

Regelrådets uttalelse

Om: **Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter
(Styring og finansiering av barnehagesektoren)**

Ansvarlig: **Kunnskapsdepartementet**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Kunnskapsdepartementet

Deres ref.:	Vår ref.:	Vår saksbehandler:	Dato:
23/4956	23/00238	Marte Grønvold	20.12.2023

Uttalelse

Om: **Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)**

Konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Vi viser til Kunnskapsdepartementets høring om forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter, datert 1. november 2023.

Kunnskapsdepartementet har levert en omfattende og grundig utredning. Departementet gir en grundig besvarelse av problem og mål, prinsipielle spørsmål, utredning av alternativer, beskrivelse av berørte, anbefaling av tiltak og forutsetninger for en vellykket gjennomføring.

Regelrådet savner en vurdering av om det kan være nærliggende å bruke søkertall fra barnehageopptaket som et moment i vurderingen om hvor kommunene skal redusere antallet barnehageplasser. Vi kan heller ikke se at departementet har vurdert å benytte informasjon fra barnehageopptaket som vurderingsgrunnlag for kommunene andre steder i utredningen. Regelrådet mener dette er et relevant alternativ som burde være utredet.

Departementet foreslår at kommunene skal ha større frihet i beregningen av tilskudd til de private barnehagene, og at kommunen skal gi forskrift om dette. Det er ikke mulig å vite hvilke utslag dette vil få for tilskuddene til den enkelte barnehage. Regelrådet mener departementet har gjort en god jobb med å utrede mulige virkninger av forslaget slik det står i dag. Samtidig vil Regelrådet påpeke at virkningene for den enkelte barnehage er høyst usikre på nåværende tidspunkt. Denne usikkerheten bør belyses i den videre beslutningsprosessen.

Departementet foreslår revisjonsplikt for alle barnehager. Revisjonsplikt er en betydelig kostnad for de minste barnehagene og Regelrådet mener at denne delen av forslaget burde vært utredet grundigere.

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

Kunnskapsdepartementet foreslår en rekke endringer i barnehageloven med forskrifter. Høringen følger opp strategien *Barnehager for en ny tid – nasjonal barnehagestrategi mot 2030* hvor det ble varslet at regjeringen ville gjennomgå regelverket for finansiering og styring av barnehagesektoren innen utgangen av 2023 og legge fram et helhetlig forslag til regelverksendringer. Departementet foreslår å gi kommunen flere styringsvirkemidler innenfor tydelige og forutsigbare rammer. Videre foreslår departementet nye regler om tildeling av tilskudd til private barnehager som tar hensyn til at barn og barnehager er forskjellige. Det foreslås også endringer i reglene om de private barnehagenes organisering og kravene til bruk av tilskudd og foreldrebetaling. Videre foreslås det endringer i reglene om tilsyn og reaksjoner.

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

Forslaget er en relativt stor endring i rammebetingelsene til hele barnehagesektoren. Det er om lag 2 800 private barnehager i Norge. Sektoren består av noen store barnehagekjeder og mange relativt små enkeltstående barnehager. Regelrådet mener det er viktig at virkningene av et slikt forslag er utredet, og at hensynet til små barnehager er vurdert særskilt.

Private barnehager er en vesentlig bidragsyter til høy barnehagedekning. Høy barnehagedekning er viktig for tilbudet av arbeidskraft og har dermed betydning for næringslivet. Private barnehager finansieres av en kombinasjon av kommunale tilskudd og foreldrebetaling. Regelrådet jobber for at ny regulering innrettes slik at den bidrar til måloppnåelse til en lavest mulig kostnad for næringslivet. Vi mener dette bør gjelde uavhengig av om varene og tjenestene som produseres finansieres av det offentlige eller ikke. Samtidig må man ivareta det spesielle behovet det er for god og effektiv regulering og tilsyn av privat næringsliv som mottar offentlige midler. Regelrådet har derfor valgt å uttale seg til denne høringen.

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

Departementet har gitt en grundig beskrivelse av utviklingen i barnehagesektoren siden barnehageforliket i 2003 og situasjonen i dag. Det er også gitt flere anslag for fremtidig utvikling i barnetall. Departementet har gitt en grundig beskrivelse av hva de mener er utfordringene i dag og behovet for endringer i regelverket. Det fremgår også klart hva som er departementets målsetning med forslagene.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Departementet har vurdert og gjort rede for mange alternative reguleringer i denne utredningen. Departementet har sett til og sammenlignet regelverket for barnehager med regelverket for privatskoler. De har også gjennomgående vurdert Norges handlingsrom innenfor grunnlovens § 97 og § 105, Den europeiske menneskerettskonvensjonen (EMK) P 1-1 og EØS-avtalens regler om fri bevegelse av varer, tjenester, personer og kapital. Regelrådet mener utredningen av alternative tiltak gjennomgående er omfattende og grundig.

