



Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep

Dato: 19.01.2012
Arkiv: K1-223, K2-A10
Vår ref (saksnr.): 11/683-46
Journalpostid.: 12/1551
Dykkar ref.:

0032 OSLO

HØRING - OM BRUK AV OFFENTLIGE TILSKUDD OG FORELDREBETALING I IKKJE KOMMUNALE BARNEHAGER

Det er gjort følgjadne vedtak i formannskapssak 006/12:

FSK-006/12 Vedtak:

Time kommune gir uttale i tråd med forslag i saken.

Med helsing

Tone Storesætre
formannskapssekretær

Vedlegg: Saksdokument

Dette dokumentet er elektronisk godkjent i systemet og krev derfor ikkje signatur



HØRING - OM BRUK AV OFFENTLIGE TILSKUDD OG FORELDREBETALING I IKKJE KOMMUNALE BARNEHAGER

Saksgang:

Utval	Saksnummer	Møtedato
Time formannskap	006/12	17.01.2012

Framlegg til vedtak:

Time kommune gir uttale i tråd med forslag i saken.

Time formannskap

Framlegget vart samrøystes vedtatt.

FSK-006/12 Vedtak:

Time kommune gir uttale i tråd med forslag i saken.

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

SAKEN GJELDER

I forbindelse med overgangen til ny rammefinansiering, ble det vedtatt ny § 14 i barnehageloven som stadfester at kommunen skal yte tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Det er også gitt forskrifter om likeverdig behandling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Dette ble i kommunen behandlet i f. sak 40/09. Den vedtatte forskriften omfatter ikke:

- regler for hvordan tilskudd og foreldrebetaling skal brukes
- dokumentasjonskrav til barnehagedriften
- regler som gir tilstrekkelig hjemmel for kontroll av tilskuddene
- regler som gir hjemmel for kommunene til å bruke hensiktsmessige økonomiske sanksjoner ved brudd på regelverket

Denne høringen omfatter de ovennevnte problemstillingene.

Det viktigste målsettingen med tilskuddet:

”Målsettingen med de offentlige bevilgningene til barnehagesektoren har alltid vært at pengene skal komme barna til gode. På dette feltet har ikke regelverket stilt tydelige nok krav til de private aktørene, og det gjør vi nå noe med”

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. 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. Det er viktig at finansieringsansvaret 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.

BAKGRUNN FOR SAKA/SAKSOPPLYSNINGER

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.

Gjennomgangen av dagens regelverk om tilsyn, innsyn og kontroll, viser at det er behov for en mer detaljert og samlet regulering for å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. På samme måte som de ikke-kommunale barnehagene er garantert finansiering av virksomheten på linje med de kommunale barnehagene gjennom lov og forskrift om likeverdig behandling, må kommunene sikres tilsvarende mulighet til å kunne følge opp at denne finansieringen blir benyttet til fordel for barna i barnehagene.

Barnehageloven inneholder i dag hjemler for kommunens tilsyn med ikke-kommunale barnehager. Reglene er imidlertid utformet med sikte på tilsyn med barnehagenes kvalitet i en sektor med øremerkede statstilskudd, og ikke for å tilrettelegge for et effektiv økonomisk tilsyn i en rammefinansiert barnehagesektor.

Det er i høringsnotatet foreslått disse endringene i ny § 14 a og ny § 16a:

14 a. Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

Offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Dette hindrer ikke at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat. Dette innebærer at følgende vilkår må være oppfylt:

- a) Barnehagen kan bare belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen, og*
- b) barnehagen kan ikke belastes kostnader til blant annet arbeidsgodtgjørelse, kjøp av varer og tjenester, eller foreta øvrige transaksjoner fra eier eller eiers nærstående, på vilkår eller med beløp som overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, og*
- c) barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.*

Som eier eller eiers nærstående skal regnes personer og foretak som definert i aksjeloven § 1-3 til § 1-5 og stiftelsesloven § 5, uavhengig av barnehagens organisering.

Barnehageeier skal kunne dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med formålet i første ledd.

