



Det kongelige kunnskapsdepartement
Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Deres ref.	Vår ref. Arkivsaknr.	Saksbehandler	direkte innvalg	Løpenr.	Arkiv
	08/2144-144	Ann-Iren Larsen	56 15 84 72	3332/12	145 A10

MV - HØRING AV FREMLEGG TIL LOV-OG FORSKRIFTSVEILEDNINGER OM BRUK AV OFFENTLIGE TILSKUDD OG FORELDREBETALING I IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER

Askøy Kommunestyret ga følgende uttalelse i møte den 26.01.2012, saksnr 8/12

Askøy kommune har følgende kommentarer til departementets forslag:

Til pkt. 4:

Askøy kommune støtter departementets endringer i barnehageloven og forskriftene, som tydeliggjør at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.

Det er svært positivt at kommunene nå får verktøy til å kunne foreta økonomisk tilsyn med bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, i og med at det etter dagens regelverk ikke foreligger noen reguleringer i gjeldende lov - og regelverk. Det er også positivt at sanksjonsmuligheter beskrives konkret.

I forslaget heter det at "det skal være mulig for private aktører å ha et rimelig overskudd som barnehageeier kan disponere til for eksempel utbytte ". Askøy kommune er enig i formuleringen.

Askøy kommune ønsker at departementet presiserer at tilskuddet skal komme barn med rett til barnehageplass til gode. Dette innebærer at departementet også må vurdere å endre barnehageloven i sht at barnehageeier i sine vedtekter fastsetter sin opptakskrets. Kommunen mottar ca kr 9.000 i statstilskudd for 0-åringene, uten rett til barnehageplass. Dersom Askøy ikke selv tilbyr disse plasser i barnehage, og de får plass i en av våre fire nabokommuner, koster det kommunen kr 180 000 pr barn pr år. Dette fordi private barnehager velger å tilby plasser til barn uten rettighet, og kommunene ikke kan pålegge dem å først og fremst gi tilbud til barn med rett til barnehageplass. Muligheten for kommunen til å kunne avslå å gi tilskudd for barn uten rettighet, ville være et virkemiddel mot dette.

Til pkt. 4.1.:

Krav om segmentregnskap er et viktig virkemiddel for kommunen i arbeidet med å føre økonomisk tilsyn. Det er svært viktig at det nå legges opp til å synliggjøre og skille på hva som er kostnader til ordinær barnehagedrift og hva som er noe annet. På denne måten reduseres muligheten til å utnytte systemet, og man unngår at offentlige midler ikke kommer barna til gode.

Til pkt. 4.2.:

Askøy kommune støtter forslaget. At barnehageeier får dokumentasjonsplikt overfor kommunen er et viktig prinsipp i denne sammenheng.

Til pkt. 4.3.:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 4.4.:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 4.5.:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 5.1:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 5.2:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 5.3:

Askøy kommune støtter forslaget om at årsregnskapet skal revisorbekreftes.

Det er ønskelig at departementet utarbeider en elektronisk løsning for årsregnskapet, hvor det kan være elektronisk signatur for både barnehageeier og revisor. Dette bør være mulig å få til i dagens elektroniske samfunn. Manuell kontroll av papirversjon av årsregnskapet er ressurskrevende for kommunene.

Askøy kommune ønsker å sette spørsmålstegn ved hvorfor revisors beretning til årsregnskap skal ha en begrenset distribusjon. Dette avviker fra det som er vanlig ved andre typer revisorbekreftelser.

Til pkt. 5.4:

Askøy kommune støtter forslaget.

Det er ønskelig, sett fra Askøy kommunes ståsted, at departementet ser på mulige løsninger for kobling mellom elektronisk rapportering for barnehagene i Basil, og elektronisk regnskapsskjema. Begge deler med elektronisk signatur. Slik det er nå er for mye basert på papirversjoner, som krever signatur, og som må sendes/leveres kommunen.

Til pkt. 6.1.:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 6.2:

Askøy kommune støtter forslaget. Det er positivt at lovverk og forskrift gir kommunene økonomiske reaksjonsmidler overfor barnehageeier ved brudd på regelverket om bruk av tilskudd og foreldrebetaling.

Til pkt. 7.1:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 8.1.:

Askøy kommune er positiv til, og ønsker det nye regelverket velkommen. Det er imidlertid vår oppfatning at det nye systemet for kontroll og tilsyn som nå foreslås vil medføre en del merarbeid for kommunen. Det nevnes i høringen at det ikke vil medføre noen merkostnad for kommunene med dette utvidede tilsynet. Askøy kommune er usikker på om dette er riktig og ber derfor om at departementet ser nærmere på dette og eventuelt kompenserer for merkostnader. Elektroniske rapporteringsløsninger ville lette og forenkle arbeidet med oppfølging av private barnehager forhold til økonomi.

Til pkt. 8.2:

Askøy kommune støtter departementets vurdering.

Askøy kommunes sluttvurdering:

Askøy kommune er positiv til de foreslåtte endringer og justeringer av barnehagelov og forskrifter, og ønsker velkommen et regelverk som tydeliggjør at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Det er positivt at kommunen gis verktøy og retningslinjer for å kunne utøve tilsyn på en bedre og mer effektiv måte, samt reaksjonsmidler overfor private barnehager dersom offentlige tilskudd og foreldrebetaling ikke brukes til formålet. Det er imidlertid viktig at det ikke legges opp til en ytterligere detaljregulering.

Vi forutsetter at resultatet av denne høringen blir full likebehandling av de private og kommunale barnehagene og at de private barnehagene sikres gode og rettferdige rammebetingelser.

Med hilsen

ASKØY KOMMUNE

Else K. Bjørkhaug
Else Kvernøy-Bjørkhaug

Sjef administrative fellestjenester

Kristin Ådlandsvik

Kristin Ådlandsvik

konsulent politisk sekretariat

Vedlegg: Samlet saksfremstilling.

