

INNHold

1	Oppsummering	3
2	Overordnede rammer for vårt arbeid	3
3	Tilsyn og klagebehandling	4
3.1	Tilsyn og tilsynstemaer i 2024	4
3.2	Klagebehandling	7
4	Veiledning	8
5	Regelverksutvikling	9

1 OPPSUMMERING

I 2024 gjennomførte vi blant annet følgende aktiviteter:

- 180 tilsyn kom til varsel om vedtak, eller lengre
- Vi varslet brudd i 113 tilsyn, hvorav 43 utløste tilbakebetalingskrav
- Vi møtte representanter for over 850 barnehager og videreutviklet vår veileder som er tilgjengelig for alle
- Vi bidro i utvikling og implementering av ny BASIL rapporteringsløsning
- Vi ga flere gode innspill til regelverksendringer

Vi mener at risikoen for brudd er på nivå med tidligere år. Fortsatt vurderer vi at risiko er størst på de store kostnadspostene. Det gjelder blant annet transaksjoner barnehagene gjør med nærstående parter. Dette var derfor et prioritert tilsynstema i 2024. Vi har også lagt vekt på å gjøre flere tilsyn som ikke dreier seg om regnskapsførte kostnader direkte. Tilsynene viser at det er en del feil knyttet til rapportering og overholdelse av andre krav enn den spesifikke bruken av tilskudd og foreldrebetaling. Vi vurderer at disse tilsynene har en forebyggende effekt.

Barnehagenes rapportering er svært viktig for at vi skal ha god kunnskap om sektoren. Et godt datagrunnlag kan brukes på mange områder, blant annet til kvalitetsutvikling i barnehagene, innspill fra sektoren, politikkutforming, revidering av regelverk, målrettet veiledning og tilsyn. Manglende rapportering og mulig feilrapportering er et gjentakende tilsynstema hvert år. En viktig del av oppgavene våre er derfor å utvikle gode digitale løsninger som gir bedre og mer korrekt informasjon, samtidig som det skal være enklere for barnehagene å rapportere.

Barnehageloven kap. V regulerer bruk av tilskudd og foreldrebetaling. Det er behov for ytterligere avklaringer og rettspraksis om disse reglene. Slike avklaringer får vi både gjennom departementets klageavgjørelser og dommer. Flesteparten av vedtakene med tilbakebetalingskrav påklages, noe som fører til klagevedtak. Vi ser en tendens til at flere av KDs klagevedtak bringes inn for domstolene.

I løpet av 2024 sendte vi flere forslag om regelverksendringer til departementet. Vi kom med høringssvar til regjeringens forslag til endringer i barnehageloven og gjorde et omfattende arbeid knyttet til eksterne og interne system. I 2024 har det vært jobbet med å gjennomgå regelverk og praksis for å kunne se det økonomiske tilsynet med private skoler og private barnehager i sammenheng. Målsetningen med dette arbeidet er at de to tilsynstypene skal ha liknende praksis der regelverket tilsier det. Arbeidet vil fortsette også i 2025.

2 OVERORDNEDE RAMMER FOR VÅRT ARBEID

Utdanningsdirektoratet fører tilsyn med private barnehagers bruk av tilskudd og foreldrebetaling etter barnehageloven kapittel V med forskrifter, og barnehageloven § 9. I tillegg veileder vi om disse bestemmelsene. Barnehager som er finansiert på andre måter enn etter barnehagelovens § 19, faller utenfor vårt ansvarsområde.

Bruken av tilsyn skal veies opp mot omfang, vesentlighet og risiko samt ressursbelastningen som tilsyn utløser for forvaltningen og barnehage. Virkemiddelet veiledning er langt mer

ressurseffektivt, men fordrer god innsikt i regelverk og problemområder for å virke. Ved å gjennomføre tilsyn danner vi grunnlag for å videreutvikle veiledningen, og gi innspill til regelverksendringer.

