



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Høringsnotat

Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter

(Ny regulering av private barnehager)

26. april 2019

Innhold

1	Innledning.....	8
2	Den private delen av barnehagesektoren.....	9
2.1	Historisk utvikling	9
2.2	Dagens situasjon	9
2.3	Kunnskap om økonomiske forhold i private barnehager.....	11
2.3.1	Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering.....	11
2.3.2	Kapitalstrukturer og kapitalkostnader i private barnehager.....	13
2.3.3	Variasjoner i økonomiske resultater	13
2.3.4	Tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager	14
2.4	Utfordringer med dagens situasjon.....	14
2.5	Hva regjeringen vil oppnå	16
3	Tildeling av tilskudd til nye private barnehager.....	18
3.1	Bakgrunnen for forslaget	18
3.2	Gjeldende rett	19
3.3	Regelverket for andre sektorer	20
3.3.1	Friskoleloven.....	20
3.3.2	Universitets- og høyskoleloven.....	21
3.4	Departementets vurderinger	22
3.4.1	Regulering av kjøp og salg av private barnehager.....	22
3.4.2	Endringer som gjør det enklere å få tilskudd til nye private barnehager .	23
3.5	Departementets forslag	25
4	Hjemmel for kommunen til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd	25
4.1	Bakgrunnen for forslaget	25
4.2	Gjeldende rett	26
4.3	Departementets vurderinger	27
4.3.1	Mulige tilnærminger til spørsmålet om hva som utgjør en ideell barnehage	27
4.3.2	Hva som skal utgjøre en ideell barnehage	28

4.3.3	Hjemmel for kommunen til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle	29
4.3.4	Krav om bestemte organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager	30
4.4	Departementets forslag	31
5	Beregningen av driftstilskudd til private barnehager	31
5.1	Bakgrunnen for forslaget	31
5.2	Gjeldende rett	32
5.3	Regelverket for andre sektorer	33
5.3.1	Friskoleloven	33
5.3.2	Universitets- og høyskoleloven	33
5.4	Departementets vurderinger	33
5.4.1	Grunnprinsippene i finansieringssystemet skal videreføres	33
5.4.2	Finansieringssystemet skal gi gode driftsvilkår for både små og store private barnehager	36
5.4.3	Kommunen skal ha mulighet til å drive dyre barnehager	40
5.5	Departementets forslag	41
6	Beregningen av tilskudd til pensjoner i private barnehager	42
6.1	Bakgrunnen for forslaget	42
6.2	Gjeldende rett	43
6.3	Departementets vurderinger	44
6.3.1	Nedjustering av tilskuddet til pensjoner	44
6.3.2	Barnehager med høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom tilskuddet	46
6.4	Departementets forslag	47
7	Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten	47
7.1	Bakgrunnen for forslaget	47
7.2	Gjeldende rett	49
7.3	Regelverket for andre sektorer	50
7.3.1	Friskoleloven	50
7.3.2	Universitets- og høyskoleloven	50
7.4	Departementets vurderinger	51

7.4.1	Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som private barnehager	51
7.4.2	Krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt	52
7.5	Overgangsperiode	53
7.6	Departementets forslag	54
8	Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling	55
8.1	Bakgrunnen for forslaget	55
8.2	Gjeldende rett	56
8.2.1	Systematikken i § 14 a	56
8.2.2	Bokstav a	57
8.2.3	Bokstav b	57
8.2.4	Bokstav c	58
8.3	Regelverket for andre sektorer	59
8.3.1	Friskoleloven	59
8.3.2	Universitets- og høyskoleloven	59
8.4	Departementets vurderinger	60
8.4.1	Systematikken i § 14 a	60
8.4.2	Kravene til bruken av tilskuddet og foreldrebetalingen	60
8.5	Departementets forslag	61
9	Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak	62
9.1	Bakgrunnen for forslaget	62
9.2	Gjeldende rett	63
9.3	Departementets vurderinger	63
9.4	Ansvaret for å føre tilsyn med bestemmelsen	65
9.5	Overgangsperiode	65
9.6	Departementets forslag	65
10	Ansvaret for å føre økonomisk tilsyn	66
10.1	Bakgrunnen for forslaget	66
10.2	Gjeldende rett	67
10.3	Regelverket for andre sektorer	68
10.3.1	Friskoleloven	68
10.3.2	Universitets- og høyskoleloven	68

10.4	Departementets vurderinger	69
10.4.1	Nasjonalt økonomitilsyn for private barnehager.....	69
10.4.2	Skillet mellom tilsyn med økonomi og øvrig tilsyn.....	70
10.4.3	Kommunen som tilsynsmyndighet	70
10.4.4	Øvrige oppgaver og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene....	71
10.5	Departementets forslag	72
11	Hjemmel til å få opplysninger som er nødvendige for å kunne utføre tilsynet..	72
11.1	Bakgrunnen for forslaget	72
11.2	Gjeldende rett.....	73
11.3	Regelverket for andre sektorer.....	73
11.3.1	Friskoler	73
11.3.2	Universitets- og høyskoleloven.....	73
11.4	Departementets vurderinger	74
11.5	Departementets forslag	74
12	Reaksjoner på brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling	75
12.1	Bakgrunnen for forslaget	75
12.2	Gjeldende rett.....	75
12.3	Regelverket for andre sektorer.....	76
12.3.1	Friskoleloven.....	76
12.3.2	Universitets- og høyskoleloven.....	77
12.4	Departementets vurderinger	77
12.4.1	Pålegg om retting	77
12.4.2	Tilbakehold av tilskudd.....	78
12.4.3	Reduksjon av tilskudd.....	78
12.4.4	Tilbakebetaling av tilskudd.....	79
12.4.5	Stenging	80
12.4.6	Klage	81
12.5	Departementets forslag	81
13	Ansvar for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene....	82
13.1	Bakgrunnen for forslaget	82
13.2	Gjeldende rett.....	83

13.2.1	Dispensasjon fra bemanningsnormen	83
13.2.2	Dispensasjon fra pedagognormen	84
13.2.3	Dispensasjon fra utdanningskravet for styrer eller pedagogisk leder ..	84
13.2.4	Dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder	85
13.3	Departementets vurderinger	85
13.4	Departementets forslag	88
14	Krav om stedlig leder og vikarbruk	88
14.1	Krav om stedlig leder	88
14.2	Vikarbruk	89
15	Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer...	90
15.1	Bakgrunnen for forslaget	90
15.2	Gjeldende rett.....	91
15.2.1	Barnehageloven.....	91
15.2.2	Friskoleloven.....	91
15.2.3	Universitets- og høyskoleloven.....	91
15.3	Departementets vurderinger	92
15.4	Departementets forslag	92
16	Forholdet til EØS-regelverket.....	92
17	Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene.....	94
17.1	Tildeling av tilskudd til nye private barnehager	94
17.2	Hjemmel for kommunen til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd	95
17.3	Beregningen av offentlige tilskudd.....	95
17.3.1	Endringer i driftstilskuddet	95
17.3.2	Endringer i tilskuddet til pensjoner.....	95
17.4	Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten	97
17.5	Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.....	97
17.6	Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak.....	97
17.7	Ansvar for å føre økonomisk tilsyn	98
17.8	Hjemmel til å innhente nødvendig dokumentasjon	98

17.9	Reaksjoner på brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.....	99
17.10	Ansvar for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene	99
17.10.1	Alternativ a.....	99
17.10.2	Alternativ b	100
17.11	Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer	101
17.12	Samlede økonomiske og administrative konsekvenser.....	101
18	Merknader til lovforslaget.....	102
19	Merknader til forslaget til forskriftsendringer	113
19.1	Merknader til forslaget til ny økonomiforskrift.....	113
19.2	Merknader til forslaget til endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager	115
19.3	Merknader til forslaget til endringer i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager	116
20	Lovforslag	117
21	Forslag til forskriftsendringer	124
21.1	Forslag til ny økonomiforskrift til barnehageloven	124
21.2	Forslag til endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager	125
21.3	Forslag til endringer i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager	126

1 Innledning

Kunnskapsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven), forskrift 9. oktober 2015 nr. 1166 om tildeling av tilskudd til private barnehager, forskrift 30. november 2012 nr. 1108 om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager (økonomiforskriften til barnehageloven) og forskrift 22. juni 2017 om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager.

I høringsnotatet vurderer departementet om det skal bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager. Departementet vurderer også om kommunen skal få lovhjemmel til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd.

Departementet foreslår at tilskuddet til pensjoner i private barnehager nedjusteres, slik at færre private barnehager får tilskudd til pensjonsutgifter som de ikke har. Departementet vurderer også om det skal gjøres endringer i beregningen av driftstilskuddet til private barnehager.

Departementet foreslår at det innføres et forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten. Det innføres samtidig et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.

Departementet foreslår at kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, tydeliggjøres i loven. Videre foreslår departementet at det lovfestes at private barnehager ikke kan ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak.

Departementet foreslår at ansvaret for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager blir lagt til departementet. Det betyr at departementet får ansvaret for å føre tilsyn med at private barnehager bruker offentlige tilskudd og foreldrebetaling i tråd med kravene for dette. Ansvaret vil også inkludere tilsyn med eventuelle nye bestemmelser om økonomiske forhold. Departementet vil delegere denne oppgaven til Utdanningsdirektoratet.

Departementet foreslår at det innføres en lovhjemmel som gir departementet rett til innsyn i dokumentasjon hos eier eller nærstående til eier dersom slikt innsyn er nødvendig for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager.

Departementet foreslår at ansvaret for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene i barnehageloven med forskrifter enten blir lagt til fylkesmannen, eller at det lovfestes at kommunen skal legge denne oppgaven til et uavhengig organ i kommunen.

Endelig foreslår departementet at det innføres en hjemmel i barnehageloven til å fastsette forskriftsbestemmelser om meldeplikt for private barnehager ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer.

2 Den private delen av barnehagesektoren

2.1 Historisk utvikling

I 2003 inngikk Stortinget et historisk barnehageforlik. Barnehageforliket gikk ut på at alle familier som ønsket det, skulle få tilbud om barnehageplass. Forliket innebar også et mål om lovfestet rett til barnehageplass og en maksimalpris for foreldrebetaling. For at disse målene skulle nås, skulle det være økonomisk likebehandling av og samordnet opptak til kommunale og private barnehager.

Etter barnehageforliket var det nødvendig å bygge ut kapasiteten i sektoren raskt. Staten opprettet derfor en rekke økonomiske støtteordninger som skulle gi insentiver til å bygge og drive private barnehager. Private aktører som ønsket å bygge barnehager, fikk et investeringstilskudd, full momskompensasjon og gunstige lån i Husbanken. Det var også flere private aktører som fikk billige tomter fra kommunene.

Barnehageforliket førte til full barnehagedekning og en enklere hverdag for småbarnsfamiliene. 10 år etter barnehageforliket gikk 82 000 flere barn i barnehage. 51 300 av disse barna gikk i en privat barnehage.

Tabellen under viser hvor mange barn som gikk i barnehage i perioden fra 2003 til 2018:

	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Antall barn i barnehage (0–6 år)	205 172	234 948	270 174	286 153	283 608	278 578
Dekningsgrad (1–5 år), prosent	69,1	80,4	88,5	90,1	90,4	91,8

2.2 Dagens situasjon

I 2018 gikk 91,8 prosent av alle barn i alderen ett til fem år i barnehage. Dekningsgraden har vært stabil de siste fem årene. Samtidig viser statistikken at 3 000 færre barn gikk i barnehage i 2018 enn i 2017. Det betyr at barnehagesektoren snart er ferdig utbygd. Hvor mange barn som går i barnehage i årene framover, vil i hovedsak variere med størrelsen på barnekullene.

Barnehagesektoren består i dag av om lag 5 800 barnehager, hvorav 3 100 er private. Dette omfatter både private ordinære barnehager, private familiebarnehager og private åpne barnehager. Kategorien omfatter også andre ikke-kommunale barnehager, slik som statlige barnehager. For enkelhets skyld blir også disse barnehagene omtalt som private.

Om lag halvparten av barna som går i barnehage, går i dag i en privat barnehage. Dette utgjør om lag 140 000 barn. Private barnehager er derfor helt avgjørende for at kommunen skal kunne oppfylle retten til barnehageplass.

Om lag 80 prosent av de private barnehagene er ordinære barnehager. Disse barnehagene er organisert ulikt og har ulike eierformer. Det er flest barnehager som er organisert som aksjeselskap eller samvirkeforetak. 53 prosent av de private ordinære barnehagene er organisert som aksjeselskap og 23 prosent er organisert som samvirkeforetak. Om lag 40 prosent av de private ordinære barnehagene inngår i et foretak eller i foretaksgrupper sammen med andre barnehager.

Både private og kommunale barnehager har blitt større de siste årene, og det har blitt færre barnehager med færre enn 26 barn. I 2018 gikk det i gjennomsnitt 54 barn i hver private ordinære barnehage. Tabellen under viser hvor mange private ordinære barnehager som hadde hvor mange barn i 2017:

	Antall private ordinære barnehager som inngår i et foretak eller i foretaksgrupper sammen med andre barnehager	Antall private ordinære barnehager som ikke inngår i et foretak eller i foretaksgrupper sammen med andre barnehager
1–25 barn	64	420
26–50 barn	226	573
51–75 barn	332	374
Flere enn 76 barn	394	159
Sum	1 016	1 526

Foreldreundersøkelsen fra 2018 viser at over 90 prosent av foreldrene er fornøyde med barnehagetilbudet. Samlet sett scorer private barnehager litt høyere enn kommunale barnehager. Foreldrene til barna i private barnehager er mer fornøyde med leker, utstyr og mattilbud. Når det gjelder barnas trivsel og relasjonen mellom barna og de voksne, er foreldrene i kommunale og private barnehager omtrent like fornøyde.

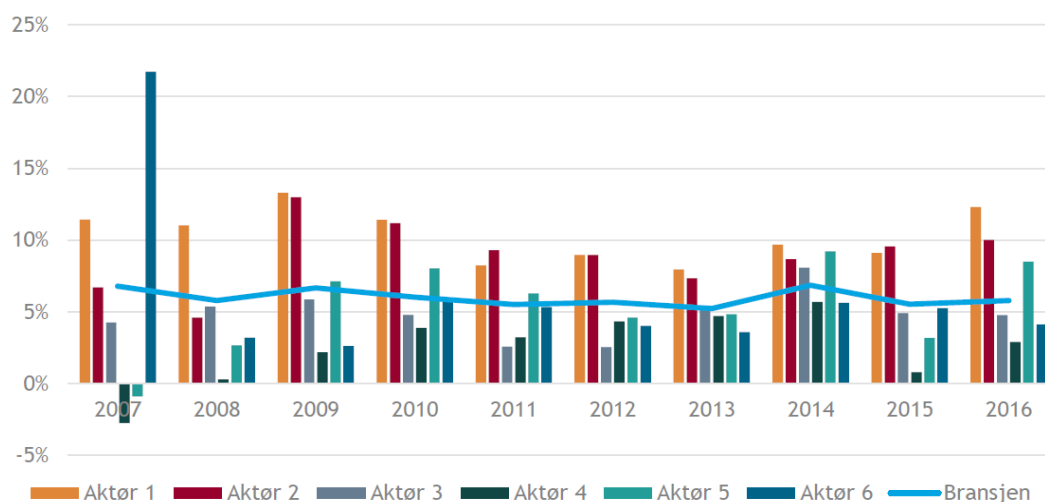
Vi vet likevel at kvaliteten i barnehagene varierer. Forskningsprosjektene *Blikk for barn* og *Gode barnehager for Norge* (GoBaN) har observert kvaliteten i 206 barnegrupper og 93 barnehager. Resultatene viser at kvaliteten på tilbudet er lavere enn forventet, og at den varierer mellom barnehagene. Videre viser resultatene at gode barnehager har en barnehagelærer som er til stede sammen med barna, og få barn per ansatt. Forskningen finner ingen systematiske forskjeller mellom private og kommunale barnehager.

2.3 Kunnskap om økonomiske forhold i private barnehager

2.3.1 Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering

På oppdrag fra departementet har BDO utarbeidet en rapport om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren.¹ Rapporten viser at de største aktørene i den private delen av sektoren har økt markedsandelene sine betydelig de siste 10 årene. I 2007 utgjorde seks av de største aktørene samlet sett rundt fem prosent av alle private barnehager, mens de i 2016 utgjorde i overkant av 17 prosent. Markedsandelen til de seks største aktørene målt i antall barn har økt fra rundt 11 prosent av det private barnehagemarkedet i 2007 til nærmere 32 prosent i 2016. Ser man på kommunale og private barnehager samlet, utgjør markedsandelen til de seks største private aktørene om lag 9 prosent i antall barnehager og om lag 16 prosent i antall barn i 2016. De seks største aktørenes samlede andel av resultatet før skatt i 2016 utgjorde nærmere 60 prosent av det samlede resultatet før skatt i den private delen av sektoren.

Rapporten viser at den private delen av sektoren har hatt en jevn lønnsomhet over tid. Driftsmarginen² for hele bransjen har vært stabil mellom 5 og 7 prosent i perioden fra 2007 til 2016. Dette er et normalt nivå sammenlignet med andre tjenesteytende næringer. Det er stor spredning i driftsmarginen mellom ulike aktører. Mange mindre private barnehager går med underskudd og vil dermed ha dårlige driftsmarginer. Noen av de største aktørene har betydelig høyere driftsmarginer enn gjennomsnittet i sektoren. Figuren under viser hvordan driftsmarginen for de seks største aktørene har utviklet seg sammenlignet med den gjennomsnittlige driftsmarginen i sektoren:



Kilde: BDOs rapport om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren

¹ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet: «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren», 7. mai 2018.

https://www.regjeringen.no/contentassets/239671d772c2422199d3d5b5fb3b4569/bdo_rapport_endelig.pdf

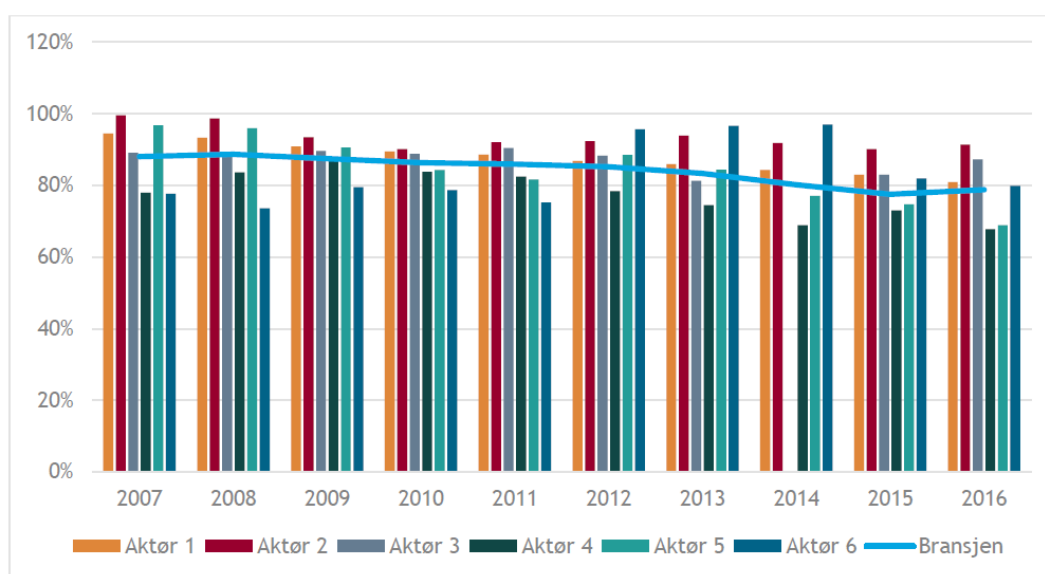
² Driftsmarginen er forholdet mellom driftsresultatet og driftsinntektene, oppgitt i prosent.

Rapporten viser at private barnehager blir solgt relativt ofte. Dette er en naturlig utvikling siden barnehagesektoren er nesten ferdig utbygd. Det er derfor mindre behov for nye barnehager.

Rapporten viser at barnehagene tar ut lite utbytte og at overskuddet i stor grad blir tilbakeført til virksomheten. Samlet opptjent egenkapital i sektoren har vokst fra under 500 mill. kroner i 2007 til nesten 4 mrd. kroner i 2016. Når barnehagene blir solgt, realiserer eierne opptjent egenkapital. I tillegg får eierne gevinster fra salget fordi prisene på eiendom har steget betydelig de siste årene.

BDO påpeker at de høye offentlige tilskuddene reduserer den forretningsmessige risikoen. I tillegg er investeringer i barnehagebransjen relativt skjermet fra svingninger i markedet sammenlignet med alternative investeringer på for eksempel Oslo Børs.

Selv om selskapene i barnehagesektoren har bygd opp mye egenkapital de siste årene, viser rapporten at gjeldsgraden i sektoren har holdt seg jevnt høy i samme periode. Den høye gjeldsgraden hos de største aktørene kan indikere at noen aktører finansierer dyre oppkjøp med opptak av store lån. Den kan også indikere at noen aktører øker risikoen på egenkapitalen, og dermed den forventede avkastningen, ved å bytte framtidig tilskudd mot investeringer i aktiva med høyere risiko. Figuren under viser hvordan gjeldsgraden til de seks største aktørene har utviklet seg sammenlignet med den gjennomsnittlige gjeldsgraden i den private delen av sektoren:



Kilde: BDOs rapport om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren

2.3.2 Kapitalstrukturer og kapitalkostnader i private barnehager

For å følge opp rapporten om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering har BDO kartlagt kapitalstrukturer og kapitalkostnader i private barnehager.³ Kartleggingen underbygger at det generelt er høy gjeldsgrad i den private delen av sektoren. Flere av de store konsernene bidrar til å trekke opp gjennomsnittet. De største aktørene ligger godt over gjennomsnittet for lån som er tatt opp i kredittinstitusjoner, mens de minste aktørene ligger under gjennomsnittet. Det er et stort spenn i låneopptaket i sektoren målt i kroner. Den høyeste lånesummen for en enkeltaktør er på 1,9 mrd. kroner.

I rapporten viser BDO til at analyseselskapet Proff Forvalt klassifiserer gjeldsgraden til ulike selskaper som enten ikke tilfredsstillende, svak, tilfredsstillende, god eller meget god i sine finansanalyser. 86,5 prosent av de private barnehagene har en gjeldsgrad som klassifiseres som tilfredsstillende etter dette systemet. De fleste aktørene har også tilfredsstillende soliditet, men i kategorien «store aktører» er det 26 prosent med svak soliditet. Kartleggingen viser at lån fra kredittinstitusjoner er mest utbredt, men at det også er barnehager som har tatt opp konvertible lån, obligasjonslån og langsiktig konserngjeld.

Samlet sett viser kartleggingen at de største konsernene lånefinansierer virksomheten i større grad enn øvrige aktører. Rapporten inneholder også eksempler på aktører som tar i bruk andre låneinstrumenter enn vanlige banklån, og som har en lite oversiktlig struktur på lån og egenkapital. Dette gjelder særlig ved transaksjoner ved salg av barnehager.

For å få kunnskap om hvorfor aktørene lånefinansierer virksomheten har departementet bestilt en utredning fra jurist og økonom Gøril Bjerkan (Bjerkan analyse). Denne utredningen er nærmere omtalt i kapittel 9 i høringsnotatet.

2.3.3 Variasjoner i økonomiske resultater

På oppdrag fra departementet har Telemarksforskning utarbeidet en rapport om sammenhengen mellom finansieringssystemet og variasjoner i de private barnehagens økonomiske resultater.⁴ Rapporten viser at tilskuddsnivået i den enkelte kommune har en klar betydning for hvor store overskudd de ulike private barnehagene får.

Rapporten viser at barnehager som inngår i konserner, har høyere overskudd enn andre private barnehager. Disse barnehagene har også flere barn per voksne enn andre private barnehager.

Rapporten viser at nyere barnehager har høyere overskudd enn eldre barnehager. Barnehager som har en høyere andel barn i alderen 0 til 2 år, har i gjennomsnitt høyere

³ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet: «Kapitalstrukturer i private barnehager for Kunnskapsdepartementet», oktober 2018.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/0e80122c0880497581a9b374327fe3cd/bdo---rapport-kapitalstruktur.pdf>

⁴ Telemarksforskning, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet: «Økonomiske resultater i private barnehager. Hvilke betydning har tilskuddsmodellen?», TF-notat nr. 18/2018.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/67c9e3605fba4a868d3aec8aaed16847/notat-182018-002.pdf>

overskudd enn andre barnehager. Det kommunale tilskuddet er høyest i kommuner med høy inntekt, høy andel kommunale barnehager, små kommunale barnehager og høy bemanning i kommunale barnehager.

Store deler av variasjonen i økonomiske resultater er ikke forklart i rapporten. Analysene i rapporten ble gjort på bakgrunn av regnskapsdata fra 2016. Det er flere faktorer som kan påvirke tilsvarende analyser i årene fremover, blant annet den nye bemanningsnormen, den skjerpede pedagognormen og presiseringen om at barn skal regnes som over tre år fra og med august det året de fyller tre år. Departementet forventer blant annet at variasjonen i bemanning vil bli redusert i tiden framover.

Som en oppfølging av rapporten har Telemarksforskning sett på om det er nødvendig å justere deler av finansieringssystemet for private barnehager.⁵ Telemarksforskning har særlig sett på ordningen for å kompensere for pensjonsutgifter og på mekanismer som gir smådriftsulemper og stordriftsfordeler. Telemarksforskning finner at den private delen av barnehagesektoren var overkompensert med om lag 1 mrd. kroner for utgifter til pensjoner i 2017.

2.3.4 Tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har Agenda Kaupang utarbeidet en rapport om kommunenes tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager.⁶ Rapporten viser at det er varierende kompetanse og kapasitet i kommunene til å føre økonomisk tilsyn med private barnehager. Undersøkelsen viser at kun én prosent av de private barnehagene har hatt økonomisk tilsyn i perioden fra 2013 til 2016. I de tilfellene kommunene har avdekket brudd på regelverket, har de private barnehagene i stor grad fått medhold i klager som har blitt behandlet hos fylkesmennene.

2.4 utfordringer med dagens situasjon

Barnehagesektoren har utviklet seg betydelig siden barnehageforliket i 2003.

Barnehagesektoren er snart ferdig utbygd. Private aktører som ønsker å komme inn i barnehagesektoren eller øke markedsandelen, må derfor i større grad enn før kjøpe eksisterende barnehager.

De økonomiske støtteordningene som ble opprettet for at private aktører skulle engasjere seg i barnehagedrift, kan i dag realiseres og tas ut av barnehagene ved salg. Når barnehagene blir solgt, kan eierne også realisere opptjent egenkapital. Rapporten fra BDO

⁵ Telemarksforskning, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet: «Finansering av private barnehager. Vurdering av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen», mars 2019 (TF- notat nr. 15/2019). https://www.udir.no/contentassets/53af607c285944c980ee3a23668132bb/tf---notat-15_2009.pdf

⁶ Agenda Kaupang, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet: «Kartlegging av kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager», (rapport nr. R9607, 2017). <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2017/ferdig-rapport-r9607-udir-kommunenes-praksis-om-bruk-av-tilskudd-i-privat-...pdf>

viser at det har vært en betydelig egenkapitaloppbygging i den private delen av sektoren de siste 10 årene. Det er dermed store verdier bygd opp med offentlige tilskudd og foreldrebetaling som potensielt kan realiseres og tas ut av barnehagene ved salg.

Siden barnehagesektoren snart er ferdig utbygd, har private barnehager blitt et knapphetsgode med en varig og sikker kontantstrøm fra offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Det gjør at private barnehager er et interessant investeringsobjekt for ulike typer investorer.

Det kan være vanskelig for mindre og ideelle aktører å konkurrere med de største aktørene om oppkjøp av barnehager. Dette kan blant annet skyldes at de største aktørene har større finansieringsevne. For små og ideelle aktører kan det derfor være vanskelig å komme inn i barnehagesektoren eller øke markedsandelene. Dette er noe som kan gå utover mangfoldet av eiere i sektoren.

Det kan også være en utfordring at finansieringssystemet gir dårligere driftsvilkår for små private barnehager enn for store. Små private barnehager får samme tilskudd per barn som større barnehager. Samtidig er det flere av barnehagenes kostnader som er faste, og som ikke avhenger av antall barn. Dette kan føre til at noen barnehager driver med underskudd, mens andre barnehager driver med overskudd.

De private barnehagene får i dag et fast påslag for pensjonsutgifter. Tall fra Telemarksforskning viser at private barnehager fikk 1 mrd. mer til pensjoner enn de faktisk brukte på pensjoner til sine ansatte i 2017.

Det kan også være en utfordring at det er høy gjeldsgrad i den private delen av sektoren. Høy gjeldsgrad øker risikoen for konkurs. Den høye gjeldsgraden i sektoren kan også indikere at noen private barnehager kan ha tatt opp lån til andre formål enn barnehagedrift.

I dag er det tillatt å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten. Det er dermed en risiko for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt til å dekke kostnader som er knyttet til annen virksomhet enn barnehager. Det kan også være en utfordring at mange barnehager er registrert som en underenhet i et konsern. Samlet sett er omfanget av transaksjoner som tilsynsmyndigheten må kartlegge, vesentlig større når barnehagen er en slik underenhet enn når barnehagen er et selvstendig rettssubjekt. Når barnehagen er registrert som en underenhet i et konsern, kan morselskapets kreditorer ta beslag i barnehagens midler. Det betyr at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kan bli brukt til å dekke tap fra andre virksomheter.

Tilsynssystemet er ikke laget for en sektor med eiere som organiserer driften i konserner, og som har barnehager i flere kommuner. Kommunene oppgir at de verken har kapasitet eller kompetanse til å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager. Kun én prosent av de private barnehagene har hatt økonomisk tilsyn i perioden fra 2013 til 2016.

2.5 Hva regjeringen vil oppnå

Gode barnehager er viktige for barns trygghet, velvære og utvikling. Kvaliteten og oppfølgingen barna får i barnehagene er viktig for at de skal få leke, øve på sosialt samspill og utvikle seg. For sårbare barn eller barn med minoritetsspråklig bakgrunn er gode barnehager og et godt leke- og læringsmiljø ekstra viktig for å sikre god utvikling.

Regjeringen har løftet kvaliteten i barnehagene gjennom flere store endringer de senere årene. Den nye rammeplanen for barnehager gir tydelige føringer for hvordan barnehagene skal gi barna rom for å utforske og for å utvikle og utfolde seg. Regjeringen har skjærpet kravet til andelen barnehagelærere og innført et minstekrav til bemanningstetthet for å sikre alle barn et trygt og godt barnehagemiljø.

Nesten alle barn i barnehagealder går i barnehage, og om lag halvparten går i private barnehager. Siden barnehageforliket i 2003 har private barnehager bidratt til at vi i dag har om lag full barnehagedekning, og en utvikling av kvalitet og mangfold som er vanskelig å se for seg uten initiativ fra ulike private aktører.

Om lag 140 000 barn går i private barnehager, de offentlige tilskuddene utgjør om lag 20 milliarder kroner og foreldrebetalingen er på om lag 4 milliarder kroner årlig.

Regjeringen mener det er viktig å ha et tydelig regelverk som sikrer at tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode. Samtidig må private barnehager nødvendigvis ha en bærekraftig økonomi med tilstrekkelig overskudd til å sikre stabil og forutsigbar drift og mulighet til å gjøre nødvendige investeringer i barnehagen.

Regjeringen ønsker en mangfoldig barnehagesektor. Det innebærer at det skal være rom for barnehageeiere med ulik størrelse og eierform og med ulike pedagogiske profiler på barnehagene. Dette bidrar til kvalitetsutvikling, lokal tilpassing og viktig valgfrihet for familiene.

Regjeringen ønsker å videreutvikle regelverket for de private barnehagene slik at det er bedre tilpasset utviklingen av sektoren. Regjeringen mener at det skal være mulig å etablere nye private barnehager også i tiden framover. Dette gir økt valgfrihet for foreldrene og kan bidra til å heve kvaliteten på tilbudet i både kommunale og private barnehager. Det kan også føre til at flere barn får tilbud om barnehageplass tidligere.

Regjeringen har ikke tatt endelig stilling til om det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager. Hvis det skal bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager, kan det være vanskeligere for kommunen å bygge nye kommunale barnehager framfor å gi tilskudd til nye private barnehager. Dette kan redusere kommunens handlingsrom sammenlignet med dagens regulering. Samtidig kan det være et nødvendig tiltak for å nå målene om mangfold i sektoren, økt kvalitet i både kommunale og private barnehager og reell valgfrihet for foreldrene.

Regjeringen mener det ikke er ønskelig at eventuelle endringer i regelverket skal gripe for mye inn i kommunens mulighet til å styre og utvikle barnehagetilbudet ut fra lokale ønsker og prioriteringer. Hvis høringsinstansene mener at det skal bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager, blir høringsinstansene derfor bedt om å gi innspill til hvor høy

terskelen bør være for at kommunen kan avslå en søknad om tilskudd. På bakgrunn av disse høringsinnspillene vil regjeringen vurdere hvordan hensynet til kommunen, foreldrene og de som ønsker å starte nye private barnehager, kan balanseres på best mulig måte. Høringsinstansene blir også bedt om å gi innspill til om kommunen skal få mulighet til å bestemme at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd.

Departementet er kjent med at enkelte kommuner har inngått avtaler med private barnehager om at barnehagen skal melde fra til kommunen ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer. Det er imidlertid ikke alle kommuner som har inngått slike avtaler. For at kommunen skal kunne utføre myndighetsoppgavene sine på en god måte er det viktig at kommunen raskt blir orientert om at private barnehager skal legge ned, skifte eier eller gjøre andre organisatoriske endringer. Regjeringen mener derfor at det er behov for en tydeligere regulering av dette spørsmålet.

Som lokal barnehagemyndighet har kommunen flere oppgaver og roller. Kommunen behandler blant annet søknader fra kommunale og private barnehager om dispensasjon fra bemanningskravene i barnehageloven med forskrifter. Vi kan ikke utelukke at økonomiske hensyn i noen tilfeller påvirker vurderingen når kommunen vurderer hvor store personalkostnader kommunale barnehager skal ha. Når kommunen gir kommunale barnehager dispensasjon fra bemanningskravene, påvirker dette også driftstilskuddet til de private barnehagene. Oppgaven med å behandle denne typen dispensasjonssøknader skiller seg derfor fra flere av de andre oppgavene som kommunen utfører som lokal barnehagemyndighet.

Det er viktig at private barnehager har tillitt til at søknader om dispensasjon fra bemanningskravene i barnehageloven med forskrifter blir vurdert etter de samme kriteriene uavhengig av om søknaden kommer fra kommunale eller private barnehager. For å styrke tilliten til systemet mener regjeringen derfor at det bør vurderes om ansvaret for å behandle denne typen dispensasjonssøknader skal flyttes til et uavhengig organ. Regjeringen ser at dette kan gjøre det vanskeligere for kommunen å se denne typen dispensasjonssøknader i sammenheng med andre myndighetsoppgaver. Det er kommunen som kjenner de lokale forholdene best. I høringsnotatet ber regjeringen derfor om høringsinstansenes syn på om det i stedet bør lovfestes et krav til uavhengighet og likebehandling når kommunen vurderer denne typen dispensasjonssøknader.

Private barnehager har ulike eierformer og formål. Felles for dem er at de må drive innenfor de samme kravene til kvalitet, bemanning og pedagogisk innhold som de kommunale barnehagene. Regjeringen vil videreføre likebehandlingen av offentlige og private barnehager for å sikre at alle barn får et likeverdig og godt barnehagetilbud. I 2016 ble finansieringssystemet for private barnehager endret. Ett av målene med endringen var å gjøre tilskuddene mer treffsikre. Regjeringen ønsker å videreutvikle finansieringssystemet, slik at tilskuddene i noe større grad enn i dag gjenspeiler kostnadene i barnehagene. Dette kan gjøre det enklere å drive små private barnehager.

Regjeringen mener at deler av dagens regelverk for private barnehager er utdatert. Dette gjelder særlig regelverket om regnskapsføring og kontroll. Regjeringen mener at forslagene til endringer i regelverket for private barnehager samlet sett vil bidra til

nødvendige innramminger og sikre et bedre økonomisk tilsyn med de private barnehagene. Dette vil bidra til å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling går til å drive gode barnehager. Samtidig skal regelverket være tydelig, oversiktlig og relativt sett ubyråkratisk for små barnehager og barnehageeiere. Regjeringen mener at forslagene er egnet til å skape tillit og åpenhet i barnehagesektoren for både foreldre, ansatte, barnehageeiere og myndigheter.

For kommunen er det viktig at private barnehager tar minst mulig finansiell risiko, da kommunen trenger de private barnehagene for å oppfylle retten til barnehageplass. Private barnehager kan imidlertid ønske å gjøre investeringer med høyere risiko for å øke avkastningen. I høringsnotatet ber regjeringen derfor om innspill til om det er behov for regler som sikrer at private barnehager ikke tar opp for store lån.

Forslagene i høringsnotatet vil påvirke både kommunene og private barnehager. Regjeringen er opptatt av at eventuelle regelverksendringer skal bidra til å utvikle barnehagesektoren i riktig retning, og stå seg over tid. Vi ber derfor om høringsinstansenes syn på om forslagene til regelverksendringer samlet sett gir grunnlag for å utvikle en barnehagesektor med et mangfold av barnehager, gode driftsvilkår for ulike typer eiere og hvor offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode. Regjeringen ber også om høringsinstansenes syn på hvor inngripende endringene samlet sett vil være for kommunene og barnehagene.

3 Tildeling av tilskudd til nye private barnehager

3.1 Bakgrunnen for forslaget

Regjeringens politiske plattform slår fast at regjeringen vil sikre en mangfoldig eierstruktur og barnehager med ulike profiler. BDOs rapport⁷ viser at de største aktørene i den private delen av sektoren har økt markedsandelene sine betydelig de siste 10 årene. I 2007 utgjorde de seks største aktørene samlet sett rundt fem prosent av alle private barnehager, mens de i 2016 utgjorde i overkant av 17 prosent. Markedsandelen for de seks største aktørene målt i antall barn har økt fra rundt 11 prosent av det private barnehagemarkedet i 2007 til nærmere 32 prosent i 2016. De seks største aktørenes samlede andel av resultatet før skatt utgjorde nærmere 60 prosent av det samlede resultatet før skatt i det private barnehagemarkedet i 2016.

Ser man på kommunale og private barnehager samlet, utgjør markedsandelen til de seks største private aktørene om lag 9 prosent målt i antall barnehager og om lag 16 prosent målt i antall barn i 2016. På kommunenivå er det fem kommuner der én privat aktør utgjør mer enn 50 prosent av det samlede barnehagemarkedet målt i antall barn. Det er 22 kommuner der én privat aktør utgjør mer enn 50 prosent av det private

⁷ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren», mai 2018.

https://www.regjeringen.no/contentassets/239671d772c2422199d3d5b5fb3b4569/bdo_rapport_endelig.pdf

barnehagemarkedet. På fylkesnivå er det kun to fylker der én enkeltaktør står for mer enn 10 prosent av det samlede barnehagemarkedet målt i antall barn.

Rapporten fra BDO peker på at det har blitt vanskeligere å etablere nye private barnehager. Barnehagesektoren er i ferd med å bli ferdig utbygd. Det betyr at kommunene ikke lenger har behov for å øke antall barnehageplasser ved å etablere nye barnehager. For å komme inn på det private barnehagemarkedet må aktørene i større grad enn før kjøpe eksisterende barnehager.

Departementet har sett eksempler på at private barnehager har blitt solgt for høye priser. Dette kan blant annet skyldes at en godkjent barnehage som kommunen har valgt å gi tilskudd til, har blitt et knapphetsgode med en varig og sikker kontantstrøm fra offentlige tilskudd. Når noen selger en privat barnehage, overdras både godkjenningen og retten til finansiering til ny eier. Verdien av denne kontantstrømmen kan regnes inn i prisen på barnehagen.

Det er vanskelig for mindre aktører å konkurrere med de største aktørene om oppkjøp av eksisterende barnehager. Dette kan blant annet skyldes at de største aktørene har større finansieringsevne. Det kan gå utover mangfoldet av eiere i sektoren.