Kopi: Barnehagesjef Ann-Iren Larsen, HER,

**SAMLET SAKSFREMSTILLING****Arkivsak: 08/2144****Tittel: ØKONOMISTYRING KOMMUNALE- OG PRIVATE BARNEHAGER**

Saknr	Utvalg	Møtedato
11/12	Utvalg for Oppvekst og levekår	17.01.2012
8/12	Kommunestyret	26.01.2012

SAKSUTREDNING

Saksbehandler: Ann-Iren Larsen

Arkiv: 145 A10

Arkivsaksnr.: 08/2144

526/12

Dato: 04.01.2012

Avgjøres av: UOL**Behandles i følgende utvalg: UOL****HØRING AV FREMLEGG TIL LOV-OG FORSKRIFTSVEILEDNINGER OM BRUK AV OFFENTLIGE TILSKUDD OG FORELDREBETALING I IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER****Vedlegg:**

- Høringsnotat om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager
- Brev fra Kunnskapsdepartementet, datert 25.10.2011.

Saksopplysninger:**1. Høringsbrev**

I brev datert 25.10.2011 inviterer Kunnskapsdepartementet til å gi uttalelse om "*Framlegg til lov- og forskriftsføresegner om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager*".

Forslaget omfatter:

- Endringer i barnehageloven: Ny § 14a om krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, og ny § 16a om økonomiske reaksjonsmidler og endringer i § 16 om tilsyn.
- Ny økonomiforskrift til barnehageloven.
- Endringer i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd.

Lovendringene skal etter planen gjelde for tilskudd og foreldrebetaling til private barnehager fra og med 2013.

Høringsnotatet er lagt ut på kunnskapsdepartementet sine nettsider:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/Dokument/Hoyringer.html?id=1976>

Høringsfristen er satt til 1.2.2012.

2. Bakgrunn for forslaget

Bakgrunnen for forslaget er et behov for et tydeligere regelverk når det gjelder bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling for ikke-kommunale barnehager.

For å sikre at likeverdig finansiering fører til likeverdig høy kvalitet i barnehagene, foreslår departementet bestemmelser som skal sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager kommer barna i barnehagene til gode.

Fra 2011 har kommunene overtatt finansieringsansvaret for barnehagene. Samtidig skal tilskuddene til ikke-kommunale barnehager trappes opp de nærmeste årene, slik at de oppnår samme grad av offentlig finansiering som kommunale barnehager.

Departementet ønsker å følge opp finansieringsansvaret med et regelverk som i større grad gir kommunen muligheter til å inndra offentlige tilskudd og foreldrebetaling dersom midlene ikke brukes til formålet.

3. Hovedinnhold i forslaget

For å fastslå hva bevilgningene skal brukes til, foreslår departementet derfor et nytt regelverk med følgende hovedelementer:

1. En ny lovbestemmelse i barnehageloven som fastslår at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Det skal likevel være mulig for private aktører å ha et rimelig overskudd som barnehageeier kan disponere til for eksempel utbytte.

Følgende vilkår må være oppfylt for at barnehageeier skal kunne disponere overskuddet:

- a. Barnehagene må dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling benyttes i tråd med formålet. Midlene skal dekke kostnader til drift av barnehagene. Internfakturering skal være basert på forretningsmessige prinsipper.
 - b. Barnehagene kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnader per heltidsplass enn det kommunen har i egne barnehager.
2. Barnehagene pålegges nye regler for dokumentasjon i regnskapene, herunder revisorattestasjon.
 3. En ny lovbestemmelse som gir kommunen flere reaksjonsmidler ved brudd på regelverket. Kommunen kan holde tilbake tilskudd, redusere neste års tilskudd, og/eller kreve penger tilbakebetalt.
 4. En ny økonomiforskrift for ikke-kommunale barnehager. Forskriften innebærer en

nærmere presisering av de foreslåtte lovbestemmelsene.

De foreslåtte endringene er ment å gi kommunene mer tilpassede og adekvate sanksjonsmuligheter enn hva som er tilfelle etter dagens regelverk. Departementet er også opptatt av at et nytt regelverk for tilsyn og kontroll skal være hensiktsmessig både for kommunene og for barnehagene.

Etter overgangen til rammefinansiering foreligger det ingen reguleringer i lov eller forskrift som gir kommunen et tilsvarende styringsverktøy som etter tidligere finansieringsordning. Gjeldende regelverk er utformet med sikte på tilsyn med barnehagens kvalitet i en sektor med øremerkede statstilskudd, og ikke for å tilrettelegge for et effektivt økonomisk tilsyn i rammefinansiert barnehagesektor.

Kommunen har dermed ikke muligheter til å føre effektivt og systematisk tilsyn og kontroll med tilskuddene til de ikke-kommunale barnehagene. Når de statlige øremerkede midlene nå er overført til kommunens rammetilskudd, er det kommunen som i kraft av sitt tilsynsansvar som har myndighet til å etterprøve at offentlige midler blir anvendt til barnehagedrift.

Tilsynsbestemmelsen er svært generelt formulert, og er ikke tilpasset kommunens behov for å foreta økonomisk tilsyn. Departementet mener at tilsynsbestemmelsene i dagens lov og forskrift må tilpasses og styrkes for å sikre at kommunene kan foreta et effektivt tilsyn med bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Derfor foreslår departementet endringer i § 16 i barnehageloven om tilsyn, samt en ny § 16 a om kommunens adgang til å anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor ikke-kommunale barnehager.

Målet med lov – og forskriftsendringene som her foreslås, er å sikre at barnehagesektoren fortsatt vil bestå av seriøse aktører som vil bruke offentlige midler til drift av barnehager av høy kvalitet.

4. Offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode

Dagens regelverk for barnehagesektoren inneholder ingen nærmere rettslige krav til ikke-kommunale barnehager knyttet til bruken av offentlige midler. Departementet mener derfor det er behov for å tydeliggjøre prinsippet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Barnehageloven inneholder per i dag ingen bestemmelser som på en klar og utvetydig måte sikrer at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt til formålet. Etter departementets vurdering er det viktig å utvikle regelverket på dette området for fortsatt å sikre høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager, uavhengig av eierform. Formålet med tilskuddene er ikke å tilgodese de virksomhetene som får tilskudd, men *brukerne* av virksomhetens tjenester. Departementet foreslår at godkjente barnehager får et regelverk som likestiller egenbetaling og offentlige tilskudd og at det tydelig lovfestes at begge inntektskilder skal komme barna til gode.

Departementet foreslår derfor at prinsippet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode lovfestes i en ny § 14 a i barnehageloven. (Se vedlegg: *Forslag til lovbestemmelser.*)

Askøy kommunes kommentar:

Askøy kommune støtter departementets endringer i barnehageloven og forskriftene, som tydeliggjør at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.

Det er svært positivt at kommunene nå får verktøy til å kunne foreta økonomisk tilsyn med bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, i og med at det etter dagens regelverk ikke foreligger noen reguleringer i gjeldende lov – og regelverk. Det er også positivt at sanksjonsmuligheter beskrives konkret.

I forslaget heter det at ”det skal være mulig for private aktører å ha et rimelig overskudd som barnehageeier kan disponere til for eksempel utbytte”. Askøy kommune ønsker at departementet utdyper, konkretiserer begrepet ”rimelig overskudd”. Eksempelvis ved å fastsette en prosent pr barn. Dette ville forenkle kontrollen med bruk av offentlige tilskudd ytterligere.

Askøy kommune ønsker videre at departementet presiserer at tilskuddet skal komme barn med rett til barnehageplass til gode. Dette innebærer at departementet også må vurdere å endre barnehageloven i fht at barnehageeier i sine vedtekter fastsetter sin opptakskrets. Kommunen mottar ca kr 9 000 i statstilskudd for 0-åringer, uten rett til barnehageplass. Dersom Askøy ikke selv tilbyr disse plasser i barnehage, og de får plass i en av våre fire nabokommuner, koster det kommunen kr 180 000 pr barn pr år. Dette fordi private barnehager velger å tilby plasser til barn uten rettighet, og kommunene ikke kan pålegge dem å først og fremst gi tilbud til barn med rett til barnehageplass. Muligheten for kommunen til å kunne avslå å gi tilskudd for barn uten rettighet, ville være et virkemiddel mot dette.

I ”Forskrift om likebehandling” heter det at det i nyetablerte barnehager er barnehagens budsjett som danner grunnlaget for fastsettelsen av barnehagens tilskuddsandel. Askøy kommune ønsker å peke på at dette åpner opp for en mulighet til å eksempelvis prise barnehagetomt, leiekostnader langt over markedspris i kommunen. Når barnehagesektoren nå går mot 100 % likeverdig økonomisk behandling, er det ikke et poeng at nyetablerte barnehager har et annet beregningsgrunnlag enn alle de andre barnehagene. Tilskuddet er uansett begrenset oppad til 100 %.

4.1. Transaksjoner må være knyttet til godkjent drift

Alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens resultatregnskap, må være knyttet til den barnehagedrift kommunen har godkjent etter barnehageloven. På tilsvarende måte som kommunen yter tilskudd til *ordinær drift* etter forskrift om likeverdig behandling, skal kostnadene som føres i regnskapet synliggjøre kostnader til *ordinær drift*. Det innebærer at kostnader relatert til andre aktiviteter enn det som faller innenfor den godkjente barnehagedriften, ikke kan kostnadsføres i barnehagens regnskap. Siden barnehageloven ikke inneholder forbud mot at barnehageeier driver annen type virksomhet enn tilskuddsberettiget barnehagedrift, vil det være en risiko for at offentlige tilskudd som er tiltenkt barna, benyttes til å subsidiere annen type virksomhet.

Departementet foreslår derfor krav om segmentregnskap (delregnskap) for den delen av virksomheten som er godkjent barnehagedrift, for å sikre en oversikt over inntekter og kostnader i den tilskuddsberettigede virksomheten. Kravene til regnskap og dokumentasjon i forslag til ny økonomiforskrift §§ 3 og 5 skal sikre at det kan etterprøves at tilskuddsmottaker har brukt tilskudd og foreldrebetaling til godkjent barnehagedrift.

Askøy kommunes kommentar:

Krav om segmentregnskap er et viktig virkemiddel for kommunen i arbeidet med å føre økonomisk tilsyn. Det er svært viktig at det nå legges opp til å synliggjøre og skille på hva som er kostnader til ordinær barnehagedrift og hva som er noe annet. På denne måten reduseres muligheten til å utnytte systemet, og man unngår at offentlige midler ikke kommer barna til gode.

4.2. Prising av transaksjoner med eier eller eiers nærstående

Det finnes barnehageeiere som legger deler av virksomheten tilknyttet barnehagen i andre rettssubjekter enn det rettssubjektet som får offentlig tilskudd etter barnehageloven. Når barnehageeier kjøper varer og tjenester av seg selv eller nærstående, vil det være en risiko for at det fastsettes priser og kontraktsvilkår som ikke anses som markedsmessige.

Departementet foreslår å lovfeste at vederlag for transaksjoner med nærstående ikke kan overstige alminnelige forretningsmessige vilkår og prinsipper for prisfastsettelse mellom uavhengige parter, jf. forslag til ny § 14 a første ledd, bokstav b., og §§ 3 og 4 i økonomiforskriften. Forslaget innebærer ikke begrensninger i adgangen til slike transaksjoner, men det stilles krav om å dokumentere at transaksjonen ikke innebærer en overkompensasjon for ytelsen barnehagen kjøper.

