

Innspill til Prop. 82 L (2021-2022) *Endringer i barnehageloven*

PBL (Private Barnehagers Landsforbund) er Norges største interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for private barnehager, stiftet i 1993. Barns beste er grunnleggende for PBLs arbeid med å øke kvaliteten og verdiskapningen i våre medlemsbarnehager.

PBL har 2.100 medlemsbarnehager med om lag 35.000 ansatte. PBL-medlemmene driver barnehager over hele landet, i 215 forskjellige kommuner. PBL-barnehagene er ulike i eierskap, størrelse og innhold. Medlemsmassen benytter alle organisasjonsformer.

Siden 2014 har det vært en forutsetning for å være medlem i PBL, at barnehagen har en tariffavtale som også regulerer tjenstepensjonen.

Oppsummering av PBLs innspill til prop. 82 L

PBL ber om at følgende innspill tas med når Stortinget skal behandle Prop. 82 L (2021-2022):

Krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt

- PBL mener krav til selvstendig rettssubjekt er en uforholdsmessig inngripende regulering, og viser til at Kunnskapsdepartementet selv har slått fast at formålet om innsyn og kontroll oppnås ved krav til regnskapsmessig skille.
- PBL mener regnskapsmessig skille er en bedre løsning enn selvstendig rettssubjekt fordi et regnskapsmessig skille:
 - er mer fleksibelt for myndighetene og gir godt innsyn og kontrollmuligheter
 - er mindre kostnadskrevende å gjennomføre og tar færre midler vekk fra tilbudet til barna
 - ikke rører ved organiseringen av barnehagen
 - ikke fremprovoserer virksomhetsoverdragelser som kan svekke ansattes rettigheter
 - vil ta mindre tid å få på plass og kan dermed innføres med virkning fra 1.1.2023
 - kan settes opp som strengere enn dagens krav om BASIL-rapportering, i stedet for det mest radikale alternativet med de mest inngripende konsekvensene, som uansett må suppleres med justerte rapporteringsregler
- PBL mener den økonomiske tilstanden i sektoren må bedres før Stortinget pålegger private barnehager nye, kostbare reguleringer.
- PBL mener det ikke er riktig at kostnadene ved innføring av krav om selvstendig rettssubjekt allerede er dekket gjennom administrasjonspåslaget, slik departementet hevder.
- Det er ikke foreslått nok tid til å faktisk gjennomføre utskilling til egne subjekter, dersom ikrafttredelse blir med virkning fra 1.1.2023.
- Dersom Stortinget, mot formodning, vedtar krav om selvstendig rettssubjekt, må det gis en overgangsperiode på to år, i tråd med det som ble gitt friskolene.

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

- PBL vil sterkt fraråde et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak.
- Et slikt forbud vil være et uheldig og unødvendig strengt tiltak, og kunne være driftskritisk for barnehager som sliter økonomisk.

- Et slikt forbud vil begrense mulighetene barnehagene i dag har til å skaffe nødvendig finansiering for drift og investeringer.
- Et slikt forbud vil kunne føre til at flere midler trekkes ut av tilbudet til barna, for så å gå til renter og finanskostnader.
- PBL viser til at det ligger innenfor revisors oppgaver å vurdere transaksjoner med nærstående knyttet til låneforhold, og at barnehageloven har et eksplisitt krav om at barnehagene kun kan belastes kostnader som gjelder godkjent barnehagedrift
- PBL viser til at forslaget om forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt, sammen med barnehageloven, gjør at hensikten med reguleringen oppnås. Dette var også departementets syn i 2019.
- Dersom et slikt forbud likevel vedtas, mener PBL ikrafttredelse 1.7.2022 ikke vil være mulig for sektoren å gjennomføre
- PBL ber om at tidspunktet for en eventuell ikrafttredelse av et slikt forbud følger øvrige reguleringer, og at det gis en toårig overgangsperiode.

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

- PBL støtter forslaget om at det som hovedregel er forbud mot å eie eller drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som driver barnehager.
- Unntaksbestemmelsen er viktig. Det må sørges for at barnehagene fremdeles vil kunne bruke penger på å utvikle tilbud og metoder som kan føre til utvikling i sektoren, selv om det innebærer at satsinger innimellom isolert sett ikke vil være økonomisk bærekraftige.
- PBL mener ikrafttredelse må settes samtidig med øvrige endringer i reguleringene.

Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte og andre organisatoriske endringer

- PBL støtter forslaget om meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte og andre organisatoriske endringer, men med forbehold om at tidspunktet for at plikten skal oppfylles settes til *etter* at eierskiftet er gjennomført.
- PBL vil komme tilbake til detaljene rundt dette i forbindelse med fastsettelsen av forskriften.

Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal være samlet

- PBL støtter kravet om at barnehagens lokaler og utearealer skal være samlet, med de unntak som er skissert.

Enkelte endringer i tilsynshjemlene i barnehageloven

- PBL støtter endringene i tilsynshjemlene i barnehageloven

EØS-regelverket

- PBL mener at selv om offentlig barnehagedrift ikke omfattes av EØS-avtalens art. 61, så kan det ikke kategorisk slås fast at ikke reglene gjelder i forhold mellom private barnehager.