Regjeringen ønsker ikke at noen aktører skal få en for dominerende posisjon i sektoren. Dersom én av de største aktørene går konkurs, kan dette få store konsekvenser for både barna, foreldrene og kommunene. Aktører med stor markedsrett kan også ha mindre behov for å konkurrere på kvalitet.

Vurderingene i dette kapitlet er også en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak om å «vurdere om barnehagers rett til etablering og utvidelse bør endres for å ivareta mangfoldet av aktører», jf. vedtak nr. 681 i forbindelse med Dok. 8:43 S (2016–2017), jf. Innst. 283 S (2016–2017).

3.2 Gjeldende rett

Det framgår av barnehageloven § 10 første ledd at det er kommunen som godkjenner nye private barnehager. Kommunen skal vurdere om virksomheten er egnet til å oppfylle barnehagelovens krav til formål og innhold. Dersom virksomheten er egnet til å oppfylle disse kravene, har virksomheten *rett* til godkjenning som barnehage. Når kommunen godkjenner en barnehage, kan kommunen stille vilkår om antall barn, barnas alder og oppholdstid, jf. § 10 andre ledd.

Før overgangen til rammefinansiering i 2011 hadde alle godkjente private barnehager rett på statlig og kommunalt tilskudd. Denne rettigheten falt bort etter overgangen til rammefinansiering. Begrunnelsen var at kommunen skulle få det helhetlige ansvaret for barnehagesektoren i sin kommune. Det ble også lagt vekt på at det ville bli en utfordring for kommunen å håndtere en ubetinget rett til finansiering for alle nye private barnehager i en fullt utbygd sektor.

Kommunens tildeling av tilskudd til private barnehager er i dag regulert i barnehageloven § 14. Det framgår av denne bestemmelsen at kommunen *kan* gi tilskudd til barnehager

som søker om godkjenning etter overgangen til rammefinansiering. Det betyr at det er opp til kommunens frie skjønn om det skal gis tilskudd til nye private barnehager eller ikke, jf. Ot. prp. nr. 57 (2007–2008).

Begrunnelsen for at kommunens skjønn betegnes som «fritt» er at det i stor grad er unntatt fra domstolskontroll. Så lenge alle vurderingene til kommunen ligger innenfor den friheten som kommunen har etter loven, vil det ikke vil være feil rettsanvendelse. Domstolene vil ikke kunne overprøve hvordan kommunen har vektlagt relevante hensyn etter loven, men kun påse at disse hensynene har blitt vurdert.

Det frie skjønnet er ikke helt «fritt» fordi domstolene kan overprøve skjønnsutøvelsen etter de ulovfestede reglene om myndighetsmisbruk. Det følger av disse reglene at kommunens vedtak alltid må bygge på hensyn som er relevante etter loven. Kommunen kan for eksempel ikke ta utenforliggende hensyn eller forskjellsbehandle ut fra usaklige hensyn. Domstolen kan slå ned på skjønnsutøvelsen hvis den er i strid med disse reglene eller hvis den er klart urimelig eller uforsvarlig med tanke på de oppgavene som kommunen skal utføre etter barnehageloven.

Det framgår av § 8 andre ledd at kommunen skal tilpasse utbyggingsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov. Når kommunen vurderer om nye private barnehager skal få tilskudd, kan kommunen derfor legge vekt på det lokale behovet for barnehageplasser. Kommunen kan også legge vekt på foreldrenes behov og ønsker, og at foreldrene skal kunne velge mellom ulike typer barnehager.

3.3 Regelverket for andre sektorer

3.3.1 Friskoleloven

Det framgår av friskoleloven § 2-1 første ledd første punktum at departementet kan godkjenne frittstående skoler og driftsendringer ved godkjente frittstående skoler. Departementet har delegert denne myndigheten til Utdanningsdirektoratet.

Bestemmelsen fastslår at en friskole ikke skal få godkjenning dersom etableringen av skolen vil få negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet eller andre særlige grunner tilsier at skolen ikke bør godkjennes.

Når Utdanningsdirektoratet vurderer om en friskole skal godkjennes, skal direktoratet vurdere behovet for at det kan etableres en friskole som et alternativ til den offentlige skolen, opp mot hensynet til de offentlige skolene og driften av disse i vertskommunen eller vertsfylket. Fylkeskommunen skal ha et bredt spekter av opplæringstilbud for å ivareta blant annet søkerens ønsker og samfunnets behov. Direktoratet kan legge vekt på at en ny friskole vil kunne gjøre det vanskelig for fylkeskommunen å opprettholde offentlige tilbud i distriktene fordi de vil kunne få for få elever dersom de må konkurrere med en ny skole. Direktoratet skal ikke gi godkjenning hvis det er tvil om friskolen vil kunne oppfylle lovens krav.

Vertskommunen eller vertsfylket skal få mulighet til å uttale seg før direktoratet gjør vedtak i saken og til å klage på vedtaket.

Etter friskoleloven § 2-1 første ledd siste punktum har alle godkjente friskoler rett til statstilskudd etter § 6-1 og til å drive skole etter loven.

3.3.2 Universitets- og høyskoleloven

Det er Nasjonalt organ for kvalitet i høyere utdanning (NOKUT) som akkrediterer høyere utdanning, jf. universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje ledd. Dette gjelder både statlige og private utdanningstilbud. Oppgaven med å akkreditere høyere utdanning og fagskoleutdanning er en faglig uavhengig oppgave, jf. 2-1 § første ledd.

Godkjenning av høyere utdanning er blant annet regulert i universitets- og høyskoleloven kapittel 3. I § 3-1 første ledd heter det at akkreditering er «en faglig bedømming av om en høyere utdanningsinstitusjon eller et studietilbud fyller standarder og kriterier gitt av departementet og NOKUT.»

Hvis utdanningen oppfyller kriteriene for akkreditering, skal akkreditering gis. NOKUT kan godkjenne enkelttilbud eller gi institusjonsakkreditering, som innebærer at institusjonen også får faglige fullmakter til selv å opprette og legge ned studietilbud. Akkreditering fra NOKUT er et vilkår for å kunne tilby høyere utdanning i Norge. Tilbudene skal være i samsvar med Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk. Bestemmelser om akkreditering av utdanning finnes også i Studiekvalitetsforskriften og Studietilsynsforskriften.⁸

Universitets- og høyskoleloven § 8-3 først ledd regulerer hvilke private høyskoler som kan motta offentlig tilskudd:

«Private universiteter og høyskoler som tilfredsstillt kravene som oppstilles i denne lov, kan etter søknad til Kongen kjennes berettiget til statstilskudd til dekning av driftskostnader for utdanninger som er akkreditert av NOKUT.»

Bestemmelsen er en «kan»-regel og gir departementet anledning til å vurdere om en privat høyskole skal få statlig tilskudd. Tildeling av tilskudd skjer gjennom den alminnelige budsjettprosessen og fastsettes i statsbudsjettet. Grunnkravet for å motta tilskudd er at institusjonen oppfyller kravene i universitets- og høyskoleloven.

Det har til en viss grad vært historisk betinget hvilke institusjoner og tilbud som har mottatt tilskudd over statsbudsjettet. I 2017 fikk en ekspertgruppe i oppdrag å gjennomgå tilskuddsordningen for private høyskoler.⁹ Ekspertgruppen foreslo at det bør stilles vilkår om institusjonsakkreditering for å motta statlig tilskudd. Departementet sendte i mars

⁸ Forskrift 1. februar 2010 nr. 96 om kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i høyere utdanning og fagskoleutdanning og forskrift 7. februar 2017 nr. 137 om tilsyn med utdanningskvaliteten i høyere utdanning.

⁹ Rapport fra ekspertgruppe: «Med kvalitet som kriterium – gjennomgang av tilskuddsordningen for private høyskoler», juni 2017.

https://www.regjeringen.no/contentassets/4533eac6022147ac8809096d543a4e62/med-kvalitet-som-kriterium_net.pdf

2019 på høring et forslag til endringer i universitets- og høyskoleloven om krav til institusjonsakkreditering for å kunne få statstilskudd.

3.4 Departementets vurderinger

3.4.1 Regulering av kjøp og salg av private barnehager

Departementet har vurdert flere mulige tiltak som kan gjøre det enklere for flere aktører å konkurrere om oppkjøp av eksisterende barnehager. For eksempel har departementet vurdert å lage en eierskapsbegrensning i barnehageloven som tar utgangspunkt i bestemte terskelverdier. Det vil innebære at tilsynsmyndigheten kan gripe inn mot kjøp av eierandeler i barnehager dersom eieren alene eller i samarbeid med andre har eller får en betydelig eierstilling i barnehagemarkedet nasjonalt eller i en kommune. Departementet har også vurdert å lage en bestemmelse om fusjonskontroll, etter inspirasjon fra bestemmelsene i konkurranseloven.

Departementet mener at det vanskelig å lage et regelverk om markedsandeler i barnehagesektoren. Departementet viser til at en eierskapsbegrensning som er basert på bestemte terskelverdier, for eksempel ble forsøkt i den opphevede medieeierskapsloven. Formålet med denne loven var å fremme et allsidig medietilbud. Loven var imidlertid vanskelig å praktisere og ble opphevet i 2016.

Dersom det skal innføres en eierskapsbegrensning eller en bestemmelse om fusjonskontroll, må det også opprettes en egen tilsynsmyndighet som skal kontrollere at dette regelverket følges. Dette vil kreve store ressurser. Departementet mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å innføre en slik regulering.

For at flere aktører skal kunne konkurrere om oppkjøp, har departementet også vurdert om salgsprisen på eksisterende barnehager kan påvirkes gjennom endringer i godkjenningsordningen. BDOs rapport viser at de høye prisene på eksisterende barnehager blant annet kan skyldes at en godkjent barnehage med finansiering fra kommunen har blitt et knapphetsgode med en varig og sikker kontantstrøm fra offentlige tilskudd. Et tiltak for å redusere salgsprisen på eksisterende barnehager kan derfor være å innføre et krav om ny godkjenning ved salg. Det betyr at eiere av private barnehager ikke lenger kan overdra godkjenningen av barnehagen til andre ved salg.

Departementet mener at et krav om ny godkjenning ved salg vil være relativt inngripende overfor eierne av private barnehager. Hvis kommunen signaliserer at den ikke lenger vil gi barnehagen tilskudd hvis barnehagen skifter eier, kan en slik regulering i praksis føre til at barnehagen blir uomsettelig.

Et salg kan gjennomføres på flere måter, avhengig av barnehagens selskapsform. Hvis barnehagen for eksempel er organisert som et aksjeselskap, er det aksjene i selskapet som selges. Departementet mener at det er vanskelig å fastsette en terskelverdi for hvor høy eierandel som skal utløse krav om ny godkjenning ved salg. Et krav om ny godkjenning ved salg kan derfor bli relativt komplisert. Det kan også være en risiko for omgørelser av

regelverket, for eksempel gjennom trinnvise overdragelser av mindre aksjeposter. Departementet mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å innføre en slik regulering.

Departementet har også vurdert å innføre et krav om ny godkjenning etter en viss tidsperiode, for eksempel hvert tiende år. Dette kan bidra til å redusere verdien av den varige og sikre kontantstrømmen fra offentlige tilskudd og foreldrebetaling, og dermed salgsprisen på eksisterende barnehager.

For at et krav om ny godkjenning etter en viss tidsperiode skal ha en effekt, må det også gjelde for barnehager som allerede er godkjent. Dette vil være en vesentlig endring sammenlignet med dagens regulering og innebære et tilbakekall av en rettighet som barnehagene allerede har fått. Det vil også føre til mer administrasjon i kommunene, som jevnlig må godkjenne alle barnehager på nytt.

Departementet mener at et krav om ny godkjenning etter en viss tidsperiode vil kunne føre til mindre stabilitet i barnehagetilbudet. Hvis eierskapene blir mer kortsiktige, kan dette skape usikkerhet hos ansatte og foreldre til barn i private barnehager. Departementet mener derfor at ulempene ved en slik regulering er større enn fordelene ved å redusere salgsprisen på eksisterende barnehager.

3.4.2 Endringer som gjør det enklere å få tilskudd til nye private barnehager

For å gjøre det enklere for flere private aktører å komme inn i barnehagesektoren eller øke markedsandelene, er det også mulig å gjøre det enklere å få tilskudd til nye private barnehager. Som nevnt under punkt 3.2 er det i dag opp til kommunens frie skjønn om nye private barnehager skal få tilskudd eller ikke. Siden barnehagesektoren snart er ferdig utbygd, er det få kommuner som har behov for nye plasser for å oppfylle retten til plass. Det er derfor vanskelig å få tilskudd til nye private barnehager.

Departementet mener at det er argumenter som taler både for og imot at det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager. På den ene siden kan en slik endring føre til at kommunen må akseptere at den får litt flere plasser enn den faktisk trenger. Dette kan føre til at både kommunale og private barnehager må konkurrere om å tilby de beste plassene til foreldrene. Dette kan heve kvaliteten på tilbudet i både kommunale og private barnehager. Det kan også skape reell valgfrihet for foreldrene og føre til at flere barn får tilbud om barnehageplass tidligere.

Demografiske endringer kan gjøre at det blir etterspørsel etter nye barnehager i bestemte områder i kommunen som ikke har en barnehage fra før. Det kan også bli etterspørsel etter barnehager med en bestemt pedagogisk profil eller kvalitet som ikke er omfattet av det eksisterende tilbudet. Dette kan tilsi at barnehagetilbudet bør være mer dynamisk enn i dag.

Hvis det skal bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager, kan dette redusere etterspørselen etter, og dermed salgsprisen på, eksisterende barnehager. Dette kan gjøre det enklere for flere private aktører å etablere seg i sektoren. En slik endring kan dermed også føre til et økt mangfold av aktører.

På den andre siden kan en slik endring gjøre det noe vanskeligere for eksisterende barnehager å planlegge driften. Dersom endringen fører til at det blir flere barnehageplasser enn barn som vil gå i barnehage, vil det være opp til hver barnehage å gi et tilbud som gjør at foreldrene ønsker å benytte seg av barnehagen. Etterspørselen etter bestemte barnehager med ulik beliggenhet og ulike profiler kan variere over tid. Små barnehager er mindre fleksible for omstillinger og har mindre økonomisk handlingsrom enn store barnehager. Det kan derfor være vanskeligere for små barnehager enn for store barnehager å tilpasse seg eventuelle endringer i søkergrunlaget.

Hvis det skal bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager, kan det også bli noe vanskeligere for kommunen å etablere nye kommunale barnehager framfor å gi tilskudd til nye private barnehager. Dette kan redusere kommunens handlingsrom sammenlignet med dagens regulering. Hvor store konsekvenser en slik endring vil få for kommunene, vil avhenge av hva som skal til for at kommunen kan avslå en søknad om tilskudd.

Departementet er i tvil om det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager eller ikke. Departementet ber derfor høringsinstansene om å gi innspill til dette spørsmålet.

Dersom høringsinstansene mener at det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager, må det avklares hva som skal til for at kommunen kan avslå en søknad om tilskudd.

Det er mulig å lage en bestemmelse som tilsvarer friskoleloven § 2-1. Det framgår av denne bestemmelsen at en friskole ikke skal få godkjenning dersom etableringen av skolen vil få negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet eller andre særlige grunner tilsier at skolen ikke bør godkjennes. Hvis det innføres en tilsvarende bestemmelse i barnehageloven, må kommunen blant annet vurdere behovet for at det kan etableres en ny privat barnehage opp mot hensynet til de eksisterende barnehagene i kommunen. Det vil ikke være god nok grunn for avslag at kommunen må gjøre enkelte endringer i det eksisterende tilbudet. Slike endringer må gjøres ofte, blant annet som følge av endringer i barnekullene. Kommunen kan imidlertid legge vekt på at det kan bli vanskelig å opprettholde eksisterende barnehager hvis de må konkurrere med en ny barnehage.

Det er også mulig å lage en bestemmelse som gjør at det skal mer til for at kommunen kan avslå en søknad om tilskudd. I 2007 foreslo departementet å lovfeste at kommunen skal gi tilskudd til nye private barnehager dersom det ikke får vesentlige negative konsekvenser. Forslaget fikk den gang støtte fra flere høringsinstanser, men ble ikke fulgt opp i den påfølgende proposisjonen til Stortinget.

Hvis det lovfestet at kommunen skal gi tilskudd til nye private barnehager dersom det ikke får vesentlige negative konsekvenser, må kommunen for eksempel sannsynliggjøre at finansieringen av barnehagen på lengre sikt vil gi en dyrere barnehagestruktur. Dette skyldes at konsekvenser som ikke er langvarige, normalt ikke vil bli regnet som vesentlige. En slik løsning vil derfor gjøre det enda enklere å få tilskudd til nye private barnehager.

Dersom høringsinstansene mener at det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager, ber departementet om innspill til hvor høy terskelen bør være for at kommunen kan avslå en søknad om tilskudd. Jo mer som skal til for at kommunen kan avslå en søknad om tilskudd, jo enklere vil det være å få tilskudd til nye private barnehager.

3.5 Departementets forslag

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager.

Dersom høringsinstansene mener at det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager, ber departementet om innspill til hvor høy terskelen bør være for at kommunen kan avslå en søknad om tilskudd.

Departementet viser til lovforslaget § 12. I lovforslaget har departementet skissert tre alternative bestemmelser; én der kommunens frie skjønn videreføres, én der det blir noe enklere å få tilskudd til nye private barnehager og én der det blir veldig mye enklere å få tilskudd til nye private barnehager. Departementet understreker at terskelen for når kommunen kan avslå en søknad om tilskudd også kan settes høyere eller lavere enn det som er skissert i lovforslaget.

4 Hjemmel for kommunen til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd

4.1 Bakgrunnen for forslaget

Regjeringen ønsker å sikre et mangfoldig barnehagetilbud, der både ideelle og andre private barnehager har en sentral rolle. Den private delen av barnehagesektoren består i dag av både ideelle og andre private barnehager. Ideelle barnehager utgjør et viktig alternativ til både kommunale barnehager og andre private barnehager.

Det finnes ingen lovfestet eller enhetlig definisjon av hva som utgjør en ideell barnehage. Det ser ut til å være en gjengs oppfatning at ideelle barnehager skiller seg fra andre private barnehager ved at de ikke tar utbytte, og ved at de har et formål som strekker seg utover det å drive barnehage. Dette spørsmålet er imidlertid ikke endelig avklart.

Siden det ikke finnes en klar definisjon av hva som utgjør en ideell barnehage, har departementet ikke fullstendig oversikt over antall ideelle barnehager. Statistikk for 2018 viser at det er 506 private barnehager som er organisert som stiftelser, kirkelige fellelråd, foreninger, lag eller innretninger. Det går 18 917 barn i disse barnehagene.

Også aksjeselskap og allmennaksjeselskap kan ha bestemmelser i vedtektene om anvendelse av overskudd og formue ved oppløsning, jf. aksjeloven § 2-2 andre ledd og allmennaksjeloven § 2-2 andre ledd. Avhengig av hvordan man definerer ideelle barnehager, kan dermed også barnehager som er organisert som aksjeselskap eller allmennaksjeselskap, bli regnet som ideelle barnehager.

Departementet er kjent med at flere kommuner de siste årene har fattet vedtak om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd. Det er uklart hvilke kriterier kommunene har lagt vekt på i vurderingen av om barnehagen skal regnes som ideell.

Departementet legger til grunn at det kan være ulike grunner til at kommunen ønsker å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd. For eksempel kan det tenkes at kommunen ønsker at eventuelle overskudd fra private barnehager skal reinvesteres i barnehagedriften eller andre, samfunnsnyttige formål. Det kan også tenkes at kommunen mener at ideelle barnehager har en pedagogisk profil som er mer i tråd med den lokale barnehagepolitikken som kommunen ønsker å føre. Hensynet til lokaldemokratiet kan derfor tilsi at kommunen bør få lov hjemmel til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd.

Vurderingene i dette kapitlet er også en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak om å «utrede lovendringer som kan gi kommunene mulighet til å skille mellom ideelle og kommersielle private barnehager, samt om det ved et slikt skille kan være formålstjenlig med alternative organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager», jf. vedtak nr. 460 i forbindelse med Dok. 8:18 S (2017-2018), jf. Innst. 114 S (2017-2018).

4.2 Gjeldende rett

Det framgår av barnehageloven § 14 andre ledd at kommunen «kan» gi tilskudd til private barnehager som søker om godkjenning etter overgangen til rammefinansiering. Det betyr at det er opp til kommunens frie skjønn om det skal gis tilskudd til nye private barnehager.

Barnehageloven § 14 inneholder ingen hjemmel for kommunen til å stille vilkår for tildeling av tilskudd til private barnehager. Dette i motsetning til for eksempel § 10, som fastslår at kommunen kan stille vilkår om antall barn, barnas alder og oppholdstid i forbindelse med godkjenningen av barnehagen.

Det følger av den ulovfestede vilkårlæren at når forvaltningen har frihet til å avgjøre om en søknad skal innvilges eller ikke, så har den også kompetanse til å stille vilkår for å innvilge søknaden. Som nevnt er det opp til kommunens frie skjønn om det skal gis tilskudd til nye private barnehager. Det betyr at kommunen i utgangspunktet kan stille vilkår for å tildele tilskudd til disse barnehagene.

Kommunen står imidlertid ikke fritt til å stille vilkår med et hvilket som helst innhold. Det følger av den ulovfestede vilkårlæren at det skal være saklig sammenheng mellom vilkårene som kommunen stiller, og det godet som kommunen tildeler. Vilråene skal også være i tråd med lovens formål og skal ikke være uforholdsmessig tyngende.

I en tolkningsuttalelse fra 2017 la departementet til grunn at kommunen ikke kan stille vilkår om at barnehagen ikke skal ta et eventuelt overskudd ut av barnehagedriften, for eksempel ved å gi utbytte eller foreta andre utdelinger av overskudd til eieren.

Departementet viste til at dette vil være direkte i strid med barnehagens ulovfestede adgang til et rimelig årsresultat, jf. barnehageloven § 14a. Departementet tok ikke stilling til om

det kan være saklige grunner til at kommunen ønsker å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd.

4.3 Departementets vurderinger

4.3.1 Mulige tilnærminger til spørsmålet om hva som utgjør en ideell barnehage

Som nevnt under punkt 4.1 finnes det ingen lovfestet eller enhetlig definisjon av hva som utgjør en ideell virksomhet. Det er derfor flere mulige tilnærminger til spørsmålet om hva som utgjør en ideell barnehage.

Én mulig tilnærming er å se på hvordan «ideelle og frivillige organisasjoner» er definert i satellittregnskapet som Statistisk sentralbyrå utarbeider hvert år. Satellittregnskapet er et regnskapssystem som systematiserer grunnleggende statistikk om ideell og frivillig sektor. Satellittregnskapet er basert på FNs håndbok for behandling av «Non-Profit Institutions» innenfor det nasjonale regnskapssystemet.¹⁰ Ideelle og frivillige organisasjoner blir i FNs håndbok definert på bakgrunn av en rekke strukturelle og operasjonelle kriterier. Enheter som tilfredsstill disse kriteriene, inngår i satellittregnskapet.

Ett av kriteriene for å inngå i satellittregnskapet er at organisasjonen *ikke har økonomisk vinning som formål og ikke utbetaler overskudd*. Det betyr at eventuelle overskudd må tilbakeføres til driften av organisasjonen, og ikke kan utbetales til eiere, medlemmer, styret eller andre. Videre er det krav om at enheten har en viss grad av intern organisasjonsstruktur, er institusjonelt atskilt fra staten og har råderett over egne aktiviteter. For å inngå i satellittregnskapet, er det også et krav om at aktiviteten er frivillig.

En annen mulig tilnærming til spørsmålet om hva som utgjør en ideell barnehage, er å se på hvordan «ideelle organisasjoner» er definert i Enhetsregisteret. Om sektorkode 7000 ideelle organisasjoner heter det:

«Omfatter kun enheter *som ikke driver markedsrettet virksomhet* og som er rettet mot husholdningene, herunder arbeidstakerorganisasjoner og yrkessammenslutninger, politiske, kulturelle (inkl. idrett), religiøse, humanitære og andre ideelle organisasjoner og foreninger. Omfatter også legater.»

Det kan også være naturlig å se på hvordan ideelle virksomheter er definert i andre sektorer. Høsten 2018 sendte Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) et forslag til ny forskriftsbestemmelse om adgangen til å reservere anskaffelser av helse- og sosialtjenester for ideelle organisasjoner, på offentlig høring. I høringen foreslår NFD å definere ideelle organisasjoner som organisasjoner *som arbeider utelukkende for et sosialt formål for felleskapets beste, og som reinvesterer eventuelt overskudd tilbake til*

¹⁰ United Nations Publication 2003: Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts

organisasjonens formål. Denne definisjonen er ikke ment som en legaldefinisjon som får anvendelse utenfor anskaffelsesregelverket. Bestemmelsen skal derfor kun presisere hva som utgjør en ideell organisasjon i anskaffelsesregelverkets forstand.

En annen mulig tilnærming er å se på skatteloven § 2-32 første ledd. Bestemmelsen fritar institusjoner, organisasjoner mv. fra formues- og inntektsskatt dersom de er egne skattesubjekter og *ikke har erverv som formål.*

Spørsmålet om institusjonen har erverv som formål bygger på en konkret helhetsvurdering basert på flere momenter. Det første hovedmomentet som skal vektlegges er det vedtektsbestemte formålet. Formålet vil normalt framgå av institusjonens vedtekter, men kan også utledes av andre kilder, slik som av stiftelsesgrunnlaget til en stiftelse. Spørsmålet om hva som er det vedtektsbestemte formålet beror på en tolkning av hvilket formål vedtektene samlet sett gir uttrykk for. Enkeltstående bestemmelser i vedtektene er derfor ikke nødvendigvis avgjørende. Hvis organisasjonen har flere formål, er det hovedformålet som er avgjørende.

Det andre hovedmomentet som skal vektlegges når man vurderer om institusjonen har erverv som formål, er den aktiviteten som institusjonen faktisk utøver. Hvis den faktiske aktiviteten ikke samsvarer med det vedtektsbestemte formålet, vil den faktiske aktiviteten få avgjørende betydning.

Det tredje hovedmomentet som skal vektlegges er betydningen av institusjonens oppbygning. Det må derfor vurderes om det er særlige forhold ved institusjonens oppbygning, organisasjonsform, struktur mv. som kan ha betydning for vurderingen av hva som er institusjonens formål.

Aksjeselskap og allmennaksjeselskap har normalt som formål å skaffe aksjonærene økonomisk utbytte. Som nevnt under punkt 4.1 kan slike selskaper ha bestemmelser i vedtektene om anvendelse av overskudd og formue ved oppløsning. Hvis slike vedtektsbestemmelser ikke foreligger, vil dette være et sterkt moment for at selskapet har erverv som formål.

Dersom institusjonen inngår i en konsernstruktur eller konsernliknende struktur, vil også virksomheten i datterselskapene inngå i vurderingen av om morselskapet har erverv som formål.¹¹

4.3.2 Hva som skal utgjøre en ideell barnehage

Det er i dag ingen krav om bestemte organisasjonsformer for å drive private barnehager. Når det skal defineres hvilke barnehager som skal regnes som ideelle, mener departementet derfor at det bør legges vekt på andre kjennetegn ved barnehagen enn kun organisasjonsform og sektorkode i Enhetsregisteret.

Departementet legger til grunn at ideelle barnehager vil ha mange av de samme kjennetegnene som ideelle leverandører av helse- og sosialtjenester. Dette tilsier at

¹¹ Jf. Rt. 1991/705 (Veritas II) og Utv. 2007/1465 (Sintef)

definisjonen av hva som utgjør en ideell barnehage, bør ta utgangspunkt i definisjonen som NFD har sendt på offentlig høring. Samtidig vil departementet vise til at regelverket for private barnehager skiller seg fra anskaffelsesregelverket. Det er dermed ikke opplagt at ideelle barnehager bør defineres på nøyaktig samme måte som ideelle leverandører av helse- og sosialtjenester.

I skatteloven § 2-32 har lovgiver allerede tatt stilling til spørsmålet om hvilke kriterier som må være oppfylt for at en organisasjon mv. skal få skattefritak. Begrunnelsen for skattefritak er at organisasjonen har et allmenntilleggsformål. Etter departementets vurdering kan kriteriene for skattefritak derfor også være relevante for vurderingen av hva som utgjør en ideell barnehage.

Etter skatteloven § 2-32 er det organisasjonens hovedformål som er avgjørende for om organisasjonen har erverv som formål. I kapittel 7 foreslår departementet at det innføres et forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten. Selv om barnehagen ikke kan drive annen virksomhet, legger departementet til grunn at barnehagen kan ha et tilleggsformål som framgår av barnehagens vedtekter. Tilleggsformålet kan vise hvordan barnehagen vil disponere et eventuelt overskudd. Departementet mener derfor at spørsmålet om hva som utgjør en ideell barnehage, bør knytte seg til om barnehagen har et slikt tilleggsformål.

I lys av det ovennevnte mener departementet at det kan være naturlig å definere ideelle barnehager som *barnehager som reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedriften eller samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål*. Det betyr at barnehagen må ha et tilleggsformål som skal framgå av barnehagens vedtekter. Dette tilleggsformålet må være samfunnsnyttig.

Spørsmålet om formålet er samfunnsnyttig må vurderes konkret i hvert tilfelle. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til hvilke formål som skal regnes som samfunnsnyttige. Departementet ber også om innspill til hvor stort handlingsrom kommunen skal ha når kommunen vurderer om formålet er samfunnsnyttig.

4.3.3 Hjemmel for kommunen til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle

Departementet er kjent med at flere kommuner de siste årene har fattet vedtak om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd. Barnehageloven inneholder ingen hjemmel for kommunen til å stille dette som et vilkår. Departementet mener derfor at det er behov for å avklare dette spørsmålet i regelverket.

Departementet mener at det er argumenter som taler både for og imot at kommunen skal få lovhjemmel til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd. På den ene siden har kommunen ansvar for å oppfylle retten til barnehageplass for barna som er bosatt i kommunen. Det betyr at kommunen skal sørge for at barna får et barnehagetilbud i tråd med barnehageloven med forskrifter. Spørsmålet om velferdstjenester skal produseres av ideelle eller andre private barnehager er et utpreget politisk spørsmål. Departementet mener derfor at hensynet til lokaldemokratiet kan tilsi at

kommunen bør få lovhjemmel til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd.

På den andre siden viser definisjonen av ideelle barnehager i punkt 4.3.2 over at også ideelle barnehager kan ta et overskudd ut av barnehagedriften, uten å miste statusen som ideell. Dette kan de gjøre så lenge overskuddet reinvesteres i andre samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål. Et vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd, vil derfor ikke forhindre at barnehagene bruker et eventuelt overskudd til andre formål enn barnehagedrift.

Når et overskudd først blir tatt ut av barnehagedriften, har det ingen betydning for kvaliteten på barnehagetilbudet hvordan dette overskuddet disponeres. Dette kan tilsi at barnehageloven ikke bør åpne for at kommunen kan stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd.

På den andre siden kan det få positive konsekvenser for samfunnet som helhet at barnehager også reinvesterer overskuddet i andre samfunnsnyttige formål, i stedet for å ta det ut som et utbytte for eier.

Departementet er i tvil om kommunen bør få lovhjemmel til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd. Departementet ber derfor høringsinstansene om å gi innspill til dette spørsmålet.

Dersom kommunen får lovhjemmel til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd, betyr det at private barnehager som får tilskudd på vilkår om at de er ideelle, må oppfylle dette vilkåret så lenge barnehagen mottar tilskudd. Det vil ikke være tillatt for barnehagen å disponere overskuddet på en måte som gjør at barnehagen ikke lenger kan regnes som ideell. Ved et eventuelt eierskifte vil dette vilkåret også gjelde for nye eiere.

4.3.4 Krav om bestemte organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager

BDOs rapport om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren¹² viser at barnehagene sitter på store urealiserte verdier i eiendom. Disse verdiene kommer først til syne når barnehagene selges. De årlige overskuddene blir i stor grad tilbakeført til virksomheten og utbetales i mindre grad som utbytte. Ved salg av private barnehager kan eieren realisere denne egenkapitalen og ta den ut av barnehagen. Det kan derfor være en risiko for at private barnehager tilpasser seg et vilkår fra kommunen om at de skal være ideelle for å få tilskudd ved ikke å ta utbytte, for så å bygge opp egenkapitalen som eieren kan realisere ved salg.

Risikoen for at ideelle barnehager tar ut verdier til eier gjennom salg vil bare være tilstede for barnehager som er omsettelige. Stiftelser er et eierløst formuesgode og kan derfor ikke overdras til andre. Det vil dermed ikke være en risiko for at stiftelser omgår et vilkår fra

¹² BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren», 7. mai 2018.

https://www.regjeringen.no/contentassets/239671d772c2422199d3d5b5fb3b4569/bdo_rapport_endelig.pdf

kommunen om at de skal være ideelle for å få tilskudd, for så å ta ut verdier til eieren gjennom salg.

Dersom høringsinstansene mener at kommunen bør få lovhjemmel til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd, er det mulig å stille krav om bestemte organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager. Dette kan for eksempel gå ut på at barnehagen må være organisert som en stiftelse for å bli regnet som ideell. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til om det er nødvendig å gripe inn i organisasjonsfriheten på denne måten.

4.4 Departementets forslag

Departementet mener at det er behov for å avklare i regelverket om kommunen kan stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd. Departementet er i tvil om kommunen bør få en slik lovhjemmel. Departementet ber derfor høringsinstansene om å gi innspill til dette spørsmålet.

For at barnehagen skal regnes som ideell, må barnehagen reinvestere eventuelle overskudd i barnehagedriften eller samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til hvilke formål som skal regnes som samfunnsnyttige. Videre ber departementet høringsinstansene om å gi innspill til hvor stort handlingsrom kommunen skal ha når kommunen vurderer om formålet er samfunnsnyttig.

Departementet ber også om høringsinstansenes syn på om det er nødvendig å stille krav om bestemte organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager.

Departementet viser til lovforslaget § 12.

5 Beregningen av driftstilskudd til private barnehager

5.1 Bakgrunnen for forslaget

Regjeringens politiske plattform slår fast at regjeringen vil videreføre likebehandlingen av kommunale og private barnehager. Videre slår den fast at regjeringen vil gjennomgå finansieringen av private barnehager for å sikre god kvalitet, likebehandling av barn og mangfold i barnehagesektoren.

Departementet ser at det kan være en utfordring at finansieringssystemet ikke gir gode nok driftsvilkår for små private barnehager. Når kommunen finansierer kommunale barnehager, kan kommunen tilpasse inntektsnivået i hver enkelt barnehage. Kommunen kan dermed bruke mer på en heltidsplass i en liten kommunal barnehage enn i en stor kommunal barnehage.

Små enkeltstående private barnehager får samme tilskudd per heltidsplass som store private barnehager. Samtidig er det flere av barnehagenes kostnader som er faste, og som ikke avhenger av antall plasser. Små private barnehager får dermed høyere kostnader per

heltidsplass enn store private barnehager, som kan fordele disse kostnadene på flere plasser.

For å ivareta mangfoldet i sektoren er det viktig at finansieringssystemet gir gode driftsvilkår for private barnehager med ulik størrelse. Dette kan tilsi at tilskuddet bør differensieres, slik at det i større grad gjenspeiler de private barnehagenes reelle kostnader.

Vurderingene i dette kapitlet følger opp Stortingets anmodningsvedtak om å «gjennomgå finansieringssystemet for private og kommunale barnehager med sikte på å ivareta de små og ideelle barnehagene og en mangfoldig barnehagesektor», jf. vedtak nr. 51 i forbindelse med Dok 8:231 S (2017–2018), jf. Innst. 51 S (2018–2019). Videre følger de opp Stortingets anmodningsvedtak om å «se på modeller i finansieringssystemet som så langt som mulig ivaretar et mangfold av barnehager», jf. vedtak nr. 802 i forbindelse med behandlingen av Prop. 67 L (2017–2018), jf. Innst. 319 L (2017–2018).

Departementet bemerker at Stortinget også har bedt regjeringen om å se på modeller i finansieringssystemet som «reduserer etterslepet i tilskuddsgrunnlaget overfor private barnehager», jf. vedtak nr. 802 i forbindelse med behandlingen av Prop. 67 L (2017–2018), jf. Innst. 319 L (2017–2018). Etterslepet skyldes at driftstilskuddet til private barnehager blir beregnet ut fra det siste godkjente kommuneregnskapet, som er det for to år før tilskuddsåret. Når større regelverksendringer blir innført i kommunale barnehager, vil private barnehager derfor først bli kompensert for dette to år senere.

Departementet ser at det kan være behov for egne mekanismer i finansieringssystemet som gjør at private barnehager blir finansiert til å oppfylle nye lovkrav samtidig som kommunene. Departementet vil derfor be Utdanningsdirektoratet om å utrede hvordan dette eventuelt kan gjøres. Departementet vil komme tilbake til dette på et senere tidspunkt.

De mulige endringene i reglene om driftstilskudd som departementet vurderer i dette kapitlet, gjelder kun for ordinære private barnehager. Departementet vil vurdere om det er behov for å endre reglene om driftstilskudd til private familiebarnehager og private åpne barnehager når det er avklart hvilke endringer som eventuelt skal gjøres for ordinære private barnehager.

5.2 Gjeldende rett

Det framgår av barnehageloven § 14 tredje ledd at kommunen skal behandle private barnehager likeverdig med kommunale barnehager. Hva som menes med likeverdig behandling, er regulert i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.

Det framgår av forskriften § 3 første ledd at kommunen skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet for to år før tilskuddsåret.

Kommunen skal beregne satsene for driftstilskudd i samsvar med forholdstallene for finansiering av plasser for barn over og under tre år. Barn under tre år skal vektes 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Kommunene skal fastsette én sats for barn over tre år og én sats for barn under tre år. Kommuner som ikke har ordinære kommunale barnehager, skal bruke nasjonale satser som er fastsatt i forskriften.

5.3 Regelverket for andre sektorer

5.3.1 Friskoleloven

Det følger av friskoleloven § 6-1 at godkjente friskoler får statstilskudd til godkjent opplæring. Friskolene får et driftstilskudd per elev. Friskolene får i utgangspunktet 85 prosent av det som er gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i den offentlige skolen. Tilskuddet blir deretter korrigert for utgifter som den offentlige skolen har, men som ikke skal inngå i driftstilskuddet.

Tilskuddet blir regnet ut særskilt for barnetrinnet, ungdomstrinnet og de ulike utdanningsprogrammene i videregående opplæring. Det framgår av § 6-1 tredje ledd at det for grunnskoler skal tas hensyn til forskjellen i kostnader i små, mellomstore og store skoler. De første elevene utløser en høy sats, mens de neste elevene utløser en lavere sats. Satsene og hvor grensen for antall elever skal gå, blir beregnet årlig.

I 2019 får grunnskolene høyere tilskudd for de første 47 elevene enn for de neste elevene. Dette gir høyere samlet tilskudd per elev for små skoler. Det såkalte knekkpunktet, tallet 47, er beregnet gjennom en statistisk analyse som oppdateres hvert år. Modellen er basert på en regresjonsanalyse av gjennomsnittlig skolestørrelse og kostnader per skole i alle kommunene i landet. Siden beregningen gjøres hvert år med de siste tilgjengelige regnskapstallene, varierer knekkpunktet noe fra år til år.

Satsene for 2019 gir 175 300 kroner per elev for de første 47 elevene på barnetrinnet. Per elev utover 47, er tilskuddet 70 700.

5.3.2 Universitets- og høyskoleloven

Tilskuddet til private høyskoler blir foreslått i den årlige budsjettproposisjonen som Stortinget vedtar. Departementet fastsetter vilkårene for tilskuddet i et årlig tilskuddsbrev. Høyskolene aksepterer disse vilkårene ved å ta i bruk tilskuddet. Høyskolene må årlig søke departementet om å få videreført tilskuddet påfølgende år.

5.4 Departementets vurderinger

5.4.1 Grunnprinsippene i finansieringssystemet skal videreføres

Finansieringen av barnehagene skjer i dag gjennom statlige overføringer til rammetilskuddet til kommunene. Kommunens inntekter fra rammetilskuddet kan brukes fritt etter kommunens egne prioriteringer, uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regler.