Departementet foreslår at barnehageeier får plikt til å dokumentere at alle kostnadsførte transaksjoner med eier eller eiers nærstående er prissatt som om de hadde funnet sted etter forhandlinger mellom to likeverdige, uavhengige parter.

Askøy kommunes kommentar:

Askøy kommune støtter forslaget. At barnehageeier får dokumentasjonsplikt overfor kommunen er et viktig prinsipp i denne sammenheng.

4.3. Interessefellesskap – nærstående parter

Departementet foreslår en bestemmelse i barnehagelovens § 14 a, andre ledd som konkretiserer at som eier, eller eiers nærstående skal regnes personer og foretak som definert i aksjeloven § 1-3 til § 1-5 og stiftelsesloven § 5. Dette skal gjelde uavhengig om hvordan barnehagen er organisert.

Askøy kommunes kommentar:

Askøy kommune støtter forslaget.

4.4. Personalkostnader

I § 14 a første ledd, bokstav c. foreslår departementet en ny bestemmelse som stadfester at barnehagen ikke har et rimelig årsresultat dersom den har vesentlige lavere personalkostnader per heltidsplass enn tilsvarende kommunale barnehager. Med rimelig årsresultat siktes det til i dette forslaget til virksomheter med positivt årsresultat eller overskudd. Denne bestemmelsen er utformet etter samme prinsipp som avkortingsregelen i dagens forskrift om likeverdig behandling. Gjeldende avkortingsregel i § 6 i forskrift om likeverdig behandling foreslås opphevet.

Departementet foreslår at kommunen skal foreta en konkret helhetsvurdering i hver enkelt sak når det gjelder å fastslå om barnehagen har vesentlig lavere personalkostnader enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnhager.

Kommunens pensjonskostnader for barnehageansatte inngår i grunnlaget for tilskuddsatser til ikke-kommunale barnehager. Tilskuddordningen legger derfor til rette for at ikke-kommunale barnehager kan ha like gode pensjonsordninger som kommunene tilbyr.

Askøy kommunes kommentar:

Departementet bruker begrepet "vesentlig" lavere personalkostnader. Med slike begreper vil det alltid bli et definisjonsspørsmål hva som er vesentlig lavere personalkostnader, og ofte uenighet mellom barnehageeier og kommune. Askøy kommune ønsker at departementet konkretiserer og definerer hva som legges i "vesentlig" lavere personalkostnader, eventuelt ved eksempler.

Når det gjelder pensjon, ligger kommunens kostnader til pensjon for de kommunale barnehagene til grunn for beregningen av tilskudd til private barnehager. Tiltross for at barnehageeier får tilskudd til, og kan velge tilsvarende løsninger som kommunen, velger de ofte rimeligere løsninger. Dette medfører i praksis en overfinansiering av pensjonskostnader i private barnehagesektor, og gir mulighet for økt utbytte for barnehageeier. Konsekvensen er at tilskuddet ikke kommer barna til gode. Askøy kommune mener derfor at departementet bør vurdere regelverket og dagens ordning for pensjon i beregningsgrunnlaget for tilskudd til private barnehager.

4.5. Dokumentasjon og forskriftshjemmel

I forslaget til ny § 14 a tredje ledd foreslår departementet at barnehageeier til enhver tid skal kunne dokumentere at kostnader ført i barnehagens regnskap er i tråd med formålet i § 14 a første ledd. Departementet foreslår en ny forskriftshjemmel i § 14 a fjerde ledd hvor kongen kan gi utfyllende forskrift om krav til regnskap, revisjon, rapportering, dokumentasjon og opplysningsplikt (økonomiforskriften til barnehageloven) i forbindelse med de foreslåtte lovendringene.

Askøy kommunes kommentar:

Askøy kommune støtter forslaget.

5. Økonomisk kontroll – behov for regnskapsinformasjon, revisjon og dokumentasjon

Barnehageeiers ansvar er regulert i § 7 i barnehageloven, og omfatter blant annet plikt til å legge frem regnskapsdata og tjenestedata. Kommunen er gitt plikter og rettigheter som lokal barnehagemyndighet. Rett til innsyn i dokumenter og lokaler, omfatter blant annet regnskapsopplysninger og andre økonomiske opplysninger. Departementet ønsker å presisere denne hjemmelen, ved en nærmere regulering av ansvaret både for ikke-kommunale barnehageeiere og for kommunen.

Regnskapet er dermed et sentralt virkemiddel både for gjennomføringen og håndhevingen av reguleringen, og regnskapsplikt er derfor en forutsetning for den foreslåtte reguleringen.

På grunn av at ikke alle barnehager er regnskapspliktige etter annen lovgivning, er det nødvendig at bestemmelser om regnskapsplikt hjemles i barnehageloven.

5.1. Krav til regnskapsrapportering

Med hjemmel i forslaget til ny § 14 a i barnehageloven, foreslår departementet at kravene til regnskap fastsettes i § 3 i forslaget til ny økonomiforskrift.

Forslagets § 14 a angir prinsippet om at barnehageeier plikter å kunne dokumentere at foreldrebetaling og offentlige tilskudd anvendes til beste for barna i barnehagen. For barnehageeier innebærer dette følgende forpliktelser:

- Årlig rapportering til kommunen i form av å forelegge årsregnskap til barnehagemyndigheten
- Å oppbevare bakgrunnsdokumentasjon for transaksjonene barnehagen gjennomfører etter samme frister som angis i regnskapsloven. Kommunen kan kontrollere disse opplysningene gjennom tilsyn.

Departementet foreslår regler som fastslår at det skal utarbeides segmentregnskap (delregnskap) som viser inntekter og kostnader for driften av barnehagen som er godkjent etter barnehageloven, mens eventuell annen virksomhet holdes utenfor. Bestemmelsen er viktig for å legge til rette for kontroll med at det ikke foregår krysssubsidiert fra virksomhet som mottar offentlige tilskudd beregnet på barnehageformål, til annen virksomhet.