De senere år har privat barnehagesektor utviklet seg mot en økt kompleksitet i selskapsstrukturer og organisering, gjerne på tvers av kommuner. Dette har gjort de økonomiske tilsynsoppgavene mer utfordrende. I perioden 2013 til 2016 hadde kun 1 % av de private barnehagene hatt økonomisk tilsyn. Staten tok over tilsynsansvaret på området i 2022. I perioden 2022-2024 har omkring 16% av barnehagene hatt økonomisk tilsyn. Vi vurderer at dette har økt sannsynligheten for at tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode i sektoren. Det er samtidig viktig å understreke at de aller fleste private barnehagene etterlever regelverket på området.

3 TILSYN OG KLAGEBEHANDLING

3.1 Tilsyn og tilsynstemaer i 2024

Av pågående tilsyn i 2024 var det 180 tilsyn som kom til varsel om vedtak (første foreløpige rapport) eller lenger i tilsyns prosessen. Tabellen nedenfor viser de 180 tilsynene fordelt på tilsynstemaet som var planlagt før åpning, hvor mange som ikke hadde reaksjon og hvor mange som hadde reaksjon. Det planlagte tilsynstemaet gir en indikasjon på hvorfor vi har plukket ut et tilsynsobjekt, og vi har derfor valgt å bruke den inndelingen i tabellen. Men tilsynstema kan endres og tilsyn kan utvides, så bruddet er derfor ikke nødvendigvis på det planlagte tilsynstemaet.

Tilsynsobjektene kan komme med tilbakemeldinger på varsel om vedtak, og vedtak kan påklages. Hva som blir det endelige utfallet på reaksjoner og tilbakebetalingskrav når det gjelder tilsyn som ikke er avsluttet, er derfor usikkert.

Tabell: Tilsyn som resulterte i første gangs varsel om vedtak eller vedtak i 2024 etter planlagt tilsynstema ved åpning.

Tilsynstema ved åpning (tallet viser til kontogruppe)	Antall tilsyn		
	Til varsel om vedtak	Uten reaksjon	Med reaksjon
11 Tomter, bygninger og annen fast eiendom	4	1	3
22 Annen langsiktig gjeld	1	1	0
40 Forbruk av matvarer	1	0	1
50 Lønn til ansatte	22	0	22
50 Personalkostnader	10	3	7
53 Annen oppgavepliktig godtgjørelse	1	0	1
59 Annen personalkostnad	1	1	0
60 Avskrivning, immaterielle eiendeler	25	21	4
61 Frakt og transportkostnad vedr. salg	1	0	1
63 Leie barnehagelokaler	10	7	3
65 Verktøy, inventar og driftsmaterialer som ikke skal avskrives	2	0	2
67 Fremmedtjenester, annet	22	8	14
67 Innleid personell	1	0	1
69 Kontorkostnad, telefon og porto, o.l.	1	0	1
71 Kostnad og godtgjørelse for reise, diett, bil, o.l.	2	0	2
78 Tap, o.l.	4	4	0
80 Finansinntekt	1	0	1
81 Finanskostnad	9	5	4
Annen virksomhet	1	1	0
Avtaler med nærstående etter øk.forskrift § 6	29	15	14
Manglende rapportering	32	0	32
Totalt	180	67	113

Tidligere år har erfaringen vært at det er mest risiko knyttet til nærstående transaksjoner. Slike transaksjoner vil kunne finnes innenfor de fleste kostnadsposter. Vi har undersøkt nærstående transaksjoner på ulike måter. Eksempelvis har vi vurdert summen av transaksjoner som flere barnehager har med en nærstående part, slik som lønn, lån og husleie fra flere barnehager. Her har vi risikovurdert ulike, men overlappende temaer; høyest samlet beløp per privatperson, transaksjoner knyttet til lån og rente, og lønn. Det er derfor flere ulike tilsynstema knyttet til nærstående transaksjoner.

Det er risiko både knyttet til om en kostnad direkte gjelder godkjent drift av barnehagen, om vilkårene i nærstående transaksjoner ikke overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter og om slike avtaler er behandlet i tråd med regelverket. For små barnehager er risikoen størst i transaksjoner mellom barnehagen og eier, eller eiers nærstående. For barnehager som inngår i konsern eller kjeder, dreier risikoen seg i større grad om transaksjoner og verdioverføring mellom selskap.