Kommunens plikt til å oppfylle retten til barnehageplass legger føringer for kommunens bruk av rammetilskuddet. Kommunen må påse at barna i kommunen får et barnehage tilbud som er i tråd med barnehageloven med forskrifter.

Kommunen kan oppfylle retten til barnehageplass enten ved å finansiere kommunale barnehageplasser eller ved å finansiere private barnehageplasser. Dersom kommunen finansierer private barnehageplasser, skal kommunen gi de private barnehagene tilskudd i tråd med forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Forskriften fastslår at driftstilskuddet til private barnehager skal beregnes ut fra kommunens gjennomsnittlige driftsutgifter i tilsvarende kommunale barnehager. Det betyr at kommunens driftsutgifter ved å ha private barnehager skal være de samme som ved å ha kommunale barnehager.

Ordningen med kommunale tilskuddssatser skal legge til rette for at ulike kommuner kan ha ulike utgifter til barnehager, så lenge barnehagene oppfyller kravene i loven. At ulike kommuner har ulike utgifter, kan for eksempel skyldes geografiske forskjeller eller hvordan kommunen prioriterer barnehager sammenlignet med andre tjenestetilbud. Det kan også ha sammenheng med hvilket økonomisk handlingsrom kommunen har.

Siden barnehage tilbudet er en lovfestet kommunal oppgave, mener departementet at finansieringen av barnehagene fortsatt skal skje gjennom statlige overføringer til rammetilskuddet. For å sikre økonomisk likebehandling av kommunale og private barnehager mener departementet at det skal være nasjonale regler for tildeling av tilskudd til private barnehager.

Departementet mener at kommunens utgifter til private barnehager fortsatt skal gjenspeile kommunens utgifter i tilsvarende kommunale barnehager. Departementet har fått innspill fra Private barnehagers landsforbund (PBL) og andre aktører som mener at tilskuddene til private barnehager bør fastsettes etter nasjonale tilskuddssatser. PBL har presentert en konkret tilskuddsmodell for departementet som er basert på nasjonale tilskuddssatser.

Departementet ser at en felles nasjonal tilskuddssats for private barnehager kan føre til mindre arbeid i kommunene, som i dag må beregne egne satser. På den andre siden kan nasjonale tilskuddssatser for private barnehager føre til at det blir store forskjeller i budsjettrammene til private og kommunale barnehager i samme kommune. Noen kommuner vil bli pålagt å gi mer tilskudd til private barnehager enn de selv bruker på kommunale barnehager. Tilskuddet til private barnehager vil derfor ikke gjenspeile geografiske forskjeller eller hvordan kommunen prioriterer barnehager sammenlignet med andre tjenestetilbud. Tilskuddet vil heller ikke gjenspeile hvilket økonomisk handlingsrom kommunen har. Departementet mener derfor at en slik ordning ikke vil være i tråd med hensynene bak rammefinansieringen.

PBL har foreslått å bruke et landsgjennomsnitt for kommunale barnehager som utgangspunkt for de nasjonale tilskuddssatsene. En ordning med felles nasjonale tilskuddssatser vil ikke nødvendigvis medføre en merkostnad for staten. En slik ordning kan imidlertid gi store utslag for enkeltkommuner. Kommuner som har lavere utgifter til kommunale barnehager enn landsgjennomsnittet, vil få økte utgifter til private barnehager. For noen kommuner vil dette være en betydelig kostnad, som får

budsjettmessige konsekvenser for andre tjenesteområder i kommunen. Departementet kan ikke se at det nødvendig å gripe inn i kommunens handlefrihet på denne måten.

En ordning med felles nasjonale tilskuddssatser vil også føre til at noen private barnehager får lavere tilskudd enn i dag. Det betyr at noen private barnehager vil få dårligere driftsvilkår enn kommunale barnehager i samme kommune. Departementet viser til at prisene på eiendom, varer og tjenester varierer ulike steder i landet. For private barnehager som får lavere tilskudd enn kommunale barnehager i samme kommune, kan det derfor være vanskelig å opprettholde kvaliteten på tilbudet.

PBL har foreslått at hver kommune skal korrigere den nasjonale tilskuddssatsen, slik at tilskuddet gjenspeiler grunnbemanningen og den pedagogiske bemanningen i de kommunale barnehagene i hver kommune. Det betyr at den faktiske grunnbemanningen og pedagogiske bemanningen som de kommunale barnehagene i hver kommune har i tilskuddsåret, skal legges inn i beregningen av tilskuddet til de private barnehagene i kommunen.

Departementet ser at en slik korreksjon kan føre til mindre forskjeller mellom kommunale og private barnehager i samme kommune. Den nasjonale satsen vil imidlertid ikke bli korrigert som følge av andre lokale variasjoner i kostnader. De hensynene som begrunner at satsen skal korrigeres for grunnbemanning og pedagogisk bemanning, kan også begrunne tilsvarende korreksjoner for andre kostnader. Dagens ordning med kommunale tilskuddssatser tar derimot hensyn til alle slike variasjoner.

Departementet viser til at nasjonale tilskuddssatser har mange av kjennetegnene til øremerkede tilskudd. I henhold til retningslinjene som Kommunal- og moderniseringsdepartementet har fastsatt for statlig styring av kommunene¹³, skal øremerking forbeholdes tilfeller hvor det er et sterkt nasjonalt ønske om å bygge ut en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis. Øremerking bør kun brukes på noen få sektorer over en avgrenset tidsperiode. Da barnehagesektoren ble bygd ut, var øremerkede tilskudd et svært viktig virkemiddel for å oppnå full barnehagedekning. Siden barnehagesektoren snart er ferdig utbygd, mener departementet at grunnlaget for å bruke øremerking ikke lenger er tilstede. Departementet mener derfor at det ikke er grunnlag for å benytte nasjonale tilskuddssatser.

Departementet viser til at en ordning med nasjonale tilskuddssatser, som ligner den modellen PBL har lagt fram, ble sendt på høring i 2015.¹⁴ Som følge av denne høringen ble det bestemt at tilskuddssatsene fortsatt skal være basert på kommunenes utgifter til egne barnehager. Departementet kan ikke se at det har skjedd noen endringer siden den gang som gjør det nødvendig å vurdere dette på nytt. Departementet mener derfor at

¹³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner med retningslinjer for utforming av lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring/id2524618/>

¹⁴ Utdanningsdirektoratet: Høring – finansiering av private barnehager, mai 2015. <https://hoering.udir.no/Hoering/v2/37>

driftstilskuddet til private barnehager fortsatt skal beregnes ut fra kommunens gjennomsnittlige utgifter i tilsvarende kommunale barnehager.

Departementet mener at regelverket for beregning av driftstilskudd er tydelig. Det kommer likevel saker eller meldinger til departementet og direktoratet om at kommuner tilpasser utgifter eller beregner tilskuddet feil. Dette er uheldig for tilliten til og samarbeidet i barnehagesektoren. Departementet vil derfor ta initiativ til et felles arbeid med blant andre PBL og Kommunesektorens organisasjon (KS) for å gjennomgå veiledningsmateriellet til dette regelverket.

Det er viktig at kommunene utmåler korrekt tilskudd til de private barnehagene i kommunen. Departementet er kjent med at KS ønsker å sette i gang et arbeid for å beregne tilskuddene digitalt. Det gjør det blant annet mulig å automatisere innhenting av regnskaps- og tjenestedata. Målet med prosjektet er å sikre en bedre og mer effektiv saksbehandling med mindre feil. Departementet legger til grunn at dette prosjektet kan redusere eventuelle feil i beregningen av tilskuddet.

5.4.2 Finansieringssystemet skal gi gode driftsvilkår for både små og store private barnehager

For å ivareta mangfoldet i sektoren er det viktig at finansieringssystemet gir gode driftsvilkår for både små og store private barnehager. Selv om departementet ønsker å videreføre grunnprinsippene i finansieringssystemet, mener departementet at det kan være hensiktsmessig å differensiere tilskuddene til private barnehager etter barnehagens størrelse, slik at tilskuddene i større grad gjenspeiler de private barnehagens reelle kostnader.

Departementet har vurdert flere mulige tiltak som kan føre til at tilskuddene i større grad gjenspeiler de private barnehagens kostnader. For eksempel har departementet vurdert å differensiere administrasjonspåslaget til private barnehager for å ta høyde for stordriftsfordeler. Datagrunnlaget for ulike administrasjonskostnader er ikke tilstrekkelig til at departementet har kunnet vurdere dette på en god nok måte.¹⁵

Administrasjonspåslaget utgjør dessuten en relativt liten andel av det totale tilskuddet til de private barnehagene. Eventuelle endringer i administrasjonspåslaget vil derfor ikke få spesielt stor effekt.

Departementet har også vurdert om kapitaltilskuddet til private barnehager bør beregnes på en annen måte enn i dag. Hvordan kapitaltilskuddet skal beregnes, ble sist endret i 2016. Departementet kan ikke se at det har skjedd noen endringer siden den gang som tilsier at kapitaltilskuddet nå bør beregnes på en annen måte.

For at finansieringssystemet skal gi gode driftsvilkår for små private barnehager, er det mulig å differensiere driftstilskuddet til private barnehager. Når kommunen finansierer

¹⁵ Telemarksforskning, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet: «Finansiering av private barnehager. Vurdering av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen», mars 2019. (TF- notat nr. 15/2019) https://www.udir.no/contentassets/53af607c285944c980ee3a23668132bb/tf---notat-15_2009.pdf

kommunale barnehager, kan kommunen tilpasse inntektsnivået i hver enkelt barnehage. Kommunen kan dermed bruke mer på en heltidsplass i en liten kommunal barnehage enn i en stor kommunal barnehage.

Hvor mye driftstilskudd private barnehager får per heltidsplass, blir beregnet ut fra kommunens gjennomsnittlige driftsutgifter per heltidsplass i de kommunale barnehagene, jf. punkt 5.2 over. Små enkeltstående private barnehager får derfor samme driftstilskudd per heltidsplass som store private barnehager. Samtidig er det flere av barnehagenes kostnader som er faste, og som ikke avhenger av antall plasser. Små private barnehager får dermed høyere faste kostnader per heltidsplass enn store private barnehager. Kostnadsanalyser viser derfor at små private barnehager har klare smådriftsulemper.¹⁶

Departementet har vurdert om kommunen bør beregne ulike kommunale satser for driftstilskudd til private barnehager av ulike størrelser. Det betyr at de kommunale satsene skal være basert på gjennomsnittlige driftsutgifter i kommunale barnehager av om lag samme størrelse. Departementet mener at en slik differensiering vil føre til langt mer arbeid i kommunene. For små kommuner og kommuner med få kommunale barnehager kan det være vanskelig å beregne slike satser. Departementet viser til at det i dag blir beregnet nasjonale satser, som kommuner som ikke har kommunale barnehager benytter seg av. I et system med flere kommunale satser for barnehager av ulike størrelser, må det beregnes flere nasjonale satser. Flere kommuner kan ha kommunale barnehager i én størrelseskategori, men ikke i en annen størrelseskategori. For eksempel er det 150 kommuner som har både private og kommunale barnehager, men som ikke har kommunale barnehager med færre enn 25 plasser.¹⁷ Dersom noen private barnehager får tilskudd etter nasjonale satser, mens andre får tilskudd etter kommunale satser, kan det oppstå ubegrunnede forskjeller i tilskuddene til private barnehager i samme kommune. Departementet mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å differensiere driftstilskuddet på denne måten.

En annen mulighet er å differensiere driftstilskuddet slik at alle private barnehager skal få høyere driftstilskudd per heltidsplass for de første plassene i barnehagen. Når driftstilskuddet til private grunnskoler blir beregnet, utløser de første elevene en høy sats. De neste elevene utløser en lavere sats. Satsene og hvor grensen for antall elever skal gå, blir beregnet årlig. Private grunnskoler får i 2019 høyere tilskudd for de første 47 elevene enn for elever utover dette. Det såkalte knekkpunktet, tallet 47, er beregnet gjennom en statistisk analyse som oppdateres hvert år. Modellen er basert på en regresjonsanalyse¹⁸ av gjennomsnittlig skolestørrelse og kostnader per skole i alle kommunene i landet. Fordi

¹⁶ Telemarksforskning, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet: «Finansiering av private barnehager. Vurdering av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen». Mars 2019. (TF- notat nr. 15/2019) https://www.udir.no/contentassets/53af607c285944c980ee3a23668132bb/tf---notat-15_2009.pdf

¹⁷ Telemarksforskning, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet: «Finansiering av private barnehager. Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen», mars 2019 (TF- notat nr. 15/2019).

¹⁸ «Minste kvadraters metode»

beregningen gjøres hvert år med de siste tilgjengelige regnskapstallene, varierer knekkpunktet noe fra år til år.

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har Telemarksforskning vurdert om det er mulig å differensiere driftstilskuddet til private barnehager på samme måte som for friskoler.¹⁹ Det betyr at driftstilskuddet skal være basert på en regresjonsanalyse av gjennomsnittlig barnehagestørrelse og utgifter per barnehage i alle kommunene i landet. Knekkpunktet og satsene for tilskuddet vil bli beregnet slik at hver enkelt private barnehage får et driftstilskudd som i størst mulig grad tilsvarer driftsutgiftene i kommunale barnehager av samme størrelse.

Basert på data fra 2017 og 2016 finner Telemarksforskning et knekkpunkt ved henholdsvis 25 og 23 alderskorrigerte heltidsplasser. Med alderskorrigerte heltidsplasser menes at barn under tre år regnes som 1,8 barn over tre år. Barnehagenes kostnader per barn er høyere før knekkpunktet og lavere etter knekkpunktet. Det blir beregnet en høy sats for plassene til og med dette knekkpunktet, og en lavere sats for plassene utover dette.

Driftstilskuddet vil fortsatt bli beregnet ut fra utgiftene i de kommunale barnehagene i hver kommune. Det betyr at kommunen fortsatt skal lage en sats per alderskorrigert heltidsplass. Deretter skal denne satsen justeres ved hjelp av det nasjonalt beregnede knekkpunktet og korrigeringssettsene (høy og lav nasjonal sats). Kommunene vil dermed få en lokalt tilpasset høy sats for de første plassene i de private barnehagene, og en lokalt tilpasset lavere sats for de neste plassene. Denne satsen vil ta hensyn både til om de private barnehagene er store eller små, og til om de kommunale barnehagene er store eller små.

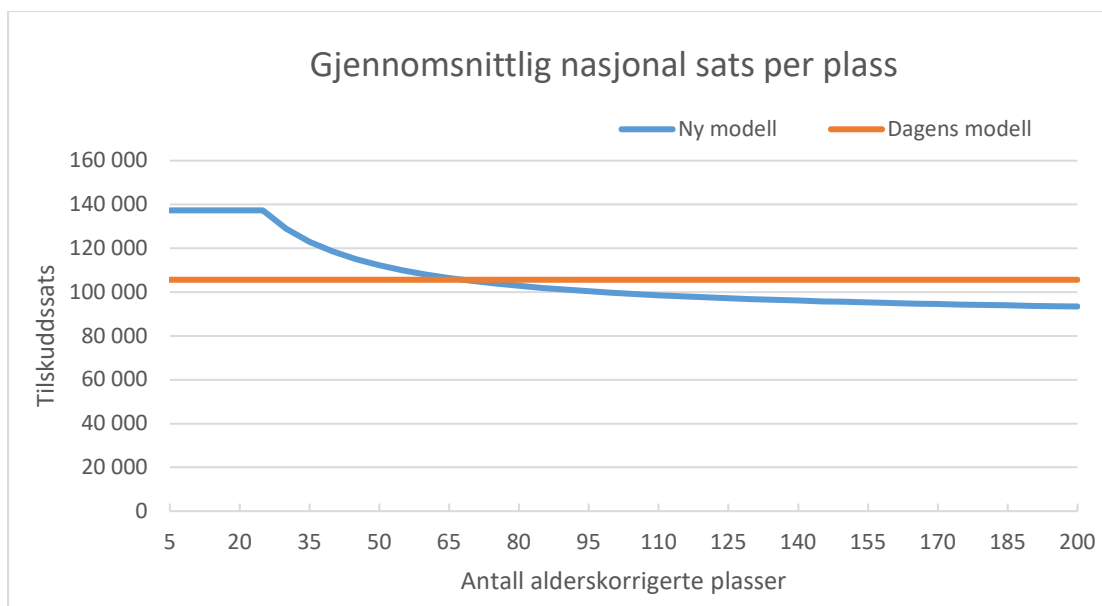
For å illustrere hvordan en slik beregningsmåte ville ha påvirket driftstilskuddet til de private barnehagene i 2019, har Telemarksforskning gjort noen eksempelberegninger som er basert på data fra 2017. Som nevnt finner Telemarksforskning et knekkpunkt ved 25 alderskorrigerte heltidsplasser. Med et knekkpunkt på 25 alderskorrigerte plasser, ville den nasjonale satsen per heltidsplass vært 137 330 kroner for hver av de 25 første plassene i 2019. Den ville vært 87 183 kroner for hver plass utover dette.²⁰ Til sammenligning er dagens nasjonale sats for barn over tre år 105 654 kroner i 2019.

Alle private barnehager ville fått et høyt kommunalt tilskudd for de 25 første plassene, uavhengig av hvor stor barnehagen er. Det ville vært liten forskjell i gjennomsnittlig tilskudd per plass for en barnehage med 25 plasser og en barnehage med 26 plasser.

Figuren under viser hvordan det gjennomsnittlige nasjonale tilskuddet per plass ville variert ut fra antall plasser:

¹⁹ Telemarksforskning, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet: «Finansiering av private barnehager. Vurderinger av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen», mars 2019 (TF- notat nr. 15/2019). https://www.udir.no/contentassets/53af607c285944c980ee3a23668132bb/TF---notat-15_2009.pdf

²⁰ Dette er satser for 2019, med utgangspunkt i samme datamateriale som er benyttet for beregning av nasjonale satser.



Figuren viser at barnehager med til og med 67 alderskorrigerede plasser ville fått høyere tilskudd enn i dag. Dette tilsvarer omtrent en barnehage med 18 plasser for barn under tre år og 35 plasser for barn over tre år. For barnehager med flere enn 67 alderskorrigerede plasser ville gjennomsnittlig nasjonal sats per plass blitt lavere enn i dag. Differensieringen av tilskuddet vil derfor innebære en omfordeling av tilskudd fra de større til de mindre barnehagene.

Telemarksforskning har gjort en lokal beregning for alle kommuner med private barnehager. Beregningen viser at tilskuddet til private barnehager samlet sett ville økt med om lag 85 mill. kroner (0,4 prosent). 61 prosent av de private barnehagene ville fått høyere tilskudd enn i dag, mens 39 prosent ville fått lavere tilskudd.

Noen av de minste barnehagene ville fått rundt 40 prosent økning i tilskuddet. 167 barnehager ville fått mer enn 30 prosent økning i tilskuddet. 96 barnehager ville mistet mer enn 10 prosent av dagens tilskudd, mens 419 barnehager ville mistet mer enn 5 prosent av dagens tilskudd. 11 av de 15 barnehagene som ville fått det største tapet målt i kroner, ville fått høyere tilskudd per plass enn den nasjonale satsen. I gjennomsnitt ville disse barnehagene tapt 3,2 mill. kroner på differensieringen av tilskuddet.

Som nevnt vil knekkpunktet og satsene for tilskudd bli beregnet årlig, gjennom en regresjonsanalyse av gjennomsnittlig barnehagestørrelse og utgifter per barnehage i alle kommunene i landet. Telemarksforskning finner at tilskuddene vil variere noe fra år til år, men at variasjonen er relativt liten. Denne variasjonen er også liten sammenlignet med de variasjonene som andre deler av finansieringssystemet gir.

For at finansieringssystemet skal gi gode driftsvilkår for små private barnehager, mener departementet at det kan være hensiktsmessig å differensiere driftstilskuddet til private barnehager på samme måte som for friskoler. Ved å omfordele tilskudd fra de større til de mindre barnehagene, vil finansieringssystemet bli mer treffsikkert enn i dag.

Departementet ser samtidig at en slik differensiering vil føre til store endringer for flere private barnehager. Finansieringssystemet skal fortsatt legge til rette for kostnadseffektiv

drift av barnehagesektoren. Det er viktig at en eventuell differensiering av driftstilskuddet ikke nøytraliserer stordriftsfordeler ved barnehagedrift fullt ut. Departementet mener derfor at dette forslaget og andre mulige modeller bør utredes nærmere før departementet gjør eventuelle endringer i forskriften. Departementet vil sette ned en referansegruppe med representanter fra private barnehager og kommuner for dette arbeidet.

Departementet understreker at eksempelberegningene i dette kapitlet er basert på data fra 2017. Dette var før innføringen av bemanningsnormen og det skjerpede kravet til antall barnehagelærere. Disse to kravene vil påvirke kostnadene i barnehagene i tiden framover. Kunnskapsgrunnlaget viser at større barnehager og barnehager som inngår i konserner, i noen grad har hatt lavere bemanning enn bemanningsnormen. Innføringen av normene vil dermed kunne redusere stordriftsfordelen noe. Departementet vil ta hensyn til dette i det videre utredningsarbeidet.

Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til momenter som departementet bør ta med seg i det videre utredningsarbeidet. Dersom utredningen viser at det er hensiktsmessig å differensiere driftstilskuddet til private barnehager på samme måte som for friskoler, vil departementet sende dette på ny høring.

5.4.3 Kommunen skal ha mulighet til å drive dyre barnehager

Det framgår av punkt 5.4.2 over at departementet vil utrede om driftstilskuddet til private barnehager skal differensieres på samme måte som for friskoler. Det betyr at driftstilskuddet skal differensieres ut fra hvor mange plasser det er i barnehagen. Denne beregningsmåten vil ta hensyn både til om kommunale barnehager er små eller store, og til om private barnehager er små eller store. I utredningsarbeidet vil departementet også vurdere andre modeller som kan gjøre at driftstilskuddet bidrar til å sikre et mangfold av barnehager.

Tidligere kunne kommunen holde kommunale barnehager som hadde særlig høye driftskostnader, utenfor tilskuddsgrunnlaget til de private barnehagene. Det framgikk av den tidligere forskriften om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager § 4 at

«Kommunale barnehager med driftskostnader som er minimum 25 prosent høyere enn gjennomsnittlige driftskostnader i tilsvarende kommunale barnehager, kan holdes utenfor grunnlaget for beregningen.»

Forskriften ble opphevet 1. januar 2016, og regelen ble ikke videreført i den nye forskriften. Begrunnelsen var at det var få kommuner som hadde kommunale barnehager med minst 25 prosent høyere driftskostnader enn gjennomsnittet i de kommunale barnehagene. Departementet mente derfor at bestemmelsen hadde relativt liten praktisk betydning. Videre mente departementet at også private barnehager skulle ha mulighet til å drive med høyere kostnader enn gjennomsnittet.

Etter at bestemmelsen ble opphevet, har flere kommuner og fylkesmenn gitt innspill til departementet om at bestemmelsen bør gjeninnføres. Dette kan tyde på at bestemmelsen var viktig for de kommunene som brukte den. Kommunen har ansvar for å oppfylle retten

til barnehageplass for barna som er bosatt i kommunen. Hvor barnehagene skal ligge og hva slags barnehager kommunen skal ha, må kommunen tilpasse til lokale forhold og behov. Det betyr at kommunen noen ganger må etablere eller opprettholde kommunale barnehager som har mye høye driftskostnader enn gjennomsnittet. Dette kan for eksempel være barnehager som er plassert i områder med relativt få barn.

Departementet ser at en bestemmelse som tilsvarer den opphevede bestemmelsen i forskriften, kan gjøre det enklere for kommunen å opprettholde de dyreste kommunale barnehagene dersom kommunen mener at dette er nødvendig for å sikre et godt barnehagetilbud. Det vil også forhindre at tilskuddet til de private barnehagene blir kunstig høyt.

Når departementet vurderer om det bør gjøres endringer i driftstilskuddet til de private barnehagene, jf. punkt 5.4.2 over, vil departementet også vurdere om en variant av denne bestemmelsen bør gjeninnføres. Departementet vil samtidig vurdere om terskelen for hvilke kommunale barnehager som kan holdes utenfor grunnlaget for tilskuddet, bør settes noe lavere enn tidligere. Dette kan føre til at bestemmelsen får større praktisk betydning. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til dette.

5.5 Departementets forslag

Departementet legger til grunn at barnehagene fortsatt skal finansieres gjennom statlige overføringer til rammetilskuddet til kommunene. For å sikre økonomisk likebehandling av kommunale og private barnehager mener departementet at det fortsatt skal være nasjonale regler for tildeling av tilskudd til private barnehager. Departementet mener at driftstilskuddet til private barnehager fortsatt skal beregnes ut fra kommunens gjennomsnittlige utgifter i tilsvarende kommunale barnehager.

Departementet mener at det kan være hensiktsmessig å differensiere driftstilskuddet til private barnehager ut fra hvor mange plasser det er i barnehagen. Siden dette vil føre til store endringer for flere barnehager, foreslår departementet å utrede dette nærmere før det eventuelt gjøres endringer i forskriften. Departementet vil sette ned en referansegruppe med representanter fra private barnehager og kommuner for dette arbeidet.

I det videre arbeidet vil departementet også vurdere andre endringer som kan bidra til å sikre et mangfold av barnehager. Departementet vil blant annet vurdere om kommunen skal kunne holde de dyreste kommunale barnehagene utenfor beregningen av tilskuddet til de private barnehagene.

Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til momenter som bør tas med i den videre utredningen. Dersom utredningen viser at det bør gjøres endringer i forskriften, vil departementet sende dette på ny høring.

6 Beregningen av tilskudd til pensjoner i private barnehager

6.1 Bakgrunnen for forslaget

Kommunale barnehager bruker mer på pensjoner til sine ansatte enn private barnehager. Tidligere skulle kommunens pensjonsutgifter tas med i grunnlaget for beregningen av driftstilskuddet til private barnehager. Private barnehager ble derfor systematisk kompensert for pensjonskostnader som de ikke hadde.

For å gjøre finansieringssystemet mer treffsikkert, ble det i 2016 fastsatt at kommunen skal gi et fast tilskudd til pensjoner i private barnehager. Det tilsvarer 13 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene.²¹ Dette førte til at tilskuddet til pensjoner i private barnehager totalt sett ble lavere enn med den gamle ordningen.

Da pensjonspåslaget ble innført, var det meningen at de aller fleste private barnehager skulle få dekket sine faktiske pensjonsutgifter. Samtidig ble det bestemt at private barnehager som har pensjonsavtaler fra før 1. januar 2015 og vesentlig høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom pensjonspåslaget, kan søke om å få dekket pensjonsutgiftene sine. Disse barnehagene vil da ha krav på å få dekket pensjonsutgiftene sine, oppad begrenset til kommunens pensjonsutgift per heltidsstilling i tilsvarende kommunale barnehager.

Departementet er kjent med at alle medlemsbarnehagene til Private barnehagers landsforbund (PBL) må følge visse krav til sine hovedavtaler og hovedtariffavtaler. PBL har lagt fram tall som viser at 96,7 prosent av årsverkene i private barnehager er omfattet av en tariffavtale. De viser også til at alle tall om pensjoner er dokumentert gjennom rapporteringen i BASIL²².

I 2017 fikk private ordinære barnehager totalt 2,2 mrd. kroner til pensjoner. Dette gikk primært til å dekke utbetalingen av pensjonspåslaget, som alle private barnehager får. Det var kun 10 mill. kroner som ble brukt til å dekke pensjonsutgifter for barnehager med pensjonsavtaler fra før 1. januar 2015 og vesentlig høyere pensjonsutgifter.

På oppdrag fra departementet har Telemarksforskning vurdert om pensjonspåslaget for private ordinære barnehager bør justeres. Telemarksforskning finner at private ordinære barnehager i gjennomsnitt har pensjonsutgifter som tilsvarer 7,7 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene. 25 prosent av de private ordinære barnehagene har pensjonsutgifter som tilsvarer mindre enn 5,3 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene. Det er kun 6 prosent av de private ordinære barnehagene som har høyere

²¹ Fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften.

²² Barnehage-statistikk-innrapporteringsløsning

pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom pensjonspåslaget.²³ Dette er ikke overraskende, da pensjonspåslaget ble satt slik at de aller fleste private barnehager skulle få dekket pensjonskostnadene sine.

Telemarksforskning finner at private barnehager fikk nesten 1 mrd. kroner mer til pensjoner enn de faktisk brukte på pensjoner til sine ansatte i 2017. Dette skyldes delvis at private barnehager har lavere pensjonsprosent og delvis at de har lavere lønnskostnader per barnehageplass. Det at barnehagene har lavere lønnskostnader per barnehageplass kan enten skyldes lavere bemanning eller lavere lønnsnivå. Telemarksforskning finner at 263 mill. kroner av overkompensasjonen på 949 mill. kroner i 2017, kan forklares med lavere lønnskostnader per plass. Dette vil trolig jevne seg noe ut som følge av innføringen av bemanningsnormen, da dette vil bidra til at bemanningen i kommunale og private barnehager blir mer lik.

Det er viktig at tilskuddet til pensjoner gir private barnehager muligheter til å tilby anstendige og forutsigbare pensjonsordninger til sine ansatte. Stortinget har bedt regjeringen om å «vurdere hvordan det kan sikres at private barnehager har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår minst på linje med ansatte i offentlige barnehager», jf. vedtak nr. 461 i forbindelse med Dok 8:18 S (2017–2018), jf. Innst. 114 S (2017–2018). Stortinget har også fattet tilsvarende anmodningsvedtak som gjelder andre tjenesteområder enn barnehager. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har satt ned et offentlig utvalg, som skal kartlegge ulike former for offentlig finansierte velferdstjenester der private aktører tar del i tjenesteproduksjonen. Utvalget skal blant annet kartlegge lønns-, arbeids- og pensjonsvilkårene hos leverandører, for om mulig få et bilde av om det er store forskjeller mellom ansatte i offentlig og privat sektor. Departementet vil derfor følge opp Stortingets anmodningsvedtak i forbindelse med oppfølgingen av denne NOUen.

De mulige endringene i tilskuddet til pensjoner som er vurdert i dette kapitlet, gjelder kun for private ordinære barnehager, med mindre noe annet er spesifisert. Departementet vil vurdere om det er behov for å endre tilskuddet til pensjoner til private familiebarnehager og private åpne barnehager når det er avklart hvilke endringer som skal gjøres for private ordinære barnehager.

6.2 Gjeldende rett

Det framgår av forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 4 at kommunen skal gi et påslag for pensjonsutgifter. Dette henger sammen med at kommunens pensjonsutgifter ikke skal tas med i beregningen av driftstilskuddet til private barnehager. Påslaget til private ordinære barnehager skal tilsvare 13 pst. av lønnsutgiftene i kommunale ordinære barnehager, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Arbeidsgiveravgift skal legges på summen av påslaget.

²³ Telemarksforskning, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet: «Finansiering av private barnehager. Vurdering av foreslåtte endringer i tilskuddsmodellen», mars 2019. (TF- notat nr. 15/2019) https://www.udir.no/contentassets/53af607c285944c980ee3a23668132bb/tf---notat-15_2009.pdf

Hvis den private barnehagen har en pensjonsavtale som er inngått før 1. januar 2015 og vesentlig høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget, kan den private barnehagen søke kommunen om å få dekket pensjonsutgiftene sine.

Barnehagen vil da ha krav på å få dekket disse utgiftene, jf. forskriften § 4a. Den private barnehagens pensjonsutgifter framgår av barnehagens to år gamle regnskap. Kommunen har ikke plikt til å dekke pensjonsutgifter i private barnehager som utgjør mer enn kommunens pensjonsutgift per heltidsstilling i tilsvarende kommunale barnehager.

Samtidig med at satsene til barnehagene fastsettes, skal kommunen oppgi hva pensjonspåslaget utgjør per heltidsplass i egne barnehager. Kommunen skal også oppgi hva egen pensjonsutgift utgjør per heltidsstilling. Kommunens pensjonsutgifter framgår av kommunens to år gamle regnskap.

6.3 Departementets vurderinger

6.3.1 Nedjustering av tilskuddet til pensjoner

I dag skal tilskuddet til pensjoner i private barnehager tilsvare 13 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene. Dette overstiger de faktiske pensjonsutgiftene i mange private barnehager. Departementet mener at private barnehager ikke bør få langt mer i tilskudd til pensjoner enn de faktisk bruker på pensjoner til sine ansatte. Dette er ikke en effektiv bruk av fellesskapets midler. Departementet mener derfor at tilskuddet til pensjoner bør nedjusteres, slik at det i større grad gjenspeiler pensjonsutgiftene i de private barnehagene.

En nedjustering av pensjonspåslaget vil være en enkel endring å implementere siden det er en videreføring av dagens system for hvordan tilskuddssystemet dekker pensjonsutgifter. En nedjustering av pensjonspåslaget innebærer at de barnehagene med lavest pensjonskostnader, fortsatt vil få mer i tilskudd til pensjoner enn de faktisk bruker på pensjoner til sine ansatte. Denne overkompensasjonen vil imidlertid bli mindre enn i dag.

Telemarksforskning har beregnet effekten av å redusere påslaget fra 13 prosent til 11 eller 9 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene. Disse tallene er kun eksempler. Procentsatsen kan derfor settes høyere enn 11 prosent eller lavere enn 9 prosent. Telemarksforskning har også sett på effekten av å gå over til en modell der private barnehager får dekket de pensjonsutgiftene som de faktisk har.

Tabellen under viser hvor stor andel av alle private barnehager som får dekket pensjonsutgiftene sine med de ulike alternativene. Den viser også hvor mye tilskuddet til pensjoner i private barnehager vil endre seg sammenlignet med dagens ordning. Beregningen er basert på 2017-tall.

	Dagens modell med pensjonspåslag på 13 pst.	Pensjonspåslag på 11 pst.	Pensjonspåslag på 9 pst.	Kostnadsdekning
Andel barnehager som får dekket alle pensjonsutgifter med påslaget	93,8 pst.	84,6 pst.	67,6 pst.	0 pst.
Andel barnehager med høyere pensjonsutgifter enn påslaget (kostnadsdekning)	3,4 pst.	12,5 pst.	29,5 pst.	97,1 pst
Andel barnehager med høyere pensjonsutgifter enn kommunen (kostnadsdekning opp til kommunens nivå)	2,9 pst.	2,9 pst.	2,9 pst.	2,9 pst.
Reduksjon i tilskudd til pensjon sammenlignet med dagens modell	0	313 mill. kroner	583 mill. kroner	949 mill. kroner

Kilde: Telemarksforskning (TF- notat nr. x/2019)

Dersom pensjonspåslaget nedjusteres fra 13 til 11 prosent, vil andelen barnehager som har høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom påslaget, øke fra 6,3 prosent til 15,4 prosent. Dersom pensjonspåslaget nedjusteres fra 13 til 9 prosent, vil andelen barnehager som har høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom påslaget, øke fra 6,3 til 32,4 prosent. Jo lavere pensjonspåslaget er, jo flere barnehager må søke kommunen om å få dekket pensjonsutgifter som de ikke får dekket gjennom pensjonspåslaget, jf. punkt 6.3.2 under. En nedjustering vil derfor føre til mer saksbehandling i kommunene. Kostnadene ved dette vil likevel være langt lavere enn reduksjonen i tilskuddet til pensjoner. Departementet viser til omtalen av de økonomiske og administrative konsekvensene i kapittel 17.3.2.

Departementet har ikke tatt stilling til hvilken prosentsetning som bør legges til grunn for pensjonspåslaget. Departementet ber derfor høringsinstansene om å gi innspill til dette spørsmålet.

Departementet har vurdert om det bør innføres differensierte satser, som er basert på de faktiske pensjonsutgiftene i den enkelte barnehage de siste tre årene. Dette alternativet vil gi et større etterslep i tilskuddet til pensjoner. Det vil også skape merarbeid for kommunen, som må finne riktig tilskuddsnivå for hver barnehage. Departementet mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å gå for en slik løsning.

6.3.2 Barnehager med høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom tilskuddet

Private barnehager som har pensjonsavtaler som er inngått før 1. januar 2015 og vesentlig høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom pensjonspåslaget, kan i dag søke kommunen om å få dekket pensjonsutgiftene sine. Begrunnelsen for at skjæringspunktet for når pensjonsavtalen må være inngått er satt til 1. januar 2015, er at man ønsket å sikre at innføringen av pensjonspåslaget i 2016 ikke skulle ramme barnehager som allerede hadde pensjonsordninger som var vesentlig dyrere, urimelig hardt.

Hvis pensjonspåslaget skal nedjusteres slik departementet foreslår i punkt 6.3.1, vil flere av barnehagene med pensjonsavtaler som er inngått før 1. januar 2015 ha høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom pensjonspåslaget. Departementet viser til at det for eksempel kan være barnehager med pensjonsavtaler som er inngått før 1. januar 2015 som har pensjonsutgifter som tilsvarer 12 eller 13 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene. Disse barnehagene faller i dag utenfor søknadsordningen for dekking av pensjonsutgifter, da de får dekket pensjonsutgiftene sine gjennom pensjonspåslaget. Hvis pensjonspåslaget blir nedjustert til for eksempel 9 eller 11 prosent, vil imidlertid også disse barnehagene være omfattet av dagens søknadsordning.

Departementet mener at det er viktig at søknadsordningen for dekking av pensjonsutgifter setter en klar grense for når pensjonsavtalen skal være inngått. Hvis pensjonspåslaget skal nedjusteres, mener departementet at det kan være behov for å forskyve denne grensen slik at også private barnehager som har inngått pensjonsavtaler i perioden fram til 1. januar 2019, kan søke kommunen om å få dekket pensjonsutgiftene sine. Dette vil forhindre at private barnehager som har inngått pensjonsavtaler med utgangspunkt i dagens regelverk, får problemer med å dekke pensjonsutgiftene sine.

Departementet er kjent med at noen kommuner og barnehager opplever det som vanskelig å vurdere om pensjonsutgiftene er «vesentlig» høyere enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget. Departementet viser til at spørsmålet om hva som utgjør en vesentlig høyere utgift, bygger på en skjønnsmessig vurdering. For å forenkle regelverket mener departementet derfor at kravet om at pensjonsutgiftene skal være «vesentlig» høyere bør fjernes. Det vil si at alle private barnehager som er omfattet av søknadsordningen og har høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom pensjonspåslaget, kan søke om å få disse utgiftene dekket. Departementet legger til grunn at dette vil gjøre det enklere for kommunen å behandle søknadene.

Departementet har ikke vurdert om tilskuddet til pensjoner bør endres for private familiebarnehager eller private åpne barnehager, jf. punkt 6.1 over. Departementet vil likevel vise til at det ikke er noen grunn til at søknadsordningen for dekking av pensjonsutgifter skal variere ut fra barnehagetype. Dersom søknadsordningen for dekking av pensjonsutgifter i private ordinære barnehager skal endres slik at det ikke lenger er et krav om at pensjonsutgiftene må være «vesentlig» høyere, mener departementet derfor at søknadsordningen også bør endres på tilsvarende måte for private familiebarnehager og private åpne barnehager. Departementet vil vurdere dette nærmere når det er avklart hvilke endringer som skal gjøres for private ordinære barnehager.

6.4 Departementets forslag

Departementet foreslår at tilskuddet til pensjoner i private barnehager nedjusteres, slik at det i større grad gjenspeiler pensjonsutgiftene i de private barnehagene. Departementet har ikke tatt stilling til hvilket nivå pensjonspåslaget bør ligge på. Departementet ber derfor høringsinstansene om å gi innspill til dette spørsmålet.

Departementet foreslår at private barnehager som har høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom det nye pensjonspåslaget, etter søknad har krav på å få dekket pensjonsutgiftene sine. Søknadsordningen skal kun gjelde for barnehager med pensjonsavtaler som er inngått før 1. januar 2019.

Departementet viser til forslaget til forskriftstekst i kapittel 21.2 i høringsnotatet. I forslaget til ny § 4 første ledd første punktum er nivået på pensjonspåslaget satt som x .

7 Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten

7.1 Bakgrunnen for forslaget

Den private delen av barnehagesektoren har utviklet seg betydelig de siste årene. Mange private barnehager er i dag registrert som en underenhet til en annen juridisk enhet. Disse barnehagene kan få eget organisasjonsnummer, men hører inn under en annen enhet og er ikke selvstendige rettssubjekter. Det vil si at barnehagene ikke utad kan opptre i eget navn, men i navnet til den enheten som de er registrert i.