Hensynet til kontroll og revisjon tilsier at barnehagene følger de regnskapsreglene som ellers gjelder. Dette hensynet må avveies mot hensynet til ikke å gjøre regnskapsplikten for tyngende for de minste barnehagene. Departementet legger derfor ikke opp til å pålegge full regnskapsplikt for barnehager som ellers ikke er underlagt regnskapsloven etter annen lovgivning, men foreslår en bestemmelse i økonomiforskriften om at periodisering av inntekter og kostnader skal skje i samsvar med prinsippene i regnskapsloven § 4-1.

Askøy kommunes kommentar:

Askøy kommune støtter forslaget.

5.2. Krav til dokumentasjon

Av hensyn til revisors kontroll med regnskapet, og for at kommunen skal ha mulighet til å etterprøve innrapportert informasjon, er det nødvendig å stille krav til dokumentasjon av regnskapsopplysninger. Hovedregelen som foreslås er at dokumentasjon av regnskapet skal være i samsvar med bokføringslovens krav, jf. forslag til forskrift § 3 tredje ledd. Dokumentasjonskravet innebærer at barnehageeier til enhver tid plikter å ha nødvendig og tilstrekkelig dokumentasjon på transaksjoner vedrørende drift som er godkjent etter barnehageloven.

Restriksjoner på transaksjoner med nærstående er en viktig del av forslaget. Derfor er det behov for spesielle dokumentasjonskrav på dette området.

Kommunen kan på forespørsel kreve dokumentasjon på alle transaksjoner som gjelder barnehagedriften.

Askøy kommunes kommentar:

Askøy kommune støtter forslaget.

5.3. Revisorattestasjon

Departementet foreslår å forskriftsfeste krav om at barnehagenes regnskaper skal revisorbekreftes, jf. økonomiforskriften § 5.

Departementet har vurdert at kravet om revisjon av utdannet revisor vil være uforholdsmessig krevende for de minste barnehagene, sammenlignet med hva man oppnår. Derfor foreslår de at barnehageeiere som sammen med nærstående har færre enn 20 barn i ordinær barnehage unntas fra revisorkravet. Barnehageeier kan i stedet velge en uavhengig regnskapskyndig til å attestere

regnskapet. De øvrige bestemmelsene i økonomiforskriften må følges også av de minste barnehagene.

Askøy kommunes kommentar:

Askøy kommune støtter forslaget om at årsregnskapet skal revisorbekreftes.

Det er ønskelig at departementet utarbeider en elektronisk løsning for årsregnskapet, hvor det kan være elektronisk signatur for både barnehageeier og revisor. Dette bør være mulig å få til i dagens elektroniske samfunn. Manuell kontroll av papirversjon av årsregnskapet er ressurskrevende for kommunene.

Askøy kommune ønsker å sette spørsmålstegn ved hvorfor revisors beretning til årsregnskap skal ha en begrenset distribusjon. Dette avviker fra det som er vanlig ved andre typer revisorbekreftelser.

5.4. Opplysningsplikt om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

Departementet foreslår at dagens rapportering av regnskapsopplysninger til kommune, stat og SSB videreføres med noen mindre justeringer. Resultatregnskapet skal rapporteres til kommunen årlig på skjema som fastsettes av departementet, jf. økonomiforskriften § 4, og kontrolleres av revisor, jf. § 5.

Departementet foreslår å videreføre den årlige innrapporteringen av regnskapsopplysninger, og at den enkelte barnehage pålegges å rapportere opplysninger som tidligere.

Askøy kommunes kommentar:

Askøy kommune støtter forslaget.

Det er ønskelig, sett fra Askøy kommunes ståsted, at departementet ser på mulige løsninger for kobling mellom elektronisk rapportering for barnehagene i Basil, og elektronisk regnskapsskjema. Begge deler med elektronisk signatur. Slik det er nå er for mye basert på papirversjoner, som krever signatur, og som må sendes/leveres kommunen.

6. Økonomisk tilsyn og reaksjonsmidler

6.1. Tilsyn

Hovedformålet med departementets forslag er å sikre at offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Dagens regelverk er ikke i tilstrekkelig grad tilpasset kommunens behov for å foreta økonomisk tilsyn med bruk av offentlige midler og foreldrebetaling.

Departementet mener at det økonomiske tilsynet i sterkest mulig grad bør bygge på den eksisterende tilsynsbestemmelsen i barnehageloven, § 16. Departementet foreslår derfor å bygge ut den eksisterende bestemmelsen, ved å endre § 16 noe, slik at reaksjoner ved ulike typer lovbrudd tydeliggjøres i lovverket.

Departementet foreslår videre et nytt tredje ledd i § 16, som fastslår kommunens mulighet til å reagere med særskilt tilpassede økonomiske reaksjonsmidler dersom kravene i § 14 om at

offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode, eller forslag til ny økonomiforskrift ikke er overholdt.

De foreslåtte endringene i § 16 er en naturlig konsekvens av den foreslåtte formålsbestemmelsen i § 14 a og oppfølging av denne.

Askøy kommunes kommentar:

Askøy kommune støtter forslaget.

6.2. Økonomiske reaksjonsmidler

Etter dagens regelverk er kommunens reaksjonsmuligheter primært innrettet mot de reguleringer som finnes i gjeldende barnehagelov, og i for liten grad innrettet mot brudd på bruk av tilskudd og foreldrebetaling.

Departementet mener at økonomiske reaksjonsmidler som tilbakehold av tilskudd, reduksjon av kommende års tilskudd eller krav om tilbakebetaling ofte er de mest hensiktsmessige sanksjonene ved brudd på bestemmelsene om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Departementet ønsker at i de tilfeller hvor kommunen finner at tilskuddsmottaker har brukt offentlige tilskudd eller foreldrebetaling i strid med formålet, bør kommunen ha en klar, lovfestet mulighet til å holde tilskudd helt eller delvis tilbake, eventuelt stille krav om tilbakebetaling.

