

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet

Utdanningsdirektoratets høringssvar - NOU 2024:1 Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører

1 Innledning

Utdanningsdirektoratet (Udir) viser til høringsbrev av 22. februar 2024 om NOU 2024:1 Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører.

Vi er i utgangspunktet positive til forslaget om en definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører. Dette vil skape et tydeligere rettslig skille mellom ideelle og kommersielle aktører, som vil kunne ha betydning for vår tilnærming til de ulike gruppene av private barnehager – både når det kommer til våre risikovurderinger når vi velger hvilke barnehager vi skal føre tilsyn med og når vi skal veilede barnehagene.

Samtidig vil vi peke på at det avgjørende for vår virksomhet vil være hvilke rettsvirkninger som knyttes til en slik definisjon, og ikke at ideelle aktører defineres rettslig i seg selv.

Vi ønsker likevel å gi en oversikt over barnehagesektoren, private barnehager, hvilken definisjon av ideelle barnehager vi har lagt til grunn og hvilke konsekvenser forslaget vil ha for de private barnehagene.

2 Barnehageforliket og private aktører i barnehagesektoren

Barnehageforliket i 2003 kom som følge av en vedvarende mangel på barnehageplasser over tid. Forliket innebar blant annet en økonomisk likebehandling av private og kommunale barnehager og la økonomisk til rette for at private aktører kunne etablere barnehager. Det medførte en omfattende utbygging av både private og kommunale barnehageplasser. I perioden fra 2003 til 2013 økte barnehagedekningen for 1–5-åringer fra 69 prosent til 91 prosent (Statistisk sentralbyrå 2017).

Totalt gikk 134 105 barn i private barnehager i 2021. Det utgjør i overkant av 50 prosent av alle barnehagebarn. Andelen har vært stabil, men svakt økende de siste 10 årene.

Barnehageområdet er med andre ord kjennetegnet av et stort innslag av private aktører.

3 Nærmere om barnehageloven

3.1 Barnehagelovens definisjon av «private barnehager»

Barnehageloven kap. V regulerer krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager. Utdanningsdirektoratet har siden 1. januar 2022 ført økonomisk tilsyn med private barnehager. «Private barnehager» er etter barnehageloven alle barnehager som ikke finansieres over kommunens budsjett, men mottar tilskudd etter barnehageloven § 19, jf. barnehageloven § 21. Det innebærer også at statlige og fylkeskommunale barnehager er å anse som «private barnehager» etter barnehageloven, til tross for at dette ikke samsvarer med en alminnelig språklig forståelse.

3.2 Barnehagelovens krav og adgangen til utbytte

Det følger av barnehageloven § 21 at «Dersom barnehagen oppfyller kravene i § 23, kan barnehagen disponere et eventuelt overskudd fritt». Barnehageloven gir med andre ord ikke et forbud om utbytte.

Av barnehageloven § 23 første, andre og tredje ledd fremgår det krav til barnehagen, som alle må være oppfylt for at det ev. lovlig skal kunne tas utbytte:

- Barnehagen kan kun belastes kostnader som direkte gjelder godkjent barnehagedrift.
- Nærstående transaksjoner skal være markedsmessige.
- Private barnehager skal ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn tilsvarende kommunale barnehager.

Formålet med reglene som gjelder bruk av tilskudd og foreldrebetaling er at midlene skal komme barna i barnehagen til gode, jf. barnehageloven § 21.

Selv om det er adgang til å ta utbytte, finnes det en rekke aktører blant de private barnehagene som det er vanlig å omtale som «ideelle». Disse har lov- eller vedtektsfestet et forbud mot utbytte, har formål om at et ev. overskudd skal gå tilbake til driften eller har ikke erverv til formål etter skatteloven § 2-32.

Selv om disse gjerne omtales som ideelle, er de underlagt de samme, strenge kravene som andre private barnehager. Vi fører tilsyn med bruk av tilskudd og foreldrebetaling på lik linje overfor disse.