Det er i dag tillatt å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som private barnehager. Departementet ser at mange private barnehager er registrert som en underenhet i et rettssubjekt som driver flere barnehager og andre virksomheter. Pliktene etter regnskapsloven og bokføringsloven retter seg mot rettssubjektet. Disposisjoner innenfor rettssubjektet er ikke underlagt rapporterings- og dokumentasjonsplikt etter disse lovene. Private barnehager som er underenheter til en annen enhet, er derfor bare underlagt kravene til regnskapsrapportering og dokumentasjon i barnehageloven § 14a og økonomiforskriften til barnehageloven.

Økonomiforskriften til barnehageloven inneholder ingen krav til rapportering på balanse. Det gjør at mange av regnskapspostene er vanskelige å etterprøve. For eksempel er det vanskelig å etterprøve om barnehagene har blitt belastet renter og avdrag på lån som er ment å finansiere investeringer som ikke er relevante for barnehagedriften.

BDOs rapport om kapitalstrukturer og kapitalkostnader²⁴ viser at mange private barnehager har høy gjeld, samtidig som de bygger opp store verdier i egenkapital. Flere av de store konsernene bidrar til å trekke opp gjennomsnittet. Det er store forskjeller i hvor mye lån de ulike aktørene har. Den høyeste lånesummen for en enkeltaktør er på 1,9 mrd. kroner.

86,5 prosent av de private barnehagene har tilfredsstillende gjeldsgrad. De fleste barnehagene har også tilfredsstillende soliditet, men i kategorien «store aktører» er det 26 prosent med svak soliditet.

For at kommunen skal kunne oppfylle retten til barnehageplass, er finansieringssystemet innrettet slik at det er relativt lav risiko for at private barnehager skal gå med tap. Barnehagene har sikre inntekter fra offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Driftstilskuddet og foreldrebetalingen skal dekke kostnadene ved driften. Videre får barnehagene et kapitaltilskudd, som skal bidra til å dekke renter på investeringen uavhengig av om investeringen er finansiert med lån eller egenkapital. Det betyr at private barnehager i utgangspunktet skal ha et relativt begrenset behov for å ta opp gjeld.

Siden det er tillatt å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt, kan rettssubjektet som barnehagene inngår i ha tatt opp lån til andre formål enn godkjent barnehagedrift. Det er ikke tillatt å kostnadsføre renter og avdrag på slike lån i barnehagens regnskaper. Når barnehagene er registrert som en underenhet til en annen enhet, kan overenhetens kreditorer likevel ta beslag i barnehagens midler. Det betyr at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kan bli brukt til å dekke tap fra andre virksomheter.

Risikoen for at barnehagene går konkurs øker når rettssubjektet har høy gjeld. Når rettssubjektet tar opp lån til andre investeringer, er det eieren som mottar avkastningen av dette. Samtidig kan det gå utover kommunens barnehagetilbud dersom investeringene går med tap.

En annen utfordring med at private barnehager inngår i rettssubjekter som også driver andre virksomheter, er at felleskostnadene må fordeles. For administrative funksjoner som gjelder for hele virksomheten, må eieren vurdere hvor store lønnskostnader som skal føres i barnehagens regnskaper. Dersom barnehagen drives i samme lokaler som andre virksomheter, må eieren også fordele kostnader til varer og tjenester som husleie, strøm, inventar, vedlikehold og lignende. Dette gjør at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kan bli brukt til å subsidiere annen virksomhet.

²⁴ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet: «Kapitalstrukturer i private barnehager», oktober 2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0e80122c0880497581a9b374327fe3cd/bdo---rapport-kapitalstruktur.pdf>

Siden tilsynet kun kontrollerer resultatregnskapet til den enkelte barnehage, er det vanskelig å spore hvilke kostnader som stammer fra annen virksomhet. Etter dagens regelverk har tilsynsmyndigheten ikke mulighet til å etterspørre regnskapet for den øvrige virksomheten som drives i rettssubjektet. Tilsynsmyndigheten vil derfor være prisgitt at barnehagene rapporterer inn en helt riktig fordeling av kostnadene.

Samlet sett er omfanget av transaksjoner og lignende som tilsynsmyndigheten må kartlegge, vesentlig større når barnehagen er registrert som en underenhet til en annen enhet, enn når barnehagen er isolert som et selvstendig rettssubjekt.

7.2 Gjeldende rett

Det framgår av barnehageloven § 7 femte ledd at private barnehager skal være registrert i Enhetsregisteret. Det er dermed et krav om at hver barnehage skal ha et organisasjonsnummer. Flere barnehager kan ikke ha samme organisasjonsnummer.

Det er ikke et krav om at barnehagene skal være registrert som et eget rettssubjekt. Barnehagene kan derfor registrere seg som underenheter til et rettssubjekt, slik som for eksempel et aksjeselskap. Disse underenhetene er ikke selvstendige rettssubjekter, men er knyttet til overenheten. Dette betyr at de enkelte underenhetene ikke har rapporteringsplikt til Brønnøysund. Underenhetene har dermed heller ikke plikt til å levere fullstendig årsregnskap, registrere daglig leder, meldeplikt ved fusjon eller fisjon, krav til revisor og lignende.

Barnehageeieren står fritt til å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten. Eksempler på annen virksomhet kan være kursvirksomhet eller eiendomsutleie. Rettssubjektet kan også drive et ubegrenset antall barnehager.

Det framgår av barnehageloven § 14a første ledd bokstav a at barnehagene bare kan belastes kostnader som «direkte vedrører godkjent drift av barnehagen». Det betyr at alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens regnskaper, må være direkte knyttet til den driften som kommunen har godkjent etter barnehageloven. Barnehageeieren skal utarbeide et resultatregnskap for hver barnehage, jf. økonomiforskriften til barnehageloven § 2. Kostnader knyttet til annen virksomhet eller til andre barnehager i samme rettssubjekt, kan derfor ikke føres i barnehagens regnskaper.

Økonomiforskriften til barnehageloven stiller kun krav til resultatregnskap. Forskriften inneholder ingen krav til rapportering på balansen i rettssubjektet som barnehagen er registrert i.

Barnehagens regnskap gir viktig informasjon om hvordan driften av barnehagen har vært i året som har gått. Departementet legger derfor til grunn at barnehagens regnskap skal regnes som en «sak av viktighet» etter barnehageloven § 4 siste ledd. Det betyr at regnskapet skal legges fram for foreldrerådet og samarbeidsutvalget i barnehagen, på samme måte som barnehagens budsjett.

7.3 Regelverket for andre sektorer

7.3.1 Friskoleloven

Da friskoleloven ble endret i 2003, ble det innført et forbud mot å drive annen virksomhet enn skole og et krav om at skoledriften skulle organiseres som et eget rettssubjekt.

Bakgrunnen var at man mente at et klart skille mellom skoledriften og annen virksomhet ville gjøre det enklere å kontrollere at offentlige tilskudd og elevinnbetalinger fullt ut kommer elevene til gode. Departementet mente det også ville være til fordel for eierne siden det da ble lettere for dem å skille skoledriften fra annen virksomhet. Det ble lagt opp til at den nye friskoleloven i større grad skulle legge til rette for effektiv kontroll med at statlige midler og elevinnbetalinger blir brukt i tråd med friskoleloven. I merknaden til friskoleloven § 2-2 i Ot.prp. 80 (2002–2003) står det at

«Formålet med bestemmelsen er å unngå at det skjer en form for fellesforvaltning av det offentlige tilskuddet innenfor et rettssubjekt som driver med flere typer virksomheter. Bestemmelsen skal være med på å sikre at all offentlige driftstilskudd og eiendeler fra elevene skal komme elevene til gode.»

Videre står det om innføringen av krav om at friskolen må være et eget rettssubjekt:

«For å hindre sammenblanding med eiers eventuelle øvrige virksomhet, må skolen organiseres som et eget rettssubjekt som kan registreres i Enhetsregisteret eller tilsvarende register. Formålet med bestemmelsen er å få en klar identifisering av skolen og en oversikt over dens styre og andre registrerte nøkkelopplysninger.»

I Ot. prp. 80 (2002–2003) ble det presisert at det bør være noen unntak fra forbudet mot annen virksomhet. Nærmere bestemt mente departementet at drift av internat og skolefritidsordning skulle være tillatt. Det ble også påpekt at dette er annen virksomhet som bør holdes adskilt fra skoledriften ved egne avdelingsregnskap.

Siden den gang har flere typer annen virksomhet blitt tillatt for skolene. Dette har resultert i dagens § 7-1 i økonomiforskriften til friskoleloven, som lister opp lovlig tilleggsvirksomhet. Skolene har også mulighet til å søke om å drive annen tilleggsvirksomhet enn den som er listet opp i denne paragrafen. Slik virksomhet må være nært knyttet til skoledriften og utgjøre en mindre del av den totale virksomheten.

Tilleggsvirksomhetene må samlet sett være selvfinansierte. I forbindelse med årsregnskapstilsynet skal skolene sende inn avdelingsregnskap for all tilleggsvirksomhet for å dokumentere at statstilskudd ikke er brukt til denne virksomheten.

Da forbudet mot å drive annen virksomhet ble innført, ble det gitt en overgangsperiode på to år etter at loven trådte i kraft.

7.3.2 Universitets- og høyskoleloven

Både i ekspertgrupperapporten om øremerkede tilskudd til kommunesektoren og i det påfølgende lovarbeidet, ble det vurdert om det skulle innføres et forbud mot å drive annen virksomhet i institusjoner som driver akkreditert utdanning. I høringen som danner

bakgrunnen for Prop. 44 L (2016–2017) foreslo departementet to alternativer for å oppnå tilstrekkelig økonomisk skille mellom akkreditert utdanning og annen virksomhet. Departementet foreslo å innføre enten et forbud mot annen virksomhet eller et krav til regnskapsmessig skille. Selv om det er klare fordeler med et forbud mot annen virksomhet, valgte departementet ikke å regulere dette på daværende tidspunkt. Departementet viser til omtalen av dette i Prop. 44 L (2016–2017) pkt. 6.5.

I universitets- og høyskoleloven § 8-7 andre ledd er det i dag et krav om at annen virksomhet enn akkreditert utdanning må holdes økonomisk adskilt fra den akkrediterte virksomheten. Kravet gjelder for både private høyskoler som mottar og ikke mottar tilskudd. Det skal lages regnskapsmessige skiller som er egnet til å dokumentere at annen virksomhet holdes økonomisk adskilt fra den akkrediterte utdanning. Det betyr at det løpende skal føres separate regnskap for de ulike delene av virksomheten etter ordinære regnskapsprinsipper, blant annet fullt resultat- og balanseregnskap. I § 8-7 andre ledd presiseres det at regnskapene skal kunne dokumentere at institusjonen opprettholder et slikt skille mellom aktivitetene i virksomheten. Departementet har fastsatt ytterligere krav til det regnskapsmessige skillet i forskrift.

7.4 Departementets vurderinger

7.4.1 Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som private barnehager

Departementet mener at det bør innføres en bestemmelse om at det som hovedregel ikke skal være tillatt å eie eller drive annen virksomhet i rettssubjektet som er godkjent for barnehagedrift. Et slikt krav vil bidra til å unngå at det skjer en form for fellesforvaltning av det offentlige tilskuddet og foreldrebetalingen innenfor et rettssubjekt som driver med flere typer virksomheter.

Formålet som er at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode, innebærer at det må være et økonomisk skille mellom barnehagedriften og annen virksomhet. Et foretak som driver en privat barnehage, må holde oversikt over hvilke kostnader som er påløpt i barnehagedriften og hvilke kostnader som hører til annen virksomhet. For at tilsynet med økonomiske forhold i private barnehager skal være effektivt, må denne informasjonen være dokumentert og tilgjengelig for tilsynsmyndigheten.

Et forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten, innebærer at den enkelte barnehage ikke kan eie eller drive annen virksomhet i rettssubjektet som er godkjent for barnehagedrift. I et eget rettssubjekt vil barnehagen ha en egen økonomi, som er klart atskilt fra annen virksomhet. Den vil også ha sine egne styrende organer og sin egen daglige leder.

Hvis rettssubjektet kun driver barnehagevirksomhet, vil det være lavere risiko for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt til å dekke kostnader knyttet til annen

virksomhet. Det gjør det også enklere å kontrollere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt i tråd med kravene for dette.

Hvis barnehagene ikke skal drive annen virksomhet, vil de heller ikke ha mulighet til å ta opp lån til andre formål enn godkjent barnehagedrift. Departementet viser til at barnehagene kun skal kostnadsføre renter og avdrag på lån som er direkte relevante for barnehagedriften, jf. barnehageloven § 14a. Finansieringssystemet er innrettet slik at det er relativt lav risiko for at private barnehager skal gå med tap. Risikoen for at private barnehager går konkurs, vil derfor bli lavere hvis barnehagene ikke kan drive annen virksomhet i samme rettssubjekt.

Private barnehager driver i dag en rekke former for annen virksomhet. Hvis det blir innført et forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten, kan det være behov for å gjøre unntak for noen typer virksomheter. Departementet mener at det bør gis en forskriftshjemmel der departementet kan regulere hvilke andre virksomheter det eventuelt skal være tillatt å drive, hvordan barnehagen skal bruke et eventuelt overskudd fra annen virksomhet og krav til regnskap, revisjon og rapportering. Departementet ber om innspill fra høringsinstansene om hvilke typer virksomheter barnehagene bør ha adgang til å drive.

7.4.2 Krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt

Departementet mener at det bør innføres et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt etter aksjeloven, stiftelsesloven eller tilsvarende grunnlag som barnehagen drives etter. Hvis hver private barnehage er et eget rettssubjekt, vil barnehagene utarbeide et årsregnskap med balanseside, inkludert egenkapital, gjeld og avsetning til utbytte. Denne informasjonen vil være offentlig tilgjengelig i Brønnøysundregistrene. Det vil derfor være lettere å se hvilke midler eieren har tatt ut av barnehagen som utbytte, og om kostnadene i regnskapet er relevante for barnehagedriften. Det vil også være lettere å etterprøve om barnehagen har blitt belastet rentekostnader som ikke er relevante for barnehagedriften.

Denne typen krav vil legge til rette for at tilsynsmyndigheten på en effektiv måte kan kontrollere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt i tråd med barnehageloven med forskrifter. Slik regelverket er i dag, er det svært krevende å kontrollere om barnehagene har kostnader som stammer fra annen virksomhet. Hvis hver enkelt barnehage skal være et eget rettssubjekt og levere balanseregnskap, vil det bli lettere å skille barnehagedriften fra annen virksomhet. Ved felles bruk av ressurser må barnehagen ta stilling til hvilke virksomheter som eier ulike eiendeler, og dersom den andre virksomheten skal benytte disse eiendelene, må barnehagen fakturere den for det.

Hvis hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, er det ikke naturlig at barnehageeieren skal være barnehagens øverste ansvarlige organ. En barnehage som er et eget rettssubjekt har partsevne, og kan få rettigheter og plikter i henhold til rettsregler, forplikte seg overfor tredjeparter og på selvstendig grunnlag gjøre krav gjeldende overfor disse. Departementet mener derfor at det er styret for rettssubjektet som driver den private

barnehagen som skal være barnehagens øverste ansvarlige organ. Det betyr at styret vil være ansvarlig for at barnehagen drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter.

I et enkeltmannsforetak vil barnehagen være en del av eieren som rettssubjekt og integrert med eierens personlige økonomi. Et krav om at barnehagen skal være et selvstendig rettssubjekt, innebærer derfor at private barnehager ikke lenger kan drives som enkeltmannsforetak. Dette kan virke urimelig, siden dette ofte er den valgte organisasjonsformen for små familiebarnehager.

Departementet mener at kravet om at barnehagen skal være et selvstendig rettssubjekt ikke bør gjelde for de minste barnehagene med lite administrative ressurser. Departementet mener det kan være hensiktsmessig å sette grensen slik at den tilsvarende barnehager som er så små at de i dag ikke har revisjonsplikt etter økonomiforskriften § 3. Kravet vil dermed ikke gjelde for barnehageeiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, bare har ordinære barnehager med til sammen færre enn tjue barn eller bare familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn. Kravet vil heller ikke gjelde for eiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, bare har én åpen barnehage. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om dette er en hensiktsmessig grense for en slik unntaksbestemmelse.

For barnehager som ikke blir pålagt å være et selvstendig rettssubjekt, vil departementet videreføre dagens bestemmelser om krav til regnskap, bokføring og dokumentasjon i økonomiforskriften til barnehageloven. Departementet vil samtidig oppheve unntaket fra revisjonsplikten i forskriften § 3. Det betyr at barnehager som ikke blir pålagt å være et selvstendig rettssubjekt, skal få resultatregnskapet revidert av en statsautorisert eller registrert revisor.

Dersom unntaket utformes slik departementet har skissert over, viser statistikken fra 2018 at om lag 536 barnehager ikke vil bli pålagt å være et selvstendig rettssubjekt. Av disse er 265 ordinære barnehager, 295 familiebarnehager og 55 åpne barnehager. Ut fra denne statistikken må 82 barnehager endre selskapsform fra enkeltmannsforetak. Av disse er 39 ordinære barnehager og 43 familiebarnehager.

Barnehagene som vil være unntatt fra kravet om å være et selvstendig rettssubjekt, vil være registrert som en underenhet av et annet rettssubjekt i Enhetsregisteret. For disse barnehagene er det styret for rettssubjektet som driver barnehagen, som er det øverste ansvarlige organet for barnehagen. Barnehager som ikke blir pålagt å være et eget rettssubjekt, vil heller ikke være omfattet av forbudet mot annen virksomhet.

7.5 Overgangsperiode

Departementet ser at barnehagene vil trenge noe tid til å innrette seg etter endringene som foreslås i dette kapitlet. Ved tilsvarende endringer for friskolene ble det gitt en overgangsperiode på to år. Departementet mener at det bør innføres en rimelig overgangsperiode for både kravet om å etablere barnehagen som et eget rettssubjekt og kravet om at barnehagen som hovedregel ikke kan eie eller drive annen virksomhet i

samme rettssubjekt som barnehagen. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til hvor lang denne overgangsperioden bør være.

7.6 Departementets forslag

Departementet foreslår å lovfeste at det som hovedregel er forbud mot å eie eller drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som driver barnehager. Departementet foreslår å innføre en hjemmel i barnehageloven til å fastsette forskriftsbestemmelser om hvilke andre virksomheter det eventuelt skal være tillatt å drive, hvordan barnehagen skal bruke et eventuelt overskudd fra annen virksomhet og krav til regnskap, bokføring og revisjon. Departementet ber høringsinstansene om innspill til hvilke typer virksomheter det eventuelt skal være tillatt å drive.

Departementet foreslår å innføre et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Barnehagene som er et selvstendig rettssubjekt skal utarbeide regnskap, årsberetning og revisjonsberetning i samsvar med kravene i regnskapsloven og bokføringsloven. I tillegg foreslår departementet å videreføre kravene til revisjon og innsending av regnskap til tilsynsmyndigheten. Disse kravene vil følge av økonomiforskriften til barnehageloven.

Departementet foreslår at styret for rettssubjektet som driver den private barnehagen, skal være barnehagens øverste ansvarlige organ. Det betyr at styret er ansvarlig for å drive barnehagen i tråd med barnehageloven med forskrifter. Styret skal være oppnevnt i samsvar med barnehagens rettsgrunnlag.

Departementet foreslår at kravet om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, ikke skal gjelde for barnehageeiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, har bare ordinære barnehager med til sammen færre enn tjue barn eller bare familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn. Videre foreslår departementet at kravet heller ikke skal gjelde for eiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, bare har én åpen barnehage. Disse barnehagene vil dermed ikke være omfattet av regnskapsloven. For disse barnehagene vil departementet videreføre dagens regler i økonomiforskriften til barnehageloven. Departementet vil samtidig oppheve unntaket fra revisjonsplikten i forskriften § 3. Det betyr at barnehager som ikke blir pålagt å være et selvstendig rettssubjekt, skal få resultatregnskapet revidert av en statsautorisert eller registrert revisor.

For barnehager som er unntatt fra kravet om å være et selvstendig rettssubjekt, er det styret for rettssubjektet som driver barnehagen, som er det øverste ansvarlige organet for barnehagen.

Departementet foreslår å innføre en rimelig overgangsperiode for både kravet om å etablere barnehagen som et eget rettssubjekt og kravet om at barnehagen som hovedregel ikke kan drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til hvor lang denne overgangsperioden bør være.

Departementet viser til lovforslaget §§ 7, 7 a og forslaget til ny økonomiforskrift i kapittel 21.1.

8 Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

8.1 Bakgrunnen for forslaget

Den private delen av barnehagesektoren mottar ca. 20 mrd. kroner i offentlige tilskudd hvert år. I tillegg får de ca. 4 mrd. kroner i foreldrebetaling. Det er derfor viktig å ha et regelverk som sikrer at tilskuddet og foreldrebetalingen blir brukt til barnehagedrift.

Kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling følger i dag av barnehageloven § 14a. Bestemmelsen ble innført i 2013 og er ment å sikre at tilskuddet og foreldrebetalingen kommer barna i barnehagen til gode. Bestemmelsen skal forhindre at barnehagene tar ut verdier ved å foreta transaksjoner som ikke er direkte relevante for barnehagedriften. Videre skal bestemmelsen forhindre at barnehagene tar ut verdier ved å handle med nærstående på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Bestemmelsen skal også forhindre at barnehagene øker overskuddet ved å spare inn på bemanning eller tilby dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har Agenda Kaupang kartlagt kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.²⁵ Undersøkelsen viser at kommunene har delte meninger om hvorvidt barnehageloven § 14a er et godt verktøy for å sikre at tilskuddet og foreldrebetalingen kommer barna i barnehagen til gode. 27,7 prosent av kommunene mener at bestemmelsen er et godt verktøy, mens 32,6 prosent mener at den ikke er et godt verktøy.

Flere kommuner påpeker at regelverket er for lite konkret, og at det gir for stort rom for tolkninger og skjønnsmessige vurderinger. Det lave omfanget av gjennomførte tilsyn kan også være et tegn på dette.

De kommunene som ikke har gjennomført tilsyn, er mer positive enn de kommunene som har gjennomført tilsyn. De synes også i mindre grad at reglene er uklare og vanskelige å håndheve. Undersøkelsen gir ikke entydige svar på hvorfor det er slik. Disse kommunene har imidlertid ikke praktisert regelverket, og svarene bør derfor tolkes deretter.

Departementet er kjent med at tilsynsaktiviteten har økt noe etter at rapporten fra Agenda Kaupang ble lagt fram. Departementet har også fått tilbakemelding fra enkelte kommuner og fylkesmenn om at det gradvis vil bli enklere å praktisere regelverket når det blir mer forvaltningspraksis på området.

²⁵ Agenda Kaupang, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet: «Kartlegging av kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager», rapport nr. R9607, 2017. <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2017/ferdig-rapport-r9607-udir-kommunenes-praksis-om-bruk-av-tilskudd-i-priva....pdf>

8.2 Gjeldende rett

8.2.1 Systematikken i § 14 a

Kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling følger i dag av barnehageloven § 14a. Det framgår av denne bestemmelsen at

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

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

Som eiers nærstående menes nærstående som nevnt i aksjeloven § 1-5 første ledd. Med konsern menes selskaper som står i slikt forhold til hverandre som beskrevet i aksjeloven § 1-3.

Barnehageeier skal kunne dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med formålet i første ledd.

Kongen kan gi utfyllende forskrift om krav til regnskap, revisjon, og rapportering, krav til barnehagens dokumentasjon av bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, og den ikke-kommunale barnehagens opplysningsplikt om økonomiske forhold.»

Første ledd første punktum fastslår at offentlige tilskudd og foreldrebetaling «skal komme barna i barnehagen til gode». I utgangspunktet ser dette ut til å være et selvstendig krav som barnehagens disposisjoner skal vurderes opp mot. Denne forståelsen av «til gode»-kravet er for eksempel lagt til grunn i friskoleloven, universitets- og høyskoleloven og fagskoleloven, der tilskuddet og skolepengene i sin helhet skal komme elevene eller studentene til gode.

Det framgår imidlertid av andre punktum at barnehagen «kan ha et rimelig årsresultat». Det betyr at barnehagen kan ha et overskudd som barnehagen kan disponere fritt.

I tredje punktum er det fastsatt at årsresultatet skal anses som rimelig dersom de tre kumulative vilkårene i bokstavene a–c er oppfylt. Systematikken i bestemmelsen er altså

slik at dersom barnehagen har brukt tilskuddet og foreldrebetalingen i tråd med kravene i bokstavene a, b og c, skal årsresultatet anses som rimelig.

Rapporten fra Agenda Kaupang viser at enkelte kommuner oppfatter det som uklart om det er tilsynsmyndigheten eller barnehagen som har bevisbyrden for at kravene i § 14a og tilhørende forskrift er oppfylt. Departementet vil derfor bemerke at det framgår av § 14a tredje ledd at barnehageeier skal kunne dokumentere at tilskuddet og foreldrebetalingen er brukt i tråd med kravene i første ledd bokstavene a, b og c. Det betyr at det er barnehageeier som har bevisbyrden for at disse kravene er oppfylt.

8.2.2 Bokstav a

Bokstav a fastslår at barnehagen bare kan belastes kostnader «som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen». Det betyr at alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens resultatregnskap, må være direkte knyttet til den driften som kommunen har godkjent etter barnehageloven. Transaksjoner som ikke gjelder godkjent drift etter barnehageloven, skal i sin helhet holdes utenfor regnskapet.

Departementet er kjent med at det har vært noe uklarhet rundt spørsmålet om barnehagen kan belastes kostnader for oppkjøp av barnehager. Departementet vil derfor presisere at det vil være i strid med bokstav a å belaste barnehagen slike kostnader. Dette gjelder også renter og avdrag på lån som finansierer oppkjøp av barnehager.

8.2.3 Bokstav b

Det følger av bokstav b at barnehagen ikke overfor eier, eiers nærstående eller selskaper i samme konsern som eier, kan foreta transaksjoner og belastes kostnader «på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter». Med «eiers nærstående» forstås nærstående som nevnt i aksjeloven § 1-5 første ledd. Med «konsern» forstås selskaper som står i et slikt forhold til hverandre som beskrevet i aksjeloven § 1-3.

I merknaden til bestemmelsen i Prop. 98 L (2011–2012) er det presisert at bestemmelsen innebærer at barnehagens vederlag i transaksjoner med eier, eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier, ikke kan overstige alminnelige forretningsmessige vilkår og prinsipper for prisfastsettelse mellom uavhengige parter. Barnehagen må derfor dokumentere at transaksjonen ikke innebærer en overkompensasjon for den ytelsen som barnehagen har kjøpt. Det betyr at barnehagen må dokumentere at prisen ville vært på samme nivå dersom transaksjonen hadde blitt gjennomført mellom uavhengige parter. Barnehagen må også dokumentere at det ikke er inngått andre avtaler, slik som for eksempel avtaler om lån, på vilkår som er mer gunstige for eier, eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier, enn markedsvilkårene.

Bestemmelsen innebærer at barnehagen må dokumentere at transaksjonen i det hele tatt ville ha funnet sted mellom uavhengige parter. Barnehagen kan derfor ikke kjøpe inn tjenester fra eier, eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier, som overstiger barnehagens behov. Dette gjelder også selv om prisen tilsvarer markedspris.

8.2.4 Bokstav c

Bokstav c fastslår at barnehagen «ikke kan ha vesentlig lavere personalkostnader per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager». Bestemmelsen er ment å sikre at barnehagen ikke sparer kostnader ved å ha lavere bemanning eller dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn tilsvarende kommunale barnehager.

I merknaden til bestemmelsen i Prop. 98 L (2011–2012) er det presisert at bestemmelsen gir rom for at private barnehager kan ha en annen personalsammensetning og lønnsstruktur enn tilsvarende kommunale barnehager. Bestemmelsens vurderingstema er derfor kun om barnehagens personalkostnader er vesentlig lavere per heltidsplass.

Barnehagens personalkostnader per heltidsplass skal sammenlignes med kommunens personalkostnader per heltidsplass i tilsvarende barnehager. Dersom kommunen ikke har kommunale barnehager, skal barnehagens personalkostnader sammenlignes med det tallmaterialet som ligger til grunn for beregningen av nasjonale satser.

Fra 1. august 2018 ble det innført en bemanningsnorm i barnehageloven § 18.²⁶ Fra samme tidspunkt ble det også innført en skjerpet pedagognorm i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1. Departementet er kjent med at det har vært noe uklarhet rundt spørsmålet om de nasjonale normene innebærer at det ikke lenger skal gjøres en konkret sammenligning mellom barnehagens personalkostnader og kommunens personalkostnader i tilsvarende barnehager. Departementet vil derfor understreke at normene ikke har betydning for den vurderingen som skal gjøres etter § 14a bokstav c. Dersom kommunen har høyere personalkostnader enn det som er nødvendig for å oppfylle normene, må barnehagen derfor fortsatt dokumentere at barnehagens personalkostnader ikke er vesentlig lavere.

Formuleringen «vesentlig lavere» innebærer at det ikke er tilstrekkelig at det foreligger en differanse mellom barnehagens kostnader og kommunens kostnader i tilsvarende barnehager. Differansen må også være av en viss størrelse. Vurderingen av hvor mye som skal til for å anse differansen som vesentlig, vil være opp til kommunens skjønn.

Fra 2016 skal kommunens pensjonsutgifter ikke lenger tas med i grunnlaget for beregningen av driftstilskuddet til de private barnehagene, jf. punkt 6.2 over. I stedet skal kommunen gi et påslag for pensjonsutgifter som tilsvarer 13 pst. av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. I og med at pensjonsutgifter nå skal holdes utenfor tilskuddsutmålingen, skal pensjonskostnadene også holdes utenfor beregningen av personalkostnaden per heltidsplass etter bokstav c.

²⁶ Det er fastsatt en overgangsordning i forskrift som innebærer at barnehagen kan bruke tiden fram til 1. august 2019 på å oppfylle bemanningsnormen.

8.3 Regelverket for andre sektorer

8.3.1 Friskoleloven

Det følger av friskoleloven § 6-3 at:

«Alle offentlege tilskot og skolepengar skal kome elevane til gode. Dette inneber mellom anna at skolen ikkje kan

- a) gi utbytte eller på annan måte overføre overskot til eigarane eller deira nærstående, verken når skolen er i drift eller om drifta blir nedlagd
- b) pådra seg kostnader i form av leigeutgifter for eigedom eller lokale som tilhører skolens eigarar eller deira nærstående eller på anna måte pådra seg kostnader som kan innebere at alle offentlege tilskot eller eigendelar frå elevane ikkje kjem elevane til gode.

Departementet kan gi nærare forskrift om forbod mot utbytte eller anna overføring som nemnt i første ledd.

Departementet kan gi forskrift om korleis skolane skal dokumentere at første ledd er oppfylt og skolane si plikt til å godtgjere at innkjøp og leige er gjort på grunnlag av vilkåra i marknaden.»

Bestemmelsen om at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode er en sentral regel i forvaltningen av offentlig finansierte friskoler og kom inn allerede i den første friskoleloven av 1970. Regelen er videreført i alle etterfølgende lover om private skoler.

I friskoleloven er kravet om at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode, et selvstendig krav som alle skolens disposisjoner skal vurderes opp mot. Kravet er nærmere konkretisert i første ledd bokstavene a og b. Friskoleloven § 6-3 er ikke uttømmende i sin beskrivelse av hvilke overskudds- og kostnadsdisposisjoner som er forbudt, jf. lovens ordlyd «mellom anna».

Det er gjennom fast forvaltningspraksis lagt til grunn at § 6-3 innebærer at alle kostnader som pådras og finansieres gjennom statstilskudd og skolepenger, må være relevante for skolevirksomheten. Det framgår av Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) kapittel 10.2.3 at skolevirksomhet er virksomhet som er formålstjenlig eller nødvendig for å nå målene i læreplanen som skolen skal følge.

Det er presisert i friskoleloven § 6-3 bokstav a at kravet om at tilskuddet skal komme elevene til gode, blant annet innebærer at det ikke kan gis utbytte eller foretas andre utdelinger til skolens eier eller nærstående. Det er videre presisert at skolen heller ikke på andre måter kan overføre overskudd til eierne eller nærstående. Bestemmelsen innebærer et forbud mot alle former for åpne eller skjulte uttak av verdier.

8.3.2 Universitets- og høyskoleloven

Universitets- og høyskoleloven har ulike regler for private høyskoler som mottar og ikke mottar offentlige tilskudd. Det følger av universitets- og høyskoleloven § 8-3 tredje ledd at private høyskoler som mottar tilskudd, skal la tilskudd og studentenes egenbetaling

«komme studentene til gode». På samme måte som i friskoleloven er dette et selvstendig krav som skolens disposisjoner skal vurderes opp mot, noe som også presiseres i merknadene til bestemmelsen i Prop. 44 L (2016–2017). Utdelingsforbudet gjelder for hele virksomheten, også andre aktiviteter som drives i samme rettssubjekt, og gjelder alle former for åpne eller skjulte uttak av verdier fra driften.

Private høyskoler som ikke mottar tilskudd, kan ta utbytte eller foreta andre utdelinger. Det er likevel fastsatt at utdelingene ikke kan medføre at egenkapitalen blir lavere enn 20 prosent av eiendelene i virksomheten, jf. § 8-3 fjerde ledd. Videre skal alle private høyskoler benytte studentenes egenbetaling til den akkrediterte utdanningen og innenfor lovens formål, uavhengig av om høyskolen mottar tilskudd eller ikke, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-3 andre ledd.

8.4 Departementets vurderinger

8.4.1 Systematikken i § 14 a

Som nevnt under punkt 8.2.1 er setningen om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode, ikke et selvstendig krav som barnehagens disposisjoner skal vurderes opp mot. Dersom barnehagen bare har blitt belastet kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen, ikke har overført verdier til eier, eiers nærstående mv. i strid med regelverket, og ikke har for lave personalkostnader, forutsetter loven at tilskuddet og foreldrebetalingen har kommet barna i barnehagen til gode.

Rapporten fra Agenda Kaupang viser at flere kommuner oppfatter barnehageloven § 14a som uklar. Dette ser blant annet ut til å skyldes at bestemmelsen er retts teknisk komplisert. For å tydeliggjøre regelverket mener departementet at bestemmelsen i § 14a første ledd bør endres, slik at den kun angir kravene i bokstavene a, b og c. Samtidig mener departementet at «til gode»-setningen bør framheves i en egen formålsbestemmelse, slik at det blir klart at det er dette som er formålet med reglene om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Departementet legger til grunn at dette vil gjøre regelverket enklere å forstå og forvalte.

8.4.2 Kravene til bruken av tilskuddet og foreldrebetalingen

Barnehager som ønsker å ta verdier ut av barnehagedriften, kan ha insentiver til å kostnadsføre transaksjoner som ikke er direkte relevante for barnehagetilbudet. De kan også ha insentiver til å kostnadsføre mange tjenester fra selskaper i samme konsern som eier, slik at eier kan ta ut verdiene i andre deler av konsernet enn barnehagen. I tillegg kan de ha insentiver til å holde kostnadene nede for å øke overskuddet som barnehagen kan disponere fritt. Personalkostnader utgjør cirka 80 prosent av kostnadene i private barnehager. Det er derfor særlig personalkostnadene som kan være utsatt for kutt hvis barnehagen ønsker å ta verdier ut av barnehagedriften.

Som det framgår av punkt 8.2 over rammer barnehageloven § 14a første ledd bokstavene a–c alle disse typetilfellene. Det betyr at slike verdiuttak allerede vil være forbudt etter

dagens regulering. Departementet mener derfor at dagens regulering gir lite rom for å ta verdier som er ment å komme barna i barnehagen til gode, ut av barnehagedriften.

Private barnehager er underlagt de samme kvalitetskravene som kommunale barnehager. For eksempel har det nylig blitt innført en ny, nasjonal bemanningsnorm og en skjerpet pedagognorm i barnehagene. Eventuelle overskudd i private barnehager skal derfor kun være et uttrykk for at barnehagen kan levere like god kvalitet som de kommunale barnehagene, til noe lavere kostnad.

I kapitlene 5 og 6 vurderer departementet flere endringer i beregningen av tilskuddet til de private barnehagene. Disse endringene kan bidra til at tilskuddet i større grad gjenspeiler de private barnehagenes reelle kostnader. Disse endringene kan derfor også begrense de store barnehagenes mulighet til å drive med store overskudd.

I kapittel 7 foreslår departementet at det innføres et forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten. Departementet foreslår også at det innføres et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. I kapittel 10 foreslår departementet at ansvaret for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager blir lagt til departementet. Departementet mener at disse endringene vil gjøre det enklere å kontrollere at barnehagene bruker tilskuddet og foreldrebetalingen i samsvar med regelverket. Departementet mener derfor at det ikke er nødvendig å gjøre innholdsmessige endringer i kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

For å forenkle de vurderingene som skal gjøres etter dagens regelverk, mener departementet at det kan være hensiktsmessig å lage en statlig veileder om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Denne veilederen kan for eksempel si noe om hvordan barnehagene kan vurdere:

- om kostnaden direkte vedrører godkjent drift,
- hva som er markedspris,
- om transaksjoner mellom selskaper med interessellesskap ville ha funnet sted mellom uavhengige parter, og
- om avviket mellom personalkostnaden per heltidsplass er vesentlig.

Departementet vil starte arbeidet med en slik veileder når forslagene i høringen har blitt behandlet av Stortinget.

8.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at setningen om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode, framheves i en egen formålsbestemmelse. Det betyr at denne setningen ikke lenger vil framgå av samme bestemmelse som de øvrige kravene i nåværende § 14a. Spørsmålet om tilskuddet og foreldrebetalingen kommer barna i barnehagen til gode, vil være et relevant tolkningsmoment i vurderingen av om barnehagen har brukt tilskuddet og foreldrebetalingen i tråd med kravene i nåværende § 14a. Departementet foreslår at det ikke gjøres noen innholdsmessige endringer i bestemmelsen om hvordan barnehagene skal bruke tilskuddet og foreldrebetalingen.

Departementet foreslår at det utarbeides en statlig veileder om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Departementet vil sette i gang arbeidet med en veileder når forslagene i høringen har blitt behandlet av Stortinget.

Departementet viser til lovforslaget §§ 14, 14 a og 15.

9 Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak

9.1 Bakgrunnen for forslaget

BDOs rapport om kapitalstrukturer og kapitalkostnader²⁷ viser at flere aktører i den private delen av barnehagesektoren har høy gjeldsgrad. Rapporten viser at lån fra kredittinstitusjoner er mest utbredt, men at det også er aktører som har tatt opp konvertible lån, obligasjonslån og langsiktig konserngjeld.

Barnehagene har i utgangspunktet et begrenset kapitalbehov. Investeringene som må gjøres er først og fremst i tomter, bygninger og varige driftsmidler. Disse investeringene kan enten finansieres med lån eller egenkapital. Litt over halvparten av barnehagene leier lokaler og vil derfor ha et svært begrenset kapitalbehov.

For å få kunnskap om hvorfor rettssubjektene som barnehagene inngår i velger å lånefinansiere virksomheten, har departementet bestilt en utredning fra jurist og økonom Gøril Bjerkan (Bjerkan analyse).²⁸ Bjerkan viser til at private virksomheter vil vurdere behovet for låneopptak ut fra andre kriterier enn kommunen. For kommunen er det viktig at det er lav risiko for at private barnehager skal gå med tap. Dette skyldes at kommunen trenger de private barnehagene for å oppfylle retten til barnehageplass. Kommunen vil derfor ønske at virksomhetene tar lavest mulig finansiell risiko, og dermed tar opp minst mulig gjeld.

De private virksomhetene vil imidlertid ønske å investere i objekter som gir høyest mulig avkastning, innenfor den rammen som virksomhetene har satt for å påta seg risiko. Det er eierne som mottar avkastningen av dette. Samtidig kan det gå utover kommunens barnehagetilbud dersom investeringene går med tap. Ulik risikovilje kan dermed medføre at private virksomheter tar opp mer lån enn kommunen ønsker.