3.1.1 Nedenfor er det en oppsummering av de ulike tilsynstemaene basert på deres status til varsel om vedtak (første foreløpige rapport). Avtaler med nærstående etter økonomiforskriften § 6 Bestemmelsen i økonomiforskrift til barnehageloven § 6 ble innført 1.januar 2023 og gjelder hvordan avtaler med eieren, eierens nærstående eller selskap i samme konsern skal behandles.

Vi fant brudd på regelverket og ila reaksjon i om lag halvparten av de 29 tilsynene vi sendte ut varsel på. Av disse 29 tilsynene var 11 av basert på stikkprøve. Av de 11 tilsynene varslet vi reaksjon i 4. Det er dermed en høy andel brudd også i stikkprøvetilsynene.

Antall tilsyn på dette området var høyt i 2024. Temaet er ikke direkte knyttet til rapporterte regnskapsdata, men har likevel gitt verdifull informasjon om risikobildet i sektor, og forbedret grunnlag for veiledning. Temaet bør følges opp, både med veiledning og tilsyn.

3.1.2 Lønn til ansatte

Tilsynene er som hovedregel knyttet til transaksjoner med nærstående parter eller forhold med rapporteringen. Vi har varslet reaksjon i alle tilsynene som kom til foreløpig rapport i 2024, og tilbakebetalingskrav i 15 av 22 tilsyn. Temaet bør følges opp videre.

3.1.3 Personalkostnader

Flere av tilsynene, spesielt for ordinære barnehager, har vært tidkrevende. Som ledd i å etablere praksis for hele sektoren, førte vi også tilsyn med et utvalg familiebarnehager i kommuner som brukte den nasjonale satsen for tilskudd. I 7 av 10 tilsyn har vi varslet en reaksjon i 2024. Tilbakebetalingskrav er en av reaksjonene som er brukt. Andelen tilsyn med reaksjon er vesentlig mindre om vi også tar med tidligere tilsyn med personalkostnader (om lag 50 prosent) i forhold til tidligere tilsyn på dette temaet. Tilsynstemaet bør følges opp videre, men utformingen av tilsyn bør avvente mulige endringer i regelverket.

3.1.4 Leie av lokale

Sju av 10 tilsyn har ikke medført reaksjon. Selv om andelen tilsyn med brudd er lav, er leiekostnader en av de store kostnadspostene i sektoren. Totalt sett vurderes risikoen derfor slik at vi ønsker å prioritere temaet også i framover. Men omfanget og innretningen av tilsynene bør ta hensyn til eksisterende tilsyn som ikke har kommet til endelig vedtak. I 2025 ønsker vi å føre tilsyn med leiekontrakter som er inngått relativt nylig.

3.1.5 Finanskostnad

Fire av ni tilsyn som ble åpnet på barnehagenes finanskostnad førte til at vi varslet reaksjon, inkludert to tilbakebetalingskrav. Vi mener det er for tidlig å konkludere om risiko.

3.1.6 Fremmedtjenester

Som tidligere år ble det varslet reaksjoner i en høy andel av tilsynene. Det ble avdekket brudd i 14 av 22 tilsyn på temaet. Tilbakebetalingskrav er en av reaksjonene som er brukt. Bruddandel og totale kostnader i sektor samlet medfører at risikoen er slik at temaet også bør følges opp i framtiden.

3.1.7 Manglende og feil BASIL-rapportering

Vi åpnet 32 tilsyn og avdekket brudd i samtlige. Den varslede reaksjonen er normalt at tilskudd holdes tilbake. I de fleste tilfellene ble regnskapet ettersendt innen fristen vi hadde satt.

Udir har innført en ny teknisk løsning for barnehagenes BASIL-rapportering. For å oppnå best mulig rapportering ønsker framover vil vi gjennomføre tilsyn knyttet til rapporteringen for 2023 i

starten av 2025, slik at det skal være mulig å oppklare eventuelle uklarheter før neste rapportering. Vi vil jobbe videre med temaet, spesielt hvordan vi analytisk kan finne frem til relevante tilsynsobjekt.