4 Oversikt over ideelle barnehager

4.1 Vår kategorisering

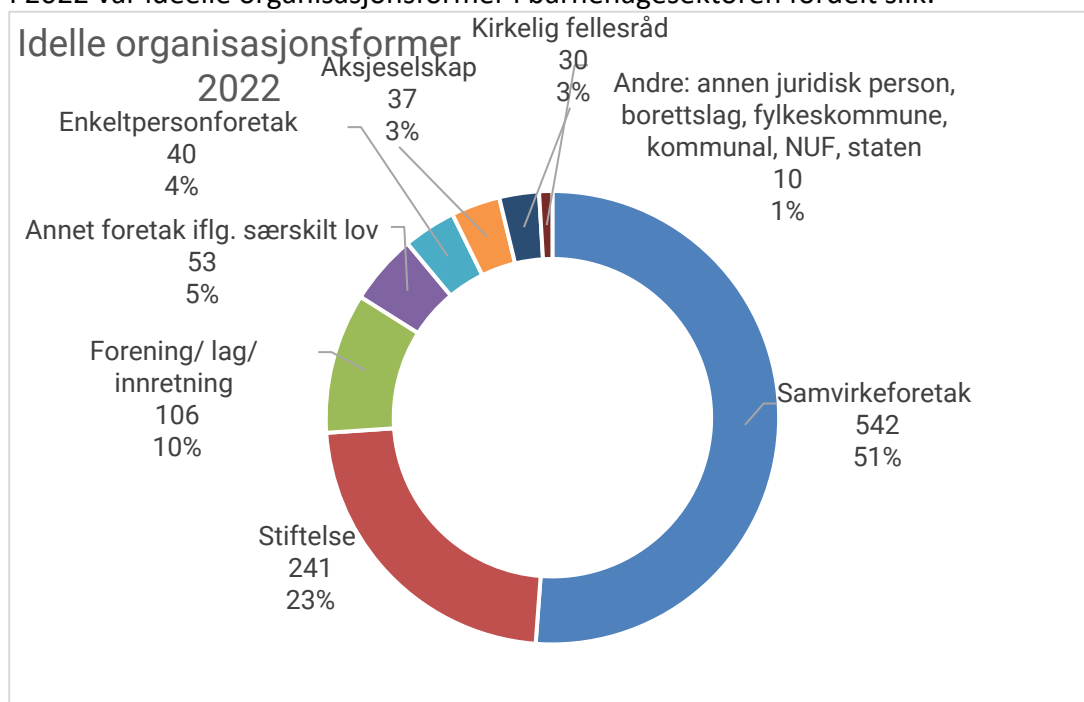
Omkring 1000 private barnehager har vi kategorisert som «ideelle» for interne formål. Vi tar utgangspunkt i denne kategoriseringen når vi inndeler tilsynsobjekter (private barnehager) i ulike kategorier og ved vår interne organisering av tilsynsteam.

Disse ideelle barnehagene er organisert som egne rettssubjekter eller ligger i samme rettssubjekt som annen virksomhet (herunder annen barnehagevirksomhet). Hvilken organisasjonsform barnehagene (og deres ev. eier) har, varierer.

Ved vår inndeling, har vi tatt utgangspunkt i Telemarksforsknings (TF) kategorisering.¹ TF har gruppert private barnehager i ulike virksomhetskategorier. TF har gruppert følgende organisasjonsformer som ideelle: BA, BBL, BRL, ESEK, KIRK, FLI, STI, SA, SAM, SÆR². TFs definisjon av ideelle barnehager er kun basert på organisasjonsform og ikke sektorkode eller om vedtektene i barnehagene inneholder et samfunnsnyttig formål.³ På bakgrunn av denne har vi foretatt en egen klassifisering av ideelle aktører i barnehagesektoren. Denne sammenfaller ikke fullstendig med TFs kategorisering, men er i høy grad tilsvarende.

4.2 Private barnehager vi anser som «ideelle» (til og med 2022)

I 2022 var ideelle organisasjonsformer i barnehagesektoren fordelt slik:



Fordelingen viser at det i 2022 var ca. 1050 ideelle barnehager. Nær 90 prosent var samvirkeforetak, stiftelser, foreninger/lag/innretninger og annet foretak iflg. særskilt lov (hovedsakelig studentsamskipnader).

