



STORTINGET

Innst. 326 L

(2023–2024)

Innstilling til Stortinget
fra utdannings- og forskningskomiteen

Prop. 78 L (2023–2024)

Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i barnehageloven (unntak fra kravet om selvstendig rettssubjekt og forbudet mot annen virksomhet m.m.)

Til Stortinget

1. Sammendrag

Kunnskapsdepartementet legger i proposisjonen frem forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven).

Stortinget vedtok i juni 2022 flere endringer i barnehageloven som trådte i kraft 1. januar 2023, herunder kravet om at hver private barnehage som hovedregel skal være et selvstendig rettssubjekt som ikke skal drive eller eie annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagedriften, se Innst. 403 L (2021–2022) og Prop. 82 L (2021–2022) Endringer i barnehageloven. Reglene skal sikre innsyn i hvordan de private barnehagene bruker offentlig tilskudd og foreldrebetaling, og bidra til at disse midlene blir brukt i tråd med regelverket.

I proposisjonen foreslår departementet at kravet om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt ikke skal gjelde for åpne barnehager.

Videre foreslår departementet å lovfeste en hjemmel for at departementet kan gi forskrift om unntak i særlige tilfeller fra kravet om at hver privat barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt. Departementet understreker at dette er ment å være en meget snever unntakshjemmel. Et særlig tilfelle kan være der det, praktisk eller rettslig sett, er umulig eller svært vanskelig å orga-

nisere en barnehage som et selvstendig rettssubjekt. Økonomiske hensyn eller utfordringer som er felles for mange av de private barnehagene, vil ikke gi grunnlag for at det foreligger et særlig tilfelle.

Departementet viser til at det i høringsnotatet ble foreslått å gi forskrift om unntak for barnehager som eies av et sokn i Den norske kirke, og departementet varsler at det vil bli fastsatt forskrift om unntak fra kravet om selvstendig rettssubjekt for disse barnehagene når forskriftshjemmelen som foreslås, kommer på plass.

Departementet foreslår også en ny bestemmelse som regulerer nærmere hvilke krav som gjelder for private barnehager som driver uten kommunalt tilskudd. Det foreslås at nasjonalt fastsatte krav til innhold og kvalitet fortsatt skal gjelde for disse barnehagene. Reglene om maksimal foreldrebetaling skal også gjelde. De reglene som ikke skal gjelde for barnehager som driver uten kommunalt tilskudd, er blant annet regler om bruk av tilskudd og foreldrebetaling, om barnehagens organisering og om økonomisk tilsyn.

2. Komiteens behandling

Komiteen har invitert til å gi skriftlige høringsinnspill i saken. Høringsinnspillene er tilgjengelige på sakens side på stortinget.no.

Komiteen rettet i brev av 26. april 2024 spørsmål til kunnskapsministeren knyttet til lovforslaget. Svaret fra kunnskapsministeren i brev av 3. mai 2024 følger som vedlegg til innstillingen.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jorodd Asphjell, Øystein Mathisen, Lise Selnes og Elise Waagen, fra Høyre, Margret Hagerup, Kari-Anne Jønnes og Jan Tore Sanner, fra Senterpartiet, Anja Ninasdatter Abusland og Marit Knutsdatter Strand, fra Fremskrittspartiet, Himanshu Gulati, fra Sosialistisk Venstreparti, Grete Wold, fra Rødt, lederen Hege Bae Nyholt, og fra Venstre, Abid Raja, visertil proposisjonen.

Komiteen mener et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet er en viktig forutsetning for å skape gode oppvekstbetingelser for barn, og gode livsbetingelser for familier over hele landet. Rammebetingelsene for drift av barnehager er en helt sentral del av dette, og herunder kravene som stilles til private barnehager. Komiteen vil understreke at det er svært viktig at rammebetingelsene skaper mulighet for forutsigbarhet, stabilitet, gjennomsiktighet og best mulig utnyttelse av samfunnets ressurser.

Komiteen merker seg at debatten om innføringen av krav til selvstendig rettssubjekt i private barnehager har fortsatt å gå. Videre er komiteen positiv til at Kunnskapsdepartementet, som varslet, kommer tilbake med forslag til justeringer i ordningen etter at denne har fått virke en tid.

Når det gjelder lovbestemmelser som ikke er omtalt i denne innstillingen, viser komiteen til proposisjonen, og har ingen merknader.