3.1.8 Forbud mot annen virksomhet

Bestemmelsen i barnehagelovens § 23 a om forbud mot annen virksomhet ble innført 1.januar 2023, og i året som har gått startet vi arbeidet med både tilsyn og veiledning på dette området. Antall tilsyn skulle være lavt, siden rapporteringen for 2023 først ble gjort høsten 2024.

Ett tilsyn var planlagt på dette temaet basert på oppgitt tilleggsvirksomhet, uten at det ble avdekket brudd. I tillegg utvidet vi et annet tilsyn til å også gjelde annen virksomhet, og her ble det varslet reaksjon. Det er behov for mer erfaring med dette temaet, men vi vurderer at tilsyn vil ha en effekt også på barnehagenes rapportering.

3.1.9 Langsiktige lån

Bestemmelsen i barnehagelovens § 23 b om låneopptak i private barnehager ble innført 1. januar 2023, og i 2024 har vi jobbet med både tilsyn og veiledning på området. Antall tilsyn skulle være lavt. Ett tilsyn var planlagt på dette temaet basert på endring i rapporterte lån, men det var ikke brudd i dette tilsynet. Det er behov for mer erfaring her, og det er naturlig at tilsyn om dette temaet sees i sammenheng med tilsyn etter økonomiforskriftens § 6 om avtaler med nærstående.

3.1.10 Transaksjoner med tomter, bygninger og annen fast eiendom

I 2024 varslet vi tilbakebetalingskrav på tre av fire tilsyn. Disse tre var knyttet til en omorganisering som inkluderte utfisjoning av eiendom i en kjede. Som en følge av barnehagelovens § 14 a første ledd bokstav b mente vi omorganiseringen måtte reflektere marke dspris. Etter tilsvaret til vårt varsel om vedtak valgte vi å endre vedtaket, siden omorganiseringen var gjort i tråd med annetregelverk.

Vi mener det er generell risiko for at eiendom restruktureres ut av barnehagevirksomheter uten at barnehagevirksomhetene får godtgjort markedspris. Vi vil derfor følge opp temaet i fremtiden, men innretningen på tilsynene må vurderes.

3.1.11 Avskrivning av immaterielle eiendeler

Av 25 tilsyn som ble åpnet, fant vi brudd og varslet reaksjon i 4. I ett av disse varslet vi tilbakebetalingskrav. Vi avventer rettsbehandlingen før vi vurderer risiko og eventuelle framtidige tiltak.

3.1.12 Andre tilsynstemaer

Vi varslet reaksjon i 10 tilsyn om andre temaer. Tilbakebetalingskrav ble varslet i fem av disse. For tilsyn med tilbakebetalingskrav ble det åpnet tilsyn på forbruk av matvarer, annen oppgavepliktig godtgjørelse, verktøy og inventar mm, kontorkostnader og finansinntekt.

3.2 Klagebehandling

Utdanningsdirektoratet mottok klager i 24 av tilsynssakene om økonomien i private barnehager i 2024. 23 av klagene gjelder vedtak hvor vi har pålagt barnehagene å tilbakebetale tilskudd til kommunen som følge av brudd på kravene i barnehageloven kapittel V. Temaer er handel mellom barnehagen og eier eller nærstående av barnehagen, kostnader vurdert til ikke å direkte

gjelde barnehagedrift, samt barnehagens personalkostnader. I klagen som gjelder vedtak uten tilbakebetalingskrav er barnehagens BASIL-rapportering tema.

Av mottatte klager i 2024 er fem saker helt eller delvis omgjort av Udir, hvorav en sak er oversendt KD. 17 klager er oversendt KD og 3 klager er fortsatt under behandling i tilsynet (per 27.02.2025).

4 VEILEDNING

Staten tok over ansvaret for økonomisk tilsyn med private barnehager i 2022. Fra 2022 og frem til i dag, har det blitt gitt flere avklaringer om regelverket. Disse avklaringene har skjedd gjennom praksis, klageavgjørelser og dommer. Denne kunnskapen danner også grunnlag for veiledning. Veiledning er et viktig og ressurseffektivt virkemiddel for å sikre at regelverket etterleves. Vi gjennomfører ulike typer veiledningsaktiviteter rettet mot de private barnehagene.

I 2024 har vi gjennomført seks fysiske veiledningssamlinger i ulike fylker. Det gjorde at vi nådde målet vårt om å arrangere samlinger i alle fylker. Alle private barnehager og kommuner i fylkene ble invitert til disse samlingene, og totalt deltok 198 representanter fra private barnehager og 43 representanter fra kommunene. Vi har også gjennomført møter med barnehager, barnehagekjeder, barnehagenes interesseorganisasjoner (NHO Geneo og Private barnehagers landsforbund), NOKUT og kommuner. Tilbakemeldinger viser jevnt over at sektor får relevant og god informasjon fra Udir. Regelverket kan imidlertid være vanskelig å forstå. Derfor gir vi løpende innspill om forbedring og forenkling av regelverket til departementet, se pkt. 4.

Gjennom digitale kanaler når vi flest private barnehager. Vi benytter både skriftlige veiledere og informasjonsvideoer for å veilede digitalt. Innholdet i veiledningen tilpasses i tråd med endringer i kunnskap, regelverk og systemer.

Veilederen om private barnehagers bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir oppdatert jevnlig, i tråd med nye lovkrav og -endringer. Vi oppdaterer veilederen når vi mottar nye klageavgjørelser, dommer og tolkningsuttalelser. I tillegg har vi utarbeidet eksempler og «spørsmål og svar» etter tema. Dette er temaer som vi ser det har vært et behov for å veilede om.

I året som har gått har vi også vært med å utvikle Veileder om innrapportering av barnehagers regnskap i Basil, og laget informasjonsvideo for å informere om endringer i rapporteringsløsningen BASIL. De digitale støtteressursene brukes av mange, og i 2025 er det et mål å nå enda flere private barnehager med digital veiledning.

Udir blir jevnlig kontaktet av private barnehager, men også andre aktører i den private barnehagesektoren, som advokater, interesseorganisasjoner, regnskapsførere og revisorer. Svar på skriftlige henvendelser til Udir er dermed en viktig kanal for veiledning, men henvendelsene gir også god informasjon om sektorens behov for informasjon og forutsetninger for å etterleve regelverket. Slik får vi identifisert hvilke grupper og temaer som krever økt oppmerksomhet, og kan målrette veiledningen basert på dette. I 2024 var ny BASIL-rapportering et aktuelt tema, og vi mottok hele 210 henvendelser om dette. Basert på spørsmålene vi mottok, identifiserte vi grupper med ekstra veiledningsbehov og sendte disse gruppene ulike veiledningsskriv. Blant

annet sendte vi veiledning til menighetsbarnehager om hvordan de skal innrapportere regnskapet sitt i Basil, veiledningsskriv til familiebarnehager som ikke hadde innrettet seg etter kravet om selvstendig rettssubjekt, og veiledningsskriv til barnehager med avvikende regnskapsår om hvordan de skal rapportere i Basil. Disse har andre organisatoriske og kapasitetsmessige rammebetingelser enn sektoren ellers, og har dermed et annet veiledningsbehov.

Tilsynsaktivitetene viser at det ofte forekommer feil og mangler i de private barnehagenes rapportering og regnskap. Årsakene ligger blant annet i varierende kompetanse om regelverk og rapporteringsløsningen Basil som er en særrapportering til Udir. Erfaringer fra årets BASIL-rapportering, tilsyn og spørsmål som kommer inn viser at det er usikkerhet knyttet til rapportering i Basil og til særlovgivningen. De fleste barnehager har en revisor som reviderer og attesterer på barnehagens regnskap, og ved å styrke revisorers kunnskap om barnehageloven og økonomiforskriften til barnehageloven vil dette bidra til økt regelverksetterlevelse i sektor. I året som har gått har vi derfor gitt målrettetveiledning mot revisorer i form av en egen veiledningsvideo. Vi merker oss at Revisorforeningen har tatt dette godt imot og benytter vårt materiale til videre opplæring.

Ansvar for å veilede om barnehageloven er delt mellom Udir, kommunene og statsforvaltere. Grensene for veiledningsansvaret for de ulike delene av barnehageloven kan fremstå uklare. For eksempel så har Udir ansvar for å veilede om bestemmelser knyttet til bruk av tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager, samt internkontroll (økonomi) og krav om lån i bank. Kommunene og statsforvalterne har ansvar for veiledning om andre spesifikke krav, som kravet om selvstendig rettssubjekt og samlet barnehageanlegg.

5 REGELVERKSUTVIKLING

For å legge til rette for kontinuerlig videreutvikling, forbedring og forenkling av regelverket, foretar vi løpende vurderinger av om regelverket ivaretar formålet med barnehageloven kap. V. På bakgrunn av dette gir vi departementet innspill og forslag til regelverksforbedringer. Enkelte innspill gis som ledd i åpne høringer, andre på eget initiativ og øvrige på oppfordring fra departementet. Også i 2025 forventer vi å gi forslag til regelverksendringer både gjennom aktuelle høringer og som innspill til departementet.

Departementet sendte den 1. november 2023 [forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter \(Styring og finansiering av barnehagesektoren\)](#) på høring. Vi ga innspill i [vårt høringssvar](#) den 30. januar 2024.

I vårt høringssvar pekte vi blant annet på følgende:

- *Krav til omfang*
Noen barnehager foretar anskaffelser som overstiger barnehagens behov. F.eks. ved å kjøpe en svært eksklusiv bil. Vi mener at reglene bør være enda tydeligere på at kostnadene må ha et omfang som ivaretar formålet med reglene, at pengene skal komme barna i barnehagen til gode.

- *Utlån av tilskudd og foreldrebetaling*

Vi støtter departementets forslag om å lovfeste at barnehagen ikke skal låne ut midler som stammer fra offentlige tilskudd eller foreldrebetaling. Utlån medfører risiko for tap, og vi mener at offentlige tilskudd og foreldrebetalingen ikke skal være gjenstand for slik tapsrisiko.

- *Meldeplikt om eiendomsoverføring*

Vi støtter forslaget om at meldeplikten skal omfatte overføring av eiendom. Innsikt i kommende endringer i organisering av drift og selskapsstrukturer hos barnehagene vil gi bedre risikoanalyser og slik bidra til en effektiv tilsynsmyndighet.

- *Hjemmel til å redusere tilskudd*

I dag har vi ikke hjemmel til å redusere barnehagens tilskudd ved brudd på regelverket. Vi kan bare kreve tilbakebetaling av tilskudd eller at tilskudd skal holdes tilbake. Vi støtter forslaget om at vi skal få mulighet til å redusere barnehagenes tilskudd ved brudd.

- *Adgang til å kreve penger tilbake fra nærstående*

I dag må et tilbakebetalingskrav dekkes av barnehagen selv, noe som kan være økonomisk krevende for barnehagen. Vi støtter forslaget om å fremme tilbakebetalingskrav direkte mot barnehagens nærstående.

- *Personalkostnader*

Hvis barnehageloven § 23 tredje ledd videreføres uforandret, mener vi at det bør vurderes om kommunene skal ha en plikt til å synliggjøre personalkostnadene i egne barnehager i tilskuddsberegningen.

I tillegg nr. 5 til tildelingsbrevet av 21. mai 2024 ble vi bedt om å vurdere følgende forslag om at barnehagene til studentsamskipnadene kan drive studentvelferdstjenester og forslag om nye regnskapskrav for barnehager som er unntatt fra kravet om å være et selvstendig rettssubjekt.

Løpende gjennom 2024 har vi også gitt andre konkrete innspill om forbedring av regelverket til departementet, både på eget initiativ og som ledd i dialog med departementet.