



Det kongelige Kunnskapsdepartement

Postboks 8119 Dep

0032 OSLO

Deres ref.:

Vår ref.:
12/11012/ATHORUD

Dato:
26.01.2012

Høringsuttalelse fra Bærum kommune om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

Viser til høring om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager. Bærum kommune avgir følgende uttalelse:

1 Offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode

- 1.1 Bærum kommune ser behovet for å tydeliggjøre prinsippet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode gjennom å innføre et konkret regelverk.
- 1.2 De private aktørenes betydning i barnehagesektoren må anerkjennes. Eier skal ha mulighet til å få rimelig vederlag for den arbeids- og kapitalinnsatsen eier selv yter til barnehagen. Det er fornuftig å ikke detaljregulere uttak av verdier, men heller fokusere på bestemte vilkår som må oppfylles for at et årsresultat kan anses som rimelig.

2 Økonomisk kontroll – behov for regnskapsinformasjon, revisjon og dokumentasjon

- 2.1 Det er behov for en regulering av regnskapsplikten slik departementet foreslår.
- 2.2 Krav om at barnehagenes regnskaper skal revisorbekreftes av utdannet revisor er nødvendig. Kravet må omfatte alle barnehager som mottar offentlig tilskudd.
- 2.3 Til skjema for årsregnskap gis tilbakemelding slik det fremgår av saksframlegget. (I dette brevet gjengitt under).

3 Økonomisk tilsyn og reaksjonsmidler

- 3.1 Forslag til regelverk inneholder en klar hjemmel for økonomisk tilsyn, samt relevante sanksjonsmidler, som gjør det mulig for kommunen å ivareta sin tilsynsrolle på en god måte.

4 Andre forhold

4.1 Nytt finansieringssystem og regelverk for tilsyn og sanksjoner vil være krevende for kommunene og vil samlet sett medføre større administrative kostnader enn tidligere.

Departementet har i høringsnotatet lagt ved utkast til skjema for årsregnskapsrapportering og ber om synspunkter på de utvidede kravene. Bærum kommune gir følgende tilbakemelding:

- Under ”Detaljerings av enkelte poster i barnehagenes resultatregnskap for 20XX”
 - Feltet for administrasjon og andre fellesutgifter bør også omfatte en kolonne for hvilket beløp som er fordelt og som forklares.
 - Feltet for transaksjoner med nærstående bør også omfatte en kolonne som viser til post i regnskapet.

- Under ”Supplerende opplysninger fra barnehagen”
 - Feltet knyttet til ekstra kostnader til integrering av barn med nedsatt funksjonsevne osv. bør utgå. Begrepet ”ekstra” skaper i utgangspunktet forvirring på om det er totalkostnaden eller kostnader utover refunderte utgifter som skal oppgis. Det er også vanskelig å se hensikten med å be om disse opplysningene da dette i utgangspunktet er utgifter som kommunene dekker.

- Under ”Supplerende opplysninger fra kommunen om ikke-kommunal barnehage”
 - Feltet knyttet til om kommunen har gitt ikke-økonomisk støtte (dvs. brukt kommunal bemanning) til barn med nedsatt funksjonsevne osv. i barnehagen bør utgå fra regnskapsrapporteringen. Også her er det vanskelig å se hensikten med at dette skal oppgis i denne sammenheng.

Vedlagt er kopi av møteprotokoll fra behandling av saken i Sektorutvalg barn og unge.

Med hilsen

Erik Førland
Kommunalsjef

Atle Thorud
spesialrådgiver



Dato: 28.12.2011 Arkivkode: N-99.1 Bilag nr: Arkivsak ID: 11/31216 J.post ID: 11/190968
 Saksbehandler: Atle Thorud

Behandlingsutvalg	Møtedato	Saknr.
Sektorutvalg barn og unge	24.01.2012	012/12

HØRINGSUTTALELSE OM BRUK AV OFFENTLIGE TILSKUDD OG FORELDREBETALING I IKKE-KOMMUNALE BARNEHAGER

VIKTIGE PUNKTER I SAKEN:

Kunnskapsdepartementet har sendt på høring forslag til regler for bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager. Ikke-kommunale barnehager er barnehager som enten er eid av private, fylkeskommuner eller staten. Høringsfristen er 1. februar 2012. Det legges opp til at lovendringene skal gjelde fra 1.1.2013.

Forslaget inneholder en lovbestemmelse i barnehageloven som fastslår at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.

Bestemmelsene legger opp til at eiere av barnehager kan beholde overskudd hvis:

- a. Barnehagen kan dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling benyttes i tråd med formålet. Midlene skal dekke kostnader direkte relatert til drift av barnehagene. Regnskapene skal revisorattesteres. (Unntak fra revisorattestasjon for de minste barnehagene. Disse skal i stedet velge en uavhengig regnskapskyndig til å attestere regnskapet).
- b. Alle kjøp av varer og tjenester fra nærstående har priser som ikke er høyere enn tilsvarende kjøp fra fremmede (dvs. markedspris).
- c. Personalkostnader per heltidsplass ikke er vesentlig lavere enn det kommunen har i sine barnehager.

Forslaget inneholder også en ny lovbestemmelse som tydeliggjør kommunens tilsynsansvar innenfor området og gir kommunen flere reaksjonsmidler ved brudd på regelverket. Kommunen kan både holde tilbake tilskudd, redusere neste års tilskudd og kreve penger tilbakebetalt.

Rådmannen ser behovet for å tydeliggjøre prinsippet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode gjennom å innføre et konkret regelverk. Rådmannens hovedinntrykk av forslag til nytt regelverk er at det fremstår som gjennomarbeidet og fornuftig.

Forslag til vedtak:

Bærum kommune avgir følgende høringsuttalelse vedrørende bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager:

1. Offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode

- 1.1. Bærum kommune ser behovet for å tydeliggjøre prinsippet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode gjennom å innføre et konkret regelverk.
- 1.2. De private aktørenes betydning i barnehagesektoren må anerkjennes. Eier skal ha mulighet til å få rimelig vederlag for den arbeids- og kapitalinnsatsen eier selv yter til barnehagen. Det er fornuftig å ikke detaljregulere uttak av verdier, men heller fokusere på bestemte vilkår som må oppfylles for at et årsresultat kan anses som rimelig.

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

- 2.1. Det er behov for en regulering av regnskapsplikten slik departementet foreslår.
- 2.2. Krav om at barnehagens regnskaper skal revisorbekreftes av utdannet revisor er nødvendig. Kravet må omfatte alle barnehager som mottar offentlig tilskudd.
- 2.3. Til skjema for årsregnskap gis tilbakemelding slik det fremgår av saksframlegget.

3. Økonomisk tilsyn og reaksjonsmidler

- 3.1. Forslag til regelverk inneholder en klar hjemmel for økonomisk tilsyn, samt relevante sanksjonsmidler, som gjør det mulig for kommunen å ivareta sin tilsynsrolle på en god måte.

4. Andre forhold

- 4.1. Nytt finansieringssystem og regelverk for tilsyn og sanksjoner vil være krevende for kommunene og vil samlet sett medføre større administrative kostnader enn tidligere.

Marit Langfeldt Ege

Erik Førland

Vedlegg:

Forslag til lov og forskriftstekster.pdf	1496759
Høringsnotat - utrykt vedlegg - kan hentes på www.regjeringen.no	1496760

Behandlingen i møtet

Votering:

Rådmannens forslag ble enstemmig vedtatt.

BAUN-012/12 - 24.01.2012 Vedtak:

Bærum kommune avgir følgende høringsuttalelse vedrørende bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager:

1 Offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode

- 1.1 Bærum kommune ser behovet for å tydeliggjøre prinsippet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode gjennom å innføre et konkret regelverk.
- 1.2 De private aktørenes betydning i barnehagesektoren må anerkjennes. Eier skal ha mulighet til å få rimelig vederlag for den arbeids- og kapitalinnsatsen eier selv yter til barnehagen. Det er fornuftig å ikke detaljregulere uttak av verdier, men heller fokusere på bestemte vilkår som må oppfylles for at et årsresultat kan anses som rimelig.

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

- 2.1 Det er behov for en regulering av regnskapsplikten slik departementet foreslår.
- 2.2 Krav om at barnehagens regnskaper skal revisorbekreftes av utdannet revisor er nødvendig. Kravet må omfatte alle barnehager som mottar offentlig tilskudd.
- 2.3 Til skjema for årsregnskap gis tilbakemelding slik det fremgår av saksframlegget.

3. Økonomisk tilsyn og sanksjonsmidler

- 3.1 Forslag til regelverk inneholder en klar hjemmel for økonomisk tilsyn, samt relevante sanksjonsmidler, som gjør det mulig for kommunen å ivareta sin tilsynsrolle på en god måte.

4. Andre forhold

- 4.1 Nytt finansieringssystem og regelverk for tilsyn og sanksjoner vil være krevende for kommunene og vil samlet sett medføre større administrative kostnader enn tidligere.

RÅDMANNENS REDEGJØRELSE

Høringsfristen er satt til 1. februar 2011. Vedlagt denne saken er forslag til nye lov- og forskriftsformuleringer. Høringsnotatet kan i sin helhet lastes ned fra Kunnskapsdepartementets hjemmesider.

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.

For å sikre at likeverdig finansiering fører til likeverdig høy kvalitet i barnehagene, foreslår departementet bestemmelser som skal sikre at offentlig tilskudd og foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager kommer barna i barnehagene til gode. Departementet legger vekt på at finansieringsansvaret skal følges opp med et regelverk som i større grad gir kommunen muligheter til å inndra offentlige tilskudd og foreldrebetaling dersom midlene ikke brukes til formålet. Samtidig er det vektlagt at ikke-kommunale barnehager fortsatt får gode rammevilkår for å drifte gode barnehager.

Et forslag om regulering av uttak av verdier fra de ikke-kommunale barnehagene var på høring sommeren 2010, sammen med forslag om ny finansieringsmodell for ikke-kommunale barnehager (jmf. sak 046/10 i Sektorutvalg barn og unge). Forslaget den gangen var å sette begrensninger for hvor stort utbytte man som barnehageeier kunne ta ut.

Da dagens barnehagesektor er preget av ulike selskapsformer, hvor kravene til regnskapsrapportering er svært ulike, har departementet kommet til at det ikke er hensiktsmessig å regulere uttak av verdier fra sektoren gjennom maksimalt tillatt årlig uttak av utbytte/fortjeneste.

Som det vil fremgå videre i denne saken er forslaget nå å sikre at midler kommer barna til gode gjennom å stille en del krav til barnehagens drift og avtaler med nærstående parter (husleie, regnskapstjenester og lignende).

FORSLAG TIL NYE REGLER

I kommende avsnitt vil rådmannen presentere og vurdere forslag til regelverk.

1. Offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode

Departementets vurderinger og forslag

Barnehageloven §§ 14 og 15 regulerer kommunenes plikt til å yte tilskudd til ikke-kommunale barnehager og gir hjemmel for maksimalsatser for foreldrebetaling. Tilskudd skal gå til "ordinær drift". Ikke-kommunale barnehager er underlagt samme lover og forskrifter som gjelder for kommunale barnehager. Lovpålagte plikter og vilkår som er satt ved godkjenning av barnehagen legger premisser for bruken av midlene. Dagens regelverk for barnehagesektoren inneholder ingen nærmere rettslige krav til ikke-kommunale barnehager knyttet til bruken av offentlige midler.

Departementet mener at det er behov for å tydeliggjøre prinsippet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. For å sikre høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager foreslår departementet at prinsippet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode lovfestes i ny § 14 a i barnehageloven, se vedlegg.

Departementet foreslår at bestemmelsene i barnehageloven om bruk av offentlig tilskudd også skal gjelde foreldrebetalingen. Da både kommunale og ikke-kommunale barnehager er forpliktet til å følge barnehageloven med forskrifter, vil foreldre som velger eller får tildelt en plass i en ikke-kommunal barnehage ha en berettiget forventning til at deres egenbetaling kommer barna i denne barnehagen til gode. Departementet foreslår derfor at regelverket likestiller egenbetaling og offentlige tilskudd.

