



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 82 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i barnehageloven  
(selvstendig rettssubjekt, forbud mot annen  
virksomhet, meldeplikt m.m.)





DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 82 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

Endringer i barnehageloven  
(selvstendig rettssubjekt, forbud mot annen  
virksomhet, meldeplikt m.m.)



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold..</b>	5	3.5.3	Hjemmel til å gi forskrift om dokumentasjon .....	31
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for forslagene .....</b>	7	3.5.4	Når skal reglene tre i kraft? .....	31
2.1	Kort om barnehagesektoren .....	7	3.6	Departementets forslag .....	32
2.2	Hovedutfordringer ved dagens situasjon .....	7	<b>4</b>	<b>Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal være samlet .....</b>	<b>33</b>
2.3	Relevante utredninger og rapporter .....	8		Bakgrunnen for forslaget .....	33
2.3.1	Velferdstjenesteutvalget .....	8	4.1	Dagens regler .....	33
2.3.2	Storberget-utvalget .....	8	4.2	Barnehageloven .....	33
2.3.3	Rapport om alternativer til eget rettssubjekt .....	9	4.2.1	Friskoleloven .....	34
2.3.4	Rapporter om kapitalstrukturer og kapitalkostnader .....	9	4.2.2	Høringsforslaget .....	34
2.3.5	Rapport om låneopptak .....	10	4.3	Høringsinstansenes syn .....	34
2.4	Relevante høringer .....	10	4.4	Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal være samlet ....	34
2.4.1	Høring av forslag til ny regulering av private barnehager .....	10	4.4.1	Unntak fra kravet der særlige hensyn tilsier at arealene er på ulike steder. ....	35
2.4.2	Høring av forslag om krav til samlet barnehageanlegg .....	14	4.4.2	Departementets vurdering .....	36
2.4.3	Høring av forslag til krav om regnskapsmessig skille .....	17	4.5	Barnehagens lokaler og utearealer bør som hovedregel være samlet .....	36
2.4.4	Høring av forslag om å presisere statsforvalterens tilsynshjemmel ..	18	4.5.1	Unntak når særlige hensyn tilsier at barnehagen er på ulike steder .....	37
2.4.5	Høring av forslag til endringer i tilsynshjemlene i barnehageloven	20	4.5.2	Unntak for enkelte barnehager ....	37
			4.5.3	Når skal reglene tre i kraft? .....	37
<b>3</b>	<b>Krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt .....</b>	22	4.5.4	Departementets forslag .....	37
3.1	Bakgrunnen for forslaget .....	22	4.6		
3.2	Dagens regler .....	23	<b>5</b>	<b>Forbud mot å drive annen virksomhet i rettssubjektet som driver godkjent barnehagevirksomhet .....</b>	<b>39</b>
3.2.1	Barnehageloven .....	23		Bakgrunnen for forslaget .....	39
3.2.2	Friskoleloven .....	23	5.1	Dagens regler .....	39
3.2.3	Universitets- og høyskoleloven ....	23	5.2	Barnehageloven og økonomi-forskriften til barnehageloven .....	39
3.3	Høringsforslaget .....	24	5.2.1	Friskoleloven og økonomi-forskriften til friskoleloven .....	40
3.4	Høringsinstansenes syn .....	24	5.2.2	Universitets- og høyskoleloven ....	40
3.4.1	Krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt .....	24	5.2.3	Høringsforslaget .....	41
3.4.2	Unntak for de minste barnehagene .....	27	5.3	Høringsinstansenes syn .....	41
3.4.3	Hjemmel til å gi forskrift om dokumentasjon .....	27	5.4	Forbud mot å drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen .....	41
3.4.4	Når skal de foreslåtte reglene tre i kraft? .....	27	5.4.1	Hvilken tilleggsvirksomhet som bør være tillatt .....	42
3.5	Departementets vurdering .....	27	5.4.2	Unntak for de minste barnehagene .....	43
3.5.1	Krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt .....	27	5.4.3	Departementets vurdering .....	43
3.5.2	Unntak for de minste barnehagene .....	31	5.5		

5.5.1	Forbud mot å drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen .....	43	<b>9</b>	<b>EØS-regelverket .....</b>	60
5.5.2	Unntak fra forbudet mot å drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen .....	45	<b>10</b>	<b>Andre forslag som har vært på høring .....</b>	61
5.5.3	Unntak for de minste barnehagene .....	46	10.1	Tildeling av tilskudd til private barnehager .....	61
5.5.4	Når skal reglene tre i kraft? .....	47	10.1.1	Høringsforslaget .....	61
5.6	Departementets forslag .....	47	10.1.2	Høringsinstansenes syn .....	61
<b>6</b>	<b>Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak</b> .....	48	10.1.3	Departementets vurdering .....	62
6.1	Bakgrunnen for forslaget .....	48	10.2	Hjemmel for kommunen til å stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd .....	62
6.2	Dagens regler .....	48	10.2.1	Høringsforslaget .....	62
6.3	Høringsforslaget .....	48	10.2.2	Høringsinstansenes syn .....	62
6.4	Høringsinstansenes syn .....	49	10.2.3	Departementets vurdering .....	63
6.4.1	Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak .....	49	10.3	Hjemmel for å regulere overskuddslikviditet .....	63
6.4.2	Eksisterende låneavtaler .....	50	10.3.1	Høringsforslaget .....	63
6.4.3	Når skal reglene tre i kraft? .....	50	10.3.2	Høringsinstansenes syn .....	64
6.5	Departementets vurdering .....	50	10.3.3	Departementets vurdering .....	64
6.5.1	Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak .....	50	10.4	Kommunen kan holde dyre barnehager utenfor tilskuddsgrunnlaget .....	64
6.5.2	Anvendelsesområde – eksisterende låneavtaler .....	51	10.4.1	Høringsforslaget .....	64
6.6	Departementets forslag .....	52	10.4.2	Høringsinstansenes syn .....	65
<b>7</b>	<b>Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte og andre organisatoriske endringer</b> .....	53	10.4.3	Departementets vurdering .....	65
7.1	Bakgrunnen for forslaget .....	53	<b>11</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	66
7.2	Dagens regler .....	53	11.1	Krav om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt ..	66
7.3	Høringsforslaget .....	53	11.2	Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal være samlet ....	66
7.4	Høringsinstansenes syn .....	53	11.3	Forbud mot å drive annen virksomhet i rettssubjektet som driver godkjent barnehagevirksomhet .....	67
7.5	Departementets vurdering .....	54	11.4	Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak .....	67
7.6	Departementets forslag .....	55	11.5	Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer .....	67
<b>8</b>	<b>Enkelte endringer i tilsynshjemlene i barnehageloven</b> .....	56	11.6	Forslag til endringer i tilsynshjemlene i barnehageloven	67
8.1	Bakgrunnen for forslaget .....	56	<b>12</b>	<b>Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ..</b>	68
8.2	Dagens regler .....	56	<b>Forslag til lov om endringer i barnehageloven (selvstendig rettssubjekt, forbud mot annen virksomhet, meldeplikt m.m.) .....</b>		72
8.3	Høringsforslaget .....	57			
8.4	Høringsinstansenes syn .....	57			
8.5	Departementets vurdering .....	57			
8.5.1	Tilsyn med barnehagenes plikt til å ha internkontroll .....	57			
8.5.2	Tilsyn med kommunens plikt til å sikre likebehandling og uavhengighet .....	58			
8.5.3	Statlig tilsyn, klageinstans og veiledning overfor fylkeskommunene .....	59			
8.6	Departementets forslag .....	59			



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

# Prop. 82 L

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i barnehageloven (selvstendig rettssubjekt, forbud mot annen virksomhet, meldeplikt m.m.)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 8. april 2022,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Støre)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Kunnskapsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven).

Departementet foreslår å lovfeste at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Departementet foreslår at kravet ikke skal gjelde for barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern, eier ordinære barnehager med til sammen færre enn 30 barn, familiebarnehager med til sammen færre enn 10 barn eller én åpen barnehage.

Departementet foreslår også å lovfeste et krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet, med mindre særlige hensyn tilsier at de er på ulike steder. Det foreslåtte kravet skal gjelde for både kommunale og private barnehager. Forslaget om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet omfatter ikke familiebarnehager og barnehager som er unntatt fra kravet om selvstendig rettssubjekt.

Videre foreslår departementet å lovfeste et forbud mot å drive eller eie annen virksomhet enn godkjent barnehagedrift i det samme rettssubjektet som barnehagen. Forbudet mot annen virksomhet skal ikke gjelde for barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern, eier ordinære barnehager med til sammen færre enn 30 barn, familiebarnehager med til sammen færre enn 10 barn eller én åpen barnehage.

Barnehagene som er omfattet av forbudet mot annen virksomhet, kan etter forslaget drive eller eie tilleggsvirksomhet som er nært knyttet til barnehagevirksomheten og utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Departementet foreslår å innføre en forskriftshjemmel slik at departementet kan regulere hvilken annen virksomhet det skal være tillatt å drive og krav til regnskap, revisjon, rapportering og dokumentasjon.

Departementet foreslår å lovfeste et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansfore-

tak. Lovforslaget presiserer at forbudet ikke omfatter kortsiktig gjeld i forbindelse med den daglige driften. Forbudet mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak omfatter opptak av nye lån, og ikke eksisterende lån.

Departementet foreslår å lovfeste at private barnehager skal melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer. Departementet foreslår også at departementet kan gi forskrift om hva som skal regnes som organisatoriske endringer og om hvordan meldeplikten skal gjennomføres.

Departementet foreslår å gi Utdanningsdirektoratet hjemmel for å kunne føre tilsyn med om barnehagene oppfyller kravet om å ha internkontroll etter barnehageloven § 9 for å sikre at kravene i barnehageloven kapittel V med forskrifter følges. Videre foreslår departementet å gi statsforvalteren hjemmel for å kunne føre tilsyn med om kommunene oppfyller kravene i barnehageloven § 11 til likebehandling og uavhengighet. Departementet foreslår også å presisere i loven at statsforvalteren er tilsynsinstans, klageinstans og veiledningsorgan når fylkeskommunen har lovfestede oppgaver som kommunen ellers har etter barnehageloven.

Departementet foreslår å presisere i forskriftshjemmelen i barnehageloven § 23 femte ledd at departementet kan fastsette nærmere krav til dokumentasjon av bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager.

I denne lovproposisjonen omtaler departementet også noen andre forslag som har vært på høring. Denne omtalen omfatter spørsmålet om det bør bli enklere for nye private barnehager å få tilskudd, spørsmålet om kommunen bør kunne stille vilkår om at en privat barnehage må være ideell for å få tilskudd, spørsmålet om kommunen bør få mulighet til å holde dyre kommunale barnehager utenfor beregningsgrunnlaget når de beregner tilskudd til de private barnehagene og spørsmålet om å regulere bruk av overskuddslikviditet.

Departementet tar sikte på at lovendringene om krav til at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet, forbud mot annen virksomhet og reglene om meldeplikt skal tre i kraft 1. januar 2023. Når det gjelder endringene i tilsynshjemlene og forbudet mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak tar departementet sikte på at lovendringene skal tre i kraft 1. juli 2022.



## 2 Bakgrunnen for forslagene

### 2.1 Kort om barnehagesektoren

---

Private barnehager utgjør en viktig del av barnehagetilbudet til norske barn. I 2021 gikk 268 465 barn i barnehage, hvorav litt over 134 000 barn gikk i en privat barnehage. Lavere fødselstall har ført til at det totalt har blitt 13 000 færre barn i barnehagene siden 2017.

I 2021 var det totalt 2 913 private barnehager, som omfatter ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Det blir stadig færre og større barnehager, der særlig barnehager med mindre enn 25 barn blir færre. Det har også vært en tydelig nedgang i antall familiebarnehager og åpne barnehager de 10 siste årene. Barnehager som er del av en barnehagekjede, har økt fra 36 prosent av de private barnehagene i 2016 til 42 prosent i 2020.

De private barnehagene er organisert i en rekke ulike organisasjonsformer. Aksjeselskap, samvirkeforetak, enkeltpersonforetak, stiftelse og forening kan likevel trekkes fram, da de til sammen utgjør over 90 prosent av de private barnehagene. De fleste av barnehagene som er en del av en barnehagekjede, er organisert i aksjeselskap.

I dag er det tillatt å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten. I 2020 rapporterer 23 prosent av alle private barnehager at eierne driver annen type virksomhet i tillegg til barnehagevirksomheten. Tilsvarende andel i 2019 var 19 prosent. Eksempler på tilleggsvirksomhet er byggeteknisk konsulentvirksomhet, eiendomsdrift, kursvirksomhet, holdingselskaper og kirke- og menighetsarbeid.

Fra 1. januar 2022 fører Utdanningsdirektoratet tilsyn med at de private barnehagene drives i samsvar med barnehageloven kapittel V med forskrifter. Tilsynet skal bidra til at de private barnehagene følger kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, slik at midlene kommer barna i barnehagen til gode.

### 2.2 Hovedutfordringer ved dagens situasjon

---

Regelverket for regnskap, rapportering og organisering av private barnehager gir Utdanningsdirektoratet begrenset mulighet til å kontrollere den enkelte barnehagens bruk av tilskudd og foreldrebetaling. Det er behov for et nytt regelverk som sikrer et effektivt og godt tilsyn med at offentlige tilskudd og foreldrebetaling går til formålet.

I dag er det ikke krav om at hver barnehage skal være organisert i et eget rettssubjekt, og det er tillatt å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten. Det er dermed en risiko for at offentlige tilskudd og det foreldrene betaler for barnehageplassene blir brukt til å dekke kostnader som er knyttet til annen virksomhet enn barnehager. Samlet sett er omfanget av transaksjoner som tilsynsmyndigheten må kartlegge, vesentlig større når barnehagen er en del av en barnehagekjede enn når barnehagen er et selvstendig rettssubjekt. Barnehageeiere som driver flere barnehager i samme rettssubjekt, har heller ikke plikt til løpende ajourhold av regnskapet for hver enkelt barnehage, kun for rettssubjektet som helhet. Tilsynsmyndigheten vil dermed ikke kunne føre tilsyn med slike barnehager i et gjeldende regnskapsår, og må vente til barnehagen har rapportert i BASIL (barnehagens innrapporteringssystem). Det innebærer at tilsynsmyndigheten først kan føre tilsyn med barnehagen ett til to år etter at en transaksjon har funnet sted. Det er også en utfordring at dersom rettssubjektet står i fare for å gå konkurs kan rettssubjektets kreditorer ta beslag i barnehagens midler. Det betyr at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kan bli brukt til å dekke tap fra andre virksomheter.

En annen utfordring er 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 har tatt opp lån til andre formål enn barnehagedrift. I dag inneholder ikke regelverket noen begrensninger på låneopptakene i private barnehager.

For at kommunen skal kunne dimensjonere barnehagetilbudet på en god måte, trenger kommunen oversikt over hvor mange barnehageplasser som til enhver tid tilbys i de enkelte barnehagene, og hvem som er barnehageeier. I dag er det ingen krav til rapportering når private barnehager gjør organisatoriske endringer.

## 2.3 Relevante utredninger og rapporter

---

### 2.3.1 Velferdstjenesteutvalget

Velferdstjenesteutvalget fikk i oppdrag å analysere pengestrømmene i offentlig finansierte velferdstjenester som drives av private aktører. Utvalget skulle også komme med forslag til tiltak som sikrer bedre bruk av private aktører og at midlene i større grad går til tjenestene de er bevilget til.

Velferdstjenesteutvalget finner at alle velferdssektorene de analyserte følger samme trend, jf. NOU 2020: 13 *Private aktører i velferdsstaten*. Selskapene går fra mindre norske foretak til større norskeide konsern, og det kommer stadig flere helt eller delvis utenlandskeide konsern. Samtidig faller andelen ideelle aktører til fordel for kommersielle aktører. Dette gjelder også barnehagesektoren. Utvalget finner videre at barnehagesektoren er den mest lønnsomme sektoren for private aktører som produserer offentlige velferdstjenester. Utvalget konkluderer med at den høye lønnsomheten i private barnehager kan tilsi at kommunene har utbetalt unødvendig mye i offentlige tilskudd til private barnehager samlet sett. Utvalget foreslår endringer i finansieringssystemet med sikte på å redusere det offentliges utgifter. Utvalget foreslår blant annet å oppheve nasjonale regler for finansiering av private barnehager, og at det bør bli opp til kommunene å velge finansieringsform, finansieringsnivå og lengden på kontraktene som inngås med private barnehageiere.

Velferdstjenesteutvalget anbefaler, som følge av utviklingen i barnehagesektoren, at det innføres krav om at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt. Utvalget mener at det som et minimum må innføres krav om regnskapsmessig skille for hver barnehage. Utvalget vektlegger at det er særskilte grunner for å sette egne krav til organisering for virksomheter som driver offentlig finansierte velferdstjenester for å sikre tilstrekkelig transparens i regnskapene. Utvalget vektlegger også at en slik regulering vil skape bedre harmoni

med annet tilsvarende regelverk for grunnopplæringen og friskolene. Se NOU 2020: 13 punkt 24.5 og 24.6.

### 2.3.2 Storberget-utvalget

Våren 2021 satte departementet ned et hurtigarbeidende partssammensatt utvalg som skulle vurdere fordeler og ulemper med dagens finansieringssystem for private barnehager. Utvalgets analyser skulle ta utgangspunkt i allerede eksisterende kunnskapsgrunnlag og utredningen fra velferdstjenesteutvalget. Utvalget kunne også komme med forslag til endringer i finansieringssystemet. Utvalget bestod av KS, Fagforbundet, Utdanningsforbundet, Private Barnehagers Landsforbund (PBL) og Virke, og ble ledet av statsforvalter i Innlandet, Knut Storberget. Storberget-utvalgets analyser og anbefalinger er publisert i rapporten *DU ER HENTA! Finansiering av private barnehager*, datert 15. juni 2021.

Utvalget mener at kjedebarnhager har god økonomi med relativt solide driftsmarginer, mens små og ideelle barnehager har utfordringer med økonomien. Utvalget er enige om at dagens finansieringssystem i for liten grad ivaretar de små barnehagene.

Storberget-utvalgets flertall (fem av seks medlemmer) foreslår en modell der kommunene gis større frihet til å styre sektoren enn i dag. Modellen åpner blant annet for å gjøre lokale tilpasninger til dagens nasjonale regler. Dette innebærer at kommunene kan utforme egne lokale regler for finansiering av private barnehager. Flertallet foreslår også å innføre krav om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Flertallet mener at dette sikrer tydelig plassering av det juridiske, økonomiske og pedagogiske ansvaret i hver enkelt barnehage. Et krav om selvstendig rettssubjekt vil også gi bedre grunnlag for innsyn og etterprøvbarehet av økonomiske opplysninger for foreldre, kommunen og nasjonale tilsynsmyndigheter, og på den måten bidra til at tilskudd og foreldrebetaling blir brukt i tråd med formålet. Se rapporten punkt 7.1.

Mindretallet (medlemmet fra PBL) ønsker et finansieringssystem basert på nasjonale regler for finansiering av private barnehager. Dette systemet skal være uavhengig av hvilken kommune barnehagen ligger i. Mindretallet mener at en utvidelse av BASIL-rapporteringen er tilstrekkelig for å sikre mer åpenhet om økonomien til private barnehager.

### 2.3.3 Rapport om alternativer til eget rettssubjekt

Til arbeidet med høringsnotatet om regnskapsmessig skille som ble sendt ut sommeren 2021, innhentet departementet en rapport der BDO vurderte forslaget om at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt opp mot to andre reguleringsalternativer. De to reguleringsalternativene var å videreutvikle dagens rapporteringskrav i barnehageloven og økonomiforskriften og rapporteringen som skjer gjennom BASIL, eller å stille krav til et regnskapsmessig skille mellom barnehager i samme rettssubjekt.

I *Rapport om alternativer til eget rettssubjekt for Kunnskapsdepartementet* (BDO, 4. mars 2020) vurderer BDO virkningene av de tre alternativene for henholdsvis administrativ byrde, plassering av ansvar og myndighet og transparens, tilsyn og kontroll. Virkningene for administrativ byrde er prissatt, mens de to andre kategoriene er klassifisert med ikke-prissatte virkninger.

BDO anslår at 30 prosent av barnehagene blir berørt av et krav om at de skal være eget rettssubjekt. 7 prosent må endre eierform og 23 prosent må skille ut barnehager som i dag drives i samme rettssubjekt. Engangskostnadene er anslått til 44,4 mill. kroner og årlige merkostnader til 78 mill. kroner. Den administrative byrden faller for det meste på barnehagene, men også myndighetene (kommunen, Utdanningsdirektoratet og staten) vil ha noen engangskostnader.

Som utgangspunkt for å vurdere virkningene for plassering av ansvar og myndighet, peker BDO på at der det er flere barnehager i samme rettssubjekt, vil gjelden og eiendelene hver enkelt barnehage har, være en del av rettssubjektets gjeld og eiendeler. Dette innebærer at barnehagen selv ikke har et tydelig juridisk eller økonomisk ansvar. Krav om selvstendig rettssubjekt plasserer dette ansvaret tydelig hos den enkelte barnehagen.

Vurderingen av virkninger for transparens, tilsyn og kontroll bygger blant annet på at regnskapsinformasjonen barnehagene rapporterer etter dagens krav, ikke er fullstendig eller fullt ut standardisert. Krav om selvstendig rettssubjekt vil, gjennom lovverk og krav til rapportering for juridiske enheter, gi klarere rammer for rapportering. Informasjonen fra private barnehager vil dermed bli mer sammenlignbar og etterprøvbare. Bedre kvalitet på økonomiopplysningene fra barnehagene kan føre til et mer effektivt tilsyn.

BDO oppsummerer at en innføring av krav til eget rettssubjekt vil ha en stor positiv konsekvens

både for plassering av ansvar og myndighet og for transparens, tilsyn og kontroll for sektoren som helhet. Sektoren som helhet inkluderer både myndighetene og barnehagene.

Konklusjonen fra BDO er at fordi de prissatte og ikke-prissatte virkningene peker i motsatt retning, må disse vurderes opp mot hverandre. I praksis innebærer dette en vurdering av merkostnadene i administrativ byrde for barnehagene opp mot de positive ikke-prissatte konsekvensene for offentlige myndigheter, foreldre og andre interessenter i deres kontroll og tilsyn med sektoren. BDO påpeker at den endelige vurderingen vil avhenge av myndighetenes vektning mellom disse virkningene.

### 2.3.4 Rapporter om kapitalstrukturer og kapitalkostnader

BDO utarbeidet også en rapport på oppdrag fra departementet om Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren (BDO, 7. mai 2018). Rapporten viser at det har skjedd en betydelig kapitaloppbygging i den private delen av barnehagesektoren i perioden fra 2007 til 2016. Barnehagene har bygget opp egenkapitalen, samtidig som de også har økt opplåningen. Flere aktører har høy gjeldsgrad.

I 2018 innhentet departementet en utdypende rapport om kapitalstrukturer fra BDO. I rapporten *Kapitalstrukturer i private barnehager for Kunnskapsdepartementet* (BDO, 22. oktober 2018) kartla BDO kapitalstrukturer og kapitalkostnader i private barnehager i 2016. Kartleggingen viser 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 lå godt over gjennomsnittet for lån som er tatt opp i kredittinstitusjoner, mens de minste aktørene lå under gjennomsnittet. Det er et stort spenn i låneopptaket i sektoren målt i kroner. Den høyeste lånesummen for en enkeltaktør var på 1,9 mrd. kroner.

I rapporten viser BDO til at 86,5 prosent av de private barnehagene hadde en gjeldsgrad som kan klassifiseres som tilfredsstillende. De fleste aktørene hadde også tilfredsstillende soliditet, men i kategorien «store aktører» var 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 for 2016 at de største konsernene lånefinansierte virksomheten i større grad enn øvrige aktører. Rapporten inne-

holder også eksempler på aktører som har tatt 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.

På oppdrag for Utdanningsdirektoratet gjorde Telemarksforskning og Samfunnsøkonomisk analyse en tilsvarende analyse av kapitalstrukturer og kapitalkostnader for 2019. Analysene er publisert i rapporten *Lønnsomhet og kapitalstrukturer i private barnehager 2019 (TF-rapport nr. 621, 20. august 2021)*. Hovedfunnene i rapporten viser tilsvarende funn som BDO-rapporten som er omtalt over. Kapitaloppbyggingen fortsetter og gjeldsgraden er fortsatt høy i selskapene som eier private barnehager.

### 2.3.5 Rapport om låneopptak

For å få kunnskap om hvorfor aktørene lånefinansierer virksomheten, bestilte departementet en utredning fra jurist og økonom Gøril Bjerkan (Bjerkan analyse). I rapporten *Private barnehagers adgang til å stifte gjeld* (Bjerkan analyse, 28. november 2018) viser Bjerkan 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 lån.

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.

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. Med finansforetak menes foretak som beskrevet i finansforetaksloven § 1-3.

Bjerkan viser blant annet til at 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 kon-

sern vil det være lønnsomt å ha høyest mulig gjeldsbelastning 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.

Bjerkan peker også på at det er vanskeligere å spore hva lånet er ment å finansiere når barnehagene tar opp andre typer lån enn banklån. For eksempel er långiverne i et obligasjonslån normalt ikke kjent for låntaker.

## 2.4 Relevante høringer

### 2.4.1 Høring av forslag til ny regulering av private barnehager

Departementet sendte våren 2019 en rekke forslag til regelverksendringer for private barnehager på høring, se høringsnotatet datert 26. april 2019 med forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager).

Departementet foreslo å innføre et krav om at hver barnehage skal være organisert som et selvstendig rettssubjekt, en hovedregel om at det ikke skal være tillatt å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen, et forbud mot å ta opp lån på annen måte enn i finansforetak og en hjemmel for at departementet kan gi forskrift med bestemmelser om meldeplikt for private barnehager ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer. I tillegg ble det foreslått at det skulle bli enklere for nye private barnehager å få tilskudd og at kommunen skulle få hjemmel til å stille vilkår om at barnehagene skulle være ideelle for å få tilskudd. Det ble også foreslått å nedjustere tilskuddet til pensjon.

Fristen for å avgi høringsuttalelser var 26. juli 2019. Departementet mottok 217 hørings svar innen fristen.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene  
Arbeidstilsynet  
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet  
Barneombudet  
Brønnøysundregisteret  
Datatilsynet  
Folkehelseinstituttet  
Forbrukerombudet  
Forbrukerrådet  
Forbruksforskningsinstituttet SIFO  
Foreldreutvalget for barnehager (FUB)  
Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)  
Fylkesmennene

Helsedirektoratet	Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk
Helsetilsynet	Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring
Husbanken	(NAFO)
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)	Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen
Kompetanse Norge	Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringa
Konkurransetilsynet	Nasjonalt senter for leseopplæring og
Kriminalomsorgsdirektoratet	leseforskning
Likestillings- og diskrimineringsombudet	Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferds-
Mattilsynet	forskning
Miljødirektoratet	Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen	Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen
(NOKUT)	Nasjonalt senter for naturfag i opplæringa
Riksrevisjonen	Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringa
Såmediggi/Sametinget	Norges Bygdekvinnelag
Språkrådet	Norges Døveforbund
Statens arbeidsmiljøinstitutt	Norges Handikapforbund
Statistisk sentralbyrå (SSB)	Norges idrettsforbund
Statped	Norges Kvinne- og familieforbund
Sysselmannen på Svalbard	Norsk Montessoriforbund
Utlendingsdirektoratet	Norsk Forbund for Utviklingshemmede
Fylkeskommunene	Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede
Kommunene	Norsk Innvandrerrforum
Longyearbyen lokalstyre	Norsk senter for barneforskning
Forskningsrådet	Norsk senter for menneskerettigheter
Høgskoler	Norsk studentorganisasjon
Universiteter	Norske kveners forbund
Universitets- og høgskolerådet	Norske Samers Riksforbund
Akademikerne	Private Barnehagers Landsforbund (PBL)
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Alle landets private barnehager
Atferdssenteret	Private barnehager i Asker
Delta	REFORM ressurscenter for menn
Dysleksi Norge	Regelrådet
Espira	Røde Kors
Fafo	Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes
Fagforbundet	organisasjoner (SAFO)
Fellesorganisasjonen (FO)	Senter for samisk i opplæringa
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO)	Sentralledelsen for fylkesnemndene for barnevern
Handikappede barns foreldreforening	og sosiale saker
Human-Etisk Forbund	Skolelederforbundet
Innvandrerne landsorganisasjon	Steinerbarnehageforbundet
Institutt for samfunnsforskning	Stiftelsen Barnas Rettigheter
Kanvas	Taterne/Romanifolkets Menneskerettighets-
Kirkelig pedagogisk senter (IKO)	forening
Kirkens arbeidsgiverorganisasjon	Trygge Barnehager
Kliniske ernæringsfysiologers forening	Tvillingforeldreforeningen
Kristent Pedagogisk Forum	Unge funksjonshemmede
KS	UNICEF Norge
Kvinnefronten	Unio
Landsorganisasjonen i Norge (LO)	Utdanningsforbundet
Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-	Velferdsforskningsinstituttet NOVA
organisasjoner	Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og
Lederne	danning (OMEP)
Likestillingssenteret	Virke
Læringsverkstedet	YS

Disse høringsinstansene hadde realitetsmerkna-  
der til forslagene fra departementet:  
Statistisk sentralbyrå

Sametinget

Fylkesmannen i Agder  
Fylkesmannen i Innlandet  
Fylkesmannen i Oslo og Viken  
Fylkesmannen i Rogaland  
Fylkesmannen i Troms og Finnmark  
Fylkesmannen i Vestfold og Telemark  
Fylkesmannen i Vestland

Alta kommune  
Arendal kommune  
Asker kommune  
Askim kommune  
Aurskog-Høland kommune  
Bamble kommune  
Bergen kommune  
Bjerkreim kommune  
Bærum kommune  
Bømlo kommune  
Drammen kommune  
Eidsberg kommune  
Elverum kommune  
Evje og Hornnes kommune  
Fitjar kommune  
Fjell kommune  
Fredrikstad kommune  
Frøya kommune  
Gausdal kommune  
Giske kommune  
Gjerdrum kommune  
Gjesdal kommune  
Gjøvik kommune  
Gol kommune  
Gran kommune  
Hadsel kommune  
Hemsedal kommune  
Holmestrand kommune  
Horten kommune  
Indre Fosen kommune  
Jevnaker kommune  
Klepp kommune  
Kongsberg kommune  
Kragerø kommune  
Kristiansand kommune  
Lillehammer kommune  
Lunner kommune  
Lørenskog kommune  
Molde kommune  
Moss og Rygge kommune  
Namsos kommune

Nannestad kommune  
Nes kommune  
Oppdal kommune  
Os kommune  
Oslo kommune  
Porsgrunn kommune  
Randaberg kommune  
Re kommune  
Ringerike kommune  
Ringsaker kommune  
Rælingen kommune  
Sande kommune  
Sandefjord kommune  
Sandnes kommune  
Sarpsborg kommune  
Skedsmo kommune  
Skien kommune  
Skiptvedt kommune  
Stavanger kommune  
Stjørdal kommune  
Stord kommune  
Stor-Elvdal kommune  
Sveio kommune  
Time kommune  
Tolga kommune  
Tromsø kommune  
Trondheim kommune  
Tynset kommune  
Tønsberg kommune  
Ullensaker kommune  
Vanylven kommune  
Vefsn kommune  
Verdal kommune  
Vestre Toten kommune  
Ørsta kommune  
Østre Toten kommune  
Øyer kommune  
Øygarden kommune  
Øystre Slidre kommune  
Ål kommune  
Ålesund kommune

Handelshøyskolen ved Universitetet i Agder

Abelia  
Delta  
Fagforbundet  
Fellesskap for ideelle barnehager  
Foreldreutvalget for barnehager (FUB)  
IKO – Kirkelig pedagogisk senter  
KA – Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige  
virksomheter  
KS  
KPMG  
Lederne

LO Norge	Lekestua barnehage
Montessori Norge	Lia barnehage Kongsvinger
NHO	Lia barnehage SA
Norges kommunistiske parti, Østfold distrikt	Lillevollen barnehage
OMEF (Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og utdanning)	Linnesbakken barnehage AS
Organisasjonen for private barnehager i Larvik	Liøya barnehage SA
PBL	Lundåsen barnehage
Revisorforeningen	Læringsverkstedet AS
Samskipnadsrådet	Løvset barnehage SA
Skolelederforbundet	Mamma Mia barnehage
Skolenes landsforbund Karmøy	Medbroen Drift AS
Spekter	Missingmyr barnehage AS
Stavangerbarnehagenes foreldreforening	Nesåsen barnehage SA
Steinerbarnehageforbundet	NLM-barnehagene AS
Utdanningsforbundet	Nordlys barnehage AS
Utdanningsforbundet Bergen	Norlandia barnehagene AS
Utdanningsforbundet Skiptvedt	Nye Kakhaugen barnehage
Virke	Nystrand barnehage AS
	Nærnes Kystbarnehage AS
Akasia barnehage AS	Private barnehager i Asker
Akrobaten barnehage	Ragnas hage
Ameliahaugen barnehage	Rodamyr barnehage SA
Arbeidsutvalget for private barnehager i Trondheim kommune	Ryggstranden barnehage SA
Asdal barnehage AS	Skattekista barnehage og Trollsteinen barnehage
Askeladden barnehage Borg AS	Skogens lykke barnehage AS
Babuschka barnehage AS	Skogkanten barnehage SA
Banktrollet barnehage	Smedhusåsen barnehage SA
Barnas Have avd. Bugården AS	Småfolk barnehage
Barnas Have avd. sentrum AS	Solbergelva barnehage AS
Barnas Moa	Solbergmoen barnehage AS
Bekkevollen barnehage AS	Sole barnehage SA
Berg barnehage SA	Solvang barnehage SA
Bergheim barnehage SA	Steinrøysa andelsbarnehage SA
Bjerkås barnehage	Stiftelsen Kanvas
Blåklokka barnehage AS	Stiftinga Hjellbakkane barnehage
Borg barnehager AS	TDM Barnehager
Båsemor Gårdsbarnehage	Trollskogen Barnehage SA
Dampsaga barnehage AS	Trollstua barnehage SA
Endrestø barnehage SA	Tronvik Gårdsbarnehage
Espira gruppen AS	Trygge barnehager AS
Fire private enkeltstående barnehager	Ulna AS
Fjellsøya barnehage AS	Ulset barnehage
Frelsesarmeens barnehager	Utsikten barnehage SA
Furutoppen barnehage	Økernly barnehagedrift AS
Galleberg barnehage SA	Åheim barnehage
Gnist barnehager AS	
Gnisten barnehage SA	Anders og Elin Skrede
Grotterødløkka AS	Anonym
Hanevold barnegård AS	Kent Atle Eriksen
Heggum barnehage AS	Per Arne Sandvold
Hov barnehage SA	
Kulturbarnehagen Tromsø	Disse høringsinstansene sendte svar, men hadde ikke kommentarer til noen av forslagene:
Lahaug gårds- og naturbarnehage	Forsvarsdepartementet
	Helse- og omsorgsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet  
Samferdselsdepartementet

Brønnøysundregisteret  
Folkehelseinstituttet  
Kompetanse Norge  
Kriminalomsorgsdirektoratet  
Statens arbeidsmiljøinstitutt

Anonym  
Maurtuva barnehage  
Polarhagen barnehage  
Skaarlia barnehage

Flere av forslagene i høringsnotatet med forslag til ny regulering av private barnehager ble vedtatt våren 2020, se Prop. 96 L (2019–2020) *Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*, Innst. L (2019–2020) og Lovvedtak 132 (2019–2020).

