. Ved årets slutt leverte barnehagen inn regnskap, og det ble gjennomført en etterberegning. I full forståelse med at barnehagen var fullfinansiert av det offentlige, ble barnehagen tilbakeført til kommunen hvis eierne ikke lenger ønsket å drive den.

Kommunene har på ulikt vis prøvd å tilpasse seg manglene ved finansieringsordningen etter hvert som de ble klar over at ikke alle tilskuddene de bevilget, ble brukt til barnehager. En tilpasning har vært å redusere bevilgninger til de kommunale barnehagene, fordi tilskuddet da også reduseres til de ikke-kommunale barnehagene. Konsekvensen av dette er svært uheldig – det kan rett og slett føre til redusert kvalitet i alle barnehager. En annen tilpasning har vært å bygge større barnehager, for på den måten å oppnå økonomiske stordriftsfordeler. Oslo kommune har for eksempel bygd «fabrikkbarnehager» med plass til 450 barn. Det er god grunn til å stille kritiske spørsmål ved en slik utvikling.

Den finansieringsordningen som gjelder i dag, har store svakheter til tross for justeringer som er gjort gjeldende fra 1.1.2016. Utgifter til dekking av ansattes pensjon er tatt ut av det ordinære beregningsgrunnlaget for tilskuddet til private barnehager. I stedet gis et fast

tilskudd på 13 prosent av brutto lønnsutgifter i kommunens egne barnehager. De færreste private barnehager har så høy pensjonsutgift, og de få som har det, kan søke om dekning. Problemet er at slik dette tilskuddet er beregnet, vil det gi økt press på de ansattes gode pensjonsordninger – jo lavere pensjonsutgift en privat barnehage har, desto større overskudd vil barnehageselskapet få. Private barnehager får altså tilskudd til å dekke utgifter de ikke har.

Det finnes nå flere store kommersielle barnehageaktører i Norge, som Espira, Trygge Barnehager, Norlandia og Læringsverkstedet.<sup>21</sup> Slike store selskaper er underlagt samme regnskapsregulering som ordinære kommersielle nærings- og industriselskaper som Orkla, Aker og Hydro. Forestillingen om at det er mulig å lage regler som hindrer at private barnehageeiere tar ut profitt, bygger på en forestilling om at næringslivet ivaretar de samme interessene som det offentlige – i dette tilfelle barns beste i barnehager. Dette er uheldig, og dessuten feil. Næringslivet har profitt som formål, og reglene for næringslivet er tilpasset dette.<sup>22</sup> Barnehager har pedagogiske formål knyttet til barns utvikling og behov, noe som er svært forskjellig fra profittmålene i næringslivet. Spørsmålet som må stilles, er om det *skal* være mulig å bli rik på å drive barnehage i Norge i dag.<sup>23</sup>

### **Lovlig – ut fra kommunens eller næringslivets kriterier?**

Fagforbundet har vært en klar stemme for at offentlige midler som bevilges til barnehage, skal brukes til nettopp barnehage, *ikke* ende opp som profitt for investorer. I den sammenheng er en fersk juridisk betenkning fra professor Tarjei Bekkedal ved Universitetet i Oslo interessant.<sup>24</sup> Utredningen ble gjort i forbindelse med at Oslo Byråd ønsket at bare ideelle, og ikke kommersielle, skal kunne drive nye barnehager i Oslo, i tillegg til kommunen selv. Konklusjonen til Bekkedal er at kommunen kan velge vekk de kommersielle, noe som også er bekreftet av fylkesmannen.<sup>25</sup> Byrådet i Oslo har med dette arbeidet banet vei for at kommuner kan bestemme at *nye* private barnehager må være ideelle.<sup>26</sup>

---

<sup>21</sup> *Velferdsprofitørene*, Linn Herning, Manifest forlag 2015

<sup>22</sup> Økonom og riksdagspolitiker for Moderaterna Anne-Marie Pålsson mener at aksjeselskaper ikke er egnet for velferdsoppgaver: <http://www.dagsavisen.no/nyemeninger/bør-aksjeselskap-drive-offentlig-velferd-1.955078>

<sup>23</sup> SV uttalte 27.1.2017 at de vil be regjeringen om at «lovverket kan strammes inn for å sikre at offentlig finansiering og foreldrebetaling i sin helhet kommer barna til gode».  
<https://www.dn.no/nyheter/2017/01/28/1243/Velferd/sv-vil-forby-profitt-pa-velferdstjenester>

<sup>24</sup> *Juridisk vurdering av det rettslige handlingsrommet for ny barnehagepolitikk i Oslo*, Tarjei Bekkedal, UiO 2016

<sup>25</sup> *Veiledning Oslo kommune. Tolking av barnehageloven §§ 14 og 14a*, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, 23.9.2016

<sup>26</sup> Trondheim bystyre fattet samme beslutning 27.1.2017.