Andre forslag som er omtalt i Prop 82 L

Tildeling av tilskudd til private barnehager

- PBL mener det vil styrke mangfoldet og foreldrenes mulighet til å velge barnehagen de ønsker for sine barn dersom det gjøres lettere for nye private barnehager å få tilskudd, samt at eksisterende barnehager bør få større frihet til å utvide sin drift.

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

- PBL mener det ikke er anledning til å innføre lovbestemmelser som lar kommunen stille vilkår om at nye private barnehager skal være ideelle for å få tilskudd.
- PBL merker seg at departementet vurderer i hvilken grad kommunene skal kunne prioritere noen barnehager foran andre, og styre finansieringen av de private barnehagene. PBL vil advare sterkt mot en økt økonomisk forskjellsbehandling av barnehager

Hjemmel for å regulere overskuddslikviditet

- PBL støtter departementets konklusjon om å ikke regulere bruk av overskuddslikviditet.
- PBL mener et forbud mot å eie eller drive annen virksomhet i samme rettssubjekt vil legge en begrensning på hvilke disponeringer en barnehage kan foreta.
- PBL er enig i at barnehagens midler ikke skal utsettes for unødvendig tapsrisiko, men mener at barnehagene ikke må hindres i å forvalte sine midler på en økonomisk rasjonell måte, til det beste for barna i barnehagen.

Kommunen kan holde dyre barnehager utenfor tilskuddsgrunnlaget

- PBL er kritisk til at det varsles utsendelse av et forslag til regulering på dette området som skal tre i kraft allerede 1.1.2023, løsrevet fra øvrige endringer i finansieringen.
- PBL mener forslaget om å la kommunene holde dyre barnehager utenfor tilskuddsgrunnlaget må sees i sammenheng med den øvrige gjennomgangen av finansieringssystemet som departementet er i gang med.
- PBL mener finansieringssystemet må likebehandle private og offentlige barnehager også i vurderingen av om økt satsing i enkelte områder skal utløse ekstra midler.

Nærmere om PBLs innspill til forslaget om krav til selvstendig rettssubjekt

PBL mener at krav om regnskapsmessig skille er en bedre løsning enn krav om selvstendig rettssubjekt.

Alle er tjent med en transparent barnehagesektor, der det er trygghet for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagene til gode. Reguleringene som skal sikre innsyn og åpenhet må være treffsikre, effektive og formålstjenlige.

PBL støtter ønsket om åpenhet og kontroll med barnehagesektoren. PBL mener imidlertid at et krav om at hver barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt er uforholdsmessig inngripende og unødvendig byråkrati- og kostnadsdrivende for private barnehager.

PBL viser blant annet til [departementets eget forslag](#) fra 2021 om å innføre et krav til regnskapsmessig skille.

1 av 3 av PBLs medlemsbarnehager vil bli berørt av endringer på dette området. Det gjelder både store og små aktører med ulike organisasjonsformer, som selskap, stiftelser og foreninger

Selvstendig rettssubjekt gir økte kostnader og tar midler vekk fra barna

Krav om selvstendig rettssubjekt vil påføre barnehagene vesentlig økte kostnader og mer rapportering, og flere ressurser vil bli kanalisert vekk fra tilbudet til barna.

Kostnadene ved krav om selvstendig rettssubjekt ble av BDO¹ estimert til 42 millioner kroner (engangskostnader) og 78 millioner kroner (årlige merkostnader). KPMG har senere spilt inn til Kunnskapsdepartementet at dette anses å være et for lavt anslag².

Kostnadene ved regnskapsmessig skille ble estimert til 25 millioner kroner (engangskostnad) og 34 millioner kroner (årlige merkostnader).

Departementets forslag innebærer en ytterligere kostnadsbyrde for sektoren, og vil bidra til at en større andel av det offentlige tilskuddet som barnehagene mottar vil gå til revisorer og styrestrukturer. I tillegg vil det blant annet påløpe kostnader knyttet til registrering av selskaper og til at hver enkelt barnehage skal levere inn årsregnskap og ligningspapirer.

Betydelige summer vil trekkes ut fra barnehagene og dermed ikke komme barna til gode.

Tall fra BASIL viser at én av tre private barnehager går i underskudd. Flere, blant annet Telemarksforskning (2021), dokumenterer at lønnsomheten i private barnehager har gått ned etter innføringen av bemanningsnormen i 2018.

Ifølge SSB har netto overskudd i private barnehager gått ned fra 888 millioner kroner i 2018 til 590 millioner kroner i 2020. Siste tilgjengelige regnskapstall viser at overskuddet i sektoren er på om lag

¹ BDO (2020) *Rapport om alternativer til eget rettssubjekt for Kunnskapsdepartementet*:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/2f497432f84b4a5ebe92862f41dec202/bdo-rapport---alternativ-til-eget-rettssubjekt.pdf>

² KPMG (2020) *Selvstendig rettssubjekt løser ikke problemstillingen tilknyttet tilsyn og kontroll*:

https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/no/pdf/2020/08/NO_Rapport_KPMG_Selvstendig_rettssubjekt_loser_ikke_problemlstillingen.pdf

to prosent av inntektene og samlet utbytte fra ordinære private barnehager var på 0,15 prosent av inntektene.

I forbindelse med statsbudsjettet for 2022 ble det i tillegg vedtatt kutt i pensjonspåslaget til private barnehager, som fra 2024 innebærer et varig kutt i tilskudd til private barnehager på om lag 600 millioner kroner.