4.3 Private barnehager vi anser som «ideelle» (fra og med 2023)

¹ TF-rapport 806, [Kostnader i barnehagene 2022 | Telemarksforskning](#)

² BA - Selskap med begrenset ansvar, BBL - Boligbyggelag, BRL - Borettslag, ESEK - Eierseksjonssameier, KIRK - Den norske kirke, FLI - Forening/lag/innretning, STI - Stiftelse, SA - Samvirkeforetak, SAM - Tingsrettslig sameie, SÆR - Annet foretak ifølge særskilt lov

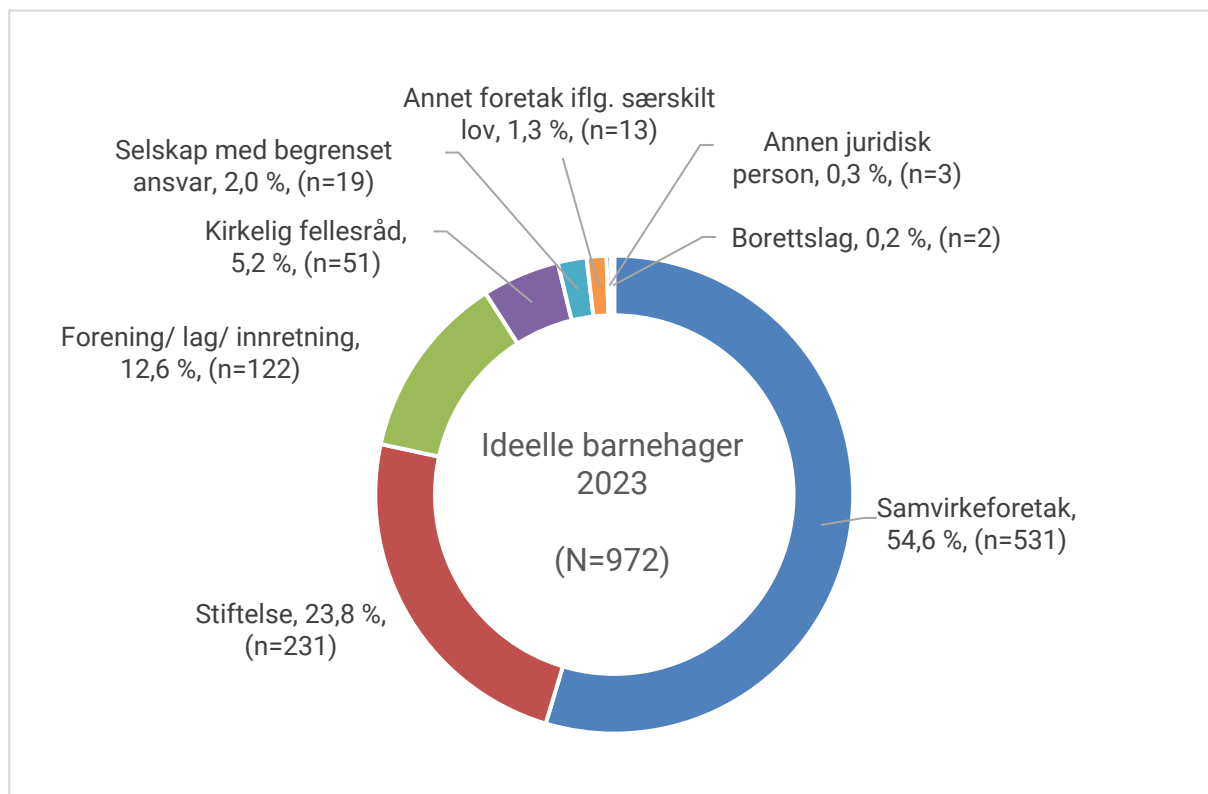
³ TF-rapport 806, s.16. Se nærmere forklaring av virksomhetskategorier som inkluderes i grupperingen «ideelle».

Fra og med 1. januar 2023 ble det innført et krav i barnehageloven om at hver private barnehage i utgangspunktet skal være et selvstendig rettssubjekt. Kravet følger av barnehageloven § 7 a. Kommunen er tilsynsmyndighet for dette kravet.

En stor andel av de private barnehageeierne er unntatt fra kravet om eget rettssubjekt (om lag 800 av 3000). Årsaken er at barnehageloven § 7 a gjør unntak fra kravet for barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern, eier ordinære barnehager med til sammen færre enn tretti barn, familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn eller én åpen barnehage.

Kunnskapsdepartementet har foreslått at det i forskrift kan gjøres unntak fra kravet til selvstendig rettssubjekt for barnehager som eies av et sokn i Den norske kirke. Se Prop 78 L (2023-2024) pkt. 4.4.2.

Vi har foretatt en foreløpig beregning for å undersøke hvilke endringer som har skjedd blant de private barnehagene vi har ansett som ideelle fra 2022 til 2023. Per 2023 var 972 barnehager ideelle etter vår kategorisering.



