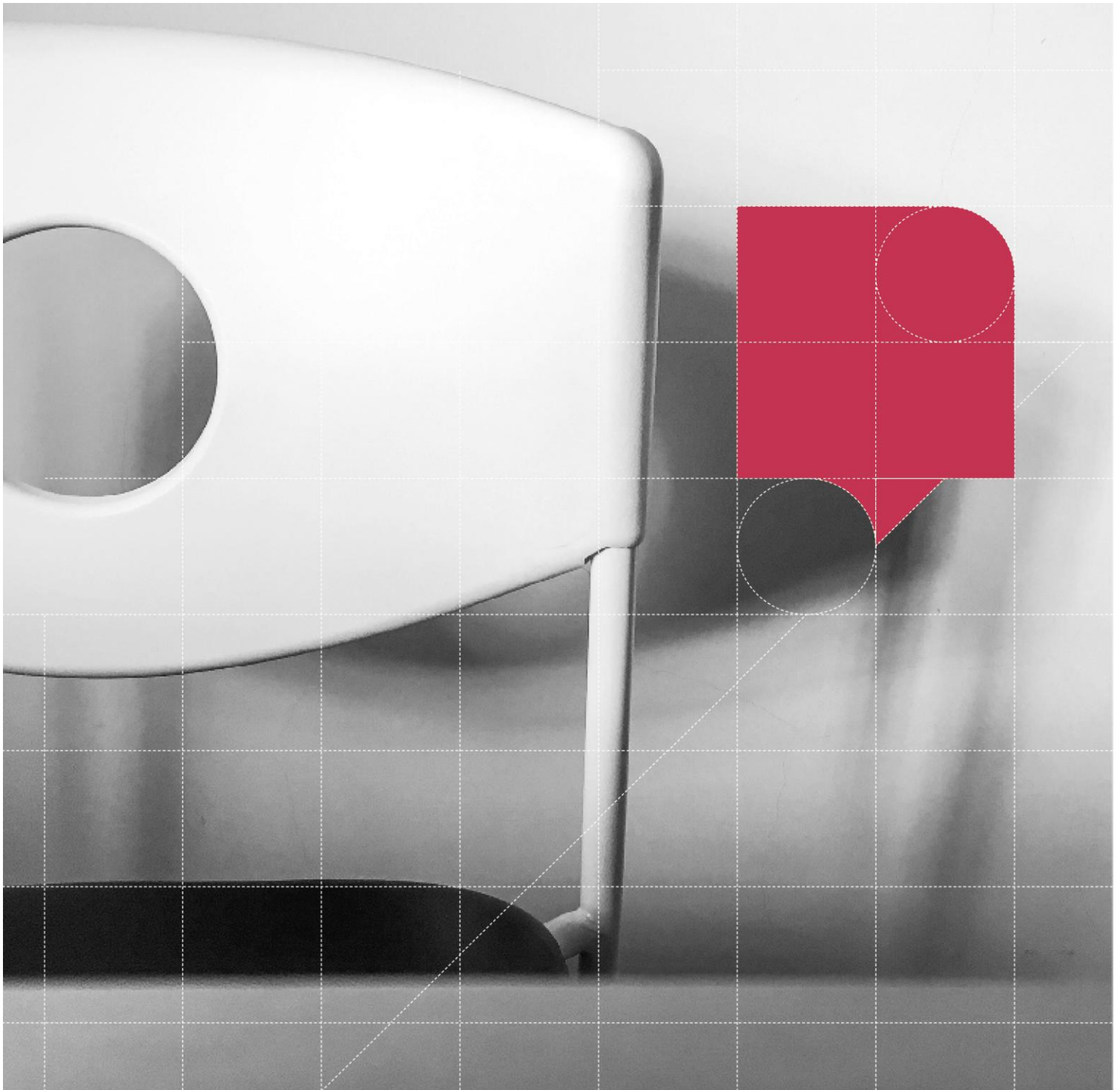


Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til forskrift om regnskapsplikt m.m. for private barnehager og forslag til endringer i forskrift om tilskudd til private barnehager**

Ansvarlig: **Kunnskapsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Kunnskapsdepartementet

Deres ref.:	Vår ref.:	Vår saksbehandler:	Dato:
eInnsyn	22/00192	Mergime Zahiti	14.09.2022

Uttalelse

Om: **Forslag til forskrift om regnskapsplikt m.m. for private barnehager og forslag til endringer i forskrift om tilskudd til private barnehager**

Konklusjon: **Forslaget er ikke tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Utdanningsdirektoratet har på vegne av Kunnskapsdepartementet sendt på høring forslag til forskrift om regnskap m.m. for private barnehager og forslag til endringer i forskrift om tilskudd til private barnehager.