3.1 Unntak fra kravet om å være et selvstendig rettssubjekt

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at regjeringen legger frem en proposisjon med endringer i barnehageloven. Disse medlemmer mener det er viktig å arbeide for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling til barnehagen kommer barna til gode.

Disse medlemmer mener at forslaget om at kravet om selvstendig rettssubjekt ikke skal gjelde for åpne barnehager, er av stor betydning.

Disse medlemmer mener det er viktig å sikre at den nye barnehageloven bidrar til mer åpenhet og kontroll i sektoren.

Disse medlemmer viser også til regjeringens forslag om å lovfeste en hjemmel for at departementet kan gi forskrift om unntak i særlige tilfeller fra kravet om selvstendig rettssubjekt. Dette forslaget mener disse medlemmer at må ivareta de særskilte tilfellene hvor kravet om selvstendig rettssubjekt kan bidra til å svekke et barnehagetilbud.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre mener at det viktigste er et mangfold av gode barnehager. Det inkluderer ideelle, kommunale og private barnehager. Det må stilles strenge kvalitetskrav, føres økonomisk tilsyn og sikres at det blir lettere å drive mindre, enkeltstående barnehager. Disse medlemmer mener det viktigste ikke er hvem som leverer tjenestene, men at kvaliteten er god, at foreldrenes valgfrihet sikres og at barnehagene likebehandles. Samtidig mener disse medlemmer at det er viktig med åpenhet om økonomi og eierskap, samt god kvalitet og gode arbeids- og lønnsvilkår for ansatte. Disse medlemmer viser til at regjeringen Solberg godtgjorde at organisering gjennom regnskapsmessig skille kunne sikret nødvendig åpenhet i sektoren, uten at det ville pålegge barnehagene de samme kostnadene som selvstendig rettssubjekt.

Disse medlemmer mener forskriften bør åpne for en større fleksibilitet for hvem som kan omfattes av unntaket, og at store økonomiske konsekvenser som går ut over barnehagetilbudet, bør gi mulighet for unntak. Den foreslåtte unntaksbestemmelsen er for snever, og er egnet til å skape mer forvirring enn oppklaring. Det er vanskelig å finne tilfeller der organisering som selvstendig rettssubjekt gir et dårligere barnehagetilbud uten at det skyldes økonomiske forhold.

Disse medlemmer vil påpeke at Studentsamskipnadsbarnehagene er et utdanningspolitisk virkemiddel som spiller en helt sentral rolle i å sikre studenter med barn muligheten til å studere på heltid. Studentsamskipnadene har et særlig formål, og barnehagene er en viktig del av deres tilbud til studentene. Mulige konsekvenser av organisering som selvstendig rettssubjekt er bortfall av barnehagedrift og færre barnehageplasser.

På denne bakgrunn fremmer disse medlemmer følgende forslag:

«§ 7 a nytt fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om unntak fra kravet i første ledd.»

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet mener regelen om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, bør fjernes i sin helhet. Dette medlem er positiv til at regjeringen vil myke opp lovgivningen på området, men vil påpeke at den foreslåtte unntaksbestemmelsen er for snever.

På denne bakgrunn fremmer dette medlem følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fjerne regelen om at private barnehager skal være et selvstendig rettssubjekt.»

Komiteens medlemmer fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt ønsker å anerkjenne at det er behov for åpenhet og kontroll i den private barnehagesektoren, men også at innføringen av selvstendig rettssubjekt er en stor økonomisk belastning, særlig for enkeltstående og ideelle barnehager uten store konsernressurser i ryggen.

Disse medlemmer merker seg både høringsinstansene som ber om at det gjøres et unntak fra selvstendig rettssubjekt for ideelle barnehager, og innspillene som påpeker at det å gi unntak for enkelte organisasjonsformer er både problematisk og uhensiktsmessig. For disse medlemmer framstår det åpenbart at det mest hensiktsmessige er å legge til grunn en juridisk definisjon av hva en ideell barnehage er, og regulere rammevilkårene rundt ideelle barnehager, slik at kommunene har insentiver til å satse på gode, langsiktige samarbeid med disse, til det beste for alle parter.

Disse medlemmer fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til en lovfestet definisjon av begrepet ideelle barnehager i den varslede lovproposisjonen om barnehageloven, samt plikter og rettigheter knyttet til håndhevingen av definisjonen, samt forslag til hvordan ideelle barnehager skal skjermes for de uheldige økonomiske konsekvensene av innføringen av selvstendig rettssubjekt.»

