

Regelrådets uttalelse

Om: **Krav om regnskapsmessig skille for private barnehager mv. Forslag til endringer i barnehageloven og forslag til ny økonomiforskrift til barnehageloven**
Ansvarlig: **Kunnskapsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Kunnskapsdepartementet

Deres ref.:	Vår ref.:	Vår saksbehandler:	Dato:
21/3828	21/00203	Merete Grøtt Grinde	10.09.2021

Uttalelse

Om: **Krav om regnskapsmessig skille for private barnehager mv. Forslag til endringer i barnehageloven og forslag til ny økonomiforskrift til barnehageloven**
Konklusjon: **Utredningen har svakheter**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring forslag til endringer i barnehageloven og forslag til ny økonomiforskrift til barnehageloven.

Regelrådet mener det er positivt at departementet har utredet flere alternativer og at det er vist til regulering av friskoler og private universiteter og høyskoler. Det er også positivt at berørt næringsliv er beskrevet og tallfestet. Regelrådet mener det er mangler i utredningen av virkningene av forslagene for næringslivet.

Det er positivt at departementet har vurdert og foreslått unntak for små virksomheter. Regelrådet savner imidlertid en nærmere begrunnelse for hvorfor en har valgt akkurat denne grensen. Regelrådet stiller spørsmål til om nytten av forslaget om bortfall av revisjonsfritak for de minste barnehagene kan forsvare den økte kostnaden for disse barnehagene.

Regelrådet har noen spørsmål vedrørende forutsetninger for en vellykket gjennomføring, blant annet om innføring av forbud mot annen virksomhet i samme rettssubjekt og allerede plassert overskuddslikviditet. Regelrådet mener unntakene fra forbudet om å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehager bør fastsettes samtidig med det generelle forbudet. Regelrådet mener en overgangsperiode på kun ett år kan være vanskelig for barnehagene, og ber departementet gjøre en ny vurdering av om overgangsperioden kan gjøres lenger for å lette byrdene for berørt næringsliv.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ikke håndskrevne signaturer.

1 Om forslaget som er sendt på høring

Kunnskapsdepartementet foreslår endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) og forslag til ny økonomiforskrift til barnehageloven (erstatte forskrift 30. november 2012 nr. 1108 om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager). Departementets hovedforslag er:

- Innføring av krav om regnskapsmessig skille for barnehager som driver flere barnehager eller annen virksomhet i samme rettssubjekt.
- Forbud mot å drive eller eie annen virksomhet enn godkjent barnehagedrift i samme rettssubjekt som det drives barnehagevirksomhet.
- Lovhjemmel for å gi adgang til å regulere private barnehagers adgang til å disponere overskuddslikviditet.
- Ny økonomiforskrift der de nærmere kravene til regnskap vil fremgå.

Formålet med forslagene i høringsnotatet er at de til sammen skal gi et godt grunnlag for å føre effektivt og tilfredsstillende tilsyn med de private barnehagenes bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling.

2 Regelrådets prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til. På denne bakgrunn prioriterer Regelrådet å uttale seg om et utvalg av saker.

Det er om lag 3 000 private barnehager i Norge. Over 135 000 barn går i en privat barnehage. Private barnehager er en essensiell bidragsyter til at Norge har en høy barnehagedekning. Høy barnehagedekning er viktig for tilbudet av arbeidskraft og dermed for næringslivet. Private barnehager finansieres av en kombinasjon av statlige overføringer og foreldrebetaling. Regelrådet jobber for at regulering av privat næringsliv bør innrettes slik at den bidrar til best mulig måloppnåelse og minst mulig unødvendige kostnader. Vi mener dette gjelder uavhengig av om varene og tjenestene som produseres finansieres av det offentlige eller ikke. Samtidig må man ivareta det spesielle behovet det er for godt og effektivt tilsyn av privat næringsliv som mottar offentlige midler. Regelrådet har derfor valgt å uttale seg til denne høringen.