Ansvaret for tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager ble flyttet fra kommunene til Utdanningsdirektoratet 1. januar 2022. Direktoratet fikk også veiledningsansvaret for regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Private barnehager fikk en plikt til å legge fram alle opplysningene som Utdanningsdirektoratet trenger for å føre tilsyn, og barnehagene ble pålagt å gi direktoratet adgang til barnehagens lokaler. Videre fikk eieren, eierens nærstående og selskap i samme konsern som eieren, en plikt til å legge fram alle opplysningene som direktoratet trenger for å føre tilsyn. Direktoratet fikk også hjemmel til å pålegge en privat barnehage å rette forhold som er i strid med kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Videre fikk direktoratet hjemmel til å vedta at tilskuddet til en privat barnehage skal holdes tilbake, reduseres eller tilbakebetales. Direktoratet fikk også hjemmel til å vedta tidsbegrenset eller varig stenging av en privat barnehage dersom direktoratet avdekker gjentatte eller alvorlige brudd på regelverket.

Det ble også vedtatt endringer i barnehageloven §§ 21 til 23 for å presisere kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager, og endringer i §§ 7 og 8 om krav til barnehagens virksomhet og vedtekter. Disse endringene trådte i kraft 1. januar 2021.

#### 2.4.2 Høring av forslag om krav til samlet barnehageanlegg

Departementet sendte høsten 2019 forslag til endringer i barnehageloven på høring. Se

høringsnotat datert 12. august 2019 om innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm.

Departementet foreslo blant annet å lovfeste regler som skal bidra til å sikre at barn har et trygt og godt barnehagemiljø og å lovfeste at barns beste skal være et grunnleggende hensyn i barnehagens arbeid. Videre ble det foreslått å lovfeste at kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet uavhengig av oppgavene den har der den driver en eller flere barnehager, og at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Det ble også foreslått å innføre et krav om at barnehagen skal ha internkontroll for å oppfylle kravene i barnehageloven med forskrifter. I tillegg ble det foreslått å lovfeste et krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet med mindre det foreligger særlige hensyn som tilsier at de bør ligge på ulike steder. Dette forslaget hang sammen med og skulle understøtte det tidligere forslaget om at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt.

Med unntak av forslaget om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet, ble alle forslagene vedtatt våren 2020, se Prop. 96 L (2019–2020), Innst. L (2019–2020) og Lovvedtak 132 (2019–2020). Endringene trådte i kraft 1. januar 2021.

Fristen for å avgi høringsuttalelser var 13. november 2019. Departementet mottok 191 høringssvar innen fristen.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene  
Arbeidstilsynet  
Barneombudet  
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet  
Brønnøysundregistrene  
Datatilsynet  
Folkehelseinstituttet  
Forbrukertilsynet  
Forbrukerrådet  
Foreldreutvalget for barnehager (FUB)  
Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)  
Fylkesmennene  
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet  
Helsedirektoratet  
Helsetilsynet  
Husbanken  
Kompetanse Norge  
Kriminalomsorgsdirektoratet  
Likestillings- og diskrimineringsombudet  
Miljødirektoratet  
Mattilsynet



Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
Norges forskningsråd	Handikappede barns foreldreforening
Konkurransetilsynet	Kirkens arbeidsgiverorganisasjon
Regelrådet	Landsorganisasjonen i Norge
Riksrevisjonen	Lederne
Sametinget	Norges døveforbund
Sentralledelsen for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker	Norges handikapforbund
Språkrådet	Norges idrettsforbund
Statens arbeidsmiljøinstitutt	Norges kvinne- og familieforbund
Statens institutt for forbruksforskning	Norsk forbund for utviklingshemmede
Statistisk sentralbyrå	Norske kveners forbund
Statped	Norske samers riksforbund
Sysselmannen på Svalbard	Norsk foreldrelag for funksjonshemmede
Utdanningsdirektoratet	Norsk innvandrersforum
	Norsk studentorganisasjon
Utlendingsdirektoratet	REFORM ressurscenter for menn
Universiteter	Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes organisasjoner
Høgskoler	Skolelederforbundet
Universitets- og høgskolerådet	Stiftelsen barnas rettigheter
Norsk senter for barneforskning	Taterne/Romanifolkets menneskerettighetsforening
Norsk senter for menneskerettigheter	Tvillingforeldreforeningen
Senter for samisk i opplæringa	Unge funksjonshemmede
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring	Unio
Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen	Utdanningsforbundet
Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringa	Virke
Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning	YS
Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning	Atferdssenteret
Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet	Fafo
Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen	Human-Etisk forbund
Nasjonalt senter for naturfag i opplæringa	Innvandrerne landsorganisasjon
Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringa	Institutt for samfunnsforskning
	KS
Fylkeskommunene	Kirkelig pedagogisk senter
Kommunene	Kliniske ernæringsfysiologers forening
Longyearbyen lokalstyre	Kristent pedagogisk forum
	Kvinnefronten
Espira	Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
Kanvas	Likestillingssenteret
Læringsverkstedet	Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk
Norges Montessoriforbund	Norges bygdekvinnelag
PBL	Røde Kors
Private barnehager	UNICEF Norge
Private barnehager i Asker	Velferdsforskningsinstituttet – NOVA
Steinerbarnehagene Norge	Verdensorganisasjonen for små barns oppvekst og danning
Trygge barnehager	
Akademikerne	
Arbeidsgiverforeningen Spekter	Disse høringsinstansene har kommentert forslaget om å lovfeste et krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet:
Delta	Justis- og beredskapsdepartementet
Dysleksi Norge	Barneombudet
Fagforbundet	
Fellesorganisasjonen	

Universitetet i Sørøst-Norge, Senter for Barnehageforskning, Utdanning og Innovasjon  
 Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning

Fylkesmannen i Agder  
 Fylkesmannen i Innlandet  
 Fylkesmannen i Oslo og Viken  
 Fylkesmannen i Rogaland  
 Fylkesmannen i Troms og Finnmark

Arendal kommune  
 Asker kommune  
 Bergen kommune  
 Bodø kommune  
 Bømlo kommune  
 Bydel Stovner  
 Farsund kommune  
 Fredrikstad kommune  
 Froland kommune  
 Færder kommune  
 Gjerdrum kommune  
 Gjøvik kommune  
 Gol kommune  
 Hemsedal kommune  
 Hol kommune Kultur- og oppvekstetaten  
 Holmestrand og Sande kommune  
 Hå kommune  
 Klepp kommune  
 Kristiansand kommune  
 Lillesand kommune  
 Lillestrøm kommune  
 Molde kommune  
 Namsos kommune  
 Nannestad kommune  
 Narvik kommune  
 Nes kommune  
 Nesna kommune  
 Nesodden kommune  
 Nord-Fron kommune  
 Nordreisa kommune  
 Oslo kommune  
 Porsgrunn kommune  
 Randaberg kommune  
 Ringerike kommune  
 Rælingen kommune  
 Sarpsborg kommune  
 Skavøypoll kommune  
 Ski og Oppegård kommuner  
 Skien kommune  
 Skiptvet kommune  
 Sveio kommune  
 Time kommune  
 Tolga kommune

Tromsø kommune  
 Trondheim kommune  
 Tynset kommune  
 Ullensaker kommune  
 Vefsn kommune  
 Vennesla kommune  
 Ål kommune

Levkårsutval i Flora kommune  
 Miljørettet helsevern i Vestfold

Styrergruppa i Klepp kommune  
 Foreningen for private barnehager i Asker (PIA)  
 Læringsverkstedet  
 NLM-barnehagene AS  
 Stiftelsen Kanvas  
 Norlandia Barnehagene AS  
 Trondhjems Asylselskap  
 Akasia Barnehage AS  
 Solkroken barnehage  
 PBL  
 Steinerbarnehageforbundet  
 Samvirkebarnehagene SA  
 IKO – Kirkelig pedagogisk senter

Samskipnadsrådet  
 KS  
 Nettverk for miljørettet folkehelsearbeid  
 OMEP Norge

Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter  
 Lederne  
 Skolelederforbundet  
 Utdanningsforbundet  
 Utdanningsforbundet Bergen  
 Utdanningsforbundet Moss

En anonym person

Disse høringsinstansene har svart, men hadde ikke kommentarer til noen av forslagene:

Forsvarsdepartementet  
 Helse- og omsorgsdepartementet  
 Samferdselsdepartementet  
 Utenriksdepartementet

Kompetanse Norge  
 Statens arbeidsmiljøinstitutt  
 Statistisk Sentralbyrå  
 OsloMet Fakultet for lærerutdanning og internasjonale studier,

Engerdal kommune  
Hadsel kommune  
Tinn kommune

Barnehagene i sentrum øst  
Snåsa Montessoribarnehage  
Trudvanglia barnehage

### 2.4.3 Høring av forslag til krav om regnskapsmessig skille

I høringen med forslag til ny regulering av private barnehager støttet flertallet av høringsinstansene et krav om at private barnehager skal være et eget rettssubjekt, men forslaget ble ikke støttet av de store private barnehageeierne og PBL. Instansene som støttet forslaget mente at krav om eget rettssubjekt er et viktig virkemiddel for å sikre transparens og god kontroll med at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt til formålet. Hovedinnvendingen mot forslaget var at forslaget koster unødvendig mye for de private barnehagene, at det var urimelig at staten ikke ville kompensere for denne merutgiften og at det griper for sterkt inn i organisasjonsfriheten deres.

Departementet sendte derfor sommeren 2021 ut et høringsnotat med forslag om å innføre krav om et regnskapsmessig skille mellom flere barnehager eller annen virksomhet i samme rettssubjekt, se høringsnotatet *Krav om regnskapsmessig skille for private barnehager mv.* (forslag til endringer i barnehageloven og forslag til ny økonomiforskrift til barnehageloven) datert 2. juli 2021.

Fristen for å avgi høringsuttalelser var 1. oktober 2021. Departementet mottok 44 hørings svar innen fristen.

Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Samediggi/Sametinget  
Sentralledelsen for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker  
Sivilombudet  
Statsforvalterne  
Sysselmasteren på Svalbard

Kommunene  
Longyearbyen lokalstyre

Arbeidstilsynet  
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)  
Brønnøysundregistrene  
Datatilsynet

Forbrukerrådet  
Folkehelseinstituttet  
Forbrukerombudet  
Forbrukerrådet  
Forbruksforskningsinstituttet SIFO  
Forskningsrådet  
Helsedirektoratet  
Helsetilsynet  
Husbanken  
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)  
Kompetanse Norge  
Konkurransetilsynet  
Kriminalomsorgsdirektoratet  
Mattilsynet  
Miljødirektoratet  
Statens arbeidsmiljøinstitutt  
Statistisk sentralbyrå (SSB)  
Statped  
Språkrådet  
Utdanningsdirektoratet  
Utlendingsdirektoratet (UDI)

Barneombudet  
Forbrukerombudet  
Foreldreutvalget for barnehager (FUB)  
Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)  
Likestillings- og diskrimineringsombudet

Alle landets private barnehager  
Abelia  
Akademikerne  
Arbeidsgiverforeningen Spekter  
Espira  
Kanvas  
PBL  
Steinerbarnehageforbundet  
Trygge barnehager  
Delta  
Fagforbundet  
Fellesorganisasjonen  
Funksjonshemmedes fellesorganisasjon  
Handikappede Barns Foreldreforening  
Human-Etisk Forbund  
Kirkens arbeidsgiverorganisasjon  
KS  
Landsorganisasjonen i Norge (LO)  
Læringsverkstedet  
Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)  
Revisorforeningen  
Skolelederforbundet  
Unio  
Utdanningsforbundet  
Virke  
YS

Atferdssenteret  
 Dysleksi Norge  
 Fafo  
 IKO – Kirkelig pedagogisk senter  
 Innvandrernes landsorganisasjon  
 Institutt for samfunnsforskning  
 KEFF – Kliniske ernæringsfysiologers forening  
 Kristent Pedagogisk Forum  
 Kvinnefronten  
 Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-  
 organisasjoner  
 Lesesenteret  
 Likestillingssenteret  
 Matematikksenteret  
 Multikulturelt initiativ- og Ressursnettverk  
 NAFO  
 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring  
 Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen  
 Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringa  
 Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet  
 Naturfagsenteret  
 NFU – Norsk Forbund for Utviklingshemmede  
 Norges Bygdekvinnelag  
 Norges Døveforbund  
 Norges Handikapforbund  
 Norges Kvinne- og familieforbund  
 Norsk innvandrersforum  
 Norsk Montessoriforbund  
 Norsk senter for barneforskning (NOSEB)  
 Norsk senter for menneskerettigheter  
 Norsk studentorganisasjon (NSO)  
 Norske Kveners Forbund  
 Norske Samers Riksforbund  
 Nynorsksenteret  
 REFORM -ressurssenter for menn  
 Regelrådet  
 Regnskap Norge  
 Røde Kors  
 Samarbeidsforumet for funksjonshemmedes orga-  
 nisasjoner  
 Senter for samisk i opplæringa  
 Skrivesenteret  
 Stiftelsen barnas rettigheter  
 UNICEF Norge

Dronning Mauds Minne Høyskole  
 Samisk Høgskole – Sámi allaskuvla  
 Universitetet i Rogaland Læringsmiljøsentret  
 Universitets- og høgskolerådet  
 Velferdsforskningsinstituttet – NOVA

Disse høringsinstansene har kommentert forsla-  
 gene fra departementet:  
 Utdanningsdirektoratet  
 Statistisk Sentralbyrå

Regelrådet  
 Bergen kommune  
 Brønnøysundregistrene  
 Bømlo kommune  
 Drammen kommune  
 Fredrikstad kommune  
 Nordre Follo kommune  
 Nordre Land kommune  
 Oslo kommune  
 Sandefjord kommune  
 Sarpsborg kommune  
 Stavanger kommune  
 Trondheim kommune

Barnehagesjef i tjenesteområde barnehage,  
 Horten kommune

Abelia  
 Arbeidsgiverforeningen Spekter  
 Fagforbundet  
 Hovedorganisasjonen Virke  
 LO Norge  
 Revisorforeningen  
 Utdanningsforbundet  
 Utdanningsforbundet Bergen

Espira gruppen  
 IBID  
 Kristent Interkulturelt Arbeid  
 Læringsverkstedet AS  
 NLM-barnehagene AS  
 Norlandia Barnehagene  
 PBL  
 Ragnas hage  
 Samskipnadsrådet  
 Stiftelsen Kanvas  
 Trygge Barnehager AS

Disse høringsinstansene har svart, men hadde  
 ikke kommentarer til noen av forslagene:

Forsvarsdepartementet  
 Helse- og omsorgsdepartementet  
 Justis- og beredskapsdepartementet  
 Klima- og miljødepartementet  
 Kriminalomsorgsdirektoratet  
 Statens arbeidsmiljøinstitutt  
 Statsforvalteren i Vestland

#### 2.4.4 Høring av forslag om å presisere statsforvalterens tilsynshjemmel

Departementet sendte høsten 2020 på høring  
 blant annet et forslag om å presisere statlig tilsyn  
 m.m. med fylkeskommunen i barnehageloven, se  
 høringsnotatet datert 26. november 2020 med for-  
 slag til endringer i barnehageloven om plikt til å

vurdere barns norskkunnskaper før skolestart med mer.

Fristen for å avgi høringsuttalelser var 26. februar 2021. Departementet mottok 322 hørings-svar innen fristen. 18 høringsinstanser kommenterte forslaget om å presisere statlig tilsyn m.m. med fylkeskommunen.

Høringsnotatet ble sendt ut til følgende høringsinstanser:

Departementene

Sametinget

Sentralledelsen for fylkesnemndene for barnevern og sosiale saker

Sivilombudsmannen

Fylkesmannsembetene

Sysselmannen på Svalbard

Riksrevisjonen

Kommunene

Longyearbyen lokalstyre

Fylkeskommunene

Arbeidstilsynet

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)

Brønnøysundregisteret

Datatilsynet

Forbrukerombudet

Forbrukerrådet

Folkehelseinstituttet

Forskningsrådet

Helsedirektoratet

Helsetilsynet

Husbanken

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi)

Kompetanse Norge

Konkurransetilsynet

Kriminalomsorgsdirektoratet

Mattilsynet

Miljødirektoratet

Statens arbeidsmiljøinstitutt

Statens institutt for forbruksforskning

Statistisk Sentralbyrå

Statped

Språkrådet

Utdanningsdirektoratet

Utlendingsdirektoratet (UDI)

Barneombudet

Foreldreutvalget for barnehager (FUB)

Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)

Likestillings- og diskrimineringsombudet

Alle landets private barnehager

Akademikerne

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Delta

Espira

Kanvas

Læringsverkstedet

NHO

PBL

PIA (Private barnehager i Asker)

Fagforbundet

Fellesorganisasjonen

Funksjonshemmedes fellesorganisasjon

Handikappede barns foreldreforening

Human-Etisk forbund

Kirkens arbeidsgiverorganisasjon

KS

Landsorganisasjonen i Norge

Lederne

Norges Montessoriforbund

Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede

Skolelederforbundet

Steinerbarnehagene Norge

Trygge barnehager

Unio

Utdanningsforbundet

Virke

YS

Atferdssenteret

Dysleksi Norge

Fafo

Kirkelig pedagogisk senter

Innvandrerne landsorganisasjon

Institutt for samfunnsforskning

KEFF – Kliniske ernæringsfysiologers forening

Kristent Pedagogisk Forum

Kvinnefronten

Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner

Lesesenteret

Likestillingssenteret

Matematikkssenteret

Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk

NAFO

Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring

Nasjonalt senter for fremmedspråk i opplæringen

Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringa

Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet

Naturfagsenteret

Norsk forbund for Utviklingshemmede

Norges Bygdekvinnelag

Norges Døveforbund

Norges handikapforbund

Norges kvinne- og familieforbund

Norsk innvandrersforum

Norsk senter for barneforskning  
 Norsk senter for menneskerettigheter  
 Norsk studentorganisasjon (NSO)  
 Norske Kveners Forbund  
 Norske Samers Riksforbund  
 Nynorsksenteret  
 REFORM- ressurscenter for menn  
 Regelrådet  
 Røde Kors  
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes  
 organisasjoner  
 Senter for samisk i opplæringa  
 Skrivesenteret  
 Stiftelsen barnas rettigheter  
 Taterne/Romanifolkets Menneskerettighets-  
 forening (TRM)  
 Tvillingforeldreforeningen  
 Unge funksjonshemmede  
 UNICEF Norge

Dronning Mauds Minne Høyskole  
 Samisk Høgskole  
 Universitetet i Rogaland Læringsmiljøsen-  
 teret  
 Universitets- og høgskolerådet  
 Velferdsforskningsinstituttet – NOVA

Disse høringsinstansene har kommentert forsla-  
 get om å presisere statsforvalterens tilsyn m.m.  
 med fylkeskommunen:

Barne-, ungdoms og familiedirektoratet  
 Helsedirektoratet  
 Statped  
 Barneombudet  
 Statsforvalteren i Vestfold og Telemark

Bergen kommune  
 Drammen kommune  
 Fjaler kommune  
 Færder kommune  
 Molde kommunes formannskap  
 Molde kommune

KS  
 Virke  
 Norsk Forbund for utviklingshemmede  
 Organisasjonen for private barnehager i Larvik  
 Utdanningsforbundet Østre Toten

Anne-Grete Eiken  
 Anonym person

Disse høringsinstansene har svart, men hadde  
 ikke kommentarer til noen av forslagene:  
 Helse- og omsorgsdepartementet  
 Justis- og beredskapsdepartementet

Samferdselsdepartementet  
 Utenriksdepartementet

Brønnøysundregistrene  
 Kompetanse Norge  
 NOKUT

Nordland fylkeskommune  
 Horten kommune

Utdanningsforbundet Søndre Land

#### 2.4.5 Høring av forslag til endringer i tilsynshjemlene i barnehageloven

Departementet sendte vinteren 2022 på høring et  
 forslag om enkelte endringer i tilsynshjemlene for  
 statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet i bar-  
 nehageloven, se høringsnotatet *Forslag til  
 endringer i tilsynshjemlene i barnehageloven* datert  
 21. januar 2022.

Fristen for å avgi høringsuttalelser var 4. mars  
 2022. Departementet mottok 45 høringsssvar innen  
 fristen.

Høringsnotatet ble sendt til de samme  
 høringsinstansene som er opplistet i kapittel 2.4.4.

Disse høringsinstansene har kommentert for-  
 slagene fra departementet:  
 Sametinget

Statsforvalteren i Agder  
 Statsforvalteren i Vestfold og Telemark

Aurskog-Høland kommune  
 Bergen kommune  
 Halden kommune  
 Hamar kommune  
 Horten kommune  
 Kongsberg kommune  
 Lindesnes kommune  
 Oslo kommune  
 Skien kommune  
 Stavanger kommune  
 Time kommune  
 Trondheim kommune

Foreldreutvalget for barnehager  
 Hovedorganisasjonen Virke  
 KS  
 LO Norge  
 PBL

Steinerbarnehageforbundet  
 Utdanningsforbundet

FUS nettverk Akershus Øst  
Lundegård barnehage SA  
Læringsverkstedet  
Skarevik barnehage

Statistisk sentralbyrå  
Statsforvalteren i Oslo og Viken  
Statsforvalteren i Vestland  
Utdanningsdirektoratet

Disse høringsinstansene har svart, men hadde ikke kommentarer til noen av forslagene:  
Forsvarsdepartementet  
Helse- og omsorgsdepartementet  
Justis- og beredskapsdepartementet  
Samferdselsdepartementet

Iveland kommune  
Nore og Uvdal kommune  
Ringerike kommune

Blåveisen barnehage  
Lundegård barnehage SA  
Noahs Ark barnehage

Brønnøysundregistrene  
Folkehelseinstituttet  
Helsedirektoratet

Tvillingforeldreforeningen

## 3 Krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt

### 3.1 Bakgrunnen for forslaget

Den private delen av barnehagesektoren har utviklet seg betydelig de siste årene, med blant annet større grad av kommersialisering og oppkjøp av barnehager. Reguleringen av de private barnehagene må ses i sammenheng med den generelle utviklingen de siste årene. Videre har forventningene til barnehagenes kvalitet, mangfold og tilgjengelighet økt. Disse forventningene har blitt fulgt opp gjennom blant annet pedagognorm og etter- og videreutdanningssatsing i barnehagene, samt moderasjonsordninger og lavere barnehagepris. Barnehagene er offentlig finansiert, noe som taler for at staten også har et ansvar for å sørge for at pengene går til formålet.

Mange private barnehager er i dag registrert som en underenhet til en annen juridisk enhet. Disse barnehagene skal være registrert med eget organisasjonsnummer, men er ikke selvstendige rettssubjekter. Som underenheter har de ikke plikt til å levere fullstendig årsregnskap for hver barnehage.

De nye reglene om nasjonalt økonomitilsyn med private barnehager, som er lagt til Utdanningsdirektoratet, trådte i kraft 1. januar 2022. Slik regelverket er nå, har Utdanningsdirektoratet begrenset mulighet til å kontrollere den enkelte barnehagens bruk av tilskudd og foreldrebetaling.

Bedre og mer transparent regnskapsinformasjon fra private barnehager vil bidra til at offentlige myndigheter kan kontrollere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling går til formålet. Dette kan også ha en forebyggende effekt fordi det vil redusere risikoen for at private barnehager bruker tilskudd og foreldrebetaling i strid med regelverket. Det kan bidra til å sikre god kvalitet i alle barnehager ved at mer av pengene blir brukt til barna og de ansatte i barnehagen, selv om det krever noe mer administrativt arbeid fra barnehagene sin side. Videre vil et godt og effektivt tilsyn bidra til å ivareta legitimiteten til de private barnehagene. Transparens og åpenhet om hvordan de private barnehagene bruker tilskudd og foreldre-

betaling vil i tillegg gi kommunene og staten et bedre grunnlag for å styre barnehagesektoren. De siste årene har samfunnets og myndighetenes behov for innsyn vært økende. Regelverket må oppdateres for å ivareta dette behovet.

Å organisere barnehagene som selvstendige rettssubjekter gir kommunene og staten den beste informasjonen om økonomien i hver enkelt barnehage. Både velferdstjenesteutvalget og flertallet i Storberget-utvalget anbefaler å innføre et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.

Å organisere barnehagene som selvstendige rettssubjekter reduserer også risikoen for at private barnehager kan gå konkurs. Når en privat barnehage er en del av et rettssubjekt med flere virksomheter, øker risikoen for at barnehagene går konkurs fordi rettssubjektets kreditorer kan ta beslag i barnehagenes midler. Dette kan skje selv om det ikke er den aktuelle barnehagen som har økonomiske utfordringer. Når rettssubjektet tar opp lån til investeringer, er det eieren som mottar avkastningen av dette. Det er ikke tillatt å kostnadsføre renter og avdrag på lån til annen type virksomhet i barnehagenes regnskaper. Fordi rettssubjektets kreditorer kan ta beslag i barnehagens midler, kan det offentlige tilskuddet og foreldrebetalingen likevel bli brukt til å dekke tap fra andre virksomheter eller andre barnehager. Samtidig kan det gå utover kommunens barnehage tilbud dersom investeringene går med tap.

Å organisere barnehagene som selvstendige rettssubjekter kan videre bidra til å begrense kommersialiseringen av den private delen av barnehagesektoren. Et krav om selvstendig rettssubjekt vil gi de private barnehagene likere konkurransevilkår, uavhengig av eierform og tidligere organisering.

Forslaget her følger opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 42 i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 1 (2021–2022) Nasjonalbudsjettet 2022, jf. Innst. 2 S (2021–2022), der «Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige tiltak for å sikre økt åpenhet og transparens i virksomheten til private tilbydere av offentlig finansierte velferd-



stjenester, herunder et offentlig register over alle private virksomheter som leverer offentlig finansierte velferdstjenester».

Forslaget her følger videre opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 43 i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 1 (2021–2022) Nasjonalbudsjettet 2022, jf. Innst. 2 S (2021–2022), der «Stortinget ber regjeringen utrede forslag om å stille krav til at selskaper som leverer offentlig finansierte velferdstjenester, organiseres i egne rettssubjekter hvor det ikke er tillatt å drive annen virksomhet enn offentlig finansierte velferdstjenester».

## 3.2 Dagens regler

### 3.2.1 Barnehageloven

Det følger av barnehageloven § 7 andre ledd at kommunale og private barnehager skal være registrert i Enhetsregisteret. Flere barnehager kan ikke ha samme organisasjonsnummer, og hver barnehage skal dermed ha et organisasjonsnummer. Selv om barnehagen har eget organisasjonsnummer, kan en privat barnehage være registrert som en underenhet i et rettssubjekt som driver flere barnehager og annen virksomhet. Underenhetene er registrert i Enhetsregisteret, men kan ikke registreres i Foretaksregisteret. De er heller ikke regnskapspliktige etter regnskapsloven, og har ikke rapporteringsplikt til Regnskapsregisteret. De har dermed ikke plikt til å levere fullstendig årsregnskap, registrere daglig leder, melde fra ved fusjon eller fisjon og lignende.