²⁷ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet: «Kapitalstrukturer i private barnehager», oktober 2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/0e80122c0880497581a9b374327fe3cd/bdo---rapport-kapitalstruktur.pdf>

²⁸ Gøril Bjerkan, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet: «Private barnehagers adgang til å stifte gjeld», november 2018. <https://www.regjeringen.no/contentassets/7300bd6b59804a74a5aae55cae022c65/ny-mappe/rapport---barnehagers-mulighet-til-a-ta-opp-gjeld.pdf>

Bjerkan foreslår blant annet at det lovfestes at private barnehager ikke kan stifte gjeld på andre måter enn ved å ta opp lån i et finansforetak.²⁹ Med finansforetak menes foretak som beskrevet i finansforetaksloven § 1-3, se punkt 9.3 under.

Det er høyere risiko for at private barnehager inngår låneavtaler som ikke er relevante for barnehagedriften når barnehagene bruker andre typer lån enn vanlige banklån. Dersom låneavtalen for eksempel blir inngått mellom selskaper i samme konsern, er det ikke en uavhengig part som vurderer låneformålet og sikkerheten for lånet. For eieren i et konsern vil det være lønnsomt å ha høyest mulig gjeldsbelastning i hver barnehage. Dette fordi rentekostnader som er relevante for barnehagedriften, kan dekkes av offentlige tilskudd. Konsernet kan derfor ha insentiver til å flytte maksimalt med gjeld ned i hver barnehage. Dette kan føre til at gjeldsbelastningen i barnehagene blir for høy, og at kostnadene i barnehagene blåses opp på en uheldig måte.

Det er vanskeligere å spore hva lånet er ment å finansiere når barnehagene tar opp andre typer lån enn vanlige banklån. For eksempel er långiverne i et obligasjonslån normalt ikke kjent for låntaker. Det er dermed ikke kjent hvem som er kreditor. Dette er noe som kan komplisere tilsynet med barnehagene. Det kan også skape utfordringer ved en eventuell konkurs.

9.2 Gjeldende rett

Barnehageloven har i dag ingen bestemmelser som regulerer hvem private barnehager kan ta opp lån fra. Dersom barnehagen tar opp lån fra eier, eiers nærstående eller selskaper i samme konsern som eier, må barnehagen imidlertid dokumentere at låneavtalen er inngått på markedsmessige vilkår, jf. barnehageloven § 14a første ledd bokstav b. Barnehagen må også dokumentere at den ikke har gitt lån til eier, eiers nærstående eller selskaper i samme konsern som eier, på vilkår som er mer gunstige enn markedsvilkårene.

Departementet kjenner ikke til sammenlignbare sektorer der det er regulert hvem aktørene kan ta opp lån fra.

9.3 Departementets vurderinger

Departementet ser at det er mulig å lovfeste at private barnehager ikke kan ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak. Med lån menes i denne sammenhengen disposisjoner der barnehagen tilføres penger som skal betales tilbake. Med finansforetak menes foretak som beskrevet i finansforetaksloven § 1-3. Det framgår av denne bestemmelsen at

«Som finansforetak regnes foretak som driver virksomhet som:

- a) bank

²⁹ Gøril Bjerkan, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet: «Private barnehagers adgang til å stifte gjeld», november 2018.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/7300bd6b59804a74a5aae55cae022c65/ny-mappe/rapport---barnehagers-mulighet-til-a-ta-opp-gjeld.pdf>

- b) kredittforetak
- c) finansieringsforetak
- d) forsikringsforetak
- e) pensjonsforetak
- f) holdingforetak i finanskonsern.

Som finansforetak regnes også foretak som er gitt tillatelse til å drive virksomhet som betalingsforetak eller e-pengeforetak, når ikke annet følger av bestemmelse gitt i eller i medhold av denne loven.»

Et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak vil føre til at barnehager som inngår i et konsern, ikke lenger kan ta opp interne lån i konsernet. Det betyr at innskudd fra morselskapet må skje som egenkapital, og ikke som lån. Dette vil forhindre at konsernet flytter gjeld ned i barnehagene fordi dette samlet sett er den beste løsningen for konsernet. Det vil også redusere risikoen for at gjeldsgraden i barnehagene blir for høy.

Finansiering gjennom obligasjonslån skjer som regel ved at morselskapet utsteder obligasjoner som finansierer interne utlån til barnehager i konsernet. Dersom det blir forbudt med konsernintern gjeld, vil morselskapet ikke kunne utstede obligasjoner på denne måten. Barnehagene vil heller ikke selv kunne ta opp obligasjonslån. Dette skyldes at et finansforetak ikke vil være kreditor for denne typen lån.

BDOs kartlegging viser at banklån er den langt vanligste låneformen for private barnehager. Et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak, vil derfor for de fleste barnehager ikke føre til noen endring av den praksisen som de har i dag. Barnehager som har andre typer lån, må legge om praksisen sin. Siden banklån er den vanligste låneformen, legger departementet til grunn at heller ikke de barnehagene som har andre typer lån, vil ha problemer med å få den finansieringen de trenger gjennom banklån. Departementet mener derfor at det ikke vil være spesielt vanskelig for barnehagene å tilpasse seg et slikt forbud.

På den andre siden vil departementet vise til at barnehageloven allerede regulerer hvilke kostnader som kan føres i barnehagens regnskaper. I høringsnotatet kapittel 7 foreslår departementet å innføre et forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten. Dette vil gjøre det enklere å kontrollere at det ikke blir inngått låneavtaler i strid med regelverket. Det kan derfor virke unødvendig strengt å regulere hvem private barnehager kan ta opp lån fra.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør innføres et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak, eller om også andre typer lån, slik som obligasjonslån, bør være tillatt. Dersom høringsinstansene mener at også andre typer lån bør være tillatt, ber departementet om innspill til hvilke typer lån dette bør være.

Dersom høringsinstansene mener at det bør innføres et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak, ber departementet om innspill til om forbudet kun bør gjelde for nye lån eller om det også bør gjelde for eksisterende lån.

Dersom forbudet skal gjelde for eksisterende lån, må barnehagene løse inn lån som ikke er tatt opp i et finansforetak. Det kan skje ved at barnehagene tar opp et banklån som brukes til å løse inn det eksisterende lånet. Det kan også skje ved at et morselskap som har lånt ut penger til en barnehage, gjør lånet om til egenkapital. BDOs rapport viser at det ikke er vanskelig for barnehagene å få den finansieringen de trenger gjennom banklån. Departementet legger derfor til grunn at det heller ikke vil være spesielt vanskelig for barnehagene å konvertere eksisterende lån til banklån. I noen tilfeller, for eksempel ved ansvarlige lån, kan det imidlertid være vanskelig å skaffe en finansiering på tilsvarende vilkår som det interne lånet.

Forbudet vil ikke ramme gjeld som oppstår i driften av barnehagen. For eksempel oppstår leverandørgjeld ikke etter en pengeoverføring fra kreditor, men etter leveranse av en vare eller tjeneste som betales på etterskudd. Slike gjeldsposter vil derfor ikke regnes som lån etter bestemmelsen.

9.4 Ansvar for å føre tilsyn med bestemmelsen

Et eventuelt forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak må ses i sammenheng med kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, jf. kapittel 8. Forbudet må også ses i sammenheng med kravet om at barnehagen skal være et selvstendig rettssubjekt, og forbudet mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten, jf. kapittel 7.

I kapittel 10 foreslår departementet at ansvaret for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager blir lagt til departementet. Dersom det blir innført et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak, mener departementet derfor at departementet bør få ansvar for å føre tilsyn med bestemmelsen. Departementet vil delegere denne oppgaven til Utdanningsdirektoratet.

9.5 Overgangsperiode

Dersom det blir innført et forbud som også skal gjelde for eksisterende lån, mener departementet at barnehagene bør få en rimelig overgangsperiode til å tilpasse seg det nye regelverket. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til lengden på overgangsperioden.

9.6 Departementets forslag

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det bør innføres et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak, eller om også andre typer lån, slik som obligasjonslån, bør være tillatt. Dersom høringsinstansene mener at også andre typer lån bør være tillatt, ber departementet om innspill til hvilke typer lån dette bør være.

Dersom høringsinstansene mener at det bør innføres et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak, ber departementet om innspill til om forbudet kun bør gjelde for nye lån, eller om det også bør gjelde for eksisterende lån. Dersom forbudet skal gjelde for eksisterende lån, foreslår departementet at barnehagene får en rimelig overgangsperiode til å tilpasse seg dette kravet. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til lengden på overgangsperioden.

Et eventuelt forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak vil ikke ramme gjeld som oppstår i driften av barnehagen, for eksempel ved etterskuddsbetaling til leverandører. Slike gjeldsposter vil ikke regnes som lån etter bestemmelsen.

Departementet viser til lovforslaget § 16.

10 Ansvar for å føre økonomisk tilsyn

10.1 Bakgrunnen for forslaget

Regjeringens politiske plattform fastslår at regjeringen vil utvikle et bedre og mer uavhengig tilsynssystem for barnehagene. Private barnehager mottar årlig om lag 20 milliarder kroner i offentlig støtte og 4 milliarder kroner i foreldrebetaling. Økonomisk tilsyn med private barnehager er viktig for å sikre et gjennomiktig system, som viser at disse midlene benyttes i tråd med regelverket og kommer barna til gode. En undersøkelse fra Agenda Kaupang³⁰ viser at det er varierende kompetanse og kapasitet i kommunene til å føre økonomisk tilsyn med private barnehager. Undersøkelsen viser videre at kun én prosent av de private barnehagene hadde hatt økonomisk tilsyn i perioden fra 2013 til 2016.

Rapporten viser at i de tilfellene kommunene avdekker brudd på regelverket, har de private barnehagene i stor grad fått medhold i klager som har blitt behandlet hos fylkesmennene. KS og kommuner melder om behov for mer veiledning og støtte fra statens side, og Utdanningsdirektoratet får jevnlig spørsmål fra kommuner og fylkesmenn om forståelsen av regelverket.

Økonomisk tilsyn med private aktører er en spesialisert og teknisk oppgave som krever tilstrekkelige ressurser og høy kompetanse. En viktig del av kommunenes begrunnelse for hvorfor det føres så få tilsyn, er at det ikke finnes tilstrekkelig kompetanse og ressurser i kommunene til å gjøre dette på en effektiv måte. Tilbakemeldinger indikerer at kommunene mener dagens krav til bruk av tilskudd og foreldrebetaling er for skjønnsmessige og krevende å omsette i praksis. De retts tekniske endringene departementet foreslår i dette høringsnotatet kapittel 8, kan til en viss grad avhjelpe dette.

³⁰ Agenda Kaupang, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet: «Kartlegging av kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager», 2017. <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2017/ferdig-rapport-r9607-udir-kommunenes-praksis-om-bruk-av-tilskudd-i-privat....pdf>

Samlet sett innebærer likevel ikke lovforslagene i høringsnotatet at økonomisk tilsyn vil bli en mindre teknisk og komplisert oppgave.

Departementet foreslår i høringsnotatet kapittel 11 en ny regulering av adgangen til å innhente informasjon fra nærstående selskaper og personer i forbindelse med tilsyn. Utviklingen gjør likevel kommunenes tilsynsoppgave mer utfordrende. For det første fordi barnehager i samme konsern vil kunne få tilsyn fra ulike kommuner i sine barnehager. Når det ikke er én kommune som har det helhetlige tilsynsansvaret for alle barnehagene, blir det vanskeligere å avdekke om det foregår transaksjoner på konsernnivå som er i strid med regelverket. Dette kan for eksempel være høye internpriser eller konsernbidrag. Videre stiller konserndannelsene større krav til selskapsrettslig og økonomifaglig kompetanse hos tilsynsmyndigheten.

Fylkesmannens hjemmel til å føre tilsyn direkte med barnehager ble innført i 2016. Per 15. mai 2018 hadde fylkesmannen åpnet seks tilsyn direkte med barnehager og vurdert å åpne slike tilsyn i 59 tilfeller.

Forslaget er også en oppfølging av Stortingets anmodningsvedtak om «ved evalueringen av kommunens tilsynsansvar sikre at det etableres et uavhengig tilsynssystem for barnehagesektoren», jf. vedtak nr. 805 i forbindelse med Prop. 67 L (2017–2018), jf. Innst. 319 L (2017–2018).

10.2 Gjeldende rett

Barnehageloven § 8 regulerer kommunens ansvar som lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal veilede og påse at barnehagene driver i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen som barnehagemyndighet har tre sentrale virkemidler; godkjenning, veiledning og tilsyn. Godkjenning innebærer å behandle søknader om godkjenning av barnehager i kommunen, jf. barnehageloven § 10. Hvis kravene er oppfylt, har barnehagen rett til å få godkjenning. Den har ikke automatisk rett til tilskudd, jf. barnehageloven § 14. Når kommunen skal veilede, betyr det at kommunen aktivt eller på forespørsel skal gi informasjon til barnehager og andre om rettigheter og plikter.

Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene er regulert i barnehageloven § 16. Plikten gjelder både overfor kommunale og private barnehager. Kommunen skal føre økonomisk tilsyn, som retter seg mot bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, jf. barnehageloven § 14a og tilhørende forskrift. Kommunen skal også føre tilsyn med andre krav i barnehageloven og forskrifter til loven.

Det er ikke stilt krav til omfanget av kommunens tilsyn. Kommunen skal selv vurdere om tilsyn er nødvendig for å påse at barnehagene etterlever regelverket, jf. § 8 første ledd, eller om kommunen i stedet kan og vil ivareta plikten til å påse regeletterlevelse gjennom andre virkemidler.

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene oppfyller pliktene som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 9 første ledd. Fylkesmannen kan i tillegg føre tilsyn direkte med kommunale og private barnehager i særlige tilfeller, jf. § 9 andre ledd:

«Fylkesmannen kan i særlige tilfeller føre tilsyn med at den enkelte barnehage blir drevet i samsvar med denne loven med forskrifter. Fylkesmannen kan gi pålegg til barnehageeier om å rette forhold som er i strid med bestemmelser i loven her. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan fylkesmannen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen.»

Eksempler på særlige tilfeller kan være tilfeller hvor kommunen har ført tilsyn og avdekket brudd på regelverket, men hvor bruddene ikke er rettet opp. Det kan også være tilfeller hvor kommunen ikke har ført tilsyn med en barnehage, men hvor fylkesmannen mener tilsyn er nødvendig. Bakgrunnen kan være henvendelser eller andre opplysninger som tilsier at tilsyn er nødvendig. Departementet viser til omtalen av dette i Prop 33 L (2015–2016) pkt. 3.

10.3 Regelverket for andre sektorer

10.3.1 Friskoleloven

Etter friskoleloven § 7-2 er det departementet som fører tilsyn med skoler som er godkjent etter friskoleloven. Oppgaven er delegert til Utdanningsdirektoratet. Direktoratet fører tilsyn med både de innholdsmessige kravene og den økonomiske reguleringen. Temaer og skoler det skal føres tilsyn med, velges ut fra risikovurderinger. Det vil si at direktoratet vurderer sannsynligheten for og konsekvensen av at lovkravene ikke oppfylles. Risikovurderingene skal sikre at direktoratet fører tilsyn der behovet for tilsyn er størst.

Tilsynet med friskolene ble overført fra fylkesmennene til Utdanningsdirektoratet i august 2009. Kompleksiteten i tilsynet med skolenes økonomiforvaltning var en sentral begrunnelse for at denne oppgaven ble lagt til departementet i loven, og delegert til Utdanningsdirektoratet som har en spesialisert tilsynsavdeling.

10.3.2 Universitets- og høyskoleloven

Etter universitets- og høyskoleloven § 8-5 er det departementet som fører tilsyn med private universiteter og høyskoler. Tilsvarende er departementet tilsynsmyndighet for private fagskoler, jf. fagskoleloven § 31. Bestemmelsene ble innført gjennom Prop 44 L (2016–2017). Tilsynet med private høyskoler og fagskoler ble delegert til NOKUT i 2018.

Dagens hjemler for tilsyn ble innført i 2017, som del av et større regelverksarbeid knyttet til regulering av tilskudd og studentenes egenbetaling ved private høyskoler og fagskoler. Oppgaven med å føre tilsyn med økonomiske og administrative forhold ved private høyskoler og fagskoler ble delegert til NOKUT fordi den krever spesialisering og kompetanse som kan være krevende å oppnå i departementet.

NOKUT fører også tilsyn med kvaliteten i høyere utdanning og fagskoleutdanning i Norge. Tilsyn med kvaliteten i utdanningene skal gjennomføres som en faglig uavhengig oppgave, jf. universitets- og høyskoleloven § 2-1 tredje, jf. første ledd. Tilsyn med kvalitet er dermed avskåret fra departementets instruksjonsmyndighet.

10.4 Departementets vurderinger

10.4.1 Nasjonalt økonomitilsyn for private barnehager

Tilsyn er kontroll med at barnehagene følger loven. Det er et viktig virkemiddel for å bidra til at alle barn får et barnehagetilbud i tråd med loven. Økonomisk tilsyn er sentralt for å sikre legitimitet til barnehagene, og kontrollere at de bruker foreldrenes egenbetaling og offentlige tilskudd i tråd med forutsetningene. Realiteten i dag er likevel at kommunene ikke i tilstrekkelig grad fører tilsyn med disse rettsreglene.

Departementet har vurdert ulike løsninger for å sikre at oppgaven med å føre økonomisk tilsyn blir ivaretatt på en bedre måte. Vi har vurdert interkommunale samarbeid, å flytte oppgaven til et eller flere fylkesmannsembeter, eller å styrke det statlige veilednings- og støtteapparatet overfor kommunene. Departementet mener at disse alternativene ikke i tilstrekkelig grad løser utfordringene med å føre økonomisk tilsyn. Erfaringer fra friskoleområdet og fra tilsyn med private høyskoler og fagskoler, viser at det er behov for et tilstrekkelig spesialisert og kompetent miljø for å føre økonomisk tilsyn på en tilfredsstillende måte. På disse områdene finnes det i dag nasjonale tilsynsmyndigheter, som over tid har opparbeidet seg solid kompetanse på regelverk og metodikk knyttet til økonomitilsynet. Departementet mener det ikke er realistisk å forvente at kommuner eller fylkesmenn skal ha denne kompetansen, og at det heller ikke er en effektiv måte å løse oppgaven på.

Departementet mener at oppgaven med å føre økonomisk tilsyn med private barnehager bør flyttes til nasjonalt nivå. Dette vil kunne gi et mer spesialisert og kompetent miljø, og derfor gi vesentlig bedre forutsetninger for å kunne løse oppgaven mer effektivt. Forslaget innebærer at vi får et tilsynsorgan som har det helhetlige økonomiske tilsynsansvaret med alle barnehagene som inngår i samme selskap. Departementet viser til høringsnotatet kapittel 11. Her foreslår vi å gi tilsynsmyndigheten rett til innsyn i opplysninger hos eier eller nærstående til eier dersom slikt innsyn anses nødvendig for å føre tilsyn med de økonomiske kravene. Ved å samle tilsynet kan tilsynsmyndigheten i større grad basere tilsynet på risikovurderinger for brudd på regelverket slik at tilsynsressursene blir brukt der behovet er størst.

Departementet mener at oppgaven med å føre økonomisk tilsyn med de private barnehagene bør legges til departementet i loven, og at oppgaven som tilsynsmyndighet skal kunne delegeres til underliggende organ. Departementet vil at Utdanningsdirektoratet skal ivareta oppgaven som tilsynsmyndighet i praksis. Direktoratet har allerede oppgaven med å føre tilsyn med friskoler. Regelverket på disse områdene har en rekke likhetstrekk. Dette gjelder blant annet krav til at midlene skal benyttes til godkjent drift, krav til transaksjoner med nærstående parter og generell gjennomgang av krav til regnskap og dokumentasjon. Direktoratet vil i stor grad kunne bygge videre på metodikken de bruker for å føre tilsyn med friskolene hvis de får oppgaven med å føre tilsyn med de private barnehagene.

10.4.2 Skillet mellom tilsyn med økonomi og øvrig tilsyn

Som lokal barnehagemyndighet skal kommunen i dag føre tilsyn med om barnehagene følger loven, jf. barnehageloven § 8 og § 16. Oppgaven omfatter både kommunale og private barnehager. Departementet foreslår her å flytte ansvaret for det økonomiske tilsynet med private barnehager. Forslaget innebærer at ansvaret for tilsyn med øvrig regelverk forblir i kommunen.

Tilsyn med øvrige sider av barnehagedriften omtales gjerne som tilsyn med krav til kvalitet eller innhold. Dette kan rette seg mot en rekke sider av barnehagedriften, og omfatter i utgangspunktet tilsyn med alle reguleringer i lov og forskrift som ikke knytter seg til økonomi. Sentrale temaer er blant annet bestemmelsene om grunnbemanning og pedagogisk bemanning, at barnehagens arbeid er tilstrekkelig og kvalifisert planlagt, og øvrige forhold som er konkretisert i rammeplanen for barnehager.

For den statlige tilsynsmyndigheten vil det i mange tilfeller være nødvendig å ha løpende kontakt med kommunen når den gjennomfører et økonomisk tilsyn. Det er kommunens utmåling av tilskudd til de private barnehagene som er utgangspunktet for oppgaven med å føre tilsyn med økonomiske forhold. Ved økonomiske tilsyn kan tilsynsmyndigheten ha behov å gjennomgå administrative og organisatoriske forhold, vilkårene for godkjenning og andre omstendigheter ved barnehagedriften. Dette kan være oppgaver som grenser til eller overlapper med kommunens tilsyn. Det nasjonale tilsynets reaksjoner ved eventuelle brudd på regelverket krever også særlig samarbeid med kommunen. Departementet viser til omtalen av dette i kapittel 12. Videre kan de økonomiske tilsynene avdekke risiko for at krav til innhold eller kvalitet ikke blir oppfylt i barnehagen. Det kan for eksempel være at kostnader til nødvendige aktiviteter ikke finnes i regnskapet.

Departementet legger til grunn at den nasjonale tilsynsmyndigheten og kommunen må opprette nødvendig kontakt og samarbeid om slike og andre forhold. Dersom den nasjonale tilsynsmyndigheten i forbindelse med økonomitilsyn avdekker forhold som kan innebære brudd på andre deler av regelverket, legger departementet til grunn at de videreformidler opplysningene til kommunen. Departementet legger videre til grunn at kommunen videreformidler opplysninger som gjelder brudd på økonomiregelverket, til den nasjonale tilsynsmyndigheten.

10.4.3 Kommunen som tilsynsmyndighet

Begrunnelsen for at økonomisk tilsyn med private barnehager bør løftes til en egen nasjonal tilsynsmyndighet, er at dette er en særlig spesialisert og kompleks oppgave. Departementet mener det ikke kan forventes at alle landets kommuner har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere denne oppgaven. Departementet mener ikke disse argumentene gjør seg gjeldende for tilsyn med øvrig regelverk.

Tilsyn med øvrige deler av barnehagedriften er en oppgave kommunen fortsatt skal ha kompetanse til å håndtere. Kvalitet og innhold i barnehagetilbudet er en oppgave som i større grad enn økonomitilsynet krever innsikt i lokale forhold og prioriteringer. Den politisk valgte ledelsen i kommunen skal ha handlingsrom til å prioritere i sin kommune.

Tilsyn med innholdet og kvaliteten i tilbudet, vil i større grad basere seg på stedlige tilsyn og kjennskap til den aktuelle barnehagen det føres tilsyn med. Slike tilsyn kan derfor best utføres av den enkelte kommune. Gjennom å flytte ansvaret for økonomitilsynet til nasjonalt nivå, vil kommunen få større mulighet til å prioritere tilsyn med annet enn økonomi.

Departementet viser til at det er gjennomført flere tiltak for å gi kommunen økt kompetanse til å føre tilsyn. Utdanningsdirektoratet har hatt en egen satsing der temaet for fylkesmennenes tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet har vært kommunens risikovurderinger, veiledning og tilsyn etter barnehageloven §§ 8 og 16. Direktoratet har lagt til rette for at kommunene av eget initiativ kan ta i bruk veiledningsmateriale om temaet gjennom det elektroniske egenerveringsverktøyet RefLex og en veileder på direktoratets nettsider. Materialet er egnet til å gi et praktisk innblikk i hva som ligger i oppgaven med å føre tilsyn med krav til kvaliteten i barnehagene. Barnehagemyndighetens rolle og oppgaven med å gjøre risikovurderinger, gi veiledning og å føre tilsyn har vært tema på samlinger som fylkesmennene har gjennomført for nesten alle landets kommuner.

Departementet følger med på hvordan kommunene ivaretar tilsynsansvaret på barnehageområdet, og hvordan fylkesmennene bruker hjemmelen til å føre tilsyn med enkeltbarnehager i særlige tilfeller. Som en del av dette har Utdanningsdirektoratet vurdert kommunens tilsynsansvar og bruken av fylkesmannens hjemmel til å føre tilsyn med enkeltbarnehager, datert 31. august 2018.

10.4.4 Øvrige oppgaver og ansvarsfordeling mellom forvaltningsnivåene

Barnehagetilbudet er en del av kommunens ansvar og forvaltning. Departementet vil i størst mulig grad videreføre dagens ansvarsfordeling selv om økonomitilsynet for private barnehager blir lagt til nasjonalt nivå. Departementet legger opp til at oppgavene med godkjenning, finansiering, veiledning og tilsyn med annet enn økonomi fortsatt skal ligge hos kommunen.

Forslaget fører likevel til at det er behov for å gjøre enkelte justeringer i dagens ansvars- og oppgavefordeling mellom kommunene, fylkesmannen, direktoratet og departementet. Etter departementets syn er det ikke hensiktsmessig at kommunen skal ha ansvaret for å veilede om kravene til bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling hvis tilsynsansvaret blir lagt til nasjonalt nivå. Departementet har ikke tatt stilling til om det er fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet som bør ha oppgaven. I lys av den kompetansen direktoratet skal bygge opp som nasjonal tilsynsmyndighet, kan det være en fordel at direktoratet veileder barnehager, foreldre og andre om hvordan de skal forstå regelverket. Hensynet til arbeidsmengden for direktoratet taler likevel for at fylkesmannen bør ha oppgaven med å veilede om regelverket. Kompliserte eller uavklarte spørsmål vil det uansett være direktoratet som overordnet organ som skal avklare gjennom tolkningsuttalelser. På de fleste regelverksområdene er det fylkesmannen, og ikke direktoratet som veileder om regelverket som førsteinstans. Departementet ber om høringsinstansenes syn på hvem som bør ha veiledningsansvaret når det gjelder regelverket om økonomiske forhold.

Fylkesmannen er tilsynsmyndighet for kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet. Fylkesmannen har hjemmel til å føre tilsyn med enkeltbarnehager på eget initiativ i særlige tilfeller. Departementet mener at fylkesmannen bør beholde denne hjemmelen, men at den ikke bør gjelde tilsyn med økonomiske forhold. Dette følger som en konsekvens av at dette tilsynsansvaret løftes til nasjonalt nivå.

Fylkesmannen vil fortsatt være klageinstans for vedtak fattet av kommunen, slik som for eksempel vedtak om godkjenning og vedtak med pålegg om retting eller stenging. Fylkesmannen vil også ha et veiledningsansvar overfor kommuner og barnehager etter barnehageloven § 9a.

10.5 Departementets forslag

Departementet foreslår å legge ansvaret for tilsyn med økonomiske forhold ved private barnehager til departementet. Dette vil innebære at departementet får ansvaret for tilsyn med de foreslåtte bestemmelsene i barnehageloven § 7, kapittel V og tilhørende forskriftsreguleringer. Ansvaret vil inkludere tilsyn med eventuelle nye bestemmelser knyttet til økonomiske forhold.

Oppgavene som tilsynsmyndighet skal kunne delegeres til underliggende organ. Departementet vil delegere tilsynsoppgaven til Utdanningsdirektoratet. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det er Utdanningsdirektoratet eller fylkesmannen som bør ivareta veiledningsoppgaven. Veiledningsansvaret skal omfatte de samme delene av regelverket som tilsynet med økonomiske forhold forvalter.

Forslaget innebærer at kommunen fortsatt vil være tilsynsmyndighet for øvrige reguleringer i barnehageloven med forskrifter. Departementet foreslår at regelen om at fylkesmannen i særlige tilfeller kan føre tilsyn med enkeltbarnehager videreføres, men at den ikke skal gjelde for tilsyn med økonomiske forhold.

Departementet viser til lovforslaget §§ 9 a, 26, 27, 28 og 29.

11 Hjemmel til å få opplysninger som er nødvendige for å kunne utføre tilsynet

11.1 Bakgrunnen for forslaget

For å kunne utføre et økonomisk tilsyn trenger tilsynsmyndigheten tilstrekkelig informasjon om hvordan tilskudd og foreldrebetaling har blitt brukt.

Kommunen kan føre tilsyn med den enkelte barnehage som er godkjent etter barnehageloven. Stadig flere barnehager blir en del av et konsern eller en selskapsstruktur. Etter dagens regelverk kan tilsynsmyndigheten bare be om opplysninger fra den barnehagen det er åpnet tilsyn med, og ikke fra nærstående selskaper. Dette gjør det vanskelig å få oversikt over de totale pengestrømmene mellom barnehagene og nærstående selskaper som er drifts- eller eiendomsselskaper i samme konsern.

Manglende tilgang til opplysninger fra nærstående selskaper gjør det vanskelig å avdekke om det er transaksjoner, som for eksempel låneopptak, internpriser eller konsernbidrag, som er i strid med regelverket.

11.2 Gjeldende rett

Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning det anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver, jf. barnehageloven § 8 femte ledd. Dette kan for eksempel være opplysninger om regnskap eller dokumentasjon om barnehagens rutiner for å ta vare på barna. Bestemmelsen gir ikke rett til innsyn i dokumentasjon hos andre virksomheter enn den barnehagen kommunen fører tilsyn med.

11.3 Regelverket for andre sektorer

11.3.1 Friskoler

Det følger av friskoleloven § 7-2 første ledd at departementet skal ha tilgang til skoleanlegg og dokumentasjon. Dersom departementet i forbindelse med tilsyn har behov for dokumentasjon fra eieren av skolen eller nærstående av eieren, skal departementet også ha tilgang til slik dokumentasjon.

Bestemmelsen innebærer at tilsynsmyndigheten får rett til dokumentasjon fra skolens eiere og deres nærstående. Retten til innsyn gjelder i tilfeller hvor skolens eiere og deres nærstående handler med skolen. Med «nærstående» menes nærstående slik dette er definert i § 1-5 både i aksjeloven og allmennaksjeloven. Tilsynsmyndigheten har bare rett til innsyn hos skolens eiere og deres nærstående når slikt innsyn er nødvendig for å føre tilsyn med om skolen oppfyller kravene i friskoleloven. For eksempel kan det være nødvendig med innsyn i avtaler, timelister, fakturagrunnlag mv.

Retten til dokumentasjon gjelder uten hinder av taushetsplikt, jf. friskoleloven § 7-2 første ledd siste punktum. Bestemmelsen sikter til både dokumentasjon fra skolen og fra skolens eiere og deres nærstående. Tilsynsmyndighetens krav på dokumentasjon gjelder uavhengig av både lovpålagt og avtalefestet taushetsplikt.

11.3.2 Universitets- og høyskoleloven

Departementets adgang til å innhente opplysninger fra institusjonene i forbindelse med tilsyn følger av universitets- og høyskoleloven § 8-5 andre ledd. Av bestemmelsen framgår det at private universiteter og høyskoler plikter å gi «opplysninger som kan ha betydning for oppfyllelse av krav gitt i eller i medhold av denne loven». Videre framgår det at departementet kan kreve at «institusjonen dokumenterer og redegjør for slike opplysninger, for eksempel ved å utlevere eller sammenstille regnskapsmateriale med bilag, korrespondanse og styreprotokoller.» Ifølge forarbeidene til bestemmelsen er eksemplene et uttrykk for at opplysningsplikten omfatter alle måter som institusjonene kan gi opplysninger på, jf. Prop. 44 L (2016–2017) punkt 11.4.

11.4 Departementets vurderinger

For at tilsynsmyndigheten skal kunne vurdere om tilskudd og foreldrebetaling blir brukt i samsvar med regelverket, vil tilsynsmyndigheten ofte ha behov for regnskapsopplysninger, husleieavtaler, innkjøpsavtaler, timelister m.m. Departementet mener derfor at departementet og den som er delegert oppgaven, skal ha rett til å få innsyn i opplysninger og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning den finner det nødvendig for å kunne utføre tilsynet med økonomiske forhold i private barnehager.

Departementet mener videre at det bør innføres en lovhjemmel som gir den nasjonale tilsynsmyndigheten rett til innsyn i opplysninger hos eier eller nærstående til eier dersom slikt innsyn anses nødvendig for å føre tilsyn med de økonomiske kravene. Med «nærstående» menes begrepet slik dette er definert i § 1-5 i aksjeloven, og som er foreslått lagt til grunn som definisjon i barnehageloven § 14 a. Selv om barnehagen i dag skal gi tilsynsmyndigheten innsyn i dokumentasjon og andre opplysninger, vil opplysningene fra barnehagen bare knytte seg til handelen mellom barnehagen og det nærstående selskapet. Slik informasjon vil ikke alltid gjøre det mulig for tilsynsmyndigheten å etterprøve om barnehagen oppfyller alle kravene i barnehageloven med forskrifter.

For å kunne vurdere om en barnehage har opptrådt i tråd med regelverket, kan det for eksempel være nødvendig å se hen til hvilke priser et nærstående selskap benytter overfor andre kunder enn barnehagen. I tillegg vil opplysninger fra nærstående gjøre det enklere for tilsynsmyndigheten å avdekke dobbeltfakturering og mangelfull levering. Slike forhold kan være en indikasjon på at barnehagen belastes kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Hensikten med å gi tilsynsmyndigheten rett til å få opplysninger fra nærstående, er å gi et bedre informasjonsgrunnlag for å vurdere om en barnehage har opptrådt i tråd med regelverket. Hensikten er ikke å vurdere det nærstående selskapets virksomhet. En slik innsynsrett vil også gjøre det mer krevende å skjule en eventuell omgåelse av regelverket. Et krav om innsyn hos nærstående som handler med barnehagen, kan derfor ha en skjerpende effekt på barnehagene.

Departementet kan ikke se at et krav om innsyn vil være urimelig arbeidskrevende for de nærstående. Opplysninger fra nærstående selskap skal kun være et supplement til opplysningene fra barnehagen. Tilsynsmyndigheten skal bare kreve å få lagt fram opplysninger i tilfeller hvor dette anses nødvendig for å vurdere om en barnehage har opptrådt i samsvar med økonomiregelverket. De nærstående selskapene kan påklage innsynskravet etter forvaltningsloven § 14 dersom de mener at kravet gjelder opplysninger som ikke er nødvendige for tilsynsmyndigheten.

Tilsynsmyndighetens krav på opplysninger må etter departementets syn gjelde uavhengig av både lovpålagt og avtalefestet taushetsplikt.

11.5 Departementets forslag

Departementet foreslår at private barnehager skal ha plikt til å legge fram alle opplysningene som den statlige tilsynsmyndigheten trenger for å føre tilsyn med kravene til bruk av

offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Barnehagen skal gi den nasjonale tilsynsmyndigheten adgang til barnehagens lokaler.

Videre foreslår departementet at barnehagens eier og nærstående skal ha plikt til å legge fram alle opplysningene som den statlige tilsynsmyndigheten trenger for å føre tilsyn med barnehagens bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Et pålegg om opplysninger vil være omfattet av reglene om saksbehandling og klage i forvaltningsloven § 14. Plikten til å legge fram opplysninger er foreslått å gjelde uten hinder av taushetsplikt.

Departementet viser til lovforslaget § 29.

12 Reaksjoner på brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

12.1 Bakgrunnen for forslaget

I kapittel 10 foreslår departementet at ansvaret for å føre økonomisk tilsyn med private barnehager blir flyttet fra kommunen til departementet. Oppgavene som tilsynsmyndighet skal kunne delegeres til underliggende organ, og departementet vil delegere oppgaven til Utdanningsdirektoratet. Det betyr at kommunen ikke lenger vil ha oppgaven med å kontrollere at barnehagene oppfyller kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Kommunen vil heller ikke ha i oppgave å reagere på eventuelle brudd på dette regelverket. I stedet vil dette bli direktoratets oppgave. Det er derfor behov for å se nærmere på hvilke reaksjoner direktoratet skal kunne iverksette hvis direktoratet avdekker brudd på dette regelverket.

Å kontrollere at barnehagene følger barnehageloven med forskrifter skal bidra til at alle barnehagebarn får et tilbud av god kvalitet, uavhengig av hvilken barnehage de går i og hvor i landet de bor. For å sikre at de private barnehagene etterlever regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, er det viktig at direktoratet har tilstrekkelige virkemidler til å sørge for at regelstridig praksis opphører.

12.2 Gjeldende rett

Kommunens mulighet til å iverksette reaksjoner overfor barnehagene er i dag regulert i barnehageloven § 16 andre og tredje ledd. Det følger av § 16 andre ledd at kommunen kan pålegge en barnehage å rette forhold som er i strid med barnehageloven med forskrifter. Kommunen har også hjemmel til å pålegge barnehagen å rette opp uforsvarlige forhold. Dersom barnehagen ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten, jf. § 16 andre ledd andre punktum. Dette gjelder både ved brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling og ved brudd på andre bestemmelser i barnehageloven.

Hvis kommunen avdekker brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, kan kommunen også iverksette økonomiske reaksjoner overfor barnehagen. Barnehageloven § 16 a regulerer hvilke økonomiske reaksjoner kommunen kan iverksette. Kommunen kan holde tilbake tilskudd, redusere tilskudd og kreve at barnehagen betaler tilbake tilskudd. Det framgår av Prop. 98 L (2011–2012) at det i stor grad er opp til kommunen å avgjøre hvilken reaksjon som skal iverksettes i det aktuelle tilfellet. Videre går det fram at kommunen står fritt til å avgjøre hvordan den skal iverksette reaksjonen, både med hensyn til frister, avbetalingsterminer og lignende praktiske forhold.

Å holde tilbake eller redusere tilskudd knytter seg til framtidige utbetalinger til barnehagen. Disse reaksjonene vil typisk være aktuelle å iverksette hvis barnehagen kan rette opp regelbrudd. For kommunen kan det å iverksette en reaksjon som knytter seg til framtidige utbetalinger til barnehagen, være et effektivt virkemiddel for å få barnehagen til å rette opp de regelstridige forholdene. Slike reaksjoner kan vare fram til barnehagen oppfyller de aktuelle kravene.

Kommunens utmåling av tilskudd som den skal tilbakeholde, redusere eller kreve tilbakebetalt, skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomiske betydning, jf. barnehageloven § 16 a tredje ledd. Ved misbruk av tilskudd eller foreldrebetaling må utmålingen ta utgangspunkt i hvor mye som er misbrukt av barnehagen. Videre skal kommunen legge vekt på hvor alvorlig regelbruddet ellers er.

Det framgår av § 16 tredje ledd at kommunen kan iverksette økonomiske reaksjoner enten i stedet for eller i tillegg til å stenge barnehagen. Å stenge barnehagen er den mest inngripende reaksjonen som kommunen kan iverksette etter barnehageloven. Denne reaksjonen skal kommunen bare bruke ved gjentatte eller alvorlige regelbrudd.

12.3 Regelverket for andre sektorer

12.3.1 Friskoleloven

Dersom det blir oppdaget forhold som er i strid med friskoleloven, forskriftene til loven eller forutsetningene for godkjenningen, kan departementet pålegge skolen å rette opp forholdet, jf. friskoleloven § 7-2 a første ledd. Videre kan departementet holde tilbake tilskuddet eller trekke godkjenningen tilbake dersom skolen ikke oppfyller vilkårene i loven, forskrifter til loven eller forutsetningene for godkjenningen, jf. friskoleloven § 7-2 a andre ledd første punktum. Departementet kan også kreve tilbake for mye utbetalt tilskudd og tilskudd som er brukt i strid med loven, forskrifter til loven eller forutsetningene for godkjenningen, jf. friskoleloven § 7-2 a andre ledd andre punktum. Departementet har delegert myndigheten til å ilegge reaksjoner til Utdanningsdirektoratet.

Muligheten til å ilegge reaksjoner etter friskoleloven § 7-2 a første og andre ledd gjelder også dersom det er oppdaget forhold i strid med andre lover og forskrifter, og forholdet svekker tilliten til skolen, jf. friskoleloven § 7-2 a tredje ledd. Ved bruk av reaksjoner skal det legges vekt på de verdiene som følger av friskoleloven § 1-1 andre ledd.

