

Om økonomiske tilsyn med private barnehagar i 2025

Denne oppsummeringa er også publisert som vedlegg til årsrapporten til Utdanningsdirektoratet.

Overordna vurdering

Udir har ansvar for å føre tilsyn med bruken bruk av tilskot og foreldrebetaling i private barnehagar, og for å rettleie desse barnehagane om regelverket. Dette følgjer av barnehagelova. Formålet med reglane er å sikre at både offentlege tilskot og foreldrebetaling kjem ungane til gode.

Barnehagen spelar ei viktig rolle i å gi barn ein god start i livet. Om lag halvparten av norske barn går i ein privat barnehage. Desse barnehagane får årleg rundt 27 milliardar kroner i tilskot og foreldrebetaling, og det er bruken av desse midlane vi fører tilsyn med.

Vår vurdering er at dei aller fleste barnehagane ønskjer å følgje regelverket. Samtidig ser vi at både regelverket og rammevilkåra dei må halde seg til, blir stadig meir komplekse. Dette gjer at ikkje alle barnehagane alltid lykkast med å oppfylle krava, sjølv om dei ønskjer det. Vi ser også at enkelte barnehagar og konsern ser ut til å vilje utfordre regelverket.

I 2025 har vi prioritert å forbetre rettleiinga om krava til bruk av tilskot og foreldrebetaling. I tillegg har vi ført tilsyn med etterlevinga til barnehagane av regelverket for 2023. Vi gjennomførte om lag 60 tilsyn, mellom anna med vekt på lønn, husleige, privat forbruk, kjøp av tenester og finanskostnader.

Arbeidet vårt med rettleiing og tilsyn bidreg til å sikre at tilskot og foreldrebetaling i private barnehagar kjem ungane til gode.

Dei vesentlegaste aktivitetane i 2025

Vi nyttar måltal som indikatorar på aktivitetsnivå og grunnlag for å følgje utviklinga gjennom året. Samtidig er det lagt vekt på kontinuerleg prioritering av ressursar mellom ulike aktivitetar, slik at innsatsen til kvar tid kan tilpassast risikobiletet og tilgjengeleg kapasitet.

Erfaringar og kunnskap frå gjennomførte tilsyn gir verdifull innsikt i etterleving av regelverket. Kunnskapen blir brukt både til å spisse rettleiingsaktivitetar overfor sektoren og som grunnlag for innspel til vidareutvikling og presisering av regelverket.

Tilsyn

I tidlegare oppsummeringar av tilsyn med private barnehagar har vi nytta førebelse tilsynsrapportar (varsel om vedtak) for å skildre talet på tilsyn, funn og reaksjonar. Frå og med i år av har vi valt å bruke informasjon frå endelege tilsynsrapportar (vedtak). Dette kan innebere noko overlapp med tilsvarande oppsummering for 2024. Dette gjer også at funna frå enkelte tilsyn kan vere omtalte både i oppsummeringa for 2024 og 2025.

I 2025 blei det gjennomført 176 tilsyn. Det blei gjort vedtak med brot på regelverket i om lag 53 prosent av tilsyna. Rundt 60 av tilsyna inkluderte ei vurdering av materielle krav heimla i barnehagelova § 23. Eit tilsyn kan omfatte fleire tema. Tabellen nedanfor viser talet på tilsyn der eit bestemt tema har blitt vurdert, og talet på tilsyn der vi har gjort vedtak om brot på det aktuelle området. Dei endelege rapportane våre blir publiserte på tilsyn.udir.no.

Tabell: Nøkkeltal om økonomiske tilsyn med private barnehagar i 2025

Tilsystema	Talet på tilsyn der tilsystema inngår	Talet på tilsyn med brot
Tilsyn med materielle krav i barnehagelova § 23		
40 Forbruk av andre varer	6.	2
40 Forbruk av matvarer	10	7
50 Lønn til eigar og nærstående til eigar	17	5
50 Personalkostnader	3	1
53 Anna oppgåvepliktig godtgjering	1	1
59 Annan personalkostnad	1	1
60 Avskrivning, immaterielle eigedelar	3	2
60 Avskrivning, inventar	1	1
63 Leige av barnehagelokale	5	2
65 Verktøy, inventar og driftsmateriale som ikkje skal avskrivast	1	1
66 Reparasjon og vedlikehald, anna	1	–
67 Framandtenester, anna	8	2
69 Kontorkostnad, telefon og porto, o.l.	2	2
70 Bilkostnader	1	1
71 Kostnad og godtgjering for reise, diett, bil o.l.	4	–
78 Tap o.l.	1	1
81 Finanskostnad	4	4
Lån frå nærstående	3	2
Lån til nærstående	4	4
I alt	76	39
Kontrolltilsyn, heimla i forskrift til barnehagelova		
Avtalar med nærstående, jf. øk.forsk. § 6	18	11
Dokumentasjon, jf. øk.forsk. §§ 4 og 5	33	11
Krav til avdelingsrekneskap for tilleggsverksemd, jf. øk.forsk. § 4	1	–
Manglande rapportering, jf. øk.forsk. § 8	42	3
Rapportering av transaksjonar med nærstående i Basil, jf. øk.forsk. § 8	14	14
Rapportering av årsrekneskap og revisjonsrapport, jf. øk.forsk. § 8	11	2
Rapportering på standardisert skjema, jf. øk.forsk. § 8	37	27
Revisjon og attesting, jf. øk.forsk. § 7	21	16
Spesifisering av handel med nærstående i note til årsrekneskap, jf. øk.forsk. § 4	9	7
Tilleggsverksemd, jf. øk.forsk. § 3	2	1
Utarbeiding av eigen rekneskap for kvar barnehage, jf. øy.forsk. § 5	2	2
I alt	190	94

For mindre, enkeltstående barnehagar ser vi at risikoen for brot på det materielle kravet frå barnehagelova ofte er knytt til samanblanding av barnehageøkonomien og privatøkonomien til eigaren. Dette blir spegla i ein høg del brot på tema som kjøp av matvarer og forbruk av andre varer.

For barnehagar som inngår i konsern, er risikoen i større grad knytt til konserninterne transaksjonar. Kravet om at barnehagen skal vere eit sjølvstendig rettssubjekt, har ført til at fleire barnehagar no er organiserte som eigne einingar og skilde frå anna verksemd og frå andre barnehagar i same konsern. Når barnehagen ikkje lenger inngår i eit felles rettssubjekt, vil kostnader som tidlegare blei *fordelte*, i staden ofte bli *fakturerte* frå nærstående. Pliktene til barnehagen ved behandling av avtalar med nærstående følgjer av økonomiforskrifta § 6. For å kartleggje etterlevinga av desse krava prioriterte vi i 2025 tilsyn med temaet behandling av avtalar med nærstående. Det blei avdekt brot i ein høg prosentdel av tilsyna.

I 2025 prioriterte vi også tilsyn med etterlevinga til barnehagane av krava til revisjon og attestasjon av rekneskapen. Når ei verksemd er underlagd særlovgiving, har revisor ei utvida plikt til å setje seg inn i og kontrollere etterlevinga av dei særskilde krava, i tillegg til ordinær rekneskapsrevisjon. Revisor utgjer dermed ei viktig førstelinje i arbeidet med å sikre at kravet frå barnehagelova blir etterlevd.

Frå 1. januar 2023 blei det innført fleire nye krav i barnehagelova med forskrift:

- krav om sjølvstendig rettssubjekt
- forbod mot anna verksemd
- krav om lån i finansføretak
- meldeplikt
- ny økonomiforskrift med nye krav til rekneskapsførar, revisjon og dokumentasjon av avtalar med nærstående

Vi har valt å føre fleire tilsyn med dei nye krava i lov og forskrift. Sjølv om desse reglane ikkje direkte gjeld korleis barnehagen bruker midlane, bidreg reglane til å sikre at midlane kjem ungane til gode. Til dømes bidreg tilsyn med kravet om at barnehagen skal ha ein revisor, til å sikre at ein uavhengig revisor vurderer rekneskapen til barnehagen.

Rettleiing

Rettleiing er eit viktig og ressurseffektivt verkemiddel for å sikre betre regelverksetterleving. Det er behov for å nå ut til sektoren med tydeleg og praktisk informasjon, og det gjer vi gjennom fleire kanalar, som skriftlege rettleiingar, kontaktmøte med aktørane og filmar på udir.no. I 2025 har vi mellom anna jobba med å gjere språk og struktur i dei skriftlege rettleiingane tydelegare og meir lesarvennleg. Brukarinnsikt viser at dette har hatt god effekt, med ein auke i talet på besøk på over 300 prosent.

Vi får positive tilbakemeldingar om nytta av rettleiinga vi gir. Kontakten med sektoren gir oss dessutan verdifull innsikt i behov og utfordringar i sektoren. I 2025 fekk vi mellom anna tilbakemeldingar om at mange opplevde krava til behandling og rapportering av avtalar med nærstående, som vanskelege. Dei skriftlege rettleiingane blei oppdaterte for å spegla dette informasjonsbehovet.