### 3.2.2 Friskoleloven

Etter friskoleloven er det et krav om at hver skole skal være registrert som et eget rettssubjekt. Dette kravet ble innført samtidig som forbudet mot å drive eller eie annen virksomhet enn skole. I merknaden til friskoleloven § 2-2 i Ot.prp. 80 (2002–2003) står det:

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.

Friskolene skal dokumentere en innskuddskapital på minimum 100 000 kroner før det blir søkt om

godkjenning. Kravet om innskuddskapital gjelder uavhengig av organisasjonsform og skal sikre at eieren har et tilstrekkelig økonomisk fundament for å kunne drive en skole. Kravet til innskuddskapital er høyere enn etter aksjeloven, men har i praksis ingen betydning for skoler som er organisert som stiftelser. Dette skyldes at det i stiftelsesloven er et krav om innskuddskapital på 100 000 kroner.

Da kravet om at hver skole skal være et eget rettssubjekt ble innført, ble det gitt en overgangsperiode på to år etter at loven trådte i kraft. Friskolene fikk dermed to år til å tilpasse seg de nye kravene.

### 3.2.3 Universitets- og høyskoleloven

Ekspertgruppen som vurderte regulering, tilsyn og kontroll med private høyskoler og fagskoler vurderte om det skulle innføres et forbud mot å drive annen virksomhet i institusjoner som driver akkreditert utdanning, se ekspertgrupperapporten *Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste* datert 15. desember 2014. I høringen som danner bakgrunnen for Prop. 44 L (2016–2017), foreslo departementet to alternativer for å oppnå et tilstrekkelig økonomisk skille mellom akkreditert utdanning og annen virksomhet. Departementet foreslo å innføre enten et forbud mot annen virksomhet eller et krav til et regnskapsmessig skille. Departementet valgte å ikke innføre et slikt forbud på daværende tidspunkt, se Prop. 44 L (2016–2017) kapittel 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 utdanningen. 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 er det presisert at regnskapene skal kunne dokumentere at institusjonen opprettholder et skille mellom aktivitetene i virksomheten. Departementet har fastsatt ytterligere krav til det regnskapsmessige skillet i forskrift.

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». Bestemmel-

sen fastsetter videre at private høyskoler som mottar statstilskudd, ikke kan foreta utdelinger. Dette omfatter alle former for åpne eller skjulte uttak av verdier fra driften. Utdelingsforbudet gjelder for hele virksomheten, og omfatter dermed også eventuell annen virksomhet enn høyskoledrift som drives i samme rettssubjekt.

### 3.3 Høringsforslaget

I høringsnotatet datert 26. april 2019, *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)*, foreslo departementet å innføre et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Flertallet av høringsinstansene støttet et slikt krav, men forslaget ble ikke støttet av de store barnehageeierne og PBL. Hovedinnvendingen var at forslaget koster unødvendig mye for de private barnehagene, og at det griper for sterkt inn i organisasjonsfriheten deres. Departementet sendte derfor på høring sommeren 2021 et forslag om å innføre krav om et regnskapsmessig skille mellom flere barnehager eller annen virksomhet i samme rettssubjekt, se høringsnotatet *Krav om regnskapsmessig skille for private barnehager mv. Forslag til endringer i barnehageloven og forslag til ny økonomiforskrift til barnehageloven*, datert 2. juli 2021.

Forslaget om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt innebærer at flere private barnehager ikke kan være organisert i samme rettssubjekt. Barnehager som er et eget rettssubjekt, skal utarbeide regnskap og revisjonsberetning i samsvar med kravene i regnskapsloven og bokføringsloven. Departementet foreslo også å videreføre forskriftsbestemmelsene om innsending av opplysninger til tilsynsmyndigheten.

Departementet foreslo å regulere i barnehageloven at styret for rettssubjektet som driver barnehagen, skal være barnehagens øverste ansvarlige organ. Det innebærer at styret er ansvarlig for å drive barnehagen i tråd med barnehageloven med forskrifter. Styret må være oppnevnt i samsvar med barnehagens rettsgrunnlag.

Departementet foreslo videre at kravet om at hver private barnehage skal være et eget rettssubjekt, ikke skal gjelde for barnehager som er så små at de i dag ikke har revisjonsplikt etter forskrift om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager (økonomiforskrift til barnehageloven) § 3. Forslaget innebar at kravet ikke vil gjelde for barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern,

eier ordinære barnehager med til sammen færre enn 20 barn eller familiebarnehager med til sammen færre enn 10 barn. Kravet vil heller ikke gjelde for eiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, bare har én åpen barnehage. Departementet ba høringsinstansene om å gi innspill til om dette er en hensiktsmessig grense for en slik unntaksbestemmelse.

Departementet foreslo at dagens regler i økonomiforskrift til barnehageloven skal videreføres for de barnehagene som blir unntatt fra kravet om å være et eget rettssubjekt. Samtidig foreslo departementet å oppheve unntaket fra revisjonsplikten i forskriften § 3. Forslaget innebærer at private barnehager som ikke blir pålagt å være et eget rettssubjekt, skal få resultatregnskapet revurdert av en revisor godkjent etter revisorloven.

I høringen om regnskapsmessig skille i 2019 foreslo departementet å presisere i forskriftshjemmelen i barnehageloven § 23 femte ledd at departementet kan fastsette krav til dokumentasjon, i tillegg til bestemmelser om regnskap, revisjon og rapportering.

Departementet foreslo å innføre en rimelig overgangsperiode for kravet om å etablere barnehagen som et eget rettssubjekt. Departementet ba om høringsinstansenes syn på hvor lang denne overgangsperioden bør være.

Se nærmere omtale i høringsnotatet fra 2019 kapittel 7 og høringsnotatet fra 2021 kapittel 3.1.3.4.

### 3.4 Høringsinstansenes syn

#### 3.4.1 Krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt

*Høringen av forslag til krav om selvstendig rettssubjekt*

Det er 97 høringsinstanser som har gitt innspill til forslaget om å innføre et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Av disse er det 67 instanser som støtter forslaget. Dette er blant andre 39 kommuner, tre statsforvaltere (tidligere: fylkesmenn), 12 private barnehager, *KS, Utdanningsforbundet, LO, Fagforbundet, Revisorforeningen og Foreldreutvalget for barnehager (FUB)*. Det er 23 instanser som ikke støtter forslaget. Dette er blant andre 13 private barnehager, *PBL, Virke og Handelshøyskolen ved Universitetet i Agder*. De resterende instansene har innspill uten at de gir uttrykk for om de støtter forslaget eller ikke.

Flere av instansene som støtter forslaget, uttaler at et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, vil gjøre det enklere å føre tilsyn med barnehagene. Dette gjelder blant andre *KS* og en rekke kommuner.

*Utdanningsdirektoratet* vurderer det som en helt nødvendig forutsetning for å kunne føre effektivt tilsyn med kravene i barnehageloven § 23 (tidligere § 14 a), at hver barnehage er et eget rettssubjekt. I et brev til departementet av 14. august 2019 skriver direktoratet:

Hvis forslagene om at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt og forbudet om annen virksomhet ikke blir fastsatt, er det vår vurdering at det vil være utfordrende for tilsynsmyndigheten å kontrollere at barnehagene oppfyller § 14 a på en effektiv måte. Dette vil kunne føre til at brudd på barnehageloven § 14 a ikke vil bli avdekket i tilsyn, og at tilsynet vil måtte bruke en stor andel av ressursene på dokumentasjonsinnhenting og analyse grunnet lav sporbarhet i barnehageregnskapene.

Enkelte av de private barnehagene som støtter forslaget, uttaler at et tilsvarende krav også bør gjelde for de kommunale barnehagene. Dette gjelder blant annet *Private barnehager i Asker* og *Hanevold barnegård*.

Mange av høringsinstansene som støtter forslaget, mener at det er positivt at hver barnehage skal utarbeide et årsregnskap med en balanseside som viser barnehagens eiendeler, gjeld og egenkapital. Disse instansene mener at forslaget vil gi bedre innsikt i hvordan tilskudd og foreldrebetaling disponeres. Det er også flere instanser som påpeker at forslaget vil gjøre det enklere å se hvilke midler eieren har tatt ut av barnehagen som utbytte, og om kostnadene i regnskapet er relevante for barnehagedriften.

Flere høringsinstanser uttaler at det er positivt at hver barnehage skal føre et årsresultat som vil være offentlig tilgjengelig i Brønnøysundregistrene. For eksempel uttaler både *Utdanningsforbundet* og *Revisorforeningen* at offentlige regnskaper for hver barnehage vil gi større åpenhet om økonomien i den enkelte barnehagen. Revisorforeningen påpeker at forslaget vil gjøre det enklere å sammenligne barnehager i samme foretaksgruppe og barnehager i samme kommune. Foreningen mener at dette særlig vil ha betydning for foreldre og andre som ikke har innsyn i dagens rapportering fra barnehagene. Videre uttaler foreningen dette:

Organisering av hver private barnehage i et selvstendig rettssubjekt kombinert med forbud mot å drive annen virksomhet i rettssubjektet, skaper et klarere skille mellom virksomheten i de enkelte barnehagene og mellom barnehagevirksomheten og annen virksomhet innenfor samme foretak eller gruppe av foretak. Administrasjons- og felleskostnader som skal belastes barnehagen, må avtales skriftlig og faktureres særskilt, og fakturaen må korrekt og fullstendig angi hva barnehagen har betalt for. Hver av barnehagene vil i utgangspunktet bli egne skattesubjekter, slik at inntekter og kostnader i hver barnehage også blir fulgt opp skattemessig. Offentlige regnskaper for hver barnehage gir større åpenhet om økonomien i den enkelte barnehage og gir bedre innsikt i hvordan tilskudd og foreldrebetaling disponeres. Det gir bedre oversikt over fordelingen av kostnader mellom de enkelte barnehageforetakene under samme kontroll, på prisingen av ytelser og fordelingen av kostnader mellom barnehagene og andre foretak under samme kontroll og eventuelle utbytter fra barnehageforetakene.

Revisorforeningen konkluderer slik:

Samlet sett vil derfor en organisering i selvstendige rettssubjekter etter vår oppfatning gi et bedre grunnlag for oppfølging og kontroll enn det som oppnås gjennom dagens BASIL-rapportering. Det vil kunne hevdes at denne endringen medfører vesentlig økte administrative kostnader for barnehagene. En slik endring bør derfor selvsagt bygge på en forsvarlig vurdering av nytte og kostnader. Det bør i denne vurderingen imidlertid også tas i betraktning at dette vil være tiltak som bidrar direkte til å styrke tilliten til og kontrollen med bruken av tilskudd og foreldrebetaling, og at svekket tillit som følge av utilstrekkelig kontroll vil kunne utgjøre en betydelig kostnad.

*De store private barnehageeierne* og *PBL* støtter ikke forslaget om å lovfeste et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Hovedinnvendingen er at forslaget koster unødvendig mye for de private barnehagene, og at det griper for sterkt inn i organisasjonsfriheten deres. Flere av instansene som ikke støtter forslaget, mener at forslaget vil føre til økt byråkrati og at barnehagene må bruke en større andel av offentlige tilskudd til andre formål enn barna. Disse instansene mener at det er bedre å forbedre

rapporteringen i BASIL enn å kreve at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt. For eksempel uttaler PBL følgende:

PBL mener departementets forslag innebærer en ytterligere kostnadsbyrde for sektoren som vil bidra til at en større andel av det offentlige tilskuddet som barnehagene mottar vil gå til revisorer og styrestrukturer. I tillegg vil det blant annet påløpe kostnader knyttet til registrering av selskaper og at hver enkelt barnehage skal levere inn årsregnskap og ligningspapirer. Vi snakker om betydelige summer som potensielt vil trekkes ut fra barnehagene og dermed ikke komme barna til gode.

Det er noen instanser som mener at forslaget ikke vil gjøre det enklere å føre tilsyn med barnehagene. For eksempel uttaler *Læringsverkstedet* og *KPMG* at de ikke kan se at kontrolladgangen svekkes av at flere barnehager drives i samme rettssubjekt, sammenlignet med at hver enkelt barnehage organiseres som et eget rettssubjekt. *Læringsverkstedet* uttaler seg slik:

Vi er tvilende til påstandene om at det er vanskeligere å føre tilsyn dersom man har flere barnehager i samme rettssubjekt. Ved gjennomføring av nasjonalt økonomisk tilsyn vil det også være enklere å forholde seg til færre rettssubjekter.

Forslaget vil medføre at enkelte aktører som i dag driver flere barnehager i samme rettssubjekt må splitte opp dette i flere rettssubjekter. Konsekvensen blir da at det kan bli vanskeligere å få oversikt over totalvirksomheten til disse aktørene siden man ikke lenger kan lese dette ut av ett rettssubjekt.

*Spekter* er også blant instansene som ikke støtter forslaget. *Spekter* viser til at det innenfor et barnehagekonsern vil være noen barnehager som går i pluss og noen som går i minus. *Spekter* mener at det er viktig å kunne krysssubsidere mellom private barnehager, slik det gjøres mellom kommunale barnehager. *Spekter* viser til at det fortsatt vil være mulig å gjøre dette hvis hver barnehage er et eget rettssubjekt, men at det vil gi en økning i ressursbruken som dreier innsatsen fra utvikling av tilbudet til økt byråkrati. *Spekter* mener at forslaget også kan føre til at ulønnsomme enheter i større grad blir slått konkurs.

Det er noen høringsinstanser som mener at forslaget vil bryte med prinsippet om økonomisk likeverdig behandling av kommunale og private

barnehager. For eksempel viser både *Stiftelsen Kanvas*, *Norlandia Barnehagene* og *Virke* til at kommunene har anledning til å utnytte de mulighetene som en konsernmodell gir, for eksempel ved å effektivisere administrative oppgaver. Det betyr at kommunene kan dra nytte av stordriftsfordeler og ha lavere driftsutgifter. Instansene peker på at dette vil påvirke tilskuddet til de private barnehagene, og at forslaget derfor kan være konkurransevridende.

#### *Høringen av forslag til krav om regnskapsmessig skille*

Fordi forslaget om å lovfeste et krav om eget rettssubjekt ikke ble støttet av de store private barnehageeierne og PBL, ble det foreslått en alternativ løsning som skulle være mindre kostbar for de private barnehagene, og som i mindre grad griper inn i organisasjonsfriheten deres, jf. høringsnotatet datert 2. juli 2021 med forslag til krav om regnskapsmessig skille for private barnehager. Det ble her foreslått at eiere som driver flere barnehager eller annen virksomhet i samme rettssubjekt, skal føre regnskap som om hver enkelt barnehage er en egen enhet. 43 høringsinstanser ga innspill til forslaget om å innføre regnskapsmessig skille. Av disse er det 12 instanser som støtter forslaget. Dette er blant andre fem kommuner, fem eiere av private barnehager (*Norlandiabarnehagene*, *Trygge barnehager*, *NLM-barnehagene*, *Espira-gruppen* og *Stiftelsen Ragna Ringdals dagsenter*), *PBL* og *Abelia*. 12 instanser støtter ikke forslaget om å innføre et regnskapsmessig skille, og argumenterer for at man heller bør innføre et krav om selvstendig rettssubjekt. Dette er blant andre *Utdanningsdirektoratet*, *Utdanningsforbundet*, *KS*, *Virke*, *LO*, *IBID ideelle barnehager*, *Fagforbundet* og fire kommuner.

Flere av høringsinstansene støtter forslaget om et regnskapsmessig skille, men er i tvil om reguleringen er tilstrekkelig for å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling går til formålet. Høringsinstansene som støtter forslaget, mener at et krav om regnskapsmessig skille er en bedre regulering enn et krav om at hver barnehage må være et eget rettssubjekt. For eksempel skriver *Læringsverkstedet* at regnskapsmessig skille er mindre ressurskrevende administrativt, at det gir en mer skreddersydd og fleksibel løsning og mer transparens enn å «tvinge frem en meget omfattende selskapsmessig omorganisering av bransjen».

Flere av høringsinstansene som ikke støtter forslaget, viser til at et krav om selvstendig rettssubjekt vil gi økt gjennomsiktighet i private barne-

hager. Det vil redusere risikoen for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling lekker ut av sektoren og kommunen, eller blir brukt til å dekke kostnader knyttet til annen virksomhet. Et slik krav vil også lette tilsynet med barnehagene. *Utdanningsdirektoratet* mener at organisering som egne rettssubjekter er en nødvendig forutsetning for et effektivt og handlekraftig tilsyn. *Utdanningsforbundet* viser også til at et regnskapsmessig skille betyr at barnehageeier kontinuerlig må gjøre skjønnsmessige vurderinger av hvordan inntekter, kostnader og balanseposter skal fordeles. Dette gjør det vanskeligere å vurdere hvordan de økonomiske transaksjonene reelt sett har skjedd.

*Virke* viser til at Utdanningsdirektoratet, velferdstjenesteutvalget og Storberget-utvalget, i likhet med et overveldende flertall av høringsvarene i 2019, konkluderte med at det må stilles krav om at alle barnehager skal drive i eget rettssubjekt. *Virke* mener at man er kommet dit at pengestrømmene er ute av kontroll. Et krav om at hver barnehage må være et eget rettssubjekt, er ifølge *Virke* den sikreste metoden for at offentlige myndigheter, skattebetalerne og foreldrene skal kunne se at tilskuddet brukes til fordel for barna. Samtidig mener *Virke* at et krav om regnskapsmessig skille kan gjelde for de ideelle aktørene.

Flere av høringsinstansene peker også på at departementet i for liten grad har synliggjort og vektlagt at et krav om regnskapsmessig skille gir betydelige styringskostnader for det offentlige. Mange mener også at det ikke mulig å få til et like klart skille mellom ulike barnehager i samme rettssubjekt som ved et krav om å være et selvstendig rettssubjekt.

### 3.4.2 Unntak for de minste barnehagene

Noen høringsinstanser uttaler seg om hvilke barnehager som bør være unntatt fra kravet om å være et selvstendig rettssubjekt. De fleste av disse instansene er enige i departementets forslag om at barnehagene som etter dagens regelverk er unntatt for revisjonsplikt, skal være unntatt fra kravet om å være et selvstendig rettssubjekt.

I høringen om regnskapsmessig skille i 2021 støtter *Abelia*, *NLM-barnehagene*, *Kristent Interkulturelt Arbeid* og to kommuner å unnta små barnehager fra kravet om regnskapsmessig skille. *Fagforbundet* støtter at det gjøres unntak for små barnehager, men vurderer omfanget av unntaket som noe stort.

*Utdanningsdirektoratet*, *PBL*, *Espira-gruppen* og *Utdanningsforbundet* støtter ikke forslaget om å gjøre unntak for små barnehager. De kan ikke se

at risikoen for sammenblanding av økonomien og risikoen ved låneopptak avhenger av barnehagens størrelse. Utdanningsdirektoratet viser til at 24 prosent av barnehagene kommer inn under unntaket.

Det er noen høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget til forskriftsendringer i høringen med forslag til ny regulering av private barnehager i 2019. Flere av disse instansene uttaler at de støtter at unntaket fra revisjonsplikten skal oppheves for barnehager som er så små at de blir unntatt fra kravet om å være et eget rettssubjekt. For eksempel uttaler *KS* at en oppheving av dette unntaket vil gjøre tilsyn og kontroll enklere å gjennomføre, og sikre lik behandling av regnskapsopplysninger og rapportering fra alle barnehager uavhengig av størrelse.

### 3.4.3 Hjemmel til å gi forskrift om dokumentasjon

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om dette forslaget. Ingen av instansene er imot å presisere i forskriftshjemmelen i barnehageloven § 23 femte ledd at departementet kan fastsette nærmere krav til dokumentasjon.

### 3.4.4 Når skal de foreslåtte reglene tre i kraft?

Det er noen høringsinstanser som har gitt innspill til hvor lang tid barnehagene bør få til å tilpasse seg kravet om å være et eget rettssubjekt. De aller fleste av disse instansene mener at det er tilstrekkelig med en overgangsperiode på to år. Disse instansene viser blant annet til at det ble gitt en tilsvarende overgangsperiode da friskolene skulle etableres som egne rettssubjekter.

*PBL* viser til at overgangsperioden må være lang nok til at det ikke oppstår utfordringer i forbindelse med lån i Husbanken og justeringsreglene for merverdiavgiftskompensasjon.

## 3.5 Departementets vurdering

### 3.5.1 Krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt

*Behov for nye regler om regnskap, dokumentasjon og rapportering*

Departementet mener at det er behov for et regelverk som sikrer transparens og innsyn i de private barnehagenes økonomi. Tydeligere krav til regnskap, dokumentasjon og rapportering for alle pri-

vate barnehager er helt avgjørende for at Utdanningsdirektoratet skal kunne føre tilsyn med at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt i tråd med regelverket. Videre er et effektivt tilsyn nødvendig for å sikre at vi oppnår formålet med reglene, som er at midlene skal komme barna i barnehagen til gode.

Ved å innføre et krav om at hver enkelt private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, vil selskapsretten og regnskapslovgivningen gjelde for hver enkelt barnehage. Dette regelverket er etter departementets syn best egnet til å sikre at myndighetene og allmenheten får tilgang til informasjon om den enkelte barnehagens bruk av tilskudd og foreldrebetaling. En slik regulering sikrer videre at kreditorer ikke kan ta beslag i barnehagens midler for å dekke tap for andre barnehager eller virksomheter, og reduserer dermed risikoen for at private barnehager kan gå konkurs.

Et krav om at alle barnehager skal være et selvstendig rettssubjekt, vil føre til at hver enkelt barnehage skal utarbeide regnskap og revisjonsberetning i samsvar med kravene i regnskapsloven og bokføringsloven. Departementet legger vekt på at man vil få et fullstendig årsregnskap for hver barnehage som viser barnehagens eiendeler, gjeld og egenkapital, og at denne informasjonen vil være offentlig tilgjengelig.

Et krav om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, vil også gi barnehageeierne en plikt til løpende ajourhold av regnskapet for hver enkelt barnehage. Interne kostnadsfordelinger mellom underenheter er ikke en del av regnskapet for rettssubjektet, som bokføringsloven regulerer. Bokføringslovens krav om løpende ajourhold gjelder derfor ikke slike interne fordelinger. Barnehageeiere som driver flere barnehager i samme rettssubjekt, har dermed ikke plikt til løpende ajourhold av regnskapet for hver enkelt barnehage, kun for rettssubjektet som helhet. Tilsynsmyndigheten kan derfor ikke føre tilsyn med slike barnehager i et gjeldende regnskapsår, men må vente til barnehagen har rapportert i BASIL. Det innebærer at tilsynsmyndigheten først kan føre tilsyn med barnehagen ett til to år etter at en transaksjon har funnet sted.

Virksomheter som er egne rettssubjekter, har rettslig handleevne og definerte eierrettigheter. Eierrettighetene viser hvem som eier hva, og dermed hvem som kan ta betalt for å bruke noe, for eksempel hvem som eier og kan leie ut en eiendom eller hvem som har en ansettelsesavtale og kan leie ut arbeidskraft. Hvis hver barnehage er et eget rettssubjekt, vil slike transaksjoner bli dokumentert. For eksempel vil den enkelte barneha-

gen ha ansettelsesavtaler med de ansatte, og kjøp av tjenester vil være dokumentert gjennom en avtale mellom barnehagen og leverandøren.

Barnehager som er organisert i samme rettssubjekt, er derimot ikke juridisk eller økonomisk adskilt fra hverandre. Årsregnskapet som blir rapportert inn til Brønnøysundregisteret viser den totale virksomheten i rettssubjektet, og ikke virksomheten til den enkelte barnehagen. Videre blir avtaler inngått av rettssubjektet og ikke av de enkelte barnehagene i rettssubjektet. Tilsynsmyndigheten kan kreve dokumentasjon på fordelingen av kostnadene mellom barnehagene, men denne dokumentasjonen er ikke juridisk forpliktende på samme måte som en avtale. Slik dokumentasjon vil bli utarbeidet med tanke på tilsyn, og ikke fordi det følger av annet regelverk barnehagene er forpliktet etter. Det er heller ikke annet regelverk som utfyller slike «avtaler» mellom flere barnehager i samme rettssubjekt. Etter departementets syn er det ikke mulig å få dokumentasjon med samme notoritet og bevisverdi når barnehagene ikke er selvstendige rettssubjekter.

For å oppfylle dagens krav i barnehageloven må eieren likevel praktisere et *delvis* økonomisk skille mellom den aktuelle barnehagen og andre barnehager eller virksomheter. Barnehageeieren må derfor holde oversikt over hvilke kostnader som er påløpt i de ulike barnehagene. For eksempel kan ikke felleskostnader og renter og avdrag på lån som finansierer andre barnehager, kostnadsføres i barnehagens regnskap. For å sikre at avskrivninger og lånekostnader blir riktig fordelt, må barnehageeieren også ta stilling til hvilke eiendeler som tilhører de ulike barnehagene.

Selv om barnehagene blir pålagt å bruke regnskapslovens prinsipper, vurderingsregler og oppstillingsplan også for interne kostnadsfordelinger, kan det være vanskelig å kontrollere om kostnadene som føres i barnehagenes regnskaper, er riktige og lovlige. For eksempel må inntekter, kostnader og balanseposter knyttet til flere barnehager i samme rettssubjekt, i større grad fordeles skjønsmessig av rettssubjektet som driver de aktuelle barnehagene.

I høringsnotatet om regnskapsmessig skille ble det foreslått å forskriftsregulere at barnehageeierne må fordele kostnader ved å bruke relevante fordelingsnøkler i tråd med årsaksprinsippet. Årsaksprinsippet innebærer at fordelingsnøklerne skal være i tråd med de underliggende aktivitetene som forårsaker inntektene eller kostnadene. For tilsynsmyndigheten vil det likevel være en utfordring at sporbarheten av transaksjoner mellom barnehagens resultatregnskap og

rettssubjektets balanseposter er svak. Dette er fordi den enkelte barnehagens kostnader vil være basert på hvordan rettssubjektet fordeler relevante kostnader på de ulike underenhetene. Etter departementets syn vil det derfor være svært krevende for tilsynsmyndigheten å få oversikt over eiendelene, gjelden og egenkapitalen i de ulike barnehagene. Videre gir det en risiko for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt til andre barnehager eller annen virksomhet enn midlene opprinnelig er tildelt.

Høringsinstansene som var mot forslaget om eget rettssubjekt, mente at forslaget grep for mye inn i organisasjonsfriheten til barnehagene. Departementet er enig i at det ikke bør innføres unødvendige begrensninger på organiseringen av barnehagene, men graden av begrensninger på organisasjonsfriheten må veies opp mot behovet for transparens og kontrollmuligheter for offentlige myndigheter. Departementet mener at det vil bli enklere å vurdere om tilskuddene og foreldrebetalingen blir brukt i samsvar med regelverket, og på den måten kommer barna til gode, dersom hver barnehage er organisert i et selvstendig rettssubjekt. Ved et krav om selvstendig rettssubjekt vil det være enklere å etterprøve at kostnadene knyttet til fellestjenester er korrekt fordelt og relevante for barnehagedriften. Dette er fordi avtaler om leie og tjenester som barnehagen trenger, vil være inngått av den enkelte barnehagen. Tilsvarende vil det være enklere å føre tilsyn med lønnskostnader, som er en av de største kostnadene til barnehagene. I selvstendige rettssubjekter er ansettelsesforholdet mellom den enkelte barnehagen og den enkelte ansatte klart fordi tilsynsmyndigheten har tilgang til lønns- og trekkoppgaver, ansattelister og ansettelsesavtaler. At det mangler dokumentasjon på ansettelsesforholdet, vil være krevende når tilsynsmyndigheten skal føre økonomiske tilsyn, men også for kommunene når de skal føre tilsyn med krav til for eksempel bemanning og pedagogtethet.

Departementet har fått innspill om at et krav om selvstendig rettssubjekt gir flere interne transaksjoner og mer omfattende bruk av innkjøpsrutiner og fullmakter, noe som kan gi en mindre sentralisert kontroll. BDOs vurdering var at disse forholdene først og fremst vil føre til merarbeid for de større aktørene, se kapittel 2.3.3 om BDOs rapport om alternativer til krav om eget rettssubjekt. Departementet støtter denne vurderingen.

Gjennom offentlige regnskap vil man også enklere kunne se om barnehagen har utdelt utbytte eller overført overskudd til andre barnehager. På den måten vil også nasjonale myndig-

heter, kommunen og foreldrene få innsyn i slike overføringer. I tillegg til at dette vil gi mer åpenhet om økonomien i den enkelte barnehagen, kan det gi et bedre grunnlag for å vurdere eventuelle framtidige endringer i finansieringssystemet.

*Et krav om selvstendig rettssubjekt gir lavere kostnader for det offentlige, og mer forutsigbarhet for sektor*

Regnskapsmessig skille er ikke en definert standard, verken juridisk eller økonomisk. Det betyr at den enkelte loven eller forskriften som bruker begrepet, fullt ut må definere innholdet i det.

Flere av høringsinstansene som ikke støtter forslaget om at hver private barnehage skal være et eget rettssubjekt, mener det er mulig å ivareta tilsynsmyndighetens behov for åpenhet og kontroll med de økonomiske forholdene i de private barnehagene gjennom en utvidet rapportering i BASIL. Det er også noen instanser som mener at det vil være en fordel for tilsynsmyndigheten at flere barnehager er organisert i samme rettssubjekt fordi det vil være færre rettssubjekter å kontrollere. Høringsinstansene som er imot forslaget om selvstendig rettssubjekt, peker på at et slikt krav vil gripe inn i handlefriheten til de private aktørene og samtidig gi unødige merkostnader.

Departementet ser imidlertid at det i praksis er flere store utfordringer med å oppstille et krav om regnskapsmessig skille. Innspillene departementet har fått til forslaget til ny økonomiforskrift i høringen om regnskapsmessig skille, viser at det er utfordrende å få på plass en like grundig og god regulering ved å skulle definere alt innholdet i barnehagereguleringen. Etter departementets syn er det heller ikke mulig å få til et like klart skille mellom ulike barnehager i samme rettssubjekt ved å oppstille et krav om regnskapsmessig skille.

Departementet vektlegger også at en regulering med krav til regnskapsmessig skille vil kreve mer ressurser fra det offentlige enn en regulering der hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. En utfordring med å regulere et regnskapsmessig skille på barnehageområdet er at det ikke vil være noen regulering med mindre det aktuelle spørsmålet er regulert i barnehageloven eller økonomiforskriften. Et krav om regnskapsmessig skille vil derfor stille store krav til oppdatering og revidering av regelverket etter hvert som departementet får mer erfaring med reglene. Det stiller også større krav til veiledning og tolkningsuttalelser fra departementet og direktoratet. Det kan gi et regelverk som derfor er lite forutsigbart for sektor. Departementet mener det i tillegg er en stor risiko for at vi får flere klagesa-

ker og rettssaker fordi regelverket blir uklart, noe som også gir økt ressursbruk for både barnehage-sektoren og offentlige myndigheter.