3 Regelrådets vurdering av utredningen av konsekvenser for næringslivet

Det følger av Regelrådets vedtekter § 2 første ledd at Regelrådet skal ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Rådet kan vurdere hvorvidt nytt eller endret regelverk er utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

Som grunnlag for vurderingen nedenfor har Regelrådet særlig tatt utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksen kapittel 2. Det vil si punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1. Kostnadsvirkninger og nyttevirkninger for næringslivet

Det kommer godt frem i høringsnotatet hvem som blir berørt av forslaget og det er positivt at departementet har tallfestet og illustrert blant annet organisasjonsform og antall små virksomheter.

I forbindelse med innføring av krav om regnskapsmessig skille mellom barnehager har departementet vist til to rapporter utarbeidet av BDO. Det er anslått hvor mange barnehager som vil få økte kostnader som følge av forslaget og den totale årlige kostnaden. Regelrådet mener dette belyser kostnads- og nyttevirkningene dette forslaget vil ha for næringslivet.

I forbindelse med de andre forslagene i høringsnotatet savner Regelrådet en grundigere utredning av virkningene for næringslivet og av hvordan man forventer at barnehagene vil tilpasse seg de nye kravene. Det innføres et forbud mot annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen. Departementet vektlegger at dagens situasjon skaper risiko for at annen virksomhet subsidieres av barnehagens midler. Regelrådet savner en vurdering av om forbudet også kan ha negative virkninger for barnehagenes økonomiske situasjon og barnehagenes tilbud. En problemstilling her kan være barnehager som leier ut egne lokaler til for eksempel barnebursdager, noe som kan gi ekstra inntekter for barnehagen. Vil forslaget gjøre dette vanskeligere? Et annet spørsmål er om det kan være hensiktsmessig at noe annen virksomhet er en del av barnehagen hvis dette er en del av barnehagetilbudet, for eksempel for gårdsbarnehager.

De administrative kostnadene i forbindelse med ny økonomiforskrift til barnehageloven burde vært utredet grundigere. For eksempel er økningen i oppbevaringsplikten for regnskapsmaterieil fra 5 til 10 år byrdefull og Regelrådet mener denne kostnaden burde vært tallfestet. Regelrådet mener dette er tilgjengelig informasjon som burde vært inkludert i høringsnotatet. Nyttvirkningene ved forslagene burde også kommet enda tydeligere frem.

3.2. Konkurransvirkninger for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at det er drøftet konkurransvirkninger for næringslivet i høringsnotatet. Etter Regelrådets vurdering er dette regulering som vil kunne gi ulik virkning fra barnehage til barnehage og vi mener derfor mulige konkurransvirkninger burde vært utredet.

3.3. Rapporteringskrav

Departementet skriver om ny økonomiforskrift at de gjør en rekke endringer i reguleringene av krav til dokumentasjon, rapporteringer mv. som gjelder generelt for alle barnehager. Dette er til dels presiseringer, men det er også en rekke utvidelser. Regelrådet viser til Regjeringens digitaliseringsstrategi om «kun én gang».

3.4. Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

Regelrådet mener det positivt at det fremgår i høringsnotatet hvor mange små virksomheter som blir berørt og at det er gjort særskilte vurderinger av hensynet til små virksomheter.

Regelrådet registrerer at fritaket for revisjonsplikt oppheves for de minste barnehagene. Departementet burde tallfestet kostnadene for de berørte barnehagene ved å innføre en ny betydelig byrde. Dette ville gjort det lettere for beslutningstakeren å vurdere kostnad opp mot nytten av forslaget. Regelrådet vil påpeke at flere av de minste barnehagene allerede kan være i en presset økonomisk situasjon og at den ekstra kostnaden vil være særlig tung å bære for disse. Vi stiller spørsmål til om nytten av forslaget er stor nok til å forsvare dette tiltaket.