Tilsynsmyndigheten kan pålegge juridiske enheter og enkeltpersoner karantene dersom den avdekker alvorlige eller gjentatte brudd på friskoleloven, forskrifter til loven eller forutsetningene for godkjenningen, jf. friskoleloven § 7-2b. Forutsetningen er at regelbruddene klart svekker tilliten til at skolen eller den ansvarlige personen er egnet til å drive skole i samsvar med regelverket.

Karantene kan som hovedregel gis for to år. Karantenen kan være kortere eller lengre enn to år, men ikke mer enn totalt fire år. Rettsvirkningen av karantene er at den juridiske enheten som skolen er registrert som, ikke kan søke nye godkjenninger eller driftsendringer i karanteneprosjektet. For en enkeltperson innebærer karantene at vedkommende ikke kan tre inn i sentrale stillinger i godkjente friskoler eller virksomheter som søker godkjenning som friskole, i den perioden karantenen varer.

12.3.2 Universitets- og høyskoleloven

Universitets- og høyskoleloven § 8-8 til § 8-12 fastsetter hvilke reaksjoner som kan benyttes dersom det avdekkes forhold i strid med loven eller forutsetningene for tilskuddet. Etter § 8-8 kan departementet pålegge en institusjon å rette regelstridige forhold. Dersom statstilskuddet disponeres i strid med lov, forskrift eller det som er forutsatt ved tildelingen av tilskudd, kan departementet kreve tilskuddet tilbakebetalt, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-9.

For å sikre at pålegg om retting blir fulgt opp kan departementet kreve tvangsmulkt fra den pålegget retter seg mot, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-10. Departementet kan også møte overtredelser av lov eller forskrift med overtredelsesgebyr, jf. universitets- og høyskoleloven § 8-11. Departementet kan gi forskrift om nærmere bestemmelser om både tvangsmulkt og overtredelsesgebyr.

Etter universitets- og høyskoleloven § 8-12 kan alvorlige forhold i strid med bestemmelser i lov eller forskrift som ikke rettes i tråd med § 8-8, møtes med tilbaketrekking av akkrediteringen av studietilbudet eller institusjonen.

12.4 Departementets vurderinger

12.4.1 Pålegg om retting

Kommunen kan i dag pålegge private barnehager å rette forhold som er i strid med kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Dette er et alminnelig virkemiddel i tilsynssaker, oftest som et første steg for å få barnehagen til å korrigere regelstridig praksis. Hvis ansvaret for å føre økonomisk tilsyn blir flyttet fra kommunen til departementet og deretter delegert til direktoratet, må direktoratet ha en tilsvarende lov hjemmel for å kunne pålegge barnehagene å rette regelstridige forhold. Departementet mener derfor at direktoratet bør få mulighet til å pålegge barnehagene å rette forhold som er i strid med kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Kommunen vil fortsatt ha i oppgave å føre tilsyn med oppfyllelsen av øvrige krav i barnehageloven. Det er viktig å sikre at tilsynet med barnehagene er samordnet og

helhetlig, og at kommunen som lokal barnehagemyndighet har nødvendig kjennskap til tilsynet som gjennomføres og vurderes av direktoratet. Kommunen skal derfor få mulighet til å uttale seg før direktoratet fatter vedtak, og alle vedtak som direktoratet fatter skal sendes kommunen til orientering.

12.4.2 Tilbakehold av tilskudd

Kommunen kan i dag holde tilbake tilskudd til barnehagen dersom barnehagen ikke oppfyller kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Formålet med å holde tilbake tilskudd er å gi barnehagen insentiver til å rette regelbruddet raskt.

Departementet mener at tilbakehold av tilskudd til en privat barnehage er et effektivt virkemiddel i tilsynssaker. Departementet er kjent med at det i flere tilsyn har blitt varslet at tilskudd vil bli holdt tilbake, uten at dette har skjedd i praksis fordi pålegget har blitt fulgt opp innen fristen. Der det blir aktuelt å holde tilbake tilskudd, vil tilskuddet bli utbetalt til barnehagen så snart regelbruddet er rettet opp. Departementet mener derfor at dette er en effektiv reaksjon som ikke får varige negative konsekvenser for barnehagen.

Hvis oppgaven med å føre økonomisk tilsyn blir flyttet fra kommunen til departementet og deretter delegert til direktoratet, mener departementet at direktoratet bør ha mulighet til å vedta tilbakehold av tilskudd til en privat barnehage. Det er kommunen som forvalter det offentlige tilskuddet til private barnehager. Departementet mener derfor at bruken av dette virkemiddelet skal skje i samarbeid med kommunen, og at kommunen skal ha en rett til å uttale seg før direktoratet fatter et slikt vedtak.

Dersom direktoratet vedtar at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake, må direktoratet samarbeide med kommunen om dette. Det er vedtaket fra direktoratet og ikke kommunens gjennomføring av vedtaket som er bestemmende for barnehagens plikter, og som eventuelt kan påklages av den private barnehagen.

12.4.3 Reduksjon av tilskudd

Kommunen kan i dag velge å redusere tilskuddet til en privat barnehage som følge av brudd på kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Barnehagen vil i slike tilfeller ikke få utbetalt tilskuddet når det regelstridige forholdet opphører. Dette i motsetning til når kommunen holder tilbake tilskuddet til barnehagen.

Departementet er usikker på om reduksjon av tilskudd fortsatt bør brukes som en reaksjon på regelstridige forhold. Departementet viser til at en reduksjon av tilskudd kan gå utover likviditeten og driften i barnehagen. Det er derfor en risiko for at denne reaksjonen går utover tilbudet til barna.

Departementet har vanskelig for å se for seg tilfeller der en reduksjon av tilskuddet ikke går utover tilbudet til barna. Et eksempel kunne vært tilfeller der direktoratet påviser at barnehagen ikke har kostnader som den skulle hatt etter regelverket, og som det vil ta noe tid å rette opp. Departementet er usikker på om denne typen situasjoner vil kunne oppstå når det gjelder de kravene som direktoratet skal føre tilsyn med. Departementet ber derfor høringsinstansene om å gi innspill til dette.

Dersom direktoratet skal få mulighet til å vedta reduksjon av tilskudd, mener departementet at kommunen skal få mulighet til å uttale seg før direktoratet fatter vedtak. Direktoratet må på samme måte som ved tilbakehold av tilskudd samarbeide med kommunen om den praktiske gjennomføringen av vedtaket, da det er kommunen som forvalter det offentlige tilskuddet.

12.4.4 Tilbakebetaling av tilskudd

Dersom kommunen avdekker at en privat barnehage har misbrukt offentlige tilskudd og foreldrebetaling, kan kommunen i dag kreve å få dette tilskuddet tilbakebetalt.

Departementet mener at det er rimelig at private barnehager som har misbrukt offentlige tilskudd, skal betale dette tilskuddet tilbake til kommunen. Hvis direktoratet avdekker at en barnehage har misbrukt tilskuddet, mener departementet derfor at direktoratet bør ha mulighet til å vedta at barnehagen skal betale dette tilskuddet tilbake til kommunen.

Departementet mener at kommunen bør få mulighet til å uttale seg før direktoratet treffer et slikt vedtak, på samme måte som når direktoratet vedtar andre reaksjoner. Dersom direktoratet treffer vedtak om tilbakebetaling, skal direktoratet utmåle størrelsen på tilbakebetalingskravet og fastsette frister, avbetalingsterminer og lignende praktiske forhold i vedtaket.

I 2016 sendte departementet ut en instruks om forståelsen av utbytteforbudet i friskoleloven § 6-3. I denne instruksen presiserte departementet at det er i strid med § 6-3 å benytte statstilskudd og skolepenger til å dekke tilbakebetalingskrav som følge av brudd på friskoleloven § 6-3. Dette fordi en slik praksis fører til at skolen kan finansiere denne typen tilbakebetalingskrav med tilskudd og skolepenger. Departementet presiserte at skolen heller må få tilbakeført det som er tatt ut av skolen som regelstridig utbytte for eierne eller deres nærstående, og bruke det eller andre midler til å dekke tilbakebetalingskravet.

Det framgår av barnehageloven § 14a første ledd bokstav a at barnehagen bare kan dekke kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen. Ut fra denne bestemmelsen er det uklart om barnehagen kan bruke tilskudd og foreldrebetaling til å dekke tilbakebetalingskrav som følge av at barnehagen tidligere har misbrukt tilskuddet.

Hvis direktoratet får mulighet til å vedta at en privat barnehage skal tilbakebetale tilskudd til kommunen, mener departementet at det bør presiseres at barnehagen ikke kan bruke tilskudd og foreldrebetaling til å dekke tilbakebetalingskravet. Dette er viktig for å sikre at tilbakebetalingskravet ikke går utover tilbudet til barna.

Departementet ser at tilbakebetalingskrav som må regnes ut krone for krone, i noen tilfeller kan medføre mye arbeid for tilsynsmyndigheten. Det kan også være en krevende reaksjon å håndheve, særlig når det flere år etter disponeringen skal gjøres en skjønnsmessig vurdering av forhold som er svakt dokumentert. Departementet mener derfor at det kan være hensiktsmessig å innføre en lovhjemmel som gir direktoratet mulighet til å ilegge barnehagene et overtredelsesgebyr med en sjablongmessig sum basert på lovbruddets karakter og omfang.

Videre mener departementet at det kan være hensiktsmessig å innføre en lovhjemmel som gir direktoratet mulighet til å benytte gjennomskjæring. Med gjennomskjæring menes i denne sammenhengen at direktoratet behandler ulovlige transaksjoner som om transaksjonen ikke har funnet sted. Dersom barnehagen for eksempel har overført verdier til nærstående på en ulovlig måte, kan direktoratet dermed kreve at de nærstående betaler disse verdiene tilbake til kommunen. Direktoratet vil dermed ikke være nødt til å rette kravet mot barnehagen, men kan rette kravet direkte dit hvor verdiene ligger.

Departementet mener at spørsmålet om det bør innføres lovhjemler til å ilegge barnehagene et overtredelsesgebyr eller til å benytte gjennomskjæring, bør utredes nærmere. Hvis det skal innføres slike lovhjemler i barnehageloven, bør det også innføres tilsvarende lovhjemler i friskoleloven, fagskoleloven og universitets- og høyskoleloven. Departementet vil derfor vurdere dette spørsmålet samlet for disse lovene, og eventuelt komme tilbake til dette på et senere tidspunkt.

12.4.5 Stenging

Kommunen har i dag mulighet til å vedta tidsbegrenset eller varig stenging av en privat barnehage. Dette gjelder både i tilfeller der barnehagen har misbrukt offentlige tilskudd og foreldrebetaling og ved alvorlige eller gjentatte brudd på andre bestemmelser i barnehageloven. Å stenge en barnehage for godt er den mest inngripende reaksjonen som kan iverksettes etter barnehageloven. Det betyr i praksis at barnehagen mister godkjenningen etter loven.

Departementet mener at det er viktig å sikre at barnehager som misbruker offentlige tilskudd eller foreldrebetaling gjentatte ganger eller på en særlig alvorlig måte, ikke får fortsette driften. Departementet mener derfor at direktoratet bør ha mulighet til å vedta tidsbegrenset eller varig stenging av en privat barnehage.

Departementet legger til grunn at det typisk kan være hensiktsmessig å vedta tidsbegrenset stenging av en barnehage i tilfeller der andre reaksjoner har vært prøvd, eller der det foreligger regelbrudd som først kan rettes etter en viss tid. Ved tidsbegrenset stenging vil barnehagen kunne åpne igjen etter at regelbruddet har blitt rettet.

Hvis direktoratet vedtar at en privat barnehage skal stenge, kan dette skape praktiske utfordringer for kommunen. Kommunen må flytte barna til andre barnehager for å oppfylle retten til barnehageplass. Departementet mener at kommunen skal få mulighet til å uttale seg før direktoratet vedtar at en privat barnehage skal stenge. Direktoratet vil på den måten bli orientert om hvordan et slikt vedtak kan påvirke kommunens samlede barnehage tilbud, og om hvordan kommunen stiller seg til saken.

For å opplyse saken mener departementet at det kan være hensiktsmessig at også foreldrerådet i barnehagen får mulighet til å uttale seg før direktoratet vedtar at barnehagen skal stenge. Foreldrerådet vil ikke være part i saken selv om de kommer med en slik uttalelse. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til dette spørsmålet.

Departementet legger ikke opp til at kommunen skal ha klagerett på direktoratets vedtak om stenging av en privat barnehage. Departementet viser til at kommunen heller ikke i dag har klagerett hvis fylkesmannen vedtar stenging av en privat barnehage etter barnehageloven § 9. Departementet ber om innspill fra høringsinstansene dersom det er behov for å innføre særregler om klagerett for kommunen på dette området.

Det vil være uheldig hvis direktoratets vedtak om stenging av en privat barnehage fører til at barn og foreldre må akseptere flere midlertidige løsninger eller får en overgang til en ny barnehage som er dårlig planlagt. Hvis direktoratet vedtar stenging av en privat barnehage, mener departementet derfor at kommunen som hovedregel bør få noe tid til å plassere barna i andre barnehager før barnehagen skal stenge.

12.4.6 Klage

Vedtak om reaksjoner vil være enkeltvedtak som skal følge framgangsmåten i forvaltningsloven. Det betyr blant annet at barnehagen skal få mulighet til å uttale seg og til å klage på vedtaket.

Kunnskapsdepartementet vil være klageinstans når Utdanningsdirektoratet fatter vedtak om reaksjoner.

12.5 Departementets forslag

Hvis oppgaven med å føre økonomisk tilsyn med private barnehager blir lagt til departementet og deretter delegert til direktoratet, foreslår departementet at direktoratet får mulighet til å pålegge en privat barnehage å rette forhold som er i strid med kravene til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Videre foreslår departementet at direktoratet får mulighet til å vedta at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake. Det er kommunen som forvalter det offentlige tilskuddet til private barnehager. Dersom direktoratet vedtar at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake, må direktoratet samarbeide med kommunen om dette. Det er vedtaket fra direktoratet og ikke kommunens gjennomføring av vedtaket som er bestemmende for barnehagens plikter, og som eventuelt kan påklages av den private barnehagen.

Departementet foreslår at direktoratet får mulighet til å vedta at en privat barnehage skal tilbakebetale tilskudd. Det presiseres at barnehagen ikke kan bruke offentlige tilskudd og foreldrebetaling til å dekke denne typen tilbakebetalingskrav.

Departementet er usikker på om det behov for å gi direktoratet mulighet til å vedta reduksjon av tilskudd til en privat barnehage. Departementet ber derfor høringsinstansene om å gi innspill til dette spørsmålet.

Departementet foreslår at direktoratet kan vedta tidsbegrenset eller varig stenging av en privat barnehage dersom direktoratet avdekker gjentatte eller alvorlige brudd på regelverket.

Vedtak om reaksjoner vil være enkeltvedtak som skal følge framgangsmåten i forvaltningsloven. Det betyr blant annet at barnehagen skal få mulighet til å uttale seg og til å klage på vedtaket. Kunnskapsdepartementet vil være klageinstans når direktoratet fatter vedtak om reaksjoner.

Departementet foreslår at kommunen skal få mulighet til å uttale seg før direktoratet fatter vedtak om retting av regelstridige forhold i en privat barnehage, at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake eller at en privat barnehage skal tilbakebetale tilskudd. Kommunen skal også få mulighet til å uttale seg før direktoratet vedtar at en privat barnehage skal stenge. Departementet ber om høringsinstansenes syn på om kommunen også bør få mulighet til å klage på vedtak om stenging.

Alle vedtak som direktoratet fatter skal sendes kommunen til orientering.

Departementet viser til lovforslaget § 29.

13 Ansvar for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene

13.1 Bakgrunnen for forslaget

Barnehageloven med forskrifter inneholder flere minimumskrav til bemanningen i barnehagene. Blant annet er det fastsatt en bemanningsnorm, en pedagognorm, et utdanningskrav og et krav om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder. Disse minimumskravene skal sikre at barnehagene har nok ansatte med tilstrekkelig kompetanse til å gi barna et trygt og godt barnehagetilbud.

Kommunen er lokal barnehagemyndighet med ansvar for godkjenning, tilsyn og veiledning av barnehager for å påse at regelverket følges. Som lokal barnehagemyndighet kan kommunen gi både kommunale og private barnehager dispensasjon fra bemanningskravene i barnehageloven med forskrifter. Det betyr at det er kommunen, som lokal barnehagemyndighet, som skal vurdere dispensasjonssøknadene som kommunen selv sender inn som barnehageeier.

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet utfører Trøndelag Forskning og Utvikling hvert år en spørreundersøkelse i barnehagesektoren.³¹ I spørreundersøkelsen fra 2018 oppgir under halvparten av kommunene at de opplever at de har tilstrekkelige personalressurser til å løse oppgavene som barnehagemyndighet. 40 prosent av kommunene oppgir at eierrollen og myndighetsrollen utøves av samme ansatt. I overkant av én tredel av kommunene oppgir at ansatte som utøver eierrollen og myndighetsrollen, er organisert under samme leder. I tillegg er det syv prosent av kommunene som oppgir at barnehagestyrer(e) utfører kommunens myndighetsoppgaver. Dette er mest vanlig i små kommuner.

³¹ TfoU-rapport 2019:2, <https://tfou.no/wp-content/uploads/2019/02/tfou-rapport-2019-2.pdf>

Spørreundersøkelsen viser at én av tre barnehageeiere har søkt om dispensasjon fra pedagognormen én eller flere ganger. Samtlige kommunale barnehageeiere oppgir at de har fått innvilget dispensasjonssøknadene sine. 90 prosent av de private barnehageeierne oppgir det samme.

Barnehageeierne rapporterer hvert år i BASIL³² om hvor mange barnehager som per 15. desember har midlertidig dispensasjon fra pedagognormen. De rapporterer også hvor mange pedagogisk leder-årsverk som har midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet.

Den 15. desember 2018 var det totalt 408 barnehager i landet med midlertidig dispensasjon fra pedagognormen. Det tilsvarende tallet for 2017 var 111. Samtidig var det totalt 2 864 pedagogisk leder-årsverk³³ på midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet. Det tilsvarende tallet for 2017 var 1 170. Den store økningen i antall dispensasjoner skyldes at pedagognormen ble skjerpet 1. august 2018. Det vil også komme søknader om dispensasjon fra bemanningsnormen og kravet om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder. Siden dette regelverket er nytt, har departementet ingen tall på dette.

13.2 Gjeldende rett

13.2.1 Dispensasjon fra bemanningsnormen

Fra 1. august 2018 ble det innført en bemanningsnorm i barnehageloven § 18 andre ledd. Bemanningsnormen innebærer at barnehagen minst skal ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år, og én ansatt per seks barn når barna er over tre år.

Departementet har fastsatt en overgangsordning i forskrift som innebærer at alle barnehager kan bruke tiden fram til 1. august 2019 til å oppfylle bemanningsnormen. Dersom barnehagen ikke oppfyller bemanningsnormen innen 1. august 2019, må barnehageeier søke om dispensasjon etter barnehageloven § 18 tredje ledd.

Det framgår av barnehageloven § 18 tredje ledd at kommunen kan gi dispensasjon fra bemanningsnormen for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det.

Barnehageeier skal legge ved uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg i søknaden.

Dispensasjonsadgangen etter § 18 tredje ledd skal kun brukes unntaksvis. Når kommunen vurderer om den skal gi barnehagen dispensasjon, skal kommunen blant annet vurdere om barnehageeier gjør en reell innsats for å skaffe kvalifisert personale. Kommunen skal også vurdere om personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i den perioden det gis dispensasjon for. Dette vil blant annet bero på barnas alder og oppholdstid, og bemanningens samlede kompetanse.

³² Barnehage-statistikk-innrapporteringsløsning

³³ I BASIL rapporteres det på årsverk og ikke personer. Bak et rapportert årsverk kan det derfor ligge flere deltidsstillinger. Disse tallene kan derfor ikke si nøyaktig hvor mange dispensasjonssøknader som har blitt behandlet, men de gir en indikasjon.

13.2.2 Dispensasjon fra pedagognormen

Det framgår av forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1 andre ledd at barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år, og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder.

Det framgår av forskriften § 2 at kommunen kan gi dispensasjon fra pedagognormen for inntil ett år av gangen når særlige hensyn tilsier det. Barnehageeier skal legge ved uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg i søknaden.

Dispensasjonsadgangen skal kun brukes unntaksvis. Når kommunen vurderer om den skal gi barnehagen dispensasjon, skal kommunen blant annet vurdere barnegruppas sammensetning og behov, barnehagens totalbemanning og bemanningens samlede kompetanse. Kommunen kan stille vilkår for dispensasjonen.

13.2.3 Dispensasjon fra utdanningskravet for styrer eller pedagogisk leder

Barnehageloven § 17 andre ledd slår fast at barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som barnehagelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse. Videre framgår det av § 17 a første ledd at pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Det framgår av forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3 at kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder for inntil ett år om gangen. Stillingen det søkes dispensasjon for skal ha vært offentlig utlyst uten at det har meldt seg kvalifisert søker. Dispensasjonen gjelder den personen det søkes dispensasjon for og til en bestemt stilling i en bestemt barnehage.

Når kommunen behandler søknader om dispensasjon fra utdanningskravet, skal kommunene vurdere de reelle kvalifikasjonene til den det søkes dispensasjon for. Kommunen kan legge vekt på hvor lenge vedkommende har utført relevant arbeid i barnehage og hvor sannsynlig det er at barnehagen innen rimelig tid kan få ansatt en kvalifisert søker. Søknader om dispensasjon fra utdanningskravet for pedagogisk leder skal inneholde en skriftlig uttalelse fra barnehagens styrer.

Når barnehagen får dispensasjon fra utdanningskravet for styrer eller pedagogisk leder, skal denne personen inngå i beregningen av pedagognormen selv om personen ikke har barnehagelærerutdanning. Det betyr at det ikke er nødvendig med dispensasjon fra pedagognormen, jf. punkt 13.2.2 over.

Kommunen kan stille vilkår for dispensasjonen fra utdanningskravet. Hva slags vilkår kommunen eventuelt stiller, vil være avhengig av den reelle kompetansen vedkommende har og hvordan kommunen vil sikre at vedkommende blir i stand til å fylle stillingen. Kommunen kan for eksempel stille krav om at den som får dispensasjon, blir veiledet av en barnehagelærer.

13.2.4 Dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder

Det framgår av barnehageloven § 18 b at for å bli fast eller midlertidig ansatt som styrer eller pedagogisk leder, må personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner dokumentere norskferdigheter ved å ha:

- gjennomført og bestått opplæring i norsk på videregående skole
- bestått eksamen fra trinn 3 i norsk for utenlandske studenter ved universitetene
- bestått eksamen fra 1-årig høgskolestudium i norsk språk og samfunnskunnskap for utenlandske studenter
- bestått test i norsk – Høyere nivå (Bergenstesten), eller ha
- avlagt norskprøve og oppnådd nivå B2 på delprøvene i skriftlig framstilling, leseforståelse, lytteforståelse og muntlig kommunikasjon.

Barnehageeier kan godta annen dokumentasjon av norskferdigheter.

Kravet om norskferdigheter gjelder ikke for personer som har norsk, samisk, svensk eller dansk som førstespråk. Kravet om norskferdigheter gjelder heller ikke for stillinger i barnehager som gir et tilbud på et annet språk enn norsk.

Det framgår av forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3 andre ledd at kommunen kan gi dispensasjon fra kravet om norskferdigheter etter barnehageloven § 18 b dersom barnehageeier søker om det. Stillingen må ha vært offentlig utlyst uten at det har meldt seg kvalifisert søker.

13.3 Departementets vurderinger

Departementet ser at det kan være uheldig at kommunen behandler søknader fra kommunale og private barnehager om dispensasjon fra bemanningskravene i barnehageloven med forskrifter. Dette gjelder særlig når eierrollen og myndighetsrollen utøves av samme ansatt, og når ansatte som utøver eierrollen og myndighetsrollen, er organisert under samme leder.

Departementet har vurdert ulike tiltak som kan bidra til økt rolleklarhet og ryddighet i situasjoner der kommunen behandler søknader om dispensasjon fra bemanningskravene i barnehageloven med forskrifter. I NOU 2016:4 *Ny kommunelov* foreslo kommunelovutvalgets flertall å lovfeste et krav om uavhengighet og likebehandling i kommuneloven, som skulle gjelde for kommunen som tilsynsmyndighet. I høringen var det flere instanser som pekte på at det særlig var behov for å lovfeste et slikt krav for barnehagesektoren. I den påfølgende proposisjonen foreslo Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) ikke å innføre en slik bestemmelse. KMD viste til at det ikke er mange områder der problemstillingen er aktuell. På de områdene der det er behov for en nærmere regulering av kommunen som tilsynsmyndighet, mente KMD at

dette kunne tas inn i den enkelte særlov. Departementet viser til omtalen av dette i Prop. 46 L (2017–2018) kapittel 27.3.

Departementet har vurdert om det er tilstrekkelig å lovfeste at kommunen skal legge oppgaven med å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene i barnehageloven med forskrifter, til et uavhengig organ i kommunen. Det betyr at oppgaven med å behandle denne typen dispensasjonssøknader ikke skal bli lagt til styrere eller et kontor eller en etat som også ivaretar kommunens oppgaver som barnehageeier. Et krav om uavhengighet kan bidra til å sikre at kommunen har et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene når den vurderer om den skal gi barnehagene dispensasjon. Det kan også kombineres med en bestemmelse som tydeliggjør at kommunen skal likebehandle kommunale og private barnehager når den behandler denne typen dispensasjonssøknader. En slik regulering er for eksempel valgt i folkehelseloven § 30, der det i tillegg er innført et krav om at kommunens uavhengighet og likebehandling i tilsyn skal dokumenteres særskilt.

Departementet ser at et lovkrav om uavhengighet og likebehandling kan virke bevisstgjørende og føre til at kommunen behandler dispensasjonssøknadene på en mer uavhengig måte. Departementet ser også at det er eksempler på andre områder der en slik regulering har fungert. Det kan likevel reises tvil om en slik regulering fullt ut vil løse utfordringen med at kommunen behandler dispensasjonssøknader fra kommunale barnehager. Departementet viser til at det allerede er et generelt forbud i forvaltningsretten mot usaklig forskjellsbehandling. Videre følger det av den ulovfestede læren om myndighetsmisbruk i forvaltningen at kommunen skal likebehandle søkerne, uavhengig av om de er kommunale eller private. Kommunen skal derfor også etter dagens regelverk behandle dispensasjonssøknadene med en objektivitet som gir tillit til at søknader fra kommunale barnehager blir vurdert etter de samme kriteriene som søknader fra private barnehager.

Departementet har mottatt enkelte henvendelser fra kommuner som ønsker å gi alle kommunale barnehager felles dispensasjon fra pedagognormen. Dette er ikke i tråd med regelverket, som fastslår at kommunen skal gjøre en konkret vurdering av forholdene i hver enkelt barnehage.

Departementet kan ikke utelukke at økonomiske hensyn i noen tilfeller påvirker kommunen når kommunen vurderer hvor store personalkostnader kommunale barnehager skal ha. Personalkostnader er de største kostnadene ved drift av barnehager. Disse kostnadene kan derfor være spesielt utsatt for nedskjæringer dersom kommunen vil eller må redusere driftsutgiftene sine.

Når kommunen gir kommunale barnehager dispensasjon fra bemanningskravene, påvirker dette også driftstilskuddet til de private barnehagene. Dette skyldes at driftstilskuddet til de private barnehagene skal tilsvare kommunens gjennomsnittlige driftsutgifter i de kommunale barnehagene. Oppgaven med å behandle denne typen dispensasjonssøknader skiller seg derfor fra flere av de andre oppgavene som kommunen utfører som lokal barnehagemyndighet.

Departementet mener at det er viktig at private barnehager har tillit til at søknader om dispensasjon fra bemanningskravene blir vurdert etter de samme kriteriene uavhengig av om søknaden kommer fra kommunale eller private barnehager. Departementet ber derfor om høringsinstansenes syn på om denne oppgaven bør flyttes til et uavhengig organ, eller om det er tilstrekkelig å lovfeste at kommunen skal organiseres på en måte som sikrer uavhengighet i myndighetsrollen og likebehandling av kommunale og private barnehager. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til fordeler og ulemper ved de to alternativene.

Dersom høringsinstansene mener at det bør lovfestes et krav til uavhengighet og likebehandling når kommunen behandler denne typen dispensasjonssøknader, mener departementet at dette kravet bør gjelde for alle oppgaver som kommunen utfører som lokal barnehagemyndighet. Det vil si at dette kravet for eksempel også skal gjelde når kommunen godkjenner barnehager eller fører tilsyn med annet enn økonomi. Dette vil være en presisering av det som allerede følger av gjeldende rett.

Departementet mener at et eventuelt lovkrav om uavhengighet og likebehandling ikke bør utformes som et dokumentasjonskrav slik som i folkehelseloven § 30. Departementet viser til at kommunens plikter som barnehagemyndighet er kommuneplikter. Disse pliktene er derfor omfattet av internkontrollbestemmelsen i kommuneloven. Dokumentasjon er ett av elementene i internkontrollen. Spørsmålet om hva kommunen skal dokumentere er derfor allerede regulert.

Dersom høringsinstansene mener at oppgaven med å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene i barnehageloven med forskrifter bør flyttes til et uavhengig organ, mener departementet at det uavhengige organet bør få ansvar for å behandle søknader om dispensasjon fra både bemanningsnormen, pedagognormen, utdanningskravet og kravet om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder. Dersom kommunen skal behandle noen typer søknader, mens det uavhengige organet skal behandle andre typer søknader, kan det oppstå situasjoner der barnehagen får innvilget ulike typer dispensasjoner samtidig. Dette kan føre til at bemanningssituasjonen i barnehagen totalt sett blir uforsvarlig.

Dersom høringsinstansene mener at oppgaven med å behandle denne typen dispensasjonssøknader bør flyttes til et uavhengig organ, mener departementet at fylkesmannen bør bli ny førsteinstans. Fylkesmannen har en uavhengig rolle overfor kommunene og barnehagene, og god kompetanse på barnehageområdet. Fylkesmannen er i dag klageinstans for kommunens vedtak i tilsvarende dispensasjonssaker. Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til dette forslaget.

Vedtak i dispensasjonssaker skal regnes som enkeltvedtak. Etter forvaltningsloven § 28 kan enkeltvedtak påklages. Dersom fylkesmannen blir ny førsteinstans i dispensasjonssaker, vil fylkesmannens vedtak kunne påklages til Utdanningsdirektoratet.

13.4 Departementets forslag

Departementet foreslår enten at

- a) oppgaven med å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningsnormen, pedagognormen, utdanningskravet og kravet om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder, blir lagt til fylkesmannen, eller at
- b) det lovfestes et krav om at kommunen som lokal barnehagemyndighet skal organiseres på en måte som sikrer uavhengighet i myndighetsrollen og likebehandling av kommunale og private barnehager.

Departementet ber høringsinstansene om å gi innspill til fordeler og ulemper ved de to alternativene.

Departementet viser til lovforslaget § 18 og forslaget til forskriftsendringer i kapittel 21.3 (alternativ a) og lovforslaget § 8 a (alternativ b).

14 Krav om stedlig leder og vikarbruk

14.1 Krav om stedlig leder

I forbindelse med behandlingen av Prop. 67 L (2017–2018), jf. Innst. 319 L (2017–2018), ba Stortinget regjeringen om å «gjennomgå regelverket for krav til stedlig leder i barnehager, og tilse at unntaksbestemmelsen er slik at den ikke benyttes til å redusere kostnader i barnehagesektoren.»

Det framgår av barnehageloven § 17 første ledd at barnehagen «skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse». Videre framgår det av andre ledd at barnehagen «skal ha en daglig leder», dvs. en styrer.

I merknaden til bestemmelsen i Ot. prp. nr. 72 (2004–2005) er det presisert at det i utgangspunktet stilles krav om at hver barnehage skal ha en styrer. Videre framgår det av merknaden at

«Det kan imidlertid tenkes unntakstilfeller der det kan være behov for at flere barnehager samler sine styrerressurser, for eksempel i et lederteam. Departementet forutsetter at slik samordning ikke fører til reduksjon av styrerressursen for den enkelte barnehage. Det forutsettes videre at det er en hensiktsmessig avstand mellom barnehagene, at styrerteamet skal ha daglig kontakt og oppfølging av hver barnehage og at den forskriftsfestede normen for pedagogisk bemanning overholdes. Kommunen må ved godkjenning og tilsyn foreta en totalvurdering av hvorvidt de barnehager som velger å samordne sine styrerressurser oppfyller kravene som stilles til barnehagedrift i loven. Rent unntaksvis kan det også være positivt at flere små barnehager organiseres sammen som én felles virksomhet med én styrer, for eksempel der det er vanskelig å få kvalifisert personale. Også her må kommunen ved godkjenning og tilsyn vurdere om den samlede virksomheten oppfyller

barnehagelovens krav. Ved vurderingen må det legges vekt på virksomhetens størrelse etter en sammenslåing, barnehagens geografiske plassering i forhold til hverandre og tilgangen til kvalifisert personale. Felles organisering av skole og barnehage som én mindre virksomhet kan være en god løsning i områder der barnehagebarn og skolebarn til sammen bare utgjør noen få titalls barn.»

Merknaden til bestemmelsen viser at det er en forutsetning at en eventuell samordning av styrerressursene ikke fører til en reduksjon av styrerressursen for den enkelte barnehage. Det betyr at bestemmelsen ikke skal kunne brukes til å redusere kostnader i barnehagene.

Departementet mener det er uheldig at unntaket fra hovedregelen om at hver barnehage skal ha en styrer, bare framgår av merknaden til bestemmelsen og ikke av lov eller forskrift. Dette gjør at regelverket blir mindre tilgjengelig for barnehagene.

Departementet mener også at det som står i merknaden er for uklart. For å tydeliggjøre regelverket mener departementet derfor at det er hensiktsmessig å fastsette en ny bestemmelse i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, som regulerer når det kan gjøres unntak fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer.

Departementet vil be Utdanningsdirektoratet om å utarbeide og høre et forslag til en slik forskriftsbestemmelse. Dette forslaget er derfor ikke en del av denne høringen.

Departementet ber likevel høringsinstansene om innspill til hvordan unntaket fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer bør utformes. Departementet ber også om innspill til om forskriftsbestemmelsen bør regulere hvor høy stillingsbrøk styreren skal ha, eller om det skal være opp til hver barnehage å vurdere dette.

Barnehageloven § 17 tredje ledd fastslår at departementet kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. Det framgår av merknaden til bestemmelsen i Prop. 101 L (2016–2017) at bestemmelsen gir departementet hjemmel til å fastsette forskriftsbestemmelser som utfyller kravene til pedagogisk bemanning, og regler om dispensasjon fra utdanningskravet og pedagognormen. Departementet legger derfor til grunn at barnehageloven allerede gir departementet hjemmel til å fastsette forskriftsbestemmelser om unntak fra kravet om at hver barnehage skal ha en styrer.

14.2 Vikarbruk

I forbindelse med behandlingen av Prop. 67 L (2017–2018), jf. Innst. 319 L (2017–2018), ba Stortinget regjeringen om å «tydeliggjøre forventningen til innkalling av vikarer i kommunale barnehager og at alle relevante kostnader til vikarbruk tas med i regnskapet til kommunene».

Det følger av barnehageloven § 18 første ledd at bemanningen skal være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Dette kravet gjelder for både kommunale og private barnehager. Kravet skal være oppfylt i hele barnehagens åpningstid. Det betyr at både kommunale og private barnehager må innkalle vikarer når dette er nødvendig for at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Utgifter til vikarer skal tas med både i beregningen av kommunens gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter og i regnskapene til de private barnehagene. Departementet kan derfor ikke se at det er behov for å regulere dette ytterligere.

Som nevnt i punkt 5.4.1 kommer det saker eller meldinger til departementet og direktoratet om at kommuner tilpasser utgifter eller beregner tilskuddet feil. Dette er uheldig for tilliten til og samarbeidet i barnehagesektoren. Departementet vil derfor ta initiativ til et felles arbeid med blant andre Private barnehagers landsforbund (PBL) og Kommunesektorens organisasjon (KS) for å gjennomgå veiledningsmateriellet til dette regelverket.

15 Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer

15.1 Bakgrunnen for forslaget

BDOs rapport om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering³⁴ viser at salg av private barnehager forekommer relativt ofte. For selgeren kan stadig strengere krav som det blir krevende å følge opp som en enkeltstående aktør, være en motivasjon for salg. For kjøperen kan det å kjøpe opp mindre barnehager være en måte å vokse på for å bre ut sitt pedagogiske konsept, komme inn i nye geografiske områder eller realisere synergier.

Departementet er ikke kjent med hvor ofte private barnehager legger ned, fusjonerer eller fisjonerer. Det ser ut til å være mest vanlig å operere med betegnelsene fisjon og fusjon for selskaper som er organisert som aksjeselskaper. Slike organisatoriske endringer kan imidlertid også skje med barnehager som er organisert på andre måter. Endringene kan da for eksempel bli omtalt som splittelser, delinger, sammenslåinger eller lignende.

Departementet er kjent med at enkelte kommuner har inngått avtaler med private barnehager om at barnehagen skal melde fra til kommunen ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer. Det er imidlertid ikke alle kommuner som har inngått slike avtaler.

Som lokal barnehagemyndighet har kommunen ansvar for å oppfylle retten til barnehageplass for barna som er bosatt i kommunen. Kommunen har ansvar for finansieringen av de private barnehagene og for å gi veiledning og føre tilsyn med barnehagene. For at kommunen skal kunne utføre myndighetsoppgavene sine på en god måte er det viktig at kommunen raskt blir orientert om at private barnehager skal legge ned, skifte eier eller gjøre andre organisatoriske endringer. Departementet mener derfor at det er behov for en tydeligere regulering av dette spørsmålet.

³⁴ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet «Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren», mai 2018.

https://www.regjeringen.no/contentassets/239671d772c2422199d3d5b5fb3b4569/bdo_rapport_endelig.pdf

15.2 Gjeldende rett

15.2.1 Barnehageloven

Barnehageloven med forskrifter har i dag ingen bestemmelser som pålegger barnehagene å melde fra til kommunen ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer.

15.2.2 Friskoleloven

I 2016 ble det innført en hjemmel i friskoleloven § 7-2 til å fastsette bestemmelser om meldeplikt ved salg, fusjon, fisjon og nedleggelse i forskrift. Med hjemmel i denne bestemmelsen har departementet fastsatt en meldeplikt ved nedleggelse av skoledriften i økonomiforskriften til friskoleloven § 9-1. Det framgår av denne bestemmelsen at:

«Dersom det blir vedteke å leggje ned skoledrifta, skal skolen omgåande og utan oppmoding gi melding til Utdanningsdirektoratet. Melding om nedlegging av skoledrifta skal innehalde kontaktinformasjon til styreleiar og styremedlemar ved skolen samt medlemar i avviklingsstyret.

Skolen må sende ei oversikt over alle egedelar og midlar som er att ved skolen samt ei utgreiing for korleis egedelane og midlane er finansiert.

Skolen må sende avviklingsrekneskap bekrefta av revisor.»

Hjemmelen i friskoleloven til å fastsette forskriftsbestemmelser om meldeplikt ved salg, fusjon og fisjon, har foreløpig ikke blitt benyttet.

15.2.3 Universitets- og høyskoleloven

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 8-6 andre ledd at private høyskoler har plikt til å melde fra til departementet ved «fusjon, fisjon, salg, omdanning og avvikling av virksomheten». I bestemmelsens andre ledd står det at melding til departementet skal gis før slike endringer gjennomføres.

Begrunnelsen for meldeplikten er at endringene i virksomheten kan innebære en særlig risiko for at tilskudd og egenbetaling disponeres i strid med regelverket. Formålet med meldeplikten er å gjøre tilsynsmyndigheten særlig oppmerksom på slike omstruktureringer for å kunne ta høyde for denne risikoen.

Forskrift til universitets- og høyskoleloven fastsetter nærmere bestemmelser om meldeplikt, jf. blant annet forskriften §§ 7 og 8.