Ved å innføre et krav om at hver enkelt private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, vil regelverket for selskaper og regnskapsføring gjelde for hver enkelt barnehage. Dette regelverket har vært praktisert over tid slik at det har fått utvikle seg, og det finnes informasjon og tolkninger om regelverket. Etter departementets syn vil dette gi et tydelig og mer forutsigbart regelverk.

Departementet viser til at flertallet av høringsinstansene støtter forslaget om et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Flere av instansene som støtter forslaget, uttaler at et slikt krav vil gjøre det enklere å føre tilsyn med barnehagene. Dette gjelder blant andre KS og en rekke kommuner.

Forslaget om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt innebærer at barnehagen må følge regelverket som gjelder for den organisasjonsformen som er valgt. For aksjeselskaper og stiftelser for eksempel, innebærer det blant annet at barnehagen skal ha et styre. Styret for rettssubjektet som driver den private barnehagen, vil være barnehagens øverste ansvarlige organ. Dette styret vil være ansvarlig for at barnehagen drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter. Styret og ledelsen i den enkelte barnehagen vil også ha forpliktelser etter regnskapsloven, bokføringsloven og annen lovgivning. Departementet mener dette kan bidra til å styrke den interne kontrollen i hver enkelt barnehage. Kommunen vil kunne føre tilsyn med om de private barnehagene oppfyller kravet om at de skal være selvstendige rettssubjekter, jf. barnehageloven § 53.

#### *Om kostnadene for de private barnehagene*

De alternative forslagene om krav til eget rettssubjekt og krav til regnskapsmessig skille vil begge innebære økte kostnader for de private barnehagene. Departementet legger til grunn at en regulering med regnskapsmessig skille vil kreve omfattende detaljrapportering fra barnehagene etter barnehageloven og økonomiforskriften. Dette er fordi disposisjoner innenfor et rettssubjekt med flere barnehager ikke er underlagt rapporterings- og dokumentasjonsplikt etter regnskapsloven og bokføringsloven. Departementet viser til at flertallet i Storberget-utvalget legger til grunn at det nærmere innholdet i et krav til regnskapsmessig skille, vil innebære en minst like stor administrativ byrde på barnehagene som et krav om eget rettssubjekt. Samtidig

mener de at demokratisk kontroll med bruken av offentlige midler, kun kan oppnås på en tilfredsstillende måte ved å innføre et krav om eget rettssubjekt.

Instansene som er imot forslaget om krav om at hver barnehage skal være et eget rettssubjekt mener at det er unødvendig dyrt for de private barnehagene. For barnehageeierne med flere barnehager i samme selskap, vil det være en engangskostnad knyttet til å registrere hver enkelt barnehage som et selvstendig rettssubjekt og det vil være årlige merutgifter til regnskapsføring og rapportering. Samtidig mener departementet at risikoen for at et regnskapsmessig skille ikke vil fungere tilfredsstillende, er såpass stor at det på sikt kan bli et behov for å stille krav om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.

Departementet mener det vil være uheldig om det blir innført et komplisert regelverk om regnskapsmessig skille, som senere blir endret til et krav om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Å innføre et krav om selvstendig rettssubjekt gir etter departementets syn den mest effektive reguleringen og størst forutsigbarhet for sektoren.

Flertallet av de private barnehagene er allerede registrert som et eget rettssubjekt. Av de private barnehagene som rapporterte i BASIL i 2020, anslår departementet at om lag 60 prosent av alle private barnehager allerede har kostnader ved å være et eget rettssubjekt. De resterende barnehagene vil i dag samlet sett ha lavere kostnader til regnskap og dokumentasjon, fordi regnskapsføringen gjøres felles for flere barnehager. De enkeltstående barnehagene, som allerede er registrert som et eget rettssubjekt, leverer i dag både årsregnskap til Brønnøysund og BASIL-regnskap til Utdanningsdirektoratet. Hvis alle barnehager registreres som et eget rettssubjekt, er det på sikt mulig å kun ha én rapportering om regnskapstall til myndighetene.

#### *Vurdering av andre innspill til forslaget om krav til eget rettssubjekt*

Noen høringsinstanser viser til at det innenfor en barnehagekjede kan være noen barnehager som går i pluss, og noen som går i minus. De mener det er viktig at man kan krysssubsidiere mellom private barnehager. Departementet viser til at barnehager som ønsker å subsidiere andre barnehager, også i dag må gjøre dette ved å disponere et eventuelt overskudd. Det følger av barnehageloven § 23 første ledd at barnehagen bare skal



belastes kostnader «som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen». Det betyr at kostnader til andre barnehager som drives i samme rettssubjekt, ikke skal føres i barnehagens regnskap. Hvis barnehagen har oppfylt kravene i § 23 og fått et positivt årsresultat, kan barnehagen disponere overskuddet fritt, også til å subsidiere andre barnehager.

Noen høringsinstanser mener at forslaget innebærer en forskjellsbehandling av kommunale og private barnehager. De viser til at kommunene i dag har anledning til å utnytte de mulighetene som en konsernmodell gir, for eksempel ved å effektivisere administrative oppgaver.

Departementet viser til at reglene i barnehageloven § 23 om hvordan barnehagene skal bruke offentlige tilskudd og foreldrebetaling, kun gjelder for private barnehager. For at man skal kunne etterprøve at private barnehager etterlever denne bestemmelsen, er det en forutsetning at barnehagene er tilstrekkelig økonomisk adskilt fra hverandre. Det er ikke et tilsvarende behov for å etterprøve kommunens kostnader til kommunale barnehager, som er underlagt andre kontrollordninger etter kommuneloven.

#### *Ny økonomiforskrift til barnehageloven*

Hvis hver private barnehage er et eget rettssubjekt, vil annen lovgivning, som for eksempel bokføringsloven og regnskapsloven, gjelde for hver enkelt barnehage. Samtidig kan det være behov for noen egne forskriftsregler om blant annet dokumentasjon og rapportering. Departementet vil se nærmere på dette og utarbeide en ny økonomiforskrift som er tilpasset en situasjon der hver private barnehage er et selvstendig rettssubjekt.

### **3.5.2 Unntak for de minste barnehagene**

I høringen i 2019 ble det foreslått et unntak for barnehagene som ikke har revisjonsplikt i dag. Forslaget ble støttet av de fleste høringsinstansene som uttalte seg om dette.

Unntaket vil omfatte en stor andel av de private barnehagene, samtidig som barnehagens størrelse ikke er avgjørende for hvor stor risiko det er for brudd på kravene til bruk av tilskudd og foreldrebetaling. Å unnta så mange barnehager fra kontroll og tilsyn, kan derfor svekke legitimiteten til tilsynsmyndigheten. Samtidig er departementet usikker på hvilke konsekvenser et krav om selvstendig rettssubjekt vil få for de minste barnehagene. Dette er i de fleste tilfellene enheter med få administrative ressurser.

Departementet er i gang med et større arbeid for å se på finansieringssystemet for private barnehager, basert på blant annet rapportene fra velferdstjenesteutvalget og Storberget-utvalget. I dette arbeidet vil departementet se nærmere på hvilke konsekvenser ulike regelverksendringer har for de minste barnehagene. Departementet foreslår derfor at det nå lovfestes et unntak for de minste barnehagene. For å sikre at et krav om selvstendig rettssubjekt ikke får for store konsekvenser for barnehagene, foreslår departementet å unnta noen flere barnehager enn det som ble foreslått i høringen.

Departementet foreslår å unnta barnehageeiere som enten alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern, eier ordinære barnehager med til sammen færre enn 30 barn, familiebarnehager med til sammen færre enn 10 barn eller én åpen barnehage. Departementet anslår at unntaket vil omfatte 27 prosent av de private barnehagene.

Departementet vil vurdere om det også skal innføres krav om eget rettssubjekt for disse barnehagene og komme tilbake til dette i forbindelse med endringer i finansieringssystemet. Departementet ønsker et regelverk og et finansieringssystem som gjelder alle private barnehager, og som kan stå seg over tid og som fanger opp både de endringene som har skjedd i sektoren de siste tiårene og som kan løse de utfordringene som er dokumentert.

### **3.5.3 Hjemmel til å gi forskrift om dokumentasjon**

I barnehageloven § 23 femte ledd framgår det at departementet kan gi forskrift om regnskap, revisjon og rapportering knyttet til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. I tillegg til nye forskriftsbestemmelser om regnskap, revisjon og rapportering, mener departementet at det også er behov for å fastsette noen forskriftsbestemmelser om annen type dokumentasjon. Selv om tilsynet har hjemmel til å kreve opplysninger og dokumentasjon etter § 23 fjerde ledd og § 56 syvende ledd, mener departementet det bør være hjemmel til å kunne fastsette bestemmelser om dokumentasjon i økonomiforskriften. Departementet viser til at forslaget fikk stor støtte i høringen.

### **3.5.4 Når skal reglene tre i kraft?**

Et krav om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt innebærer at barnehageeiere som driver flere barnehager i samme rettssubjekt og barnehager som er organisert som enkeltper-

sonforetak, må opprette egne selskaper for hver barnehage. For å opprette nye selskaper må barnehagevirksomhetene innen loven trer i kraft, oppfylle vilkårene for å registrere hver enkelt barnehage i Enhetsregisteret. Det vil si at de må utarbeide stiftelsesdokumenter og gjøre de vedtakene som kreves etter rettsgrunnlaget for den foretaksformen barnehagene skal ha. Deretter vil det være en del praktisk tilrettelegging som må skje for at barnehagen kan komme i drift i det nye rettssubjektet. For eksempel må barnehagene få på plass arbeidskontrakter, bankavtaler, regnskapssystem og fakturasystem.

For de store aktørene som har mange barnehager i samme rettssubjekt, vil dette kreve en del arbeid. Fordi regelverksendringene er så avgjørende for å få et effektivt tilsyn, tar departementet likevel sikte på at lovendringene skal tre i kraft 1. januar 2023. Det vil gi barnehagene tid til å innrette seg etter lovendringene, samtidig som ikrafttredelsen følger regnskapsåret.

### 3.6 Departementets forslag

---

Departementet foreslår å lovfeste at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Departementet foreslår at kravet ikke skal gjelde for barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern, eier ordinære barnehager med til sammen færre enn 30 barn, familiebarnehager med til sammen færre enn 10 barn eller én åpen barnehage.

Departementet foreslår videre å presisere i forskriftshjemmelen i barnehageloven § 23 femte ledd at departementet kan fastsette nærmere krav til dokumentasjon knyttet til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Departementet viser til lovforslagene § 7 a første og tredje ledd og § 23 femte ledd.

## 4 Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal være samlet

### 4.1 Bakgrunnen for forslaget

Kravene som barnehageloven med forskrifter stiller til barnehagen, som for eksempel kravene til grunnbemanning og pedagogisk bemanning, må etter departementets syn gjelde for den enkelte enheten som i realiteten er én barnehage, og ikke samlet for flere avdelinger som er lokalisert på ulike steder. Videre bør krav til regnskap, revisjon, rapportering og dokumentasjon gjelde for alle enheter som framstår som én barnehage, og ikke samlet for flere avdelinger som ligger på ulike steder. Departementet mener at hver enhet som i realiteten er én barnehage, skal oppfylle barnehageloven med forskrifter.

Et krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet må videre ses i sammenheng med forslaget om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Formålet er også å hindre at private barnehager omgår kravet om å være et selvstendig rettssubjekt ved å registrere ett rettssubjekt med flere avdelinger lokalisert på ulike geografiske steder.

Det er viktig at et slikt krav ikke rammer barnehager som har arealer på ulike steder ut fra hensynet til å skape et godt barnehagetilbud for barna, for eksempel barnehager med egne fri-luftsarealer et annet sted. Kravet bør derfor ikke gjelde dersom det er slike særlige hensyn som tilsier at arealene ligger på ulike steder.

### 4.2 Dagens regler

#### 4.2.1 Barnehageloven

Det følger av barnehageloven § 14 første ledd at det er kommunen som godkjenner nye barnehager. Kommunen skal vurdere om virksomheten er egnet til å oppfylle barnehagelovens krav til formål og innhold. Hvis virksomheten er egnet til å oppfylle disse kravene, har den rett til godkjenning som barnehage.

Det framgår av merknaden til bestemmelsen (tidligere § 10) i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) at barnehagens fysiske rammer, det vil si lokaler og ute-

områder, må være egnet for barnehagedrift. Dette stiller mange og varierte krav til barnehagens lokaler og uteområder. Lokaler, inventar og uteområder skal utformes på en måte som tar hensyn til små barns behov for kroppslige utfordringer og som fremmer lek, læring og omsorg. Etter barnehageloven § 2 skal barnehagen ta hensyn til barnas ulike funksjonsnivå.

Videre skal bemanningsplanen vise at driften vil bli forsvarlig og at barnehagetilbudet kan oppfylle lovens og rammeplanens krav til barnehagens innhold. Departementet viser ellers til at forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. § 9 stiller krav til lokaler og uteområder, og § 8 stiller krav til beliggenhet. Denne forskriften er foreslått endret, men innholdet i bestemmelsene om lokaler, uteområder og beliggenhet vurderes videreført, se høringsnotatet *Høring om miljø og helse i barnehager og skoler* datert 27. september 2019 (Helse- og omsorgsdepartementet).

Barnehageloven § 14 stiller ikke krav om at barnehagens lokaler skal ligge samlet. Hvis virksomheten består av flere lokaler som ikke er samlokalisert, må kommunen derfor vurdere om lokalene er egnet til å bli godkjent som én barnehage.

Kommunen kan stille vilkår om antall barn, barnas alder og oppholdstid, jf. barnehageloven § 14 andre ledd. Det betyr at kommunen kan ta stilling til hvor mange barn barnehagens inne- og uteområder tillater, om barnehagen egner seg for alle aldersgrupper og om den er egnet for hel-dagsopphold eller kun deltidsopphold.

I en uttalelse fra 2009 la departementet til grunn at barnehagen ikke kan benytte en pedagogisk leder til flere avdelinger hvis disse ikke er samlokalisert, jf. brev fra Kunnskapsdepartementet til PBL datert 25. juni 2009. Dette skyldes at kravene til pedagogisk bemanning skal sikre at det er nok voksne med tilstrekkelig kompetanse sammen med barna i barnehagen. Hvis det er stor geografisk avstand mellom ulike avdelinger i barnehagen, og barnehagen ikke oppfyller kravet til pedagogisk bemanning i hver avdeling, kan dette gå utover tilbudet til barna. De samme hensynene

kan begrunne at bemanningsnormen skal være oppfylt i hver avdeling hvis avdelingene ikke er geografisk samlokalisert.

I barnehageloven § 15 og forskrift om familiebarnehager er det egne regler om godkjenning av familiebarnehager. Familiebarnehager skal som hovedregel være et samarbeid mellom minst to hjem, eller mellom minst ett hjem og en vanlig barnehage. I særlige tilfeller kan kommunen godkjenne enkeltstående hjem som én familiebarnehage.

I forskrift om familiebarnehager er det egne regler om bemanning i hvert hjem. Spørsmålet om de ulike hjemmene i en familiebarnehage skal være geografisk samlokalisert, kommer derfor ikke på spissen på samme måte som for ordinære barnehager.

#### 4.2.2 Friskoleloven

Det framgår av friskoleloven § 2-4 at skoleanleggene skal være godkjent av departementet. Betegnelsen skoleanlegg omfatter både undervisningslokaler, utearealet og andre lokaler som blir brukt av elevene.

Bestemmelsen fastslår at skoleanleggene skal ligge samlet. Det vil si at det ikke skal være for store geografiske avstander mellom de ulike delene. Hvor store de geografiske avstandene kan være, vil bygge på en konkret vurdering av hva som er forsvarlig sett i lys av andre bestemmelser i loven, forskrifter til loven og godkjenningen av skolen. Det er blant annet relevant å legge vekt på om det er lokalene til en grunnskole eller videregående skole som skal godkjennes.

Kravet om at anleggene skal ligge samlet er ikke til hinder for at opplæringen også kan skje andre steder når dette er formålstjenlig ut fra læreplanen skolen har fått godkjent. Andre opplæringsarenaer kan for eksempel være et museum, teater, bibliotek, gårdsbruk eller en leirskole. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for at skolen leier en gymsal, svømmehall eller andre spesialrom av andre, for eksempel en offentlig skole.

#### 4.3 Høringsforslaget

I høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven (innføring av lovregler om psykososialt barnehagemiljø og internkontroll mm.)* datert 12. august 2019 foreslo departementet å innføre et krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet. Det betyr at det skal være liten avstand mellom de ulike delene. Kravet skulle gjelde for både

kommunale og private barnehager. Det ble foreslått at kravet ikke skulle gjelde for familiebarnehager.

I høringsnotatet ble det understreket at private barnehager som mottar kommunalt tilskudd etter barnehageloven § 19, ikke skulle miste finansieringen som følge av at de må søke om ny godkjenning for å innrette seg etter lovkravet. Departementet foreslo å innføre en bestemmelse i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager som gir disse barnehagene rett til å få tilskudd når den nye godkjenningen er på plass.

Departementet foreslo at det skal være unntak fra kravet dersom det foreligger særlige hensyn som tilsier at lokalene eller utearealene bør ligge på ulike steder. Departementet ba høringsinstansene om å gi innspill på hva som kan være slike særlige hensyn.

Departementet foreslo å innføre en rimelig overgangsperiode før kravet trer i kraft og ba høringsinstansene om å gi innspill til lengden på overgangsperioden.

Se nærmere omtale i høringsnotatet kapittel 10.

#### 4.4 Høringsinstansenes syn

##### 4.4.1 Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal være samlet

Det er 82 høringsinstanser som har gitt innspill til forslaget om at barnehagens lokaler og utearealer må ligge samlet. Av disse støtter 69 instanser forslaget, mens 6 er imot. De resterende høringsinstansene kommenterer forslaget uten å ta stilling til om de er for eller imot.

Tilbakemeldingene følger i stor grad innspillene til forslaget om at hver private barnehage skal være organisert i et eget rettssubjekt. Høringsinstansene som er imot forslaget, er blant andre *PBL*, *Samskipnadsrådet*, *Kirkelig pedagogisk Senter*, *Kanvas* og *Læringsverkstedet*. Flere av dem viser til at de ikke støtter forslaget om at hver barnehage må organiseres som et eget rettssubjekt, og at de derfor heller ikke støtter dette forslaget.

*Norlandia Barnehagene AS* mener det er uklart hvilke konsekvenser nye krav vil ha for vurderingen av barnehagetilbud som per i dag er godkjent med lokaler som er geografisk adskilt, både når det gjelder ny godkjenning og krav til bemanning.

Et stort flertall av høringsinstansene støtter forslaget. Blant dem er det 6 statsforvaltere (tidligere: fylkesmenn), 47 kommuner og 7 organisasjoner. Flere instanser viser til at dette er en nød-

vendig følge av kravet om at hver barnehage skal være organisert som et eget rettssubjekt. Enkelte instanser, særlig kommuner, mener likevel at kommunen bør ha anledning til å utvise skjønn i vurderingen av om barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet, og at det må kunne gjøres unntak i særlige tilfeller.

Enkelte instanser mener forslaget må ses i sammenheng med andre bestemmelser i barnehageloven. *Utdanningsforbundet* mener at forslaget må ses i sammenheng med barnehageloven § 24 om krav til at hver barnehage skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse, samt en daglig leder. Også *Utdanningsforbundet i Bergen* påpeker dette. I sitt innspill skriver de videre at det bør presiseres at forslaget også gjelder mellom ulike avdelinger i barnehagen.

*Time kommune* stiller spørsmål ved hvorfor det blir innført kvalitetskrav for private og kommunale barnehager som ikke skal gjelde for familiebarnehager. *Time kommune* ønsker at alle barn skal få en likeverdig behandling, og ha rett til samme krav når det gjelder bemanningsnorm, pedagogisk norm og krav til lokaler og utearealer. *Vennesla kommune* mener at tydeligere krav til samlokalisering av barnehagebygg og utearealer vil utjevne kvalitetsforskjeller og sikre likere praksis fra kommune til kommune. *Vennesla kommune* mener videre at regelverket for familiebarnehager bør strammes inn.

#### 4.4.2 Unntak fra kravet der særlige hensyn tilsier at arealene er på ulike steder.

*Utdanningsforbundet* støtter forslaget og skriver følgende om hva som bør være særlige hensyn:

For å kunne gjennomføre barnehagens mål innen flere fagområder må alle barn sikres gode og trygge utearealer. Der inne- og utearealene ikke kan ligge samlet, bør kommunal barnehagemyndighet kunne stille krav til at barnehagen må ha utearealer et annet sted der barna blir fraktet til, eller at det blir tilrettelagt for turdager enkelte dager i uken. En unntaksbestemmelse bør kun gjelde barnehager der det ikke er fysisk mulig med samlokalisering av inne- og utearealer og behovet for barnehager er tilstede.

*Skolelederforbundet* støtter forslaget og skriver følgende om hva som bør være særlige hensyn:

Særlige hensyn til urbefolkning og deres rettigheter, blant annet til morsmål, kan tilsi at det

bør kunne tas høyde for at en avdeling kan være lokalisert i et område der en større andel av urbefolkningen bor. Dette kan være i en ytterkant av en kommune som er stor i areal og der det er spredtbygd og tynt befolket. Dette bør bare gjelde der det ikke er hensiktsmessig med en egen barnehage/selvstendig rettssubjekt.

*Færder kommune* uttaler at et særlig tilfelle kan være der barnehagen er naturbarnehage eller har en profil som gjør det nødvendig å bruke ute- eller innearealer for å ivareta profilen, for eksempel en idrettsbarnehage eller friluftsbarnhage.

*Tromsø kommune* skriver at forarbeidene bør gi eksempler på hva som kan være særlige hensyn. Et særlig hensyn som *Tromsø kommune* trekker fram, er barnehager som på grunn av driftsform har avdelinger som ligger utenfor hovedbygg, for eksempel en barnehage med egen friluftsavdeling i fjæra eller i nærliggende friluftsområde. *Bydel Stovner* uttaler også at forslaget ikke må komme i konflikt med friluftsbarnhager.

*Bergen kommune* foreslår at det skal kunne gjøres unntak for barnehager i sentrum av storbyer og i bynære områder. *Bergen kommune* viser til at storbyene har særlige utfordringer knyttet til å finne egnede tomter for barnehager.

*Asker kommune* trekker fram at barnehager i bykjerner kan ha behov for arealer som ikke er samlokalisert for å kunne gi et tilbud i skog og mark. *Asker kommune* mener det bør gis retningslinjer for hva som er liten avstand mellom lokaler og utearealer.

*Kristiansand kommune* skriver at oppussing/utbygging bør gi grunnlag for unntak i en periode.

*Nesna kommune* skriver at det må kunne gis unntak fra denne hovedregelen ut i fra barnetall og geografi. For eksempel har *Nesna barnehage* en egen avdeling på en øy som ligger cirka en times fergetur unna. Barnetallet har variert mellom 3 og 9 barn.

*Nesodden kommune* skriver at det er positivt med krav til samlede barnehageanlegg for å ivareta barnehagenes organisering som egne rettssubjekt. Kommunen mener videre at dette bør vurderes i hvert enkelt tilfelle. Kommunen må gis mulighet til å utøve skjønn ved vurderingen av hva som er å anse som et samlet barnehageanlegg, og gis mulighet til å gjøre unntak fra kravet innenfor formålet med reguleringen.

*Fredrikstad kommune* foreslår at det skal kunne gis unntak for barnehager med avdelinger lokalisert på ulike steder dersom den enkelte avdeling ikke har arealer som er egnet til å kunne

gi et tilbud til barnehagebarn i alle aldersgrupper. Videre foreslår Fredrikstad kommune at det skal kunne gis unntak for barnehager med begrensninger i godkjenningen, det vil si at godkjenningen for eksempel er begrenset til å gjelde kun barn over eller under 3 år.

*Oslo kommune* skriver:

Oslo kommune støtter forslaget om at barnehagens lokaler og uteareal skal ligge samlet. Forslaget er etter kommunens mening nødvendig for å oppfylle intensjonene bak kravet om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Departementet foreslår videre at det kan gjøres unntak for kravet dersom det foreligger særlige hensyn. Departementet nevner her tilfeller hvor en barnehage allerede har avdelinger lokalisert på ulike steder og der den enkelte avdeling ikke har arealer som er egnet til å kunne gi et tilbud til barnehagebarn i alle aldersgrupper. Kommunen antar at de fleste barnehagene som vil omfattes av dette kravet, ikke vil ha mulighet til å samlokalisere sine avdelinger på bakgrunn av arealbegrensninger. De færreste av disse barnehagene drifter med ledig kapasitet på sine avdelinger. En barnehage vil derfor sjelden ha mulighet til å slå sammen avdelinger som ligger på ulike lokasjoner. Det er for Oslo kommune noe uklart om den foreslåtte unntaksadgangen vil omfatte de tilfellene hvor barnehagen ikke har arealmessig kapasitet til å slå sammen avdelinger, slik at avdelingene blir én enhet, eller om avdelingene da må registreres som to ulike barnehager.

*Lederne* skriver at kravet til samlet barnehageanlegg kan ha store kostnadmessige konsekvenser, for eksempel ved oppkjøp av nærliggende tomt til lokaler eller uteområde, og mener at slike problemstillinger bør gi grunnlag for unntak.

## 4.5 Departementets vurdering

### 4.5.1 Barnehagens lokaler og utearealer bør som hovedregel være samlet

Departementet foreslår å lovfeste et krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet. Kravet skal ikke gjelde dersom det er særlige hensyn som tilsier at barnehagen har lokaler eller utearealer på ulike steder. Departementet foreslår at kravet skal gjelde for både kommunale og private barnehager.

Kravene til regnskap, revisjon, rapportering og dokumentasjon bør etter departementets syn gjelde for hver enkelt enhet som framstår som én barnehage, og ikke samlet for flere avdelinger som ligger på ulike steder. Videre bør kravene som barnehageloven med forskrifter stiller til barnehagen, slik som for eksempel kravene til grunnbemanning og pedagogisk bemanning, gjelde for den enkelte enheten, og ikke samlet for flere avdelinger som er lokalisert på ulike steder.

Barnehageloven med forskrifter stiller også flere krav til innholdet og kvaliteten i hver barnehage. Hensikten med reglene er å sikre at hver barnehage kan gi barna et godt barnehagetilbud. Hvis barnehagen består av flere avdelinger som ligger på ulike steder, kan det føre til at barnehageloven med forskrifter ikke blir oppfylt i tråd med lovgivers intensjon. Departementet mener at hver enhet som i realiteten er én barnehage, også skal oppfylle disse kravene.

Departementet mener derfor at barnehagene som hovedregel må være en samlokalisert enhet, og ikke en organisatorisk enhet som kan ha barnehagedrift på flere steder. Et krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet vil også bidra til å forhindre omgåelse av kravet om å være et selvstendig rettssubjekt.

Hensikten med forslaget er ikke å stramme inn regelverket ytterligere, men å sikre at hver enhet som i praksis fungerer som én barnehage, blir et selvstendig rettssubjekt. Et slikt krav ble støttet av høringsinstansene som støttet forslaget om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.

At barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet, vil si at lokalene og utearealene skal ligge på samme sted eller at det skal være liten avstand mellom de ulike delene. Avstanden mellom de ulike delene av barnehagen kan ikke være større enn at barnehagen framstår som én barnehage, og at barnehageloven og forskriftenes krav til innhold og kvalitet blir ivaretatt for denne barnehagen. Barna og de ansatte må enkelt kunne bevege seg mellom de ulike enhetene som barnehagen består av.

Bestemmelsen vil ikke være til hinder for at barnehagen tar i bruk andre uteområder, gårdsbruk, bibliotek, museum, teater eller lignende som en del av tilbudet. Bestemmelsen vil heller ikke være til hinder for at barnehagen leier eller låner aktivitetsrom, gymsal eller andre spesialrom av andre.

Departementet legger til grunn at kommunen skal vurdere om kravet er oppfylt når den behandler søknader om godkjenning som barnehage

etter barnehageloven § 14. Kommunen vil også kunne føre tilsyn med om barnehagene oppfyller kravene til samlet barnehageanlegg i forslaget til § 7 b, jf. barnehageloven § 53.

Departementet foreslår at kravet også skal gjelde for eksisterende kommunale og private barnehager. Det betyr at barnehager som har lokaler eller utearealer på ulike geografiske steder, må søke om ny godkjenning som barnehage etter barnehageloven. At barnehager må søke om nye godkjenninger som følge av at de må innrette seg etter dette lovkravet, skal ikke føre til at barnehager som mottar tilskudd etter barnehageloven § 19, mister finansieringen. Departementet vil derfor fastsette en bestemmelse om at disse barnehagene har rett til å få tilskudd når de har fått ny godkjenning. Departementet vil fastsette dette i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.

#### 4.5.2 Unntak når særlige hensyn tilsier at barnehagen er på ulike steder

Departementet mener at det i enkelte tilfeller kan være særlige hensyn som tilsier at det bør gjøres unntak fra kravet om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet. Det er viktig at forslaget ikke rammer disse barnehagene.

Basert på høringsinnspillene mener departementet at slike særlige hensyn kan være barnehager i bykjerner som har behov for arealer som ikke er samlokaliserte for å kunne gi et barnehagetilbud i skog og mark. Også barnehager med egne friluftsarealer eller idrettsarealer lokalisert et annet sted, eller midlertidig bruk av andre lokaler og arealer under oppussing eller utbygging, vil omfattes av slike særlige hensyn. Et annet eksempel kan være der en barnehage allerede har avdelinger lokalisert på ulike steder og der den enkelte avdelingen ikke har arealer som er egnet til å kunne gi et tilbud til barnehagebarn i alle aldersgrupper. Dette er ikke en fullstendig beskrivelse av hva som kan være særlige hensyn. Det kan også være andre særlige hensyn som tilsier at en barnehage kan ha lokaler eller utearealer på ulike steder, og kommunen må vurdere dette konkret for hver barnehage som ikke har samlede lokaler og utearealer. I vurderingen av om det foreligger et slikt særlig hensyn, er det relevant å se hen til formålet med bestemmelsen, som er å sikre at hver barnehage kan gi barna et godt barnehagetilbud. Når det gjelder private barnehager skal kravet også forhindre at barnehager kan omgå kravet om selvstendig rettssubjekt.

#### 4.5.3 Unntak for enkelte barnehager

En familiebarnehage skal som hovedregel være et fellesskap mellom minst to hjem, eller mellom minst ett hjem og en vanlig barnehage, jf. forskrift om familiebarnehager § 2. Dersom familiebarnehager blir pålagt å ha lokaler og utearealer samlet, vil det komme i konflikt med regelverket om godkjenning av familiebarnehager. Departementet vurderer det videre som lite sannsynlig at ordinære barnehager vil endre barnehagetype til familiebarnehage for å kunne drive flere barnehager i samme rettssubjekt. En slik endring av barnehagetype vil også kreve en ny godkjenning fra kommunen. Departementet foreslår derfor å unnta familiebarnehager fra kravet om at barnehagens lokaler og utearealer skal være samlet.

Departementet foreslår videre at kravet ikke skal gjelde for private barnehager som er unntatt fra kravet om selvstendig rettssubjekt. I arbeidet med finansieringssystemet for private barnehager vil departementet se nærmere på hvilke konsekvenser ulike regelverksendringer har for de minste barnehagene. Departementet foreslår derfor at det nå lovfestes et unntak for de minste barnehagene.