Kravet til selvstendig rettssubjekt har ført til at enkelte private barnehager, som tidligere hadde en ideell organisasjonsform (typisk stiftelse, samvirkeforetak, studentsamskipnad eller forening) fra og med 2023 er organisert som aksjeselskaper. I 2023 ligger 92 barnehager i aksjeselskap, som er eid av stiftelser, studentsamskipnader, sogn eller samvirkeforetak. Disse er ikke blant de 972 barnehagene som inngår i figuren ovenfor.

5 Innspill til forslagene

5.1 Forslaget til juridisk definisjon

Utvalget foreslår følgende definisjon av ideelle aktører i offentlig finansierte velferdstjenester (ideelle velferdsaktører):

«(1) Som ideell velferdsaktør forstås en sammenslutning, stiftelse eller annen juridisk person registrert i Enhetsregisteret og som etter vedtektene eller liknende dokument
a. har et ideelt formål. Med ideelt formål forstås et sosialt formål til fellesskapets beste. Økonomisk fortjeneste for en sammenslutnings deltakere eller eiere anses ikke som ideelt formål.

b. bare kan bruke direkte eller indirekte overskudd fra virksomheten som ledd i egen virksomhet eller på en måte som samsvarer med det ideelle formålet.

c. ved omdanning, salg eller nedleggelse bare kan bruke kapitalen på en måte som samsvarer med det ideelle formålet.

(2) Dersom den ideelle velferdsaktøren tilhører en gruppe aktører under felles ledelse eller eierskap, må den øverste aktøren være en forening eller stiftelse, med et ideelt formål. Ingen aktører i en slik gruppe kan ha kommersielle eiere.

(3) Offentlige myndigheter kan ikke ha bestemmende innflytelse i den ideelle velferdsaktørens styrende organer.»

Vi vil peke på at forslaget annet ledd krever at den øverste aktøren må være en forening eller stiftelse med et ideelt formål. Som vist ovenfor, er flere private barnehager vi har kategorisert som ideelle, organisert som aksjeselskaper eid av samvirkeforetak eller studentsamskipnader. Disse har gjerne utbytteforbud.

I samvirkeforetakene er foreldrene typisk medlemmer. Samvirkeoven § 5 tredje ledd sier at et samvirkeforetak etter lovens § 1 ikke kan være datterforetak. [Lov om heleide dattersamvirkeforetak](#) § 1 sier imidlertid at departementet kan godkjenne at et samvirkeforetak skal være heleid av annen sammenslutning. Vi har ikke inntrykk av at dette har praktisk betydning, men vil for ordens skyld vise til at nevnte lov åpner for dette.

En definisjon som ikke tar høyde for at samvirkeforetak kan være den øverste aktøren, vil føre til at barnehager som er eid av samvirkeforetak (eller samvirkeforetaksbarnehager eid av et samvirkeforetak) ikke vil være å regne som ideelle.

Vi peker på at heller ikke barnehager organisert som aksjeselskap eid av studentsamskipnader vil være omfattet av definisjonen i forslaget annet ledd. Studentsamskipnader er en egen organisasjonsform som er legaldefinert i studentsamskipnadsloven. Samskipnadene har enkelte fellestrekk med både stiftelser og foreninger. Studentsamskipnadene har ikke noen «eier», jf. Ot.prp. nr. 71 (2006–2007) Om lov om studentsamskipnader s. 3-4. Det følger av studentsamskipnadsloven § 3 første ledd at en studentsamskipnad har til oppgave å ta seg av studentenes velferdsbehov ved det enkelte lærested.

Vi vil videre peke på at tredje ledd vil føre til at offentlige barnehager, som etter barnehageloven § 21 første ledd, jf. § 19, er å regne som «private», og etter vår interne klassifisering regnes som ideelle, heller ikke vil være å anse som ideelle barnehager etter definisjonen utvalget foreslår.

5.2 Forslag om nasjonal registerløsning

Udir støtter forslaget om å etablere en nasjonal registeringsløsning med en godkjenningsmyndighet som har kompetanse til å foreta vurderingen av om kravene i definisjonen er oppfylt. Ved skjønnsmessige vurderinger vil en nasjonal løsning bidra til en mer enhetlig praksis og likebehandling av aktørene.

Vennlig hilsen

Håkon Holmen
avdelingsdirektør

Anders Sondrup
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent