



Det kongelige kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Deres ref.
201104573-
/SVH

Deres brev av:

Vår ref.
201100106-29

Emnekode
SARK-03

Dato
30. januar 2012

ASKI

Høringssvar fra Bergen kommune vedrørende fremlegg til lov- og forskriftsrettledninger om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

Det vises til høring fra kunnskapsdepartementet om fremlegg til lov- og forskriftsrettledninger om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager. Departementet har 1. februar 2012 som høringsfrist.

Bergen bystyre behandlet høringen i møte den 23.1.2012 og har fattet følgende vedtak: Bystyret slutter seg til høringsforslaget med endringene kommentert i saksfremstillingen.

Høringssvaret fra Bergen kommune følger vedlagt.

Med vennlig hilsen
Byrådsavdeling for barnehage og skole

Merete Rosvold Bogen
Merete Rosvold Bogen
Seksjonsleder strategi og utredning

Asgeir Kilhus
Asgeir Kilhus
Planlegger

Vedlegg:

- Høringssvar fra Bergen kommune.

Dato: 12. desember 2011

Byrådssak 370/11

Byrådet

Høring av fremlegg til lov- og forskriftsrettledninger om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

ASKI SARK-03-201100106-17

Hva saken gjelder:

Det foreligger brev datert 25.10.2011 fra Kunnskapsdepartementet med invitasjon til å gi uttalelse om "*framlegg til lov- og forskriftsføresegner om bruk av offentlige tilskott og foreldrebetaling i ikkje- kommunale barnehager*".

Forslaget omfatter flere endringer i barnehageloven og forskriftsendringer:

- Ny § 14a om krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Ny § 16a om økonomiske reaksjonsmidler og endringer i § 16 om tilsyn.
- Ny økonomiforskrift til barnehageloven.
- Oppheving av § 6 i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd.

Etter departementets plan skal lovendringene gjelde for tilskudd og foreldrebetaling til private barnehager fra og med 2013.

Høringen finnes på kunnskapsdepartementet sine nettsider:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing---forslag-til-lovendring-vedroren.html?id=661430>.

Høringsfristen er satt til 1.2.2012.

Begrunnelse for fremleggelse for bystyret:

Byrådets fullmakter § 7 vedtatt av bystyret 28.11. 2011, sak 260/11:"... Høringsuttalelser i prinsipielle saker som samtidig innebærer politiske avveininger, skal avgis av bystyret".

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bystyret slutter seg til høringsforslaget med endringene kommentert i saksfremstillingen.

Monica Mæland
byrådsleder

Harald Victor Hove
byråd for barnehage og skole

Saksutredning:

1. Høringsbrev

Det foreligger brev datert 25.10.2011 fra Kunnskapsdepartementet med invitasjon til å gi uttalelse om "*framlegg til lov- og forskriftsføresegner om bruk av offentlige tilskott og foreldrebetaling i ikkje- kommunale barnehager*".

Forslaget omfatter flere endringer i barnehageloven, og forskriftsendringer:

- Ny § 14a om krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. 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.

Etter departementets plan skal lovendringene gjelde for tilskudd og foreldrebetaling til private barnehager fra og med 2013.

Høringen finnes på kunnskapsdepartementet sine nettsider:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/dok/hoeringer/hoeringsdok/2011/horing---forslag-til-lovending-vedroren.html?id=661430>.

Høringsfristen er satt til 1.2.2012.

2. Bakgrunn for forslaget

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.

Dagens regelverk for barnehagesektoren inneholder ingen nærmere rettslige krav til ikke-kommunale barnehager knyttet til bruken av offentlige midler. 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. Det er, ifølge departementet, behov for et tydeligere regelverk når det gjelder bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling for ikke-kommunale barnehager.

3. Utkast til endringer i barnehagelov med aktuelle forskriftsendringer

Departementet foreslår ny § 14a om krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke kommunale barnehager, ny § 16a om økonomiske reaksjonsmidler samt endringer i § 16 om tilsyn. Innholdet i kontrollordningen lovfestes i barnehageloven §§ 14 a, 16, og 16a, hvor bestemmelsene vil nærmere utfylles i forslaget om ny økonomiforskrift.

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

- 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:

1. 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.
 2. Barnehagene kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnader per heltidsplass enn det kommunen har i egne barnehager.
- Barnehagene pålegges nye regler for dokumentasjon i regnskapene, herunder revisorattestasjon.
 - 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.
 - En ny økonomiforskrift for ikke-kommunale barnehager. Forskriften innebærer en nærmere presisering av de foreslåtte lovbestemmelsene.

3.1 Offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode

Barnehageloven inneholder pr. i dag ingen bestemmelser som på en klar og utvetydig måte sikrer at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt til formålet. Departementet mener det er viktig å sikre utvikle regelverket på dette området for å sikre høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager, uavhengig av eierform. Departementet foreslår videre at bestemmelsene i barnehageloven om bruk av offentlig tilskudd også skal gjelde foreldrebetalingen. Det foreslås derfor ny § 14 a i barnehageloven: *Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode*

For godkjente barnehager vil en ha et regelverk som likestiller foreldrebetaling og offentlige tilskudd, og at det tydelig lovfestes at begge inntektskilder skal komme barna i barnehagen til gode.

Kommunen har iht. gjeldende regelverk et tilsynsansvar både i de kommunale og ikke-kommunale barnehagene. Ved endringer i barnehagelovens § 16 om tilsyn, vil det presiseres at en gir kommunen ansvar for tilsynet, i tråd med gjeldende § 16, og ved å pålegge barnehageeier plikt til å oppgi nærmere angitt regnskapstall/data. Dette vil gjøre kommunene bedre i stand til å håndheve prinsippet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.

Byrådets kommentar:

Byrådet støtter endringer i barnehageloven og forskriftene som tydeliggjør at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme *barna* i barnehagen til gode.

Etter gjeldende regelverk, jf. barnehagelovens § 16, har kommunen en klar adgang til å foreta tilsyn med ikke-kommunale barnehager. Tilsynsbestemmelsen er likevel svært generelt formulert, og ikke tilpasset kommunens behov for å foreta økonomisk tilsyn med tilskudd og foreldrebetaling, hvor kommunen har en selvstendig finansieringsplikt for de private barnehagene. Kommunen har også svært få sanksjonsmuligheter overfor de ikke-kommunale barnehagene dersom kommunen mener at midlene ikke brukes i tråd med formål og

regelverk. Byrådet mener at kommunens ansvar for tilsyn og pålegg til barnehageeier gjennom dennes plikt til å oppgi nærmere angitte regnskapsdata på sikt vil kunne styrke tilsynsfunksjonen og sørge for best mulig anvendelse av tilskudd og foreldrebetaling for best mulig kvalitet i barnehagene.

Byrådet ønsker å presisere at tilskuddet først og fremst skal komme barn med rett til barnehageplass til gode. Det betyr at det også i privat barnehagesektor bør legges til rette for at det er disse barna som først får tilbud om barnehageplass.

Byrådet mener at barnehageloven med forskrifter i større grad bør samsvare med gjeldende rettstilstand og lovverk på andre liknende områder, jf. privatskoleloven. I privatskoleloven fastsettes det blant annet at både statstilskudd og skolepenger skal komme *elevene* til gode.

Transaksjoner må være knyttet til godkjent drift

Det foreslås videre krav om segmentregnskap (delregnskap) for den delen av virksomheten som er godkjent for barnehagedrift, for å sikre en oversikt over inntekter og kostnader i den tilskudsberettigede virksomheten.

Byrådets kommentar:

Krav om segmentregnskap vil være viktig for at kommunen skal kunne etterprøve at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode. Byrådet ønsker å understreke at kostnadene som føres i regnskapet synliggjør kostnadene til den *ordinære* barnehagedriften som kommunen har godkjent etter lov om barnehager.

Prising av transaksjoner og interessefellesskap - nærstående parter

Departementet ønsker i tillegg en lovfesting av vederlag ved transaksjoner med nærstående ikke kan overstige alminnelige forretningsmessige vilkår og prinsipper for prisfastsettelse mellom uavhengige parter, jf. forslag til ny § 14 a og §§ 3 og 4 i økonomiforskriften.

Barnehageeier vil få en plikt til å dokumentere at alle kostnadsførte transaksjoner med eier, eller eiers nærstående er prissatt som de hadde funnet sted etter forhandlinger mellom to likeverdige, uavhengige parter., jf. forslag til ny økonomiforskrift. § 3 fjerde ledd. Markedsspris eller "armlengdes avstand" er andre uttrykk for prisfastsettelse mellom uavhengige parter.

Videre foreslås en bestemmelse i barnehagelovens § 14 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.

Byrådets kommentar:

Byrådet støtter forslaget, og mener at det er et viktig prinsipp at barnhageeier har dokumentasjonsplikt overfor kommunen. Barnehageeiers plikt iht. økonomiforskriftens § 3, fjerde ledd vil etter byrådets oppfatning føre til mer effektive samhandlingsrutiner mellom kommune og eier.

Personalkostnader

I § 14 a første ledd foreslås en 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 vises 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 ønsker 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.

I gjeldende regelverk inngår kommunens pensjonskostnader for barnehageansatte som en del av 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.

Byrådets kommentar:

Byrådet ser ikke at det fremgår av høringsnotatet hva som menes med "vesentlig". Departementet foreslår at det er opp til den enkelte kommune å definere "vesentlig" nærmere etter en helhetsvurdering. Byrådet etterspør departementet om en eksemplifisering av dette.

I privat barnehagesektor har en mulighet til å velge rimeligere løsninger enn kommunal barnehagesektor når det kommer til pensjon. Dette som følge av at en i privat barnehagesektor ikke inngår i samme type risikofellesskap som de ansatte i kommunal barnehagesektor. Dagens regleverk medfører derfor i praksis en overfinansiering av pensjonskostnader i privat barnehagesektor. Byrådet mener at dette bidrar til å øke utbyttekapasiteten til private barnehager, med den konsekvens at tilskuddet ikke kommer *barna* til gode.

Byrådet mener derfor at dagens regelverk og ordning for pensjon i tilskuddgrunnlaget til privat barnehagesektor bør vurderes og gjennomgås nærmere av departementet.

Dokumentasjon og forskriftshjemmel

I forslaget til ny § 14 a tredje ledd foreslås det 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.

Byrådets kommentar:

Byrådet støtter forslaget.

3.2 Økonomisk kontroll - behov for regnskapsinformasjon, revisjon og dokumentasjon

Departementet foreslår en ny økonomiforskrift med hjemmel i ny § 14 a fjerde ledd, samt Ny § 16a om økonomiske reaksjonsmidler. Utgangspunktet for den foreslåtte reguleringen er at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal brukes til drift av barnehager. Regnskapet er et sentralt virkemiddel for både gjennomføring og håndheving av reguleringen. Regnskapsplikt er en forutsetning for den foreslåtte reguleringen.

Krav til regnskapsrapportering og dokumentasjon

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

Departementet foreslår regler som fastslår at det skal utarbeides et segmentregnskap (delregnskap) som viser inntekter og kostnader for driften av barnehagen som er godkjent etter barnehageloven, mens eventuell annen virksomhet holdes utenfor.

Det legges ikke opp til å pålegge full regnskapsplikt for barnehager som ikke er underlagt regnskapsloven etter annen lovgivning, men foreslår en bestemmelse i økonomiforskriften § 3 om at periodisering av inntekter og kostnader skal skje i samsvar med prinsippene i regnskapsloven § 4-1.

Hovedregelen som foreslås er at dokumentasjonen av regnskapet skal være i samsvar med bokføringslovens krav, jf forslag til forskrift § 3 tredje ledd.

Byrådets kommentar:

Byrådet støtter forslaget siden det i tillegg stilles en del krav utover kravene i bokføringsloven, jf. transaksjoner med nærstående parter iht. "armlengdes" prinsipp og segmentregnskap.

Revisorattestasjon

Det foreslås å forskriftsfeste krav om at barnehagens regnskaper skal revisorbekreftes, jf økonomiforskriften § 5.

Byrådets kommentar:

Byrådet støtter forslaget om at årsregnskapet, som presenteres i vedlegg 1, skal revisorbekreftes.