Kongen kan gi utfyllende forskrift om krav til regnskap, revisjon, og rapportering, krav til barnehagens dokumentasjon av bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, og den ikke-kommunale barnehagens opplysningsplikt

16 a. Kommunens adgang til å anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor ikke-kommunale barnehager

Kommunen kan holde tilbake tilskudd til ikke-kommunale barnehager, eller redusere tilskudd i kommende terminer, dersom krav i § 14 a eller krav i forskrift med hjemmel i § 14 a fjerde ledd, ikke er oppfylt.

Kommunen kan kreve tilbakebetalt tilskudd dersom tilskuddet er anvendt i strid med § 14 a. Kommunen kan kreve tilbakebetalt tilskudd dersom barnehagen ikke oppfyller kravene til dokumentasjon som fastsatt § 14 a tredje ledd eller forskrift med hjemmel i § 14 a fjerde ledd.

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

Det er i tillegg gitt forslag om nye forskrifter for regnskap, rapportering, dokumentasjon og opplysningsplikt for ikke-kommunale barnehager som vi heretter kaller økonomiforskrift til barnehageloven.

VURDERING

Overskudd

En ny lovbestemmelse i barnehageloven fastslår at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Dersom barnehagen kan dokumentere dette, er det tillatt for de ikke-kommunale barnehagene å tjene penger eller få "et rimelig årsresultat". Det betyr at alle utgiftsførte kostnader bare gjelder driften av barnehagen, at kjøp av tjenester skjer til markedspris og at barnehagen ikke har vesentlig lavere personalkostnader enn kommunen.

Det blir her lagt føringer på barnehagene om hva inntektene skal brukes til. Det blir opp til kommunene å kontrollere dette. Den foreslåtte rapporteringen gir ikke god nok oversikt for kommunene til å foreta slike kontroller. Vi har sett hvilke ressurser som er nødvendige til kontroll i den saken der kommunen avkortet tilskuddet.

Kommunen må vurdere om barnehagen betaler tjenester etter markedspris og må vurdere om barnehagen har vesentlig lavere personalkostnader enn kommunale barnehager. Hva er vesentlig i denne sammenheng? Gjelder det kostnad pr oppholdstime eller kostnad pr årsverk eller kostnad pr heldagsplass? Tidligere forskrift sa 20 % - framlagt forslag konkretiserer ingenting. Det blir opp til den enkelte kommunes skjønn. Er 10 % vesentlig? En ikke-kommunal barnehage kan ha minst 10 % lavere personalkostnader enn kommunen og likevel ha like høy bemanning. De kommunale årsverkene koster mer pga pensjonskostnader. Nå er det slik at de private barnehagene får lavere kapitaltilskudd enn tidligere og da må vi tillate at driftsmidler ikke blir brukt til drift, men til kapitalkostnader.

Ikke kommunale barnehager kan føre bort et overskudd med overprising av tjenester jf nytt punkt § 14 a pkt b, men også ved å foreta rask avskrining av bokførte verdier. Barnehagen vil da ikke ta ut stort årlig utbytte, men verdiene blir liggende i eiendommen og gevinsten kan realiseres ved salg av barnehagen. I sistnevnte tilfelle vil verdiene ikke framgå av regnskapene.

Dokumentasjon/innrapportering

Barnehageeier skal årlig rapportere resultatregnskapet. Dette skal skje på fastsatte skjema innen en fastsatt dato. Dette er et spesifisert skjema der de fleste opplysninger framkommer. Regnskapet skal revideres av registrert eller statsautorisert revisjon.

Kravene til resultatregnskap ser ut til å dekke våre krav om innsyn i driften. Når et selskap skal sende inn regnskap forventer vi også en balanseoppstilling. Det er det i høringsforslaget ikke krav til. Dette syns vi er en mangel med forslaget slik det foreligger. Vi ønsker også å følge med på utviklingen i egenkapitalen. Dersom vi skal vurdere om et årsresultat er rimelig, må vi vite hvor stor egenkapitalen er.

Tilsyn/ ny oppgave

Kommunen ønsket å få bedre muligheter til å kontrollere tilskuddet ikke-kommunale barnehager får. Kommunene ønsket et system som skulle være relativt enkelt å administrere. Etter disse endringene i forskriften får kommunene større ansvar som tilsynsmyndighet og det blir ikke lettere å vurdere barnehagedriften. Mye blir overlatt til kommunalt skjønn.

Det betyr også at alle kommuner trenger flere ressurser for å kunne utføre den nye tilsynsrollen da forskriften gir liten konkret hjelp.

Kommunen har veiledningsplikt overfor de ikke-kommunale barnehagene, men det står ingenting om plikt for ikke-kommunale barnehager til sette seg inn i regelverket. Er det da alltid kommunens feil dersom de ikke-kommunale barnehagene har mangelfull kunnskap?

Fylkesmannen sin nye rolle

Hittil har fylkesmannen vært en faglig ressurs for kommunen i gjennomføringa av denne krevende barnehagereformen. Denne rollen blir trappet ned. Nå vil fylkesmannen ha to roller: Klageinstans og skal føre tilsyn med at kommunene som barnehagemyndighet utfører alle sine nye plikter iht til tilsyn med private barnehager.

Hvem skal nå ivareta faglige spørsmål fra 430 kommuner? Skal utdanningsdirektoratet overta denne rollen? Denne problemstillingen kommer ikke fram i høringsutkastet.

KONKLUSJON

Forslag til høringsuttalelse:

Time kommune mener det er viktig at det er utarbeidet regler for hvordan det kommunale tilskuddet skal nyttes. Hovedregelen er at midlene skal komme barna til gode. Dette støtter kommunen fullt ut.

Kommunen er usikker på om vi vil være i stand til å vurdere om midlene blir brukt etter hensikten når regelverket er så rundt formulert. Når kan kommunen si at personalkostnadene er vesentlig lavere i den ikke-kommunale barnehagen i forhold til kommunens kostnader. Det er ingen retningslinjer på hvor mye vesentlig er eller hvordan det skal utregnes. Er det tilstrekkelig at de ikke-kommunale barnehagene har vesentlig lavere pensjonskostnader? Skal det beregnes pr årsverk, pr oppholdstime eller pr heldagsplass for barn over og under 3 år? Time kommune ønsker bedre retningslinjer for hvordan vesentlig lavere personalkostnader skal beregnes.

De ikke-kommunale barnehagene skal kunne ha et rimelig årsresultat. Også her lurer vi på hva er rimelig? Er det en avkastning på egenkapitalen på 10 % eller 20 %? Eller er kr 100 000, kr 200 000 eller 1 mill. kr et rimelig resultat? Hvordan skal kommunen kunne vurdere hva som er rimelig årsresultat når vi ikke vet hvor stor egenkapitalen i barnehagen er. Time kommune mener det bør være et krav at de ikke-kommunale barnehagene sammen med driftsresultatet og må levere balanseoppstillingen slik at vi får total oversikt over barnehagens økonomi og ikke minst får kjennskap til størrelsen på egenkapitalen.

Kommunene betaler ut store beløp til ikke-kommunale barnehager. Time kommune betaler ut om lag 60 mill. kr årlig. Det er derfor betryggende at det blir stilt krav om at registrert eller statsautorisert revisor, skal godkjenne regnskapet i større barnehager dvs barnehager med mer enn 20 barn.

Kommunene har i dag ansvar for tilsyn med kvaliteten i barnehagene. Nå skal kommunene i tillegg få et ansvar for økonomisk tilsyn med at midlene blir benyttet i samsvar med intensjonene. Dersom dette skal kunne utføres tilfredsstillende vil det kreve høy økonomisk og juridisk kompetanse i alle kommuner med ikke-kommunale barnehager. Dette er nye oppgaver som kommunene ikke får kompensert gjennom rammetilskuddet.

Fylkesmannen sin faglig veiledning ser til å bli redusert og skal kun være klageinstans og en tilsynsrolle. Kommunene forventer at Utdanningsdirektoratet skal kunne bygge opp en faglig kompetanse slik at de kan svare på kommunen sine kompliserte spørsmål.

Rådmannen i Time, den 05.01.2012

Brit Nilsson Edland

Aud Steinsland
økonomisjef

Dette dokumentet er elektronisk godkjent i systemet og krev derfor ikke signatur