I utredningen begrunnes konklusjonen med at kommunen må kunne stille krav til både grunnbemanning og ansattes lønns- og arbeidsvilkår, med henvisning til barns beste rent konkret, og samfunnsmessige hensyn generelt. Det er sannsynlig at ideelle aktører bedre ivaretar disse hensynene enn kommersielle, som jo ifølge barnehageloven har adgang til å «ha et rimelig årsresultat».<sup>27</sup> Slik barnehager er finansiert i dag, er det vanskelig å se for seg hvordan «et rimelig årsresultat» kan oppnås uten at det samtidig går utover ansattes lønns og arbeidsvilkår og pensjon, bemanning, tilbudet av mat og leker eller aktiviteter for barn, og på denne måten komme i strid med barnehagelovens §14a om hvordan offentlige tilskudd skal brukes. Bekkedal henviser dessuten til forarbeidene til barnehageloven når det gjelder kommunens adgang til å «eventuelt regulere mulighet for utbytte».<sup>28</sup>

Det underliggende i Bekkedals begrunnelse er forvaltningslovens bestemmelser når det gjelder kommunens politiske handlingsrom for etablering av nye barnehager. «Det står kommunen fritt – på politisk grunnlag og uten at vurderingen er lovstyrt – å avgjøre om den vil innvilge eller avslå en søknad om offentlig tilskudd til drift av privat barnehage.»<sup>29</sup>

Imidlertid gjelder det andre utfordringer med noen av de etablerte kommersielle barnehagene som finnes. Det gjelder de barnehagene som ble etablert og godkjent før 31.12.2010, da finansieringen av private barnehager gikk inn i den generelle ramrefinansieringen av kommuner. Overfor disse barnehagene har kommunen plikt til å yte tilskudd til å drive barnehage, jfr. barnehagelovens §14. I noen kommuner har dette vært et problem. Når størrelsen på barnekullene er lave, og behovet for barnehageplasser redusert, har kommunen vært tvunget til å avvikle egne barnehager fordi de har vært bundet til å opprettholde de private barnehagene, noe politikerne kanskje ikke ønsker.

Uansett hvordan oppgaven løses, og om ideelle og/eller kommersielle bidrar i tillegg til kommunen selv, er det ikke god nok regulering. Det er et rimelig krav at kommunen kan kontrollere hvordan det kommunale tilskuddet faktisk er brukt.<sup>30</sup> Bare gjennom

---

<sup>27</sup> Lov om barnehager § 14a, 1. ledd.

<sup>28</sup> *Juridisk vurdering av det rettslige handlingsrommet for ny barnehagepolitikk i Oslo*, Tarjei Bekkedal, UiO 2016, s. 6, hvor det vises til Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) s. 37.

<sup>29</sup> Bekkedal s. 2.

<sup>30</sup> Fagforbundet har foreslått at kommuner skal få en slik generell innsynsrett i forslag til ny kommunelov; [https://www.regjeringen.no/contentassets/6ac60a0202034a148949f96862f7d2ae/fagforbundet\\_tillegg\\_3.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/6ac60a0202034a148949f96862f7d2ae/fagforbundet_tillegg_3.pdf)

tilfredsstillende regulering kan kommunene forsikre seg og innbyggerne sine om at pengene som bevilges til barnehagen, faktisk kommer barna til gode.

Ideelt sett bør finansieringsordningen endres. Det er ikke urimelig at kommunen skal kunne kreve at alle ikke-kommunale barnehager leverer inn et budsjett og at det i ettertid rapporteres ved innlevering av revidert regnskap<sup>31</sup> som viser hvordan tilskuddet er brukt, og at det følges opp med en eventuell etterberegning.

## **Tilnærmet null risiko**

En annen løsning kan være at kommunen kjøper de private barnehagene. Det er gode argumenter for en slik politisk beslutning. Ikke mange er klar over at private barnehager er tilnærmet fullfinansiert av det offentlige, med et supplement fra foreldrene. Eierne har gjerne fått tilskudd til bygging av barnehagen og svært billige lån i Husbanken, i tillegg til at flere har fått gratis tomt av kommunen. Den eneste risikoen for eierne er aksjekapitalen, som de må skyte inn hvis selskapet er et aksjeselskap. I dag er kravet til aksjeselskap på 30 000 kroner, men det kan alternativt være bord, stoler og andre eiendeler som til sammen har 30 000 kroner i verdi. Så hva er en slik barnehage verdt? For investorer er forventet framtidig tilskudd fra kommunen nemlig en avgjørende faktor når markedsprisen på barnehagen skal fastsettes. Men hvis en kommune er kjøper, og kan argumentere for at barnehagedrift er en kommunal oppgave som kommunen til og med har finansieringsansvar for, bør det ikke være store beløp det er snakk om ved «tilbakekjøp». Kanskje var det dette daværende KS-direktør Sigrun Vågeng hadde i tankene da hun uttalte følgende til NRK 2. juli 2011, etter at PBL var misfornøyd med finansieringen og truet med å stenge barnehagene: «Nå må dere slutte å sutre, ellers overtar kommunene barnehagene og driver dem selv.» Hun var sannsynligvis klar over at kommersielle barnehageaktører har tilnærmet null risiko for sine investeringer, og ser på barnehager som en svært sikker inntektskilde.

## **Velferd eller profitt**

Til syvende og sist handler dette om hvordan vi skal organisere samfunnet i tiden som kommer. Hvis vi mener at det er til barns beste at kommersielle investorer skal drive barnehagene framover, er gjeldende regelverk tilpasset nettopp det. Dersom man i likhet med

---

<sup>31</sup> Fram til 1.1.2016 var det krav om revisors *attestasjon*, som kan gi inntrykk av at regnskapet er underlagt ordinær revisjon uten at det er det.

Fagforbundet mener at barnehager er en så viktig oppgave for samfunnet at de bør holdes utenfor markedet, bør barnehager fortsatt drives av kommunen og non profit-organisasjoner, ideelle eller familiedrevne. Dette er det lang tradisjon for i Norge, med unntak av perioden etter barnehageforliket. Tiden er overmoden for en regulering av barnehagers finansiering. Reguleringen bør ivareta kommunene, foreldrene, innbyggerne og ikke minst barnas beste. Dette er fullt mulig, og handler kun om politisk vilje.