I sum betyr det at svært mange private barnehager er i en alvorlig økonomisk situasjon og at bærekraften i sektoren er borte.

Selvstendig rettssubjekt fører til vesentlig økt administrativ byrde

I tillegg til en betydelig økonomisk merkostnad, vil et krav om selvstendig rettssubjekt pålegge barnehagene unødvendig byråkrati og rapportering, og vesentlig større administrativ byrde.

Hver barnehage må etablere et eget styre, avholde styremøter og generalforsamling, levere eget regnskap etter regnskapslovens og bokføringslovens krav, levere egen skattemelding og levere på en rekke andre offentlige rapporteringer som vil kreve både tid og ressurser. I tillegg vil det bli omfattende omorganisering av interne arbeidsstrømmer i selskapene.

Departementet mente i 2021 at merarbeidet og de økte kostnadene knyttet til krav om selvstendig rettssubjekt tilsa at krav om regnskapsmessig skille var en bedre løsning:

«Samtidig har departementet forståelse for at dette [krav om selvstendig rettssubjekt] er en regulering som griper inn i organisasjonsfriheten de private aktørene har i dag. Reguleringen vil også medføre økte administrative kostnader og merarbeid for virksomhetene som påvirkes av reguleringen. Departementet er opptatt av at det ikke bør innføres slike krav dersom man kan oppnå det samme formålet med mindre inngripende regulering.

Departementet sender nå på høring et forslag som innebærer at det istedenfor å innføre krav til organisering, innføres et krav om å oppstille et regnskapsmessig skille mellom hver godkjent barnehage som inngår i samme rettssubjekt. Departementet har innhentet to eksterne rapporter som har utredet dette alternativet, jf. kapittel 2.2.1 og 2.2.2.

Departementet mener krav om regnskapsmessig skille er en egnet og god regulering som ivaretar formålene bak forslag om krav om egne rettssubjekter, samtidig som det er mindre inngripende og kostnadskrevende for de private barnehagene.»³ (vår understrekning)

Forslaget om regnskapsmessig skille ble sendt på høring i 2021, og en oppsummering PBL har gjort av høringen viser bred støtte til departementets forslag om å innføre krav om regnskapsmessig skille, fra både kommuner, organisasjoner og barnehager.⁴

Like godt innsyn med regnskapsmessig skille

PBL viser til at det først og fremst er et behov for innsyn og åpenhet rundt tallene og økonomien til hver enkelt barnehage som har utløst ønsket om strengere regulering. Helt konkret, er det behovet

³ Høringsnotat. Krav om regnskapsmessig skille for private barnehager mv. Forslag til endringer i barnehageloven og forslag til ny økonomiforskrift til barnehageloven 2. juli 2021

⁴ <https://www.pbl.no/aktuelt/tilskudd-og-barnehagedrift/nye-reguleringer-bred-stotte-til-departementets-forslag-om-regnskapsmessig-skille/>

for innsyn og kontrollmuligheter i hver enkelt barnehages regnskap med balanseposter som har vært etterlyst. Det har blitt sett på som en utfordring at barnehager som er registrert som en underenhet til en annen juridisk enhet ikke har hatt plikt til å levere fullstendig årsregnskap. Departementet skriver i Prop. 82 L:

«Bedre og mer transparent regnskapsinformasjon fra private barnehager vil bidra til at offentlige myndigheter kan kontrollere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling går til formålet.»

Departementet argumenterte i 2021 for at det var fornuftig å fremme krav om regnskapsmessig skille og gjøre en vurdering etter at det nye kravet har virket i noe tid om det vil være behov for sterkere regulering.

«Departementet vil samtidig understreke at dette er en ny regulering, og at det ikke finnes tilsvarende i sammenlignbare sektorer. Departementet vil derfor følge med på tilsynspraksisen og utviklingen i sektoren. Dersom det er forhold som tyder på at det er behov for en sterkere regulering, vil departementet på nytt vurdere om det er behov for å stille krav om at hver barnehage må organiseres som et eget rettssubjekt.»

PBL har vanskelig for å se at det kan forsvares å pålegge barnehagene inngripende endringer i organisasjonsform, gjennom krav om selvstendig rettssubjekt, så lenge det finnes alternativer som tilfredsstillende myndighetenes behov for innsyn i regnskapstallene. PBL viser til at departementet i høringsnotatet fra 2021 var enig i dette og kom til motsatt konklusjon av hva de selv nå foreslår:

«Krav om regnskapsmessig skille er ikke en juridisk eller regnskapsmessig definert standard. Alternativet gir derfor en fleksibilitet med hensyn til hvilke krav som skal stilles. Departementets forslag til regulering av de private barnehagene i økonomiforskriften er utformet med tanke på å ivareta de behovene tilsynsmyndighetene har for å skille mellom de ulike enhetene. Alternativet innebærer at den store andelen private barnehager som er organisert i samme rettssubjekt, fortsatt kan være det, og dermed beholde de stordriftsfordelene dette innebærer. Det vil i tillegg innebære lavere administrative kostnader for barnehagene. Etter en konkret helhetsvurdering, mener departementet dette alternativet derfor er best egnet til å regulere den private barnehagesektoren.»
(vår understrekning)

PBL er for øvrig kritisk til at departementet i sin vurdering av forslaget om krav til selvstendig rettssubjekt trekker frem plikten et slikt krav gir til løpende ajourhold. Det er ingenting i veien for å innføre et krav om løpende ajourhold i kombinasjon med regnskapsmessig skille. Nettopp fleksibiliteten i denne formen for regulering ble trukket frem som en fordel i 2021, ref. utdrag ovenfor.