I 2025 har vi prøvd ut ein ny metode for å få til meir differensiert og målretta informasjon og rettleiing. Ved hjelp av tenestedesign som metode, intervju, tilbakemeldingar frå lesarane og nettstatistikk kartla vi brukarbehova i sektoren. Vi såg at det er store variasjonar i kunnskapsnivå og utfordringar. Vi identifiserte også at utfordringane ikkje berre knyter seg til komplekst økonomisk regelverk, men at dei også omfattar problemstillingar som gjeld til dømes rapportering i Basil. I 2026 vil vi halde fram utviklinga av rettleiinga basert på dei brukarbehova som blir kartlagde.

Regelverksutvikling

For å leggje til rette for kontinuerleg vidareutvikling, forbetring og forenkling av regelverket, vurderer vi løpande om regelverket innfrir formålet med barnehagelova kap. V. På bakgrunn av dette gir vi departementet innspel og forslag til regelverksforbetringar. Nokre innspel blir gitt som ledd i opne høyringar, andre på eige initiativ eller på oppfordring frå departementet.

I 2025 har vi gitt innspel til forbetringar av økonomiforskrifta til barnehagelova. Endringane var nødvendig for at ordlyden i forskrifta skulle bli i samsvar med ny definisjon av nærstående i barnehagelova. Departementet endra forskrifta frå 1. januar 2026. Vidare leverte vi svar på to høyringar om ulike endringar i barnehagelova med forskrifter.

Utviklingsarbeid

I 2025 utvikla vi Dokumentsjekkaren, eit kunstig intelligens-verktøy som automatiserer kontrollen av vedlegg som private barnehagar sender inn i Basil. Dokumentsjekkaren reduserer tida som blir brukt for kontroll frå rundt tretti minutt per barnehage til berre tre minutt. Den automatiserte prosessen eliminerer også menneskelege feil. Tidlegare har vi av ressursmessige årsaker ikkje kunna kontrollere alle vedlegg, men med denne løysinga kan vi no gjere det.

Dokumentsjekkaren gjer det mogleg å kontrollere at rette vedlegg er lasta opp, samanlikne data i vedlegga med rapporteringa, hente ut relevant informasjon og presentere han på ein oversiktleg måte. Verktøyet gjer det mellom anna enklare å oppdage atterhald og presiseringar frå revisor og gir innsikt i kva informasjon barnehagane gir i noteopplysningane sine i årsrekneskapen. Dette gir oss betre oversikt over innsend informasjon og styrkjer kvaliteten i arbeidet vårt.

Klageavgjerder og dommar

I 2025 tok vi imot 17 klager på tilsynssakene våre. To av klagene blei seinare trekte. Ei av sakene gjaldt spørsmålet om Udir hadde heimel til å bruke eksternt takstfirma i samband med eit tilsyn.

14 av klagene som er realitetsbehandla, gjaldt vedtak der vi har pålagt barnehagane å betale tilbake tilskot til kommunen som følgje av brot på krava i barnehagelova kap. V. Tema for klagesakene har vore mellom anna handel med nærstående til barnehagen, oppkjøpskostnader og personalkostnader. To av sakene blei delvis omgjorde av Udir sjølv etter klage. 14 klager er sende over til Kunnskapsdepartementet for behandling.

I 2025 avgjorde Kunnskapsdepartementet totalt 18 klagesaker. I to av sakene fekk klagaren delvis medhald. Eitt vedtak blei oppheva. I dei resterande 15 sakene heldt departementet fast ved vedtaket frå Udir.

Vi har gått gjennom klagevedtaka frå departementet og justert praksis i samsvar med dei. Vi omtaler også nye, prinsipielle klageavgjerder i rettleiinga vår.

Mottekne klager i Udir 2025

Mottekne klager	Trekte klager	Klager som blei delvis omgjorde av Udir	Klager som blei heilt omgjorde av Udir	Klager som blei delvis omgjorde av KD	Klager som ikkje fekk medhald i KD	Klager under behandling i KD
17	2	2	0	0	4	11

Ei av dei tidlegare tilsynssakene våre blei behandla av domstolen. Oslo tingrett avsa dom 14. januar 2025 (24-097592TVI-TOSL/03). Saka handla om i kva grad eit klagevedtak om tilbakebetalingskrav som følgje av brot på barnehagelova kap. V var gyldig. Vi hadde i tilsynet vedteke tilbakebetalingskrav til to barnehagar som følgje av at barnehagane var belasta kostnader for oppkjøp av barnehagar. Staten fekk medhald i at vedtaket var gyldig. Dommen er anka og skal etter planen behandlast av lagmannsretten i 2026.

Undersøking frå Riksrevisjonen

I 2025 har Riksrevisjonen gjennomført og publisert ei undersøking av Utdanningsdirektoratets økonomiske tilsyn med private barnehagar og skular, rapportert i Dokument 1 (2025–2026). Konklusjonen frå Riksrevisjonen er at Udir «ikke gjennomfører økonomiske tilsyn og veiledning fullt ut i tråd med gjeldende regelverk».

Riksrevisjonen tilrår at Udir

- etablerer rutinar som sikrar at dei private barnehagane og skulane som opplyser at dei ikkje har nærståandeproblematikk eller driv tilleggsverksemd, også inngår i risikovurderingane
- gjennomfører tilsyn som er reelle tilsyn av om midlane kjem ungane og elevane til gode

I tida framover vil vi følgje opp desse oppfordringane.

Risikovurdering

Effektive økonomiske tilsyn føreset tilgang til korrekt og dekkjande informasjon, eit tydeleg regelverk og reaksjonsmidlar som blir opplevde som relevante og tilstrekkelege. Det krev også kompetanse, kapasitet og ein heilskapleg bruk av verkemidla tilsyn og rettleiing. Manglar på eit av desse områda representerer sentrale risikofaktorar.

Private barnehagar er avhengige av tydeleg og tilgjengeleg informasjon frå både Udir og kommunen for å kunne etterleve regelverket.

Udir har vore nasjonal tilsynsmakt for bruken til dei private barnehagane av tilskot og foreldrebetaling i fire år, og vi vurderer at området no er godt etablert i direktoratet, i form av stabilt personell med rett kompetanse innanfor jus og økonomi. At tilsynsmakta blei samla i Udir har gitt

høve til å yte meir rettleiing og gjennomføre fleire tilsyn, og dessutan at utfordringar kan sjåast i samanheng på tvers av kommunegrensene. Rettleiing er ein viktig risikoreduserande aktivitet.

Vi har bede departementet vurdere om det hadde vore formålstenleg med fleire reaksjonsformer for å gjere tilsyna våre meir effektive. Per i dag har vi ikkje høve til å gi verken straffegebyr eller tvangsmulkt. Vi kan heller ikkje rette tilbakebetalingskrav mot tredjepersonar som har skodd seg på kostnad av barnehagen. Ei utviding av reaksjonsmoglegheitene våre vil sikre meir treffande reaksjonar for ulike typar lovbrøt. Dette vil bidra til å redusere risikoen for at tilskot og foreldrebetaling ikkje kjem barna til gode.

Vidare arbeid med økonomisk tilsyn med private barnehagar

I 2026 har vi to hovudprioriteringar:

1 Følgje opp oppmodingane frå Riksrevisjonen

Eit ledd i dette arbeidet er å sikre betre og korrekte data om tilskot, barnehagar og bruken av tilskotet.

Vi vil vidare etablere rutinar som sikrar at dei private barnehagane som opplyser at dei ikkje har nærståandeproblematikk eller driv tilleggsverksemd, også inngår i risikovurderingane.

Vidare vil vi skilje tydelegare mellom dokumentasjonskontrollar og konkrete tilsyn av om midlane kjem ungene i barnehagen til gode. Tilsyn med bruk av midlane vil vere risikobaserte og følgje av tilsynsplanen. Det er desse tilsyna vi vil bruke hovudvekta av ressursane våre på.

2 Halde fram satsinga på rettleiing

Vi vil halde fram satsinga vår på rettleiing. Vi vil også vidareutvikle rettleiingsmateriellet vårt for å gjere det meir tilpassa brukarane og kunstig intelligens. Inntrykket vårt er at mange av brukarane nyttar kunstig intelligens for å utforske regelverket, gi tilsvar og klage. Dersom vi optimaliserer innhaldet vårt med tanke på kunstig intelligens, vil dette gi positive effektar. Vi vil også greie ut moglegheita for utvikling av nye digitale løysingar for å gi barnehagane nyttige verktøy som sikrar etterleving.

Vi ser at det framleis er behov for vidare arbeid med å sikre forståing av barnehagelova i store delar av sektoren. Gjennom avklaringar i tilsyn kan vi bidra til ei einskapleg forståing av krava i barnehagelova. Dette er viktig for å gjere drifta meir føreseieleg for sektoren og auke den preventive effekten av verkemidla våre.