



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 138 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnehageloven
(styring og finansiering av barnehagesektoren)



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Prop. 138 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnehageloven
(styring og finansiering av barnehagesektoren)

Innhold

1	Hovedinnholdet i proposisjonen	7	4.3.2	Relevante hensyn kommunen kan legge vekt på	54
2	Bakgrunnen for lovforslaget	10	4.3.3	Definisjon av ideell barnehage	55
2.1	Et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet	10	4.3.4	Adgang til å stille vilkår for etableringsgodkjenning	55
2.2	Velferdstjenesteutvalget	10	4.3.5	Klagerett på vedtak om etableringsgodkjenning	56
2.3	Storberget-utvalget	11	4.3.6	Videreføre krav til godkjenning av barnehagedriften	56
2.4	Støstad-utvalget	12	4.3.7	Endringer for familiebarnehager og åpne barnehager	56
2.5	Høringene	12	4.3.8	Angivelse av ansvarlig for en godkjent barnehage	56
2.6	Barnehageforliket	36	4.4	Departementets vurdering	56
2.7	Innspillsmøter	37	4.4.1	Etableringsgodkjenning med rett til tilskudd	56
2.8	Lovmedvirkning for KS	38	4.4.2	Relevante hensyn kommunen skal og kan legge vekt på	57
2.8.1	Innspill fra KS til lovmedvirkningsmøtet 29. mai 2024	39	4.4.3	Adgang til å stille vilkår for etableringsgodkjenning	60
2.8.2	Innspill fra KS til lovmedvirkningsmøtet 19. juni 2024	41	4.4.4	Klagerett på vedtak om etableringsgodkjenning	61
2.8.3	Innspill fra KS til lovmedvirkningsmøtet 17. januar 2025	42	4.4.5	Videreføre krav til godkjenning av barnehagedriften	61
3	Grunnloven, menneske- rettslige forpliktelser og EØS-avtalen	45	4.4.6	Endringer for familiebarnehager og åpne barnehager	61
3.1	Innledning	45	4.4.7	Angivelse av ansvarlig for en godkjent barnehage	62
3.2	Barns rettigheter	45	4.4.8	Forholdet til EØS-regelverket	62
3.3	Urfolks rettigheter	45	5	Bortfall av etablerings- godkjenning for barnehager som ikke er i drift	63
3.4	Forbudet mot tilbakevirkende lover	46	5.1	Innledning	63
3.5	Beskyttelse av eiendomsrett	47	5.2	Gjeldende rett	63
3.6	EØS-avtalen	47	5.3	Høringsforslaget	63
3.6.1	Innledning	47	5.4	Høringsinstansenes syn	63
3.6.2	EØS-avtalens regler om fri bevegelse	47	5.5	Departementets vurdering	64
3.6.3	EØS-avtalens regler om statsstøtte	49	5.5.1	Bortfall av etablerings- godkjenning for barnehager som ikke er i drift	64
4	Etableringsgodkjenning for nye private barnehager	51	5.5.2	Forholdet til Grunnloven og EMK	65
4.1	Gjeldende rett	51	6	Kommunens oppfølging av vedtak om godkjenning	70
4.1.1	Krav om at barnehager skal være godkjent	51	6.1	Innledning	70
4.1.2	Barnehagens søknad	51	6.2	Gjeldende rett	70
4.1.3	Kommunens vurdering av søknader om godkjenning	51	6.3	Høringsforslaget	70
4.1.4	Særlig om rett til tilskudd	52	6.4	Høringsinstansenes syn	71
4.1.5	Barnehagetyper etter barnehageloven	52	6.5	Departementets vurdering	71
4.2	Høringsforslaget	53			
4.3	Høringsinstansenes syn	53			
4.3.1	Etableringsgodkjenning med rett til tilskudd	53			

6.5.1	Godkjenning av endringer som går utover rammene for godkjenningen	71	9.4.1	Gjeldende rett	111
6.5.2	Tilsyn med om barnehagen driver i tråd med godkjenningen ...	72	9.4.2	Høringsforslaget	112
7	Meldeplikt om opptak av barn fra andre kommuner	73	9.4.3	Høringsinstansenes syn	112
7.1	Innledning	73	9.4.4	Departementets vurdering	112
7.2	Gjeldende rett	73	9.5	Klagerett og klageinstans	113
7.3	Høringsforslaget	74	9.6	Om finansieringen av samiske barnehagetilbud	114
7.4	Høringsinstansenes syn	74	9.7	Overgangsregler	114
7.5	Departementets vurdering	74	9.8	Forholdet til Grunnloven og EMK	115
8	Nye forskriftshjemler for kommunen	76	9.9	Forholdet til EØS-regelverket	116
8.1	Innledning	76	10	Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling	117
8.2	Forskrift om åpningstid	76	10.1	Rimelig omfang av kostnader til barnehagedrift	117
8.2.1	Gjeldende rett	76	10.1.1	Gjeldende rett	117
8.2.2	Høringsforslaget	77	10.1.2	Høringsforslaget	117
8.2.3	Høringsinstansenes syn	77	10.1.3	Høringsinstansenes syn	117
8.2.4	Departementets vurdering	78	10.1.4	Departementets vurdering	119
8.3	Forskrift om bemanning og krav til kompetanse	78	10.2	Transaksjoner med nærstående ...	120
8.3.1	Gjeldende rett	78	10.2.1	Gjeldende rett	120
8.3.2	Høringsforslaget	79	10.2.2	Høringsforslaget	121
8.3.3	Høringsinstansenes syn	79	10.2.3	Høringsinstansenes syn	121
8.3.4	Departementets vurdering	80	10.2.4	Departementets vurdering	123
8.4	Forskrift om maksimalpris for foreldrebetaling	81	10.3	Krav til bruk av kostpenger	124
8.4.1	Gjeldende rett	81	10.3.1	Gjeldende rett	124
8.4.2	Høringsforslaget	81	10.3.2	Høringsforslaget	124
8.4.3	Høringsinstansenes syn	81	10.3.3	Høringsinstansenes syn	124
8.4.4	Departementets vurdering	82	10.3.4	Departementets vurdering	125
9	Beregning av tilskudd til private barnehager	84	10.4	Forbud mot å låne ut barnehagens midler	125
9.1	Overordnede hensyn	84	10.4.1	Gjeldende rett	125
9.1.1	Gjeldende rett	84	10.4.2	Høringsforslaget	126
9.1.2	Høringsforslaget	84	10.4.3	Høringsinstansenes syn	126
9.1.3	Høringsinstansenes syn	85	10.4.4	Departementets vurdering	126
9.1.4	Departementets vurdering	85	11	Meldeplikt om overføring av eiendom	129
9.2	Tilskudd til drift	87	11.1	Innledning	129
9.2.1	Innledning	87	11.2	Gjeldende rett	129
9.2.2	Gjeldende rett	88	11.3	Høringsforslaget	129
9.2.3	Høringsforslaget	90	11.4	Høringsinstansenes syn	129
9.2.4	Høringsinstansenes syn	91	11.5	Departementets vurdering	130
9.2.5	Departementets vurdering	94	12	Endringer i tilsyns- og reaksjonsbestemmelsene	131
9.3	Tilskudd til pensjon	103	12.1	Innledning	131
9.3.1	Innledning	103	12.2	Gjeldende rett	131
9.3.2	Gjeldende rett	104	12.3	Høringsforslaget	131
9.3.3	Høringsforslaget	104	12.4	Høringsinstansenes syn	132
9.3.4	Høringsinstansenes syn	105	12.4.1	Kommunens tilsyns- og reaksjonshjemler	132
9.3.5	Departementets vurdering	106	12.4.2	Utdanningsdirektoratets tilsyns- og reaksjonshjemler	132
9.4	Tilskudd til eiendom	111			

12.4.3	Statsforvalteren skal kunne føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av de foreslåtte bestemmelsene	132	15.4	Kommunens oppfølging av vedtak om godkjenning	143
12.5	Departementets vurdering	132	15.4.1	Godkjenning av endringer som går utover rammene for godkjenningen	143
12.5.1	Kommunens tilsyns- og reaksjonshjemler	132	15.4.2	Tilsyn med om barnehagen driver i tråd med godkjenningen ...	143
12.5.2	Utdanningsdirektoratets tilsyns- og reaksjonshjemler	133	15.5	Meldeplikt om opptak av barn fra andre kommuner	143
12.5.3	Statsforvalterens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet	134	15.6	Nye forskriftshjemler for kommunen	144
13	Hjemmel for å føre tilsyn med bruk av kostpenger	135	15.6.1	Forskrift om åpningstid	144
13.1	Innledning	135	15.6.2	Forskrift om bemanning og krav til kompetanse	144
13.2	Gjeldende rett	135	15.6.3	Forskrift om maksimalpris for foreldrebetaling	145
13.3	Høringsforslaget	135	15.7	Beregning av tilskudd til private barnehager	145
13.4	Høringsinstansenes syn	135	15.7.1	Tilskudd til drift	145
13.5	Departementets vurdering	136	15.7.2	Tilskudd til pensjon	146
14	Utvidet hjemmel til å innhente opplysninger i forbindelse med tilsyn	138	15.7.3	Tilskudd til eiendom	146
14.1	Innledning	138	15.7.4	Klagerett og klageinstans	146
14.2	Gjeldende rett	138	15.8	Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling	147
14.3	Høringsforslaget	138	15.8.1	Barnehagen skal bare dekke kostnader som gjelder barnehagedrift	147
14.4	Høringsinstansenes syn	138	15.8.2	Transaksjoner med nærstående ...	147
14.5	Departementets vurdering	139	15.8.3	Lovfeste krav til bruk av kostpenger	147
15	Økonomiske og administrative konsekvenser	141	15.8.4	Forbud mot å låne ut barnehagens midler	147
15.1	Innledning	141	15.9	Meldeplikt om overføring av eiendom	148
15.2	Etableringsgodkjenning for nye private barnehager	142	15.10	Endringer i tilsyns- og reaksjonsbestemmelsene	148
15.2.1	Etableringsgodkjenning med rett til tilskudd	142	15.11	Hjemmel for å føre tilsyn med bruk av kostpenger	148
15.2.2	Adgang til å stille vilkår for etableringsgodkjenning	142	15.12	Utvidet hjemmel til å innhente opplysninger	148
15.2.3	Klagerett på vedtak om etableringsgodkjenning	142	16	Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget ...	150
15.2.4	Videreføre krav til godkjenning av barnehagedriften	142			
15.2.5	Angivelse av ansvarlig for en godkjent barnehage	142			
15.3	Bortfall av etableringsgodkjenning for barnehager som ikke er i drift	143			
				Forslag til lov om endringer i barnehageloven (styring og finansiering av barnehagesektoren)	161

Prop. 138 L

(2024–2025)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

Endringer i barnehageloven (styring og finansiering av barnehagesektoren)

*Tilråding fra Kunnskapsdepartementet 25. april 2025,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedinnholdet i proposisjonen

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

Departementet foreslår å innføre en etableringsgodkjenning med rett til tilskudd for nye private barnehager. Det foreslås at kommunen skal legge vekt på behovet for nye barnehageplasser og barnehagestrukturen i kommunen. Videre kan kommunen legge vekt på om barnehagen er ordinær, familiebarnehage eller åpen barnehage, om barnehagen har et særskilt pedagogisk tilbud, om barnehagen er ideell og søkerens seriøsitet og egnethet. Det foreslås en regel som gir rett til tilskudd til private barnehager som har fått etableringsgodkjenning, og som viderefører retten til tilskudd for private barnehager som har rett til tilskudd etter tidligere regelverk. Se punkt 4.4.1 og 4.4.2.

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen kan stille vilkår for etableringsgodkjenningen. Vilkåret må ha saklig sammenheng med godkjenningen og ikke være uforholdsmessig tyngende. Se punkt 4.4.3.

I bestemmelser som omhandler plikter som gjelder for barnehagen foreslås det å bruke begrepet «barnehagen», i stedet for «barnehage-eier». Videre foreslår departementet å presisere i loven hvem som har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med regelverket. Se punkt 4.4.7.

Departementet foreslår å lovfeste at en etableringsgodkjenning faller bort hvis barnehagen ikke er startet opp i løpet av fem år etter at godkjenningen ble gitt, eller hvis barnehagen blir nedlagt. Forslaget gjelder også for eksisterende private barnehager med rett til tilskudd, men for disse barnehagene faller retten til tilskudd bort dersom barnehagedriften ikke er startet opp innen 1. juni 2031 eller barnehagedriften legges ned. Se punkt 5.5.1.

Det foreslås å presisere i barnehageloven at barnehagen skal søke om godkjenning av endringer som går utover rammene som er satt for barnehagens etableringsgodkjenning eller driftsgodkjenning. Se punkt 6.5.1. Videre foreslås det å presisere at kommunen kan føre tilsyn med om barnehagen drives i samsvar med ram-

mene som er satt for godkjenningen. Se punkt 6.5.2.

Departementet foreslår å lovfeste at ved opp-
tak av barn fra andre kommuner, skal private
barnehager melde fra til kommunen barnehagen
er etablert i og til kommunen der barnet er bosatt.
Se punkt 7.5.

Det foreslås å gi kommunen hjemmel til å gi
lokale forskrifter om åpningstid, bemanning og
krav til kompetanse og maksimalt nivå for for-
eldrebetaling. Se punkt 8.2.4, 8.3.4 og 8.4.4.

Departementet foreslår å lovfeste at regler om
tilskudd til private barnehager særlig skal legge til
rette for likebehandling av private og kommunale
barnehagetilbud, forutsigbarhet for private barne-
hager, en mangfoldig barnehagestruktur og effek-
tiv ressursbruk. Se punkt 9.1.4.

I punkt 9.2.5 foreslår departementet regler om
driftstilskudd til private barnehager. Kommunen
skal gi grunntilskudd til private barnehager som
har rett til tilskudd og som har driftsgodkjenning.
Grunntilskuddet skal beregnes ut fra ordinære
driftsutgifter i kommunale barnehager, fratrullet
administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter, arbeids-
giveravgift på pensjonsutgifter og utgifter som
dekkes av andre tilskudd enn rammetilskuddet til
kommunen og pålagte kommunale egenandeler
knyttet til slike tilskudd. Grunnlaget for bereg-
ningen skal være det siste tilgjengelige kommune-
regnskapet.

Det foreslås videre å lovfeste at kommunen kan
holde ordinære driftsutgifter i en kommunal barne-
hage som skyldes særlige driftsforutsetninger eller
særlige behov i barnegruppen utenfor beregningen
av grunntilskuddet. Dersom kommunen holder
slike utgifter utenfor beregningsgrunnlaget, skal
kommunen gi ekstra grunntilskudd til private bar-
nehager med tilsvarende driftsforutsetninger eller
behov i barnegruppen. Kommunen kan etter for-
slaget stille vilkår for bruken av det ekstra grunntil-
skuddet. Vilåårene må ha saklig sammenheng med
tilskuddet og ikke være uforholdsmessig tyngende
for den private barnehagen.

Ved innføring av nye krav som ikke er en del
av beregningen av grunntilskuddet, skal kom-
munen gi ekstra grunntilskudd fra det tidspunktet
kravene får virkning for private barnehager.

Det foreslås å lovfeste at kommunen kan gi til-
leggstilskudd og stille vilkår for bruken av dette
tilskuddet. Vilåårene må ha saklig sammenheng
med tilskuddet og ikke være uforholdsmessig
tyngende for den private barnehagen.

Det foreslås også å lovfeste at kommunen skal
vise hvordan tilskuddene er beregnet, og at kom-
munen skal likebehandle kommunale og private

barnehager ved beregning og tildeling av tilskudd
til drift.

Departementet kan gi forskrift om tilskudd til
drift. Forskriftshjemmelen åpner for å gjøre unn-
tak fra reglene om grunntilskudd og kommunens
adgang til å holde utgifter utenfor beregnings-
grunnlaget, med tilhørende plikt til å gi ekstra
grunntilskudd.

I punkt 9.3.5 foreslås det regler om pensjonstil-
skudd til private barnehager. Kommunen skal gi
pensjonstilskudd til private barnehager som har
rett til tilskudd og som har driftsgodkjenning.
Pensjonstilskuddet skal beregnes ved å gange
antall årsverk i barnehagen med gjennomsnittlig,
vektet samlet lønn per årsverk i barnehagen, en
prosentsats basert på pensjonsvilkåårene til den
enkelte barnehage og lokal arbeidsgiveravgift.
Det foreslås at prosentsatsene skal fastsettes i for-
skrift, og det foreslås en øvre grense som den
høyeste prosentsatsen ikke skal overstige.

Departementet foreslår en særregel for private
barnehager med historiske forpliktelser basert på
avtaler om offentlig tjenstepensjon. Disse barne-
hagene skal få dekket sine pensjonsutgifter opp til
en øvre grense. Departementet skal gi forskrift om
hvilke barnehager som er omfattet av særregelen
og om den øvre grensen for dekningen.

Det foreslås at departementet kan gi forskrift
om tilskudd til pensjon. Dette kan blant annet
være nærmere regler om beregningen av pen-
sjonstilskuddet, prosentsatser til bruk i bereg-
ningen og dokumentasjonskrav.

Det foreslås å lovfeste at private barnehager
skal melde fra til kommunen uten ugrunnet opp-
hold dersom de inngår en ny pensjonsavtale med
endrede pensjonsvilkår.

I punkt 9.4.4 foreslås det regler om eiendoms-
tilskudd til private barnehager. Det foreslås å lov-
feste at kommunen skal gi eiendomstilskudd til
private barnehager som har rett til tilskudd og
som har driftsgodkjenning. Videre foreslås det at
departementet skal gi forskrift om tildeling av, og
satser for, eiendomstilskudd.

I proposisjonen foreslås det videre endringer i
kravene til private barnehagers bruk av tilskudd
og foreldrebetaling. Når det gjelder regelen om at
offentlige tilskudd og foreldrebetaling som en
privat barnehage mottar, bare kan brukes til å
dekke kostnader som direkte gjelder godkjent
drift av barnehagen, foreslår departementet å
presisere at kostnadene også må ha et omfang
som er rimelig for å oppnå formålet med anskaf-
felsen eller ytelsen. Se punkt 10.1.4.

Videre foreslår departementet i punkt 10.2.4 å
endre bestemmelsen om hva som menes med

nærstående i barnehageloven. Med barnehagens nærstående menes etter forslaget

- a. fysiske eller juridiske personer som, direkte eller indirekte, eier eller kontrollerer barnehagen med minst 50 prosent
- b. styremedlem, daglig leder eller annen fysisk person med beslutningsmyndighet i barnehagen
- c. foreldre, søsken, barn, barnebarn, ektefelle, samboer, ektefelles foreldre og samboers foreldre til fysisk person etter bokstavene a og b
- d. selskaper mv. som direkte eller indirekte, eies eller kontrolleres med minst 50 prosent av nærstående etter bokstav a, b eller c

Bestemmelsen om at barnehagen ikke overfor nærstående skal foreta transaksjoner på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, videreføres med noen språklige endringer. Det foreslås videre å lovfeste at dette kravet også gjelder ved transaksjoner med fysiske eller juridiske personer som har en felles økonomisk interesse med den som er ansvarlig for barnehagen, eller med barnehagens nærstående.

Departementet foreslår også å lovfeste at barnehagen kan kreve betaling for kost i tillegg til foreldrebetalingen og at kostpengene ikke skal overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til mat og drikke til barna. Se punkt 10.3.4.

Departementet foreslår i tillegg å lovfeste at barnehagen ikke skal låne ut midler som stammer fra offentlige tilskudd eller foreldrebetaling. Kort-

siktige utlån i form av en konsernkontoordning omfattes ikke av forbudet. Se punkt 10.4.4.

Det foreslås å lovfeste at private barnehager skal melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet ved overføring av eiendom. Det foreslås også å lovfeste at melding om nedleggelse, eierskifte, overføring av eiendom og andre organisatoriske endringer skal gis så snart endringen er besluttet. Se punkt 11.5.

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal holdes tilbake, reduseres eller kreves tilbakebetalt ved brudd på kravene i barnehageloven med forskrifter som kommunen fører tilsyn med. Departementet foreslår også å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal reduseres ved brudd på kravene som direktoratet fører tilsyn med. Se punkt 12.5.1 og 12.5.2.

Departementet foreslår å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan føre tilsyn med bruk av kostpenger i private barnehager og fatte vedtak om reaksjoner ved brudd på kravene til bruk av kostpenger. Se punkt 13.5.

Det foreslås også å lovfeste at dersom Utdanningsdirektoratet i forbindelse med gjennomføring av tilsyn har behov for opplysninger fra barnehagens regnskapsfører, revisor eller bank, skal Utdanningsdirektoratet ha tilgang til slike opplysninger uten hinder av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Se punkt 14.5.

2 Bakgrunnen for lovforslaget

2.1 Et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet

Regjeringen vil bevare og bygge videre på det som er bra med barnehagene i Norge i dag, og vil at alle barn i hele landet skal ha tilgang til et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. Både kommunale og private barnehager er en del av det kommunale velferdstilbudet i Norge. Regjeringen ønsker at barnehagesektoren fortsatt skal være en kombinasjon av private og kommunale barnehager. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver vektlegger at alle barnehager skal ivareta barns behov for omsorg og lek og fremme læring og danning. Det er viktig at barn trives, er trygge, og får leke og utvikle seg på egne premisser i barnehagen. Barnehagen skal både bidra til en god barndom her og nå og legge grunnlaget for livslang læring, et godt liv og deltakelse i fremtidens samfunn. Med den kunnskapen vi har om barnehagens betydning, mener regjeringen at gode barnehager er noe av det viktigste vi kan prioritere for å utvikle et samfunn med mindre forskjeller.

Norge har i dag full barnehagedekning, og 94 prosent av barn mellom ett og fem år går i barnehage. Dette hadde ikke vært mulig uten private barnehager. Private barnehager bidrar sammen med kommunale barnehager til at barn i Norge får et godt pedagogisk tilbud før skolestart.

I tillegg til de forslagene til endringer som fremmes i denne lovproposisjonen, gjennomfører regjeringen flere tiltak for å bidra til at alle barn i hele landet skal ha tilgang til et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. Regjeringen har blant annet redusert maksprisen for alle barn, og kommet med en ny veileder som skal hjelpe barnehagene med å vurdere om bemanningen til enhver tid er tilstrekkelig, og når det skal settes inn vikar. Regjeringen vil også innføre et nytt helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og skole, som skal legge bedre til rette for at både kommunale og private barnehager på en god måte kan vareta ansvaret de har for at de ansatte har riktig og nødvendig kompetanse.

2.2 Velferdstjenesteutvalget

Velferdstjenesteutvalget var et ekspertutvalg som ble satt ned 28. september 2018. Utvalget leverte NOU 2020: 13 *Private aktører i velferdsstaten – Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester* 1. desember 2020. NOU-en bestod av to delutredninger. Del 1 var en kartlegging av pengestrømmer og lønnsomhet hos kommersielle og ideelle leverandører av velferdstjenester. Del 2 analyserte funn fra kartleggingen, og tilrår tiltak som skal bidra til en mer samfunnsøkonomisk effektiv ressursbruk. Velferdstjenestene som utvalget har sett på, er spesialisthelsetjenester, kommunale helse- og omsorgstjenester, barnehager, privatskoler, barnevern og arbeidsmarkedstiltak.

Utvalget fant at barnehagesektoren hadde størst bruk av private leverandører og var den mest lønnsomme sektoren av de private velferdssektorene som de analyserte. Utvalget mente at den relativt høye lønnsomheten i private barnehager kan tilsi at kommunene i perioden 2011 til 2018 (som var siste året utvalget analyserte) utbetalte unødvendig mye i offentlig tilskudd til private barnehager samlet sett, og mer enn det som har vært nødvendig for å utvikle gode tjenester. I tillegg tok eierne ut betydelige gevinster gjennom salg av eiendom.

Utvalget viste også til at systemet for barnehagesektoren, hvor man har fritt brukervalg kombinert med en tilskuddsmodell, krever konkurranse i markedet. Det er imidlertid indikasjoner på at denne konkurransen ikke fungerer. Da vil det lettere kunne oppstå muligheter for høy lønnsomhet for aktørene som er i systemet.

Utvalget anbefalte at bestemmelsen om økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager fjernes, og at det skal være opp til kommunen å vurdere hvordan de vil finansiere den private delen av barnehagesektoren. Utvalget mente at det for små kommuner fortsatt vil være tilskuddsmodellen som er mest relevant å bruke, mens større kommuner har mer kapasitet til å ta i bruk anskaffelser. Utvalget fremhevet at det er

viktig at kommunene får god støtte i implementeringen av nytt regelverk.

Utvalget var også opptatt av at det offentlige må ta hensyn til transaksjonskostnadene som oppstår ved å bruke private tilbydere. Dette gjelder målbare kostnader som administrasjonskostnader i kommunen for å følge opp private barnehager og statens ressursbruk, herunder ressursbruk i det økonomiske tilsynet i Utdanningsdirektoratet. Det brukes også betydelige ressurser på beregning og tildeling av tilskudd, tilsyn, klagesaksbehandling og rettstvister. I tillegg vil det være kostnader som ikke er målbare og som handler om å måle om de private aktørene tilbyr en tjeneste i tråd med lov og rammeplan.

2.3 Storberget-utvalget

Kunnskapsdepartementet nedsatte i februar 2021 et partssammensatt utvalg bestående av medlemmer fra Private Barnehagers Landsforbund (PBL), KS – Kommunesektorens organisasjon, Hovedorganisasjonen Virke, Fagforbundet og Utdanningsforbundet. Utvalget ble ledet av Statsforvalter i Innlandet Knut Storberget.

Utvalget ble satt ned på bakgrunn av et anmodningsvedtak fra Stortinget (anmodningsvedtak nr. 156 (2020–2021)) vedtatt i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S (2020–2021, jf. Innst. 2 S (2020–2021)). I vedtaket står følgende:

Stortinget ber regjeringen om å videreføre kapitaltilskuddet til private barnehager på 2020-nivået, i utgangspunktet for første halvår 2021, samt nedsette et hurtigarbeidende utvalg der blant annet KS og PBL deltar, for å utrede finansieringen av private barnehager, herunder muligheten for lån i Husbanken. Det henstilles til regjeringen å fremme forslag om fastsettelse av kapitaltilskuddet for private barnehager for andre halvår 2021 i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett.

Bakgrunnen for utvalget (Storberget-utvalget) var uro rundt nivået for kapitaltilskuddet til private barnehager. Det var et tydelig signal fra sektoren om at de ønsket at finansieringssystemet skulles ses på helhetlig.

Utvalget leverte rapporten *Du er henta! – Finansiering av private barnehager* 15. juni 2021. Alle utvalgets medlemmer mente at den økonomiske situasjonen for private barnehager varierer (side 92). Utvalgets gjennomgang viser at kjedebarnhager har hatt en god økonomisk situasjon

med relativt solide driftsmarginer over mange år (side 13). Utvalget var enige om at dagens finansieringssystem i for liten grad ivaretar de små barnehagene (side 101 og 102). Utvalget mente også at dagens finansieringssystem er komplisert, og at det burde gjøres endringer som reduserer administrative og rettslige kostnader, både for de private barnehagene og for kommunene som har finansieringsansvaret (side 13, 104, 105 og 177). Videre mente utvalget at finansieringssystemet i større grad burde stimulere til kvalitetssatsing i barnehagene ut over nasjonale minstekrav (side 12).

Utvalgets flertall, som besto av fem av de seks medlemmene, mente at dagens finansieringssystem i for liten grad sikrer at kommunale midler brukt på barnehage kommer barna til gode. Dette flertallet foreslo en modell hvor kommunene gis større frihet til å styre sektoren enn i dag. Modellen bygger i stor grad videre på de faglige anbefalingene til velferdstjenesteutvalget i NOU 2020: 13 *Private aktører i velferdsstaten*. Modellen åpner blant annet for å gjøre lokale tilpasninger til dagens nasjonale regler. Dette innebærer at kommunen kan utforme egne lokale regler for finansiering av private barnehager. Flertallets forslag til modell legger også til rette for at kommunen skal få mulighet til å innføre differensiert støtte, og adgang til å sette vilkår for tilskudd. Flertallet viste til at dagens system gir få insentiver til lokale satsinger i den enkelte kommune, da det øker tilskuddene til private barnehager uten at disse er pliktige til å gjennomføre tilsvarende tiltak. Flertallet mente også at barnehagemyndigheten burde få mulighet til å tilpasse kapasiteten lokalt gjennom et mer koordinert opptak av barn i alle barnehager. Flertallet mente at det vil bidra til en jevnere fordeling av kapasitet i sektoren, mer effektiv ressursbruk og forutsigbarhet, og legge til rette for økt samhandling.

Utvalgets mindretall, som besto av medlemmet fra PBL, mente at det er for store variasjoner i tilskuddene på tvers av kommunene, og ønsket et finansieringssystem med tydeligere nasjonale regler for finansiering av private barnehager. Mindretallet foreslo at tilskuddsnivået skulle bygge på gjennomsnittskostnaden for kommunale barnehager nasjonalt, og ikke gjennomsnittskostnaden i hver kommune. Dette medfører at alle private barnehager får samme tilskudd. Mindretallet mente at det er en ulempe at finansieringssystemet har for få mekanismer som stimulerer til eller belønner satsing på kvalitet ut over nasjonale krav. Mindretallet mente finansieringssystemet burde innrettes slik at det blir tyde-

ligere hvordan kommunen kan sette lokale krav til de private barnehagene, forutsatt at de forpliktes til å sørge for samtidig finansiering av slike krav. Mindretallet foreslo også å erstatte dagens kapitaltilskudd med et arealtilskudd. Mindretallet mente statens og kommunenes styring med barnehagesektoren allerede er stor.

2.4 Støstad-utvalget

Støstad-utvalget ble satt ned 12. august 2022 for å se på hvordan kommersiell drift kan fases ut eller reguleres strengere i ulike skattefinansierte velferdstjenester. Utvalget leverte NOU 2024: 1 *Definisjon og registrering av ideelle aktører* 1. februar 2024. Utvalget utarbeidet et forslag til definisjon av ideelle aktører som driver offentlig finansierte velferdstjenester (ideelle velferdsaktører). Utvalget foreslo at definisjonen fastlegges i en ny lov om registrering av ideelle velferdsaktører. Videre foreslo utvalget en registreringsløsning med tilhørende godkjenning og kontroll fra én nasjonal myndighet på statlig nivå.

Videre leverte Støstad-utvalget NOU 2024: 17 *Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester* 29. august 2024. Utvalget har i tråd med mandatet foreslått tre alternative referansemodeller for syv ulike velferdstjenestemråder: barnevern, barnehager, skoler, asylmottak, arbeidsmarkedstiltak, spesialisthelsetjenester og eldreomsorg. De tre modellene innebærer henholdsvis drift i offentlig egenregi, offentlig og ideell drift, og offentlig, ideell og kommersiell drift hvor de kommersielle leverandørene er strengere regulert.

2.5 Høringene

Høringsnotatet med forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (*Styring og finansiering av barnehagesektoren*) ble sendt på høring 1. november 2023 med høringsfrist 1. februar 2024. Høringsnotatet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeidstilsynet
Barneombudet
Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir)
Brønnøysundregisteret
Datatilsynet
Folkehelseinstituttet
Forbrukerombudet

Forbrukerrådet
Foreldreutvalget for barnehager (FUB)
Foreldreutvalget for grunnopplæringen (FUG)
Helsedirektoratet
Helsetilsynet
Husbanken
Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)
Kompetanse Norge
Konkurransetilsynet
Kriminalomsorgsdirektoratet
Likestillings- og diskrimineringsombudet
Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen – NOKUT
Nasjonalt senter for engelsk og fremmedspråk i opplæringen
Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)
Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringa
Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning
Nasjonalt senter for læringsmiljø og atferdsforskning
Nasjonalt senter for matematikk i opplæringa
Nasjonalt senter for mat, helse og fysisk aktivitet
Nasjonalt senter for naturfag i opplæringa
Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringa
Nasjonalt senter for skriveopplæring og skriveforskning
Norges forskningsråd
Norsk senter for barneforskning
Norsk senter for menneskerettigheter
Mattilsynet
Miljødirektoratet
Regelrådet
Senter for samisk i opplæringa
Sentralenheten for fylkesnemndene, Fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker
Språkrådet
Statens arbeidsmiljøinstitutt
Statens institutt for forbruksforskning
Statistisk sentralbyrå (SSB)
Statsforvalterne
Statped
Sysselmeisteren på Svalbard
Utdanningsdirektoratet
Utlendingsdirektoratet (UDI)

Riksrevisjonen
Sametinget
Sivilombudet

Fylkeskommunene
Kommunene
Longyearbyen lokalstyre

Akademikerne
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Delta
 Dysleksi Norge
 Espira Gruppen AS
 Fafo
 Fagforbundet
 Fellesorganisasjonen
 Funksjonshemmedes fellesorganisasjon
 Handikappede barns foreldreforening
 Hovedorganisasjonen KA
 Hovedorganisasjonen Virke
 Human-Etisk forbund
 IKO – Kirkelig pedagogisk senter
 Innvandrernes landsorganisasjon
 Kanvas
 Klinisk ernæringsfysiologiske forening KEFF
 Kristent Pedagogisk Forum
 KS – Kommunesektorens organisasjon
 Kvinnefronten
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-
 organisasjoner
 Lederne
 Likestillingssenteret
 Læringsverkstedet
 Montessori Norge
 Multikulturelt Initiativ- og Ressursnettverk
 Norges Bygdekvinnelag
 Norges Døveforbund
 Norges Handikapforbund
 Norske Kveners Forbund
 Norske Samers Riksforbund
 Norsk Forbund for Utviklingshemmede
 Norsk Foreldrelag for Funksjonshemmede
 Norsk Innvandrerforum
 Norsk Kvinne- og familieforbund
 Norsk studentorganisasjon
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Private barnehager
 Private barnehager i Asker (PIA)
 Private Barnehagers Landsforbund (PBL)
 REFORM- ressurscenter for menn
 Røde Kors
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes
 organisasjoner
 Skolelederforbundet
 Statlige barnehager
 Steinerbarnehageforbundet
 Stiftelsen Barnas Rettigheter
 Taterne/Romanifolkets Menneskerettighets-
 forening (TRM)
 Trygge Barnehager AS
 Tvillingforeldreforeningen
 Unge funksjonshemmede

UNICEF Norge
 Unio
 Utdanningsforbundet
 Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)

 Dronning Mauds Minne Høgskole for Barnehage-
 lærerutdanning (DMMH)
 Institutt for samfunnsforskning
 Samisk Høgskole
 Universitets- og høgskolerådet
 Velferdsforskningsinstituttet NOVA

 Departementet har mottatt høringsuttalelser med
 merknader fra følgende høringsinstanser:

 Foreldreutvalget for barnehager (FUB)
 Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringa
 Nasjonalt senter for samisk i opplæringa
 Regelrådet
 Utdanningsdirektoratet

 Statsforvalteren i Agder
 Statsforvalteren i Innlandet
 Statsforvalteren i Oslo og Viken
 Statsforvalteren i Rogaland
 Statsforvalteren i Troms og Finnmark
 Statsforvalteren i Vestfold og Telemark

 Alta kommune, hovedutvalget for oppvekst, kultur
 og integrering
 Alver kommune
 Arendal kommune
 Asker kommune
 Askøy kommune
 Aurskog-Høland kommune
 Austevoll kommune
 Bamble kommune
 Barnehage- og skoleeiernettverket i Kongsvinger-
 regionen
 Bergen kommune
 Bjørnafjorden kommune
 Bodø kommune
 Bærum kommune
 Bømlo kommune
 Drammen kommune
 Eidsvoll kommune
 Eigersund kommune
 Elverum kommune
 Farsund kommune
 Fauske kommune
 Flekkefjord kommune
 Fredrikstad kommune
 Frøgn kommune
 Færder kommune
 Giske kommune

Gjøvik kommune
Gloppen kommune
Gol kommune
Gran kommune
Grane kommune
Grimstad kommune
Halden kommune
Hattfjelldal kommune
Hemsedal kommune, barnehageadministrasjonen
Herøy kommune
Hol kommune
Holmestrand kommune
Horten kommune
Hustadvika kommune
Hå kommune
Indre Fosen kommune, oppvekstadministrasjonen
Indre Østfold kommune
Kautokeino kommune
Klepp kommune
Kongsberg kommune
Kristiansand kommune
Kvam herad
Kvinnherad kommune
Larvik kommune
Levanger kommune
Lier kommune
Lillehammer kommune
Lillesand kommune
Lillestrøm kommune
Lindesnes kommune
Lunner kommune
Lyngdal kommune
Lørenskog kommune
Malvik kommune
Molde kommune
Moss kommune
Moss kommune, styringsflertallet
Namsos kommune
Nes kommune
Nesodden kommune
Nittedal kommune
Nord-Aurdal kommune
Nordre Follo kommune
Oslo kommune
Oslo kommune, Sentralt ungdomsråd Oslo
Porsgrunn kommune
Rakkestad kommune
Rana kommune
Randaberg kommune
Rauma kommune
Rælingen kommune
Sandefjord kommune
Sandnes kommune
Sarpsborg kommune
Senja kommune

Skien kommune
Sokndal kommune
Sola kommune
Sortland kommune
Stange kommune
Stavanger kommune
Steinkjer kommune
Stjørdal kommune
Stord kommune
Strand kommune, kommunestyret
Strand kommune, administrasjonen
Sula kommune
Sunnfjord kommune
Sveio kommune
Sykkylven kommune
Sør-Odal kommune, utvalg for oppvekst, kultur og mangfold
Tana kommune, utvalg for oppvekst og kultur
Time kommune, utvalg for levekår
Tromsø kommune
Trondheim kommune
Tønsberg kommune
Ullensaker kommune
Ulstein kommune
Vanylven kommune, kultur og oppvekst
Vefsn kommune
Vennesla kommune
Verdal kommune
Vestnes kommune, formannskapet
Vestre Toten kommune
Vestvågøy kommune, formannskapet
Vågå kommune
Østre Toten kommune
Øvre Eiker kommune
Øyer kommune
Øygarden kommune
Ålesund kommune
Ås kommune, administrasjonen

Dronning Mauds Minne Høgskole
NLA Høgskolen
Arbeidsgiverforeningen Spekter
Blå Kors Norge
Delta
Delta Granstubben Barnehage Henning AS
Delta Kringla Friluftsbarnhage AS
Fagforbundet
Fagforbundet Barn og Oppvekst, Oslo
Fagforbundets medlemmer i Asphaugen friluftsbarnhage
Fagforbundet Tippen barnhage
Forum for private barnehager i Namsos kommune
For Velferdsstaten
Hovedorganisasjonen KA
Hovedorganisasjonen Virke

IKO – Kirkelig pedagogisk senter
 KFUK-KFUM Norge
 Kirkens Bymisjon
 Kirkerådet i Den norske kirke
 KS – Kommunesektorens organisasjon
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Lederne
 Lokallaget PBL-Halden
 Montessori Norge
 Nettverk for åpne barnehager i Bergen og omegn (NÅBO)
 NHO Geneo
 Noregs Mållag
 Norges Blindforbund
 Norges Bondelag
 Norges Kvinne- og familieforbund
 Norsk studentorganisasjon
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Organisasjonen for private barnehager i Larvik
 PBL Alver
 PBL Arendal lokallag
 PBL Bergen
 PBL lokallag Alta
 PBL lokallag Asker
 PBL lokallag Aurskog Høland kommune
 PBL lokallag Drammen
 PBL lokallag Grimstad
 PBL lokallag Hamar
 PBL lokallag Karmøy
 PBL lokallag Kongsberg
 PBL lokallag Kristiansand
 PBL lokallag Lier
 PBL lokallag Lillehammer
 PBL lokallag Lillestrøm
 PBL lokallag Moss
 PBL lokallag Nittedal
 PBL lokallag Oslo
 PBL lokallag Stavanger
 PBL lokallag Steinkjer
 PBL lokallag Stjørdal
 PBL lokallag Trondheim
 PBL lokallag Vefsn
 PBL lokallag Øvre Eiker
 PBL lokalstyret i Nittedal
 PBL Lørenskog lokallag
 PBL Narvik lokallag
 PBL Sandnes
 PBL Stange
 PBL Time lokallag
 Private Barnehagers Landsforbund (PBL)
 Revisorforeningen
 Samisk foreldrenettverk
 Samisk foreldrenettverk Nord-Salten
 Samskipnadsrådet
 Skolelederforbundet

Skolenes landsforbund
 Steinerbarnehageforbundet
 Steinerskoleforbundet
 Tvillingforeningen
 Utdanningsforbundet
 Utdanningsforbundet Bergen
 Utdanningsforbundet Brønnøy
 Utdanningsforbundet og Fagforbundet Byfjordparken barnehage
 Utdanningsforbundets medlemmer i Solsikka barnehage
 Utdanningsforbundets og Fagforbundets medlemmer i Storbakken barnehage
 Utdanningsforbundet, Solbakken barnehages representanter
 Utdanningsforbundet Soltun Barnehage SA
 Utdanningsforbundet Tippen barnehage
 Utdanningsforbundet Trondheim
 Utdanningsforbundet Vågan
 Utdanningsforbundet Øvre Eiker

 Asker kirkelige fellesråd
 Færder kirkelige fellesråd/Teie kirkes barnehager
 Time kyrkjelege fellesråd
 Tønsberg kirkelige fellesråd

 100-meterskogen barnehage
 A2G Friluftsbarnhage AS
 A2G Friluftsbarnhage AS, styrer
 A2G Gruppen
 ABC-bakken barnehage
 Akebakken barnehage SA
 Akebakken barnehage, samarbeidsutvalget
 Alleen barnehage AS
 Alsgård FUS barnehage
 Åltå siida AS barnehage
 Åltå siida barnehage, samarbeidsutvalget
 Alvehetta FUS barnehage
 Alvheim barnehage
 Amanda Barnehage SA
 Amanda Barnehage, samarbeidsutvalget
 Amicus barnehage
 Andromeda barnehage – ULNA AS
 Andemor i Andungen barnehage, ansatte
 Andungen barnehage, avdeling Toppanda
 Andungen barnehage SA
 Anna Nilssens Minne barnehage
 Annemorhuset Barnehage SA
 Arnebråtveien barnehage
 AS Barnas HUS Gullheia
 AS Karusellen
 Asdal barnehage AS
 Askedalen barnehage AS
 Askeladden barnehage, eier
 Askeladden barnehage

Asparmarka FUS barnehage	Bergheim friluftsbarnhage
Asperud FUS barnehage	Bergheim Friluftsbarnhage AS
Asphaugen friluftsbarnhage SA Senja	Bergseng Bondegårds-barnhage AS, samarbeids- utvalget
Aurora Baldershage barnhage AS	Bergskaug FUS barnhage
Aurora Regnbuen barnhage AS	Bergstø barnhage
Aurora Sluppen barnhage	Best barnhage
Aspåsen barnhage, styret og samarbeidsutvalget	Best barnhage, avdeling Grefsen
Badjemánáid Beaiveruoktu SA	Betanien barnhage AS
Baglerbyen FUS barnhage	Betesda barnhage
Bakarvågen FUS barnhage	Bikuben barnhage
Bakkehaugen barnhage SA	Bikubå barnhage SA
Bakkeli barnhage	Billingstad Barnehage SA
Bakkeligrenda barnhage	Bingen barnhage AS
Bakketun barnhage	Birkebeineren Friluftsbarnhage
Bakklandet barnhage	Birken barnhage
Baklia Stall & Gårdsbarnhage AS	Birkenes FUS barnhage SA
Baltazar menighetsbarnhage AS	Bisfjord FUS barnhage
Baltazar Menighetsbarnhage AS, samarbeids- utvalget	Biskophavn barnhage
Bambini Montessoribarnhage	Biskophavn barnhage SA
Bamsebo barnhage SA	Bitehagen barnhage SA
Bamsebu barnhage SA	Bjerkeveien barnhage SA
Banktjørnhaugen barnhage	Bjerkås barnhage
Banktrollet Barnehage SA	Bjørkebakken andelslag SA
Barnas hus Gullhella, samarbeidsutvalget	Bjørkebakken barnhage
Barnas hus Gullhella, styreleder	Bjørkebo Barnehage
Barnas kulturhage AS	Bjørkebo Barnehage, samarbeidsutvalget
Barnas Moa	Bjørketun barnhage
Barnas Hus og Domkirken barnehager, foreldre- rep. i samarbeidsutvalget	Bjørndalen barnhage
Barnas rett barnhage SA	Bjørnebåsen barnhage
Barnas Sundbytoppen AS	Bjørnehiet familiebarnehage
Barnehage 1 AS	Bjørnsgård barnhage, daglig leder
Barnehagene i Sel kommune	Bjørnsgård barnhage, styret
Barnehagenett	Bjorum barnhage AS
Barnehagen Gregorius	Blåbærgrenda barnhage, samarbeidsutvalget
Barnehagen Himmelblå	Blåbærgrenda barnhage SA, personalet
Barnehagen i Bryne Kyrkje, samarbeidsutvalget	Blåbærgrenda barnhage, styret
Barnehagen Småtroll AS	Blåfjell barnhage
Barnehagen Victoriahavn AS, eiere	Blåklokka barnhage AS, eierstyret
Barnehagen Victoriahavn AS, samarbeidsutvalget	Blåklokka barnhage, FAU
Barstad barnhage SA	Blåklokka barnhage, personalgruppa
Begbyenga Barnehage AS	Blåveisen barnhage
Beisfjord barnhage SA	Bogafjellbakken naturbarnhage SA
Beisfjord barnhage, samarbeidsutvalget	Boganes barnhage
Beitstad barnhage AS	Bolsøya Barnehage, FAU
Beitstad barnhage, tillitsvalgte	Bonderudbakken Gårdsbarnhage
Bekkehaugen barnhage SA	Bordalen barnhage SA, samarbeidsutvalget
Bekkelaget barnhage	Borg Vikingbarnhage
Bekkelaget kirkes barnhage	Borgafjell naturbarnhage
Bekkjarvik maritime FUS barnhage	Borgen barnhage NGH AS, samarbeidsutvalget
Berg barnhage, ansatte	Borgen barnhage NGH AS, styrer
Berg barnhage, FAU og samarbeidsutvalget	Borgen barnhage NGH AS, pedagogene
Bergen Miljøbarnhage	Borgen Skog barnhage
Bergheim barnhage SA	Borgly barnhage AS
	Borgestad barnhage

Borgund Menighetsbarnehage	Dronning Mauds Minne barnehage, FAU
Borgund Menighetsbarnehage, eier og samarbeidsutvalget	Dronningåsen andelsbarnehage
Bossekop barnehage AS	Dronningåsen Barnehage
Brakamoen barnehage SA	Drømmehagen barnehage
Brakamoen barnehage, ansatte	Dulven friluftsbarnhage SA, daglig leder
Bratsberg FUS kulturbarnehage AS	Dulven friluftsbarnhage, styreleder og foreldre
Bratsberg FUS kulturbarnehage, samarbeidsutvalget	Dusavik barnehage SA
Breiflabben Barnehage	Dyrebo Gårdsbarnehage
Brekke barnehage SA	Dønhaug gardsbarnehage
Briskebyen Montessori International barnehage	Egenes Idrettsbarnehage
Brovold barnehage AS	Eidskog Naturbarnehage AS
Bruhammaren FUS barnehage AS	Eigerøy barnehage
Bruse barnehage SA	Einaren barnehage SA
Brusletta barnehage SA	Einerhaugen Barnehage SA
Brødfabrikken FUS barnehage	Einmoen familiebarnehage
Brødholt FUS barnehage	Eitillstad FUS barnehage
Brødholt FUS barnehage Tomter, samarbeidsutvalget	Eivindsholen FUS barnehage
Brøttet barnehage, samarbeidsutvalget	Ekholt barnehage SA
Brånåstoppen FUS barnehage, samarbeidsutvalget	Ekornheia barnehage
Bråstad barnehage	Ekrekroken Barnehage SA
Bråten barnehage SA	Eldshovden barnehage SA
Bråtenstua barnehage, styret	Elvebakken Montessoribarnhage
Buggeland barnehage SA	Elvegården barnehage
Bybrua FUS barnehage as	Endrestø Friluftsbarnhage SA
Byfjordparken barnehage AS	Endrestø Friluftsbarnhage SA, styret
Byfjordparken barnehage, eiere	Engesvea FUS barnehage as, daglig leder
Byfjordparken private barnehage, FAU	Engesvea FUS barnehage, samarbeidsutvalget
Byhaugen barnehage	Enger Barnehage, eierstyret
Byåsen kirkes barnehage	Engveien barnehage
Bærumsmarka barnehage, daglig leder	Eplehagen barnehage
Bø barnehage AS	Eplehagen barnehage Porsgrunn, samarbeidsutvalget
Bøler menighets barnehage	Epleskogen Barnehage SA
Bårdshaugen Barnehage AS	Eskoleia Barnehage AS
Båsmobakken barnehage	Espira Baggerødbanen AS
Båstadmyra barnehage SA	Espira barnehagene i Nes kommune
Carpe Diem Barnehage AS	Espira Bellevue
Charlottenlund barnehage AS	Espira Bjørgene barnehage
Christianslund barnehage	Espira Blakstad
Collettløkka barnehage AS	Espira Casa Musica barnehage
Daggry barnehage	Espira Casa Musica barnehage Levanger, samarbeidsutvalget
Daggry barnehage, samarbeidsutvalget	Espira Dvergsnes
Dalen barnehage	Espira Eikenga
Dalen FUS barnehage	Espira Eikenøtta Naturbarnehage
Dalsbråten barnehage SA	Espira Fasanveien Barnehage
Dalstunet Barnehage, samarbeidsutvalget	Espira Finnås barnehage
Dampsaga barnehage	Espira Garhaug barnehage
Diseth FUS barnehage og Rolidbakken FUS barnehage	Espira Gartnerløkka AS
Diseth FUS barnehage, samarbeidsutvalget	Espira Gruppen AS
Dolstad barnehage	Espira Grønnestølen
Domkirken og Barnas Hus barnehage	Espira Gullhella
	Espira Gåserud
	Espira Gåserud Barnehage, FAU
	Espira Halsnøy Kloster Barnehage

Espira Holbekk Idrettsbarnehage	Eventyrskogen familiebarnehage, eier
Espira Hollund	Eventyrskogen naturbarnehage AS
Espira Husebybakken barnehage	Eventyråsen Barnehage as
Espira Høytopp Fort, samarbeidsutvalget	Eventyråsen Barnehage as, samarbeidsutvalget
Espira Knerten barnehage	Fager Skog FUS barnehage
Espira Krystallveien AS	Fagerborg menighetsbarnehage
Espira Kuventræ	Fanatunet barnehage SA
Espira Kystad Gård barnehage, samarbeidsutvalget	Fasanveien barnehage Moss, samarbeidsutvalget
Espira Lura barnehage	FAU i samtlige barnehager i Sel kommune
Espira Løvestad AS	Fauske idrettsbarnehage a/s
Espira Marthahaugen	Fernanda FUS barnehage
Espira Muruvik barnehage	Festningsgata Menighetsbarnehage
Espira Myraskogen AS	Fevik Barnehage
Espira Nordmo, FAU	Filadelfia Barnehage AS
Espira Opsahl barnehage	Fiskebekk barnehage
Espira Oreid	Fjelldal barnehage as, samarbeidsutvalget
Espira Ormadalen barnehage	Fjellheim FUS friluftsbarnhage
Espira Ree barnehage	Fjellsøya Barnehage
Espira Ree barnehage, samarbeidsutvalget	Fjordbyen barnehage AS
Espira Salamonskogen barnehage	Fjordly barnehage
Espira Sandtoppen Naturbarnehage as	Fjordly barnehage, tillitsvalgt
Espira Skjeraberget barnehage	Fjordvangen barnehage SA
Espira Skolegata barnehage	Fjordveien barnehage
Espira Skåredalen barnehage	Fladaberg FUS barnehage
Espira Sletten	Flatefjell andelsbarnehage, samarbeidsutvalget
Espira Snurrefjellet barnehage	Flatefjell Andelslag SA
Espira Solkroken barnehage	Foreldreutvalget for barnehager i Kristiansand
Espira Spirea barnehage	Forskningsparken Montessori AS
Espira Stongafjellet barnehage	Forum for private barnehager i Namsos kommune
Espira Sundbyfoss barnehage	Fosnaheim naturbarnehage
Espira Søly	Foss friluftsbarnhage AS
Espira Taremareby AS	Fosseskansen barnehage AS
Espira Tastarustå barnehage	Fredsvoll barnehage SA, daglig leder
Espira Torsbergskogen barnehage	Fredsvoll barnehage SA, samarbeidsutvalget
Espira Torshovdalen AS	Fredvika Steinerbarnehage
Espira Ulvenvatnet barnehage	Frelsesarmeens barnehager
Espira Vagletjørn barnehage	Frikult AS
Espira Vagletjørn barnehage, samarbeidsutvalget	Frikultbarnehagen Båsmo AS, styrer
Espira Vanse AS	Frydenborg barnehage AS
Espira Veldetun	Frydenborg barnehage as
Espira Østrem barnehage	Furuberget Fus aktivitetsbarnehage
Espira Åbol	Furuhaugane Barnehage
Espira Årosfjellet	Furuhaugane Barnehage SA
Eventus barnehage AS	Furuly barnehage
Eventus Borgafjell barnehage	Furuly barnehage Råde AS
Eventus Eventyrdalen barnehage	Furutoppen Barnehage
Eventus Kvernslåtten barnehage	Furutoppen Barnehage, samarbeidsutvalget
Eventus Midtun Barnehage AS	FUS AS
Eventus Santorlunden barnehage	FUS Gjermundshaugen
Eventus Sol-li barnehage AS	FUS Grønnmyra barnehage, daglig leder
Eventus Tiriltoppen barnehage	FUS Nettverk Akershus Øst II
Eventyrberget barnehage SA	FUS Nettverk Innlandet
Eventyrlia FUS barnehage	Fykenborg barnehage
Eventyrskogen barnehage, ansatte	Gáhhkorčorru studeantamánaídgarði
	Gaia barnehage AS – ULNA barnehagene

Galleberg barnehage SA	Gunnersbråtan barnehage
Galåen Naturbarnehage AS	Guriskogen barnehage SA
Gamlebyen Urtehagen barnehager AS	Gårdstunet barnehage
Gammelstua friluftsbarnhage sa	Hagatun barnehage, daglig leder, styret og samarbeidsutvalget
Gapahuken Natur- og friluftsbarnhage	Hagebyen private barnehage SA
Gapahuken Natur- og friluftsbarnhage, samarbeidsutvalget	Hagehaugen barnehage SA, samarbeidsutvalget
Gapatrusten barnehage SA	Hagen barnehage SA, daglig leder
Gapatrusten barnehage SA, samarbeidsutvalget	Hagen barnehage, eierstyret og samarbeidsutvalget
Garnes Gårdsbarnehage AS	Hakkebakkeskogen Naturbarnehage SA
Gaterud barnehage sa, Ullern barnehage sa, Slåstas barnehage sa og Oppstad gårds- og naturbarnehage sa	Hakkebakkeskogen Naturbarnehage SA, FAU
Gaupen Barnehage AS	Hakkebakkeskogen private barnehage SA
Gauselbakken barnehage, ansatte	Hakkebakkeskogen private barnehage Tjensvoll AS
Gauselbakken barnehage SA	Hakkespetten og Godbiten barnehage AS
Gaustadnippen barnehage	Hallsetreina FUS barnehage
Geitastova barnehage SA	Hammermo FUS barnehage
Giellavealgu AS	Hamna Friluftsbarnhage
Giellavealgu AS, foreldreutvalget	Hampehaugen barnehage AS
Gjermundshaugen FUS barnehage	Hanevold barnegård
Gjerstad Natur- og gårdsbarnehage	Hannestad barnehage, samarbeidsutvalget
Gjerstad Natur- og gårdsbarnehage, FAU	Hans og Grete barnehage
Gjettum barnehage	Hans og Grete barnehage, samarbeidsutvalget
Glaungan Barnehage	Hasselbakken FUS barnehage
Gnisten Barnehage Sa	Haugatun Barnehage SA
Godvik barnehage	Haugeløkka Barnehage AS
Granbuska Barnehage, ansatte	Haugen Barnehage as
Granbuska Barnehage SA	Haugesund International Preschool FUS
Granrudmoen barnehage SA	Haugland gardsbarnehage
Granstubben barnehage	Haugland gardsbarnehage AS, samarbeidsutvalget
Granstubben barnehage, samarbeidsutvalget	Hauglia barnehage
Granåsen barnehage SA	Hauglia barnehage, ansatte
Grefsenlyst 14 FUS Barnehage	Havhesten FUS barnehage
Grefsenlyst FUS Barnehage	Hebekkaskogen barnehage SA
Grenland Folkehøgskoles Barnehage AS/ Eplehagen barnehage	Hedensrud barnehage
Grilstad FUS barnehage	Heer grendehus barnehage
Grimerud Barnehage	Heggebø barnehage
Grimerud Barnehage AS	Heggebø Friluftsbarnhage SA
Grimerud Barnehage og Bekkelaget Barnehage	Hegglandsdalen barnehage
Grindaberget barnehage SA	Hegglandsdalen barnehage, samarbeidsutvalget
Grindvoll barnehage as	Heggum Barnehage AS
Grua Barnehage AS	Hegle Barnehage
Grønland Urtehagen barnehager AS	Hegle barnehage, samarbeidsutvalget
Grønnlia Naturbarnehage i Narvik	Heimdalenga Barnehage, samarbeidsutvalget
Gråtass Barnehage Fagen AS	Heimly barnehage
Gråtass Barnehage Skjærviken AS	Heimtun barnehage
Gråtass Barnehage Torp AS	Hektneråsen FUS barnehage
Gubbeskogen FUS barnehage	Helgerud Barnegård as
Gubbeskogen FUS barnehage, samarbeidsutvalget	Helgerud Barnegård, samarbeidsutvalget
Gudevold barnehage as	Helledammen FUS barnehage
Gullskatt Åpen Barnehage	Helleland Fus barnehage
Gullvika Naturbarnehage AS	Hellerud Barnehage SA
	Hellvik barnehage Hakkespettllia SA
	Helsviga Naturbarnehage, samarbeidsutvalget

Hernes FUS barnehage
 Hestehoven barnehage
 Hila drift as, Sverresborg allé barnehage
 Hjelbakkane barnehage, samarbeidsutvalget
 Hjellemarka FUS barnehage
 Hjerterommet Åpen Barnehage
 Hjørgunn Idrettsbarnehage
 Hola barnehage AS – ULNA barnehagene
 Holmen gårds- og naturbarnehage as, ansatte
 Holmen gårds- og naturbarnehage as, styret
 Holmen Gårds- og Naturbarnehage, samarbeids-
 utvalget
 Holmsåsen FUS barnehage
 Holtet barnehage SA, samarbeidsutvalget
 Holthagen barnehage SA
 Hoppensprett Stokke
 Horneberg FUS barnehage
 Hornienga FUS barnehage
 Hornienga FUS barnehage, samarbeidsutvalget
 Hovdeplassen barnehage AS
 Hovettunet barnehage
 Hovettunet barnehage, samarbeidsutvalget
 Hovinveien FUS barnehage
 Hovseter barnehage AS
 Hovsveien FUS barnehage as
 Huldal barnehage SA
 Hundremeterskogen barnehage, FAU og
 samarbeidsutvalget
 Hundremeterskogen barnehage Nøtterøy
 Hundremeterskogen barnehage SA
 Hundremeterskogen Ideelle & Biologiske barne-
 hage SA, daglig leder
 Hundremeterskogen Ideelle & Biologiske barne-
 hage, styret
 Hundvin Naturbarnehage
 Hundvin Naturbarnehage, ansatte
 Hunsrød-Fevang barnehage
 Huskestua barnehage Sa
 Huskestua barnehage, samarbeidsutvalget
 Huskestua barnehage, Stavanger
 Husøy maritime FUS barnehage og samarbeids-
 utvalget
 Hvitveisen barnehage as
 Høddvollbarnehagen SA
 Høgenhall barnehage SA
 Håbafjell Idrettsbarnehage, ansatte
 Håbafjell Idrettsbarnehage SA, styret
 Hågåsletta barnehage
 Hågåsletta barnehage, foreldrerrep. samarbeids-
 utvalget
 Håholen barnehage
 Håkonshella FUS Barnehage
 Hålandsmarkå barnehage SA
 IBID SA
 Idavollen Steinerbarnehage

Idea barnehage Kongsberg AS
 IDEA barnehage Notodden AS
 IDEA Kompetanse
 Idun FUS barnehage
 Ihle barnehage
 Ikornnes FUS barnehage
 Industriveien FUS barnehage as
 International School of Stavanger, avdeling Barne-
 hage
 Jaklamyra barnehage, ansatte
 Jaklamyra barnehage SA, eierstyret
 Jaklamyra barnehage, samarbeidsutvalget
 Jaklamyra barnehage, styrer
 Jakobsgrenda barnehage SA
 Jar FUS barnehage AS
 Johnsrudhuset Barnehage AS
 Jordbærkollen Barnehage SA
 Jugendby barnehage
 Jærbarnehagen FUS, samarbeidsutvalget
 Kakhaugen barnehage AS
 Kanadaskogen friluftsbarnhage
 Kanadaskogen Friluftsbarnhage, samarbeids-
 utvalget
 Kardemomme Barnehage SA
 Kardemomme barnehage SA, foreldrene
 Karusellen barnehage as, daglig leder
 Karusellen Barnehage AS, samarbeidsutvalget
 Katta barnehage AS
 Kattekleiv
 Kattensskogen barnehage AS, styrer
 Kattensskogen Barnehage, styret
 Kausvol gardsbarnehage AS
 Kiellandskogen FUS barnehage
 Kirkebakken kulturbarnehage
 Kirkerudbakken Friluftsbarnhage
 Kirketunet barnehage
 Kjølbegskogen Barnehage AS
 Kleiva naturbarnehage SA
 Kleiva Naturbarnehage, FAU
 KLEM barnehage
 Klokkergaarden Kultur- og naturbarnehage
 Klyve åpen barnehage, samarbeidsutvalget
 Kløvheim Naturbarnehage, eier
 Kløvheim Naturbarnehage, ansatte
 Knarvik barnehage AS
 Knausen FUS barnehage
 Knærten FUS friluftsbarnhage
 Kolsåsbakken barnehage SA, styrer og personalet
 Kolsåsbakken barnehage SA, styret
 Kolsåstrollet barnehage
 Komsatoppen DoReMi barnehage
 Kongsberg Montessori barnehage
 Kornberget barnehage
 Kragerud barnehage
 Kreativ barnehage AS, daglig leder

Kreativ barnehage AS, styret
 Kremmerhuset barnehage SA
 Kribelin barnehage AS
 Kribelin Barnehage AS, foreldregruppen
 Kringla friluftsbarnhage, samarbeidsutvalget
 Kråka FUS Kulturbarnhage
 Kråkeby barnehage AS, styrer
 Kråkeby barnehage, samarbeidsutvalget
 Kulturbarnhagen
 Kulturparken FUS barnehage as
 Kulås barnehage, samarbeidsutvalget
 Kvala barnehage
 Kvam barnehage
 Kveldroegen barnehage
 Kvitre barnehage
 Kværnerbyen FUS barnehage AS
 Kværnerbyen FUS barnehage AS, ansatte
 Kyvikdalen Barnehage SA
 Kåreviksmarka FUS barnehage
 Kårstua barnehage AS
 Kårstua barnehage, samarbeidsutvalget
 Labbetuss barnehage SA, daglig leder
 Labbetuss barnehage SA, styret
 Lademoen barnehage
 Lahelle Barnehage AS
 Landbruksskolens barnehage SA
 Lande Gård barnehage
 Langekjennetunet barnehage AS
 Langevåg barnehage SA
 Langøy friluftsbarnhage A/S
 Langøy friluftsbarnhage, styret
 Leangen Kulturbarnhage SA, daglig leder
 Leangen Kulturbarnhage, styret, samarbeids-
 utvalget og repr. fra foreldregruppen
 Leiktun Barnehage AS
 L'Eikestua barnehage
 Leiknes FUS barnehage
 Leikvang barnehage sa
 Leikvang Barnehage, styret
 Lekeklossen barnehage Løvåsen
 Lekeklossen barnehage Storhammeren
 Lekeklossen barnehage Vestre AS
 Lekeland barnehage AS
 Lekeland barnehage Hommersåk
 Lekestua barnehage, daglig leder
 Lekestua barnehage i Tyllidalen, styreleder
 Lekestuas venner, foreldreutvalget i Lekestua
 barnehage
 Lena FUS barnehage AS
 Lia barnehage SA
 Lias Knøttene barnehage as
 Lier natur- og landbruksbarnhage
 Likollen barnehage, samarbeidsutvalget
 Liland Barnehage AS
 Lille Grønland Urtehagen barnhager AS

Lilleengen naturbarnhage
 Lillevollen barnehage, daglig ledere
 Lillevollen barnehage, pedagoggruppen
 Lillevollen barnehage, samarbeidsutvalget
 Lillevollen barnehage, styret
 Lillohøyden FUS barnehage
 Linnéa Natur- og gårdsbarnhage AS
 Linnestad barnehage, ansatte
 Linnestad barnehage SA
 Linnestad barnehage SA, samarbeidsutvalget
 Litledalen barnehage SA og Grønnes barnehage SA
 Livensveen gårdsbarnhage AS
 Livensveen gårdsbarnhage AS, personalet
 Livensveen gårdsbarnhage, samarbeidsutvalget
 Ljøstadsaga barnehage
 Lundebygrenda Barnehage, samarbeidsutvalget
 Lundegård barnehage SA, eierstyret
 Lundegård barnehage SA, samarbeidsutvalget
 Lunden barnehage
 Lundgaardsløkka Barnehage AS
 Lundgaardsløkka barnehage, samarbeids-
 utvalget
 Læringsverkstedet Furua Naturbarnhage
 Lykkeliten barnehage
 Lykkeliten barnehage SA
 Lykketrollet FUS barnehage
 Lyngdal Pinsemenighet, Filadelfia Barnehage AS
 Lyngmo Solkollen barnehage, ansatte
 Læringsverkstedet
 Læringsverkstedet Alversund barnehage AS
 Læringsverkstedet Aronien barnehage AS
 Læringsverkstedet barnhager Ullensaker
 kommune
 Læringsverkstedet Bekkeberget Naturbarnhage
 AS
 Læringsverkstedet Bekkeberget Barnehage,
 samarbeidsutvalget
 Læringsverkstedet Bispeggra barnehage
 Læringsverkstedet Bjønnåsen Solkollen
 Læringsverkstedet Bjørndalen barnehage AS
 Læringsverkstedet Bjørndalen, samarbeids-
 utvalget
 Læringsverkstedet Blindheim Naturbarnhage
 Læringsverkstedet Blomsterdalen barnehage AS
 Læringsverkstedet Borre, FAU
 Læringsverkstedet Borre Idrettsbarnhage,
 samarbeidsutvalget
 Læringsverkstedet Bratteborg Barnehage AS
 Læringsverkstedet Bråvannsåsen barnehage
 Læringsverkstedet Dalgårdtunet barnehage as
 Læringsverkstedet DoReMi Trosvik Barnehage
 AS
 Læringsverkstedet Eplehagen Barnehage AS
 Læringsverkstedet Ervika Naturbarnhage
 Læringsverkstedet Eydehavn naturbarnhage

Læringsverkstedet Fagerlia og Læringsverkstedet Stavne To-Språklige barnehage	Læringsverkstedet Løvåsen idrett- og friluftsbarnehage AS
Læringsverkstedet Fagertun barnehage AS	Læringsverkstedet Mariknotten Solkollen
Læringsverkstedet Fidje barnehage	Læringsverkstedet Maura Barnehage AS
Læringsverkstedet Fidje barnehage, samarbeidsutvalget	Læringsverkstedet Maurtua barnehage
Læringsverkstedet Flekkerøya barnehage AS	Læringsverkstedet Maurtua Skien
Læringsverkstedet Folkeparken Idrettsbarnehage AS	Læringsverkstedet Midtunbråtet Doremi barnehage
Læringsverkstedet Furukollen idrettsbarnehage	Læringsverkstedet Mork barnehage AS
Læringsverkstedet Gardstunet Naturbarnehage AS	Læringsverkstedet Myråsen barnehage
Læringsverkstedet Gardstunet Naturbarnehage, samarbeidsutvalget	Læringsverkstedet Napperød Naturbarnehage AS
Læringsverkstedet Geitspranget Naturbarnehage	Læringsverkstedet Nerby barnehage AS
Læringsverkstedet Gimlekollen barnehage	Læringsverkstedet Nordre Øyen Barnehage AS
Læringsverkstedet Gonveien barnehage	Læringsverkstedet Novarmen barnehage
Læringsverkstedet Grandehagen Barnehage	Læringsverkstedet Olsvika Idrettsbarnehage
Læringsverkstedet Grim AS	Læringsverkstedet Osa Gårdsbarnehage
Læringsverkstedet Guldbergaunet Barnehage	Læringsverkstedet Piningen barnehage
Læringsverkstedet Gustavas Hage	Læringsverkstedet Portveien His
Læringsverkstedet Grønnlia barnehage, samarbeidsutvalget	Læringsverkstedet Presteheia barnehage
Læringsverkstedet Halmstad barnehagen AS	Læringsverkstedet Randineborg barnehage
Læringsverkstedet Hammersborg barnehage as	Læringsverkstedet Ravneheia barnehage AS
Læringsverkstedet Hannes Lekestue Tjensvoll og Madla barnehage	Læringsverkstedet Risteigen barnehage AS
Læringsverkstedet Hauketo, samarbeidsutvalget	Læringsverkstedet Rom barnehage, Eplehagen barnehage og Faråna barnehage
Læringsverkstedet Helgerød barnehage og Læringsverkstedet Solløkka barnehage AS	Læringsverkstedet Runni idrettsbarnehage AS, Læringsverkstedet Haga barnehage AS, Læringsverkstedet øvre Neskollen barnehage AS
Læringsverkstedet Helsviga Naturbarnehage	Læringsverkstedet Rørensletta Solkollen barnehage, samarbeidsutvalget
Læringsverkstedet Hinkenhopp idrettsbarnehage AS	Læringsverkstedet Sande og Læringsverkstedet Lersbrygga
Læringsverkstedet Hånes Solkollen Barnehage AS	Læringsverkstedet Sarpsborg Doremi barnehage a/s
Læringsverkstedet Ilseng barnehage AS	Læringsverkstedets barnehager i Ullensaker kommune
Læringsverkstedet Kaldvell Naturbarnehage	Læringsverkstedet Skogly Naturbarnehage, Livensveen Gårdsbarnehage og Brovold Ulna Barnehage
Læringsverkstedet Kanutten barnehage AS	Læringsverkstedet Skomagergata Barnehage AS
Læringsverkstedet Kleppe barnehage	Læringsverkstedet Skytta barnehage
Læringsverkstedet Klyveskogen as	Læringsverkstedet Slaabervig Naturbarnehage
Læringsverkstedet Knertitten barnehage AS, samarbeidsutvalget og ansatte	Læringsverkstedet Slangsvold Solkollen barnehage
Læringsverkstedet Knøttene Idrettsbarnehage	Læringsverkstedet Solkollen barnehage, samarbeidsutvalget
Læringsverkstedet Konfektfabrikken barnehage	Læringsverkstedet Solkollen Søm
Læringsverkstedet Krikane barnehage	Læringsverkstedet Soltun barnehage AS
Læringsverkstedet Krokusbakken barnehage	Læringsverkstedet Steinsvikkroken barnehage
Læringsverkstedet Krokåsfeltet Nord	Læringsverkstedet Støtvigenga barnehage AS
Læringsverkstedet Kuholmen barnehage	Læringsverkstedet Støtvigenga barnehage, samarbeidsutvalget
Læringsverkstedet Kuvågen barnehage as	Læringsverkstedet Svartholtet barnehage as
Læringsverkstedet Liantjønn barnehage	Læringsverkstedet Svartholtet Barnehage, samarbeidsutvalget og FAU
Læringsverkstedet Lillehammer Idrettsbarnehage	
Læringsverkstedet Limi Naturbarnehage AS	
Læringsverkstedet Lindebøskauen Solkollen Flekkerøy barnehagen	
Læringsverkstedet Longum naturbarnehage, samarbeidsutvalget	

Læringsverkstedet Sætra Idrettsbarnehage
 Læringsverkstedet Sætra Idrettsbarnehage, foreldregruppen
 Læringsverkstedet Søgne barnehage
 Læringsverkstedet Søndagsbakken Solkollen
 Læringsverkstedet Sørlandsparken barnehage og Læringsverkstedet Eidet barnehage
 Læringsverkstedet Tveit barnehage AS
 Læringsverkstedet Tvildemoen Barnehage AS
 Læringsverkstedet Tønsåsen naturbarnehage as
 Læringsverkstedet Ullerøy barnehage
 Læringsverkstedet Valen barnehage og Læringsverkstedet Straume barnehage
 Læringsverkstedet Veraåsen Naturbarnehage AS
 Læringsverkstedet Vestadbakken Barnehage
 Læringsverkstedet Vårres barnehage
 Læringsverkstedet Waldemars AS
 Læringsverkstedet Østersund idrettsbarnehage
 Læringsverkstedet Åsane gårds- og friluftsbarnhage AS og Læringsverkstedet Våganese maritime barnehage AS
 Læringsverkstedet Åse Barnehage AS
 Løkerbergstua barnehage SA
 Løkka barnehage Sandefjord AS
 Lønneberget barnehage A/S
 Løvset barnehage og Elvebakken Montessori-barnehage
 Løvset barnehage SA
 Løvestakken Barnehage AS, eier og daglig leder
 Løvestakken Barnehage AS, foreldregruppen
 Løvestakken Barnehage AS, ansatte
 Madsebakken barnehage AS
 Malmklumpen Barnehage SA
 Malmøya barnehage
 Mangelberget barnehage SA
 Mari Naturbarnehage
 Marihøna barnehage SA
 Marihøna Gårds- og Friluftsbarnhage AS
 Marihøna musikk- og friluftsbarnhage
 Marihøna Musikk- og Friluftsbarnhage, foreldregruppen
 Marisletta barnehage SA
 Marisletta barnehage SA, ansatte
 Markaplassen Barnehage SA
 Márkomának barnehage, samarbeidsutvalget
 Maurtua Barnehage Bømlø SA
 Maurtua barnehage AS, samarbeidsutvalget
 Maurtuva barnehage
 Maurtuva barnehage SA, ansatte
 Maurtuva barnehage, samarbeidsutvalget
 Medbroen Gårdsbarnehage AS
 Medbroen gårdsbarnehage, samarbeidsutvalget
 Melakollen barnehage, ansatte
 Melakollen Barnehage SA, eierstyret
 Melakollen barnehage, samarbeidsutvalget

Melgård Barnehage, samarbeidsutvalget
 Mellom-Nes FUS barnehage
 Melløsparken Barnehage, samarbeidsutvalget
 Melløsparken barnehage, styret
 Menighetsbarnehagen i Trøgstad AS
 Midtbyen og Løkkan barnehage
 Min barnehage, Øyekast AS
 Minken barnehage
 Misjonshusets barnehage
 Misjonskirken barnehage
 Mjughaugskogen Barnehage SA
 Mjughaugskogen barnehage, samarbeidsutvalget
 Mjær FUS barnehage
 MKAF Fagertun Barnehage AS
 Mobarn Bolsøya barnehage AS
 Mobarn Cecilienfryd barnehage AS
 Mobarn Cecilienfryd barnehage, FAU
 Mobarn Dalelia barnehage AS
 Mobarn Hauglia barnehage AS
 Mobarn Høgnakken barnehage AS
 Mobarn Høgnakken barnehage AS, foreldreutvalget
 Mobarn Lyngen barnehage AS
 Mobarn Nordbyen barnehage AS
 Mobarn Nordbyen barnehage, foreldrene
 Mobarn Panorama barnehage AS
 Mobarn Panorama barnehage AS, FAU
 Mobarn Røsandsåsen barnehage AS
 Mobarn Røsandsåsen barnehage, FAU
 Mobarn SA
 Mobarn Sylte og Malme barnehage AS
 Mobarn Vågsetra barnehage AS
 Mobarn Vågsetra Barnehage, foreldreutvalget
 Mobarn Øverland barnehage AS
 Mobarn Øverland AS, FAU
 Monssveen barnehage SA
 Monssveen barnehage avdeling Tyrrihans
 Montessoribarnhagen Solsikken
 Morbergtoppen FUS barnehage
 Mos Mánáidgárddit AS
 Mosaikk Urtehaven barnehager AS
 Mosjøen FUS Barnehage
 Mosmarka barnehage SA, ansatte
 Mosmarka barnehage SA, samarbeidsutvalget
 Mosmarka barnehage SA, styrer
 Mosmarka barnehage SA, styret
 Muldvarpen barnehage
 Mummidalen Barnehage
 Munkeby Gård- og Naturbarnehage SA
 Myra barnehage, personalet avdeling Myrull
 Myra barnehage, personalet avdeling Røsslyng
 Myra barnehage SA
 Myren Gårdsbarnehage AS
 Møglestu FUS barnehage
 Møllefossen barnehage

Møllerdammen Naturbarnehage	Ormaskogen barnehage
Mønshaugen barnehage	Orrestien barnehage AS
NaKuHel Friluftsbarnhage	Ostereidet FUS barnehage as
Namsos Barnehage	Ostereide FUS barnehage AS, samarbeids- utvalget
Namsos musikkbarnehage, samarbeidsutvalget	Ottershagen gardsbarnehage
Nansentunet musikkbarnehage	Ottersøy barnehage SA
Naturbarnehagene i Arendal	PBL-barnehager i Vågan kommune
Naturbasen barnehage	Ping Vinn barnehage
Natvigheia barnehage SA	Plassbakken barnehage SA
Naustvågen barnehage	Plommehagen barnehage, ansatte
Nedre Auren Gårdsbarnehage AS	Plommehagen barnehage AS, samarbeidsutvalget
Nerby as	Polaris FUS barnehage
Nesåsen Barnehage SA	Poppellunden barnehage
Nettverk Akershus Øst II	Poppellunden barnehage, samarbeidsutvalget
Nettverk for natur- og gårdsbarnehager	Porsanger Bedriftsbarnhage
Nettverk Vestland FUS	Preg barnehage
Nettverk Østfold FUS barnehager	Preg barnehage Brattvåg, samarbeidsutvalget
Nettverket FUS Buskerud	Preg Barnehage Åfjord AS
Noahs Ark barnehage AS	Preg barnehager AS
Noahs ark miljøbarnehage	Preg Barnehager Brattvåg
Noas park barnehage	Preg barnehager Elnesvågen AS
Nordby gardsbarnehage AS	Preg barnehager Finnøy AS
Nordby Gårdsbarnehage Biri AS	Preg barnehager Fredly AS
Nordby gårdsbarnehage Biri AS, samarbeids- utvalget	Preg barnehage Frøyland AS, samarbeidsutvalget
Nordbygdene Bondegårdsbarnehage	Preg barnehager Godøy AS
Nordheim Friluftsbarnhage SA	Preg barnehager Halden
Nordskogen barnehage, samarbeidsutvalget	Preg barnehager Hinna AS
Nordstrand kirkes barnehage	Preg barnehager Hordvik AS
Norlandia Barnehagene AS	Preg barnehager Lillevål
Norlandia Kløvermarka barnehage AS	Preg barnehager Lura AS
Norrøna barnehage i Tromsø, samarbeidsutvalget	Preg barnehager Straume
NRK barnehagen	Preg barnehager Sykkylven
NRK barnehagen, foreldrerrep. i samarbeids- utvalget	Preg barnehager Tau
Nubben barnehage AS	Preg barnehage Toftøy AS og Preg barnehager Blomvåg AS
Nybu Barnehage, daglig leder	Preg barnehager Tryggheimvegen AS
Nybu Barnehage Lillehammer, styret	Preg barnehager Ulsteinvik AS
Nye Bonderudbakken Gårdsbarnehage AS	Preg barnehager Vatne AS
Nygårdshaugen barnehage SA	Preg barnehager Vestnes, daglig leder
Nyland Studentbarnehage AS	Preg barnehager Våk
Nylende Barnehage	Preg barnehager VÅK, foreldrerådet
Nylende barnehage SA, styrer	Preg barnehager Åfjord, ansatte
Nymarkbakken FUS barnehage	Preg Barnehager Åndalsnes
Nystrand barnehage	Preg Barnehage Ålesund, samarbeidsutvalget
Nyvoll barnehage SA, styret	Prestebakke naturbarnehage sa
Nærsnes Kystbarnehage AS	Prestfoss, Enger og Nerstad barnehage i Sigdal
Nøste barnehage	Presthaug FUS barnehage
Oddenskogen barnehage SA	Private barnehager i Brønnøy og Sømna
Olderdalen FUS kulturbarnehage as	Private barnehager i Gran kommune
Ole Brumm barnehage Aurskog AS	Private barnehager i Porsgrunn
Ole Brumm barnehage, samarbeidsutvalget	Private styrere i Askøy kommune
Oppstad Gårds- og Naturbarnehage, eierstyret	Puskhola barnehage SA
Oppstad Gårds- og Naturbarnehage SA	Puttara FUS barnehage
Organisasjonen for private barnehager i Larvik	Qmarkå FUS barnehage A/S

Rabben barnehage Nesna AS
 Ragnas hage
 Rakalauv barnehage
 Raketten barnehage SA
 Ramnes private barnehage AS
 Ramnes private barnehage, samarbeidsutvalget
 Ramsjø gårdsbarnehage
 Raumyr barnehage SA
 Refsnes barnehage SA
 Refsnes Barnehage ved styreleder
 Regnbogen Natur- og kulturbarnehage A/S
 Regnbuen barnehage
 Regnbuen Barnehage, Trondheim, foreldrenes arbeidsutvalg
 Regnbuen barnehage Lørenskog
 Reinsvoll barnehage SA
 Reppen Barnehage AS
 Resvik barnehage
 Rikeåsen barnehage SA
 Ringnes Park FUS barnehage
 Ringstabekk FUS barnehage
 Rishagen FUS barnehage
 Rishaugen Barnehage SA
 Risteigen barnehage AS
 Ro Barnehage SA
 Robåten FUS barnehage
 Rodamyr barnehage SA
 Rogne barnehage
 Rolidbakken FUS barnehage, samarbeidsutvalget
 Ronas Barnehage SA
 Roselia Barnehage AS
 Roselia Barnehage SA, ansatte
 Rosendal FUS barnehage
 Rosendal FUS barnehage, samarbeidsutvalget
 Rossabø FUS aktivitetsbarnehage
 Rotnes FUS kulturbarnehage
 Rotnes FUS kulturbarnehage, samarbeidsutvalget
 Rotset barnehage
 Rufus friluftsbarnhage
 Rustadsaga barnehage SA
 Ryggstranden barnehage SA
 Ryggstranden barnehage, styret
 Ryvingen Barnehage SA
 Rødhetta 2 AS
 Rødhetta AS
 Rødlandsmyrå barnehage SA
 Rødstua barnehage SA
 Røkeberg Kultur- og naturbarnehage
 Rørvik Idrettslags barnehage
 Røysing barnehage SA
 Saarela barnehage AS, Bærtua barnehage
 Sagatun barnehage, eier
 Saggrenda barnehage
 Sagvåg FUS maritime barnehage
 Salamanderskogen barnehage sa