#### 4.5.4 Når skal reglene tre i kraft?

Departementet ser at barnehagene vil trenge noe tid til å innrette seg etter en slik endring. Barnehager som i dag består av flere enheter eller avdelinger som er lokalisert på ulike steder, må som hovedregel få hver enkelt enhet eller avdeling godkjent som et selvstendig rettssubjekt og søke om ny godkjenning som barnehage fra kommunen. Departementet tar sikte på at kravet skal tre i kraft 1. januar 2023. Departementet vurderer at det er tilstrekkelig tid for slike søknadsprosesser. Det er samtidig viktig å få kravet i kraft for å unngå omgåelse av kravet om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.

### 4.6 Departementets forslag

---

Departementet foreslår å lovfeste et krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal være samlet, med mindre særlige hensyn tilsier at de er på ulike steder. Kravet skal gjelde for både kommunale og private barnehager.

Departementet foreslår at kravet ikke skal gjelde for familiebarnehager. Departementet foreslår videre at kravet ikke skal gjelde for barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller

selskap i samme konsern, eier ordinære barnehager med til sammen færre enn 30 barn eller én åpen barnehage.

Departementet viser til lovforslaget § 7 b.



## 5 Forbud mot å drive annen virksomhet i rettssubjektet som driver godkjent barnehagevirksomhet

### 5.1 Bakgrunnen for forslaget

---

Det er i dag tillatt å drive annen virksomhet i det samme rettssubjektet som driver en privat barnehage.

I 2020 oppga 23 prosent av de private barnehagene at eier driver virksomhet som ikke er en del av den ordinære barnehagedriften. Pliktene etter regnskapsloven og bokføringsloven retter seg mot rettssubjektet. Disposisjoner innenfor rettssubjektet er ikke underlagt rapporterings- og dokumentasjonsplikt etter disse lovene. Uten en nærmere regulering er det i dag svært krevende å føre tilsyn med bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling for private aktører som driver annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagene.

At det drives annen virksomhet i samme rettssubjekt, skaper risiko for at kostnader som ikke er direkte knyttet til barnehagen, belastes barnehagens regnskaper eller at barnehagens inntekter ikke føres opp i regnskapet for barnehagen. En utfordring for barnehager som driver annen virksomhet, er at felleskostnadene må fordeles. For administrative funksjoner som gjelder for hele virksomheten, må eieren vurdere hvor store kostnader som skal føres i barnehagens regnskaper. Dersom barnehagen drives i samme lokaler som annen virksomhet, må eieren også fordele kostnader til varer og tjenester som husleie, strøm, inventar, vedlikehold og lignende. Dette gir en risiko for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kan bli brukt til å subsidiere annen virksomhet.

Barnehagene har sikre inntekter fra offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Det innebærer at private barnehager i utgangspunktet skal ha et relativt begrenset behov for å ta opp gjeld. Fordi det er tillatt å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen, kan rettssubjektet som barnehagene inngår i, ta opp lån til andre formål enn godkjent barnehagedrift. Det er ikke tillatt å kostnadsføre renter og avdrag på slike lån i barnehagens regnskaper. Rettssubjektets kreditorer kan likevel ta beslag i barnehagens midler. Det gir en risiko for at offentlige tilskudd og foreldre-

betaling kan bli brukt til å dekke tap fra annen aktivitet enn barnehagedrift. Fordi tilsynet kun kontrollerer resultatregnskapet til den enkelte barnehagen, er det vanskelig å spore hvilke kostnader som stammer fra annen virksomhet. Videre er det svært krevende å vurdere hvordan kapital flyter mellom barnehagene og annen virksomhet, og dermed også hvordan tilskuddsmidlene blir benyttet både kortsiktig og langsiktig.

Forslaget her følger opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 43 i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 1 (2021–2022) Nasjonalbudsjettet 2022, jf. Innst. 2 S (2021–2022), der «Stortinget ber regjeringen utrede forslag om å stille krav til at selskaper som leverer offentlig finansierte velferdstjenester, organiseres i egne rettssubjekter hvor det ikke er tillatt å drive annen virksomhet enn offentlig finansierte velferdstjenester».

### 5.2 Dagens regler

---

#### 5.2.1 Barnehageloven og økonomiforskriften til barnehageloven

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

Det følger av barnehageloven § 23 første ledd 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.

Rettssubjekter som driver barnehager, kan også ha inntekter og utgifter knyttet til aktiviteter som faller utenfor godkjent drift av barnehager etter barnehageloven. Slike kostnader kan ikke belastes barnehagen, jf. barnehageloven § 23 første ledd. Dette gjelder kostnader for annen virk-

somhet enn barnehage, og også kostnader til å forvalte eierens interesser i barnehagevirksomheten. Departementet omtaler denne problemstillingen i Prop. 96 L (2019–2020) kapittel 8.2.1.2, og nevner oppkjøpskostnader som eksempel på kostnader som er relatert til eiers interesser. Oppkjøpskostnader kan verken belastes den oppkjøpte barnehagen selv eller andre barnehager. Eksempler på slike kostnader kan være avskrivninger på goodwill og renter på lån benyttet til anskaffelse av goodwill ved oppkjøp av både egen barnehage og andre barnehager. Det samme gjelder andre eierkostnader. Eierkostnader knytter seg ikke til drift av barnehager, og denne typen kostnader skal ikke tas med i barnehagens resultatregnskap. Det gjelder både i de tilfellene hvor egen barnehage er oppkjøpt, og i de tilfellene hvor eieren har kjøpt opp andre barnehager.

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 dermed ikke krav til rapportering av balanseposter for hver enkelt barnehage.

### 5.2.2 Friskoleloven og økonomiforskriften til friskoleloven

Friskoler kan som hovedregel ikke drive eller eie annen virksomhet enn skole, jf. friskoleloven § 2-2 første ledd. Bestemmelsen skal sikre at det er et klart økonomisk og juridisk skille mellom skoledriften og annen virksomhet. I merknaden til bestemmelsen i Ot.prp. 80 (2002–2003) står det følgende:

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 virksomhet. Bestemmelsen skal være med på å sikre at all offentlige driftstilskudd og eiendeler fra elevene skal komme elevene til gode.

Departementet kan gi forskrift eller treffe enkeltvedtak som tillater at skolene kan drive eller eie tilleggsvirksomhet som er nært knyttet til skolevirksomheten, og som utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Økonomiforskriften til friskoleloven § 7-1 lister opp lovlig tilleggsvirksomhet. Det framgår av forskriften § 7-1 første ledd at

skolen, i tillegg til skolevirksomhet, kan drive følgende tilleggsvirksomhet:

- skolefritidsordning for elever ved skolen og for et mindretall som ikke er elever ved skolen
- internat for elever ved skolen
- utleie av tjenesteboliger ved internatet for ansatte i skolen og utleie til andre i skoleferien
- tilrettelegging i forbindelse med godkjente samarbeidsprosjekter med utenlandske skoler
- kantinevirksomhet som elevene eller skolen driver, og som gjelder for elever ved skolen, samt utleie av lokale til slik virksomhet
- utleie av spesialrom når rommene ikke er i bruk, og utleievirksomheten ikke er til hinder for skolevirksomheten
- utleie av skolelokalene utenfor skoletiden
- praksisopplæring i forbindelse med lærerutdanningen
- lærebedrift for lærlinger i fag som er knyttet til skoledriften når dette er godkjent av fylkeskommunen
- deltakelse i tiltak som er initiert av det offentlige samt statlige satsninger knyttet til skolevirksomhet
- administrasjon av skoleskyss for elever ved skolen
- tilrettelegging for privatisteksamen i utlandet

Etter forskriften § 7-1 andre ledd kan skolene også søke om å drive annen tilleggsvirksomhet enn den som er listet opp i første ledd. Virksomheten må være nært knyttet til skoledriften og utgjøre en mindre del av den totale virksomheten.

Tilleggsvirksomheten skal samlet sett være selvfinansiert. 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 annen virksomhet ble innført ble det gitt en overgangsperiode på to år etter at loven trådte i kraft. Friskolene fikk dermed to år til å tilpasse seg de nye kravene.

### 5.2.3 Universitets- og høyskoleloven

Både i ekspertgrupperapporten *Private høyskoler og fagskoler i samfunnets tjeneste* datert 15. desember 2014 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 tilstrek-

kelig økonomisk skille mellom akkreditert utdanning og annen virksomhet.

Departementet foreslo å innføre enten et forbud mot annen virksomhet eller et krav til regnskapsmessig skille. Departementet viste til at forbud mot annen virksomhet i samme rettssubjekt kan gi en større sikkerhet for at midlene kommer studentene til gode, og legger til rette for at tilsyn kan utføres på en effektiv måte. Departementet valgte likevel, blant annet på bakgrunn av innspill i høringsrunden, å gå videre med et forslag om krav til regnskapsmessig skille. Departementet viser til omtalen av dette i Prop. 44 L (2016–2017) kapittel 6.5.

### 5.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo i høringen om ny regulering av private barnehager i 2019 og i høringen om regnskapsmessig skille i 2021 å innføre en bestemmelse om at det som hovedregel ikke skal være tillatt å eie eller drive annen virksomhet i rettssubjektet som er godkjent for barnehagedrift.

Videre foreslo departementet en forskriftshjemmel, slik at departementet kan regulere i forskrift hvilken annen type virksomhet det eventuelt skal være tillatt å drive, hvordan barnehagen skal bruke et eventuelt overskudd fra annen virksomhet og krav til regnskap, revisjon, rapportering og dokumentasjon. Departementet foreslo å lovfeste at det bare er aktiviteter som er nært knyttet til barnehagevirksomheten, og som utgjør en mindre del av den totale virksomheten, som kan tillates som tilleggsvirksomhet.

Departementet foreslo at forbudet mot tilleggsvirksomhet ikke skal gjelde for barnehageeiere som alene eller sammen med nærstående eller selskap i samme konsern eier ordinære barnehager med til sammen færre enn tjue barn, familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn eller én åpen barnehage. Se nærmere omtale i høringsnotatet fra 2019 kapittel 7 og høringsnotatet fra 2021 kapittel 3.2.

### 5.4 Høringsinstansenes syn

#### 5.4.1 Forbud mot å drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen

I høringen i 2021 er det 23 høringsinstanser som støtter forslaget om å innføre et forbud mot å drive eller eie annen virksomhet i samme retts-

subjekt som barnehagen. Ingen høringsinstanser er imot forslaget.

*Oslo kommune* viser til at kommunen i det økonomiske tilsynet med private barnehager har sett eksempler på sammenblanding av barnehagens økonomi med eiers privatøkonomi eller annen næringsvirksomhet. Kommunen mener at et forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen, vil være et viktig grep for å redusere risikoen for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling benyttes til å dekke kostnader knyttet til annen virksomhet.

*PBL* anerkjenner behovet for økt transparens og kontroll med offentlige tilskudd, og støtter forslaget, men med forbehold om at det gis unntak for relevant virksomhet.

I høringen om ny regulering av private barnehager i 2019 er det 94 høringsinstanser som har gitt innspill til forslaget om å innføre forbud mot å drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen. Av disse er det 83 instanser som støtter forslaget. Dette er blant andre 44 kommuner, tre statsforvaltere (tidligere: fylkesmenn), 17 private barnehager, *KS*, *PBL*, *Stiftelsen Kanvas*, *Fagforbundet*, *LO* og *Utdanningsforbundet*. Det er tre instanser som ikke støtter forslaget. Dette er *Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)*, *Frelsesarmeens barnehager* og *Samskipnadsrådet*. De resterende instansene har innspill uten at det gis uttrykk for om de støtter forslaget eller ikke.

Av høringsinstansene som støtter forslaget, viser flere til at et forbud mot annen virksomhet kan bidra til at barnehagens økonomi holdes adskilt fra økonomien i andre virksomheter. Instansene viser til at dette kan bidra til å forhindre at tilskudd og foreldrebetaling som er ment å gå til barna og barnehagen, blir brukt til andre formål.

Også *KS* mener at forslaget vil gjøre det enklere å føre økonomisk tilsyn med den enkelte barnehagen. Videre viser *KS* til at forslaget vil redusere risikoen for at barnehagen blir ansvarlig for økonomiske transaksjoner som ikke har med barnehagedrift å gjøre. *KS* mener at det vil redusere risikoen for konkurs og uforutsigbar drift, noe som vil komme barna og foreldrene til gode.

*NHO*, *Frelsesarmeens barnehager* og *Samskipnadsrådet* støtter ikke forslaget. *NHO* mener at de private aktørene bør kunne organisere virksomheten sin fritt. *Samskipnadsrådet* viser til at studentsamskipnadene har fått et samfunnsoppdrag fra departementet som innebærer å levere en rekke ulike velferdstjenester til studentene, og at det vil være lite hensiktsmessig og fordy-

rende å skulle skille barnehagedriften fra annen virksomhet. Frelsesarmeens barnehager mener at et forbud mot annen virksomhet vil være utfordrende for aktører som driver ulik ideell virksomhet.

#### 5.4.2 Hvilken tilleggsvirksomhet som bør være tillatt

Mange av høringsinstansene støtter forslaget om å lovfeste et forbud mot å drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen, men er opptatt av at det må gis tilstrekkelige muligheter for unntak. For eksempel uttaler *PBL* i høringen i 2019 følgende:

PBL støtter forslaget om at det som hovedregel er forbud mot å eie eller drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som driver barnehager, gitt at det gjøres unntak for relevant virksomhet og virksomhet som kan bidra til bedre ressursutnyttelse i barnehagene.

*Læringsverkstedet* er bekymret for at tillatte tilleggsaktiviteter skal defineres for snevert, og anbefaler at man ikke benytter friskolepraktiseringen som rettesnor.

*Utdanningsforbundet* mener på den andre siden at barnehagenes mulighet til å drive tilleggsvirksomhet må reguleres svært strengt, og ønsker ikke at det åpnes for unntak for ulike typer tilleggsvirksomhet. Hvis det eventuelt åpnes for tilleggsvirksomhet, mener Utdanningsforbundet at dette bør begrenses til et minimum, der tilleggsvirksomheten kun har marginal økonomisk betydning for barnehagen.

*Utdanningsdirektoratet* mener at tilleggsvirksomhet som er nært knyttet til barnehagedrift kan tillates, for eksempel utleie av barnehagelokalene utenom åpningstid, utleie av barnehagepersonale ved bemanningsutfordringer i samarbeidende barnehager og pedagogisk kursvirksomhet.

Det er også flere høringsinstanser som har innspill til hvilke typer virksomheter som bør være unntatt fra forbudet. *Abelia* mener at det bør være tillatt å drive annen relevant virksomhet som kan bidra til å gi barnehagen ekstra inntekter. *Abelia* uttaler at eksempler på slik virksomhet kan være utvikling av pedagogisk materiale og pedagogiske metoder, samt utleie av vikarer og lokaler. *Regelrådet* nevner annen virksomhet som også er en del av barnehagetilbudet, slik som gårdsbarnehage.

Også *Trygge Barnehager* nevner utvikling av pedagogisk materiale og utleie av vikarer og lokaler som eksempler på virksomhet som bør være tillatt. I tillegg nevner Trygge barnehager utleie av båter og minibusser hvis barnehagen eier det, og salg av middagspakker til foreldre hvis barnehagen har ansatt kokk. Trygge barnehager viser til at noen av disse typene virksomhet kan gi inntekter til barnehagen som kan bli benyttet til kvalitetsfremmende tiltak. Trygge barnehager mener at dette kan gi en miljøgevinst og være samfunnsøkonomisk fornuftig, og at det derfor ikke bør settes for store begrensninger for hvilken tilleggsvirksomhet barnehagene kan drive eller eie.

Det er flere høringsinstanser som viser til økonomiforskriften til friskoleloven, som regulerer hvilken tilleggsvirksomhet friskolene kan drive. For eksempel uttaler *Statsforvalteren i Vestfold og Telemark* (tidligere: Fylkesmannen i Vestfold og Telemark) og *KPMG* at reglene for hvilken tilleggsvirksomhet som skal være tillatt, bør ligge nært opp mot reglene i friskoleloven. *KPMG* uttaler at eksempler på slik tilleggsvirksomhet kan være handledtjenester for foreldre, salg av andre varer og tjenester, utleie av fast eiendom og kursvirksomhet. I tillegg mener *KPMG* at det bør gjøres unntak for salg av egenproduserte tjenester mellom selskap i samme konsern.

Det er også flere høringsinstanser som mener at det ikke er nødvendig å gjøre unntak fra forbudet mot annen virksomhet. For eksempel uttaler både *LO* og *Fagforbundet* at barnehager skal være for barnas beste, og at det derfor ikke er behov for en egen hjemmel i barnehageloven som fastsetter hvilken annen virksomhet barnehagen kan drive eller eie. Også *KS* og *Statsforvalteren i Oslo og Viken* (tidligere: Fylkesmannen i Oslo og Viken) uttaler at de ikke kan se at det finnes gode grunner for å tillate annen type virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen. *Statsforvalteren i Oslo og Viken* uttaler dette i høringen i 2019:

*FMOV* støtter forslaget om å lovfeste et forbud mot å eie eller drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som driver barnehager. Vi kan ikke se at det skal foreligge behov for å gjøre unntak fra dette for noen typer virksomhet. Departementet har ikke angitt noen eksempler på unntak i høringsnotatet. For å sikre at håndhevelsen av regelverket blir enklest mulig og minimere risikoen for at tilskudd og foreldrebetaling ikke blir brukt til å dekke kostnader til annen virksomhet, mener vi det ikke bør være adgang til å gjøre unntak.

### 5.4.3 Unntak for de minste barnehagene

I høringen om regnskapsmessig skille i 2021 er det seks instanser som helt eller delvis støtter forslaget om unntak fra forbudet mot annen virksomhet for de minste barnehagene, og fire instanser som ikke støtter forslaget.

PBL skriver i sitt høringssvar at hovedregelen om forbud mot annen virksomhet bør gjelde alle barnehager uavhengig av størrelse. *Utdanningsdirektoratet* støtter heller ikke forslaget om unntak fra forbudet mot annen virksomhet.

KS skriver følgende i sitt høringssvar til høringen i 2021:

Dersom det innføres krav om at barnehager skal være organisert som selvstendig rettssubjekt, bør det som nevnt over være tilstrekkelig å stille krav om at barnehagedrift skal utgjøre hoveddelen av virksomheten, og at oversikt over barnehageøkonomien og annen aktivitet kan ivaretas gjennom krav om regnskapsmessig skille. Med en slik tilnærming mener KS at behovet for unntaksregler for små virksomheter er begrenset.

Det er noen høringsinstanser som i høringssvarene fra høringen i 2019 har uttalt seg om hvilke barnehager som bør være unntatt fra kravet om å være et eget rettssubjekt og forbudet mot annen virksomhet. De fleste av disse instansene er enige i departementets forslag om at barnehagene som etter dagens regelverk er unntatt for revisjonsplikt, skal være unntatt fra kravet om å være et eget rettssubjekt og forbudet mot annen virksomhet. Dette gjelder blant andre *Bergen kommune*, *Ålesund kommune* og *Sarpsborg kommune*.

Når det gjelder spørsmålet om hvilke familiebarnehager som skal være unntatt fra kravet, viser *Kristiansand kommune* til at hvor mange barn som går i en bestemt familiebarnehage, kan endre seg over tid. Videre viser kommunen til at mange familiebarnehager har akkurat 10 barn og dermed ikke vil være fritatt. Kommunen mener derfor at grensen bør settes ut fra hvor mange barn familiebarnehagen er godkjent for, slik at man enten omfatter alle eller ingen av barnehagene som har samme godkjenning.

## 5.5 Departementets vurdering

### 5.5.1 Forbud mot å drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen

Den private delen av barnehagesektoren har utviklet seg betydelig de siste årene. Mange private barnehager er i dag registrert som en underenhet i et rettssubjekt som også driver annen virksomhet. Reglene for hvordan private barnehager skal bruke offentlige tilskudd og foreldrebetaling, retter seg mot den enkelte barnehagen. For å sikre formålet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode, må det være et økonomisk skille mellom barnehagedriften og annen virksomhet.

Disposisjoner innenfor rettssubjektet er ikke underlagt rapporterings- og dokumentasjonsplikt etter regnskapsloven og bokføringsloven. Når barnehagen inngår i et rettssubjekt som også driver annen virksomhet, vil årsregnskapet som blir rapportert inn til Brønnøysundregisteret, vise *den totale virksomheten* i rettssubjektet. Det er derfor svært krevende for tilsynsmyndigheten å få oversikt over eiendelene, gjelden og egenkapitalen i barnehagen. Når man ikke vet hva barnehagen har av eiendeler, gjeld og egenkapital, er det vanskelig å etterprøve at kostnadene som føres i barnehagens regnskaper, er riktige og lovlige. Det er derfor en risiko for at offentlige tilskudd og det foreldrene betaler for barnehageplassen, blir brukt til å dekke kostnader til annen virksomhet enn barnehagedriften.

Det er bred støtte i begge høringene for å innføre et forbud mot å drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen.

Departementet har merket seg at *NHO* mener at de private aktørene bør kunne organisere virksomheten sin fritt. Departementet er enig i at det ikke skal stilles unødvendige begrensninger for hvordan private barnehager kan organisere driften. Samtidig skiller privat barnehagevirksomhet seg fra annen privat virksomhet ved at barnehagene i hovedsak er finansiert ved offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Hvis rettssubjektet som driver barnehagen også driver eller eier annen virksomhet, er det en risiko for at det skjer en form for fellesforvaltning av de offentlige tilskuddene og foreldrebetalingen. Det er dermed en risiko for at tilskuddene og det foreldrene betaler blir brukt til andre formål enn barnehagedriften.

Departementet mener at det er nødvendig å skjerme private barnehager fra risiko. Den høye offentlige finansieringen gjør at barnehagene har

forutsigbare inntekter så lenge de greier å fylle opp plassene. Tilskuddene fastsettes på grunnlag av kostnadene i tilsvarende kommunale barnehager. Finansieringssystemet er dermed innrettet slik at barnehagene kan bygge på at inntektsutviklingen følger kostnadsutviklingen. Dermed er det lav risiko for at uventede endringer i inntekter eller kostnader fører til vedvarende underskudd. Skjermingen mot risiko bidrar til et stabilt tilbud fra private barnehager, og er dermed med på å sikre at kommunen kan oppfylle retten til barnehageplass.

En særlig utfordring med at rettssubjektet som driver barnehagen også driver annen virksomhet, er at rettssubjektet kan ta opp lån til denne virksomheten. Det betyr at gjeldsgraden i rettssubjektet kan bli høyere enn dersom rettssubjektet kun driver barnehage. Rapportene om kapitalstrukturer og kapitalkostnader som er omtalt i punkt 2.3.4, viser at flere rettssubjekter som driver private barnehager, har høy gjeld samtidig som de bygger opp store verdier i egenkapital. Det er store forskjeller i hvor mye lån de ulike aktørene har. I 2016 var for eksempel den høyeste lånesummen for en enkeltaktør på 1,9 milliarder kroner.

Når barnehagen er registrert som en underenhet i et rettssubjekt som også driver annen virksomhet, kan rettssubjektets kreditorer potensielt ta beslag i barnehagens midler, inkludert offentlig tilskudd og foreldrebetaling. Det innebærer at det kan gå utover kommunens barnehagetilbud dersom annen virksomhet som drives i rettssubjektet, går med tap.

*Samskipnadsrådet* viser til at studentsamskipnadene har fått et samfunnsoppdrag fra departementet som innebærer å levere en rekke ulike velferdstjenester til studentene. Samskipnadsrådet mener at det vil være lite hensiktsmessig og fordyrende å skulle skille barnehagedriften fra annen virksomhet. Videre mener *Frelsesarmeens barnehager* at et forbud mot annen virksomhet vil være utfordrende for aktører som driver ulik ideell virksomhet.

Departementet viser til at formålet med reguleringen av private barnehagers bruk av tilskudd og foreldrebetaling, som er at disse midlene skal komme barna til gode, innebærer at det må være et økonomisk skille mellom barnehagedriften og annen virksomhet. Et rettssubjekt som driver en privat barnehage, må etter dagens regler holde oversikt over hvilke kostnader som er påløpt i bar-

nehagedriften og hvilke kostnader som hører til annen virksomhet. Dette gjelder også når rettssubjektet er en studentsamskipnad eller har et ideelt formål som strekker seg utover det å drive barnehager.

Departementet mener også at et forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagedriften, vil gjøre det enklere å holde barnehagens økonomi adskilt fra økonomien i annen virksomhet. Forbudet kan føre til at barnehageeieren blir mer oppmerksom på hvilke kostnader som stammer fra barnehagen, og som dermed kan føres i barnehagens regnskap. Dette kan bidra til at offentlige tilskudd og foreldrebetaling som er ment å gå til barna og barnehagen, ikke blir brukt til andre formål. Det er viktig at nasjonale myndigheter, kommunen og foreldrene får tilstrekkelig informasjon om private barnehagers økonomiske situasjon og finansielle stilling. Dette vil også gjøre det enklere å kontrollere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt i tråd med regelverket.

Departementet mener at høringsinnspillene samlet sett viser at det er behov for å lovfeste at det som hovedregel er forbud mot å drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen. Departementet mener derfor at det bør lovfestes et slikt forbud.

Forbudet mot å eie annen virksomhet innebærer blant annet at rettssubjektet som driver barnehagen, ikke kan eie aksjer i selskaper som driver annen virksomhet. Dette gjelder selv om det dreier seg om et passivt eierskap. Det spiller ingen rolle hvordan aksjene er ervervet eller finansiert. Departementet viser til at dette vil være det samme som gjelder for friskoler.

At en virksomhet ikke kan drives i samme rettssubjekt som barnehagen, innebærer at barnehageeieren eventuelt må drive eller eie denne virksomheten i et annet rettssubjekt. Hvis barnehagen kjøper tjenester fra dette rettssubjektet, skal barnehagen dokumentere at kjøpet ikke er gjort på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, jf. barnehageloven § 23 andre og fjerde ledd.

Utdanningsdirektoratet er tilsynsmyndighet for de private barnehagenes plikter etter barnehageloven kapittel V med forskrifter, og vil kunne føre tilsyn med om de private barnehagene følger forbudet mot annen virksomhet og reglene om tillatt tilleggsvirksomhet i lov og forskrift.

### 5.5.2 Unntak fra forbudet mot å drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen

Departementet foreslår å lovfeste at barnehagen kan drive eller eie tilleggsvirksomhet som er nært knyttet til barnehagevirksomheten og utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Hensikten med å tillate noen typer tilleggsaktiviteter er å tilrettelegge for at ressurser i barnehagen kan benyttes på hensiktsmessige tilleggstjenester som bygger opp om tilbudet for øvrig. Videre foreslår departementet å innføre en hjemmel til å fastsette forskrift om hvilken tilleggsvirksomhet som er tillatt og om krav til regnskap, revisjon, rapportering og dokumentasjon.

Departementet har merket seg at noen høringsinstanser mener at det er unødvendig å gjøre unntak fra forbudet mot å drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen. Disse instansene mener at man bør minimere risikoen for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt til å dekke kostnader til annen virksomhet. De viser også til at man bør sikre at det blir så enkelt som mulig å håndheve regelverket.

Departementet ser på den ene siden at det kan være noen ulemper ved å åpne for visse typer tilleggsvirksomhet. Dersom noen typer tilleggsvirksomhet skal være tillatt, kan dette øke risikoen for krysssubsidierting. Det kan også gjøre det vanskeligere for tilsynsmyndigheten å etterprøve hva det offentlige tilskuddet og foreldrebetalingen blir brukt til.

På den andre siden mener departementet at det er rimelig at rettssubjektet kan tilby visse tilleggstjenester som ligger nært opp til barnehagevirksomheten. Dersom all tilleggsvirksomhet blir forbudt, vil dette kunne hindre normal drift av aktiviteter som er tett knyttet til barnehagen. Det kan også tenkes at et totalforbud mot annen virksomhet vil stå i veien for at barnehagen har inntekter som kan komme barna til gode.

Departementet har merket seg at mange av høringsinstansene som støtter forslaget om et forbud mot annen virksomhet, forutsetter at det skal gjøres unntak for noen typer tilleggsvirksomhet. Departementet mener derfor at det bør lovfestes at barnehagen kan drive eller eie tilleggsvirksomhet som er nært knyttet til barnehagevirksomheten og utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Videre bør det innføres en hjemmel i barnehageloven til å fastsette forskrift om hvilken tilleggsvirksomhet det skal være tillatt å drive eller eie i samme rettssubjekt som barnehagen. På fri-

skoleområdet er det lagt til grunn at tilleggsvirksomhet som utgjør fem til ti prosent av virksomheten, normalt er å regne som en mindre del av virksomheten. Departementet mener at omfanget bør forstås likt her. I tillegg må tilleggsvirksomheten være selvfinansierende, for ikke å være i strid med kravene om bruk av tilskudd og foreldrebetaling i barnehageloven § 23.

Begrunnelsen for at departementet mener at det er hensiktsmessig å forskriftsregulere hvilken tilleggsvirksomhet det skal være tillatt å drive eller eie i samme rettssubjekt som barnehagen, er først og fremst hensynet til å skape et enkelt, tilgjengelig og forutsigbart regelverk. En forskriftsregulering har den fordel at forskrifter kan endres gjennom en mindre omfattende prosess enn en lovendring. Hvis andre typer virksomhet enn de det åpnes for i forskriften senere skulle bli aktuelle, vil dette relativt raskt kunne reguleres.

Noen høringsinstanser mener at reglene for hvilken tilleggsvirksomhet som skal være tillatt, bør ligge tett opp mot reglene som gjelder for friskoler. Det følger av økonomiforskriften til friskoleloven § 7-1 første ledd at friskolene blant annet kan leie ut skolelokaler utenfor skoletiden. Skolene kan også leie ut spesialrom når rommene ikke er i bruk og utleievirksomheten ikke er til hinder for skolevirksomheten. Videre kan skolene drive kantinevirksomhet for elever ved skolen, og praksisopplæring i forbindelse med lærerutdanningen. Etter forskriften § 7-1 andre ledd kan friskolene søke om å drive annen virksomhet enn den som er listet opp i første ledd. Slik virksomhet må være nært knyttet til skoledriften og utgjøre en mindre del av den totale virksomheten.

Departementet er enig med disse høringsinstansene i at reglene om hvilken tilleggsvirksomhet som skal være tillatt i samme rettssubjekt som barnehagen, i stor grad bør samsvare med reglene som gjelder for friskoler. Dette er fordi avveiningen av hvilke typer virksomhet som skal være tillatt, i stor grad bygger på de samme hensynene. Samtidig kan det være noen typer virksomhet som henger mer naturlig sammen med barnehagedrift enn med skoledrift – og omvendt.

Flere høringsinstanser har kommet med konkrete innspill til hvilken tilleggsvirksomhet som bør være tillatt i samme rettssubjekt som barnehagen. Noen av disse typene virksomhet kan sammenlignes med virksomhet som er tillatt for friskoler. For eksempel er det flere høringsinstanser som mener at det bør være tillatt å leie ut barnehagens lokaler utenfor barnehagens åpningstid.

Noen høringsinstanser mener at rettssubjektet som driver barnehagen, bør ha mulighet til å drive

kursvirksomhet. Departementet ser at det kan være gunstig for de ansatte å holde kurs eller gjennomføre annen pedagogisk virksomhet. Samtidig må ikke dette gå utover barnehagetilbudet ved at det tar det pedagogiske personalet bort fra barnehagen. Det bør derfor bare være tillatt å drive kurs eller pedagogisk virksomhet utenfor barnehagens åpningstid. Omfanget vil videre begrenses ved at det skal utgjøre en mindre del av den totale virksomheten.

Enkelte høringsinstanser mener at det bør gjøres et mer generelt unntak for salg av egenproduserte tjenester mellom selskapene i samme konsern. De nevner blant annet salg av renholdstjenester og regnskapstjenester som eksempler. Departementet kan ikke se at det er hensiktsmessig at rettssubjektet som driver barnehagen, selger renholdstjenester eller regnskapstjenester til andre selskaper i konsernet. Denne typen tjenester er ikke nært knyttet til barnehagedriften. Dersom rettssubjektet som driver barnehagen selger denne typen tjenester til andre selskaper, vil det være en risiko for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt til andre formål enn barnehagedriften. Det vil også være vanskeligere å kontrollere hvilke kostnader som er påløpt i barnehagedriften og hvilke kostnader som stammer fra renholds- og regnskapstjenestene som rettssubjektet driver.

En del aktiviteter vil være en naturlig del av barnehagedriften. Dette er aktiviteter barnehagen kan drive med uten at det er i strid med forbudet mot annen virksomhet, og som derfor ikke trenger en særskilt hjemmel om tillatt tilleggsvirksomhet. Det gjelder for eksempel øvingsopplæring for studenter, lærebedrift for lærlinger i fag som er knyttet til barnehagedriften når dette er godkjent av fylkeskommunen, og deltagelse i tiltak og satsinger knyttet til barnehagevirksomhet som er initierte av det offentlige.

Barnehager bør også kunne selge produkter som de har produsert som en del av det pedagogiske opplegget, for eksempel at barna plukker bær og lager syltetøy som de selger, at barnehagen har noen få høner og at barna selger eggene, eller tilsvarende. Når dette er en del av det pedagogiske opplegget og inntektene er ubetydelige, vil det være en del av barnehagedriften.

Departementet vil be Utdanningsdirektoratet om å utarbeide forskriftsbestemmelser om hvilken tilleggsvirksomhet som skal være tillatt i samme rettssubjekt som barnehagen. Videre vil departementet be direktoratet om å utarbeide forskriftsbestemmelser om krav til regnskap, revisjon, rapportering og dokumentasjon. Forslag til

forskriftsbestemmelser vil bli sendt på høring. Departementet tar sikte på at forskriftsbestemmelsene skal tre i kraft samtidig med lovbestemmelsen om at det som hovedregel er forbudt å drive eller eie annen virksomhet.

### 5.5.3 Unntak for de minste barnehagene

I høringen om ny regulering av private barnehager i 2019 og i høringen om regnskapsmessig skille i 2021 foreslo departementet at det gjøres unntak fra forbudet mot å drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt for små barnehager. Høringsinstansene er delt i synet på forslaget, men både *PBL*, *Utdanningsforbundet* og *Utdanningsdirektoratet* argumenterer mot et slikt unntak fordi hensynene for forbud også gjør seg gjeldende for de små barnehagene og unntaket vil gjelde en stor andel av barnehagene. Også KS mener det er begrenset behov for unntak dersom man innfører et krav om selvstendig rettssubjekt og så lenge barnehagevirksomheten skal utgjøre hoveddelen av virksomheten.

Unntaket vil omfatte en stor andel av de private barnehagene, samtidig som barnehagens størrelse ikke er avgjørende for hvor stor risiko det er for brudd på kravene til bruk av tilskudd og foreldrebetaling. Å unnta så mange barnehager fra kontroll og tilsyn kan derfor svekke legitimiteten til tilsynsmyndigheten. Samtidig er departementet usikker på hvilke konsekvenser et forbud mot annen virksomhet vil få for de minste barnehagene. Dette er i de fleste tilfellene enheter med få administrative ressurser.

Departementet er i gang med et større arbeid for å se på finansieringssystemet for private barnehager, basert på blant annet rapportene fra velferdstjenesteutvalget og Storberget-utvalget. I dette arbeidet kan departementet få en mer helhetlig oversikt over hvilke konsekvenser ulike regelverksendringer vil ha for de minste barnehagene. Departementet foreslår derfor at det nå lovfestes et unntak for de minste barnehagene. For å sikre at et forbud mot annen virksomhet ikke får for store konsekvenser for barnehagene, foreslår departementet å unnta noen flere barnehager enn det som ble foreslått i høringen.

Departementet foreslår å unnta barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern som eier, eier ordinære barnehager med til sammen færre enn 30 barn, familiebarnehager med til sammen færre enn 10 barn eller én åpen barnehage. Departementet anslår at unntaket vil omfatte 27 prosent av de private barnehagene. Departementet vil vurdere om



det skal innføres en tilsvarende regulering for disse barnehagene og komme tilbake til dette i forbindelse med endringer i finansieringssystemet.

#### 5.5.4 Når skal reglene tre i kraft?

Departementet ser at barnehagene vil trenge noe tid til å innrette seg etter et forbud mot å drive eller eie annen virksomhet enn barnehagedrift i samme rettssubjekt som barnehagen. Barnehager som driver virksomhet som vil bli omfattet av forbudet mot annen virksomhet, må organisere denne virksomheten i et annet rettssubjekt enn barnehagedriften. Departementet tar derfor sikte på at forbudet mot annen virksomhet skal tre i kraft 1. januar 2023. Departementet tar videre sikte på at forskriftsreguleringen om tillatt tilleggsvirksomhet skal tre i kraft samtidig med lovbestemmelsen.

## 5.6 Departementets forslag

---

Departementet foreslår å lovfeste at det som hovedregel ikke skal være tillatt å drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen. Departementet foreslår videre å lovfeste at barnehagen kan drive eller eie tilleggsvirksomhet som er nært knyttet til barnehagevirksomheten og som utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Departementet foreslår også å innføre en hjemmel i barnehageloven til å fastsette forskrift om hvilke annen type virksomhet det skal være tillatt at rettssubjektet driver eller eier og krav til regnskap, revisjon, rapportering og dokumentasjon.

Departementet foreslår at kravene ikke skal gjelde for barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern, eier ordinære barnehager med til sammen færre enn 30 barn, familiebarnehager med til sammen færre enn 10 barn eller én åpen barnehage.

Departementet viser til lovforslaget § 23 a.

## 6 Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak

### 6.1 Bakgrunnen for forslaget

---

Barnehager er virksomheter som trenger mye arbeidskraft og relativt lite kapital. Investeringene som må gjøres for å drive barnehage, er først og fremst i tomter og bygninger, og det vil ellers være noe behov for inventar og utstyr. Noe av investeringsbehovet kan dekkes av egenkapital, men utover dette må barnehagene lånefinansiere investeringene. Litt over halvparten av barnehagene leier lokaler og vil derfor ha et svært begrenset kapitalbehov.

Gjennomgangen av kunnskapsgrunnlaget i kapittel 2.3 viser at det har skjedd en betydelig kapitaloppbygging i den private delen av barnehagesektoren i perioden fra 2007 til 2019. Barnehagene har bygget opp egenkapitalen samtidig som de har økt opplåningen. Flere aktører har høy gjeldsgrad. Lån fra kredittinstitusjoner er mest utbredt, men det er også aktører som har tatt opp konvertible lån, obligasjonslån og langsiktig konserngjeld.

Kunnskapsgrunnlaget viser 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 lav finansiell risiko, og dermed begrenser låneopptaket. Det er større risiko for at rettssubjektet tar opp lån som ikke er relevante for barnehagene når de bruker andre typer lån enn banklån, og det er vanskeligere å spore hva lånet er ment å finansiere. Dette gjelder selv om alle lån er dokumentert med en låneavtale.

### 6.2 Dagens regler

---

Barnehageloven har i dag ingen særskilt regulering av hvilken type lån barnehagen kan ta opp. Kravene til barnehagens bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i barnehageloven § 23

er likevel relevante for låneopptak og andre finansielle disposisjoner som barnehagen gjør.

Etter barnehageloven § 23 første ledd kan barnehagene bare dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen. Barnehagene kan i tråd med bestemmelsen bare dekke renter og andre kostnader for lån til investeringer som gjelder godkjent drift av barnehagen. Det betyr at kostnader som følge av låneopptak som ikke er ment å finansiere investeringer i barnehagen, ikke kan belastes barnehagens regnskaper.

Videre har § 23 andre ledd om transaksjoner med nærstående betydning dersom barnehagen tar opp lån fra eier, eiers nærstående eller selskaper i samme konsern som eier. I slike tilfeller må barnehagen dokumentere at låneavtalen er inngått på markedsmessige vilkår, jf. barnehageloven § 23 andre og fjerde ledd. Barnehageloven § 23 gir dermed noen begrensninger for finansforvaltningen, men regulerer ikke hvor private barnehager kan låne.

Departementet kjenner ikke til sammenlignbare sektorer der det er regulert hvor aktørene kan låne.

### 6.3 Høringsforslaget

---

I høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)* datert 26. april 2019 foreslo departementet å lovfeste at private barnehager ikke kan ta opp lån på andre måter enn i finansforetak. Departementet ba om høringsinstansenes syn på om det bør innføres et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak.

Videre ba departementet om innspill til om et eventuelt forbud kun bør gjelde for nye lån, eller om det også bør gjelde for eksisterende lån. For det tilfellet at forbudet skal gjelde for eksisterende lån, foreslo departementet at barnehagene får en rimelig overgangsperiode til å tilpasse seg kravet, og ba om innspill til lengden på overgangsperioden.

Departementet presiserte at et eventuelt forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak ikke vil ramme gjeld som oppstår i

driften av barnehagen, for eksempel leverandørgjeld. Slike gjeldsposter vil ikke regnes som lån etter forslaget.

Se nærmere omtale i høringsnotatet fra 2019 kapittel 9.

## 6.4 Høringsinstansenes syn

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

Et stort flertall av høringsinstansene støtter forslaget om å lovfeste et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak. Av de 87 instansene som har uttalt seg, er det 70 som støtter forslaget. Dette er blant annet 41 kommuner, 14 private barnehager og 3 statsforvaltere (tidligere: fylkesmenn).

Det er 14 instanser som ikke støtter forslaget. Syv av dem er private barnehager eller barnehagegrupperinger, blant andre *Espira Gruppen AS*, *Læringsverkstedet AS* og *Trygge barnehager AS*. Fire organisasjoner går mot forslaget: *Abelia*, *Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)*, *PBL* og *Spekter*.

Tre høringsinstanser har innspill uten at de gir uttrykk for om de støtter forslaget eller ikke. *KPMG* mener at forslaget om at barnehager bare kan ta opp lån i finansforetak bør utredes nærmere for å se om formålet med reguleringen oppnås.

Mange av høringsinstansene som støtter forslaget om å regulere lånopptak, legger vekt på at dette vil redusere risikoen og bidra til å sikre at tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode. *Fagforbundet* skriver blant annet dette:

Fagforbundet støtter forslaget om et forbud som tilsier at private barnehager ikke kan ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak. Dette vil begrense den finansielle risikoen ved barnehagevirksomheten og markedskonsentrasjonen som har blitt realisert ved oppkjøp, som igjen har blitt finansiert gjennom blant annet obligasjonsmarkedet. Dette vil også bidra til lavere finansutgifter samlet sett for norske private barnehager.

*Oslo kommune* mener også det bør innføres en regulering av låneopptak, og uttaler:

Et slikt forbud vil gi mer transparente låneforhold i private barnehager og kan bidra til å redusere gjeldsbelastningen i den enkelte barnehage. Det vil dermed kunne redusere den finansielle risikoen ved barnehagedriften.

*Stiftelsen Kanvas* peker på at forbud mot lån på andre måter enn i finansforetak «vil også redusere interessen for barnehager som spekulasjonsobjekt».

Noen høringsinstanser viser til at høringsnotatet på dette punktet bygger på en utredning departementet hadde innhentet fra Bjerkan analyse, «Private barnehagers adgang til å stifte gjeld» fra november 2018, og at denne utredningen hadde flere reguleringsforslag som burde vært nærmere vurdert. *Trondheim kommune* uttaler:

I tråd med forslag i nevnte rapport mener *Trondheim kommune* at det bør stilles krav om at lån i sin helhet skal benyttes til å finansiere investeringer i bygninger eller varige driftsmidler til eget bruk. Dette betyr at «et rimelig årsresultat» ikke lenger kan stamme fra høyere risikotaking som følge av at rettssubjektet har tatt opp lån som er plassert i aktiva med større risiko enn kommunale driftstilskudd. Videre bør det også stilles krav til at nedbetaling av lånet minst tilsvare den årlige avskrivning på det aktiva som lånet er investert i. Slike reguleringer samsvarer bedre med hvordan kommunenes lånopptak er regulert i kommuneloven.

Blant de som er imot å stille krav om at lån bare kan tas opp i finansforetak, er begrunnelsen fra flere at reguleringen begrenser handlefriheten til barnehagene, og at dette kan føre til økte kostnader. *Espira Gruppen AS* mener det er unødvendig strengt å begrense hvor private barnehager kan ta opp lån. Dersom det blir forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten, mener *Espira Gruppen AS* at det framstår som unødvendig å innføre begrensninger for hvem som kan være långiver.

*Læringsverkstedet AS* er blant instansene som ikke støtter en regulering av låneopptak, og skriver følgende i sin uttalelse:

Læringsverkstedet fraråder å innføre denne typen begrensninger. For å sikre at barnehagene har best mulig betingelser på sin finansiering er det viktig at de har fri tilgang til et ordinært lånemarked. Dersom barnehagen ønsker å eie sitt barnehagebygg medfører dette en stor investering. Ved å begrense mulige lånekilder reduseres også muligheten for ikkekapitalsterke eiere og man kan utilsiktet fremme eierskap fra mer finansielle og kapitalsterke miljøer. Forbudet omfatter også interne lån, direkte lån fra eier osv. Denne typen lån er viktig i en oppstartfase eller ved kortsiktige

økonomiske utfordringer og forbud mot slike lån øker den økonomiske usikkerheten i slike faser.

NHO viser til at en kommune kan ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak, noe som påvirker kommunens driftskostnader for egne barnehager. Siden det er disse kostnadene som legges til grunn for tilskuddet til de private barnehagene, mener NHO at det er uheldig om ikke de private barnehagene kan innrette virksomheten på samme måte.

#### 6.4.2 Eksisterende låneavtaler

23 av høringsinstansene som støtter et forbud mot lån andre steder enn i finansforetak, har kommentarer til om forbudet bare bør gjelde nye lån eller om det også bør gjelde eksisterende lån. To høringsinstanser mener at forbudet bare bør gjelde nye lån. 15 instanser mener at det også bør gjelde eksisterende lån. Seks instanser har kommentert spørsmålet uten å ta et klart standpunkt.

#### 6.4.3 Når skal reglene tre i kraft?

Åtte høringsinstanser har kommentert hvor lang overgangsperioden bør være hvis et forbud mot lån andre steder enn i finansforetak skal gjelde for eksisterende låneavtaler. Fire av disse går inn for at overgangsperioden bør være to år. Tre går inn for ett år og én for seks måneder.

### 6.5 Departementets vurdering

#### 6.5.1 Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak

*Virksomheter tar høyere risiko enn kommunene ønsker*

Kommunene er pålagt å gi tilskudd til private barnehager, og skal behandle private barnehager som mottar tilskudd likeverdig med kommunale barnehager, jf. barnehageloven § 19 med forskrift. Slik sikker offentlig finansiering gir barnehagene høy kredittverdighet. Den gode kredittverdigheten gjør det lønnsomt for et konsern å ha høyest mulig gjeldsbelastning i hver barnehage. Konsernet kan derfor ha incentiver til å legge maksimalt med gjeld i hver barnehage. Incentivet forsterkes av at rentekostnadene i de enkelte barnehagene kan dekkes av offentlige tilskudd. Incentivene kan føre til at gjeldsbelastningen i barnehagene blir for høy, og at kostnadene i barnehagene blåses opp på en uheldig måte.

Private virksomheter vil ha bedriftsøkonomiske incentiver til å investere i objekter som gir høyest mulig forventet avkastning, innenfor den rammen som virksomhetene har satt for å påta seg risiko. Eventuell gevinst av investeringene tilfaller eierne. Samtidig kan det gå utover kommunens barnehagetilbud dersom investeringene går med tap. Eierne kan derfor ut fra bedriftsøkonomiske motiver ønske å ta opp mer lån enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Forskjell mellom hvem som får en potensiell gevinst og hvem som bærer et eventuelt tap kan dermed medføre at private virksomheter tar opp mer lån enn kommunen ønsker.

*Risiko for at barnehagene tar opp lån som ikke er relevante for barnehagedriften*

Formålet med å regulere låneopptak er både å styrke etterlevelsen av kravet om at barnehagene bare kan låne til investeringer i godkjent drift og å forbedre mulighetene for å føre tilsyn med at barnehagene følger reglene. Det er høyere risiko for at private barnehager inngår låneavtaler som ikke er relevante for barnehagedriften når de 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. Et krav om at barnehagene bare kan ta opp lån i finansforetak vil derfor innebære en kontrollmekanisme som er med på å sikre høy etterlevelse av kravene om låneformål.

*Vanskeligere å spore hva lånet er ment å finansiere når kreditoren er ukjent*

Departementet viser til at lån utenfor bank gjør tilsynet mer krevende. Det er vanskeligere å spore hva lånet er ment å finansiere når barnehagene tar opp andre typer lån enn vanlige banklån. Dette gjelder selv om alle lån skal ha en låneavtale. Langsiktig konserngjeld er en av de låneformene som er i bruk i barnehagesektoren. Lån i konsern skal som annen internhandel gjennomføres på vanlige forretningsmessige vilkår. Det kan imidlertid være vanskelig for myndighetene å etterprøve hvordan den reelle risikofordelingen er, og dermed hva som vil være riktig rente innenfor konsernet, i et låneforhold mellom uavhengige parter. Obligasjonslån er en annen låneform som er i bruk. Långiverne i et obligasjonslån er normalt ikke kjent for låntaker. Det er dermed ikke kjent hvem som er barnehagens kredi-

tor. Det kan blant annet skape utfordringer ved en eventuell konkurs.

Barnehage er et offentlig velferdstilbud. Sektoren er derfor lovregulert. Lovgivningen legger til rette for at det kan være privat drift, også med fortjeneste, men innenfor formålet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.

Lovfestet rett til kommunale tilskudd gir de private barnehagene tilgang på stabile og sikre inntekter, noe som er en fordel private barnehager har sammenlignet med andre private næringsdrivende. Fordelene som følger av sikker offentlig finansiering, tilsier at det også er behov for en regulering av bruken av midlene. Reguleringen skal bidra til at pengene brukes til barnehagedriften, og ikke går til fortjeneste eller dekking av finansielle tap utover hva som er rimelig og i tråd med at tilskuddene skal komme barna til gode.

Innspillene i høringen viser at det er bred støtte til de begrunnelsene som er gitt her for å innføre en regulering som begrenser de private barnehagenes anledning til låneopptak. Departementet bemerker at en stor andel av høringsinstansene mener dette vil kunne redusere den finansielle risikoen for den enkelte barnehagen, og dermed bidra til å sikre stabil drift og en mer forutsigbar situasjon for kommunen som ansvarlig for å oppfylle retten til barnehageplass. Høringsinstansene som mener det bør innføres en regulering av låneopptak, mener videre det bidrar til å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode.

Innvendingene fra høringsinstansene som ikke støtter en regulering av låneopptak, begrunnes med at dette reduserer handlefriheten til aktørene. Departementet er enig i at regelverket ikke bør gjøre ubegrunnede inngrep i aktørenes handlefrihet. Departementet mener samtidig at ulempe i form av begrensning i handlefriheten må vurderes opp mot fordelene med redusert risiko for høy opplåning som ikke tjener formålet med barnehagedriften og bedre muligheter for tilsyn med barnehagenes lån.

Departementet viser til at forslaget om regulering av låneopptak henger sammen med forslaget om at barnehagene skal være egne rettssubjekter. Krav om eget rettssubjekt gir myndighetene og andre bedre innsyn i barnehagenes økonomiske disposisjoner. Samlet sett mener departementet at risikoen for disposisjoner som tjener eiernes interesser framfor hva som er best for barnehagedriften, er særlig stor på finansområdet. Det er dermed behov for en særskilt regulering av låneopptak utover den generelle bestemmelsen om at

barnehagen bare skal dekke kostnader som gjelder godkjent drift.

Regulering av private barnehagers muligheter til å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak skal sammen med kravet om eget rettssubjekt motvirke finansdisposisjoner som ikke er til det beste for barnehagedriften. Kravet bidrar til bedre innsyn i de private barnehagenes finansiering, ved at låneformålet og betjeningsevnen alltid vurderes av en ekstern instans og at kreditoren alltid vil være kjent for myndighetene. Samtidig er banklån den vanligste låneformen, slik at barnehagene også med den begrensningen at de bare kan låne i finansforetak, vil være sikret god tilgang til kreditt. Finansforetak er definert i finansforetaksloven § 1-3.

Forbudet skal ikke gjelde kortsiktig gjeld i forbindelse med driften av barnehagen. Kortsiktig gjeld i forbindelse med driften inkluderer for eksempel leverandørgjeld, skyldig offentlige avgifter og skyldige feriepenge. Vanligvis vil midler som står på konsernkonto, være kortsiktig gjeld. Departementet understreker at konsernkontoordninger ikke kan brukes for å omgå forbudet mot å ta opp lån på annen måte enn i finansforetak.

Utdanningsdirektoratet er tilsynsmyndighet for de private barnehagenes plikter etter barnehageloven kapittel V med forskrifter, og vil kunne føre tilsyn med om de private barnehagene følger reglene om låneopptak.

### 6.5.2 Anvendelsesområde – eksisterende låneavtaler

Dersom en regulering av muligheten til å inngå langsiktige låneavtaler også 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, foretar en kapitalforhøyelse hvor lånet omgjøres til aksjekapital.

Departementet ser at dersom reguleringen kun skal gjelde for nye lån, vil det ta noe tid før reguleringen slår inn for fullt. Obligasjonslån vil fases ut etter hvert som de forfaller. Langsiktig konserngjeld kan bli stående lenge. Forbud mot nye låneopptak utenfor bank vil forhindre at aktørene kan gjennomføre konserninterne lånetransaksjoner i forbindelse med nye oppkjøp av barnehager eller omstruktureringer i konsernet.

Departementet mener at forutsigbarheten for private barnehager bør veie tyngst og foreslår at

lovreguleringen kun skal gjelde for opptak av nye lån.

## **6.6 Departementets forslag**

---

Departementet foreslår å lovfeste at barnehagen ikke kan ta opp lån på andre måter enn i et finans-

foretak. Departementet foreslår unntak for kort-siktig gjeld i forbindelse med den daglige driften.

Departementet tar sikte på at kravene til låneopptak i barnehager skal tre i kraft 1. juli 2022.

Departementet viser til lovforslaget § 23 b.

## 7 Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte og andre organisatoriske endringer

### 7.1 Bakgrunnen for forslaget

---

BDOs rapport om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering, omtalt ovenfor i kapittel 2.3.4, 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 spre 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. Betegnelsene fisjon og fusjon er mest vanlig å bruke om 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 nasjonal regulering av meldeplikten.

Forslaget her følger opp Stortingets anmodningsvedtak nr. 44 i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 1 (2021–2022) Nasjonalbudsjettet 2022, jf. Innst. 2 S (2021–2022), der «Stortinget ber regjeringen i forskrift og lovforslag innføre meldeplikt til kommunen når eiendomsrett til bar-

nehage i kommunen blir overført til andre enn staten eller den fylkeskommune der eiendommen ligger, og utrede hvordan det kan innføres en forkjøpsrett for kommuner».

### 7.2 Dagens regler

---

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

### 7.3 Høringsforslaget

---

I høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)* datert 26. april 2019 foreslo departementet å innføre en hjemmel i barnehageloven til å fastsette forskriftsbestemmelser om meldeplikt for private barnehager ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer.

Se nærmere omtale i høringsnotatet fra 2019 kapittel 15.

### 7.4 Høringsinstansenes syn

---

Det er 95 høringsinstanser som har uttalt seg om departementets forslag. Av disse er det 91 høringsinstanser som støtter forslaget. Fire høringsinstanser gir kommentarer uten å ta uttrykkelig stilling til forslaget. Blant instansene som støtter forslaget, er det 56 kommuner, 20 private barnehager og åtte organisasjoner.

Det fleste høringsinstansene støtter forslaget uten å begrunne det nærmere. Enkelte høringsinstanser har likevel innspill om hva en slik meldeplikt bør innebære eller omfatte.

KS er blant høringsinstansene som støtter departementets forslag. KS er likevel kritiske til hvilken effekt reguleringen vil ha, og skriver følgende:

Kommuner gir tilbakemeldinger om at de ofte får beskjed sent i prosesser om nedleggelse, eierskifte og andre organisatoriske endringer og at dette gjør arbeidet med å tilby et tilstrekkelig barnehagetilbud vanskeligere. Det er kommunen som har plikt til å tilby barnehageplasser og skal påse at utbyggingsmønster er tilpasset lokale forhold og behov. KS vil samtidig påpeke at dette er en regulering som i liten grad, utover å gi kommunen informasjon om enkeltbarnehager, vil bidra med å utvikle kvaliteten i barnehagesektoren eller ivareta et mangfold av barnehager etter barnehagens størrelse, eierform eller pedagogisk profil. Vi viser også til forslaget om at kommunen kan stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd og at det ikke foreslås å knytte betingelser til videre drift med samme eier eller eierform for at kommunen fremdeles skal ha plikt til finansiering. Det bør derfor vurderes om meldeplikten bør inneholde bestemmelser som sikrer at kommunen kan vurdere om eierskifte eller andre organisatoriske endringer kan medfølge bortfall av plikten til finansiering.

*Sandefjord kommune* mener at det også bør lovfestes at kommunen har rett til å kreve ny godkjenning av barnehagen ved de endringene som etter forslaget utløser meldeplikt. Kommunen viser til at eierskifte eller andre organisatoriske endringer i mange tilfeller kan føre til at driften av barnehagen endres.

Også *Utdanningsforbundet Bergen* mener at private barnehager skal være nødt til å søke om ny godkjenning ved eierskifte:

Vi ønsker langsiktige eiere i barnehagesektoren, som ikke investerer i barnehager for å kunne realisere profitt ved et fremtidig salg. Samtidig vil krav om ny godkjenning gi kommunen bedre styring med barnehagesektoren i henhold til korte og langsiktige behov. Av de samme grunnene ønsker vi også at kommunen skal ha en lovfestet forkjøpsrett ved salg av barnehager.

*Stord kommune* mener meldeplikten legger til rette for at kommunen kan gjennomføre økonomisk tilsyn med private barnehager på en enda bedre måte enn i dag. Gran kommune mener tidspunktet for å melde fra også bør hjemles.

*PBL* støtter forslaget, men tar et forbehold om hvilke organisatoriske endringer som skal være meldepliktige og hvilke som ikke skal være det.

PBL forutsetter at departementet tydeliggjør dette i større grad enn det som kommer fram av høringsnotatet, men har ikke gitt innspill til regulering. Videre foreslår PBL at plikten til å melde fra om eierskifte først skal oppfylles etter at eierskifte er gjennomført.

## 7.5 Departementets vurdering

Departementet foreslår å lovfeste en meldeplikt for private barnehager til kommunen og Utdanningsdirektoratet ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer. Forslaget som var på høring i 2019, var en hjemmel for departementet til å regulere en meldeplikt i forskrift. Departementet mener etter høringen at selve meldeplikten bør framgå av loven, og at departementet i stedet bør ha hjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift. Departementet vurderer at meldeplikten skal gjelde uavhengig av om de organisatoriske endringene omtales som fisjon, fusjon, splittelser, delinger, sammenslåinger eller lignende. Den skal ikke gjelde når en barnehage blir overført til staten eller fylkeskommunen der barnehagen ligger.

Ansvaret for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager er lagt til Utdanningsdirektoratet. Departementet mener derfor at meldingen om nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer skal gis til både kommunen og direktoratet. Slike endringer vil ofte være synlige i resultatregnskapsskjemaet som barnehagene sender inn gjennom rapporteringssystemet BASIL en gang i året. Utdanningsdirektoratet bruker dette skjemaet i sine risikovurderinger ved utvelgelse av tilsynsobjekter. Det er derfor mest effektivt at Utdanningsdirektoratet har tilsynsansvaret med meldeplikten.

Departementet foreslår at plikten for private barnehager til å melde fra skal være regulert i barnehageloven kapittel V om krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager mv., og at Utdanningsdirektoratet skal kunne føre tilsyn med om barnehagene oppfyller meldeplikten.

Enkelte høringsinstanser mener det bør innføres en regulering om at private barnehager må søke om ny godkjenning ved eierskifte. Departementet mener at et krav om ny godkjenning ved salg vil være svært inngripende overfor eierne av private barnehager. Det blir også lagt vekt på at et krav om ny godkjenning ved eierskifte vil bli relativt komplisert, vanskelig å kontrollere og skape mer ustabilitet. Videre kan endringer av et visst



omfang gjøre at det trengs ny godkjenning også etter dagens regler. Departementet mener derfor det ikke bør innføres et slikt krav.

KS påpeker at den foreslåtte reguleringen ikke vil bidra til å utvikle kvaliteten i barnehagesektoren eller ivareta et mangfold av barnehager etter barnehagens størrelse, eierform eller pedagogisk profil. Departementet er enig i at forslaget ikke nødvendigvis vil ha en direkte betydning for kvaliteten i den enkelte barnehagen. Det sentrale formålet bak reguleringen er i stedet å gi kommunen bedre mulighet til å dimensjonere og utvikle barnehagetilbudet i sin kommune.

PBL mener at plikten til å melde fra om eierskifte først skal oppfylles etter at eierskifte er gjennomført. Departementet mener både kommunen og direktoratet har behov for melding om de organisatoriske endringene før de gjennomføres, for å kunne ivareta sine oppgaver. For at kommunen skal kunne ivareta sitt ansvar som lokal barnehagemyndighet, er det viktig at kommunen raskt blir orientert om at private barnehager skal skifte eier eller gjøre andre organisatoriske endringer. Departementet viser særlig til at kommunen har plikt til å ha et tilstrekkelig antall barnehageplasser i sin kommune, for å oppfylle den lovfestede

retten til barnehageplass. Hensynet til foreldrene og barna som blir påvirket av endringene, taler også for at endringen skal meldes før den gjennomføres.

Enkelte høringsinstanser har innspill til den praktiske gjennomføringen av meldeplikten. Departementet mener det bør vektlegges at meldeplikten skal utformes slik at rapporteringen blir effektiv, både for de private barnehagene og for tilsynsmyndigheten. Departementet vil be direktoratet ta hensyn til disse innspillene ved utarbeidelse av forslag til forskriftsbestemmelser om meldeplikt.

## **7.6 Departementets forslag**

---

Departementet foreslår å lovfeste en meldeplikt for private barnehager ved nedleggelse, eierskifte og andre organisatoriske endringer. Barnehagene skal melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet. Departementet foreslår også en hjemmel for at departementet kan fastsette forskrift om hva som skal regnes som organisatoriske endringer og om gjennomføringen av meldeplikten.

Departementet viser til lovforslaget § 23 c.

## 8 Enkelte endringer i tilsynshjemlene i barnehageloven

### 8.1 Bakgrunnen for forslaget

I juni 2020 vedtok Stortinget en ny bestemmelse i barnehageloven § 56 som innebærer at Utdanningsdirektoratet skal føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven kapittel V med forskrifter om krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager mv. Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2022. Kommunen fører fortsatt tilsyn med de øvrige bestemmelsene i barnehageloven og forskriftene til loven. Kommunen fører blant annet tilsyn med om barnehagene oppfyller plikten til å ha internkontroll etter barnehageloven § 9.

Etter departementets syn bør det være Utdanningsdirektoratet, og ikke kommunen, som skal føre tilsyn med om barnehagene har internkontroll for å sikre at de oppfyller kravene i barnehageloven kapittel V med forskrifter. Kommunen bør føre tilsyn med at barnehagene har internkontroll for å sikre at de oppfyller de øvrige kravene i barnehageloven og forskriftene til loven.

I juni 2020 vedtok Stortinget også en ny bestemmelse i barnehageloven § 11 om at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Videre skal kommunen organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet. Bestemmelsen trådte i kraft 1. januar 2021.

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 54. Statsforvalteren har i dag ikke hjemmel til å føre tilsyn med om kommunene oppfyller kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11. Etter departementets syn bør statsforvalteren ha hjemmel til å føre tilsyn med kommunens etterlevelse av kravene til likebehandling og uavhengighet.

Fylkeskommunen har enkelte lovfestede oppgaver som kommunen ellers har etter barnehageloven når det gjelder å fatte vedtak og oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn i førskole-

alder. Dette gjelder for barn i barneverninstitusjon og barn som er pasient i helseinstitusjon eid av regionalt helseforetak, eller i privat helseinstitusjon med avtale med regionalt helseforetak. Loven er likevel ikke helt tydelig på at statsforvalteren skal føre tilsyn, være klageinstans og gi veiledning overfor fylkeskommunen. Departementet mener dette bør presiseres i loven.

Endringene som departementet foreslår, skal sikre nødvendige tilsynshjemler ut fra *dagens* ansvarsfordeling.

Departementet viser til Stortingets anmodningsvedtak nr. 45 i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 1 (2021–2022) Nasjonalbudsjettet 2022, jf. Innst. 2 S (2021–2022), der «Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige forslag for å gjeninnføre kommunenes rett til å føre tilsyn med private barnehager, herunder gi kommunene innsyn i alle økonomiske disposisjoner i barnehager i kommunen som mottar tilskudd». Dette anmodningsvedtaket vil bli fulgt opp i et eget arbeid.

### 8.2 Dagens regler

Tilsyn med barnehagene og kommunen som barnehagemyndighet er regulert i barnehageloven kapittel X.

Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i lovens kapittel V med forskrifter, jf. barnehageloven § 53 første ledd. Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i kapittel V med forskrifter, jf. § 56 første ledd. Kapittel V inneholder blant annet krav til private barnehagers bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Statsforvalteren kan i særlige tilfeller føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter, jf. § 55 første ledd.

Statsforvalterens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet er regulert i barnehageloven § 54. Statsforvalteren fører tilsyn med lovlig-

heten av kommunens oppfyllelse av plikter som barnehagemyndighet etter §§ 10 og 53 og kapittel IV, VI og VII med forskrifter. I tillegg fører statsforvalteren tilsyn med kommunens oppfyllelse av plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1.

### 8.3 Høringsforslaget

I høringsnotatet *Forslag til endringer i tilsynshjemlene i barnehageloven* datert 21. januar 2022 foreslo departementet å endre barnehageloven § 56 første ledd første punktum slik at Utdanningsdirektoratet får hjemmel til å føre tilsyn med barnehagens internkontrollplikt etter barnehageloven § 9. Videre foreslo departementet å endre § 56 tredje ledd slik at Utdanningsdirektoratet får hjemmel å holde tilbake tilskudd fram til barnehagen har rettet opp et brudd på internkontrollplikten.

I det samme høringsnotatet foreslo departementet å endre barnehageloven § 54 første ledd første punktum slik at statsforvalteren får hjemmel til å føre tilsyn med om kommunene oppfyller kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11.

I høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven om plikt til å vurdere barns norskkunnskaper før skolestart med mer* datert 26. november 2020 foreslo departementet å endre barnehageloven §§ 12, 13 første ledd og 54 slik at det framgår av loven at statsforvalteren er tilsynsinstans, klageinstans og veiledningsorgan når fylkeskommunen har lovfestede oppgaver som kommunen ellers har etter barnehageloven. Se nærmere omtale i høringsnotatet kapittel 3.

### 8.4 Høringsinstansenes syn

Forslaget om at Utdanningsdirektoratet skal kunne føre tilsyn med om barnehagene har internkontroll slik at de oppfyller kravene i barnehageloven kapittel V med forskrifter får støtte av alle høringsinstansene. Noen høringsinstanser peker likevel på at utformingen av lovbestemmelsen er noe uklar, og at det bør tydeliggjøres at Utdanningsdirektoratets tilsynshjemmel er begrenset til å gjelde tilsyn med internkontroll med bestemmelsene i kapittel V og tilhørende forskrifter.

En høringsinstans, PBL, støtter ikke at Utdanningsdirektoratet skal kunne holde tilbake tilskudd ved brudd på regelverket om interkontroll.

PBL viser til at dette er en alvorlig reaksjon som kan ha store negative konsekvenser for driften i barnehagen. PBL viser videre til at barnehagene bør ha adgang til å prøve lovligheten av et pålegg før det ilegges reaksjoner.

Forslaget om å utvide statsforvalterens tilsynsmyndighet slik at statsforvalteren får myndighet til å også kontrollere om kommunen oppfyller kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11 får støtte av de fleste høringsinstansene. En høringsinstans, KS, støtter ikke forslaget. KS mener prinsipielt at det er behov for redusert statlig kontroll og tilsyn med hvordan kommunene løser sine oppgaver. KS viser til at statsforvalteren har hjemmel for å føre tilsyn med kommunedirektørens plikt til å føre internkontroll, og etterlevelse av plikten til å sikre likebehandling og uavhengighet bør etter KS sitt syn inngå i internkontrollen. KS er bekymret for at statsforvalterens tilsyn med kommunens plikt til å sikre likebehandling og uavhengighet i større grad blir tilsyn med hvem som utfører oppgavene enn om disse utføres på en måte som ivaretar tilliten til kommunens upartiskhet, i tråd med bestemmelsens intensjon.

Forslaget om å presisere i loven at statsforvalteren er tilsynsinstans, klageinstans og veiledningsorgan når fylkeskommunen har lovfestede oppgaver som kommunen ellers har etter barnehageloven, får støtte av alle høringsinstansene som har kommentert forslaget.

### 8.5 Departementets vurdering

#### 8.5.1 Tilsyn med barnehagens plikt til å ha internkontroll

Barnehageeiere skal ha internkontroll for å sikre at barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven og forskriftene til loven, jf. barnehageloven § 9. Kommunen kan føre tilsyn med om barnehagene oppfyller kravet til internkontroll, jf. barnehageloven § 53 første ledd.

Departementet mener at det er Utdanningsdirektoratet som bør ha hjemmel til å føre tilsyn med om barnehagene har internkontroll for å sikre at de oppfyller kravene i barnehageloven kapittel V med forskrifter. Departementet viser til at tilsynet med barnehagene er blitt delt mellom kommunen og Utdanningsdirektoratet. Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven kapittel V med forskrifter, mens kommunen fører tilsyn med de øvrige bestemmelsene i barnehageloven og forskriftene til loven.

Utdanningsdirektoratet bør etter departementets syn kunne kontrollere om barnehagene arbeider systematisk for å overholde kravene til bruk av tilskudd og foreldrebetaling, i tillegg til å avdekke enkeltbrudd på regelverket. Tilsyn med internkontrollkravet kan bidra til endringer i barnehagens praksis, inkludert større bevissthet om hva som er riktig bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling og hvordan dette skal regnskapsføres. Dette kan bidra til at det blir mindre feil i barnehagenes regnskaper, noe som kan ha større betydning enn å rette opp i enkelttilfeller. I praksis vil det ofte være hensiktsmessig å kontrollere det systematiske arbeidet samtidig som man kontrollerer om det foreligger enkeltbrudd. Departementet foreslår derfor å utvide Utdanningsdirektoratets tilsynshjemmel slik at den omfatter barnehagens internkontrollplikt etter barnehageloven § 9. På bakgrunn av høringsinnspillene foreslår departementet å presisere i lovbestemmelsen at direktoratets tilsynshjemmel skal være begrenset til å gjelde tilsyn med internkontroll med bestemmelsene i kapittel V og tilhørende forskrifter.

Forslaget innebærer at kommunen kun kan føre tilsyn med at barnehagene har internkontroll for å sikre at de oppfyller de øvrige kravene i loven med forskrifter, det vil si andre krav enn de som følger av barnehageloven kapittel V med forskrifter.

Utdanningsdirektoratet kan gi pålegg til barnehagen om å rette opp ulovlige forhold, jf. barnehageloven § 56 andre ledd første punktum. Adgangen til å gi pålegg om retting vil omfatte eventuelle brudd på barnehagens internkontrollplikt etter barnehageloven § 9. Departementet antar at det i noen tilfelle kan være hensiktsmessig å holde tilbake tilskudd fram til barnehagen har rettet opp et brudd på barnehagens internkontrollplikt, jf. barnehageloven § 56 tredje ledd. Dette kan være tilfellet der manglende internkontroll gir stor risiko for at tilskudd og foreldrebetaling kan bli brukt i strid med barnehageloven kapittel V og forskriftene til disse bestemmelsene. Departementet mener derimot at det ikke vil bli behov for å kreve tilbakebetalt tilskudd som følge av brudd på internkontrollplikten. I slike tilfeller har ikke den private barnehagen brukt tilskudd og foreldrebetaling i strid med regelverket.

### **8.5.2 Tilsyn med kommunens plikt til å sikre likebehandling og uavhengighet**

Departementet mener at statsforvalteren bør ha mulighet til å føre tilsyn med hvordan kommunen som barnehagemyndighet oppfyller kravene til

likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11.

Bakgrunnen for kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11 var at kommunen har to ulike roller etter barnehageloven. Mange kommuner er barnehageeiere fordi de driver egne barnehager. Samtidig er kommunen lokal barnehagemyndighet for både kommunale barnehager og private barnehager. Denne dobbeltrollen har i flere sammenhenger blitt omtalt som krevende, se Ot.prp. nr. 72 (2004–2005), St.meld. nr. 41 (2008–2009) og NOU 2012: 1 *Til barnas beste*.

I en spørreundersøkelse fra 2018, utført av Trøndelag Forskning og Utvikling på vegne av Utdanningsdirektoratet (TfoU-rapport 2019:2), oppga 40 prosent av kommunene at eierrollen og myndighetsrollen ble utøvd av samme ansatt. I overkant av én tredel av kommunene oppga at ansatte som utøvde eierrollen og myndighetsrollen, var organisert under samme leder. I tillegg oppga syv prosent av kommunene at barnehagestyrer(e) utførte kommunens myndighetsoppgaver.

Som lokal barnehagemyndighet har kommunen blant annet ansvar for godkjenning, tilsyn og veiledning av barnehager for å påse at barnehagene følger regelverket. Ansvaret gjelder overfor både kommunale og private barnehager. Dette innebærer blant annet at kommunen skal godkjenne alle barnehager, inkludert sine egne barnehager. Kommunen skal også føre tilsyn med barnehagene i kommunen, inkludert føre tilsyn med barnehager som kommunen selv driver. Videre kan kommunen som lokal barnehagemyndighet gi barnehager midlertidig dispensasjon fra bemannings- og kompetansekrav i barnehageloven med forskrifter. Det betyr at det er kommunen som skal vurdere dispensasjonssøknadene som kommunen selv sender inn i forbindelse med at den driver barnehager.

At kommunen har to ulike roller etter barnehageloven, gir etter departementets syn en risiko for at myndighetsoppgaver kan bli utført i strid med kravene i loven. Tilsynene som statsforvalterne har ført med kommunen som barnehagemyndighet, viser også at det er risiko for brudd på regelverket ved utførelsen av myndighetsoppgaver som godkjenning, tilsyn og veiledning. Departementet kan ikke se at risikobildet er annerledes når det gjelder kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11.

Departementet mener at det kan få vesentlige konsekvenser for kvaliteten på tilbudet til barna dersom kommunen ikke likebehandler private og

kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Videre kan det få vesentlige konsekvenser dersom kommunen ikke organiserer oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet. Manglende uavhengighet kan utfordre objektiviteten og tilliten til kommunen som barnehagemyndighet og gi vesentlige konsekvenser for kvaliteten på tilbudet for barna.

Departementet er kjent med at statsforvalterne har veiledet kommuner om hvordan de kan ivareta kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11. Det kan likevel oppstå tilfeller der veiledning ikke er et tilstrekkelig eller egnet virkemiddel. Da kan tilsyn være et nødvendig virkemiddel for å sikre at kravene blir etterlevd, og at eventuelle brudd på kravene blir avdekket og rettet. Statsforvalteren fører tilsyn med de øvrige kravene som gjelder for kommunen som barnehagemyndighet. Departementet kan ikke se at det bør være annerledes for kravene i barnehageloven § 11. Hensynet til likebehandling av kommunale og private barnehager og behovet for å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet, tilsier at statsforvalteren må kunne føre tilsyn med kommunens etterlevelse av barnehageloven § 11.

### 8.5.3 Statlig tilsyn, klageinstans og veiledning overfor fylkeskommunene

Fylkeskommunen har enkelte lovfestede oppgaver som kommunen ellers har etter barnehageloven, når det gjelder å fatte vedtak og oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn i førskolealder. Dette gjelder for barn i barneverninstitusjon og barn som er pasient i helseinstitusjon eid av regionalt helseforetak, eller i privat helseinstitusjon med avtale med regionalt helseforetak. Loven er likevel ikke tydelig på at statsforvalteren skal føre tilsyn, være klageinstans og gi veiledning overfor fylkeskommunen.

Da reglene om spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. ble overført fra opplæringsloven til barnehageloven kapittel V A i 2016, ble det uttalt i forarbeidene at departementet ønsket å videreføre statsforvalterens (tidligere: fylkesmannens) ansvar. Bestemmelsene om statlig tilsyn, klageinstans og råd og veiledning ble imidlertid ikke oppdatert ved å inkludere fylkeskommunene da reglene ble overført.

Departementet mener det bør framgå av barnehageloven at statsforvalteren er tilsynsinstans, klageinstans og veiledningsorgan når fylkeskommunen har lovfestede oppgaver som kommunen ellers har etter barnehageloven. En slik regulering er i tråd med oppgaveløsningen ellers etter barnehageloven og opplæringsloven, og er en videreføring av reglene slik de var i opplæringsloven. Alle høringsinstansene som uttalte seg om forslaget, støttet det.

## 8.6 Departementets forslag

Departementet foreslår å endre barnehageloven § 54 første ledd første punktum slik at statsforvalteren får hjemmel til å føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11.

Departementet foreslår også å endre barnehageloven § 54 slik at det går fram at statsforvalteren fører tilsyn med lovligheten av fylkeskommunens oppfyllelse av plikter etter barnehageloven.

Videre foreslår departementet å endre barnehageloven § 56 første ledd første punktum slik at Utdanningsdirektoratet kan føre tilsyn med om private barnehager oppfyller plikten til å ha internkontroll for å sikre at kravene i kapittel V med forskrifter følges, jf. barnehageloven § 9. Departementet foreslår i tillegg å endre § 56 tredje ledd slik at Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal holdes tilbake dersom barnehagen har brutt kravene i barnehageloven § 9.

## 9 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). Et sentralt vilkår for at EØS-reglene om offentlig støtte skal komme til anvendelse, er at mottakeren av offentlige midler er et foretak. Etter reglene om offentlig støtte anses virksomheten som et foretak dersom den driver økonomisk aktivitet ved å levere varer eller tjenester i et marked. Offentlig finansiering omfattes ikke av forbudet mot offentlig støtte dersom støtten gis til såkalt ikke-økonomisk aktivitet.

I EU-kommisjonens retningslinjer om begrepet statsstøtte, som også er tilpasset og publisert av EFTAs overvåkingsorgan (ESA), er prinsippene for hva som regnes som foretak på utdannings- og forskningsfeltet beskrevet i punkt 2.5. Det er uttalt at disse prinsippene også kan gjelde for private barnehager. Når slik aktivitet er organisert innenfor et nasjonalt system og er finansiert og regulert av det offentlige, har ikke staten til hensikt å drive økonomisk aktivitet, men gjennomfører oppgavene som en del av et offentlig tjenestetilbud overfor befolkningen. Dette endres

ikke selv om mottakeren bidrar til finansieringen, så lenge tilbudet i hovedsak er finansiert av det offentlige.

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.

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

Departementet mener at barnehagetilbudet, slik det er organisert i Norge, ikke skal anses som økonomisk aktivitet, verken for kommunale eller private barnehager, slik dette begrepet er tolket og praktisert etter EØS-avtalens regler om statsstøtte.

## 10 Andre forslag som har vært på høring

### 10.1 Tildeling av tilskudd til private barnehager

#### 10.1.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)* datert 26. april 2019 var det en gjennomgang av kunnskapsgrunnlaget om private barnehager. En rapport fra BDO viser at de største aktørene i den private delen av sektoren har økt markedsandelene sine betydelig de siste 10 årene. Sektoren er ferdig, eller tilnærmet ferdig, utbygget. Ifølge BDO har dette ført til at det er vanskeligere å få tilskudd til nye private barnehager. For å komme inn på markedet eller øke markedsandelene må private aktører i større grad kjøpe eksisterende barnehager. Departementet har også sett eksempler på at private barnehager har blitt solgt for høye summer.

I høringsnotatet vurderte departementet ulike tiltak som kan gjøre det enklere for flere aktører å komme inn på det private barnehagemarkedet eller øke markedsandelen. Departementet ba om høringsinstansenes syn på om det bør bli enklere å få tilskudd til nye private barnehager og, for det tilfellet de mener at det bør bli enklere, om innspill til hvor høy terskelen bør være for at kommunen kan avslå en søknad om tilskudd. Departementet skisserte tre alternative lovbestemmelser; 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.

Gjennomgangen var 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).

Se nærmere omtale i høringsnotatet fra 2019 kapittel 3.

#### 10.1.2 Høringsinstansenes syn

Et stort flertall av høringsinstansene var imot forslaget, og det var i all hovedsak *Statsforvalteren i*

*Oslo og Viken (daværende Fylkesmannen i Oslo og Viken)*, *PBL* og de store private aktørene som støttet forslaget.

Flere av instansene som mener at det bør bli enklere å få tilskudd, viser til at bortfallet av den lovfestede retten til tilskudd i 2011 har ført til at noen aktører øker markedsandelen, samtidig som antall enkeltstående barnehager går ned. De mener blant annet at omsetning av barnehager vil bli mindre attraktivt hvis det blir enklere å få tilskudd til nye private barnehager. Videre mener disse instansene at det er viktig at alle typer eiere har en reell mulighet til å starte og drive gode barnehager, uavhengig av om de har et konsern i ryggen eller ikke.

Et stort flertall av instansene støtter imidlertid ikke at det skal bli enklere å få tilskudd. Mange av disse instansene mener at man vil redusere kommunens handlingsrom sammenlignet med i dag hvis man gjør det enklere å få tilskudd til nye private barnehager. De viser også til at en slik lovendring vil gjøre det vanskeligere for kommunene å forvalte ansvaret som lokal barnehagemyndighet. *KS* mener for eksempel at et slikt forslag vil svekke kommunens mulighet til å drive en effektiv og forutsigbar barnehagesektor. *KS* mener at en slik lovendring vil være svært inngripende overfor kommunene, og bryte med nærhetsprinsippet og rammefinansieringsprinsippet.

Flere høringsinstanser viser til at private aktører vil ønske å etablere seg i de mest populære områdene i kommunen. En lovendring som gjør det enklere å få tilskudd til nye private barnehager, kan derfor føre til at det blir for mange plasser i disse områdene, og for få plasser i andre områder i kommunen. Instansene viste blant annet til at man allerede i dag ser at kommuner med overkapasitet er nødt til å legge ned kommunale barnehager fordi de ikke har mulighet til å trekke tilbake tilskuddet til allerede godkjente private barnehager. En lovendring som gjør det enklere å få tilskudd til nye private barnehager, vil kunne forsterke denne trenden.

Flere av høringsinstansene har spilt inn at det bør bli enklere å få tilskudd til utvidelser av eksisterende barnehager.

### 10.1.3 Departementets vurdering

På bakgrunn av høringsinnspillene vurderer departementet at det ikke bør innføres en bestemmelse som gjør det lettere for nye private barnehager å få tilskudd. Departementet legger særlig vekt på at en slik bestemmelse vil svekke kommunens muligheter til å ha en helhetlig og kostnads-effektiv styring av sektoren. Departementet viser også til at det har vært et fall i barnetallet de siste årene, noe som gjør at kommunene har et større behov for å styre den samlede kapasiteten på en annen måte enn før.

Departementet er i gang med et større arbeid for å se på finansieringssystemet for private barnehager, basert på blant annet rapportene fra velferdstjenestevalget og Storberget-utvalget. Departementet foreslår derfor ikke lovregler om dette i denne lovproposisjonen.

Departementet viser også til Stortingets anmodningsvedtak om å «se på modeller i finansieringssystemet som så langt som mulig ivaretar et mangfold av barnehager og barnehageeiere, samt reduserer etterslepet i tilskuddsgrunnlaget overfor private barnehager», jf. vedtak 802 i forbindelse med behandlingen av Prop. 67 L (2017–2018) *Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv)*, jf. Innst. 319 L (2017–2018) og lovvedtak 64 (2017–2018).

Videre viser departementet til 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 51 i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:231 S (2017–2018), jf. Innst. 114 S.

Departementet tar sikte på å følge opp disse anmodningsvedtakene i arbeidet med å se på finansieringssystemet for private barnehager.

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

### 10.2.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)*, datert 26. april 2019, viste departementet til at enkelte kommuner de siste årene har hatt et ønske om å avgrense tilskudd til nye private barnehager til ideelle aktører. I dag er det den

ulovfestede vilkårslåren som regulerer hvilke vilkår det er anledning til å fastsette for at nye barnehager skal få tilskudd, og eventuelt med hvilken begrunnelse. En måte å klargjøre om det er mulig å stille vilkår om at nye barnehager må være ideelle for å få tilskudd, er å innføre en lovhjemmel som uttrykkelig gir adgang til dette. Departementet ba høringsinstansene om å gi innspill til om det bør fastsettes en slik hjemmel.

Høringsforslaget var 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).

Det finnes ingen lovfestet eller enhetlig definisjon av hva som utgjør en ideell virksomhet. I høringsnotatet drøftet departementet ulike definisjoner. Departementet foreslo en definisjon av ideelle barnehager som «barnehager som reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedriften eller samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål». Dersom barnehagen skal reinvestere eventuelle overskudd i annet enn barnehagedriften, må barnehagen ha et tilleggsformål som skal framgå av barnehagens vedtekter. Dette tilleggsformålet må være samfunnsnyttig.

Departementet ba høringsinstansene om å gi innspill til hvilke formål som skal regnes som samfunnsnyttige. Departementet ba også om innspill til hvor stort handlingsrom kommunen skal ha når den vurderer om formålet er å anse som samfunnsnyttig.

Departementet viste til at det også er mulig å stille krav om at barnehagen skal ha en bestemt organisasjonsform for å kunne være en ideell barnehage. Bakgrunnen for forslaget var særlig at en ideell aktør ved å selge barnehagen kan omgå et vilkår om at midler ikke kan tas ut fra virksomheten. Dette kan tilsi at barnehagen må være organisert for eksempel som en stiftelse, som ikke kan omsettes, for å bli regnet som ideell. Departementet ba høringsinstansene om å gi innspill til om det er nødvendig å gripe inn i organisasjonsfriheten på denne måten.

Se nærmere omtale i høringsnotatet fra 2019 kapittel 4.

### 10.2.2 Høringsinstansenes syn

Flertallet av høringsinstansene støtter en hjemmel til å stille vilkår om at nye private barnehager



skal være ideelle for å få tilskudd. En stor andel av høringsinstansene som ønsker en slik hjemmel, er kommuner. Flere av de som mener det bør innføres en slik hjemmel, mener at dette vil styrke det lokale handlingsrommet. KS er positiv til forslaget, og viser til at muligheten til å stille vilkår om at de som leverer tjenesten er ideelle gjelder innenfor mange tjenesteområder i dag, og at mange kommuner bruker muligheten for eksempel i anbudskonkurranser. En tilsvarende mulighet innenfor barnehageloven gjør, ifølge KS, at kommunen i større grad kan utvikle helhetlig politikk på tvers av tjenesteområder.

Flere av instansene som mener at det ikke bør innføres en slik hjemmel, påpeker at det er viktig med bredde og mangfold i barnehagetilbudet. Dette mener de også inkluderer å tilrettelegge for at det etableres ikke-ideelle private barnehager.

PBL skriver blant annet at andelen private barnehager som er organisert som henholdsvis stiftelser, foreninger og selskaper, har vært relativt stabil over tid. Ulike typer eierskap har vært, og vil fortsatt være, et avgjørende premiss for utviklingen og nyskapingen i sektoren. PBL mener at dersom loven åpner for å nekte etablering av nye barnehager basert på driftsform alene, vil det kunne risikere at gode initiativ som kan bidra til kvalitetsheving i sektoren, går tapt. Virkemidler som aktivt bidrar til å opprettholde og utvikle utsatte typer barnehager, vil ifølge PBL være mer treffsikre enn virkemidler som har som formål å forby utvikling av andre typer eierskap.

Flere av høringsinstansene som peker på nødvendigheten av mangfold, viser også til at likebehandlingshensyn taler mot forslaget om at kommunene kan stille vilkår om at private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd.

Enkelte høringsinstanser ga innspill til andre definisjoner av ideelle barnehager enn den definisjonen departementet foreslo. Noen mener definisjonen bør være strengere enn departementets forslag og at det må være krav om at barnehagen reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedriften.

Blant instansene som har innspill til hvilke formål som skal regnes som samfunnsnyttige, er det flere som mener avgrensningen av hva som er samfunnsnyttige formål bør ta utgangspunkt i formål som ligger tett opp til barnehagedriften.

Enkelte kommuner, herunder *Oslo kommune*, mener kommunene bør få stort handlingsrom til å vurdere hva som er samfunnsnyttige formål. PBL fraråder derimot en adgang til lokalt å definere hva som er et samfunnsnyttig formål.

Et fåtall av høringsinstansene har gitt innspill til spørsmålet om det er nødvendig å stille krav om bestemte organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager. Kun fire instanser mener det er fornuftig å stille er slikt krav. Enkelte høringsinstanser antyder at stiftelser kan være en slik organisasjonsform. I underkant av 10 høringsinstanser mener det ikke bør stilles krav til organisering.

### 10.2.3 Departementets vurdering

I tråd med Hurdspattformen vil regjeringen gi små privateide og ideelle barnehager bedre rammevilkår og blant annet gi kommunene mulighet til å prioritere disse barnehagene. Regjeringen ønsker også å gi kommunen større mulighet til å styre finansieringen av de private barnehagene. Departementet foreslår ikke lovregler om dette nå, men dette spørsmålet følges opp i det øvrige arbeidet med endringer i finansieringssystemet for private barnehager. Spørsmålet henger nettopp tett sammen med i hvilken grad kommunene skal kunne bestemme hvem som skal få tilskudd og kriteriene for dette.

Departementet viser også til at det ikke finnes en lovfestet definisjon av hva som utgjør en ideell virksomhet. Departementet vil derfor også vurdere velferdstjenesteutvalgets forslag om å utforme en legaldefinisjon av hva som er en ideell barnehage.

## 10.3 Hjemmel for å regulere overskuddslikviditet

---

### 10.3.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet *Krav om regnskapsmessig skille for private barnehager mv. (Forslag til endringer i barnehageloven og forslag til ny økonomiforskrift til barnehageloven)* datert 2. juli 2021 foreslo departementet å lovfeste en hjemmel til i forskrift å fastsette nærmere krav til barnehagens bruk av overskuddslikviditet. Barnehager vil i mange tilfeller ha kortsiktig overskuddslikviditet, og enkelte barnehager vil også kunne ha langsiktig overskuddslikviditet. Midlene kan plasseres som bankinnskudd, eller de kan plasseres på en måte som kan gi barnehagen en bedre avkastning, samtidig som den påtar seg mer risiko. Eieren av barnehagen kan velge å investere overskuddslikviditeten på flere ulike måter gjennom å foreta investeringer, plasseringer eller utlån. Det inkluderer investeringer eller plasseringer i det eksterne markedet, eksempelvis investering i aksjer. Det kan også inkludere direkte utlån eller investering av likvi-

der internt i et konsern, men også indirekte via en såkalt konsernkontoordning. Et utlån eller en finansiell plassering og investering kan gi en positiv avkastning på barnehagens likvide midler, men samtidig foreligger det en risiko for tap.

Barnehagene skal bare dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen, jf. barnehageloven § 23 første ledd. Et økonomisk tap som følge av risikofylte finansielle plasseringer, investeringer eller utlån vil medføre en kostnad for barnehagen som ikke er i tråd med dette kravet. Bruk av likviditet er i dag ikke eksplisitt regulert i barnehageloven, og departementet mente det var behov for å tydeliggjøre hvilke krav som gjelder for plassering, investering eller utlån av likviditet.

Se nærmere omtale i høringsnotatet fra 2021 kapittel 3.3 og 4.10.

### 10.3.2 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene er delt i sitt syn på forslaget om å innføre hjemmel i loven til å fastsette nærmere krav til barnehagens bruk av overskuddslikviditet i forskrift.

Mange av høringsinstansene skiller i liten grad mellom standpunktet til om det bør være en hjemmel i loven og standpunktet til det konkrete forslaget til forskriftsbestemmelser om likviditet. Gjennomgående er det de instansene som støtter forskriftsbestemmelsen, som støtter at det bør være en lovhjemmel, mens de som er mot den foreslåtte forskriftsreguleringen, mener at det ikke bør være noen hjemmel for å regulere dette.

Ti høringsinstanser støtter forslaget om at likvide midler bare kan plasseres på bankkonto eller i pengemarkedsfond. Dette omfatter *Utdanningsdirektoratet*, fem kommuner, tre organisasjoner og en privat barnehage. Seks instanser, *PBL* og fem private barnehager, støtter ikke forslaget.

Utdanningsdirektoratet mener at disponeringer som påfører barnehagen en risiko som ikke har direkte sammenheng med driften, er i strid med formålet om at midlene skal komme barna i barnehagen til gode. *PBL* støtter intensjonen om regulering av overskuddslikviditet, men mener at den foreslåtte reguleringen er for restriktiv og at den vil ramme barnehagenes mulighet til å forvalte midlene de har på en rasjonell måte. Flere av de private barnehagene skriver at forslaget vil gjøre det vanskelig å benytte konsernkontoordninger.