15.3 Departementets vurderinger

For at kommunen skal kunne utføre myndighetsoppgavene sine på en god måte er det viktig at kommunen raskt blir orientert om at private barnehager skal legge ned, skifte eier eller gjøre andre organisatoriske endringer. Departementet mener derfor at hver kommune ikke selv skal være nødt til å inngå avtaler med private barnehager om at de skal melde fra om slike endringer.

Departementet mener at det bør innføres en hjemmel i barnehageloven til å fastsette bestemmelser om meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer i forskrift. Departementet mener at meldeplikten bør gjelde uavhengig av om de organisatoriske endringene omtales som fisjon, fusjon, splittelser, delinger, sammenslåinger eller lignende.

I kapittel 10 foreslår departementet at ansvaret for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager blir lagt til departementet. Departementet vil delegere denne oppgaven til Utdanningsdirektoratet. Departementet mener derfor at meldingen om nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer skal gis til både kommunen og direktoratet.

Departementet vil be direktoratet om å utarbeide og høre et forslag til forskriftsbestemmelser om meldeplikt. Forskriftsbestemmelsene skal utformes slik at rapporteringen blir så enkel som mulig.

15.4 Departementets forslag

Departementet foreslår å innføre en hjemmel i barnehageloven til å fastsette bestemmelser om meldeplikt for private barnehager ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer i forskrift.

Departementet viser til lovforslaget § 7.

16 Forholdet til EØS-regelverket

EØS-avtalens artikkel 61 gir regler om offentlig støtte. Formålet med reglene er blant annet å sikre at markedsaktører stilles overfor forutsigbare og like konkurranse- og rammevilkår. Økonomiske fordeler som gis av statsmidler og som begunstiger enkelte foretak, og som er konkurransevridende og egnet til å påvirke samhandelen mellom EØS-landene, er i utgangspunktet forbudt.

Når det offentlige bidrar økonomisk til aktiviteter som drives av private aktører, må vi vurdere forholdet til EØS-avtalens regler om offentlig støtte. Regelverket om offentlig støtte har som utgangspunkt at offentlig støtte til næringslivet er konkurransevridende og derfor forbudt, jf. EØS-avtalen artikkel 61 (1).

For å være omfattet av EØS-avtalens regler om offentlig støtte må støttemottaker være et foretak i EØS-avtalens forstand. Foretaksbegrepet omfatter enhver enhet som driver økonomisk aktivitet gjennom å tilby varer og tjenester i et marked.

Gjennom lovfestingen av en rett til barnehageplass oppfylder myndighetene sine forpliktelser overfor borgerne, og private tilbydere bidrar til å oppfylle disse pliktene. Selv om forpliktelsen oppfylles gjennom private tilbydere, betyr ikke dette at virksomheten skal anses som økonomisk i EØS-rettslig forstand. Det at foreldrene betaler for å motta tjenesten, fører heller ikke til at den automatisk skal anses som økonomisk aktivitet. Foreldrebetalingen dekker kun en mindre del av kostnadene ved å drive en barnehage, og kan ikke regnes som en betaling for tjenesten.

I EU-kommisjonens retningslinjer om begrepet statsstøtte³⁵, som også er tilpasset og gitt ut av EFTAs overvåkingsorgan (ESA)³⁶, er prinsippene beskrevet i punkt 2.5. Det er uttalt at disse prinsippene også kan gjelde for private barnehager. I sak E-5/07 *Private barnehagers landsforbund* avklarte EFTA-domstolen at kommunale barnehager i Norge ikke skulle anses som foretak fordi de ikke driver økonomisk aktivitet. I brev av 3. februar 2015 til daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet, uttalte ESA at EFTA-domstolens vurderinger i saken om Private barnehagers landsforbund også så ut til å gjelde for private barnehager. ESA uttalte videre at dersom privat barnehagedrift likevel skulle blitt ansett som økonomisk aktivitet, så finansieringen ut til å kunne være dekket av de såkalte Altmark-kriteriene. Det ville også medført at finansieringen ikke ville være omfattet av EØS-reglene om offentlig støtte.

Departementets mener at barnehagetilbudet, slik det er organisert i Norge, ikke skal anses som økonomisk aktivitet, verken for kommunale eller private barnehager. Forslagene i dette høringsnotatet endrer ikke denne vurderingen.

Tjenesteloven gjelder for tjenester som går inn under EØS-avtalen del III kapittel 3. Dette kapitlet omfatter artiklene 36 til 39 om tjenester. Tjenester er i EØS-avtalens art. 37 definert som tjenester som vanligvis ytes mot betaling. Utgangspunktet er at den enkelte stat avgjør hvordan den organiserer det offentlige tjenestetilbudet. Nærmere bestemte oppgaver kan være organisert på ulike måter i ulike land, for eksempel som kommersiell virksomhet innenfor en tradisjonell markeds mekanisme, som en tjeneste av allmenn økonomisk betydning eller som en offentlig tjeneste som faller helt utenfor tjenestereguleringene. Siden foreldrebetalingen i barnehager bare dekker en liten del av kostnadene ved virksomheten, og kun er et bidrag til et system som i all hovedsak er finansiert av offentlige midler, har departementet lagt til grunn at virksomheten ikke er omfattet av tjenestebegrepet. I tillegg bestemmer tjenesteloven § 3 bokstav d at loven ikke gjelder for barneomsorg gitt av eller på oppdrag av det offentlige eller av frivillige organisasjoner.

³⁵ C/2016/2946

³⁶ Beslutning nr. 3/17/COL

17 Økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene

17.1 Tildeling av tilskudd til nye private barnehager

I kapittel 3 ber departementet om høringsinstansenes syn på om det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager. Dersom høringsinstansene mener at det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager, ber departementet om innspill til hvor høy terskelen bør være for at kommunen kan avslå en søknad om tilskudd.

Hvis det skal bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager, kan dette føre til at det blir opprettet flere barnehageplasser enn kommunen strengt tatt har bruk for. Dette vil i så fall innebære en merkostnad for kommunene.

Det er vanskelig å anslå hvor mange ekstra barnehageplasser forslaget vil medføre, da dette avhenger av hva som skal til for at kommunen kan avslå en søknad om tilskudd. Departementet vil også vise til at private barnehager får tilskudd ut fra antall plasser som er i bruk, og neppe vil starte opp uten tilstrekkelig søkergrunnlag. Hvor mange ekstra barnehageplasser forslaget vil medføre, er også avhengig av hvorvidt kommunene tilpasser sitt tilbud til eventuelle nyetableringer.

Hvis man for eksempel legger til grunn at det skal innføres en bestemmelse som fører til en samlet overkapasitet på om lag 0,5 prosent, vil det bli behov for om lag 1 300 flere heltidsplasser. Dette utgjør i snitt om lag tre heltidsplasser i hver kommune.

Departementet anslår at en slik endring vil koste om lag 270 mill. kroner. Til sammenligning vil et snitt på fire flere heltidsplasser per kommune utgjøre om lag 1 800 flere plasser og koste om lag 360 mill. kroner. I denne beregningen tar departementet utgangspunkt i at en småbarnsplass (0–2 år) koster 270 000 kroner i året, og at en storbarnsplass (3–5 år) koster 150 000 kroner i året. Videre tar departementet utgangspunkt i at halvparten av de nye plassene er for små barn og at halvparten er for store barn.

Hvis det blir opprettet flere barnehageplasser enn det er etterspørsel etter i kommunen, kan barnehagesektoren blir noe mindre effektiv. Eventuelle tomme plasser i kommunale barnehager vil øke utgiftene per plass i kommunale barnehager. Dette kan medføre at driftstilskuddet til private barnehager går opp.

Hvis det skal bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager, må kommunen kompenseres på en måte som bidrar til å dekke opp for de økonomiske ulempene ved dette. Nivået på kompensasjonen til kommunene vil avhenge av hvor høy terskelen eventuelt skal være for at kommunen kan avslå en søknad om tilskudd.

Departementet understreker at beregningene ovenfor er anslag. Hvis høringsinstansene mener at det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager, vil departementet gjøre nye vurderinger og beregninger av størrelsen på kompensasjonen.

Departementet tar forbehold om at en eventuell lovendring først kan gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for det. Bevilgningsforslag vil bli fremmet i de årlige statsbudsjetter.

17.2 Hjemmel for kommunen til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd

I kapittel 4 ber departementet om høringsinstansenes innspill på om det er behov for å innføre en ny bestemmelse i barnehageloven som gir kommunen hjemmel til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd.

Departementet legger til grunn at private eiere som vil etablere nye barnehager i en kommune, vil sette seg inn i vilkårene for tilskudd før de søker kommunen om tilskudd. Departementet kan heller ikke se at forslaget vil få administrative eller økonomiske konsekvenser for kommunen. Det kan være ulike grunner til at kommuner ønsker å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd. En eventuell lovendring kan bidra til å styrke det lokalpolitiske handlingsrommet når det gjelder hvilke barnehagetilbud kommunen kan tilby sine innbyggere.

17.3 Beregningen av offentlige tilskudd

17.3.1 Endringer i driftstilskuddet

I kapittel 5 foreslår departementet at det gjøres en vurdering av om driftstilskuddet til private barnehager skal differensieres på samme måte som for friskoler. Departementet vil også se på andre mulige endringer i driftstilskuddet når departementet vurderer dette videre. Dersom utredningen viser at det er hensiktsmessig å gjøre endringer i driftstilskuddet, vil departementet sende dette på ny høring. Departementet vil da også omtale de økonomiske og administrative konsekvensene av forslaget.

17.3.2 Endringer i tilskuddet til pensjoner

I kapittel 6 foreslår departementet å nedjustere pensjonspåslaget til de private barnehagene. Dersom vi nedjusterer pensjonspåslaget, vil private barnehager med lavere pensjonsutgifter enn dagens påslag på 13 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene, få lavere tilskudd. Hvis pensjonspåslaget blir nedjustert til 11 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene, vil private ordinære barnehager få om lag 300 mill. kroner mindre i tilskudd for pensjonsutgifter. Hvis pensjonspåslaget blir nedjustert til 9 prosent, vil private ordinære barnehager få 550 – 600 mill. kroner mindre i tilskudd for pensjonsutgifter. Disse beløpene er beregnet uten å ta hensyn til arbeidsgiveravgift. Tar man hensyn til arbeidsgiveravgift, vil kommunenes utgifter reduseres ytterligere.

Årsaken til at pensjonsutgiftene i private barnehager er lavere enn i kommunale, er fordi de har lavere lønnskostnader per plass og en lavere pensjon for de ansatte. Lavere lønnskostnad per plass kan både være forklart med lavere bemanning og lavere

årsverkslønn enn i kommunale barnehager. Telemarksforskning finner at i 2017 var hhv. 50 mill. kroner og 100 mill. kroner av overkompensasjonen ved å sette pensjonspåslaget til hhv. 11 eller 9 prosent, forklart med lavere lønnskostnader per plass. Dersom vi antar at bemanningsnormen vil bidra til at bemanningsnivået i kommunale og private barnehager blir mer likt, vil denne delen av innsparingen bli noe lavere framover.

En nedjustering av pensjonspåslaget vil føre til at flere barnehager kan søke om å få dekket pensjonsutgiftene sine. Hvis vi justerer pensjonspåslaget til 11 eller 9 prosent, vil andelen barnehager som ikke får dekket pensjonsutgiftene øke med hhv. 9,2 eller 26,2 prosentpoeng. Det utgjør en økning på om lag hhv. 240 og 670 barnehager. Dette er basert på statistikk for 2017.

Kommuner som per i dag behandler søknader om å få dekket pensjonsutgifter utover det pensjonspåslaget dekker, bruker 10–20 arbeidstimer per barnehage.³⁷ I en overgangsperiode vil noen kommuner som ikke har behandlet denne type søknader før antagelig ligge i øvre del av dette intervallet, og kanskje over. Videre kan det kreve gjennomsnittlig flere timer i en liten kommune som behandler få søknader. På sikt antar vi at alle kommuner vil bruke i gjennomsnitt 20 timer per søknad. I beregningen legger vi til grunn en årsverkskostnad i kommunen på 1 mill. kroner. Med en nedjustering av pensjonspåslaget til 11 prosent betyr dette at kommunene vil få økte administrasjonskostnader på om lag 2,5 mill. kroner. Dersom pensjonspåslaget nedjusteres til 9 prosent betyr dette at kommunene vil få økte administrasjonskostnader på om lag 7,5 mill. kroner.

Private barnehager rapporterer pensjonskostnader i årsregnskapet, jf. økonomiforskriften til barnehageloven § 2. Departementet legger derfor til grunn at forslaget ikke vil føre til merarbeid for de private barnehagene.

For å forenkle regelverket foreslår departementet at kravet om at pensjonsutgiftene skal være «vesentlig» høyere, fjernes. Departementet legger til grunn at dette ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Beregningene for reduksjon i tilskudd til private ordinære barnehager er basert på statistikk og historiske pensjonsutgifter. Deler av innsparingen er knyttet til at private barnehager har lavere bemanning enn kommunale barnehager i de historiske tallene. Med innføring av bemanningsnormen antar departementet at disse forskjellene vil utjevne seg, noe som vil føre til økte pensjonskostnader i private barnehager og dermed gi økte tilskudd. Departementet legger derfor til grunn at deler av innsparingen knyttet til et lavere pensjonspåslag må beholdes i kommunene for å ta høyde for at fjerning av begrensningen på søknadsordningen kan bety at tilskudd til pensjonsutgifter til private barnehager kan øke i framtiden.

³⁷ Telemarksforskning, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet: Utfyllende analyser (TF- notat nr. 15/2019)

17.4 Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten

I kapittel 7 foreslår departementet at det blir innført et forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten. Departementet foreslår at det samtidig blir innført et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Forslaget innebærer at barnehageeiere som har organisert flere barnehager og annen virksomhet i samme rettssubjekt, må etablere nye selskaper. Det samme vil gjelde for barnehager som er organisert som enkeltpersonforetak, og som ikke er omfattet av unntaksordningen. Det er et minimumskrav til innskuddskapital på 30 000 kr for å opprette et aksjeselskap og på 100 000 kr for å etablere en stiftelse.

Forslaget innebærer at hver private barnehage må føre separate regnskaper i tråd med bestemmelsene i regnskapsloven mv. Barnehagene har allerede i dag kostnader til regnskapsføring, revisjon og fordeling av kostnader. Etter økonomiforskriften til barnehageloven § 2 skal hver barnehage utarbeide et resultatregnskap. Barnehager som har annen virksomhet i samme rettssubjekt, vil derfor også i dag ha kostnader ved å gjennomføre et regnskapsmessig skille mellom barnehagen og annen virksomhet.

Departementet foreslår at det blir innført en rimelig overgangsperiode. Departementet mener at forslagene samlet sett ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

17.5 Bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

I kapittel 8 foreslår departementet at enkelte retts tekniske endringer i regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Disse forslagene innebærer ingen endring av gjeldende rett, og vil derfor ikke få økonomiske eller administrative konsekvenser for kommunene eller barnehagene.

Kostnader til en ny statlig veileder om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling vil dekkes innenfor departementets eksisterende budsjetttramme.

17.6 Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak

I kapittel 9 ber departementet om innspill til om det innføres et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak. Et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak, vil få administrative konsekvenser for noen barnehager dersom forbudet også skal gjelde for eksisterende lån. Barnehager som har andre typer lån, må i så fall refinansiere disse lånene til banklån.

Dersom kravet ikke skal gjelde for eksisterende lån, vil forslaget ikke få administrative konsekvenser for barnehagene. Spørsmålet om bestemmelsen skal gjelde for eksisterende lån er stilt åpent i høringen.

17.7 Ansvar for å føre økonomisk tilsyn

I kapittel 10 foreslår departementet at departementet får ansvar for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager. Departementet vil legge det nasjonale tilsynet til Utdanningsdirektoratet. Det nasjonale tilsynet vil ha ansvar for tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager. Dette vil kreve at direktoratet blir tilført økte ressurser. Videre vil departementet bli klageinstans, og må bruke ressurser på denne nye oppgaven.

Hvor mange og hvor omfattende økonomiske tilsyn på barnehageområdet vil bli, avhenger av ressursene som blir stilt til disposisjon. Departementet legger til grunn at tilsyn med private barnehager skal skje like ofte som dagens tilsyn med friskoler. Tilsynet bør bygges opp gradvis over noen år, og departementet tar i første rekke sikte på at det nasjonale tilsynet bygges opp med omtrent 20 årsverk. Departementet anslår foreløpig at tilsynet på sikt bør bestå av om lag 30 årsverk. Dersom vi legger til grunn en årsverkskostnad inkl. sosiale kostnader på 1 mill. kroner, vil det nasjonale tilsynet ved oppstart koste om lag 20 mill. kroner i året. Departementet vil vurdere behov for ytterligere ressurser over tid. Midlene skal benyttes til finansiering av årsverk og eventuell utvikling av verktøy som automatiserer uttrekk av data fra regnskapene til de private barnehagene.

Kommunen er i dag kompensert for tilsyn med private barnehager gjennom kommunerammen. Dersom vi oppretter et nasjonalt økonomisk tilsyn, kan kommunens kostnader reduseres fordi de ikke lenger skal føre økonomisk tilsyn. Departementet har ikke vurdert eller beregnet omfanget av kommunenes innsparing. Departementet viser imidlertid til omtalen i kapittel 10 om at svært få private barnehager har hatt økonomisk tilsyn. Det tilsier at kommunenes utgifter til økonomisk tilsyn i dag er relativt lave. Departementet mener det er viktig at det nasjonale tilsynet er i stand til å ivareta sin rolle fra og med det tidspunktet kommunenes tilsyn med økonomiske forhold i barnehager avsluttes. Det innebærer at tilsynet må bygges opp i forkant av at ansvaret overføres. Etter departementets mening bør ikke midler trekkes fra kommunerammen før ansvarsoverføringen har skjedd.

Departementet vil vurdere om det nasjonale økonomitilsynet kan bygges opp utenfor Oslo, men begrenset til Utdanningsdirektoratets eksisterende lokaliseringer (Molde, Tromsø, Hamar og Oslo). Departementet vil følge opp dette i tråd med Kommunal- og moderniseringsdepartementets retningslinjer for lokalisering av statlige arbeidsplasser.

Departementet tar forbehold om at forslaget først kan gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for det. Bevilgningsforslag vil bli fremmet i de årlige statsbudsjettene.

17.8 Hjemmel til å innhente nødvendig dokumentasjon

I kapittel 11 foreslår departementet å innføre en hjemmel til å innhente nødvendig dokumentasjon. Forslaget om å innføre en hjemmel til å innhente nødvendig dokumentasjon vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

17.9 Reaksjoner på brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

Forslaget om å innføre en hjemmel til å iverksette reaksjoner ved brudd på regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Departementets mener forslaget ikke innebærer noen fare for økt omfang av vedtak om å stenge barnehager. Vilkårene for stenging er strenge, og det er i få saker grunnlag for å stenge barnehagen. Det er ikke grunn til å tro at forslaget vil få konsekvenser for kommunens forpliktelser til å skaffe barnehageplasser eller føre til manglende oppfyllelse av forpliktelser overfor Husbanken. Departementet vurderer videre at departementets klagesaksbehandling vil være svært begrenset.

17.10 Ansvar for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene

17.10.1 Alternativ a

Hvis ansvaret for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene i barnehageloven med forskrifter blir lagt til fylkesmannen, vil oppgaven som klageinstans bli lagt til Utdanningsdirektoratet. Språkkravet og ny pedagognorm trådte i kraft 1. august 2018 og ny bemanningsnorm får virkning fra 1. august 2019. Det er derfor usikkerhet knyttet til hvor mange søknader om dispensasjon det vil komme framover.

I 2018 var det 408 barnehager med midlertidig dispensasjon fra pedagognormen, det tilsvarende tallet for 2017 var 111. Videre var det totalt 2 864 pedagogiske leder-årsverk³⁸ på midlertidig dispensasjon, det tilsvarende tallet for 2017 var 1 170. Dispensasjonene er svært ulikt fordelt mellom fylkene. De fire fylkene som hadde flest dispensasjoner i 2017 og 2018 var Akershus, Oslo, Rogaland og Møre og Romsdal. Den store økningen i bruk av dispensasjoner skyldes innføringen av skjerpet pedagognorm fra 1. august 2018.

Det vil også komme dispensasjonssøknader fra språkkravet og bemanningsnormen. Siden dette er nye krav, kjenner ikke departementet omfanget av søknader, men statistikken kan gi noen indikasjoner. Per 15. desember 2018 oppfylte 75 prosent av alle barnehager bemanningsnormen, noe som er en økning fra 56 prosent i 2017. Departementet antar derfor at de fleste barnehager vil oppfylle bemanningsnormen på sikt, og at det vil være få søknader om dispensasjon fra bemanningsnormen de kommende årene. Kravene om norskferdigheter gjelder for styrere og pedagogiske ledere som har utenlandske yrkeskvalifikasjoner og øvrige ansatte i barnehagen som har annet førstespråk enn norsk eller samisk. Kravene gjelder ved ansettelse. Dispensasjonsadgangen er kun knyttet til

³⁸ I BASIL rapporteres det på årsverk og ikke personer. Bak et rapportert årsverk kan det ligge flere deltidsstillinger. Disse tallene kan derfor ikke si nøyaktig hvor mange søknader om dispensasjon som har blitt behandlet, men de gir en indikasjon.

norskkravet for styrere og pedagogiske ledere med utenlandske yrkeskvalifikasjoner. Departementet antar derfor at antallet dispensasjonssøknader vil være begrenset.

Departementet legger til grunn at totalt antall søknader om dispensasjon vil være om lag 2 000 per år. Det kan være noen flere i 2019 og 2020 som følge av skjerpede krav, men på sikt antar departementet at det vil bli færre. Videre antar departementet at hver søknad om dispensasjon vil ta om lag 5 timer å behandle. Departementet anslår på denne bakgrunn at det vil bli behov for å styrke fylkesmannen med til sammen om lag 6 årsverk. I beregningen er det lagt til grunn en årsverkskostnad på 1 mill. kroner, noe som betyr behov for økte overføringer til fylkesmennene med 6 mill. kroner. Fylkesmannen i Oslo og Viken vil mest sannsynlig ha behov for mer ressurser enn øvrige fylkesmenn siden dette embetet har ansvar for vesentlig flere barnehager enn de øvrige embetene. Dette medfører et større omfang av søknader. Departementet vil understreke at beregningene er anslag. Dersom ansvaret for å behandle dispensasjonssøknader blir flyttet, må det foretas nye beregninger av kompensasjonen til fylkesmennene.

Ved oppgave- og regelendringer med økonomiske konsekvenser for kommunesektoren, skal det tilføres eller trekkes midler i rammetilskuddet i samsvar med anslåtte merutgifter eller innsparinger for kommunene eller fylkeskommunene samlet. Departementet har ikke vurdert eller beregnet omfanget av kommunenes innsparing. Departementet vil komme tilbake til dette dersom ansvaret blir flyttet.

I 2018 behandlet fylkesmennene syv klager etter forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 4. I 2017 hadde fylkesmennene tre klager på tilsvarende bestemmelser. Det er usikkert hvordan klageomfanget blir når Utdanningsdirektoratet blir klageinstans og når bemanningsnormen begynner å virke. Det er likevel ikke grunn til å tro at de økonomiske og administrative konsekvensene for klagesaksbehandlingen vil bli vesentlige mye større ved en flytting til Utdanningsdirektoratet. Vi antar på denne bakgrunn at det ikke vil være noen vesentlige økonomiske konsekvenser knyttet til flytting av klagesaksbehandlingen av dispensasjonssaker.

Det tas forbehold om at forslaget først kan gjennomføres når det er budsjettmessig dekning for det. Bevilgningsforslag vil bli fremmet i de årlige statsbudsjetter.

17.10.2 Alternativ b

Forslaget om å lovfeste et krav til uavhengighet og likebehandling når kommunen utfører oppgaver som lokal barnehagemyndighet, er en presisering av gjeldende rett. Departementet legger derfor til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Forslaget innebærer at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet uavhengig av oppgavene kommunen har som eier av en eller flere barnehager. Det betyr at kommunens oppgaver som barnehagemyndighet ikke skal bli lagt til styrere eller et kontor eller en etat som også ivaretar kommunens oppgaver som barnehageeier. I en spørreundersøkelse fra 2018 oppgir 40 prosent av kommunene at eierrollen og myndighetsrollen utøves av samme ansatt. I overkant av én tredel av

kommunene oppgir at ansatte som utøver eierrollen og myndighetsrollen, er organisert under samme leder. I tillegg er det syv prosent av kommunene som oppgir at barnehagestyrer(e) utfører kommunens myndighetsoppgaver. Dette er mest vanlig i små kommuner.³⁹

Kommuner som i dag ikke har organisert oppgavene den har som barnehagemyndighet på en uavhengig måte, vil bli nødt til å organisere disse oppgavene på en annen måte enn i dag. Departementet legger til grunn at dette ikke vil få vesentlige konsekvenser for kommunen.

17.11 Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer

Forslaget om å innføre en hjemmel til å fastsette bestemmelser om meldeplikt for private barnehager i forskrift, vil ikke ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

17.12 Samlede økonomiske og administrative konsekvenser

Samlet sett vil de administrative konsekvensene av forslagene være positive, fordi de legger til rette for effektivisering og likebehandling. Det vil bli enklere for barnehagene og tilsynsmyndigheten å systematisere informasjonen om økonomiske forhold, noe som gir grunnlag for bedre risikoanalyser enn før. Dette veier opp for noe merarbeid for de private barnehagene som følge av nye krav til regnskap og organisering.

Departementet legger til grunn at de samlede økonomiske konsekvensene vil bli tilnærmet nøytrale. Departementet anslår at innføringen av en ny nasjonal tilsynsmyndighet, en eventuell lovbestemmelse som gjør det enklere å få tilskudd til nye private barnehager og en eventuell flytting av ansvaret for å behandle søknader om dispensasjon fra bemanningskravene, vil kreve økte overføringer til kommunene og fylkesmennene. Disse kostnadene kan oppveies av tilsvarende innsparinger ved å sette ned tilskuddet til pensjoner i private barnehager. De øvrige forslagene har ikke betydelige økonomiske konsekvenser. Departementet legger også til grunn at et mer sentralisert og profesjonalisert tilsynssystem vil medføre at offentlige tilskudd i større grad blir i sektoren og kommer barna til gode.

³⁹ TfoU-rapport 2019:2, <https://tfou.no/wp-content/uploads/2019/02/tfou-rapport-2019-2.pdf>

18 Merknader til lovforslaget

Til § 1a:

Første ledd endres slik at bestemmelsen bruker betegnelsen private barnehager, og ikke eiere av private barnehager. Endringen henger sammen med at private barnehager som hovedregel skal være et selvstendig rettssubjekt. Det er styret for rettssubjektet som driver barnehagen, og ikke en eventuell eier av barnehagen, som er ansvarlig for at barnehagen oppfyller kravene i regelverket, jf. § 7 a andre ledd.

Til § 2:

Åttende ledd endres slik at det er barnehagen, og ikke en eventuell eier av barnehagen, som skal tilpasse rammeplanen til lokale forhold. Endringen henger sammen med at private barnehager som hovedregel skal være et selvstendig rettssubjekt. Det er styret for rettssubjektet som driver barnehagen, og ikke en eventuell eier av barnehagen, som er ansvarlig for at barnehagen oppfyller kravene i regelverket, jf. § 7 a andre ledd.

Til § 4:

Andre ledd endres slik at den bruker betegnelsen foreldrene, og ikke foreldrene/de foresatte. Andre ledd første punktum deles opp i to setninger, slik at bestemmelsen blir mer lettlest. Endringene er kun språklige og innebærer ingen endring av gjeldende rett. Henvisningen til § 15 endres til § 13. Dette skyldes at nåværende § 15 blir ny § 13.

Tredje ledd endres slik at det ikke er barnehagens eier, men de ansvarlige for barnehagen som kan delta i samarbeidsutvalget. Endringen henger sammen med at private barnehager som hovedregel skal være et selvstendig rettssubjekt. Det er styret for rettssubjektet som driver barnehagen, og ikke en eventuell eier av barnehagen, som er ansvarlig for at barnehagen oppfyller kravene i regelverket, jf. § 7 a andre ledd.

Bestemmelsen endres også slik at den bruker betegnelsen foreldre, og ikke foreldre/foresatte. Endringen er kun språklig og innebærer ingen endring av gjeldende rett.

Fjerde ledd endres slik at det er barnehagen, og ikke en eventuell barnehageeier, som skal sørge for at saker av viktighet forelegges foreldrerådet og samarbeidsutvalget. Bestemmelsen legger plikten til barnehagen. Spørsmålet om hvem som er rettslig ansvarlig for at plikten blir oppfylt, er regulert i barnehageloven § 7 a første ledd.

Til § 5:

Første ledd tredje punktum endres slik at den bruker betegnelsen foreldre, og ikke foreldre/foresatte. Dette er kun en språklig endring. Det gjøres også enkelte andre språklige endringer i bestemmelsen. Endringene innebærer ingen endring av gjeldende rett.

Til § 7:

Første ledd viderefører kravet i nåværende § 7 femte ledd om at kommunale og private barnehager skal være registrert med eget organisasjonsnummer i Enhetsregisteret. Det er gjort enkelte språklige endringer i bestemmelsen. Endringene innebærer ingen endring av gjeldende rett.

Andre ledd fastslår at private barnehager skal være et selvstendig rettssubjekt. Juridiske personer som for eksempel foreninger, stiftelser og aksjeselskaper har rettsevne og er dermed rettssubjekter. En barnehage som er et eget rettssubjekt har partsevne, og kan få rettigheter og plikter i henhold til rettsregler, forplikte seg overfor tredjeparter og på selvstendig grunnlag gjøre krav gjeldende overfor disse. En barnehage som ikke er et selvstendig rettssubjekt, kan ikke pålegges plikter og ha rettigheter, og dermed heller ikke ha egen formue og gjeld. Kravet skal gjøre det mulig for offentlige myndigheter å «spore» tildelte offentlige midler tilbake til mottakeren og følge opp med pålegg dersom midlene ikke er anvendt på den forutsatte måten, eventuelt å kreve midlene tilbake. Dette vil i praksis ikke kunne skje effektivt om barnehagen som mottar midlene ikke er et eget rettssubjekt, som kan pålegges plikter og som kan motta reaksjoner ved brudd på pliktene.

Kravet om at private barnehager skal være et selvstendig rettssubjekt innebærer at det ikke er tilstrekkelig å registrere barnehagen som en underenhet av en annen juridisk person i Enhetsregisteret. Hver enkelt barnehage skal være registrert som et eget rettssubjekt i Enhetsregisteret.

I et enkeltmannsforetak vil barnehagen være en del av eieren som rettssubjekt og integrert med eierens personlige økonomi. Kravet om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt innebærer at barnehager ikke lenger kan drives som et enkeltmannsforetak.

Tredje ledd fastslår at private barnehager ikke kan eie eller drive annen virksomhet i rettssubjektet som er godkjent som barnehage. Kravet skal bidra til å unngå at det skjer en form for fellesforvaltning av det offentlige tilskuddet og foreldrebetalingen innenfor et rettssubjekt som driver med flere typer virksomheter.

Fjerde ledd fastslår at kravene i andre og tredje ledd ikke gjelder for barnehageeiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, bare har ordinære barnehager med til sammen færre enn tjue barn eller bare familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn. Første, andre og tredje ledd gjelder heller ikke for eiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, bare har én åpen barnehage. Barnehageeiere som har for eksempel både ordinære barnehager og familiebarnehager, er ikke omfattet av unntaket. I slike tilfeller gjelder hovedregelen om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.

Femte ledd gir departementet lovhjemmel til å gi forskrift om at private barnehager kan drive eller eie tilleggsvirksomhet, regulere hvordan barnehagen skal bruke overskudd fra tilleggsvirksomhet og stille krav til regnskap, revisjon og rapportering.

Sjette ledd gir departementet lovhjemmel til å fastsette forskrift med nærmere bestemmelser om meldeplikt for private barnehager ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer.

Til § 7 a:

Første ledd fastslår at styret for rettssubjektet som driver den private barnehagen, er barnehagens øverste ansvarlige organ. Barnehagen skal som hovedregel være et selvstendig rettssubjekt i form av for eksempel en forening, stiftelse eller et selskap. Styret skal være oppnevnt i samsvar med det rettsgrunnlaget barnehagen blir drevet etter, for eksempel samvirkeloven, stiftelsesloven eller aksjeloven. Styret er det øverste ansvarlige organet for pliktene som barnehageloven legger til barnehagen.

Små barnehager som nevnt i § 7 fjerde ledd er unntatt fra kravet om å være et selvstendig rettssubjekt. Disse barnehagene kan være registrert som en underenhet av en annen juridisk person i Enhetsregisteret. Slike underenheter kan ikke opptre utad i eget navn, men etter omstendighetene i navnet til den juridiske person de er registrert under. For disse barnehagene er det styret for rettssubjektet som driver barnehagen, som er det øverste ansvarlige organet for barnehagen.

Å være det øverste ansvarlige organet innebærer blant annet at styret har det rettslige ansvaret. Det betyr for eksempel at det er styret som er ansvarlig for at barnehagen retter seg etter reaksjoner etter tilsyn. Videre vil eventuelle søksmål mot barnehagen bli rettet mot styret som ansvarlig for virksomheten.

Andre ledd fastslår at styret skal drive barnehagen i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Bestemmelsen er en videreføring av nåværende § 7 første ledd, men med den endringen at ansvaret ligger til styret for rettssubjektet og ikke til barnehageeier.

Tredje ledd fastslår at kommunen skal drive kommunale barnehager i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Bestemmelsen er en videreføring av nåværende § 7 første ledd, men med den endringen at loven viser til kommunen og ikke til barnehageeier. Som tidligere er oppgaven med å drive barnehager noe annet enn de oppgavene kommunen har som barnehagemyndighet. Kommunen må fortsatt skille mellom rollen den har som barnehagemyndighet og rollen den har som barnehageeier.

Til § 7 b:

Første ledd første punktum bestemmer at kommunale og private barnehager skal ha vedtekter. For private barnehager vil kravet om vedtekter vanligvis følge av reglene som gjelder for den foretaksformen som barnehagen blir drevet etter, for eksempel samvirkeloven, stiftelsesloven eller aksjeloven. Vedtektene skal fastsettes av den som er ansvarlig for barnehagen. For kommunale barnehager er det kommunen og for private barnehager er det styret som er ansvarlig organ for barnehagen. *Andre punktum* viderefører nåværende § 7 om hva vedtektene skal gi opplysninger om.

Til § 8:

Første ledd er endret slik at kommunen ikke lenger skal påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i ny § 7 og nytt kapittel V med forskrifter. Dette er en konsekvens av at ansvaret for å føre tilsyn med regelverket som gjelder økonomiske forhold i private barnehager, blir lagt til departementet. [*Ansvaret for å gi veiledning om regelverket som gjelder økonomiske forhold i private barnehager blir lagt til enten fylkesmannen eller departementet, se kapittel 10 i høringsnotatet.*]

Henvisningen til § 12 a i *andre ledd*, endres til § 11. Dette er en retts teknisk endring som følge av at gjeldende § 12 a blir ny § 11.

Sjette ledd oppheves. Dette skyldes at bestemmelsen om at kommunen forvalter de statlige øremerkede tilskuddene til private barnehager i kommunen, ikke lenger har noen praktisk betydning.

Til § 8 a:

Første ledd fastslår at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet uavhengig av oppgavene kommunen har som eier av en eller flere barnehager. Det betyr at kommunens oppgaver som barnehagemyndighet ikke skal bli lagt til styre eller et kontor eller en etat som også ivaretar kommunens oppgaver som barnehageeier. Kravet om uavhengighet skal bidra til å sikre at kommunen har et tilstrekkelig uavhengig forhold til de kommunale barnehagene når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet.

Andre ledd fastslår at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Dette er en tydeliggjøring av gjeldende rett.

Til § 9:

Bestemmelsen viderefører nåværende § 9 b. Bestemmelsen endres slik at fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunen etter §§ 10, 10 a, 12, 19 e til 19 h, 26 og der det følger av forskrift gitt i medhold av denne lov. Dette er en retts teknisk endring som følge av at nåværende §§ 10, 11, 14 og 16 har fått nye paragrafnumre. Bestemmelsen om at fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunen etter § 18, oppheves. Dette er en konsekvens av at fylkesmannen blir ny førsteinstans i dispensasjonssaker etter § 18. Det er ikke nødvendig å lovfeste at fylkesmannens vedtak kan påklages til overordnet organ. Dette følger av de alminnelige reglene i forvaltningsloven.

Nåværende § 9 videreføres i ny §§ 27 og 28.

Til § 9 a:

Alternativ 1 (Videreføre fylkesmannens veiledningsansvar for § 7 og kapittel V):

Bestemmelsen fastslår at fylkesmannen skal gi råd og veiledning til kommuner og barnehager om barnehageloven med forskrifter.

Alternativ 2 (Legge veiledningsansvaret for § 7 og kapittel V til departementet):

Første ledd endres slik at fylkesmannen skal gi råd og veiledning til kommuner og barnehager om barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i barnehageloven § 7 og kapittel V med forskrifter.

Nytt *andre ledd* fastslår at departementet skal gi råd og veiledning til kommuner og barnehager om bestemmelsene i barnehageloven § 7 og kapittel V med forskrifter.

Nåværende § 11 blir ny § 10 a.

Nåværende § 12 a blir ny § 11.

Til § 11 a:

Bestemmelsen viderefører nåværende § 12, men med den forskjell at det er departementet, og ikke Kongen, som kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om behandling av søknader om opptak i barnehage. Dette skyldes at forskriftsbestemmelser om behandling av søknader om opptak i barnehage ikke er bestemmelser av en slik karakter at det er naturlig at de blir fastsatt av Kongen i statsråd.

Nåværende § 13 blir ny § 11 b.

Til § 12:

Alternativ 1 (Videreføre kommunens frie skjønn når kommunen vurderer om nye private barnehager skal få tilskudd eller ikke):

Første ledd viderefører gjeldende § 14 andre ledd. Bestemmelsen fastslår at kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager. Kommunen avgjør søknaden etter eget skjønn. Kommunen skal se hen til barnehageloven § 8 andre ledd som forplikter kommunen til å tilpasse utbyggingsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov.

Andre ledd fastslår at kommunen kan stille vilkår om at barnehagen skal være ideell for å få tilskudd etter første ledd. Med ideell menes at barnehagen reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedriften eller samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål. Spørsmålet om formålet er samfunnsnyttig, må vurderes konkret i hvert tilfelle.

[Høringsinstansene blir bedt om å gi innspill til hvilke formål som skal regnes som samfunnsnyttige, se kapittel 4 i høringsnotatet.]

Tredje ledd første punktum fastslår at private barnehager som mottar tilskudd, skal behandles likeverdig med kommunale barnehager. Bestemmelsen viderefører gjeldende § 14 tredje ledd første punktum.

Tredje ledd andre punktum fastslår at departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling. Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å gi forskrifter med nærmere regler om tildeling av tilskudd til

private barnehager. Bestemmelsen viderefører nåværende § 14 tredje ledd andre punktum, men med den forskjell at det er departementet som kan fastsette slike forskriftsbestemmelser. Etter nåværende § 14 tredje ledd andre punktum er det Kongen som kan fastsette slike forskriftsbestemmelser. Begrunnelsen for denne endringen er at utfyllende bestemmelser om tildeling av tilskudd til private barnehager, ikke er bestemmelser av en slik karakter at det er naturlig at de blir fastsatt av Kongen i statsråd.

Alternativ 2 (Gjøre det enklere å få tilskudd til nye private barnehager):

Første ledd fastslår at kommunen skal gi tilskudd til godkjente private barnehager dersom det ikke får [negative eller vesentlige negative] konsekvenser. [Høringsinstansene blir bedt om å gi innspill til hvor høy terskelen bør være for at kommunen kan avslå en søknad om tilskudd, se kapittel 3 i høringsnotatet.]

Andre ledd fastslår at kommunen kan stille vilkår om at barnehagen skal være ideell for å få tilskudd etter første ledd. Med ideell menes at barnehagen reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedriften eller samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål. Spørsmålet om formålet er samfunnsnyttig, må vurderes konkret i hvert tilfelle. [Høringsinstansene blir bedt om å gi innspill til hvilke formål som skal regnes som samfunnsnyttige, se kapittel 4 i høringsnotatet.]