Salbutangen FUS barnehage as
 Salbutangen FUS barnehage as, samarbeidsutvalget
 Samarbeidsutvalgene i Montessoribarnehager og Steinerbarnehager
 Samvirkebarnehagene SA
 Sandbukta barnehage, FAU
 Sandnessjøen barnehage
 Sandven FUS barnehage
 Sauafjellet FUS barnehage
 Seilduken barnehage sa
 Seim barnehage SA
 Sirius familiebarnehage
 Sirlihaugen barnehage, samarbeidsutvalget
 Sjøhagen FUS Barnehage
 Sjøkanten barnehage
 Sjøliv FUS barnehage
 Sjølyst FUS barnehage
 Sjøskogbekken FUS barnehage
 Sjøskogen barnehage
 Sjøsprøyten barnehage
 Skaarlia barnehage SA
 Skadberg barnehage SA, daglig leder
 Skadberg barnehage, samarbeidsutvalget
 Skadberg barnehage, styreleder
 Skaland Naturbarnehage
 Skaland naturbarnehage, foreldregruppen
 Skarevik Barnehage
 Skarva barnehage
 Skattekisten barnehage
 Skattekisten Kulturbarnehage AS
 Skaubo AS
 Skauen kristelige barnehage AS
 Skaug idrettsbarnehage
 Skaugdalen barnehage
 Skinsnesheia barnehage
 Skinsnesheia barnehage, samarbeidsutvalget
 Skjefte barnehage as
 Skjefte barnehage, samarbeidsutvalget
 Skjoldtun barnehage
 Skjong barnehage
 Skjong barnehage SA, styret
 Skogkanten barnehage
 Skogkanten Barnehage SA, FAU
 Skogkanten Barnehage, samarbeidsutvalget
 Skoglyvegen barnehage AS
 Skogro barnehage, FAU
 Skogro barnehage, samarbeidsutvalget
 Skogstjerna Natur og Menighetsbarnehage
 Skogstjerna Natur- og Menighets barnehage, FAU
 Skonnordtjernet barnehage
 Skonnordtjernet barnehage, samarbeidsutvalget
 Skonseng naturbarnehage
 Skorvane FUS barnehage, styrer og samarbeidsutvalget

Skrapeklev barnehage	Soltun barnehage SA, eierstyret
Skulestad barnehage SA	Solvang barnehage AS
Skulestad barnehage, samarbeidsutvalget	Solvang barnehage SA
Skulestad barnehage, styret	Solvang barnehage, Ottestad, samarbeids- utvalget
Skuta Barnehage	Solvangkirken Barnehage, samarbeidsutvalget
Skytterbanen FUS barnehagen	Soma Gård naturbarnehage
Skytterløkka barnehage, Kongsberg	Sommerfuglen Steinerbarnehage
Skytterløkka barnehage, samarbeidsutvalget	Soria Moria steinerbarnehage
Skøyen Terrasse Barnehage	Soria Moria studentbarnehage AS
Skåthaugen barnehage sa	Sorknes Barnehage SA
Skåthaugen barnehage, samarbeidsutvalget	Sorknes Barnehage SA, samarbeidsutvalget
Slinningen barnehage, samarbeidsutvalget	Spire & Gro Skogtoppen barnehage, samarbeids- utvalget
Slågstemmen Barnehage SA	Spire og Gro Rypevegen barnehage, samarbeids- utvalget
Smedbakken FUS barnehage as	Spiren Gardsbarnehage
Smeden barnehage	Spiren barnehage Søgne AS og Spiren barnehage Søgne 2 AS
Smidsrød FUS barnehage	Spornes gårdsbarnehage AS
Smidsrød FUS barnehage as, samarbeidsutvalget	Spretten Idrettsbarnehage, samarbeidsutvalget
Smiehavna Gårdsbarnehage as	Spretten Idrettsbarnehage, styrer
Smurfen Barnehage AS	Spødarbakken barnehage SA
Smurfen barnehage Otta as	Stallen barnehage
Småbarnsforeldrenes barnehage Heimdal SA	Stasjonshaven barnehage
Småbergan barnehage	Stavsberg barnehage SA
Småtjern Naturbarnehage as	Stedje barnehage
Småtjern Naturbarnehage, FAU	Stedje barnehage, FAU
Snarøya familielag, eier Flåklypa barnehage	Steinarskogen FUS
Snillet Gård Friluftsbarnhage	Steinkjer Montessoribarnhage
Snippen FUS barnehage	Steinrøysa andelsbarnehage sa
Snømyra barnehage	Steinvegen barnehage As
Snåsa Montessoribarnhage	Stemvegen FUS barnehage as
Sofiemyråsen barnehage SA	Stenbråttet barnehage
Sola barnehage, daglig leder	Stiftelsen Aurora, daglig leder
Sola barnehage, personalet	Stiftelsen Aurora, styret
Sola barnehage, samarbeidsutvalget	Stiftelsen Borgen barnehage, daglig leder
Sola barnehage, styret	Stiftelsen Borgen barnehage, styreleder
Solbakken barnehage	Stiftelsen Fjæraskogen Barnehage
Solbakkeparken barnehage AS	Stiftelsen Hammaren
Soldagen barnehage AS	Stiftelsen Holten barnehage
Sole barnehage, Barnas Have avd. Bugården og sentrum	Stiftelsen Kanutten barnehage
Sole barnehage SA, foreldre i samarbeidsutvalget	Stiftelsen Kanvas
Solhagen	Stiftelsen Lassebakken Barnehage
Solhagen R Steiner barnehage	Stiftelsen Maurtua barnehage
Solhagen R Steiner barnehage, ansatte	Stiftelsen Nøtteliten barnehage
Solheim barnehage AL, samarbeidsutvalget	Stiftelsen Regnbuen barnehage
Solli Barnehage	Stiftelsen Ringelihorn Steinerbarnehage
Solsikka barnehage	Stiftelsen Risaksla barnehage
Solsikken barnehage	Stiftelsen Sollia barnehage
Solstreif R Steiner barnehage, samarbeidsutvalget	Stiftelsen Steinrøysa barnehage
Solstrålen barnehage AS	Stiftelsen Tertitten Barnehage
Solstrålen Barnehage, samarbeidsutvalget	Stiftelsen Ullevålsletta barnehage
Solstua Kulturbarnehage AS	Stiftinga Austrheim barnehage
Solstua Kulturbarnehage	Stiklestad Gårds- og Friluftsbarnhage AS
Solstua Kulturbarnehage, ansatte	
Solstua Kulturbarnehage, styreleder	
Solstua Kulturbarnehage, styrer	

Stiklestad Gårds- og Friluftsbarnehage AS, samarbeidsutvalget	Tertnesparken barnehage
Stilla barnehage SA	The Childrens House
Stjerneblokkveien private barnehage	Thoskogen Naturbarnehage AS
Stjernen Åpen Barnehage	Tippen barnehage, styret og samarbeidsutvalget
Stokke maritime FUS barnehage	Tiriltoppen barnehage Bamble SA
Storbakken barnehage	Tiriltunet barnehage
Storebø FUS barnehage	Tjemslandshaugen barnehage SA, Espira
Store Ljan Barnehage	Skjeraberget barnehage, Preg
Storeper Barnehage AS, samarbeidsutvalget	Tryggheimvegen AS
Strai barnehage SA	Tjenna barnehage AS
Strai barnehage, samarbeidsutvalget og styret	Tjodmarka barnehage
Strand barnehage	Tjodmarka barnehage, eiere
Straumsgrend barnehage, styrer	Tjodmarka barnehage, FAU
Straumsgrend barnehage, styret	Tjura Barnehage
Straumsvik Barnehage	Tomm Murstad Friluftsbarnehage
Straumsvik barnehage sa	Tommeliten barnehage SA
Strusshamn barnehage SA, samarbeidsutvalget	Tommeliten FUS barnehage
Stryn Bedriftsbarnehage AS	Tomter FUS barnehage
Stulen gårdsbarnehage AS	Tonsenhagen barnehage as
Styrere i de private barnehagene i Skien kommune	Toppen barnehage, samarbeidsutvalget
Stålverkskroken barnehage AS	Torp Høymyr barnehage
Sundve FUS barnehage	Torphytta Familiebarnehage
Suttestad barnehage	Tranby barnehage sa
Suttestad barnehage, samarbeidsutvalget,	Trio Barnehager as
Lillehammer	Trollhaugen barnehage SA
Svalestien barnehage	Trollhaugen barnehage SA, samarbeidsutvalget
Sveberg Barnehage SA, samarbeidsutvalget	Troll-lia/Troll-myra barnehage, samarbeids-
Sveberg barnehage SA, styret	utvalget
Sverstad barnehage	Trollmyra Barnehage, Bodø
Sviland FUS barnehage	Trollskogen Barnehage
Sydsbogen barnehage AS	Trollskogen naturbarnehage, ansatte
Sydsbogen barnehage, samarbeidsutvalget	Trollskogen naturbarnehage SA, samarbeids-
Sætra barnehage	utvalget
Sætra Barnehage, foreldregruppen	Trollsteinen barnehage SA
Sævarhagen FUS barnehage	Trollstua Barnehage
Sølvstufen barnehage AS	Trollstua Barnehage SA Fiskum, samarbeids-
Sølvstufen barnehage, samarbeidsutvalget	utvalget
Sør-Beitstad Barnehage SA	Trollstua Barnehage SA Senja, samarbeids-
Sørbyen Barnehage AS	utvalget
Søre Neset FUS barnehage	Trollstubben barnehage AS
Søre Neset FUS barnehage, samarbeidsutvalget	Trondalen barnehage AS
Sørholtet andelsbarnehage	Trondhjems Asylselskap
Sørli Barnehage SA	Tronvik Gårdsbarnehage
Sørskogbygda Naturbarnehage, samarbeids-	Trygge Barnehager AS
utvalget	Tryllefløyten Musikkbarnehage As
Sørstrand Maritime Fus barnehage	Trysil Friluftsbarnehage
Søråsen barnehage	Tubus barnehage
Tananger menighetsbarnehage	Tullas Hage AS
Tananger menighetsbarnehage, eierstyret	Tuneskipet barnehage
Tangen barnehage SA	Tusenbein barnehage SA
Tanum FUS barnehage	Tusenfryd barnehage Stranda SA
TDM Barnehager	Tussilago Barnehage AS
TeB Eiendom AS	Tveterhytta barnehage AS
Tempe Barnehage SA	Tveterjordet FUS barnehage og Myrsnipa FUS
	barnehage

Tveterjordet FUS barnehage, samarbeidsutvalget	Vinnes barnehage SA
Tyristubben FUS barnehage	Vippa FUS barnehage
Tytingen gards- og naturbarnehage	Voll gårdsbarnehage as
Tytingen gards- og naturbarnehage, foreldregruppen	Vollen kystkulturbarnehage as
Tyttebæret barnehage SA	Vormsund barnehage SA
Tyttebæret barnehage SA, FAU	Vormsund barnehage SA, samarbeidsutvalget
Tøffe barnehage	Vøyen FUS barnehage AS
Tøffe barnehage, samarbeidsutvalget	Vågønes Friluftsbarnhage Bodø
Tønsberg PBL barnehager	Vågønes musikk- og friluftsbarnhage, samarbeidsutvalget
Tønsbergkirkenes barnehager AS	Vårtun Kristne Oppvekstsenter, barnehage
Tørkopp FUS barnehage	Vårtun Kristne Oppvekstsenter, barnehage SA
Udland FUS barnehage	Weidemannsveien Barnehage SA
Udland FUS barnehage, samarbeidsutvalget	Wilbergjordet barnehage AS
ULNA barnehagene	Ze-bra Steindal Gårdsbarnehage
Ulset barnehage, styret	Økernly barnehage
Undheim barnehage, samarbeidsutvalget	Økernly barnehage, samarbeidsutvalget
Ungdom i Oppdrag Barnehager AS	Ørarampen barnehage A/S
Urtehaugen barnehager AS	Øren Andelsbarnehage
Utsikten barnehage	Østby Gårdsbarnehage AS
Utsikten barnehage Ottestad SA	Østerhus Barnehage
Utskarpen Barnehage	Østerøy Naturbarnehage SA
Valhall barnehage, foreldreutvalget	Østmarkskollen FUS barnehage as
Valhall barnehage i Porsgrunn, samarbeidsutvalget	Østre Strøm FUS Barnehage, samarbeidsutvalget
Valvatna FUS barnehage	Øverkvern FUS barnehage
Varden barnehage SA	Øverland barnehage AS
Várdobáiki AS, Márkománák samisk barnehage	Øyra barnehage
Vardåsen barnehage SA	Åkebakke barnehage
Varhaug barnehage Sa, daglig leder	Ånnerud Barnehus, samarbeidsutvalget
Varingskollen barnehage, samarbeidsutvalget	Ånnerudtoppen Barnehage
Vassbrekke FUS kulturbarnehage	Ånnerudtoppen barnehage SA, samarbeidsutvalget
Vassenga FUS barnehage	Årengen Barnehage AS
Vasshus Gardsbarnehage	Åsastua naturbarnehage
Vegsund barnehage	Åsebøen FUS barnehage
Veldre barnehage SA, ansatte	Åsestranda barnehage SA
Veldre barnehage SA, eierstyret	Åsheimskog FUS barnehage
Velledalen Naturbarnehage SA	Åsleia Gårdsbarnehage
Velle Gruppen AS	Åsleia Gårdsbarnehage, FAU
Velledalen Naturbarnehage SA	Åsløkka Barnehage, Åssiden kvinne og familielag
Verket barnehage sa	Åstroll Naturbarnehage
Veslefrikk barnehage Ålesund SA	
Veslehaven barnehage as	OKS Trøndelag SA
Vesletun barnehage	PwC
Vestliskaret FUS barnehage	
Vest-tun barnehage	Aurskog-Høland Høyre
Vestvikheia barnehage	Bodø Frp
Viejega AS	Elverum Frp
Villa Snøringsmoen Montessoribarnhage	Enebakk Høyre
Villa Øst barnehage SA	Fauske Høyre, Fauske FrP og Fauske INP
Villaveien Naturbarnehage	Færder Høyre
Villduen barnehage	Gjerdrum Høyre
Villenga barnehage AS	Harstad FrP
Vindharpen barnehage SA	Harstad Høyre
Vineyard Kristne fellesskap Larvik	Hægebostad Høyre

Industri- og næringspartiet (INP)
 Klepp Fremskrittsparti
 Lunner Høyre
 Lørenskog Fremskrittsparti
 Lørenskog Høyre
 Løten Arbeiderparti
 Løten Hamar, Stange og Ringsaker Senterparti
 Modum Senterparti
 Namsos Høyre
 Nes Arbeiderparti
 Nes Fremskrittsparti
 Rakkestad Høyre
 Risør Høyre
 Rælingen Fremskrittsparti
 Rødt Moss
 Røros Høyre og Røros Venstre
 Sauda Høyre
 Sel og Heidal Senterparti
 Sunnfjord Høgre
 Sør-Varanger Høyre
 Vefsn Høyre, Vefsn Frp og Vefsn tverrpolitiske parti
 Østre Toten Høyre
 Åmot Arbeiderparti
 Ås Venstre

913 anonyme
 810 privatpersoner

Departementet har mottatt høringsuttalelse uten merknad fra følgende høringsinstanser:

Forsvarsdepartementet
 Justis- og beredskapsdepartementet
 Klima- og miljødepartementet
 Samferdselsdepartementet

Brønnøysundregistrene
 Statens Arbeidsmiljøinstitutt
 Statistisk Sentralbyrå

Frøya kommune

Tvillingforeningen

Bjerkeveien barnehage SA
 Bjerkås barnehage
 Fidje barnehage
 Grilstad FUS barnehage
 Hakkebakkeskogen barnehage Vormedal SA
 Læringsverkstedet Mathopen Barnehage
 Min barnehage
 Sandnessjøen barnehage
 Spiren Barnehage
 St Franciskus barnehage

Trollstua
 108 anonyme
 51 privatpersoner

Høringsnotatet med forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (driftstilskudd og pensjonstilskudd til private barnehager) ble sendt på høring 15. november 2024 med høringsfrist 1. februar 2025. Høringsnotatet ble sendt til følgende høringsinstanser:

Departementene

Barneombudet
 Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
 Brønnøysundregistrene
 Datatilsynet
 Foreldreutvalget for barnehager (FUB)
 Fremmedspråksenteret
 Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
 Helsedirektoratet
 Husbanken
 Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI)
 Institutt for samfunnsforskning
 Kulturtanken
 Likestillings- og diskrimineringsombudet
 Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO)
 Nasjonalt senter for kunst og kultur i opplæringen
 Nasjonalt senter for leseopplæring og leseforskning – Lesesenteret
 Nasjonalt senter for matematikk i opplæringen
 Nasjonalt senter for naturfag i opplæringen
 Nasjonalt senter for nynorsk i opplæringen
 Nasjonalt senter for skriveopplæring og skriveforskning
 Norsk språkråd
 Regelrådet
 Statens Helsetilsyn
 Statsforvalterne
 Statistisk sentralbyrå (SSB)
 Statped
 Sysselmeisteren på Svalbard
 Universiteter og høyskoler
 Universitets- og høyskolerådet
 Utdanningsdirektoratet

Riksrevisjonen
 Sametinget
 Sivilombudet

Fylkeskommunene
 Kommunene
 Longyearbyen lokalstyre

Akademikerne
 Arbeidsgiverforeningen Spekter
 Espira Gruppen AS
 Fagforbundet
 Fellesforbundet
 Hovedorganisasjonen KA
 Hovedorganisasjonen Virke
 IKO – Kirkelig pedagogisk senter
 Innvandrernes Landsorganisasjon
 Kanvas
 KS – Kommunesektorens organisasjon
 Landsorganisasjonen i Norge (LO)
 Landsrådet for Norges barne- og ungdoms-
 organisasjoner
 Lederne
 Læringsverkstedet
 Montessori Norge
 NLM-barnehagene AS
 Norlandiabarnehagene
 Norsk studentorganisasjon
 Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO)
 Private barnehager
 Private Barnehagers Landsforbund (PBL)
 Samarbeidsforumet av funksjonshemmedes
 organisasjoner
 Steinerbarnehagene i Norge
 Trygge Barnehager AS
 Unio
 Utdanningsforbundet
 Yrkesorganisasjonenes sentralforbund (YS)

Departementet har mottatt høringsuttalelser med merknader fra følgende høringsinstanser:

Foreldreutvalget for barnehager (FUB)
 Statistisk sentralbyrå (SSB)
 Statsforvalteren i Rogaland
 Statsforvalteren i Østfold. Buskerud, Oslo og
 Akershus
 Utdanningsdirektoratet

Arendal kommune
 Asker kommune
 Aurskog-Høland kommune
 Austevoll kommune
 Bamble kommune
 Bergen kommune
 Bjørnafjorden kommune
 Brønnøy kommune
 Bydel Sagene
 Bærum kommune
 Drammen kommune
 Evje og Hornnes kommune
 Farsund kommune
 Fredrikstad kommune

Færder kommune
 Giske kommune
 Gjøvik kommune
 Halden kommune
 Kristiansand kommune
 Larvik kommune
 Lillehammer kommune
 Lillestrøm kommune
 Lunner kommune
 Nes kommune
 Nesodden kommune
 Oslo kommune
 Rælingen kommune
 Sandefjord kommune
 Sarpsborg kommune
 Senja kommune
 Skien kommune
 Sokndal kommune
 Stjørdal kommune
 Trondheim kommune
 Tromsø kommune
 Trysil kommune
 Tønsberg kommune
 Ulstein kommune
 Vefsn kommune
 Vestre Toten kommune
 Ørsta kommune
 Øvre Eiker kommune
 Ålesund kommune

Asker kirkelige Fellesråd
 Blå Kors Norge
 Delta
 Fagforbundet
 Foreldreopprøret
 Hovedorganisasjonen Virke
 Hovedorganisasjonen KA
 IBID SA Ideelle barnehager
 IKO Institutt for kirke og oppvekst, for IKOs
 barnehagenettverk
 KS – Kommunesektorens organisasjon
 Lederne
 LO Norge
 Mobarn SA
 Montessori Norge
 Nettverk for natur og gårdsbarnehager
 Nettverk Haugalandet v/Presthaug FUS Barne-
 hage
 NHO Geneo
 Norges Bondelag
 NÅBO – Nettverket for åpne barnehager i Bergen
 og omegn
 PBL Kongsberg
 PBL Lokallag Alta og Rishaugen barnehage
 PBL Lokallag Arendal

PBL Lokallag Asker
 PBL Lokallag Aurskog-Høland
 PBL Lokallag Bergen
 PBL Lokallag Drammen
 PBL Lokallag Eidsvoll
 PBL Lokallag Indre Østfold
 PBL Lokallag Lier
 PBL Lokallag Lillehammer
 PBL Lokallag Lørenskog
 PBL Lokallag Moss
 PBL Lokallag Sola kommune
 PBL Lokallag Stavanger
 PBL Lokallag Stjørdal
 PBL Lokallag Trondheim
 PBL Lokallag Vefsn
 PBL Lokallag Østre Toten
 PBL Lokallag Øygarden
 PBL Oslo
 PBL Ringsaker
 PBL Sarpsborg lokallag
 PBL Sandnes
 PBL Stange
 PBL Steinkjer lokallag
 PBL Time lokallag
 PBL Øvre Eiker lokallag
 Private Barnehagers Landsforbund (PBL)
 Samskipnadsrådet
 Spekter
 Steinerbarnehageforbundet
 Time kyrkjelege fellelsråd
 Utdanningsforbundet
 Utdanningsforbundet Asker
 Utdanningsforbundet Bergen

 Akebakken barnehage SA
 Alléen barnehage
 Alvheim aktivitetsbarnehage
 Alvehetta FUS barnehage as
 Amanda Barnehage SA
 Amandus barnehage SA
 Andungen barnehage SA
 Andungen barnehage Trondheim SA
 Arnebråtveien barnehage
 Asdal barnehage AS
 Askeladden Barnehage
 Askeladden barnehage SA
 Austrheim barnehage, Nygård barnehage,
 Bakkeligrenda barnehage, Bakkelidgrenda
 barnehage, Nordstrand barnehage og Rygg
 barnehage
 Bakkebygrenda barnehage SA
 Baltazar Barnehage
 Bamsebu barnehage SA
 Bamseby barnehage
 Barnehaugen Gregorius

Barnehaugen i Bryne Kyrkje
 Barnehaugenett
 Barnas Rett barnehage Sa
 Barnehaugen Victoriahavn AS
 Begbyenga barnehage AS
 Bekkelaget Kirkes barnehage
 Bergens Barneasyl
 Bergheim barnehage
 Bergheim barnehage SA
 Bergsvingen barnehage
 Betanien barnehage
 Betesda Barnehage
 Bikuben barnehage
 Bikubå barnehage SA
 Billingstad Barnehage SA
 Birkebeineren Friluftsbarnhage
 Bjerkås barnehage
 Bjørnebåsen barnehage SA
 Bjørnsgård barnehage
 Blåbærtoppen barnehage SA
 Blåfjell barnehage
 Blåklukka barnehage AS
 Bogafjellbakken Naturbarnehage
 Borgen barnehage Ngh AS
 Borgen Skog Barnehage
 Bossekop barnehage
 Brakamoen Barnehage SA
 Brattvåg barnehage SA
 Brekke barnehage SA
 Breenenga FUS barnehage
 Bruse barnehage SA
 Brånåstoppen FUS barnehage
 Bråstad barnehage
 Bråten barnehage SA
 Brøttet barnehage SA
 Byfjordparken barnehage AS
 Byhaugen barnehage
 Cecilienfryd Barnehage, FAU
 Dalsbråten barnehage SA
 Dampsaga barnehage AS
 Davinas Barnehave
 Dolstad barnehage
 Drafnkollen FUS barnehage
 Ebbegarden barnehage SA
 Egenes Idrettsbarnehage AS
 Eidsvågneset barnehage
 Eikelund barnehage SA
 Ekholt Barnehage SA
 Energiparken barnehage
 Engveien barnehage
 Eplekanten Steinerbarnehage
 Espira Baggerødbanen barnehage
 Espira barnehager
 Espira Blakstad
 Espira Casa Musica

Espira Eikenøtta Naturbarnehage AS	Gaustadsnippen barnehage
Espira Evje	Geitastova barnehage SA
Espira Gjemble	Gjerdrum Friluftsbarnhage
Espira Gullhella	Gjerstad Natur- og Gårdsbarnehage
Espira Gåserud	Gjettum Barnehage SA
Espira Helldalsåsen barnehage	Granbuska Barnehage SA
Espira Knerten barnehage	Granrudmoen barnehage SA
Espira Kuventræ	Granstubben barnehage Henning AS
Espira Kystad Gård barnehage	Grindaberget barnehage SA
Espira Marthahaugen	Grimerud barnehage
Espira Nordmo AS	Grotterødløkka AS
Espira Opsahl	Grønnmyra FUS barnehage
Espira Ormadalen barnehage	Gudevold barnehage
Espira Rambjøra	Gunnersbråtan barnehage
Espira Ree	Guriskogen barnehage SA
Espira Rubbestadneset	Gøy på landet
Espira Salamonskogen	Hagebyen Private Barnehage
Espira Skjeraberget	Hamna Friluftsbarnhage
Espira Skolegata	Hanevold barnegård
Espira Skåredalen barnehage	Hannestad barnehage
Espira Snurrefjellet	Haugeløkka barnehage AS
Espira Solknatten	Haugland gardsbarnehage AS
Espira Solkroken	Haugen barnehage AS
Espira Sånum barnehage	Hebekkaskogen barnehage SA
Espira Torsbergskogen barnehage	Hegglandsdalen barnehage
Espira Ulvenvatnet AS	Heimly barnehage
Espira Vannverksdammen	Helgerud Barnegård as
Espira Østrem barnehage	Hellerud Barnehage
Espira Årosfjellet	Hellvik barnehage Hakkespettli SA
Eventus Barnehage AS	Hestehoven barnehage
Eventus Birk Barnehage	Hjellemarka FUS barnehage
Eventus Borgafjell	Hjørgunn Idrettsbarnehage
Eventus Liland barnehage AS	Hofmoen Barnehage
Eventus Solahagen barnehage AS	Hokus Pokus Grimstad AS
Eventus Sol-li barnehage AS	Hokus Pokus Kristiansand AS
Eventus Tiriltoppen barnehage AS	Holmestrand Internasjonale Montessori-
Eventyrberget barnehage SA	barnehage SA
Eventyrskogen barnehage	Holthagen barnehage
Farkvamen barnehage	Hoppensprett
Festningsgata Menighetsbarnehage	Hovdeplassen barnehage
Fevik Barnehage	Hovseter barnehage
Fjelldal barnehage	Huldal barnehage SA
Fjellsøya Barnehage	Hundremeterskogen Ideelle & Biologiske barne-
Fjelltun Barnehage	hage SA
Fjordveien barnehage (ULNA)	Huskestua barnehage
Flatefjell andelsbarnehage	Huskestua barnehage, samarbeidsutvalget
Fredsvoll barnehage SA	Håholen barnehage
Fredvika Steinerbarnehage	Hålandsmarkå barnehage
Frelsesarmeens barnehager	Idavollen Steinerbarnehage
Furutoppen barnehage	IDEA Barnehage
Furuly Barnehage Råde AS	Ihle barnehage
FUS barnehagene	Jakalmyra barnehage
Galleberg barnehage SA	Kanadaskogen friluftslivsbarnehage
Gapatrosten barnehage	Kapitelberget natur- og kulturbarnehage SA
Gauselbakken barnehage	Kardemomme barnehage SA

Karusellen barnehage
 Kattekleiv barnehager AS
 Katteskogen barnehage
 Kausvol gardsbarnehage AS
 Kirkemoen barnehage
 Kirketunet Barnehage
 Kjølbegskogen barnehage AS
 Kleiva naturbarnehage
 KLEM Barnehage
 Knarvik barnehage AS
 Kolsåstrollet barnehage
 Kongsberg Montessori Barnehage
 Kreativ Hove og Kreativ Bogafjell
 Kringla friluftsbarnhage
 Kråkeby barnehage
 Kråkeslottet barnehage SA
 Kulås Barnehage
 Kvelde barnehage
 Landbruksskolens barnehage SA
 Langekjennntunet barnehage
 Langøy friluftsbarnhage
 Lassebakken barnehage
 Leangen Kulturbarnhage
 Leiketun barnehage AS
 Leirdalen Barnehage
 Lekeklossen Storhammeren
 Lekestua barnehage
 Lia barnehage
 Linnestad barnehage SA
 Linnèa Natur- og gårdsbarnehage AS
 Ljøstadsaga barnehage
 Lovisenberg Diakonale Barnehage
 Lundebygrenda Barnehage
 Lundegård barnehage
 Lundgaardsløkka Barnehage AS
 Lunden barnehage
 Lunderåsen FUS barnehage
 Læringsverkstedet Alversund barnehage
 Læringsverkstedet barnehager
 Læringsverkstedet Bekkeveien barnehage AS
 Læringsverkstedet Blindheim Naturbarnehage
 Læringsverkstedet Bispegra barnehage
 Læringsverkstedet Bratteborg barnehage AS
 Læringsverkstedet Bråvannsåsen barnehage
 Læringsverkstedet Dalgårdtunet barnehage as
 Læringsverkstedet Eidet barnehage
 Læringsverkstedet Eydehavn naturbarnehage AS
 Læringsverkstedet Fagerlia Barnehage AS
 Læringsverkstedet Fidje barnehage
 Læringsverkstedet Flekkerøya barnehage AS
 Læringsverkstedet Furua naturbarnehage
 Læringsverkstedet Gimlekollen barnehage
 Læringsverkstedet Grandehagen Barnehage
 Læringsverkstedet Grim barnehage
 Læringsverkstedet Halmstad barnehage AS

Læringsverkstedet Hannes Lekestue Madla
 barnehage AS
 Læringsverkstedet Hannes Lekestue Tjensvoll
 barnehage AS
 Læringsverkstedet Hellemyr Solkollen barne-
 hage AS
 Læringsverkstedet Helsviga Naturbarnehage AS
 Læringsverkstedet Kleppe Barnehage
 Læringsverkstedet Krokusbakken barnehage
 Læringsverkstedet Kuholmen barnehage
 Læringsverkstedet Kuvågen barnehage
 Læringsverkstedet Liantjønn barnehage
 Læringsverkstedet Longum Naturbarnehage
 Læringsverkstedet Maurtua barnehage
 Læringsverkstedet Maurtua Skien barnehage AS
 Læringsverkstedet Myråsen barnehage
 Læringsverkstedet Osa Gårdsbarnehage
 Læringsverkstedet Prestehaia barnehage
 Læringsverkstedet Ravnehaia barnehage
 Læringsverkstedet Skoger barnehage
 Læringsverkstedet Slaabervig Naturbarnehage AS
 Læringsverkstedet Slattum barnehage AS
 Læringsverkstedet Stavne To-Språklige barnehage
 Læringsverkstedet Støtvingenga barnehage AS
 Læringsverkstedet Søgne barnehage
 Læringsverkstedet Søm Solkollen barnehage
 Læringsverkstedet Sørlandsparken barnehage AS
 Læringsverkstedet Trollberget barnehage
 Læringsverkstedet Tveit barnehage AS
 Læringsverkstedet Tønsåsen naturbarnehage
 Læringsverkstedet Ullerøy Barnehage
 Læringsverkstedet Vestre Billingstad Natur-
 barnehage
 Læringsverkstedet Vårres barnehage
 Læringsverkstedet Østersund barnehage
 Løkebergstua barnehage
 Løvset barnehage SA
 Løvstakken barnehage AS
 Madsebakken barnehage AS
 Malmklumpen Barnehage SA
 Mangelberget barnehage
 Marihøna barnehage
 Maurtua barnehage SA
 Medbroen Gårdsbarnehage AS
 Melløsparken barnehage
 Misjonshusets barnehage
 Mjughaugskogen Barnehage SA
 MKAF Fagertun Barnehage AS
 Mobarn SA
 Mobarn Bolsøya Barnehage
 Mobarn Cecilienfryd barnehage AS
 Mobarn Dalelia barnehage
 Mobarn Hauglia barnehage AS
 Mobarn Høgnakken barnehage AS
 Mobarn Høgnakken barnehage, FAU

Mobarn Lyngen barnehage AS	Preg barnehager Toftøy AS
Mobarn Nordbyen barnehage AS	Preg barnehager Tryggheimsvegen AS
Mobarn Panorama barnehage AS	Preg barnehager Ulsteinvik AS
Mobarn Røsandåsen barnehage AS	Preg barnehager Vestnes AS
Mobarn Sylte og Malme barnehage AS	Preg barnehager Ålesund AS
Mobarn Vågsetra barnehage	Preg barnehager Åssiden AS
Mobarn Vågsetra barnehage AS	Prestebakke naturbarnehage SA
Mobarn Øverland	Prestelva Barnehage SA
Mobarn Øverland barnehage AS	Puttara FUS barnehage
Modalen barnehage	Qmarkå Fus Barnehage AS
Monssveen barnehage	Ragnas hage
Montessoribarnehagene AS	Raketten barnehage SA
Mormors Have barnehage	Ramnes private barnehage AS
Mos Mánáidgarddit AS	Ramsjø Gårdsbarnehage
Myra barnehage SA	Raumyr barnehage SA
Myrsnipa barnehage	Refsnes Barnehage SA
Namsos Barnehage	Regnbogen Natur- og Kulturbarnhage AS
Namsos Musikkbarnehage	Reinsvoll barnehage SA
Nansentunet musikkbarnehage	Resvik barnehage
Naturbasen barnehage	Ringelihorn Steinerbarnehage
Natvigheia barnehage	Risaksla barnehage
Nerdrumshagen barnehage	Ro barnehage SA
Nesåsen Barnehage SA	Rodamyr barnehage SA
Neståsen barnehage	Rogne barnehage
Noahs Ark barnehage AS	Rognebærhagen
Noahs Ark Miljøbarnehage AS	Rones Barnehage SA
Nordby gårdsbarnehage	Rotsundelv Barnehagedrift AS
Nordby Gårdsbarnehage Biri AS	Ruglandveien barnehage SA
Nordås Selegrend kunst- og musikkbarnehage	Ryggstranden barnehage SA
Norlandia Barnehagene AS	Rødlandsmyrå barnehage SA
Nubben barnehage AS	Røsandåsen barnehage, FAU
Nybu Barnehage	Røyseplassen barnehage
Nye Bonderudbakken Gårdsbarnehage AS	Røverreiret Barnehage SA
Nyrud barnehage	Salbutangen FUS barnehage
Nystrand barnehage	Samvirkebarnehagene SA
Nyvoll barnehage SA	Sandsvær barnehage SA
Nærsnes Kystbarnehage	Seim barnehage Sa
Ole Brumm barnehage Aurskog AS	Sennerud Barnehage
Olstadmoen barnehage	Sirlihaugen Barnehage
Oppstad Gårds og Naturbarnehage SA	Sjøhagen FUS Barnehage
Ormaskogen barnehage	Skaarlia barnehage SA
Osanstua barnehage	Skadberg barnehage SA
Ping Vinn barnehage	Skaland Naturbarnehage
Pioner barnehager	Skattekisten barnehage
Plommehagen barnehage AS	Skauen kristelige barnehage AS
Plommehagen barnehage	Skaug idrettsbarnehage
Preg barnehager AS	Skarevik Barnehage
Preg barnehager Blomvåg AS	Skjoldtun barnehage
Preg barnehager Brattvåg AS	Skjong barnehage
Preg barnehager Finnøy AS	Skolseggli FUS barnehage
Preg barnehager Fredly AS	Skomagergata barnehage
Preg barnehager Godøy AS	Skonnordtjernet barnehage
Preg barnehager Halden AS	Skulestad barnehage
Preg barnehager Lyngbø AS	Skytterbanen FUS barnehage AS
Preg barnehager Straume AS	Skytterløkka barnehage

Småtjern Naturbarnehage
 Snillet Gård Friluftsbarnhage
 Snåsa Montessoribarnhage
 Sogstieika barnhage
 Sola barnhage SA
 Sole barnhage SA
 Soldagen barnhage as
 Solsikken barnhage
 Solsikken barnhage Skeie AS
 Solstua barnhage
 Solvang barnhage SA
 Steinrøysa andelsbarnhage
 Steinsfjellet barnhage SA
 Stemland Gårdsbarnhage
 Stiftelsen Aurora og stiftelsens barnhager
 Stiftelsen Hammaren
 Stiftelsen Kanvas
 Stiftelsen Nordby gård barnhage
 Stiftelsen Regnbuen barnhage
 Stiftelsen Steinrøysa barnhage
 Stjerneglimt steinerbarnhage
 Stålverksskroken barnhage AS
 Sofiemyråsen barnhage
 Solbakkeparken Barnhage AS
 Soltun barnhage Sa
 Spiren Gardsbarnhage SA
 Spretten idrettsbarnhage AS
 Steinhaugane FUS barnhage
 Stiftelsen Lillevollen barnhage
 Storeper barnhage AS
 Strai barnhage SA
 Straumsgrend Barnhage
 Stryn Bedriftsbarnhage AS
 Suttestad barnhage
 Sveberg Barnhage SA
 Sveberg barnhage, samarbeidsutvalget
 Sydsbogen barnhage
 Sætrebo barnhage as
 Søre Neset FUS barnhage
 Sørholtet andelsbarnhage SA
 Sørli barnhage SA
 Tempe Barnhage SA
 The Children`s House
 TDM Barnhager
 Tildra Barnhage SA
 Tiriltunet barnhage
 Tiøringen barnhage
 Tjenna barnhage AS
 Tjemslandshagen barnhage SA
 Tjodmarka barnhage
 Tjodmarka barnhage, styret
 Tomm Murstad Friluftsbarnhage
 Tommeliten barnhage SA
 Tomteråsen barnhage SA
 Torp Høymyr Barnhage

Torvteigen barnhage
 Tranby barnhage
 Trollmyra Barnhage
 Trollskogen barnhage
 Trollstua Barnhage SA
 Trollstubben Barnhage AS
 Trolltangen naturbarnhage
 Trondhjems Asylselskap
 Tronvik Gårdsbarnhage
 Tuneskipet barnhage
 Tusenbein barnhage SA
 Tubus Barnhage AS
 Tveterhytta barnhage
 Tybakken barnhage
 Tyrihans barnhage
 Tyttebæret barnhage SA
 Tønsbergkirkenes barnhager AS
 Tønsberg Montessori
 Ullern Barnhage SA
 ULNA AS
 Ulna Skinsnesheia barnhage AS
 Ulset barnhage
 Undheim Barnhage
 Urtehaugen barnhager AS
 Utsikten barnhage
 Utsikten barnhage Ottestad SA
 Vangen barnhage SA
 Vangli barnhage
 Varden barnhage SA
 Veslefrikk Barnhage Ålesund SA
 Villaveien naturbarnhage sa
 Villduen barnhage
 Vindhårpen barnhage
 Vippha FUS barnhage
 Vollen kystkulturbarnehage as
 Vormsund barnhage SA
 Vågønes barnhage
 Vårtun Kristne Oppvekstsenter barnhage
 Våtun barnhage SA
 Weidemannsveien Barnhage
 Wilbergjordet barnhage
 Yli Barnhage
 Ze-Bra Steindal Gårdsbarnhage
 Økernly barnhage
 Østby Gårdsbarnhage
 Øverland barnhage
 Øyra barnhage
 Ånnerudtoppen Barnhage SA

Det politiske flertallet i Moss ved partiene H, FrP,
 Ny Kurs, V, INP, PP, KrF og MDG
 Kautokeino Fremskrittspartiet
 Namsos Høyre
 Namsos Høyre kommunestyregruppe
 Øygarden FrP

154 privatpersoner

Departementet har mottatt høringsuttalelse uten merknad fra følgende høringsinstanser:

Forsvarsdepartementet
Justis- og beredskapsdepartementet
Helsedirektoratet

Dronningåsen Barnehage

1 privatperson

Høringsinstansenes synspunkter fra høringen er gjort rede for i tilknytning til omtalen av de ulike forslagene.

2.6 Barnehageforliket

I januar 2023 la regjeringen frem strategien *Barnehager for en ny tid – nasjonal barnehagestrategi mot 2030* (barnehagestrategien). I strategien beskriver regjeringen sin politikk og sine mål for barnehagesektoren, og varsler en gjennomgang av regelverket for finansiering og styring av barnehagesektoren.

Høsten 2023 sendte Kunnskapsdepartementet forslag til regler om styring og finansiering av barnehagesektoren på høring. Departementet foreslo blant annet å gi kommunen mulighet til å endre vedtak om antall godkjente barnehageplasser i private barnehager hvis det er overkapasitet i hele eller deler av kommunen. Forslaget var at slike endringer i godkjenningen kunne gjøres hvert tiende år. Videre foreslo departementet nye regler om beregning og tildeling av tilskudd til private barnehager, og at kommunen skal gi forskrift om den nærmere beregningen av tilskuddene. Departementet foreslo også å gi kommunen mulighet til å gi forskrift om prioritering ved opptak av barn, inkludert mulighet til å bestemme at barn med rett til plass skal prioriteres foran barn uten rett til plass. Videre foreslo departementet å gi kommunen mulighet til å gi forskrift om åpningstid, bemanning og kompetanse og maksimalt nivå for foreldrebetaling og kostpenger. Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 for informasjon om alle forslagene i høringen og bakgrunnen for disse.

Departementet mottok over 3 500 hørings svar. Noen av forslagene fikk i hovedsak støtte, noen

ble nesten ikke kommentert, mens enkelte møtte sterk motstand og skapte debatt. Det var særlig forslaget om å gi kommunen mulighet til å endre vedtak om antall godkjente barnehageplasser i private barnehager, forslaget om lokale forskrifter om beregning av tilskudd, og forslaget om at kommunen skulle kunne gi lokal forskrift om maksimalt nivå på kostpenger som møtte stor motstand.

I etterkant av høringen høsten 2023, gikk partiene på Stortinget i dialog om regulering av barnehagesektoren, og 14. november 2024 inngikk Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus en avtale om styring og finansiering av barnehager. I avtalen er disse partiene blant annet enige om at forslag til nye regler skal legge til rette for god barnehagedrift, og at private barnehager skal ha forutsigbare rammevilkår og en sunn og bærekraftig økonomi. De ba videre regjeringen om å sende nye forslag om regler om driftstilskudd og pensjonstilskudd på høring. Partiene var enige om at høringen skulle omtale de helhetlige endringene i finansieringen av private barnehager, herunder forslag til tilskudd til eiendom, slik at høringsinstansene kunne orientere seg om dette.

Når det gjelder opptak av barn, var partiene enige om å videreføre dagens regler om at kommunen som barnehagemyndighet skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess, der foreldres ønsker og behov tillegges stor vekt ved selve opptaket. Partiene var også enige om å be regjeringen arbeide videre med hvordan kommunen kan ta ytterligere hensyn til barn med særskilte behov ved opptak. Når det gjelder dimensjoneringen av barnehagetilbudet, var partiene enige om at forslaget om å gi kommunen mulighet til å endre vedtak om antall godkjente barnehageplasser i private barnehager ikke følges opp i proposisjonen til Stortinget. De var enige om at det omtales i proposisjonen at kommunen i samarbeid med de private barnehagene skal dimensjonere kapasiteten i det samlede barnehagetilbudet, og at det skal tas hensyn til ulike familiers behov, ønske om å opprettholde en barnehagestruktur for både sentrale og mindre sentrale områder, og nødvendigheten av forutsigbarhet for barnehagene og familiene. For omtale av de øvrige avtalepunktene vises det til avtalen om styring og finansiering av barnehager datert 14. november 2024.

På bakgrunn av innspillene til høringen høsten 2023, og de rammene for nytt regelverk som de seks partiene på Stortinget inngikk avtale om, utarbeidet Kunnskapsdepartementet nye forslag til regler om finansiering av private barnehager, se høringsnotat *Forslag til endringer i barnehage-*

loven med forskrifter (driftstilskudd og pensjonstilskudd til private barnehager) datert 15. november 2024. Høringsfristen gikk ut 6. januar 2025.

Forslagene i denne lovproposisjonen følger opp forslag fra høringene datert 1. november 2023 og 15. november 2024, i tråd med avtalen som ble inngått av flere av partiene på Stortinget 14. november 2024.

2.7 Innspillmøter

Nasjonalt barnehageforum for kvalitet hadde styring og finansiering av barnehagene som tema på et møte 7. juni 2022. Formålet med møtet var at deltakerne i forumet skulle komme med innspill til regjeringens arbeid med å gjennomgå systemet for styring og finansiering av barnehagesektoren. I møtet ble også høringsinnspillene fra Storbergetutvalget presentert. Departementet hadde satt opp disse spørsmålene til innspillmøtet:

- Hvordan ivareta målet om høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager uavhengig av eierform?
- Hvordan sikre godt samarbeid mellom kommunen og private barnehager?
- Hvilke ulike utfordringer kan kommuner av ulike størrelse og private barnehager med ulike typer eierformer og størrelser få?

I møtet deltok KS – Kommunesektorens organisasjon, Private Barnehagers Landsforbund (PBL), Sametinget, Utdanningsforbundet, Fagforbundet, Hovedorganisasjonen Virke, Delta, Foreldreutvalget for barnehager (FUB), pedagogstudentene og UHR-Lærerutdanning (UHR-LU). I referatet fra møtet fremkommer det at medlemmene kom med en rekke innspill om blant annet:

- Økt forpliktelse for kommunene til å inkludere private barnehager
- Samtidig finansiering av kommunale og private barnehager
- Barna skal være i sentrum og gis tilbud av høy kvalitet
- Ønske om forutsigbarhet for alle barnehager, uavhengig av eierform
- Behov for kommunale virkemidler for å regulere kapasiteten
- Likeverdig økonomisk behandling tilsier like plikter og rettigheter for kommunale og private barnehager
- Nasjonale tiltak må fullfinansieres
- Ny modell må gi bedre samhandling mellom kommunale og private barnehager, for å sikre en felles utvikling av sektoren

- Både kommunale og private barnehager bør tilby praksisplasser og sikre profesjonell utvikling av de ansatte
- Sametinget viste til at barnehageloven ikke er tydelig på hva samiske barnehagetilbud skal være, og at det bør vurderes egen finansiering av samiske barnehagetilbud.

Videre gjennomførte Kunnskapsdepartementet to innspillmøter med representanter for barnehagesektoren 5. desember 2022. Til møtene var det sendt ut en oversikt over temaer som inngår i regelverksarbeidet om styring og finansiering av barnehagesektoren, og som departementet ba om innspill på. Med utgangspunkt i de overordnede målene regjeringen har for regelverksarbeidet, var det satt opp en oversikt over temaer og et sett med spørsmål som departementet ba om innspill på i møtet. Departementet hadde satt opp disse spørsmålene til innspillmøtet:

- Hva bør Kunnskapsdepartementet ta hensyn til i arbeidet med et nytt regelverk hvor målet er at barna skal ha et likeverdig barnehagetilbud?
- Hva bør Kunnskapsdepartementet ta hensyn til i arbeidet med et nytt regelverk hvor målet er å gi små privateide og ideelle barnehager bedre rammevilkår?
- Hva bør Kunnskapsdepartementet ta hensyn til i arbeidet med et nytt regelverk hvor målet er at de private barnehagene i større grad skal være en integrert del av kommunens velferdstilbud? Hvilke virkemidler trenger kommunene for å få mer demokratisk styring og kontroll med barnehagesektoren?
- Hva bør Kunnskapsdepartementet ta hensyn til i arbeidet med et nytt regelverk hvor målet er å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal gå til barna? Hvordan kan kjøp og salg av barnehager reguleres strengere?

Følgende interessentgrupper var invitert: Private barnehager, kommuner, Sametinget og arbeidstakerorganisasjoner. De private barnehagene var representert ved sine interesseorganisasjoner. I tillegg var de største barnehagekonsernene invitert, og organisasjonene var bedt om å ta med representanter fra noen medlemsbarnehager. Fra kommunesektoren deltok KS – Kommunesektorens organisasjon og fire kommuner. Tre arbeidstakerorganisasjoner, Utdanningsforbundet, Fagforbundet og Delta, var til stede.

De inviterte representerte ulike interessenter, og hadde derfor også forskjellige synspunkter på de temaene departementet hadde satt opp for

møtene. Noen synspunkter var likevel felles på tvers av flere interessentgrupper. Både fra private barnehager og fra arbeidstakersiden ble det pekt på at forutsigbarhet for de private barnehagene er viktig. Flerårig tilskudd med årlig prisjustering ble nevnt som et mulig virkemiddel. Dekning av reelle kostnader, spesielt pensjonsutgifter, var også et tema som både private barnehager og deres organisasjoner og arbeidstakerorganisasjonene tok opp.

Kommunenenes styring og kontroll med barnehagesektoren var et tema der motsetningene mellom interessentgruppene kom tydelig frem. KS fremhevet at det er avgjørende med et regelverk som sikrer kommunenes mulighet til å styre. Flere av enkeltkommunene på møtet pekte på utfordringer med kapasitetstilpasningen som følge av at kommunene ikke kan legge ned eller redusere kapasiteten i private barnehager. En av kommunene ga et eksempel på at den hadde måttet legge ned en kommunal barnehage for å tilpasse seg til et lavere barnetall, men at to private barnehager deretter la ned driften, slik at kommunen måtte bygge opp igjen sitt eget tilbud. Kommunene ga uttrykk for et ønske om å kunne inkludere private barnehager i slike kapasitetstilpasninger. Blant barnehagene og deres organisasjoner var det flere som hadde motsatt innfallsvinkel av kommunene. De mente at et eventuelt utvidet handlingsrom for kommunene må rammes inn av staten. PBL var opptatt av at det må være en grunnsikkerhet i systemet, som sikrer et minstetilskudd på tvers av kommunene. Et av konsernene mente det er et problem at kommunene bygger barnehager selv om det er overkapasitet, og ga innspill om at de private barnehagene må tas med i beslutningen også når kommunen bygger ut egen kapasitet.

Spørsmålet om hvilke krav som skal stilles til bruk av tilskudd var et tema som splittet de private barnehagene. Noen av dem mente at regler om likebehandling uten tilstrekkelige krav til barnehagene, har gitt et handlingsrom som kommersielle aktører har utnyttet, og at dette er en del av bakgrunnen for at regelverket nå strammes inn. Barnehagekonsernene var derimot bekymret for de forutsetningene regjeringen har signalisert for regelverksarbeidet, og for konsekvensene av anbefalingene fra utvalget som skulle vurdere kommersiell drift av velferdstjenestene. De mente disse signalene kan tolkes som at regjeringen ikke ønsker de store kjedene i barnehagesektoren. Flere av dem pekte på at de har et godt samarbeid med kommunene der de har barnehager, og at de ikke kjenner seg igjen i en konfliktfremstilling som de mener mediene gir.

Sametinget deltok i innspillsmøtet 5. desember 2022, og departementet hadde i tillegg et eget innspillsmøte med Sametinget 6. januar 2023. Møtet tok utgangspunkt i samme oversikt over temaer og spørsmål som til innspillsmøtet i desember, og departementet orienterte også om det pågående arbeidet og ba om innspill fra Sametinget. I dette møtet ga Sametinget blant annet tilbakemelding om viktigheten av samiske barnehager og kommunens ansvar for disse. Det ble også gjennomført et møte med Sametinget 31. januar 2023.

Departementet inviterte følgende organisasjoner til et nytt innspillsmøte mandag 13. januar 2025: KS – Kommunesektorens organisasjon, Private barnehagers Landsforbund (PBL), NHO Geneo, Hovedorganisasjonen Virke, Hovedorganisasjonen KA, Norsk Montessoriforbund, Steinerbarnehageforbundet, Nettverk for natur- og gårdsbarnehager, Barnehagealliansen, Foreldreutvalget for barnehager (FUB), Utdanningsforbundet, Fagforbundet, Delta og Sametinget. På dette møtet deltok KS, PBL, NHO Geneo, Hovedorganisasjonen Virke, Hovedorganisasjonen KA, Norsk Montessoriforbund, Steinerbarnehageforbundet, FUB, Utdanningsforbundet, Fagforbundet og Delta. Hver av organisasjonene ble invitert til å holde et kort innlegg der de utdypet deres høringssvar til høringen av forslag til regler om driftstilskudd og pensjonstilskudd høsten 2024, og deretter var det dialog rundt bordet.

2.8 Lovmedvirkning for KS

Departementet har hatt dialog med KS – Kommunesektorens organisasjon for å få klargjort konsekvenser av lovforslagene for kommunesektoren, i form av en lovmedvirkningsprosess.

Det er avholdt møter mellom departementet og KS hvor de sakene KS har ønsket å sette på dagsordenen, har blitt belyst og drøftet. I forbindelse med møtene overleverte KS flere skriftlige innspill, se punkt 2.8.1, 2.8.2 og 2.8.3. Møtene omtalt i punkt 2.8.1 og 2.8.2 knyttet seg til departementets høringsnotat *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023. Møtet omtalt i punkt 2.8.3 knyttet seg til departementets høringsnotat *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (driftstilskudd og pensjonstilskudd til private barnehager)* datert 15. november 2024.

KS støttet i all hovedsak departementets forslag, men har gitt konkrete innspill til omtalen og den nærmere utformingen av forslagene. Hørings-

innspillene til KS er på vanlig måte omtalt og drøftet under temakapitlene i denne proposisjonen.

2.8.1 Innspill fra KS til lovmedvirkningsmøtet 29. mai 2024

2.8.1.1 Innledning

Tema for møtet var forslag i høringen datert 1. november 2023 til nye styringsvirkemidler for kommunen som barnehagemyndighet. KS leverte et skriftlig innspill i forkant av møtet. Innspillene var i all hovedsak en utdyping av høringsinnspillet fra KS.

2.8.1.2 Bakgrunn

I høringen støttet KS forslaget om å gi kommunen som barnehagemyndighet flere styringsvirkemidler.

KS var generelt opptatt av at regelverket måtte utformes med det siktemålet å unngå det samme omfanget av tvister som det har vært ved det gjeldende regelverket, både gjennom klagesaker og rettssaker. Når kommuner er gitt flere styringsvirkemidler, må de også gis tillit til å håndheve sine oppgaver i henhold til lovens formål, slik at det blir samsvar mellom myndighet og ansvar. KS var opptatt av at kommunens handlingsrom klargjøres for å unngå at både kommuner og private barnehager skal måtte bruke ressurser på tvister i klagesaker og rettssaker. Dette enten ved at fastsatte pliktregler blir klare, eller ved at det tydeliggjøres at kommuner har et fritt skjønn eller rettsanvendelsesskjønn, som ikke kan overprøves av domstolene, og som også statsforvaltere skal legge stor vekt på ved klagebehandlingen.

2.8.1.3 Om forhold med styringsvirkemidlene som bør klargjøres

KS mente at det burde tydeliggjøres hvilken adgang kommunen har til å styre over egne kommunale barnehager i kraft av å være barnehageeier, og hvilken betydning det har at kommuner har valgt å gi forskrift for å regulere barnehagevirksomheten i kommunen. KS antok at hvis kommunen vil gjøre endringer for egne barnehager som er i strid med forskriften, så må forskriften endres, og mente at dette med fordel kunne tydeliggjøres, herunder også hvilke konsekvenser det har for de private barnehagene.

KS mente at adgangen til å stille vilkår for godkjenning av etablering av private barnehager i forslaget til § 14 andre ledd var krevende å tolke, og

at uttalelsen i høringsnotatet i liten grad belyste regelens anvendelsesområde. KS mente at det med fordel kunne gis flere eksempler i forarbeidene om i hvilke tilfeller regelen kunne anvendes, og i hvilke tilfeller departementet mener regelen ikke gir kommunen tilstrekkelig hjemmel til å stille vilkår. KS ga samme innspillet til omtalen av når adgangen til å stille vilkår utløste plikt til å betale ekstra tilskudd til de private barnehagene, slik departementet la til grunn i høringsnotatet. KS kunne ikke se at det var støtte i lovens ordlyd for at kommunen skulle betale ekstra tilskudd bare fordi private barnehager må delta i et tverrfaglig samarbeid i kommunen. Videre mente KS det var behov for nærmere eksemplifisering om adgangen til å stille krav og vilkår ved godkjenning av barnehagedriften etter forslaget til § 14 a.

KS mente at departementet med fordel kunne utdypet hva som lå til kommunens frie skjønn, og hva det innebærer at statsforvalteren skulle legge stor vekt på kommunens frie skjønn.

KS mente at forslaget om at kommunene i finansieringsforskriften skulle få en relativt snever adgang til å stille vilkår til private barnehager var krevende å tolke, og mente det var behov for tydeliggjøring og eksemplifisering.

KS bemerket også at forslagene til styringsvirkemidler nødvendigvis måtte ses i sammenheng med den økonomiske styringen gjennom forslaget til tilskuddsregelverk og forslagene om tilsyn og reaksjoner. KS mente det kunne tydeliggjøres at det var en sammenheng mellom forskriftskompetansen til barnehagemyndigheten, krav til utforming av finansieringsforskrift og reaksjonsmuligheter i form av tilsyn og økonomiske virkemidler ved brudd på lov og forskrift. KS savnet eksempler, konkretisering og redegjørelser for hvordan lovens bestemmelser var ment å forstå, herunder sammenhengen mellom de ulike reglene. Når det gjelder formuleringen om at tilskudd kan holdes tilbake «for å sikre at kravene følges», mente KS at dette kunne misforstås og tolkes som et vilkår for avkortning. KS mente at departementet burde se på formuleringen, herunder hvilke vurderinger som måtte gjøres for å avklare størrelsen på beløpet som kunne holdes tilbake.

2.8.1.4 Kommentarer til forslagene om å gi kommunen flere styringsmuligheter

KS viste til at endringer i behovet for barnehageplasser kunne tilsi behov for endringer både i barnehagestruktur og antall plasser, og mente at kommunen burde få en videre adgang til å redusere antall godkjente barnehageplasser. KS mente

det burde vurderes om kommunen skulle ha mulighet til å stille vilkår ved etableringen som imøtekommer kommunens behov, og om tidsbegrensningen for å endre godkjenningen kunne settes til fem år. Etter KS sin syn er verken Grunnloven eller EØS-regelverket til hinder for en justert regulering, gitt de behovene kommunen har.

KS mente det var nødvendig med større grad av lokaldemokratisk styring av fremtidig kapasitet i barnehagesektoren, også på grunn av endringer i barnetall. Dette var ifølge KS viktig for å kunne ivareta familienes behov for barnehageplasser i ulike deler av kommunen og kunne bidra til å opprettholde et mangfold av størrelse og profil på barnehager.

KS mente at departementets forslag til hjemmel for å kunne endre godkjenningen hvert tiende år, med minimum to års varsel, og en hovedregel om jevn fordeling av kapasitetsendringer, ikke i stor nok grad la til rette for å finne gode lokale løsninger.

KS mente vurderingskriteriene for kommunens kapasitetsstyring var noe uklare. KS viste til at det i høringsnotatet ble lagt opp til at kommunen kunne gjøre særskilte vurderinger av barnehagens økonomiske utfordringer med tanke på forsvarlig drift, og at dersom barnehager står i fare for å legge ned, skal kommunen vektlegge det i den helhetlige vurderingen. KS mente at dette hensynet ikke var gjenspeilet i forslaget til lovtekst, og at det heller ikke var noen indikasjon i forslaget til lovtekst på at kommunen kunne gjøre helhetlige vurderinger av kapasiteten i sektoren.

KS mente det var tre forhold som utfordret kommunens mulighet til å finne gode løsninger lokalt, 1) styring gjennom endring av godkjenning, 2) hyppighet av vurderinger/vedtak, 3) krav til jevn reduksjon.

Når det gjelder styring gjennom endring av godkjenning, mente KS at det ville innebære en økt administrativ byrde dersom kommunen skulle fatte nye enkeltvedtak om godkjenning for å regulere kapasiteten opp eller ned også i de tilfellene der barnehagemyndigheten og barnehageeieren er enige i endringen. KS viste til at godkjenningsvedtak i dag i liten grad spesifiserer antall plasser barnehagen er godkjent for.

Selv om endring av godkjenningsvedtak ville gi lik behandling av kapasitetsendringer i kommunale og private barnehager, mente KS at det ville gi vesentlig administrativ byrde de årene man ønsker å justere kapasiteten, da det må fattes vedtak om endret godkjenning for alle barnehager i kommunen dersom dette skal fordeles jevnt. Videre pekte KS på at det ikke var presisert om nye vedtak om

økt antall godkjente barnehageplasser også skulle gjøres jevnt, dersom det skulle bli behov for flere barnehageplasser innenfor tiårsperioden.

KS pekte på at formuleringen i forslaget til § 15 a ikke var i tråd med formuleringen i § 14 a. I § 14 a kan det stilles vilkår om antall barn m.m., mens i § 15 a var begrepet «barnehageplasser» brukt. Antall barn og antall plasser er ikke nødvendigvis samme verdi.

Når det gjelder hyppigheten av vurderinger/vedtak, mente KS at det kunne oppstå behov for justeringer innenfor perioden på ti år, for eksempel dersom fødselstallene blir vesentlig høyere enn prognosene tilsier, og et tiårig perspektiv på kapasitetsstyringen gjør det utfordrende for kommunen å planlegge med nødvendig presisjon.

Når det gjelder kravet til jevn reduksjon, mente KS at ordlyden i lovforslaget pekte på at kapasiteten skulle tas ned jevnt i alle barnehager i kommunen. Likevel åpnet forslaget for at lokale forhold og behov i noen grad kunne vurderes, både med tanke på geografisk plassering og barnehager med særskilt profil. KS mente det ville være krevende å bidra til jevn reduksjon ut fra forhold som økonomisk forsvarlig drift, ulike geografiske behov i kommunen og endringer i kapasitetsbehovet i perioden mellom vedtak. Kravet til jevn reduksjon ville ifølge KS gi en sterk rettslig føring for hvilke vedtak som kunne fattes.

KS viste til at kommunen som barnehagemyndighet er underlagt særlige krav til saksbehandling gjennom barnehageloven og forvaltningsloven. KS mente barnehageloven § 11, som beskytter mot usaklig forskjellsbehandling, ville være et bedre rettslig utgangspunkt enn å presisere særskilte vurderingskriterier i enkeltbestemmelser.

KS mente også at begrepet jevn reduksjon kunne tolkes ulikt, for eksempel som en reduksjon i antall barn i hver barnehage, eller som en prosentvis reduksjon. Nasjonale normer for bemannings- og pedagogtetthet kunne bidra til at det ble uhensiktsmessige barnegrupper med tanke på økonomisk rasjonell drift og disponering av personalressurser.

Videre viste KS til at det var uklart hvordan frivillige opp- og nedjusteringer som gjøres av den enkelte barnehagen, skulle hensyntas i de vurderingene kommunen ble pålagt å gjøre.

2.8.1.5 Samlet vurdering og forslag til konkrete endringer

KS mente at flere av fordelene med lokalpolitisk styring av kapasiteten i sektoren kunne oppnås,

og ulempene ved forslagene i høringen kunne reduseres, dersom det kunne gjøres hyppigere og mer helhetlige vurderinger for å ivareta helheten i barnehagestrukturen lokalt.

KS viste til at barnehagemyndigheten er underlagt alminnelige krav til saksbehandlingen, herunder kravet til likebehandling i barnehageloven og i forvaltningsretten. Gitt disse forutsetningene mente KS at økt handlingsrom og hyppigere vedtak kunne håndteres for å ivareta fordelene med lokaldemokratisk styring.

KS mente det burde vurderes om kommunen bør få hjemmel til å planlegge for kapasitet i private og kommunale barnehager i forbindelse med prosesser med kommuneplaner og/eller økonomiplaner. Dette ville ifølge KS sikre en åpen prosess der foreldre og andre innbyggere, samt involverte eiere, har mulighet til å påvirke kommunestyrets beslutninger gjennom medvirkning og høring. Videre mente KS at det kunne vurderes om det bør stilles krav om en forpliktende plan for barnehagestruktur og kapasitet, som skal vedtas av kommunestyret og rulleres.

2.8.1.6 Godkjenning av barnehager

KS støttet forslaget om å gi kommunen større mulighet til å velge hvilke barnehager den skal godkjenne og finansiere, slik at den kan sikre et mangfoldig barnehagetilbud i tråd med kommunens behov og befolkningens ønsker. KS mente imidlertid at kommunen måtte kunne stille vilkår i etableringsgodkjenningen om at tilskudd kun gis til barn med rett til plass, eller til barn som for eksempel har fylt ett år. Dette ville etter KS sitt syn forhindre at kommunen må finansiere barnehageplasser som ikke er finansiert gjennom rammetilskuddet. Det ville også forhindre en forskjellsbehandling av private og kommunale barnehager som ikke er i tråd med likebehandlingsprinsippet.

2.8.1.7 Administrative konsekvenser

KS mente forslagene om styring via kommunale forskrifter ville føre til mer administrasjon knyttet til utforming av forskriftene, veiledning og tilsynsvirksomhet for barnehagemyndigheten, og at høringsnotatet i for liten grad synliggjorde og la opp til kompensasjon for nye oppgaver.

KS viste til at kommunen kunne velge selv hvilke forskriftshjemler de ønsker å benytte seg av, og at kommunen selv kunne vurdere administrativ byrde opp mot fordeler med styringen dette gir over tilbudet lokalt. Totalt sett mente KS at forslagene innebar vesentlig større belastning

for kommunen som barnehagemyndighet, særlig fordi barnehagemyndigheten skulle føre tilsyn med lokale forskrifter i tillegg til barnehageloven med forskrifter.

Muligheten for å benytte økonomiske reaksjonsmidler var også en ny oppgave for kommunen, og KS mente det ville kreve ytterligere kompetanse for barnehagemyndigheten. Det måtte ifølge KS forventes at flere enkeltvedtak om økonomiske reaksjoner kunne bli påklagd og muligens brakt for retten.

KS forventet at kommunene blir tilført ressurser for å bidra til barnehagemyndighetens utvidede oppgaver i form av økte ressurser, veiledning og støtte.

2.8.2 Innspill fra KS til lovmedvirkningsmøtet 19. juni 2024

2.8.2.1 Innledning

Tema for møtet var forslag til nye regler for beregning av kommunale tilskudd til private barnehager i høringen datert 1. november 2023. KS leverte et skriftlig innspill i forkant av møtet.

KS var generelt opptatt av at regelverket måtte utformes med det siktemålet å unngå det samme omfanget av tvister som det har vært ved det gjeldende regelverket både gjennom klagesaker og rettssaker. KS mente at regelverket måtte klargjøre kommunens handlingsrom og rammene for dette.

2.8.2.2 Om lokale forskrifter og mulighet for treffsikker finansiering basert på lokale forhold

KS støttet at kommunen skulle få mulighet til å stille krav til innhold i barnehagetilbudet når den fatter vedtak om tildeling av tilskudd, og departementets vurdering om at adgangen til å stille vilkår ved tildeling av tilskudd i større grad ville sikre fleksibilitet og den løpende styringen som kommunen trenger for å kunne gi gode barnehagetilbud.

KS støttet at kommunen skulle få adgang til å fastsette lokale forskrifter for tilskudd, og mente det ga mulighet for treffsikker finansiering basert på lokale forhold.

KS mente det var behov å tydeliggjøre i lovtekst og forarbeider hva som ville være rammene for kommunens handlingsrom, og hva som lå til kommunens frie skjønn og hva som var rettsanvendelsesskjønn. Dette av hensyn til kommuner og private barnehager, men også for at stats-

forvalterne skal vite hva de kan prøve gjennom klagebehandling og tilsyn.

KS stilte spørsmål ved at det i lovforslaget sto hva kommunen «skal» legge vekt på ved fastsettelse av forskrift om beregning av driftstilskudd. KS viste til at de fleste kommunene har barnehager av ulik størrelse, og mente det var uklart om disse kommunene ville få en plikt til å vurdere eller legge vekt på barnehagenes størrelse.

Videre mente KS at det var noe uklart om kostnadsforskjeller mellom kommunale og private barnehager alltid kunne hensyntas, og om det etter barnehageloven § 11 bare er saklig å forskjellsbehandle dersom det er kostnadsforskjeller mellom kommunale og private barnehager. KS stilte også spørsmål ved om eventuelle kostnadsforskjeller mellom de private barnehagene ga grunnlag for å differensiere tilskuddet, og om det ville være i tråd med den foreslåtte formålsbestemmelsen og § 11. KS stilte videre spørsmål om alle kostnadsforskjellene det var relevant å ta hensyn til, måtte identifiseres og kvantifiseres lokalt.

KS mente at departementet burde uttale noe tydeligere hvilke rettslige forpliktelser som følger av likhetsprinsippet.

KS la til grunn at kommunene måtte ha stort handlingsrom til å avgjøre hva som skulle være grunnlaget for beregningene, men mente det ville være en fordel om departementet kunne eksemplifisere dette nærmere.

Etter KS sitt syn ville det å gi kommunen mulighet til å stille vilkår til tilskudd og tilpasse tilskuddet etter lokale forhold og behov, bidra til at tilskuddet i større grad kunne tilpasses barnehagenes ulike behov, som igjen kunne være med på å underbygge formålet med lovforslaget, ved at barna i kommunen får et likeverdig barnehage tilbud av høy kvalitet. KS mente at det er vesentlig at kommunen i større grad enn i dag får mulighet til å tilpasse tilskuddene ut fra lokale behov og vurderinger.

2.8.2.3 Tilskudd til eiendom

KS mente det var positivt at tilskudd til eiendom fremdeles skulle være en komponent i tilskuddsutmålingen, og at denne ble tydeligere atskilt fra driftstilskuddet. KS forutsatte at dagens metode for beregning av kapitaltilskudd kunne benyttes av kommunene som ønsker det, men at de også måtte ha mulighet til å ta i bruk andre modeller basert på lokale forhold og behov. KS mente departementet fremdeles burde gjøre utfyllende analyser av kost-

nader i sektoren og blant annet beregne rente og avskrivningskostnader for kommunale og private barnehager etter alder og geografi, minimum på fylkesnivå, særlig med tanke på at det er svært få kommuner som har egne familiebarnehager.

2.8.2.4 Om økonomiske og administrative konsekvenser

KS mente det ikke var gitt at et kommunalt fastsatt regelverk for beregning av tilskudd ville være mindre ressurskrevende enn dagens regler. KS mente det kunne bli behov for omfattende dokumentasjon og forutgående saksbehandling før vedtak om driftstilskudd til den enkelte barnehage kunne fattes, selv med lokalt bestemte forskrifter. KS mente at kommunen som barnehagemyndighet måtte styrkes for å ivareta den nye oppgaven.

KS mente at høringsforslaget ga vesentlig risiko for rettslig prosess, og at det var viktig at det ble avklart hva som ville være kommunenes skjønn ved fastsettelse av forskrift om tilskudd.

Videre mente KS at det var uklart hvor hyppig kommunen skulle vurdere hvorvidt de lokale forskriftene bidrar til formålet om likeverdige barnehage tilbud av høy kvalitet, og om man årlig måtte foreta en vurdering av forskriftens treffsikkerhet. KS viste til at det har stor betydning for hvilken kompetanse den enkelte kommune måtte kunne forventes å besitte, og hvilke vurderinger man for eksempel kunne innhente ekstern bistand for å gjennomføre.

2.8.3 Innspill fra KS til lovmedvirkningsmøtet 17. januar 2025

2.8.3.1 Innledning

Tema for møtet var departementets høringsnotat datert 15. november 2024 med forslag til endringer i reglene om driftstilskudd og pensjonstilskudd. KS leverte et skriftlig innspill i forbindelse med møtet.

Overordnet mente KS at forslagene ville bidra til økt lokaldemokratisk styring og kontroll med barnehagesektoren, og at flere av de foreslåtte endringene ville bidra til at kommunen i større grad kan ivareta sitt helhetlige ansvar for barnehagesektoren med et likeverdig og godt barnehage tilbud til alle barn i kommunen i fokus. KS mente likevel at det var behov for tydeliggjøring og klargjøring av flere av forslagene for at de skal bidra til å redusere administrativ byrde og fremtidige uenigheter om fortolkning av regelverket.

2.8.3.2 *Formålsparagrafen og behovet for å tydeliggjøre lokalt selvstyre*

KS mente at hensynet til lokalt selvstyre burde nevnes i formålsbestemmelsen, da dette hensynet fremgikk implisitt av flere elementer i lovforslaget, og av hensynet til effektiv ressursbruk i formålsbestemmelsen. Videre mente KS at det burde fremkomme av formålsparagrafen at regelverket skal bidra til forutsigbarhet også for kommunen, ikke ensidig for de private barnehagene. KS mente at en mulig løsning kunne være å ta inn «kommunens helhetlige ansvar» i bestemmelsen.

KS mente alternativt at departementet burde klargjøre hva som menes med formålet om «effektiv ressursbruk».

2.8.3.3 *Klargjøring av kommunenes rettsanvendelsesskjønn*

KS mente det var positivt at høringsnotatet skilte mellom hva som er fritt skjønn og hva som er et rettsanvendelsesskjønn, og at det var svært viktig og positivt at departementet skrev at kommunen skal ha et rettsanvendelsesskjønn. Slik KS forsto det, var det tatt hensyn til den oppgaven som kommunen er gitt på dette området, og at de vurderingene som kommunen gjør, også skal tillegges vekt ved tolkning av innholdet i reglene, slik at kommunens standpunkt må vektlegges ved statsforvalterens klagebehandling over kommunens rettsanvendelse.

KS mente imidlertid at det burde utdypes hva som menes med at rettsanvendelsesskjønnet skal ligge til kommunen, og hvilken betydning det blant annet har for statsforvalterens klagebehandling, herunder prøvingsintensiteten.

2.8.3.4 *Konkretisering av ny § 19 a – drift av barnehager*

På bakgrunn av at det var foreslått å innføre en ny ordning for etableringsgodkjenning, mente KS det var behov for å klargjøre hvilken type godkjenning som utløser plikten til å gi grunntilskudd. KS mente videre det burde klargjøres at kommunens plikt til finansiering av tidligere godkjente barnehager var begrenset oppad til det antall plasser kommunen har gitt tilsagn om tilskudd til.

KS mente begrepet «ordinær drift» burde videreføres i loven da det også ville tydeliggjøre behovet for unntakene som var foreslått i siste ledd. KS viste til at begrepet «ordinær drift» er innarbeidet i kommunenes praksis knyttet til

dagens regelverk, og at det har vært lite konflikt rundt begrepet og forholdet til føring av kostnader på de ulike KOSTRA-funksjonene. KS mente at forslaget til ordlyd ville innebære en utvidelse av dagens finansieringsplikt ovenfor private barnehager.

KS var uenig i departementets vurdering av at det i mange kommuner antagelig ikke ville være grunnlag for å holde utgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet. Dersom definisjonen av hva som skal inngå i grunntilskudd endres sammenlignet med dagens praksis, mente KS at det i realiteten ville åpne for at kostnader begrunnet i særtrekk ved barnegruppen ville holdes utenfor beregningen i stort omfang. Dette mente KS ville gi en økt administrativ byrde, og potensielt føre til konflikter lokalt.

KS viste til at det er klart at kommunens utgifter til å utføre oppgaver som barnehagemyndighet ikke inngår i «drift i kommunens egne barnehager». Disse utgiftene er likevel hovedsakelig regnskapsmessig ført på samme funksjon (201) som driftsutgifter, og KS ba departementet vurdere om det burde omtales spesifikt i forarbeidene at dette skal holdes utenfor beregningen av grunntilskuddet.

KS støttet at det innføres en tydeligere kommunal plikt til å finansiere satsinger og krav samtidig i kommunale og private barnehager. KS forutsatte fullfinansiering av statlige krav for å kunne oppfylle denne plikten. KS savnet imidlertid en omtale og regulering av forhold der slike satsinger eventuelt avsluttes i kommunale barnehager, gitt at det brukes to år gamle regnskaper. KS foreslo at «avsluttede satsinger som var finansiert samtidig» inntas som unntak i forslag til § 19a første ledd eller at dette omtales i forarbeidene.

2.8.3.5 *Mulighet for å holde utgifter til pilotering og forsøk utenfor grunntilskuddet*

KS mente at tidsavgrensede tiltak burde kunne holdes utenfor beregningen av grunntilskudd når de inngår i kommunens regnskap. Dette kan være generelle kvalitetshevende tiltak, uten tydelig henvisning til barnegruppens særlige behov. Hvis kommunen gir tilbud til private barnehager om å være med på forsøk eller pilotering må dette eventuelt finansieres med tilleggstilskudd. KS oppfordret til at kommunens mulighet til å holde piloteringer og eventuelle forsøk utenfor beregningen av grunntilskuddet omtales i forarbeidene.

2.8.3.6 *Økonomiske og administrative
konsekvenser*

støttet i hovedsak vurderingene av konsekvensene av lov- og forskriftsendringene.

Når det gjaldt de økonomiske og administrative konsekvensene, viste KS til sitt høringssvar. KS

3 Grunnloven, menneskerettslige forpliktelser og EØS-avtalen

3.1 Innledning

Kunnskapsdepartementet foreslår i denne lovproposisjonen en rekke endringer i det rettslige rammeverket for finansiering og styring av barnehager. Ved utformingen av lovgivning må staten holde seg innenfor de grensene som trekkes opp av Grunnloven og Norges internasjonale forpliktelser.

3.2 Barns rettigheter

Det fremgår av Grunnloven § 104 at barn har rett til å bli hørt i spørsmål som gjelder dem selv, og at deres mening skal tillegges vekt i overensstemmelse med deres alder og utvikling. I andre ledd fastsettes det at ved «handler og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn».

FNs barnekonvensjon artikkel 3 nr. 1 fastslår også at prinsippet om barnets beste skal være et grunnleggende hensyn ved alle handler som berører barn. Prinsippet gjelder både i konkrete saker om et enkelt barn, og for avgjørelser på mer overordnet nivå, som ved utforming av lover. Det innebærer en rettslig plikt til å tillegge barnets beste den nødvendige vekten, både ved gjennomføringen av andre rettigheter og ved skjønnsutøvelsen for lovbestemmelser som berører barn.

FNs barnekomité har utarbeidet en generell kommentar om barnets beste, se Generell kommentar nr. 14 (2013) om barnets rett til at hans eller hennes beste skal være et grunnleggende hensyn.

Prinsippet om barnets beste er ett av fire generelle prinsipper i konvensjonen. De tre andre er retten til ikke-diskriminering i artikkel 2, retten til liv, overlevelse og utvikling i artikkel 6 og retten til å bli hørt i artikkel 12. Prinsippene får betydning for tolkningen av andre bestemmelser i konvensjonen.

I konvensjonens artikkel 12 er barns rett til å bli hørt slått fast. Staten er forpliktet til å garantere et barn som er i stand til å danne seg egne synspunkter, retten til fritt å gi uttrykk for disse

synspunkter i alle forhold som vedrører barnet, og tillegge barnets synspunkter behørig vekt i samsvar med dets alder og modenhet. Barnet skal særlig gis anledning til å bli hørt i enhver rettslig og administrativ saksbehandling som angår barnet, enten direkte eller gjennom en representant eller et egnet organ, på en måte som er i samsvar med saksbehandlingsreglene i nasjonal rett, jf. artikkel 12 nr. 2.

Etter barnekonvensjonen artikkel 30 skal barn som tilhører etniske, religiøse eller språklige minoriteter eller en urbefolkning, ikke nektes retten til sin kultur, sitt språk og sin religion i samvær med andre medlemmer av sin gruppe.

Departementet viser til at barnehagelovens overordnede formål blant annet er at barnehagene skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. I utredningen av forslagene i proposisjonen har hensynet til barnehagebarna vært sentralt. Forslagene om flere styringsvirkemidler for kommunen skal gi kommunen mulighet til å styrke kvaliteten lokalt, og legge til rette for likeverdige barnehage tilbud av høy kvalitet i tråd med lovens overordnede formål. Videre er forslagene til endringer i tilskuddsreglene og kravene til bruk av tilskudd og foreldrebetaling ment å kanalisere de økonomiske ressursene til det beste for barna i barnehagene.

3.3 Urfolks rettigheter

Etter Grunnloven § 108 er staten forpliktet til å legge forholdene til rette for at den samiske folkegruppe kan sikre og utvikle sitt språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Lov om Sametinget og andre samiske rettsforhold (sameloven) gir blant annet en utvidet rett til bruk av samisk språk i rettsvesenet og i helse- og sosialsektoren i forvaltningsområdet for samisk språk.

Samer er gitt et særskilt vern gjennom ILO-konvensjonen nr. 169 om urfolk og stammefolk i selvstendige stater, og konvensjonen om sivile og politiske rettigheter artikkel 27, samt i barnekonvensjonen artikkel 30. FN's erklæring om urfolks

rettigheter legger viktige føringer for forståelsen av rettighetene. Hovedprinsippet i ILO-konvensjonen er urfolks rett til å bevare og videreutvikle sin egen kultur, og myndighetenes plikt til å treffe tiltak for å støtte dette. Tilsvarende legger FNs erklæring vekt på at urfolk har rett til å bevare og styrke sine egne institusjoner, kulturer og tradisjoner, og at de har rett til å utvikle seg slik de selv ønsker og synes er nødvendig. Erklæringen har også bestemmelser om diskriminering av urfolk, og om at urfolk har rett til å delta i alle saker som angår dem.

Det fremgår av FNs barnekonvensjon artikkel 30 at «i stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter eller personer som tilhører en urbefolkning, skal et barn som tilhører en slik minoritet eller urbefolkningen, ikke nektes retten til sammen med andre medlemmer av sin gruppe å leve i pakt med sin kultur, bekjenne seg til og utøve sin religion, eller bruke sitt eget språk». Bestemmelsen må ses i sammenheng med barnekonvensjonen artikkel 8 om respekt for barnets identitet, og skal forstås som en positiv rettighet for barnet, se FNs barnekomités generelle kommentar nr. 11 om urbefolkningsbarn og deres rettigheter etter konvensjonen, avsnitt 17. Rettigheten etter bestemmelsen må likevel harmoniseres med de øvrige rettighetene barnet har etter konvensjonen, herunder hensynet til barnets beste i artikkel 3.

I barnehageloven er det § 10 tredje ledd som regulerer kommunens ansvar for barnehage-tilbudet til samiske barn. Forslagene i denne proposisjonen gjelder styring og finansiering av barnehagesektoren i sin helhet, og påvirker ikke samiske interesser direkte. Det foreslås ikke endringer i barnehageloven § 10 tredje ledd. Kommunens ansvar for barnehage-tilbudet til samiske barn er omtalt der det er relevant, se særlig punkt 9.6.

3.4 Forbudet mot tilbakevirkende lover

Det følger av Grunnloven § 97 at «[i]ngen lov må gis tilbakevirkende kraft.»

I første rekke gir bestemmelsen vern mot at nye lover knytter rettsvirkninger til tidligere handlinger eller begivenheter (såkalt egentlig tilbakevirkning). Bestemmelsen kan imidlertid også verne eksisterende rettigheter og rettsposisjoner mot etterfølgende lovregulering (såkalt uegentlig tilbakevirkning), men dette vil normalt bare være tilfellet dersom tilbakevirkningen er særlig eller

klart urimelig eller urettferdig, se Rt. 2007 s. 1281 (Ullern Terrasse) og Lovavdelingens Tolkningsuttalelse *om endring i grunnrenteskattesatsen og innføring av et høyprisbidrag for kraftproduksjon – forholdet til Grunnloven § 97* datert 23. september 2022. Omfanget av inngrep i økonomiske rettsposisjoner vil være et element i vurderingen av om en tilbakevirkning etter Grunnloven § 97 er *særlig eller klart urimelig eller urettferdig*. Det finnes også mellomformer, jf. Rt. 2010 s. 143 (rederiskatt) avsnitt 153. Uavhengig av hvilken norm som legges til grunn, må det foretas en momentbasert helhetsvurdering, der man avveier de vernede interesser på den ene siden, og de samfunnsmessige hensynene på den andre siden.

Tilbakevirkningsforbudet omfatter både formelle lover og andre former for generelle rettsregler, herunder forskrifter.

Det primære formålet med Grunnloven § 97 er å sikre at borgerne skal kunne sette seg inn i og handle i overensstemmelse med gjeldende reguleringer, og bestemmelsen utgjør dermed en sentral rettssikkerhetsgaranti ved at den sikrer forutberegnelighet for borgerne. Bestemmelsens viktigste virkefelt er innenfor strafferetten, hvor den tjener som en beskyttelse mot tilbakevirkende straffelover. Bestemmelsen har likevel et videre nedslagsfelt, ved at den i visse tilfeller også omfatter fratakelse av økonomisk opparbeidede rettigheter.

Grunnloven § 97 er som utgangspunkt ikke til hinder for at det for fremtiden stilles nye krav til etablerte virksomheter. Staten har normalt adgang til å endre rammebetingelsene for en virksomhet, selv om virksomheten hviler på en offentlig tillatelse. For at Grunnloven § 97 skal komme til anvendelse, må den berørte ha etablert en rettsposisjon som kan være vernet av bestemmelsen, jf. Rt. 2013 s. 1345 avsnitt 78 (strukturkvote). Videre må det være tale om tilbakevirkning i bestemmelsens forstand og denne tilbakevirkningen må være til skade for den berørte, jf. HR-2016-389-A avsnitt 63 (stortingspensjon).

Grunnloven § 105 fastsetter at den som må avstå sin «eiendom» ved tvang har krav på «full erstatning» for det økonomiske tapet han lider som følge av avståelsen. Bestemmelsen gjelder direkte bare avståelse av eiendom, men har vært anvendt analogisk på visse former for rådighetsinnskrenkninger. Det klare utgangspunkt er likevel at rådighetsinnskrenkninger ikke gir rett til erstatning.

Både Grunnloven §§ 97 og 105 kan gi vern mot inngrep i økonomiske rettsposisjoner. Hvis

det først foreligger et tilbakevirkende element, vil grunnlovsvurderingen normalt begrenses til Grunnloven § 97.

Forholdet til grunnloven § 97 er nærmere vurdert under de aktuelle forslagene, se punkt 5.5.2 og 9.8.

3.5 Beskyttelse av eiendomsrett

Grunnloven § 105 gir beskyttelse av eiendomsrett, og bestemmelsen anvendes også analogisk på innskrenkninger av rådigheten over fast eiendom.

Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) P1-1 om beskyttelse av eiendomsrett lyder slik:

Every natural or legal person is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions. No one shall be deprived of his possessions except in the public interest and subject to the conditions provided for by law and by the general principles of international law.

The preceding provisions shall not, however, in any way impair the right of a State to enforce such laws as it deems necessary to control the use of property in accordance with the general interest or to secure the payment of taxes or other contributions or penalties.

I praksis er EMK P1-1 blitt fortolket til å inneholde tre regler: prinsippregelen (første ledd første punktum) som fastsetter at enhver har rett til å nyte sin eiendom i fred, avståelsesregelen (første ledd andre punktum), som setter rammer for tvungen eiendomsavståelse, og kontrollregelen (andre ledd), som fastsetter at staten kan kontrollere utøvelse av eiendomsrett av hensyn til allmennhetens interesser eller for å sikre betaling av blant annet skatter.

3.6 EØS-avtalen

3.6.1 Innledning

EØS-avtalens regler om fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital gir generelle forbud mot nasjonale tiltak som kan innebære hindringer for den frie bevegelsen, med tilhørende unntak. EØS-avtalens bestemmelser om fri bevegelse for tjenester og etableringsretten kommer bare til anvendelse på økonomisk virksomhet i EØS-rettslig forstand.

Statsstøtteregelverket har som utgangspunkt at offentlig støtte til næringslivet er konkurranse-

vridende og dermed forbudt, jf. EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1. Et sentralt vilkår for at EØS-avtalens regler om offentlig støtte skal komme til anvendelse, er at mottakeren av offentlige midler er et «foretak» som driver økonomisk aktivitet.

Et sentralt spørsmål er derfor om – og i så fall i hvilken utstrekning – private barnehager i Norge driver «økonomisk virksomhet» eller «økonomisk aktivitet» etter dagens regelverk, og om forslagene i denne proposisjonen påvirker denne vurderingen. Det er departementets vurdering at barnehagevirksomheten slik den er organisert i Norge ikke utgjør økonomisk virksomhet eller aktivitet, jf. den nærmere vurdering i punkt 3.6.2 og 3.6.3.

3.6.2 EØS-avtalens regler om fri bevegelse

EØS-avtalen forbyr nasjonale tiltak som innebærer restriksjoner på den frie bevegelsen, med mindre disse er egnede og forholdsmessige tiltak for å ivareta allmenne hensyn.

Retten til etablering følger av EØS-avtalen artikkel 31. Bestemmelsen gir regler om fri bevegelse for juridiske personer som skal utøve økonomisk virksomhet på en stabil og vedvarende måte i en annen EØS-stat. EØS-avtalens regler om retten til etablering består i et generelt forbud mot nasjonale tiltak som kan innebære hindringer på den frie etablering med tilhørende unntak. Det følger av artikkel 31 nr. 1 andre ledd at etableringsadgangen «skal omfatte adgang til å starte og utøve selvstendig næringsvirksomhet og til å opprette og lede foretak, særlig selskaper som definert i artikkel 34 andre ledd, på de vilkår som lovgivningen i etableringsstaten fastsetter for egne borgere.»

Retten til fri bevegelse for tjenester følger av EØS-avtalen artikkel 36. EØS-avtalen artikkel 37 definerer «tjenester» som «tjenester som vanligvis ytes mot betaling». Vederlaget trenger ikke å svare til tjenestens markedsverdi, og det er heller ikke noe krav om at aktiviteten må være utøvd med sikte på profit.

Vederlagsfrie aktiviteter, eksempelvis aktiviteter som ytes ut fra veldedige, religiøse eller sosiale grunner eller samvittighetsgrunner, utgjør ikke tjenester etter EØS-avtalens hoveddel. Det må også avgrenses mot tjenester som ytes av eller på vegne av staten ut fra en allmenn interesse, og som fullstendig eller i hovedsak finansieres av det offentlige. Slike «tjenester» regnes ikke som økonomisk aktivitet, og de faller utenfor tjenestebegrepet. På utdanningsområdet er den grunn-

leggende avgjørelsen om dette EU-domstolens sak C-263/86 *Humbel*. EU-domstolen konkluderte med at undervisning innenfor det nasjonale utdanningssystemet ikke utgjorde en tjeneste. Domstolen pekte på at staten «ikke [...] vil drive virksomhet mod betaling men varetage sine opgaver over for befolkningen på det sociale, kulturelle og uddannelsesmæssige område», og at systemet «finansieres [...] i almindelighed over det offentlige budget, ikke af eleverne eller deres forældre». Videre at dette ikke påvirkes av «at eleverne eller deres forældre undertiden er forpligtet til at betale afgifter eller skolepenge som delvis bidrag til udgifterne til driften af dette system.» Dette prinsippet er opprettholdt i senere avgjørelser fra EU-domstolen, blant annet i sakene C-109/92 *Wirth* og C-76/05 *Schwarz*.

EFTA-domstolen har også uttalt seg om tjenestebegrepets anvendelse på utdanningstjenester. I sak E-13/19 *Hraðbraut* var spørsmålet om anskaffelsesdirektivet kom til anvendelse på offentlig finansiering av et tilbud av videregående opplæring på Island utført av tre private høyskoler. Domstolen uttalte at en «kontrakt om offentlig tjenesteyting» forutsetter at det er tale om kontrakter knyttet til tjenesteyting etter EØS-avtalen artikkel 37, altså tjenester som vanligvis ytes mot betaling. Dette var ifølge EFTA-domstolen ikke tilfelle for utdanningstjenester som inngår som en del av et nasjonalt utdanningssystem i situasjoner der staten tilstreber å oppfylle sine plikter overfor egen befolkning innenfor sosial-, kultur- og utdanningsområdet, og systemet som hovedregel er offentlig finansiert, se avsnitt 92. EFTA-domstolen konkluderte, med henvisning til rettspraksis fra statsstøtteområdet, at det dreide seg om ikke-økonomisk aktivitet som falt utenfor direktivets og EØS-avtalens tjenestebegrep.

EFTA-domstolen uttalte seg i sak E-5/07 *Private Barnehagers Landsforbund* om hvorvidt kommunale barnehagetjenester var å anse som «foretak» etter EØS-avtalen artikkel 61 om offentlig støtte. Dette forutsetter at barnehagene driver økonomisk aktivitet, et vurderingstema som ligger på det som ligger i tjenestebegrepet. Domstolen kom til at kommunale barnehager ikke drev økonomisk aktivitet, fordi barnehagene utfører oppgaver som en del av et offentlig tjenestetilbud, og deres hovedfinansiering kommer fra det offentlige. EFTAs overvåkingsorgan uttalte i brev av 3. februar 2012 i tillegg at private barnehagetjenester med offentlig støtte ikke er «foretak» etter EØS-avtalen artikkel 61.

Barnehagetilbudet i Norge er en del av det samlede utdanningsløpet, og det er et felles utdan-

ningspolitisk mål at alle barn skal få et likeverdig og godt pedagogisk tilbud i barnehagen. Barnehagetilbudet i Norge ytes av det offentlige eller på vegne av det offentlige, som en del av det offentliges plikter overfor befolkningen. Barnehagetilbudet slik det er organisert i Norge regnes som en del av utdanningssystemet. Tilbudet er også i hovedsak finansiert av offentlige midler.

Private barnehager med offentlig støtte er aktører som leverer et tilbud *på vegne av* kommunen. Private barnehager er pliktige til å søke om (og få) en godkjenning etter § 14 i dagens barnehagelov, for å drive lovlig. Det fattes deretter vedtak om tilskudd som skal bidra til å kompensere for barnehagens kostnader. De ulike pliktene i barnehageloven er lagt på «barnehageeier», og det er derfor den private barnehagen (og ikke kommunen) som er ansvarlig for at barnehagen drives i henhold til lovpålagte krav. Etter departementets syn er barnehageområdet innrettet på en slik måte at aktiviteten ikke utgjør tjenester som ytes mot vederlag i henhold til «tjeneste»-begrepet i EØS-avtalen artikkel 37.

Anskaffelser benyttes i liten grad i barnehagesektoren i dag. Kommunen har anledning til å inngå kontrakt med en privat aktør for drift av barnehage. Den private aktøren vil da drive i henhold til kontrakten med kommunen, men også en slik barnehage må være egnet til å drive barnehage etter kravene i barnehageloven § 14. Det vil da være kommunen som er ansvarlig for at barnehagen drives i samsvar med barnehageregelverket. Den private aktøren anses ikke som en «privat barnehage» etter barnehageregelverket.

I sak E-13/19 *Hraðbraut*, omtalt over, hadde islandske myndigheter inngått avtaler med tre private utdanningsinstitusjoner om å tilby videregående opplæring. Domstolen kom til at de aktuelle utdanningene ikke kunne anses som «tjenester» etter EØS-avtalen artikkel 37, og at det fulgte av dette at avtalene heller ikke var å anse som «kontrakt om offentlig tjenesteyting» som var omfattet av anskaffelsesregelverket.

Departementet legger til grunn at barnehagevirksomhet ikke utgjør «økonomisk virksomhet» slik sektoren er regulert og finansiert i dag, og at eventuelle avtaler om drift av barnehager heller ikke medfører at avtalene gjelder ytelse av «tjenester». Slik virksomhet som er en del av det nasjonale utdanningssystemet, skiller seg fra helse- og sosialtjenester som etter fast rettspraksis anses som tjenester etter EØS-retten, se sak E-4/22 *Stendi og Norlandia* avsnitt 42 til 44. Med de foreslåtte endringene i proposisjonen vil godkjenningsordningen styrkes ytterligere, og det vil bli

enda tydeligere at private barnehager er en del av kommunens tilbud overfor befolkningen.

3.6.3 EØS-avtalens regler om statsstøtte

Forbudet mot offentlig støtte følger av EØS-avtalens artikkel 61, og har som hovedformål å hindre konkurransevridning innenfor EØS. Som offentlig støtte regnes midler fra det offentlige som vrir eller truer med å vri konkurransen ved å gi en økonomisk fordel til enkelte foretak eller produksjon av enkelte varer, og som påvirker handelen mellom EØS-landene. Slik støtte er ulovlig, med mindre den likevel kan anses forenelig med EØS-avtalen i henhold til et av de fastsatte gruppeunntakene fra forbudet, eller etter notifikasjon til EFTAs overvåkningsorgan.

Forbudet forutsetter imidlertid at mottaker er et «foretak», det vil si en virksomhet som driver økonomisk aktivitet. Avgjørende for å anses som et foretak i statsstøtterettslig forstand er karakteren av den konkrete aktiviteten som utøves. Tjenester som innebærer utøvelse av offentlig myndighet, er å anse som ikke-økonomisk virksomhet og faller utenfor foretaksbegrepet. Slike aktiviteter er som regel kjennetegnet ved at myndighetsutøvelsen er basert på lov og ved at gjennomføringen åpner for bruk av tvangsmakt. Typiske eksempler vil være fengselsvesenet, militæret og politiet. Hvorvidt offentlige tjenester skal klassifiseres som økonomiske eller ikke-økonomiske må vurderes konkret. Barnehager kan i teorien være kommersielt drevet, men for denne vurderingen er det avgjørende hvordan sektoren er regulert i Norge. Hvorvidt en ytelse skal regnes som økonomisk eller ikke-økonomisk beror først og fremst på faktiske forhold og det regulatoriske rammeverket. Dette betyr også at klassifiseringen kan endre seg over tid.

Momenter i vurderingen vil være hvordan tjenestene er finansiert og organisert og hvem som er berettiget til å motta dem. Tjenester som ytes mot brukerbetaling som dekker hele eller mesteparten av kostnadene vil normalt være å anse som økonomisk aktivitet.

Tjenester som er basert på offentlig finansiering i tråd med solidaritetsprinsippet og som er gjenstand for offentlig regulering og kontroll, vil i utgangspunktet anses som ikke-økonomisk aktivitet, og derfor falle utenfor støttereguleringen. Dette gjelder også i tilfeller hvor tjenesteytelsen utføres av private tilbydere.

Departementet har foretatt en konkret vurdering av om drift av private barnehager i Norge bør anses som økonomisk aktivitet etter ovennevnte kriterier. Slik departementet ser det, driver ikke

private barnehageaktører i Norge i dag økonomisk aktivitet. Det er i denne vurderingen særlig lagt vekt på at tilbud om barnehageplasser er et tilbud til befolkningen basert på solidaritetsprinsippet og at sektoren er gjenstand for offentlig regulering og kontroll.

I sak E-5/07 *Private Barnehagers Landsforbund* behandlet EFTA-domstolen spørsmålet om offentlig støtte til kommunale barnehager utgjorde statsstøtte etter EØS-avtalen artikkel 61 nr. 1. Avgjørende var om barnehagene utøvde økonomisk aktivitet. EFTA-domstolen uttalte i den forbindelse (avsnitt 80):

[T]he specific circumstances under which the activity is performed have to be taken into account in order to assess whether the Norwegian municipalities, when offering their kindergarten places, are providing a service as an economic activity or whether they are exercising their powers in order to fulfil their duties towards their population.

Domstolen presiserte at «only services normally provided for remuneration are to be considered as services within the meaning of the EEA Agreement» og at «the essential characteristic of remuneration lies in the fact that it constitutes consideration for the service rendered», se avsnitt 81.

EFTA-domstolen fant at det ikke var tale om økonomisk aktivitet. Siden det offentlige stod for omtrent 80 prosent av finansieringen av offentlige barnehager, var det ingen sammenheng mellom kostnaden av barnehagedriften og nivået på foreldrebetalingen. I tillegg hadde kommunen plikt til å sikre et tilstrekkelig antall plasser.

ESA uttalte i etterkant av avgjørelsen at vurderingene fra EFTA-domstolen trolig gjelder tilsvarende for private barnehager, særlig fordi foreldrebetalingen utgjør bare en liten del av de faktiske kostnader ved barnehageplassen, og at systemet følgelig i hovedsak er finansiert av offentlige midler.

I lys av det ovennevnte vurderer departementet at barnehagesektoren i dag er regulert og finansiert på en måte som medfører at verken offentlige eller private barnehager er å anse som foretak i statsstøtterettslig forstand. Forbudet mot offentlig støtte kommer følgelig ikke til anvendelse. Etter departementets syn vil private barnehager heller ikke med de foreslåtte endringene være å anse som foretak som omfattes av EØS-avtalens forbud mot offentlig støtte, siden de fortsatt i all hovedsak vil være offentlig finansiert og offentlig regulert. Tilbudet vil i enda større grad

enn i dag inngå som del av det offentlige tilbudet overfor befolkningen.

Departementet anser det som vesentlig å sikre at et nytt regelverk om styring og finansiering av barnehagesektoren innrettes slik at offentlige tilskudd utelukkende går til barnehagens kjernevirksomhet og ikke benyttes til å krysssubsidiere eventuell annen økonomisk aktivitet som ligger i samme virksomhet. Departementet mener at forslagene i denne proposisjonen ivaretar og styrker disse hensynene.

Etter innføringen av kravet om at hver barnehage må være et eget rettssubjekt og forbudet mot å drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen, driver barnehagevirksomheter som hovedregel ikke annen aktivitet enn barnehagedrift. Departementet har foretatt en konkret vurdering av de tilleggsvirksomheter som er godkjent etter barnehageloven § 23 a, nærmere definert i forskrift om regnskapsplikt mv. for private barnehager (økonomiforskrift til barnehageloven). De tilleggsvirksomheter som i dag er godkjent etter barnehageloven er vurdert å være innenfor unntaket for «supplerende aktivitet» («ancillary activities»). Disse anses dermed ikke som økonomisk aktivitet, og det er ikke nødvendig med tiltak for å hindre krysssubsidiert. Etter økonomiforskriften § 4 andre ledd skal tilleggsvirksomhet uansett regnskapsføres på egen avdeling. Transaksjoner som ikke

kan føres direkte på barnehage- eller tilleggsvirksomhet, skal fordeles etter fordelingsnøkler anvendt i tråd med de underliggende aktivitetene som forårsaker inntektene eller kostnadene (årsaksprinsippet). Interne transaksjoner mellom avdelingene og hvordan felleskostnadene er fordelt skal oppgis i en note til årsregnskapet, og fordelingsnøkler skal være tilfredsstillende dokumentert.

Det er også vedtatt tiltak for å hindre krysssubsidiert for barnehager som inngår i større konsern. I gjeldende barnehagelov med økonomiforskrift er det fastsatt krav om at barnehagene har adskilte regnskaper og at eventuelle felleskostnader skal allokere slik at barnehagen kun belastes kostnader som tilhører barnehagen. Videre inneholder barnehageloven § 23 andre ledd en bestemmelse som skal sikre at handel med nærstående skjer på markedsmessige vilkår, se nærmere omtale i punkt 10.2.

Etter departementets vurdering er reguleringen tilstrekkelig for å hindre krysssubsidiert innenfor konsern. I tillegg foreslår departementet endringer i barnehageloven kapittel V som skal bidra til å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode, se punkt 10. Departementet mener de foreslåtte innstrammingene for bruk av offentlige tilskudd vil bidra ytterligere til å hindre at offentlige midler tilflyter eventuell økonomisk aktivitet.

4 Etableringsgodkjenning for nye private barnehager

4.1 Gjeldende rett

4.1.1 Krav om at barnehager skal være godkjent

Plikten til å søke om godkjenning er regulert i barnehageloven § 6. En virksomhet har plikt til å søke om godkjenning som barnehage når følgende tre vilkår er oppfylt:

1. virksomheten er regelmessig og ett eller flere barn har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer
2. antall barn som er til stede samtidig er ti eller flere når barna er tre år eller eldre, eventuelt fem eller flere når barna er under tre år
3. virksomheten utføres mot godtgjøring

Slik virksomhet må være godkjent før driften settes i gang, jf. barnehageloven § 6 andre ledd. Barnehageeieren har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og forskrifter, jf. barnehageloven § 7.

4.1.2 Barnehagens søknad

En virksomhet som søker om godkjenning som barnehage må blant annet dokumentere at barnehagens ute- og innearealer er tilfredsstillende og at driften kan skje i samsvar med gjeldende regelverk. I tillegg må barnehagen oppfylle kravene i forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger.

Departementet har gitt en veiledende arealnorm for antall kvadratmeter per barn i barnehagen, se rundskriv F-08-06 *Barnehageloven med forskrifter og Kunnskapsdepartementets merknader*. Den veiledende arealnormen er 4 kvadratmeter netto per barn over tre år og om lag 1/3 mer (cirka 5,3 kvadratmeter) per barn under tre år. At arealnormen er veiledende, innebærer at kommunen kan godkjenne et annet ute- og inneareal enn normen, forutsatt at det aktuelle ute- og innearealet er egnet til å oppfylle barnehagelovens krav til formål og innhold, jf. barnehageloven § 14 første ledd.

Videre må søkeren legge frem en bemanningsplan som viser at driften vil bli forsvarlig, og

at barnehagetilbudet kan oppfylle lovens og rammeplanens krav til barnehagens innhold, se Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)* side 112. Barnehagen må også oppfylle kravene til politiattest, jf. barnehageloven § 30.

Kommunale og private barnehager skal ha vedtekter, jf. barnehageloven § 8. Vedtektene, eventuelt utkast til slike, skal legges frem for kommunen i forbindelse med en søknad om godkjenning. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes forhold til barnehagen, herunder om eierforhold, formål, jf. barnehageloven §§ 1 og 1a, opptakskriterier, antall medlemmer i samarbeidsutvalget og barnehagens åpningstid. Det følger av lovens forarbeider at leke- og oppholdsareal per barn skal fremgå av vedtektene, se Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)* side 113.

4.1.3 Kommunens vurdering av søknader om godkjenning

Kommunen avgjør søknader om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet ut fra kravene i barnehageloven §§ 1, 1a og 2 om barnehagens formål og innhold, jf. barnehageloven § 14 første ledd. Barnehagen skal blant annet være en pedagogisk virksomhet som skal gi barna gode utviklings- og aktivitetsmuligheter. Dette medfører krav til utforming, innhold og bemanning. Kommunen skal blant annet vurdere om barnehagens fysiske rammer, det vil si lokaler, inventar og uteområder, er egnet for barnehagedrift. Kommunen skal også vurdere bemanningsplanen, som skal vise at driften vil bli forsvarlig, og om barnehagetilbudet kan oppfylle lovens og rammeplanens krav til barnehagens innhold. Kommunen skal videre vurdere vedtektene og fastsette barnas innendørs leke- og oppholdsareal. Kommunen skal i tillegg kontrollere politiattest for de som skal arbeide i barnehagen.

Kommunen kan stille vilkår om antall barn, barnas alder og oppholdstid i forbindelse med godkjenningen, jf. barnehageloven § 14 andre ledd. 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 heldagsopphold eller kun deltidsopphold, se Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)* side 112. Denne vurderingen tar utgangspunkt i samme egnethetsvurdering som omtalt ovenfor. Kommunen kan ikke stille andre vilkår enn de som fremgår av § 14 andre ledd i forbindelse med godkjenningen.

Dersom barnehagen oppfyller kravene i barnehageloven, har den rett til godkjenning som barnehage. Det betyr at kommunen ikke kan avslå en søknad om godkjenning med den begrunnelsen at kommunen ikke har behov for barnehageplassene, eller at kommunen ønsker en annen type barnehage.

4.1.4 Særlig om rett til tilskudd

I tillegg til å få et vedtak om godkjenning, kan barnehagen søke om å få kommunalt tilskudd etter barnehageloven § 19 første ledd. Det fremgår av denne bestemmelsen at kommunen «kan» gi tilskudd til godkjente private barnehager. Det er dermed opp til kommunens skjønn om nye private barnehager skal få tilskudd eller ikke. Dersom en privat barnehage først har mottatt et vedtak om tilskudd etter § 19 første ledd, vil den i påfølgende år i utgangspunktet ha rett til årlige tilskudd basert på de til enhver tid gjeldende reglene.

Når kommunen vurderer om en ny privat barnehage skal få tilskudd, kan kommunen blant annet legge vekt på om det er behov for flere barnehageplasser for at kommunen skal være i stand til å oppfylle retten til barnehageplass. Kommunen kan for eksempel avslå en søknad om tilskudd til en ny privat barnehage hvis kommunen har tilstrekkelig antall barnehageplasser, eller hvis den selv har planlagt å etablere eller utvide en kommunal barnehage for å fylle behovet for plasser.

Når kommunen vurderer om en barnehage skal få tilskudd etter § 19 første ledd, skal kommunen ta hensyn til at den må tilpasse utbyggingsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov, jf. barnehageloven § 10 andre ledd og Prop. 96 L (2019–2020) *Endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)* side 143. Videre har kommunen ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan

sikre og utvikle sitt språk og sin kultur, jf. barnehageloven § 10 tredje ledd.

Barnehager kan søke om *forhåndstilsagn* om tilskudd før de har fått godkjenning fra kommunen. Om forhåndstilsagn om tilskudd er et enkeltvedtak avhenger av en konkret vurdering av det enkelte forhåndstilsagn, og av om kommunen i realiteten har foretatt en vurdering av om det skal gis tilskudd før barnehagen har søkt om godkjenning.

Fordi det er opp til kommunen om det skal gis tilskudd til nye private barnehager, kan kommunen i utgangspunktet stille vilkår for å tildele tilskudd til disse barnehagene. Kommunen står likevel ikke fritt til å stille vilkår med et hvilket som helst innhold. Det følger av den ulovfestede vilkårlæren at det må være saklig sammenheng mellom vilkårene som kommunen stiller, og det godet som kommunen tildeler. Vilråene må også være i tråd med lovens formål og ikke være uforholdsmessig tyngende for barnehagen.

Ved skjønnstøvelsen etter § 19 første ledd skal kommunen å ta hensyn til lokale forhold og behov i relasjon til kommunens lovfestede plikt til å tilby barnehageplasser etter barnehageloven § 10 andre ledd. Et eksempel på vilkår som kommunen kan stille, vil derfor være vilkår om antall barn ut fra kommunens behov for barnehageplasser.

Departementet har lagt til grunn at kommunen ikke kan stille vilkår om at barnehagen ikke kan ta et eventuelt overskudd ut av barnehagedriften, for eksempel gjennom uttak av utbytte, se departementets tolkningsuttalelse *Tilbeding av tilskudd til «kommerielle» eller «ideelle» barnehager* datert 13. juni 2017. Et slikt vilkår er ikke ansett forenlig med barnehagens lovfestede adgang til å ha et rimelig årsresultat etter dagjeldende barnehagelov § 14 a.

Kommunens adgang til å stille vilkår for tilskudd knytter seg til vedtak om tilskudd etter barnehageloven § 19 første ledd. Kommunen kan ikke fastsette vilkår i de årlige tilskuddsvedtakene. Private barnehager med vedtak om tilskudd etter § 19 første ledd, vil i utgangspunktet ha rett til årlige tilskudd basert på de til enhver tid gjeldende reglene. Kommunen kan derfor ikke stille nye vilkår eller endre vilkårene i et tilskuddsvedtak fattet etter § 19 første ledd, uten å gå veien om en omgjøring etter forvaltningsloven § 35.

4.1.5 Barnehagetyper etter barnehageloven

Barnehageloven skiller mellom følgende barnehagetyper: ordinære barnehager, åpne barne-

hager og familiebarnehager. Både kommunen og private aktører kan eie samtlige barnehagetyper. Barnehageloven skiller ikke mellom «ideelle» og «kommersielle» private barnehager, og loven inneholder ikke en definisjon av hva som er en ideell barnehage.

Barnehageloven skiller i utgangspunktet ikke mellom ulike pedagogiske tilbud en barnehage kan ha. Alle barnehager skal følge barnehagelovens krav til formål og innhold i barnehageloven §§ 1, 1 a og 2 og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Dette gjelder uavhengig av om en barnehage har et særskilt pedagogisk tilbud. Samtidig kan barnehagen tilpasse rammeplanen til lokale forhold, jf. barnehageloven § 2 åttende ledd. Eiere av private barnehager kan i vedtektene bestemme at verdiene i barnehageloven § 1 ikke skal forankres i den kristne og humanistiske arv og tradisjon, jf. barnehageloven § 1a første ledd. Private barnehager og barnehager eiet eller drevet av menigheter innen Den norske kirke kan i vedtektene fastsette særlige bestemmelser om tros- eller livssynsformål, jf. barnehageloven § 1a andre ledd.

Kommunen har ansvaret for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur, jf. barnehageloven § 10 tredje ledd første punktum. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur, jf. § 10 tredje ledd andre punktum.

4.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo å lovfeste at kommunen kan godkjenne søknader om etablering av nye private barnehager (etableringsgodkjenning) og søknader om endringer hos godkjente private barnehager. Det skal være opp til kommunen om den vil godkjenne etablering av en ny privat barnehage, men hvis kommunen innvilger en søknad om etableringsgodkjenning vil den private barnehagen ha rett til tilskudd. Hensyn kommunen kan legge vekt på er behovet for nye barnehageplasser, barnehagestrukturen, om barnehagen er ordinær, familiebarnehage eller åpen barnehage, barnehagens profil, om barnehagen er ideell og søkerens seriøsitet og egnethet. Med ideelle barnehager menes barnehager som ikke har erverv til formål og som reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedrift.

Departementet foreslo å lovfeste at kommunen kan stille vilkår som har saklig sammen-

heng med etableringsgodkjenningen, og som ikke er uforholdsmessig tyngende for barnehagen. Kommunen kan for eksempel stille vilkår om at barnehagen skal være ideell eller ha en særskilt profil, eller vilkår om antall barn ut fra hvor mange barnehageplasser kommunen har behov for.

Departementet foreslo videre at det skal være klagerett på kommunens vedtak om etableringsgodkjenning og driftsgodkjenning, og at statsforvalteren skal være klageinstans. Statsforvalteren kan i utgangspunktet prøve alle sider av saken, men hensynet til det kommunale selvstyre skal tillegges stor vekt ved prøving av kommunens frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Dette vil være tilsvarende regulering som i dag.

Både kommunale og private barnehager må som i dag få godkjent barnehagedriften før de kan starte opp. Etableringsgodkjenningen vil gi kommunen mulighet til å vurdere om den ønsker å godkjenne og gi tilskudd til en ny privat barnehage. Godkjenning av barnehagedriften vil, som i dag, sikre at barnehagen er egnet ut fra kravene i barnehageloven. Det skal fortsatt være mulig å få godkjenning til å drive barnehage uten tilskudd.

Departementet foreslo å endre begrepet barnehageeier til barnehagen i bestemmelsene som gjelder plikter for barnehagen. Videre foreslo departementet å presisere hvem som har ansvaret for at en godkjent barnehage drives i samsvar med loven.

Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 kapittel 5.

4.3 Høringsinstansenes syn

4.3.1 Etableringsgodkjenning med rett til tilskudd

I overkant av 100 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å innføre en etableringsgodkjenning med rett til tilskudd. Et stort flertall av disse støtter forslaget.

De fleste kommunene som har uttalt seg om forslaget, støtter det. *Holmestrand kommune* viser til at de foreslåtte endringene vil gi kommunen som barnehagemyndighet større lovfestet mulighet til å avgjøre om og hvor barnehager etableres. Dermed kan kommunen på en god måte støtte opp under kommunens ansvar for å tilpasse utbyggingsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov.

KS – Kommunesektorens organisasjon mener det er positivt at departementet foreslår endringer i systemet for godkjenning av barnehager. Dagens system gir etter *KS* sitt syn i liten grad virkemidler som sikrer mangfold av eierformer og profiler i sektoren, dersom det er et lokalpolitisk ønske om dette. Muligheten til å stille lokale krav og vilkår i godkjenningen vil ifølge *KS* være et godt virkemiddel for å sikre fremtidig drift av ideelle barnehager og barnehager med særskilt profil dersom dette er ønskelig.

KS viser til at dagens regelverk legger opp til en todeling av godkjennings- og tilskuddssøknader. Kommunen har plikt til å godkjenne barnehager som oppfyller lovens krav, men kan velge om den ønsker å finansiere barnehager etter eget skjønn og behov. Innenfor dagens regelverk vil private aktører normalt ta kontakt med kommunen og eventuelt søke om tilsagn om tilskudd til nye barnehageplasser før de starter detaljplanleggingen av barnehagen eller tilbygget. *KS* er derfor usikker på om forslaget vil innebære at kommunen må ta stilling til spørsmålet om den har behov for barnehagen tidligere enn i dag. *KS* er ikke kjent med at kommuner og private barnehager har benyttet vesentlige ressurser på godkjenning av barnehager som senere ikke har fått tilskudd. *KS* er derfor ikke enige i at den administrative byrden for kommuner og private barnehager vil reduseres ved forslaget. Den vesentlige endringen vil være at det blir en formalisert prosess knyttet til søknad om etableringsgodkjenning og hva man kan legge vekt på ved behandlingen av den.

De fleste organisasjonene som har uttalt seg om forslaget, blant annet *Hovedorganisasjonen Virke*, *Hovedorganisasjonen KA*, *Montessori Norge* og *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)*, støtter forslaget.

Utdanningsforbundet mener at dagens ordning er unødvendig komplisert, og at det er hensiktsmessig at kommunen må ta stilling til om det er behov for barnehagen og om den skal få tilskudd så tidlig som mulig.

Relativt få private barnehager har uttalt seg om dette forslaget, men av dem som har uttalt seg er det et flertall som støtter det.

4.3.2 Relevante hensyn kommunen kan legge vekt på

I overkant av 80 høringsinstanser har uttalt seg om forslag til momenter som kommunen kan legge vekt på. Omtrent halvparten av disse støtter forslaget.

Både *Statsforvalteren i Innlandet* og *Utdanningsdirektoratet* uttaler at det kan være behov for at lovteksten er mer presis når det gjelder hensynene kommunen kan vektlegge.

KS – Kommunesektorens organisasjon viser til at det har vært uklart i dagens regelverk hva kommunen kan legge vekt på når den vurderer om en barnehage skal få tilsagn om tilskudd til nye barnehageplasser. Dette har særlig vært aktuelt med tanke på om det er anledning til å vurdere barnehagens profil, om barnehagen er ideell og søkerens seriøsitet og egnethet. *KS* støtter derfor departementets vurdering i at innføringen av etableringsgodkjenning vil gi kommunen større mulighet til å velge hvilke barnehager den skal godkjenne og finansiere, slik at den kan sikre et mangfoldig barnehagetilbud i tråd med kommunens behov og befolkningens ønsker. *KS* støtter departementets forslag om at kommunen skal kunne legge vekt på behovet for nye barnehageplasser, barnehagestrukturen i kommunen, om barnehagen er ordinær, familiebarnehage eller åpen barnehage, barnehagens profil, om barnehagen er ideell og søkerens seriøsitet og egnethet.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) støtter ikke forslaget om hvilke hensyn kommunen kan legge vekt på. De mener foreldrene bør vurdere hvilke barnehager som trengs. Dette argumentet går igjen blant dem som ikke støtter forslaget.

Hovedorganisasjonen Virke støtter forslaget, men ønsker en klargjøring blant annet av begrepet «mangfoldig barnehagetilbud» og hva som menes med særskilt profil. *Utdanningsforbundet* støtter forslaget, men mener det å innføre «særskilt profil» som begrep i lovteksten bør utredes nærmere.

Hovedorganisasjonen KA anser forslaget om etableringsgodkjenning som et godt forslag, og er særlig positiv til at kommunen skal få anledning til å vektlegge barnehagens profil og om den er ideell eller kommersiell ved godkjenning av nye barnehager.

Montessori Norge mener det bør utarbeides nasjonale føringer med sikte på å ivareta muligheten til å drive barnehager med «anerkjent pedagogisk retning». Dette er etter deres syn ivaretatt nasjonalt når det gjelder grunnskoler, men ikke for barnehagene. *Montessori Norge* støtter at det kan være gode grunner til å vektlegge barnehagens profil ved en godkjenning, for å sikre mangfold i sektoren. *Montessori Norge* mener imidlertid at ordlyden i forslaget er for vag, og at forslaget må gi en større forpliktelse for kommunene.

4.3.3 Definisjon av ideell barnehage

Om lag 30 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget til definisjon av ideell barnehage. *Utdanningsforbundet* støtter at det er behov for en definisjon, og mener det må stilles tydeligere krav til hva det innebærer å være en ideell barnehage. *Utdanningsforbundet* er usikker på om de foreslåtte avgrensningene er tilstrekkelige, og om den foreslåtte definisjonen åpner for at barnehager som reelt sett ikke er ideelle, kan omtale seg som ideelle. *Utdanningsforbundet* er glad for at det ikke åpnes for at ideelle barnehager kan investere i andre samfunnsnyttige formål enn barnehagedrift.

Montessori Norge støtter forslaget. *Hovedorganisasjonen Virke* støtter forslaget og departementets vurdering av ideelle barnehagers organisasjonsform. *Virke* støtter også at ideelle barnehagekjeder skal kunne reinvestere overskuddet mellom sine barnehager.

Hovedorganisasjonen KA støtter forslaget, men vil ha med et tillegg om at også eier av bygget skal være en ideell virksomhet. *KA* frykter tapping av verdier til et eiendomsselskap selv om barnehagen er organisert som ideell virksomhet.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) viser til at utvikling av kvalitet i barnehagesektoren ikke primært er en konsekvens av hvilken sammenslutningsform aktørene benytter, om de er eid eller selveiende, eller om de kan eller ikke kan ta ut midler fra virksomheten. Alle kategorier av driftsformer og driftsmodeller har etter *PBLs* syn forskjellige fordeler og ulemper, og alle er de i dag en viktig del av det store mangfoldet i barnehagesektoren. *PBL* mener forslaget i større grad er ideologisk motivert, enn at det er basert på kunnskap om hva som faktisk fører til kvalitet i tilbudet. *PBL* viser blant annet til at flertallet i velferdstjenesteutvalget viste til at det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag som sier noe sikkert om effekten av å favorisere ideelle i konkurranser om velferdstjenester. Flertallet tilrådet derfor i utgangspunktet ikke økt bruk av adgangen til å reservere konkurranser om anskaffelser for ideelle. I den grad det normalt er forskjeller mellom barnehager, så mener *PBL* at forholdet mellom private og kommunale barnehager er vel så aktuelt å vurdere. *PBL* viser til at private barnehager gir tilbud av minst like høy kvalitet, for en lavere offentlig kostnad enn de kommunale barnehagene.

Kanvas støtter at definisjonen ikke omfatter barnehager som reinvesterer overskudd i andre samfunnsnyttige formål. *Kanvas* og enkelte andre

private barnehager er bekymret for at kommersiell eiendomsdrift kan være en måte å skjule verdiuttak fra ideelle barnehager selv om dette forsøkes stoppet av regler om transaksjoner med nærstående, og mener man må se på en definisjon som inkluderer alle deler av virksomheten.

4.3.4 Adgang til å stille vilkår for etableringsgodkjenning

Om lag 100 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om at det skal være adgang til å stille vilkår for godkjenning. Av disse er det om lag en tredjedel som ikke støtter forslaget.

Det er 37 kommuner som støtter forslaget.

KS – Kommunesektorens organisasjon mener kommunen bør få hjemmel til å stille vilkår om at barnehagen kun skal ta inn barn som har fylt ett år eller som har rett til barnehageplass. Kommunene finansieres for å innfri rettigheter og plikter som er gitt i lov og forskrift. *KS* viser til at kommunene kan velge å gi bedre og mer tilgjengelige tjenester enn lovens minstekrav, men det må det være opp til den enkelte kommune å velge og prioritere innenfor sine rammer. Slik regelverket er på barnehageområdet, påvirker omfanget av barn uten rett til plass i private barnehager direkte kommunens kostnader, uten at kommunen selv kan påvirke disse eller er kompensert for dette. Dette begrenser ifølge *KS* kommunens mulighet for å prioritere midlene til andre velferdsformål.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) mener lovforslaget går i feil retning fordi foreldrenes ønsker og behov ikke blir vektlagt i stor nok grad. Barnehagekjedene *Læringsverkstedet*, *Espira Gruppen AS* og *Trygge Barnehager AS* støtter heller ikke forslaget.

Utdanningsforbundet støtter forslaget, men ønsker en klargjøring av grenseoppgangen mellom kommunens helhetlige ansvar og de private barnehagenes og profesjonenes behov for å kunne ta selvstendige pedagogiske avgjørelser. *Utdanningsforbundet* mener at høringsnotatet i liten grad diskuterer om kommunene skal kunne stille krav som overstyrer det pedagogiske arbeidet i de private barnehagene, og hvilke konsekvenser det vil kunne få for den pedagogiske kvaliteten. Også andre høringsinstanser uttrykker tilsvarende bekymring.

Statsforvalteren i Innlandet mener det er behov for å se på forholdet mellom forslaget om å kunne stille vilkår for etableringsgodkjenning, og andre bestemmelser i regelverket.

4.3.5 Klagerett på vedtak om etableringsgodkjenning

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om klagerett på vedtak om etableringsgodkjenning. De som har uttalt seg om dette, støtter forslaget.

Hovedorganisasjonen Virke støtter at det skal være klagerett på kommunens vedtak om etableringsgodkjenning og driftsgodkjenning, og at statsforvalteren skal være klageinstans. *Virke* er imidlertid opptatt av at også en eventuell etterfølgende domstolsprøving av klagevedtaket skal være reell og effektiv. Det bør etter *Virkes* syn presiseres at den konkrete vektleggingen av de valgte hensynene anses som en ordinær subsumsjon underlagt ordinær domstolskontroll, eventuelt som et rettsanvendelsesskjønn.

4.3.6 Videreføre krav til godkjenning av barnehagedriften

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om å videreføre dagens krav til godkjenning av barnehagedriften. De som har uttalt seg om dette, støtter i hovedsak forslaget.

Utdanningsforbundet støtter at kommunale barnehager som ikke er omfattet av ordningen med etableringsgodkjenning må ha godkjenning av barnehagedriften, og at private barnehager må ha godkjenning av barnehagedriften som sikrer at krav er oppfylt før driften starter opp. *Utdanningsforbundet* synes imidlertid at skillet mellom etableringsgodkjenning og godkjenning av barnehagedriften fremstår noe uklart.

4.3.7 Endringer for familiebarnehager og åpne barnehager

Det er få høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget om endringer for familiebarnehager og åpne barnehager. De som har uttalt seg om dette, støtter forslaget.

4.3.8 Angivelse av ansvarlig for en godkjent barnehage

Åtte høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om tydeliggjøring av hvem som er ansvarlig for en godkjent barnehage. Syv av disse støtter forslaget, herunder *Utdanningsforbundet* og *Hovedorganisasjonen Virke*. *Price Waterhouse Coopers AS* mener de foreslåtte endringene er en nyttig presisering, og at plikter som gjelder barnehagen da vil bli tydelig plassert.

Espira Gruppen AS støtter ikke at begrepet «barnehageeier» erstattes av «barnehagen». For barnehageeiere med flere barnehager (som *Espira Gruppen AS*) er det viktig at det skilles mellom eierleddet og barnehageleddet. Barnehageeier har i dagens lovverk juridisk ansvar for kvaliteten i den enkelte barnehage. *Espira Gruppen AS* mener det foreslåtte barnehagebegrepet er enda mer uklart, og kan føre til uklarhet om hvem som har ansvar for hva.

4.4 Departementets vurdering

4.4.1 Etableringsgodkjenning med rett til tilskudd

Departementet foreslår å innføre en *etableringsgodkjenning* med rett til tilskudd. Forslaget innebærer at kommunen skal ta stilling til om den har behov for barnehagen og om barnehagen skal få tilskudd på et tidligere tidspunkt enn i dag. Forslaget skal videre gi kommunen større mulighet til å bestemme om, hvor og hvilke typer barnehager som trengs i kommunen. Forslaget innebærer at det vil være opp til kommunen om den vil gi etableringsgodkjenning til en ny privat barnehage, men hvis den velger å gi en slik godkjenning skal barnehagen ha rett til tilskudd. Lovendringen vil gjelde for alle nye private barnehager som søker om etableringsgodkjenning. Eksisterende barnehager vil beholde sin godkjenning og rett til tilskudd. Se forslaget til §§ 14, 19 første og andre ledd og 15 første ledd.

Forslaget om å innføre en etableringsgodkjenning med rett til tilskudd innebærer etter departementets syn en forenkling av regelverket. Dersom kommunen innvilger en søknad om å etablere den aktuelle barnehagen, vil barnehagen ha rett til tilskudd. I praksis betyr det at kommunens vurdering av hvor mange og hvilke barnehager kommunen ønsker, skjer allerede på tidspunktet for søknad om etableringsgodkjenning, og ikke ved et senere tilskuddsvedtak som i dag. En slik regulering vil være bedre tilpasset den praksisen som har vært etter overgangen til rammefinansiering, da kommunen fikk mulighet til å velge om den vil gi tilskudd til nye barnehager.

Departementet er kjent med at vurderingen av om en barnehage skal få tilskudd i praksis ofte skjer *før* det fattes vedtak om godkjenning. For mange private aktører er det ikke aktuelt å bygge en barnehage hvis man ikke vet om kommunen vil gi tilskudd til å drive den, og departementet antar at dette er bakgrunnen for at noen kommuner gir forhåndstilsagn om tilskudd. Ved å lovfeste at kom-

munen på et tidligere tidspunkt i prosessen skal avgjøre spørsmålet om barnehagen skal få tilskudd, vil private barnehageutbyggere bli sikret større forutberegnelighet enn med dagens system.

Den foreslåtte reguleringen innebærer at kommunen skal ta stilling til om den ønsker å gi tilskudd til den aktuelle barnehagen før det søkes om godkjenning av barnehagedriften. Det er lite hensiktsmessig at kommunen skal bruke ressurser på å godkjenne driften til barnehager som den vurderer at ikke skal få tilskudd, fordi det ikke er behov for dem i kommunen. Barnehager som har fått en etableringsgodkjenning, må få kommunens godkjenning av barnehagedriften etter dagens bestemmelse i § 14 første ledd før den kan starte opp driften. Private aktører som får avslag på en søknad om etableringsgodkjenning, og som ikke ønsker å drive en privat barnehage uten tilskudd, trenger derimot ikke å søke om å få godkjent barnehagedriften. I slike tilfeller vil det ikke være nødvendig å dokumentere at barnehagens ute- og innearealer er tilfredsstillende, at driften kan skje i samsvar med gjeldende regelverk, legge frem en bemanningsplan, vedtekter og så videre.

4.4.2 Relevante hensyn kommunen skal og kan legge vekt på

Departementet foreslår å lovfeste hva kommunen skal og kan legge vekt på når den behandler søknader om etableringsgodkjenning. Dette vil gjøre det tydelig for kommunen hva den skal og kan legge vekt på ved vurderingen av slike søknader, og det sikrer forutsigbarhet for private aktører som ønsker å søke om en etableringsgodkjenning. At rammene for kommunens skjønnsutøvelse fremgår av loven, vil også gjøre det lettere å etterprøve om kommunens vedtak bygger på lovlige hensyn.

Departementet vurderer at kommunen bør få større mulighet til å velge hvilke barnehager den skal godkjenne og finansiere, slik at den kan sikre et mangfoldig barnehagetilbud i tråd med kommunens behov og befolkningens ønsker. Kommunen har lokalkunnskapen og forutsetningene for å vurdere om det er behov for en ny barnehage i kommunen, og hvilken type barnehage det i så fall er behov for. Å gi kommunen økt mulighet til å gjøre slike vurderinger og valg er også i tråd med prinsippene om lokaldemokrati.

Departementet foreslår at kommunen skal legge vekt på behovet for nye barnehageplasser og barnehagestrukturen i kommunen. Videre foreslås det at kommunen kan legge vekt på om barnehagen er ordinær, familiebarnehage eller

åpen barnehage, om barnehagen har et særskilt pedagogisk tilbud, om barnehagen er ideell og på søkerens seriøsitet og egnethet. Opplystingen er ment å gi en fullstendig oversikt over hva kommunen skal og kan legge vekt på når den behandler søknader om etableringsgodkjenning. Disse hensynene vil også være førende når flere private barnehager søker om etableringsgodkjenning samtidig, slik at kommunen må prioritere mellom søkere. Se forslaget til § 14 første ledd.

Nedenfor følger en nærmere omtale av de hensynene som kommunen skal og kan legge vekt på når den behandler søknader om etableringsgodkjenning til nye barnehager.

4.4.2.1 Kommunens behov for nye barnehageplasser

I vurderingen av en søknad om etableringsgodkjenning skal kommunen legge vekt på om det er behov for nye barnehageplasser. Dette vil være kjernen i vurderingen av om en barnehage skal få etablere seg eller ikke. Private barnehager leverer en velferdstjeneste på vegne av kommunen. Kommunen har et helhetlig ansvar for barnehagetilbudet, og må derfor tilpasse barnehagetilbudet ut ifra demografiske forhold, fødselstall og lignende. Det er kommunen som er nærmest til å vurdere om det er behov for å etablere en ny barnehage.

I vurderingen må kommunen se hen til barnehageloven § 10 andre ledd om kommunens plikt til å tilby plass i barnehage til barn som har rett til plass etter § 16. Kommunens plikt til å oppfylle retten til barnehageplass pålegger kommunen å sørge for det antallet barnehageplasser som er nødvendig for å oppfylle retten til plass for det enkelte barn. Dersom kommunen skal etablere eller utvide en kommunal barnehage, kan den avslå en søknad om etableringsgodkjenning fra en privat barnehage. Det vil altså være opp til kommunen å avgjøre om behovet for barnehageplasser skal dekkes gjennom et kommunalt tilbud, eller ved å slippe til en privat aktør. Hvis det er behov for flere barnehageplasser i kommunen, vil det videre være opp til kommunen å avgjøre om den vil utvide eksisterende barnehager, eller om den vil etablere og gi tilskudd til nye private barnehager.

Videre må kommunen se hen til at den har ansvar for at barnehagetilbudet til samiske barn i samiske distrikt bygger på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur. Se barnehageloven § 10 tredje ledd. Kommunen må også se hen til plikten kom-

munen har til å sikre at barn med nedsatt funksjonsevne får et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 37.

Departementet viser videre til at plikten til å oppfylle retten til barnehageplass er en minimumsforpliktelse for kommunen. Plikten er ikke til hinder for at kommunen kan tilby barnehageplass til barn som ikke har rett til barnehageplass dersom det er kapasitet, se Ot.prp. nr. 52 (2007–2008) *Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager)* side 37. Dersom kommunen ønsker å tilby barnehageplasser utover lovens minstekrav, kan kommunen definere behovet for barnehageplasser ut fra dette.

4.4.2.2 Barnehagestrukturen i kommunen

Departementet foreslår videre at kommunen skal legge vekt på hvilke konsekvenser en etableringsgodkjenning vil få for barnehagestrukturen i kommunen. Departementet presiserer at kommunen må vurdere konsekvensene for barnehagetilbudet som helhet, og ikke for de kommunale barnehagene isolert sett. Dersom etablering av en ny barnehage vil ha negative konsekvenser for det samlede barnehagetilbudet, kan dette være grunn til å avslå en søknad. For eksempel kan en ny barnehage påvirke etterspørselen til eksisterende barnehager. Dette vil ikke i seg selv påvirke kommunens finansieringsforpliktelse siden barnehagene får tilskudd per barn. Kommunen kan likevel avslå søknader dersom nyetableringer vil føre til en kostnadskrevende barnehagestruktur, at eksisterende barnehager mister inntektsgrunnlag eller at enkelte barnehagetilbud ikke lenger kan tilbys i nødvendig utstrekning, slik at mangfoldet i tilbudet reduseres.

Kommunen skal tilpasse utbyggingsmønster og driftsforhold til lokale forhold og behov, jf. barnehageloven § 10 andre ledd. Kommunen skal derfor legge vekt på om det er behov for en barnehage i det aktuelle området. Selv om kommunen har full barnehagedekning, kan det være ulik grad av dekning på ulike steder innad i kommunen. For eksempel kan det i sentrale boområder være mange barnehager i forhold til antall barn, mens det i mindre sentrale strøk kan være underdekning. Det kan også være områder med befolkningsvekst innad i en kommune, hvor det er større behov for en ny barnehage enn i andre områder. I slike tilfeller vil kommunen ha mulighet til å avslå søknader om nyetableringer i områder hvor det ikke er behov for en ny barnehage. Dersom kommunen har planlagt å oppføre en

kommunal barnehage på samme sted, kan den avslå en søknad fra en privat barnehage, hvis det ikke er behov for flere barnehager.

Når kommunen vurderer om det er behov for en barnehage i det aktuelle området, må kommunen ta hensyn til det særlige ansvaret kommunen har overfor samiske barn etter barnehageloven § 10 tredje ledd. Videre må kommunen ta hensyn til at barn med nedsatt funksjonsevne skal få et egnet individuelt tilrettelagt barnehagetilbud, jf. barnehageloven § 37.

4.4.2.3 Om barnehagen er ordinær, familiebarnehage eller åpen barnehage

Kommunen kan legge vekt på hvilken type barnehage det er behov for i kommunen, det vil si om barnehagen som søker om godkjenning er ordinær, familiebarnehage eller åpen barnehage. Hvis kommunen vurderer at det ikke er behov for familiebarnehager fordi kommunen i stedet ønsker å tilby plass i ordinære barnehager, vil dette være et lovlig hensyn i vurderingen av om det skal gis etableringsgodkjenning. På samme måte kan en kommune som har full barnehagedekning, ha et ønske og behov for en åpen barnehage for å tilby foreldre og barn som ikke har rett til plass et møtested på dagtid.

4.4.2.4 Om barnehagen har et særskilt pedagogisk tilbud

Departementet foreslår videre at kommunen kan legge vekt på om det er behov for barnehager med et særskilt pedagogisk tilbud i vurderingen av en søknad om etableringsgodkjenning. Dette er ment å omfatte barnehager som har et særskilt tilbud som legger føringer for det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Eksempler på slike barnehager er tros- og livssynsbarnehager, samiske barnehager, barnehager tilrettelagt for barn med spesielle behov, steiner- og montessoribarnehager og gårdsbarnehager. Barnehager som profilerer seg med tilbud innenfor friluft, musikk eller kultur vil som hovedregel ikke anses å ha et særskilt pedagogisk tilbud.

Ved å lovfeste at kommunen kan legge vekt på om det er behov for barnehager med et særskilt pedagogisk tilbud kan kommunen legge til rette for et mer mangfoldig barnehagetilbud. At en barnehage har et særskilt pedagogisk tilbud kan være noe foreldre vektlegger når de vurderer hvilken barnehage de skal søke plass i. Dersom det for eksempel er høye søkertall til en gårdsbarnehage i kommunen, kan det tilsi at det er

behov for flere slike barnehager. Foreldrenes ønsker vil derfor være relevant i kommunens vurdering av hvilke barnehager det er behov for.

Når kommunen vurderer hva slags barnehage det er behov for i det aktuelle området, må kommunen også ta hensyn til det særlige ansvaret den har overfor samiske barn etter barnehageloven § 10 tredje ledd. Kommunen skal ivareta samiske barns rettigheter, og legge forholdene til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt samiske språk og sin samiske kultur. Kommunen må derfor kunne legge vekt på om det er behov for barnehageplasser som ivaretar dette.

Videre må kommunen ta hensyn til at barn med nedsatt funksjonsevne skal få et egnet individuelt tilrettelagt barnehage tilbud, jf. barnehageloven § 37. Barn med store eller sammensatte funksjonsnedsettelse kan ha behov for et mer tverrfaglig og behandlingsrettet tilbud enn det en vanlig barnehage gir. Kommunen må derfor kunne legge vekt på om det er behov for barnehageplasser som er særlig tilrettelagt for barn med nedsatt funksjonsevne.

Dersom en barnehage har fått etableringsgodkjenning med en forutsetning om å ha et særskilt pedagogisk tilbud, må barnehagen oppfylle dette kravet så lenge barnehagen er godkjent. Det vil ikke være i samsvar med godkjenningen å endre tilbudet, med mindre barnehagen søker om og får godkjent en slik endring av kommunen.

4.4.2.5 *Definisjon av hva som er en ideell barnehage*

Departementet foreslår også at kommunen kan legge vekt på om en barnehage er ideell når den vurderer søknader om etableringsgodkjenning. Private aktører har spilt en viktig rolle for å få på plass full barnehagedekning. Tradisjonelt sett har de private barnehagene hatt ideelle motiver for sin drift. Et utviklingstrekk i barnehagesektoren er imidlertid fremvekst av profittmotivert barnehagedrift.

Kommunen kan ønske å prioritere ideelle barnehager fordi den ønsker at eventuelle overskudd fra private barnehager skal reinvesteres i barnehagedriften. Ideelle barnehager er ikke er noen garanti for kvalitet i barnehagen. Departementet mener likevel det er større sannsynlighet for at kvaliteten i barnehagen blir høy hvis overskuddet reinvesteres i barnehagedrift, enn hvis det tas ut som et økonomisk utbytte for eier eller plasseres i andre typer selskaper i samme konsern, gitt at andre forhold er like. Departementet mener at hensynet til å sikre at barnehagens

midler brukes til det beste for barna er et saklig hensyn ved utøvelsen av kommunens skjønn. Å gi kommunen mulighet til å legge vekt på om barnehagen er ideell når den behandler en søknad om etableringsgodkjenning, vil også bidra til å styrke det lokalpolitiske handlingsrommet når det gjelder hvilke barnehage tilbud kommunen skal tilby sine innbyggere.

Barnehageloven med forskrifter inneholder ikke en definisjon av hva som er en ideell barnehage (legaldefinisjon). Det ser ut til å være en vanlig oppfatning at ideelle barnehager skiller seg fra andre private barnehager ved at de ikke tar utbytte, og ved at de har et ideelt formål som strekker seg utover det å drive barnehage. Stiftelser, samvirkeforetak, foreninger, studentsamskipnader og menighetsbarnehager blir ofte omtalt som ideelle barnehager. Også enkelte aksjeselskaper kan ha ideell virksomhet som formål, og vedtekter som bestemmer at eventuelle overskudd skal brukes på det ideelle formålet. Det er imidlertid ikke avklart hva som er en ideell barnehage i rettslig forstand.

Fordi barnehageloven ikke inneholder en definisjon av hva som er en ideell barnehage, kan det være utfordrende for kommunen å ta stilling til om en barnehage er ideell eller ikke. Dette kan føre til ulik praksis hos kommunene og uforutsigbarhet for de private aktørene.

Departementet foreslår at definisjonen av hva som er en ideell barnehage skal omfatte barnehager som ikke har erverv til formål og som reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedrift. Se forslaget til § 14 første ledd fjerde punktum. En slik definisjon vil omfatte private barnehager, som for eksempel ved organisasjonsform eller i vedtektene, har begrenset muligheten til å disponere eventuelle overskudd til at det skal reinvesteres i barnehagedrift. Forslaget er i tråd med høringsforslaget i høringen *Forslag til endringer i barnehageloven (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023.

Det er ikke et krav om at barnehagen har en bestemt organisasjonsform for å bli regnet som en ideell barnehage. Kravet om selvstendig rettssubjekt i barnehageloven § 7 a første ledd har ført til at flere barnehager som tidligere var stiftelser eller samvirkeforetak har omorganisert seg som aksjeselskap med for eksempel en stiftelse som morselskap. Det sentrale må være at barnehagen ikke har erverv til formål og at den reinvesterer overskudd i barnehagedrift, og ikke hvilken organisasjonsform barnehagen har.

Dersom en barnehage har fått etableringsgodkjenning med en forutsetning om å være en ideell

barnehage, må barnehagen oppfylle dette kravet så lenge barnehagen er godkjent. Det vil ikke være tillatt for barnehagen å disponere overskuddet på en måte som gjør at barnehagen ikke lenger kan regnes som ideell. Kravet vil bare gjelde nye barnehager som får etableringsgodkjenning med vilkår om å være ideell, og ikke eksisterende barnehager. Som nevnt i punkt 6.5.1 må barnehagene søke om å få godkjent endringer som går utover rammene som er satt for barnehagens godkjenning, og kommunen kan også føre tilsyn med hvorvidt en barnehage driver i samsvar med godkjenningen.

Departementet har vurdert om definisjonen også bør omfatte barnehager som reinvesterer eventuelle overskudd i annet enn barnehagedrift, for eksempel andre samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål. Det kan få positive konsekvenser for samfunnet som helhet at barnehager reinvesterer overskudd i samfunnsnyttige formål, i stedet for å ta midlene ut som et utbytte for eier. På den andre siden vil det ha liten betydning for barnehagebarna om en barnehage er ideell eller kommersiell dersom definisjonen skal ta hensyn til at barnehagene kan reinvestere barnehagens overskudd i andre samfunnsnyttige formål enn barnehagedrift. Når et overskudd først blir tatt ut av barnehagen, har det ikke betydning for kvaliteten på barnehagetilbudet hvordan dette overskuddet disponeres. Formålet med å gi kommuner adgang til å prioritere ideelle barnehager bør være å sørge for at overskudd kommer barnehagen til gode, og ikke går til andre formål enn barnehagedrift.

Definisjonen omfatter bare barnehager som reinvesterer eventuelt overskudd i barnehagedrift. Samtidig er det ikke et krav om at overskuddet reinvesteres i barnehagen som har hatt overskuddet. Definisjonen åpner for at overskuddet også kan reinvesteres i andre ideelle barnehager. En barnehagekjede vil for eksempel kunne reinvestere i andre ideelle barnehager i samme konsern eller kjede.

I NOU 2024: 1 *Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører* har Støstad-utvalget foreslått en felles definisjon av hva som er en ideell velferdsaktør. Det foreslås at definisjonen fremgår av en ny lov om registrering av ideelle velferdsaktører. Utvalget har videre vurdert alternative registreringsløsninger for ideelle velferdsaktører og forslag til en regulering med godkjenning og kontroll fra én nasjonal myndighet. Forslag til en ny lov om registrering av ideelle velferdsaktører, som også inkluderer en juridisk definisjon av ideelle velferdsaktører, er foreløpig ikke lagt frem for

Stortinget. Som en del av oppfølgingen av forslagene i NOU 2024: 1 vil departementet vurdere om det er behov for å stille ytterligere krav til definisjonen av ideelle barnehager for at den skal virke etter intensjonen, herunder om det må stilles krav til andre ledd i organisasjonen hvis en ideell barnehage er del av et konsern eller eierstruktur. Departementet vil også vurdere om det bør stilles krav til eier av eiendommen, slik noen høringsinstanser har foreslått.

4.4.2.6 Søkerens seriøsitet og egnethet

Departementet foreslår videre at kommunen kan legge vekt på søkers seriøsitet og egnethet. Dersom søkeren tidligere har hatt en sentral posisjon ved en barnehage som har hatt alvorlige eller gjentatte brudd på barnehageloven, kan kommunen vektlegge dette i vurderingen av om det skal gis godkjenning til å etablere en ny barnehage. Departementet understreker at det bare er relevant å vektlegge dette i saker hvor det foreligger et vedtak hvor det er konkludert med alvorlige brudd på barnehageloven eller vedtak som viser gjentatte brudd på barnehageloven.

4.4.3 Adgang til å stille vilkår for etableringsgodkjenning

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen kan stille vilkår for etableringsgodkjenningen. Vilkåret må ha saklig sammenheng med godkjenningen og ikke være uforholdsmessig tyngende for barnehagen. Se forslaget til § 14 andre ledd.

Saklige og relevante hensyn kan knytte seg til ulike forhold ved barnehagedriften. Kommunen kan for eksempel stille vilkår om at barnehagen skal være ideell eller ha et særskilt pedagogisk tilbud. Videre kan kommunen stille vilkår om antall barn ut fra hvor mange plasser det er behov for å ha i barnehagen. Det vil også være saklig å stille vilkår om åpningstider.

Kommunen kan ikke stille vilkår som er uforholdsmessig tyngende for den private barnehagen. Med mindre etableringsgodkjenningen er gitt med bakgrunn i at barnehagen skal ha et særskilt pedagogisk tilbud, for eksempel steinerbarnehage, kan det i all hovedsak ikke stilles vilkår om det konkrete pedagogiske innholdet i barnehagen. Kommunen kan heller ikke stille krav som går på tvers av barnehagens pedagogiske grunnsyn. Slike vilkår vil være uforholdsmessig tyngende for den private barnehagen. Hjemmelen til å stille vilkår åpner heller ikke for at kommunen kan stille vilkår om at en privat

barnehage kun kan ta inn barn med rett til plass. Private barnehager skal fortsatt ha anledning til å ta inn barn uten rett til plass.

Dersom kommunen stiller vilkår for etableringsgodkjenningen, må barnehagen oppfylle vilkåret så lenge barnehagen er godkjent. Det vil ikke være tillatt for barnehagen å endre driften i strid med vilkårene og rammene for godkjenningen. Slike endringer må i så fall godkjennes av kommunen.

Departementet viser til at det følger av dagens § 14 andre ledd at kommunen kan sette vilkår om antall barn, barnas alder og oppholdstid i forbindelse med godkjenningen. Dette dreier seg om hvilke rammer som skal settes for barnehagens godkjenning basert på en vurdering av barnehagens egnethet ut fra kravene i §§ 1, 1 a og 2 om barnehagens formål og innhold, jf. barnehageloven § 14 første ledd. Som en del av denne egnethetsvurderingen må kommunen ta stilling til hvor mange barn barnehagens inne- og uteområder tillater, om barnehagen egner seg for alle aldersgrupper og om den er egnet for heldagsopphold eller kun deltidsopphold, se Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)* side 112. For at denne regelen ikke skal forveksles med adgangen til å stille vilkår etter forslaget til § 14 andre ledd, foreslår departementet å endre ordlyden slik at det fremgår at kommunen ved godkjenningen kan sette *krav* om antall barn, barnas alder og oppholdstid begrunnet i barnehagens egnethet ut fra formål og innhold, jf. §§ 1, 1a og 2. Dette er ment som en språklig endring og endrer ikke innholdet i bestemmelsen. Se forslaget til § 14 a andre ledd.

4.4.4 Klagerett på vedtak om etableringsgodkjenning

Departementet foreslår at det skal være klagerett på kommunens vedtak om etableringsgodkjenning, og at statsforvalteren skal være klageinstans. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken, men hensynet til det kommunale selvstyre skal tillegges stor vekt ved prøving av kommunens frie skjønn, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

4.4.5 Videreføre krav til godkjenning av barnehagedriften

Departementet vurderer at det er nødvendig å skille mellom forslaget til etableringsgodkjenning og dagens regel om kommunens godkjenning av barnehagedriften i § 14 første ledd. Det er bare private barnehager som kan søke om en etable-

ringsgodkjenning med rett til tilskudd, mens kravet om at kommunen skal godkjenne barnehagedriften vil gjelde for både private og kommunale barnehager. Se forslaget til § 14 a, som viderefører dagens § 14.

Etableringsgodkjenningen skal gi kommunen mulighet til å vurdere om den ønsker å godkjenne etablering av den aktuelle barnehagen med rett til tilskudd ut fra blant annet om det er behov for barnehagen og om det dreier seg om en type barnehage som kommunen ønsker. Godkjenning av barnehagedriften vil som i dag sikre at barnehagen er egnet ut fra kravene i barnehageloven. Det innebærer blant annet at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Det medfører krav til blant annet barnehagens organisering, innhold og bemanning. Hvis en barnehage har fått godkjenning som en barnehage med et særskilt pedagogisk tilbud, for eksempel gårdsbarnehage, må kommunen vurdere om det aktuelle barnehagetilbudet tilfredsstiller kravene som var forutsetningen for å få etableringsgodkjenningen. En slik regulering vil ligne ordningen med driftstillatelse som man i dag har for privatskoler godkjent etter privatskoleloven.

Selv om det i praksis vil være tale om to vedtak, en etableringsgodkjenning og en driftsgodkjenning, vil begge vedtakene danne rammene for barnehagedriften. Dersom barnehagen vil gjøre endringer som går utover rammene som er satt for godkjenningene, vil de aktuelle endringene måtte godkjennes av kommunen, se mer om dette i punkt 6.5.1.

4.4.6 Endringer for familiebarnehager og åpne barnehager

Behovet for en etableringsgodkjenning gjør seg i like stor grad gjeldende for familiebarnehager og åpne barnehager. Ved vurderingen av en søknad om etableringsgodkjenning kan kommunen legge vekt på om barnehagen er ordinær, familiebarnehage eller åpen barnehage. Se punkt 4.4.2.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette å endre godkjenningsbestemmelsen for familiebarnehager slik at det fremgår at kommunen kan godkjenne etablering av private familiebarnehager og endringer ved godkjente familiebarnehager. Departementet foreslår videre å lovfeste at den foreslåtte bestemmelsen om etableringsgodkjenning og den foreslåtte bestemmelsen om kommunalt tilskudd skal gjelde tilsvarende for familiebarnehagene. Se forslaget til § 15 første ledd.

Når det gjelder kommunens godkjenning av familiebarnehagers organisering og det enkelte hjemms egnethet som lokale for familiebarnehagedrift i dagens § 15 andre ledd, foreslår departementet å presisere i bestemmelsen at den gjelder både kommunale og private familiebarnehager.

Åpen barnehage er et pedagogisk tilbud der foreldrene er sammen med barna sine i barnehagen, og barna kan delta i aktiviteter i et fellesskap med andre. Tilbudet er et supplement til ordinære barnehager, familiebarnehager og andre tilbud i kommunen for familier med små barn. Kommunen kan ikke oppfylle retten til barnehageplass ved å tilby plass i en åpen barnehage. Tilbudet er ofte gratis, eller foreldrene betaler en lav sum per gang. Kommunen har ikke plikt, men mulighet til å gi et slikt tilbud. Private åpne barnehager som er godkjent etter barnehageloven, mottar tilskudd fra kommunen. De skal blant annet ha en styrer og følge kravene til pedagogisk innhold i tilbudet.

Åpne barnehager har normalt ikke en åpnings-tid på over 20 timer i uken og de fleste åpne barnehagene er derfor ikke godkjenningsspliktige etter barnehageloven § 6. Det er i dag opp til den enkelte kommune å organisere og styre disse tilbudene. Bestemmelsen om etableringsgodkjenning vil imidlertid gjelde tilsvarende for åpne barnehager som er godkjenningsspliktige etter barnehageloven § 6.

4.4.7 Angivelse av ansvarlig for en godkjent barnehage

I barnehageloven brukes begrepet barnehageeier om den som er ansvarlig for en godkjent barnehage, jf. barnehageloven § 7. I selskapsrettslig sammenheng brukes eierbegrepet ofte om de fysiske eller juridiske personene som eier barnehageselskapet. Denne bruken av begrepet «eier» forutsetter at barnehagen er organisert slik at selskapet har en fysisk eller juridisk eier. For eksempel er aksjonærene eierne i et aksjeselskap og deltakerne eiere i et ansvarlig selskap.

De private barnehagene har mange ulike organisasjonsformer. Barnehager som er organisert som en forening, studentsamskipnad eller en stif-

telse har ingen eier. Både aksjeselskaper, foreninger, studentsamskipnader og stiftelser skal ha et styre. Det er styret som har ansvar for forvaltningen av sammenslutningen. Ansvarlige selskaper kan ha et styre, som i så fall skal ha ansvar for den alminnelige forvaltningen av selskapet, se aksjeloven § 6-12 første ledd og stiftelsesloven § 30 andre ledd. Se også selskapsloven § 2-13 hvis selskapet har et styre.

Departementet ser at bruken av begrepet barnehageeier i barnehageloven skaper noen uklarheter i praksis og mener at det bør tydeliggjøres hvem som er ansvarlig for en godkjent barnehage. Departementet foreslår derfor å bruke begrepet «barnehagen», i stedet for «barnehageeier», i bestemmelser som omhandler plikter som gjelder for barnehagen.

Videre foreslår departementet å lovfeste i barnehageloven § 7 at styret for et rettssubjekt som driver en privat barnehage har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med loven. Videre foreslås det å lovfeste at dersom barnehagens organisasjonsform innebærer at det ikke er krav om å ha et styre, tilligger ansvaret det bestemmende organ som gjelder for barnehagens organisasjonsform. Det foreslås også å lovfeste at for barnehager som drives som enkeltpersonforetak er det den fysiske personen som innehar enkeltpersonforetaket som er ansvarlig. Når det gjelder kommunale barnehager vil det som i dag fremkomme av § 7 at kommunen har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med loven.

4.4.8 Forholdet til EØS-regelverket

NHO Geneo anfører at en adgang til å prioritere ideelle barnehager ved vurderingen av om søknader om etableringsgodkjenning/tilskudd skal innvilges, utgjør en ikke-rettferdiggjort restriksjon på etableringsretten etter EØS-avtalen artikkel 31.

Departementet viser til omtalen av forholdet til EØS-avtalens regler om fri bevegelse i punkt 3.6.2 over. Barnehagevirksomheten er ikke økonomisk virksomhet og faller av den grunn også utenfor reglene om fri bevegelse, både etableringsretten og tjenestefriheten, jf. C-436/20 *Asade* avsnitt 59.

5 Bortfall av etableringsgodkjenning for barnehager som ikke er i drift

5.1 Innledning

Departementet viser til anmodningsvedtak nr. 35 punkt 44 (2021–2022) hvor Stortinget ber regjeringen om å innføre meldeplikt til kommunen når eiendomsrett til barnehage i kommunen blir overført til andre enn staten eller den fylkeskommune der eiendommen ligger, og utrede hvordan det kan innføres en forkjøpsrett for kommuner. Stortinget gjorde anmodningsvedtaket i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 1 (2021–2022), jf. Innst. 2 S (2021–2022).

Videre viser departementet til anmodningsvedtak nr. 81 (2022–2023) hvor Stortinget ber regjeringen sende ut forslag på høring i løpet av 2023 om å tidsavgrense tilskudd til private barnehager. Stortinget gjorde anmodningsvedtaket i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 1 (2022–2023), jf. Innst. 2 S (2022–2023).

5.2 Gjeldende rett

Barnehageloven med forskrifter inneholder ingen regler som begrenser varigheten av godkjenningen eller tilskuddet til de private barnehagene til et bestemt tidsrom.

Private barnehager skal melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet ved nedleggelse, eierskifte og andre organisatoriske endringer, jf. barnehageloven § 23 c. Ved salg av en barnehage overdras både godkjenningen av virksomheten og retten til tilskudd til ny eier. Barnehageloven stiller ikke krav om ny godkjenning ved nedleggelse eller eierskifte, med mindre det også skjer andre endringer som krever ny godkjenning.

Når en allerede godkjent barnehage foretar endringer av et visst omfang, må barnehagen melde fra om dette til kommunen. Det er kommunen som avgjør om dette er en endring som krever en ny godkjenning. Endring av organisasjonsform og organisasjonsnummer krever ikke nødvendigvis en ny godkjenning. Se punkt 4.1 for en oversikt over bestemmelser som regulerer godkjenning av barnehager.

Privatskolefeltet har likhetstrekk med barnehagefeltet ved at det fattes vedtak om godkjenning til å etablere en privat skole og vedtak om offentlig tilskudd. Det følger av privatskoleloven § 2-1 femte ledd at «Godkjenninga fell bort dersom ein skole ikkje startar opp verksemda si etter lova i løpet av tre skoleår etter at godkjenning vart gitt. Det same gjeld om drifta etter lova blir nedlagd». Dersom et annet rettssubjekt ønsker å drive skolevirksomheten videre, må dette rettssubjektet søke om ny godkjenning, se Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) *Om lov om endringer i friskolelova* punkt 8.4.2.3.

5.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo å lovfeste at en etableringsgodkjenning faller bort dersom barnehagedriften ikke er startet opp i løpet av tre år etter at godkjenningen ble gitt eller barnehagedriften legges ned. Forslaget omfatter både nye og eksisterende barnehager. Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 kapittel 6.

5.4 Høringsinstansenes syn

Om lag 70 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å lovfeste at godkjenning bortfaller for barnehager som ikke er i drift. Støtten til forslaget i høringen er delt. Høringsinstansene som støtter forslaget, legger blant annet vekt på kommunens behov for forutsigbarhet for å planlegge struktur og kapasitet i sektoren. Blant dem som ikke støtter forslaget om at en etableringsgodkjenning faller bort dersom barnehagedriften ikke er startet opp i løpet av tre år, er det en gjennomgående bekymring at en frist på tre år er for kort tid.

Statsforvalteren i Innlandet mener det er behov for å innføre en overgangsordning for eksisterende barnehager, der vedtak om godkjenning og tilskudd bortfaller tre år etter et lovendringen trer i kraft.

KS – Kommunesektorens organisasjon er positive til at kommunens plikt til finansiering bortfaller om barnehagen ikke starter opp innen tre år etter godkjenning eller barnehagen blir nedlagt. Hvis disse barnehagene senere ønsker å starte opp barnehagedrift må det eventuelt søkes om ny godkjenning. *KS* viser til at det gir kommunen mulighet for en ny vurdering av kommunens behov for barnehageplasser og kan hindre overetablering.

De fleste kommunene som har uttalt seg, støtter forslaget. Samtidig skriver enkelte kommuner, blant annet *Bergen kommune*, *Stavanger kommune* og *Lindesnes kommune*, at fristen på tre år er for kort.

Bergen kommune viser for eksempel til at en etablering kan ta noe lengre tid dersom en tomt ikke er regulert til barnehage, eventuelt om det settes omfattende rekkefølgekrav. Samtidig er det viktig at det ikke trekkes for langt ut i tid, så *Bergen kommune* foreslår at kommunene selv gjør en grundig lokal vurdering av hva som kan være rimelig, ut fra lokale forutsetninger og behov. *Bergen kommune* støtter også en overgangsordning for barnehager som har vedtak om godkjenning eller tilskudd som er mindre enn tre år gammelt.

Stavanger kommune viser til at det er viktig at man hensyntar at mange faktorer kan påvirke etableringen av en barnehage med tanke på tidshorisont, herunder kommunale prosesser, finansieringen av barnehagen, tilgjengelig arbeidskapasitet i entreprenørmarkedet, kommunale reguleringsprosesser, eventuelle klager fra naboer eller andre berørte aktører og andre forsinkelser utenfor eiers kontroll. Slike forhold bør tas hensyn til dersom etableringsgodkjenningen skal kunne falle bort etter tre år. Eventuelt bør det legges inn muligheter for å utvide fristen til betydelig mer enn tre år.

Lindesnes kommune mener at fristen med fordel kan økes til fem år – alternativt at kommunene selv gjør en grundig vurdering lokalt om hva som kan være rimelig. Om en tomt ikke er regulert til barnehage, eventuelt om det i en kommune settes omfattende rekkefølgebestemmelser/krav kan etableringen ta lengre tid enn tre år. *Lindesnes kommune* mener likevel at etableringen ikke kan ta for lang tid.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) støtter prinsippet i forslaget om å tidsbegrense etableringsgodkjenning, men viser til at etablering av barnehagedrift involverer en rekke prosesser som kan trekke ut i tid. Derfor er det etter *PBLs* syn ikke tilrådelig å lovfeste at en etableringsgod-

kjenning faller bort dersom driften ikke er startet opp etter tre år.

Hovedorganisasjonen Virke støtter forslaget og mener at kommunene bør kunne ha denne muligheten dersom en godkjent barnehage ikke settes i drift.

Montessori Norge støtter ikke forslaget om bortfall av godkjenning for barnehager som ikke er i drift. *Montessori Norge* mener at dersom det innføres en tidsfrist bør denne ha lenger varighet, for eksempel 5 år. *Montessori Norge* støtter forslaget om at en godkjenning av en barnehage kan opphøre en viss tid etter at barnehagedriften har stoppet.

Steinerbarnehageforbundet støtter ikke forslaget om bortfall av etableringsgodkjenning dersom barnehagen ikke har startet innen tre år fra etablering ble godkjent, og viser til at det er mange forhold rundt nyetablering av barnehage som tar tid.

NHO Geneo støtter ikke forslagene, og mener at reguleringene strider mot de private barnehagers konstitusjonelle vern av deres opparbeidede økonomiske rettigheter og rettsposisjoner etter Grunnloven §§ 97 og 105, samt EMK P1-1.

Utdanningsforbundet støtter forslaget og viser til at kommunen er avhengig av en viss forutsigbarhet for å planlegge struktur og kapasitet i sektoren.

IKO – Kirkelig pedagogisk senter skriver at det må fremgå at treårsfristen ikke gjelder dersom det er saklige grunner til forsinkelser i prosjektet. Det blir vist til at planleggings- og byggeprosesser kan bli forsinket og at det ikke er lurt å sette en så hard frist for driftsstart.

Hovedorganisasjonen KA mener fristen bør utvides til 5 år, og at kommunen bør ha mulighet til å utvide med ett år av gangen etter det.

Espira Gruppen AS skriver at uforutsette hendelser kan oppstå, og at godkjenningen bør bestå så lenge utbygger kan dokumentere at det er iverksatt en prosess som skal ende med bygging av barnehage.

Frelsesarmeens barnehager skriver at varigheten på vedtak om etableringsgodkjenning må ses i sammenheng med behandlingstid i kommunen. De har erfart at det har tatt åtte år fra vedtaket er fattet til barnehagen kunne åpne dørene.

5.5 Departementets vurdering

5.5.1 Bortfall av etableringsgodkjenning for barnehager som ikke er i drift

Departementet foreslår å lovfeste at en etableringsgodkjenning faller bort for barnehager som

ikke er startet opp i løpet av fem år etter at godkjenningen ble gitt, eller hvis barnehagen blir nedlagt. I slike tilfeller må en barnehageeier som tidligere hadde etableringsgodkjenning og som ønsker å starte barnehagedrift igjen, søke om en ny etableringsgodkjenning. Forslagene gjelder også private barnehager med rett til tilskudd etter dagens § 19 første ledd, men slik at retten til tilskudd etter tidligere regler faller bort dersom barnehagedriften ikke er startet opp innen 1. juni 2031 eller barnehagedriften legges ned.

De private barnehagene inngår i det offentlige velferdstilbudet. Departementet ser det ikke som ønskelig med «sovende» godkjenningsvedtak da dette kan være krevende for kommunen å forholde seg til i et styringsperspektiv. Av hensyn til kommunens behov for forutsigbarhet når det gjelder antall barnehageplasser og barnehagestruktur, bør en godkjenning med rett til tilskudd falle bort i tilfeller der en barnehage ikke er i drift.

Forslaget i høringen om at godkjenningen faller bort etter tre år, var i tråd med det som i dag gjelder for privatskoler godkjent etter privatskoleloven. En forskjell fra privatskolesektoren og barnehagesektoren er imidlertid at de fleste private skoler holder til i ferdige bygg, og dermed i mindre grad blir berørt av forsinkelser i byggeprosessen. Et krav om at skolen må være i drift innen tre år etter at den ble godkjent, vil i de aller fleste tilfeller være tilstrekkelig. På bakgrunn av tilbakemeldingene fra flere høringsinstanser om at tre år i noen tilfeller kan være for kort frist til å starte opp en barnehage, foreslår departementet å utvide fristen til fem år.

Et krav om ny godkjenning dersom barnehagedriften ikke er startet opp i løpet av fem år etter at godkjenningen ble gitt eller barnehagedriften legges ned, vil gi større rom for lokale prioriteringer og styring av en utbygd sektor. Departementet viser til at en slik regulering vil gi kommunen mulighet til å legge vekt på om det er behov for de aktuelle barnehageplassene, barnehagestrukturen i kommunen, om barnehagen er ordinær, familiebarnehage eller åpen barnehage, om barnehagen har et særskilt pedagogisk tilbud, om barnehagen er ideell og søkerens seriøsitet og egnethet. Se punkt 4.4 for omtale av forslag om etableringsgodkjenning og hvilke momenter kommunen skal og kan vektlegge i vurderingen.

Departementet understreker at det bare er i de tilfellene der hele barnehagedriften etter loven er avviklet eller ikke er startet opp i løpet av fem år, at godkjenningen vil bortfalle etter forslaget. For barnehager som allerede har fått vedtak om tilskudd etter dagens § 19 første ledd vil god-

kjenningen bortfalle dersom barnehagedriften ikke er startet opp innen 1. juni 2031 eller barnehagedriften legges ned.

5.5.2 Forholdet til Grunnloven og EMK

5.5.2.1 Grunnloven § 97

Nye private barnehager som får etableringsgodkjenning etter reglene som foreslås i punkt 4.4 vil ikke ha vern etter Grunnloven § 97. For disse barnehagene vil en regel om at en etableringsgodkjenning faller bort i tilfeller der virksomheten ikke er startet opp i løpet av en periode på fem år eller der barnehagedriften er nedlagt, gjelde på det tidspunktet barnehagen får etableringsgodkjenning. For eksisterende barnehager med rett til tilskudd etter dagens § 19 første ledd vil retten til tilskudd falle bort dersom barnehagedriften ikke er startet opp innen 1. juni 2031 eller barnehagedriften legges ned. For disse barnehagene vil den foreslåtte regelen om bortfall av retten til tilskudd rette seg mot fremtidig utøvelse av en etablert rettsposisjon (såkalt uegentlig tilbakevirkning). I slike tilfeller er hovedregelen at loven ikke er grunnlovsstridig, jf. Rt. 2010 side 143 (Rederiskatt) avsnitt 153. Høyesterett har formulert vurderingstemaet som et spørsmål om den aktuelle lovendringen vil innebære en «særlig urimelig eller urettferdig tilbakevirkning», jf. Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) side 1430. Vurderingen beror på en avveining av flere momenter. Blant annet må det tas hensyn til hvilke rettsposisjoner inngrepet gjelder, hvilket grunnlag den enkelte eller en gruppe har for sine forventninger, om inngrepet er plutselig eller betydelig, og om fordelingen av byrdene rammer den enkelte eller gruppen særlig hardt. Innholdet i, og grunnlaget for barnehageaktørenes forventninger om fremtidig utnyttelse av godkjenningen, og inngrepets omfang og varighet står derfor sentralt i vurderingen, og disse hensynene må avveies mot de samfunnsmessige hensynene som ligger til grunn for endringen. Viktige momenter vil derfor være hva staten ønsker å oppnå med forslaget, og om formålet kan ivaretas på mindre inngripende måter.

Selv om det i utgangspunktet er virkningen for den enkelte som skal vurderes, må man også se hen til de generelle virkningene av lovendringen. En godkjenning til barnehagedrift med rett til tilskudd danner normalt grunnlag for innrettelse og investeringer. Jo lenger tid det går fra investeringen er foretatt, desto svakere står hensynet til innrettelse. Det er imidlertid ikke i seg selv til hinder for å begrense eller regulere en virksom-

het at foretatte investeringer ikke kan nyttiggjøres som forutsatt, jf. Rt. 1992 s. 1511.

I 2013 ble Lovavdelingen bedt om å ta stilling til om det vil være i strid med Grunnloven § 97 å ved lov gripe inn i gitte godkjenninger til drift etter privatskoleloven, uten at det ble gitt erstatning for eventuelle økonomiske tap som følge av lovendringen. Forslagene Lovavdelingen tok stilling til gjaldt blant annet tilbakekall av godkjenninger som ennå ikke var i bruk. Lovavdelingen bemerket at Grunnloven § 97 «har vært under utvikling i senere års rettspraksis [...] og har gått i retning av en strengere praktisering av Grunnloven § 97», se Lovavdelingens tolkningsuttalelse § 97 – *Enkelte spørsmål i forbindelse med forslag om lovendring – Grunnloven § 97* datert 29. april 2013. I uttalelsen bygget Lovavdelingen på en uttalelse fra et beslektet saksforhold fra 2005, og det ble gitt uttrykk for at vurderingene der fremdeles var av interesse.

I tolkningsuttalelsen *Grunnloven § 97 – inngrep i gitte tillatelser etter friskoleloven* datert 30. november 2005 uttalte Lovavdelingen følgende:

Saken gjelder inngrep i offentlige tillatelser til å drive friskoler. For friskolene er den økonomiske virkningen av inngrepet at foretatte investeringer i skolevirksomheten blir bortkastet i større eller mindre grad som følge av lovendringen. Som en konsekvens av endringen går statsstøtten dessuten tapt. Etter vårt syn er det i dette tilfellet først og fremst de tapte investeringene som kunne tenkes å ha vern mot ny lovgivning, og ikke retten til å drive friskolevirksomhet som sådan eller den tilhørende statsstøtten.

Lovavdelingen bemerket at adgangen til drive privatskole etter dagjeldende lov i realiteten langt på vei var basert på den alminnelige handlefrihet, slik denne var avgrenset gjennom friskoleloven, og at det ikke var tale om å gripe inn i «eksklusive rettigheter» til å drive en virksomhet:

Det offentlige har ikke gitt noe tilsagn om at de som har fått tillatelsene, kan beholde disse uten adgang for det offentlige til å gripe inn og forby eller sterkt begrense den aktuelle virksomheten. Det er heller ikke gitt noe tilsagn om at den offentlige støtten skal opprettholdes på et bestemt nivå. Det er ikke skapt særlige forventninger ved at tillatelsene er gjort tidsbegrenset.

Rettsposisjonene som er etablert ved tillatelsene har heller ikke preg av å være et gjen-

sidig bebyrdende forhold. Skolene forplikter seg ikke til å drive virksomheten i en viss periode. Formålet med å ha en ordning med tillatelser er å sikre at lovens krav til skolene er oppfylt og at etableringene ikke fører til vesentlige negative virkninger i vertskommunene. Formålet er ikke å skape særlig sikkerhet for at det ikke kan skje endringer i rammebetingelsene for drift av skolene. I en slik situasjon må det særlig mye til for at inngrep i tillatelsen kan ses på som en klart urimelig eller urettferdig tilbakevirkning.

På samme måte som i privatskoletilfellene, er det ikke gitt noe tilsagn fra staten om at barnehagene som har fått godkjenning med rett til tilskudd kan beholde denne uten adgang for det offentlige til å forby eller sterkt begrense virksomheten. Til tross for den viktige rollen private aktører har spilt for å oppnå det politiske målet om full barnehagedekning, er det ikke grunnlag for hevde at staten gjennom barnehageforliket i 2003 mente å begrense adgangen til å endre rammevilkårene for fremtidig barnehagevirksomhet. Formålet var å gi insentiv til utbygging, for derved å sikre økt barnehagedekning til det beste for foreldre og barna. Det ble derfor etablert økonomiske insentiver, herunder tilskudd til byggekostnader og rimelige tomter.

Selv om etableringen av gode rammebetingelser for aktører i barnehagesektoren var et virkemiddel for å oppnå full barnehagedekning og vekst i sektoren, innebærer ikke dette noen begrensning i statens handlingsrom for regulering av tillatelsene over 20 år etter satsningen ble rullet ut. Målet har hele tiden vært å kanalisere de økonomiske ressursene til det beste for barna. I dag er det behov for å flytte fokus fra utbygging av nye barnehager til kvalitet- og kompetanseutvikling i eksisterende barnehager.

Kommunene har heller ikke gitt barnehagevirksomhetene noe tilsagn om at gjeldende ordning skal stå urørt eller at de kan beholde tillatelsene uendret. Selv om kommunene ikke har gitt tidsbegrensede godkjenninger og tilskuddsvedtak, kan det ikke sies at det har blitt gitt forventninger om en evigvarende rett.

Det må anses forutberegnelig for barnehagesektoren at når man oppnådde det politiske målet om full barnehagedekning, så ville målene og prioriteringene i sektoren endres i tråd med endrede behov. Dette underbygges av at det heller ikke er tale om noe gjensidig bebyrdende forhold mellom offentlige myndigheter og de private barnehagene, hvor barnehagenes godkjen-

nings- og tilskuddsvedtak er betinget av en særskilt motytelse fra virksomheten, slik som i Rt. 2013 s. 1345 (Strukturkvote) og trafikkløssakene fra 2021-22 (LG-2021-80234 og LG-2022-16008).

Forslaget innebærer at private aktører som ikke har startet opp driften innen 1. juni 2031 eller som har lagt ned barnehagedriften, må søke om en etableringsgodkjenning dersom de ønsker å starte opp barnehagedrift. Forslaget er begrunnet i kommunens behov for styring og kontroll av en fullt utbygd sektor, og at kommunen må ha mulighet til å tilpasse det samlede tilbudet til lokale behov og prioriteringer. Hensynet til å kunne tilpasse barnehagetilbudet ut fra kommunens behov er særlig fremtredende fordi det dreier seg om et offentlig finansiert velferdstilbud. Det må derfor være legitimt å gi kommunen mulighet til å ikke videreføre godkjenninger til barnehager som ikke er drift.

Departementet antar at den foreslåtte reguleringen kan gi noen økonomiske konsekvenser for noen av barnehageaktørene som i dag har en godkjenning og rett til tilskudd. Selv om forslaget kan ha negative konsekvenser for noen private aktører, har disse aktørene etter departementets syn ikke en berettiget forventning om å kunne drive barnehagevirksomhet for all fremtid. Departementet viser til at den foreslåtte reguleringen tar hensyn til at de private aktørene skal kunne innrette seg etter den nye lovreguleringen ved at retten til tilskudd faller bort dersom barnehagedriften ikke er startet opp innen 1. juni 2031. Departementet viser videre til at den foreslåtte reguleringen ellers bare omfatter barnehager som legger ned driften.

Samlet sett er det departementets syn klart at forslaget ikke er i strid med Grunnloven § 97. Det gjelder selv om det ikke gis erstatning for økonomisk tap som følge av lovendringen. Terskelen for å karakterisere en tilbakevirkende lov som sterkt urimelig eller urettferdig ligger høyt, og den enkelte har begrenset vern mot at ny lovgivning griper inn i rettigheter som har grunnlag i offentlige tillatelser. Departementet viser til at det i dette tilfellet er tale om et mindre inngripende tiltak enn å trekke tilbake tillatelser fra barnehager som er i drift, og at det gjelder et område hvor det har vært tydelig at det er tale om midlertidige rammevilkår som kan være gjenstand for endringer. Det er videre tatt hensyn til at eksisterende private barnehager skal kunne innrette seg etter den nye lovreguleringen.

5.5.2.2 Grunnloven § 105

Forslaget om at retten til tilskudd etter dagens § 19 første ledd skal falle bort dersom barnehage-

driften ikke er startet opp innen 1. juni 2031 eller barnehagedriften legges ned, innebærer ikke at private barnehager må avstå eiendom etter Grunnloven § 105. Ettersom det ikke er tale om å avgi eiendom, er ikke forbudet direkte i strid med bestemmelsen. Grunnloven § 105 anvendes imidlertid analogisk på innskrenkninger av rådigheten over fast eiendom.

Den foreslåtte reguleringen kan medføre at barnehageeiendommens markedsverdi kan bli noe lavere, men en eventuell verdireduksjon som oppstår som følge av lovendringen går ikke utover det som i sin alminnelighet må tåles.

5.5.2.3 EMK P1-1

For å være forenlig med kravene etter EMK P1-1 må et inngrep i eiendomsretten oppfylle tre vilkår: tiltaket må være hjemlet i lov, det må forfølge et legitimt formål og det må være forholdsmessig. For så vidt gjelder hjemmelskravet, har EMD uttalt at hjemmelen må være tilgjengelig og presis, slik at private kan forutberegne sin rettsstilling, se Carbonara og Ventura mot Italia (no. 24638/94 [2000]) premiss 64.

Ved vurdering av lovgivning som innebærer inngrep i gitte tillatelser, må man ta utgangspunkt i kontrollregelen, som fastsetter at staten kan kontrollere utøvelse av eiendomsrett på visse vilkår, se punkt 3.5. Dette følger blant annet av Megadat.com SRL mot Moldova (no. 21151/04 [2008]) premiss 65:

Although the applicant company could not carry on its business, it retained economic rights in the form of its premises and its property assets. In these circumstances ... the termination of the licences is to be seen not as a deprivation of possessions for the purposes of the second sentence of Article 1 of Protocol No. 1 but as a measure of control of use of property which falls to be examined under the second paragraph of that Article.

Ivar Alvik begrunner kontrollregelens anvendelse på følgende måte, se Alvik (2021) pkt. 3.3 iii:

[S]elv der inngrepet innebærer full tilbake-
trekning eller tap av tillatelsen aktualiserer
dette normalt kontrollregelen og ikke avståel-
sesregelen. Dette reflekterer at en offentlig til-
latelse eller konsesjon selv er et regulatorisk
instrument, og dermed ikke er eiendom i tradi-
sjonell forstand.

Forslaget om at retten til tilskudd etter dagens § 19 første ledd skal falle bort dersom barnehagedriften ikke er startet opp innen 1. juni 2031 eller barnehagedriften legges ned, må anses å oppfylle kravet til lovhjemmel, herunder kravene til tilgjengelighet, forutberegnelighet og presisjon. Forslaget er videre hjemlet i legitime hensyn, ved at en må kunne styre barnehagetilbudet ut fra lokale behov og prioriteringer.

For at forslaget skal være berettiget etter kontrollregelen i EMK P1-1, må det være forholdsmessig. Vilkåret om forholdsmessighet tar sikte på å oppnå en rettferdig balanse mellom de samfunnsinteressene som begrunner tiltaket og forventningen om beskyttelse av eiendomsretten.

I *P. Plaisier B.V. and others mot the Netherlands* (no. 46184/16 [2017]) presiserte EMD at det kreves «a fair balance between the demands of the general interest of the community and the requirements of the protection of the individuals' fundamental rights», og at det i forlengelsen av dette må foreligge «a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aims pursued».

En slik rimelig balanse foreligger ikke «where the person concerned bears an individual and excessive burden», se *Chinnici mot Italy* (no. 22432/03 [2015]) premiss 32 med videre henvisninger.

I vurderingen av om den private som rammes må bære en «individuell og urimelig byrde», må den samfunnsinteressen som begrunner inngrepet veies mot situasjonen til den som rammes av inngrepet. Det avgjørende er hvordan den enkelte aktør blir rammet. Relevante momenter i vurderingen vil blant annet være betydningen av formålet som forfølges, hvorvidt inngrepet var forutsigbart for den private og om tiltaket er diskriminerende i sin utforming. Hvordan forbudet er begrunnet, kan også få betydning for forholdsmessighetsvurderingen.

Etter kontrollregelen har statene en viss skjønnsmargin når de vurderer forholdsmessigheten av et tiltak, jf. storkammersaken *JA Pye mot the United Kingdom* premiss 55 (no. 44302/02 [2007]).

Et av elementene EMD har trukket frem i vurderingen av forholdsmessighet, er om det fantes andre mindre inngripende tiltak som med rimelighet kunne vært benyttet av offentlige myndigheter for å ivareta den påberopte allmenne interesse. Tilstedeværelsen av alternative tiltak innebærer ikke uten videre at tiltaket er konven-

sjonsstridig, forutsatt at lovgiver holder seg innenfor rammene av sin skjønnsmargin («margin of appreciation»). EMD setter seg ikke i lovgivers sted og bestemmer hva som er det mest egnede tiltaket, jf. *Tre Traktörer Aktiebolag mot Sweden* premiss 62 (no. 10873/84 [1989]).

Like fullt vil domstolen gjerne undersøke om myndighetene undersøkte muligheten for tiltak som ville være mindre inngripende, se *AO Neftyanaya Kompaniya Yukos mot Russia* (no. 14902/04 [2012]), premiss 651-654. Ved overprøvingen av nasjonale tiltak ser EMD hen til kvaliteten på den prosessen som har vært frem mot vedtakelse av et inngrep.

Et sentralt moment i vurderingen av forholdsmessighet er hvilke berettigede forventninger den som rammes har om fortsatt drift.

I *Fredin mot Sweden* (no. 12033/86 [1991]) premiss 54 var spørsmålet om tilbakekall av en tillatelse til utvinning av grus i et grustak utgjorde en krenkelse av P1-1. EMD la til grunn at tilbakekallet av tillatelsen innebar et betydelig tap for klager grunnet de investeringer som var foretatt, men bemerket at lovgivningen som eksisterte på det aktuelle tidspunktet åpnet for tilbakekall av tillatelsen. Klagerne hadde derfor ingen berettiget forventning om å kunne fortsette virksomheten i en lengre periode. I et slikt tilfelle kunne ikke klager forvente mer enn at svenske myndigheter tok tilbørlig hensyn til deres interesser i vurderingen av om tillatelsen skulle kalles tilbake.

Som allerede fremhevet, er vi her på et område hvor de private aktørene har hatt grunn til å forutse muligheten for endringer i eksisterende rammevilkår, noe som har betydning for forholdsmessighetsvurderingen etter P1-1.

I EMDs rettspraksis er det lagt til grunn at det må ses hen til om den som får tilbakekalt en tillatelse til drift av en økonomisk aktivitet, og som rammes særlig hardt, får anledning til å tilpasse seg endringen, for eksempel i form av en overgangsperiode. I *Vékony mot Hungary* (no. 65681/13 [2015]) premiss 34-35 hadde klager drevet en tobakksbutikk i 20 år i medhold av en offentlig tillatelse. En lovendring gjorde at han måtte stanse tobakksalget med få måneders varsel. EMD kom til at det forelå krenkelse av P1-1, og vektla i den forbindelse blant annet at overgangsperioden i lovforslaget ikke var tilstrekkelig.

I *Fredin mot Sweden* kom EMD motsetningsvis til at det ikke forelå konvensjonsbrudd, og fremhevet i den forbindelse at klager var gitt en treårsfrist for å legge ned virksomheten, samt at staten hadde utvist fleksibilitet og senere utvidet denne fristen med ytterligere elleve måneder.

Lovavdelingens tolkningsuttalelse § 105 – *Forbud mot pelsdyroppdrett – vernet etter Grunnloven og EMK tilleggsprotokoll 1 artikkel 1* bygger tilsvarende på at EMDs praksis indikerer at lovgiver må tilstå oppdrettere som rammes særlig hardt en rimelig overgangsperiode eller annen form for kompensasjon:

Dersom en vil være på den sikre siden, og for å unngå krenkelse i et større eller mindre antall enkelttilfeller, ligger det nær å vurdere en overgangsperiode (avviklingsperiode) av ikke uvesentlig lengde, med sikte på at oppdretterne gis rimelig mulighet til å omstille seg.

Som tidligere nevnt er det i den foreslåtte reguleringen tatt hensyn til at private aktører som har fått vedtak om godkjenning og rett til tilskudd, men som ikke har startet opp barnehagedriften enda, skal kunne innrette seg etter de nye reglene.

I vurderingen av forholdsmessighet må man også, som nevnt, se på om forutgående utredning, debatt eller behandling i lovgivende organer gjør at de som rammes av lovendringen måtte være forberedt på at den aktuelle virksomheten kunne bli innskrenket. I Lovavdelingens tolkningsuttalelse fra 2016 (pelsdyroppdrett) uttales det i denne retning at:

Et springende punkt er hvilke berettigede forventninger oppdretterne vil kunne ha om å kunne drive videre i en periode fremover. [...] Sett på bakgrunn av denne usikkerheten og det faktum at oppdretterne ikke har hatt noe særskilt grunnlag for å kunne forvente opprettholdelse av driften i en bestemt periode fremover, antar vi at oppdretterne i det minste må bære en meget vesentlig del av den økonomiske byrden som følger av at et forbud innføres.

I EMDs avgjørelse *Friend mot the United Kingdom* (no. 16072/06 [2009]) premiss 57 ble det videre uttalt at statene må ha betydelig skjønnsmargin til å bestemme om det skal ytes erstatning når det nedlegges forbud mot en virksomhet:

For the lack of compensation in the 2004 Act, the Court accepts that a ban on an activity which is introduced by legislation will inevitably have an adverse financial impact on those whose businesses or jobs are dependent on the prohibited activity [...]. Nevertheless, the domestic authorities must enjoy a wide margin of appreciation in determining the types of loss resulting from the measure for which compensation will be made. As stated in *C.E.M. Firearms Limited* «the legislature's judgment in this connection will in principle be respected unless it is manifestly arbitrary or unreasonable». This applies, a fortiori, to cases where the interference concerns control of the use of property under the second paragraph of Article 1 rather than deprivation of possessions under the first paragraph of the Article. There is normally an inherent right to compensation in respect of the latter but not the former.

På bakgrunn av det foregående rettskildematerialet er det departementets vurdering at spørsmålet om staten har oppnådd en rettferdig balanse – en «fair balance» – mellom de samfunnsinteressene som begrunner tiltaket og forventningen om beskyttelse av eiendomsretten, er langt på vei de samme som inngår i vurderingen etter Grunnloven § 97. Samtidig må det tas høyde for at de offentlige myndighetene har en betydelig skjønnsmargin etter EMK P1-1 der det er tale om å gjøre innskrenkninger i adgangen til å drive en gitt virksomhet. Dette må i særlig grad gjelde der det er spørsmål om å gjøre innskrenkninger i det offentliges finansiering av virksomhetstypen. På denne bakgrunn er det departementets syn at virksomhetene ikke har noe sterkere vern etter EMK P1-1 enn det de har etter Grunnloven §§ 97 og 105.

Departementet har vurdert alternative inngrepsmåter, men mener at det ikke foreligger mindre inngripende alternativer som kan ivareta de aktuelle hensynene. Det er videre tatt hensyn til at eksisterende private barnehager skal kunne innrette seg etter den nye lovreguleringen.

Departementets samlede vurdering er at forslaget ikke er i strid med EMK P1-1.

6 Kommunens oppfølging av vedtak om godkjenning

6.1 Innledning

For at godkjenningsordningen skal være et reelt styringsvirkemiddel for kommunen, er det behov for å klargjøre reglene om godkjenning i barnehageloven. Dagens regler om godkjenning er uklare og fragmenterte ettersom mange av kravene til barnehager og kommuner følger av forarbeider, rundskriv, tolkningsuttalelser og veiledere.

Når kommunen fatter vedtak om å godkjenne en barnehage, skal kommunen begrunne vedtaket i tråd med reglene i forvaltningsloven. En barnehagegodkjenning har liten verdi dersom den ikke angir hvilke faktiske forhold den bygger på, og hva som er godkjent for barnehagedrift. Kommunens godkjenningsvedtak bør derfor utformes slik at det er tydelig hvilke vurderinger kommunen har gjort og hvilke rammer som er satt for godkjenningen, herunder hvilket leke- og oppholdsareal godkjenningen gjelder.

Departementet er kjent med at mange barnehager har gamle godkjenningsvedtak med mangelfulle begrunnelser og manglende dokumentasjon av godkjent leke- og oppholdsareal. Det er også mange kommuner som ikke har regulert antall barnehageplasser i godkjenningen eller tilskuddsvedtaket. Videre er det grunn til å anta at ikke alle godkjenningsvedtak er oppdatert etter at barnehagen har foretatt endringer. I disse tilfellene er det en utfordring å finne ut hvilket areal som var grunnlaget for den opprinnelige godkjenningen, og dermed hvor mange barn barnehagen er godkjent for å ta inn. Kommunen vil heller ikke ha oversikt over den samlede kapasiteten av barnehageplasser i kommunen. Mangelfulle godkjenningsvedtak kan også være en utfordring når kommunen skal føre tilsyn med om barnehagene driver innenfor forutsetningene gitt i godkjenningen og om barna har et forsvarlig leke- og oppholdsareal.

6.2 Gjeldende rett

Etter at en barnehage er godkjent er barnehagens overordnede forpliktelse å drive virksomheten i

samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven § 7 første ledd. Vedtaket om godkjenning danner rammene for barnehagedriften.

De private barnehagene skal rapportere til kommunen om store aktivitetsendringer i barnehagen, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 12 tredje ledd. Kommunen skal i disse tilfellene beregne tilskuddet til de private barnehagene på nytt. Opprettelse eller nedleggelse av en avdeling eller større gruppe, er eksempler på «store aktivitetsendringer».

Kommunen skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, jf. barnehageloven § 10 første ledd andre punktum. Kommunen fører tilsyn med at barnehagene oppfyller kravene i barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter, jf. barnehageloven § 53 første ledd.

Kommunen kan fatte vedtak om pålegg om retting dersom den finner at en barnehage har uforsvarlige eller ulovlige forhold, jf. barnehageloven § 53 andre ledd. Etter samme bestemmelse kan kommunen vedta varig eller tidsbegrenset stenging av en barnehage som ikke etterkommer pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold, eller dersom forholdet ikke lar seg rette. Et vedtak om stenging innebærer i praksis at barnehagen også mister godkjenningen og retten til tilskudd. I denne lovproposisjonen foreslås det at kommunen også skal få hjemmel til å holde tilbake, redusere eller kreve tilbake tilskudd ved brudd på krav som kommunen fører tilsyn med, se punkt 12.5.1 i proposisjonen.

6.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo å presisere i barnehageloven at barnehagen skal søke om godkjenning av endringer som går utover rammene som er satt for barnehagens etablerings- eller driftsgodkjenning. Det ble videre foreslått å presisere i loven at kommunen kan føre tilsyn med at barnehagen drives i samsvar med rammene som er satt for barnehagens etablerings- og driftsgodkjen-

ning. Forslagene omfatter både nye og eksisterende barnehager.

Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 kapittel 8.

6.4 Høringsinstansenes syn

Om lag 30 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om at barnehagen skal søke om godkjenning av endringer som går utover rammene for godkjenningen. Flertallet av disse støtter forslaget.

Kommunesektorens organisasjon – KS støtter forslaget og skriver at det er vesentlig at kommunen får søknader som omfatter alle endringer av driften og endringer av lokaler og utearealer.

Forslaget støttes av kommunene som har uttalt seg. For eksempel mener *Bergen kommune* at det må fremkomme tydelig at barnehagen skal søke om godkjenning for alle endringer som omfatter barnehagedriften, som endring av godkjent leke- og oppholdsareal, utvidelse av eksisterende drift og fysiske endringer av lokaler og utearealer som går utover rammene som er satt for barnehagens godkjenning. *Bergen kommune* mener at en slik tydelig lovendring vil sikre at det er godkjenningsvedtaket som setter rammene for barnehagedriften og at godkjenningsordningen blir et reelt styringsmiddel for kommunen.

Oslo kommune skriver at det er en utfordring for kommunens styring av kapasiteten at private barnehager kan bestemme selv om de vil ta inn flere barn i tilfeller der det ikke kreves ny godkjenning, for eksempel gjennom å endre arealnormen.

Tønsberg kommune viser til at dagens godkjenningsordning har eksistert i over 40 år, og til at barnehagesektoren har endret seg betydelig i løpet av disse årene. For at godkjenningsordningen skal være et reelt styringsmiddel for kommunen, er det ifølge *Tønsberg kommune* behov for å klargjøre reglene for godkjenning i barnehageloven.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) støtter ikke forslaget. *PBL* skriver at det er få godkjenninger som fastsetter barnetallet konkret, og at barnetallet reguleres av barnehagens godkjente leke- og oppholdsareal, barnehagens egen arealnorm og barnas alder. *PBL* fraråder å fjerne den fleksibiliteten som ligger i dagens system.

Hovedorganisasjonen Virke støtter departementets vurdering om at det er behov for å klargjøre reglene om godkjenning i barnehageloven.

Montessori Norge imøteser en klargjøring av reglene om godkjenning i barnehageloven.

I overkant av 40 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om at kommunen kan føre tilsyn med om barnehagen driver i tråd med godkjenningen. De aller fleste av disse støtter forslaget. *Utdanningsforbundet* viser til at dette er særlig aktuelt dersom det blir innført regler om etableringsgodkjenning.

6.5 Departementets vurdering

6.5.1 Godkjenning av endringer som går utover rammene for godkjenningen

Departementet foreslår å presisere i barnehageloven at barnehagen skal søke om godkjenning av endringer som går utover rammene som er satt for barnehagens godkjenninger etter §§ 14 og 14 a. Forslaget omfatter både ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Se forslaget til § 6 tredje ledd.

Barnehageloven med forskrifter inneholder ingen bestemmelser om hvilke endringer som krever ny godkjenning. Dagens godkjenningsordning praktiseres slik at når en godkjent barnehage foretar «endringer av et visst omfang», må barnehagen melde fra til kommunen. Det er kommunen som avgjør om dette er en endring som krever ny godkjenning.

I tillegg er det praksis for at barnehagen endrer barnehagens leke- og oppholdsareal, ved å ned- eller oppjustere oppgitt areal per barn. Departementet har lagt til grunn at oppgitt arealnorm for leke- og oppholdsareal «ikke er bindende for eier i den forstand at ethvert avvik fra normen utløser krav om ny godkjenning», se departementets tolkningsuttalelse *Svar på spørsmål om godkjenning, barnehagens leke- og oppholdsareal og eiers arealnorm* datert 6. juli 2017. I praksis innebærer dette at en barnehage kan endre godkjenningen på egen hånd, ved å justere barnehagens leke- og oppholdsareal i barnehagens vedtekter, etter at barnehagen er godkjent. Dette kan føre til at barna ikke blir sikret tilstrekkelig med areal som godkjenningen i utgangspunktet var ment å sikre. Det vanskeligjør også kommunens styring med opptaket i barnehagene, dersom den ikke har oversikt over arealene og dermed antall plasser i barnehagen. I tillegg blir det utfordrende for kommunen å gjennomføre tilsyn, når grunnlaget for den opprinnelige egnethetsvurderingen er endret.

Kommunen får også mindre kontroll over tilskuddet til de private barnehagene. Hvis barne-

hagen søker om tilskudd for et gitt antall plasser som samsvarer med det kommunen mener er behovet, vil kommunen mest sannsynlig også fatte et vedtak om tilskudd til barnehagen. Når en barnehage senere tar inn flere barn i barnehagen gjennom å endre leke- og oppholdsareal per barn, betyr det at kommunens plikt til å gi tilskudd til den private barnehagen til en viss grad styres av de private barnehagene selv. Konsekvensen av dette kan være at de private barnehagene får tilskudd for flere barn enn det barnehagen opprinnelig ble godkjent for. Det gjør også at kommunen i noen tilfeller kan miste kontrollen over hvor mye den kommer til å utbetale i tilskudd i årene etter at godkjenningen er gitt. Dermed har disse vedtakene om godkjenning og tilskudd begrenset verdi når det gjelder å ivareta utbygging og driftsformer tilpasset lokale forhold og behov.

Departementet vurderer at dagens praktisering av regelverket om godkjenning har ført til at godkjenningsordningen har mistet mye av sitt formål, og at det derfor er behov for å innføre tydeligere regler om når barnehagen må søke om å få godkjent endringer.

Departementet foreslår på bakgrunn av dette å lovfeste at barnehagen skal søke om godkjenning av endringer som går utover rammene som er satt for barnehagens etablerings- eller driftsgodkjenning. Videre foreslår departementet å innføre en bestemmelse om at kommunen kan godkjenne endringer ved godkjente barnehager. En slik regulering vil være tilsvarende den man har på privatskoleområdet der det er et krav om at driftsendringer skal godkjennes av departementet. Endringen skal sikre at det er godkjenningsvedtaket som setter rammene for barnehagedriften og at godkjenningsordningen blir et reelt styringsmiddel for kommunen.

Kravet skal omfatte alle endringer av driften og fysiske endringer av lokaler og utearealer som går utover rammene som er satt for barnehagens godkjenning. Barnehager som skal foreta endringer må dermed søke om dette til kommunen før endringen skjer, for ikke å risikere drift i strid med eksisterende godkjenningsvedtak. På denne måten vil kommunen få mulighet til å ta stilling til eventuelle endringer før de gjennomføres.

Kommunen avgjør om endringene skal godkjennes eller ikke. Kommunen vil ha en plikt til å vurdere om endringene går utover rammene som er satt for barnehagens godkjenning. Dersom den aktuelle endringen ikke godkjennes av kommunen,

må barnehagen drifte i tråd med den opprinnelige godkjenningen. Dersom endringen godkjennes, utgjør dette en endring av det opprinnelige godkjenningsvedtaket eller et nytt godkjenningsvedtak, avhengig av omfanget av endringen.

I vurderingen av hvilke endringer som vil kreve ny godkjenning, må barnehagen og kommunen se hen til hva som fremgår av barnehagens godkjenningsvedtak. Eksempler på endringer som i alle tilfeller vil kreve en ny godkjenning er endring av godkjent leke- og oppholdsareal per barn og utvidelse av eksisterende drift. Et annet eksempel er tilfeller der en barnehage flytter til et annet lokale.

6.5.2 Tilsyn med om barnehagen driver i tråd med godkjenningen

Departementet foreslår å presisere i loven at kommunen kan føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med rammene som er satt for barnehagens godkjenning. Forslaget omfatter både ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Se forslaget til § 53 første ledd.

Kommunen skal føre tilsyn med barnehagene og kan fatte vedtak om reaksjoner ved ulovlige eller uforsvarlige forhold. I tillegg til barnehageloven og forskriftene til loven setter godkjenningen rammene for barnehagens drift. Det kan være vilkår som er satt for barnehagens godkjenning, for eksempel vilkår om antall barnehageplasser eller barnas alder. Slike vilkår er satt med hjemmel i barnehageloven og er bindende for barnehagen på samme måte som de øvrige kravene i regelverket. Det fremgår ikke direkte av barnehageloven at kommunen kan føre tilsyn med hvorvidt en barnehage driver innenfor rammene som er satt for barnehagens godkjenning. Departementet mener at det bør fremgå av loven at dette er noe kommunen kan føre tilsyn med.

Både vedtak om etableringsgodkjenning og vedtak om godkjenning av barnehagedriften vil, sammen med kravene som følger av barnehageloven med forskrifter, danne rammene for barnehagedriften. Den foreslåtte presiseringen er viktig sett i sammenheng med forslaget om å innføre en etableringsgodkjenning. Hvis kommunen får adgang til å stille flere vilkår for godkjenningen, og godkjenningen skal være bestemmende for om barnehagen får tilskudd, bør det gå tydelig frem av loven at barnehagen skal drive innenfor rammene som er satt for godkjenningen og at dette er noe kommunen kan føre tilsyn med.

7 Meldeplikt om opptak av barn fra andre kommuner

7.1 Innledning

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og har det helhetlige ansvaret for barnehagetilbudet i sin kommune. Kommunen skal oppfylle den lovfestede retten til barnehageplass, og har ansvaret for at det er tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn med rett til plass som bor i kommunen. Kommunen oppfyller retten til barnehageplass ved å drifte egne kommunale barnehager, eller gjennom å gi tilskudd til private barnehager som er godkjent etter barnehageloven, eller en kombinasjon av både kommunale og private barnehager.

Private barnehager kan i dag fastsette sin egen opptakskrets, noe som innebærer at de også kan tilby plasser til barn fra andre kommuner.

Departementet viser til barnehagestrategien *Barnehagen for en ny tid – Nasjonal barnehagestrategi mot 2030*, hvor det blant annet fremgår at kommunen skal få bedre styringsrett når det gjelder dimensjonering og kapasitet.

I anmodningsvedtak nr. 81 (2022–2023), vedtatt i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 1 (2022–2023), jf. Innst. 2 S (2022–2023), ber Stortinget regjeringen sende ut forslag på høring i løpet av 2023 som gir kommunene nye og sterkere virkemidler til å regulere og dimensjonere det samlede barnehagetilbudet i kommunen til det beste for barna og foreldrene.

7.2 Gjeldende rett

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage til barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, jf. barnehageloven § 10 andre ledd første punktum. Kommunen skal tilpasse barnehagenes utbyggingsmønster og driftsformer til lokale forhold og behov, jf. barnehageloven § 10 andre ledd andre punktum.

Et barn har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt, jf. barnehageloven § 16 tredje ledd. Departementet viser til Utdanningsdirektoratets tolkningsuttalelse datert 1. februar 2013 *Angående rett til barnehageplass i to kommuner* hvor det er lagt til grunn at et barn

ikke har rett til barnehageplass i to kommuner. For å avgjøre hvor et barn er bosatt når foreldrene har delt omsorg, kan det blant annet sees hen til hvor barnet er folkeregistrert og hvor det oppholder seg mest. Direktoratet har videre lagt til grunn at foreldrene har mulighet til å avtale seg imellom hvor barnet skal anses som «bosatt» i barnehagelovens forstand.

Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess, der det tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart, jf. barnehageloven § 17 første ledd andre punktum. Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket, jf. barnehageloven § 17 første ledd tredje punktum.

Alle barnehager, både de kommunale og private, skal ha vedtekter som fastsetter blant annet opptakskriterier, jf. barnehageloven § 8 bokstav c. Private barnehager kan fastsette sin egen opptakskrets og ta opp barn fra andre kommuner. I den samordnede opptaksprosessen må kommunen respektere hva som er fastsatt i vedtektene om barnehagens opptakskrets og opptakskriterier.

Barn med nedsatt funksjonsevne og enkelte barn som det er fattet vedtak om etter barnevernloven, har lovfestet rett til prioritet ved opptak i barnehage, jf. barnehageloven § 18. Disse barna skal gå foran ved tildeling av plass i både de kommunale og de private barnehagene. Utover dette kan de private barnehagene prioritere søkerne i tråd med sine egne kriterier for opptak. De kan for eksempel prioritere barn av egne ansatte, barn som søker overflytting fra konsernets egne barnehager og de kan ta inn barn uten rett til plass eller barn som har søkt etter fristen som er fastsatt av kommunen.

Kommunen som barnehagemyndighet skal gi tilskudd til barnehager med vedtak om tilskudd etter barnehageloven § 19 første ledd. Ved opptak av barn fra andre kommuner har de private barnehagene krav på tilskudd fra barnets vertskommune. Kommuner som har private barnehager med barn som er folkeregistrert i en annen kommune, har rett til refusjon for barnehageplassen fra kommunen der barnet er folke-

registrert, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 15 første ledd.

Kommuner, fylkeskommuner og private barnehager kan behandle personopplysninger, herunder personopplysninger som nevnt i personvernforordningen artikkel 9 og 10, når det er nødvendig for å utføre oppgaver etter loven, jf. barnehageloven § 47 a. Bestemmelsen gir blant annet hjemmel for å behandle personopplysninger i forbindelse med refusjonskrav etter forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 15 første ledd.

7.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo å lovfeste at private barnehager skal melde fra til kommunen og til kommunen der barnet er bosatt ved opptak av barn fra andre kommuner. Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 kapittel 9.

7.4 Høringsinstansenes syn

Om lag 60 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om at private barnehager skal melde fra om opptak av barn fra andre kommuner. De aller fleste støtter forslaget, deriblant de aller fleste kommunene, KS – *Kommunesektorens organisasjon*, *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)*, *Espira Gruppen AS*, *Stiftelsen Kanvas*, *Trygge Barnehager AS* og *Montessori Norge*.

7.5 Departementets vurdering

Departementet foreslår å lovfeste at ved opptak av barn fra andre kommuner, skal private barnehager skal melde fra til kommunen barnehagen er etablert i og til kommunen der barnet er bosatt. Forslaget gjelder ordinære barnehager og familiebarnehager. Åpne barnehager omfattes ikke av forslaget fordi det ikke er opptak av barn i åpne barnehager. Se forslaget til § 17 første ledd andre punktum.

Kommunen har plikt til å tilby plass i barnehage for barn som er bosatt i kommunen og som har rett til barnehageplass. For kommunen kan det være vanskelig å planlegge antall barnehageplasser i kommunen, når de private barnehagene ikke har samme opptakskrets som kommunen. Det er en utfordring at kommunen ikke vet hvor

mange barnehageplasser som vil bli fylt opp med barn fra andre kommuner. Videre er det en utfordring at kommunen ikke vet hvor mange barn som tas opp i private barnehager i andre kommuner, før den mottar eventuelle refusjonskrav.

Departementet har vurdert om det bør være mulig for kommunen å kunne fastsette i lokal forskrift at de private barnehagene skal ha samme opptakskrets som kommunen. En slik forskriftshjemmel kan imidlertid føre til at det ikke lenger blir mulig for foreldre å få barnehageplass i en annen kommune enn den kommunen barnet er bosatt i. Kommunens plikt til å tilby barnehageplass gjelder for barn som er bosatt i kommunen, og det er ikke gitt at alle kommuner vil åpne for samarbeid med andre kommuner om barnehage tilbudet. For noen foreldre kan dette føre til at barnehage tilbudet blir mindre tilgjengelig enn det er i dag. I tilfeller der foreldrene bor nær nabokommunen vil et barnehage tilbud innenfor kommunegrensen ikke alltid samsvare med familiens ønsker og behov. I geografisk store kommuner kan et tilbud innenfor kommunegrensen være et tilbud som ligger langt unna barnets bosted. Reisetiden fra hjem til barnehage kan bli lengre og de totale økonomiske kostnadene kan bli større for familien ved en slik løsning, enn om barnet hadde fått plass i en nærliggende barnehage i nabokommunen. Departementet foreslår derfor ikke å gi kommunen hjemmel til å fastsette en felles opptakskrets for alle barnehagene i kommunen.

Departementet foreslår i stedet å lovfeste en plikt for private barnehager til å melde fra, både til kommunen barnehagen er etablert i og den kommunen barnet bor i, ved opptak av barn fra andre kommuner. Dette vil gi kommunen oversikt over hvor mange ledige barnehageplasser det er i kommunen, selv om de private barnehagene tar inn barn fra andre kommuner. Det vil gi kommunen mulighet til å planlegge dimensjoneringen av barnehageplassene i kommunen, samtidig som en slik meldeplikt ikke griper inn i foreldrenes valgmuligheter. En slik meldeplikt vil også gjøre det enklere for kommunen å styre økonomien, fordi den får oversikt over hvor mange barnehageplasser den kan kreve refusjon for og hvor mange plasser den selv skal gi tilskudd for i andre kommuner.

En regel om at private barnehager skal melde fra til kommunen barnehagen er etablert i og til kommunen der barnet er bosatt ved opptak av barn fra andre kommuner, vil innebære behandling av personopplysninger. Videre vil et krav om å få dekket kostnadene for barnehageplassen fra

kommunen der barnet er folkeregistrert, kunne innebære behandling av personopplysninger. Departementet vurderer at dette vil være behandling av personopplysninger som omfattes av hjemmelen i barnehageloven § 47 a.

I høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 forslø departementet også å gi kommunen mulighet til å endre private barnehagers vedtak om antall godkjente barnehageplasser ved overkapasitet i hele eller deler av kommunen. Formålet var å gi kommunen adgang til å kunne tilpasse antallet barnehageplasser ut fra barnetallet og behovet i kommunen. Forslaget møtte stor motstand, særlig fra private barnehager. KS – Kommunesektorens organisasjon og flere kommuner støttet intensjonen i forslaget, men mente det konkrete forslaget i liten grad møter behovet kommunene har for helhetlig styring av kapasiteten i barnehagesektoren.

I avtalen mellom partiene Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus på Stortinget datert 14. november 2024, står følgende om dimensjonering av barnehage tilbudet:

Partiene er enige om at det skal omtales i lovproposisjonen at kommunen i samarbeid med de private barnehagene skal dimensjonere kapasiteten i det samlede barnehage tilbudet, og at det skal tas hensyn til ulike familiers behov, ønske om å opprettholde en barnehagestruktur for både sentrale og mindre sentrale områder, og nødvendigheten av forutsigbarhet for barnehagene og familiene. Kommuneplanens samfunnsdel, barnehagebehovsplaner og økonomiplaner behandles i demokratiske prosesser, og de private barnehagene bør delta aktivt i prosessene rundt overordnet styring, dimensjonering og budsjettering av sektoren på kommunenivå.

Partiene er enige om at private barnehager skal rapportere til kommunen om planlagte endringer i kapasitet. Regjeringen har tidligere sendt på høring forslag om å gi kommunen mulighet til å endre godkjent antall barnehageplasser ved overkapasitet i hele eller deler av

kommunen. Dette forslaget følges ikke opp i den kommende proposisjonen til Stortinget, og det innføres ikke en hjemmel for at kommunen kan redusere antall plasser en privat barnehage kan få tilskudd for. Partiene ber regjeringen sørge for at utviklingen følges, og om tiltakene er tilstrekkelige til å oppnå formålet.

Departementet viser til at alle kommuner skal sørge for at det finnes et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder. Kommunene har ansvaret for å sikre at det samlede barnehage tilbudet i kommunen er godt og i samsvar med behovet. Kommunene kan sikre dette ved utbygging og drift av barnehager eller ved å gi tilskudd til private barnehager. Dette betinger et tett samarbeid mellom kommunen og private barnehager, slik at de private barnehagene integreres som en likeverdig del av kommunens samlede barnehage tilbud.

Med tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder, menes det til enhver tid reelle behovet for barnehageplasser i kommunen. Kommunen skal legge til rette for at alle barn kan få et tilbud om barnehageplass. Det er opp til kommunen selv å fastsette hva som til enhver tid er det tilstrekkelige antall plasser. I denne vurderingen må en rekke momenter tas med, herunder det faktiske tilbudet av plasser og etterspørselen.

For at kommunen skal ha nødvendig oversikt over den samlede kapasiteten i kommunens barnehage tilbud, er det behov for at private barnehager melder fra til kommunen om planlagte endringer i kapasitet. Private barnehager rapporterer tjensteddata til kommunen og Utdanningsdirektoratet, jf. barnehageloven § 48. Departementet vil derfor legge til rette for rapportering om endringer i kapasitet i Utdanningsdirektoratets innrapporteringssystem for barnehager (BASIL).

Departementet foreslår ikke å innføre en hjemmel for at kommunen kan redusere antall plasser en privat barnehage kan få tilskudd for, men vil følge med på utviklingen og hvordan de nevnte tiltakene og løsningene ivaretar behovet for å kunne tilpasse antallet barnehageplasser ut fra barnetallet og behovet i kommunene.

8 Nye forskriftshjemler for kommunen

8.1 Innledning

Tilbud av barnehageplasser er en offentlig velferdsoppgave. Kommunen er lokal barnehagemyndighet og har ansvaret for at det er tilstrekkelig antall barnehageplasser i kommunen. Kommunen oppfyller retten til barnehageplass ved å drifte egne kommunale barnehager, eller gjennom å gi tilskudd til private barnehager som er godkjent etter barnehageloven. For mange kommuner utgjør det private tilbudet en stor del av barnehagetilbudet. Som ansvarlig for det totale barnehagetilbudet bør det være mulig for kommunen å føre en mer enhetlig barnehagepolitikk på tvers av offentlige og private barnehager, enn det i dag er mulighet for.

Det er et særtrekk ved barnehagesektoren at pliktene i barnehageloven er delt mellom kommunen som barnehagemyndighet og plikter som er lagt på barnehagen, enten den er kommunal eller privat. Kommunen kan som eier bestemme over driften av egne barnehager, men ikke over de private barnehagene. Kommunen må ha et rettslig grunnlag for å kunne stille generelle krav til de private barnehagene utover det som følger av nasjonalt regelverk. I dag har kommunen i liten grad det grunnlaget som trengs for å kunne styre den private delen av barnehagetilbudet. Det kan føre til for store forskjeller i barnehagetilbudene innad i kommunen.

Storberget-utvalget foreslo å gi kommunen anledning til å stille vilkår for tildeling av tilskudd, ved at de kan forplikte private barnehager til å delta i helhetlige satsninger, prioritere barn med rett til plass og følge lokalt bestemte bemannings- og utdanningskrav. Se rapporten *Du er henta! – Finansiering av private barnehager* datert 15. juni 2021.

Det fremgår av barnehagestrategien *Barnehagen for en ny tid – Nasjonal barnehagestrategi mot 2030* at kommunen skal få demokratisk styring og kontroll med barnehagesektoren og større mulighet til å styre finansiering og krav til private barnehager. I anmodningsvedtak nr. 81 (2022–2023), som ble vedtatt i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 1 (2022–2023), jf. Innst. 2 S (2022–2023), og var del av budsjettforliket med SV, ber Stortinget regjeringen om å utrede

blant annet mulighet for å stille samme krav til private barnehager som til offentlige barnehager.

For å kunne sikre et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet, uavhengig av om barna går i en kommunal eller privat barnehage, bør kommunen ha mulighet til å fastsette noen felles krav som skal gjelde for alle barnehagene i kommunen. Departementet mener at kommunen bør kunne gi lokale forskrifter om åpningstid, bemanning og krav til kompetanse og maksimalt nivå for foreldrebetaling.

Kommunen må følge forvaltningslovens regler ved fastsettelse av en lokal forskrift. Forvaltningsloven kapittel VII har regler for saksforberedelsen, formkrav og kunngjøring, høring og uttalelser fra interesserte, og om adgangen til å fravike en forskrift. Det følger av lovens oppbygging at reglene i kapittel II om inhabilitet og III om alminnelige regler for saksbehandlingen gjelder ved utferdigelse av forskrifter.

Lokale forskrifter vil i likhet med nasjonale krav fungere som minimumskrav, og departementet legger til grunn at eventuelle lokale krav skal finansieres av kommunen. Kommunen vil kunne føre tilsyn med at barnehagene oppfyller krav som følger av en lokal forskrift, se forslag til § 53 første ledd. Dersom kommunen finner at en barnehage ikke oppfyller krav som følger av en lokal forskrift, har kommunen hjemmel gi pålegg om å rette ulovlige forhold og fatte vedtak om stenging, og etter forslaget til § 53 tredje ledd vil kommunen kunne ilegge økonomiske reaksjoner ved brudd på barnehageloven med forskrifter, se omtale i punkt 12.5.1.

Dersom kommunen velger å gi lokale forskrifter som foreslått i dette punktet, vil forskriftene gjelde for både de kommunale og de private barnehagene. Det er opp til kommunen å vurdere om den ønsker å gi lokale forskrifter.

8.2 Forskrift om åpningstid

8.2.1 Gjeldende rett

Barnehageloven regulerer ikke åpningstid eller barnas oppholdstid. Barnehagens åpningstid skal

gå frem av vedtektene til den enkelte barnehage, jf. barnehageloven § 8. Etter forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 1 andre ledd har et heltids barnehagetilbud en ukentlig oppholdstid på 41 timer eller mer.

Dersom kommunen ønsker å endre åpnings-tidene kan den gjøre dette i de kommunale barnehagene, men kommunen kan ikke kreve at de private barnehagene endrer sine åpningstider.

8.2.2 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om krav til åpningstider for barnehagene i kommunen. Den foreslåtte forskriftshjemmelen omfatter bestemmelser om daglig åpningstid og om når barnehagene kan ha feriestengt. Etter forslaget i høringen vil en lokal forskrift om åpningstid angi minimumskrav, og private barnehager kan ha lengre åpningstid eller kortere feriestengt enn det som følger av en eventuell lokal forskrift.

Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 kapittel 10.3.

8.2.3 Høringsinstansenes syn

I overkant av 450 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Et stort flertall av høringsinstansene støtter ikke forslaget. De som ikke støtter forslaget, er i hovedsak private barnehager.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) støtter ikke forslaget, og viser til at den enkelte familie vet bedre enn kommunen hvilket behov det enkelte barn og foreldrene har, og at det derfor vil være uhensiktsmessig dersom kommunal overstyring medfører åpningstider ut over, eller som begrenser foreldrenes behov. *PBL* mener hver enkelt barnehage, i samråd med foreldrerådet og samarbeidsutvalget, bør kunne tilpasse åpningstiden ut fra brukernes ønsker og behov.

Montessori Norge støtter ikke forslaget, og viser til at deres barnehagers åpningstid er knyttet til deres pedagogikk, og til deres ressurser og antall montessoripedagoger. *Montessori Norge* viser til at det er opp til de foresatte selv å velge en barnehage som har åpningstider i tråd med sine ønsker og behov. *Montessori Norge* kan ikke se at kommunalt regulerte åpningstider vil gjøre deres pedagogiske tilbud noe bedre, snarere tvert imot.

NHO Geneo støtter heller ikke forslaget, og viser til at det vil redusere mangfoldet i barnehagetilbudet og svekke foreldrenes valgfrihet.

En del høringsinstanser viser til at variasjon i åpningstider bidrar til å skape et mangfold i sektoren, tilpasset foreldrenes arbeidsliv og ønsker.

Utdanningsforbundet støtter ikke forslaget, men av en annen begrunnelse. De peker på at slik forslaget er beskrevet, er det lagt til grunn at private barnehager kan ha lengre åpningstid eller kortere feriestengt enn det som følger av en eventuell lokal forskrift. *Utdanningsforbundet* mener kommunen også må ha hjemmel til å regulere maksimal åpningstid. Det vises til at lang åpningstid uten økning i bemanning er en større utfordring enn barnehager som har kort åpningstid.

Hovedorganisasjonen Virke mener at kommunen også må ha en hjemmel til å regulere maksimal åpningstid.

Hovedorganisasjonen KA støtter å gi kommunen hjemmel til å regulere barnehagetilbudet noe mer, men mener at forslaget til forskriftshjemler går for langt i hva kommunen med rimelighet skal kunne regulere hos en privat velferdstilbyder. *KA* viser til at noen av landets menighetsbarnehager har valgt å ha noe kortere åpningstider enn vanlig, for å kunne tilby full bemanning i hele barnehagens åpningstid. De ser dette som en måte å sikre kvalitet over kvantitet i barnehagetilbudet, noe som gir stor trygghet for foreldre på jakt etter en god barnehage. *KA* støtter derfor ikke forslaget om å gi kommunene hjemmel til å fastsette åpningstider og feriestengning. Også *Misjonskirken barnehager* viser til at de har kortere åpningstid og lengre stengt i ferien for å sikre høyere bemanningstetthet når barnehagen er åpen.

Av de totalt 450 høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget er det 65 instanser som støtter det. *Kommunesektorens organisasjon – KS* støtter forslaget, og skriver at det gir mulighet for å sikre likeverdige barnehagetilbud, likere driftstilskudd og sikre at tilskudd og foreldrebetaling brukes etter formålet. Flere kommuner støtter også forslaget.

Foreldreutvalget for barnehager (FUB) mener det er bra at kommunen skal kunne fastsette noen felles krav for alle barnehagene, og støtter muligheten for styring av barnehagetjenesten gjennom lokale forskrifter. De påpeker samtidig at det er viktig å gjøre gode vurderinger om hva som skal inn i en lokal forskrift, og at det må sikres tilstrekkelig bemanning før man eventuelt utvider barnehagenes åpningstid.

Stiftelsen Kanvas støtter forslaget, og mener at krav om minimum daglig åpningstid og maksimum stengetid i ferieperioder er rimelige krav. De

viser samtidig til at de ser utfordringer med at kommunen skal etterprøve kravene og eventuelt sette inn tiltak.

8.2.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om krav til åpningstider for barnehagene i kommunen. Se forslaget til § 20 a.

Statistikk for 2024 viser at på landsbasis er gjennomsnittlig daglig åpningstid i kommunale og private barnehager den samme, det vil si 9,5 timer per dag. Både familiebarnehager, ordinære barnehager og åpne barnehager er tatt med i denne beregningen. På fylkesnivå har kommunale barnehager i tre fylker lengst åpningstid, mens i ti fylker har de kommunale barnehagene kortere åpningstid enn de private barnehagene. Variasjonene er fra 0,1 til 0,2 timer. Samtidig er det større ulikheter innad i enkeltkommuner, opptil 1,3 timer forskjell for ordinære barnehager, og det varierer om det er kommunale eller private barnehager som har kort eller lang åpningstid.

Basert på dette ser det ut til at kommunale og private barnehager disponerer åpningstiden litt ulikt, men at de i sum har om lag like mange åpningstimer i året. I noen kommuner er det likevel til dels store forskjeller i den totale årlige åpningstiden, men variasjonen går i begge retninger, og det er en del flere kommuner der private barnehager i gjennomsnitt har lengre total åpningstid enn de kommunale barnehagene.

Departementet mener at en hjemmel for kommunen til å avgjøre hva som skal være barnehagernes åpningstid, vil gi kommunen mulighet til sikre at alle barnehagene har åpningstider som gir barna og familiene et godt barnehagetilbud. En slik hjemmel vil også gi kommunen økt styring med hva tilskuddet til de private barnehagene skal gå til og det kan minske forskjellene mellom de kommunale og private barnehagetilbudene.

Samtidig mener departementet at det er viktig å se åpningstidene i sammenheng med bemanningen, som påpekt av noen av høringsinstansene. Etter barnehageloven § 26 første ledd skal bemanningen være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Dette kravet gjelder til enhver tid. Bemanningsnormen i § 26 andre ledd gjelder imidlertid ikke for hele barnehagens åpningstid. En barnehage med lengre daglig åpningstid, uten økning i bemanningen, vil ha lavere personal- og pedagogtetthet gjennom barnehagedagen enn en barnehage med kortere åpningstid. Fra et pedagogisk perspektiv, kan det derfor argumenteres for at kortere åpningstid vil gi

et bedre barnehagetilbud i barnehagens åpningstid – gitt at bemanningen holdes uendret. Ettersom noen høringsinstanser er bekymret for at et forskriftskrav om åpningstid kan føre til at flere *øker* åpningstiden, uten tilsvarende øking i bemanningen, vurderer departementet at forslaget fra høringen bør justeres noe, slik at kommunens forskrift om åpningstid kan bestemme både minimum og maksimum daglig åpningstid og feriestengt. Det vil være ulike behov i ulike kommuner, og i ulike deler av kommunen. Eksempelvis kan hensynet til foreldrenes behov tilsi at barnehager som befinner seg i utkanten av en kommune, hvor foreldrene har lang vei mellom barnehage og jobb, har behov for en noe lengre åpningstid. I andre barnehager kan det av hensyn til å sikre tilstrekkelig bemanning være behov for å fastsette kortere åpningstid.

En lokal forskrift om åpningstid må sendes på høring før den vedtas. Dette sikrer at alle som er berørt av forskriften kan si sin mening før endelig beslutning.

Barnehagens åpningstid skal gå frem av barnehagens vedtekter, jf. barnehageloven § 8 bokstav c. Dersom kommunen velger å ikke ta i bruk forskriftshjemmelen står de private barnehagene fritt til å selv bestemme over daglig åpningstid og feriestengt, slik de gjør etter dagens regelverk. Samtidig legger departementet til grunn at kommunen ikke skal være forpliktet til å finansiere eventuelle lengre åpningstider i de private barnehagene så lenge den forlengede åpningstiden ikke er pålagt av kommunen. Tilbudet må da finansieres av barnehagens driftstilskudd og foreldrebetaling, uten at dette utløser ekstra tilskudd fra kommunen.

Til innspillet fra *Stiftelsen Kanvas* om at de ser utfordringer med at kommunen skal etterprøve kravene og eventuelt sette inn tiltak, viser departementet til at kommunen vil kunne føre tilsyn med at barnehagene oppfyller kravene som følger av en lokal forskrift om åpningstid, jf. barnehageloven § 53 første ledd. Departementet viser videre til punkt 12.5.1 hvor det foreslås å gjeninnføre en hjemmel for kommunen til å ilegge økonomiske reaksjoner ved brudd på regelverket.

8.3 Forskrift om bemanning og krav til kompetanse

8.3.1 Gjeldende rett

Bemanningsnormen krever at barnehagene skal ha minst én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år, jf. barnehageloven § 26 andre ledd.

Norm for pedagogisk bemanning (pedagognormen) krever at barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per fjorten barn over tre år, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 1 andre ledd. Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk, jf. barnehageloven § 25 første ledd.

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra pedagognormen for inntil ett år om gangen dersom særlige hensyn tilsier det og barnehageeier søker om dispensasjon, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 2. Videre kan kommunen gi dispensasjon fra utdanningskravet for inntil ett år om gangen, slik at en person som ikke oppfyller utdanningskravet, kan jobbe som pedagogisk leder, jf. forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager § 3.

En privat barnehage skal ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager, jf. barnehageloven § 23 tredje ledd. Regelen skal hindre at barnehager sparer kostnader ved å ha lavere bemanning eller dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn de kommunale barnehagene.

8.3.2 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og annen relevant kompetanse ut over det som følger av forskrift gitt med hjemmel i § 25 andre ledd, og at kommunen kan gi forskrift om krav til høyere bemanning enn det som følger av § 26 andre ledd første og andre punktum.

Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 kapittel 10.4.

8.3.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 280 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Høringsinstansene er noe delte i synet på forslaget.

Kommunesektorens organisasjon – KS og et stort flertall av kommunene støtter forslaget. Kommunene som støtter forslaget, viser til at dette er et godt virkemiddel for å utvikle sektoren lokalt og at det sikrer likebehandling av kommunale og private barnehager. KS understreker videre at det sikrer at økte bevilgninger på grunn

av lokale satsinger går til formålet i private barnehager, og at samtidig finansiering er positivt også for de private barnehagene. KS viser til at i tillegg til å fastsette lokale forskrifter utformet som forholdstall på samme måte som de nasjonale normene, vil det være særlig relevant å stille krav til annen relevant kompetanse, som for eksempel barne- og ungdomsarbeidere.

Kommunene som ikke støtter forslaget, peker i hovedsak på at krav til bemanning og kompetanse må bestemmes gjennom nasjonalt regelverk.

Flere store organisasjoner som *Utdanningsforbundet*, *Hovedorganisasjonen Virke*, *FUB*, *Fagforbundet*, *Steinerbarnehageforbundet* og *Skolenes landsforbund* støtter forslaget. *Utdanningsforbundet* støtter at kommuner som ønsker det kan innføre lokale krav utover de nasjonale minimumskravene, men understreker samtidig at det ikke reduserer behovet for strengere nasjonalt regelverk rundt bemanning og kompetanse.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) uttaler at kommunene bør ha anledning til å stille lokale krav ut over de nasjonale minstekravene, forutsatt samtidig finansiering, men de støtter likevel ikke forslaget slik det forelå i høringsnotatet. *PBL* mener at forslaget er mangelfullt utredet, og stiller blant annet spørsmål om hva konsekvensene skal være dersom forskriftskrav om skjerpet bemanning ikke lar seg oppfylle som følge av mangel på kvalifisert personell.

NHO Geneo støtter ikke kommunale forskriftskrav om bemanning og krav til kompetanse, og viser til at dette er allerede regulert gjennom pedagognormen og bemanningsnormen. *NHO Geneo* mener at krav til bemanning bør fastsettes i nasjonale normer og være kunnskapsbasert.

De private barnehagene er noe delt i synet på forslaget. Enkelte viser til at det kan være positivt at kommunene ønsker strengere krav til bemanning og krav til kompetanse, men understreker at det må finansieres.

Flere høringsinstanser, blant annet *Læringsverkstedet*, understreker at det er barnehagen selv som er best kvalifisert til å vurdere hvilken kompetanse det er behov for i barnehagen. Videre viser enkelte høringsinstanser til at kommunale krav vil føre til begrensninger i både mangfold og pedagogisk utvikling, og at det må finnes unntaksbestemmelser. *Montessori Norge* og enkelte andre barnehager med særskilte pedagogiske tilbud, inkludert flere samiske barnehager, fremhever at en lokal forskrift om bemanning og kompetanse ikke må gå på bekostning av deres muligheter til å opprettholde et alternativt pedagogisk tilbud og

alternative pedagogiske satsinger. Enkelte barnehager presiserer av samme grunn at de støtter forslaget til lokale forskrifter om bemanning, men ikke lokale forskrifter om krav til kompetanse.

Stiftelsen Kanvas støtter forslaget, og mener det vil kunne bidra til utvikling av barnehagesektoren til det beste for barna.

8.3.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og annen relevant kompetanse ut over det som følger av forskrift gitt med hjemmel i § 25 andre ledd. Se forslaget til § 25 tredje ledd. Videre foreslår departementet å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om krav til høyere bemanning enn det som følger av § 26 andre ledd første og andre punktum. Se forslaget til § 26 andre ledd tredje punktum.

De nasjonale bemannings- og pedagognormene bidrar til likeverdige barnehagetilbud på tvers av kommunale og private barnehager. I tillegg til de nasjonale normene gir loven føringer for hvor lave personalkostnader en barnehage kan ha. Finansieringssystemet gir imidlertid ikke insentiver til økt bemannings- og pedagogtetthet i den enkelte kommune ut over normene. Dette fordi dagens regelverk innebærer at økte utgifter til ordinær drift i de kommunale barnehagene til denne type tiltak utover lovens krav, likevel øker tilskuddene til de private barnehagene uten at disse er pliktige til å gjennomføre tilsvarende tiltak. Dersom en kommune for eksempel ønsker å ha høyere pedagogtetthet i alle barnehagene i kommunen, en viss andel barne- og ungdomsarbeidere i grunnbemanningen eller stille andre tilleggskrav til kompetanse, kan den ikke pålegge de private barnehagene de samme kravene, selv om tilskuddet til de private barnehagene øker tilsvarende med de økte utgiftene kommunene har til dette i de kommunale barnehagene. Til tross for det har kommunene i dag, i snitt, en høy andel barne- og ungdomsarbeidere.

De foreslåtte endringene i reglene om beregning av driftstilskudd til private barnehager åpner for at kommunen kan gi ekstra grunntilskudd eller tilleggstilskudd til private barnehager og stille vilkår for bruken av dette tilskuddet, se punkt 9.2.5. Disse forslagene åpner for at kommunen kan ha særskilte satsinger i form av økt grunnbemanning eller krav til en spesifikk kompetanse, i utvalgte barnehager. Etter departementets syn bør kommunen også ha muligheten til å innføre noen felles krav til bemanning og

kompetanse som skal gjelde generelt for både private og kommunale barnehager i kommunen. I slike tilfeller kan det være hensiktsmessig å innføre kravet gjennom en felles forskriftsregel, fremfor at det gjøres gjennom enkeltvedtak med vilkår.

Departementet foreslår derfor å gi kommunen hjemmel til å fastsette en lokal forskrift med krav til bemanning, pedagogisk bemanning og annen relevant kompetanse, ut over det som følger av nasjonalt regelverk. Kommunen vil etter den foreslåtte hjemmelen kunne fastsette egne krav til hvilken type kompetanse ansatte i barnehagene i kommunen skal ha, og regler om hvor stor andel av de ansatte som skal ha den aktuelle kompetansen. Det vil være opp til kommunen om den vil ta i bruk en slik forskriftshjemmel.

Flere høringsinstanser har pekt på at bemanning og kompetanse kun bør reguleres nasjonalt. Departementet er enig i at det fortsatt vil være viktig å gjøre jevnlige vurderinger av behovet for strengere nasjonale reguleringer av kompetanse- og bemanningskrav for barnehagene. Forslaget vil ikke stå i veien for at man kan innføre ytterligere nasjonale krav. Tvert imot mener departementet at større muligheter for lokale satsinger vil være viktig for økt kompetanse og bemanning i barnehagesektoren.

Noen av innvendingene mot forslaget, særlig fra barnehager med særskilte pedagogiske tilbud, men også øvrige barnehager, gjelder barnehagens muligheter til å bestemme personalsammensetningen i barnehagen basert på egne behov. Departementet vil presisere at forslaget ikke innebærer en enhetlig kommunal detaljregulering av personalsammensetningen, og at de private barnehagene fortsatt vil ha stort handlingsrom til å vurdere behov i egen barnehage. Forslaget er ikke ment å begrense mangfoldet i sektoren, men å øke minimumsnivåene utover de nasjonale minstekravene. Departementet mener videre at kommunen skal ta hensyn til hvordan barnehager med særskilte pedagogiske tilbud og behov – eksempelvis behov for samiske ansatte eller ansatte med Montessori-utdanning – skal forholde seg til de lokale kravene. En lokal forskrift om bemanning og krav til kompetanse vil for eksempel måtte inneholde unntaksmuligheter fra de lokalt fastsatte kravene når det er særlig behov for det.

Til høringsinnspillet fra *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)* med spørsmål om hva konsekvensene skal være dersom forskriftskrav om skjerpet bemanning ikke lar seg oppfylle som følge av mangel på kvalifisert personell, viser departementet til at kommunen i kraft av forskriftshjemmelen vil ha mulighet til å gi unntak fra

kravene dersom den ser behov for det. Kommunen må dessuten gjøre en vurdering av om det er nødvendig og hensiktsmessig å innføre en lokal forskrift, og høringsinnspill til kommunens forslag til forskrift kan belyse dette. Videre skal kommunen vurdere om, og eventuelt hvilke, reaksjoner det er rimelig og forholdsmessig å iverksette dersom en barnehage ikke oppfyller kravene. Denne vurderingen vil kunne påklages til statsforvalteren.

Eventuelle lokale forskriftskrav skal finansieres av kommunen, se punkt 9.2.5. Nye forskriftskrav skal finansieres gjennom ekstra grunntilskudd til de private barnehagene frem til utgiftene blir gjenspeilet i grunntilskuddet.

Kommunen vil kunne føre tilsyn med at barnehagene oppfyller kravene som følger av en lokal forskrift om bemanning og krav til kompetanse, jf. barnehageloven § 53 første ledd. Departementet viser videre til punkt 12.5.1 hvor det foreslås å gjeninnføre en hjemmel for kommunen til å illegge økonomiske reaksjoner ved brudd på regelverket.

8.4 Forskrift om maksimalpris for foreldrebetaling

8.4.1 Gjeldende rett

Foreldrebetaling er regulert i forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 1 første ledd, som lyder: «Foreldrebetaling for en plass i barnehage skal ikke settes høyere enn en maksimalgrense. Betaling for kost kan komme i tillegg». Foreldrebetaling for en plass i barnehage kan ikke settes høyere enn maksimalgrensen som blir fastsatt i Stortingets årlige budsjettvedtak.

Barnehagene kan kreve betaling for kost i tillegg til foreldrebetalingen. Det er ikke fastsatt en øvre grense for hvilket beløp barnehagen kan kreve i kostpenger. Kostpengene skal ikke overstige de faktiske utgiftene barnehagen har for mat og drikke til barna, jf. departementets rundskriv F-08/2006 side 80. Kostpenger kan brukes på mat og drikke og eventuelt til å lønne kokk eller kjøkkenassistent. Dersom barnehagen har kokk eller kjøkkenassistent, og disse også er en del av grunnbemanningen, kan kostpengene kun brukes på lønn for den tiden som går til matlaging. Barnehagene kan velge å bruke tilskudd og foreldrebetaling på mat i tillegg.

8.4.2 Høringsforslaget

I høringen foreslo departementet å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om lavere foreldre-

betaling enn det som er fastsatt av departementet med hjemmel i barnehageloven § 20 første ledd. Videre foreslo departementet å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om et maksimalt nivå for kostpenger.

Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehageloven)* datert 1. november 2023 kapittel 10.5.

Det ble også foreslått å lovfeste at kostpengene ikke skal overstige de faktiske utgiftene barnehagene har til mat og drikke. Se proposisjonen punkt 10.3 for omtale av dette forslaget.

8.4.3 Høringsinstansenes syn

Om lag 550 høringsinstanser har uttalt seg om forslagene.

8.4.3.1 Maksimalpris for foreldrebetaling

Kun et mindretall av høringsinstansene som har uttalt seg, har kommentert forslaget om å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om lavere foreldrebetaling enn det som er fastsatt av Stortinget. Det er gjennomgående unison støtte for forslaget.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) støtter forslaget forutsatt at det er mekanismer i finansieringsordningen som sikrer samtidig kompensasjon for bortfall av foreldrebetaling. *NHO Geneo* forutsetter at kommunale forskrifter om redusert foreldrebetaling kompenseres gjennom tilsvarende økning i offentlige tilskudd. Gitt en slik innretning støtter de forslaget. *Læringsverkstedet* har ikke innvendinger mot forslaget, men forutsetter at kommunen dekker bortfallet av inntekter redusert foreldrebetaling utgjør. Det samme uttrykker *Utdanningsforbundet*.

8.4.3.2 Kostpenger

Det store flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg, har kun kommentert forslaget om at kommunen kan gi forskrift om maksimalpris for kostpenger, og flertallet av disse støtter ikke forslaget.

Et flertall av kommunene støtter ikke forslaget om å gi kommunen mulighet til å sette et lokalt tak på kostpenger. *Tønsberg kommune* viser til at enkelte private barnehager har satsinger på sunnere kosthold, og at forslaget kan gi redusert kvalitet på tilbudet.

Blant kommunene som støtter forslaget, er *Tromsø kommune* positive til et tak på kostpenger, men mener det må være høyt nok til at barne-

hagene kan gi et godt mattilbud. *Gran kommune* mener et tak vil gi en tydelig ramme for hvor mye foreldre skal bidra med, uavhengig av hvilken barnehage man får plass i.

KS – Kommunesektorens organisasjon støtter forslaget og viser til at det vil bidra til økt demokratisk styring og mer likeverdige tilbud. Samtidig peker de på at den enkelte kommune må vurdere om dette er et hensiktsmessig styringsvirkemiddel og at en lokal regulering ikke må være til hinder for at private barnehager fremdeles kan profilere seg med mattilbud.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) mener et maksimalnivå for kostpenger vil redusere kvaliteten i barnehagetilbudet og sette unødvendige hindre for barnehagenes oppfyllelse av rammeplanens forutsetninger knyttet til måltider.

NHO Geneo støtter heller ikke forslaget og mener det vil begrense de private barnehagenes mulighet til å tilby egne matsatsinger, og påvirke kvaliteten på kosttilbudet i både kommunale og private barnehager.

Stiftelsen Kanvas støtter ikke forslaget, og foreslår at kostpenger inkluderes i moderasjonsordningene, slik at de som har rett på subsidiert oppholdsbetaling også får støtte til mat i barnehagen.

Mange private barnehager kommenterer at mattilbudet er en viktig del av barnehagenes tilbud. De viser til at innføring av en lokal makspris på kostpenger vil gå utover et tilbud barn og foreldrene er fornøyd med. Flere av høringsinstansene peker på at et godt mattilbud i barnehagen bidrar til at barn får et sunt og næringsrikt kosthold. Flere foreldre viser i høringen til at de gjerne betaler noe ekstra i kostpenger for at barna skal kunne få mer varmmat i barnehagen.

Utdanningsforbundet støtter forslaget i fravær av en nasjonal grense for kostpenger. De viser til at nivået på kostpengene i enkelte private barnehager er så høye at de i praksis fungerer som et hinder for at enkelte familier kan søke om plass.

8.4.4 Departementets vurdering

8.4.4.1 Maksimalpris for foreldrebetaling

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om lavere foreldrebetaling enn det som er fastsatt av departementet med hjemmel i barnehageloven § 20 første ledd. Se forslaget til § 20 første ledd andre punktum.

Med dagens ordning er det en nasjonal maksimal grense for foreldrebetaling. Kommuner som ønsker å gjennomføre satsinger som innebærer lavere foreldrebetaling, kan i dag sette et lavere

beløp for de kommunale barnehagene. Kommunen kan imidlertid ikke pålegge de private barnehagene i kommunen å gjøre det samme. I mange tilfeller blir de private barnehagene i praksis kompensert for en lavere foreldrebetaling, men uten at de har plikt til å sette foreldrebetalingen lavere enn den nasjonale maksimalgrensen. I slike tilfeller blir altså de private barnehagene overkompensert. Kommunen bør etter departementets syn ha mulighet til å sette en maksimalgrense for foreldrebetaling, som er lavere enn den nasjonale maksimalgrensen, for alle barnehagene i kommunen. Forslaget har også fått bred støtte i høringen.

Når det gjelder *PBLs* innspill om at det må være mekanismer i finansierungsordningen som sikrer samtidig kompensasjon for bortfall av foreldrebetaling, viser departementet til at foreldrebetalingen trekkes fra dagens beregning av tilskuddssatsen. Dersom nivået på foreldrebetalingen settes ned, vil dette hensyntas ved beregningen av driftstilskuddet, og sikre samtidig finansiering.

8.4.4.2 Kostpenger

I barnehagestrategien *Barnehager for en ny tid – Nasjonal barnehagestrategi mot 2030* har regjeringen uttalt at kostpenger ikke skal være en driver for sosiale forskjeller og kvalitetsforskjeller, og at den vil vurdere å innføre en tydeligere regulering av kostpenger i barnehagen.

Departementet har vurdert høringsforslaget om å gi kommunen hjemmel til å fastsette en maksimalpris for kostpenger, og har konkludert med å ikke gå videre med forslaget.

I høringsnotatet begrunnet departementet forslaget særlig med at det kan bidra til sosial utjevning, slik at høy kostpris ikke er avgjørende for valg av barnehageplass, og at å gi kommunen mulighet til å ta denne typen valg lokalt, vil gi kommunen økt demokratisk styring og flere virkemidler.

Høringsinstansenes hovedinnvending mot forslaget, er at mattilbudet i noen barnehager kan bli dårligere enn i dag. Departementet anerkjenner at mengden høringsinnspill om dette kan tyde på at dette kan være en utfordring, og at få kommuner støtter forslaget, betyr trolig at få kommuner vil ta en slik hjemmel i bruk. Når det gjelder formålet om å bidra til sosial utjevning, er det høringsinstanser som mener at et tak på kostpenger i noen kommuner kan ha begrenset effekt, og enkelte høringsinstanser mener det kan ha motsatt effekt. For eksempel skriver *Grønland*

Urtehaven barnehage at ved å ta kun 90 kr mer i kostpenger per måned enn kommunen, så har de avviklet matpakkeordninger og kan tilby barna to sunne måltider per dag, mens kommunen vanligvis kun tilbyr ett. Barnehagen viser til at matpakker kan være en ekstra utfordring i levekårsutsatte områder, på grunn av manglende kunn-

skap om ernæring eller økonomiske utfordringer som begrenser familiens matbudsjett.

Etter en samlet vurdering går departementet ikke videre med forslaget. Departementet viser til at det i punkt 10.3 foreslås å lovfeste at kostpengene ikke skal overstige de faktiske utgiftene barnehagene har til mat og drikke.

9 Beregning av tilskudd til private barnehager

9.1 Overordnede hensyn

9.1.1 Gjeldende rett

Barnehageloven har ikke i dag en generell formålsbestemmelse om finansiering av kommunale eller private barnehager. I barnehageloven § 19 er det lovfestet en adgang for kommunen til å gi tilskudd til godkjente private barnehager. Av § 19 andre ledd følger det at kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Etter § 19 andre ledd andre punktum er departementet gitt hjemmel til å gi forskrift om hva som er likeverdig behandling.

Kravet til «likeverdig behandling» i § 19 andre ledd første punktum retter seg mot kommunene, ikke departementet, jf. bestemmelsens ordlyd. Dette følger også implisitt i Høyesteretts behandling av sak HR-2021-62A. Saken gjaldt gyldigheten av Fredrikstad kommunes vedtak om driftstilskudd til private barnehager for 2014 og 2015, og spørsmålet i saken var om kommunens beregning av driftstilskuddet var i samsvar med barnehagelovens vilkår om at kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Retten kom der til at Fredrikstad kommunes beregning av driftstilskuddet til de private barnehagene for 2014 og 2015 var basert på uriktig rettsanvendelse.

Innholdet i kravet til likeverdig behandling styres først og fremst av forskrifter gitt av departementet med hjemmel i § 19 andre ledd andre punktum. Kommunene vil oppfylle kravet til «likeverdig behandling» dersom de fatter vedtak i tråd med slike forskrifter. Dersom kommunen gis skjønn i tolkningen av forskriftsreglene, må disse tolkes i tråd med kravet til likeverdig behandling. Innholdet i kravet får da i tillegg et selvstendig innhold.

Høyesterett omtaler i den ovenfor nevnte dom innholdet i «likeverdighetsprinsippet» slik:

Det grunnleggende kravet er at det skal være økonomisk likebehandling mellom offentlige

og private barnehager. Dette innebærer at de private barnehagene skal sikres den samme offentlige finansieringen per oppholdstime som kommunale barnehager får. Den økonomiske likebehandlingen tar derfor utgangspunkt i kommunens finansiering av egne barnehager.

Høyesterett peker i avgjørelsen på flere mulige tolkninger av forskriftsbestemmelsen om driftstilskudd og begrepet «ordinære driftsutgifter», opp mot lovens krav til «likeverdig behandling», og kom til at den anvendte metoden var i strid med loven.

Bestemmelsens andre punktum gir uttrykk for departementets forskriftskompetanse. Bestemmelsens ordlyd tilsier at departementet er gitt vid kompetanse til å legge vekt på ulike hensyn i utformingen av de konkrete reglene. Rammen for departementets adgang til å fastsette forskrifter er som for ordinære forskriftshjemler, de må vedtas på lovlig måte og bygge på hensyn og formål som er innenfor loven. Innenfor dette utøver departementet et faglig og politisk skjønn.

Det er i dag gitt regler om driftstilskudd (inkludert påslag for administrasjonsutgifter og påslag for pensjonsutgifter) og kapitaltilskudd i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.

9.1.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo en formålsbestemmelse i § 19 som angir flere sentrale hensyn reglene om tilskudd skal legge til rette for. Det ble foreslått å lovfeste i § 19 at regler om tilskudd til private barnehager særlig skal legge til rette for likebehandling av private og kommunale barnehage-tilbud, forutsigbarhet for private barnehager, en mangfoldig barnehagestruktur og effektiv ressursbruk.

Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (driftstilskudd og pensjonstilskudd til private barnehager)* datert 15. november 2024 kapittel 2.

9.1.3 Høringsinstansenes syn

I overkant av 750 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Av disse er blant annet om lag 500 private barnehager, 130 privatpersoner, 40 kommuner og 40 organisasjoner (herunder 19 PBL lokallag). Et flertall er imot forslaget.

KS – Kommunesektorens organisasjon støtter forslaget. *KS* viser til at forslaget bidrar til en klargjøring av hvilke hensyn loven skal ivareta, og sammen med bestemmelsene om tilskuddsberegning tydeliggjøres det hva kravet til likeverdige barnehage tilbud innebærer. Dette gir rom for saklig forskjellsbehandling, der like tilfeller behandles likt, mens faktiske forskjeller gir grunnlag for ulik behandling av barnehager, enten de er private eller kommunale. Forståelsen av kravet om likebehandling er gjenstand for en omfattende rettslig tvist mellom private barnehager, staten og en rekke kommuner. En klargjøring av bestemmelsens innhold kan derfor bidra til færre konflikter.

KS mener at hensynet til lokalt selvstyre også må nevnes i formålsbestemmelsen. Dette hensynet fremgår implisitt av flere elementer i lovforslaget og hensynet til effektiv ressursbruk i formålsbestemmelsen, men bør tydeliggjøres som et overordnet hensyn. Det lokale selvstyret er grunnlovsfestet, og kommunene har det overordnede ansvaret for å sikre barnehage tilbudet til alle barn i kommunen. Reguleringen gir også rom for lokal handlefrihet blant annet gjennom krav til tilbuds innhold.

KS mener det bør fremkomme at regelverket skal bidra til forutsigbarhet, også for kommunen, ikke ensidig for de private barnehagene. Videre bør også forarbeidene tydeliggjøre at det er kommunene som har ansvaret for sikre at retten til barnehageplass ivaretas i tråd med innbyggernes ønsker og behov.

Landsorganisasjonen i Norge er bekymret for at forslaget til formålsbestemmelse fremstår som å ivareta private barnehager og deres eiere, mens behovene til barna, de ansatte og kommunenes behov for styring av en lovpålagt oppgave vektlegges i for liten grad.

Delta støtter en tydelig formålsbestemmelse, men mener denne må ha større søkelys på barna. Formålsparagrafen som ble foreslått ultimo 2023, med lovfesting av at formålet med foreldrebetaling og tilskudd til private barnehager skal være at alle barn i kommunen får et likeverdig barnehage tilbud av høy kvalitet, fremstår som et langt bedre alternativ.

Private barnehager uttrykker bekymring for at departementet foreslår å fjerne kommunens

krav til å behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager.

9.1.4 Departementets vurdering

9.1.4.1 Innledning

Departementet opprettholder forslaget om å lovfeste overordnede hensyn reglene om tilskudd til private barnehager skal bygge opp under. Dette er hensynet til likebehandling av private og kommunale barnehage tilbud, forutsigbarhet for private barnehager, en mangfoldig barnehagestruktur og effektiv ressursbruk. *KS – Kommunesektorens organisasjon* mener hensynet til lokalt selvstyre bør nevnes i bestemmelsen på lik linje med de øvrige hensynene som trekkes frem. Departementet er enig i at hensynet til kommunenes selvstyre er viktig. Det har også vært sentralt i utformingen av de nærmere reglene om tilskudd. Etter departementets syn er det imidlertid ikke nødvendig å vise til hensynet uttrykkelig, da det allerede vil følge av overordnet regelverk.

Bestemmelsen bidrar til å synliggjøre hensyn som er særlig relevante å legge vekt på ved utforming av regler om tilskudd til private barnehager. Dette vil særlig være relevant ved utforming av forskriftsbestemmelser. Departementet har også i dag en vid adgang til å vektlegge ulike hensyn ved utforming av regler om hva som er likeverdig behandling etter § 19 andre ledd andre punktum. Forslaget bidrar til å ramme inn departementets handlingsrom.

Enkelte høringsinstanser mener bestemmelsen i større grad bør rette seg mot barna, heriblant *Delta*, *Fagforbundet*, *Foreldreopprøret* med flere. Departementet er enig i at hensynet til barna og det barnehage tilbudet de får, er særlig relevant ved utforming av regler om tilskudd. Det vises til lovens overordnede formål i § 1 som blant annet slår fast at barnehagen skal ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling. Etter departementets syn må finansieringsreglene samlet sett legges til rette for at barn i private barnehager på lik linje med barn i kommunale barnehager får et barnehage tilbud av god kvalitet i tråd med lovens overordnede formål, og bygge opp under de øvrige kravene som stilles i regelverket. En tydeliggjøring av relevante hensyn bidrar til dette.

Det understrekes at reglene må baseres på en avveining av relevante hensyn. Departementet må gis skjønn i denne vurderingen, slik at lovens

overordnede formål blir ivaretatt på en hensiktsmessig måte.

9.1.4.2 Hensynet til likebehandling

Hensynet til likebehandling av private og kommunale barnehage tilbud innebærer at regler om tilskudd skal legge til rette for at kommunale og private barnehage tilbud likebehandles der det ikke er relevante forskjeller som tilsier at finansieringen må være ulik. Det følger av ulovfestet forvaltningsrett at når en skjønnsmessig vurdering eller avgjørelse er overlatt til forvaltningens frie kjønn, skal forvaltningsorganet ikke utøve usaklig forskjellsbehandling. Ved tildeling av tilskudd gjennom enkeltvedtak følger det altså av den alminnelige forvaltningsretten at kommunen i skjønnsvurderinger ikke kan forskjellsbehandle de private barnehagene uten saklig grunn.

Forslagene i denne lovproposisjonen innebærer at den generelle forskriftshjemmelen som i dag finnes i § 19 tas ut av loven og at det i stedet gis regler om tilskudd til drift, pensjon og eieendom i egne bestemmelser i barnehageloven. Dette vil gjøre det mulig å rendyrke de ulike tilskuddene og tydeliggjøre hvordan kommunen skal utmåle tilskudd.

Det foreslås blant annet en adgang for kommunen til å differensiere tilskuddene, noe som er ment å bidra til mer reell likebehandling. Adgangen til å differensiere tilskuddene skal gjelde likt for private og kommunale barnehager der kommunen gis hjemmel til å holde utgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet. Der kommunen holder utgifter utenfor grunntilskuddet på grunn av nærmere angitte kriterier (se punkt 9.2.5.2) skal private barnehager som oppfyller de samme kriteriene gis ekstra grunntilskudd (se punkt 9.2.5.3). Dette er ment å sikre likebehandling av private og kommunale barnehage tilbud og gi kommunen noe større handlingsrom enn i dag til å tilpasse tilskuddene etter behov. Det foreslås videre en plikt for kommunen til å gi ekstra grunntilskudd for å finansiere nye krav fra det tidspunktet kravene får virkning for private barnehager. Dette innebærer en likebehandling i finansieringen av nye krav for private og kommunale barnehager.

Det foreslås i tillegg at det fremkommer uttrykkelig av loven at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager ved beregning og tildeling av tilskudd til drift. Kravet vil gjelde ved utøvelse av forvaltningsskjønn. Kravet innebærer at like tilfeller skal behandles

likt, og at forskjellsbehandling må begrunnes saklig. Det vises til nærmere omtale i punkt 9.2.5.7.

Når det gjelder tilskudd til pensjon vil likebehandlingen gå ut på at man legger til rette for at ansatte i private barnehager skal kunne ha likeverdige pensjonsvilkår som ansatte i kommunale barnehager, se mer informasjon om forslag til regler om beregning av tilskudd til pensjon i punkt 9.3.

9.1.4.3 Hensynet til forutsigbarhet for private barnehager

Hensynet til forutsigbarhet innebærer å legge til rette for langsiktig planlegging hos de private barnehagene og trygge dem i at de får tilskudd som er egnet til å gi et pedagogisk barnehage tilbud i tråd med regelverket på lik linje med kommunale barnehager. Dette er sentralt for å kunne gi et godt og stabilt barnehage tilbud over tid, og for de ansattes opplevde trygghet for arbeidsplassen sin.

Hensynet til forutsigbarhet tilsier at tilskuddsreglene utformes nasjonalt og ikke inneholder for mange lokale skjønnsvurderinger.

Det foreslås derfor nasjonale regler og en hovedmodell for tilskudd til drift som tar utgangspunkt i utgifter i kommunale barnehager. Beregningen av grunntilskuddet skal baseres på regnskapstall.

9.1.4.4 Hensynet til en mangfoldig barnehagestruktur

Barnehager og barnegrupper er ulike, både i den private og den kommunale delen av sektoren. Noen barnehager er små med få barn, noen har en usentral plassering, noen har et tilbud som skiller seg fra andre. Når kommunen budsjetterer for sine kommunale barnehager kan de ta hensyn til slike forskjeller. Etter departementets syn er det viktig at reglene om tilskudd også bygger opp under slike ulikheter slik at en mangfoldig barnehagestruktur kan opprettholdes i de ulike kommunene også i de private barnehagene. Dette forutsetter at tilskuddene til de private barnehagene kan differensieres dersom det er saklig grunn for det.

Det vil variere hva som gir en mangfoldig barnehagestruktur fra kommune til kommune. For eksempel vil det variere hva som utgjør en «liten» barnehage, eller hva som anses som «usentral» beliggenhet. Nasjonale regler som fullt ut fastsetter hvordan tilskuddene bør differensieres, vil derfor treffe dårlig i mange kommuner.

Kommunene må derfor gis mer handlingsrom enn reglene åpner for i dag.

Forslaget om at kommunen etter nærmere kriterier kan holde enkelte ordinære utgifter utenfor grunntilskuddet, og gi private barnehager som oppfyller de samme kriteriene ekstra grunntilskudd, er ment å bygge opp under hensynet til en mangfoldig barnehagestruktur. Forslaget ivaretar også hensynet til likebehandling av private og kommunale barnehage tilbud.

9.1.4.5 Hensynet til effektiv ressursbruk

Etter departementets syn er det også viktig at reglene legger til rette for effektiv ressursbruk, både overordnet og administrativt. Reglene bør blant annet utformes slik at de er så treffsikre som mulig og stimulerer til ressurseffektive løsninger. De bør også legge til rette for at den administrative byrden hos kommunene blir minst mulig, for eksempel slik at kommunen kan ta utgangspunkt i gjennomsnittlige tall, sjablonger, påslagssatser mv. der dette er hensiktsmessig. Reglene må også legge til rette for kostnadskontroll med bruk av offentlige midler så langt det lar seg gjøre.

9.2 Tilskudd til drift

9.2.1 Innledning

Forslagene til endringer i reglene om tilskudd til drift til private barnehager nevnt nedenfor innebærer en videreføring av dagens modell, med noen tilpasninger og justeringer for å gi mer treffsikre tilskudd og ivareta de samlede hensynene bak reglene, jf. punkt 9.1.

Det foreslås et *grunntilskudd* som kommunen får plikt til å gi til alle private barnehager med rett til tilskudd. Dette vil være hovedtilskuddet til drift, og skal ivareta hensynet til forutsigbarhet. Tilskuddet skal som dagens driftstilskudd beregnes med utgangspunkt i utgifter til ordinær drift i kommunale barnehager, og innebærer i all hovedsak en videreføring av gjeldende rett.

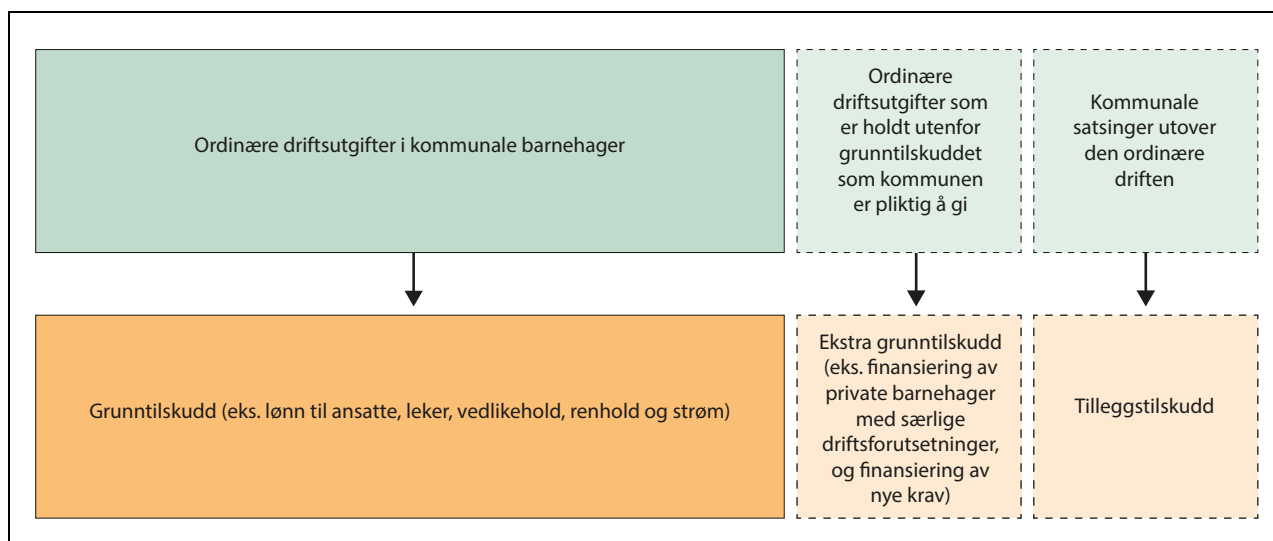
Et nytt element som foreslås er plikt for kommunen til å gi *ekstra grunntilskudd* til private barnehager som oppfyller særskilte kriterier, dersom kommunen holder utgifter etter tilsvarende kriterier utenfor beregningsgrunnlaget. Dette er ment å legge til rette for mer tilpassede tilskudd, fordi barnehager og barnegrupper er ulike. Kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager i vurderingen.

Til sist foreslås det å lovfeste kommunens adgang til å gi *tilleggstilskudd*. Dette er tilskudd kommunen kan gi utover det den er pålagt gjennom regelverket, og er en tydeliggjøring av den ulovfestede vilkårlæren til å gi ekstra tilskudd og stille vilkår til dette tilskuddet.

Figur 9.1 illustrerer den nye modellen for tilskudd til drift.

Som det fremgår av punkt 4.4.1 foreslår departementet å innføre en etableringsgodkjenning med rett til tilskudd. Dette kapittelet handler om hvordan tilskuddet til drift skal beregnes. Forslag til regler om tilskudd til pensjon og eiendom er omtalt i henholdsvis punkt 9.3 og 9.4.

Det foreslås å videreføre en modell med finansiering av private barnehager i form av kommunale tilskudd og foreldrebetaling. For nye barnehager skal kommunen fortsatt ha muligheten til å velge anskaffelsesmodell hvis de ønsker det. I dag



Figur 9.1 Tilskudd til drift

får godkjente private barnehager med rett til tilskudd vedtak om tilskudd én gang i året, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 1.

Departementet har sendt forslag til nye regler om tilskudd til drift på høring to ganger. I høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 forslø departementet å gi kommunen hjemmel til å gi lokale forskrifter om tilskudd til private barnehager. Forslaget hadde et uttrykkelig formål om likeverdige barnehagetilbud til barna i kommunen, og anga relevante kriterier som kommunale forskrifter skulle bygge på. Målet var å gi kommunen større handlingsrom i finansieringen og legge til rette for mer reell likebehandling av barnehagetilbudene uavhengig av om det var en kommunal eller privat barnehageeier. Forslaget møtte sterk motstand fra de aller fleste høringsinstansene.

Høringen viste at det var noen hensyn som var særlig viktig at ble ivare tatt i nytt regelverk. Dette var hensynet til forutsigbarhet for de private barnehagene, hensynet til kommunalt handlingsrom, og lik behandling av kommunale og private barnehagetilbud. I tillegg var enkelte kommuner opptatt av at reglene må legge til rette for effektiv ressursbruk.

På bakgrunn av innspill i brev til departementet fra alle partiene på Stortinget juni 2024, samt høringsinnspillene fra vinteren 2023/2024, ble det jobbet videre med nye forslag om tilskudd til drift. Disse nye forslagene ble sendt på høring 15. november 2024, med høringsfrist 6. januar 2025, se høringen *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (driftstilskudd og pensjonstilskudd til private barnehager)*. Forslagene i den nye høringen tok sikte på å følge opp punkter fra avtalen av 14. november 2024 mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Venstre, Kristelig folkeparti og Pasientfokus. Den videre omtalen av høringsforslaget og vurderingen av høringsinnspillene om tilskudd til drift retter seg mot de siste forslagene som var på høring høsten og vinteren 2024/2025.

I anmodningsvedtak nr. 51 (2018–2019), vedtatt i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:231 S (2017–2018), jf. Innst. 51 S (2018–2019), ber Stortinget regjeringen om å [...] gjennomgå finansieringssystemet for private og kommunale barnehager med sikte på å ivareta de små og ideelle barnehagene og en mangfoldig barnehagesektor.

I anmodningsvedtak nr. 802 (2017–2018), vedtatt i forbindelse med behandlingen av Prop. 67 L

(2017–2018), jf. Innst. 319 L (2017–2018), ber Stortinget regjeringen 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.

I anmodningsvedtak nr. 81 (2022–2023), vedtatt i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 1 (2022–2023), jf. Innst. 2 S (2022–2023), ber Stortinget regjeringen om å [...] utrede forslag om å sette vilkår for tilskudd til private barnehager.

9.2.2 Gjeldende rett

9.2.2.1 Regler om beregning av driftstilskudd

Tildeling av kommunalt tilskudd er regulert i barnehageloven § 19. Det følger av § 19 første ledd at kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager. Kommunen avgjør etter eget skjønn om det skal gis vedtak om rett til tilskudd for nye private barnehager. Ved skønnsutøvelsen skal kommunen ta hensyn til lokale forhold og behov i relasjon til kommunens lovfestede plikt til å tilby barnehageplasser etter barnehageloven § 10 andre ledd, se Prop. 96 L (2019–2020) side 143.

Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager, jf. § 19 andre ledd første punktum. Departementet kan gi forskrift om hva som er likeverdig behandling, jf. § 19 andre ledd andre punktum. Det vises til nærmere omtale i punkt 9.1.1.

I forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager har departementet gitt nærmere regler om beregning og tildeling av tilskudd til private barnehager. Forskriften inneholder regler om driftstilskudd, pensjonspåslag på driftstilskudd, administrasjonspåslag på driftstilskudd og kapitaltilskudd.

Det følger av forskriftens § 1 at kommunen skal fatte vedtak om tilskudd til private barnehager én gang i året. Det er som nevnt opp til kommunen om den vil fatte vedtak om rett til tilskudd etter barnehageloven § 19 første ledd. Der som en privat barnehage først har mottatt et positivt tilskuddsvedtak vil den i påfølgende år i utgangspunktet ha rett til årlige tilskudd basert på de til enhver tid gjeldende regler.

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3 regulerer driftstilskudd til ordinære barnehager. Kommunen skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per

heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret. Se § 3 første ledd. Kommunen skal gi påslag for pensjons- og administrasjonsutgifter, jf. § 4 og § 5. Se § 3 andre ledd.

Kommunen skal beregne satsene for driftstilskudd i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn over og under tre år. Barn under tre år skal vektes 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Se § 3 tredje ledd. Kommunen skal fastsette én sats for barn over tre år og én sats for barn under tre år, jf. § 3 fjerde ledd. Kommuner som ikke har ordinære kommunale barnehager, skal bruke nasjonale satser som er fastsatt i forskriften, se § 3 femte til syvende ledd.

Forskriften § 7 regulerer tilskudd til familiebarnehager. Kommunen skal gi driftstilskudd til private familiebarnehager per heltidsplass, og beregnes på samme måte som for de ordinære barnehagene i § 3 første ledd, jf. § 7 første ledd. Videre følger det av § 7 andre ledd at kommunen skal gi påslag for pensjons- og administrasjonsutgifter, jf. § 4 andre ledd og § 5. Kommunen skal beregne satsene for driftstilskudd i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn over og under tre år. Barn under tre år skal vektes 1,25 ganger høyere enn barn over tre år. Se § 7 tredje ledd. Kommunen skal fastsette én sats for barn over tre år og én sats for barn under tre år, jf. § 7 fjerde ledd. Kommuner som ikke har kommunale familiebarnehager, skal bruke nasjonale satser som er fastsatt i forskriften, se § 7 femte til syvende ledd.

Forskriften § 8 regulerer tilskudd til åpne barnehager. Kommunen skal gi åpne barnehager tilskudd per heltidsplass. Tilskuddet beregnes ut fra driftsutgifter og kapitalkostnader per heltidsplass i tilsvarende kommunale åpne barnehager, fratrukket pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på driftsutgiftene, og administrasjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret, se § 8 første ledd siste punktum. Kommunen skal gi påslag for pensjonsutgifter og administrasjonsutgifter, jf. § 4 tredje ledd og § 5. Se § 8 andre ledd. Kommunen skal fastsette én sats for barnehager som har en ukentlig åpningstid på mellom 6 og 15 timer og én sats for barnehager som har åpningstid over 15 timer, jf. § 8 tredje ledd. Kommunen beregner tilskudd ut fra hvor mange barn den private barnehagen er godkjent for. Hvis det over tid viser seg at fremmøtet i barnehagen er vesentlig lavere enn dette, kan kom-

munen legge et lavere barnetall til grunn, se § 8 fjerde ledd. Kommuner som ikke har kommunale åpne barnehager, skal bruke nasjonale satser som er fastsatt i forskriften, se § 8 femte ledd.

Forskriftens § 5 regulerer administrasjonspåslag på driftstilskudd. Kommunen skal gi et påslag på 4,3 prosent av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter i kommunale ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

9.2.2.2 Adgangen til å stille vilkår ved tildeling av tilskudd

Barnehageloven regulerer ikke direkte adgangen til å stille vilkår for tilskudd til barnehagedrift. Det følger imidlertid av den ulovfestede vilkårlæren at når forvaltningen står fritt til å avgjøre om en søknad skal innvilges eller ikke, har den også anledning til å innvilge søknaden på vilkår.

Det følger av barnehageloven § 19 første ledd at kommunen «kan» gi tilskudd til private barnehager. Mens godkjente private barnehager tidligere hadde krav på tilskudd, er det ikke tilfellet for barnehager godkjent etter 1. januar 2011.

Kommunen har en skjønnsmessig adgang til å avgjøre søknader om tilskudd etter barnehageloven § 19 første ledd, men dersom en privat barnehage først har mottatt et positivt tilskuddsvedtak, vil den i de påfølgende år i utgangspunktet ha rett til årlige tilskudd basert på de til enhver tid gjeldende satser. Kommunen har derfor i utgangspunktet bare anledning til å stille vilkår for tildeling av tilskudd ved første tilskuddsvedtak etter barnehageloven § 19 første ledd, og ikke i forbindelse med de årlige tildelingsvedtakene.

For at kommunen skal kunne stille vilkår for å gi tilskudd til nye private barnehager etter § 19 første ledd, må det være saklig sammenheng mellom vilkårene og tilskuddet, vilkårene må være i tråd med lovens formål og ikke uforholdsmessig tyngende. Dette følger av den ulovfestede vilkårlæren. Saklige og relevante vilkår kan knytte seg til ulike forhold ved barnehagedriften. Kommunen kan for eksempel stille vilkår om antall barn basert på kommunens behov for barnehageplasser.

Departementet bemerker at det private barnehager har krav på etter forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, er tilskudd beregnet ut fra «gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter» per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager. En privat barnehage har ikke krav på tilskudd som overstiger dette. Dersom kommunen likevel skulle bestemme seg for å tilby ytterligere finansiering til private barnehager, vil dette være basert på forvaltningsskjønn. Det betyr at kommu-

nen vil kunne stille vilkår ved denne tildelingen i tråd med den ulovfestede vilkårs læren.

9.2.3 Høringsforslaget

9.2.3.1 Grunntilskudd

I høringen ble det foreslått at kommunen får plikt til å gi et grunntilskudd til alle godkjente private barnehager. Tilskuddet skal beregnes med utgangspunkt i utgifter til drift i kommunale barnehager, med unntak av utgifter til pensjon, utgifter som dekkes av andre tilskudd enn rammetilskuddet til kommunene og pålagte kommunale egenandeler knyttet til slike tilskudd, og utgifter til oppfyllelse av rettigheter fastsatt i enkeltvedtak.

Forslaget la særlig vekt på hensynet til forutsigbarhet for de private barnehagene, til at de kan oppfylle sentrale krav og normer på lik linje med kommunale barnehager.

Det ble foreslått at det angis i loven at utgangspunktet for grunntilskuddet skal være utgifter til drift av kommunens egne barnehager. Begrepet «drift» må forstås på samme måte som i regnskapssammenheng. Det vil blant annet si at kapitalutgifter faller utenfor. Det ble vist til at kravene til drift i barnehageloven i all hovedsak gjelder likt for private og kommunale barnehager, noe som tilsier at dette er et hensiktsmessig utgangspunkt.

Det ble foreslått at det uttrykkelig avgrenses mot utgifter til pensjon og utgifter som dekkes av andre tilskudd enn rammetilskuddet og pålagte kommunale egenandeler knyttet til slike tilskudd, samt utgifter til oppfyllelse av rettigheter etter enkeltvedtak. Private barnehagers utgifter til pensjon samt arbeidsgiveravgift på pensjon foreslår departementet at skal dekkes gjennom et eget pensjonstilskudd.

9.2.3.2 Adgang til å holde særlige utgifter utenfor beregningsgrunnlaget

Departementet foreslo at dersom noen av kommunens egne barnehager har utgifter som skyldes særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen, kan kommunen holde dette utenfor beregningsgrunnlaget som ligger til grunn for tilskuddet som gis til alle de private barnehagene.

9.2.3.3 Plikt til å gi ekstra grunntilskudd til private barnehager med tilsvarende driftsforutsetninger og behov

Departementet foreslo at dersom kommunen holder utgifter som skyldes særlige driftsforutset-

ninger eller særlige behov i barnegruppen utenfor beregningen av grunntilskuddet, skal kommunen gi private barnehager med de samme særlige driftsforutsetningene eller behovene ekstra grunntilskudd. Det ble foreslått at kommunen kan stille vilkår til det ekstra grunntilskuddet.

9.2.3.4 Plikt til å gi ekstra grunntilskudd for å finansiere nye krav

Det ble foreslått at kommunen får en plikt til å gi tilleggstilskudd for å finansiere nye krav fra det tidspunktet de får virkning for private barnehager.

Det følger av forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3 første ledd siste punktum at grunnlaget for beregningen av driftstilskuddet er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret. Dette gir et to-årig etterslep i finansieringen av private barnehager. Forslaget innebar en plikt til å gi tilleggstilskudd frem til eventuelle kostnader ved nye krav reflekteres i grunntilskuddet.

9.2.3.5 Adgang til å gi tilleggstilskudd

Det ble foreslått at det lovfestes en frivillig adgang for kommunen til å gi tilleggstilskudd til private barnehager. Dette er tilskudd som vil komme i tillegg til det som ligger i kommunens regnskapstall, og som dermed ikke er en del av grunntilskuddet. Det ble foreslått å lovfeste at kommunen kan stille vilkår til bruken av tilskuddet.

Kommunen har også i dag adgang til å gi finansiering til private barnehager utover det den er pålagt etter loven og knytte vilkår til en slik finansiering, jf. punkt 9.2.2.2. Det ble likevel vist til at det er viktig å synliggjøre adgangen i loven.

Det ble lagt til grunn at muligheten til å gi tilleggstilskudd kan legge til rette for kvalitetsutvikling av barnehagene, og for at de private barnehagene i større grad kan få dekket særskilte kostnader til drift av barnehagen.

9.2.3.6 Krav om å vise hvordan tilskuddene er beregnet

Det ble videre foreslått å lovfeste at kommunen skal vise hvordan tilskuddene er beregnet.

9.2.3.7 Kommunalt krav til likebehandling

Det ble foreslått at den generelle forskriftshjemmelen som i dag finnes i § 19 tas ut av loven og at det i stedet gis regler om tilskudd til drift, pensjon og eiendom i egne bestemmelser i barnehageloven. Dette skulle gjøre det mulig å rendyrke de

ulike tilskuddene og tydeliggjøre hvordan kommunen skal utmåle tilskudd.

Det ble blant annet foreslått en adgang for kommunen til å differensiere tilskuddene, noe som var ment å bidra til mer reell likebehandling. Adgangen til å differensiere tilskuddene skulle gjelde likt for private og kommunale barnehager der kommunen gis hjemmel til å holde utgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet. Der kommunen holder utgifter utenfor grunntilskuddet på grunn av nærmere angitte kriterier skal private barnehager som oppfyller de samme kriteriene gis ekstra grunntilskuddet. Dette var ment å sikre likebehandling av private og kommunale barnehagetilbud og gi kommunen noe større handlingsrom enn i dag til å tilpasse tilskuddene etter behov. Det ble videre foreslått en plikt for kommunen til å gi tilleggstilskudd for å finansiere nye krav fra det tidspunktet kravene får virkning for private barnehager. Dette skulle ivareta likebehandling i finansieringen av nye krav for private og kommunale barnehager.

9.2.3.8 Hjemmel for departementet til å gi forskrift

Det ble foreslått at departementet skal gi forskrift om kommunens plikt til å gi et grunntilskudd til private barnehager.

Det ble også foreslått at departementet kan gi forskrift som gjør unntak fra hovedregelen om at utgangspunktet for grunntilskuddet skal være utgifter til drift i kommunens egne barnehager. Slike forskriftsregler vil være nødvendig for å videreføre dagens regler for kommuner som ikke har egne kommunale barnehager, som i dag gir tilskudd basert på nasjonale satser. Det åpner også for at det kan gis regler om andre unntak, for eksempel bruk av sjablong og påslag. Det vil være nødvendig for å videreføre regler om tilskudd til administrasjonskostnader basert på de private barnehagenes kostnader til administrasjon.

9.2.4 Høringsinstansenes syn

9.2.4.1 Grunntilskudd

På spørsmål om høringsinstansene støtter forslaget til regler om grunntilskudd er det kommet i overkant av 750 svar. Det er 675 høringsinstanser som støtter forslaget, mens 54 instanser er negative. Blant de som er negative er *Ørsta kommune*, *Delta* og *Fagforbundet*. *Delta* og *Fagforbundet* mener forslaget om å lage nasjonale satser for kommuner uten kommunale barnehager basert

på KOSTRA-grupper bør bearbejdes videre og sendes på høring. Det er også høringsinstanser som har svart «nei» på spørsmålet om de støtter forslaget, men som støtter prinsippet om at kommunen skal ha plikt til å gi grunntilskudd. De støtter imidlertid ikke detaljene i forslaget. Et stort flertall av kommunene (34 av 39) støtter forslaget. Flere av dem viser til at forslaget langt på vei er lik gjeldende tilskuddsberegning.

Bergen kommune støtter forslaget og mener at det er viktig at det er den ordinære driften i kommunale barnehager som danner grunnlag for grunntilskuddet.

Oslo kommune er positiv til at det innføres et grunntilskudd basert på lignende prinsipper som dagens driftstilskudd. Kommunen mener imidlertid at avgrensningen mot utgifter ført på funksjon 211 Styrket tilbud til førskolebarn ikke er like tydelig som i gjeldende forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.

Trondheim kommune støtter forslaget og mener forslaget vil gi forutsigbarhet for de private barnehagene og gi de private barnehagene muligheten til å oppfylle sentrale krav og normer. Kommunen viser til at beregningsgrunnlaget for grunntilskudd er ulikt definert i forslag til barnehagelov § 19 a og forslag til finansieringsforskrift § 3. I tillegg mener kommunen det er uklart hva som ligger i unntaket for oppfyllelse av rettigheter fastsatt i enkeltvedtak. *Trondheim kommune* viser til modellen som KS – Kommunesektorens organisasjon og Private Barnehagers Landsforbund (PBL) har utviklet for beregning av dagens driftstilskudd som beregner driftstilskuddet ut fra utgifter regnskapsført på Kostra-funksjonen 201 (barnehage, basistilbud) og 221 (barnehagelokaler og skyss), mens funksjon 211 (styrket tilbud til førskolebarn) holdes utenfor. *Trondheim kommune* ber departementet om å tydeliggjøre begrepet ordinære driftsutgifter i lovteksten og dermed avgrense beregningsgrunnlaget for grunntilskudd mot funksjon 211.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) støtter forslaget hovedtanke om at grunntilskuddet skal basere seg på driftsutgiftene i de kommunale barnehagene, dokumentert gjennom regnskaps-tall. Private barnehager er helt avhengige av at kommunenes tilskuddsberegninger er transparente og etterprøvbare. *PBL* støtter derfor forslaget vurdering om at kommunens regnskap ikke alltid er tilstrekkelig, og at dokumentasjonsplikten derfor utfylles av alminnelig forvaltningsrett og plikten kommunene har til å påse at saken er så godt opplyst som mulig.

KS – Kommunesektorens organisasjon støtter hovedtrekkene i forslaget til regler om grunntil-

skudd og mener dette sammen med forslag til regler for ekstra grunntilskudd og tilleggstilskudd gir bedre forutsetninger for kommunene til å ivareta sitt helhetlige ansvar for å sikre et likeverdig barnehagetilbud for alle barn i kommunen. Kommunen får gjennom forslaget til ny § 19 a en plikt til å gi grunntilskudd til godkjente private barnehager. Den private barnehagens rett til grunntilskudd vil følge av forslag til ny § 14 i høring høsten 2023. KS støtter dette, men påpeker at begrepet «godkjent» i forslaget til ny § 19 a kan være tvetydig når det ikke vises til eventuell ny § 14 i lovteksten. Etter disse forslagene vil det eksistere to typer godkjenning, etableringsgodkjenning etter § 14 og godkjenning etter § 14 a. Det vil derfor være klargjørende om det vises til foreslått § 14 i lovteksten.

KS mener videre at begrepet «ordinær drift» bør videreføres i loven da det også vil tydeliggjøre behovet for unntakene i siste ledd. KS viser til at det foreslås videreført at administrasjonsutgifter også skal holdes utenfor, men at dette unntaket er foreslått regulert i forslaget til forskrift og ikke sammen med øvrige utgifter som kan holdes utenom. KS ber om at det vurderes om alle unntak, for enkelthetens skyld, bør samles i samme bestemmelse.

Læringsverkstedet støtter at alle private barnehager får et bærekraftig og forutsigbart grunntilskudd, basert på driftsutgiftene i kommunale barnehager, med dokumenterte regnskapstall. Læringsverkstedet støtter ikke formuleringen i § 19 a, da den er for omfattende og detaljert, noe som kan skape forvirring og konflikt med finansieringsforskriftens § 3.

9.2.4.2 Adgang til å holde særlige utgifter utenfor beregningsgrunnlaget

Forslaget om å holde utgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet har fått motstand fra de fleste som har uttalt seg om forslaget. Private barnehager og et flertall av organisasjonene, herunder *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)*, *Hovedorganisasjonen Virke*, *Lederne* og *Montessori Norge*, er negative til forslaget.

Et flertall av kommunene, samt KS – *Kommunesektorens organisasjon*, *Fagforbundet*, *Utdanningsforbundet*, *Hovedorganisasjonen KA*, *Delta* med flere er imidlertid positive.

Delta og *Fagforbundet* trekker frem at forslaget bidrar til å ivareta mangfoldet i barnehagesektoren da driftsforutsetningene kan være ulike fra kommune til kommune,

Hovedorganisasjonen KA mener forslaget bidrar til å skape mer legitimitet omkring finansie-

ringsordningen. Forutsetningen er at kommunene anvender bestemmelsen klokt og sjeldent, og at klageordningene for vedtak etter bestemmelsen er tydelige og effektive.

KS mener forslaget i større grad vil bidra til likeverdighet i finansieringssystemet der private barnehager ikke finansieres for utgifter de ikke har. KS mener forslaget, sammen med en plikt for kommunen til å yte ekstra grunntilskudd til private barnehager i samme situasjon, vil bidra til å styrke muligheten for å bevare et mangfoldig barnehagetilbud og opprettholdelse av kostnadskrevende private eller kommunale tilbud i distriktene.

PBL støtter ikke forslaget om at kommunene skal gis muligheter til å holde enkelte utgifter utenfor grunntilskuddet. Kostnadsbildet til den ordinære driften av barnehagene, enten de er private eller kommunale, er i stor grad bestemt av nasjonale normer og nasjonale lønns- og pensjonsavtaler (tariffer). Slik *PBL* vurderer det, er kostnadene og kostnadsnivåene – med unntak av kostnader til pensjon – blitt likere i kommunale og privat barnehager, sett i stort. Skal enkelte utgifter kunne holdes utenfor grunntilskuddet, vil graden av likebehandling svekkes. *PBL* mener derfor departementet i høringsforslaget overdriver kommunenes behov for å holde enkelte utgifter utenfor grunntilskuddet.

Bergen kommune påpeker viktigheten av at dette relaterer seg til særskilte kostnader ved den ordinære driften, som krevende infrastruktur, barnehager som drives i flere bygg eller eksemplet i høringsutkastet om ekstra kostnader ved å drive en barnehage på en øy. Forhold relatert til spesielle forhold ved barnegruppen bør holdes utenom slik at grunntilskuddet, både det ordinære og ekstra grunntilskudd, kun omfatter ordinær drift av barnehagen. Per i dag får en del barnehager midler som ikke blir ført på ordinær drift, men på 211 (styringstiltak som ikke unngår i grunnlaget for tilskuddet til private barnehager). *Bergen kommune* mener det skillet mellom ekstra kostnader i den ordinære driften og andre kostnader bør tydeliggjøres bedre.

Hovedorganisasjonen Virke mener hensynet til forutsigbare og enkle regler taler imot å åpne for en tilnærming der utgifter holdes utenfor beregningen av grunntilskuddet.

9.2.4.3 Plikt til å gi ekstra grunntilskudd til private barnehager med tilsvarende driftsforutsetninger og behov

Høringsinstansene er delt i synet på om de støtter forslaget. Et flertall av kommunene er positive til

forslaget. Også mange organisasjoner er positive, herunder *KS – Kommunesektorens organisasjon*, *Hovedorganisasjonen Virke*, *Hovedorganisasjonen KA*, *Fagforbundet*, *Utdanningsforbundet* med flere. Også flere lokallag av *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)* støtter forslaget.

De som støtter forslaget, trekker frem at dette bidrar til at kommunen kan tilpasse tilskuddene til spesifikke behov enten barnehagene er kommunale eller private, og at det gir kommunen mulighet til å prioritere ulike satsningsområder.

Mange av de som er imot forslaget, er imot fordi de også er imot forslaget om at kommunen kan holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget. Tilsvarende svarer mange private barnehager at de støtter forslaget dersom kommunen får mulighet til å holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget for grunntilskuddet.

PBL mener det ikke er behov verken for å holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget, eller gi ekstra grunntilskudd. De mener det blant annet gir et komplekst tilskuddssystem. De mener formålet vil kunne oppnås med en enklere løsning hvor kombinasjonen grunntilskudd og lokale tilleggstilskudd gir en tilstrekkelig helhet.

Enkelte kommuner har pekt på at forslaget forutsetter at kommunene har detaljert informasjon om barnehagenes driftsforutsetninger og behov i barnegruppen.

9.2.4.4 Plikt til å gi ekstra grunntilskudd for å finansiere nye krav

Et stort flertall som har gitt høringssvar støtter dette forslaget. Det er et stort flertall av kommunene som støtter forslaget, men med forbehold om at ekstrakostnadene ved dette finansieres av staten. Det vises til høringssvarene fra blant andre *Asker*, *Bamble*, *Bergen*, *Bærum* og *Trondheim*.

Hovedorganisasjonen Virke, *KS – Kommunesektorens organisasjon*, *Lederne* og *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)* med flere mener det er bra at det slås fast samtidighet for finansiering av nye krav.

9.2.4.5 Adgang til å gi tilleggstilskudd

Flertallet av høringsinstansene støtter departementets forslag om å lovfeste at kommunen kan gi tilleggstilskudd. Det er støtte til forslaget både blant kommuner, organisasjoner og barnehager.

Oslo kommune skriver at dette er en lovfesting av en mulighet kommunen allerede har, men støtter at det synliggjøres i loven at kommunen

har adgang til å gi tilskudd til private barnehager utover det den er pålagt etter loven.

Blant annet *Sandefjord kommune*, *Lederne*, *Læringsverkstedet* og *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)* peker på at tilleggstilskudd som ytes som følge av lokale satsinger ytes samtidig fra iverksetting og avsluttes når satsingen er ferdig.

Espira Gruppen AS og *Norlandia Barnehagene AS* er negative til forslaget. *Espira Gruppen AS* begrunner dette med viktigheten av at kommunene ikke kan stille vilkår som innbefatter metoder og innhold i barnehagene. *Espira Gruppen AS* peker på at det er barnehageeier som er ansvarlig for den pedagogiske kvaliteten i barnehagen. *Norlandia Barnehagene AS* begrunner sitt syn med at dersom kommunen har lavt grunntilskudd og summen av alle tilskuddene ikke dekker nasjonale normeringer for en sunn og bærekraftig økonomi, kan vilkår for bruk av tilleggstilskuddet forverre den økonomiske situasjonen til de private barnehagene.

9.2.4.6 Krav om å vise hvordan tilskuddene er beregnet

Nesten alle høringsinstansene som har uttalt seg om dette forslaget, støtter det.

Utdanningsdirektoratet (Udir) støtter ikke forslaget og viser til at den foreslåtte regelen sammenfaller delvis med kravene som følger av forvaltningsloven §§ 24 og 25. Direktoratet mener at denne dobbeltreguleringen bør vurderes tatt ut av forslaget.

9.2.4.7 Kommunalt krav til likebehandling

Mange høringsinstanser, herunder *Hovedorganisasjonen KA*, *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)*, *Hovedorganisasjonen Virke* og *Montessori Norge*, samt flere kommuner og private barnehager har uttrykt bekymring for at departementet foreslår å fjerne kommunens krav til å behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager.

Hovedorganisasjonen Virke uttaler blant annet:

Vi merker oss at departementet i kap. 2.2.1 gjør tydelig at «kommunale og private barnehage-tilbud skal likebehandles der det ikke er relevante forskjeller som tilsier at finansieringen må være ulik». *Virke* mener forskriftsbestemmelsen isolert sett fremhever de formål som er sentrale for en god barnehagestyring og å videreføre: likebehandling, mangfold og for-

utsigbarhet for de private barnehagene. Vi mener imidlertid at forholdet til formuleringen i dagens § 19 «Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager» burde vært tydeligere omtalt. Slik vi leser regjeringens forslag er det regjeringens intensjon å videreføre at offentlige og private barnehager skal ha likeverdig finansiering. Dette er en naturlig forståelse også i lys av Stortingsforliket: «Partiene er enige om at prinsippet om likebehandling av kommunale og private barnehager skal ivaretas i loven.»

Hovedorganisasjonen KA uttaler blant annet

Vi er bekymret for at forslaget i realiteten innebærer en svekkelse av det lovfestede prinsippet om at kommunale og private barnehager skal likebehandles. I dagens § 19 er dette formulert som at «Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager.» Å erstatte «skal behandle» med «skal særlig legge til rette for» oppleves som en svekkelse av dette prinsippet, som har vært viktig blant annet i klagesaker der private barnehager har opplevd å få for lite tilskudd fra kommunen. KA mener ikke at dagens bestemmelse skal forstås som at ulike tilfeller skal behandles likt, men at like tilfeller bør behandles mest mulig likt. Vi mener derfor at man bør finne formuleringer som får dette fram.

9.2.4.8 Hjemmel for departementet til å gi forskrift

Om lag 550 høringsinstanser uttalte seg om forslaget om forskriftshjemler for departementet. De aller fleste støtter forslaget, herunder kommuner, organisasjoner og private barnehager.

Flere, heriblant *Hovedorganisasjonen Virke*, uttaler at det er hensiktsmessig at departementet gis forskriftshjemler.

Mange kommuner uttrykker bekymring for at begrepet «ordinær drift» er tatt ut av forskriften.

9.2.5 Departementets vurdering

9.2.5.1 Grunntilskudd

På bakgrunn av rammene for avtalen nevnt i punkt 2.6, og de mange innspillene som har kommet i høringen, opprettholder departementet forslaget om nye regler om et grunntilskudd til pri-

vate barnehager. De aller fleste høringsinstansene støtter forslaget om et grunntilskudd, herunder både kommuner, private barnehager og organisasjoner.

Tilskudd til drift er hovedfinansieringen av private barnehager. Driftstilskuddet skal dekke kostnader til løpende driftsutgifter som for eksempel lønn til ansatte, leker, vedlikehold, renhold og strøm.

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen har plikt til å gi et grunntilskudd til godkjente private barnehager som har rett til tilskudd. Bestemmelsen skal ikke omfatte barnehager uten rett til tilskudd, og det foreslås at denne avgrensningen kommer til uttrykk i lovens ordlyd. Etter dagens regler kan en virksomhet få godkjenning til å drive en privat barnehage etter barnehageloven § 14, men avslag på en søknad om tilskudd etter § 19 første ledd. Det skal fortsatt være mulig å drive barnehage uten kommunalt tilskudd så fremt det er gitt godkjenning av barnehagedriften etter forslaget til ny § 14 a.

Departementet opprettholder forslaget om at grunntilskuddet skal beregnes ut fra utgifter til drift i egne kommunale barnehager. De fleste høringsinstansene støtter denne fremgangsmåten. *Fredrikstad kommune* uttaler blant annet at etter mange år med tilskuddsberegning og klagebehandling etter et regelverk som har hatt rom for tolkning, har praktiseringen av regelverket begynt å sette seg. Kommunen synes derfor det er rimelig å fortsette å beregne grunntilskuddet tilnærmet likt dagens regelverk for tilskudd til ordinære barnehager.

Skien kommune mener imidlertid at dagens regelverk for tilskuddsberegning er komplisert og gir lite forutsigbarhet. Når det nå kommer forslag til endringer i regelverket hadde Skien kommune et håp om at regelverket skulle bli noe enklere. *Ørsta kommune* mener blant annet tilskuddet bør baseres på nasjonal sats.

Departementet har vurdert om reglene om tilskudd til private barnehager bør ha et annet utgangspunkt enn dagens beregningsmåte, men har kommet til at kommunens utgifter til ordinær drift i kommunale barnehager fortsatt bør legges til grunn i tråd med det som følger av dagens regelverk. Det er ønskelig å legge til rette for et likeverdig barnehage tilbud til barna innad i en kommune. Dette gjøres best med regler som tar utgangspunkt i lokale utgifter til drift.

Departementet har vurdert om tilskuddet bør fastsettes gjennom nasjonale satser. Ved bruk av nasjonal sats vil tilskuddsgrunnlaget til de private barnehagene baseres på nasjonale gjennomsnitt-

lige utgifter i kommunale barnehager, og ikke kostnadene i den kommunen der den private barnehagen er lokalisert. Tilskuddet kan som i dag differensieres etter barnehagetype (ordinær barnehage, familiebarnehage eller åpen barnehage) og etter barnas alder. Det vil imidlertid være krevende på nasjonalt nivå å hensynta andre forhold som bidrar til kostnadsvariasjon lokalt, slik som geografisk beliggenhet, barnegruppenes behov og lignende. En av utfordringene med dagens system er at det i liten grad fanger opp variasjoner i kostnadsnivået eller ressursbehovet i ulike private barnehager, noe som gir uheldige forskjeller i driftsvilkårene til barnehagene. Denne effekten vil øke betydelig med nasjonalt fastsatte satser. Det ville også vært vanskelig på nasjonalt nivå å gå gjennom lokale regnskapstall og kvalitetssikre at relevante utgiftsposter er tatt med. En slik modell går bort fra prinsippet om økonomisk likeverdig behandling av kommunale og private barnehager på lokalt nivå. Det vil kunne bidra til å skape større forskjeller mellom de kommunale og private barnehagene innad i en kommune, som kun er begrunnet i eierskap og ikke faktiske behov. Det bør unngås å innføre en tilskuddsmodell hvor halvparten av barnehagesektoren ikke skal være en del av kommunens budsjettprioriteringer. Dette vil innebære et brudd med kommuneloven og prinsippene for statlig styring av kommunene, som blant annet sier at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, at offentlige oppgaver bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne og at detaljert statlig styring skal være særskilt begrunnet i nasjonale mål.

Utdanningsdirektoratet mener bruken av begrepet «utgangspunkt» kan forstås slik at kommunen kan holde andre utgifter enn det som følger av bestemmelsen utenfor, eller at andre utgifter enn driftsutgifter skal inngå i beregningen.

Departementet er enig i at begrepet «utgangspunkt» i bestemmelsens ordlyd kan åpne for noe mer tolkning av hva som skal være med i tilskuddsgrunnlaget enn hensikten har vært med forslaget. Departementet foreslår derfor å justere ordlyden slik at det blir tydeligere at det er utgiftene til ordinær drift i kommunale barnehager som skal legges til grunn.

Det har kommet innspill fra blant annet *Oslo kommune, Trondheim kommune, KS – Kommunesektorens organisasjon* og *Private barnehagers Landsforbund (PBL)* om at det er uklart om beregningsgrunnlaget skal omfatte flere utgifter enn det som omfattes i dag. Det vises blant annet til

hvordan utgifter føres i kommunenes regnskapsrapportering til staten (KOSTRA). *KS* mener begrepet «ordinær drift» bør videreføres i loven, da forslaget i motsatt fall vil kunne innebære redusert kommunalt skjønn i hvilke utgifter som skal inngå i tilskuddsberegningen.

Departementet legger til grunn at beregningsgrunnlaget skal være det samme som følger av dagens regelverk. Det følger av FOR-2015-10-09-1166 Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3 at driftstilskuddet skal beregnes ut fra «[...] gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrasket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter». Kommunen skal dekke kostnader til ordinær drift som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Dette omfatter blant annet utgifter til grunnbemanning, mat, leker, turer, inventar og utstyr, og administrasjon av den enkelte virksomhet/barnehage (styrer/daglig leder). Videre omfatter det utgifter til drift av barnehagelokaler, herunder renhold og vaktmestertjenester, strømudgifter, vann og avløp mv.

Ekstra kostnader til tiltak for minoritetsspråklige barn, barn med nedsatt funksjonsevne og andre barn med særlige behov skal holdes utenfor beregningen av driftstilskuddet. I private barnehager må kommunen finansiere slike tiltak særskilt, enten ved bruk av øremerkede statlige tilskudd eller frie inntekter. Etter departementets vurdering er dette et hensiktsmessig skille som bør videreføres. Dette er utgifter som utløses av det enkelte barns behov.

For å unngå tvil om at det fortsatt er «ordinære driftsutgifter» som skal ligge til grunn for beregningen av grunntilskuddet, foreslår departementet at dette bør fremkomme uttrykkelig av loven. Å ha en uttømmende definisjon i loven vil kunne innebære en utilsiktet utvidelse eller innsnevring sammenlignet med gjeldende rett. Kommunen må gjøre en selvstendig vurdering av hvilke utgifter de har til ordinær drift i kommunale barnehager, og hvilke utgifter som eventuelt faller utenfor. Kommunen må kunne begrunne hva de klassifiserer som ordinære driftsutgifter og ikke, og dermed hva som inngår i beregningsgrunnlaget for tilskudd til private barnehager. Kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager i denne vurderingen.

Når det gjelder utgifter som skyldes tilrettelegging for barn med særlige behov etter blant annet lovens kapittel VII, vil alle utgiftene forbundet med å gi barn med slik rett et barnehagetilbud

kunne holdes utenfor. Da må også disse barna holdes utenfor når tilskuddssatsen beregnes. Dette gir kommunen et nødvendig handlingsrom til å organisere barnehagetilbudet på en egnet måte. Blant annet kan det opprettes spesialbarnehager hvor hele barnehagetilbudet tilrettelegges. Det vises blant annet til at kommunen har et særskilt ansvar for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp.

Departementet viser videre til at det må avgrenses mot kapitalutgifter, men slik at utgifter til drift av eiendom omfattes. Driftsutgifter knyttet til barnehager i midlertidige lokaler skal inngå i beregningen av driftstilskudd. Utgifter til bygging og rivning av midlertidige lokaler skal ikke regnes som en ordinær driftsutgift og vil derfor ikke være en del av beregningsgrunnlaget. Tilskudd til drift omfatter også indirekte økonomisk støtte til drift, for eksempel barnehager som får gratis lokaler eller lokaler med husleie betydelig under markedsleie.

KS og PBL har publisert en veileder til hvordan kommunene skal beregne driftstilskudd. I denne veilederen er beregningene knyttet til KOSTRAs kontoplan. Det følger av veilederen at driftsutgiftene til barnehager er kostnader innenfor funksjonene 201 Førskole og 221 Barnehagelokaler. Det følger av veilederen at kostnader til Styrket tilbud til for førskolebarn (funksjon 211) ikke skal tas med. Departementet viser til at kommuneregnskapet er utgangspunktet for beregningen av driftstilskuddet til private barnehager. Vurderingstemaet for å beregne tilskuddet er imidlertid ikke – og skal heller ikke være – kommuneregnskapet, men kriteriene i regelverket. Vurderingstemaet for å beregne tilskuddet fremgår ikke nødvendigvis av kommuneregnskapet, selv om det kan være samsvar mellom vurderingstemaene for tilskudd og kommuneregnskapet. Kommunen må derfor gjøre en selvstendig vurdering av om kriteriene i regelverket er oppfylt uavhengig av hvor kostnaden er plassert i kommuneregnskapet. Kommunen må likebehandle private og kommunale barnehager i vurderingen. En avgrensning som nevnt i veilederen over kan etter departementets syn være hensiktsmessig, forutsatt at kommunen gjør konkrete vurderinger og eventuelt finansierer tiltak som nevnt på funksjon 211 i private barnehager særskilt, enten ved bruk av øremerkede statlige tilskudd eller frie inntekter, jf. over.

Departementet foreslår videre å lovfeste at grunntilskuddet skal beregnes ut fra ordinære driftsutgifter i kommunale barnehager, fratrasket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og

arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Grunnen til at de tre nevnte utgiftene skal trekkes fra, er at det foreslås en egen lovbestemmelse om tilskudd til pensjon og at det fortsatt skal gis forskrift om administrasjonspåslag på driftstilskudd.

Departementet viser til at administrasjonsutgiftene som skal trekkes ved beregning av tilskuddssatsen vil være både sektoravhengige og sektoruavhengige utgifter. Sektoravhengige utgifter vil være utgifter kommunen har til fellesadministrasjon av sine barnehager som for eksempel utgifter til enhetsledere. Sektoruavhengige utgifter vil være utgifter knyttet til administrasjonsoppgaver som for eksempel regnskapstjenester, revisjon, IKT mv. Dette følger også av dagens finansieringsforskrift, se merknad til dagens § 3 første ledd.

Departementet viser videre til at bestemmelsen avgrenser uttrykkelig mot utgifter som dekkes av andre tilskudd enn rammetilskuddet til kommunene og pålagte kommunale egenandeler knyttet til slike tilskudd. Hensynet til likebehandling av private og kommunale barnehager vil ivaretas gjennom kriteriene for slike tilskudd.

Mange høringsinstanser har uttrykt bekymring for at departementet foreslår å fjerne kommunens krav til å behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Dette kravet følger i dag av § 19 andre ledd første punktum. *Hovedorganisasjon KA* uttaler blant annet at de er bekymret for at forslaget i realiteten innebærer en svekkelse av det lovfestede prinsippet om at kommunale og private barnehager skal likebehandles. De viser til at dette er formulert i dagens § 19 som at «Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager».

Departementet understreker at kommunen fortsatt skal likebehandle private og kommunale barnehager ved utøvelse av skjønn, der det ikke er forhold som kan begrunne saklig forskjellsbehandling. Det foreslås at dette inntas uttrykkelig i lovforslaget. Det vises til nærmere omtale i punkt 9.2.5.7.

Departementet foreslår at det fremkommer av loven at grunnlaget for beregningen skal være det siste tilgjengelige kommuneregnskapet. Det vises til forslaget til § 19 a første ledd tredje punktum. Dette er en videreføring av hvordan driftstilskuddet beregnes i dag. Etter departementets syn vil dette gi best forutsigbarhet for de private barnehagene. Tilskuddene har tidligere tatt utgangspunkt i kommunens budsjetterte kostnader, med etterberegninger og eventuelle tilleggssbevilgninger der det var avvik mellom budsjett og

regnskap. Departementet vil gi forskrift om nærmere beregningsregler, jf. punkt 9.2.5.8.

9.2.5.2 *Adgang til å holde særlige utgifter utenfor beregningsgrunnlaget*

Departementet foreslår å følge opp forslaget om å gi kommunen adgang til å holde enkelte ordinære utgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet. Etter departementets syn vil dette bidra til at kommunen kan tilpasse tilskuddene, i tråd med innspillet fra partiene om at det skal kunne gis ekstra tilskudd til private barnehager i særlige tilfeller. For at en slik styrking også skal kunne omfatte kommunale barnehager på lik linje som private må kommunen kunne holde disse utgiftene utenfor tilskuddsgrunnlaget. Dette vil legge til rette for mer likeverdige barnehagetilbud i kommunen.

Adgangen til å holde noen av de ordinære driftsutgiftene utenfor må avveies mot hensynet til forutsigbarhet for de private barnehagene. Det foreslås derfor at kommunens adgang til å holde utgifter utenfor grunntilskuddet, skal gjelde utgifter i en barnehage som skyldes «særlige driftsforutsetninger» eller «særlige behov i barnegruppen». Dette betyr at kommunen må kunne årsaksforklare de utgiftene de eventuelt holder utenfor med at det er merutgifter som skyldes noen særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen.

Med særlige driftsforutsetninger menes særtrekk ved en konkret barnehage. Dette vil typisk kunne være små barnehager med smådriftsulemper, eller barnehager med en beliggenhet som skiller seg ut, for eksempel at de ligger på en øy, og som gjør at barnehagen har høye driftskostnader per barn. Med særlige behov i barnegruppen menes særtrekk ved barnegruppen som samlet sett kan gi behov for ekstra tiltak eller ressurser i enkelte barnehager. Dette kan for eksempel være barnehager med høy andel barn fra familier med lav sosioøkonomisk status, og der det er behov for ekstra ressurser, men likevel ikke slik at det er barn med vedtak etter barnehageloven kapittel VII. For eksempel kan kommuner velge å ha høyere grunnbemanning i slike barnehager. Dette er ordinære driftsutgifter som i utgangspunktet skal være del av beregningsgrunnlaget, og som krever en særskilt hjemmel dersom det skal holdes utenfor. Etter departementets syn kan slike særtrekk ved barnehagen eller barnegruppen gjøre det ekstra ressurskrevende å gi et like godt barnehagetilbud til de barna som går i disse barnehagene dersom ikke tilskuddene differensieres.

Når det gjelder vurderingen av om en barnehage har særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen som innebærer merutgifter skal kommunen ha et rettsanvendelsesskjønn. Dette innebærer at kommunen må vurdere om den kommunale barnehagen har utgifter som skyldes særtrekk ved barnehagen eller barnegruppen. Disse vurderingene vil kunne variere fra kommune til kommune. For eksempel vil det variere hva som er en «liten» barnehage, eller hva slags beliggenhet som gir økte utgifter blant annet fordi det må vurderes relativt opp mot de andre barnehagene i kommunen. Kommunen må derfor gjøre en helhetsvurdering, hvor barnehagestrukturen og forholdene ellers i den enkelte kommune vil være et vesentlig moment.

I mange kommuner vil det antagelig ikke være grunnlag for å holde ordinære driftsutgifter utenfor grunntilskuddet. Det gjelder kommuner der det ikke er noen særlige ulikheter i barnegruppene eller i driftsforutsetningene i de ulike kommunale barnehagene. Her vil det være få eller ingen merutgifter det vil være grunnlag for å holde utenfor. Kommuner der det er ulikheter som gir grunnlag for å holde noen utgifter utenfor, kan også vurdere at det er så lite at det ikke er verdt den administrative jobben med å finne og dokumentere disse merutgiftene. Kommuner kan altså velge å ikke benytte muligheten til å holde utgifter utenfor, selv om de har grunnlag for å gjøre det. Muligheten for å holde utgifter utenfor vil slik departementet ser det være mest aktuelt der det er et reelt behov for å differensiere tilskuddene på grunn av større ulikheter i barnehagestrukturen. For private barnehager i kommuner som ikke holder utgifter utenfor beregningsgrunnlaget, vil grunntilskuddet beregnes likt som driftstilskuddet beregnes i dag.

Departementet viser til at det vil gis nærmere regler om beregning av grunntilskuddet i forskrift, jf. blant annet punkt 9.2.5.8. Siden grunntilskuddet skal ta utgangspunkt i de siste tilgjengelige kommuneregnskapene som i dag, vil det fortsatt være et to-årig etterslep i finansieringen. Det innebærer også at ev. nye krav som har budsjettmessige konsekvenser ikke reflekteres i grunntilskuddet før etter to år. For å sikre reell likebehandling foreslår departementet at nye krav skal finansieres gjennom ekstra grunntilskudd fra det tidspunktet de får virkning for de private barnehagene og frem til de fremgår av regnskapstall, se punkt 9.2.5.4. Dersom nye krav knytter seg til en lokal midlertidig satsing, kan finansieringen avsluttes samtidig med at satsingen avsluttes dersom de private barnehagene allerede har fått

ekstra tilskudd. Fordi satsingen fortsatt vil reflekteres i kommuneregnskapet, må kommunen kunne holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget i det året satsingen avsluttes, for å unngå dobbeltfinansiering. Departementet kan gi forskrift om en nærmere regulering, se omtale i punkt 9.2.5.8.

9.2.5.3 *Plikt til å gi ekstra grunntilskudd til private barnehager med tilsvarende driftsforutsetninger og behov*

Departementet opprettholder forslaget om en plikt for kommunen til å gi ekstra grunntilskudd til private barnehager med tilsvarende driftsforutsetningene eller behov i barnegruppen. Forslaget henger sammen med forslaget om å gi kommunen adgang til å holde tilsvarende utgifter utenfor beregningsgrunnlaget, og skal ivareta hensynet til likebehandling av private og kommunale barnehager.

Kommunen kan stille vilkår til bruken av det ekstra grunntilskuddet. Det må være saklig sammenheng mellom vilkåret og vedtaket og vilkåret må ikke være uforholdsmessig tyngende. Saklige og relevante hensyn kan knytte seg til ulike forhold ved barnehagedriften. Kommunen kan for eksempel stille vilkår om ekstra bemanning, eller ansatte med samiskspråklig kompetanse. Det vil imidlertid i hovedsak være uforholdsmessig tyngende å stille vilkår om det konkrete pedagogiske innholdet i barnehagen, som for eksempel den pedagogiske metoden. Dersom kommunen stiller vilkår til bruken av tilskuddet, og den private barnehagen ikke oppfyller vilkåret, vil kommunen kunne bruke reaksjoner i tråd med regelen om tilsyn i kapittel 10.

Enkelte høringsinstanser, deriblant Utdanningsdirektoratet, har stilt spørsmål ved behovet for å kunne stille vilkår. Departementet viser til at vilkårsadgangen bør begrenses til tilfeller der kommunen som følge av en særskilt satsing har ekstra utgifter forbundet med spesifikke tiltak i kommunale barnehager, og ønsker at private barnehager med samme behov setter inn tilsvarende tiltak som en del av satsingen. Hensynet til å gi private barnehager handlingsrom til å vurdere hvordan det ekstra grunntilskuddet skal benyttes, tilsier at det ikke bør stilles vilkår der det ekstra grunntilskuddet ikke gis som ledd i en særskilt satsing.

I vurderingen av hva som er «tilsvarende driftsforutsetninger» må kommunen vurdere om den private barnehagen har tilsvarende særtrekk knyttet til driften. Ved vurderingen av om en privat barnehage har særlige behov i barnegruppen, er det ikke et krav at behovene er identiske med behovene i den kommunale barnehagen. Begre-

pet «tilsvarende» skal ikke forstås slik at barnehagene eller barnegruppene må være helt like.

IKO Institutt for kirke og oppvekst lurer på om forslaget i tilstrekkelig grad sikrer at kommunene vil gi ekstra grunntilskudd der det er mindre forskjeller mellom en kommunal og privat barnehage. De mener intensjonen i forslaget er god, men frykter at kommunene ikke vil definere særlige driftsforutsetninger etter intensjonen, og mener derfor unntaksmulighetene må defineres nasjonalt.

Departementet legger til grunn at i vurderingen vil det være saklig å legge vekt på om barnehagen eller barnegruppen i den private barnehagen har de samme særtrekkene som er årsaken til ekstraavgiftene i de kommunale barnehagene som holdes utenfor beregningen. Dersom kommunen for eksempel har noen små barnehager med særskilte driftsforutsetninger, er det ikke et krav om at den private barnehagen har nøyaktig samme antall barn. Hva som gir særlige driftsforutsetninger i et slikt tilfelle, og hvor grensen går for hva som kan regnes som en liten barnehage, må vurderes konkret. I vurderingen skal kommunen ikke forskjellsbehandle private og kommunale barnehagetilbud uten saklig grunn. Denne vurderingen vil innholdsmessig være lik det alminnelige forbudet mot usaklig forskjellsbehandling som gjelder ved forvaltningens frie skjønn. Etter departementets syn vil en slik tilnærming samlet sett bygge opp under ønsket om likeverdige barnehagetilbud i kommunale og private barnehager innad i en kommune, og legge til rette for en mangfoldig barnehagestruktur.

Som nevnt i punkt 9.2.5.2 om kommunens adgang til å holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget, foreslås det at kommunen får fritt skjønn til å vurdere om den vil holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget. Dersom slike utgifter holdes utenfor, får den imidlertid plikt til å gi ekstra grunntilskudd dersom det er private barnehager med de samme særlige driftsforutsetningene eller behovene.

Dersom kommunen *ikke* holder utgifter som skyldes særlige driftsforutsetninger eller behov utenfor, vil utgiftene inngå som en del av grunnlaget for å beregne grunntilskuddet til alle de private barnehagene i kommunen. I slike tilfeller vil det ikke være grunnlag for ekstra grunntilskudd til private barnehager med særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen.

Enkelte organisasjoner, herunder *Delta* og *Fagforbundet*, mener det er fare for at kommunene velger å ikke holde utgifter utenfor, selv om vilkårene «særlige driftsforutsetninger» eller «særlige

behov i barnegruppen» er oppfylt, fordi det vil gi en lavere administrativ byrde.

Utdanningsforbundet mener forslaget ikke vil bidra til å forbedre situasjonen i kommuner der private barnehager har særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen, men hvor det ikke finnes kommunale barnehager med tilsvarende særtrekk, og at dette er en utfordring med forslaget.

Departementet mener hensynet til det lokale selvstyre og kommunens behov for å kunne påvirke ressursbruken i sektoren må ha avgjørende vekt. Kommunen har et omfattende ansvar for finansieringen av flere viktige velferdstjenester til sine innbyggere og har det overordnede ansvaret for å gjøre prioriteringer i tråd med innbyggernes behov. Dersom kommunen skulle fått en plikt til å gi private barnehager ekstra grunntilskudd uten at kommunen har barnehager med tilsvarende særtrekk, vil det svekke de private barnehagenes insentiver til å effektivisere, og det ville svekket kommunens mulighet til å gjøre overordnede prioriteringer.

Kommunen kan imidlertid velge å gi tilleggstilskudd i tråd med forslaget i punkt 9.2.5.5 til private barnehager som har et tilbud som gir økte kostnader. Her vil kommunen ha større handlingsrom med hensyn til målgruppe og utformingen av tilskuddet.

Dersom kommunen øker budsjetteringen av kommunale barnehager som et ledd i en lokal satsing eller prioritering, og ønsker å også inkludere private barnehager før merutgiftene reflekteres i grunntilskuddet, må kommunen gi tilleggstilskudd frem til utgiftene reflekteres i grunntilskuddet. Når, eller dersom, kommunen avslutter slike satsinger og reduserer budsjetteringen av kommunale barnehager, vil merutgiftene fortsatt reflekteres i beregningsgrunnlaget for kommuneregnskapet, i de private barnehagene. Departementet ser at det kan være behov for å regulere unntak fra retten til ekstra grunntilskudd i et slikt tilfelle. Dette bør imidlertid reguleres i forskrift.

Det foreslås at departementet gir forskrift om de nærmere beregningsreglene. Det vises til nærmere omtale i punkt 9.2.5.8.

9.2.5.4 *Plikt til å gi ekstra grunntilskudd for å finansiere nye krav*

Departementet foreslår å følge opp forslaget om en plikt for kommunen til å finansiere nye krav fra det tidspunktet de får virkning for private barnehager. De aller fleste høringsinstansene støtter forslaget. Forslaget vil bidra til å sette private

barnehager i stand til å oppfylle nye krav fra det tidspunkt de får virkning for de private barnehagene, dersom de ikke allerede er kompensert gjennom grunntilskuddet. Dette vil for eksempel være tilfellet der de kommunale barnehagene i gjennomsnitt allerede oppfyller kravene.

Departementet foreslår at tilskuddet kommunen får plikt til å gi, omtales som «ekstra grunntilskudd», og ikke «tilleggstilskudd» slik som foreslått i høringen. Dette er kun en språklig justering, for å understreke at det ekstra tilskuddet er en del av grunnfinansieringen av barnehagene. Det bør ikke forveksles med kommunens adgang til å gi tilleggstilskudd etter forslaget til ny § 19 a fjerde ledd, som er et tilskudd «på toppen» av det ordinære tilskuddet.

I dag er grunnlaget for beregningen av driftstilskuddet det siste tilgjengelige regnskapet (kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret). Forslaget her innebærer at kommunen får en plikt til å gi ekstra grunntilskudd frem til kostnadene reflekteres i det alminnelige grunntilskuddet.

Utdanningsdirektoratet uttaler:

Det følger av forslaget til ny § 19 a fjerde ledd første setning at «[v]ed av nye krav etter loven her som ikke er en del av beregningen av grunntilskuddet etter første ledd, skal kommunen gi tilleggstilskudd [...]». Slik vi forstår dette, betyr det at endringer som ikke regnes som «utgifter til drift i kommunale barnehager» ikke utløser en plikt til å gi tilleggstilskudd. Det kan ikke ha vært meningen at for eksempel økninger i bemanningsnormen ikke skal utløse tilleggstilskudd. Her bør det stå at lovkrav som ikke fanges opp av to år gamle regnskap, utløser plikt til å gi tilleggstilskudd ved innføringen av lovkravet. Det bør også vurderes om det bør stå «nye krav etter forskriften» også, for å hindre tvil om at krav etter forskrift også utløses krav på tilleggstilskudd.

Hvordan tilleggstilskudd som følge av innføring av lovkrav skal gjøres er ikke nærmere beskrevet i loven. Vi tror dette kan bli utfordrende å beregne i praksis, og det kan føre til en del klagesaker og tvister. Her bør det ses nærmere på om en tilsvarende løsning som for tilleggstilskudd hvor kommunen ikke oppfyller bemannings- og normkrav i forskriften § 3 andre ledd kan brukes.

Videre lurer vi på hva som skjer i de tilfellene hvor lov eller forskrift oppheves. Slike endringer fanges ikke opp i beregningen av grunntilskuddet umiddelbart, fordi tilskuddet skal beregnes med bruk av to år gamle kom-

muneregnskap. Det betyr at de private barnehagene får et tilskudd som ikke samsvarer med lovkravene. Vi mener at det bør ses nærmere på om dette bør reguleres særskilt.

Når det gjelder rekkevidden av kravet, viser departementet til at utgifter til grunnbemanning er en del av utgiftene til ordinær drift i kommunale barnehager. Økte krav til grunnbemanning vil derfor utløse plikt til å gi ekstra grunntilskudd, dersom kravene ikke allerede reflekteres i grunntilskuddet. Videre vil endringer i forskrifter gitt i medhold av loven falle inn under lovens ordlyd slik at krav etter forskrift også utløser krav på tilleggstilskudd.

Når det gjelder nye krav gitt i eventuelle lokale forskrifter, må kommunen vurdere om kravene får budsjettmessige konsekvenser for barnehagene og eventuelt gi ekstra grunntilskudd dersom dette ikke dekkes av grunntilskuddet. Når det gjelder nye krav med budsjettkonsekvenser for barnehagene som gis i nasjonalt regelverk, blir kommunen kompensert av staten gjennom rammetilskuddet. Av dette må kommunen gi ekstra grunntilskudd til de private barnehagene dersom de ikke er kompensert for det nye kravet gjennom grunntilskuddet. De må her gjøre de samme vurderingene som ved innføring av eventuelle lokale forskrifter. Dersom kommunen allerede oppfyller de nye kravene, og dette også er gjenspeilet i grunntilskuddet til de private barnehagene, er det ikke behov for ekstra grunntilskudd.

Når det gjelder et eventuelt tilfelle der lov- eller forskriftskrav oppheves, viser departementet til at grunntilskuddet beregnes med utgangspunkt i faktiske utgifter til ordinær drift, og ikke anslag for hva det koster å oppfylle krav. Det er ingen umiddelbar automatikk i at opphevede lov- eller forskriftskrav innebærer faktisk redusert ressursbruk i kommunale barnehager. Selv om for eksempel bemanningskrav fjernes, vil kommunene kunne vurdere at bemanningstettheten opprettholdes av hensyn til det pedagogiske tilbudet. Dette tilsier at kommunen ikke bør kunne redusere tilskuddene automatisk. En eventuell adgang for å redusere tilskuddene må eventuelt knytte seg til reell redusert ressursbruk *som følge av opphevede lov- eller forskriftskrav*. Etter departementets syn vil imidlertid en slik årsakssammenheng kunne være krevende for kommunen å sannsynliggjøre. En eventuell regulering egner seg uansett best i forskrift, på grunn av detaljgraden.

Ved avslutning av lokale satsinger understreker departementet at kommunen ikke skal ha

plikt til å gi ekstra grunntilskudd til private barnehager for et tilskuddsår som allerede er kompensert.

9.2.5.5 Adgang til å gi tilleggstilskudd

Departementet foreslår å følge opp forslaget om å lovfeste en adgang for kommunen til å gi tilleggstilskudd til private barnehager, og at kommunen kan stille vilkår til bruken av dette tilskuddet. De fleste høringsinstansene støtter forslaget.

Departementet mener muligheten til å gi tilleggstilskudd kan legge til rette for kvalitetsutvikling av barnehagene, og for å støtte enkelte private barnehager som har særskilte kostnader til drift. Et tilleggstilskudd kan støtte opp under private barnehager som har spesialtilpassede tilbud dersom det er etterspørsel etter dette, eller barnehager med et særlig tilbud som har betydning for det pedagogiske arbeidet. Dette bidrar til kvalitet og mangfold i tilbudet.

Utdanningsdirektoratet (Udir) mener dette er en synliggjøring av den ulovfestede vilkårlæren og at bestemmelsen gjelder for de tilfeller hvor kommunen velger å gi private barnehager midler utover minimumsforpliktelsene til å gi tilskudd etter lov og forskrift. *Udir* mener at denne dobbeltreguleringen bør vurderes tatt ut av forslaget.

Departementet mener det er nødvendig å lovfeste adgangen til å gi tilleggstilskudd. Dette er tilskudd kommunen kan gi utover det den er pålagt gjennom de konkrete tilskuddsreglene. De konkrete tilskuddsreglene binder kommunen i tilskuddsutmålingen. Å synliggjøre en adgang til å gi ekstra tilskudd utover dette, bidrar til å tydeliggjøre at kommunen har et større handlingsrom. Selv om kommunen også har en slik adgang i dag, er ikke denne adgangen like lett tilgjengelig. Departementet mener derfor det er hensiktsmessig med en tydeligere innramming av reglene. I tillegg til å bidra til å synliggjøre et handlingsrom for kommunen, bidrar det også til å klargjøre hvilke begrensninger som ligger i handlingsrommet. Rammene for bruken av tilleggstilskudd vil da følge av barnehageregulverket, og ikke av den ulovfestede vilkårlæren.

I vurderingen av om det skal gis tilleggstilskudd, har kommunen fritt skjønn. Dette innebærer at det vil være opp til kommunen om den vil bruke muligheten til å gi tilleggstilskudd. Slike tilleggstilskudd vil anses som et enkeltvedtak, og de alminnelige kravene til enkeltvedtak etter forvaltningsretten vil gjelde fullt ut. Blant annet må vedtaket bygge på hensyn som er saklige og relevante. Helt vilkårlige og utenforlig-

gende hensyn skal ikke trekkes inn i vurderingen, og skjønnsutøvelsen må dermed som en hovedregel ligge innenfor lovens formål. Etter den alminnelige forvaltningsretten følger det at det vil regnes som myndighetsmisbruk dersom forvaltningens utøvelse av skjønn tar utenforliggende hensyn, treffer vilkårlige, uforholdsmessige eller sterkt urimelige avgjørelser, eller driver usaklig forskjellsbehandling som ikke har sitt grunnlag i loven. Kommunen må holde seg innenfor disse rammene når den treffer vedtak om tilleggstilskudd. Det vil være opp til kommunen hvor mye tilleggstilskudd som eventuelt skal gis, og hvordan det utmåles, så lenge det gjøres innenfor disse rammene.

En saklig grunn til å gi tilleggstilskudd til noen private barnehager og ikke til andre kan være at de har «særlige driftsforutsetninger» eller «særlige behov i barnegruppen». Kommunen kan velge å gi tilleggstilskudd i slike tilfeller, selv om det ikke foreligger rett til ekstra grunntilskudd.

Det foreslås å lovfeste at kommunen kan stille vilkår til bruken av tilskuddet. For at kommunen skal kunne stille vilkår, må det være saklig sammenheng mellom vilkårene og tilskuddet og vilkårene må ikke være uforholdsmessig tyngende. Saklige og relevante vilkår kan knytte seg til ulike forhold ved barnehagedriften. Kommunen kan for eksempel stille vilkår om ekstra bemanning, eller ansatte med samiskspråklig kompetanse. Det vil imidlertid i hovedsak være uforholdsmessig tyngende å stille vilkår om det konkrete pedagogiske innholdet i barnehagen, som for eksempel den pedagogiske metoden. Dersom kommunen stiller vilkår til bruken av tilskuddet, og den private barnehagen ikke oppfyller vilkåret, vil kommunen kunne bruke reaksjoner i tråd med regelen om tilsyn i kapittel 10.

Dersom kommunen øker budsjetteringen av kommunale barnehager som et ledd i en lokal satsing eller prioritering, og satsinger også omfatter private barnehager før merutgiftene reflekteres i grunntilskuddet, skal kommunen gi tilleggstilskudd frem til de reflekteres i grunntilskuddet.

Det foreslås at departementet kan gi forskrift om kommunens adgang til å gi tilleggstilskudd. Se nærmere omtale under punkt 9.2.5.8.

9.2.5.6 *Krav om å vise hvordan tilskuddene er beregnet*

Departementet opprettholder forslaget om en plikt for kommunen til å vise hvordan tilskuddene er beregnet. De fleste høringsinstansene støtter forslaget.

Departementet mener det er behov for å synliggjøre et krav om at kommunen må vise hvordan tilskuddene er beregnet i loven. Praksis i kommunene har vist at det har vært mange klagesaker og usikkerhet rundt rekkevidden av dokumentasjonskravet. Innspillene i høringsrunden bekrefter også behovet for at dokumentasjonsplikten reguleres uttrykkelig.

Departementet har vurdert om det bør innføres en direkte henvisning til forvaltningslovens krav til begrunnelse i stedet, for å unngå tvil om kravets rekkevidde. Generelt sett bør man unngå dobbeltregulering, da dette kan gi en utilsiktet uklarhet om reglenes forhold til det overordnede og sektorovergripende regelverket. Det kan også skape usikkerhet om de øvrige reglene som det ikke henvises til, også skal gjelde til tross for at det ikke vises uttrykkelig til disse. Departementet vurderer at en direkte henvisning til forvaltningslovens regler om begrunnelse kan skape større usikkerhet om i hvilken grad de øvrige reglene i forvaltningsloven gjelder, og opprettholder derfor forslaget fra høringen. Det understrekes imidlertid at kravet til at kommunen skal vise hvordan tilskuddene er beregnet ikke er ment å innebære noe annet enn det som følger av forvaltningsrettens krav til begrunnelse.

En slik plikt vil særlig være relevant ved beregningen av grunntilskudd og der kommunen holder utgifter utenfor grunntilskuddet. Det følger av forvaltningsloven at enkeltvedtak «skal» begrunnes. I begrunnelsen skal det vises til de regler og de faktiske forhold vedtaket bygger på. Hvor grundig kommunen skal kvalitetssikre alle relevante fakta, beror på en avveining hvor hensynet til å oppnå forsvarlige resultater, veies mot hensynet til ressursbruk og tid. Dersom kommunen holder merutgifter som skyldes særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen i enkelte kommunale barnehager utenfor grunntilskuddet, må de begrunne uttrekket, og sannsynliggjøre at det er en årsakssammenheng mellom kriteriene og merutgiftene i barnehagen(e). Kommunens avlagte regnskap vil være utgangspunktet for tilskuddsberegningen. I noen tilfeller vil det være behov for å supplere informasjonen fra kommuneregnskapet. Da må kommunen kunne dokumentere på en tilstrekkelig måte nivået på utgiftene som er trukket ut av grunnlaget, men ikke slik at alle transaksjoner må dokumenteres i minste detalj. Hvor grensen går, må vurderes konkret.

Et kommuneregnskap vil kunne bestå av flere tusen transaksjoner, noe som medfører at feil kan

oppstå. Selv om kommunen har gode rutiner for å avdekke feil, vil ethvert regnskap kunne inneholde mindre feilføringer. Et revisorgodkjent regnskap er heller ikke en bekreftelse på at det ikke foreligger feil i regnskapet. Revisors oppgave er å utale seg om hvorvidt regnskapet *i det alt vesentligste* er utarbeidet i samsvar med kommuneloven og god kommunal regnskapsskikk. Omfanget av transaksjoner, kompleksiteten i et regnskap og hensynet til fornuftig ressursbruk tilsier at kommunene ikke pålegges å dokumentere alle transaksjoner i minste detalj.

Utover det som følger av finansieringsforskriften og forvaltningsloven, er det ikke i dag regulert nærmere hvordan de konkrete metodene for beregning av driftstilskuddet skal gjøres og hvilke dokumentasjonskrav som gjelder. Etter departementets syn er dette heller ikke mulig å regulere fullt ut i nasjonalt regelverk. Utdanningsdirektoratet har gitt veiledning om dokumentasjonskravet. Videre har KS og PBL utarbeidet en veileder for beregning av tilskudd til private barnehager. Etter departementets syn vil det fortsatt være hensiktsmessig at de nærmere beregningsmetodene gis i form av retningslinjer eller veiledere.

9.2.5.7 Kommunal krav til likebehandling

Departementet foreslår å innta i bestemmelsen om driftstilskudd et krav om at kommunen skal likebehandle kommunale og private barnehage-tilbud. Kravet innebærer en plikt til å likebehandle kommunale og private barnehage-tilbud ved beregning og tildeling av tilskudd til drift, der de konkrete reglene åpner for tolkning. Eventuell forskjellsbehandling må begrunnes saklig. Kravet vil innholdsmessig være likt det ulovfestede forvaltningsrettslige forbudet mot usaklig forskjellsbehandling ved utøvelse av forvaltningsskjønn.

Som nevnt i punkt 9.1.1 om gjeldende rett følger det av dagens § 19 andre ledd første punktum at «Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager».

Bestemmelsen gir uttrykk for kommunens enkeltvedtaksplikt. Innholdet i dagens krav vil først og fremst styres av forskrifter gitt av departementet med hjemmel i § 19 andre ledd andre punktum som sier «[D]epartementet gir forskrift om hva som er likeverdig behandling». Kommunen vil oppfylle kravet til «likeverdig behandling» dersom de fatter vedtak i tråd med slike forskrifter. De nærmere forskriftsreglene må også tolkes i tråd med kravet til likeverdig behandling.

Dette kan for eksempel være der enkelte begreper er mer skjønnsmessig utformet, for eksempel «administrasjonsutgifter». Kommunen må tolke skjønnsmessige begrep i forskriften i tråd med kravet til likeverdig behandling. Staten kan innskrenke skjønnsrommet ved å gi veiledning i hvordan begrep skal forstås, for eksempel slik det er gjort med administrasjonsutgifter i dag. Da er det departementet som må vurdere – og begrunne – reglene (tolkningen) i tråd med de alminnelige kravene som gjelder ved forskriftsfullmakter.

Etter departementets syn er det viktig å synliggjøre at kommunen også fremover skal likebehandle kommunale og private barnehager der det ikke er relevante forskjeller som tilsier at utmålingen av driftstilskuddet må være ulik. Der det er saklige grunner til forskjellsbehandling, skal dette fortsatt være tillat. Det følger av ulovfestet forvaltningsrett at når en skjønnsmessig vurdering eller avgjørelse er overlatt til forvaltningens [frie] skjønn, skal forvaltningsorganet ikke utøve usaklig forskjellsbehandling. Ved tildeling av tilskudd gjennom enkeltvedtak følger det altså av den alminnelige forvaltningsretten at kommunen i skjønnsvurderinger ikke kan forskjellsbehandle de private barnehagene uten saklig grunn. Der de konkrete reglene overlater skjønn til kommunen, må kommunen anvende og tolke reglene på en slik måte at eventuell forskjellsbehandling er saklig begrunnet. En klar henvisning til likebehandling i loven vil etter departementets syn tydeliggjøre plikten.

Departementet viser til at kravet ikke må tolkes slik at det gir private barnehager rett til å kreve helt lik finansiering som en tilsvarende kommunal barnehage. Kommunen kan ha saklige grunner til å gjøre forskjell. Videre legger departementet til grunn at likebehandlingsregelen ikke gir en privat barnehage rett til å kreve at kommunen benytter muligheten til å holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget slik at plikten til å gi ekstra grunntilskudd til private barnehager med tilsvarende forutsetninger eller behov inntreffer. Kommunen kan for eksempel basere seg på gjennomsnittlige utgifter per barn i kommunale barnehager. Det vises til nærmere omtale i punkt 9.2.5.1 til 9.2.5.3.

9.2.5.8 Hjemmel for departementet til å gi forskrift

Departementet opprettholder forslaget om å gi departementet hjemmel til å gi forskrift om tilskudd til drift til private barnehager. Regler om til-

skudd til drift inneholder mange elementer med en detaljgrad som egner seg best i forskrifts form. Departementet har også i dag hjemmel til å gi forskrift om hva som er «likeverdig behandling» etter § 19 andre ledd andre punktum. De nærmere reglene om tilskudd til drift, pensjon og eiendom (kapital) er gitt i forskrift.

Hjemmelen åpner blant annet for at departementet kan gi forskrift om et grunntilskudd til private barnehager. Den nærmere beregningsmåten vil da som i dag gis i forskrift. Det foreslås at forskriftshjemmelen også åpner for at det kan gjøres unntak fra beregningsregelen i forslaget til § 19 a første ledd, og om adgangen til å holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget med tilhørende plikt til å gi ekstra grunntilskudd til private barnehager, i andre ledd. Slike forskriftsregler vil blant annet være nødvendig for å videreføre dagens regler for kommuner som ikke har egne kommunale barnehager, som i dag gir tilskudd basert på nasjonale satser.

Det kan også gis forskriftsregler om tilskudd til administrasjon. De foreslåtte forskriftshjemlene åpner for at det kan gis regler om unntak i forskrift, for eksempel bruk av sjablong og påslag. Det vil være nødvendig for å videreføre regler om tilskudd til administrasjonskostnader basert på de private barnehagenes kostnader til administrasjon.

Videre foreslås det at departementet kan gi forskrift om kommunens adgang til å gi tilleggstilskudd, og plikt til å gi ekstra grunntilskudd ved finansiering av nye krav.

Hjemmelen åpner også for at departementet kan gi forskrift om plikt for kommunen til å gi ekstra tilskudd dersom kommunale barnehager ikke oppfyller nasjonale normer, jf. avtalen mellom partiene Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Venstre, Kristelig Folkeparti og Pasientfokus.

9.3 Tilskudd til pensjon

9.3.1 Innledning

I punkt 4.4.1 foreslår departementet å innføre en etableringsgodkjenning med rett til tilskudd. Dette punktet handler om beregningen av tilskudd til pensjon.

Departementet har sendt forslag til nye regler om tilskudd til pensjon på høring to ganger. I høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023, foreslo departementet å gi kommunen hjemmel til å fastsette lokale forskrifter om beregning av til-

skudd til private barnehager, inkludert tilskudd til pensjon.

På bakgrunn av innspillene i høringen og innspill i brev til departementet fra alle partiene på Stortinget juni 2024, ble blant annet nytt forslag til regler om pensjonstilskudd sendt på høring 15. november 2024, se høringen *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (driftstilskudd og pensjonstilskudd til private barnehager)*. Forslagene i den nye høringen tok sikte på å følge opp punkter fra avtalen av 14. november 2024 mellom Arbeiderpartiet, Høyre, Senterpartiet, Venstre, Kristelig folkeparti og Pasientfokus. Den videre omtalen av høringsforslaget og vurderingen av høringsinnspillene om tilskudd til pensjon handler om forslaget i høringen 15. november 2024.

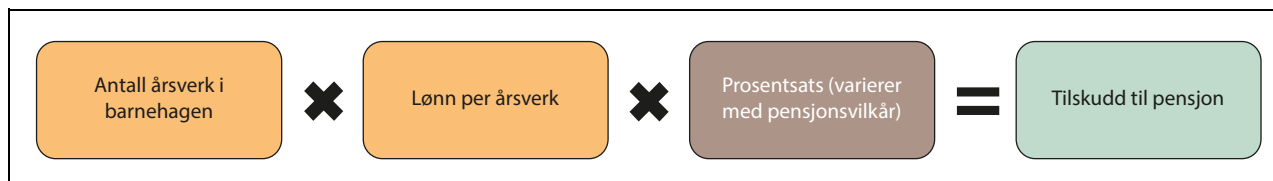
Departementet foreslår å lovfeste at kommunen skal gi pensjonstilskudd til godkjente private barnehager med rett til tilskudd. Pensjonstilskuddet skal beregnes ved å gange antall årsverk i barnehagen med vektet samlet lønn per årsverk i barnehagen, en prosentsats basert på pensjonsvilkårene i den enkelte barnehage og lokal arbeidsgiveravgift. Se figur 9.2 for oversikt over beregningen av pensjonstilskuddet etter hovedregelen i forslaget til § 19 b første ledd.

Departementet vil fastsette regler om prosentsetser i forskrift, og det foreslås en øvre grense som den høyeste prosentsatsen ikke skal overstige. Videre foreslår departementet at private barnehager skal melde fra til kommunen dersom de inngår ny pensjonsavtale med endrede pensjonsvilkår.

Departementet foreslår en særregel for private barnehager med historiske forpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenstepensjon. Disse barnehagene skal få dekket sine pensjonsutgifter opp til en øvre grense. Departementet skal gi forskrift om hvilke barnehager som er omfattet av særregelen og om den øvre grensen for dekningen.

Det foreslås at departementet kan gi forskrift om tilskudd til pensjon. Dette kan blant annet være nærmere regler om beregningen av pensjonstilskuddet, prosentsatser til bruk i beregningen og dokumentasjonskrav.

I anmodningsvedtak nr. 461 (2017–2018), vedtatt i forbindelse med behandlingen av Dokument 8:18 S (2017–2018), jf. Innst. 114 S (2017–2018), ber Stortinget regjeringen om å «[...] vurdere hvordan det kan sikres at private barnehager har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår minst på linje med ansatte i offentlige barnehager, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte».



Figur 9.2 Tilskudd til pensjon

9.3.2 Gjeldende rett

Kommunens pensjonsutgifter er trukket ut av grunnlaget for beregningen av driftstilskuddet til de private barnehagene etter forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3.

Private barnehager mottar et påslag på driftstilskuddet for pensjonsutgifter som andel av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 4. Det gis ulike satser for ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Bakgrunnen for dette er store variasjoner i pensjonsutgifter mellom de ulike barnehagetyperne.

Ordinære barnehager mottar et påslag på 10 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale ordinære barnehagene, fratrasket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Kommunen skal legge til arbeidsgiveravgift på summen av påslaget. Familiebarnehager og åpne barnehager mottar et påslag på 6 prosent.

I forskriften § 4a gis det nærmere regler om en søknadsordning for private barnehager med høye pensjonsutgifter. Første ledd lyder:

Har den private ordinære barnehagen pensjonsavtale inngått før 1. januar 2019 og høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget, har den private ordinære barnehagen etter søknad til kommunen krav på å få dekket sine pensjonsutgifter. Har den private familiebarnehagen eller den private åpne barnehagen pensjonsavtale som er inngått før 1. januar 2015 og høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget, har den private familiebarnehagen eller den private åpne barnehagen etter søknad til kommunen krav på å få dekket sine pensjonsutgifter. Den private barnehagens pensjonsutgifter fremgår av barnehagens to år gamle regnskap. Kommunens plikt til å dekke barnehagens pensjonsutgifter er begrenset oppad til kommunens pensjonsutgift per heltidsstilling i egne tilsvarende barnehager.

9.3.3 Høringsforslaget

15. november 2024 sendte departementet to alternative forslag om tilskudd til pensjon på høring, se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (driftstilskudd og pensjonstilskudd til private barnehager)*. De to modellene avveier de ulike hensynene forskjellig. Departementet ba derfor også om innspill til om elementer fra de to alternativene bør kombineres. En slik mulighet kunne for eksempel være at en del av tilskuddet gis som et fast tilskudd uavhengig av pensjonsavtale og en del gis som en andel av sjablong knyttet til en pensjonsavtale.

Som alternativ 1 foreslo departementet å innføre en egen bestemmelse i barnehageloven om kommunens plikt til å gi tilskudd til pensjon. Pensjonstilskuddet skal etter dette forslaget beregnes ved å gange antall årsverk i barnehagen med gjennomsnittlig, vektet lønn per årsverk i den enkelte barnehage, en prosentsats basert på pensjonsvilkårene til den enkelte barnehage og sats for lokal arbeidsgiveravgift. Et begrenset antall mulige prosentsatser, for eksempel rundt 3–5 mulige satser, skal fastsettes i nasjonal forskrift, og kommunen må innplassere den enkelte barnehage på den satsen som passer best. Disse satsene skal samlet sett bidra til å sikre at den enkelte barnehage i gjennomsnitt over noen år får dekket sine faktiske pensjonskostnader.

Som alternativ 2 foreslo departementet å videreføre dagens bestemmelser om utmåling av tilskudd til pensjon og dagens søknadsordning, men med noen justeringer og der hovedelementene flyttes fra forskrift til lov. Som del av dette alternativet skulle prosentsatsene i påslaget videreføres, men med en lavere prosentsats for barnehager uten tariffavtale. I tillegg ble det foreslått endringer i søknadsordningen med en ny øvre grense, vilkår om at tilskudd til pensjon må være lavere enn utgifter til pensjon samlet for tre år, tydelig presisering av hvilke pensjonsprodukter man kan få dekket utgifter til, og en vurdering av om avskjæringstidspunktet (datogrense for nye avtaler) samtidig bør fjernes.

I tillegg ble det foreslått en særregel for barnehager som av historiske grunner har særlig høye pensjonskostnader fordi de har forpliktelser som er basert på avtaler om offentlig tjenstepensjon. Det ble foreslått at særregelen skulle gjelde både i alternativ 1 og alternativ 2. Det ble videre foreslått at det skal være et eget øvre tak for denne ordningen, og at de aktuelle barnehagene for denne særregelen skal navngis i forskrift.

9.3.4 Høringsinstansenes syn

9.3.4.1 Alternativ 1 – nye regler om pensjonstilskudd

Det store flertallet av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter ikke at det innføres nye regler om pensjonstilskudd i tråd med alternativ 1. De som ikke støtter forslaget er i all hovedsak de private barnehagene og privatpersoner, som utgjør i overkant av 80 prosent av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget.

Flertallet av kommunene som har uttalt seg om forslaget støtter alternativ 1. Blant annet *Oslo kommune*, *Bergen kommune* og *Tromsø kommune* støtter modellen, og mener den vil kreve mindre administrasjon enn dagens ordning, og at den vil være tilstrekkelig treffsikker. *Oslo kommune* skriver at de er enige med departementet i at det er behov for tydelige nasjonale føringer for tilskudd til pensjon som kan bidra til å dempe konfliktnivået i sektoren, redusere den administrative byrden for kommunen og de private aktørene, øke forutsigbarheten for de private barnehagene og gi bedre treffsikkerhet i utmålingen av pensjonstilskudd til den enkelte barnehage.

Mange av kommunene som støtter modellen viser til at det vil være en stor fordel at modellen vil gjøre det mulig å avvike dagens søknadsordning for barnehager med høye pensjonsutgifter, da dagens ordning har vært svært administrativt krevende. Dette i motsetning til alternativ 2. Blant annet skriver *Trondheim kommune* at det er positivt at alternativet legger opp til at differensierte satser for pensjonspåslag skal treffe den enkelte private barnehage godt nok til at det ikke skal være behov for noen administrativt krevende søknadsordning.

En del kommuner støtter intensjonen bak forslaget, men ønsker ikke å ta stilling til foretrukket modell. Også *KS – Kommunesektorens organisasjon* skriver at de støtter de overordnede hensynene i høringsnotatet om gode pensjonsvilkår for ansatte i private barnehager, kostnadskontroll og begrenset administrativt arbeid. Videre skriver de

at begge de foreslåtte modellene kan bidra til økt treffsikkerhet for de private aktørenes kostnader, og kan ivareta de øvrige hensynene som er nevnt.

Flere kommuner peker på at begge alternativene fortsatt vil gi et komplisert system for pensjonstilskudd, og at god nasjonal veiledning er en forutsetning for en vellykket innføring.

Delta og Fagforbundet støtter begge forslaget, og uttaler at det langt på vei ivaretar hensynene som de har vært opptatt av å sikre med deres ønske om kostnadsdekning – effektiv ressursbruk av offentlig midler ved å unngå overkompensasjon, at barnehager med høye pensjonsutgifter kompenseres bedre, motvirke press på avtalte rettigheter, redusere konfliktnivået i sektoren og redusere administrativ ressursbruk i kommunene. Også *Utdanningsforbundet* støtter forslaget, og mener at forslaget i langt større grad enn tidligere vil bidra til å nå målsetningen med pensjonstilskuddet, slik departementet beskriver den i høringsnotatet.

Hovedorganisasjonen Virke støtter ikke forslaget, og viser til at forslaget innebærer en stor endring, og at det kan være vanskelig å vite hva som vil være effekten for den enkelte barnehage.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) støtter ikke forslaget, og mener at begge de to alternativene undervurderer det faktiske kostnadsnivået på pensjonsordningene og forskjellene i pensjonsutgifter i private barnehager med relativt like ytelser. *PBL* mener sjablongene må være betydelig høyere enn hva høringsforslaget legger opp til, i tillegg til at det må etableres en velfungerende søknadsordning som gir private barnehager forutsigbarhet for at de hvert år får dekket sine faktiske pensjonsutgifter. Flere private barnehager har likelydende innvendinger.

Av høringsinstansene som ikke støtter forslaget er det likevel flere som uttaler at de foretrekker alternativ 1 fremfor alternativ 2.

Flere av høringsinstansene har konkrete innspill til justeringer og til omtalen av forslaget, som kommenteres fortløpende under departementets vurdering i punkt 9.3.5.

9.3.4.2 Alternativ 2 – videreføre gjeldende rett med visse justeringer

Nesten ingen av høringsinstansene som har uttalt seg, støtter forslaget om å endre dagens regler om pensjonstilskudd i tråd med alternativ 2. Noen uttaler at de ikke støtter alternativ 2, men at dersom departementet går videre med dette alternativet, støtter de at de foreslåtte endringene legges til grunn.

Delta og Fagforbundet støtter ikke forslaget, og mener at alternativet viderefører dagens utfordringer og konfliktnivå. Videre uttaler de at en ordning med en standard sjablong på for eksempel 10 prosent og et tak på 12 prosent vil medføre at private barnehager med de laveste pensjonsutgiftene vil få større fortjenestemargin enn barnehager med gode pensjonsordninger. *Utdanningsforbundet* støtter heller ikke forslaget, og uttaler at sammenlignet med alternativ 1, er alternativ 2 mindre treffsikkert, mindre tilpasset den enkelte barnehages behov, gir mindre effektiv bruk av offentlig midler og gir mindre incitament til å gi de ansatte gode pensjonsordninger.

KS – Kommunesektorens organisasjon viser til at alternativet er en delvis videreføring av kjent praksis, som kan tilsi at ordningen er mindre krevende administrativt, samtidig som det vises til at dagens ordning også er svært administrativt krevende for kommunene. *KS* tar ikke stilling til valg av modell, men mener at alternativ 2 kan være mindre treffsikker ettersom man tar utgangspunkt i kommunens lønnsutgifter og ikke lønnsutgiftene i den private barnehagen.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) støtter ikke forslaget, og mener at alternativet, i likhet med alternativ 1, utfordrer private barnehagers evne til å tilby likeverdige pensjonsavtaler.

Noen høringsinstanser uttaler at alternativet kan fungere, eller at de delvis støtter det, men at alternativ 1 er enklere på sikt. Blant annet *Oslo kommune* mener at forslaget er en forbedring av dagens ordning, men de er skeptiske til å videreføre søknadsordningen. *Bergen kommune* støtter ikke forslaget, og skriver også at søknadsordningen i dette alternativet virker mer krevende å forvalte enn alternativ 1, uten at det gir mer korrekt beregning.

Enkelte høringsinstanser har innspill til at forslaget til alternativ 2 innebærer at barnehager uten tariffestede pensjonsavtaler får et lavere påslag, og til departementets omtale av at de fleste barnehager uten tariffavtale også har lave pensjonsutgifter. Blant annet skriver *Delta og Fagforbundet* at det kan være barnehager uten tariffavtale som har gode pensjonsvilkår. *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)* uttaler at det ikke kan innføres et skille mellom organiserte og uorganiserte, og at satsen bør være avhengig av barnehagens dokumenterte pensjonsordninger.

Flere av høringsinstansene har konkrete innspill til justeringer og til omtalen av forslaget, som kommenteres fortløpende under departementets vurdering i punkt 9.3.5.

9.3.4.3 Særregel for barnehager med særlig høye pensjonsutgifter

Flertallet av høringsinstansene uttaler at de ikke støtter forslaget til en særregel for barnehager med historiske pensjonsforpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenestepensjon. De som ikke støtter forslaget, er i all hovedsak de private barnehagene og privatpersoner. Nesten alle uttaler imidlertid at det er rimelig at disse barnehagene får dekket sine pensjonsutgifter, men at de ikke kan stille seg bak forslaget da det finnes andre barnehager som er bundet av andre historiske pensjonsavtaler, som også har kostbare pensjonsforpliktelser på lik linje med barnehagene det er foreslått en særregel for.

Et stort flertall av kommunene som har uttalt seg, støtter forslaget. *KS – kommunesektorens organisasjon* støtter også forslaget. Én kommune, *Fredrikstad kommune*, støtter ikke forslaget. De skriver at de er enige med departementet i at det er rimelig at disse barnehagene får dekket sine særlige høye pensjonsutgifter, men at de ikke er enig i departementets vurdering av at forslaget vil være håndterbart for kommunene.

Delta og Fagforbundet støtter forslaget, og mener det vil være en engangsjobb å få dokumentert hvilke barnehager som har slike forpliktelser. *Utdanningsforbundet* mener at så lenge de aktuelle barnehagene ikke får dekket sine kostnader gjennom alternativ 1 eller 2 i høringen, bør det innføres en slik særregel. *Hovedorganisasjonen KA* uttaler at forslaget er det viktigste i hele høringsnotatet. *IKO Institutt for kirke og oppvekst* støtter forslaget, og skriver at det settes stor pris på at behovet har blitt hørt. Også *Hovedorganisasjonen Virke* støtter forslaget.

9.3.5 Departementets vurdering

9.3.5.1 Innledning

Departementet foreslår å gå videre med det som ble skissert som alternativ 1 for pensjonstilskudd i høringen. Departementet vurderer at en slik regulering vil være mer treffsikker enn både nåværende regelverk for pensjonstilskudd og den alternative reguleringen (alternativ 2) som ble sendt på høring 15. november 2024.

Forslaget innebærer at det lovfestes i barnehageloven at kommunen skal gi tilskudd til pensjon til private barnehager med rett til tilskudd. Pensjonstilskuddet skal beregnes ved å gange antall årsverk i barnehagen med samlet lønn per årsverk i barnehagen, en prosentsats basert på

pensjonsvilkårene til den enkelte barnehage og sats for lokal arbeidsgiveravgift. Procentsatsene skal være differensierte og tilpasset vilkårene i ulike pensjonsavtaler til private barnehager.

I dag er det egne regler om tilskudd til pensjon for åpne barnehager og familiebarnehager. Departementets forslag til nye regler om pensjon vil i utgangspunktet gjelde for alle private barnehager med rett til tilskudd.

Det foreslås at departementet kan gi forskrift om tilskudd til pensjon. Dette kan blant annet være nærmere regler om beregningen av pensjonstilskuddet og om prosentsatser til bruk i beregningen.

I forslaget er ulike hensyn veid mot hverandre. Et tungtveiende hensyn er at tilskudd til pensjon skal treffe bedre på de faktiske kostnadene den enkelte barnehage har til pensjon enn det gjør i dag, selv om tilskuddet fortsatt skal være basert på sjablong. Dette er blant annet viktig for at det ikke skal lønne seg å ha dårlige pensjonsvilkår eller lavt lønnsnivå, og at det ikke skal være økonomisk tyngende å ha gode pensjonsvilkår eller ansatte med lang ansiennitet eller formell utdanning.

Videre er det viktig at systemet ikke er for administrativt krevende, og at det demper konfliktnivået rundt riktig utmåling av tilskudd til pensjon.

Departementet peker videre på at det er en fordel om det tilrettelegges for at barnehager med like eller lignende pensjonsvilkår likebehandles i fastsetting av pensjonstilskudd, selv om de ligger i ulike kommuner. Det er derfor hensiktsmessig at differensierte prosentsatser, inkludert en øvre prosentsats som fungerer som en øvre grense, fastsettes nasjonalt.

Tilskudd til pensjon vil med dette forslaget gi et bedre anslag over kostnader til pensjon i den enkelte barnehage, og vil dermed treffe bedre på faktisk kostnadsnivå enn dagens påslag. Reguleringen er imidlertid basert på sjablong, og er ikke ment å treffe nøyaktig på de faktiske kostnadene. At tilskuddet ikke treffer fullt ut vurderer departementet at må aksepteres for å unngå et system basert på søknader og som ville vært svært administrativt krevende. Departementet understreker at det også innebærer at prosentsatsene skal settes med et mål om at private barnehager over tid får dekket sine faktiske pensjonskostnader. Videre legger departementet til grunn at private barnehager planlegger over flere år, slik at i år der de har lave utgifter til pensjon, og eventuelt får tilskudd som overstiger kostnadene, så vil midlene spares, slik at de kan brukes i år med høyere

utgifter til pensjon, der tilskuddet kan være noe lavere enn kostnadene. Over tid legger departementet til grunn at det vil jevne seg ut.

En ulempe med dette forslaget er at det vil være en stor endring i hvordan tilskudd til pensjon skal fastsettes, noe som gjør at det kan være vanskelig å vite hva som vil være effekten for den enkelte barnehage. Dette vil bli tydeligere når forskriften med de mulige prosentsatsene er på høring og etter den er fastsatt. Overordnet vil barnehager med veldig lave pensjonskostnader fordi de har dårlige vilkår få mindre i tilskudd til pensjon enn de gjør i dag. For mange barnehager vil det antagelig ikke være en veldig stor endring i tilskudd, men målet er å treffe noe bedre, og også at flere barnehager enn i dag skal få dekket sine faktiske pensjonskostnader. Dette innebærer at det også vil være noen barnehager, for eksempel barnehager med gode pensjonsvilkår og høy gjennomsnittlig lønn, som vil få noe høyere tilskudd til pensjon med den foreslåtte reguleringen enn de får etter dagens regelverk.

Forslaget tar hensyn til hva slags pensjonsvilkår den enkelte private barnehage har når tilskudd til pensjon fastsettes. Det innebærer at den enkelte private barnehage kan påvirke hva de får i tilskudd til pensjon gjennom hvilke pensjonsvilkår de tilbyr sine ansatte. Dette kan gi incentiver for de private barnehagene til å gi bedre pensjonsvilkår til sine ansatte. Reguleringen av prosentsatser og de konkrete grensene kan påvirke denne tilpasningen. Dette må vurderes nærmere i arbeidet med forskriften. Nivået på tilskuddet er samtidig begrenset av en øvre grense som den høyeste prosentsatsen ikke skal overstige. Den øvre grensen skal fastsettes med utgangspunkt i pensjonsregelverket og slik at ansatte i private barnehager skal kunne få tilsvarende pensjonsvilkår som ansatte i kommunale barnehager, jf. omtale under punkt 9.3.5.5. Dette vil blant annet følge opp anmodningsvedtak fra Stortinget (vedtak nr. 461 fra 13. februar 2018) der Stortinget ber regjeringen vurdere «[...] hvordan det kan sikres at private barnehager har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår minst på linje med ansatte i offentlige barnehager, og komme tilbake til Stortinget på egnet måte».

Den foreslåtte reguleringen innebærer en stor omlegging sammenlignet med dagens regelverk. Detaljene i regelverket skal fastsettes gjennom nye forskriftsbestemmelser som skal sendes på høring, se omtale av forslag til forskriftshjemmel i punkt 9.3.5.10. Som følge av at det fremdeles er noe usikkerhet knyttet til hvordan reguleringen vil fungere i praksis, vil departementet i forskrift

innføre en midlertidig søknadsordning for tilskudd til pensjon, se også omtale i punkt 9.3.5.10.

I tillegg foreslås en særregel om pensjonstilskudd for barnehager med historiske forpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenstepensjon. Det foreslås at disse barnehagene skal få dekket sine pensjonsutgifter opp til en øvre grense. Departementet skal gi forskrift om hvilke barnehager som er omfattet av særregelen og om den øvre grensen for dekningen. Se nærmere omtale under punkt 9.3.5.9.

9.3.5.2 Antall årsverk i barnehagen

Forslaget innebærer at tilskuddet til pensjon skal ta utgangspunkt i det antallet årsverk barnehagen har pensjonsforpliktelser for. Dette gjelder i hovedsak de som er ansatt i barnehagen.

Departementet vurderer at det vil være naturlig at de private barnehagene skal rapportere antall årsverk de har pensjonsforpliktelser for som del av BASIL-rapporteringen. Samtidig er det en punktrapportering per 15. desember, og det kan være endringer i antall årsverk i barnehagen gjennom året, særlig i august ved oppstart av nytt barnehageår. Departementet mener derfor antall årsverk som utløser tilskudd til pensjon må kunne justeres ved større endringer. Dette kan i praksis løses ved at det kommunen beregner er en sats for tilskudd til pensjon per årsverk, slik at samlet tilskudd for pensjon kan variere med antall årsverk dersom det er vesentlige endringer i antall årsverk gjennom tilskuddsåret.

Departementet vil i forskriftsarbeidet vurdere nærmere hvordan antall årsverk som utløser tilskudd til pensjon skal beregnes.

Bergen kommune har gitt innspill om at kommunens utgifter til pensjonstilskudd ikke bør øke dersom den private barnehagen har flere ansatte enn de nasjonale normene tilsier, og at det derfor ikke bør tas utgangspunkt i antall årsverk barnehagen har pensjonsforpliktelser for. Departementet viser til at ett av formålene med ny modell for pensjonstilskuddet er at det skal være mer treffsikkert enn dagens system, og at å ta utgangspunkt i antall årsverk i den konkrete barnehage vil være best egnet til å nå dette målet. *Bergen kommune* har også gitt innspill om at noen ansatte jobber med barn med spesielle behov som dekkes av andre midler fra kommunen, eller kan være finansiert av eksterne midler som statlige tilskudd, og at disse ikke bør øke kommunens tilskudd til pensjon. Når det gjelder lønn til ansatte som er finansiert av andre midler, og som derfor ikke dekkes gjennom driftstilskuddet til de private

barnehagene, er departementet enig i at disse årsverkene ikke bør telle med i beregningen.

9.3.5.3 Lønn per årsverk

Forslaget innebærer videre at tilskuddet skal beregnes ved hjelp av samlet lønn per årsverk i den private barnehagen. Pensjonsgivende lønn skal legges til grunn.

Departementet viser til at det å beregne tilskudd til pensjon med utgangspunkt i gjennomsnittlig lønn i den enkelte barnehage, er best egnet til å ivareta private barnehager som har prioritert å ha ansatte med lang erfaring, ansiennitet, eller høy kompetanse (for eksempel ved å ha høyere andel ansatte med pedagogisk utdanning enn det som følger av pedagognormen, fagarbeidere m.m.), og dermed også har høyere lønnsutgifter per årsverk enn gjennomsnittet. Departementet har lagt større vekt på dette, og på at det gir bedre treffsikkerhet, enn på hensynet til at beregningen skal være enklest mulig.

Med årsverk menes her årsverk i barnehagen som utløser pensjonstilskudd, jf. omtalen i punkt 9.3.5.2. Det skal vektes ut ifra stillingsprosent dersom noen av de ansatte jobber deltid. Departementet legger opp til at lønnskostnadene som legges til grunn for beregning av pensjonstilskudd skal være del av den enkelte private barnehages rapportering i BASIL.

9.3.5.4 Prosentats

Forslaget innebærer at kommunene skal ta i bruk prosentatsar ved beregningen av pensjonstilskuddet, og at prosentatsene skal være tilpasset vilkårene i ulike pensjonsavtaler til private barnehager. Departementet vil fastsette regler om prosentatsar i forskrift, se også omtale av forslag til forskriftshjemmel i punkt 9.3.5.10.

Fastsetting av prosentatsene skal ta utgangspunkt i vilkårene i pensjonsavtalene til de private barnehagene. Ettersom vilkårene i de ulike pensjonsavtalene kan være ulike, mener departementet at det skal fastsettes flere mulige prosentatsar. Departementet mener imidlertid ikke at det skal fastsettes én sats for hver enkelt pensjonsavtale.

Selv om mange barnehager er på samme eller lignende avtale, kan det være svingninger i pensjonskostnader fra år til år, og barnehager som har samme pensjonsavtale kan ha ulike kostnader til pensjon. Målet er at prosentatsene som settes, og satsene kommunen benytter for de ulike barnehagene, gjør at faktiske pensjonskostnader i hver

enkelt barnehage blir godt dekket i gjennomsnitt over noe tid. Dette innebærer at departementet skal fastsette forskriftsreglene om proresentsatsene slik at tilskuddet til pensjon om lag dekker pensjonskostnadene til barnehagen. Samtidig må den enkelte barnehage ta høyde for årlige svingninger i utgifter til pensjon, og at i år der de har særlig høye utgifter til pensjon kan tilskuddet til pensjon være lavere, og motsatt.

Ved fastsetting av tilskudd til pensjon må kommunen vurdere hvilken proresentsats som skal benyttes for den enkelte private barnehage i kommunen. Det vil være naturlig å se hen til hvor stort innskudd barnehagen har, hvor stor egenandel den har, om barnehagen har AFP og eventuelt om de har innslag av ansatte med ytelsespensjonsordning.

Departementet vil i forskriftsarbeidet vurdere hvordan proresentsatsene kan fastsettes slik at barnehagene kan kompenseres for forsikringsordninger og tilleggsprodukter. Departementet vil også vurdere om det er flere opplysninger som bør rapporteres i BASIL for å lette kommunens arbeid med innplassering på riktig proresentsats.

Forskrift om proresentsatser skal høres på ordi- nær måte slik at det kan gis innspill til de konkrete forslagene til differensierte proresentsatser. Dette vil innebære at departementet må gjøre en vurdering av ulike pensjonsavtaler i barnehagesektoren som kommunene skal se hen til når de vurderer barnehagene i sin kommune og hvilken prosent- sats som skal benyttes. Slike vurderinger av pen- sjonsordninger gjøres i utgangspunktet én gang i forbindelse med departementets fastsetting av for- skrift, og de er ikke ment å være så finmasket at det skal være behov for å lage nye proresentsatser fra år til år. Nasjonalt fastsatte regler om prosent- satser vil dermed bidra til å sikre at barnehager med like eller lignende type pensjonsvilkår vurde- res likt på tvers av kommuner. Departementet legger til grunn at dette kan bidra til å redusere konflikter lokalt. Departementet vil vurdere om det også bør utarbeides en nasjonal veileder til kommunene om valg av proresentsats for den enkelte barnehage.

9.3.5.5 En øvre grense for tilskudd til pensjon

Forslaget innebærer at den høyeste proresentsatsen ikke kan overstige grensene for årlig innskudd etter lov om tjenestepensjon § 4-7 med fratrekk av vanlig egenandel for ansatte i kommunale barne- hager og med tillegg av anslag på kostnader til til- leggsprodukter og med tillegg av anslag på kost- nader til AFP.

Departementet viser til at pensjonsregelverket som gjelder for private virksomheter setter gren- ser for årlige innskudd til pensjon. Det er derfor naturlig at det også settes en øvre grense for hvor mye en privat barnehage kan motta i tilskudd for å dekke pensjonsutgifter. En slik øvre grense for til- skudd til pensjon er også nødvendig for å sikre god kostnadskontroll og effektiv ressursbruk i kommunene.

Den øvre grensen for hvor høye pensjons- utgifter private barnehager kan få dekket gjen- nom søknadsordningen i dagens forskrift § 4a, kan variere betydelig fra år til år. Dette skyldes blant annet ulike periodiseringseffekter i private og kommunale pensjonsordninger. Dette er lite forutsigbart for de private barnehagene som i dag benytter seg av denne ordningen. Departementet vurderer at forslaget om en øvre grense som den høyeste proresentsatsen ikke skal overstige, gir bedre forutsigbarhet for de private barnehagene ved at den tar utgangspunkt i ordinært pensjons- regelverk for privat sektor og mulighet for tilsva- rende vilkår for ansatte i private barnehager som i kommunale barnehager. Departementet vurde- rer også at grensen bør fastsettes nasjonalt, slik at det er likt for alle private barnehager. Ved å ta utgangspunkt i ordinært pensjonsregelverk for privat sektor, og mulighet for tilsvarende vilkår som ansatte i kommunale barnehager, i stedet for å ta utgangspunkt i kommunens egne utgifter til pensjon for ansatte i kommunale barnehager, vil det ikke lenger oppstå problemstillinger knyttet til kommunenes bruk av premiefond.

Det foreslås at den konkrete øvre grensen fast- settes i nasjonal forskrift som den høyeste pro- sentsatsen kommunene kan benytte, og at den vurderes sammen med de øvrige proresentsatsene. Dette innebærer at den høyeste proresentsatsen blir en felles nasjonal øvre grense på proresentsatsene som kan brukes i beregningen av pensjons- tilskuddet. Departementet vurderer at dette vil lette den administrative byrden for kommunene, og det vil gi mer forutsigbarhet for de private barnehagene.

Etter lovforslaget vil den høyeste fastsatte pro- sentsatsen fungere som en øvre grense, og denne skal ikke overstige grensene for årlig innskudd etter lov om tjenestepensjon § 4-7 (inkludert å ta hensyn til høyere sparesats for kvinner). Videre skal det legges til anslag på kostnader til tilleggs- produkter og avtalefestet pensjon (AFP), og det må det trekkes fra samme egenandel fra ansatte i private barnehager som er vanlig for ansatte i kommunale barnehager. Departementet presi- serer at i fastsetting av de andre mulige prosent-

satsene, er det den egenandelen som følger av den aktuelle avtalen som skal trekkes fra.

Tromsø kommune har i sitt høringssvar gitt innspill om at de ikke oppfatter at «yrkesskade/yrkessykdom» regnes som en del av pensjonstilskuddet i dag, og at det i dagens beregning regnes som en del av driftstilskuddet. De ber om at det defineres nærmere hvilke kostnader som skal regnes som en del av pensjonstilskuddet, og som dermed ikke skal være en del av beregningen av grunntilskuddet. Også *Utdanningsforbundet* har i sitt høringssvar kommentert at forsikringer i dag dekkes gjennom driftstilskuddet, i tråd med de kommunale tariffavtalene. Departementet vil i forskriftsarbeidet vurdere behovet for å klargjøre hvilke typer utgifter som skal inngå i beregningen av nytt pensjonstilskudd.

I arbeidet med å utarbeide forskrift må det også vurderes nærmere hvordan AFP skal henhentes, da det er ulikheter mellom AFP i offentlig og privat sektor – både når det gjelder varighet, krav til uttak og muligheter til å kunne kombinere med arbeid og alderspensjon. Samtidig er offentlig og privat AFP relativt lik for de som er født i 1963 og senere.

Departementet kan gi forskrift om tilskudd til pensjon, herunder om proSENTsats som beskrevet i punkt 9.3.5.4, og om unntak, se punkt 9.3.5.10. Det må tas hensyn til at noen barnehager fortsatt har noen ansatte på lukkede ytelsespensjonsordninger, og departementet ser derfor behov for å i forskrift fastsette en egen sats for ansatte i den private barnehagen som fortsatt er på ytelsesordninger. Den foreslåtte øvre grensen for den høyeste proSENTsatsen etter forslaget til § 19 b andre ledd bør ikke gjelde for en eventuell egen proSENTsats for ansatte på lukkede ytelsespensjonsordninger. Departementet vil komme tilbake til dette i forskriftsreguleringen.

9.3.5.6 Arbeidsgiveravgift på pensjon

Departementet foreslår at kommunen skal legge til arbeidsgiveravgift på pensjon som en del av tilskuddet til pensjon. Det må da benyttes den arbeidsgiveravgiften som gjelder i den enkelte kommune. I mange kommuner er arbeidsgiveravgiften 14,1 prosent. Konkret vil det i disse kommunene da være slik at de må gange de øvrige elementene som inngår i modellen for å beregne pensjonstilskuddet med 1,141 for å ta høyde for at det betales arbeidsgiveravgift på pensjon.

9.3.5.7 Meldeplikt ved endrede pensjonsvilkår

Private barnehager skal etter forslaget melde fra til kommunen uten ugrunnet opphold dersom de inngår en ny pensjonsavtale med endrede pensjonsvilkår slik at kommunen kan vurdere om dette innebærer at de skal få beregnet tilskudd til pensjon etter en annen proSENTsats.

9.3.5.8 Konkret beregning av tilskudd til pensjon

I praksis vil forslaget bety at kommunen årlig må innhente tall for antall årsverk (se punkt 9.3.5.2), og samlet lønn per årsverk for de private barnehagene i kommunen (se punkt 9.3.5.3).

Kommunen må videre vurdere vilkårene i de konkrete pensjonsavtalene hver enkelt av de private barnehagene i sin kommune har, og da hvilken proSENTsats som skal benyttes, på bakgrunn av i den nasjonalt fastsatte forskriften. Vurderingen av proSENTsats kan i hovedsak gjøres én gang, og vil ikke endres så lenge pensjonsavtalen ligger fast. De private barnehagene vil ha plikt til å melde fra om de inngår en ny pensjonsavtale, og det er kun ved inngåelse av ny pensjonsavtale det er relevant for kommunen å gjøre en ny vurdering av hvilken proSENTsats som skal benyttes for barnehagen.

De private barnehagene må dokumentere samlet lønn og årsverk barnehagen har pensjonsforpliktelser for, og de må melde fra til kommunen dersom de inngår en ny avtale om pensjon.

Departementet mener at som hovedregel bør informasjonen som er nødvendig for fastsetting av pensjonstilskudd innrapporteres som en del av BASIL-rapporteringen. I dag opplyser barnehagene om lønnskostnader og antall ansatte i sin barnehage i BASIL. Det rapporteres imidlertid ikke om lønn eller årsverk barnehagen har pensjonsforpliktelser for. Det er derfor nødvendig å gjøre endringer i rapporteringen for å ta høyde for nytt tilskuddsregelverk. Departementet vil vurdere endringer i rapporteringen som en del av forskriftsarbeidet. Med lovforslaget vil BASIL-rapporteringen utgjøre en desto viktigere del av tilskuddsfastsettelsen for pensjonstilskudd. Det blir derfor viktig å sikre god kvalitet og enhetlig rapporteringspraksis. Departementet vil i samarbeid med Utdanningsdirektoratet utarbeide nytt veiledningsmateriale til innrapporteringen. Departementet vil involvere partene i sektoren i dette arbeidet.

9.3.5.9 *Særregel for private barnehager med historiske forpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenestepensjon*

Private barnehager som har pensjonsforpliktelser som følger av avtaler om offentlig tjenestepensjon, og som dermed av historiske grunner kan ha særlig høye pensjonskostnader, vil ikke nødvendigvis få dekket pensjonsutgiftene gjennom det ordinære regelverket for tilskudd til pensjon. Departementet foreslår å innføre en særregel for disse barnehagene, oppad begrenset til en egen øvre grense.

Målet er at alle disse barnehagene skal få dekket sine pensjonsutgifter, men samtidig er kostnader for ytelsespensjonsordninger avhengig av sluttlønn for de født før 1963, og det er behov for å ha en viss kostnadskontroll med at forpliktelsene ikke øker. Departementet foreslår derfor at det fastsettes en øvre grense. Den øvre grensen skal være basert på dagens kostnadsnivå for pensjon i disse barnehagene, med høyde for årlig regulering av pensjonspremien, samt tilsvarende pensjonsordninger i kommunale barnehager. Departementet foreslår at den øvre grensen fastsettes nasjonalt. Dette vil sikre mer forutsigbarhet for disse barnehagene enn dagens kommunale tak. Departementet foreslår at det gis hjemmel til at departementet kan fastsette den øvre grensen i forskrift. Departementet foreslår videre å lovfeste at departementet skal gi forskrift om hvilke barnehager som har rett til pensjonstilskudd etter særregelen. Departementet kan også gi forskrift om krav til dokumentasjon av pensjonsutgifter.

Det er noen ulemper med en slik ordning, og det er blant annet vanskeligere å sikre god kostnadskontroll for kommunene og staten. Samtidig har disse barnehagene noen pensjonsforpliktelser som det er helt rimelig at de får dekket kostnadene av, og departementet mener det er særlig viktig at disse barnehagene ivaretas særskilt i et nytt regelverk om tilskudd til pensjon. Departementet vurderer videre at det gjelder en så vidt liten gruppe barnehager at det vil være håndterbart for kommunene. Akkurat hvilke barnehager som vil være omfattet av denne særregelen vil følges opp gjennom forskriftsarbeidet og høring av en forskrift der disse barnehagene skal navngis.

9.3.5.10 *Hjemmel til å gi forskrift om tilskudd til pensjon*

Departementet mener det vil være behov for at enkelte detaljer ved tilskuddet til pensjon utdypes

nærmere i forskrift. Det foreslås derfor at departementet kan gi forskrift om tilskudd til pensjon. Dette kan være nærmere regler om beregningen av tilskuddet, om prosentsetser, og om dokumentasjonskrav. Departementet ser blant annet at det kan være behov for å nærmere utdype hvordan kommunen skal fastsette antall årsverk og gjennomsnittslønnen som legges til grunn i tilskuddsberegningen. Når det gjelder prosentsetser til bruk i beregningen av pensjonstilskuddet, skal departementet gi forskrift om dette. Departementet skal også gi forskrift om hvilke barnehager som omfattes av særregelen og om en øvre grense for dekning etter denne regelen (se punkt 10.3.5.9).

Forskriftshjemmelen åpner også for at departementet kan gi forskrift om en midlertidig søknadsordning for tilskudd til pensjon. Som nevnt mener departementet at forslaget til nye regler om tilskudd til pensjon vil treffe bedre på faktisk kostnadsnivå enn dagens påslag, og departementet foreslår ikke å videreføre søknadsordningen i dagens forskrift om tildeling av tilskudd § 4a. Som følge av at det fremdeles er noe usikkerhet knyttet til hvordan reguleringen vil fungere i praksis, vil departementet i forskrift innføre en midlertidig søknadsordning for tilskudd til pensjon for å sikre god overgang til nytt regelverk.

9.4 Tilskudd til eiendom

9.4.1 Gjeldende rett

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager fastsetter de konkrete reglene for beregning og tildeling av kommunalt tilskudd. Private ordinære barnehager og private familiebarnehager mottar i dag et kapitaltilskudd som er nasjonalt fastsatt.

Det fremgår av forskriften § 6 første ledd at kommunen skal gi kapitaltilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass ut fra barnehagebyggets byggeår. Bestemmelsen slår fast at kommunen har plikt til å gi kapitaltilskudd. Tilskuddet skal beregnes etter satser fastsatt av departementet, jf. andre ledd. Tilsvarende skal kommunen gi kapitaltilskudd til private familiebarnehager etter sats fastsatt av departementet, jf. § 7 sjette ledd.

For ordinære barnehager er kapitaltilskuddet differensiert etter barnehagens godkjenningsår, mens familiebarnehager mottar samme tilskudd uavhengig av godkjenningsår. Kommunens kapitalutgifter blir trukket ut ved beregningen av driftstilskuddet til ordinære barnehager og fami-

liebarnehager. Årsaken til dette er at kapitalkostnader ikke er fullstendig dokumentert i kommunale regnskaper. I stedet fastsettes det et eget kapitaltilskudd som er beregnet med utgangspunkt i de private barnehagenes gjennomsnittlige kapitalutgifter.

Kapitaltilskuddet skal bidra til å kompensere for rente- og avskrivningskostnader. Departementet viser til rundskriv Udir-7-2014 hvor kapitalkostnader defineres som «avskrivningskostnader basert på anskaffelseskost (fratrasket investeringstilskudd og merverdiavgiftskompensasjon) og rentekostnader beregnet ut fra bokført verdi på anleggsmidler på barnehageområdet tillagt tomtekostnader (fratrasket investeringstilskudd og merverdiavgiftskompensasjon)». Kostnader til *drift* av eiendom, herunder strøm, renhold, vaktmestertjenester, forsikring, reparasjoner og vedlikehold, inngår i beregningsgrunnlaget for driftstilskuddet etter forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager §§ 3, 7 og 8. De private barnehagene får dermed dekket disse eiendoms-kostnadene gjennom driftstilskuddet.

Kapitaltilskuddet til ordinære barnehager er basert på fire satser differensiert etter barnehagens godkjenningsår, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 6. Bestemmelsen innebærer at størrelsen på kapitaltilskuddet avtar trinnvis etter hvert som barnehagebygget blir eldre, målt fra barnehagens godkjenningsår. Nyere barnehager får dermed et høyere kapitaltilskudd enn eldre barnehager. Nybygg, utbygging og oppgradering av eksisterende bygningsmasse gir også høyere kapitaltilskudd til nye plasser. Eldre godkjente plasser vil fortsette å motta en lavere sats. Tilskuddet har blitt beregnet årlig av Telemarksforskning med utgangspunkt i en beregningsmetodikk som ble fastsatt ved omleggingen av tilskuddssystemet i 2016. Basert på statistikk fra ordningen for barnehagelån i Husbanken beregnes et estimat på både rente- og avskrivningskostnader for bygninger differensiert på ulike byggeår.

Det følger av forskriften § 7 at kommunen skal gi kapitaltilskudd til private familiebarnehager etter satsene som følger av denne bestemmelsen. For private åpne barnehager er det ikke skilt ut et eget kapitaltilskudd.

9.4.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo å lovfeste at kommunen skal gi forskrift om beregning av eiendomstilskudd til private barnehager. Ved fastsettelse av forskrift om beregning av eiendomstilskudd skal

kommunen legge vekt på rente- og avskrivningskostnader til barnehagebygg, om barnehagen er ordinær eller familiebarnehage og antall barn. Det ble forslått at kommunen kan legge vekt på barnehagebyggenes alder. Det ble også forslått å lovfeste at kommunen skal fatte vedtak om tildeling av eiendomstilskudd til private barnehager minst én gang i året.

Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 kapittel 13.

9.4.3 Høringsinstansenes syn

Totalt 236 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å gi kommunen hjemmel til å gi lokal forskrift om tilskudd til eiendom. Om lag 200 støtter ikke forslaget, mens 11 støtter det. Av de som støtter forslaget er 5 kommuner, mens 38 kommuner støtter ikke forslaget. *KS – Kommunesektorens organisasjon* støtter forslaget. *Private barnehagers Landsforbund (PBL)* støtter ikke forslaget.

Selv om private barnehager og kommuner argumenterer noe ulikt om hvorfor de ikke støtter høringsforslaget, mener det store flertallet av høringsinstansene at et eiendomstilskudd bør fastsettes nasjonalt og ikke lokalt. Dette inkluderer et stort flertall av kommunene.

Høringsinstansene viser til at det vil bli for vanskelig og ressurskrevende for kommunene å tallfeste og vurdere barnehagenes eiendomskostnader og fastsette lokale regler. Videre er det enkelte høringsinstanser som viser til at det ved lokal fastsettelse av tilskuddet vil være svært krevende for kommunene å stå imot press fra kommersielle interesser, og at kommunen kan bli tvunget inn i rettstvister knyttet til fastsettelse av tilskuddet.

9.4.4 Departementets vurdering

9.4.4.1 Innledning

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen skal gi eiendomstilskudd til private barnehager som har rett til tilskudd og som har driftsgodkjenning. Det foreslås videre å lovfeste at departementet skal gi forskrift om eiendomstilskudd. Det innebærer at selve satsen for eiendomstilskuddet vil fastsettes i nasjonal forskrift.

Departementet går altså ikke videre med forslaget fra høringen om at kommunen gis hjemmel til å gi lokal forskrift om tilskudd til eiendom. De

fleste høringsinstansene var negative til forslaget om at kommunen skal gi forskrift om beregning av et eiendomstilskudd.

Departementet mener at eiendomstilskuddet bør gis som et eget tilskudd, som i dag, og ikke inngå i driftstilskuddet. Dette fordi formålet med tilskuddet til eiendom skiller seg vesentlig fra formålet med tilskuddet til drift. Driftstilskuddet skal sørge for forsvarlig drift og den pedagogiske virksomheten i barnehagene. Bakgrunnen for at det gis et årlig tilskudd til eiendom har vært å bidra til å kompensere for kostnader til barnehagebygg.

Å kompensere for kostnader til barnehagebygg var særlig viktig i forbindelse med utbyggingen av sektoren for å nå målet om full barnehagedekning. I oppbyggingsfasen ble det derfor innført en rekke gunstige ordninger som skulle stimulere til bygging i barnehager. I dag gjør ikke dette hensynet seg gjeldende i samme grad. At sektoren i all hovedsak er ferdig utbygget, kan tilsi at kapitaltilskuddet avvikles, helt eller delvis. Departementet mener imidlertid det fortsatt bør være et eiendomstilskudd. For å drive en barnehage er selve bygget barna skal være i, sentralt. Det må være egnet til å gi barn en hverdag hvor de kan utfolde seg i trygge og sunne omgivelser. Private barnehager utgjør en viktig del av kommunens barnehetilbud, og det er derfor ønskelig å fortsatt bidra til å kompensere for kostnader til barnehagebygget.

De siste årene har det skjedd en rekke salg av barnehager og barnehageeiendom som har ført til at store verdier har forsvunnet ut av barnehagesektoren. Parallelt med denne utviklingen har sektorens eiendomskostnader økt betydelig, fordi mange barnehageeiere nå leier bygg de tidligere eide. Selv om det er dyrere å leie enn å eie, har likevel andelen barnehager som leier bygg økt. Konsekvensen av dette er at en mindre andel av offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode. I tillegg kan det argumenteres for at det offentlige har kompensert for kostnadene til barnehagebyggene i flere omganger. Først gjennom gunstige subsidier i form av investeringstilskudd, subsidierte lån og tilskudd til rentekostnader, lån og avskrivninger, og deretter gjennom å betale husleie for bygg som allerede er nedbetalt ved hjelp av offentlige tilskudd. Etter departementets syn er det viktig at de nye reglene tar høyde for denne utviklingen.

Når det gjelder kostnader til *drift* av eiendom, vil dette fortsatt være noe som inngår i beregningsgrunnlaget for tilskudd til drift (se punkt 9.2.5), i tråd med gjeldende rett.

9.4.4.2 Hjemmel for departementet til å gi forskrift

De konkrete forskriftsreglene om eiendomstilskudd vil bli sendt på høring. Departementet tar sikte på å i forskrift fastsette en sats per barn basert på det tilgjengelige provenyet i dagens tilskudd. Eiendomstilskuddet skal bidra til å kompensere for rente- og avskrivningskostnader til barnehagebygg. BDOs rapport «finansiering og regulering av private barnehagers eiendomskostnader 2016–2021» har vist at nivået på dagens kapitaltilskudd gir rimelig kompensasjon for denne typen kostnader. Eiendomstilskuddet vil justeres årlig basert på forventet kostnadsvekst. Departementet vil i forskriftsarbeidet vurdere nærmere hvordan den årlige justeringen av eiendomstilskuddet skal gjøres, og metoden for justeringen vil også inngå i høringen av forskriften.

De konkrete forskriftsreglene skal være egnet til å bygge opp under formålet med eiendomstilskuddet, som er å bidra til å kompensere for rente- og avskrivningskostnader til barnehagebygg. Samtidig vil de være utformet som generelle regler basert på sjablong. De er altså ikke ment å treffe nøyaktig på de faktiske kostnadene til hver enkelt barnehage.

Den foreslåtte forskriftshjemmelen vil være en ordinær forskriftsfullmakt. For at forskrifter gitt med hjemmel i bestemmelsen skal være gyldige, må de være vedtatt på lovlig måte, og bygge på hensyn og formål loven hjemler. Innenfor lovens rammer, utøver departementet et faglig og politisk skjønn.

9.5 Klagerett og klageinstans

Etter departementets forslag skal kommunen fatte vedtak om tildeling av driftstilskudd, pensjonstilskudd og eiendomstilskudd til private barnehager. Vedtak om tildeling av tilskudd vil være et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og forvaltningslovens regler for enkeltvedtak vil gjelde. Departementet foreslår å videreføre dagens ordning slik at det vil være statsforvalteren som er klageinstans for kommunens vedtak om tildeling av tilskudd til private barnehager. Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd første punktum. Ved prøving av det frie skjønn til kommunen skal statsforvalteren legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd tredje punktum.

9.6 Om finansieringen av samiske barnehagetilbud

Kommunens ansvar for barnehagetilbudet til samiske barn er regulert i barnehageloven § 10 tredje ledd. Kommunen har ansvar for å gi samiske barn i forvaltningsområdet for samiske språk et barnehagetilbud som bygger på samisk språk og kultur. For barn utenfor forvaltningsområdet skal kommunen legge til rette for at samiske barn kan få utviklet sitt språk og sin kultur. I tillegg skal den enkelte barnehage ta hensyn til barnas sosiale, etniske og kulturelle bakgrunn, herunder samiske barns språk og kultur, jf. barnehageloven § 2 tredje ledd.

Samiske private barnehager og private barnehager med samisk avdeling er i hovedsak finansiert på samme måte som øvrige private barnehager.

Tidligere var det et eget tilskudd til samiske barnehagetilbud over Kunnskapsdepartementets budsjett. Dette tilskuddet ble i sin helhet overført til Sametinget, og skulle bidra til å legge til rette for at samiske barn fikk utviklet samiske språk og samisk kultur i barnehagen. I 2019 ble dette tilskuddet, på da 22,7 mill. kroner, overført til Kommunal- og distriktsdepartementets budsjett i forbindelse med at Sametinget og departementene ble enige om en ny budsjettordning for Sametinget. Det ble del av et større rammetilskudd som i sin helhet forvaltes av Sametinget. Sametinget har et eget tilskudd til samiske barnehagetilbud, og da både kommunale og private tilbud. Mål for tilskuddsordningen for 2025 er at samiske barnehager og samiske avdelinger lærer samiske barn samiske språk og kultur og tradisjoner. De prioriterte områdene i 2025 er tiltak som utvikler og bygger barnehagetilbudet på samiske verdier, språk, kultur og tradisjonell kunnskap, se sametinget.no. Noen type merkostnader i det å tilby et samisk barnehagetilbud, særlig knyttet til innhold, er derfor ivare tatt gjennom Sametingets tilskudd.

Etter forslaget til ny § 19 a skal kommunen ha en plikt til å gi et grunntilskudd til private barnehager med rett til tilskudd, og den får anledning til å holde utgifter utenfor grunntilskuddet for å ta hensyn til at ulike typer barnehagetilbud kan ha ulike utgifter. Utgiftene som etter forslaget kan holdes utenfor grunntilskuddet er utgifter i kommunale barnehager som skyldes særlige driftsforutsetninger og særlige behov i barnegruppen. Dersom en kommune har en samisk barnehage eller en barnehage med samisk avdeling, og den har merutgifter knyttet til det å gi et samisk barnehagetilbud, kan dette være et slikt

særlig behov i barnegruppen som kan holdes utenfor grunntilskuddet, og som igjen gir en plikt til å gi et ekstra grunntilskudd til private barnehager med samme behov.

De private samiske barnehagene er i all hovedsak små og ideelle barnehager, og ingen av barnehagene er eid av større barnehagekonsern. De samiske private barnehagene har gjerne et mindre økonomisk handlingsrom som en følge av dette. De kan også ha ustabile barnetall fra år til år som en følge av at barnehagen skal gi et tilbud til samiske barn. Departementet viser til at merutgifter som følger av at enkelte kommunale barnehager har smådriftsulempen også kan være en særlig driftsforutsetning, og noe kommunen kan holde utenfor grunntilskuddet. I så fall må også private barnehager som har merutgifter av samme grunn, få ekstra grunntilskudd. Disse reglene kan samlet sett bidra til å ivareta de samiske private barnehagene. Se nærmere omtale av grunntilskuddet og differensiering av dette i punkt 9.2.5.1 til 9.2.5.4 over.

Videre skal kommunen etter forslaget til ny § 19 a ha mulighet til å gi lokale tilleggstilskudd, og stille vilkår for bruken av dette tilskuddet. Etter forslaget kan et slikt tilleggstilskudd være et virkemiddel for å stimulere til flere eller bedre samiske barnehagetilbud. Dette kan være særlig aktuelt for kommuner som ikke har egne kommunale samiske barnehager eller samiske avdelinger. Se nærmere omtale av muligheten til å gi tilleggstilskudd i punkt 9.2.5.5 over.

9.7 Overgangsregler

Med forslagene til nye regler om tilskudd til drift (punkt 9.2.5), tilskudd til pensjon (punkt 9.3.5) og tilskudd til eiendom (punkt 9.4.4), vil tilskuddsmodellen innebære et større rom for tilpassede og differensierte tilskudd. Det betyr at noen private barnehager vil få et lavere tilskudd enn de har fått tidligere – mens andre vil få høyere tilskudd. Departementet viser til at ett av formålene med endringene i tilskuddssystemet er å gi rom for å kunne differensiere og tilpasse tilskuddet til ulike barnehager etter deres behov, og mener dette vil gi mer treffsikre tilskudd, sammenlignet med i dag.

Flere høringsinstanser har imidlertid vært bekymret for at enkelte barnehager kan oppleve at det samlede tilskuddet, det vil si tilskuddet til drift, pensjon og eiendom sett under ett, går for brått og betydelig ned. Selv om departementet mener forslagene vil være mer treffsikre, ser departementet at det kan være behov for en over-

gangsordning de første årene, for å sikre god implementering av nytt regelverk.

Barnehageloven § 57 fjerde ledd gir hjemmel for at departementet kan gi forskrift med nærmere overgangsregler. Departementet vil i arbeidet med forskrift om tilskudd til private barnehager vurdere behovet for, og eventuelt innretningen og varigheten av, en midlertidig overgangsordning for det samlede tilskuddet til private barnehager.

9.8 Forholdet til Grunnloven og EMK

Forslagene til nye regler om tilskudd for private barnehager innebærer ingen tvangsavståelse etter Grunnloven § 105 og utgjør heller ingen rådhetsinnskrenkning som kunne danne grunnlag for en analogisk anvendelse av bestemmelsen.

Vernet etter denne grunnlovsbestemmelsen sammenfaller i noen grad med vernet etter Den europeiske menneskerettighetskonvensjonen (EMK) tilleggsprotokoll 1 artikkel 1 (P1-1). EMK P1-1 verner retten til eiendom («protection of property»). For at bestemmelsen skal aktualiseres, kreves det at det foreligger eiendom («possession») i bestemmelsens forstand. Etter departementets syn kan ikke private barnehagers forventning om ytterligere tilskudd anses som en eiendomsrettighet i relasjon til EMK P1-1. Vi viser til omtalen nedenfor om deres (manglende) berettigede forventning om fremtidige tilskudd på et gitt nivå. Barnehageforliket i 2003 utgjør etter departementets syn ikke noen forpliktelse for staten til å opprettholde de samme rettslige rammebetingelser for all fremtid.

Høyesterett har gitt uttrykk for at flere av de samme hensynene og momentene som gjør seg gjeldende ved forholdsmessighetsvurderingen etter EMK P1-1, også er av betydning ved anvendelse av Grunnloven § 97, jf. blant annet Rt. 2013 s. 1345 (strukturkvote) avsnitt 149. Etter departementets syn vil private barnehager ikke ha et vern etter EMK P1-1 som går ut over det som følger av Grunnloven.

På bakgrunn av dette vil vurderingene i det følgende knytter seg til tilbakevirkningsforbudet i Grunnloven § 97, og ikke til Grunnloven § 105 eller EMK P1-1.

Departementet viser til at de foreslåtte endringene i reglene om beregning av tilskudd vil gjelde for fremtidig barnehagevirksomhet. Endringene har ikke tilbakevirkende kraft i den forstand at det skjer en endring av tilskudd for tiden som har gått. Etter departementets syn er

det klart at det ikke er tale om å knytte nye byrder direkte til tidligere handlinger eller begivenheter (egentlig tilbakevirkning). Ettersom endringene i tilskuddsreglene bare vil gjelde for de årlige vedtakene om tilskudd som fattes etter at de nye reglene trer i kraft, vil det eventuelt være tale om uegentlig tilbakevirkning.

For at Grunnloven § 97 skal komme til anvendelse, må det foreligge et inngrep i en etablert og beskyttet rettsposisjon, det må være tale om tilbakevirkning i bestemmelsens forstand og denne tilbakevirkningen må være til skade for den berørte, jf. HR-2016-389-A (stortingspensjon) avsnitt 63 og Rt-2013-1345 (strukturkvote) avsnitt 78.

Et første spørsmål er om forslagene griper inn i en rettsposisjon som etter sin art har grunnlovsværn. Er det først slått fast at det foreligger en vernet rettsposisjon og tilbakevirkende lovgivning, må det tas stilling til om tilbakevirkningen er ulovlig. Disse problemstillingene henger nært sammen.

Departementet viser til at utgangspunktet er at eksisterende rettsposisjoner kan reguleres med virkning fremover. Det avgjørende er om dette innebærer «klart urimelig eller urettferdig» tilbakevirkning, jf. HR-2016-389-A (stortingspensjon) avsnitt 78, Rt. 2013 s. 1345 (strukturkvote) avsnitt 83 og Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) side 1430.

Grunnloven § 97 omfatter rettsposisjoner av noe ulik karakter, herunder rettigheter forankret i avtale eller lov. Høyesterett har imidlertid lagt til grunn at rettsposisjonen må ha «et fundament og en karakter utover at de er forankret i konkrete lovregler som tilsier at de må stå i en annen og sterkere stilling når det gjelder grunnlovsværn», jf. Rt. 1996 s. 1415 (Borthen) side 1425.

Departementet viser til at adgangen til å drive private barnehager ikke er en rettighet i alminnelig forstand. Slik virksomhet er i utgangspunktet avhengig av tillatelse fra offentlig myndighet. Utgangspunktet er at offentlige tillatelser ikke nyter grunnlovsværn med mindre det foreligger et «særskilt forhold», jf. Rt. 2013 s. 1345 (strukturkvote) avsnitt 73. I den nevnte dommen klargjorde Høyesterett at staten kan binde sin fremtidige myndighetsutøvelse hvis det etableres en gjensidig forutsetning mellom staten og den private part ved tildeling av offentlige tillatelser. Etter departementets syn er det ikke særlige forhold som tilsier at staten har bundet opp sin myndighet, slik at den er forhindret fra å endre tillatelser til eller betingelser for barnehagedrift. Det er ikke inngått noen kontrakt som gir private barnehager en berettiget forventning om å drive barne-

hagevirksomhet med offentlig finansiering for all fremtid, og det er heller ikke krav på vederlag av en gitt størrelse. Barnehageforliket i 2003 utgjør etter departementets syn ikke noen forpliktelse for staten til å opprettholde de samme rettslige rammebetingelser i ubegrenset tid.

Departementet viser også til lovavdelingens tolkningsuttalelse av 30. november 2005 om privatskoler, hvor lovavdelingen legger til grunn at en forventning om fremtidig statsstøtte til drift av friskoler ikke nyter vern etter Grunnloven, se nærmere omtale i punkt 5.5.2. Dette gjelder etter departementets syn tilsvarende for private barnehager. Etter departementets syn foreligger det ikke særlige forhold som tilsier at retten til offentlig finansiering nyter grunnlovsværn. Forhistorien til dagens finansieringssystem har ikke skapt noen berettiget forventning hos de private barnehagene om å motta offentlige tilskudd i all fremtid, langt mindre tilskudd på et gitt nivå. Det er ingen plikt til å drive private barnehager, men barnehageloven har fra ikrafttredeisen lagt til grunn at aktører som ønsker å utøve slik virksomhet kan gis tilskudd til driften, innenfor de rammer som følger av lov og forskrift.

Det offentlige har ikke gjennom avtale eller tilsagn, eller andre særskilte forhold, bundet sin fremtidige myndighetsutøvelse, eller på annen måte skapt en forventning om en evigvarende rett til å drive private barnehager med offentlig tilskudd. Det er etter departementets syn ingen holdepunkter for å hevde at staten gjennom barnehageforliket i 2003 mente å legge begrensninger på adgangen til å endre rammevilkårene for barnehagevirksomhet for fremtiden. Tilskuddet har ikke karakter av opptjening gjennom egen innsats, og det foreligger heller ikke noe tilsagn om at støtten skal være på samme nivå som ved barnehagelovens ikrafttredelse eller tidspunktet for godkjenningsvedtaket.

Barnehageloven har heller aldri gitt barnehager et rettskrav på tilskudd av en bestemt størrelse. Et vedtak om finansiering fattet i medhold av barnehageloven gir i utgangspunktet en rett til årlige tilskudd basert på de til enhver tid gjeldende satser. Det fattes årlige tilskuddsvedtak,

basert på gjeldende finansieringsordning. Aktørene i barnehagesektoren er også kjent med at detaljene i finansieringsordningen ikke ligger fast over tid. Finansieringsordningen for barnehager har vært endret tidligere, og det er påregnelig for aktørene at dette kan skje igjen.

Departementet kan ikke se at barnehagene er gitt noen klar, berettiget forventning om et varig tilskudd på et gitt nivå. Det foreligger ingen berettiget forventning om at finansieringsordningen på godkjenningstidspunktet skulle bestå for all fremtid. Det foreligger ingen avtalerettslige eller andre former for begrensninger i statens handlefrihet ved fastsettelsen av finansieringsordningen.

Etter departementets syn berører ikke forslagene Grunnloven § 97.

9.9 Forholdet til EØS-regelverket

Departementet legger til grunn at dagens tilskuddsmodell ikke gjelder virksomhet som utgjør «økonomisk virksomhet» eller «økonomisk aktivitet» i EØS-rettslig forstand. Vi viser til omtalen av dette i punkt 3.6.

Etter departementets syn vil dette gjelde tilsvarende for de forslåtte endringene. Forslaget til nye regler om beregning av driftstilskudd er i stor grad en videreføring av gjeldende rett, med rom for noe mer differensierte tilskudd. De foreslåtte reglene om beregning av pensjonstilskudd til private barnehager vil gi bedre tilpassede og differensierte tilskuddsnivåer ut fra de private barnehagenes pensjonsvilkår. Departementet mener likevel endringene ikke innebærer at barnehagevirksomheten i Norge må anses å være «økonomisk virksomhet» eller «økonomisk aktivitet». Det vil fortsatt være de private barnehagene som er ansvarlige for å drive i henhold til regelverket, og de vil fortsatt ha fleksibilitet til å legge opp driften og tilbudet i sin barnehage. Det vises også til at tilskuddene skal beregnes generelt. Selv om tilskuddene til drift og pensjon kan differensieres i større grad enn i dag, forslås det ikke en kostnadsdekningsmodell.

10 Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

10.1 Rimelig omfang av kostnader til barnehagedrift

10.1.1 Gjeldende rett

Barnehagen skal bare dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen, jf. barnehageloven § 23 første ledd. Bestemmelsen innebærer at kostnader relatert til andre aktiviteter enn det som faller innenfor den godkjente barnehagedriften, ikke kan kostnadsføres i barnehagens regnskap.

Formålet er at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode, jf. barnehageloven § 21 andre ledd. Dersom barnehagen oppfyller kravene i § 23, kan barnehagen disponere et eventuelt overskudd fritt, jf. § 21 tredje ledd.

10.1.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo å videreføre at barnehagen bare skal dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen, men presisere i loven at kostnadene bare skal ha et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen. Forslaget om å presisere at kostnadene bare skal ha et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen, gjelder også for husleiekostnader og andre kostnader til fast eiendom.

Departementet hørte åpent om det i tillegg bør innføres en øvre grense for hvor mye av driftstilskuddet som kan brukes på kostnader til fast eiendom, herunder husleie.

Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* 1. november 2023 kapittel 14.3.

10.1.3 Høringsinstansenes syn

Forslaget om å presisere at kostnaden bare skal ha et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen, støttes av 26 av høringsinstansene som har uttalt seg om for-

slaget. 43 av høringsinstansene som har uttalt seg om forslaget støtter det ikke. Av instansene som ikke støtter forslaget om at omfanget på kostnadene skal være rimelige, er det 36 private barnehager og fem organisasjoner. Organisasjonene som ikke støtter forslaget er *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)*, *NHO Geneo*, *Lederne* og *IKO – Kirkelig pedagogisk senter*.

Forslaget om å innføre en øvre grense for hvor mye av driftstilskuddet som kan brukes på kostnader til fast eiendom, som ble hørt åpent, møtte stor motstand i høringen. De instansene som er positive til formålet med reguleringen, mener en slik regulering kan virke mot sin hensikt, ved at den øvre grensen blir normdannende slik at barnehager med lavere husleie tilpasser seg denne grensen.

KS – Kommunesektorens Organisasjon, mener det er positivt at både type kostnad og omfang skal vurderes etter barnehageloven § 23. *KS* mener presiseringen av at kostnaden bare kan ha et nødvendig omfang, også kan være egnet til å ramme inn kostnader til husleie og fast eiendom. *KS* mener imidlertid at det å innføre en grense for hvor mye av tilskuddet som kan brukes på kostnader til eiendom, kan legge til rette for en praksis med tilpasning til denne øvre grensen. En slik grense for kostnader til fast eiendom, bør etter deres vurdering ikke innføres før de andre foreslåtte endringene er evaluert.

Oslo kommune uttrykker at tydelige krav til bruk av tilskudd og foreldrebetaling er avgjørende for å sikre at midlene blir brukt til det tiltenkte formålet. Kommunen uttaler at det er positivt at departementet foreslår å presisere at kravet om at barnehagens regnskap kun kan belastes med kostnader som gjelder barnehagedriften, også gjelder omfanget av kostnadene. *Oslo kommune* støtter både dette forslaget og øvrige forslag til endringer i reglene om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Utdanningsforbundet ser med stor bekymring på de siste årenes utvikling der mange barnehager bruker større og større del av tilskudd og foreldrebetaling på eiendomskostnader. *Utdanningsforbundet* mener det derfor er nødvendig med tiltak

som kan stoppe denne utviklingen. *Utdanningsforbundet* mener at presiseringen i høringsnotatet om at kostnadene bare skal ha et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen, og at det også skal gjelde for husleie-kostnader og andre kostnader til fast eiendom, i noen grad kan bidra til dette. *Utdanningsforbundet* peker på at det kan være vanskelig å vurdere hvorvidt en barnehages kostnader til eiendom har et omfang som går ut over det som er direkte relevant for den godkjente barnehagedriften, da det er vanskelig å fastsette markedspris for barnehagebygg.

Utdanningsforbundet er usikre på hvordan en øvre grense for bruk av driftstilskudd og foreldrebetaling på kostnader til fast eiendom vil fungere. *Utdanningsforbundet* mener at en slik grense kan begrense leiekostnadene for en del barnehager, men at det samtidig er en risiko for at den øvre grensen blir normdannende og at mange barnehageeiere legger seg på denne grensen. *Utdanningsforbundet* mener også at departementet må vurdere nærmere hva som vil skje med barnehager der eieren har forpliktet barnehagen til leiekostnader som er høyere enn den øvre grensen. *Utdanningsforbundet* har på denne bakgrunn valgt å ikke støtte dette forslaget. *Utdanningsforbundet* mener at det er viktig at departementet relativt raskt vurderer dette på nytt når det finnes et erfaringsgrunnlag for hvordan den øvrige reguleringen fungerer. Hvis en slik grense likevel blir innført, mener *Utdanningsforbundet* det er viktig at grensen settes relativt lavt og at den tar utgangspunkt i kostnader til avskrivninger og renter.

PBL viser til at dagens krav om at barnehagen bare kan belastes kostnader som direkte gjelder godkjent drift og krav om at barnehagens transaksjoner med nærstående må være på markeds-messige vilkår, er hensiktsmessige og tilstrekkelige for å sørge for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode. *PBL* mener at dersom tilsynsmyndigheten i tillegg skal kunne vurdere barnehagens disposisjoner opp mot barnehagens behov, vil det hemme utvikling av kvalitet og mangfold i sektoren. Slik *PBL* ser det retter lovforslaget seg først og fremst mot avtaler mellom uavhengige parter. *PBL* mener transaksjoner mellom uavhengige parter ikke er en reell utfordring for myndighetene, og at det i slike transaksjoner kan forutsettes at det ligger rasjonelle valg til grunn for kostnadene som barnehagen pådrar seg. *PBL* viser også til at det, for transaksjoner med nærstående, nylig er bestemt skjerpede regler i økonomiforskriften.

PBL peker på at det foreslåtte lovforslaget om å utvide dagens krets av hvem som skal anses å være barnehagens nærstående, gjør det vanskelig å se noe reelt behov for å oppstille et krav til kostnadens omfang.

PBL oppfatter ikke forslaget som en presisering, men som en ny begrensning i bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

PBL støtter heller ikke forslaget om å lovfeste en øvre grense for bruk av tilskudd og foreldrebetaling på kostnader til fast eiendom.

NHO Geneo mener forslaget om å presisere at kostnader som belastes barnehagens regnskap, bare skal ha et omfang som er rimelige for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen, vil være svært inngripende overfor private barnehager. *NHO Geneo* hevder at dette er en praksis Utdanningsdirektoratet har prøvd å anføre i sine økonomiske tilsyn, men som Oslo tingrett i dom 10. november 2023 har avklart at det ikke er adgang til etter dagens regelverk.

NHO Geneo viser til at de private barnehagernes erfaringer med det økonomiske tilsynet, gjør at *NHO Geneo* ikke er trygge på at man vil ha en god nok vurdering av hva som er det faktiske kostnadsnivået for eiendomskostnader. Derfor støtter *NHO Geneo* heller ikke forslaget om å lovfeste en øvre grense for bruk av tilskudd og foreldrebetaling på kostnader til fast eiendom.

Både *PBL* og *NHO Geneo* beskriver forslaget som en skjønnsmessig behovsprøving av barnehagens disposisjoner, og er usikre på hva som vil være det nærmere innholdet i en rettslig standard knyttet til rimelighet. Disse organisasjonene er også bekymret for kompetansen hos tilsynsmyndigheten som skal foreta en slik rimelighetsvurdering. Tilsynsmyndigheten vil heller ikke ha kunnskap om den enkelte barnegruppas ønsker og behov, eller om konkurransesituasjonen på stedet. *PBL* mener at denne rimelighetsvurderingen vil være lite forutsigbar, fordi det er først ved tilsyn at tilsynsmyndighetens vurdering vil komme frem. Det vil derfor være umulig å forutberegne hvordan en slik regel vil slå ut i det enkelte tilfelle.

Espira Gruppen AS støtter ikke forslaget om å presisere at kostnader bare skal ha et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen, og mener at en slik hjemmel vil være svært uheldig og inngripende. Etter *Espira Gruppen AS* sin oppfatning vil det for eksempel ikke være mulig å ha egne satsinger utover minimumskravene. Det vil etter deres syn også være en umulig oppgave for kommunene å utøve skjønn uten at dette vil bli svært konfliktskapende. Barnehageeier har rett til å velge hvordan

kravene i barnehageloven og rammeplanen skal oppfylles. Dette er en innretning som bidrar til å sikre mangfold, innovasjon og utvikling til barnas beste. Departementets forslag vil etter deres syn, bremse en utvikling som det faglig sett er mange gode argumenter for å videreføre.

Espira Gruppen AS mener det ikke er behov for å lovfeste en øvre grense for bruk av driftstilskudd og foreldrebetaling på kostnader til fast eiendom. *Espira Gruppen AS* peker på at barnehageeiendommen er et viktig premiss for kvaliteten i barnehagetilbudet, og at det er uklokt å regulere hvor mye en barnehage kan bruke for å sikre tilstrekkelig kvalitet. Det koster å vedlikeholde og opprettholde god kvalitet i bygningsmasse over tid.

Også *PricewaterhouseCoopers (PwC)* har kommentarer til forslaget om å presisere at kostnadene bare skal ha et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen. *PwC* viser til eksempelet i høringsnotatet om kjøp av bil som er unødvendig dyr eller eksklusiv, og risikoen for at en slik bil kan benyttes av eiere eller nærstående uten at barnehagen blir kompensert. *PwC* peker på at det er strenge regler for beskatning og innrapportering av denne typen fordeler som lønnskostnad, og at helt sporadisk bruk er tillatt.

PwC viser også til eksempelet i høringsnotatet om utgifter til rekruttering og generell markedsføring av barnehagen, og skriver at mange regnskapskyndige vil anse dette som kostnader som både er relevante og rimelige for formålet. Et skjønn over hva som er rimelig, blir nødvendigvis komplisert å vurdere for den som skal rapportere og kontrollere. For revisorer blir kontrollen like vanskelig, ifølge *PwC*.

IKO støtter ikke forslaget som ble hørt åpent om en øvre grense for bruk av tilskudd og foreldrebetaling på kostnader til fast eiendom, men med en annen begrunnelse enn de øvrige organisasjonene. *IKO* mener at forslaget synes å være skrevet ut fra en forutsetning om at «kostnader til fast eiendom» betyr husleie. *IKO* mener det vil være en «umulig regel» for barnehager som eier bygget selv, og at en slik regel ikke er gjennomførbar.

Hovedorganisasjonen Virke, som organiserer ideelle barnehager og barnehager innenfor studentsamskipnadene, er usikre på forslaget som ble hørt åpent om en øvre grense for bruk av driftstilskudd og foreldrebetaling på kostnader til fast eiendom, men støtter de øvrige forslagene til bruk av tilskudd og foreldrebetaling.

LO mener det er viktig å bruke erfaringene fra tidligere reguleringer av private barnehager når

ny regulering skal utformes. *LO* skriver at salg av offentlig subsidierte og finansierte barnehageeiendommer er historie, men at leieavtalene som ble påheftet eiendommene ikke uten videre bør finansieres av det offentlige fremover. *LO* kan ikke se at de foreslåtte lovendringene i tilstrekkelig grad rammer inn dette.

10.1.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår at det presiseres i barnehageloven § 23 første ledd at offentlige tilskudd og foreldrebetaling som en privat barnehage mottar, bare kan benyttes til å dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen og som har et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen. I lys av tilbakemeldingene i høringen foreslår departementet ikke en øvre grense for bruk av tilskudd og foreldrebetaling på eiendom nå.

Ved kjøp av varer og tjenester fra en tredjepart må barnehagen ofte ta stilling til pris, kvalitet og kvantitet på anskaffelsen eller ytelsen. Departementet mener det er uheldig at det ikke fremgår uttrykkelig av loven at en barnehage ikke kan belastes varer og tjenester som har en kvalitet eller kvantitet som går ut over det barnehagen har behov for (kostnadens omfang). Det gir en risiko for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling ikke kommer barna i barnehagen til gode. Denne risikoen gjør seg særlig gjeldende ved anskaffelse av formuesgoder som også er egnet for privat bruk og som har en relativt høy verdi, slik som motorkjøretøy og firmahytter.

Departementet mener det er behov for en lovendring som gjør det tydelig at en barnehage ikke kan kjøpe varer og tjenester som går utover barnehagens behov, det vil si at varen eller tjenesten har en høyere kvalitet eller kvantitet enn det som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen. Det betyr at både *type* kostnad og kostnadens *omfang* skal vurderes opp mot barnehageloven § 23 første ledd og kravet om at barnehagen bare kan dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen.

Private barnehager og deres organisasjoner har i høringen vært bekymret for at bestemmelsen innebærer en skjønnsmessig adgang til overprøving som er lite forutsigbar, og som kan hemme utviklingen av kvalitet og mangfold i barnehagene.

Det har ikke vært intensjonen med departementets forslag at bestemmelsen skal gi hjemmel for å overprøve barnehagens pedagogiske vurderinger. En barnehage kan tilby mer enn det loven

krever forutsatt at det støtter opp under det pedagogiske tilbudet. Bestemmelsen er ikke ment å ramme kostnader som bidrar til kvalitet i barnehagen og som derfor kommer barna i barnehagen til gode. Slike kostnader vil være i samsvar med lovens formål. En barnehage kan for eksempel ha flere barnehagelærere enn det loven krever, ekstra spesialpedagoger eller høyere grunnbemanning.

Departementet ønsker med forslaget å presisere at alle kostnader som barnehagen pådrar seg skal ha en tilknytning til godkjent barnehagedrift. Anskaffelsen må for det første være til bruk i barnehagen og ha en naturlig og nær tilknytning til barnehagedriften. Presiseringen om at kostnaden bare skal ha et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen må ses i sammenheng med barnehageloven § 21 andre ledd om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.

Det er ikke slik at ethvert avvik fra det rimeligste mulige omfanget på varen eller tjenesten vil være lovstridig, så lenge anskaffelsen eller ytelsen samlet sett fremstår som rasjonell for barnehagen. Det skal være rom for å prioritere ulikt, og myndighetene skal også være forsiktige med å gripe inn mot «dårlige» disposisjoner når det ikke er mistanke om at noen har beriket seg uberettiget. Området for regelen vil være tilfeller der det kan være kryss-subsidiering eller andre former for uberettiget uttak av midler.

Barnehagen skal kunne dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med reglene i § 23, jf. § 23 fjerde ledd. Det er barnehagen som er nærmest til å godtgjøre at den opptrer i samsvar med loven og som derfor må underbygge hvorfor en vare eller tjeneste i et konkret tilfelle er kjøpt til den aktuelle prisen. Hver enkelt vare eller tjeneste må være relevant for barnehagedriften og ikke gå ut over rimelig omfang. Det er ikke avgjørende om barnehagen samlet sett har lave kostnader. Lav pris for en vare eller tjeneste gir ikke rett til overbetaling for en annen. Samtidig vil ikke ethvert avvik fra det rimeligste mulige omfanget på varen eller tjenesten være lovstridig så lenge anskaffelsen eller ytelsen samlet sett fremstår som rasjonell for barnehagens drift.

Departementet ba om høringsinstansenes syn på om det er behov for å lovfeste en egen øvre grense for bruk av driftstilskudd og foreldrebetaling på kostnader til fast eiendom.

I lys av tilbakemeldingene i høringen er det departementets vurdering at det ikke bør foreslås en grense for bruk av tilskudd og foreldrebetaling på eiendom nå. Presiseringen i loven om at kost-

nadene bare skal ha et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen, vil også gjelde for eiendomskostnader. Departementet vil følge med på hvordan denne reguleringen virker, og vurdere om det er behov for en egen regel om eiendomskostnader og hvordan denne eventuelt kan utformes slik at den treffer formålet med reguleringen.

10.2 Transaksjoner med nærstående

10.2.1 Gjeldende rett

Barnehageloven § 23 andre ledd krever at transaksjoner med eier, eiers nærstående og selskap i samme konsern som eier skal skje på vilkår eller med beløp som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Formålet med bestemmelsen er å sørge for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode, jf. barnehageloven § 21 andre ledd.

For barnehager som er organisert som aksjeselskaper som inngår i et konsern, fastsetter aksjeloven § 3-9 at transaksjoner mellom selskap i samme konsern skal grunnes på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper.

Det følger av barnehageloven § 22 at «nærstående» skal forstås på samme måte som i aksjeloven § 1-5 første ledd. Som noens nærstående menes etter aksjeloven § 1-5:

- ektefelle og en person som vedkommende bor sammen med i ekteskapsliknende forhold
- slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken
- slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt i det første strekpunktet
- ektefelle til, og en person som bor sammen i ekteskapsliknende forhold med, noen som er nevnt i det andre strekpunktet
- selskap der vedkommende selv eller noen som er nevnt i de forrige strekpunktene, har slik bestemmende innflytelse som nevnt i aksjeloven § 1-3

Et morselskap utgjør sammen med et datterselskap eller datterselskaper et konsern, jf. aksjeloven § 1-3 første ledd. Et aksjeselskap er et morselskap hvis det på grunn av avtale eller som eier av aksjer eller selskapsandeler har bestemmende innflytelse over et annet selskap, jf. aksjeloven § 1-3 andre ledd første punktum. Et aksjeselskap skal alltid anses å ha bestemmende innflytelse hvis selskapet eier så mange aksjer eller andeler i et annet selskap at de representerer flertallet av stemmene i det andre

selskapet, eller har rett til å velge eller avsette et flertall av medlemmene i det andre selskapets styre, jf. aksjeloven § 1-3 andre ledd andre punktum. Et selskap som står i forhold som nevnt i § 1-3 andre ledd til et morselskap anses som datterselskap jf. aksjeloven § 1-3 tredje ledd.

Aksjeloven § 1-3 fjerde ledd regulerer nærmere hvordan man skal beregne stemmerettigheter. Ved beregningen av stemmerettigheter og rettigheter til å velge eller avsette styremedlemmer skal rettigheter som morselskapet og morselskapets datterselskaper innehar, regnes med. Det samme gjelder rettigheter som innehas av noen som handler i eget navn, men for morselskapets eller et datterselskaps regning.

Aksjelovens definisjon av nærstående er uttømmende. Daglig leder i et aksjeselskap, som ikke eier aksjer i selskapet, vil derfor ikke kunne regnes som en nærstående når det foreligger en transaksjon mellom barnehagen og daglig leder eller daglig leders nærstående. Det samme gjelder styremedlemmer i en stiftelse.

I økonomiforskrift til barnehageloven § 4 tredje ledd er det et utvidet notekrav for transaksjoner mellom nærstående i årsregnskapet. Barnehagen skal rapportere om avtaler mellom nærstående både i barnehagens resultatregnskapsskjema og i tillegg i notene i årsregnskapet. Bestemmelsen er særlig relevant for pedagogiske virksomheter som inngår i større barnehagekonsern hvor eksempelvis fast eiendom eller administrasjonstjenester er skilt ut i egne selskaper. Dersom barnehageeiendommen ligger i et annet rettssubjekt enn barnehagedriften, skal det inngås en avtale om utleie av fast eiendom. Reguleringene vil også få anvendelse i tilfeller der konsernet har et administrasjonsselskap som yter tjenester til det enkelte barnehageselskapet.

10.2.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo å endre bestemmelsen om hva som menes med nærstående i barnehageloven. Med nærstående menes etter forslaget

- fysiske eller juridiske personer som, direkte eller indirekte, eier eller kontrollerer barnehagen med minst 50 prosent
- selskaper mv. som nærstående etter bokstav a, direkte eller indirekte, eier eller kontrollerer med minst 50 prosent
- styremedlem, daglig leder eller annen fysisk person med beslutningsmyndighet i barnehagen
- foreldre, søsken, barn, barnebarn, ektefelle, samboer, ektefelles foreldre og samboers for-

eldre til fysisk person etter første og tredje strekpunkt, samt selskap mv. som disse, direkte eller indirekte, eier eller kontrollerer med minst 50 prosent

Bestemmelsen om at barnehagen overfor nærstående ikke skal foreta transaksjoner på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter ble foreslått videreført med noen språklige endringer. Det ble videre foreslått å lovfeste at dette kravet også gjelder ved transaksjoner med fysiske eller juridiske personer som har en felles økonomisk interesse med den som er ansvarlig for barnehagen eller med barnehagens nærstående.

Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 kapittel 14.4.

10.2.3 Høringsinstansenes syn

Høringsinstansene som har uttalt seg om forslagene om transaksjoner med nærstående og transaksjoner med fysiske og juridiske personer som har en felles økonomisk interesse, støtter i hovedsak departementets forslag.

Det er 37 høringsinstanser som har uttalt seg om forslaget til ny definisjon av hvem som skal anses som nærstående etter barnehageloven. Det er 23 instanser som støtter forslaget, 2 som støtter det delvis og 4 som ikke støtter forslaget. Åtte instanser har kommentarer til forslaget uten å uttrykke eksplisitt om de støtter forslaget eller ikke.

Det er 29 instanser som har uttalt seg om språklige endringer i regelen om transaksjoner med nærstående. Det er kun 4 som ikke støtter forslaget. Syv har kommentarer.

Til sammen 26 høringsinstanser har uttalt seg om at regelen om transaksjoner med nærstående skal gjelde ved interessefellesskap. Det er 18 som støtter forslaget, 7 støtter det ikke. En har kommentarer.

KS – *Kommunesektorens organisasjon, Utdanningsforbundet og Hovedorganisasjonen Virke* er blant instansene som støtter forslagene.

KS mener de nye forslagene om hvem som skal regnes som nærstående, vil være klargjørende og at forslagene støtter behovet det økonomiske tilsynet har for endringer i definisjonen. KS mener at en regulering av tilfeller der det er et økonomisk interessefellesskap, vil være en egnet innramming for å håndtere eiendoms- transaksjoner.

Når det gjelder regulering av tilfeller der det er et interessefellesskap, mener *Utdanningsforbundet* at mange av de risikoene som gjelder ved transaksjoner med nærstående, også gjelder ved transaksjoner med personer som har en felles økonomisk interesse med den som er ansvarlig for barnehagen eller med barnehagens nærstående. *Utdanningsforbundet* støtter derfor forslaget om å endre barnehageloven § 23 andre ledd slik at kravene til transaksjoner med nærstående også skal gjelde for transaksjoner med fysiske eller juridiske personer som har en felles økonomisk interesse med den som er ansvarlig for barnehagen eller med barnehagens nærstående.

Utdanningsdirektoratet støtter departementets forslag om å fjerne henvisningen til aksjeloven og innføre en egen definisjon av nærstående i barnehageloven. Direktoratet mener imidlertid at å ta ut begrepet «eier» av ordlyden i § 23 andre ledd i praksis vil innebære en begrensning i bestemmelsens rekkevidde for eier, da det per i dag er tilstrekkelig med én aksje for å anses som eier av en barnehage.

Private Barnehagers landsforbund (PBL) støtter delvis forslaget om å innføre en egen definisjon av nærstående i barnehageloven. *PBL* mener kretsen av hvem som anses som nærstående kan utvides noe. *PBL* støtter ikke forslaget om at kravene som gjelder transaksjoner med nærstående, også skal gjelde ved transaksjoner med fysiske eller juridiske personer som har en felles økonomisk interesse med den som er ansvarlig for barnehagen eller med barnehagens nærstående.

Læringsverkstedet AS kan ikke se at det er et reelt behov for forslaget om endringer i reglene om handel med nærstående, herunder behov for å fjerne henvisningen til aksjelovens definisjon av nærstående for å innføre en egen definisjon av nærstående i barnehageloven.

PricewaterhouseCoopers (PwC) mener det er uklart hvem som omfattes av begrepet «fysisk person med beslutningsmyndighet i barnehagen». *PwC* stiller spørsmål om hvilke beslutninger det er som ligger utenfor det ansvar styret og daglig leder er tillagt. *PwC* mener at dersom departementet tenker på situasjoner der daglig leder i aksjeselskapet er en annen enn styrer i barnehagen, bør dette komme klarere frem. Med mindre dette blir klart og tydelig, bør denne gruppen utgå fra definisjonen, ellers vil regelen bli krevende å praktisere og kontrollere.

Når det gjelder forslaget om at regelen om transaksjoner med nærstående skal gjelde ved interessefellesskap, mener *PwC* at en slik regel i

praksis vil utvide kretsen av nærstående med en krets som potensielt kan omfatte svært mange, og at antallet fort kan bli u håndterlig. *PwC* peker på at begrepet «felles økonomisk interesse» ikke er definert, verken i økonomisk eller juridisk terminologi, og stiller spørsmål om det er hensiktsmessig å etablere et slikt nytt begrep i en særlov for én type økonomisk virksomhet. *PwC* mener at dersom man er inspirert av skattelovens regler om «interessefellesskap», jf. skatteloven § 13-1, kunne dette være en aktuell referanse for å knytte det nye begrepet «felles økonomisk interesse» til noe som allerede er kjent. I så fall må man også bruke samme terminologi. *PwC* mener det kan hevdes at alle ansettelsesforhold og avtaleforhold gir «felles økonomisk interesse» med motparten. Normalt vil slike avtaler, også på armlengdes avstand, være fordelaktige for begge parter. Med et slikt utgangspunkt vil antallet som omfattes av opplysningsplikten kunne bli svært høy, og omfanget av den kartleggingen som må finne sted, vil bli uforholdsmessig byrdefull for dem som skal rapportere. For at revisor gjennom sin attestasjon skal kunne uttale seg om at reglene er fulgt, vil kontrollen medføre betydelig merarbeid i form av kartlegging. *PwC* mener at departementet ikke har vurdert nytten av merkostnadene. Videre viser *PwC* til at departementet i høringsnotatet selv peker på at slike interessefellesskap kan være skjult. *PwC* mener derfor det fremstår uklart hvor stor grad av granskning som må gjennomføres for å identifisere slike forhold mellom tredjeparter, og der barnehagen selv ikke er avtalepart. *PwC* sitt primære standpunkt er at departementet ikke bør gå videre med denne «uklare og svært omfattende» utvidelsen av en ny krets av personer som skal identifiseres med nærstående. Forslaget til nytt notekrav i økonomiforskriften §§ 4 siste ledd og 5 siste ledd bør etter deres syn utgå.

Revisorforeningen er enig i at en videre definisjon av nærstående kan bidra til å styrke formålet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. *Revisorforeningen* viser til at forslaget til ny definisjon av nærstående i barnehageloven § 22 omfatter «styremedlem, daglig leder eller annen fysisk person med beslutningsmyndighet i barnehage». Det er uklart også for *Revisorforeningen* hvem «fysisk person med beslutningsmyndighet i barnehagen» sikter til. *Revisorforeningen* antar at det ikke er meningen at barnehagepersonale med lederoppgaver skal omfattes, selv om det er klart nok at disse har beslutningsmyndighet i barnehagen. *Revisorforeningen* mener det må komme

bedre frem hvem det er ment skal omfattes av regelen. Eventuelt bør dette alternativet tas ut.

10.2.4 Departementets vurdering

10.2.4.1 Hvem som bør anses som nærstående etter barnehageloven

I henhold til dagens bestemmelse i barnehageloven § 22 skal «nærstående» forstås på samme måte som i aksjeloven § 1-5 første ledd. Etter departementets syn er det også andre som har bestemmende innflytelse eller kontroll over barnehagen enn de som i dag omfattes av nærstående-definisjonen. For eksempel vil ikke daglig leder i et aksjeselskap, som ikke eier aksjer i selskapet, kunne regnes som en nærstående når det foreligger en transaksjon mellom barnehagen og daglig leder eller daglig leders nærstående. Det samme gjelder styremedlemmer i en stiftelse. Det er derfor behov for å gjøre endringer i bestemmelsen.

Departementet foreslår å fjerne henvisningen til aksjeloven, og innføre en egen definisjon av nærstående i barnehageloven. I tillegg til de som omfattes i dag, vil endringen innebære en utvidelse til også å omfatte fysiske og juridiske personer som indirekte eier eller kontrollerer barnehagen med minst 50 prosent, samt styremedlem, daglig leder eller annen fysisk person med beslutningsmyndighet i barnehagen.

I høringen har det kommet innspill om at det er uklart hvem som omfattes av «annen fysisk person med beslutningsmyndighet i barnehagen». Departementet mener det er gode grunner for at styrer omfattes av nærstående-reguleringen, også i de tilfellene der en annen har funksjonen som daglig leder. Styrer har ofte beslutnings- og disponeringsmyndighet.

Eksempel på fysisk person med beslutningsmyndighet kan være at styret i et aksjeselskap i henhold til aksjeloven § 6-31 første ledd gir en navngitt ansatt rett til å tegne selskapets firma (signaturrett). Den som har signaturrett, har kompetanse til å binde selskapet (barnehagen) til hvilken som helst disposisjon på selskapets vegne overfor tredjepart.

I et ansvarlig selskap uten styre, har i utgangspunktet hver og en deltaker rett til å binde selskapet, jf. selskapsloven § 2-21 første ledd.

En prokurist vil også være en fysisk person med beslutningsmyndighet. En prokurist er bemyndiget til å opptre på vegne av foretaket i alt som hører til driften av foretaket, med noen unntak.

Departementet foreslår etter dette å endre barnehageloven § 22 slik at det fremgår at med barnehagens nærstående menes

- fysiske eller juridiske personer som, direkte eller indirekte, eier eller kontrollerer barnehagen med minst 50 prosent
- styremedlem, daglig leder eller annen fysisk person med beslutningsmyndighet i barnehagen
- foreldre, søsken, barn, barnebarn, ektefelle, samboer, ektefelles foreldre og samboers foreldre til fysisk person etter bokstavene a og b
- selskaper mv. som direkte eller indirekte, eies eller kontrolleres med minst 50 prosent av nærstående etter bokstav a, b eller c.

10.2.4.2 Regulering av tilfeller hvor det er et økonomisk interessefellesskap

Det vil også i noen tilfeller kunne foreligge en felles økonomisk interesse mellom en fysisk person som er ansvarlig for barnehagen eller barnehagens nærstående, og en tredjepart som barnehagen inngår en transaksjon med. I en forretningstransaksjon vil det gå utelst begge veier, slik at begge parter har fordel av transaksjonen. I noen tilfeller kan deler av fordelene barnehagen har, tilfalle ansvarlig for barnehagen eller nærstående. I slike tilfeller kan disse personene ha felles økonomiske interesser med den eksterne forretningsforbindelsen som kan stå i motstrid til barnehagens interesser. Et særlig aktuelt eksempel på dette er salg av eiendom der barnehagen leier lokalene tilbake til en høy husleie. Et slikt økonomisk fellesskap kan foreligge uten at partene er underlagt felles eierskap eller kontroll. Det økonomiske forholdet mellom partene kan være mer eller mindre skjult, for eksempel ved underliggende avtaler. Transaksjoner mellom parter i et interessefellesskap kan for eksempel gjelde kjøp eller salg av varer eller tjenester, overføring av eiendeler, finansiering eller lån, driftskreditter med videre. Transaksjoner mellom parter i interessefellesskap kan også gjelde omstruktureringer og overføring av virksomhet. Departementet foreslår derfor å endre barnehageloven § 23 andre ledd slik at kravene til transaksjoner med nærstående også skal gjelde for transaksjoner med fysiske eller juridiske personer som har *en felles økonomisk interesse* med den som er ansvarlig for barnehagen eller med barnehagens nærstående. Et eksempel på «den som er ansvarlig for barnehagen», kan være en fysisk person som driver barnehagen gjennom et enkelt-personforetak.

Forslaget utvider kretsen av transaksjoner som skal følge reglene om nærstående-handel. Dette reduserer risikoen for at barnehager inngår transaksjoner som ikke er på vanlige forretningsmessige vilkår. Forslaget er avgrenset til økonomiske interessefellesskap den eller de som er ansvarlig for barnehagen kan ha med en tredjepart og som ivaretar egen økonomisk interesse fremfor barnehagens interesser, og er ikke ment å omfatte alle avtaleforhold barnehagen inngår.

Forslaget til endringer i barnehageloven § 23 innebærer at begrepet «eier» tas ut av § 23 andre ledd. Tilsvarende vil det ikke lenger fremgå av denne bestemmelsen at den omfatter selskap i samme konsern. Dette vil være omfattet av forslaget til definisjon av nærstående i barnehageloven § 22. Det foreslås også noen språklige endringer i § 23 andre ledd.

10.2.4.3 *Transaksjoner på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter*

Det finnes ulike metoder for å finne frem til hva slags vilkår eller pris man kan legge til grunn at ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, jf. kravet i barnehageloven § 23 andre ledd. Sammenlignbar pris vil være relevant dersom risikofordelingen og nytten for partene er lik som for den observerte markedsprisen. På grunn av de spesielle forholdene ved barnehageeiendommene og barnehagers langsiktige og gode betalings-evne, har det blant annet utviklet seg et eget leiemarked for barnehageeiendommer, som avviker fra markedsprinsippene. Mange barnehager inngår også en såkalt «barehouse» leieavtale, der barnehagen påtar seg flere forpliktelser som vanligvis ligger til utleier. I mange tilfeller må man derfor bruke andre sammenligningsgrunnlag enn markedspris når man skal ta stilling til hva slags vilkår eller pris som ligger innenfor kravene i barnehageloven § 23 andre ledd.

Departementet viser til at det grunnleggende prinsippet bak regler om internprising, er at priser og øvrige vilkår for transaksjoner mellom nærstående parter skal tilsvare det som ville vært avtalt mellom uavhengige parter i en sammenlignbar situasjon. Dette omtales som «armlengdeprinsippet» og er også fastsatt i skatteloven § 13-1.

OECD Transfer Pricing Guidelines (TPG) gir veiledning for hvordan armlengdeprinsippet skal praktiseres, herunder hvilke internprisingsmetoder som kan anvendes. Bestemmelsene er først og fremst aktuelle ved transaksjoner over landegrensene. Men den får også anvendelse for trans-

aksjoner og mellomværender mellom norske selskaper med interessefellesskap. Disse metodene vil kunne brukes for å beregne hva slags vilkår eller pris man kan legge til grunn at vil tilsvare det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter etter barnehageloven § 23 andre ledd. Departementet mener det ikke er behov for å lovfeste nærmere regler om dette i barnehageloven.

10.3 Krav til bruk av kostpenger

10.3.1 Gjeldende rett

Forskrift om foreldrebetaling i barnehager, som også omhandler kostpenger, er gitt med hjemmel i barnehageloven § 20.

Kostpenger er regulert i forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 1 første ledd, som sier: «Foreldrebetaling for en plass i barnehage skal ikke settes høyere enn en maksimalgrense. Betaling for kost kan komme i tillegg».

Det er ikke fastsatt noen øvre grense for hvilket beløp barnehagen kan kreve i betaling for kost. Betalingen skal likevel ikke overstige de faktiske utgiftene barnehagen har for mat og drikke til barna, noe som fremgår av rundskriv F-08/2006 fra departementet.

10.3.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo å lovfeste at barnehagen kan kreve betaling for kost i tillegg til foreldrebetalingen, noe som i dag følger av forskrift om foreldrebetaling i barnehager, og at kostpengene ikke skal overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til mat og drikke til barna.

Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 kapittel 14.5.

10.3.3 Høringsinstansenes syn

Det er 61 høringsinstanser som har uttalt seg om departementets forslag om å lovfeste krav til bruk av kostpenger. Av de 52 høringsinstansene som støtter forslaget, er 30 av disse kommuner. Det er 6 høringsinstanser som ikke støtter forslaget. Av disse er det 5 private barnehager. I tillegg har 3 instanser kommentarer til forslaget.

KS – Kommunesektorens organisasjon viser til at reguleringen av kostpenger følger av forskrift om foreldrebetaling i barnehager og tilhørende rundskriv, og mener det er fornuftig at dette presiseres tydeligere og overordnet i loven. Dette vil

gjøre regelverket mer tilgjengelig for barnehagene, myndighetene og foreldrene. Kombinert med muligheten til å føre tilsyn med bruk av kostpenger vil dette i større grad legge til rette for at foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode.

Utdanningsforbundet støtter departementets forslag om å lovfeste at barnehagen kan kreve betaling for kost i tillegg til foreldrebetalingen, og samtidig lovfeste at kostpengene ikke skal overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til mat og drikke til barna. Slik *Utdanningsforbundet* forstår forslaget, vil forslaget innebære en tydeliggjøring av regelverket i lov, og ikke innebære noen praktiske endringer for barnehagene.

Foreldreutvalget for barnehager (FUB) er enig med departementet i at bestemmelsene om betaling for kost lovfestetes, og er enig i departementets begrunnelser for forslaget.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) støtter forslaget om å lovfeste at barnehagen kan kreve betaling for kost og at kostpengene ikke skal overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til mat og drikke til barna. *PBL* mener at for å unngå uklarheter, bør det klart fremgå at utgifter til personell som tilbereder og leverer mat kan tas med i beregningen av barnehagens faktiske utgifter til måltider.

10.3.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å lovfeste at barnehagen kan kreve betaling for kost i tillegg til foreldrebetalingen, se forslaget til § 20 andre ledd første punktum. Videre foreslår departementet å lovfeste at kostpengene ikke skal overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til mat og drikke til barna, se forslaget til § 20 andre ledd andre punktum.

Både kommunale og private barnehager krever kostpenger fra foreldrene, i tillegg til foreldrebetalingen. Det er imidlertid ulikt regelverk for kostpenger og foreldrebetaling. Regelverket setter en nasjonal maksimalpris for hva som kan kreves i foreldrebetaling, og at dette er ment å gå til ordinær drift av barnehagen. Kostpengene er fastsatt av barnehagen selv, og pengene skal brukes på mat og drikke til barna og utgifter til tilberedning av måltidene. Det betyr at kostpengene kan variere betydelig mellom barnehagene.

Departementet mener det bør fremgå av barnehageloven at barnehagene kan kreve betaling for kost i tillegg til foreldrebetalingen. Videre bør det fremgå av loven at kostpengene ikke skal overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til

mat og drikke til barna. Det bør komme tydeligere frem av loven at barnehagene skal bruke kostpengene på mat og drikke til barna. At dette kravet følger av loven, og ikke bare et rundskriv, er viktig for å gjøre reglene klarere og mer tilgjengelig for foreldrene og barnehagene.

Eventuelle kostpenger skal dekke barnehagens faktiske utgifter til måltidene. Dersom barnehagen har ansatt en kjøkkenassistent, kan utgiftene til lønn til denne assistenten tas med i beregningen av barnehagens faktiske utgifter til måltidene. Kostpengeberegningen kan kun relatere seg til kjøkkenassistentens arbeid med måltidene i barnehagen. Betaling for mat skal skje basert på direkte kostnader til matinnkjøp og eventuelt kjøkkenpersonale, det vil si at barnehagen ikke skal få en fortjeneste eller et bidrag til å finansiere barnehagen som følge av at de tilbyr måltider.

10.4 Forbud mot å låne ut barnehagens midler

10.4.1 Gjeldende rett

Barnehagen skal bare dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen, jf. barnehageloven § 23 første ledd. Det betyr at alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens resultatregnskap, må være direkte knyttet til oppgaver som relaterer seg til å oppfylle kravene i barnehageloven med forskrifter.

Det følger av begrensningene i § 23 første ledd at barnehagen ikke kan belastes rentekostnader fra lån til formål som ikke gjelder den godkjente barnehagedriften. I tillegg ble det fra 1. juli 2022 innført et forbud mot at barnehagen tar opp lån på andre måter enn i finansforetak, jf. barnehageloven § 23 b. Det er unntak for kortsiktig gjeld i forbindelse med den daglige driften. At gjelden er kortsiktig innebærer normalt at den ikke har lengre nedbetalingstid enn ett år. Unntaket åpner for at barnehagen kan inngå i en konsernkontoordning, så fremt dette ikke benyttes for å omgå forbudet mot låneopptak på annen måte enn i finansforetak, jf. merknaden til § 23 b i Prop. 82 L (2021–2022) *Endringer i barnehageloven (selvstendig rettssubjekt, forbud mot annen virksomhet, meldeplikt m.m.)*. Barnehagens adgang til å ta opp lån er med dette strengt regulert i dag.

Plassering av barnehagens overskuddslikviditet er ikke eksplisitt regulert i barnehageloven. Barnehageloven § 23 første ledd regulerer kun «kostnader». Et utlån er ikke en kostnad i barnehagens resultatregnskap, og rammes dermed

ikke av bestemmelsen. Det vil først være når pengene eventuelt er tapt ved en mislykket investering eller et utlån som misligholdes at det oppstår en kostnad på barnehagens side. Denne kostnaden kan ikke belastes barnehagen. På dette tidspunktet vil barnehagen allerede ha tapt sin investering. Barnehageloven § 23 første ledd står altså ikke i veien for at barnehagene kan ta på seg en slik risiko.

Utlån omfattes av bestemmelsen i barnehageloven § 23 andre ledd i tilfeller der utlånet går fra barnehagen til noen som er definert som nærstående etter barnehageloven § 22. Det følger av § 23 andre ledd at barnehagens låneavtaler (her utlån) må være inngått på samme vilkår som det barnehagen ville ha avtalt med en uavhengig part. Er låneavtalen innenfor det som anses som «markedsmessig» vil låneforholdet være tillatt. Dersom en barnehage låner ut midler til andre enn de som omfattes av nærstående-definisjonen, reguleres det imidlertid ikke av § 23 andre ledd.

10.4.2 Høringsforslaget

Departementet foreslo å lovfeste at barnehagen ikke skal låne ut midler som stammer fra offentlige tilskudd eller foreldrebetaling. Kortsiktige utlån i form av en konsernkontoordning med betryggende sikkerhet skal være tillatt. Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* 1. november 2023 kapittel 14.6.

10.4.3 Høringsinstansenes syn

Det er 22 høringsinstanser som støtter forslaget, blant andre *Utdanningsdirektoratet*, *Utdanningsforbundet*, *Hovedorganisasjonen Virke* og *Montessori Norge*.

Ni høringsinstanser støtter ikke forslaget. Av de ni er det fem private barnehager, blant andre *Espira Gruppen AS* og *Læringsverkstedet AS*. *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)* og *NHO Geneo* støtter heller ikke forslaget.

Utdanningsforbundet mener at utlån av midler som stammer fra offentlige tilskudd og foreldrebetaling medfører en risiko for at midlene går tapt. *Utdanningsforbundet* kan heller ikke se at dette vil gi barna et bedre pedagogisk tilbud. *Utdanningsforbundet* støtter derfor forslaget om at det innføres et forbud mot utlån av midler. *Utdanningsforbundet* synes det er krevende å ta stilling til om kortsiktige utlån i form av en konsernkontoordning med betryggende sikkerhet kan være til-

latt, uten at det er diskutert tydeligere hva betryggende sikkerhet er. *Utdanningsforbundet* er ikke enig i departementets vurdering av barnehagens behov for å kunne foreta plasseringer i verdipapirmarkedet. *Utdanningsforbundet* mener at den begrensede merinntekten barnehagen kan få ved slike plasseringer ikke i tilstrekkelig grad veier opp for den risikoen en slik plassering medfører for at offentlige tilskudd eller foreldrebetaling ikke kommer barna i barnehagen til gode. *Utdanningsforbundet* synes også det er vanskelig å se hvordan dette ikke kan falle inn under forbudet mot å drive annen virksomhet enn barnehagevirksomhet.

Hovedorganisasjonen Virke mener skattefinansierte velferdstjenester skal være strengt regulert og støtter departementets forslag.

Revisorforeningen støtter forslaget og skriver at «det er viktig for å sikre at barnehagens midler kommer barna til gode», men har kommentarer til forslaget om unntak for «kortsiktige utlån i form av konsernkontoordning med betryggende sikkerhet». De vurderer at «konsernkontoordningens natur vanskeliggjør et krav om at det skal stilles betryggende sikkerhet». *Revisorforeningen* lanserer et alternativ om en lav beløpsgrense for kortsiktige utlån.

Espira Gruppen AS kan ikke se at det med tilfredsstillende sikkerhet er noen ulemper eller ekstraordinære forhold, som tilsier at det skal være nødvendig med et forbud mot utlån.

PBL mener utlån av midler er et spørsmål om fornuftig disponering av likvide midler barnehagen har, og at begrensningene gir negative konsekvenser for likviditeten i private barnehager. *PBL* peker på at private barnehager trenger god likviditet for å drifte med kvalitet over tid. Når det gjelder høringsnotatets kommentar om risiko for skjulte overføringer til eier, mener *PBL* at det er tatt høyde for denne risikoen gjennom kravene til nærstående transaksjoner.

PricewaterhouseCoopers (PwC) viser til at dersom en barnehage låner ut et overskudd, vil den ikke være dårligere stilt enn om den betaler det ut som utbytte. *PwC* mener at det ikke foreligger særskilte forhold i barnehagesektoren som tilsier særskilte regler om forbud mot utlån.

10.4.4 Departementets vurdering

Departementet foreslår å lovfeste at barnehagen ikke skal låne ut midler som stammer fra offentlige tilskudd eller foreldrebetaling. Kortsiktige utlån i form av en konsernkontoordning skal være tillatt. Se forslaget til § 23 fjerde ledd.

Barnehager vil i mange tilfeller ha kortsiktig overskuddslikviditet, det vil si mer penger enn de trenger til å dekke sine umiddelbare forpliktelser. Det kan blant annet skyldes at kommunen betaler ut tilskudd for flere måneder av gangen. På denne måten vil barnehagen ha en del midler som skal dekke regninger for kommende måneder. Enkelte barnehager vil også kunne ha mer langsiktig overskuddslikviditet.

Etter departementets syn bør barnehager ikke kunne pådra seg en risiko ved å yte lån fra barnehagens midler, enten de har overskuddslikviditet eller ikke. Et eventuelt uttak til eier skal tas ut som utbytte, ikke via transaksjoner og avtaler som barnehagen måtte inngå. Hensynene som må vurderes er på den ene siden å motvirke at barnehagene utsetter seg for vesentlig risiko, eller bruker likviditetsforvaltningen til å omgå forbudet mot å drive annen virksomhet eller til å gjøre skjulte overføringer til eieren. På den andre siden tilsier hensynene til god økonomistyring at barnehagene bør kunne få en fornuftig avkastning på overskuddslikviditet. Videre kan en streng regulering av overskuddslikviditet gi insentiver til å ta maksimalt utbytte ut fra barnehagen. Regulering av utlån og behovet for unntak for konsernkontoordning må vurderes ut fra disse avveiningene. Av de samme hensynene ble det i høringsnotatet også vurdert å innføre regler som begrenser barnehagenes muligheter til plasseringer i verdipapirmarkedet. Etter en avveining av hensynene ble det bare fremmet forslag om utlånsforbud, og ikke om reguleringer av plasseringer i verdipapirmarkedet. For ytterligere å imøtekomme barnehagenes behov for likviditetsforvaltning, ble det foreslått et unntak fra utlånsforbudet for konsernkontoordninger med betryggende sikkerhet.

Formålet med en konsernkontoordning er å sørge for en effektiv utnyttelse av den samlede likviditeten i konsernet. Ordningen går ut på at ett av selskapene i konsernet, som regel morselskapet, står som innehaver av en konto (hovedkonto), mens andre selskaper i konsernet har hver sine underkonti tilknyttet hovedkontoen. Mellomværende mellom selskapet som er innehaver av hovedkontoen og de andre konsernselskapene vil være en fordring ved positiv saldo og gjeld ved negativ saldo. Dette kan endre seg i løpet av et regnskapsår. En konsernkontoordning i bank eller annen finansinstitusjon er ofte kombinert med en kassakredittordning med en avtalt kredittamme. Til gjeld opptatt av konsernet innenfor en slik samlet kredittamme er det vanlig at de deltagende selskapene påtar seg et solidaransvar for

den eksterne kreditten. Det er altså ikke bare kontoinnehaver, men også de andre deltakerne som stiller sikkerhet. Dermed er den enkelte barnehage eksponert for risiko for tap i andre barnehager som deltar i konsernkontoordningen.

Departementet er enig med Revisorforeningen i at det ikke er vanlig med ekstern sikkerhet for utestående i en konsernkontoordning. Det er usikkert om dette er en tjeneste barnehagene vil kunne kjøpe med rimelige kostnader. Departementet har vurdert Revisorforeningens innspill om en lav beløpsgrense i konsernkontoordningen. Det er noen praktiske utfordringer med å sette en beløpsgrense. Unntaket for konsernkontoordninger skal gjøre det mulig for barnehager i konsern å utnytte ledig likviditet i konsernet fremfor at barnehager som har et kortsiktig likviditetsunderskudd, må låne eksternt. En eventuell beløpsgrense må settes slik at normale likviditetssvingninger kan dekkes innenfor konsernkontoordningen. Hvor stort behov en barnehage kan ha for å trekke på likviditet i en konsernkontoordning vil variere med blant annet omsetning. Beløpsgrensen begrenser ikke direkte hvor mye likviditet barnehagene kan trekke, men indirekte vil den gjøre det i og med at den begrenser tilgangen til ledig likviditet. I et konsern med mange barnehager kan det være god tilgang til likviditet selv om beløpsgrensen er lav, fordi mange selskap i ordningen kan stille likviditet til disposisjon. Selv en lav beløpsgrense kan derfor være lite effektiv i slike tilfeller. Det vil derfor etter departementets vurdering være vanskelig å sette en treffende beløpsgrense.

Konsernkontoordning er en løsning for kortsiktig finansieringsbehov. I den unntaksbestemmelsen som er foreslått, er det presisert at det er kortsiktige utlån som skal være tillatt. Departementet vurderer at risikoen for at konsernkontoordningen benyttes til å omgå det generelle utlånsforbudet motvirkes av vilkåret om at utlån i konsernkontoordningen skal være kortsiktige.

Departementet mener det ikke bør settes en beløpsgrense for transaksjoner innenfor konsernkontoordningen. Reguleringen av transaksjoner med nærstående styrkes med det lovforlaget som legges frem her, og disse reguleringsene vil også omfatte transaksjoner i konsernkontoordningen. Ethvert utlån til noen utenfor konsernkontoordningen vil være ulovlig etter lovforslaget. Transaksjoner innenfor konsernkontoordningen må være innenfor daglig drift av barnehagene. Etter departementets syn vil det samlede lovforlaget dekke behovet for å regulere utlån.

Departementet mener derfor at det bør lovfestes at barnehagen ikke skal låne ut midler som stammer fra offentlige tilskudd eller foreldre-

betaling. Kortsiktige utlån i form av en konsern-kontoordning skal være tillatt.

11 Meldeplikt om overføring av eiendom

11.1 Innledning

Fra 1. januar 2023 ble private barnehager pålagt å melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet ved nedleggelse, eierskifte og andre organisatoriske endringer. Hensynet bak meldeplikten er at kommunen skal kunne utføre myndighetsoppgavene sine på en god måte, og da er det viktig at kommunen raskt blir orientert om at private barnehager skal legge ned, skifte eier eller gjøre andre organisatoriske endringer. Ettersom ansvaret for å føre tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager er lagt til Utdanningsdirektoratet, skal meldingen gis til både kommunen og direktoratet.

Meldeplikten pålegger ikke de private barnehagene å melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet ved overføring av barnehagens eiendom. I en del tilfeller selger private barnehager eiendom uten at barnehagevirksomheten skifter eier. Departementet mener det bør være en meldeplikt ved slik overføring av eiendomsrett.

11.2 Gjeldende rett

Private barnehager skal melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet ved nedleggelse, eierskifte og andre organisatoriske endringer, jf. barnehageloven § 23 c første ledd første punktum. Departementet kan gi forskrift om hva som skal regnes som organisatoriske endringer, og om hvordan meldeplikten skal gjennomføres, jf. barnehageloven § 23 c første ledd andre punktum.

I forskrift om regnskapsplikt mv. for private barnehager (økonomiforskrift til barnehageloven) § 10 første ledd er det fastsatt hva som skal regnes som organisatoriske endringer. Dette er blant annet endring av organisasjonsform, foretaksnavn og barnehagens vedtekter. Barnehagen skal også melde fra ved blant annet fusjon, varsel om tvangsavvikling og sletting.

Barnehagen skal melde fra på standardisert skjema fastsatt av Utdanningsdirektoratet før endringene finner sted, jf. økonomiforskrift til barnehageloven § 10 andre ledd.

11.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo å lovfeste at private barnehager skal melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet også ved overføring av eiendom. Det ble også foreslått å lovfeste at melding om nedleggelse, eierskifte, overføring av eiendom og andre organisatoriske endringer skal gis så snart endringen er besluttet. Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 kapittel 18.

11.4 Høringsinstansenes syn

I overkant av 50 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. Det er 30 instanser som støtter forslaget, herunder alle kommuner som har uttalt seg. I underkant av 20 instanser støtter ikke forslaget.

Utdanningsdirektoratet støtter forslaget og skriver at innsikt i kommende endringer i organisering av drift og selskapsstrukturer hos barnehagene vil gi bedre risikoanalyser og slik bidra til en effektiv tilsynsmyndighet. *KS – Kommunesektorens organisasjon* støtter meldeplikt ved overføring av eiendom og at melding skal gis så snart endringene er besluttet. De skriver at det vil være positivt for kommunen som barnehagemyndighet å få denne oversikten, og at det vil gi et bedre risikobilde for det nasjonale økonomiske tilsynet. *Utdanningsforbundet* støtter forslaget og viser til at det har blitt langt mer vanlig at barnehageeier skiller eiendom og barnehagedrift. *Drammen kommune* og *Bergen kommune* støtter forslaget, men skriver at det er viktig at det avklares hva som skal meldes, og at det er uklarheter i begrepene eier, barnehage og barnehagebygg. *Øvre Eiker kommune* foreslår at kommunen skal varsles dersom en privat barnehage ønsker å selge barnehagedriften. De viser til at det vil gi kommunen muligheten til å vurdere overtakelse/salg av plassene.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL), *PBLs lokallag* og de fleste private barnehagene

som har uttalt seg støtter i all hovedsak ikke forslaget. *PBL* skriver at dersom det likevel besluttes innført en slik meldeplikt, så må den først gjelde etter at en transaksjon er blitt gjennomført. *PBL* mener det vil være urimelig å måtte melde om at man har besluttet å sette i gang en prosess mot det som i fremtiden kan bli en transaksjon. De skriver at en slik melding kan være forstyrrende på prosesser knyttet til et mulig salg.

Trygge Barnehager AS støtter forslaget om at private barnehager skal melde fra ved overføring av eiendom, men ikke at det skal gjøres så snart endringen er besluttet. De mener den foreslåtte innretningen vil virke inn på salgsprosesser, og at det er utydelig hvordan ordlyden «så snart endringen er besluttet» skal forstås.

11.5 Departementets vurdering

Departementet foreslår å lovfeste at private barnehager skal melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet også ved overføring av eiendom. Dette vil blant annet omfatte kjøp og salg av eiendom. Videre vil det omfatte overføring av rettigheter knyttet til eiendommen, og også overføring av tomt uten eiendomsrett til bygget. De tilfeller hvor barnehagen ikke er eier av eiendommen, eksempelvis der hvor utleier selger, vil ikke omfattes av meldeplikten. Det foreslås videre å lovfeste at melding om nedleggelse, eierskifte, overføring av eiendom og andre organisatoriske endringer skal gis så snart endringen er besluttet. Se forslag til endringer i barnehageloven § 23 c.

En del private barnehager har solgt barnehageeiendom og gått over til å leie lokaler og utearealer. Dersom barnehagen kjøper eiendom vil denne måtte godkjennes av kommunen som barnehagemyndighet, se omtale av driftsgodkjenning i punkt 4.4.5. Dersom barnehagen kun selger barnehageeiendommen vil ikke dette påvirke barnehagedriften i seg selv, men for å kunne drifte

videre under forutsetningene gitt i godkjenningen av barnehagen, må barnehagen leie den samme eiendommen. Slike opplysninger vil være relevante for kommunen som barnehagemyndighet og er også viktige med tanke på tilsyn med de private barnehagene. Etter departementets syn bør kommunen som lokal barnehagemyndighet orienteres om tilfeller der barnehagens eiendom skifter eier. En slik meldeplikt vil være et viktig styringsverktøy for kommunen.

Videre bør Utdanningsdirektoratet som nasjonal økonomisk tilsynsmyndighet få opplysninger om tilfeller der barnehagens eiendom skifter eier. Salg av barnehageeiendom kan gi en risiko for at tilskudd og foreldrebetaling blir brukt i strid med regelverket. En meldeplikt ved salg av eiendom vil gjøre tilsynsmyndigheten oppmerksom på slike omstruktureringer, slik at de kan ta høyde for denne risikoen.

Det fremgår av merknaden til barnehageloven § 23 c og økonomiforskrift til barnehageloven § 10 andre ledd at barnehagen skal melde fra om endringene før endringene finner sted. Departementet mener dette bør formuleres mer presist ettersom «før endringene finner sted» kan tolkes som dagen før. Det er særlig problematisk i tilfeller der en barnehage legger ned driften eller gjennomfører omfattende organisatoriske endringer. Departementet foreslår derfor å lovfeste at meldingen skal gis så snart endringen er besluttet. Overføring av eiendom må etter departementets syn anses besluttet når det er inngått avtale om kjøp eller salg av eiendom. Departementet mener det er rimelig at beslutningen det skal meldes fra om er en beslutning om kjøp eller salg av eiendom, eksempelvis at salgsdokumenter er signert. Når det gjelder høringsspillet fra *PBL* og *Trygge Barnehager AS* vil departementet fremheve at ved at meldeplikten inntreffer når en eventuell avtale er inngått, vil en slik meldeplikt ikke påvirke salgsprosessen.

12 Endringer i tilsyns- og reaksjonsbestemmelsene

12.1 Innledning

Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med barnehageloven kapittel V med forskrifter om private barnehagers bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Det økonomiske tilsynet med de private barnehagene ble overført fra kommunene til direktoratet med virkning fra 1. januar 2022. Bakgrunnen for endringen var blant annet fremveksten av store konsern på tvers av kommunegrenser, som kompliserte tilsynet for kommunene. Konserndannelsene i barnehagesektoren stiller også større krav til selskapsrettslig og økonomifaglig kompetanse hos tilsynsmyndigheten. Mange kommuner mente også at kravene til bruk av tilskudd og foreldrebetaling var for skjønnsmessige og vage, og dermed krevende å føre tilsyn med i praksis.

Det foreligger et anmodningsvedtak (nr. 35 pkt. 45 (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». Stortinget gjorde vedtaket i forbindelse med behandlingen av Meld. St. 1 (2021–2022), jf. Innst. 2 S (2021–2022).

12.2 Gjeldende rett

Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven med forskrifter, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter, jf. barnehageloven § 53 første ledd. Kommunens reaksjonsmidler er pålegg om retting og tidsbegrenset og varig stenging av virksomheten, jf. barnehageloven § 53 andre ledd.

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. Se barnehageloven § 54.

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. barnehageloven § 55 første ledd. Statsforvalterens reaksjonsmidler er pålegg om retting og tidsbegrenset og varig stenging av virksomheten, jf. barnehageloven § 55 andre ledd.

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, jf. barnehageloven § 56 første ledd. Direktoratet kan gi pålegg til barnehagen om å rette ulovlige forhold. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan direktoratet fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen, jf. barnehageloven § 56 andre ledd. Direktoratet har også hjemmel til å holde tilbake tilskudd og til å kreve at barnehagen skal betale tilskudd tilbake til kommunen, jf. barnehageloven § 56 tredje og fjerde ledd.

12.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo å lovfeste at kommunen kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal holdes tilbake, reduseres eller kreves tilbakebetalt ved brudd på krav i barnehageloven med forskrifter som kommunen fører tilsyn med. Departementet ba om høringsinstansenes syn på om det er behov for å gi kommunen hjemmel til å føre tilsyn med kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i barnehageloven kapittel V med forskrifter.

Departementet foreslo videre å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal reduseres ved brudd på krav som direktoratet fører tilsyn med.

Departementet ba også om høringsinstansenes syn på om det er behov for å gi statsforvalterne hjemmel til å holde tilbake tilskudd, redusere tilskudd og til å kreve tilbakebetaling av

tilskudd når de fører tilsyn med private barnehager i særlige tilfeller.

Departementet la til grunn at statsforvalteren skal kunne føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av de foreslåtte bestemmelsene.

Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 kapittel 19.

12.4 Høringsinstansenes syn

12.4.1 Kommunens tilsyns- og reaksjonshjemler

I underkant av 130 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å lovfeste at kommunen kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal holdes tilbake, reduseres eller kreves tilbakebetalt ved brudd på krav i barnehageloven med forskrifter som kommunen fører tilsyn med. Flertallet av høringsinstansene støtter forslaget. Av de 59 kommunene som har uttalt seg, er det 4 som ikke støtter forslaget. I overkant av 50 høringsinstanser støtter ikke forslaget.

KS – *Kommunesektorens organisasjon* skriver at det er positivt at det innføres en adgang til å benytte økonomiske reaksjoner ved brudd på loven. De mener det er nødvendig med en mildere reaksjonsform enn stenging.

Hovedorganisasjonen Virke støtter forslaget og skriver at det også bør omfatte statsforvalterens tilsyn.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL), *Montessori Norge*, *Lederne* og flere private barnehager støtter ikke forslaget.

PBL skriver at en hjemmel for tilbakebetalingskrav og hjemmel for reduksjon av tilskudd vil kunne gi insentiv om at kommuner benytter regelverket for å oppnå inntjening til kommunen selv. De mener en sannsynlig effekt av en hjemmel for tilbakebetalingskrav eller reduksjon i tilskudd er at det i de fleste tilfeller vil redusere barnehagens økonomiske muligheter til å skape ønsket kvalitet i barnehagetilbudet.

Montessori Norge mener forslaget kan gi kommunen insentiver til å ilegge økonomiske sanksjoner, slik at midler overføres til kommunen selv. De mener også at forslaget forskjellsbehandler private og kommunale barnehager.

Noen av de private barnehagene, blant andre *Bjerkås barnehage*, skriver at forslaget kan føre til utfordringer med å innfri løpende kostnader som lønn og pensjon.

De som har gitt kommentar til om det er behov for å gjeninnføre kommunenes hjemmel til å føre tilsyn med kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i barnehageloven kapittel V med forskrifter, ser det ikke som hensiktsmessig at kommunene får tilbake tilsynshjemmelen. Dette gjelder både kommunene (*Bergen kommune*, *Drammen kommune*, *Oslo kommune*, *Skien kommune*, *Lillestrøm kommune*) organisasjonene (*KS*, *PBL*, *NHO Geneo*, *Lederne*, *Montessori Norge*) og de private barnehagene (*Læringsverkstedet*, *Espira Gruppen AS* og *Eventus*).

12.4.2 Utdanningsdirektoratets tilsyns- og reaksjonshjemler

I overkant av 20 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget om å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal reduseres ved brudd på krav som direktoratet fører tilsyn med. Et flertall støtter forslaget, deriblant *Utdanningsdirektoratet*, *Utdanningsforbundet*, *Hovedorganisasjonen Virke* og de åtte kommunene som har uttalt seg.

Blant de som ikke støtter forslaget er *PBL*, *Montessori Norge*, *Læringsverkstedet*, og *Espira Gruppen AS*.

PBL ser ikke at det er et reelt behov for forslaget. De viser til at det bør fokuseres på å bruke og klargjøre dagens regelverk, i stedet for å påføre sektoren ytterligere regler. De mener høringsforslaget om nye regler for tilskuddsberegning vil ytterligere svekke de private barnehagenes økonomiske grunnlag for drift.

12.4.3 Statsforvalteren skal kunne føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av de foreslåtte bestemmelsene

I underkant av 20 høringsinstanser har uttalt seg om at statsforvalteren skal føre tilsyn med de nye oppgavene for kommunen som tilsynsmyndighet. Alle støtter forslaget, deriblant *Bærum kommune*, *Molde kommune*, *Tromsø kommune* og *Hovedorganisasjonen Virke*.

12.5 Departementets vurdering

12.5.1 Kommunens tilsyns- og reaksjonshjemler

Departementet foreslår å lovfeste at kommunen kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen kan

holdes tilbake, reduseres eller kreves tilbakebetalt ved brudd på krav i barnehageloven med forskrifter. Se forslaget til § 53 tredje ledd.

Flere av forslagene i proposisjonen innebærer at kommunen får større mulighet til stille å krav til de private barnehagene, og kommunen bør derfor få reaksjonsmidler til å følge opp de lokale kravene. Kommunen vil etter dette forslaget få mulighet til å føre tilsyn med de private barnehagene i kommunen når det gjelder etterlevelse av lokale forskrifter (punkt 8) og vilkår som kommunen har satt i godkjennings- og tilskuddsvedtak (punkt 4 og 9.2).

I dag har kommunen kun hjemmel til å fatte vedtak om pålegg om retting og eventuelt vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen, dersom den avdekker brudd på regelverket. Departementet viser til at lokale forskriftskrav og vilkår kan være krav som kommunen har tatt hensyn til ved beregningen av tilskuddet til den private barnehagen. Dette tilsier at kommunen bør ha mulighet til å vedta økonomiske reaksjonsmidler slik den kunne tidligere. Det bør for eksempel være mulig for kommunen å trekke tilbake tilskudd dersom barnehagen ikke har oppfylt lokale forskriftskrav som det er tatt hensyn til ved tilskuddsberegningen.

Departementet mener videre at kommunen også bør kunne bruke økonomiske reaksjonsmidler ved brudd på nasjonalt fastsatte krav, og ikke bare ved brudd på lokale forskriftskrav og vilkår. Et eksempel på dette er tilfeller der en barnehage ikke oppfyller nasjonale krav til bemanning eller pedagogtetthet. I slike tilfeller kan det være hensiktsmessig og rimelig å redusere tilskuddet barnehagen mottar, med et beløp tilsvarende det barnehagen sparer på å ikke oppfylle kravene, frem til barnehagen oppfyller de aktuelle kravene. Tilsvarende kan det i noen tilfeller være hensiktsmessig og rimelig å kreve tilbakebetalt tilskudd for en periode tilbake i tid der en barnehage har latt være å oppfylle krav til bemanning eller pedagogtetthet. Videre kan kommunen ha behov for å holde tilbake tilskudd for å fremtvinge etterlevelse av regelverket. Et eksempel på dette er tilfeller der en barnehage ikke oppfyller pålegg om å gi opplysninger eller dokumentasjon som kommunen trenger for å føre tilsyn.

Når det gjelder høringsinnspillet fra *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)* og *Montessori Norge* om at hjemmel for tilbakekreving og reduksjon av tilskudd kan gi kommuner incentiver om å benytte hjemlene for egen gevinst, vil departementet understreke at disse reaksjonene skal rette forhold som utgjør brudd på regelverket.

Reaksjonsformen som benyttes må være forholdsmessig og relevant. Det er ikke anledning for kommunen til å benytte reaksjonsformer for å berike seg selv.

PBL skriver at en sannsynlig effekt er at forslaget vil redusere barnehagens økonomiske muligheter til å skape ønsket kvalitet i barnehagetilbudet. Departementets vurdering er at dersom en barnehage reelt sett har lavere kostnader fordi de har brutt regelverket, vil det kunne være relevant å redusere tilskudd eller å kreve tilskudd tilbakebetalt. Dersom en barnehage reelt sett har lavere kostnader, så vil ikke en reduksjon i tilskudd gjøre at de ikke kan dekke løpende kostnader. Eksempelvis kan en barnehage som ikke oppfyller bemanningsnormen få et tilbakebetalingskrav tilsvarende det de har spart på å ha lavere bemanning, og så kan de fremover få reduksjon i tilskuddet frem til forholdet er rettet.

Statsforvalteren vil, som i dag, være klageinstans for kommunens vedtak om bruk av reaksjoner i tilsynssaker.

Departementet legger til grunn at Utdanningsdirektoratet fortsatt skal føre tilsyn med kravene til bruk av tilskudd og foreldrebetaling. Bakgrunnen for at man ønsket et nasjonalt tilsynsorgan, var at utviklingen i sektoren, med mer profesjonelle aktører med til dels kompliserte selskapsstrukturer, gjør denne tilsynsoppgaven utfordrende. I tillegg til kompetanse om barnehageregulverket, må tilsynsmyndigheten ha spesialisert og solid kompetanse om blant annet regnskaps- og selskapsrettslige forhold. Det ble tidligere ført få økonomiske tilsyn, blant annet fordi kommunene ikke hadde tilstrekkelig kompetanse og ressurser til å gjøre dette på en effektiv måte. Fremveksten av barnehagekjeder gjør også at det ikke er tilstrekkelig at kommunen fører økonomisk tilsyn med enkeltbarnehager i egen kommune. Barnehagekjedene har som regel barnehager i flere kommuner. Hvis det ikke er ett organ som har det helhetlige tilsynsansvaret for alle barnehagene, er det vanskelig å fange opp transaksjoner på konsernnivå som er relevante for tilsynet med de enkelte barnehagene. Det er heller ikke rasjonelt at barnehager i samme konsern eller kjede skal få økonomisk tilsyn fra forskjellige kommuner.

12.5.2 Utdanningsdirektoratets tilsyns- og reaksjonshjemler

Departementet foreslår å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal reduseres ved brudd på kravene

til bruk av tilskudd og foreldrebetaling. Se forslaget til § 56 tredje ledd.

Departementet mener at Utdanningsdirektoratet bør ha tilgang til de samme reaksjonsmidlene som kommunen. Direktoratet har i dag hjemmel til å fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal holdes tilbake eller kreves tilbakebetalt dersom en barnehage har brutt bestemmelser i barnehageloven kapittel V med forskrifter eller § 9 om internkontroll for å sikre at kravene i kapittel V med forskrifter følges. Direktoratet har ikke hjemmel til å redusere tilskudd ved brudd på disse reglene. Departementet mener det er behov for å gi direktoratet en slik hjemmel.

12.5.3 Statsforvalterens tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet, og i barnehageloven § 54 er det lovfestet hvilke bestemmelser statsforvalteren kan føre tilsyn med.

I denne proposisjonen foreslås det å innføre nye bestemmelser som skal gjelde for kommunen som barnehagemyndighet. Det foreslås å innføre

en bestemmelse om etableringsgodkjenning av private barnehager, se forslaget til § 14 og punkt 4 i proposisjonen. Det foreslås også å presisere at kommunen skal behandle søknader om endringer ved godkjente private barnehager, se forslaget til §§ 14 a og 15 og punkt 4 i proposisjonen, og å presisere at kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med rammene som er satt for godkjenningen, se forslaget til § 53 første ledd og punkt 12.5.1 i proposisjonen. Departementet foreslår også nye regler om beregning og tildeling av kommunalt tilskudd til private barnehager, se forslaget til §§ 19 til 19 c og punkt 9 i proposisjonen. I tillegg foreslås det å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om åpningstid, krav til bemanning, pedagogtetthet og annen relevant kompetanse og om nivå på foreldrebetaling, innenfor nasjonale rammer. Se forslagene til §§ 17 tredje ledd, 20, 20 a, 25 tredje ledd og 26 andre ledd og punkt 8 i proposisjonen.

Departementet legger til grunn at statsforvalteren skal kunne føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av de foreslåtte bestemmelsene etter barnehageloven § 54.

13 Hjemmel for å føre tilsyn med bruk av kostpenger

13.1 Innledning

Både kommunale og private barnehager tar betaling for kost i tillegg til foreldrebetaling. Både kostpenger og foreldrebetaling betales av foreldrene. Det er ikke fastsatt en øvre grense for hvor mye som kan kreves i kostpenger, men kostpengene skal ikke være høyere enn det barnehagen har i utgifter til mat og drikke til barna.

Kostpenger er regulert i forskrift om foreldrebetaling i barnehager § 1 første ledd, som sier: «Foreldrebetaling for en plass i barnehage skal ikke settes høyere enn en maksimalgrense. Betaling for kost kan komme i tillegg». I punkt 10.3.4 foreslår departementet å lovregulere at barnehagen kan kreve betaling for kost i tillegg til foreldrebetalingen, og å lovfeste at kostpengene ikke skal overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til mat og drikke til barna.

13.2 Gjeldende rett

Forskrift om foreldrebetaling, som også omhandler kostpenger, er gitt med hjemmel i barnehageloven § 20. Kostpenger er regulert i forskriften § 1 første ledd, som sier:

Foreldrebetaling for en plass i barnehage skal ikke settes høyere enn en maksimalgrense. Betaling for kost kan komme i tillegg.

Det er ikke fastsatt noen øvre grense for hvilket beløp barnehagen kan kreve i kostpenger. Kostpenger skal likevel ikke overstige de faktiske utgiftene barnehagen har for mat og drikke til barna, jf. rundskriv F – 08/2006.

Kommunen fører tilsyn med barnehagens bruk av kostpenger, jf. barnehageloven § 53 første ledd. Hvis en barnehage har brutt bestemmelser i barnehageloven med forskrifter, kan kommunen gi pålegg om retting. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten, jf. § 53 andre ledd.

13.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan føre tilsyn med bruk av kostpenger i private barnehager og fatte vedtak om reaksjoner ved brudd på kravene til bruk av kostpenger.

Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 kapittel 20.

13.4 Høringsinstansenes syn

I overkant av 50 høringsinstanser har uttalt seg om dette forslaget, hvorav de fleste støtter det.

Utdanningsdirektoratet, Utdanningsforbundet, NHO Geneo og Hovedorganisasjonen Virke støtter forslaget. *KS – Kommunesektorens organisasjon* skriver at de i utgangspunktet er positive, men at det er viktig at kommunene også beholder tilsynshjemmel, særlig hvis maksgrense for kostpenger er en av forskriftshjemlene som foreslås gitt til kommunen.

Øvre Eiker kommune vurderer forslaget som unødvendig. De vektlegger at det er foreldrenes penger og at bruk av disse midlene kan/bør avklares og kontrolleres i barnehagens samarbeidsutvalg.

Private Barnehagers Landsforbund (PBL) støtter forslaget, men fraråder adgang til økonomiske reaksjonsmidler. De mener det naturlige er at kostpenger betales tilbake til foreldrene og ikke tilbake til det offentlige ved eventuelle brudd. *Lederne* og noen andre høringsinstanser argumenter for det samme.

Montessori Norge støtter ikke forslaget. De påpeker at de har kost som en del av pedagogikken, og at det medfører en stor administrativ oppgave å spesifisere hva som er kostpenger inn og ut av et regnskap.

13.5 Departementets vurdering

Departementet foreslår å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan føre tilsyn med bruk av kostpenger i private barnehager og fatte vedtak om reaksjoner ved brudd på kravene i forslaget til § 20 andre ledd andre punktum til bruk av kostpenger. Se forslaget til endringer i § 56 første til fjerde ledd.

Både kommunale og private barnehager krever kostpenger fra foreldrene, og det er viktig at barnehagene kun bruker disse pengene på maten til barna. Departementet viser til punkt 10.3.4 hvor det foreslås å lovfeste at kostpengene ikke skal overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til mat og drikke til barna. Formålet med økonomisk tilsyn er å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode.

Departementet mener at det vil være en effektiv bruk av offentlige ressurser om Utdanningsdirektoratet også får hjemmel til å føre tilsyn med de private barnehagenes bruk av kostpenger. Direktoratet fører allerede tilsyn med de private barnehagenes bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling og det vil i mange tilfeller være hensiktsmessig å kontrollere bruken av kostpenger samtidig. Når direktoratet kontrollerer de private barnehagenes regnskaper, vil det være lite ressurskrevende å undersøke barnehagenes bruk av kostpenger i tillegg. Departementet antar derfor at det kan bli gjennomført flere tilsyn med bruken av kostpenger dersom også direktoratet får hjemmel til dette. At direktoratet kan føre tilsyn med dette, kan i tillegg ha en preventiv effekt i seg selv.

Den foreslåtte hjemmelen for Utdanningsdirektoratet omfatter bare de private barnehagene. Direktoratet har i utgangspunktet ikke tilgang til kommunenes regnskaper. Det er kommunene som sitter med denne oversikten og det bør derfor fortsatt være kommunen som fører tilsyn med de kommunale barnehagenes bruk av kostpenger. Forslaget innebærer derfor at kommunen fortsatt fører tilsyn med både private og kommunale barnehagers bruk av kostpenger, mens direktoratet får hjemmel til å føre tilsyn med private barnehagers bruk av kostpenger.

En ordning der både kommunen og Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med kravene til bruk av kostpenger vil kunne gjøre det utfordrende å sikre lik tilsynspraksis. Statsforvalteren vil være klageinstans for kommunens vedtak, mens departementet er klageinstans for direktoratets vedtak. Dette innebærer at det vil bli fattet

vedtak i slike saker på alle nivåer i forvaltningen. En slik ordning gir også en risiko for at en barnehage kan få tilsyn med bruk av kostpenger fra kommunen og direktoratet samtidig, noe som vil være uheldig.

Departementet viser til Prop. 96 L (2019–2020) *Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)* punkt 8.3.5.1 hvor det ble lagt til grunn at det må være et tett og nært samarbeid mellom det nasjonale tilsynet og kommunene. Tilsyn med bruk av kostpenger dreier seg om én bestemmelse i loven og det bør derfor være relativt enkelt for kommunen og direktoratet å samkjøre praksisen på dette området. Tilsvarende må de statlige klageinstansene kunne sikre en enhetlig praksis. Videre legger departementet til grunn at man gjennom det løpende samarbeidet mellom direktoratet og kommunene kan unngå at det blir åpnet tilsyn fra begge instansene samtidig i en barnehage. Departementet mener derfor at direktoratet bør få mulighet til å føre tilsyn med kostpenger parallelt med kommunen.

Hvis en barnehage har brutt ett eller flere av kravene i barnehageloven eller forskriftene til loven, kan Utdanningsdirektoratet og kommunen fatte vedtak om reaksjoner mot barnehagen. Departementet foreslår at de ulike reaksjonsbestemmelsene skal gjelde tilsvarende ved brudd på reglene om bruk av kostpenger. Departementet viser til punkt 12.5.1 hvor det foreslås å gjeninnføre kommunens hjemmel til å vedta økonomiske reaksjoner.

Ved bruk av tilbakebetaling som reaksjon blir det i dag ikke skilt på om det er foreldrebetaling eller kommunalt tilskudd som er brukt i strid med regelverket. Begge deler går til drift av barnehagene, og barnehagene betaler tilskudd tilbake til kommunen uavhengig av om det er foreldrebetaling eller kommunalt tilskudd som er misbrukt. Departementet foreslår at regelen om tilbakebetaling av tilskudd skal brukes på samme måte når det gjelder brudd på kravene til bruk av kostpenger.

Departementet understreker samtidig at Utdanningsdirektoratet og kommunen må gjøre en skjønnsmessig vurdering når de velger hvilken reaksjon de skal bruke. Kostpenger er øremerkede midler til mat og tilberedning av mat til barna. Summen som kostpengene utgjør, er en del av avtalen som inngås mellom barnehagen og foreldrene, og barnehageloven regulerer ikke denne avtalen. Kravene til slike avtaler og reglene om hvilke rettigheter foreldrene har ved brudd på avtalen følger av avtaleretten. Foreldrene kan ha

rett på erstatning fra barnehagen i tilfeller der barnehagen har brukt kostpengene på annet enn utgifter til måltider. Dersom en barnehage har betalt kostpenger tilbake til foreldrene fordi det foreligger et avtalebrudd, tilsier det at direktoratet

og kommunen ikke bør fatte vedtak om tilbakebetaling av tilskudd til kommunen. I et slikt tilfelle kan et vedtak om pålegg om retting være en mer forholdsmessig reaksjon.

14 Utvidet hjemmel til å innhente opplysninger i forbindelse med tilsyn

14.1 Innledning

Utdanningsdirektoratet har i dag hjemmel for å innhente opplysninger fra barnehagen og barnehagens nærstående i forbindelse med tilsyn. Utdanningsdirektoratet har gitt innspill til departementet om å vurdere å innføre en hjemmel til også å kunne innhente opplysninger fra andre, for å sikre at direktoratet får tilstrekkelig og nødvendig informasjon i forbindelse med tilsyn. Slike opplysninger skal ikke omfatte taushetsbelagte opplysninger om «noens personlige forhold», jf. forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

14.2 Gjeldende rett

Utdanningsdirektoratet har fra 1. januar 2022 fått hjemmel til å innhente opplysninger fra barnehagen og eventuelle nærstående parter. I barnehageloven § 56 syvende ledd står det:

Barnehagen skal uten hinder av taushetsplikt legge frem alle opplysninger som Utdanningsdirektoratet trenger for å føre tilsyn. Dersom Utdanningsdirektoratet i forbindelse med gjennomføring av tilsyn har behov for opplysninger fra barnehageeieren eller eierens nærstående, skal Utdanningsdirektoratet ha tilgang til slike opplysninger. Barnehagen skal gi Utdanningsdirektoratet adgang til barnehagens lokaler.

Barnehageloven gir ikke hjemmel for å innhente opplysninger eller dokumentasjon fra andre enn barnehagen og barnehagens nærstående, og det er heller ikke opplysningsplikt for slike tredjeparter til direktoratet i forbindelse med tilsyn.

14.3 Høringsforslaget

Departementet foreslo å lovfeste at ved behov for opplysninger fra andre enn barnehagen eller barnehagens nærstående, skal Utdanningsdirek-

toratet ha tilgang til opplysninger som direktoratet trenger for å føre tilsyn. Enhver plikter å gi slike opplysninger uten hinder av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Se høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)* datert 1. november 2023 kapittel 21.

14.4 Høringsinstansenes syn

I overkant av 40 høringsinstanser har uttalt seg om forslaget. I underkant av 20 støtter forslaget. Blant de som støtter forslaget er *Utdanningsdirektoratet*, *Hovedorganisasjonen Virke*, *KS – Kommunesektorens organisasjon* og *Montessori Norge*. *KS* skriver at forslaget er nødvendig, og samtlige ni kommuner som har uttalt seg om forslaget, støtter forslaget.

Blant de som ikke støtter forslaget er *Private Barnehagers Landsforbund (PBL)*, *NHO Geneo*, *Læringsverkstedet*, *Lederne*, *Espira Gruppen AS* og flere private barnehager. *Espira Gruppen AS* skriver at barnehagene selv vil ha plikt til å innhente dokumentasjon som etterspørres i tilsyn. De mener det er unødvendig og inngripende at Utdanningsdirektoratet skal ha tilgang til sensitive opplysninger fra tredjeparter.

PBL påpeker at det er barnehagens risiko at informasjonen de sender inn, er god nok for etterprøving og kontroll, og at barnehagen dermed selv er oppfordret til å innhente nødvendige opplysninger som kan formidles til tilsynsmyndigheten. De mener at dette gjør hjemmelen unødvendig. *PBL* skriver at selv om det er begrensninger i offentlige organers adgang til videreformidling av taushetsbelagte opplysninger, vil det være en risiko for at slike opplysninger likevel blir gjort kjent. *PBL* mener lovforslaget gir risiko for at konkurrenter kan utnytte opplysninger som sendes inn til tilsynsmyndigheten. Dette vil kunne medføre at potensielle avtaleparter vegrer seg for å inngå avtaler med private barnehager. Det vil være en svært uheldig utvikling for sektoren.

14.5 Departementets vurdering

Departementet foreslår å lovfeste at ved behov for opplysninger fra andre enn barnehagen eller barnehagens nærstående, skal Utdanningsdirektoratet ha tilgang til opplysninger som direktoratet trenger for å føre tilsyn. Regnskapsfører, revisor og bank vil etter forslaget ha plikt å gi slike opplysninger uten hinder av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Se forslaget § 56 åttende ledd.

Utdanningsdirektoratet har gitt innspill til departementet om at det i noen konkrete tilfeller er behov for å kunne innhente opplysninger fra andre enn barnehagen og barnehagens nærstående. For å sikre nødvendig og tilstrekkelig informasjon i forbindelse med tilsyn, er det behov for å kunne innhente opplysninger fra for eksempel juridiske personer som inngår avtaler eller handler med barnehagen, bank, revisor og regnskapsfører, leverandører av varer og tjenester, ansatte eller tidligere ansatte, samt skatteetaten og andre offentlige myndigheter.

Innspillet fra direktoratet er begrunnet i at tilsynet i noen tilfeller trenger dokumentasjon som barnehagen eller barnehagens nærstående ikke har selv. I andre tilfeller får direktoratet opplysninger fra barnehagene som er ufullstendige eller som det er grunn til å ikke ha tillit til. Direktoratet opplever også at barnehagene i noen tilfeller ikke sender inn etterspurt dokumentasjon.

Utdanningsdirektoratet viser til at en revisor-erklæring som påpeker mangler ved barnehagens internkontroll er offentlig tilgjengelig, men at den sier lite om de faktiske forholdene og vurderingene som ligger bak revisors merknader. Revisors merknad «mangelfull internkontroll» er et vidt begrep, og kan enten være omfattende eller mer begrenset. En adgang til å innhente ytterligere opplysninger fra revisor om de faktiske forholdene og vurderingene som ligger bak revisors merknader, kan gi verdifull informasjon når direktoratet skal vurdere risikoen for lovbrudd og om det er grunnlag for å åpne tilsyn. Dette er informasjon som barnehagen ikke har, og som derfor ikke kan innhentes fra barnehagen.

Videre kan det være behov for å innhente en banks tilsagnsbrev fordi det inneholder informasjon om lånevilkår og låneformål. Behovet kan oppstå når man trenger å bekrefte eller avkrefte om midler som er lånt opp i barnehageselskapet er benyttet til videre utlån fra barnehageselskapet. Dersom midlene som er lånt opp i barnehageselskapet ikke er benyttet til utlån til andre, men eksempelvis til investering i barnehageeiendom,

kan det bidra til å avklare om det er benyttet offentlige tilskudd eller foreldrebetaling til utlån fra barnehageselskapet. Dette er i utgangspunktet dokumentasjon som barnehagen har. Oppbevaringsplikten har imidlertid vært fem år frem til og med 2022, slik at barnehagen kan ha makulert dokumentasjonen dersom låneopptaket er av eldre dato.

Eksempler på at barnehagen gir ufullstendig informasjon i forbindelse med tilsyn, er tilfeller hvor en barnehage sender inn et utklipp av en bankutskrift uten at det fremgår av utklippet at dette er barnehagens konto, eller tilfeller hvor en barnehage opplyser at banken har bedt barnehagen om å låne penger privat. Samtidig kan det foreligge andre forhold i saken som gjør at direktoratet ikke har tillit til opplysningene fra barnehagen. En adgang til å innhente en uttalelse eller en kontoutskrift fra banken kan i et slikt tilfelle være avgjørende for å få saken tilstrekkelig opplyst.

Departementet mener på bakgrunn av dette at det i slike tilfeller er behov for at Utdanningsdirektoratet kan innhente opplysninger og dokumentasjon fra andre enn barnehagen eller barnehagens nærstående i forbindelse med tilsyn. Dette for å sikre at direktoratet får tilstrekkelig og nødvendig informasjon til å kunne utføre tilsynsoppgaven.

Noen høringsinstanser er bekymret for spredning av taushetsbelagte opplysninger. Departementet påpeker at Utdanningsdirektoratet har taushetsplikt uavhengig av om det er barnehagen selv eller tredjepart som sender inn dokumentasjon. Samtidig har departementet forståelse for at noen av høringsinstansene uttrykker bekymring for at forslaget gir vid hjemmel når det gjelder hvilke tredjeparter som skal plikte å gi Utdanningsdirektoratet opplysninger. Etter departementets vurdering vil det først og fremst være behov for å innhente opplysninger fra bank, regnskapsfører og revisor. Departementet foreslår derfor at hjemmelen skal gjelde innhenting av opplysninger fra bank, regnskapsfører og revisor og at dette presiseres i lovteksten.

Departementet understreker videre at det må foreligge et behov for å hente inn opplysninger fra andre enn barnehagen eller barnehagens nærstående. Det er barnehagen som er part i saken og direktoratet må derfor først forsøke å etterspørre opplysninger direkte fra barnehagen og eventuelt barnehagens nærstående. Den foreslåtte hjemmelen skal kun benyttes i tilfeller hvor det ikke er mulig å få saken tilstrekkelig opplyst uten å be andre enn barnehagen og barnehagens nærstå-

ende om opplysninger i forbindelse med tilsynet. Hjemmelen vil omfatte tilfeller der barnehagen eller den nærstående ikke kan eller ønsker å fremskaffe opplysningene, men også tilfeller der det er grunn til å tvile på om opplysningene fra barnehagen eller de nærstående er riktige eller fullstendige. I sistnevnte tilfeller vil opplysninger fra en tredjepart gi mer troverdig informasjon.

I tilfeller hvor barnehagen ikke ønsker å gi direktoratet opplysninger, vil det være aktuelt å benytte reaksjoner mot barnehagen, som for eksempel å holde tilbake tilskudd frem til barnehagen etterlever pålegget om dokumentasjon. Dette vil også være aktuelt i tilfeller hvor barnehagen ikke selv har dokumentasjonen, men hvor barnehagen har mulighet til å fremskaffe den aktuelle dokumentasjonen. Direktoratet har imidlertid bare hjemmel til å holde tilbake tilskudd dersom barnehagen selv ikke overholder sin opplysningsplikt. Når direktoratet pålegger barnehagens nærstående å gi opplysninger eller doku-

mentasjon, kan ikke direktoratet holde tilbake tilskudd for å fremtvinge oppfyllelse.

Departementet foreslår å lovfeste at regnskapsfører, revisor og bank plikter å gi slike opplysninger uten hinder av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2. Det betyr at opplysningsplikten vil omfatte tekniske innretninger og fremgangsmåter, samt drifts- eller forretningsforhold som er av konkurransemessig betydning for den som opplysningen angår. Utdanningsdirektoratet skal imidlertid ikke be om flere opplysninger enn det som er nødvendig for å få den aktuelle tilsynssaken godt nok opplyst. Videre vil direktoratet ha taushetsplikt om slike opplysninger etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Den foreslåtte bestemmelsen gir ikke hjemmel for å be om opplysninger om noens personlige forhold etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 1.

15 Økonomiske og administrative konsekvenser

15.1 Innledning

Dette punktet handler om de økonomiske og administrative konsekvensene av de ulike forslagene.

Departementet viser til at kommunesektoren skal kompenseres for anslåtte merutgifter som følge av oppgaveendringer, og tilsvarende skal midler trekkes for anslåtte innsparinger ved oppgaveendringer. Departementet foreslår endringer i barnehageloven som samlet sett anslås å være innenfor dagens økonomiske ramme for barnehagesektoren, og departementet mener derfor at det det ikke er behov for økte bevilgninger til kommunene. Målet med de foreslåtte endringene er å sikre bedre utnyttelse av dagens ressurser og bidra til likeverdige barnehagetilbud i kommunale og private barnehager. Forslagene vil derfor innebære en omfordeling av ressursene i barnehagesektoren, blant annet ved at kommunene i større grad enn i dag kan påvirke fordelingen og prioriteringen av ressurser. Samlet sett vil forslagene gi bedre ressursutnyttelse i sektoren og mer samfunnsøkonomisk lønnsom bruk av foreldrebetaling og offentlige midler.

Departementets vurdering er at det samlede forslaget til lovendringer øker kommunenes rom for lokale prioriteringer, og gir bedre mulighet til å tilpasse barnehagetilbudet til innbyggernes behov. Kommunene i Norge er ulike når det gjelder blant annet geografi, befolkning, barnehagestruktur og andel private barnehager. Barnehagene er også svært forskjellige med hensyn til størrelse, eierform og andre forhold. Forslagene i proposisjonen er av ulik karakter og vil i ulik grad påvirke kommunene og de private barnehagene i praksis. Det er utfordrende for departementet å tallfeste alle økonomiske konsekvenser av forslagene på kommunenivå, siden flere av tiltakene innebærer større lokal handlefrihet, der kommunene i større grad enn i dag kan tilpasse tilbudet etter behov.

En del av forslagene i denne proposisjonen vil ha administrative konsekvenser for kommuner.

Noen forslag gir mulighet for mer lokal tilpasning og kan dermed øke de administrative kostnadene, mens andre endringer antas å redusere administrative oppgaver. Hvor store disse konsekvensene blir i den enkelte kommune avhenger av flere forhold, blant annet hvor mange private barnehager det er i kommunen, i hvilken grad kommunen har behov for, og velger å utnytte muligheten for lokal tilpassing, og hvilke av lovforslagene som vil gi størst utslag i kommunen. For å sikre god implementering i overgangen til nytt regelverk, vil staten bidra med støtte og veiledning til kommunene. Veiledningsmaterialet vil utformes i samarbeid med sektoren. Departementet legger i utgangspunktet til grunn at lovforslagene som fremmes i denne lovproposisjonen samlet ikke gir økte administrative kostnader for kommunene, og at eventuelle administrative konsekvenser i enkelte kommuner vil veies opp av fordelene ved å få et mer helhetlig styringsansvar og større handlingsrom.

Forslagene til endringer i tilskuddssystemet i punkt 9 legger opp til at private barnehager skal motta kommunale tilskudd til drift og pensjon som er mer differensierte og mer tilpasset ulike barnehagers ulike behov, enn i dag. Ved en slik omfordeling av ressurser vil de langsiktige økonomiske forutsetningene og inntjeningsmulighetene til ulike typer barnehager bli påvirket. For nærmere omtale av de økonomiske og administrative konsekvensene av dette forslaget, se punkt 15.7. Departementet vil videre gi kommunen mulighet til å stille krav om at nye barnehager skal være ideelle (se punkt 4.4.2.5). Samlet sett vurderer departementet derfor at forslagene vil gi små og ideelle barnehager mer forutsigbare rammevilkår sammenliknet med i dag.

I punktene nedenfor er de mer konkrete vurderingene av de enkelte forslagene i proposisjonen omtalt. Under hvert punkt vises det til det aktuelle punktet i proposisjonen hvor forslaget er omtalt.

15.2 Etableringsgodkjenning for nye private barnehager

15.2.1 Etableringsgodkjenning med rett til tilskudd

I punkt 4.4.1 foreslår departementet å innføre en etableringsgodkjenning med rett til tilskudd. Forslaget innebærer at kommunen skal ta stilling til spørsmålet om tilskudd på et tidligere tidspunkt enn i dag. En slik lovendring vil gjelde for nye private barnehager. Eksisterende private barnehager vil beholde sin godkjenning og rett til tilskudd, og forslaget vil derfor ikke ha konsekvenser for eksisterende private barnehager.

Det er i dag en risiko for barnehageutbyggere å ferdigstille barnehager uten garanti for finansiering. Ordningen med forhåndstilsagn om tilskudd som noen kommuner praktiserer i dag, er ikke lovfestet. Det er opp til hver enkelt kommune å avgjøre om de ønsker å gi et slikt forhåndstilsagn. Ved å lovfeste at kommunen så tidlig som mulig i prosessen avgjør spørsmålet om finansiering av barnehagen, vil forslaget sikre større forutberegnelighet for nye private barnehageutbyggere enn med dagens system.

En etableringsgodkjenning med rett til tilskudd, vil gi en mer hensiktsmessig og forenklet søknadsprosess enn i dag. Det er lite hensiktsmessig med et regelverk som legger opp til at kommunene skal bruke ressurser på å godkjenne barnehager som de vurderer at ikke skal få tilskudd, fordi det ikke er behov for dem i kommunen.

Forslaget skal videre gi kommunen større mulighet til å bestemme om, hvor og hvilke typer barnehager som trengs i kommunen. Departementet foreslår å lovfeste hvilke hensyn kommunen kan legge vekt på når den behandler søknader om etableringsgodkjenning. Dette vil gjøre det tydelig for kommunen hva den kan legge vekt ved vurderingen av slike søknader, samtidig som det sikrer mer forutsigbarhet for private aktører som ønsker å søke om en etableringsgodkjenning.

Departementet vurderer at den foreslåtte reguleringen vil være bedre tilpasset den praksisen som har vært etter overgangen til rammefinansiering, da kommunen fikk mulighet til å velge om den skal gi tilskudd til nye barnehager, men samlet sett vurderer departementet at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

15.2.2 Adgang til å stille vilkår for etableringsgodkjenning

I punkt 4.4.3 foreslår departementet å lovfeste at kommunene har adgang til å stille vilkår ved innvilgelse av en søknad om godkjenning. Vilkårene skal ikke være uforholdsmessig tyngende for barnehagen. Departementet legger til grunn at vilkår kommunen stiller til de private barnehagene som koster penger, skal finansieres av kommunen selv. For de private barnehagene vil kostnadene knyttet til vilkår som kommunen stiller bli dekket gjennom det kommunale tilskuddet. Departementet vurderer at vilkår til bruk av midler vil føre til en mer effektiv ressursbruk.

15.2.3 Klagerett på vedtak om etableringsgodkjenning

I punkt 4.4.4 foreslår departementet at det skal være klagerett på kommunens vedtak om etableringsgodkjenning og driftsgodkjenning, og at statsforvalteren skal være klageinstans.

Departementet vurderer at dette er i tråd med dagens klagerett på kommunens vedtak om godkjenning og tilskudd, og at forslaget derfor ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

15.2.4 Videreføre krav til godkjenning av barnehagedriften

I punkt 4.4.5 foreslår departementet å innføre et skille mellom etableringsgodkjenning og godkjenning av barnehagedriften. Godkjenning av barnehagedriften vil, som i dag, sikre at barnehagen er egnet ut fra kravene i barnehageloven. Departementet viser til at bestemmelsen om godkjenning av barnehagedriften viderefører godkjenningsreglene i dagens § 14, og vurderer derfor at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

15.2.5 Angivelse av ansvarlig for en godkjent barnehage

I punkt 4.4.7 foreslår departementet å tydeliggjøre hvem som er ansvarlig for en godkjent barnehage. Departementet vurderer at dette er en presisering av regelverket, som ikke innebærer økonomiske eller administrative konsekvenser.

15.3 Bortfall av etableringsgodkjenning for barnehager som ikke er i drift

I punkt 5.5.1 foreslår departementet å lovfeste at etableringsgodkjenningen faller bort dersom barnehagen ikke starter opp innen fem år etter at godkjenningen ble gitt eller barnehagedriften blir nedlagt. For eksisterende barnehager faller retten til tilskudd bort dersom barnehagedriften ikke er startet opp innen 1. juni 2031 eller barnehagedriften legges ned.

Forslaget vil kunne gi mindre administrasjon i kommunene ved at det kun er barnehager som er i drift som kommunen må ta hensyn til i planlegging av antall plasser og budsjettering av fremtidige kostnader til barnehagesektoren. Dette sikrer forutsigbarhet for kommunenes mulighet til å styre barnehagestrukturen, og legger bedre til rette for effektiv ressursbruk i kommunene.

Forslaget vil gjøre det enklere for nye private eiere å søke om godkjenning, fordi kommunen ikke trenger å være tilbakeholdne med å gi godkjenning til nye eiere på grunn av sovende godkjenninger som kan komme i bruk.

Departementet vurderer at forslaget kan gi noe mindre administrasjon i kommunene og at det legger til rette for en mer effektiv ressursbruk i kommunene samlet sett.

15.4 Kommunens oppfølging av vedtak om godkjenning

15.4.1 Godkjenning av endringer som går utover rammene for godkjenningen

I punkt 6.5.1 foreslår departementet å lovfeste krav til ny godkjenning ved endringer som går utover rammene som er satt for barnehagens etablerings- eller driftsgodkjenning. Forslaget omfatter både ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

Forslaget vil gi kommunen bedre kontroll med forholdene i den enkelte barnehage. Kommunen vil tidligere fange opp, og dermed forhindre, at barnehagen foretar endringer som går utover rammene som er satt i godkjenningen. Det vil gi kommunene bedre styring med barnehage tilbudet, og være en fordel for kommunenes økonomistyring.

Forslaget vil kunne medføre noe økt ressursbruk i kommunene til å veilede barnehagene om i hvilke tilfeller barnehagen skal melde endringer til kommunene. Videre må kommunen vurdere om meldte endringer går utover ram-

mene som er satt i godkjenningen av barnehagen. Sistnevnte er noe kommunene også skal gjøre i dag, men det er imidlertid sannsynlig at en lovendring fører til at kommunene får flere endringsmeldinger enn tidligere. Dette fordi forslaget innebærer at det blir tydeligere hvilke endringer som skal meldes inn til kommunene.

For både kommunale og private barnehager kan lovforslaget gi noe mer administrativt arbeid, ved at flere endringer må meldes til kommunen for vurdering. Barnehagen kan også oppleve at systemet blir noe mindre fleksibelt ved at barnehagen ikke lengre kan justere barnehagens norm for arealutnyttelse. Det kan påvirke størrelsen på tilskuddet de private barnehagene mottar, og forslaget kan dermed gi lavere inntektsgrunnlag for barnehagene. Dette må imidlertid veies opp mot hensynet til at barna i barnehagen skal få forsvarlige lokaler, utearealer og få tilstrekkelig med areal, i tråd med det de i utgangspunktet skal være sikret gjennom godkjenningen. Departementet mener derfor at dette ikke er en kostnad den private barnehagen skal kompenseres for.

Departementet antar at forslaget vil være positivt for kommunens økonomistyring, men samlet sett vurderer departementet at forslaget ikke vil ha vesentlig økonomiske eller administrative konsekvenser.

15.4.2 Tilsyn med om barnehagen driver i tråd med godkjenningen

I punkt 6.5.2 foreslås det å presisere i at kommunen også fører tilsyn med at barnehagene driver i samsvar med rammene som er satt for barnehagernes etablerings- og driftsgodkjenning. Departementets vurdering er at det allerede i dag følger av regelverket at kommunen kan føre tilsyn med dette, jf. at barnehagernes godkjenningsvedtak er fattet med hjemmel i bestemmelser i barnehageloven som kommunen fører tilsyn med, og at den foreslåtte presiseringen ikke vil gi noen vesentlig utvidelse av tilsynsansvaret eller vesentlig merarbeid.

15.5 Meldeplikt om opptak av barn fra andre kommuner

I punkt 7 foreslår departementet å lovfeste at private barnehager skal melde fra til kommunen barnehagen er etablert i og til kommunen der barnet er bosatt, ved opptak av barn fra andre kommuner. Forslaget gjelder ordinære barnehager og familiebarnehager. Åpne barnehager

omfattes ikke av forslaget fordi det ikke er opptak av barn i åpne barnehager.

Forslaget vil gi noe økt administrasjon for de private barnehagene ved at de må melde fra til kommunen der barnet er bosatt. For kommunen vil det gi mindre administrasjon fordi kommunen får bedre oversikt over hvor mange ledige barnehageplasser det er i kommunen, selv om de private barnehagene tar inn barn fra andre kommuner. En slik meldeplikt vil også forenkle kommunens økonomistyring, fordi den får oversikt over hvor mange barnehageplasser den kan kreve refusjon for og hvor mange plasser den selv kjøper i andre kommuner.

Departementet vurderer at forslaget vil gi administrative effektiviseringsgevinster for kommunene, men at forslaget samlet sett ikke vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

15.6 Nye forskriftshjemler for kommunen

I punkt 8 foreslår departementet å gi kommunen hjemmel til å gi lokale forskrifter om åpningstid, bemanning og krav til kompetanse og maksimalpris for foreldrebetaling.

Det kan medføre noe administrativt merarbeid for kommunene når de skal utarbeide lokale forskrifter som gir en tilstrekkelig tydelig regulering. Forvaltningsloven har et eget kapittel VII om forskrifter med regler for saksforberedelsen, formkrav og kunngjøring, høring og uttalelser fra interesserte, og om adgangen til å fravike en forskrift. Det følger dessuten av forvaltningslovens oppbygging at reglene i kapittel II om inhabilitet og III om alminnelige regler for saksbehandlingen gjelder ved utferdigelse av forskrifter. Kommunene har ulike ressurser og kompetanse, og følgelig ulike forutsetninger for å kunne utarbeide lokale forskrifter i tråd med disse kravene. Samtidig vil forslaget gi kommunen mer styring og kontroll med de samlede kostnadene til barnehagesektoren.

For nye private barnehager vil en ordning med lokale forskrifter gi større forutsigbarhet, fordi barnehagen på et tidlig stadium kan innrette virksomheten i tråd med eventuelle føringer i en lokal forskrift.

Departementet mener det er viktig at endringer i lovverket innføres på en god måte, herunder at det gis tilstrekkelig tid til å implementere endringene, og at det gis veiledning til kom-

munene. Departementet viser til at det blant annet vil utformes veiledningsmaterieell med eksempler på mulige lokale innretninger en kommune kan velge å bruke.

15.6.1 Forskrift om åpningstid

I punkt 8.2.4 foreslår departementet å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om åpningstider.

Innføring av minimum og/eller maksimum åpningstid og felles regler for når barnehagene kan ha feriestengt, kan medføre økonomiske kostnader i de private barnehagene i form av økte personal-kostnader. Samtidig vil den foreslåtte bestemmelsen om tilskudd til private barnehager i punkt 9.2.5 innebære at kommunen må gi tilstrekkelig finansiering for eventuelle krav om åpningstid dersom kravene medfører merkostnader.

For private barnehager som ønsker lengre åpningstider enn det kommunen eventuelt fastsetter som minimum, må kostnadene dekkes av barnehagens driftstilskudd og foreldrebetaling på samme måte som i dag. Forslaget kan medføre at private barnehager nedskaleres barnehagetilbudet til minimumsnivået. Kommunene må være oppmerksomme på at det kan være ulike behov for åpningstider innad i kommunen. Kommunen kan derfor fastsette i forskrift at barnehagene innad i kommunen kan ha ulike åpningstider.

15.6.2 Forskrift om bemanning og krav til kompetanse

I punkt 8.3.4 foreslår departementet å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om krav til pedagogisk bemanning og annen relevant kompetanse ut over det som følger av forskrift gitt med hjemmel i § 25 andre ledd. Departementet foreslår videre å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om krav til høyere bemanning enn det som følger av § 26 andre ledd første og andre punktum.