Byrådet mener at dagens praksis med manuell kontroll av papirbasert versjon er ressurskrevende for kommunen. Byrådet ber derfor departementet, i tillegg til eksisterende papirbaserte løsninger, vurdere elektronisk signatur for rapporteringspliktig og revisor, jf. eksempelvis dagens revisorgodkjenning av næringsoppgaver i Altinn.

Byrådet stiller spørsmål ved om hvorfor revisjonsberetningen for barnehagene skal ha begrenset distribusjon, siden dette avviker fra hva som er vanlig ved andre typer revisorbekreftelser.

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 en revisor, jf § 5. Det foreslås å videreføre den årlige innrapporteringen av regnskapsopplysninger, og den enkelte barnehage pålegges å rapportere opplysninger som tidligere.

Byrådets kommentar:

Byrådet støtter forslaget og gir tilslutning til de foreslåtte endringene i vedlegg 1.

Gjeldende lovbestemmelser åpner opp for at foreldrebetalingen kan settes høyere enn makspris dersom barnehagen ellers ville blitt nedlagt av økonomiske årsaker eller om kvaliteten i barnehagen ville bli rammet. Unntak fra makspris krever samtykke fra foreldrådet

i barnehagen.

Byrådet mener at det i regnskapsskjemaet fra barnehageeier bør fremkomme om barnehagen har høyere foreldrebetaling enn makspris, og eventuelt hva den faktiske prisen for en barnehageplass er.

3.3 Tilsyn og økonomiske reaksjonsmidler

Tilsyn

Departementet mener at det økonomiske tilsynet i sterkest mulig grad bør bygge på den eksisterende tilsynsbestemmelsen av barnehagelovens § 16. Departementet foreslår derfor at gjeldende § 16 endres noe, slik at reaksjoner ved ulike type lovbrudd tydeliggjøres i lovverket.

Videre foreslås et nytt tredje ledd til § 16, som fastslår kommunens mulighet til å reagere med særskilt tilpassede økonomiske reaksjonsmidler dersom kravene i § 14 a om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode eller forslag til ny økonomiforskrift ikke er overholdt.

Byrådets kommentar:

Byrådet støtter forslaget.

Økonomiske reaksjonsmidler

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.

I de tilfeller hvor kommunen finner at tilskuddmottaker 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.

I høringsnotatet foreslås tre typer økonomiske reaksjonsmidler:

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

Byrådets kommentar:

Det er positivt at kommunene får mulighet til å utøve økonomiske reaksjonsmidler overfor de ikke-kommunale barnehagene. I gjeldende regelverk og praksis har det, etter byrådets oppfatning, vært en svakhet at kommunen ikke har hatt økonomiske sanksjonsmuligheter når barnehagene for eksempel ikke har levert regnskap innenfor fastsatte frister.

Byrådet mener at de foreslåtte reaksjonsmidlene gir kommunen fleksibilitet uten at det medfører risiko for tap av barnehageplasser.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Departementet viser til høring fremmet våren 2010 om regulering av bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Det vises til at forslagene som fremmes i denne runden skal være betydelig enklere å administrere enn det som ble fremmet i fjor.

Byrådets kommentar:

Byrådet ønsker å understreke at en ikke kan se bort fra at det blir mer kontrollarbeid for kommunen overfor de ikke-kommunale barnehagene enn det har vært til nå. Høringsnotatet vil etter byrådets oppfatning, danne utgangspunkt for økonomisk tilsyn med den enkelte barnehage. Kommunen må ha en plan for gjennomføring av økonomisk tilsyn på lik linje med det pedagogisk-faglige tilsynet som er etablert fra før, jf § 16 i barnehageloven. Departementets forslag vil derfor kunne ha administrative og økonomiske konsekvenser for kommunene, som byrådet mener må fullfinansieres fra statens side.

Byrådet er i det hele positive til høringsnotatet med de foreslåtte endringer og justeringer av barnhagelov og aktuelle forskrifter. Under forutsetning av statlig finansiering vil kommunen få et godt styringsverktøy for å utføre tilsyn og økonomisk kontroll og sørge for at ikke-kommunale barnehager anvender offentlige tilskudd og foreldrebetaling i samsvar med gjeldende lov og forskrift.