I finansieringssystemet for barnehagene og i det foreslåtte regelverket er det lagt til grunn at eier skal ha mulighet til å ta rimelig vederlag for den arbeids- og kapitalinnsatsen eier selv yter til barnehagen, for eksempel gjennom uttak av utbytte. Bestemmelsene om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode, hindrer ikke at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat. Dersom barnehagen oppfyller vilkårene i forslaget § 14 a anses årsresultatet som rimelig.

Vilkårene for at årsresultatet kan anses som rimelig er knyttet til følgende tema:

- 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. Bestemmelsen innebærer at kostnader relatert til andre aktiviteter enn det som faller innenfor den godkjente driften av barnehagen ikke kan kostnadsføres i barnehagens regnskap. Dette for å unngå at offentlige tilskudd, som er tiltenkt barna i barnehagen, benyttes til å subsidiere annen type virksomhet.

- Prising av transaksjoner med eier eller eiers nærstående

Når barnehageeier kjøper varer og tjenester av seg selv eller nærstående, vil det være risiko for at det fastsettes priser og kontraktsvilkår som ikke anses som markedsmessige. Vurderingstemaet er om prisen ville vært på samme nivå dersom transaksjonen hadde blitt gjennomført mellom uavhengige parter.

Departementet foreslår å lovfeste at vederlag i transaksjoner med nærstående ikke kan overstige alminnelige forretningsmessige vilkår og prinsipper for prisfastsettelse mellom uavhengige parter. Forslaget innebærer ikke begrensninger i adgangen til slike transaksjoner, men det stilles krav om å dokumentere at transaksjonen ikke innebærer overkompensasjon for ytelsen barnehagen kjøper. Bestemmelsen er også ment å ramme blant annet lån til eier eller eiers nærstående som inngås på vilkår som er gunstigere enn markedsvilkår.

Departementet påpeker at regulering av transaksjoner med nærstående er basert på erkjennelsen av at selv om det finnes mange legitime grunner til transaksjoner mellom nærstående parter, er det allment kjent at dette er et risikoområde for uttak av verdier fra et selskap, utenom de lovlige måtene for uttak av verdier.

Departementet legger til grunn 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 av hvordan barnehagen er organisert.

- Personalkostnader

Departementet har utformet et vilkår som innebærer at en barnehage ikke har et rimelig årsresultat dersom den har vesentlige lavere personalkostnader per heltidsplass enn tilsvarende kommunal barnehage.

Finansieringsordningen vil etter hvert legge til rette for at ikke-kommunale barnehager kan ha samme bemanning og samme lønns- og arbeidsvilkår som tilsvarende kommunale barnehager når 100% finansiering er faset inn, antydnet til 2014. I de tilfeller hvor den ikke-kommunale barnehagen har betydelig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er lagt til grunn i tilskuddsatsen, og samtidig har et positivt årsresultat/overskudd, vil overskuddet kunne anses som urimelig. Urimeligheten baserer seg da på at barnehagen har fått et positivt årsresultat gjennom urimelige innsparinger ved lavere bemanning eller dårligere lønns- og arbeidsvilkår.

Det er likevel slik at det skal være rom for at ikke-kommunale barnehager har en noe annen personalsammensetning og lønnsstruktur enn kommunale barnehager. Det viktige i denne sammenhengen er om kostnadene er *vesentlig* lavere per heltidsplass. Departementet mener at det er kommunen som må gjøre denne vurderingen ut fra lokale forhold.

Rådmannens vurderinger

Rådmannen ser behovet for å tydeliggjøre prinsippet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode gjennom å innføre et konkret regelverk.

Kommunene overfører årlig store verdier i form av tilskudd til drift av barnehager. Fra 2012 skal minimumstilskuddet til private barnehager utgjøre 92% av det kommunen i gjennomsnitt gir i tilskudd til tilsvarende kommunale barnehager. Det er forutsatt at minimumstilskuddet i løpet av få år skal økes slik at man oppnår likt tilskudd til private og kommunale barnehager. Likebehandling er etter rådmannens syn en helt riktig målsetting som bør innføres så raskt som mulig gjennom kommende statsbudsjett.

Økonomisk likebehandling vil gi mulighet for likeverdig kvalitet i alle barnehager, men for å sikre at økte tilskudd går til dette formålet er det nødvendig med et regelverk.

Rådmannen mener det er viktig å anerkjenne de private aktørenes betydning i barnehage-sektoren. Rådmannen legger vekt på at eier skal ha mulighet til å få rimelig vederlag for den arbeids- og kapitalinnsatsen eier selv yter til barnehagen. Rådmannen mener også det er fornuftig å ikke detaljregulere uttak av verdier, men heller fokusere på bestemte vilkår som må oppfylles for at et årsresultat kan anses som rimelig.

Departementets forslag knyttet til å stille krav om at regnskapet kun skal innholde utgifter og inntekter knyttet til barnehagedriften er påkrevet. Å regulere transaksjoner mellom barnehagen og eier/eiers nærstående er også et nødvendig grep som både vil øke mulighetene for transparente og sammenlignbare regnskap, samt sikre at vurderingene rundt årsresultatets rimelighet gjøres med et riktig utgangspunkt.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse:

1.1. Bærum kommune ser behovet for å tydeliggjøre prinsippet om at offentlige

tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode gjennom å innføre et konkret regelverk.

- 1.2. De private aktørenes betydning i barnehagesektoren må anerkjennes. Eier skal ha mulighet til å få rimelig vederlag for den arbeids- og kapitalinnsatsen eier selv yter til barnehagen. Det er fornuftig å ikke detaljregulere uttak av verdier, men heller fokusere på bestemte vilkår som må oppfylles for at et årsresultat kan anses som rimelig.

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

Departementets vurderinger og forslag

I forslaget til ny § 14 a foreslår departementet at barnehageeier til enhver tid skal kunne dokumentere at kostnader ført i barnehagens regnskap er i tråd med formålet. Med hjemmel i bestemmelsen er det utarbeidet en utfyllende forskrift om krav til regnskap, revisjon, rapportering, dokumentasjon og opplysningsplikt (se vedlegg). Forskriften gjelder for godkjente ikke-kommunale barnehager som driver virksomhet etter barnehageloven, samtidig som de mottar tilskudd til barnehagedriften.

Regnskapet tjener flere formål i myndighetenes forvaltning av barnehagene. Årsregnskapet som barnehagene innrapporterer, vil være den informasjonen som rutinemessig er grunnlag for kommunens kontroll med bruken av tilskuddet. I tillegg kan kommunen ved behov be om innsyn i regnskapsbilag og annen dokumentasjon. Videre kan regnskapsrapporter sammenstilles og brukes til statistikk og analyseformål.

Det er behov for å stille krav til regnskapsføringen som skal til for å sikre kvaliteten på regnskapsrapportene. I tillegg er det nødvendig å sikre at barnehagene har et grunnlagsmateriale for regnskapet, som myndighetene kan få innsyn i ved behov. Departementet legger opp til en regulering av regnskapsplikten som bygger på regnskapsloven og bokføringsloven, men som ikke pålegger barnehagene å følge alle kravene som ligger i disse regelverkene. Samtidig er det på noen områder behov for regulering som supplerer regnskapsloven og bokføringsloven.

Forslaget innebærer at barnehageeier plikter å kunne dokumentere at foreldrebetaling og offentlige tilskudd anvendes til det beste for barna i barnehagen. Samlet innebærer disse forpliktelsene i det foreslåtte regelverket at:

- 1) Barnehageeier skal rapportere årlig til kommunen i form av å forelegge årsregnskap til barnehagemyndigheten.
- 2) Barnehageeier plikter å oppbevare bakgrunnsdokumentasjonen for transaksjonene barnehagen gjennomfører.

Forslag til ny § 16 i barnehageloven angir at det er kommunen som kan kontrollere disse opplysningene gjennom tilsyn.

Departementets forslag innebærer 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.