3.2 Barnehager som driver uten kommunalt tilskudd

Komiteens medlem fra Fremskrittspartiet er opptatt av frihet og mangfold i barnehagesektoren, og er tilhenger av fri etableringsrett for barnehager. Dette medlem mener at om noen har lyst til å etablere en barnehage uten offentlig støtte, må dette være mulig. Rammevilkårene for en slik barnehage må nødvendigvis være annerledes enn for barnehager som drives med offentlig tilskudd. Dette medlem ser ikke noen god grunn til at en barnehage som ikke mottar offentlige tilskudd, skal måtte forholde seg til maksimalpris eller til krav om maksbeløp på kostpenger. Dette medlem vil påpeke at dette er en svært marginal sak, og at det per i dag ikke eksisterer noen barnehager som driver uten offentlig tilskudd.

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre:

Forslag 1

§ 7 a nytt fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om unntak fra kravet i første ledd.

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti og Rødt:

Forslag 2

Stortinget ber regjeringen legge frem forslag til en lovfestet definisjon av begrepet ideelle barnehager i den varslede lovproposisjonen om barnehageloven, samt plikter og rettigheter knyttet til håndhevingen av definisjonen, samt forslag til hvordan ideelle barnehager skal skjermes for de uheldige økonomiske konsekvensene av innføringen av selvstendig rettssubjekt.

Forslag fra Fremskrittspartiet:

Forslag 3

Stortinget ber regjeringen fremme forslag om å fjerne regelen om at private barnehager skal være et selvstendig rettssubjekt.

5. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité, med unntak av forslaget til § 7 a nytt fjerde ledd, som fremmes av medlemmene i komiteen fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Rødt.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og råar Stortinget til å gjøre følgende

vedtak til lov

om endringer i barnehageloven (unntak fra kravet om selvstendig rettssubjekt og forbudet mot annen virksomhet m.m.)

I

I lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager gjøres følgende endringer:

§ 7 a tredje ledd skal lyde:

Første ledd gjelder ikke for *åpne barnehager og ikke for barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern eier*

- a. ordinære barnehager med til sammen færre enn tretti barn, *eller*
- b. familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn.

§ 7 a nytt fjerde ledd skal lyde:

Departementet kan gi forskrift om unntak fra kravet i første ledd i særlige tilfeller.

§ 7 b andre ledd skal lyde:

Første ledd gjelder ikke for *barnehager som er unntatt fra kravet om å være et selvstendig rettssubjekt etter § 7 a tredje ledd eller forskrift gitt i medhold av § 7 a fjerde ledd.*

Ny § 14 a skal lyde:

§ 14 a *Private barnehager uten kommunalt tilskudd*

Private barnehager som har fått vedtak om godkjenning av barnehagedriften etter § 14, kan drive privat barnehage uten kommunalt tilskudd etter § 19. For disse barnehagene får §§ 7 a, 7 b, 17, kapittel V og § 56 ikke anvendelse.

§ 23 a tredje ledd skal lyde:

Første og andre ledd gjelder ikke for *barnehager som er unntatt fra kravet om å være et selvstendig rettssubjekt etter § 7 a tredje ledd eller forskrift gitt i medhold av § 7 a fjerde ledd.*

II

Loven gjelder fra den tiden Kongen bestemmer. De ulike bestemmelsene kan settes i kraft til forskjellig tid.

Oslo, i utdannings- og forskningskomiteen, den 14. mai 2024

Hege Bae Nyholt

leder og ordfører



Kunnskapsministeren

Stortinget
v/Utdannings- og forskningskomiteen
Karl Johansgate 22
0026 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

24/2401-

3. mai 2024

Svar på spørsmål fra Stortinget Prop. 78 L (2023-2024) Endringer i barnehageloven (unntak fra kravet om selvstendig rettssubjekt og forbudet mot annen virksomhet m.m.)

Om unntak fra kravet om selvstendig rettssubjekt

Utdannings- og forskningskomiteen ber om et forslag til en formulering og en innplassering av en bestemmelse om at unntaket for kravet for selvstendig rettssubjekt også skal gjelde for studentbarnehager og barnehager drevet av kirkesogn.

Departementet foreslår følgende formulering og innplassering, se understreket tekst:

§ 7 a Barnehagens organisering

Hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt.

Første ledd gjelder ikke for Den norske kirkes barnehager, studentsamskipnadenes barnehager, åpne barnehager og barnehageeiere som alene, sammen med nærstående eller selskap i samme konsern eier

- a) ordinære barnehager med til sammen færre enn tretti barn, eller
- b) familiebarnehager med til sammen færre enn ti barn.

Departementet kan gi forskrift om unntak fra kravet i første ledd i særlige tilfeller.

Jeg gjør for ordens skyld oppmerksom på at lovforslaget i Prop. 78 L (2023-2024) Endringer i barnehageloven (unntak fra kravet om selvstendig rettssubjekt og forbudet mot annen virksomhet m.m.) er utformet slik at unntak på bakgrunn av generelle kriterier som barnehagetype og størrelse skal følge av loven, mens unntak i særlige tilfeller skal fastsettes i medhold av forskriftshjemmelen i bestemmelsens tredje ledd. Barnehager drevet av Den

norske kirke er et særlig tilfelle, og å fastsette et unntak for disse barnehagene i loven vil bryte med systematikken i lovforslaget.

I lovproposisjonen er det vurdert om det bør lovfestes et generelt unntak for blant annet studentsamskipnadenes barnehager, men det foreslås ingen unntak basert på eierform. Det er behov å ha et regelverk som legger til rette for å kontrollere bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i alle typer barnehager, og generelle unntak basert på eierform vil uthule denne reguleringen.

Om en juridisk definisjon av ideelle barnehager

Utdannings- og forskningskomiteen ber departementet om å foreslå en formulering og plassering av en lovbestemmelse med en definisjon av begrepet ideelle barnehager, basert på definisjonen foreslått av avkommersialiseringsutvalget i NOU 2024: 1.

Departementet foreslår følgende formulering og innplassering:

§ 2 c Definisjon av ideell barnehage

Som ideell barnehage 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.

Dersom den ideelle barnehagen 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.

Offentlige myndigheter kan ikke ha bestemmende innflytelse i den ideelle barnehagens styrende organer.

I den foreslåtte formuleringen er begrepet «ideell velferdsaktør» byttet ut med «ideell barnehage» for at definisjonen skal passe inn i barnehageloven, men ut over dette er den foreslåtte formuleringen i tråd med forslaget i NOU 2024: 1 *Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører*.

Jeg gjør for ordens skyld oppmerksom på at Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet sendte NOU 2024: 1 *Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører* på høring 21. februar i år med høringsfrist 27. mai i år. Kunnskapsdepartementet sendte forslag til en definisjon av hva som er en ideell barnehage på høring 1. november 2023, se Høringsnotatet *Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)*. Høringsfristen gikk ut 1. februar i år og departementet jobber nå med oppfølging av høringen med sikte på å fremme en lovproposisjon for Stortinget i 2025.

Det er flere forskjeller mellom definisjonen i NOU 2024: 1 og Kunnskapsdepartementets forslag til definisjon. For eksempel omfatter departementets forslag kun barnehager som reinvesterer et eventuelt overskudd i barnehagedrift. Definisjonen i NOU 2024: 1 åpner derimot for å disponere midler på andre sosiale formål til fellesskapets beste. Som det fremgår av NOU 2024: 1 punkt 6.3.5 mener utvalget at en regulering som angir at et eventuelt overskudd skal gå til en bestemt velferdstjeneste eventuelt kan gjøres av relevant sektormyndighet, dersom det anses som hensiktsmessig.

Jeg gjør også oppmerksom på at det per i dag ikke er noen bestemmelser i barnehageloven eller forskriftene til loven som skiller mellom barnehager som anses som ideelle og andre barnehager. I høringen av forslag til nye regler om styring og finansiering av barnehagesektoren foreslo departementet å gi kommunen adgang til å legge vekt på om en barnehage er ideell når den skal behandle søknader om etableringsgodkjenning av nye private barnehager, se forslaget til ny § 14 i barnehageloven i det nevnte høringsnotatet. Dette var bakgrunnen for at departementet foreslo å lovfeste en definisjon av hva som skal forstås som en ideell barnehage. En lovfestet definisjon av hva som skal forstås som en ideell barnehage vil ikke få noen rettslig betydning dersom det ikke også innføres nye bestemmelser hvor ideell barnehage er inntatt som et vilkår eller moment i bestemmelsen. Som nevnt arbeider departementet med oppfølgingen av høringen om forslag til nye regler om styring og finansiering av barnehagesektoren med sikte på å fremme en lovproposisjon om dette i 2025.

Med hilsen



Kari Nessa Nordtun