Det er godt underbygget i utredningen at befolkningsutviklingen i noen kommuner går i retning av at behovet for barnehageplasser vil gå ned. Derfor er det også forståelig at departementet foreslår en mulighet for å kutte antall barnehageplasser. Regelrådet merker seg imidlertid at departementet kunne ha vurdert en regel som i større grad tar hensyn til foreldrenes ønsker. Ved søknad om barnehageplass må barnets foreldre oppgi hvilke barnehager de ønsker i rangert rekkefølge. Normalt vil noen barnehager være mer populære enn andre og derfor fylles opp selv om kommunene har overdekning av barnehageplasser, noe som er en indikasjon på opplevd kvalitet i tilbudet. Mindre populære barnehager vil i større grad ha ledige plasser. Regelrådet kan ikke se at departementet har vurdert et alternativ der de ulike barnehagenes attraktivitet, ut ifra søkertall fra barnehageopptaket, er et moment i vurderingen om hvor kommunene skal kutte barnehageplasser. Vi kan heller ikke se at departementet har vurdert å benytte informasjon fra barnehageopptaket som vurderingsgrunnlag for kommunene andre steder i utredningen. Regelrådet mener dette er et relevant alternativ som burde være utredet.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Regelrådet mener barnehagesektoren er grundig beskrevet og tallfestet i utredningen.

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Departementet har gitt en omfattende vurdering av virkningene av forslaget. Regelrådet kan ikke se at virkninger er forsøkt tallfestet. Vi kan heller ikke se at konkurransevirkninger mellom ulike aktører i barnehagesektoren er vurdert spesifikt.

Departementet foreslår at kommunene skal ha større frihet i beregningen av tilskudd til de private barnehagene, og at kommunen skal gi forskrift om dette. Det er ikke mulig å vite hvilke utslag dette vil få for tilskuddene til den enkelte barnehage. Regelrådet mener departementet har gjort en god jobb med å utrede mulige virkninger av forslaget slik det står i dag. Samtidig vil Regelrådet påpeke at virkningene for den enkelte barnehage er høyst usikre på nåværende tidspunkt. Denne usikkerheten bør belyses i den videre beslutningsprosessen.

Departementet foreslår revisjonsplikt for alle barnehager. Regelrådet viser til den nedre grense for revisjonsplikt i næringslivet. Revisjonsplikt er en betydelig kostnad for de minste barnehagene. Denne delen av forslaget burde vært utredet grundigere. Departementet kunne anslått kostnaden til revisjon for de minste barnehagene.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Departementet har vurdert flere forutsetninger for en vellykket gjennomføring, blant annet at det gis tilstrekkelig tid til å implementere endringene. Departementet skriver at: «*For å sikre god implementering og støtte til kommunene i overgangen til nytt regelverk, vil det gis betydelig statlig støtte og veiledning. Det vil også utarbeides veiledningsmaterieell med eksempler på mulige lokale innretninger en kommune kan velge å bruke i utformingen av lokale forskrifter.*». Regelrådet mener det er grunn til å tro at kommunene, særlig mindre kommuner, vil trenge betydelig støtte i overgangen til nytt regelverk og at dette er viktig for en vellykket gjennomføring.

Departementet skriver at det kan være grunn til å vurdere behovet for en overgangsordning til ny tilskuddsmodell. Departementet ber om innspill til hva en slik overgangsordning bør inneholde, hvem den bør gjelde for og varighet. Regelrådet mener at en overgangsmodell kan redusere byrdene og øke forutsigbarheten om fremtidige rammevilkår for private barnehager ved overgang til nytt regelverk. Departementet bør utrede en overgangsordning for alle private barnehager. Overgangsordningens varighet må sees i lys av at barnehagen gjør beslutninger om driften for mange år frem i tid, blant annet når barnehagene ansetter personale og når de bygger ut eller pusser opp barnehagebygg.

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.

Barnehagesektoren består av aktører av ulik størrelse, fra små familiebarnehager til store barnehagekjeder. Det er positivt at departementet har gitt en grundig beskrivelse av næringen. Sett i lys av de relativt store forskjellene mellom de ulike aktørene i sektoren er det positivt at departementet flere steder i utredningen har vurdert ulike hensyn og mulige tilpasninger for barnehager av ulike størrelse og innretning.

Departementet foreslår revisjonsplikt for alle barnehager. Departementet skriver om forslaget at det «*må ses i sammenheng med at de (barnehagene) får tilskudd til administrasjon som del av driftstilskuddet*». Regelrådet mener revisjonsplikten vil være en betydelig økning i

administrasjonskostnadene til de minste barnehagene. Hvis disse barnehagene skal pålegges revisjon bør dette hensyntas spesielt når tilskuddene til barnehagene fastsettes, og kommunene bør få føringer for dette. Administrative kostnader er ofte relativt sett høyere i små virksomheter. Regelrådet mener departementet burde vurdert disse momentene nærmere.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Det er oppgitt i høringsnotatet at det har vært holdt flere innspillmøter der representanter fra barnehagesektoren har deltatt. Private barnehagers landsforbund deltok også i Storberget-utvalget. Regelrådet mener at det er god involveringen av berørt næringsliv i denne saken.

4.3 Fremtidsrettet regulering

Departementet foreslår å lovfeste en regel i barnehageloven som åpner for at både kommunale og private barnehager kan søke om å få godkjenning til å gjennomføre pedagogiske eller organisatoriske forsøk. Departementet skriver at: «*Gode forsøk kan bidra til at nødvendig fornyelse og tilpasning av barnehagetilbudene har base i erfaringer, ikke bare teori. Dette kan i sin tur føre til mer treffsikre regelverksendringer*». Regelrådet mener det er positivt at departementet foreslår en forskriftshjemmel. Departementet kan i det videre arbeidet vurdere hvordan det offentlige kan tilegne seg kunnskap fra slike forsøk, og hvordan man kan jobbe med å endre regelverket som følge av slike forsøk. Det offentlige kan også selv være pådriver for slike forsøk.

4.4 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet kan ikke se at det er planlagt en fremtidig evaluering av forslaget. Det bør vurderes om og når regelverksendringene skal evalueres.