Kravet til løpende ajourhold kan derfor ikke brukes som et argument for å innføre et krav om selvstendig rettssubjekt.

Nødvendigheten av kryss-subsidiering

Dagens mulighet for kryss-subsidiering i et barnehagekonsern er med på å holde mange barnehager, som ellers ville gått en svært usikker fremtid i møte, i drift. Så lenge dagens finansieringssystem består, med store forskjeller i tilskudd fra kommune til kommune, er mange barnehager prisgitt interne overføringer for å holde aktiviteten i gang.

Departementet skriver at det ved krav om regnskapsmessig skille vil være vanskelig for tilsynsmyndigheten å få oversikt over den enkelte barnehages eiendeler, gjeld og egenkapital fordi

den enkelte barnehages kostnader vil være basert på hvordan rettssubjektet fordeler relevante kostnader på de ulike underenhetene.

Departementet mener også at det vil gi risiko for kryss-subsidiering, at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt til andre barnehager enn midlene opprinnelig er tildelt.

PBL mener det i dagens barnehagesektor er en større fare ved at denne praksisen opphører før alle barnehager, i et nytt og fremtidig system for finansiering, er sikret tilstrekkelig og bærekraftig finansiering. Det kan føre til nedleggelse av barnehager og potensielt true barnehageplassene til mange barn i Norge.

PBL viser til at å skille hver barnehage ut i egne selskaper ikke vil eliminere et potensielt problem med at barnehagen blir belastet med en for høy/lav andel av felleskostnader. Det hører til revisors oppgave å gjøre en vurdering av anvendte fordelingsnøkler og kostnadsgrunnlag.

PBL mener at tilsynsmyndighetene innenfor dagens regulering kan etterspørre grunnlaget for fordelinger/kostnadsallokeringer med anvendte fordelingsnøkler. Tilsynsjobben vil ikke nødvendigvis bli enklere dersom det foreligger faktura fra nærstående selskaper. Armlengdes avstand må dokumenteres i begge tilfeller.

Selvstendig rettssubjekt kan gi svekkede rettigheter for arbeidstakerne

Et krav om selvstendig rettssubjekt vil medføre at flere tusen ansatte må få ny arbeidsgiver.

Rettighetene til de ansatte vil kunne bli svekket blant annet fordi de ved nedbemanning ikke lenger vil ha alle barnehagene i rettssubjektet som utvelgelseskrets, men begrenses til vurderinger opp mot ansatte kun i det nye subjektet.

Tilpasninger ved krav til selvstendig rettssubjekt

PBL viser til at et krav om selvstendig rettssubjekt vil tvinge private barnehager til å gjøre organisatoriske endringer som de selv i utgangspunktet ikke ønsker. I en slik prosess, med omfattende og inngripende endringer i måten barnehagene organiserer seg på, vil barnehagene måtte ta stilling til ulike alternativer på veien mot å innfri myndighetenes krav.

Ved enhver ny regulering som innføres vil det bli tilpasninger fra aktørene, som kan få konsekvenser som ikke var tilsiktet fra myndighetenes side. For eksempel kan en prosess hvor hver barnehage må fisjoneres ut synliggjøre behovet for å skille mellom drift og eiendom. Det vil for eksempel kreve opprettelse og inngåelse av leiekontrakter som må spesialregulere forhold knyttet til hvem som skal ta ansvar for kostnader knyttet til tilpasninger og vedlikehold, ut fra hensyn til merverdiavgiftsreglene. En konsekvens av forslaget kan dermed bli at leieforholdene oppleves som enda mindre oversiktlige.

PBL viser til at regnskapsmessig skille vil være mindre inngripende og føre med seg færre endringer i organiseringen av private barnehager, og dermed også redusere behovet barnehagene har for å gjøre andre tilpasninger for å innordne seg et nytt regelverk.

Vedr. ikrafttredelse av krav til selvstendig rettssubjekt

PBL vil sterkt advare imot at et eventuelt krav om selvstendig rettssubjekt skal tre i kraft allerede fra 1.1.2023.

Departementet argumenterer for den korte tidsfristen med at regelverksendringene er så avgjørende for å få et effektivt tilsyn. PBL viser til at krav om regnskapsmessig skille er vesentlig mindre krevende å få på plass for barnehagene, og kan dermed innføres raskere enn et krav om selvstendig rettssubjekt. Et krav om regnskapsmessig skille vil være tilstrekkelig for et effektivt tilsyn.

PBL minner om at departementet i 2019 anerkjente at det ville ta tid for barnehagene å innrette seg etter et krav om selvstendig rettssubjekt og et krav om at barnehagen som hovedregel ikke kan eie eller drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagen. Departementet viste den gang til at friskolene ved tilsvarende endringer fikk en overgangsperiode på to år.

PBL viser også til at [Revisorforeningen](#) mener tidslinjen departementet foreslår for innføring og ikrafttredelse av et mulig krav om selvstendig rettssubjekt er lite realistisk:

«Lovforslaget vil kreve større endringer i mange eksisterende barnehageforetak, hvor enten barnehagen må fisjoneres ut eller selges til et annet foretak i samme konsern. Slike prosesser er omfattende og må blant annet på grunn av aksjelovens regler strekke ut i lengre tid. Etter at selve selskapsorganiseringen er på plass må alle ansatte få ny arbeidsgiver, alle leverandørforhold, bankforbindelser, forsikringsavtaler, pensjonsavtaler, systemer/lisenser, brukertilganger mv. vil måtte endres, selskapene må registreres, og det må etableres rutiner for rapportering.

Med tanke på at denne loven ennå ikke er trådt i kraft, ser vi det som lite realistisk at de nye reglene for organisering kan forutsettes oppfylt innen 01.01.2023.»⁵

PBL mener barnehagene ved et krav om selvstendig rettssubjekt minst bør gis en overgangsperiode på to år slik som for friskolene. Ikrafttredelse bør settes ved nytt regnskapsår, altså 1.1.2025.

PBL viser også til departementets bekymring for usikkerheten rundt konsekvensene av forslaget om selvstendig rettssubjekt. Departementet peker på ukjente konsekvenser særlig for de minste barnehagene. PBL deler bekymringen, og er svært bekymret også for konsekvensene for barnehager som har en krevende økonomi. PBL minner om at en av tre private barnehager går med underskudd og at den økonomiske situasjonen i sektoren er ytterligere forverret de siste årene.

PBL viser til at departementet begrunner unntaket for små barnehager med at det pågår et større arbeid for å se på finansieringssystemet for private barnehager, og at unntaket skal revurderes i forbindelse med endringer i finansieringssystemet. PBL merker seg også at departementet ønsker reguleringer og et finansieringssystem som skal gjelde for alle private barnehager.

PBL er enig med departementet i at reguleringene som skal innføres for å sikre kontroll med offentlige tilskudd og foreldrebetaling bør gjelde for alle barnehager. PBL er også enig i at negative konsekvenser av nye reguleringer må begrenses, og at usikkerhet knyttet til dette tilsier at beslutningen om å innføre en så inngripende regulering som krav til selvstendig rettssubjekt er, bør avvendes til gjennomgangen av finansieringssystemet er ferdig.

PBL oppfordrer derfor beslutningstakerne til å vente med å innføre kostnadskrevende og inngripende krav til private barnehager, inntil endringer i finansieringssystemet som sikrer barnehagene en bærekraftig økonomi er på plass.

⁵ Revisorforeningen 26.04.2022 <https://www.revisorforeningen.no/fag/nyheter/organisering-av-private-barnehager/>

Vedr. ikrafttredelse av krav til regnskapsmessig skille

PBL mener at et krav til regnskapsmessig skille må gjelde for alle barnehager, uansett størrelse. Åpenhet og transparens, uavhengig av hvilke virkemidler som velges for å sikre dette, er viktig i hele sektoren. Et krav om regnskapsmessig skille kan innføres 1.1.2023.

Økonomiske konsekvenser ved innføring av krav til selvstendig rettssubjekt

Merkostnadene ved innføring av selvstendig rettssubjekt vil være betydelige for private barnehager. Departementet argumenterer for at de økte kostnadene allerede inngår i dagens tilskudd til private barnehager. Det mener PBL er feil.

Det er rett og slett ikke riktig, slik departementet skriver, at administrasjonspåslaget i driftstilskuddet til private barnehager er fastsatt med utgangspunkt i gjennomsnittlige kostnader i private barnehager. Administrasjonspåslaget er ment å ta høyde for kommunenes administrasjonsutgifter tilknyttet de kommunale barnehagene, ikke den enkelte private barnehage sine administrasjonsutgifter.

Ettersom kommunene ikke er organisert som selvstendige rettssubjekter, tar dermed ikke administrasjonspåslaget høyde for denne type utgifter. Hvis man likevel skulle akseptere en slik logikk, så vil «prosenten» (4,3 %) være for lav siden den er fastsatt ut fra en analyse hvor deler av sektoren ikke hadde påtatt seg disse utgiftene.

I tillegg til de betydelige engangskostnadene ved selskapsrettslig fisjon, så påløper det også store kostnader ved å skulle håndtere virksomhetsoverdragelsesprosesser som direkte vil gjelde flere tusen ansatte.

Departementet viser til at de er i gang med en større gjennomgang av finansieringssystemet, og at det skal gjøres en vurdering av administrasjonspåslaget i forbindelse med dette arbeidet. Det mener PBL mener er positivt.

Men PBL vil sterkt fraråde en innføring av fordyrende reguleringer før endringene i finansieringssystemet er på plass.

Nærmere om PBLs innspill til forslaget om forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak

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

PBL mener at et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak er et svært uheldig virkemiddel som vil kunne være driftskritisk for barnehager som sliter økonomisk. Vi fraråder sterkt å innføre et slikt krav.

I tillegg mener PBL at et slikt forbud er unødvendig, da dagens regelverk allerede håndterer dette på en god måte.

Mange barnehager har med dagens finansieringssystem økonomiske utfordringer og dermed dårlig betjeningsevne. Banker vil i disse tilfellene med stor sannsynlighet ikke innvilge lån. Dersom departementet innfører det foreslåtte forbudet, vil mange barnehager ikke ha mulighet til å innhente midler til å gjennomføre nødvendig vedlikehold på byggene, uteområdene, samt eventuelle utbygginger. Dette vil opplagt gå utover barna.

Dersom banker innvilger lån til barnehager som sliter økonomisk vil bankene se et helt annet risikobilde, gitt dagens finansieringssystem, enn hva nærstående parter vil gjøre. En utenforstående part som et finansforetak vil i mange tilfeller vurdere risikoen annerledes enn en nærstående part som sitter med 100 prosent kjennskap til driften og historikken, samt bransjekunnskap.

Rentebelastningen vil derfor kunne bli høyere ved banklån enn dersom barnehagene har mulighet til å låne hos nærstående. En større andel av de offentlige tilskuddene og foreldrebetalingene tas dermed bort i fra barna, og overføres til finansinstitusjonene.

Departementet skriver på side 7 i Prop. 82 L:

«I dag inneholder ikke regelverket noen begrensninger på låneopptakene i private barnehager.»

PBL mener at en slik påstand er direkte feil. I barnehageloven går det i § 23 1. ledd frem at:

«Barnehagen skal bare dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen.»

Dette innebærer at barnehagen ikke kan belastes rentekostnader på lån som ikke gjelder godkjent drift av barnehagen. Det foreligger med andre ord en klar begrensning på låneopptak i private barnehager i dagens regelverk.

PBL stiller seg for øvrig undrende til at departementet har endret sin virkelighetsbeskrivelse, da departementet i sitt høringsnotat i 2019 på side 64 skriver:

«På den andre siden vil departementet vise til at barnehageloven allerede regulerer hvilke kostnader som kan føres i barnehagens regnskaper. I høringsnotatet kapittel 7 foreslår departementet å innføre et forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten. Dette vil gjøre det enklere å kontrollere at det ikke blir inngått låneavtaler i strid med regelverket. Det kan derfor virke unødvendig strengt å regulere hvem private barnehager kan ta opp lån fra.» (vår understreking)

PBL mener videre at departementet undergraver rollen som revisor har som kontrollinstans. Departementet skriver på side 50 i Prop. 82 L:

«Dersom låneavtalen for eksempel blir inngått mellom selskaper i samme konsern, er det ikke en uavhengig part som vurderer låneformålet og sikkerheten for lånet.»

Det ligger innenfor revisors oppgaver å vurdere transaksjoner med nærstående knyttet til blant annet låneforhold. Dette gjelder spesielt i barnehager, da barnehageloven som nevnt har et eksplisitt krav om at barnehagene kun kan belastes kostnader som gjelder godkjent barnehagedrift. Dersom revisor ikke kontrollerer dette, vil regnskapet potensielt kunne være vesentlig feil.

Dette grunnet at tilsynsmyndighetene vil kunne kreve tilbakebetaling av tilskudd dersom barnehagen har tatt opp et lån som ikke gjelder godkjent barnehagedrift. Revisor må derfor utføre kontrollhandlinger for å redusere risikoen for at regnskapet inneholder inntekter som tilsynsmyndighetene vil kunne trekke ut igjen av barnehagen.

Et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak kan føre til tilpasninger fra barnehagene for at de skal være sikret tilgang på nødvendige midler. For eksempel vil et alternativ til å låne fra egen eier være å gjennomføre kapitalforhøyelse/-reduksjon. For at eiere skal ha mulighet til å kunne skyte inn mer egenkapital, vil eierne måtte ta ut utbytte fra barnehagen i langt

større grad enn i dag. PBL stiller seg spørrende til om dette er en utvikling beslutningstakerne ønsker for barnehagesektoren.

PBL ønsker å belyse utfordringene barnehagene vil bli stilt ovenfor dersom forbudet mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak innføres gjennom fire eksempler (case 1-4 nedenfor):

Case 1:

Underskuddsbarnehage som er del av en større kjede.

Barnehagen har gått med underskudd de siste årene. Uten lån fra mor, vil barnehagen risikere å gå konkurs.

Dagens regler legger til rette for at barnehagen kan låne penger fra konsernet.

Nye regler gjør at barnehagen må gå til banken å låne.

Barnehagen har svak økonomi og har gått med underskudd de siste årene. Det er en risiko for at barnehagen ikke vil få lån i banken, og dersom banken mot formodning innvilger lån, må barnehagen betale en høy rente gjennom at banken priser inn en høy risikopremie i lånerenten.

Konsernet vil kunne vurdere risikobildet annerledes enn banken, og dermed fastsette en lavere rente.

I verste fall vil barnehagen ikke få lån fra banken, og kunne gå konkurs.

Case 2:

Kjede med flere barnehager i samme kommune

Fem barnehager i samme kommune har samme eier. Barnehagene har ulike kostnader fordi de befinner seg på ulikt sted i livsløpet.

Tre av barnehagene driver med overskudd, to av dem trenger hjelp fra mor.

Den ene barnehagen går med underskudd og har for få barn til å bli lønnsom. Eier har prosjektert utbygging og det er behov for flere barnehageplasser i bydelen. Utvidelse av barnehagen planlegges om tre-fem år.

I mellomtiden, må barnehagen låne midler fra morselskapet for å dekke inn underskuddet.

Dagens regler legger til rette for dette.

Nye regler vil gjøre at barnehagen ikke kan ha lån hos mor over tid (utover kortsiktig driftskreditt), og fordringene vil sees på som ulovlig langsiktig lån.

Barnehagen må søke lån i banken, som trolig vil vurdere soliditeten som svak og risikoen som høy. Dette innebærer at banken, dersom de innvilger barnehagen lån, vil sette en høy risikopremie, som igjen innebærer en høy lånerente.

Den andre barnehagen som trenger hjelp, er splitter ny og har høye kapitalkostnader. Den går med et lite positivt driftsresultat, men ikke stort nok til å betjene husbanklånet.

For å betjene finanskostnadene i denne fasen, må barnehagen låne penger hos mor.

Dagens regler åpner for det.

Nye regler gjør at barnehagen ikke lengre kan låne penger hos mor, og vil resultere i at barnehagen vil slite med å betale finanskostnadene. Man må her huske på at endringer i tilskuddsnivå gjennom blant annet pensjonstilskuddskutt har påvirket barnehagens inntektsside.

Hvordan skal denne barnehagen få endene til å møtes i denne fasen i sin livssyklus gitt dagens finansieringssystem?

Case 3:

Enkeltstående barnehage bygd året etter barnehageforliket

Barnehagen er snart 20 år, og taket må snart skiftes.

Barnehagen har slitt økonomisk etter innføringen av bemanningsnormen og situasjonen er forverret etter kutt i pensjonstilskuddet.

Barnehagen har lite egenkapital og vil trolig ikke få lån i banken.

Dagens regler gjør at eier av barnehagen kan belåne eget hus, evt. hente finansiering fra annet hold, for deretter å låne disse midlene videre inn til barnehagen hvor lånebetingelsene speiles (dvs. barnehagens rentenivå og nedbetalingsplan settes identisk med eier sine lånebetingelser hos eksempelvis banken).

Nye regler gir barnehagen kun alternativet å låne penger i banken. Banken vil trolig anse risikoen som for høy, og dermed ikke innvilge lån. Barnehagen vil dermed ikke ha mulighet til å skifte taket. Etter hvert vil barnehagens bygningsmessige tilstand anses som uforsvarlig, og barnehagen må avvikles.

Case 4:

Kjede med barnehager i flere kommuner, med ulikt tilskuddsnivå.

Barnehagekjeden har flere barnehager i ulike kommuner, med ulikt tilskuddsnivå.

En av barnehagene ligger i en kommune som har hatt lavere tilskudd enn landsgjennomsnittet hvert år de siste årene. Barnehagen trenger oppgradering og må få hjelp fra konsernet for å kunne gjøre dette.

Dagens regler åpner for at barnehagen kan få slik hjelp fra mor.

Nye regler hindrer konsernet i å låne penger til barnehagen. Konsernet må dermed frigjøre tilgjengelig kapital ut av morselskapet for å kunne oppgradere barnehager i konsernet.

Dette vil resultere i unødvendig administrativt arbeid og kapitalbinding, eventuelt potensielt høyere rentekostnader dersom det finansieres gjennom banklån.

Likviditetslån fra morselskap eller søsterselskap er en smidigere og mer hensiktsmessig måte å løse dette på.

Vedr. ikrafttredelse av et forbud mot å ta opp lån

Dersom departementet mener at et slikt forbud er nødvendig, noe som PBL ikke er enig i, bør departementet i det minste avvente innføringen av forbudet til gjennomgangen av finansieringssystemet er gjort og endringer er på plass slik at alle barnehager reelt sett har en betjeningsevne som ligger innenfor forsvarlige rammer. Med dagens finansieringssystem og barnehagenes økonomiske utfordringer, mener PBL det er en feilaktig påstand fra departementet at barnehagene gjennom banklån er sikret god tilgang til kreditt.

PBL viser for øvrig til KPMGs hørings svar fra 2019 hvor de på side 9 skriver:

«Hvordan tenker man finansiering av underskudd, nødvendig driftskapital, hvis finansieringsforetaket ikke gir ytterligere lån, mens konsernet kan gi dette?»

Hvordan tenker departementet at dette skal løses dersom forbudet mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak innføres?

Dersom både forslag om forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak og krav til selvstendig rettssubjekt vedtas, blir konsekvensen at også eksisterende lån må fordeles ut fra omorganisering/fisjonering, slik at en har fleksibilitet til å bruke eksisterende lån i ny struktur.

PBL mener det ikke gir mening at kravene til låneopptak skal tre i kraft 1.7.2022 mens krav til organisering skal tre i kraft 1.1.2023. PBL mener fristene må sidestilles, og at det må gis en overgangsperiode på to år, ettersom endringene som er foreslått er svært inngripende og vil kreve omfattende bruk av ressurser for å få på plass.

PBL gjør departementet oppmerksom på at revisorforeningen har publisert en [uttalelse på sine nettsider](#) knyttet til tidslinjen til departementets forslag om forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak.:

«Lovforslaget vil kreve større endringer i mange eksisterende barnehageforetak, hvor enten barnehagen må fisjoneres ut eller selges til et annet foretak i samme konsern. Slike prosesser er omfattende og må blant annet på grunn av aksjelovens regler strekke ut i lengre tid. Etter at selve selskapsorganiseringen er på plass må alle ansatte få ny arbeidsgiver, alle leverandørforhold, bankforbindelser, forsikringsavtaler, pensjonsavtaler, systemer/lisenser, brukertilganger mv. vil måtte endres, selskapene må registreres, og det må etableres rutiner for rapportering.

Med tanke på at denne loven enda ikke er trådt i kraft, ser vi det som lite realistisk at de nye reglene for organisering kan forutsettes oppfylt innen 1.1.2023.

Det er også foreslått en overgangsregel om at låneavtaler tatt opp andre steder enn i finansforetak, og som er inngått før 1.7.2022, kan videreføres.

Det er urealistisk å gjennomføre en så omfattende oppsplitting av disse aktørene uten at det vil måtte brukes fisjonsfordringer og fisjongs gjeld som ledd i transaksjonene. Hvis slike mellomværender ikke kan etableres etter 1.7.2022 så vil man i praksis kreve at omorganiseringen er gjennomført før utløpet av juni. Dette unntaket blir altså svært vanskelig tilgjengelig.»

Nærmere om øvrige forslag i Prop 82 L

Krav om at barnehagens lokaler og utearealer skal være samlet

PBL støtter forslaget med de unntak fra kravet som er skissert.

Det er særlig viktig å være oppmerksom på at tilbud til spredt bebygde områder ofte forutsetter at naturlig små barnehager fremdeles bør kunne driftes som del av en større barnehage.

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

Det er et grunnleggende prinsipp at penger bevilget til barnehage ikke skal brukes på å dekke kostnader innenfor andre virksomheter innen samme selskap. Dette er i dag regulert i barnehagelovens § 23.

PBL deler departementets bekymring for økt konkurrisiko når det drives annen virksomhet med høyere risiko i samme selskap som barnehagevirksomheten.

Den enkelte barnehage bør dog ha frihet til å drive en begrenset virksomhet som er naturlig knyttet til barnehagens virksomhet og eiendom, men som ikke er direkte knyttet til godkjent barnehagedrift slik den er definert i barnehageloven.

PBL støtter forslaget og vil komme med innspill til hvilke typer virksomheter som skal være tillat mv. når forskriften skal fastsettes.

Innenfor tillatt virksomhet må det gis rom for at barnehagene fremdeles skal kunne bruke penger på det som kan bli gode produkter/tjenester, selv om det også vil medføre tap. Å fjerne alle incitamentene til innovasjon vil etter PBLs syn gi uheldige virkninger på sektorens videre utvikling.

PBL mener private barnehager bør gis samme overgangsperiode som for friskolene og at ikrafttredelse settes til 1.1.2025.

Meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte og andre organisatoriske endringer

Når private barnehager legger ned, skifter eier eller gjennomgår vesentlige organisatoriske endringer, er det naturlig at barnehagemyndighet og tilsynsmyndighet så raskt som mulig får kjennskap til dette.

PBL støtter forslaget om meldeplikt, *men med forbehold* om hvilke endringer som skal være meldepliktige og at tidspunktet for at plikten skal oppfylles settes til etter at eierskiftet er gjennomført.

PBL vil komme tilbake til detaljene rundt dette i forbindelse med fastsettelsen av forskriften.

Enkelte endringer i tilsynshjemlene i barnehageloven

PBL viser til at departementet mener det kan få vesentlige konsekvenser for kvaliteten i tilbudet til barna dersom kommunen ikke likebehandler private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som tilsynsmyndighet.

PBL er enig med departementet i at kommunens rolle som både barnehageeier og tilsynsmyndighet gir en risiko for sammenblanding av roller og brudd på regelverket. PBL mener at flere tilsynsoppgaver burde flyttes ut av kommunene og over til mer uavhengige organ.

PBL mener likevel det er positivt at departementet ser behovet for et sterkere tilsyn med kommunene i deres utførelse av oppgavene som barnehagemyndighet. PBL støtter forslaget om at statsforvalteren får hjemmel til å føre tilsyn med lovligheten av kommunens oppfyllelse av kravene til likebehandling i barnehageloven § 11 og øvrige forslag til endringer i tilsynshjemlene i barnehageloven.

EØS-regelverket

Etter EØS-retten er enhver enhet som utøver økonomisk aktivitet å anse som et foretak, uavhengig av den juridiske finansieringen og hvordan enheten er finansiert, Sak C-180/98 til C-184/98, Pavlov, i avsnitt 74.

I sak E-05/07 uttalte ikke EFTA-domstolen seg om forholdet mellom private barnehager. Saken omhandlet kommunale barnehager. Den reelle kommersielle risikoen som ligger i private barnehagers virksomhet, tilsier etter PBLs syn at regelverket får anvendelse for private barnehager.

Private barnehager i Norge driver i dag på egen risiko. Det er et stort omfang av private aktører, hvor muligheten for å tjene penger på barnehagedriften har vært en viktig del av grunnlaget for å etablere barnehagedrift. Mange av barnehagene er organisert i aksjeselskaper, noe som kan oppfattes som et uttrykk for at driften også kan ha et økonomisk formål.

Barnehagesektoren drives i et marked med konkurranse. Barnehagesektoren er tilnærmet likt delt mellom kommunale barnehager og private barnehager. Det skiller seg fra sektorer der det offentlige selv produserer hoveddelen av tjenestene, eller det bare finnes et svært begrenset innslag av private.

PBL mener at selv om statens posisjon fremdeles er slik at offentlig barnehagedrift ikke omfattes av EØS-avtalens art. 61, så kan det ikke kategorisk slås fast at ikke reglene gjelder i forhold mellom private barnehager.