Tredje ledd første punktum fastslår at private barnehager som mottar tilskudd, skal behandles likeverdig med kommunale barnehager. Bestemmelsen viderefører gjeldende § 14 tredje ledd første punktum.

Tredje ledd andre punktum fastslår at departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling. Bestemmelsen gir departementet hjemmel til å gi forskrifter med nærmere regler om tildeling av tilskudd til private barnehager. Bestemmelsen viderefører nåværende § 14 tredje ledd andre punktum, men med den forskjell at det er departementet som kan fastsette slike forskriftsbestemmelser. Etter nåværende § 14 tredje ledd andre punktum er det Kongen som kan fastsette slike forskriftsbestemmelser. Begrunnelsen for denne endringen er at utfyllende bestemmelser om tildeling av tilskudd til private barnehager, ikke er bestemmelser av en slik karakter at det er naturlig at de blir fastsatt av Kongen i statsråd.

Til § 13:

Bestemmelsen viderefører nåværende § 15, men med den forskjell at det er departementet som kan fastsette forskrift om foreldrebetaling. Etter gjeldende § 15 er det Kongen som kan fastsette slike forskriftsbestemmelser. Begrunnelsen for denne endringen er at utfyllende forskriftsbestemmelser om foreldrebetaling ikke er bestemmelser av en slik karakter at det er naturlig at de blir fastsatt av Kongen i statsråd.

Til § 14:

Første ledd fastslår at kapitlet gjelder for private barnehager som mottar tilskudd etter § 12.

Andre ledd fastslår at formålet med kapitlet er at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Dette er en videreføring av nåværende § 14 a første ledd første punktum, men det er tydeligere at det dreier seg om en formålsbestemmelse og ikke et selvstendig rettslig krav til barnehagen.

Bestemmelsen kan få betydning for tolkningen av kravene i nytt kapittel V med forskrifter. For eksempel kan formålet være et relevant moment i vurderingen av om en kostnad direkte vedrører godkjent drift av barnehagen etter ny § 15 første ledd. Bestemmelsen stenger ikke for at barnehagen kan ta utbytte eller foreta andre utdelinger av overskudd til eier dersom barnehagen oppfyller kravene i ny § 15 med forskrifter.

Til § 14 a:

Første ledd fastslår at med nærstående menes nærstående etter aksjeloven § 1-5 første ledd. Bestemmelsen er en videreføring av nåværende § 14 a andre ledd.

Andre ledd fastslår at med konsern menes konsern etter aksjeloven § 1-3. Bestemmelsen er en videreføring av nåværende § 14 a andre ledd.

Tredje ledd fastslår at med finansforetak menes finansforetak etter finansforetaksloven § 1-3.

Til § 15:

Første ledd viderefører nåværende § 14a første ledd bokstav a.

Andre ledd viderefører nåværende § 14a første ledd bokstav b. Hvem som skal regnes som nærstående og hva som skal regnes som et konsern, er regulert i ny § 14 a første ledd.

Tredje ledd viderefører nåværende § 14a første ledd bokstav c.

Fjerde ledd viderefører nåværende § 14a tredje ledd.

Femte ledd viderefører nåværende § 14a fjerde ledd, men med den forskjell at det er departementet som kan fastsette slike forskriftsbestemmelser. Etter nåværende § 14a fjerde ledd er det Kongen som kan fastsette slike forskriftsbestemmelser. Begrunnelsen for denne endringen er at utfyllende bestemmelser om regnskap, revisjon og rapportering, ikke er bestemmelser av en slik karakter at det er naturlig at de blir fastsatt av Kongen i statsråd. Det gjøres også noen språklige endringer sammenlignet med nåværende § 14a fjerde ledd. Disse endringene får ingen betydning for hvilke forskriftsbestemmelser som kan fastsettes.

Til § 16:

Bestemmelsen fastslår at barnehagen ikke kan ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak. Med lån menes i denne sammenhengen disposisjoner der barnehagen tilføres penger som skal betales tilbake. Hva som skal regnes som et finansforetak, er regulert i § 14 a tredje ledd. Bestemmelsen innebærer at långiver må være et finansforetak

og dermed kreditor for lånet. Det betyr at barnehagen for eksempel ikke kan ta opp lån fra eier. Eventuelle innskudd fra eier må dermed skje som egenkapital, og ikke som lån. Videre innebærer bestemmelsen at barnehagen for eksempel ikke kan ta opp obligasjonslån.

Bestemmelsen rammer ikke gjeld som oppstår i driften av barnehagen, for eksempel leverandørgjeld. Dette er ikke gjeldsposter som skal regnes som lån etter bestemmelsen.

Nåværende § 16 a oppheves.

Til § 18:

Tredje ledd endres slik at det er fylkesmannen, og ikke kommunen, som kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning i andre ledd første punktum. I tillegg gjøres det enkelte språklige endringer som ikke innebærer en endring av gjeldende rett.

Nåværende *fjerde ledd* oppheves. Dette er en konsekvens av at det er fylkesmannen, og ikke kommunen, som kan gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning. Det er ikke nødvendig å lovfeste at fylkesmannens vedtak etter tredje ledd kan påklages til overordnet organ, da dette følger av forvaltningsloven § 28.

Til § 18 a:

Tredje ledd endres slik at den bruker betegnelsen barnehagen, og ikke barnehageeier. Spørsmålet om hvem som er rettslig ansvarlig for barnehagen er regulert i § 7 a.

Til § 18 b:

Andre ledd endres slik at den bruker betegnelsen barnehagen, og ikke barnehageeier. Hvem som er rettslig ansvarlig for barnehagen er regulert i § 7 a.

Til § 18 c:

Tredje ledd endres slik at den bruker betegnelsen barnehagen, og ikke barnehageeieren. Hvem som er ansvarlig for barnehagen er regulert i § 7 a.

Til § 19:

Andre ledd endres slik at den bruker betegnelsen barnehagen, og ikke barnehageeier. Hvem som er rettslig ansvarlig for barnehagen er regulert i § 7 a.

Til § 22 b:

Bestemmelsen er en videreføring av nåværende § 7 andre ledd. Bestemmelsen er endret slik at den bruker betegnelsen private barnehager i stedet for ikke-kommunale barnehageeiere. Dette er en språklig endring som følge av at ikke-kommunale barnehager omtales som private barnehager i dagligtalen. Siden barnehagen som hovedregel skal

være et eget rettssubjekt, er eierbegrepet tatt ut av bestemmelsen. Betegnelsen private barnehager skal fortsatt omfatte andre ikke-kommunale barnehager. Det er gjort enkelte andre språklige endringer.

Til 22 c:

Bestemmelsen er en videreføring av nåværende § 7 tredje ledd. Bestemmelsen er endret slik at den bruker betegnelsen barnehage i stedet for barnehageeier. Hvem som er rettslig ansvarlig for barnehagen er regulert i § 7 a.

Til § 23:

Første ledd andre punktum endres slik at den bruker betegnelsen foreldre, og ikke foresatte. Endringen er kun språklig og innebærer ingen endring av gjeldende rett. Endringen er ment å sikre at loven bruker den samme betegnelsen når det menes det samme.

Til § 24:

Første ledd endres slik at bestemmelsen bruker betegnelsen barnehagen, og ikke barnehagens eier. Hvem som er rettslig ansvarlig for barnehagen er regulert i § 7 a.

Til § 26:

Første ledd viderefører kommunens tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter. Det er gjort unntak for § 7 og kapittel V med forskrifter siden det er departementet som fører tilsyn med disse kravene.

Andre ledd viderefører at kommunen kan gi pålegg til barnehager om å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Stenging er den mest inngripende reaksjonen og kan derfor bare brukes ved gjentatte eller særlig alvorlige regelbrudd. Ved vedtak om pålegg om retting eller tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten, skal kommunen følge saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven. Kommunen har ikke lenger plikt til å sende vedtak om stenging til fylkesmannen til orientering.

Siden kommunen ikke fører tilsyn med om barnehagene oppfyller kravene i § 7 og kapittel V med forskrifter, kan kommunen ikke vedta tilbakehold, reduksjon eller tilbakebetaling av tilskudd.

Tredje ledd viderefører at barnehagen skal legge fram alle opplysninger som kommunen trenger for å føre tilsyn. Det er presisert at barnehagens plikt til å legge fram opplysninger gjelder uten hinder av taushetsplikt. Barnehagen skal gi kommunen adgang til barnehagens lokaler. Adgangen til barnehagens lokaler vil være avhengig av at

kommunen trenger det for å føre tilsyn. Bestemmelsen bruker begrepet opplysninger i stedet for dokumenter, men dette er ikke ment å være en innholdsmessig endring sammenlignet med gjeldende rett. Retten til innsyn er knyttet til tilsyn, noe som heller ikke innebærer en rettslig endring. Bestemmelsen er en presisering av § 8 femte ledd, som gjelder for alle kommunens myndighetsoppgaver.

Til § 27:

Bestemmelsen viderefører nåværende § 9 første ledd. Bestemmelsen fastslår at fylkesmannen fører tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter §§ 8 og 26, kapittel IV og VII med forskrifter. Henvisningene til paragrafer og kapitler i loven er endret som følge av at det gjøres retts tekniske endringer i loven. Endringene innebærer ingen endring sammenlignet med dagens regulering.

Reglene i kommuneloven kapittel 30 gjelder for fylkesmannens tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet. Nåværende § 9 første ledd henviser til kommuneloven kapittel 10 A. Endringen skyldes at ny kommunelov vil ha trådt i kraft når endringene i barnehageloven skal tre i kraft.

At fylkesmannen har rett til innsyn i opplysninger og adgang til barnehagelokaler uten hinder av taushetsplikt, følger av kommuneloven kapittel 30 og er derfor ikke tatt med i bestemmelsen. Tilsvarende er fylkesmannens adgang til å gi pålegg om retting regulert i kommuneloven kapittel 30.

Til § 28:

Første ledd viderefører at fylkesmannen i særlige tilfeller kan føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven og tilhørende forskrifter. Det er gjort unntak for § 7 og kapittel V med forskrifter siden det er departementet som fører tilsyn med disse kravene.

Andre ledd viderefører at fylkesmannen kan gi pålegg til barnehager om å rette ulovlige forhold. Hvis barnehagen ikke overholder fristen for å etterkomme pålegget, eller forholdet ikke lar seg rette, kan fylkesmannen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Bestemmelsen er endret slik at kommunen skal få mulighet til å uttale seg før fylkesmannen fatter et vedtak om stenging. Dette skal bidra til gi fylkesmannen informasjon om hvordan et vedtak om stenging kan påvirke kommunens samlede barnehagetilbud, og om hvordan kommunen stiller seg til saken. Fylkesmannens stengingsvedtak skal sendes kommunen til orientering. Siden fylkesmannen ikke fører tilsyn med om barnehagene oppfyller kravene i § 7 og kapittel V med forskrifter, kan ikke fylkesmannen vedta tilbakehold, reduksjon eller tilbakebetaling av tilskudd.

Tredje ledd viderefører at barnehagen skal legge fram alle opplysninger som fylkesmannen trenger for å føre tilsyn. Det er presisert at barnehagens plikt til å legge fram opplysninger gjelder uten hinder av taushetsplikt. Barnehagen skal gi fylkesmannen adgang til

barnehagens lokaler. Adgangen til barnehagens lokaler vil være avhengig av at fylkesmannen trenger det for å føre tilsyn. Bestemmelsen bruker begrepet opplysninger i stedet for dokumenter, men dette er ikke ment å være en innholdsmessig endring i forhold til gjeldende rett.

Til § 29:

Første ledd fastslår at departementet fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i § 7 og kapittel V med forskrifter om økonomiske forhold i private barnehager. Bestemmelsen må ses i sammenheng med kommunens tilsynsoppgaver i ny § 26, der kommunen fører tilsyn med barnehagenes etterlevelse av øvrige lovkrav. Departementet kan delegere oppgaven med å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager til underordnet organ.

Andre ledd fastslår at departementet kan gi pålegg til barnehager om å rette ulovlige forhold. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan departementet vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Stenging kan kun brukes ved gjentatte eller alvorlige brudd på regelverket.

Tredje ledd fastslår at departementet kan vedta at tilskudd til barnehagen skal holdes tilbake dersom barnehagen har brutt bestemmelser i § 7 eller kapittel V med forskrifter. Det er kommunen som forvalter det offentlige tilskuddet til private barnehager. Dersom departementet vedtar at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake, må departementet samarbeide med kommunen om dette.

Fjerde ledd fastslår at departementet kan vedta at barnehagen skal betale tilskudd tilbake til kommunen dersom barnehagen har brutt bestemmelser i § 7 eller kapittel V med forskrifter. Barnehagen kan ikke bruke tilskudd og foreldrebetaling til å dekke denne typen tilbakebetalingskrav. Departementets vedtak skal inneholde eventuelle terminer for tilbakebetaling.

Nåværende § 16 a fastslår at vedtak om tilbakehold eller tilbakebetaling av tilskudd skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomiske betydning. Dette går ikke lenger fram av lovteksten. Dette er ikke ment å innebære en rettslig endring. Forvaltningsrettens krav til forholdsmessighet innebærer at dette er en vurdering departementet må gjøre. Omfanget av offentlig tilskudd og foreldrebetaling som er misbrukt er et vesentlig kriterium ved utmåling av økonomiske reaksjoner. I tillegg til det økonomiske omfanget kan det legges vekt på hvor alvorlig regelbruddet er. Styret for barnehagen er ansvarlig for driften, inkludert å håndtere økonomiske reaksjoner på lovbrudd på en måte som ikke rammer barna.

Femte ledd fastslår at kommunen skal ha rett til å uttale seg før departementet fatter vedtak om retting, stenging, tilbakehold av tilskudd eller tilbakebetaling av tilskudd. Kommunen er lokal barnehagemyndighet, og departementet må kjenne til kommunens vurdering av hvordan eventuelle vedtak kan slå ut før vedtak fattes. Kommunen skal derfor få uttale seg før departementet fatter vedtak. Når det gjelder tilbakehold av tilskudd, er det kommunen som vil måtte gjennomføre vedtaket da det er kommunen som

forvalter tilskuddene. Det er vedtaket fra departementet og ikke kommunens gjennomføring av vedtaket som er bestemmende for barnehagens plikter, og som eventuelt kan påklages.

Departementets vedtak om reaksjoner i forbindelse med tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager skal sendes kommunen til orientering.

Sjette ledd fastslår at barnehagen uten hinder av taushetsplikt skal legge fram alle opplysninger som departementet trenger for å føre tilsyn. Dersom departementet i forbindelse med gjennomføring av tilsyn har behov for dokumentasjon fra eieren av barnehagen eller nærstående av eieren, skal departementet også ha tilgang til slik dokumentasjon. Barnehagen skal gi departementet adgang til barnehagens lokaler. Adgangen til barnehagens lokaler vil være avhengig av at departementet trenger det for å føre tilsyn.

19 Merknader til forslaget til forskriftsendringer

19.1 Merknader til forslaget til ny økonomiforskrift

Til § 1:

Første ledd angir at forskriften gjelder godkjente private barnehager som driver virksomhet etter barnehageloven og som mottar offentlig tilskudd til barnehagedriften. Betegnelsen «ikke-kommunale» barnehager er byttet ut med «private» barnehager. Dette skyldes at betegnelsen «private» barnehager blir brukt i dagligtalen. Endringen innebærer ingen endring av gjeldende rett. Betegnelsen skal derfor fortsatt omfatte andre ikke-kommunale barnehager.

Andre ledd angir at formålet med forskriften er å sikre at tilskudd og foreldrebetaling brukes i samsvar med barnehageloven kapittel V, og tilrettelegge for statlig tilsyn med bruken av tilskudd og foreldrebetaling.

Til § 2:

Første ledd fastslår at barnehagen skal utarbeide regnskap, årsberetning og revisjonsberetning. Bestemmelsen pålegger barnehagen regnskapsplikt uavhengig av om barnehagen omfattes av kravet til regnskapsplikt i regnskapsloven. Bestemmelsen fastslår at regnskap, årsberetning og revisjonsberetning skal være i samsvar med kravene i regnskapsloven og bokføringsloven.

Det går ikke lenger fram at transaksjoner som ikke gjelder drift etter barnehageloven, skal holdes utenfor regnskapet. Det følger av barnehageloven § 15 at barnehagen bare skal dekke kostnader som gjelder barnehagedriften. Det er derfor ikke nødvendig å regulere dette i forskriften.

Andre ledd fastslår at kravene i første ledd ikke gjelder for barnehageeiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, har bare ordinære barnehager med til sammen færre enn tjue barn eller bare familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn. Første ledd gjelder heller ikke for eiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, bare har én åpen barnehage. Barnehageeiere som har for eksempel både ordinære barnehager og familiebarnehager, er ikke omfattet av unntaket. I slike tilfeller gjelder kravene i første ledd.

Til § 3:

Første ledd fastslår at barnehager som omfattes av § 2 andre ledd, skal utarbeide et resultatregnskap for hver barnehage som er godkjent etter barnehageloven. Resultatregnskapet skal vise alle inntekter og kostnader som gjelder godkjent barnehagedrift. Inntekter og kostnader skal periodiseres i samsvar med prinsippene i regnskapsloven § 4-1.

Andre ledd fastslår at resultatregnskapet skal vise hvordan administrasjons- og felleskostnader er fordelt dersom barnehagen driver annen virksomhet i tillegg til den som er godkjent etter barnehageloven. Bestemmelsen er en videreføring av dagens bestemmelse i § 2 femte ledd første punktum, men med noen språklige endringer og avgrenset til barnehager som er omfattet av § 2 andre ledd.

Tredje ledd fastslår at resultatregnskapet skal vise hvordan administrasjons- og felleskostnader er fordelt dersom barnehagen er del av et foretak eller en foretaksgruppe sammen med andre barnehager. Bestemmelsen er en videreføring av dagens bestemmelse i § 2 femte ledd andre punktum, men med noen språklige endringer og avgrenset til barnehager som er omfattet av § 2 andre ledd.

Fjerde ledd viderefører kravet om at resultatregnskapet skal være i samsvar med bokføringslovens krav.

Til § 4:

Bestemmelsen fastslår at barnehagens regnskap skal revideres av en statsautorisert eller registrert revisor. Revisjonen skal følge revisorloven. I motsetning til tidligere gjelder kravet også for barnehageeiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, har bare ordinære barnehager med til sammen færre enn tjue barn eller bare familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn. Tilsvarende omfatter kravet eiere som sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, bare har én åpen barnehage.

Til § 5:

Første ledd fastslår at barnehagen skal sende årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning til departementet. Årsberetningen skal minst inneholde andre, femte, syvende og åttende ledd i regnskapsloven § 3-3a.

Andre ledd fastslår at barnehagen hvert år innen en frist fastsatt av departementet skal gi opplysninger til departementet om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Rapporteringen skal skje på standardisert skjema fastsatt av departementet. Det er gjort noen språklige endringer i bestemmelsen.

Bestemmelsens andre ledd om at kommunen kan kreve opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for å gjennomføre tilsyn, er fjernet fordi det samme følger av barnehageloven § 15.

Nåværende §§ 5 og 6 oppheves. Tilsynsmyndigheten vurderer hvordan den vil vektlegge ulike opplysninger ut fra bevisreglene i forvaltningsretten. Bestemmelsene anses derfor for å være unødvendige.

19.2 Merknader til forslaget til endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

Til § 1:

Nytt *tredje ledd* fastslår at kommunen skal utbetale tilskudd til barnehager som skal motta tilskudd etter barnehageloven § 12, forskuddsvis hvert kvartal inntil kommunen fatter endelig vedtak om tilskudd etter første ledd. Bestemmelsen viderefører nåværende § 14 fjerde ledd i barnehageloven. Dette er kun en retts teknisk endring. Endringen innebærer ingen endring av gjeldende rett.

Til § 4 første ledd første punktum:

Bestemmelsen endres slik at kommunen skal gi private ordinære barnehager et påslag for pensjonsutgifter på x prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene.

[Høringsinstansene blir bedt om å gi innspill til prosentsatsen, se kapittel 6 i høringsnotatet.]

Til § 4a første ledd:

Bestemmelsen endres slik at private ordinære barnehager som har høyere pensjonsutgifter enn de får dekket gjennom pensjonspåslaget, kan søke kommunen om å få dekket pensjonsutgiftene sine. Det betyr at vilkåret om at pensjonsutgiftene må være vesentlig høyere fjernes. Videre blir søknadsordningen utvidet slik at den gjelder for private ordinære barnehager med pensjonsavtaler som er inngått før 1. januar 2019.

Kravet om at pensjonsutgiftene må være vesentlig høyere blir også fjernet for private familiebarnehager og private åpne barnehager. For disse barnehagene er det fortsatt et krav om at pensjonsavtalen skal være inngått før 1. januar 2015.

19.3 Merknader til forslaget til endringer i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager

Til § 2:

Bestemmelsen endres slik at det er fylkesmannen, og ikke kommunen, som kan gi midlertidig dispensasjon fra normen for pedagogisk bemanning. I tillegg gjøres det enkelte språklige endringer. De språklige endringene innebærer ingen endring av gjeldende rett.

Til § 3:

Første ledd endres slik at det er fylkesmannen, og ikke kommunen, som kan gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder. I tillegg gjøres det enkelte språklige endringer. De språklige endringene innebærer ingen endring av gjeldende rett.

Bestemmelsen om dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder i nåværende andre ledd, flyttes til § 4. Dette er kun en rettsteknisk endring.

Nytt andre ledd viderefører nåværende tredje ledd, men justeres som følge av at bestemmelsen om dispensasjon fra kravet om norskferdigheter flyttes til § 4.

Til § 4:

Bestemmelsen viderefører nåværende § 3 andre og tredje ledd, men med den forskjell at det er fylkesmannen, og ikke kommunen, som kan gi midlertidig dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for styrer og pedagogisk leder. I nåværende § 3 andre ledd er det ikke presisert at dispensasjonen kun gjelder for inntil ett år om gangen. Det framgår imidlertid tydelig av forarbeidene til barnehageloven § 18 b i Prop. 67 L (2017–2018) at dispensasjonen skal være begrenset til å gjelde for inntil ett år om gangen. Videre framgår det av paragrafoverskriften til nåværende § 3 at dispensasjonen er midlertidig. Det er derfor en inkurie at dette ikke ble presisert i nåværende § 3 andre ledd.

Nåværende § 4 oppheves. Dette er en konsekvens av at fylkesmannen blir ny førsteinstans i dispensasjonssaker etter §§ 2, 3 og 4. At fylkesmannens vedtak kan påklages til overordnet organ, følger av forvaltningsloven § 28. Det er derfor ikke nødvendig å regulere dette i forskriften.

20 Lovforslag

Forslag til lov om endringer i barnehageloven (ny regulering av private barnehager)

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) gjøres følgende endringer:

§ 1a første ledd skal lyde:

Private barnehager kan i vedtektene bestemme at verdiene i loven § 1 ikke skal forankres i den kristne og humanistiske arv og tradisjon.

§ 2 åttende ledd skal lyde:

Barnehagen kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold.

§ 4 andre, tredje og fjerde ledd skal lyde:

Foreldrerådet består av *foreldrene* til alle *barna*. *Foreldrerådet* skal fremme *foreldrenes* fellesinteresser og bidra til at samarbeidet mellom barnehagen og foreldregruppen skaper et godt barnehagemiljø. Er det i forskrift etter § 13 satt maksimalgrense for foreldrebetaling, kan bare foreldrerådet samtykke til foreldrebetaling utover dette.

Samarbeidsutvalget skal være et rådgivende, kontaktskapende og samordnende organ. Samarbeidsutvalget består av *foreldre* og ansatte i barnehagen, slik at hver gruppe er likt representert. *De ansvarlige for barnehagen* kan delta etter eget ønske, men ikke med flere representanter enn hver av de andre gruppene.

Barnehagen skal sørge for at saker av viktighet forelegges foreldrerådet og samarbeidsutvalget.

§ 5 første ledd tredje punktum skal lyde:

Samarbeidsutvalget *skal* også i slike tilfeller *settes* sammen etter § 4 tredje ledd, men slik at *foreldre* og ansatte fra både barnehagen og skolen skal være representert, jf. *opplæringslova* § 11-1 fjerde ledd.

Ny § 7 skal lyde:

§ 7 *Krav til barnehagens virksomhet*

Kommunale og private barnehager skal være registrert med eget organisasjonsnummer i Enhetsregisteret.

Private barnehager skal være et selvstendig rettssubjekt.

Private barnehager skal ikke eie eller drive annen virksomhet i rettssubjektet som er godkjent som barnehage.

Andre og tredje ledd gjelder ikke for barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern eier

- a. ordinære barnehager med til sammen færre enn tjue barn,
- b. familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn eller

c. én åpen barnehage.

Departementet kan gi forskrift med bestemmelser om at private barnehager kan drive eller eie tilleggsvirksomhet, bestemmelser om hvordan private barnehager skal bruke overskudd fra tilleggsvirksomhet og krav til regnskap, revisjon og rapportering.

Departementet kan gi forskrift med bestemmelser om meldeplikt for private barnehager ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer.

Ny § 7 a skal lyde:

§ 7 a *Hvem som er ansvarlig for barnehagen*

Hver private barnehage skal ha et styre som øverste ansvarlige organ. Styret skal være oppnevnt i samsvar med det rettsgrunnlaget barnehagen blir drevet etter.

Styret skal drive barnehagen i samsvar med gjeldende lover og forskrifter.

Kommunen skal drive kommunale barnehager i samsvar med gjeldende lover og forskrifter.

Ny § 7 b skal lyde:

§ 7 b *Krav til vedtekter*

Kommunale og private barnehager skal ha vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes forhold til barnehagen, herunder om

- a) eierforhold,
- b) formål, jf. §§ 1 og 1a
- c) opptakskriterier,
- d) antall medlemmer i samarbeidsutvalget,
- e) barnehagens åpningstid.

§ 8 første og andre ledd skal lyde:

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med *bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i § 7 og kapittel V med forskrifter.*

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. § 11. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

Nåværende § 8 sjetten ledd oppheves.

Ny § 8 a skal lyde:

§ 8 a *Krav til uavhengighet og likebehandling*

Kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet uavhengig av oppgavene kommunen har som eier av en eller flere barnehager.

Kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet.

§ 9 skal lyde:

§ 9 Særlige regler om klageinstans

Fylkesmannen er klageinstans for vedtak fattet av kommunen etter §§ 10, 10 a, 12, 19 e til 19 h, 26 og der det følger av forskrift gitt i medhold av denne lov.

§ 9 a skal lyde:

Alternativ 1 (Videreføre fylkesmannens veiledningsansvar for § 7 og kapittel V):

§ 9 a Statlig råd og veiledning

Fylkesmannen skal *veilede* kommuner og *barnehager* om barnehageloven med forskrifter.

Alternativ 2 (Legge veiledningsansvaret for § 7 og kapittel V til departementet):

§ 9 a Statlig råd og veiledning

Fylkesmannen skal *veilede* kommuner og *barnehager* om barnehageloven med forskrifter, *med unntak av bestemmelsene i § 7 og kapittel V med forskrifter.*

Departementet skal veilede kommuner og barnehager om barnehageloven § 7 og kapittel V med forskrifter.

Overskriften til kapittel IV skal lyde:

Kapittel IV Barnehagemyndighetens oppgaver mv.

Nåværende § 11 blir ny § 10 a.

Nåværende § 12 a blir ny § 11.

Ny § 11 a skal lyde:

§ 11 a *Samordnet opptaksprosess i kommunen*

Alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide om opptak av barn. Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess, der det tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart. Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager sikres.

Forvaltningsloven kapittel IV–VI gjelder ikke for opptak i barnehage. *Departementet* kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om behandling av søknader om opptak i barnehage.

Nåværende § 13 blir ny § 11 b.

§ 12 skal lyde:

Alternativ 1 (Videreføre kommunens frie skjønn når kommunen vurderer om nye private barnehager skal få tilskudd eller ikke):

§ 12 *Kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager*

Kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager.

Kommunen kan stille vilkår om at barnehagen skal være ideell for å få tilskudd etter første ledd. Med ideell menes at barnehagen reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedriften eller samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål.

Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om hva som menes med likeverdig behandling.

Alternativ 2 (Gjøre det enklere å få tilskudd til nye private barnehager):

§ 12 *Kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager*

Kommunen skal gi tilskudd til godkjente private barnehager dersom det ikke får [*negative eller vesentlige negative*] konsekvenser.

Kommunen kan stille vilkår om at barnehagen skal være ideell for å få tilskudd etter første ledd. Med ideell menes at barnehagen reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedriften eller samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål.

Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Departementet kan gi nærmere bestemmelser i forskrift om hva som menes med likeverdig behandling.

§ 13 skal lyde:

§ 13 *Foreldrebetaling*

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om foreldrebetaling i barnehagen, herunder om søskenmoderasjon, inntektsgradering og maksimalgrense.

Nytt kapittel V erstatter nåværende § 14 a og skal lyde:

V Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager mv.

§ 14 *Virkeområde og formål*

Kapitlet gjelder for private barnehager som mottar tilskudd etter § 12.

Formålet med kapitlet er at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.

§ 14 a *Definisjoner*

Med nærstående menes nærstående etter aksjeloven § 1-5 første ledd.

Med konsern menes konsern etter aksjeloven § 1-3.

Med finansforetak menes finansforetak etter finansforetaksloven § 1-3.

§ 15 *Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager*

Barnehagen skal bare dekke kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen.

Barnehagen skal ikke overfor eieren, eierens nærstående eller selskap i samme konsern som eier, foreta transaksjoner og dekke kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Barnehagen skal ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.

Barnehagen skal kunne dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med denne bestemmelsen.

Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om regnskap, revisjon og rapportering.

§ 16 Gjeldsopptak i private barnehager

Barnehagen skal ikke ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak.

Nåværende § 16 a oppheves.

Nåværende kapittel V blir nytt kapittel VI.

§ 18 tredje ledd skal lyde:

Fylkesmannen kan etter søknad fra barnehagen gi dispensasjon fra kravet til grunnbemanning i andre ledd første punktum for inntil ett år om gangen dersom særlige hensyn tilsier det. Barnehagen skal legge uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg ved søknaden.

§ 18 fjerde ledd oppheves.

§ 18 a tredje ledd skal lyde:

Dersom det er pedagogisk forsvarlig, kan *barnehagen* ansette personer som ikke oppfyller kravet til norskprøve.

§ 18 b andre ledd skal lyde:

Barnehagen kan godta annen dokumentasjon av norskferdigheter.

§ 18 c tredje ledd skal lyde:

Dersom noen bruker klesplagg i strid med forbudet, skal *barnehagen* eller kommunen gi personen pålegg om å fjerne plagget. Gjentatte brudd på forbudet kan gi grunnlag for oppsigelse.

§ 19 andre ledd skal lyde:

Barnehagen og kommunen som barnehagemyndighet kan kreve politiattest som nevnt i første ledd for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen eller har vesentlig innflytelse på barnehagens drift.

Nåværende kapittel V A blir nytt kapittel VII.

Nåværende kapittel VI blir nytt kapittel VIII.

Ny § 22 b skal lyde:

§ 22 b *Plikt til å gi opplysninger om tjenstedata og regnskapsdata*

Kommunale barnehager skal legge frem opplysninger om tjenstedata. Private barnehager skal legge frem opplysninger om tjenstedata og regnskapsdata. Departementet kan gi forskrift med nærmere bestemmelser om fremleggelse av tjenstedata og regnskapsdata.

Ny § 22 c skal lyde:

§ 22 c *Plikt til å gi opplysninger til barnets bostedskommune*

Barnehagen plikter å gi barnets bostedskommune de opplysningene som er nødvendige for å kunne føre et register som nevnt i § 8 fjerde ledd.

§ 23 første ledd andre punktum skal lyde:

Dersom barnet har møtt til ordinære undersøkelser på helsestasjon, kan slik erklæring gis av barnets *foreldre*.

§ 24 første ledd skal lyde:

Barnehagen plikter å stille barnehagen til disposisjon for øvingsopplæring for studenter som tar barnehagelærerutdanning.

Nytt kapittel IX skal lyde:

IX Tilsyn

§ 26 *Kommunens tilsyn med barnehagene*

Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, med unntak av § 7 og kapittel V med forskrifter.

Kommunen kan gi pålegg til barnehagen om å rette uforvarsrlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten.

Barnehagen skal uten hinder av taushetsplikt legge frem alle opplysninger som kommunen trenger for å føre tilsyn. Barnehagen skal gi kommunen adgang til barnehagens lokaler.

§ 27 *Fylkesmannens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet*

Fylkesmannen fører tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter §§ 8 og 26, kapittel IV og VII med forskrifter. Reglene i kommuneloven kapittel 30 gjelder for tilsynsvirksomheten.

§ 28 *Fylkesmannens tilsyn med barnehagene*

Fylkesmannen kan i særlige tilfeller føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i § 7 og kapittel V med forskrifter.

Fylkesmannen kan gi pålegg til barnehagen om å rette ulovlige forhold. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan fylkesmannen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. Kommunen skal få mulighet til å uttale seg før fylkesmannen fatter et vedtak om stenging. Fylkesmannens stengingsvedtak skal sendes kommunen til orientering.

Barnehagen skal uten hinder av taushetsplikt legge frem alle opplysninger som fylkesmannen trenger for å føre tilsyn. Barnehagen skal gi fylkesmannen adgang til barnehagens lokaler.

§ 29 Departementets tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager

Departementet fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene om økonomiske forhold i § 7 og kapittel V med forskrifter.

Departementet kan gi pålegg til barnehagen om å rette ulovlige forhold. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan departementet vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen.

Departementet kan vedta at tilskudd til barnehagen skal holdes tilbake dersom barnehagen har brutt bestemmelser i § 7 eller kapittel V med forskrifter.

Departementet kan vedta at barnehagen skal betale tilskudd tilbake til kommunen dersom barnehagen har brutt bestemmelser i § 7 eller kapittel V med forskrifter.

Kommunen skal få mulighet til å uttale seg før departementet fatter vedtak etter andre, tredje eller fjerde ledd. Departementets vedtak skal sendes kommunen til orientering.

Barnehagen skal uten hinder av taushetsplikt legge frem alle opplysninger som departementet trenger for å føre tilsyn. Dersom departementet i forbindelse med gjennomføring av tilsyn har behov for opplysninger fra barnehageeieren eller eierens nærstående, skal departementet ha tilgang til slike opplysninger. Barnehagen skal gi departementet adgang til barnehagens lokaler.

Nåværende kapittel VII blir nytt kapittel X.

Nåværende § 26 blir ny § 30.

21 Forslag til forskriftsendringer

21.1 Forslag til ny økonomiforskrift til barnehageloven

Forskriften skal lyde:

Forskrift om regnskap, revisjon og rapportering i private barnehager (økonomiforskrift til barnehageloven)

Fastsatt av Kunnskapsdepartementet *x* med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 14 b.

§ 1 Virkeområde og formål

Forskriften gjelder godkjente private barnehager som driver virksomhet etter barnehageloven og som mottar offentlig tilskudd til barnehagedriften, jf. barnehageloven § 12.

Forskriften skal sikre at tilskudd og foreldrebetaling brukes i samsvar med barnehageloven kapittel V, og tilrettelegge for statlig tilsyn med bruken av tilskudd og foreldrebetaling.

§ 2 Krav til regnskap og bokføring

Barnehagen skal utarbeide regnskap, årsberetning og revisjonsberetning. Regnskap, årsberetning og revisjonsberetning skal være i samsvar med kravene i regnskapsloven og bokføringsloven.

Kravene i første ledd gjelder ikke for barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern eier

- a. ordinære barnehager med til sammen færre enn tjue barn,
- b. familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn eller
- c. én åpen barnehage.

§ 3 Krav til regnskap og bokføring for små barnehager

Barnehageeiere som nevnt i § 2 andre ledd skal utarbeide et resultatregnskap for hver barnehage som er godkjent etter barnehageloven. Resultatregnskapet skal vise alle inntekter og kostnader som gjelder godkjent barnehagedrift. Inntekter og kostnader skal periodiseres i samsvar med prinsippene i regnskapsloven § 4-1.

Resultatregnskapet skal vise hvordan administrasjons- og felleskostnader er fordelt dersom barnehagen driver annen virksomhet i tillegg til den som er godkjent etter barnehageloven.

Resultatregnskapet skal vise hvordan administrasjons- og felleskostnader er fordelt dersom barnehagen er del av et foretak eller en foretaksgruppe sammen med andre barnehager.

Resultatregnskapet skal være i samsvar med bokføringslovens krav.

§ 4 Revisjon

Barnehagens regnskap skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor. Revisjonen skal følge revisorloven.

§ 5 Rapportering

Barnehagen skal rapportere årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning til departementet. Årsberetningen skal minst inneholde andre, femte, syvende og åttende ledd i regnskapsloven § 3-3a.

Barnehagen skal hvert år innen en frist fastsatt av departementet gi opplysninger til departementet om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Rapporteringen skal skje på standardisert skjema fastsatt av departementet.

§ 6 Ikrafttredelse

Forskriften trer i kraft *x*. Fra samme tidspunkt oppheves forskrift 30. november 2012 nr. 1108 om regnskapsplikt for ikke-kommunale barnehager.

21.2 Forslag til endringer i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

Forskrift om endring i forskrift 9. oktober 2015 nr. 1166 om tildeling av tilskudd til private barnehager

Fastsatt av Kunnskapsdepartementet *x* med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 12.

I

I forskrift 9. oktober 2015 nr. 1166 om tildeling av tilskudd til private barnehager foreslås følgende endringer:

§ 1 nytt tredje ledd skal lyde:

Kommunen skal utbetale tilskudd til private barnehager som skal motta tilskudd etter barnehageloven § 12, forskuddsvis hvert kvartal inntil kommunen fatter endelig vedtak om tilskudd.

§ 4 første ledd første punktum skal lyde:

Kommunen skal gi et påslag for pensjonsutgifter på *x* prosent av lønnsutgiftene i de kommunale ordinære barnehagene, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften.

§ 4a første ledd skal lyde:

Har den private *ordinære* barnehagen pensjonsavtale som er inngått før 1. januar 2019 og høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget, har den private *ordinære* barnehagen etter søknad til kommunen krav på å få dekket sine

pensjonsutgifter. *Har den private familiebarnehagen eller den private åpne barnehagen pensjonsavtale som er inngått før 1. januar 2015 og høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget, har den private familiebarnehagen eller den private åpne barnehagen etter søknad til kommunen krav på å få dekket sine pensjonsutgifter.* Den private barnehagens pensjonsutgifter fremgår av barnehagens to år gamle regnskap. Kommunens plikt til å dekke barnehagens pensjonsutgifter er begrenset oppad til kommunens pensjonsutgift per heltidsstilling i egne tilsvarende barnehager.

II

Forskriften trer i kraft *x*.

21.3 Forslag til endringer i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager

Forskrift om endring i forskrift 22. juni 2017 om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager

Fastsatt av Kunnskapsdepartementet *x* med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) §§ 17 tredje ledd, 17 a andre ledd og 18 b fjerde ledd.

I

I forskrift 22. juni 2017 om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager foreslås følgende endringer:

§ 2 skal lyde:

§ 2 Dispensasjon fra normen for pedagogisk bemanning

Fylkesmannen kan etter søknad fra barnehagen gi dispensasjon fra § 1 for inntil ett år om gangen dersom særlige hensyn tilsier det. Barnehagen skal legge uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg ved søknaden.

§ 3 skal lyde:

§ 3 Dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder

Fylkesmannen kan etter søknad fra barnehagen gi dispensasjon fra utdanningskravet for styrer og pedagogisk leder for inntil ett år om gangen. Stillingen det søkes dispensasjon for skal ha vært offentlig utlyst, uten at det har meldt seg kvalifisert søker.

Dispensasjonen gjelder den personen det søkes dispensasjon for og til en bestemt stilling i en bestemt barnehage.

§ 4 skal lyde:

§ 4 Dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder

Fylkesmannen kan etter søknad fra barnehagen gi dispensasjon fra kravet om norskferdigheter for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder, for inntil ett år om gangen. Stillingen det søkes dispensasjon for skal ha vært offentlig utlyst, uten at det har meldt seg kvalifisert søker.

Dispensasjonen gjelder den personen det søkes dispensasjon for og til en bestemt stilling i en bestemt barnehage.

II

Forskriften trer i kraft *x*.