Tre av instansene som støtter forslaget, er ikke enig i at det skal være tillatt med et større utvalg av plasseringsalternativer hvis barnehagen

stiller tilfredsstillende sikkerhet. Høringsinstansene som er mot å regulere likviditet, argumenterer i stor grad for at dette ikke bør reguleres, og tar i liten grad stilling til forslaget om sikkerhetsstillelse.

Utdanningsdirektoratet mener at forslaget om sikkerhetsstillelse blir vanskelig å overholde i praksis, og at det framstår uklart hvordan annen sikkerhetsstillelse enn garanti fra finansinstitusjon kan føres tilsyn med. *Utdanningsforbundet* mener at man ved å åpne for flere typer investeringer beveger seg for langt bort fra barnehagens formål.

### 10.3.3 Departementets vurdering

Forslaget om å regulere bruk av overskuddslikviditet var et supplement til forslaget om å lovfeste et krav til regnskapsmessig skille mellom barnehager. Behovet for å regulere denne risikoen forsterkes der flere barnehager drives i samme rettssubjekt. Da vil hver barnehage være ansvarlig for tap som oppstår for rettssubjektet, og ikke bare for tap på plasseringer av egne midler.

I høringen kom det en del innvendinger til forslaget om å regulere bruk av overskuddslikviditet. Forslaget er heller ikke utredet med tanke på en regulering der hver barnehage skal være et eget rettssubjekt. Departementet foreslår derfor ikke å regulere bruk av overskuddslikviditet nå.

## 10.4 Kommunen kan holde dyre barnehager utenfor tilskuddsgrunnlaget

---

### 10.4.1 Høringsforslaget

I høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)*, datert 26. april 2019, viste departementet til at kommunen tidligere kunne holde kommunale barnehager som hadde særlig høye driftskostnader, utenfor tilskuddsgrunnlaget til de private barnehagene. Det framgikk av den tidligere forskriften om tilskudd at kommunale barnehager med driftskostnader som var minimum 25 prosent høyere enn gjennomsnittlige driftskostnader i tilsvarende kommunale barnehager, kunne holdes utenfor grunnlaget for beregningen, jf. forskrift 29. oktober 2010 nr. 1379 om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager § 4. Denne bestemmelsen ble ikke videreført i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager som trådte i kraft 1. januar 2016. Begrunnelsen var at det var få kom-

muner som hadde kommunale barnehager med minst 25 prosent høyere driftskostnader enn gjennomsnittet i de kommunale barnehagene. Utdanningsdirektoratet mente derfor at bestemmelsen hadde relativt liten praktisk betydning. Videre mente direktoratet at også private barnehager skulle ha mulighet til å drive med høyere kostnader enn gjennomsnittet.

Videre viste departementet til at etter at bestemmelsen ble opphevet, har flere kommuner og statsforvaltere 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 høyere driftskostnader enn gjennomsnittet, for eksempel barnehager i områder med relativt få barn. En slik bestemmelse gir også rom for at kommunen i større grad tilpasser barnehagetilbudet i kommunene etter lokale forhold og behov, og gir rom for ekstra innsats og økt satsning på egne kommunale barnehager.

I høringen ba departementet om innspill til hvordan en slik regel kunne gjeninnføres, slik at bestemmelsen kan få større praktisk betydning.

Se nærmere omtale i høringsnotatet fra 2019 kapittel 5.4.2.

#### 10.4.2 Høringsinstansenes syn

Det er først og fremst kommuner som støtter forslaget i høringen. Flere kommuner viser til at dette vil kunne bidra til at de kan opprettholde dyre og lite effektive barnehager. Noen få instanser, herunder *PBL*, støtter ikke forslaget om å gjeninnføre en slik regel. *PBL* mener blant annet at dersom kommunale barnehager som har høye enhetskostnader, for eksempel på grunn av lav personalutnyttelse, kan holdes utenfor grunnlaget for tilskudd, vil det vanskeliggjøre rammevilkårene og dermed mulighetene for private barnehager til å kunne tilby barnehageplasser til barn som fyller ett år sent på høsten. Private barnehager vil

da tvinges til å kun tilby barnehageplasser fra 1. august.

#### 10.4.3 Departementets vurdering

Departementet mener at dette er en regel som stadig blir mer aktuell, blant annet som følge av at både staten og kommuner ønsker å sette inn ekstra innsats i områder eller bydeler med levekårsutfordringer. Det gjelder også økt satsing på barnehagene i disse områdene. Som følge av tilskuddssystemets utforming, vil dette bli dyre satsinger. Det skyldes at økte kostnader til barnehagene i disse områdene eller bydelene vil inngå i tilskuddsgrunnlaget til alle private barnehager i kommunen. Det samme gjelder i kommuner der bosetningen er spredt, slik at det er vanskelig å drive kostnadseffektive kommunale barnehager. Det er viktig at kommunen kan gi innbyggerne et tilbud i nærheten av der de bor uten at dette blir for kostnadskrevende for kommunene.

En prosentregel kan bidra til at kommunene tilpasser barnehagetilbudet i kommunen ut fra lokale forhold og behov, og at kommunens økonomi får mindre betydning for hvordan barnehagetilbudet i kommunen utvikles. Samtidig er en slik bestemmelse et brudd på utgangspunktet i finansieringssystemet om at alle kommunens kostnader til egne kommunale barnehager skal være del av tilskuddsberegningen. Dersom kommunen kan begynne å trekke ut kostnader til dyre barnehager, vil dette påvirke den økonomiske situasjonen til de private barnehagene i kommunen. Departementet legger derfor opp til at det kun er hvis kommunen har kommunale barnehager som er vesentlig dyrere enn gjennomsnittet av barnehagene, at kommunen kan holde disse barnehagene utenfor tilskuddsgrunnlaget.

Utfordringen med den gamle regelen var blant annet at prosentsatsen var for høy til at den fikk særlig praktisk betydning. Departementet vil i den videre utredningen av en slik bestemmelse, blant annet vurdere hvor høyt prosentsatsen bør settes for at bestemmelsen skal få den ønskede betydningen.

Departementet vil sende et forslag til regulering på høring med sikte på ikrafttredelse 1. januar 2023.

## 11 Økonomiske og administrative konsekvenser

### 11.1 Krav om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt

---

I kapittel 3 foreslår departementet at det blir innført et krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Departementet foreslår at kravene ikke skal gjelde for barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern, eier ordinære barnehager med til sammen færre enn 30 barn, familiebarnehager med til sammen færre enn 10 barn eller én åpen barnehage.

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. Flertallet av de private barnehagene er allerede organisert som selvstendige rettssubjekter eller omfattes av unntaksregelen for små barnehager, men om lag 35 prosent av barnehagene vil få økte kostnader som følge av forslaget. På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har BDO anslått de samlede årlige merkostnadene ved å innføre et krav om eget rettssubjekt til 103 millioner kroner for alle barnehager. Engangskostnader ved opprettelsen av selvstendige rettssubjekter kommer i tillegg. Disse har BDO beregnet til 61 millioner kroner. Den samlede kostnaden for forslaget i denne proposisjonen blir noe lavere, siden små barnehager er foreslått unntatt lovkravet.

Departementet mener at kravet om at alle barnehager skal organiseres som selvstendig rettssubjekt innebærer at det blir større likhet i driftsvilkår mellom private barnehager. Departementet viser til at private barnehager i dag får dekket kostnader til regnskap og rapportering gjennom et administrasjonspåslag i driftstilskuddet. Finansieringssystemet for private barnehager er basert på et prinsipp om at tilskuddene fastsettes med utgangspunkt i kostnaden per barnehageplass i kommunale barnehager. Fordi det er utfordrende å isolere kommunenes kostnader til barnehageadministrasjon, er imidlertid administrasjonspåslaget fastsatt med utgangspunkt i gjennomsnittlige kostnader i de private barnehagene. Flertallet av de private barnehagene er organisert som selvstendige rettssubjekter og har derfor allerede påtatt seg kostnadene som denne organisasjonsformen medfører. Etter departementets syn inngår derfor de økte kostnadene som følger av kravet om organisering som selvstendig rettssubjekt allerede i dagens tilskudd til private barnehager. Departementet vil samtidig vise til at regjeringen er i gang med en større gjennomgang av finansieringssystemet for barnehagesektoren. I denne gjennomgangen vil departementet blant annet gjøre en vurdering av administrasjonspåslaget i driftstilskuddet til de private barnehagene.

I kapittel 3 foreslår departementet at det utarbeides ny forskrift som nærmere regulerer kravene som skal gjelde for selvstendige rettssubjekter. Departementet vil vurdere eventuelle økonomiske og administrative konsekvenser som følger av disse kravene i forbindelse med høringen av den nye forskriften.

### 11.2 Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal være samlet

---

I kapittel 4 foreslår departementet å lovfeste at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet, med mindre særlige hensyn tilsier at de er på ulike steder. Forslaget henger blant annet sammen med forslaget om at hver private barnehage skal organiseres som et selvstendig rettssubjekt. Departementet viser til kapittel 11.1 når det gjelder spørsmålet om kompensasjon for kostnader knyttet til å opprette nye rettssubjekter. Utover dette legger departementet til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Departementet viser til at det i dag er få barnehager som består av flere enheter eller avdelinger som er lokalisert på ulike steder. Enheter som er fysisk plassert på ulike geografiske steder har i de fleste tilfellene en egen godkjenning etter barnehageloven i dag, uavhengig av om barnehageeieren omtaler disse enhetene som avdelinger eller lignende. Forslaget er likevel en nødvendig regulering for fremtiden.

### **11.3 Forbud mot å drive annen virksomhet i rettssubjektet som driver godkjent barnehagevirksomhet**

---

Forslaget i kapittel 5 om at det skal innføres et forbud om annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten, medfører at eierne av virksomhetene må etablere nye selskaper for annen type virksomhet. Forslaget påvirker ikke barnehagedriften, men medfører økte kostnader i driften av annen virksomhet. Det har derfor ikke vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser for barnehagedriften.

### **11.4 Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak**

---

Departementet foreslår i kapittel 6 at forbudet mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak kun skal gjelde ved inngåelse av nye låneavtaler. Kunnskapsgrunnlaget viser at den vanligste låneformen er lån gjennom finansforetak med en liten andel som benytter seg av andre finansieringskilder. Departementet legger derfor til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

### **11.5 Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer**

---

I kapittel 7 foreslår departementet en meldeplikt for private barnehager til kommunen og Utdanningsdirektoratet ved nedleggelse, eierskifte og andre organisatoriske endringer, og en hjemmel for departementet til å fastsette nærmere regler om meldeplikten i forskrift. Departementet legger til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

### **11.6 Forslag til endringer i tilsynshjemlene i barnehageloven**

---

Departementet foreslår at det er Utdanningsdirektoratet, og ikke kommunen, som skal føre til-

syn med om barnehagene har internkontroll for å sikre at de oppfyller kravene i barnehageloven kapittel V med forskrifter. Videre foreslår departementet å utvide statsforvalterens tilsynsmyndighet slik at statsforvalteren får myndighet til også å kontrollere om kommunen oppfyller kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11. Departementet legger til grunn at forslagene ikke vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

Formålet med å utvide tilsynshjemmelen til å omfatte barnehageloven § 9 er å gjøre tilsynene mer målrettede. Med en utvidet tilsynshjemmel kan Utdanningsdirektoratet benytte tilsynet som et virkemiddel for å kontrollere barnehageeierens systematiske arbeid for selv å kunne sørge for regeletterlevelse, eller gå inn i en bestemt sak eller praksis. Utdanningsdirektoratet vil dermed kunne innrette tilsynene ut fra hva som vil gi best mulig effekt i det enkelte tilfellet. At Utdanningsdirektoratet får en utvidet tilsynshjemmel, vil ikke i seg selv påvirke omfanget av antall tilsyn, og departementet legger derfor til grunn at forslaget ikke har vesentlige økonomiske konsekvenser.

Ved at statsforvalteren får hjemmel til føre tilsyn med kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11, kan statsforvalteren bruke tilsyn som et virkemiddel for å oppnå regelverksetterlevelse dersom det er risiko for at en kommune ikke oppfyller kravene i § 11. Statsforvalteren vil ut fra en risikovurdering kunne velge å føre tilsyn med § 11 framfor andre krav i barnehageloven med forskrifter. At statsforvalteren får en utvidet tilsynshjemmel, vil ikke i seg selv påvirke omfanget av tilsyn. Departementet legger derfor til grunn at forslaget ikke har vesentlige økonomiske konsekvenser.

Forslaget om å inkludere fylkeskommunen i bestemmelsene om statlig tilsyn, klageorgan og veiledning har ikke økonomiske og administrative konsekvenser. Lovendringene er en tydeliggjøring av gjeldende rett om ansvaret til statsforvalteren og en videreføring av ansvaret som tidligere var regulert i opplæringsloven, og er dermed ikke en ny oppgave for statsforvalteren.

## 12 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

### *Til § 7 Barnehageeierens ansvar*

Andre ledd er flyttet til ny § 7 a andre ledd. Overskriften er endret som følge av at bestemmelsen kun regulerer barnehageeierens ansvar.

Bestemmelsen fastslår at barnehageeieren har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter. Hvem som er eier og ansvarlig for en privat barnehage følger av regelverket som gjelder for den organisasjonsformen som er valgt. For aksjeselskaper og stiftelser for eksempel, innebærer det blant annet at barnehagen skal ha et styre. Styret for rettssubjektet som driver den private barnehagen, vil være barnehagens øverste ansvarlige organ. Dette styret vil være ansvarlig for at barnehagen drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter.

Kommunen er eier og ansvarlig for kommunale barnehager den selv driver, og kommunestyret er det øverste organet i kommunen.

Se også departementets merknader i kapittel 3.5.1.

### *Til § 7 a Barnehagens organisering*

*Første ledd* fastslår at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Formålet med kravet er å sikre tilstrekkelig innsyn og etterprøvbarehet i private barnehagers bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Kravet innebærer at flere private barnehager ikke kan være organisert i samme rettssubjekt. Det er ikke 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.

At en barnehage er et selvstendig rettssubjekt betyr blant annet at barnehagen skal utarbeide regnskap og revisjonsberetning i samsvar med kravene i regnskapsloven og bokføringsloven i tillegg til å oppfylle pliktene etter barnehageloven. En barnehage som er et selvstendig rettssubjekt har rettslig handleevne og definerte eierrettigheter. Den har også partsevne, og kan få rettigheter og plikter i henhold til rettsregler,

forplikte seg overfor tredjeparter og på selvstendig grunnlag gjøre krav gjeldende overfor disse. Kravet skal gjøre det mulig for offentlige myndigheter å «spore» tildelte offentlige midler tilbake til mottakeren og følge opp med reaksjoner dersom midlene ikke er anvendt i tråd med regelverket.

Barnehagen må følge regelverket som gjelder for den organisasjonsformen som er valgt. Eksempelvis for aksjeselskaper og stiftelser innebærer det blant annet at barnehagen skal ha et styre. Styret for rettssubjektet som driver den private barnehagen, vil være barnehagens øverste ansvarlige organ. Dette styret vil være ansvarlig for at barnehagen drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter. Styret og ledelsen i den enkelte barnehagen vil også ha forpliktelser etter regnskapsloven, bokføringsloven og annen lovgivning.

Kravet om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt innebærer at en barnehage ikke kan drives som et enkeltpersonforetak, med mindre den er omfattet av unntaket i tredje ledd.

*Andre ledd* viderefører bestemmelsen som tidligere gikk fram av barnehageloven § 7 andre ledd.

*Tredje ledd* unntar enkelte barnehageeiere fra kravene i første ledd. Barnehageeiere som har for eksempel både ordinære barnehager og familiebarnehager, er ikke omfattet av unntaket.

Se også departementets merknader i kapittel 3.5.

### *Til § 7 b Krav til samlet barnehageanlegg*

*Første ledd* fastslår at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet med mindre særlige hensyn tilsier at de er på ulike steder. Det vil si at lokalene og utearealene skal ligge på samme sted eller at det skal være liten avstand mellom de ulike delene. Avstanden mellom de ulike delene av barnehagen kan ikke være større enn at barnehagen framstår som én barnehage, og at barnehageloven og forskriftenes krav til innhold og kvalitet blir ivarettatt for barnehagen. Barna og de ansatte må enkelt kunne bevege seg mellom de ulike enhetene som barnehagen består av.

Kravet gjelder både for kommunale og private barnehager. Formålet med bestemmelsen er å sikre at hver barnehage kan gi barna et godt barnehagetilbud. Når det gjelder private barnehager skal kravet også forhindre at barnehager kan omgå kravet om selvstendig rettssubjekt.

Det er unntak fra kravet dersom det er særlige hensyn som tilsier at barnehagen bør ha lokaler og utearealer på ulike steder. Slike særlige hensyn kan være barnehager i bykjerner som har behov for arealer som ikke er samlokalisert for å gi et barnehagetilbud i skog og mark. Også barnehager med egne friluftsarealer eller idrettsarealer lokalisert et annet sted, eller midlertidig bruk av andre lokaler og arealer under oppussing eller utbygging, kan omfattes av slike særlige hensyn. Et annet eksempel kan være der en barnehage allerede har avdelinger lokalisert på ulike steder og der den enkelte avdelingen ikke har arealer som er egnet til å kunne gi et tilbud til barnehagebarn i alle aldersgrupper. Det kan også være andre særlige hensyn som tilsier at en barnehage kan ha lokaler eller utearealer på ulike steder, og kommunen må vurdere dette konkret for hver barnehage som ikke har samlede lokaler og utearealer. I vurderingen av om det foreligger et slikt særlig hensyn, er det relevant å se hen til formålet med bestemmelsen.

Bestemmelsen er ikke til hinder for at barnehagen tar i bruk andre uteområder, gårdsbruk, bibliotek, museum, teater og så videre som en del av tilbudet. Bestemmelsen er heller ikke til hinder for at barnehagen leier eller låner aktivitetsrom, gymsal eller andre spesialrom av andre.

Kommunen skal vurdere om kravet er oppfylt når den behandler søknader om godkjenning som barnehage etter barnehageloven § 14. Kravet gjelder også for barnehager som ble godkjent før kravet ble innført. Det betyr at barnehager som har lokaler eller utearealer på ulike geografiske steder, må søke om ny godkjenning som barnehage etter barnehageloven. At barnehager må søke om nye godkjenninger som følge av at barnehagen må innrette seg etter dette lovkravet, skal ikke føre til at private barnehager som mottar kommunalt tilskudd etter barnehageloven § 19, mister finansieringen.

*Andre ledd* unntar enkelte barnehageeiere fra kravet i første ledd. Kravet om at barnehagens lokaler og utearealer skal ligge samlet gjelder ikke for familiebarnehager, uavhengig av antall barn.

Se også departementets merknader i kapittel 4.5.

#### *Til § 12 Særlige regler om klageinstans*

Bestemmelsen endres slik at det framgår tydelig at statsforvalteren er klageinstans for vedtak som fylkeskommunen fatter med hjemmel i barnehageloven, på samme måte som for kommunens vedtak. Fylkeskommunen fatter vedtak om spesialpedagogisk hjelp med hjemmel i barnehageloven kapittel VII. Endringen er en presisering av gjeldende rett, og en videreføring av klagereglene slik de var i opplæringsloven § 15-2 før bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. ble flyttet til barnehageloven.

Se også departementets merknader i kapittel 8.5.3.

#### *Til § 13 første ledd*

Bestemmelsen endres slik at det framgår tydelig at statsforvalteren har veiledningsansvar også overfor fylkeskommunene. Endringen er en presisering av gjeldende rett, og en videreføring av ansvaret som tidligere var regulert i opplæringsloven § 14-2.

Se også departementets merknader i kapittel 8.5.3.

#### *Til § 23 femte ledd*

Bestemmelsen viderefører i all hovedsak nåværende bestemmelse. I tillegg til at departementet kan fastsette forskrift om regnskap, revisjon og rapportering, presiseres det at det også kan gis forskriftsbestemmelser om dokumentasjon. Hjemmelen til å fastsette forskrift om regnskap inkluderer krav til bokføring.

Se også departementets merknader i kapittel 3.5.3.

#### *Til § 23 a Forbud mot annen virksomhet*

Bestemmelsen er ny.

*Første ledd* fastsetter et forbud mot å drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som driver en godkjent barnehage. Kravet skal bidra til å unngå at det skjer en form for fellesforvaltning av offentlige tilskudd og foreldrebetaling innenfor et rettssubjekt som driver med flere typer virksomhet. Forbudet mot å eie annen virksomhet innebærer blant annet at rettssubjektet som driver barnehagen, ikke kan eie aksjer i selskaper som driver annen virksomhet. Dette gjelder selv om det dreier seg om et passivt eierskap. Det har ikke betydning hvordan aksjene er ervervet eller finansiert.

At en virksomhet ikke kan drives i samme rettssubjekt som barnehagen, innebærer at barnehageeieren eventuelt må drive eller eie denne virksomheten i et annet rettssubjekt. Hvis barnehagen kjøper tjenester fra dette rettssubjektet, skal barnehagen dokumentere at kjøpet ikke er gjort på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, jf. § 23 andre ledd.

*Andre ledd* fastsetter unntak fra forbudet i første ledd for tilleggsvirksomhet som er nært knyttet til barnehagevirksomheten og utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Hensikten med å tillate noen typer tilleggssaktiviteter er å tilrettelegge for at ressurser i barnehagen kan benyttes på hensiktsmessige tilleggstjenester som bygger opp om tilbudet for øvrig. Tilleggsvirksomheten må være selvfinansierende, for ikke å være i strid med kravene om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling i § 23. Tilleggsvirksomheten må både være nært knyttet til barnehagevirksomheten og utgjøre en mindre del av den totale virksomheten. Tilleggsvirksomhet som utgjør fem til ti prosent av virksomheten, vil normalt være å regne som en mindre del av virksomheten. Hva som er å regne som tillatt tilleggsvirksomhet som barnehageeieren kan drive eller eie i samme rettssubjektet som er godkjent som barnehage etter loven, skal reguleres i forskrift. Departementet kan i forskrift fastsette vilkår for at tilleggsvirksomhet skal være tillatt, og krav til regnskap, revisjon, rapportering og dokumentasjon.

*Tredje ledd* unntar enkelte barnehageeiere fra kravene i første og andre ledd. Barnehageeiere som har for eksempel både ordinære barnehager og familiebarnehager, er ikke omfattet av unntaket.

Se også departementets merknader i kapittel 5.5.

#### *Til § 23 b Låneopptak i private barnehager*

Bestemmelsen er ny. Formålet med en slik regulering av private barnehagers låneopptak, er både å styrke etterlevelsen av kravet om at barnehagene bare kan låne til investeringer i godkjent drift og å forbedre mulighetene for å føre tilsyn med at barnehagene følger regelverket. Reguleringen skal bidra til at offentlige tilskudd og foreldrebetaling brukes til barnehagedriften, og ikke går til fortjeneste eller til å dekke finansielle tap.

*Første ledd* fastslår at barnehagen ikke kan ta opp lån på andre måter enn i finansforetak. Hva som skal regnes som et finansforetak, er regulert

i finansforetaksloven § 1-3. 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 eller selskap i samme konsern. 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.

*Andre ledd* fastslår at første ledd ikke gjelder kortsiktig gjeld i forbindelse med den daglige driften. Barnehagene kan dermed ha slik gjeld uten at det er krav om at kreditor er finansforetak. Dette vil typisk være at barnehagen betaler leverandørgjeld og tjenester som barnehagen trenger i det daglige, som for eksempel dagligvarer og vasketjenester. At gjelden skal være kortsiktig, innebærer normalt at den ikke har lenger nedbetalingstid enn ett år. Vanligvis vil midler som står på konsernkonto, være kortsiktig gjeld. Departementet understreker at konsernkontoordninger ikke kan brukes for å omgå forbudet mot å ta opp lån på annen måte enn i finansforetak.

Se også departementets merknader i kapittel 6.5.

#### *Til § 23 c Meldeplikt for private barnehager*

Bestemmelsen er ny.

*Første punktum* gir private barnehager en plikt til å melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet hvis barnehagen skal legge ned, skifte eier eller gjør andre organisatoriske endringer. Formålet med plikten er at kommunen som barnehagemyndighet og Utdanningsdirektoratet som tilsynsmyndighet får tilstrekkelig informasjon for å ivareta sine oppgaver.

For å sikre at kommunen og Utdanningsdirektoratet har mulighet til å planlegge ut ifra endringene som skal skje, må barnehagen melde fra om endringene før de finner sted. Meldeplikten gjelder uavhengig av om de organisatoriske endringene omtales som fisjon, fusjon, splittelser, delinger, sammenslåinger eller lignende. Meldeplikten gjelder ikke hvis en barnehage blir overført til staten eller fylkeskommunen der barnehagen ligger.

Forskriftshjemmelen i *andre punktum* omfatter blant annet hvilke organisatoriske endringer barnehagene skal melde fra om og hvordan de skal melde fra til myndighetene om endringene.

Se også departementets merknader i kapittel 7.5.



*Til § 54 Statsforvalterens tilsyn med kommunen og fylkeskommunen*

Bestemmelsen endres slik at det framgår tydelig at statsforvalteren har hjemmel til å føre tilsyn med lovligheten av fylkeskommunens oppfyllelse av pliktene den har etter barnehageloven med forskrifter. Dette gjelder fylkeskommunens plikter i kapittel VII om spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. og i tilhørende forskrift. Endringen er en presisering av gjeldende rett, og en videreføring av reglene slik de var etter opplæringsloven § 14-1.

Flere av de lovpålagte pliktene som kommunen har etter kapittel VII, som for eksempel plikten til å gi spesialpedagogisk hjelp og plikt til å gi tegnspråkopplæring, gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage eller ikke. Det statlige tilsynet skal etter bestemmelsen omfatte både tjenester overfor barn i barnehage og overfor barn utenfor barnehage. Bestemmelsen viser derfor til kommunens plikter etter kapittel VII generelt, og ikke som tidligere til kommunens plikter «som barnehagemyndighet».

Bestemmelsen er videre endret slik at statsforvalteren kan føre tilsyn med kommunens etterlevelse av kravene til likebehandling og uavhengighet i barnehageloven § 11.

Se også departementets merknader i kapittel 8.5.2 og 8.5.3.

*Til § 56 første ledd*

Endringen innebærer at Utdanningsdirektoratet kan føre tilsyn med de private barnehageeierens plikt til å ha internkontroll etter barnehageloven § 9. Utdanningsdirektoratet kan føre tilsyn med at de har internkontroll for å sikre at barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven kapittel V med forskrifter.

Se også departementets merknader i kapittel 8.5.1.

*Til § 56 tredje ledd*

Endringen innebærer at Utdanningsdirektoratet kan bruke reaksjoner etter bestemmelsen dersom en barnehageeier ikke oppfyller plikten til å ha internkontroll for sikre at barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven kapittel V med forskrifter, jf. barnehageloven § 9.

Se også departementets merknader i kapittel 8.5.1.

Kunnskapsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i barnehageloven (selvstendig rettssubjekt, forbud mot annen virksomhet, meldeplikt m.m.).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i barnehageloven (selvstendig rettssubjekt, forbud mot annen virksomhet, meldeplikt m.m.) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov om endringer i barnehageloven (selvstendig rettssubjekt, forbud mot annen virksomhet, meldeplikt m.m.)

#### I

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager gjøres følgende endringer:

§ 7 skal lyde:

#### § 7 *Barnehageeierens ansvar*

Barnehageeieren har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter.

Ny § 7 a skal lyde:

#### § 7 a *Barnehagens organisering*

Hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.

Kommunale og private barnehager skal være registrert med eget organisasjonsnummer i Enhetsregisteret.

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 tretti barn,
- b) familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn eller
- c) én åpen barnehage.

Ny § 7 b skal lyde:

#### § 7 b *Krav til samlet barnehageanlegg*

Kommunale og private barnehagers lokaler og utearealer skal ligge samlet, med mindre særlige hensyn tilsier at de er på ulike steder.

Første ledd gjelder ikke for familiebarnehager og barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern, eier ordinære barnehager med til sammen færre enn tretti barn eller én åpen barnehage.

§ 12 skal lyde:

#### § 12 *Særlige regler om klageinstans*

Statsforvalteren er klageinstans for vedtak fattet av kommunen *eller fylkeskommunen* etter §§ 14

og 15, § 19 første ledd, §§ 24 til 26, §§ 35 til 38, § 53 og der det følger av forskrift gitt i medhold av denne loven.

§ 13 første ledd skal lyde:

Statsforvalteren skal veilede kommuner, *fylkeskommuner* og barnehager om denne loven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.

§ 23 femte ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om regnskap, revisjon, *rapportering og dokumentasjon*.

Ny § 23 a skal lyde:

#### § 23 a *Forbud mot annen virksomhet*

Barnehagen skal ikke drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen.

Barnehagen kan likevel drive eller eie tilleggsvirksomhet som er nært knyttet til barnehagevirksomheten og utgjør en mindre del av den totale virksomheten. Departementet kan gi forskrift om hvilken tilleggsvirksomhet som er tillatt og krav til regnskap, revisjon, rapportering og dokumentasjon.

Første og andre ledd gjelder ikke for barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern, eier

- a) ordinære barnehager med til sammen færre enn tretti barn,
- b) familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn eller
- c) én åpen barnehage.

Ny § 23 b skal lyde:

#### § 23 b *Låneopptak i private barnehager*

Barnehagen skal ikke ta opp lån på andre måter enn i finansforetak. Med finansforetak menes foretak etter finansforetaksloven § 1-3.

Første ledd første punktum gjelder ikke kort-siktig gjeld i forbindelse med den daglige driften.

Ny § 23 c skal lyde:

*§ 23 c Meldeplikt for private barnehager*

Private barnehager skal melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet ved nedleggelse, eierskifte og andre organisatoriske endringer. Departementet kan gi forskrift om hva som skal regnes som organisatoriske endringer og om hvordan meldeplikten skal gjennomføres.

§ 54 skal lyde:

*§ 54 Statsforvalterens tilsyn med kommunen og fylkeskommunen*

Statsforvalteren fører tilsyn med lovligheten av kommunens og fylkeskommunens oppfyllelse av pliktene de har etter §§ 10, 11 og 53 og kapittel IV, VI og VII med forskrifter, og plikten til å ha internkontroll etter kommuneloven § 25-1. Reglene i kommuneloven kapittel 30 gjelder for tilsynsvirksomheten.

§ 56 første ledd skal lyde:

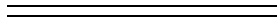
Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med at *de private* barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i kapittel V med forskrifter og § 9 om internkontroll for å sikre at kravene i kapittel V med forskrifter følges.

§ 56 tredje ledd skal lyde:

Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal holdes tilbake dersom barnehagen har brutt bestemmelser i kapittel V med forskrifter eller § 9 om internkontroll for å sikre at kravene i kapittel V med forskrifter følges.

## II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. De ulike bestemmelsene kan settes i kraft til forskjellig tid.





Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

[www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no)

Trykk: Departementenes sikkerhets- og  
serviceorganisasjon – 04/2022