Regelrådet mener det er positivt at problem og mål kommer tydelig frem i høringsnotatet, og at ulike relevante tiltak knyttet til endringer i forskrift om tilskudd til private barnehager er utredet. Regelrådet savner imidlertid en grundigere utredning av de økonomiske konsekvensene for de private barnehagene, og da særlig relatert til forslaget om å endre beregningsmåten for fastsettelsen av størrelsen av tilskudd til private barnehager. Tallfesting eller anslag av de økonomiske konsekvensene relatert til dette forslaget, samt øvrige forslag, ville styrket beslutningsgrunnlaget.

Regelrådet stiller seg spørrende til om forslaget om krav til oppbevaring av regnskapsmateriale og annen dokumentasjon i Norge i ti år etter regnskapsårets slutt er en fremtidsrettet og rimelig regulering.

Da de økonomiske konsekvensene av forslagene ikke er tallfestet, kan ikke Regelrådet konkludere om forslagenes formål kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.

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

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Departementet skriver at bakgrunnen for forslagene er at det foreligger et behov for en ny økonomiforskrift til barnehageloven som er tilpasset de nye reglene som følger av denne og som støtter opp under formålet med lovendringene. Formålet med denne forskriften er «å sørge for at offentlig tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode og gi innsyn i de private barnehagenes bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling». Når det gjelder endringer i forskrift om tilskudd til private barnehager, er formålet med dette «å legge til rette for at kommunen kan hensynta at ulike barnegrupper har ulikt behov for ressurser».

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

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.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Statistikk fra Statistisk sentralbyrå viser at det i 2021 var totalt 5525 barnehager i Norge.¹ Den samme statistikken viser at 53 prosent av disse barnehagene er ikke-kommunale barnehager. Den nye barnehageloven som trer i kraft fra 1. januar 2023, med tilhørende økonomiforskrift, vil følgelig omfatte den private barnehagesektoren og mulig berøre mange barnehager innenfor den private sektoren. De endringer som Kunnskapsdepartementet foreslår knyttet til forskrift om tilskudd til private barnehager, vil kunne berøre størrelsen på offentlige tilskudd som tildeles disse barnehagene. Dette vil kunne ha betydning for de private barnehagenes økonomi. Regelrådet har på bakgrunn av de ovennevnte forhold valgt å uttale seg i denne saken.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Regelrådet registrerer at Kunnskapsdepartementet har foretatt en oversiktlig beskrivelse av bakgrunnen for de forslag som fremmes i høringsnotatet. Målene med de ulike forslagene kommer tydelig frem. Videre diskuteres problemene i sammenheng med utredningen av de enkelte forslagene som fremmes. Regelrådet mener imidlertid at nullalternativet, altså forventet utvikling dersom det ikke iverksettes tiltak, burde vært beskrevet. Dette muliggjør en enklere evaluering av de foreslåtte tiltakenes virkninger.

¹ <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/barnehager>

3.2 Utredning av alternative tiltak

Departementet har utredet alternative tiltak for enkelte av tiltakene som foreslås. Regelrådet viser særlig til utredningen av alternative måter å utforme en bestemmelse på, som gir kommunene adgang til å holde utgifter som er særskilte for kommunale barnehager utenom tilskuddsgrunnlaget for de private barnehagene. Departementet har vurdert totalt tre alternative måter å utforme bestemmelsen på, der både positive og negative aspekter ved tiltakene er fremhevet. Regelrådet mener imidlertid at departementet burde begrunnet særbestemmelser knyttet til krav om at statsautorisert revisor skal revidere eller attestere henholdsvis årsregnskapet og rapporteringen til Utdanningsdirektoratet ytterligere. Hvilke argumenter finnes for at en slik regulering skal gjelde særskilt for private barnehager som nå pålegges å være selvstendige rettssubjekter? Videre mener Regelrådet at departementet med fordel kunne utredet flere terskelverdier knyttet til forslaget om at alle barnehager skal dokumentere avtaler som samlet overstiger 50 000 kroner i året.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Departementet har identifisert hvilken næring som vil påvirkes av tiltakene, og hvor stor andel av de private barnehagene som henholdsvis allerede er selvstendige rettssubjekter eller vil pålegges å være det. Regelrådet savner imidlertid et faktisk antall av hvor mange barnehager som er henholdsvis kommunale og private. Dette er tilgjengelig informasjon, og burde fremgått av utredningen for å sikre et tydeligere bilde av hvor mange private barnehager som vil påvirkes av forslagene som fremmes i høringsnotatet. Videre hadde det vært en fordel om departementet hadde gitt en beskrivelse av hva som kjennetegner disse subjektene (omsetning, antall ansatte m.m.).