3.5. Alternative tiltak

Det er vurdert flere alternativer for å bedre kunne føre tilsyn med private barnehager organisert i større konsern. Forslaget er en oppfølging av et tidligere forslag, og er i seg selv ett alternativ til dette forslaget. Det er vurdert to alternativer til at barnehager organiseres som egne rettssubjekter: Utvidet rapportering til Utdanningsdirektoratet gjennom den allerede eksisterende rapporteringsløsning BASIL eller regnskapsmessig skille. Det er vurdert flere alternativer for å bedre kunne føre tilsyn med private barnehager organisert i større konsern. Departementet har i høringsnotatet vist til en rapport fra BDO som drøfter alternativene. Det er også vist til reguleringen av friskoler og private universiteter og høyskoler.

Regelrådet savner en nærmere begrunnelse for grenseverdien som er valgt for unntaket for de små barnehagene. Regelrådet stiller spørsmål til hvorfor departementet har valgt en terskel ved antall barn og ikke ansatte og omsetning, som er vanlig praksis i regulering av næringslivet.

3.6. Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Noen forutsetninger for en vellykket gjennomføring er vurdert, blant annet overgangsperiode. Regelrådet mener en overgangsperiode på kun ett år kan være vanskelig for barnehagene, og ber departementet gjøre en ny vurdering av om overgangsperioden kan gjøres lenger for å lette byrdene for berørt næringsliv.

Etter Regelrådets vurdering kommer det ikke klart frem hvordan de som driver annen virksomhet i tillegg til privat barnehage i dag skal forholde seg til organiseringen av tilleggsvirksomheten hvis reglene for hva som vil være tillatt tilleggsvirksomhet kommer på et senere tidspunkt. Regelrådet mener derfor unntaksreglene og det generelle forbudet bør innføres på samme tidspunkt.

Regelrådet mener det kunne vært tydeliggjort i høringsnotatet hva kravene er til allerede plassert overskuddslikviditet når de nye reglene trer i kraft.

3.7. Andre kommentarer til utredningen og gjennomføringen av høringen

Regelrådet registrerer at Storberget-utvalgets utredning «*Du er henta!*» om finansiering av private barnehager er sendt på høring med samme høringsfrist som høringen denne uttalelsen svarer på. Flertallet i utvalget foreslår blant annet at det bør innføres et krav om egne rettssubjekter for hver barnehage. Det kan skape unødvendig usikkerhet for berørt næringsliv at disse to forslagene er på

høring samtidig. Regelrådet har imidlertid forståelse for at det er vanskelig for departementet å gjøre noe annerledes da Stortinget ba regjeringen sette ned dette hurtigarbeidende utvalget.

Departementet skriver på side 25 i høringsnotatet at: «Barnehagene har sikre inntekter fra offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Det innebærer at private barnehager i utgangspunktet skal ha et relativt begrenset behov for å ta opp gjeld». Regelrådet stiller spørsmål til om ikke private barnehager vil kunne ha relativt stort behov for å ta opp lån i forbindelse med bygging av ny barnehage eller oppgradering av eksisterende bygningsmasse.

4 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Departementet foreslår krav om regnskapsmessig skille som gir relativt sett lavere kostnad for næringslivet enn forslaget om krav til selvstendig rettssubjekt som ble sendt på høring i 2019. Regelrådet mener det er positivt at departementet har utredet alternativer som gir lavere kostnader for næringslivet.

Regelrådet mener sammenhengen mellom problembeskrivelsen og valg av tiltak for ny økonomiforskrift burde kommet enda bedre frem. For eksempel hvorfor departementet mener det er nødvendig med særskilt regnskap for private barnehager. Regelrådet mener at en da kan være tryggere på at valgt tiltak vil oppnå formålet, og at de mest effektive tiltakene er valgt. For eksempel innføring av revisjonsplikt for de minste barnehagene og endring i oppbevaringsplikten for regnskapsmateriale fra 5 til 10 år.

Regelrådet mener kostnads- og nyttevirkningene av de andre forslagene kunne vært bedre utredet. Regelrådet stiller spørsmål til om nytten av forslaget om bortfall av revisjonsfritak for de minste barnehagene kan forsvare den økte kostnaden for disse barnehagene. Regelrådet kan derfor ikke konkludere med at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.