Forslaget til ny § 16 a etablerer et sett med økonomiske reaksjonsmidler som kommunene kan benytte ved håndhevingen av kravene i ny § 14 a og tilhørende forskrift. Departementet foreslår tre typer økonomiske reaksjonsmidler:

- Hel eller delvis tilbakeholdelse av fremtidige tilskuddsterminer
- Hel eller delvis reduksjon i fremtidige tilskuddsterminer
- Tilbakebetaling av hele eller deler av tidligere gitt tilskudd

Tilbakehold av tilskudd, reduksjon av tilskudd eller tilbakebetaling av tilskudd skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomiske betydning.

Vedtak om tilbakehold eller reduksjon av fremtidige tilskuddsterminer må regnes som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, med de rettsikkerhetsgarantier det innebærer for de ikke-kommunale barnehagene.

Det gjøres ikke endringer i kommunens rett til å vedta varig eller midlertidig stengning av private barnehager hvor det avdekkes brudd på regelverket, som etter forslaget inkluderer § 14 a og økonomiforskriften.

Askøy kommunes kommentar:

Askøy kommune støtter forslaget. Det er positivt at lovverk og forskrift gir kommunene økonomiske reaksjonsmidler overfor barnehageeier ved brudd på regelverket om bruk av tilskudd og foreldrebetaling.

7. Fylkesmannens rolle

7.1. Klageinstans

Det følger av barnehageloven § 16 at kommunen fører tilsyn med alle godkjente barnehager. Dette innebærer blant annet at kommunen skal føre lovlighetskontroll med om barnehagene oppfyller krav i lov og forskrifter. Dersom det avdekkes ulovlige eller uforsvarlige forhold ved barnehagen, kan kommunen kreve forholdene rettet, og vedta midlertidig eller varig stengning. Alle vedtak om stengning underrettes fylkesmannen. Vedtak om retting og stengning påklages direkte til fylkesmannen.

Askøy kommunes kommentar:

Askøy kommune støtter forslaget.

8. Økonomiske og administrative konsekvenser

8.1. Kommunene

Departementet mener at klarere hjemler for innsyn og kontroll, herunder et tydeligere regelverk for dokumentasjon, inkludert revisorattestasjon, vil gjøre kommunens arbeid med oppfølging av ikke-kommunale barnehager enklere. Videre er departementet av den oppfatning at det samlede opplegget for finansiering av ikke-kommunale barnehager, inkludert systemet for kontroll og tilsyn som nå foreslås, totalt sett ikke medfører høyere administrative kostnader for kommunene enn det systemet som eksisterte før overgangen til rammefinansiering i 2011. Det foreslås derfor ikke særskilt kompensasjon for nye muligheter for kommunene til å kontrollere at tilskudd fra kommunene til ikke-kommunale barnehager blir brukt til formålet.

Askøy kommunes kommentar:

Askøy kommune er positiv til, og ønsker det nye regelverket velkommen. Det er imidlertid vår oppfatning at det nye systemet for kontroll og tilsyn som nå foreslås vil medføre en del merarbeid for kommunen. Elektroniske rapporteringsløsninger ville lette og forenkle arbeidet med oppfølging av private barnehager i forhold til økonomi.

8.2. Ikke-kommunale barnehager

Det forventes og legges til grunn at samtlige ikke-kommunale barnehager har en alminnelig grunnleggende økonomistyring, som gjør dem i stand til å fremskaffe informasjon om inntekter og kostnader for barnehagedriften. Dette følger også av årsregnskapsrapporteringen som har eksistert siden 2004, og av bokføringsplikten som om lag 80 % av barnehagene er underlagt per i dag.

Departementet mener at det ikke vil bli betydelig merarbeid knyttet til de foreslåtte justeringene i den allerede eksisterende årsregnskapsrapporteringen.

En stor del av virksomhetene vil også allerede være revisjonspliktige, samt pliktige til å dokumentere at transaksjoner med nærstående har skjedd på ”armlengdes avstand”.

For barnehager som ikke har revisjonsplikt, vil en såkalt forenklet revisjonskontroll innebære en ekstrakostnad. Departementet vurderer at dette vil være av mindre betydning for barnehagenes økonomi. I det nye finansieringssystemet fra 1.januar 2011 blir alle barnehager kompensert for administrasjonskostnader på samme nivå som kommunens kostnader til administrasjon av egne barnehager. Denne type utgifter må kunne forventes av tilskuddsmottakere av offentlige midler.

Askøy kommunes kommentar:

Askøy kommune støtter departementets vurdering.

Askøy kommunes sluttvurdering:

Askøy kommune er positiv til de foreslåtte endringer og justeringer av barnehagelov og forskrifter, og ønsker velkommen et regelverk som tydeliggjør at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Det er svært positivt at kommunen gis verktøy og retningslinjer for å kunne utøve tilsyn på en bedre og mer effektiv måte, samt reaksjonsmidler overfor private barnehager dersom offentlige tilskudd og foreldrebetaling ikke brukes til formålet..

RÅDMANNENS INNSTILLING:

Utvalg for oppvekst og levekår slutter seg til høringsforslaget, med innspill og endringer kommentert i saksfremstillingen.

Møtebehandling Utvalg for Oppvekst og levekår den 17.01.2012 sak 11/12:

Barnehagesjef Ann-Iren Larsen møtte.

Ronny Knutsen (H) foreslo:

Utvalg for oppvekst og levekår ber om at høringsnotatet blir sendt videre til Kommunestyret 26.01.2012 for endelig behandling.

Avstemming:

Ronny Knutsens forslag:

Enstemmig vedtatt.

Vedtak:

Utvalg for oppvekst og levekår ber om at høringsnotatet blir sendt videre til Kommunestyret 26.01.2012 for endelig behandling.

Møtebehandling Kommunestyret den 26.01.2012 sak 8/12:

Barnehagesjef Ann Iren Larsen møtte.

Per Midtøy (D) foreslo:

Askøy kommune har vurdert høringsforslaget og finner ut at dersom det gjennomføres som foreslått, så vil det medføre et omfattende byråkrati som tvinger frem ytterligere beslag av kommunal økonomi og resurser samtidig som det også medfører inngripen i private bedrifters virksomhet.

Askøy kommune ber Kunnskapsdepartementet endre barnehageloven slik at:

- a) Kommunalt tilskudd fastsettes av departementet basert på et regionalt gjennomsnitt og ytes pr barn for de ulike aldersgrupper.
- b) Departementet fastsetter i forskrift de krav som er nødvendig for forsvarlig drift av barnehager. Kravene må være eksakte og lett forståelige. Kommunen er tilsynsmyndighet og skal påse og har ansvar for at kravene overholdes.
- c) Barnehageeier kan ta ut overskudd dersom punkt b) er oppfylt.

- d) Dersom kommunen finner avvik i forhold til punkt b), så må kommunen gjennom forskrift gi mulighet til å iverksette sanksjoner (dagbøter) inntil avviket er rettet.
- e) Dersom det avdekkes langvarige eller grove brudd på punkt b), så kan departementet eller den han bemyndiger (fylkesmannen) foreta avkortning i tilskudd til barnehagen evt. avikle tilskuddsordningen for den/de aktuelle barnehager

Ronny Knutsen (H) foreslo:

Askøy kommune har følgende kommentarer til departementets forslag:

Til pkt. 4:

Askøy kommune støtter departementets endringer i barnehageloven og forskriftene, som tydeliggjør at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.

Det er svært positivt at kommunene nå får verktøy til å kunne foreta økonomisk tilsyn med bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, i og med at det etter dagens regelverk ikke foreligger noen reguleringer i gjeldende lov - og regelverk. Det er også positivt at sanksjonsmuligheter beskrives konkret.

I forslaget heter det at "det skal være mulig for private aktører å ha et rimelig overskudd som barnehageeier kan disponere til for eksempel utbytte ". Askøy kommune er enig i formuleringen.

Askøy kommune ønsker at departementet presiserer at tilskuddet skal komme barn med rett til barnehageplass til gode. Dette innebærer at departementet også må vurdere å endre barnehageloven i fht at barnehageeier i sine vedtekter fastsetter sin opptakskrets. Kommunen mottar ca kr 9.000 i statstilskudd for 0-åringer, uten rett til barnehageplass. Dersom Askøy ikke selv tilbyr disse plass i barnehage, og de får plass i en av våre fire nabokommuner, koster det kommunen kr 180 000 pr barn pr år. Dette fordi private barnehager velger å tilby plasser til barn uten rettighet, og kommunene ikke kan pålegge dem å først og fremst gi tilbud til barn med rett til barnehageplass. Muligheten for kommunen til å kunne avslå å gi tilskudd for barn uten rettighet, ville være et virkemiddel mot dette.

Til pkt. 4.1.:

Krav om segmentregnskap er et viktig virkemiddel for kommunen i arbeidet med å føre økonomisk tilsyn. Det er svært viktig at det nå legges opp til å synliggjøre og skille på hva som er kostnader til ordinær barnehagedrift og hva som er noe annet. På denne måten reduseres muligheten til å utnytte systemet, og man unngår at offentlige midler ikke kommer barna til gode.

Til pkt. 4.2.:

Askøy kommune støtter forslaget. At barnehageeier får dokumentasjonsplikt overfor kommunen er et viktig prinsipp i denne sammenheng.

Til pkt. 4.3.:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 4.4.:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 4.5.:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 5.1:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 5.2:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 5.3:

Askøy kommune støtter forslaget om at årsregnskapet skal revisorbekreftes.

Det er ønskelig at departementet utarbeider en elektronisk løsning for årsregnskapet, hvor det kan være elektronisk signatur for både barnehageeier og revisor. Dette bør være mulig å få til i dagens elektroniske samfunn. Manuell kontroll av papirversjon av årsregnskapet er ressurskrevende for kommunene.

Askøy kommune ønsker å sette spørsmålstegn ved hvorfor revisors beretning til årsregnskap skal ha en begrenset distribusjon. Dette avviker fra det som er vanlig ved andre typer revisorbekreftelser.

Til pkt. 5.4:

Askøy kommune støtter forslaget.

Det er ønskelig, sett fra Askøy kommunes ståsted, at departementet ser på mulige løsninger for kobling mellom elektronisk rapportering for barnehagene i Basil, og elektronisk regnskapsskjema. Begge deler med elektronisk signatur. Slik det er nå er for mye basert på papirversjoner, som krever signatur, og som må sendes/leveres kommunen.

Til pkt. 6.1.:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 6.2:

Askøy kommune støtter forslaget. Det er positivt at lovverk og forskrift gir kommunene økonomiske reaksjonsmidler overfor barnehageeier ved brudd på regelverket om bruk av tilskudd og foreldrebetaling.

Til pkt. 7.1:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 8.1.:

Askøy kommune er positiv til, og ønsker det nye regelverket velkommen. Det er imidlertid vår oppfatning at det nye systemet for kontroll og tilsyn som nå foreslås vil medføre en del merarbeid for kommunen. Det nevnes i høringen at det ikke vil medføre noen merkostnad for kommunene med dette utvidede tilsynet. Askøy kommune er usikker på om dette er riktig og ber derfor om at departementet ser nærmere på dette og eventuelt kompenserer for merkostnader. Elektroniske rapporteringsløsninger ville lette og forenkle arbeidet med oppfølging av private barnehager forhold til økonomi.

Til pkt. 8.2:

Askøy kommune støtter departementets vurdering.