Utkast til skjema for årsregnskapsrapportering er vedlagt høringsnotatet. Under punktet supplerende opplysninger fra barnehagen legger departementet opp til noen utvidelser av rapporteringskravene. Departementet ber om kommunenes synspunkter på de utvidede kravene.

Departementet har også vurdert revisjonens rolle i forhold til dette med attestasjon av barnehageregnskap. Revisjon er å gjøre en uavhengig gjennomgang av regnskapet og virksomheten som grunnlag for å attestere på at regnskapet er uten vesentlige feil.

Departementet foreslår å forskriftsfeste krav om at barnehagenes regnskaper skal revisorbekreftes. Revisjonsplikt for barnehager må ses i sammenheng med at barnehagene driver virksomhet som for en stor del er offentlig finansiert, og at det er behov for å føre tilsyn med at tilskuddsmidlene går til riktig formål.

Samtidig påpeker departementet at kravet om revisjon av utdannet revisor vil være uforholdsmessig krevende for de minste barnehagene. Det er derfor lagt til grunn at for barnehageeiere som sammen med nærstående samlet har færre enn 20 barn i ordinær barnehage, eller samlet har færre enn 10 barn i familiebarnehage, eller kun en åpen barnehage, unntas fra revisorkravet. Barnehageeier skal i stedet velge en uavhengig regnskapskyndig til å attestere regnskapet.

Rådmannens vurderinger

Som høringsnotatet forutsetter vil årsregnskapet være den innrapporteringen fra barnehagene som rutinemessig skal være grunnlag for kommunens kontroll med bruken av tilskudd. Det er derfor svært viktig at regnskapet omfatter relevante poster og er tilstrekkelig kvalitetssikret.

Det foreslåtte regelverket stiller krav til barnehageeier om dokumentasjon. Kommunen kan ved behov be om innsyn i regnskapsbilag og annen dokumentasjon.

Dagens årsregnskap fra ikke-kommunale barnehager er av variabel kvalitet. Revisjonsplikt er et riktig og nødvendig grep.

Utfordringene i forhold til regnskapsføring og avleggelse av årsregnskap er i dag størst i de minste barnehagene. Rådmannen mener derfor at revisjonsplikt bør omfatte alle barnehager, også de små. Disse barnehagene mottar betydelige tilskudd. Utfordringene knyttet til å føre tilsyn med at tilskuddsmidlene går til riktig formål er ofte spesielt store i disse barnehagene. I tildelingen av kommunalt tilskudd ligger det et administrativt tillegg som barnehagene kan benytte til regnskapsføring og revisjon.

Departementet har i høringsnotatet lagt ved utkast til skjema for årsregnskapsrapportering og ber om synspunkter på de utvidede kravene. Rådmannen foreslår at kommunen gir følgende tilbakemelding på endringer:

- Under ”Detaljering av enkelte poster i barnehagenes resultatregnskap for 20XX”
 - Feltet for administrasjon og andre fellesutgifter bør også omfatte en kolonne for hvilket beløp som er fordelt og som forklares.
 - Feltet for transaksjoner med nærstående bør også omfatte en kolonne som viser til post i regnskapet.
- Under ”Supplerende opplysninger fra barnehagen”

- Feltet knyttet til ekstra kostnader til integrering av barn med nedsatt funksjonsevne osv. bør utgå. Begrepet ”ekstra” skaper i utgangspunktet forvirring på om det er totalkostnaden eller kostnader utover refunderte utgifter som skal oppgis. Det er også vanskelig å se hensikten med å be om disse opplysningene da dette i utgangspunktet er utgifter som kommunene dekker.
- Under ”Supplerende opplysninger fra kommunen om ikke-kommunal barnehage”
 - Feltet knyttet til om kommunen har gitt ikke-økonomisk støtte (dvs. brukt kommunal bemanning) til barn med nedsatt funksjonsevne osv. i barnehagen bør utgå fra regnskapsrapporteringen. Også her er det vanskelig å se hensikten med at dette skal oppgis i denne sammenheng.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse:

- 2.1. Det er behov for en regulering av regnskapsplikten slik departementet foreslår.
- 2.2. Krav om at barnehagens regnskaper skal revisorbekreftes av utdannet revisor er nødvendig. Kravet må omfatte alle barnehager som mottar offentlig tilskudd.
- 2.3. Til skjema for årsregnskap gis tilbakemelding slik det fremgår av saksframlegget.

3. Økonomisk tilsyn og reaksjonsmidler

Departementets vurderinger og forslag

Kommunen har i dag etter barnehagelovens § 16, myndighet til å føre tilsyn med alle barnehager, herunder tilsyn med at barnehagens økonomiske forhold er i samsvar med lov og forskrift. Før de statlige tilskuddene til barnehagedrift ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd, hadde kommunen i tillegg en mer detaljert adgang til å føre tilsyn med offentlige tilskudd gjennom departementets rundskriv. Etter overgangen til rammefinansiering har man i dag kun den generelle hjemmelen i § 16 som verktøy for å føre tilsyn med de økonomiske forholdene i ikke-kommunale barnehager.

Departementet foreslår derfor endringer i barnehageloven, slik at det i sterkere grad tilrettelegges for at kommunen kan føre et effektivt tilsyn med at offentlig tilskudd og foreldrebetaling blir anvendt i tråd med formålet.

Departementet mener at det økonomiske tilsynet i sterkest mulig grad bør bygge på den eksisterende tilsynsbestemmelsen i barnehagelovens § 16. Det legges opp til at gjeldende § 16 endres og utvides noe, slik at reaksjoner ved ulike typer lovbrudd tydeliggjøres i lovverket. Utvidelsen omfatter kommunens mulighet til å reagere med særskilte tilpassede økonomiske reaksjonsmidler dersom kravene om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode, eller forslag til ny økonomiforskrift ikke er overholdt.

Forslag til regelverk etablerer ett sett med økonomiske reaksjonsmidler som kommunene kan benytte ved håndhevingen av kravene. Hjemler for reaksjoner ved brudd på regelverket er en viktig del av kommunens tilsynsarbeid.

Departementet foreslår tre typer økonomiske reaksjonsmidler:

1. Hel eller delvis tilbakeholdelse av fremtidige tilskuddsterminer
2. Hel eller delvis reduksjon i fremtidige tilskuddsterminer
3. Tilbakebetaling av hele eller deler av tidligere gitt tilskudd

Det legges opp til at det i stor grad skal være opp til kommunen å vedta hvilket reaksjonsmiddel som er hensiktsmessig å anvende i det aktuelle tilfellet. Vurderingen vil bero på blant annet hvilket regelbrudd man står ovenfor, alvorlighetsgraden av regelbruddet, og hva som er en hensiktsmessig løsning for både kommunen og barna i barnehagen. Kommunen kan, innefor rammene av øvrig regelverk, vurdere hvordan en eventuell reaksjon i form av tilbakebetaling eller reduksjon/tilbakeholdelse i kommende tilskudd bør gjennomføres. Det siktes her til blant annet frister, avbetalingsterminer og lignende praktiske forhold.

Vilkårene for å ta i bruk økonomiske reaksjonsmidler forutsetter en saksgang der kommunen har grunn til å tro at regelverket er brutt på bakgrunn av blant annet mangelfull eller ufullstendig dokumentasjon, eller har avdekket at barnehageeier ikke har overholdt kravene knyttet til offentlig tilskudd og foreldrebetaling. Dersom kommunen har mistanke om at et slikt forhold foreligger, kan kommunen be om ytterligere opplysninger fra barnehageeier. Barnehagen har en plikt til å legge fram nødvendig og tilstrekkelig opplysninger, slik at kommunen kan fatte et vedtak på forsvarlig grunnlag.

Kommunen bør i første rekke kreve at barnehagen retter forholdet eller be barnehagen om å fremskaffe korrekt og tilstrekkelig dokumentasjon i samsvar med de forskriftsbestemte kravene. Dersom dette ikke skjer, eller det ikke er mulig å rette forholdet, vil ofte økonomiske reaksjonsmidler være en adekvat reaksjon.

Rådmannens vurderinger

Etter overgangen til rammefinansiering er det behov for å styrke kommunens muligheter til å føre et effektivt tilsyn med at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir anvendt i tråd med formålet.

Departementets forslag innebærer, etter rådmannens oppfatning, både en klar hjemmel til økonomisk tilsyn og relevante sanksjonsmidler som må ses i forhold til regelbruddets art og betydning.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse:

- 3.1. Forslag til regelverk inneholder en klar hjemmel for økonomisk tilsyn, samt relevante sanksjonsmidler, som gjør det mulig for kommunen å ivareta sin tilsynsrolle på en god måte.

4. Andre forhold

Departementets vurderinger og forslag

Fylkesmannens rolle

I samsvar med barnehagelovens system, vil vedtak om retting, stengning og anvendelse av økonomiske sanksjonsmidler, som ledd i tilsynet med forslaget bestemmelse om offentlige tilskudd og foreldrebetaling kunne påklages til fylkesmannen.

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene utfører de oppgaver de som barnehagemyndighet er pålagt etter barnehageloven. Forslaget endrer ikke fylkesmannens tilsynsmyndighet etter denne bestemmelsen.

Økonomiske og administrative konsekvenser, kommunene

Departementet mener at klarere hjemler for innsyn og kontroll, herunder et tydeligere regelverk for dokumentasjon, inkl. revisorattestasjon, vil gjøre kommunenes arbeid med oppfølging av ikke-kommunale barnehager enklere.

Departementet er av den oppfatning at det samlede opplegget for finansiering av ikke-kommunale barnehager, inkludert systemet for kontroll og tilsyn som foreslås nå, 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.

Økonomiske og administrative konsekvenser, de ikke-kommunale barnehagene

Departementet legger 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 fra barnehagedriften. Dette følger også av årsregnskaps-rapporteringen som har eksistert siden 2004.

Som det tidligere er redegjort for er det forslag om å forskriftsfeste krav om at barnehagenes regnskaper skal revideres i samsvar med revisorloven, med unntak av de aller minste barnehagene som kan fortsette dagens praksis hvor en uavhengig regnskapskyndig attesterer på regnskapet. En stor del av barnehagene vil allerede være revisjonspliktige. For barnehager som i dag ikke har revisjonsplikt, vil en forenklet revisorkontroll innebære en ekstra kostnad. Etter departementets vurdering vil slike kostnader 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

Rådmannens vurderinger

Som følge av ny finansieringsmodell for barnehagesektoren fra 2011 ble kommunenes økonomiske oppfølging av de ikke-kommunale barnehagene endret. Det er ikke lenger nødvendig å foreta detaljerte beregninger knyttet til tildeling av tilskudd til den enkelte barnehage. Omleggingen har likevel gitt noen utfordringer knyttet til håndtering av lokale ordninger som kapitaltilskudd, avregning av utenbygds barn og behov for en mer løpende justering av tilskuddet (flere talletidspunkter).

Rådmannen mener økt økonomisk tilsyn, i samsvar med reglene om at foreldrebetaling og tilskuddsmidler skal komme barna i barnehagen til gode, vil være krevende. Både i forhold til krav til økonomisk og juridisk kompetanse, samt saksbehandlerkapasitet. Etter rådmannens oppfatning innebærer en god oppfølging av regelverket en styrking av kommunens juridiske og økonomiske kompetanse innenfor sektoren. Det er pr. nå vanskelig å vurdere de

kapasitetsmessige konsekvensene. Dette vil avhenge av hvordan det løpende tilsynet legges opp og hvor mange saker det vil være nødvendig å gå inn i.

Departementet forutsetter at endringene (finansieringssystemet og de nye reglene) totalt sett ikke medfører høyere administrative kostnader for kommunene. Rådmannen mener endringene vil være krevende for kommunen og at de samlet sett vil kunne medføre noe større administrative kostnader enn tidligere.

Rådmannens forslag til høringsuttalelse:

4.1. Nytt finansieringssystem og regelverk for tilsyn og sanksjoner vil være krevende for kommunene og vil samlet sett medføre større administrative kostnader enn tidligere.