

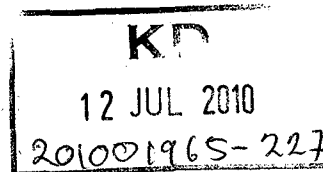


**FYLKESMANNEN I ROGALAND**  
Utdanningsavdelinga

Vår ref.: 2010/4612  
Arkivnr.: 610

Deres ref.:  
Vår dato: 08.07.2010

Kunnskapsdepartementet  
Postboks 8119 Dep.  
0032 Oslo



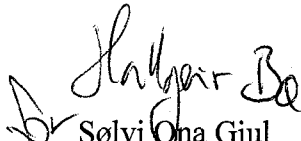
**Høring - nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor**


Kunnskapsdepartementet har den 19.4.2010 sendt ut til høring forslag til nytt regelverk for barnehager i en rammefinansiert sektor.

Departementet har i høringsnotatet tydelig signalisert at de ønsker både synspunkter og konkrete forslag til løsninger på de problemstillinger nytt regelverk reiser. Fylkesmannen i Rogaland gir sin høringsuttalelse med bakgrunn i dette og et ønske om et regelverk med minst mulig uklarheter, og derigjennom redusert behov for klagebehandling.

Fylkesmannen sender med dette over sin høringsuttalelse.

Med hilsen

  
Sølvi Ona Gjøl  
utdanningsdirektør

  
Per Arne Sandvold  
rådgiver

Vedlegg:

Høringsuttalelse fra Fylkesmannen i Rogaland

Saksbehandler: Per Arne Sandvold  
Saksbehandlers telefon: 51568740  
E-post: [per.arne.sandvold@fmro.no](mailto:per.arne.sandvold@fmro.no)

Postadresse:	Besøksadresse:	Telefon:	e-post:	Landbruksavd.	Telefon:
Postboks 59	Lagårdsv. 78	51568700	postmottak@fmro.no	Lagårdsv. 80	51568700
4001 Stavanger	Stavanger	51568811	Hjemmeside:	Postboks 59	Telefaks:
			<a href="http://www.fylkesmannen.no/rogaland">www.fylkesmannen.no/rogaland</a>	4001 Stavanger	51568811

# Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

---

## HØRINGSUTTALELSE FRA FYLKESMANNEN I ROGALAND

Kunnskapsdepartementet har i høringsnotatet tydelig signalisert at de ønsker både synspunkter og konkrete forslag til løsninger på de problemstillinger nytt regelverk reiser.

Fylkesmannen i Rogaland vil gi sin høringsuttalelse med bakgrunn i dette og et ønske om et regelverk med minst mulig uklårheter, og derigjennom redusert behov for klagebehandling.

Fylkesmannen i Rogaland vil komme med synspunkter både til det nye forslaget til regler for økonomisk likeverdig behandling, og til de deler av gjeldende bestemmelser som ser ut til å kunne bli videreført. Fylkesmannen i Rogaland vil også trekke inn ideer fra andre bestemmelser der det er aktuelt. Vår høringsuttalelse følger inndelingen i departementets høringsnotat.

Høringsuttalelsen er utformet av de som arbeider med klagebehandling på området: rådgiver og jurist Hanne Sørli Ronæss og rådgiver og økonom Per Arne Sandvold.

### SAMMENDRAG

Fylkesmannen i Rogaland oppsummerer under sine konkrete forslag, herunder de foreslåtte endringer. Bakgrunnen for forslagene finnes i våre kommentarer, se nedenfor.

1. Budsjettering av foreldrebetaling er i dag ikke nærmere presisert. Departementet bes om å avklare dette; spesielt om det skal være en sammenheng mellom aktiviteten i de kommunale barnehagene (oppholdstid) og den budsjetterte foreldrebetaling.
2. Kostnader til drift av basistilbudet i kommunale barnehager skal legges til grunn for utmåling av driftstilskudd, og bør derfor defineres nærmere. Definisjonen bør knyttes til de kommunale økonomibestemmelsene som også benyttes i KOSTRA (funksjon og art)
3. Kommunale barnehager med særskilt høye kostnader skal etter forslaget kunne tas ut av beregningsgrunnlaget. Bestemmelsen bør vurderes tatt ut evt bli presisert nærmere; for eksempel at kostnadene ligger en bestemt % høyere enn gjennomsnittet i de kommunale barnehagene.
4. Tilskuddsatsene til drift og kapital skal etter forslaget synliggjøres i kommunens budsjett. Fylkesmannen i Rogaland mener dette er uklart og foreslår at satsene fremgår av kommunens budsjettvedtak (både rådmannens forslag og kommunestyrets vedtak); alternativt at det innføres et krav om kunngjøring senest 31.12. året før tilskuddsåret.
5. Barnehager med særskilt høye kapitalkostnader skal kunne gis ekstra tilskudd. Dette åpner for betydelig skjønn og bør presises nærmere for eksempel som en % over gjennomsnittet, jf pkt 4. Det bør vurderes å sette krav om lokale retningslinjer.
6. Barnehagens utgifter til investeringer innebærer kapitalkostnader som i sin tur krever betydelig arbeid for å beregne satser for et kapitaltilskudd. Investeringsutgifter kan alternativt i større grad dekkes gjennom økt investeringstilskudd og / eller gis som et prosentvis påslag på tilskuddsatsen for drift på samme måte som for de administrative kostnadene.
7. Gjeldende bestemmelser om rimelige og relevante vilkår er uklare og lite presise. Bestemmelsene utfordres av enkelte kommuner, og det er et betydelig behov for avklaring og presisering. Departementet bør innarbeide en avklaring i sine merknader til de nye bestemmelsene.
8. Bruk av kostnadsdekningsprinsippet ved utmåling av tilskudd til nyetablerte barnehager er uklart omtalt i høringsnotatet. Det fremgår dessuten ikke av forskriftsteksten. Som alternativ kan nyetablerte barnehager det første året få det høyeste av minimumssatsen og det de andre ikke-kommunale barnehagene fikk i gjennomsnitt året før.
9. Fylkesmannen i Rogaland er av den oppfatning at regelverket bør være mest mulig likt for private etableringer som utfører samfunnsoppgaver med offentlig støtte. Departementet bør derfor vurdere reglene for privatskoler med rett til statstilskudd i forhold til reglene for barnehagene. Nåværende innlevering av barnehageregnskap gjennom BASIL gir ikke

## Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

---

tilstrekkelig informasjon til kommunen og bør derfor erstattes av en plikt til å innlevere fullstendig årsoppgjør (årsregnskap og årsberetning) etter reglene i regnskapsloven mfl slik det er innført for privatskoler med rett til statstilskudd. Særskilte opplysninger som kreves etter de nye reglene kan innarbeides som notekrav i forbindelse med årsregnskapet.

10. Bestemmelsen om uttak av overskudd i den løpende drift og ved salg / opphør krever egne beregninger, er noe uklart formulert og bør presiseres. Uttak av overskudd kan alternativt beregnes som en % av overskuddet eller omsetningen i barnehagen.
11. Hva som er rimelig vederlag for varer og tjenester fra barnehageeier og nærstående må presiseres nærmere. Dette gjelder spesielt konsernbidrag, husleie og administrative tjenester som regnskaps- og revisortjenester. Krav til dokumentasjon bør presiseres, og det bør innarbeides krav om opplysninger i note til årsregnskapet.

Fylkesmannen i Rogaland vil også påpeke noen lovtekniske forhold knyttet til forslag til lov- og forskriftstekst:

1. Det bør presiseres at kommunens dokumentasjonsplikt gjelder generelt; ikke bare i forskriften § 5 annet ledd om beregning av satsene til drift og § 6 om satsene for tilskudd til kapital, men også i tilknytning til § 4 kommunens ansvar for likeverdig behandling. Fylkesmannen i Rogaland mener dette er viktig bla for å få til en tilstrekkelig forberedelse av saker til vår klagebehandling.
2. Forslag til forskrift § 3 om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd synes overflødig, da omtrent samme ordlyd står i lovteksten og er gjentatt i begynnelsen av § 4 i forskriften.
3. I forskriften § 2, pkt c er tatt inn en definisjon av likeverdig behandling som synes uklar eller meningsløs. Likeverdig behandling er mye klarere definert i høringsnotatet: *Likeverdig behandling defineres som at ikke – kommunale barnehager får 100 pst. av det tilsvarende kommunale barnehager i den aktuelle kommunen i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd (per heltidsplass). Dette skal gjelde alle kostnader til basistilbudet i barnehagen.* Dette bør erstatte den foreslåtte definisjonen i forskriften, men forutsetter en henvisning til overgangsreglene.
4. Forslag til ny § 14a i loven om krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling bør omformuleres i tråd med forskriftsteksten. Slik forslaget fremstår i dag kan det se ut som regelen i lovteksten er strengere og mindre presis enn i forslaget til forskrift.
5. Fylkesmannen i Rogaland kan ikke se at klagerett på uttak av verdier er nevnt i forslaget til lovtekst eller forskrift om bruk av offentlige midler og foreldrebetaling. Dette må avklares.

### **KOMMENTARER OG BEGRUNNELSE**

Inndelingen følger departementets høringsnotat.

### **PKT 2 GJELDENE RETT**

#### **Pkt 2.3 Foreldrebetaling**

Gjeldende bestemmelser er uklare og mangelfulle når det gjelder grunnlaget for kommunens budsjett for foreldrebetaling i kommunale barnehager i forbindelse med utmåling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Fylkesmannen i Rogaland har oversendt en sak til departementet med forespørsel om avklaring fordi to Fylkesmenn tolker reglene ulikt. Spørsmålet dreier seg om det skal være en entydig sammenheng mellom den aktiviteten som kommunen legger til grunn for kostnadene i de kommunale barnehagene, og den budsjetterte foreldrebetalingen. Konkret gjelder spørsmålet om det totale omfang av oppholdstid som kommunen beregner i de kommunale

# Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

---

barnehagene for tilskuddsåret skal legges til grunn både for kommunens kostnader i egne barnehager og inntektene i form av foreldrebetaling. Fylkesmannen i Rogaland har ikke funnet at dette er direkte omtalt i gjeldende regelverk, og ber om at spørsmålet avklares.

## **PKT 5 BAKGRUNN FOR NYTT FINANSIERINGSSYSTEM FOR BARNEHAGESEKTOREN**

Fylkesmannen i Rogaland har ingen kommentarer.

## **PKT 6 DEPARTEMENTETS VURDERINGER OG FORSLAG**

### **Pkt 6.1 Innledning**

Fylkesmannen i Rogaland vil bekrefte at særlig mindre barnehageeiere har til dels store problemer med å forstå gjeldende regelverk. Dette har ført til flere klagesaker der barnehagen uten referanse til regelverket synes de har fått for lite i tilskudd. Vi opplever også at enkelte mindre kommuner sliter med å forstå regelverket og bruke regnearket korrekt.

### **Pkt 6.2 Hovedelementene i ny modell**

Forslaget til regler innebærer en forenkling i og med at kommunen ikke skal legge til grunn kostnadene i den enkelte ikke-kommunale barnehage. Fylkesmannen i Rogaland vil bemerke at reglene vil kunne slå ulikt ut i de ulike kommuner. Kommuner med nyere barnehager med nye og derved dyre lokaler, vil ha høye kostnader og etter reglene gi høyt tilskudd. Disse kommunene kan risikere overetablering. Tilsvarende vil kommuner med eldre og rimeligere barnehager kunne oppleve underetablering fordi tilskuddet blir lavere.

Departementet presiserer at grunnlaget for utmåling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager skal være alle kostnader til basistilbudet i de kommunale barnehagene inklusive kapitalkostnader og administrasjonskostnader. Ekstrautgifter til barn som trenger særskilt tilrettelegging skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget og kommunen kan i tillegg holde utenfor kommunale barnehager med særskilt høye kostnader til ordinær drift.

Med unntak av reglene om hva som kan holdes utenfor i beregningsgrunnlaget, kan ikke Fylkesmannen i Rogaland se at dette begrepet er nærmere definert. I dagens regelverk kan kommunene benytte departementets regneark, og tallene hentes fra kommunens regnskap etter den samme spesifikasjon som benyttes i KOSTRA. Departementet har imidlertid tydelig signalisert at det ikke vil bli utarbeidet regneark for å bistå kommunene i beregningen etter de nye bestemmelsene.

De fleste kommunene budsjetterer med den samme spesifikasjon som i regnskapet (KOSTRA) dvs benytter funksjoner og arter. Fylkesmannen i Rogaland mener derfor det ville vært en fordel å knytte en nærmere definisjon av kostnader til basistilbudet i de kommunale barnehagene til de kommunale økonomibestemmelsene. Det bør også sies noe om de indirekte kostnadene som etter dagens regelverk beregnes etter forholdstall. Behovet for en avklaring forsterkes av forslaget om at kommunen skal pålegges å dokumentere at alle kostnadene til ordinær drift av basistilbudet er med i beregningsgrunnlaget.

Det er krevende både for kommunen ved utmåling av tilskudd og for Fylkesmannen i Rogaland i forbindelse med klagesaker å åpne for en mulighet til å ta ut av beregningsgrunnlaget barnehager med særskilt høye kostnader. Fylkesmannen i Rogaland har forstått at denne bestemmelsen er foreslått med bakgrunn i distriktpolitiske hensyn, og er ment som en snever unntaksregel. Vi ber om at departementet vurderer om denne regelen er nødvendig, da den bryter med prinsippet om likeverdig behandling.

## Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

---

Hvis bestemmelsen opprettholdes bør kommunen gis veiledning i utøvelsen av sitt skjønn ved at defineres nærmere hva som menes med *særskilt høye kostnader*. Det kan være kostnader som ligger en viss % høyere enn de øvrige barnehagene i kommunen, i sammenlignbare kommuner eller i forhold til et landsgjennomsnitt. Reglene for øvrig er fokusert på forholdene innen kommunen, og definisjonen av særskilt høye kostnader bør derfor sees i forhold til de lokale forhold. En slik avvikssats er i dag innarbeidet i reglene om avkorting av tilskudd.

Departementet foreslår separate tilskuddsatser for drift og kapital. Fylkesmannen i Rogaland er enig i denne delingen. Fylkesmannen i Rogaland mener også det er rett at tilskuddsatsen for drift beregnes ut fra kommunens budsjett. Vi mener imidlertid at det er noe uklart hva som menes med at *tilskuddsatsene for drift skal synliggjøres i tilknytning til kommunens budsjett*. Dette er etter vår oppfatning noe upresist formulert og åpner for ulik praksis i kommunene. Satsene kan være tatt inn i budsjettdokumentene på ulike steder, og kan kreve en del leting for de ikke-kommunale barnehagene. Det er vanlig praksis i kommunene å ta inn i budsjettvedtaket fastsetting av betalingssatser for ulike kommunale tjenester. Fylkesmannen i Rogaland mener derfor at det bør stilles krav om at tilskuddsatsene tas inn i budsjettvedtaket; både i rådmannens forslag til vedtak og det endelige vedtaket i kommunestyret. Alternativt kan det innarbeides et krav om at kommunen skal kunngjøre tilskuddsatsene for eksempel på kommunens nettside.

Kommunen skal etter forslaget enten fastsette en egen *tilskuddsats for kapital* basert reelle gjennomsnittlige kapitalkostnader i tilsvarende kommunale barnehager, eller benytte nasjonale gjennomsnittssatser fastsatt av departementet. Fylkesmannen i Rogaland mener det vil være til dels svært krevende for kommunene å fremskaffe tilstrekkelig grunnlag for å beregne egne tilskuddsatser for kapital. Det bør imidlertid holdes åpent for at kommuner som har et slikt grunnlag og som er vant til å tenke selvkostberegning, gis anledning til det. Uansett vil det kreve betydelig veiledning fra departementet hvordan en slik beregning skal foretas.

Det er videre foreslått at kommunen kan gi *ekstra tilskudd til barnehager med ekstra høye kapitalkostnader*. Dette gjelder mao de ikke-kommunale barnehagene. Departementet sier (i pkt 6.6.3) at ekstra tilskudd må vurderes opp mot rettslige begrensninger for forvaltningens skjønnsfrihet og at det ulovfestede prinsipp at like tilfeller skal behandles likt setter normer for hvordan kommunens skjønn kan utøves.

Fylkesmannen i Rogaland ser at det kan bli utfordrende både for kommunen og Fylkesmannen å vurdere hva som menes med "ekstra høye" kapitalkostnader. Dette bør defineres nærmere, for eksempel som en %-sats over gjennomsnittet av de ikke-kommunale barnehagene i kommunen jf drøftingen over i forhold til særskilt høye driftskostnader. Fylkesmannen i Rogaland mener at det bør vurderes å sette krav om lokale retningslinjer for å sikre likeverdig behandling på dette området. Fylkesmannen i Rogaland antar videre at det ikke gis klageadgang på dette spørsmålet, da bestemmelsen er en kan-regel.

*Kostnader i forbindelse med investeringer* som berører driften består av avskrivninger og renter på lån. Investeringstilskudd og momsrefusjon skal trekkes fra i investeringsgrunnlaget. Selve investeringen er en engangsutgift, men den er så stor at den må fordeles over flere år i form av avskrivninger og renter.

Det kan tenkes flere alternative måter å behandle slike utgifter på i forhold til offentlige tilskudd:

1. En styrket offentlig finansiering av investeringen som reduserer behovet for banklån. En betydelig økning av investeringstilskudd kan være et aktuelt virkemiddel.
2. Dekning av kapitalkostnader som et prosentvis påslag på tilskuddsatsen for drift på linje med administrasjonskostnadene. Påslaget bør være basert på erfaringstall for de senere år med

## Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

---

stor barnehageutbygging for å sikre en nødvendig fornying av barnehagelokaler også i framtida.

3. En kombinasjon av øket offentlig finansiering av investeringer og tilskudd til kapitalkostnader som et prosentpåslag.

Når det gjelder det første alternativet henviser departementet til at det er et budsjettspørsmål. Dette kan innebære at investeringstilskuddet sees i forhold til bla behovet for nye barnehageplasser. Dette blir et politisk spørsmål vi ikke skal gå nærmere inn på.

Det andre alternativet er mer et praktisk spørsmål, og løsningen innebærer en betydelig forenkling, men også en fare for mindre rettferdig likeverdig behandling i forhold til offentlige tilskudd. Samtidig kan en slik løsning fjerne den vridningen mellom kommuner med overveiende nye barnehager i forhold til kommuner med overveiende gamle barnehager som vi har omtalt over. Denne løsningen styrkes av det forhold som fremgår av høringsforslaget, at kapitalkostnadene utgjør en relativt liten del av de samlede kostnader i ikke-kommunale barnehager. Det blir da et spørsmål om det er fornuftig å bruke mange ressurser på å finne rett grunnlag og beregningsmåte for et tilskudd som ikke betyr så mye i den store sammenheng.

Nåværende forskrift om likeverdig behandling, § 5 sier at kommunen kan sette *rimelige og relevante vilkår* knyttet til barnehagedriften for kommunalt tilskudd. Merknadene til bestemmelsen sier at det må være saklig sammenheng mellom tilskuddet som tilbys og vilkår som stilles. Kommunen kan ikke pålegge plikter for å oppnå noe mer eller noe helt annet enn hva formålet med tilskuddet tilsier. Kommunen kan ikke stille vilkår som går på bekostning av barnehagens verdimesse og pedagogiske profil, eller som går utover det som gjelder for kommunens egne barnehager.

Dette er gjeldende rett, og forslaget innebærer ingen endringer.

Fylkesmannen i Rogaland ser at noen kommuner, til tross for presiseringene setter vilkår som utfordrer disse reglene. Fylkesmannen i Rogaland ser et betydelig behov for presisering hvis bestemmelsen fortsatt skal gjelde.

Dette spørsmålet er tatt opp både i saker og i samlinger med departementet. Det er i den sammenheng nevnt at disse bestemmelsene skal samkjøres med vilkårslæren i forvaltningsretten.

Fylkesmannen i Rogaland ber om at departementet innarbeider en avklaring om disse spørsmålene i sine merknader til de nye bestemmelsene.

### **Pkt 6.3 Nærmere om likeverdig behandling**

#### **Pkt 6.3.1 Overgangsregler**

Departementet har foreslått overgangsregler fram til full likeverdig behandling er innført. Reglene er således ikke overgangsregler fra et gammelt til et nytt regelsett, men overgang fram til full finansiering er innført.

Reglene fremkommer i forslaget til forskrift § 4, 4 ledd. I høringsforslaget det nevnt at nyetablerte barnehager som er godkjent av kommunen, gis tilskudd etter kostnadsdekningsprinsippet det første året, men ikke lavere enn minimumssatsen. Departementet sier videre at *forslaget innebærer en noe annen tolkning av kostnadsdekningsprinsippet enn dagens forskrift, og at forslaget medfører at kommunen slipper å beregne kostnadene i hver enkelt ikke-kommunal barnehage*. Departementet sier imidlertid ikke noe om hva denne "noe annen tolkning" faktisk innebærer.

Fylkesmannen i Rogaland kan ikke se at denne regelen for nyetablerte barnehager fremgår av forskriftsteksten.

Det er videre uklart for Fylkesmannen i Rogaland hvordan nyetablerte ikke-kommunale barnehager skal få tilskudd etter kostnadsdekningsprinsippet når kommunen ikke skal legge til grunn kostnadene i den enkelte barnehage og konkret hva bruk av kostnadsdekningsprinsippet innebærer for nyetablerte barnehager. Et alternativt forslag er at nyetablerte barnehager første året får et tilskudd tilsvarende den høyeste satsen av enten minimumssatsen eller samme andel av det offentlige

## **Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor**

---

tilskuddet til tilsvarende kommunale barnehager som de ikke – kommunale barnehagene fikk i gjennomsnitt året før. Dette bør i så fall også innarbeides i forskriften §§ 2 og 4.

### **Pkt 6.4 Overordnede regler**

#### **Pkt 6.4.4 Tilbakebetaling**

Departementet forslår at barnehageeier som i løpet av året mottar høyere tilskudd enn de har krav på, må enten betale tilbake et tilsvarende beløp eller bli trukket ved en senere utbetaling av tilskudd. Kommunen skal sørge for tilbakebetaling.

Fylkesmannen i Rogaland har fått spørsmål om dette fra noen kommuner, og har da benyttet reglene i forvaltningsloven § 35 om omgjøring av vedtak uten klage. Vi ser av bestemmelsen at den bare gjelder når endringsadgangen ikke følger av annen lov, av vedtaket selv eller av alminnelige forvaltningsrestlige regler. Fylkesmannen i Rogaland ser det som positivt at omgjøringsadgangen foreslås innarbeidet i forskriften.

#### **Pkt 6.7 Nærmere om uttak av verdier**

Departementet ber eksplisitt om høringsinstansenes syn på behovet for regulering av uttak av verdier, samt forslag til regulering.

Fylkesmannen i Rogaland vil i denne sammenheng sammenligne barnehagesektoren etter at rammefinansiering er gjennomført med privatskoler med rett til statstilskudd. Vi kan ikke se at departementet har vurdert reglene for privatskolene i sitt høringsforslag. For privatskolene er det gjennomført et regime særlig i forhold til regnskapsrapportering som bør kunne gi ideer til regelverk også for barnehager i en rammefinansiert sektor. Fylkesmannen i Rogaland er av den oppfatning at regelverket bør være mest mulig likt for private etableringer som utfører samfunnsoppgaver med offentlig støtte.

Departementet sier at *alle offentlige tilskudd og all foreldrebetaling i barnehagen skal komme barna i barnehagen til gode*. På samme måte sier privatskoleloven at *alle offentlige tilskott og skolepengar skal kome elevane til gode*. (Priv.sk.l. § 6-3). Eiere av privatskoler med rett til statstilskudd kan etter denne bestemmelsen derfor ikke ta ut utbytte eller pådra seg kostnader for eiendom eller lokaler som tilhører skolens eiere eller deres nærstående parter. Departementet sier at det ikke er formålstjenlig med et slikt totalt forbud mot uttak av verdier for eiere av private barnehager, og åpner derfor for at eiere av barnehager kan ta ut et utbytte etter bestemte regler.

For privatskolene er økonomiforvaltningen regulert gjennom en egen forskrift (Forskrift om budsjett, rekneskap, kontroll og revisjon for skolar med rett til statstilskott etter privatskolelova av 19.12.2006)

Etter Fylkesmannen i Rogaland sin vurdering kan elementer fra disse bestemmelser vurderes brukt også for barnehager i en rammefinansiert sektor:

- § 3 Krav til regnskap etter regnskapsloven og bokføringsloven, herunder krav om innlevering av et komplett årsoppgjør innen 1.6. hvert år.
- § 4 Særskilte krav til regnskapet, dvs spesielle noteopplysninger i forhold til driften

Innlevering av årsregnskap skjer i dag ved at barnehagene hvert år skal innlevere et regnskapsskjema gjennom BASIL (Barnehage-Statistikk-InnrapporteringsLøsning) til departementet. Skjemaet skal i tillegg til den elektroniske registreringen, leveres kommunen i revidert og undertegnet stand. Dette skjema er ikke et årsoppgjør etter regnskapsloven mv jf kravet mot privatskolene, men et regnskapsskjema som kun inneholder barnehagens drift med noen tilleggsopplysninger. Opplysningene skal i hht veiledningen brukes til utarbeidelse av offisiell statistikk og danne grunnlaget for utmåling av kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Opplysningene i regnskapsskjemaet benyttes

## Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

---

således etter gjeldende regelverk for å beregne tilskudd etter prinsippet om kostnadsdekning for ikke-kommunale barnehager.

I det nye regimet er både kommunen og Fylkesmannen avhengig av å få fram regnskapstall for egenkapitalen dvs balanseverdiene i tillegg til driften. Dette henger sammen med forslaget om at utbyttebegrensingen skal knyttes til en % - sats av en definert egenkapitalverdi. Fylkesmannen i Rogaland er derfor av den oppfatning at det bør settes krav til barnehagene om å levere inn et komplett årsoppgjør etter reglene i regnskapsloven og bokføringsloven (Jf regn.sk.l. § 3-1, 3-2, 3-5). Et slikt krav innebærer at barnehagene hvert år innen 1.6 skal levere inn (elektronisk eller på annen måte) styrets årsberetning, driftsregnskap, balanseregnskap, noter og revisjonsberetning. De barnehagene som er etablert etter de fleste kjente selskapsformer bla aksjeselskap, må oppfylle dette kravet allerede idag etter gjeldende regler. Et slikt krav knyttet til rett til driftstilskudd representerer således lite ekstra arbeid for mange av barnehagene. For de minste barnehagene som ikke er regnskapspliktige, vil dette innebære et ekstra krav, men alle barnehagene skal allerede i dag føre regnskap og bli revidert av regnskapskyndige personer.

Særskilte krav til regnskapet kan være spesielle krav som regulerer denne type virksomhet. Den foreslåtte utbyttebegrensingen er et slikt krav. Regnskapsloven setter krav til noteopplysninger i årsregnskapet som gjelder alle virksomheter. De opplysninger som utbyttebegrensingen eller andre regler for barnehagene innebærer, bør innarbeides som et eget notekrav i forbindelse med at årsoppgjøret avlegges.

Uttak av overskudd er foreslått regulert i egen forskrift. Bestemmelsene er ment å regulere både uttak av verdier i det enkelte år, og uttak av verdier ved opphør og salg.

Uttak av overskudd er etter forslaget begrenset til 10 års stasobligasjonsrente med tillegg av 2 % - poeng. Ved opphør eller salg gis kommunen anledning til å kreve tilbake de verdiene som er opparbeidet i barnehagen utover egenkapitalen per 1.1.2011 og utover det beløpet barnehagen etter denne dato lovlig kunne tatt ut etter reglene.

Fylkesmannen i Rogaland vil påpeke at departementets kommentarer om uttak av utbytte er lite detaljerte, og kan ha medført noe spekulasjon blant barnehageeiere om sterkt begrenset mulighet for fortjeneste etter de nye reglene. Det er bl a ikke innarbeidet i høringsnotatet hvordan utbyttebegrensingen faktisk skal beregnes. Dette ble opplyst på et møte mellom Fylkesmennene og departementet. Fylkesmannen i Rogaland forstår regelen slik for en barnehage som legges ned eller selges:

Bokført egenkapital per 1.1.2011  
+ Beregnet uttak av overskudd fra 1.1.2011 etter reglene  
- Faktisk uttak av overskudd fra 1.1.2011 etter reglene  
= Egenkapital som barnehagen beholder

Totalt bokført egenkapital på sluttidspunktet  
- Egenkapital som barnehagen beholder  
= Egenkapital som kommunen kan kreve tilbakebetalt

Fylkesmannen i Rogaland ber om at denne forståelsen bekreftes.

Flere kommuner har i sine høringsuttalelser kommentert at det medfører betydelig merarbeid å holde oversikt over disse opplysningene for hver enkelt barnehage i kommunen, særlig i kommuner med mange barnehager. Fylkesmannen i Rogalands forslag om å innarbeide ovenstående opplysninger som et spesielt notekrav ved barnehagens innlevering av sitt pliktige årsoppgjør, vil kunne redusere dette ekstraarbeidet. Noteopplysninger er underlagt revisors gjennomgang og



## Nytt finansieringssystem for ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor

---

kontroll på linje med ordinære regnskapsopplysninger. Revisors beretning vil derfor også gå god for kvaliteten på disse opplysningene.

Alternative utbyttebegrensninger kan være knyttet til barnehagens overskudd i stedet for som en prosent av barnehagens egenkapital. Bakgrunnen for dette er at utbytte bare er aktuelt ved regnskapsmessig overskudd. Et uttak begrenset til en viss % av bokført overskudd eller omsetning vil gjøre det unødvendig å holde oversikt over egenkapitalen jf over. Det som da fortsatt gjenstår å regulere er hva som skjer ved salg / opphør av barnehagen.

Rimelig vederlag for varer og tjenester fra eierne og deres nærstående er foreslått regulert i ny § 14a i barnehageloven og i ny forskrift § 2, annet ledd. Departementet har ikke kommentert disse bestemmelsene nærmere.

Fylkesmannen i Rogaland ser at private barnehageeiere vil kunne vurdere muligheten til å ta ut skjult utbytte, bla fordi de opplever at utbyttebegrensningen gir for liten økonomisk uttelling. Det er derfor en svakhet at departementet ikke i større grad har gått inn i denne problemstillingen.

Forslag til ny lovbestemmelse setter grensen for oppgjør for slike transaksjoner til *rimelig vederlag*, mens forskriften presiserer at den øvre grense er *markedspris på tilsvarende varer eller tjenester*. I § 4 presiseres nærmere at barnehageeier er ansvarlig for at barnehagen har dokumentasjon som viser om slike transaksjoner oppfyller kravene til rimelig vederlag.

Vi har ingen holdepunkter hva departementet mer presist mener med disse bestemmelsene, eller hva som menes med *tilstrekkelig dokumentasjon*. Kommunen er i forslaget overlatt kontrollen med bla disse bestemmelsene.

Fylkesmannen i Rogaland vil nevne noen områder som kan være utfordrende for kommunen å kontrollere, og som derfor kan bli gjenstand for klage til Fylkesmannen:

- Konsernbidrag til konsern som eier flere barnehager
- Husleie i bygninger eid av barnehageeier eller nærstående gjennom et annet selskap
- Administrative tjenester så som regnskaps- og revisortjenester fra selskap eid av barnehageeier eller nærstående

Barnehagen er pliktig til enhver tid å ha tilstrekkelig dokumentasjon jf forslaget til forskrift.

Slik dokumentasjon for å vurdere rimelig vederlag kan for eksempel inneholde:

- Hvilke varer og tjenester som er mottatt
- Fra hvilke selskaper varene og tjenestene er mottatt fra
- Hvilken forbindelse leverandørselskapet har til barnehagen / barnehageeier
- Hvilken pris som er benyttet på leveransen
- Hvilken markedspris som barnehagen legger til grunn for tilsvarende varer og tjenester
- Hvilke varer og tjenester konsernbidraget er ment å skulle dekke

Kommunen trenger denne type dokumentasjon for å kunne vurdere om vederlaget er rimelig, og skal kunne be barnehagen om slik dokumentasjon.

Det er arbeidskrevende både for barnehagen og ikke minst kommunen å håndtere slik dokumentasjon.

Noe av dokumentasjonen bør derfor etter Fylkesmannen i Rogalands vurdering tydeliggjøres gjennom et krav om at det opplyses i note til regnskapet hvor mye barnehagen har betalt i konsernbidrag og til hvilket selskap, hva bidraget er ment å dekke, samt hvor mye som er kjøpt inn i varer og tjenester fra selskaper eid av barnehageeier og nærstående, og hvilke selskaper det gjelder. Når disse opplysningene fremkommer i note til et pliktig årsregnskap, vil de bli nærmere kontrollert av barnehagens revisor. Revisors gjennomgang innebærer en kvalitetssikring av informasjonen.