Askøy kommunes sluttvurdering:

Askøy kommune er positiv til de foreslåtte endringer og justeringer av barnehagelov og forskrifter, og ønsker velkommen et regelverk som tydeliggjør at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Det er positivt at kommunen gis verktøy og retningslinjer for å kunne utøve tilsyn på en bedre og mer effektiv måte, samt reaksjonsmidler overfor private barnehager dersom offentlige tilskudd og foreldrebetaling ikke brukes til formålet. Det er imidlertid viktig at det ikke legges opp til en ytterligere detaljregulering.

Vi forutsetter at resultatet av denne høringen blir full likebehandling av de private og kommunale barnehagene og at de private barnehagene sikres gode og rettferdige rammebetingelser.

Avstemming:

Per Midtøys forslag:

Ronny Knutsens forslag:

Innstillingen falt.

For 2 st.(2D) Mot 33 st.

For 22 st. Mot 13 st.(11AP,2D)

Vedtak:

Askøy kommune har følgende kommentarer til departementets forslag:

Til pkt. 4:

Askøy kommune støtter departementets endringer i barnehageloven og forskriftene, som tydeliggjør at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.

Det er svært positivt at kommunene nå får verktøy til å kunne foreta økonomisk tilsyn med bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, i og med at det etter dagens regelverk ikke foreligger noen reguleringer i gjeldende lov - og regelverk. Det er også positivt at sanksjonsmuligheter beskrives konkret.

I forslaget heter det at "det skal være mulig for private aktører å ha et rimelig overskudd som barnehageeier kan disponere til for eksempel utbytte ". Askøy kommune er enig i formuleringen.

Askøy kommune ønsker at departementet presiserer at tilskuddet skal komme barn med rett til barnehageplass til gode. Dette innebærer at departementet også må vurdere å endre barnehageloven i fht at barnehageeier i sine vedtekter fastsetter sin opptakskrets. Kommunen mottar ca kr 9.000 i

statstilskudd for 0-åringer, uten rett til barnehageplass. Dersom Askøy ikke selv tilbyr disse plass i barnehage, og de får plass i en av våre fire nabokommuner, koster det kommunen kr 180 000 pr barn pr år. Dette fordi private barnehager velger å tilby plasser til barn uten rettighet, og kommunene ikke kan pålegge dem å først og fremst gi tilbud til barn med rett til barnehageplass. Muligheten for kommunen til å kunne avslå å gi tilskudd for barn uten rettighet, ville være et virkemiddel mot dette.

Til pkt. 4.1.:

Krav om segmentregnskap er et viktig virkemiddel for kommunen i arbeidet med å føre økonomisk tilsyn. Det er svært viktig at det nå legges opp til å synliggjøre og skille på hva som er kostnader til ordinær barnehagedrift og hva som er noe annet. På denne måten reduseres muligheten til å utnytte systemet, og man unngår at offentlige midler ikke kommer barna til gode.

Til pkt. 4.2.:

Askøy kommune støtter forslaget. At barnehageeier får dokumentasjonsplikt overfor kommunen er et viktig prinsipp i denne sammenheng.

Til pkt. 4.3.:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 4.4.:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 4.5.:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 5.1:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 5.2:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 5.3:

Askøy kommune støtter forslaget om at årsregnskapet skal revisorbekreftes.

Det er ønskelig at departementet utarbeider en elektronisk løsning for årsregnskapet, hvor det kan være elektronisk signatur for både barnehageeier og revisor. Dette bør være mulig å få til i dagens elektroniske samfunn. Manuell kontroll av papirversjon av årsregnskapet er ressurskrevende for kommunene.

Askøy kommune ønsker å sette spørsmålstegn ved hvorfor revisors beretning til årsregnskap skal ha en begrenset distribusjon. Dette avviker fra det som er vanlig ved andre typer revisorbekreftelser.

Til pkt. 5.4:

Askøy kommune støtter forslaget.

Det er ønskelig, sett fra Askøy kommunes ståsted, at departementet ser på mulige løsninger for kobling mellom elektronisk rapportering for barnehagene i Basil, og elektronisk regnskapsskjema. Begge deler med elektronisk signatur. Slik det er nå er for mye basert på papirversjoner, som krever signatur, og som må sendes/leveres kommunen.

Til pkt. 6.1.:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 6.2:

Askøy kommune støtter forslaget. Det er positivt at lovverk og forskrift gir kommunene økonomiske reaksjonsmidler overfor barnehageeier ved brudd på regelverket om bruk av tilskudd og foreldrebetaling.

Til pkt. 7.1:

Askøy kommune støtter forslaget.

Til pkt. 8.1.:

Askøy kommune er positiv til, og ønsker det nye regelverket velkommen. Det er imidlertid vår oppfatning at det nye systemet for kontroll og tilsyn som nå foreslås vil medføre en del merarbeid for kommunen. Det nevnes i høringen at det ikke vil medføre noen merkostnad for kommunene med dette utvidede tilsynet. Askøy kommune er usikker på om dette er riktig og ber derfor om at departementet ser nærmere på dette og eventuelt kompenserer for merkostnader. Elektroniske rapporteringsløsninger ville lette og forenkle arbeidet med oppfølging av private barnehager forhold til økonomi.

Til pkt. 8.2:

Askøy kommune støtter departementets vurdering.

Askøy kommunes sluttvurdering:

Askøy kommune er positiv til de foreslåtte endringer og justeringer av barnehagelov og forskrifter, og ønsker velkommen et regelverk som tydeliggjør at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Det er positivt at kommunen gis verktøy og retningslinjer for å kunne utøve tilsyn på en bedre og mer effektiv måte, samt reaksjonsmidler overfor private barnehager dersom offentlige tilskudd og foreldrebetaling ikke brukes til formålet. Det er imidlertid viktig at det ikke legges opp til en ytterligere detaljregulering.

Vi forutsetter at resultatet av denne høringen blir full likebehandling av de private og kommunale barnehagene og at de private barnehagene sikres gode og rettferdige rammebetingelser.

31.01.2012 rett utskrift:

Else Gammelsrød