Dersom kommunen innfører krav om bemanning og kompetanse utover det som følger av de nasjonale minstekravene, vil barnehager som kun oppfyller nåværende minimumskrav, få økte personalkostnader. Samtidig må kommunen gi tilstrekkelig finansiering for krav som innføres. For private barnehager som overoppfyller de nasjonale minstekravene, vil dermed forslaget kunne gi et lokalt tilskudd som er mer i tråd med barnehagens faktiske personalkostnader. Eventuelle lokale forskriftskrav som medfører merkostnader må finansieres av kommunen, se nærmere omtale i punkt 9.2.5 og 15.7.1.

15.6.3 Forskrift om maksimalpris for foreldrebetaling

I punkt 8.4.4 foreslår departementet å lovfeste at kommunen kan gi forskrift om lavere foreldrebetaling enn det som er fastsatt av departementet med hjemmel i barnehageloven § 20 første ledd.

Kommunen kan i dag ikke pålegge de private barnehagene i kommunen å redusere foreldrebetalingen selv om det er satt en lavere pris enn maksimalpris i kommunens egne barnehager. I slike tilfeller får de private barnehagene i dag tilskudd basert på en lavere foreldrebetaling enn maksimalprisen (og dermed et høyere driftstilskudd), selv om de fortsatt har mulighet til å kreve maksimalpris fra foreldre i sin barnehagene. Dette fordi tilskuddsutmålingen til private barnehager ikke tar hensyn til lokalt fastsatte maksimalpriser for foreldrebetaling. Med departementets forslag vil ikke den private barnehagen lenger kunne beholde et slikt mellomlegg, men de må bruke det til å ha den samme og lavere foreldrebetaling som kommunen har fastsatt for alle barnehagene i kommunen.

15.7 Beregning av tilskudd til private barnehager

15.7.1 Tilskudd til drift

I punkt 9.2.5 omtales forslag til nye regler om driftstilskudd til private barnehager. Departementet foreslår at kommunen får en plikt til å gi alle driftsgodkjente private barnehager med rett på tilskudd, ett grunntilskudd. Kommunen vil også få en plikt til å gi ekstra grunntilskudd til private barnehager som oppfyller særskilte kriterier, dersom kommunen holder utgifter etter tilsvarende kriterier utenfor beregningsgrunnlaget. Videre vilplikten til å gi ekstra grunntilskudd gjelde ved innføring av nye krav. Kommunen vil også få adgang til å gi *tilleggstilskudd*.

Plikten til å gi ekstra grunntilskudd til barnehager som oppfyller særskilte kriterier, dersom kommunen holder utgifter etter tilsvarende kriterier utenfor beregningsgrunnlaget, vil i større grad enn i dag bidra til at ressursene brukes der behovet er størst, enten grunnet ulike driftsforutsetninger eller behov i barnegruppen.

Muligheten for kommunen til å holde utgifter utenfor tilskuddsgrunnlaget, vil også legge til rette for styrket innsats i kommunale barnehager med særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen, og med en tilhørende plikt

til en forholdsmessig like stor styrket innsats i private barnehager med tilsvarende særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen. Graden av omfordeling vil avhenge av valg og vurderinger som gjøres i den enkelte kommune. I mange kommuner er det ingen vesentlige forskjeller i driftsforutsetningene mellom barnehagene eller forskjeller i barnegruppene i de ulike barnehagene. I slike tilfeller er det ikke grunnlag for å holde utgifter utenfor. Videre er det opp til kommunene selv å avgjøre om de vil benytte muligheten til å holde utgifter utenfor, også dersom de har grunnlag for å holde noen utgifter utenfor.

Det foreslås at kommunen får en plikt til å gi ekstra grunntilskudd ved innføring av nye krav med budsjettmessige konsekvenser. Dette vil først og fremst være aktuelt der grunntilskuddet ikke allerede reflekterer kostnadene ved innføring av nye krav, da beregningsgrunnlaget tar utgangspunkt i det siste tilgjengelige kommuneregnskapet. Ved innføring av nye krav med budsjettkonsekvenser for barnehagene, som gis i nasjonalt regelverk, blir kommunen kompensert av staten gjennom rammetilskuddet.

For kommuner som ikke holder utgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet, vil grunntilskuddet i utgangspunktet bli beregnet på samme måte som dagens driftstilskudd, med unntak av tilfeller der kommunale barnehager i gjennomsnitt ikke oppfyller bemanningskrav. Det foreslås at departementet kan gi forskrift om plikt for kommunen til å gi ekstra grunntilskudd der kommunale barnehager ikke oppfyller krav i barnehageloven med forskrifter, for å sikre at private barnehager settes i økonomisk stand til å oppfylle kravene.

Departementet foreslår også å lovfeste at kommunen kan gi tilleggstilskudd. Dette er en frivillig mulighet som kan benyttes dersom kommunen ønsker å satse på spesifikke områder, ta hensyn til særskilte utgifter i private barnehager, eller opprettholde et bestemt pedagogisk tilbud eller mangfold i tilbudet.

Departementet viser til at reglene for beregning av driftstilskudd, som tar utgangspunkt i gjennomsnittlige kommunale utgifter, er et kjent system for kommunene. Samtidig vil det nye forslaget om beregning av driftstilskudd, inneholde nye elementer som kommunen må vurdere og begrunne bruken av. Dersom kommunen holder utgifter utenfor beregning av grunntilskuddet, har kommunen plikt til å gi ekstra grunntilskudd.

Departementet mener at den foreslåtte reguleringen med større mulighet til å differensiere til-

skuddet, vil være noe mer administrativt krevende enn i dag, men viser til at kommunen ikke er pålagt å bruke adgangen til å differensiere driftstilskuddet ved å holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget. Kommunen kan velge å la være å trekke utgifter ut av beregningsgrunnlaget og får da heller ikke plikt til å gi ekstra grunntilskudd. Dersom kommunen ikke benytter adgangen til å differensiere, vil driftstilskuddet beregnes på tilsvarende måte som i dag. Unntaket er tilfeller der kommunale barnehager ikke oppfyller krav i barnehageloven med forskrifter og ved innføring av nye krav. Her må kommunen gi ekstra grunntilskudd for å sette private barnehager i økonomisk stand til å oppfylle kravene. Departementet legger til grunn at de nye pliktene knyttet til driftstilskudd i forslaget, ikke vil påvirke samlet ressursbruk i barnehagene på nasjonalt nivå, og vil vurdere hvordan nasjonale myndigheter kan bidra med veiledning og eventuell utvikling av veiledningsmateriell i implementeringsfasen.

15.7.2 Tilskudd til pensjon

I punkt 9.3.5 foreslår departementet nye regler for tilskudd til pensjon. Forslaget vil medføre en stor administrativ omleggelse sammenlignet med dagens modell for pensjonstilskudd ved implementering av den nye modellen. Departementet vurderer hvordan nasjonale myndigheter kan bidra med veiledning og eventuell utvikling av veiledningsmateriell i implementeringsfasen. Veiledningsmateriell vil utformes i samarbeid med sektoren.

Etter forslaget skal kommunen gi pensjonstilskudd til barnehager som har driftsgodkjenning og som har rett til tilskudd. Tilskuddet skal beregnes med utgangspunkt i antall årsverk i barnehagen, lønn per årsverk i den enkelte barnehage, en prosentsats basert på pensjonsvilkårene til den enkelte barnehage og sats for lokal arbeidsgiveravgift. Departementet vil gi forskrift om prosentsatser, og kommunen må vurdere hvilken prosentsats som skal tas i bruk i den enkelte barnehage. Departementet vurderer at dette vil kunne medføre en noe økt administrativ byrde for kommunene i implementeringsfasen.

I punkt 9.3.5.9 foreslår departementet en særregel for barnehager med historiske forpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenstepensjon. Særregel vil gjelde et fåtall barnehager. Siden disse barnehagene allerede er omfattet av gjeldende søknadsordning, legger departementet til grunn at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser.

Med forslaget til nye regler for pensjonstilskudd vil private barnehager som har pensjonsavtaler med mindre gode vilkår kunne få mindre i tilskudd til pensjon, mens barnehager som har pensjonsavtaler med gode vilkår vil kunne få mer. Departementet vurderer at forslaget samlet sett vil gi noe innsparing for kommunene ved innføringstidspunktet, men at dette ikke er midler som bør trekkes ut av kommunerammen. Dette er fordi pensjonskostnadene i private barnehager på sikt kan øke noe om flere barnehager får pensjonsavtaler med bedre vilkår for de ansatte, og dermed høyere utgifter. På kort sikt legger departementet til grunn at en eventuell innsparing i kommunene bidrar til å dekke implementeringskostnader av nytt regelverk. Departementet vurderer at forslaget til omlegging vil være provenynøytralt på sikt.

15.7.3 Tilskudd til eiendom

I punkt 9.4.4 foreslår departementet nye regler for tilskudd til eiendom. Det foreslås å lovfeste at kommunen skal gi eiendomstilskudd til private barnehager som har fått godkjent barnehagedriften og som har rett til tilskudd. Departementet skal gi forskrift om tildeling av, og satser for, eiendomstilskudd. Det vil være forskriftsreguleringen som fastsetter nivået på tilskuddet. Den foreslåtte lovreguleringen har derfor ikke vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

15.7.4 Klagerett og klageinstans

I punkt 9.5 foreslår departementet at statsforvalteren fortsatt skal være klageinstans for klager på enkeltvedtak om tildeling av tilskudd. Statsforvalteren behandler klager på enkeltvedtak etter bestemmelsene i barnehageloven og tilhørende forskrifter, herunder saker som gjelder beregning og tildeling av tilskudd til private barnehager. Statsforvalteren veileder også kommuner og private barnehager om hvordan regelverket skal tolkes. Sammenstilling av tall fra årsrapportene fra statsforvalterne for 2023, viser at embetene til sammen behandlet 64 klager knyttet til forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Av rapporteringen kan det se ut til at klagesaker på søknad om dekning av pensjonskostnader kommer i tillegg.

Statsforvalterne har omfattende regelverkskompetanse på flere områder. De er ansvarlige for å følge opp og veilede kommunene og andre lokale myndigheter om nasjonale lover og forskrifter. Kunnskapsdepartementet anser derfor at

statsforvalterne har nødvendig kompetanse til å sette seg inn i nytt regelverk for styring og finansiering av private barnehager. Forslaget om nye regler for tilskudd til drift og tilskudd til pensjon til private barnehager innebærer ikke nye eller flere oppgaver for statsforvalteren. Endret regelverk kan imidlertid gi et større behov for veiledning av kommuner og barnehager i implementeringsfasen. Det kan også føre til en økning i antall klagesaker. På en annen side kan et nytt og tydeligere regelverk – særlig knyttet til pensjonstilskudd – bidra til å redusere antall klagesaker. Departementet viser imidlertid til at statsforvalteren i en periode kan måtte prioritere noe mer ressurser til de oppgavene de har på barnehagens område, og departementet vil følge med på utviklingen når nytt regelverk implementeres.

15.8 Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

15.8.1 Barnehagen skal bare dekke kostnader som gjelder barnehagedrift

I punkt 10.1.4 foreslår departementet å videreføre at barnehagen bare skal dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen, og å presisere at kostnadene bare skal ha et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen.

Forslaget presiserer at det ikke bare er et krav til *type* kostnad, men at det også stilles krav til kostnadens omfang. Det er i samsvar med barnehagens bedriftsøkonomiske interesse at den ikke tar på seg kostnader i større omfang enn det som er relevant for den godkjente barnehagedriften. Departementet vurderer derfor at forslaget ikke har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

15.8.2 Transaksjoner med nærstående

I punkt 10.2.4.1 foreslår departementet å utvide definisjonen av nærstående i barnehageloven § 22. Med barnehagens nærstående menes etter forslaget

- a. fysiske eller juridiske personer som, direkte eller indirekte, eier eller kontrollerer barnehagen med minst 50 prosent
- b. styremedlem, daglig leder eller annen fysisk person med beslutningsmyndighet i barnehagen
- c. foreldre, søsken, barn, barnebarn, ektefelle, samboer, ektefelles foreldre og samboers foreldre til fysisk person etter bokstavene a og b

- d. selskaper mv. som direkte eller indirekte, eies eller kontrolleres med minst 50 prosent av nærstående etter bokstav a, b eller c

Bestemmelsen om at barnehagen overfor nærstående ikke skal foreta transaksjoner på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, videreføres med noen språklige endringer. Det foreslås videre å lovfeste at dette kravet også gjelder transaksjoner med fysiske eller juridiske personer som har en felles økonomisk interesse med den som er ansvarlig for barnehagen eller med barnehagens nærstående.

Barnehagen er tjent med at det ikke skjer transaksjoner med dårligere vilkår enn det som ellers er mulig å oppnå. Departementet vurderer derfor at forslaget ikke har vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

15.8.3 Lovfeste krav til bruk av kostpenger

I punkt 10.3.4 foreslår departementet å lovfeste at barnehagen kan kreve betaling for kost i tillegg til foreldrebetalingen. Videre foreslår departementet å lovfeste at kostpengene ikke skal overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til mat og drikke til barna. Forslaget går ut på å lovfeste en praksis som tidligere har vært forankret i en lovtolkning fra departementet. Departementet vurderer derfor at forslaget ikke har økonomiske eller administrative konsekvenser.

15.8.4 Forbud mot å låne ut barnehagens midler

I punkt 10.4.4 foreslår departementet å lovfeste at barnehagen ikke skal låne ut midler som stammer fra offentlige tilskudd eller foreldrebetaling. Kortsiktige utlån i form av en konsernkontoordning skal være tillatt.

Forslaget om at barnehagene ikke skal låne ut midler som stammer fra offentlige tilskudd eller foreldrebetaling begrenser barnehagenes økonomiske handlefrihet, og har i den forstand økonomiske konsekvenser. I og med at kortsiktige utlån i form av konsernkontoordning fortsatt skal være tillatt, vurderer departementet at de økonomiske konsekvensene ikke er vesentlige. Normalt vil det heller ikke være i barnehagens bedriftsøkonomiske interesse å gi andre typer utlån enn det som fortsatt skal være tillatt. Departementet vurderer at forslaget samlet sett ikke vil ha vesentlig økonomiske eller administrative konsekvenser.

15.9 Meldeplikt om overføring av eiendom

I punkt 11.5 foreslår departementet at private barnehager skal melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet ved overføring av eiendom. Det foreslås videre å lovfeste at melding om nedleggelse, eierskifte, overføring av eiendom og andre organisatoriske endringer skal gis så snart endringen er besluttet. Departementet viser til at dette er en utvidelse av den allerede gjeldene meldeplikten som gjelder ved nedleggelse, eierskifte og andre organisatoriske endringer, samt en endring av tidspunkt for melding. Departementet vurderer derfor at forslaget ikke vil få vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser.

15.10 Endringer i tilsyns- og reaksjonsbestemmelsene

I punkt 12.5.1 foreslår departementet å lovfeste at kommunen kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen kan holdes tilbake, reduseres eller kreves tilbakebetalt ved brudd på krav i barnehageloven med forskrifter. I punkt 12.5.2 foreslås det å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at tilskudd skal reduseres. Denne reaksjonsmuligheten vil komme i tillegg til direktoratets hjemmel til å holde tilbake eller kreve tilbakebetalt tilskudd.

Forslaget om hjemmel for å holde tilbake, redusere eller kreve tilbakebetalt tilskudd gir kommunene utvidede virkemidler for å håndheve de bestemmelsene de fører tilsyn med. Departementet legger til grunn at det vil være en fordel for kommunene at de får økt mulighet til å vedta reaksjoner mot brudd på bestemmelsene de fører tilsyn med. Reaksjonsmidlene som foreslås er økonomiske, og forslaget har i den forstand økonomiske konsekvenser for barnehager som bryter barnehageloven. Samtidig vil det medføre en større administrativ byrde for kommunen. Utover dette kan departementet ikke se at forslaget har økonomiske eller administrative konsekvenser for barnehagene.

15.11 Hjemmel for å føre tilsyn med bruk av kostpenger

I punkt 13.5 foreslår departementet å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan føre tilsyn med bruk av kostpenger i private barnehager og fatte vedtak

om reaksjoner ved brudd på kravene til bruk av kostpenger.

Det følger allerede av gjeldende rundskriv F-08/2006 at kostpenger skal brukes på mat og drikke til barna, og de private barnehagene er pålagt å føre regnskap i tråd med reglene i økonomiforskrift til barnehageloven. Forslaget innebærer derfor ikke nye krav til regnskapsføring.

Dette vil være en ny oppgave for Utdanningsdirektoratet, men departementet mener at det vil være effektivt bruk av offentlige ressurser om Utdanningsdirektoratet får hjemmel til å føre tilsyn med bruk av kostpenger, og at det ikke vil gi stort merarbeid for direktoratet. Direktoratet fører allerede tilsyn med de private barnehagenes bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling og det vil i mange tilfeller være hensiktsmessig å kontrollere bruken av kostpenger samtidig. Når direktoratet kontrollerer de private barnehagenes regnskaper, vil det være lite ressurskrevende å undersøke barnehagenes bruk av kostpenger i tillegg. Forslaget innebærer en økonomisk rasjonalisering og administrativ forenkling for det offentlige. Departementet vil bli klageinstans for vedtak fattet av direktoratet, men det legges til grunn at denne oppgaven ikke vil gi betydelig merarbeid.

Forslaget kan medføre økonomiske og administrative konsekvenser for de private barnehagene dersom kommunen og direktoratet ikke samarbeider om tilsyn og tilsynspraksis. Det samme gjelder klagesaksbehandlingen hos statsforvalteren og departementet. Tilsyn med bruk av kostpenger dreier seg om én bestemmelse i loven og det bør derfor være relativt enkelt for kommunen og direktoratet å samkjøre praksisen på dette området. Tilsvarende gjelder for klageinstansene. Videre legger departementet til grunn at man gjennom det løpende samarbeidet mellom direktoratet og kommunene kan unngå at det blir åpnet tilsyn fra begge instansene samtidig i en barnehage. Departementet vurderer dermed at forslaget ikke vil ha vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for barnehagene.

15.12 Utvidet hjemmel til å innhente opplysninger

I punkt 14.5 foreslår departementet å lovfeste at dersom Utdanningsdirektoratet i forbindelse med gjennomføring av tilsyn har behov for opplysninger fra barnehagens regnskapsfører, revisor eller bank, skal Utdanningsdirektoratet ha tilgang

til slike opplysninger uten hinder av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

Hjemmel for innhenting av opplysninger kan medføre en administrativ byrde for aktuelle tredjeparter. Departementet presiserer at Utdanningsdirektoratet som hovedregel skal etterspørre opplysninger direkte fra barnehagen eller barnehagens nærstående, noe som vil minimere byrden for tredjepart. Departementet antar derfor at hjemmelen ikke vil bli benyttet ofte, men kun i tilfeller hvor det er nødvendig for å gi direktoratet

tilstrekkelig og nødvendig informasjon i forbindelse med tilsynet. Hver enkelt tredjepart vil oppleve slike forespørsler svært sjeldent, og informasjonen det bes om vil være konkret og avgrenset. Departementet mener derfor at den administrative byrden vil være svært lav.

Forslaget innebærer en administrativ effektivisering for myndighetene ved at tilsynet vil få bedre tilgang til opplysninger og dokumentasjon som er nødvendige for å gjennomføre tilsyn.

16 Merknader til de enkelte bestemmelsene i lovforslaget

Til § 1 a Særlig formål

Det foreslås en teknisk endring i nummerringen for å legge inn et mellomrom mellom tall og bokstav, og dermed sikre konsekvent format i hele loven. Videre foreslås det en språklig endring i *første ledd* som følge av at departementet har foreslått å bruke begrepet «barnehagen» i stedet for «barnehageeier» i bestemmelser som omhandler plikter som gjelder for barnehagen.

Til § 2 Barnehagens innhold

Det foreslås en språklig endring i *åttende ledd* som følge av at departementet har foreslått å bruke begrepet «barnehagen» i stedet for «barnehageeier» i bestemmelser som omhandler plikter som gjelder for barnehagen.

Til § 4 Foreldreråd og samarbeidsutvalg

Det foreslås en språklig endring i *tredje ledd tredje punktum* som følge av at departementet har foreslått å bruke begrepet «barnehagen» i stedet for «barnehageeier» i bestemmelser som omhandler plikter som gjelder for barnehagen.

Til § 6 Virksomhetens plikt til å søke godkjenning

I *første* og *andre ledd* foreslås det å ta inn en henvisning til barnehageloven § 14 a, og det foreslås språklige endringer for å tydeliggjøre at plikten til å søke om godkjenning dreier seg om godkjenning av barnehagedriften.

Forslaget til nytt *tredje ledd* presiserer at barnehagen skal søke om godkjenning av endringer som går utover rammene som er satt for barnehagens godkjenninger etter §§ 14 og 14 a. Tredje ledd bruker begrepet «barnehagen» fordi det gjelder for godkjente barnehager.

Til § 7 Ansvar for barnehagen

Paragrafen viderefører nåværende § 7 med noen presiseringer, og er omtalt i punkt 4.4.7.

Første ledd foreslås endret slik at det presiseres at det er kommunen som har ansvaret for at kommunale barnehager drives i samsvar med loven.

Andre ledd er nytt og presiserer hvem som har ansvaret for at en privat barnehage drives i samsvar med loven ut fra hvilken organisasjonsform barnehagen har. Styret etter første punktum vil være styret som er oppnevnt i samsvar med det rettsgrunnlaget barnehagen er drevet etter, for eksempel aksjeloven, stiftelsesloven eller en forenings vedtekter, og ikke styret for stiftelsen eller aksjeselskapet som eventuelt eier barnehagen.

Til § 7 a Barnehagens organisering

Det foreslås en språklig endring i *tredje ledd* for å presisere at bestemmelsen gjelder eiere av barnehager i selskapsrettslig forstand.

Til § 8 Krav til vedtekter

Det foreslås en språklig endring i bokstav b som følge av en teknisk endring i nummereringen til § 1 a.

Til § 9 Internkontroll i barnehagen

Det foreslås en språklig endring i *første* og *tredje ledd* som følge av at departementet har foreslått å bruke begrepet «barnehagen» i stedet for «barnehageeier» i bestemmelser som omhandler plikter som gjelder for barnehagen.

Til § 12 Særlige regler om klageinstans

Paragrafen foreslås oppdatert som følge av endringer i eller tilføyelse av nye paragrafer i loven.

Til § 14 Etableringsgodkjenning av private barnehager

Paragrafen er ny og er omtalt i punkt 4.4 og 5.4.

Første ledd første punktum slår fast at kommunen kan godkjenne søknader om etablering av

private barnehager og søknader om endringer ved godkjente private barnehager. Det er opp til kommunens frie skjønn om den vil godkjenne søknader.

Andre punktum angir hvilke momenter kommunen skal legge vekt på i vurderingen av søknader.

Kommunen skal for det første legge vekt på om det er behov for nye barnehageplasser. I vurderingen må kommunen se hen til barnehageloven § 10 andre ledd om kommunens plikt til å tilby plass i barnehage til barn som har rett til plass etter § 16. Kommunens plikt til å oppfylle retten til barnehageplass pålegger kommunen å sørge for det antallet plasser som er nødvendig for å oppfylle retten til plass for det enkelte barn. Dersom kommunen skal etablere eller utvide en kommunal barnehage, kan den avslå en søknad om etableringsgodkjenning fra en privat barnehage. Hvis det er behov for flere barnehageplasser i kommunen, vil det videre være opp til kommunen å avgjøre om den vil utvide eksisterende barnehager eller om den vil etablere og gi tilskudd til nye private barnehager. Plikten til å oppfylle retten til barnehageplass er en minimumsforpliktelse for kommunen. Dersom kommunen ønsker å tilby barnehageplasser utover lovens minstekrav, kan kommunen definere behovet for barnehageplasser ut fra dette.

Kommunen skal for det andre legge vekt på hvilke konsekvenser en etableringsgodkjenning vil få for barnehagestrukturen i kommunen. Dersom etablering av en ny barnehage vil ha negative konsekvenser for det samlede barnehagetilbudet, kan dette være grunn til å avslå en søknad. For eksempel kan en ny barnehage påvirke etterspørselen til eksisterende barnehager. Kommunen kan avslå søknader dersom nyetableringer vil føre til en kostnadskrevende barnehagestruktur, at eksisterende barnehager mister inntektsgrunnlag eller at enkelte barnehagetilbud ikke lenger kan tilbys i nødvendig utstrekning, slik at mangfoldet i tilbudet reduseres. Kommunen skal legge vekt på om det er behov for en barnehage i det aktuelle området. Selv om kommunen har full barnehagedekning, kan det være ulik grad av dekning på ulike steder innad i kommunen. For eksempel kan det i sentrale boområder være mange barnehager i forhold til antall barn, mens det i mindre sentrale strøk kan være underdekning. Det kan også være områder med befolkningsvekst innad i en kommune, hvor det er større behov for en ny barnehage enn i andre områder. I slike tilfeller vil kommunen ha mulighet til å avslå søknader om nyetableringer i områder hvor det ikke er behov for en ny barnehage. Dersom kommunen har planlagt å oppføre en kommunal barnehage på samme sted,

kan den avslå en søknad fra en privat barnehage, hvis det ikke er behov for flere barnehager.

Tredje punktum angir hvilke momenter kommunen kan legge vekt på i vurderingen av søknader. Kommunen kan ikke legge vekt på andre forhold enn de som er nevnt i bestemmelsen. Kommunen kan velge å legge vekt på hvilken type barnehage det er behov for i kommunen. Hvis kommunen vurderer at det ikke er behov for familiebarnehager, fordi kommunen i stedet ønsker å tilby plass i ordinære barnehager, vil dette være et lovlig hensyn i vurderingen av om det skal gis etableringsgodkjenning. På samme måte kan en kommune som har full barnehagedekning, ha et ønske og behov for en åpen barnehage for å tilby foreldre og barn som ikke har rett til plass et møtested på dagtid.

Kommunen kan også legge vekt på om det er behov for barnehager med et særskilt pedagogisk tilbud. Dette omfatter barnehager som har et særskilt tilbud som legger føringer for det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Eksempler på slike barnehager er tros- og livssynsbarnehager, samiske barnehager, barnehager tilrettelagt for barn med spesielle behov, steiner- og montessoribarnehager og gårdsbarnehager. Barnehager som profilerer seg med tilbud innenfor friluft, musikk eller kultur vil som hovedregel ikke anses å ha et særskilt pedagogisk tilbud.

Videre kan kommunen legge vekt på om en barnehage er ideell når den vurderer søknader om etableringsgodkjenning, noe som gir kommunen rett til å prioritere ideelle barnehager foran andre barnehager.

Dersom søkeren tidligere har hatt en sentral posisjon ved en barnehage som har hatt alvorlige eller gjentatte brudd på barnehageloven, kan kommunen vektlegge dette i vurderingen av om det skal gis godkjenning til å etablere en ny barnehage. Det er bare relevant å vektlegge dette i saker hvor det foreligger et vedtak hvor det er konkludert med alvorlige brudd på barnehageloven eller vedtak som viser gjentatte brudd på barnehageloven.

Fjerde punktum definerer hva som utgjør en ideell barnehage etter loven. Det er ikke et krav om at barnehagen har en bestemt organisasjonsform for å bli regnet som en ideell barnehage. Definisjonen omfatter bare barnehager som reinvesterer eventuelt overskudd i barnehagedrift. Det omfatter blant annet private barnehager som ved organisasjonsform eller i vedtektene, har begrenset muligheten til å disponere eventuelle overskudd til å reinvesteres i barnehagedrift. Samtidig er det ikke et krav om at overskuddet reinvesteres i barne-

hagen som har hatt overskuddet. Definisjonen åpner for at overskuddet også kan reinvesteres i andre ideelle barnehager. En barnehagekjede vil for eksempel kunne reinvestere i andre ideelle barnehager i samme konsern eller kjede.

Andre ledd regulerer adgangen til å stille vilkår for en etableringsgodkjenning. Vilkårene må være saklige og forholdsmessige og kan knytte seg til ulike forhold ved barnehagedriften. Kommunen kan for eksempel stille vilkår om at barnehagen skal være ideell eller ha et særskilt pedagogisk tilbud. Videre kan kommunen stille vilkår om antall barn ut fra hvor mange plasser det er behov for å ha i barnehagen. Det vil også være saklig å stille vilkår om åpningstider. Kommunen kan ikke stille vilkår som er uforholdsmessig tyngende for den private barnehagen. Med mindre etableringsgodkjenningen er gitt med bakgrunn i at barnehagen skal ha et særskilt pedagogisk tilbud, for eksempel steinerbarnehage, kan det i all hovedsak ikke stilles vilkår om det konkrete pedagogiske innholdet i barnehagen. Kommunen kan heller ikke stille krav som går på tvers av barnehagens pedagogiske grunnsyn. Slike vilkår vil være uforholdsmessig tyngende for den private barnehagen. Hjemmelen til å stille vilkår åpner ikke for at kommunen kan stille vilkår om at en privat barnehage kun kan ta inn barn med rett til plass. Private barnehager skal fortsatt ha anledning til å ta inn barn uten rett til plass.

Dersom kommunen stiller vilkår for etableringsgodkjenningen, må barnehagen oppfylle vilkåret så lenge barnehagen er godkjent. Det vil ikke være tillatt for barnehagen å endre driften i strid med vilkårene, med mindre endringen godkjennes av kommunen.

Tredje ledd første punktum angir tilfeller der en etableringsgodkjenning faller bort. I slike tilfeller må en fysisk eller juridisk person som tidligere hadde etableringsgodkjenning og som ønsker å starte barnehagedrift igjen, søke om en ny etableringsgodkjenning. Det er bare i de tilfellene der hele barnehagedriften etter loven er avviklet eller ikke er startet opp i løpet av fem år, at godkjenningen vil bortfalle etter forslaget.

Til § 14 a Driftsgodkjenning av kommunale og private barnehager

Paragrafen viderefører nåværende § 14 første og andre ledd med noen presiseringer, og er omtalt i punkt 4.4.5.

Etter *første ledd* skal godkjenning av barnehagedriften som tidligere sikre at barnehagen er egnet ut fra kravene i barnehageloven. Det inne-

bærer blant annet at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som skal gi ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danningsgrunnlag for allsidig utvikling. Det medfører krav til blant annet barnehagens organisering, innhold og bemanning. Hvis en barnehage har fått godkjenning som en barnehage med et særskilt pedagogisk tilbud, for eksempel gårdsbarnehage, må kommunen vurdere om det aktuelle barnehagetilbudet tilfredsstiller kravene som var forutsetningen for å få etableringsgodkjenningen. Det er videre foreslått å presisere at dersom barnehagen vil gjøre endringer som går utover rammene som er satt for godkjenningene, vil de aktuelle endringene måtte godkjennes av kommunen.

Etter *andre ledd* kan kommunen ved godkjenningen av barnehagedriften sette krav om antall barn, barnas alder og oppholdstid begrunnet i barnehagens egnethet ut fra formål og innhold, jf. §§ 1, 1 a og 2.

Nåværende § 14 tredje ledd foreslås ikke videreført fordi det følger av § 12 at statsforvalteren er klageinstans for vedtak fattet av kommunen etter forslaget til § 14 a.

Nåværende § 14 fjerde og femte ledd foreslås videreført i ny § 14 b.

Til § 14 b Midlertidig godkjenning i en situasjon med svært mange fordrevne

Paragrafen viderefører nåværende § 14 fjerde og femte ledd.

Til § 14 c Private barnehager uten kommunalt tilskudd

Paragrafen viderefører nåværende § 14 a uten endringer.

Til § 15 Familiebarnehager

Det foreslås et nytt *første ledd* som i første punktum sier at kommunen kan godkjenne etablering av private familiebarnehager og endringer ved godkjente familiebarnehager. Det følger av forslaget til andre punktum at § 14 om etableringsgodkjenning og § 19 om kommunalt tilskudd til private barnehager skal gjelde tilsvarende for familiebarnehager.

Nåværende første ledd foreslås videreført i *andre ledd* med visse justeringer for å vise til § 14 a, og for å presisere at bestemmelsen omfatter både kommunale og private familiebarnehager.

Forskriftshjemmelen i nåværende andre ledd blir *tredje ledd*.

Bestemmelsen er omtalt i punkt 4.4.6.

Til § 17 Samordnet opptaksprosess i kommunen

Det foreslås et nytt *første ledd andre punktum* som pålegger private barnehager en meldeplikt ved opptak av barn fra andre kommuner. Forslaget er omtalt i punkt 7.5.

Barnehagen skal melde fra både til kommunen den er etablert i, og til kommunen der barnet er bosatt. Plikten gjelder for ordinære barnehager og familiebarnehager. Åpne barnehager omfattes ikke av plikten fordi det ikke er opptak av barn i åpne barnehager.

Til § 19 Kommunalt tilskudd til private barnehager

Forslaget endrer i stor grad nåværende § 19 og er omtalt i punkt 4.4.1 og 9.1.4.

Første ledd første punktum fastslår at private barnehager som har fått vedtak om etableringsgodkjenning etter § 14, har rett til tilskudd. Det er opp til kommunen å avgjøre søknader om etableringsgodkjenning, jf. § 14, men alle barnehager som får etableringsgodkjenning har rett til tilskudd. Forslaget er en videreføring av dagens § 19 første ledd, og en lovfesting av dagens praksis med forhåndstilsagn om tilskudd. Etter *andre punktum* skal kommunen gi tilskudd til private barnehager som har rett til tilskudd etter første punktum, og som i tillegg har fått driftsgodkjenning etter § 14 a. En driftsgodkjenning etter § 14 a er en forutsetning for at barnehagen kan starte opp driften, og få beregnet og tildelt tilskudd i tråd med forslagene til regler om tilskudd i §§ 19 a, 19 b og 19 c.

I *andre ledd* reguleres retten til tilskudd til barnehager som hadde rett til tilskudd da § 14 om etableringsgodkjenning trådte i kraft. Etter *første punktum* vil kommunen ha en plikt til å gi tilskudd også til disse barnehagene. Forslaget til *andre punktum* inneholder en særregel som regulerer tilfeller der et vedtak om tilskudd er fattet før nye regler om etableringsgodkjenning trådte i kraft. I slike tilfeller faller vedtaket om tilskudd bort dersom driften ikke er startet opp innen 1. juni 2031 eller dersom barnehagedriften legges ned.

Tredje ledd er ny og er omtalt i punkt 9.1.4. Leddet angir relevante hensyn regler om tilskudd særlig skal legge til rette for. Angivelsen av relevante hensyn er ikke uttømmende.

Henvisningen til hensynet til «likebehandling av private og kommunale barnehagetilbud» innebærer at regler om tilskudd skal legge til rette for at kommunale og private barnehagetilbud likebehandles der det ikke er relevante forskjeller som tilsier at finansieringen må være ulik.

Hensynet til «forutsigbarhet for private barnehager» innebærer å legge til rette for langsiktig planlegging hos de private barnehagene og trygge de i at de får tilskudd som er egnet til å gi et pedagogisk barnehagetilbud i tråd med regelverket på lik linje med kommunale barnehager. Hensynet til forutsigbarhet tilsier at tilskuddsreglene utformes nasjonalt og ikke inneholder for mange lokale skjønnsvurderinger.

At det skal legges vekt på hensynet til en «mangfoldig barnehagestruktur», innebærer at reglene hensyntar at barnehager og barnegrupper er ulike, både i den private og den kommunale delen av sektoren. Noen barnehager er små med få barn, noen har en usentral plassering mv. Reglene om tilskudd bygger opp under slike ulikheter slik at en mangfoldig barnehagestruktur kan opprettholdes i de ulike kommunene også i de private barnehagene. Dette forutsetter at tilskuddene til de private barnehagene kan differensieres dersom det er saklig grunn for det.

Med «effektiv ressursbruk» menes at reglene bør utformes slik at de er så treffsikre som mulig og stimulerer til ressurseffektive løsninger. De bør også legge til rette for at den administrative byrden hos kommunene blir minst mulig, for eksempel slik at kommunen kan ta utgangspunkt i gjennomsnittlige tall, sjablonger, påslagssatser mv. der dette er hensiktsmessig. Reglene må også legge til rette for kostnadskontroll med bruk av offentlige midler så langt det lar seg gjøre.

Til § 19 a Driftstilskudd til private barnehager

Paragrafen er ny og er omtalt i punkt 9.2.5 Bestemmelsen gjelder i hovedsak beregning og tildeling av tilskudd til drift.

Første ledd første punktum angir en plikt for kommunen til å gi grunntilskudd til private barnehager som har rett til tilskudd etter § 19 første eller andre ledd. Se omtale i punkt 9.2.5.1. Plikten til å gi tilskudd er begrenset til det antallet plasser som det er gitt etableringsgodkjenning for. Når det gjelder barnehager som allerede mottar tilskudd er plikten begrenset oppad til det antallet plasser kommunen har gitt tilsagn om tilskudd til. Barnehager som driver uten rett til tilskudd har ikke rett på grunntilskudd etter bestemmelsen.

Andre punktum angir metoden kommunen skal bruke ved beregning av grunntilskuddet. Dette danner grunnlaget for utmålingen av grunntilskudd til den enkelte barnehage. Departementet kan gi forskrift etter bestemmelsens åttende ledd om den nærmere beregningsmetoden for grunntilskuddet. Kommunen skal dekke kost-

nader til ordinær drift i kommunale barnehager som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Ordinære driftsutgifter knytter seg til de utgiftene kommunen har til basistilbudet. Ekstra kostnader til tiltak for minoritetsspråklige barn, barn med nedsatt funksjonsevne og andre barn med særlige behov skal holdes utenfor beregningen av tilskuddet. I private barnehager må kommunen finansiere slike tiltak særskilt, enten ved bruk av øremerkede statlige tilskudd eller frie inntekter. Etter tredje punktum er grunnlaget for beregningen det siste tilgjengelige kommuneregnskapet.

Andre ledd første punktum angir kommunens adgang til å holde enkelte ordinære driftsutgifter utenfor beregningen av grunntilskuddet, og er omtalt i punkt 9.2.5.2 Utgifter som kan holdes utenfor beregningen av grunntilskuddet er ordinære driftsutgifter i en kommunal barnehage som skyldes særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen. Med «særlige driftsforutsetninger» menes særtrekk ved en konkret barnehage, eksempelvis små barnehager med små driftsulemper eller barnehager med en beliggenhet som skiller seg ut. Med «særlige behov i barnegruppen» menes særtrekk ved barnegruppen samlet sett, eksempelvis barnehager med høy andel barn fra familier med lav sosioøkonomisk status.

Det er opp til kommunens frie skjønn å vurdere om den vil holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget eller ikke. Ved vurderingen av om en kommunal barnehage har særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen som innebærer merutgifter, har kommunen et rettsanvendelsesskjønn.

Etter *andre punktum* får kommunen en plikt til å gi ekstra grunntilskudd til private barnehager med tilsvarende driftsforutsetninger eller behov i barnegruppen, dersom den holder utgifter utenfor beregningsgrunnlaget etter andre ledd første punktum. Plikten er omtalt i punkt 9.2.5.3.

I den konkrete vurderingen av hva som er «tilsvarende driftsforutsetninger eller behov i barnegruppen» må kommunen vurdere om den private barnehagen har tilsvarende særtrekk knyttet til driften. Ved vurderingen av om en privat barnehage har særlige behov i barnegruppen, er det ikke et krav at behovene er identiske med behovene i den kommunale barnehagen.

Etter *tredje punktum* kan kommunen stille vilkår for bruken av det ekstra grunntilskuddet. Det må være saklig sammenheng mellom vilkåret og vedtaket og vilkåret må ikke være uforholdsmessig tyngende. Saklige og relevante hensyn

kan knytte seg til ulike forhold ved barnehagedriften. Kommunen kan for eksempel stille vilkår om ekstra bemanning, eller ansatte med samiskspråklig kompetanse. Det vil imidlertid i hovedsak være uforholdsmessig tyngende å stille vilkår om det konkrete pedagogiske innholdet i barnehagen, som for eksempel den pedagogiske metoden. Adgangen til å stille vilkår bør begrenses til tilskudd som gis som et ledd i en særskilt kommunal satsing. Dersom kommunen stiller vilkår, og den private barnehagen ikke oppfyller vilkåret, vil kommunen kunne bruke reaksjoner i tråd med reglene om tilsyn i lovens kapittel X.

Tredje ledd angir en plikt for kommunen til å gi ekstra grunntilskudd til private barnehager ved innføring av nye krav etter loven som ikke er en del av beregningen av grunntilskuddet etter første ledd. Forslaget er omtalt i punkt 9.2.5.4. Bestemmelsen omfatter krav som følger av barnehageloven og krav som følger av nasjonale og lokale forskrifter som er fastsatt med hjemmel i barnehageloven. Bestemmelsen er ment å bidra til å sette private barnehager i økonomisk stand til å oppfylle nye krav fra det tidspunkt de får virkning for de private barnehagene, der de ikke allerede er kompensert gjennom grunntilskuddet. Plikten gjelder frem til kostnadene reflekteres i det alminnelige grunntilskuddet. Dersom kommunen allerede oppfyller de nye kravene, og dette er gjen speilet i grunntilskuddet til de private barnehagene, vil ikke kommunen ha en plikt til å gi ekstra grunntilskudd.

Fjerde ledd er en lovfesting av kommunens adgang til å gi tilleggstilskudd til private barnehager, og er omtalt i punkt 9.2.5.5. Kommunen har fritt skjønn i vurderingen av om det skal gis tilleggstilskudd utover det kommunen har plikt til, og hvor mye som eventuelt skal gis. Kommunen kan stille vilkår til bruken av tilskuddet. Det må være saklig sammenheng mellom vilkåret og vedtaket og vilkåret må ikke være uforholdsmessig tyngende. Saklige og relevante hensyn kan knytte seg til ulike forhold ved barnehagedriften. Kommunen kan for eksempel stille vilkår om ekstra bemanning, eller ansatte med samiskspråklig kompetanse. Det vil imidlertid i hovedsak være uforholdsmessig tyngende å stille vilkår om det konkrete pedagogiske innholdet i barnehagen, som for eksempel den pedagogiske metoden. Dersom kommunen stiller vilkår til bruken av tilskuddet, og den private barnehagen ikke oppfyller vilkåret, vil kommunen kunne bruke reaksjoner i tråd med reglene om tilsyn i lovens kapittel X.

Femte ledd innebærer at eventuelle vilkår kommunen stiller etter andre ledd tredje punktum og

fjerde ledd må ha saklig sammenheng med tilskuddet og ikke være uforholdsmessig tyngende for den private barnehagen.

Sjette ledd angir en plikt for kommunen å til å vise hvordan tilskuddene er beregnet, og er omtalt i punkt 9.2.5.6. Plikten er en lovfesting av forvaltningsrettens krav til begrunnelse. Kommunen skal vise til de regler og de faktiske forhold vedtaket om tilskudd bygger på. Grundigheten av begrunnelsen må vurderes konkret, og beror på en avveining av hensynet til å oppnå forsvarlige resultater opp mot hensynet til tids- og ressursbruk.

Syvende ledd viderefører dagens regel i nåværende § 19 andre ledd første punktum og angir en plikt for kommunen til å likebehandle private og kommunale barnehager ved beregning og tildeling av tilskudd til drift, der reglene åpner for tolkning. Bestemmelsen gir uttrykk for kommunens enkeltvedtaksplicht. Kravet innebærer at eventuell forskjellsbehandling må begrunnes saklig. Kravet vil innholdsmessig være likt det ulovfestede forvaltningsrettslige forbudet mot usaklig forskjellsbehandling ved utøvelse av forvaltnings-skjønn. Se omtale i punkt 9.2.5.7.

Åttende ledd første punktum angir en forskriftshjemmel for departementet, og er omtalt i punkt 9.2.5.8. Forskriftshjemmelen åpner blant annet for at departementet kan gi nærmere forskriftsregler om beregningen av grunntilskuddet og unntak fra regelen om beregning av grunntilskuddet etter første ledd og adgangen til å holde utgifter utenfor beregningsgrunnlaget og plikten til å gi ekstra grunntilskudd etter andre ledd. Videre åpner forskriftshjemmelen for at det kan gis regler om andre unntak i forskrift, for eksempel bruk av sjablong og påslag. Departementet kan også gi forskrift om tilskudd til administrasjon. Departementet kan også gi forskrift om kommunens adgang til å gi tilleggstilskudd, og plikt til å gi ekstra grunntilskudd ved finansiering av nye krav.

Til § 19 b Pensjonstilskudd til private barnehager

Paragrafen er ny og er omtalt i punkt 9.3.4.

Første ledd første punktum angir en plikt for kommunen til å gi tilskudd til pensjon til private barnehager som har rett til tilskudd etter § 19 første eller andre ledd.

Andre punktum angir beregningsmetoden som kommunen skal bruke ved utmåling av pensjonstilskudd til den enkelte barnehage. Med «antall årsverk» i barnehagen menes ansatte i barnehagen som barnehagen har pensjonsforpliktelser for. Med «samlet lønn per årsverk» menes gjennomsnittlig lønn i den enkelte barnehage. Når

kommunen beregner «samlet lønn per årsverk», skal pensjongivende inntekt legges til grunn. Lønnen skal vektas ut ifra stillingsprosent dersom noen av de ansatte jobber deltid. Kommunen skal legge til en sats for lokal arbeidsgiveravgift på pensjon, det vil si arbeidsgiveravgiften som gjelder i den enkelte kommune.

Etter *andre ledd første punktum* skal prosent-satsene som skal brukes av kommunen ved beregningen av pensjonstilskuddet etter første ledd være differensierte og tilpasset vilkårene i ulike pensjonsavtaler til private barnehager. Departementet har etter siste ledd hjemmel til å gi forskrift om tilskudd til pensjon, og departementet vil fastsette prosentsatsene i forskrift. *Andre punktum* angir en øvre grense som den høyeste prosent-satsen som departementet fastsetter i forskrift, ikke skal overstige. Lov om tjenstepensjon § 4-7 angir en grense i prosent av medlemmers samlede lønn som årlig innskudd ikke kan overstige. Tillegg til årlige innskudd for kvinner kommer i tillegg til disse prosentgrensene, jf. lov om tjenstepensjon § 4-7 andre ledd.

Tredje ledd er en særregel for pensjonstilskudd til private barnehager med historiske pensjonsforpliktelser basert på avtaler om offentlig tjenstepensjon, og er omtalt i punkt 9.3.5.9. Disse barnehagene skal få dekket sine pensjonsutgifter knyttet til de historiske forpliktelsene, oppad begrenset til en øvre grense, og departementet skal etter andre punktum gi forskrift om hvilke barnehager som er omfattet av regelen og om den øvre grensen for dekningen. Den øvre grensen vil være basert på gjeldende kostnadsnivå for pensjon i de aktuelle barnehagene, og kostnader til pensjon til tilsvarende pensjonsordninger i kommunale barnehager.

Etter *fjerde ledd* har private barnehager plikt til å melde fra til kommunen uten ugrunnet opphold dersom barnehagen inngår en ny pensjonsavtale med endrede pensjonsvilkår. Formålet med plikten er at kommunen skal kunne vurdere om det foreligger endringer i pensjonsvilkårene som tilsier at det bør benyttes en annen prosentsats for beregningen av pensjonstilskuddet.

Femte ledd første punktum gir departementet hjemmel til å gi forskrift om tilskudd til pensjon, og er omtalt i punkt 9.3.5.10. Forskriftshjemmelen åpner blant annet for at departementet kan gi forskrift med nærmere regler om beregningen av pensjonstilskuddet etter første ledd, og at departementet kan gi forskrift om en midlertidig søknadsordning for pensjonstilskuddet. Departementet kan også gi forskrift om dokumentasjonskrav for barnehager som skal omfattes av særregelen i

tredje ledd. Departementet skal gi forskrift om proSENTsatser til bruk i beregningen av pensjons-tilskuddet, jf. første og andre ledd.

Etter *andre punktum* kan forskrift gitt etter første punktum gjøre unntak fra reglene i første og andre ledd. Ved fastsettelse av proSENTsatser som nevnt i første og andre ledd, kan departementet eksempelvis fastsette egne proSENTsatser for ansatte på lukkede ytelsesordninger, som er uavhengig av den øvre grensen i andre ledd andre punktum.

Til § 19 c Eiendomstilskudd til private barnehager

Paragrafen er ny og er omtalt i punkt 9.4.4.

Første punktum angir kommunens plikt til å gi eiendomstilskudd til private barnehager som har rett til tilskudd etter § 19 første eller andre ledd. Eiendomstilskuddet skal bidra til å kompensere for rente- og avskrivningskostnader til barnehagebygg.

Andre punktum gir departementet hjemmel til å gi forskrift om tildeling av, og satser for, eiendomstilskudd.

Til § 20 Foreldrebetaling og kostpenger

Forslaget føyer til to nye bestemmelser.

I *første ledd andre punktum* foreslås det å gi kommunen hjemmel til å gi forskrift om lavere foreldrebetaling enn det som er fastsatt av departementet etter hjemmelen i første punktum. Forslaget er omtalt i punkt 8.4.4.

Det er opp til kommunen om den ønsker å ta i bruk forskriftshjemmelen. Eventuell lokal forskrift om lavere foreldrebetaling skal finansieres av kommunen, jf. § 19 a tredje ledd.

Andre ledd første punktum presiserer at barnehagen kan kreve betaling for kost i tillegg til foreldrebetaling. Det er ikke fastsatt en øvre grense for hvilket beløp barnehagen kan kreve i kostpenger. Etter *andre punktum* skal ikke barnehagens fastsatte kostpenger etter første punktum overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til mat og drikke til barna. Dette inkluderer utgifter til tilberedning av måltidene, som utgifter til lønn til kokk eller kjøkkenassistent. Dersom barnehagen har kokk eller kjøkkenassistent, og disse også er en del av grunnbemanningen, kan kostpengene kun brukes på lønn for den tiden som går til matlagning. Barnehagene kan velge å bruke tilskudd og foreldrebetaling på mat i tillegg. Forslagene lovfester en praksis som tidligere har vært forankret i en lovtolkning fra departementet. Forslagene er omtalt i punkt 10.3.4.

Til § 20 a Barnehagens åpningstid

Paragrafen er ny, og gir kommunen hjemmel til å gi forskrift om krav til åpningstider for alle barnehagene i kommunen. Forslaget er omtalt i punkt 8.2.4.

Det er opp til kommunen om den ønsker å ta i bruk forskriftshjemmelen. Kommunen kan gi forskrift om minimum og maksimum daglig åpningstid og feriestengt, og kan fastsette ulik åpningstid i ulike deler av kommunen for å ivareta flere hensyn, som hensynet til foreldrenes behov eller hensynet til en tilstrekkelig bemanning.

Til § 22 Barnehagens nærstående

Forslaget endrer den nåværende definisjonsbestemmelsen og er omtalt i punkt 10.2.4.

I *første ledd* er henvisningen til aksjeloven fjernet og det lovfestes en egen definisjon av hva som menes med nærstående, i form av en oppstilling av angitte kategorier.

Bokstav a angir som nærstående fysiske og juridiske personer som direkte eller indirekte eier eller kontrollerer barnehagen med minst 50 prosent.

Bokstav b lister opp styremedlem, daglig leder eller annen fysisk person med beslutningsmyndighet i barnehagen. Personer med beslutningsmyndighet kan være barnehagestyrer med beslutnings- og disponeringsmyndighet, navngitte personer med signaturrett og prokurister.

I *bokstav c* inkluderes også foreldre, søsken, barn, barnebarn, ektefelle, samboer, ektefelles foreldre og samboers foreldre til fysisk person etter bokstavene a og b.

I *bokstav d* inngår selskaper og andre organisasjoner som direkte eller indirekte, eies eller kontrolleres med minst 50 prosent av nærstående etter bokstav a, b eller c.

Nåværende andre ledd oppheves da definisjonen av konsern dekkes av bokstavene a og d.

Til § 23 Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager

Første ledd har fått en noe annen ordlyd, men viderefører at kostnader relatert til andre aktiviteter enn det som faller innenfor godkjent barnehagedrift, ikke kan kostnadsføres i barnehagens regnskap. Første ledd presiserer at kostnadene bare skal ha et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen og må ses i sammenheng med barnehageloven § 21 andre ledd om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling

skal komme barna i barnehagen til gode. Bestemmelsen er omtalt i punkt 10.1.4.

Bestemmelsen angir at offentlige tilskudd og foreldrebetaling som den private barnehagen mottar, bare kan benyttes til å dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen og som har et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen. Det betyr at både type kostnad og kostnadens omfang skal vurderes opp mot barnehageloven § 23 første ledd og kravet om at private barnehager bare kan dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen.

Bestemmelsen er ment å tydeliggjøre at barnehagen ikke kan kjøpe varer og tjenester som går utover barnehagens behov, og som dermed ikke kommer barna i barnehagen til gode. Anskaffelsen må være til bruk i barnehagen og ha en naturlig og nær tilknytning til barnehagedriften.

Det er ikke slik at ethvert avvik fra det rimeligste mulige omfanget på varen eller tjenesten vil være lovstridig, så lenge anskaffelsen eller ytelsen samlet sett fremstår som rasjonell for barnehagen. Det skal være rom for å prioritere ulikt, og myndighetene skal også være forsiktige med å gripe inn mot «dårlige» disposisjoner når det ikke er mistanke om at noen har beriket seg uberettiget. Området for regelen vil være tilfeller der det kan være kryss-subsidiering eller andre former for uberettiget uttak av midler.

I *andre ledd* foreslås det en språklig endring i første punktum som følge av at definisjonen av nærstående er endret, jf. endringen i § 22. Kravet om at barnehagen ikke skal foreta transaksjoner overfor nærstående på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, viderefører at transaksjonen ikke må overstige det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. At transaksjonen er på vilkår som er gunstigere for barnehagen enn det som er markedsmessig, er tillatt. Eksempel på en slik transaksjon, er lavere husleie enn det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Andre punktum er nytt og innebærer at transaksjoner med fysiske eller juridiske personer som har en felles økonomisk interesse med den som er ansvarlig for barnehagen eller med barnehagens nærstående også skal skje på markedsmessige vilkår. Bestemmelsen er avgrenset til økonomiske interessefellesskap den eller de som er ansvarlig for barnehagen kan ha med en tredjepart og som ivaretar egen økonomisk interesse fremfor barnehagens interesser, og er ikke ment å omfatte alle avtaleforhold barnehagen inngår.

Fjerde ledd er nytt og er omtalt i punkt 10.4.4. Det lovfestes at barnehagen ikke skal låne ut midler som stammer fra offentlige tilskudd eller foreldrebetaling. Kortsiktige utlån i form av en konsernkontoordning er ikke omfattet av forbudet. Et hvert utlån til noen utenfor konsernkontoordningen vil være ulovlig etter lovforlaget. Transaksjoner innenfor konsernkontoordningen må være innenfor daglig drift av barnehagene.

Nåværende fjerde og femte ledd videreføres i femte og sjette ledd.

Til § 23 c Meldeplikt for private barnehager

Det foreslås en språklig endring i *første punktum* for å endre til begrepet «barnehagen». Forslaget medfører ingen realitetsendringer. Videre foreslås det en tilføyelse i første punktum om at meldeplikten også skal gjelde overføring av eiendom. Dette vil gjelde kjøp og salg av eiendom, overføring av rettigheter knyttet til eiendommen, og også overføring av tomt uten eiendomsrett til bygget.

I tillegg foreslås det et nytt *andre punktum* som pålegger barnehagen at meldingen skal gis så snart endringen er besluttet. Eksempelvis vil overføring av eiendom anses besluttet når det er inngått avtale om kjøp eller salg av eiendom og salgsdokumenter er signert.

Bestemmelsen er omtalt i punkt 11.5.

Til § 25 Pedagogisk bemanning

Tredje ledd er nytt, og gir kommunen hjemmel til å gi forskrift om pedagogisk bemanning og annen relevant kompetanse utover det departementet har fastsatt i forskrift etter andre ledd. Bestemmelsen er omtalt i punkt 8.3.4.

Kommunen kan i forskriften stille krav til at alle barnehagene i kommunen skal ha en viss pedagogisk bemanning. Det er opp til kommunen om den ønsker å ta i bruk forskriftshjemmelen, og eventuelle lokale forskriftskrav skal finansieres av kommunen.

Lokal forskrift om pedagogisk bemanning og annen relevant kompetanse vil ikke innebære en enhetlig detaljregulering av personalsammensetningen, og vil ikke være i veien for at barnehagene i kommunen kan bestemme over personalsammensetningen for øvrig, i tråd med eget behov.

Ved innføring av lokal forskrift må kommunen vurdere hvordan barnehager med særskilte profiler og behov skal forholde seg kravene, eksempelvis samiske barnehager med behov for samisk-

språklige ansatte eller montessoribarnehager med behov for montessoripedagoger.

En lokal forskrift om pedagogisk bemanning vil måtte inneholde unntaksmuligheter fra de lokalt fastsatte kravene når det er særlig behov for dette, for eksempel der kravene ikke lar seg oppfylle på grunn av mangel på kvalifisert personell.

Til § 26 Grunnbemanning

Det foreslås et nytt *andre ledd tredje punktum*, som gir kommunen hjemmel til å gi forskrift om krav til høyere bemanning enn det som følger av første punktum. Bestemmelsen er omtalt i punkt 8.3.4.

Det er opp til kommunen om den ønsker å ta i bruk forskriftshjemmelen, og eventuelle lokale forskriftskrav skal finansieres av kommunen.

En lokal forskrift om krav til høyere bemanning vil måtte inneholde unntaksmuligheter fra de lokalt fastsatte kravene når det er særlig behov for dette, for eksempel der kravene ikke lar seg oppfylle på grunn av mangel på kvalifisert personell.

I *tredje ledd andre punktum* gjøres det en språklig endring som følge av at departementet har foreslått å bruke begrepet «barnehagen» i stedet for «barnehageeier» i bestemmelser som omhandler plikter som gjelder for barnehagen.

Til § 27 Krav om norskferdigheter for å bli ansatt i barnehage

Det foreslås en språklig endring i *tredje ledd* som følge av at departementet har foreslått å bruke begrepet «barnehagen» i stedet for «barnehageeier» i bestemmelser som omhandler plikter som gjelder for barnehagen.

Til § 28 Krav om norskferdigheter for personer med utenlandske yrkeskvalifikasjoner som styrer eller pedagogisk leder

Det foreslås en språklig endring i *andre ledd* som følge av at departementet har foreslått å bruke begrepet «barnehagen» i stedet for «barnehageeier» i bestemmelser som omhandler plikter som gjelder for barnehagen.

Til § 29 Forbud mot bruk av klesplagg som helt eller delvis dekker ansiktet

Det foreslås en språklig endring i *tredje ledd første punktum* som følge av at departementet har foreslått å bruke begrepet «barnehagen» i stedet for «barnehageeier» i bestemmelser som omhandler plikter som gjelder for barnehagen.

Til § 30 Politiattest

Det foreslås en språklig endring i *andre ledd* som følge av at departementet har foreslått å bruke begrepet «barnehagen» i stedet for «barnehageeier» i bestemmelser som omhandler plikter som gjelder for barnehagen.

Til § 42 Plikt til å sikre at barnehagebarna har et trygt og godt psykososialt barnehagemiljø (aktivitetsplikt)

Det foreslås en språklig endring i *andre ledd andre punktum* for å presisere at styrer skal melde fra til den som er ansvarlig for barnehagen etter § 7.

Til § 43 Skjerpet aktivitetsplikt dersom en som arbeider i barnehagen, krenker et barn

Det foreslås en språklig endring i *første ledd andre punktum* og *andre ledd* for å presisere det skal meldes fra til den som er ansvarlig for barnehagen etter § 7.

Til § 49 Plikt til å gi opplysninger til barnets bostedskommune

Det foreslås en språklig endring som følge av at departementet har foreslått å bruke begrepet «barnehagen» i stedet for «barnehageeier» i bestemmelser som omhandler plikter som gjelder for barnehagen.

Til § 51 Øvingsopplæring

Det foreslås en språklig endring i *første ledd* som følge av at departementet har foreslått å bruke begrepet «barnehagen» i stedet for «barnehageeier» i bestemmelser som omhandler plikter som gjelder for barnehagen.

Til § 53 Kommunens tilsyn med barnehagene

I *første ledd* gjøres det en språklig tilføyelse for å presisere at kommunen kan føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med rammene som er satt for barnehagens godkjenninger. Både vedtak om etableringsgodkjenning og vedtak om godkjenning av barnehagedriften vil, sammen med kravene som følger av barnehageloven med forskrifter, danne rammene for barnehagedriften. Bestemmelsen er omtalt i punkt 6.5.2.

Tredje ledd er nytt og er omtalt i punkt 12.5.1. Kommunen kan bruke hjemmelen i tilfeller der en

privat barnehage ikke oppfyller krav som følger av barnehageloven, nasjonale eller lokale forskrifter gitt med hjemmel i barnehageloven eller vilkår som kommunen har stilt med hjemmel i loven. Kommunen kan ikke holde tilbake, redusere eller kreve tilbakebetalt tilskudd dersom regelverksbruddet forelå før disse reaksjonshjemlene trer i kraft.

Den foreslåtte hjemmelen gjør det for eksempel mulig for kommunen å trekke tilbake tilskudd dersom en barnehage ikke har oppfylt lokale forskriftskrav som det er tatt hensyn til ved tilskuddsberegningen. Kommunen vil også kunne bruke hjemmelen ved brudd på nasjonalt fastsatte krav, eksempelvis der en barnehage ikke oppfyller nasjonale krav til bemanning eller pedagogtetthet. I slike tilfeller kan kommunen for eksempel redusere tilskuddet barnehagen mottar, med et beløp tilsvarende det barnehagen sparer på å ikke oppfylle kravene, frem til barnehagen oppfyller de aktuelle kravene. Tilsvarende kan kommunen kreve tilbakebetalt tilskudd for en periode tilbake i tid der en barnehage har latt være å oppfylle krav til bemanning eller pedagogtetthet. Videre kan kommunen holde tilbake tilskudd for å sikre at kravene i loven følges.

Det er i stor grad opp til kommunen å vedta hvilket reaksjonsmiddel som er hensiktsmessig å anvende i det aktuelle tilfellet, men vedtak om tilbakehold, reduksjon eller tilbakebetaling av tilskudd skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomiske betydning. Vurderingen vil bero på blant annet hvilket regelbrudd man står overfor, alvorlighetsgraden av regelbruddet, og hva som er en hensiktsmessig løsning. Kommunen kan innenfor rammene av øvrig regelverk vurdere hvordan en eventuell reaksjon bør gjennomføres med tanke på frister, avbetalingsterminer og lignende praktiske forhold.

Kommunens vedtak om reaksjoner vil være enkeltvedtak etter forvaltningsloven. Statsforvalteren vil, som i dag, være klageinstans for kommunens vedtak om bruk av reaksjoner i tilsynsaker. Se forslaget til endringer i § 12.

Til § 56 Utdanningsdirektoratets tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager

I *første ledd* foreslås det å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan føre tilsyn med bruk av kostpenger i private barnehager, jf. § 20 andre ledd andre punktum.

Kommunen kan føre tilsyn med både private og kommunale barnehagers bruk av kostpenger, jf. barnehageloven § 53 første ledd, mens Utdan-

ningsdirektoratet får hjemmel til å føre tilsyn med de private barnehagenes bruk av kostpenger. Forslaget er omtalt i punkt 13.5.

I *tredje ledd* foreslås det å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen kan reduseres ved brudd på kravene til bruk av kostpenger i § 20 andre ledd andre punktum, kapittel V med forskrifter eller § 9 om internkontroll. Bakgrunnen for forslaget er at Utdanningsdirektoratet bør ha tilgang til de samme reaksjonsmidlene som kommunen. Den foreslåtte hjemmelen til å fatte vedtak om at tilskudd til en privat barnehage skal reduseres, gjelder kun ved regelverksbrudd som foreligger etter at reaksjonshjemmelen trer i kraft. Det er kommunen som forvalter det offentlige tilskuddet til private barnehager. Dersom Utdanningsdirektoratet vedtar at tilskuddet til en privat barnehage skal reduseres, må direktoratet samarbeide med kommunen om dette. Forslaget er omtalt i punkt 12.4.2.

I *fjerde ledd* foreslås det å lovfeste at Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at barnehagen skal betale tilskudd tilbake til kommunen ved brudd på kravene til bruk av kostpenger i § 20 andre ledd andre punktum. Barnehagen kan ikke bruke tilskudd og foreldrebetaling til å dekke denne typen tilbakebetalingskrav. Dette er en følge av at tilskudd og egenbetaling bare kan belastes kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen, jf. § 23 første ledd. Utdanningsdirektoratets vedtak skal inneholde eventuelle terminer for tilbakebetaling. Den foreslåtte reaksjonshjemmelen gjelder kun ved regelverksbrudd som foreligger etter at reaksjonshjemmelen trer i kraft.

Et vedtak om tilbakehold, reduksjon eller tilbakebetaling av tilskudd skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomiske betydning. Vurderingen vil bero på blant annet hvilket regelbrudd man står ovenfor, alvorlighetsgraden av regelbruddet, og hva som er en hensiktsmessig løsning. Kostpenger er øremerkede midler til mat og tilberedning av mat til barna. Summen på kostpengene er en del av avtalen som inngås mellom barnehagen og foreldrene, og barnehageloven regulerer ikke denne avtalen. Dersom en barnehage har betalt kostpenger tilbake til foreldrene fordi det foreligger et avtalebrudd, kan det tilsi at direktoratet ikke bør fatte vedtak om tilbakebetaling av tilskudd til kommunen. I et slikt tilfelle kan et vedtak om pålegg om retting være en mer forholdsmessig reaksjon. Forslaget er omtalt i punkt 13.5.

I *syvende ledd* foreslås det en språklig endring i tredje ledd tredje punktum som følge av at

departementet har foreslått å bruke begrepet «barnehagen» i stedet for «barnehageeier» i bestemmelser som omhandler plikter som gjelder for barnehagen.

Åttende ledd er nytt og er omtalt i punkt 14.5. Det må foreligge behov for å hente inn opplysninger fra barnehagens regnskapsfører, revisor eller bank. Det er barnehagen som er part i saken og Utdanningsdirektoratet må derfor først forsøke å etterspørre opplysninger direkte fra barnehagen og eventuelt barnehagens nærstående. Hjemmelen til å kreve opplysninger fra barnehagens regnskapsfører, revisor og bank skal kun benyttes i tilfeller hvor det ikke er mulig å få saken tilstrekkelig opplyst fra barnehagen og barnehagens nærstående. Det kan for eksempel være tilfeller der barnehagen eller den nærstå-

ende ikke kan eller ønsker å framskaffe opplysningene, men også tilfeller der det er grunn til å tvile på om opplysningene fra barnehagen eller de nærstående er riktige eller fullstendige. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å be om opplysninger om noens personlige forhold etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 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 (styring og finansiering av barnehagesektoren).

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 (styring og finansiering av barnehagesektoren) i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til lov om endringer i barnehageloven (styring og finansiering av barnehagesektoren)

I

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

§ 1a overskriften skal lyde:

§ 1 a *Særlig formål*

§ 1 a første ledd skal lyde:

Private barnehager kan i vedtektene bestemme at verdiene i loven § 1 ikke skal forankres i den kristne og humanistiske arv og tradisjon.

§ 2 åttende ledd skal lyde:

Barnehagen kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold.

§ 4 tredje ledd tredje punktum skal lyde:

Barnehagen kan delta etter eget ønske, men ikke med flere representanter enn hver av de andre gruppene.

§ 4 fjerde ledd skal lyde:

Barnehagen skal sørge for at saker av viktighet forelegges foreldrerådet og samarbeidsutvalget.

§ 6 skal lyde:

§ 6 *Virksomhetens plikt til å søke godkjenning*

Virksomheter som har ansvar for barn under opplæringspliktig alder, plikter å søke godkjenning av barnehagedriften etter § 14 a når:

- a. virksomheten er regelmessig og ett eller flere barn har en ukentlig oppholdstid på mer enn 20 timer, og
- b. antall barn som er til stede samtidig er ti eller flere når barna er tre år eller eldre, eventuelt fem eller flere når barna er under tre år, og
- c. virksomheten utføres mot godtgjøring.

Virksomheter etter første ledd må være godkjent etter § 14 a før barnehagedriften settes i gang.

Barnehagen skal søke om godkjenning av endringer som går utover rammene som er satt for barnehagens godkjenning etter §§ 14 eller 14 a.

§ 7 skal lyde:

§ 7 *Ansvar for barnehagen*

Kommunen har ansvaret for at *kommunale barnehager* drives i samsvar med loven.

Styret for et rettssubjekt som driver en privat barnehage, har ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med loven. Dersom barnehagens organisasjonsform innebærer at det ikke er krav om å ha et styre, tilligger ansvaret det bestemmende organ som gjelder for barnehagens organisasjonsform. For barnehager som drives som enkeltpersonforetak, er det den fysiske personen som innehar enkeltpersonforetaket som er ansvarlig.

§ 7a tredje ledd skal lyde:

Første ledd gjelder ikke for åpne barnehager og ikke for *eiere* som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern eier

- a. ordinære barnehager med til sammen færre enn tretti barn, eller
- b. familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn.

§ 8 skal lyde:

Kommunale og private barnehager skal ha vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes forhold til barnehagen, herunder om

- a. eierforhold
- b. formål, jf. §§ 1 og 1 a
- c. opptakskriterier
- d. antall medlemmer i samarbeidsutvalget
- e. barnehagens åpningstid

§ 9 første ledd skal lyde:

Barnehagen skal ha internkontroll for å sikre at kravene i denne loven med forskrifter følges.

§ 9 tredje ledd skal lyde:

Ved internkontroll etter denne paragrafen skal *barnehagen*

- a. utarbeide en beskrivelse av barnehagens hovedoppgaver, mål og organisering
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer

- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll.

§ 12 skal lyde:

§ 12 Særlige regler om klageinstans

Statsforvalteren er klageinstans for vedtak fattet av kommunen eller fylkeskommunen etter §§ 14 første og andre ledd, 14 a, 15, 19 første og andre ledd, 19 a første til fjerde ledd, 19 b første og tredje ledd, 19 c, §§ 24 til 26, §§ 35 til 38, § 53 og der det følger av forskrift gitt i medhold av denne loven.

Ny § 14 skal lyde:

§ 14 Etableringsgodkjenning av private barnehager

Kommunen kan godkjenne søknader om etablering av private barnehager og søknader om endringer i etableringsgodkjenningen. Kommunen skal legge vekt på behovet for nye barnehageplasser og barnehagestrukturen i kommunen. I tillegg kan kommunen legge vekt på om barnehagen er ordinær, familiebarnehage eller åpen barnehage, om barnehagen har et særskilt pedagogisk tilbud, om barnehagen er ideell og søkerens seriøsitet og egnethet. Med ideelle barnehager menes barnehager som ikke har erverv til formål og som reinvesterer overskudd i barnehagedrift.

Kommunen kan ved etableringsgodkjenningen stille vilkår som har saklig sammenheng med godkjenningen, og som ikke er uforholdsmessig tyngende for barnehagen.

En etableringsgodkjenning faller bort dersom barnehagedriften ikke er startet opp i løpet av fem år etter at godkjenningen ble gitt eller barnehagedriften legges ned.

Departementet kan gi forskrift om godkjenning og drift av familiebarnehager.

Nåværende § 14 blir § 14 a og skal lyde:

§ 14 a Driftsgodkjenning av kommunale og private barnehager

Kommunen avgjør søknader om godkjenning av barnehagedriften og endringer av driften ved godkjente barnehager etter en vurdering av barnehagens egnethet ut fra formål og innhold, jf. §§ 1, 1 a og 2.

Kommunen kan ved godkjenningen av barnehagedriften sette krav om antall barn, barnas alder og oppholdstid begrunnet i barnehagens egnethet ut fra formål og innhold, jf. §§ 1, 1 a og 2.

Ny § 14 b skal lyde:

§ 14 b Midlertidig godkjenning i en situasjon med svært mange fordrevne

Departementet kan gi forskrift om midlertidig godkjenning ved etablering av barnehager og barnehageplasser som opprettes for å dekke et midlertidig behov som følge av at det kommer svært mange fordrevne barn under opplæringspliktig alder fra Ukraina.

Departementet kan gi forskrift om unntak fra kravene til organisering i § 7 a for ordinære barnehager som har fått midlertidig godkjenning etter forskrift med hjemmel i første ledd.

Nåværende § 14 a blir ny § 14 c

§ 15 første og andre ledd skal lyde:

Kommunen kan godkjenne etablering av private familiebarnehager og endringer ved godkjente familiebarnehager. Reglene i §§ 14 og 19 gjelder tilsvarende.

Godkjenning av barnehagedriften for kommunale og private familiebarnehager etter § 14 a omfatter virksomhetens organisering og det enkelte hjems egnethet som lokale for familiebarnehagedrift.

Nåværende andre ledd blir tredje ledd.

§ 17 første ledd skal lyde:

Alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide om opptak av barn. *Private barnehager skal ved opptak av barn fra andre kommuner melde fra til kommunen barnehagen er etablert i og til kommunen der barnet er bosatt.* Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess, der det tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart. Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager sikres.

§ 19 skal lyde:

§ 19 Kommunalt tilskudd til private barnehager

Private barnehager med etableringsgodkjenning etter § 14 har rett til tilskudd. Kommunen skal gi tilskudd til private barnehager som har rett til tilskudd etter første punktum og som har driftsgodkjenning etter § 14 a.

Kommunen skal gi tilskudd til private barnehager som hadde rett til tilskudd da § 14 om etableringsgodkjenning trådte i kraft. Retten til tilskudd

etter første punktum faller bort dersom barnehagedriften ikke er startet opp innen 1. juni 2031 eller barnehagedriften legges ned.

Regler om tilskudd til private barnehager skal særlig legge til rette for likebehandling av private og kommunale barnehagetilbud, forutsigbarhet for private barnehager, en mangfoldig barnehagestruktur og effektiv ressursbruk.

Ny § 19 a skal lyde:

§ 19 a Driftstilskudd til private barnehager

Kommunen skal gi grunntilskudd til private barnehager som har rett til tilskudd etter § 19 første eller andre ledd. Grunntilskuddet skal beregnes ut fra ordinære driftsutgifter i kommunale barnehager, fratrullet administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter, arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter og utgifter som dekkes av andre tilskudd enn rammetilskuddet til kommunen og pålagte kommunale egenandeler knyttet til slike tilskudd. Grunnlaget for beregningen er det siste tilgjengelige kommuneregnskapet.

Kommunen kan holde ordinære driftsutgifter i en kommunal barnehage som skyldes særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen, utenfor beregningen av grunntilskuddet etter første ledd. Dersom kommunen holder utgifter utenfor beregningsgrunnlaget etter første punktum, skal kommunen gi ekstra grunntilskudd til private barnehager med tilsvarende driftsforutsetninger eller behov i barnegruppen. Kommunen kan stille vilkår for bruken av det ekstra grunntilskuddet.

Ved innføring av nye krav etter loven som ikke er en del av beregningen av grunntilskuddet etter første ledd tredje punktum, skal kommunen gi ekstra grunntilskudd fra det tidspunktet kravene får virkning for private barnehager.

Kommunen kan gi tilleggstilskudd og stille vilkår for bruken av dette tilskuddet.

Vilkår kommunen stiller etter andre ledd tredje punktum og fjerde ledd må ha saklig sammenheng med tilskuddet og ikke være uforholdsmessig tyngende for den private barnehagen.

Kommunen skal vise hvordan tilskuddene er beregnet.

Kommunen skal likebehandle kommunale og private barnehager ved beregning og tildeling av tilskudd til drift.

Departementet kan gi forskrift om tilskudd til drift. Forskrift etter første punktum kan gjøre unntak fra reglene i første og andre ledd.

Ny § 19 b skal lyde:

§ 19 b Pensjonstilskudd til private barnehager

Kommunen skal gi pensjonstilskudd til private barnehager som har rett til tilskudd etter § 19 første eller andre ledd. Pensjonstilskuddet skal beregnes ved å gange antall årsverk i barnehagen med samlet lønn per årsverk i barnehagen, en pro-sentsats basert på pensjonsvilkårene til den enkelte barnehage og lokal arbeidsgiveravgift.

Pro-sentsatser for beregning av pensjonstilskudd etter første ledd skal være differensierte og tilpasset vilkårene i ulike pensjonsavtaler til private barnehager. Den høyeste pro-sentsatsen skal ikke overstige grensene for årlig innskudd etter lov om tjenestepensjon § 4-7. Ved fastsetting av den høyeste pro-sentsatsen skal det gjøres fratrekk av vanlig egenandel for ansatte i kommunale barnehager og legges til anslag på kostnader til tilleggssprodukter og anslag på kostnader til AFP.

Private barnehager med historiske forpliktelseser basert på avtaler om offentlig tjenestepensjon, skal få dekket sine pensjonsutgifter opp til en øvre grense. Departementet skal gi forskrift om hvilke barnehager som har rett til pensjonstilskudd etter første punktum og om en øvre grense for dekningen.

Private barnehager skal melde fra til kommunen uten ugrunnet opphold dersom de inngår en ny pensjonsavtale med endrede pensjonsvilkår.

Departementet kan gi forskrift om tilskudd til pensjon. Forskrift gitt etter første punktum kan gjøre unntak fra reglene i første og andre ledd.

Ny § 19 c skal lyde:

§ 19 c Eiendomstilskudd til private barnehager

Kommunen skal gi eiendomstilskudd til private barnehager som har rett til tilskudd etter § 19 første eller andre ledd. Departementet skal gi forskrift om tildeling av, og satser for, eiendomstilskudd.

§ 20 skal lyde:

§ 20 Foreldrebetaling og kostpenger

Departementet kan gi forskrift om foreldrebetaling i barnehagen, blant annet om søskenmoderasjon, inntektsgradering og maksimalgrense. *Kommunen kan gi forskrift om en lavere foreldrebetaling enn det som følger av forskrift gitt etter første punktum.*

Barnehagen kan kreve betaling for kost i tillegg til foreldrebetalingen. Kostpengene skal ikke overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til mat og drikke til barna.

Ny § 20 a skal lyde:

§ 20 a *Barnehagenes åpningstid*

Kommunen kan gi forskrift om krav til åpningstider for barnehagene i kommunen.

§ 22 skal lyde:

§ 22 *Definisjon av nærstående*

Med barnehagens nærstående menes

- a. *fysiske eller juridiske personer som, direkte eller indirekte, eier eller kontrollerer barnehagen med minst 50 prosent*
- b. *styremedlem, daglig leder eller annen fysisk person med beslutningsmyndighet i barnehagen*
- c. *foreldre, søsken, barn, barnebarn, ektefelle, samboer, ektefelles foreldre og samboers foreldre til fysisk person etter bokstavene a og b*
- d. *selskaper mv. som direkte eller indirekte, eies eller kontrolleres med minst 50 prosent av nærstående etter bokstav a, b eller c*

§ 23 første til fjerde ledd skal lyde:

§ 23 *Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager*

Offentlig tilskudd og foreldrebetaling som en barnehage mottar, kan bare benyttes til å dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen og som har et omfang som er rimelig for å oppnå formålet med anskaffelsen eller ytelsen.

Barnehagen skal ikke foreta transaksjoner overfor nærstående på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Dette gjelder også transaksjoner med fysiske eller juridiske personer som har en felles økonomisk interesse med den som er ansvarlig for barnehagen, eller med nærstående.

Barnehagen skal ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.

Barnehagen skal ikke låne ut midler som stammer fra offentlige tilskudd eller foreldrebetaling. Kortsiktige utlån i form av en konsern-kontoordning omfattes ikke av forbudet i første punktum.

Nåværende fjerde og femte ledd blir femte og sjette ledd.

§ 23 c skal lyde:

§ 23 c *Meldeplikt for private barnehager*

Barnehagen skal melde fra til kommunen og Utdanningsdirektoratet ved nedleggelse, eierskifte, overføring av eiendom og andre organisatoriske endringer. Meldingen skal gis så snart endringen er besluttet. Departementet kan gi forskrift

om hva som skal regnes som organisatoriske endringer og om hvordan meldeplikten skal gjennomføres.

§ 25 nytt tredje ledd skal lyde:

Kommunen kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og annen relevant kompetanse utover det departementet har fastsatt i forskrift etter andre ledd.

§ 26 andre ledd nytt tredje punktum skal lyde:

Kommunen kan gi forskrift om krav til høyere bemanning enn det som følger av første punktum.

§ 26 tredje ledd andre punktum skal lyde:

Barnehagen skal legge uttalelse fra barnehagens samarbeidsutvalg ved søknaden.

§ 27 tredje ledd skal lyde:

Dersom det er pedagogisk forsvarlig, kan barnehagen ansette personer som ikke oppfyller kravet til norskprøve.

§ 28 andre ledd skal lyde:

Barnehagen kan godta annen dokumentasjon av norskferdigheter.

§ 29 tredje ledd første punktum skal lyde:

Dersom noen bruker klesplagg i strid med forbudet, skal barnehagen eller kommunen gi personen pålegg om å fjerne plagget.

§ 30 andre ledd skal lyde:

Barnehagen og kommunen som barnehagemyndighet kan kreve politiattest som nevnt i første ledd for andre personer som regelmessig oppholder seg i barnehagen eller har vesentlig innflytelse på barnehagens drift.

§ 42 andre ledd andre punktum skal lyde:

I alvorlige tilfeller skal styreren melde fra til den som er ansvarlig for barnehagen etter § 7.

§ 43 første ledd andre punktum skal lyde:

Styreren skal melde fra til den som er ansvarlig for barnehagen etter § 7.

§ 43 andre ledd skal lyde:

Dersom en som arbeider i barnehagen, får mistanke om eller kjennskap til at styreren i barnehagen krenker et barn med for eksempel ute-stenging, mobbing, vold, diskriminering eller trakassering, skal vedkommende melde fra direkte til den som er ansvarlig for barnehagen etter § 7.

§ 49 skal lyde:

Barnehagen plikter å gi barnets bostedskommune de opplysningene som er nødvendige for å kunne føre et register som nevnt i § 10 fjerde ledd.

§ 51 første ledd skal lyde:

Barnehagen plikter å stille barnehagen til disposisjon for øvingsopplæring for studenter som tar barnehagelærerutdanning.

§ 53 første ledd skal lyde:

Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter og med rammene som er satt for godkjenningene, med unntak av bestemmelsene i kapittel V med forskrifter.

§ 53 nytt tredje ledd skal lyde:

Kommunen kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal holdes tilbake, reduseres eller betales tilbake til kommunen dersom barnehagen har brutt bestemmelser i loven eller forskrifter gitt med hjemmel i loven.

Nåværende tredje og fjerde ledd blir fjerde og femte ledd.

§ 56 skal lyde:

§ 56 Utdanningsdirektoratets tilsyn med økonomiske forhold i private barnehager

Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med at de private barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i § 20 andre ledd andre punktum, kapittel V med forskrifter og § 9 om internkontroll for å sikre at disse kravene følges.

Utdanningsdirektoratet kan gi pålegg til barnehagen om å rette ulovlige forhold. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller forholdet ikke lar seg rette, kan Utdanningsdirekto-

ratet fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen.

Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal holdes tilbake eller reduseres dersom barnehagen har brutt bestemmelser i § 20 andre ledd andre punktum, kapittel V med forskrifter eller § 9 om internkontroll for å sikre at disse kravene følges.

Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at barnehagen skal betale tilskudd tilbake til kommunen dersom barnehagen har brutt bestemmelser i § 20 andre ledd andre punktum eller kapittel V med forskrifter.

Kommunen skal få mulighet til å uttale seg før Utdanningsdirektoratet fatter vedtak etter andre, tredje eller fjerde ledd. Utdanningsdirektoratets vedtak skal sendes kommunen til orientering.

Foreldrerådet skal få mulighet til å uttale seg før Utdanningsdirektoratet fatter vedtak om stenging.

Barnehagen skal uten hinder av taushetsplikt legge frem alle opplysninger som Utdanningsdirektoratet trenger for å føre tilsyn. Dersom Utdanningsdirektoratet i forbindelse med gjennomføring av tilsyn har behov for opplysninger fra eieren eller eierens nærstående, skal Utdanningsdirektoratet ha tilgang til slike opplysninger. Barnehagen skal gi Utdanningsdirektoratet adgang til barnehagens lokaler.

Dersom Utdanningsdirektoratet i forbindelse med gjennomføring av tilsyn har behov for opplysninger fra barnehagens regnskapsfører, revisor eller bank, skal Utdanningsdirektoratet få tilgang til slike opplysninger uten hinder av taushetsplikt etter forvaltningsloven § 13 første ledd nr. 2.

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

publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 04/2025