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Departementet har nevnt de positive og negative virkningene av tiltakene der dette er vurdert som relevant. Virkningene er nevnt under enkelte av tiltakene i høringsnotatet, og i et eget kapittel der de økonomiske og administrative virkningene fremgår særskilt. Regelrådet savner imidlertid konkrete beregninger og anslag som illustrerer omfanget av kostnadene som nevnes i høringsnotatet. For eksempel er det i forbindelse med forslaget om utarbeidelse av årsregnskap nevnt at de relevante private barnehagene vil få økte kostnader, uten at disse kostnadene er tallfestet.

Regelrådet mener også at utredningen av de alternative utformingene av bestemmelsen som skal unnta enkelte kommunale barnehager fra tilskuddsgrunnlaget til private barnehager burde vært grundigere utført med hensyn til virkningene av de ulike alternative utformingene. Departementet foreslår at terskelverdien for å unnta barnehager fra beregningsgrunnlaget for tilskudd skal fastsettes til 20 prosent eller høyere enn de gjennomsnittlige driftsutgiftene i tilsvarende kommunale barnehager. Regelrådet mener at det ville styrket høringsnotatet om departementet hadde utredet forskjellene på ulike terskelverdier.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet kan ikke se at departementet har vurdert forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet knyttet til ny økonomiforskrift til barnehageloven. Disse

forutsetningene er imidlertid vurdert i den tidligere høringen om forslag til endringer i barnehageloven og ny økonomiforskrift. Regelrådet vurderer dette som tilstrekkelig i denne saken.

Når det gjelder forslaget om endringer i forskrift om tilskudd til private barnehager, hadde en vurdering av forutsetningene for en vellykket gjennomføring av endringene for næringslivet styrket beslutningsgrunnlaget. Dette bør tas med i den videre prosessen med regelverksutviklingen.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestep praksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Regelrådet vil berømme departementet for at det har tatt hensyn til små barnehager i forbindelse med forslaget om å videreføre regelen om at ordinære barnehager med færre enn 20 barn, eller familiebarnehager under 10 barn eller hvor eier kun har én åpen barnehage, er unntatt fra kravet om revisjon av resultatregnskapet. Da departementet ikke har redegjort for antall kommunale og private barnehager, samt størrelsen på de ulike bedriftene, er det likevel vanskelig å konkludere konkret om hensynet til små barnehager er tilstrekkelig vurdert i denne saken.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Regelrådet kan ikke se at departementet har dokumentert involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen. Selv om det bes om innspill fra berørte parter til høringen, mener Regelrådet at departementet kunne avklart enkelte spørsmål ved å forhøre seg med næringen før forslagene ble sendt på høring.

4.3 Rapporteringsbyrder

Departementet legger til grunn at 35 prosent av barnehagene som ikke er organisert som selvstendige rettssubjekter, og som heller ikke blir unntatt dette kravet, vil få økte kostnader som følge av at de pålegges å utarbeide årsregnskap og rapportere. Departementet har imidlertid ikke tallfestet hvor høye disse kostnadene vil være, eller hvor mange barnehager andelen på 35 prosent utgjør. Regelrådet mener at dette burde vært gjort.

4.4 Fremtidsrettet regulering

Regelrådet setter spørsmålstegn ved om forslaget om at alle private barnehager skal oppbevare regnskapsmateriale og annen dokumentasjon i Norge i ti år etter regnskapsårets slutt er en

fremtidsrettet regulering. Regelrådet mener at oppbevaringstiden og den geografiske begrensningen til Norge burde vært grundigere begrunnet. I denne forbindelse kunne departementet vurdert adgangen til å oppbevare elektronisk regnskapsmateriale i andre EØS-stater, jf. forskrift om bokføring § 7-5 første ledd, jf. forskrift om oppbevaring av elektronisk regnskapsmateriale i andre EØS-land § 1.

4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet kan ikke se at departementet har planlagt en fremtidig evaluering av de tiltak som foreslås innført. Regelrådet viser til at særlig forslaget om å fastsette terskelverdien for å unnta kommunale barnehager fra beregningsgrunnlaget for tilskudd til private barnehager til minimum 20 prosent bør evalueres etter en viss tid. I denne sammenheng mener Regelrådet at evalueringen bør konsentrere seg om differansen mellom effekten av gjeldende regelverk, der driftstilskuddet til private ordinære barnehager beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, og den foreslåtte terskelverdien på minimum 20 prosent. Videre kan evalueringen ta for seg differansen mellom gjeldende regelverk og den tidligere bestemmelsen som muliggjorde at kommunene kunne holde barnehager som hadde minst 25 prosent høyere driftsutgifter enn gjennomsnittlige driftsutgifter i tilsvarende kommunale barnehager utenfor grunnlaget for beregningen av tilskuddet.

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

Departementet har nevnt at de ulike forslagene som er fremmet vil ha økonomiske konsekvenser. Disse er imidlertid ikke tallfestet. Regelrådet kan på denne bakgrunn ikke konkludere om forslagene er utformet slik at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet.