

Høringsnotat

om

bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

Forslag til endringer i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven), forslag til ny økonomiforskrift til barnehageloven og forslag til endringer i forskrift 29.oktober 2010 nr. 1379 om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager

1.	INNLEDNING	4
2.	BAKGRUNN FOR FORSLAGET	5
2.1	Dagens barnehagetilbud.....	5
2.2	Overgang til rammefinansiering	6
2.3	En sektor med stort mangfold.....	7
2.4	Fortjenestemuligheter innenfor dagens finansieringsordning.....	8
3.	KOMMUNENES ANSVAR FOR BARNEHAGESEKTOREN	9
3.1	Innledning	9
3.2	Finansiering av ikke-kommunale barnehager.....	9
3.3	Kontroll med bruk av offentlige tilskudd før rammefinansiering.....	10
3.4	Kommunen som tilsynsmyndighet	11
3.5	Oppsummering.....	12
4.	RETTSTILSTANDEN I ANDRE SEKTORER PÅ KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS OMRÅDE.....	13
4.1	Innledning	13
4.2	Privatskoler med rett til statstilskudd.....	13
4.3	Fagskoleutdanning	13
4.4	Private høyskoler	14
4.5	Voksenopplæring	14
4.6	Studentsamskipnader	14
5.	OFFENTLIG TILSKUDD OG FORELDREBETALING SKAL KOMME BARNA TIL GODE.....	15
5.1	Gjeldende rett.....	15
5.2	Departementets vurderinger og forslag.....	15
5.2.1	<i>Offentlige tilskudd og foreldrebetalning skal komme barna i barnehagen til gode</i>	<i>15</i>
5.2.2	<i>Offentlige tilskudd og foreldrebetalning bør behandles på samme måte</i>	<i>16</i>
5.2.3	<i>Transaksjoner må være knyttet til godkjent drift</i>	<i>17</i>
5.2.4	<i>Prising av transaksjoner med eier eller eiers nærstående</i>	<i>18</i>
5.2.5	<i>Interessefellesskap – nærstående parter.....</i>	<i>20</i>
5.2.6	<i>Personalkostnader</i>	<i>21</i>
5.2.7	<i>Dokumentasjon og forskriftshjemmel.....</i>	<i>22</i>
6.	ØKONOMISK KONTROLL – BEHOV FOR REGNSKAPSINFORMASJON, REVISJON OG DOKUMENTASJON	23
6.1	Gjeldende rett.....	23

6.1.1	<i>Innledning</i>	23
6.1.2	<i>Frem til og med regnskapsåret 2010</i>	23
6.1.3	<i>Generelle regler for regnskapsplikt og revisjon</i>	24
6.2	Departementets vurderinger og forslag	25
6.2.1	<i>Innledning</i>	25
6.2.2	<i>Krav til regnskap</i>	25
6.2.3	<i>Barnehageeiers ansvar</i>	26
6.2.4	<i>Krav til regnskapsrapportering</i>	27
6.2.5	<i>Krav til dokumentasjon</i>	27
6.2.6	<i>Nærmere om revisorattestasjon</i>	29
6.2.7	<i>Opplysningsplikt om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling</i>	30
7.	ØKONOMISK TILSYN OG REAKSJONSMIDLER	31
7.1	Tilsyn	31
7.1.1	<i>Gjeldende rett</i>	31
7.1.2	<i>Departementets vurderinger og forslag</i>	32
7.2	Økonomiske reaksjonsmidler	33
7.2.1	<i>Gjeldende rett</i>	33
7.2.2	<i>Departementets vurderinger og forslag</i>	34
8.	FYLKESMANNENS ROLLE	37
8.1	Klageinstans	37
8.2	Statlig tilsyn	38
9.	RETTLIGE RAMMEBETINGELSER	38
9.1	EØS-regelverket	38
9.1.1	<i>Regelverk om offentlig støtte</i>	38
9.1.2	<i>Annet EØS-regelverk</i>	39
10.	ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER	40
10.1	Kommunene	40
10.2	Ikke-kommunale barnehager	41
10.3	Fylkesmennene	42
10.4	Samlet vurdering	43
11.	FORSLAG TIL LOVBESTEMMELSER	44
12.	FORSLAG TIL FORSKRIFTER	46

1. INNLEDNING

Kunnskapsdepartementet sender med dette forslag til endringer i barnehageloven med utfyllende regler i forskrifter på høring. Bakgrunnen for forslaget er et behov for et tydeligere regelverk når det gjelder bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling for ikke-kommunale barnehager.

Det har alltid vært et stort innslag av private aktører i barnehagesektoren. I 1977 var 49 pst. av barnehagene private, mens andelen i 2010 har steget til 54 pst. Tidligere var de fleste private barnehagene eid av foreldre, husmorlag, menigheter og lignende. Etter 2003 er det etablert flere typer private aktører i sektoren, noen også med et kommersielt siktemål. Det er Kunnskapsdepartementets generelle inntrykk at de ikke-kommunale barnehagene drives godt, og at aktørene er opptatt av å gi et tilbud av god kvalitet til barna.

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

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 gir kommunene mer tilpassede og adekvate sanksjonsmuligheter enn hva som er tilfellet etter dagens regelverk. Forslaget innebærer at kommunene vil ha større muligheter til å reagere overfor barnehager som har vesentlig lavere personalkostnader enn kommunens egne 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. I høringsrunden fikk departementet mange relevante innspill, og departementet har derfor utredet saken videre med sikte på å foreslå mer hensiktsmessige reguleringsmåter.

Departementet er opptatt av at et nytt regelverk for tilsyn og kontroll skal være hensiktsmessig både for kommunene og barnehagene. Dette gjelder særlig små barnehager med liten administrativ kapasitet. Det foreslås derfor at små barnehager unntas fra deler av rapporteringskravene som her foreslås.

Nytt regelverk vil etter planen tre i kraft 1.1.2013.

2. BAKGRUNN FOR FORSLAGET

2.1 Dagens barnehagetilbud

Dagens barnehage er både et velferdstilbud, et frivillig første steg i barns utdanningsløp og en samfunnsinstitusjon som har stor betydning for barn, foreldre, lokalsamfunn, arbeidsliv og samfunnsutvikling. Regjeringens mål er et tilgjengelig barnehagetilbud av høy kvalitet, som gjennom tidlig innsats medvirker til sosial utjevning og livslang læring.

I 2010 gikk vel 89 pst. av alle barn i alderen 1-5 år i barnehage. Barnehagesektoren hadde om lag 87 400 ansatte, 277 000 barn og omsatte for i underkant av 40 mrd. kroner årlig. I 2010 var det vel 3 500 ikke-kommunale barnehager, noe som utgjør om lag halvparten av det totale barnehagetilbudet. Andelen ikke-kommunale barnehager har vært stabil over tid. På 1970-tallet var også om lag halvparten av barnehagene ikke-kommunale.

I all hovedsak er inntektene til barnehagene fastsatt gjennom nivået på de offentlige tilskuddene og regulering av maksimalpris på foreldrebetalingen.

Ved utgangen av 2009 utgjorde foreldrebetalingen 19 pst. av de ikke-kommunale barnehagenes inntekter, offentlig tilskudd 77 pst. av inntektene og 4 pst. av inntektene kom fra andre kilder. Dette betyr at eierne er avhengig av offentlig tilskudd for å kunne drive barnehager.

2.2 Overgang til rammefinansiering

I 2011 ble i alt 28 mrd. kroner lagt inn i rammetilskuddet til kommunene for å dekke utgiftene til barnehagene. Kommunene har ansvaret for at barnehagelovgivningens krav til innhold og kvalitet oppfylles, og til å skaffe tilstrekkelig med barnehageplasser for å oppfylle retten til barnehageplass. Videre må kommunen oppfylle finansieringsplikten overfor ikke-kommunale barnehager som følger av nasjonale forskrifter. Kommunene har for øvrig selv ansvaret for nivået på barnehagebudsjettene.

I forbindelse med overgangen til rammefinansiering, ble det vedtatt ny § 14 i barnehageloven som stadfester at kommunen skal yte tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Med hjemmel i § 14 tredje ledd har departementet gitt forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager (forskrift av 29. oktober 2010 nr. 1379). Forskriften setter de rettslige rammene for kommunens ansvar ved tildeling av kommunalt tilskudd. Siden deler av forslaget som var på høring i 2010 ble utsatt, omhandler den fastsatte forskriften ikke:

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

Etter forskriften kan kommunene selv bestemme om de vil finansiere ikke-kommunale barnehager som godkjennes etter 2011. Når barnehagen først er blitt tilkjent finansiering, er finansieringsplikten etter dagens regelverk ikke tidsbegrenset. På den annen side er det svake forpliktelser for de ikke-kommunale barnehagene til å dokumentere hvordan de bruker midlene. Kommunen har i liten grad sanksjonsmuligheter overfor de ikke-kommunale barnehagene dersom kommunen mener at midlene ikke brukes i tråd med formål og regelverk. Samtidig er det ingen restriksjoner på hvor mye eierne i de ikke-kommunale barnehagene kan ta ut som utbytte fra driften. Tilsvarende problemstilling gjelder ved salg av tjenester til barnehagen fra eier eller eiers nærstående. Det stilles ingen krav i regelverket ved gjennomføring av interne transaksjoner, selv om dette kan brukes som en metode for skjulte uttak av verdier.

Fra høsten 2011 er kommunene pålagt å gi de ikke-kommunale barnehagene offentlige tilskudd tilsvarende mellom 91 pst. og 100 pst. av det kommunen i gjennomsnitt gir i tilskudd til egne kommunale barnehager. I statsbudsjettet for 2012 foreslås det å øke minimumstilskuddet til 92 pst., jf. Prp. 1 S (2011–2012) for Kunnskapsdepartementet. Regjeringen tar sikte på at opptrappingen til 100 pst. ferdigstilles i budsjettet for 2014. Opptrapping av tilskuddet vil bli kompensert gjennom økte rammeoverføringer til kommunene.

2.3 En sektor med stort mangfold

Barnehagesektoren trenger et regelverk for tilskuddsforvaltning som, blant annet gjennom transparens i regnskapene og god kostnadskontroll, sikrer at offentlige midler brukes til det formålet de er bevilget til. Samtidig skal regelverket legge til rette for at ikke-kommunale barnehageeiere kan drive en forretningsmessig drift med rimelig fortjeneste av sin virksomhet. Utforming av et slikt regelverk er imidlertid krevende i lys av at barnehagesektoren består av et stort mangfold av ulike aktører.

Tabell 1: Antall ikke-kommunale barnehager, fordelt på ulike selskapsformer i perioden 2005-2010

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Aksjeselskap	561	719	862	981	1 045	1 122
Eneierforetak	1 063	1 060	1 040	972	879	809
Forening	436	421	390	378	357	344
Stiftelse	373	313	317	366	328	318
Samvirke/andelslag	449	448	448	449	316	317
Annet	538	574	559	477	654	625
Totalt	3 420	3 535	3 616	3 623	3 579	3 535

Historisk sett har privat barnehagedrift hatt basis i ideelle formål. Tabell 1 viser utviklingen i ulike selskapsformer i barnehagesektoren fra 2005 og frem til 2010. Av tabellen fremgår det at det er svært store variasjoner i organisering av barnehager i Norge. Totalt finnes det 19 ulike organisasjonsformer representert i barnehagesektoren. Det er imidlertid en tydelig dreining mot at aksjeselskapsformen er blitt en mer vanlig organisasjonsform, mens de øvrige

organisasjonsformene gradvis blir mindre utbredt. Andelen barnehager eiet av foreldre, menigheter og husmorlag er gått ned, mens andel barnehager eiet av selskaper og andre er gått opp. Det kan derfor se ut til at utviklingen går i retning av en sektor med mer profesjonaliserte driftsformer.

Det er viktig å være klar over at det kan være forskjell mellom en barnehage og den juridiske enheten barnehagen drives innenfor. Hver enkelt barnehage kan være organisert som et selvstendig rettssubjekt, eller den kan være en delvirksomhet innenfor et rettssubjekt. Den juridiske enheten barnehagen er en del av, kan dermed drive flere barnehager, eller den kan drive annen næringsvirksomhet ved siden av godkjent barnehagedrift. Kommunene forholder seg til hver enkelt fysisk barnehage når det gjelder godkjenning, beregning av tilskudd, oppfølging og kontroll. Så mange som 800 av om lag 3 550 ikke-kommunale støtteberettigede barnehager drives av enkeltpersonforetak. Enkeltpersonforetak kan drive flere barnehager, og kan også drive annen næringsvirksomhet. Enkeltpersonforetak er ikke et selvstendig rettssubjekt, og særkjennes blant annet ved at "foretakets" økonomi ikke kan skilles fra eierens personlige økonomi og ved at det ikke fremkommer noe særskilt regnskap for kapital.

Det er barnehageeier som selv velger organisasjonsform, og det er dermed eierens ansvar å forvalte hver enkelt barnehage i henhold til det regelverk som gjelder for den valgte organisasjonsform, herunder tilgrensende regelverk knyttet for eksempel til regnskap og økonomi. Departementets forslag påvirker ikke de regelverk som den enkelte barnehage må følge ut fra valg av organisasjonsform.

Valg av selskapsform kan ha betydning for mulighetene for kommunalt innsyn, og for å gjøre tilpasninger og dermed ta ut fortjeneste fra barnehagedriften.

Departementet vil se nærmere på betydningen av ulike selskapsformer, og herunder vurdere om det er hensiktsmessig å stimulere til økt bruk av bestemte selskapsformer som sikrer transparens og at midlene blir i sektoren.

2.4 Fortjenestemuligheter innenfor dagens finansieringsordning

Det kommunale tilskuddet inneholder et tilskudd til kapitalkostnader. Kapitalkostnaden skal dekke renter på investeringen uavhengig av om investeringen er finansiert ved lån eller egenkapital. Dette betyr at det er beregnet en godtgjøring til eier for bruk av egenkapital. Se kapittel 3.2 for en nærmere redegjørelse for det kommunale tilskuddet.

Andre fortjenestemuligheter avhenger i stor grad av om aktøren kan drive med lavere enhetskostnader enn grunnlaget for tilskuddsatsene tilsier, eller gjennom salg av varer og tjenester til barnehagen.

Tall fra SSB viser at eiere av ordinære ikke-kommunale barnehager tok ut 43,9 mill. kroner i utbytte i 2010, mens eiere av private familiebarnehager tok ut 126,6 mill.

kroner fra virksomheten. Når det gjelder de private familiebarnehagene, antar vi at uttakene i stor grad vil være lønn til eier. I disse beløpene er ikke disponeringer av overskudd ved konsernbidrag inkludert. Tallene viser heller ikke hvilken grad barnehageeiere har tatt ut fortjeneste gjennom å tilby barnehagen tjenester fra andre virksomheter eid av samme person eller nærstående av denne personen.

Utbytteutbetalinger har ikke et stort omfang i dag i forhold til størrelsen på barnehagesektoren, men er et problem i enkelte tilfeller. Det er indikasjoner på at det i enkelte tilfeller tas ut urettmessig høye verdier gjennom husleier og andre tjenester som utføres for barnehagen av eier eller nærstående til eier. Det foreligger ikke tallgrunnlag som viser hvor store verdier som urettmessig tas ut i interne transaksjoner, men departementet kan ikke se bort fra at dette kan forekomme i noe omfang.

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.

3. KOMMUNENES ANSVAR FOR BARNEHAGESEKTOREN

3.1 Innledning

Nedenfor gjøres det kort rede for den historiske utviklingen av kommunens rettslige ansvar for barnehagesektoren med vekt på finansiering, tilsyn og kontroll. Departementets forslag til nytt regelverk omtales i kapittel 5, 6 og 7.

3.2 Finansiering av ikke-kommunale barnehager

Kommunene har hatt et lovforankret ansvar for utbygging og drift av barnehager siden den første barnehageloven kom i 1975. Frem til 2011 var hoveddelen av inntektene til ikke-kommunale barnehager øremerkede tilskudd fra staten. Fra 2004 og frem til 2011 ble den kommunale finansieringen av ikke-kommunale barnehager regulert i forskrift 19. mars 2004 nr. 539 om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd. Forskriften fastslo at kommunene som hovedregel skulle dekke alle kostnadene i godkjente barnehager som ikke ble dekket gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd. Fra og med 1. august 2005 var det også et krav om at *uavhengig* av kostnadsnivået i barnehagen, skulle kommunens tilskudd sørge for at den samlede offentlige finansieringen utgjorde minst 85 pst. av det tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottok. Regjeringen har foreslått at minimumstilskuddet øker til 92 pst. fra 1. august 2012, jf. Prop. 1 S (2011–2012) for Kunnskapsdepartementet.

I forbindelse med overgangen til rammefinansiering i 2011, ble beregningsreglene for kommunalt tilskudd endret og forenklet gjennom den nye forskriften om

likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Hovedregelen er nå at kommunen skal beregne sin egen gjennomsnittskostnad per heltidsplass i kommunale barnehager, og tildele de ikke-kommunale barnehagene samme prosentvis andel offentlig tilskudd per heltidsplass som de ikke-kommunale barnehagene fikk året før. Dette gjelder uavhengig av den ikke-kommunale barnehagens kostnadsnivå. Det ytes et tilskudd til driftskostnader, inkludert administrasjonskostnader, og et tilskudd til kapitalkostnader.

Til og med 2011 har det blitt gitt investeringstilskudd som et engangstilskudd til nyetablerte barnehageplasser. Tilskuddet tilfaller eier av barnehagevirksomheten. Investeringstilskuddet skal dekke anleggskostnader og har dermed redusert barnehageeierens behov for finansiering av utbyggingen.

Frem til 2011 fikk alle barnehager som ble godkjent, rett på offentlig finansiering. Denne finansieringen er ikke tidsbegrenset. Etter at Stortinget vedtok endringene i barnehageloven § 14 med virkning fra 1. januar 2011, er det nå opp til kommunene om de ønsker å finansiere barnehager som godkjennes etter 2011. Dersom barnehagen blir tilkjent finansiering og beholder godkjenningen, er finansieringen etter dagens regelverk ikke tidsbegrenset.

3.3 Kontroll med bruk av offentlige tilskudd før rammefinansiering

Før overgang til rammefinansiering i 2011 bestod den økonomiske støtten til ikke-kommunale barnehager i hovedsak av statlige øremerkede midler.

Kunnskapsdepartementet hadde ansvaret for å sikre at bruken av de statlige midlene gikk til barnehagedrift, i samsvar med formålet for Stortingets bevilgning. Departementet hadde dermed rett og plikt til å sette rammer for tildeling og bruk av de statlige tilskuddene i de kommunale og ikke-kommunale barnehagene. Dette ble gjort gjennom ulike rundskriv om statstilskudd på barnehageområdet. *F-02/2010 Statstilskudd til drift av barnehager* er ett eksempel på rundskriv med konkrete regler med egne krav til blant annet tildeling, bruk, dokumentasjon og kontroll av midlene.

Det kommunale tilskuddet til ikke-kommunale barnehager ble beregnet på grunnlag av regnskap for barnehagene fra foregående år. Ved utmåling av tilskudd for den enkelte barnehage ble det gjennom bruk av regnskapsdataene fra året i forveien samtidig gjort en vurdering av om barnehagen hadde brukt tilskuddet til formålet. Vurderingen baserte seg på at kommunen kunne redusere det kommunale tilskuddet dersom barnehagen hadde vesentlige lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager og eier av barnehagen samtidig budsjetterte med urimelig høyt utbytte eller godtgjørelse for egen eller nærstående arbeidsinnsats, jf. den da gjeldende forskrift om likeverdig behandling § 4.

Stortingets bevilgningsreglement og økonomireglement for staten gjelder ikke for tilskudd som tildeles fra kommunen. Dette kan ikke lenger tjene som grunnlag for kontroll med at tilskuddet blir anvendt i tråd med lov og formål. Kommuneloven har ingen generelle regler om tilskuddskontroll. Etter overgangen til rammefinansiering foreligger det dermed ikke reguleringer i lov eller forskrift som gir kommunen et tilsvarende styringsverktøy som etter de tidligere rundskrivene. Mulighetene til å føre effektivt og systematisk tilsyn og kontroll med tilskuddene til de ikke-kommunale barnehagene er dermed svekket.

3.4 Kommunen som tilsynsmyndighet

Barnehageloven § 8 første ledd slår fast at kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Gjennom god veiledning er målet at barnehagene skal drives i overensstemmelse med lov og forskrift, og for øvrig sikre at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud, jf. Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) s.110.

Kommunen skal ved godkjenningen, og gjennom aktiv veiledning, påse at barnehagene drives i tråd med de krav som settes i barnehageloven med tilhørende forskrifter. Kommunen er samtidig tilsynsmyndighet, jf. § 16, som gir kommunen en generell myndighet til å føre tilsyn med den enkelte barnehage. Som tilsynsmyndighet skal kommunen vurdere om barnehagene drives i samsvar med gjeldende regler og at driften ellers er forsvarlig. Gjennom lovlighestilsynet kan kommunen for eksempel vurdere om reglene om pedagogisk bemanning og rammeplanen er fulgt. Av § 16 følger det videre at kommunen kan gi pålegg om retting av ulovlige eller uforsvarlige forhold. Pålegg om retting skal gis i form av et vedtak, og forvaltningslovens regler må følges. Dersom pålegg om retting ikke overholdes, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens vedtak om retting og stenging kan påklages til fylkesmannen, som kan prøve alle sider av vedtaket.

Etter barnehagelovens § 8 femte ledd har kommunen rett til innsyn i dokumenter og barnehagelokaler i den utstrekning det er nødvendig for å utføre kommunens oppgaver, slik gjennomgått ovenfor. Bestemmelsen er generelt utformet, og gir blant annet tilgang til lokaler og dokumenter i forbindelse med barnehagens lovlighestilsyn etter § 16. I Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) s.111 heter det blant annet:

”Barnehagemyndigheten kan for eksempel kreve relevante opplysninger om barnas alder og oppholdstid og de ansattes antall og utdanning. Kommunen har rett til innsyn i de dokumenter som anses påkrevet, herunder de økonomiske opplysninger etter forskrift om likeverdig behandling. Eksempler på dette kan være innsyn i barnehagens resultat- og balanseregnskap og budsjett- og aktivitetsplaner.”

Hva som er å anse som "nødvendig" er en konkret vurdering i lys av det aktuelle forhold som skal undersøkes.

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. Kommunene kan ikke som tidligere anvende Stortingets bevilgnings- og økonomireglement som hjemmel for å regulere tildeling, bruk, dokumentasjon og kontroll av midlene som er tildelt ikke-kommunale barnehager. Kommunen har i dag etter barnehageloven § 16 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 i den nye situasjonen hvor kommunen har en selvstendig finansieringsplikt for de private barnehagene.

Departementet mener at tilsynsbestemmelsene i dagens lov og forskrift må tilpasses og styrkes for å sikre at kommunene kan foreta effektivt tilsyn med bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Slik rundskriv tidligere la til rette for en effektiv kontroll, bør man gjennom lov og forskrift legge til rette for at en tilsvarende etterprøving kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte. Dette begrunnes også av hensynet til de ikke-kommunale barnehagene, da ønsket om å forhindre unødvendige tvister tilsier at hjemmelsgrunnlaget for tilsyn bør være så tydelig som mulig.

3.5 Oppsummering

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.

4. RETTSTILSTANDEN I ANDRE SEKTORER PÅ KUNNSKAPSDEPARTEMENTETS OMRÅDE

4.1 Innledning

Lovforankrede tilskuddsordninger på Kunnskapsdepartementets område er gjennomgående regulert slik at loven fastsetter et formål for tilskuddet og at tilskuddet skal komme det aktuelle formålet til gode. Formålsbestemmelsen og krav til regnskapsdokumentasjon som her foreslås for barnehageloven, har paralleller i privatskoleloven, fagskoleloven, universitets- og høyskoleloven, voksenopplæringsloven og studentsamskipnadsloven.

4.2 Privatskoler med rett til statstilskudd

Privatskoleloven fastsetter at både statstilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode. Dette innebærer at midlene fra disse inntektskildene ikke kan overføres til eier eller nærstående eller på annen måte føres ut av skoledriften. Eksempler på slike disposisjoner kan være leie over markedspris, lønn til ansatte og styrehonorarer utover det som kan anses som rimelig vederlag sett i lys av blant annet kvalifikasjoner og tjenesten som ytes.

Mulighetene for å drive annen virksomhet enn skole er sterkt begrenset. Skolene må være registrert i Enhetsregisteret, og loven setter krav om minste innskuddskapital. Registreringsplikten og forbudet mot å drive annen virksomhet av betydning forebygger krysssubsidiert og forenkler kontrollen med at tilskuddsmidlene brukes til skoleformål. Mulighetene for kontroll styrkes videre gjennom at skolene plikter å følge regnskapsloven og bokføringsloven, og pålegges revisjon i henhold til revisorloven. Privatskoleloven fastsetter reaksjonsmidler som retting, tilbakeholdelse av tilskudd, tap av godkjenning og tilbakebetaling av tilskudd som er utbetalt på feil grunnlag eller brukt i strid med formålet. Loven stiller videre krav om at skolene skal ha et ansvarlig styre med bred representasjon, som blant annet har et overordnet økonomiansvar og ansvar for oppfyllelse av lovkrav.

Økonomiforskriften til privatskoleloven har diverse bestemmelser som skal sikre at regnskapet gir et korrekt bilde av kostnader og inntekter som vedrører skoledriften. Forskriften setter en del særskilte krav til spesifisering i tillegg til de kravene som følger av regnskapsloven.

4.3 Fagskoleutdanning

Det er lovfestet at tilbydere av fagskoleutdanning skal la offentlige tilskudd og egenbetaling fra studentene komme studentene til gode. Det er bare et lite antall private fagskoler som mottar offentlig støtte.

4.4 Private høyskoler

Universitets- og høyskoleloven har tilsvarende bestemmelser som privatskoleloven, som fastsetter at offentlige statlige tilskudd og egenbetaling fra studentene skal komme studentene til gode, og at det ikke er anledning til utbytte eller andre overføringer til eier eller eiers nærstående. Tilskudd gis til utdanning og forskning innenfor rammene av lov om universiteter og høyskoler. Styrets ansvar for regnskapet er fastslått i loven.

4.5 Voksenopplæring

Voksenopplæringsloven regulerer tilskudd til studieforbund, nettskoler og diverse skoler som tidligere fikk tilskudd etter privatskoleloven. For den sistnevnte gruppen har voksenopplæringsloven tilsvarende regulering som privatskoleloven, som fastsetter at tilskuddet skal komme elevene til gode. I henhold til voksenopplæringsloven kan kun ideelle virksomheter med opplæring som hovedformål godkjennes som studieforbund eller nettskoler. Virksomhetene kan likevel ha opplæringsaktivitet som ikke kommer inn under tilskuddsordningen. Det stilles krav om fullstendig årsregnskap, som skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor.

4.6 Studentsamskipnader

Studentsamskipnadene har en lovfestet oppgave om å ta seg av studentenes velferdsbehov. Velferdstilbudet finansieres ved såkalte "fristasjonsytelser" fra universitetene og høyskolene (lokaler etc.), ved salg av tjenester, gjennom en særskilt avgift og ved statlige tilskudd, blant annet til bygging av studentboliger. Risiko er knyttet til kryssubsidiering av virksomhet som ikke er relevant for formålet. Studentsamskipnadsloven fastsetter at samskipnadenes tjenester til andre enn studenter skal ha "begrenset omfang", og videre at denne aktiviteten skal holdes regnskapsmessig atskilt fra studentsamskipnadenes øvrige virksomhet. Begrensningen i mulighetene for å drive annen virksomhet reduserer risikoen for kryssubsidiering, og kravene til adskilt regnskap forbedrer mulighetene for å føre kontroll.

Studentsamskipnadene er pålagt å føre regnskap etter regnskapsloven og skal ha revisor i samsvar med revisorloven. I forskrift er det presisert at studentsamskipnadene gjennom regnskapet skal kunne dokumentere at all offentlig støtte til studentvelferd kommer studentene til gode.

5. OFFENTLIG TILSKUDD OG FORELDREBETALING SKAL KOMME BARNA TIL GODE

5.1 Gjeldende rett

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 barnehagene 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.

5.2 Departementets vurderinger og forslag

5.2.1 Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode

Etter at de statlige tilskuddene til barnehager ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd, med lovfestet plikt for kommunene til å yte tilskudd til ikke-kommunale barnehager, mener departementet at 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 bestemmelse 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. Departementet foreslår derfor at prinsippet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode lovfestes i ny § 14 a i barnehageloven. Dette vil balansere de ikke-kommunale barnehagenes rett til finansiering, og er samtidig i tråd med annet tilskuddsregelverk på departementets område.

Departementet antar at en samlet endring av regelverket knyttet til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling er mest oversiktlig for de som skal praktisere det. Departementet har valgt å plassere de nødvendige lovbestemmelsene *etter* barnehagelovens § 14, en bestemmelse som blant annet fastslår kommunens plikt til å finansiere de ikke-kommunale barnehagene. Dermed kommer det tydelig frem at kommunens finansieringsplikt skal balanseres mot formålet bak finansieringen – å sikre de ikke-kommunale barnehagene tilstrekkelige midler til å tilby barnehageplasser av høy kvalitet. Den nærmere oppfølgingen av krav til bruken av

offentlige tilskudd og foreldrebetaling, som opplysningsplikt, kravene til bokføring, regnskap, revisjon og rapportering, er foreslått samlet i en egen økonomiforskrift.

Departementet foreslår at innholdet i kontrollordningen lovfestes i barnehageloven §§ 14 a, 16 og 16 a, og at disse overordnede bestemmelsene utfylles nærmere i økonomiforskriften. På et overordnet plan introduserer § 14 a prinsippet om at foreldrebetaling og offentlige tilskudd skal komme barna til gode. Håndhevelsen av dette prinsippet presiseres ved å gi kommunen ansvar for tilsynet, som er i tråd med gjeldende § 16, og ved å pålegge barnehageeier plikt til å oppgi nærmere angitte regnskapsdata.

I finansieringssystemet er det lagt til grunn at eier skal ha mulighet til å få rimelig vederlag for den arbeids- og kapitalinnsatsen eier selv yter til barnehagen. Dette betyr at barnehagen har mulighet til å dekke lønnskostnader og kapitalkostnader over virksomhetens regnskap, eller disponere et overskudd, for eksempel gjennom uttak av utbytte.

Departementet foreslår derfor at det i § 14 a første ledd presiseres at bestemmelsen om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode, ikke hindrer at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat. Dersom barnehagen oppfyller vilkårene i forslaget § 14 a første ledd bokstav a) til c), anses årsresultatet som rimelig.

Blant annet som følge av at 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. Dette skyldes også at flere av selskapsformene ikke opererer med et kapitalregnskap som gjør det mulig å beregne en årlig avkastning av kapitalen som eventuelt skal utbetales som utbytte. Departementet foreslår i stedet en ny bestemmelse, § 14 a, som begrenser muligheten til å generere urimelig overskudd. Departementet ønsker en barnehagesektor hvor private aktører skal ha rimelige og forutsigbare driftsvilkår for å kunne drive barnehager av god kvalitet.

Vilkårene i § 14 a første ledd bokstav a til c omtales nærmere nedenfor.

Departementet foreslår en ny økonomiforskrift med hjemmel i barnehageloven § 14 a fjerde ledd.

5.2.2 Offentlige tilskudd og foreldrebetaling bør behandles på samme måte

Departementet foreslår at bestemmelsene i barnehageloven om bruk av offentlig tilskudd også skal gjelde foreldrebetalingen. Dette er i tråd med andre tilskuddsordninger på Kunnskapsdepartementets område.

Hovedhensynet bak flere av de lovfestede tilskuddsordningene på Kunnskapsdepartementets område, er å sikre at alle innbyggere har tilgang til godet gjennom lav brukerbetaling. Formålet med tilskuddene er ikke å tilgodese de virksomhetene som får tilskudd, men *brukerne* av virksomhetens tjenester. Dette er noe av bakgrunnen for at departementet på andre områder har fastsatt regler som skal sikre at både det offentlige tilskuddet og deltakernes egenbetaling skal komme tilskuddets formål til gode. Prinsippet er nedfelt i både privatskoleloven med forskrifter, og regelverket vedrørende fagskoler, private høyskoler og voksenopplæringsloven (blant annet studieforbund og nettskoler).

Forskrift om foreldrebetaling i barnehager fastsetter en maksimal grense for hva foreldrene skal betale for en barnehageplass. Maksimalprisen skal bidra til å sikre at alle barnefamilier har reell tilgang til en barnehageplass, uavhengig av den samlede husholdningsinntekten.

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 det for *godkjente barnehager* er et regelverk som likestiller egenbetaling og offentlige tilskudd og at det tydelig lovfestes at begge inntektskilder skal komme barna i barnehagen til gode. Det enkelte barnehageforetaket kan imidlertid ha inntektskilder som faller utenfor reglene i barnehageloven og forskrifter.

5.2.3 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 § 3, skal kostnadene som føres opp i regnskapet synliggjøre kostnader til *ordinær* drift.

Bestemmelsen om at transaksjoner skal være knyttet til godkjent drift etter barnehageloven, innebærer at kostnader relatert til andre aktiviteter enn det som faller innenfor den godkjente driften av barnehagen ikke kan kostnadsføres i barnehagens regnskap. Eksempler på dette kan være barnehagevirksomheter som tilbyr handletjenester for foreldre, og barnehageeiere som driver kursvirksomhet i konkurranse med andre kommersielle aktører.

Barnehageloven og tilhørende forskrifter inneholder ikke forbud mot at barnehageeier driver annen type virksomhet enn tilskuddsberettiget barnehagedrift, verken innenfor barnehageforetaket eller gjennom andre foretak. Det vil derfor være en risiko for at offentlige tilskudd som er tiltenkt barna i

barnehagen benyttes til å subsidiere annen type virksomhet. Denne formen for krysssubsidierting vil kunne muliggjøre ekstraordinær fortjeneste fra offentlige tilskudd. 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, jf. pkt. 6.2.

5.2.4 Prising av transaksjoner med eier eller eiers nærstående

Departementet mener at tilsyn med kjøp av tjenester fra eier eller eiers nærstående vil være en viktig del av kommunenes kontrollhandlinger ved håndheving av bestemmelsene om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. 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 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, 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 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.

Også det generelle regelverket i selskapslovgivningen og skattelovgivningen tar høyde for risikoen for feilprising når transaksjoner skjer mellom parter som ikke er uavhengig av hverandre. Transaksjoner med nærstående parter er regulert i aksjelovens og allmennaksjelovens §§ 3-8 og 3-9, indirekte via stiftelsesloven §§ 19 og 20 og i skatteloven § 13-1, samt ligningsloven § 4-12 nr. 1 og forskrift om oppgaveplikt for transaksjoner (forskrift 7. desember 2007 nr. 1368). 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. Aksjeloven har eksplisitte krav til forhåndsdokumentasjon av disse transaksjonene, og dette kravet omfattet i 2009 om lag 22 pst. av selskapene innen barnehagesektoren. Videre har skatteloven krav om at skatteyter skal kunne dokumentere dette på forespørsel. Dette innebærer at

det overfor om lag 81 pst. av barnehagene i 2009 stilles et krav om å kunne framskaffe dokumentasjon, etter annen lovgivning enn barnehageloven.

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, jf. forslag til ny økonomiforskrift § 3 fjerde ledd. Markedspris eller ”armlengdes avstand” er andre uttrykk for prisfastsettelse mellom uavhengige parter.

Når det gjelder husleie betalt til nærstående, vil det i mange tilfeller ikke finnes et eget marked for lokaler direkte tilpasset barnehageformål, og eier kan velge å ta ut en ekstrasfortjeneste gjennom husleie som overstiger selvkost. I slike tilfeller er det ofte naturlig å ta utgangspunkt i utleiers selvkost, med et påslag som tilsvarer vanlig fortjeneste i utleiemarkedet på stedet. Her kan barnehageeier også se hen til hva som er ansett som gjennomsnittlig husleie for næringsbygg i kommunen.

Samme vurdering må gjøres i forbindelse med lønnsfastsettelse/styregodtgjørelse til eier av barnehagen eller eiers nærstående. Lønnen/styregodtgjørelsen kan ikke settes høyere enn hva som ville vært avtalt dersom personene skulle vært ansatt på alminnelige vilkår, og uten forbindelse med eier.

Både mangel på arbeidskraft og mangel på lokaler kan medføre at barnehageeier må betale mer enn det som hadde vært ordinær pris i et velfungerende marked. Mangel på førskolelærere har for eksempel medført at enkelte kommuner betaler førskolelærere over tarifflønn. I slike tilfeller må en barnehageeier som er førskolelærer og jobber fullt ut som førskolelærer i egen barnehage, kunne ta ut samme lønn som en kommunalt ansatt. Videre vil tariffestet lønn med et rimelig tillegg, for eksempel for ekstra ansvar eller innsats, kunne godtas. Dette innebærer at barnehagene må dokumentere at lønn og annen godtgjøring til eier er i samsvar med det eier ville fått i tilsvarende stilling i en annen barnehage eller i en tilsvarende bedrift.

Der barnehagevirksomheter inngår i et konsern, kan midler overføres fra selskap som driver barnehage til morselskapet eller søsterselskaper gjennom konsernbidrag basert på et rimelig overskudd fra barnehagedriften. Formålet med konsernbidragsordningen er å gjøre det mulig for konsern å minimere den samlede skatteplikten ved å føre over midler innenfor konsernet fra selskap med overskudd til selskap med underskudd. Konsernbidrag fra barnehageselskap vil representere en bruk av midler som ikke er i samsvar med formålet om at tilskuddet skal komme barna til gode. Reguleringen i forslaget til § 14 a i barnehageloven vil derfor sette grenser for hvor høye konsernbidrag en barnehagevirksomhet kan gi. Bestemmelsene om bruk av tilskudd og foreldrebetaling skal ikke avskjære mulighetene for skattemessig samordning i konserner der barnehagevirksomheter inngår. Departementet legger til grunn at i relasjon til regelverket om bruk av tilskudd og foreldrebetaling, må konsernbidrag vurderes på samme måten som

utbytte. Selskaper som driver barnehage, vil derfor kunne betale konsernbidrag når dette ikke er større enn mulig utbytte innenfor reguleringen i § 14 a første ledd, som tillater at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat.

5.2.5 Interessefellesskap – nærstående parter

Departementet foreslår en bestemmelse i barnehageloven § 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 av hvordan barnehagen er organisert.

I de fleste saker vil det ikke være vanskelig å avgjøre om interessefellesskapet mellom aktørene tilsier at det må stilles særlige krav til dokumentasjon av at resultatet av forhandlingene har resultert i priser og vilkår for øvrig som om interessefellesskapet ikke hadde vært til stede. Som følge av at sektoren har mange ulike organisasjonsformer, jf. oversikt under kapittel 2.3, har det vært utfordrende å utforme en entydig definisjon både av eierbegrepet og hva som regnes som nærstående. *Eier* og *nærstående* må, etter departementets oppfatning, omfatte de fysiske og juridiske personene som omtales i det generelle regelverket for vedkommende organisasjonsform. Fordi en juridisk enhet eller en enkeltperson som driver barnehagevirksomhet også kan drive annen virksomhet enn barnehage, kan det oppstå særlige spørsmål om uavhengighet mellom barnehagen som mottar tilskudd og den enhet som står som eier av barnehagen. Slike spørsmål må løses etter analogi fra regelverk som regulerer organisasjonsformen, eller tilgrensende regelverk. Alminnelige regler for habilitet, for eksempel i forvaltningsloven og aksjeloven, kan gi god veiledning.

I aksjeselskaper regnes som *eier* alle aksjonærer i selskapet, inkludert morselskapet i konsernet. Dersom aksjeselskapet eier eller driver virksomheter utover tilskuddsberettiget barnehagevirksomhet, vil også transaksjoner mellom barnehagen og eierselskapet omfattes av prinsippet om "armlengdes avstand". Som *nærstående* i aksjeselskaper inngår blant annet alle enheter som inngår i samme konsern, jf. aksjeloven §§ 1-3 og 1-4, eller enheter som tilhører en gruppe foretak under felles ledelse eller eierskap, jf. enhetsregisterloven § 6 bokstav k. Nærstående vil også kunne omfatte organisatoriske enheter som ikke er organisert etter aksjeloven. Nærstående omfatter dessuten slike personer og selskap som er definert i aksjeloven § 1-5.

Stiftelser er selveiende. Stiftelsesloven § 5 regulerer begrepet nærstående etter stiftelsesloven. Det er ikke uvanlig at stiftelser velger å opprette egne aksjeselskaper for deler av virksomheten, særlig for næringsvirksomhet. Slike aksjeselskaper kan også ha private eiere, som gjerne er identiske med stifterne av stiftelsen og/eller stiftelsens styremedlemmer. Hvis en barnehagestiftelse velger å

kjøpe varer eller tjenester fra slike aksjeselskaper, må det skje på priser og vilkår som om det ikke noe interessefellesskap mellom partene.

For enkeltpersonforetak vil man foreta identifikasjon mellom enkeltpersonens økonomi og økonomien knyttet til barnehagen. Det vil for enkeltpersonforetak foreligge interessefellesskap mellom personer og selskaper som er nevnt i stiftelsesloven § 5 og aksjeloven § 1-3, slik gjennomgått ovenfor.

I foreninger kan problematikk knyttet til nærstående oppstå både mellom foreningen selv og dets medlemmer, mellom medlemmene og styremedlemmer i foreningen, eller mellom foreningen og foretak der enkeltmedlemmer eller foreningens styremedlemmer har særlig interesser. Et eksempel kan være en barnehageforening som driver en barnehage, og som leier lokaler av et medlem av foreningen. Konflikter må løses i samsvar med de prinsipper som ellers gjelder i foreningsretten, og som for en stor del er basert på prinsipper fra stiftelsesloven.

5.2.6 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 barnehage. Med rimelig årsresultat siktes det 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.

Forslaget er således en forsterkning av tidligere regelverk på feltet og i tråd med signaler gitt i Rundskriv F-14 2010 om forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. I rundskrivet står det følgende:

”Et rimelig og relevant vilkår [stilt fra kommunen overfor ikke-kommunale barnehager] vil [...] være krav om tilsvarende lønns- og arbeidsforhold som i kommunens egne barnehager.”

I det nye finansieringssystemet skal ikke-kommunale barnehager motta samme sats for offentlige tilskudd per heltidsplass som kommunen i gjennomsnitt yter til sine egne barnehager. Personalkostnadene utgjør i gjennomsnitt om lag 80 pst. av kostnadene til ordinær drift i kommunale barnehager. Finansieringsordningen legger til rette for at ikke-kommunale barnehager kan ha samme bemanning og samme lønns- og arbeidsvilkår som tilsvarende kommunale barnehager. 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 godt dokumentert at et kompetent personale er en av de viktigste faktorene for å sikre et godt barnehagetilbud. En besparelse på personalet, enten ved lav bemanning eller ved å tilby dårlige lønns- og arbeidsvilkår, vil derfor kunne gå utover kvaliteten på barnehagetilbudet. 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.

Departementet foreslår at kommunen skal foreta en konkret helhetsvurdering i hver enkelt sak når det gjelder å fastslå om barnehagen har vesentlige lavere personalkostnader enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager. I denne vurderingen er det en rekke faktorer som kommunen bør ta hensyn til.

Kommunene må ta hensyn til at tilskuddene til ikke-kommunale barnehager er under opptrapping, og det finnes barnehager som får tilskudd med mindre enn 100 pst. av den finansieringen kommunale barnehager får. Disse barnehagene må tilpasse kostnadsnivået til inntektene, og kan dermed også måtte drive med lavere personalkostnader. Kommunen må være oppmerksom på at enkelte barnehageeiere velger å ta ut hele eller deler av overskuddet som godtgjørelse for egen arbeidsinnsats i barnehagen, dvs. at eier alternativt kunne regnskapsført dette som en kostnad i regnskapet. I slike tilfeller må en estimert verdi for eiers arbeidsinnsats overføres fra årsresultatet til personalkostnader før kommunen kan vurdere om barnehagen oppfyller kravene som ligger i § 14 a første ledd bokstav c).

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

Kommuner som ikke har egne barnehager, må bruke tallmaterialet som ligger til grunn for beregning av nasjonale satser. Departementet vil endre fremstillingen av disse tallene slik at kommunene lettere kan se personalkostnadenes andel av driftstilskuddet.

5.2.7 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 (kortform: økonomiforskriften til barnehageloven) i forbindelse med de her foreslåtte lovendringene. Forskriften gjelder dermed for godkjente ikke-kommunale barnehager som driver virksomhet etter barnehageloven, samtidig som de mottar tilskudd til barnehagedriften, jf. barnehageloven § 14. Virkeområdet fremgår av forskriftens § 1. Forskriftens formål fremgår av dens § 2. Hensiktet med forskriften er å gi utfyllende regler som bidrar til å sikre at krav etter § 14 a, både med hensyn til dokumentasjon og bruk av tilskudd og foreldrebetaling blir tydeliggjort. Forskriften legger samtidig til rette for kommunens tilsynsoppgave i forbindelse med de foreslåtte endringene. Forskriften bidrar på den måten også med å tilrettelegge for at kommunen kan ta i bruk økonomiske reaksjonsmidler, jf. §§ 16 og 16 a. Nærmere omtale av innholdet i forslag til økonomiforskrift fremgår av kapittel 6.2.

6. ØKONOMISK KONTROLL – BEHOV FOR REGNSKAPSINFORMASJON, REVISJON OG DOKUMENTASJON

6.1 Gjeldende rett

6.1.1 Innledning

Barnehageeierens ansvar er regulert i § 7 i barnehageloven, og omfatter blant annet plikt til å legge frem regnskapsdata og tjensteddata. Kommunen er gitt plikter og rettigheter som lokal barnehagemyndighet, jf. § 8. Rett til innsyn i dokumenter og lokaler i henhold til § 8 femte ledd omfatter etter forarbeidene blant annet regnskapsopplysninger og andre økonomiske opplysninger.

6.1.2 Frem til og med regnskapsåret 2010

Frem til og med regnskapsåret 2010 ble godkjente ikke-kommunale barnehager tildelt både statstilskudd og kommunalt tilskudd. Som vilkår for statstilskuddet ble private, fylkeskommunale og statlige barnehager pålagt å fylle ut et årsregnskapsskjema. Rapporteringsplikten var forankret i Stortingets bevilgningsreglement § 10 og økonomiregelverket for staten om plikt for statlige tilskuddsytere til å sikre tilskuddsforvalters kontrolladgang overfor tilskuddsmottakere. Årsregnskapsskjemaet tilsvarende i stor grad opplysningene som rapporteres i næringsoppgave 1 i selvangivelsen. Hver enkelt ikke-kommunale barnehage var pålagt å fylle ut årsregnskapsskjemaet uavhengig av hvilke regnskapskrav barnehagen for øvrig var underlagt.

Departementet har stilt krav om at årsregnskapsskjemaet skal attesteres av revisor, som i henhold til rundskriv forstås som en revisor eller regnskapskyndig person valgt av barnehagenes eier eller eierstyre. Det ble ikke stilt krav om formell kompetanse som statsautorisert eller registrert revisor.

Det kommunale tilskuddet ble beregnet med grunnlag i årsregnskapsskjema fra barnehagen for foregående år. Ved utmåling av tilskudd for den enkelte ikke-kommunale barnehage ble det gjennom bruk av regnskapsdataene fra året før samtidig gjort en vurdering av om barnehagen hadde brukt tilskuddet til formålet. Vurderingen baserte seg på at kommunen kunne redusere det kommunale tilskuddet dersom barnehagen hadde vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager og eier av barnehagen samtidig tok ut urimelig høyt utbytte eller godtgjørelse for egen eller nærstående arbeidsinnsats, jf. da gjeldende forskrift om likeverdig behandling § 4 (nå § 6).

6.1.3 Generelle regler for regnskapsplikt og revisjon

Generelle krav til barnehageeierens skatte- og selskapsrettslige rapporteringsplikt varierer etter foretaksform og etter omfanget av driften. Regnskapsloven § 1-2 redegjør nærmere for hvilke foretaksformer som under hvilke omstendigheter er regnskapspliktige. Av bestemmelsen følger at alle aksjeselskaper, allmennaksjeselskaper og stiftelser er regnskapspliktige. Regnskapsplikten er for enkelte andre foretaksformer avhengig av omfanget av virksomheten. Eksempelvis er enkeltpersonforetak regnskapspliktige dersom foretaket i løpet av året har hatt eiendeler med verdi over 20 millioner kroner eller et gjennomsnittlig antall ansatte høyere enn 20 årsverk, jf. § 1-2 nr. 11. Om lag 30 pst. av de private barnehagene er underlagt regnskapsplikt etter regnskapsloven. Bokføringsplikten etter bokføringsloven er mer vidtrekkende enn regnskapsloven. Bokføringsplikt har både regnskapspliktige etter regnskapsloven § 1-2, samt enhver som har plikt til å levere næringsoppgave etter ligningsloven, jf. bokføringsloven § 2. Om lag 80 pst. av barnehagene vil, gjennom kravet om å levere næringsoppgave, være pålagt å følge bokføringsloven. En virksomhetsform som er fritatt for bokføringsplikt, og som er relevant på barnehageområdet, er foreninger med ideelt formål og liten omsetning.

Revisorloven § 2-1 første ledd fastsetter som utgangspunkt at regnskapspliktige etter regnskapsloven § 1-2 også er revisjonspliktige. Revisjonsplikten er likevel noe snevrere enn regnskapsplikten. Revisorloven § 2-1 andre ledd gir unntak fra revisjonsplikten dersom driftsinntektene av den samlede virksomhet er mindre enn 5 mill. kroner. Etter lovendring som trådte i kraft fra 1. mai 2011, kan generalforsamlingen i små aksjeselskaper gi styret fullmakt til å beslutte at selskapets regnskaper ikke skal revideres etter revisorloven, jf. aksjeloven § 7-6 første ledd. Dette gjelder selskaper med driftsinntekter under 5 mill. kroner, balansesum under 20 mill. kroner og gjennomsnittlig antall ansatte færre enn 10 årsverk. Antallet barnehager som er revisjonspliktige vil derfor kunne være lavere enn antallet som er regnskapspliktige.

6.2 Departementets vurderinger og forslag

6.2.1 Innledning

Utgangspunktet for den foreslåtte reguleringen er at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal brukes til drift av barnehager, jf. kapittel 5. Hovedregelen er utfylt med bestemmelser om hvordan tilskuddet kan disponeres, konkretisert til hvilke kostnader som kan belastes regnskapet til barnehagen. Regnskapet er dermed et sentralt virkemiddel både for gjennomføringen og håndhevingen av reguleringen, og regnskapsplikt er derfor en forutsetning for den foreslåtte reguleringen.

6.2.2 Krav til regnskap

Regnskapskravene til barnehagene har frem til nå bygget på rapporteringskrav fastsatt i rundskriv, jf. omtale under kapittel 3.3. Kravene til regnskapsføring har fulgt av de rapporteringskravene som har eksistert, uten at regnskapsføringen har vært eksplisitt regulert i lov eller forskrift. Hjemmelen i barnehageloven § 7 til å gi forskrift om regnskapsdata og tjenestedata har ikke vært benyttet.

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.

Rapporteringsskjemaet skal dekke myndighetenes behov for regnskapsinformasjon. 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. Departementets vurdering er derfor at sentrale krav til regnskapet som skal ligge til grunn for rapporteringen, må forankres i lov og forskrift, slik at premissene for kommunens økonomiske kontroll med barnehagene fremgår klart og tydelig av barnehageloven. Departementets vurdering er at det både for kommunene og barnehagene er enklere å håndtere regnskapskrav som er eksplisitt fastsatt i lov og forskrift fremfor at de følger indirekte av kravene til rapportering.

Lovregulering av krav til regnskapet kan bygge på regnskapsloven og bokføringsloven. Ettersom ikke alle barnehagene er regnskapspliktige etter annen lovgivning, er det likevel nødvendig med bestemmelser i barnehageloven om regnskapsplikt. En mulig løsning er å ta inn en bestemmelse i barnehageloven som pålegger alle barnehager å følge regnskapsloven og bokføringsloven. Denne

løsningen er valgt på privatskoleområdet, jf. privatskoleloven § 7-1.

Barnehagesektoren har imidlertid større innslag av små virksomheter enn hva som er tilfellet på privatskoleområdet. Departementet mener at full regnskapsplikt etter regnskapsloven kan være unødig tyngende for de minste barnehagene.

Departementet legger derfor 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.

6.2.3 Barnehageeiers ansvar

Barnehageloven § 8 femte ledd lyder: "Kommunen har rett til innsyn i dokumenter og adgang til barnehagelokaler i den utstrekning dette anses nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver." Bestemmelsen gir kommunen adgang til eksempelvis resultat- og balanseregnskap og budsjett og aktivitetsplaner. Selv om § 8 femte ledd gir tilstrekkelig hjemmel for at kommunen kan kreve tilgang til økonomiske data fra barnehagen, er det en fordel at denne åpne hjemmelen presiseres nærmere. Verken § 8 femte ledd, eller § 7 første ledd presiserer hvilke opplysninger barnehageeier plikter å redegjøre for. Det er nødvendig for kommunens saksbehandling at korrekte opplysninger legges til grunn for kommunens vurderinger, men det er også av stor betydning for barnehageeierens rettssikkerhet at pålitelig grunnlagsmateriale lar seg fremskaffe. Disse hensynene tilsier en nærmere regulering av ansvaret for både ikke-kommunale barnehageeiere og for kommunen.

Forslagets § 14 a angir prinsippet om at barnehageeier plikter å kunne dokumentere at foreldrebetaling og offentlige tilskudd anvendes til det beste for barna i barnehagen, jf. § 14 a tredje ledd, og forslaget til økonomiforskriften § 4 jf. § 3.

Samlet innebærer disse forpliktelsene 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.

Departementet foreslår at barnehageeier skal oppbevare bakgrunnsinformasjon etter de samme frister som angis i regnskapsloven.

Det fremgår videre av § 16 at det er kommunen som kan kontrollere disse opplysningene gjennom tilsyn.

6.2.4 Krav til regnskapsrapportering

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

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. Dette innebærer at foretak som driver både barnehage og annen aktivitet, i tillegg til virksomhetsregnskapet, må utarbeide et eget resultatregnskap for barnehagevirksomheten. Det stilles ikke krav til separat balanse for barnehagedelen av virksomheten.

Det er barnehagevirksomheten som får tilskudd, og som kommunen fører tilsyn med. Der foretaket også driver annen aktivitet, vil virksomhetsregnskapet for hele virksomheten ha begrenset verdi som grunnlag for økonomisk tilsyn. Spesielt i tilfeller der barnehagen utgjør en liten del av virksomheten vil regnskapet gi lite informasjon om inntekter, kostnader og resultat av barnehagedriften. Kommunen vil dermed måtte gå inn i grunnlagsmaterialet for å kunne føre kontroll med hvordan tilskudd og foreldrebetaling er brukt. Effektiv kontroll tilsier derfor at det stilles krav om regnskapsmessig skille mellom barnehagevirksomhet som er godkjent etter barnehageloven, og annen virksomhet. Bestemmelsen er viktig for å legge til rette for kontroll med at det ikke oppstår krysssubsidiering 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 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. Forslaget innebærer at periodiseringsprinsippene i regnskapsloven om at inntekt resultatføres når den er opptjent og utgifter kostnadsføres i samme periode som tilhørende inntekt gjøres gjeldende for alle barnehager, inkludert de som ikke er underlagt tilsvarende regnskapskrav etter annen lovgivning.

6.2.5 Krav til dokumentasjon

Av hensyn til revisors kontroll med regnskapet, og for at kommunene 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. Denne dokumentasjonen skal vise at barnehagens transaksjoner er i samsvar med kravene i barnehageloven § 14 a og økonomiforskriften. Barnehageeier skal være ansvarlig for å inneha nødvendig og tilstrekkelig dokumentasjon om driften slik den er godkjent etter barnehageloven.

Restriksjoner på transaksjoner med nærstående er en viktig del av forslaget, jf. kapittel 5.2.4. Derfor er det behov for spesielle dokumentasjonskrav på dette området, i tillegg til de generelle dokumentasjonskravene etter bokføringsloven. Kravet omfatter blant annet plikt til å kunne dokumentere at transaksjoner mellom nærstående baserer seg på forretningsmessige vilkår, herunder skriftlig dokumentasjon på leiekontrakter, bilag som viser fakturerte timer og timepris for regnskapstjenester. Dokumentasjonskravene vil også gjelde fastsettelse av lønn til eier som arbeider i barnehagen. Videre dekker dokumentasjonskravet en plikt til å kunne dokumentere at kostnader til lønn, styrehonorar eller annen arbeidsgodtgjørelse til eier eller nærstående står i rimelig forhold til arbeidsinnsatsen som er ytt. Dokumentasjonskravet understreker plikten til å vurdere grunnlaget for prisfastsettelsen ved transaksjoner mellom nærstående, og sikre at slike vurderinger gjøres skriftlig, slik at de kan etterprøves.

Kravet om segmentregnskap innebærer at administrasjonskostnader og andre felleskostnader må fordeles mellom barnehagevirksomheten og andre deler av foretaket. Dette gjelder også i tilfeller der en virksomhet driver flere barnehager. Et foretak som driver innenfor flere forretningsområder, vil ha en del fellesutgifter som ikke kan knyttes direkte til et av forretningsområdene. Økonomiforskriften § 3 femte ledd første punktum omhandler tilfeller der et foretak driver både barnehage og annen virksomhet, og fastslår at fellesutgifter skal fordeles forholdsmessig. Kravet om forholdsmessig fordeling innebærer at barnehagen må dokumentere hvilken fordelingsnøkkel som er brukt og grunnlaget for at denne nøkkelen reflekterer den bruken de ulike forretningsområdene eller foretakene har av fellesressursen.

Økonomiforskriften § 3 femte ledd andre punktum omhandler tilfellene der en gruppering driver flere barnehager enten innenfor samme foretak eller gjennom flere foretak innenfor samme konsern. Administrasjons- og felleskostnader for barnehager som inngår i samme foretak eller samme foretaksgruppe (konsern), kan ikke belastes barnehagens regnskap utover det som må anses som barnehagens andel av slike kostnader. Dette innebærer at tilskuddene skal komme barna i den enkelte barnehage til gode, og ikke skal brukes til å subsidiere annen barnehagedrift. Eksempelvis vil et selskap som driver barnehager i mange kommuner, ikke ha anledning til å omfordele fra barnehager i kommuner med høye tilskuddssatser til barnehager med lave tilskudd.

I henhold til riksrevisjonsloven § 12 tredje ledd jf. første ledd har Riksrevisjonen adgang til alle relevante grunnlagsdokumenter hos mottakere av statlige tilskudd. Kommunene og kommunerevisjonen har ikke tilsvarende hjemmel til innsyn i dokumenter hos mottakere av kommunale tilskudd. Etter at kommunene har overtatt ansvaret for tilskuddsordningen, bør dokumentinnsyn hos barnehagen bygge på hjemler i barnehageloven, jf. omtale i kapittel 3.4 om innsynshjemmelen i barnehageloven § 8 femte ledd. Departementet foreslår bestemmelser i økonomiforskriften som presiserer kommunens rett til å kreve tilgang til dokumentasjon i forbindelse med tilsyn og økonomisk kontroll, jf. økonomiforskriften § 4 andre ledd. Kommunen kan på forespørsel kreve dokumentasjon på alle transaksjoner som gjelder barnehagedriften. Dokumentasjonsbyrden ligger på barnehagen, men for det store antall barnehager vil den dokumentasjon som skal kunne kreves, ikke overstige den dokumentasjons- og opplysningsplikt som allerede følger av bokføringsloven. Kommunen kan selv angi frist for fremleggelse av dokumentasjon, innenfor de rammer som følger av bestemmelser om oppbevaringspliktens lengde i bokføringsloven § 13.

6.2.6 Nærmere om revisorattestasjon

Regnskapskrav er et sentralt element for regulering av bruk av tilskudd og foreldrebetaling, jf. omtale i kapittel 6.2.3. Revisjonens rolle er å gjøre en uavhengig gjennomgang av regnskapet og virksomheten som grunnlag for å attestere på at regnskapet er uten vesentlige feil. Mindretallet av barnehager vil være revisjonspliktige etter revisorloven, jf. kapittel 6.1.3. Tilsyn med barnehagene kan derfor ikke baseres på at behovet for kvalitetssikring av regnskapsrevisjon dekkes av generelle regler om revisjon.

Kvalitetssikring av regnskapsinformasjon kan ivaretas ved at kommunen gjennomgår regnskapet eller ved revisjon av barnehagenes regnskaper. Av hensyn til å begrense arbeidsbyrden for kommunene er det viktig å legge til rette for at regnskapsrapportene kan brukes som grunnlag for tilsyn slik at behovet for innsyn i regnskapsbilag og andre underlagsdokumenter begrenses. Det understrekes at revisors rolle vil være å kvalitetssikre regnskapet. Vurderingen av om regnskapsinformasjonen tilsier at tilskudd og foreldrebetaling er brukt i strid med reglene vil være kommunenes ansvar.

I avveilingen av nytten ved revisjon opp mot kostnadene for barnehagene, må regnskapskravene og revisjonsplikten ses i sammenheng. Hensynet til ikke å pålegge barnehagene unødig tyngede plikter har gjort at departementet ikke har foreslått full regnskapsplikt. Departementet har foreslått en regnskapsplikt som er tilpasset behovet kommunene vil ha for regnskapsinformasjon. Samlet sett mener departementet at reglene som foreslås er en rimelig avveining av nytte og kostnader ved regnskaps- og revisjonskrav til barnehagene.

Revisjonsplikt for barnehager innebærer at barnehagevirksomheten som ikke er underlagt revisjonsplikt etter revisorloven eller som kommer inn under unntaksmuligheten for små aksjeselskaper, får større forpliktelser enn tilsvarende foretak i andre bransjer. 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. I Prop. 51 L (2010–2011) om unntak fra revisjonsplikt for små aksjeselskaper, er det i kapittel 6.4.4 presisert at det er opp til tilskuddsmyndigheten å vurdere behov for revisjon i foretak som mottar statsstøtte, og at unntak fra revisjonsplikten for enkelte foretak ikke har betydning for muligheten til å stille vilkår om revisjon.

Departementet mener at gjeldende revisjonsordning omtalt i kapittel 6.1.2, der det ikke stilles krav om fagutdannet revisor, har begrenset verdi. Kravet om at den som attesterer regnskapet skal være regnskapskyndig er ikke nærmere definert, og det vil variere hvor høy regnskapskompetansen er. Mangel på kvalifikasjonskrav gjør videre at det ikke er kontroll med om revisor følger en tilfredsstillende metodikk i arbeidet. Skal revisjonen fylle den kvalitetssikringsfunksjonen som trengs, er det etter departementets vurdering nødvendig å stille krav om registrert eller statsautorisert revisor.

Departementet foreslår å forskriftsfeste krav om at barnehagenes regnskaper skal revisorbekreftes, jf. økonomiforskriften § 5. Forslag til standard revisorbekreftelse ligger ved høringsnotatet.

Departementet er kommet til at kravet om revisjon av utdannet revisor vil være uforholdsmessig krevende for de minste tilskuddsmottakerne sammenlignet med hva man oppnår. Departementet foreslår derfor 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, jf. økonomiforskriften § 5 tredje og fjerde punktum. Barnehageeier kan i stedet velge en uavhengig regnskapskyndig til å attestere regnskapet. De øvrige bestemmelsene i økonomiforskriften må følges også av de minste barnehagene.

6.2.7 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.

Barnehagene skal årlig rapportere regnskapsopplysninger til departementet og kommunen gjennom den elektroniske innrapporteringsportalen BASIL (BARnehage-Statistikk-InnrapporteringsLøsning). Dersom nødvendige endringer i skjemaet som i dag benyttes med hjemmel i barnehageloven § 7 andre ledd

innarbeides, vil det også kunne ivareta behovet for regnskapsopplysninger samlet inn med hjemmel i barnehageloven § 14 a og økonomiforskriften § 4.

Departementet foreslår å videreføre den årlige innrapporteringen av regnskapsopplysninger, og at den enkelte barnehage pålegges å rapportere opplysninger som tidligere. Som tillegg kommer nye krav til dokumentasjon som omtalt i dette høringsnotatet. Det foreslås videre at regnskapsopplysningene skal leveres til departementet, kommunen og SSB som tidligere.

Utkast til skjema for årsregnskapsrapportering er vedlagt dette høringsnotatet. Under punktet supplerende opplysninger fra barnehagen legger departementet opp til noen utvidelser av rapporteringskravene. Departementet ber om synspunkter på de utvidede kravene. Hele regnskapsskjemaet vedlegges, slik at de nye kravene vises i sammenheng med den samlede regnskapsrapporteringen.

Regnskapsskjemaet ajourholdets kontinuerlig, og er derfor også ajourført på noen andre punkter. Ajourføringen av regnskapsskjemaet er ikke en del av høringen.

For de om lag 80 pst. av barnehagene som er bokføringspliktige etter bokføringsloven, viser departementet dessuten til opplysningsplikten etter bokføringsloven § 14.

7. ØKONOMISK TILSYN OG REAKSJONSMIDLER

7.1 Tilsyn

7.1.1 Gjeldende rett

Barnehageloven § 8 første ledd slår fast at kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal veilede barnehagene og påse at de drives i tråd med gjeldende regelverk. I samsvar med dette fastslår § 16 at kommunen har tilsynsansvar for barnehagene.

I kapittel 3 ble kommunens ansvar som tilsynsmyndighet gjennomgått. Kommunen har etter § 16 myndighet til å føre tilsyn med alle barnehager, herunder tilsyn med at barnehagens økonomiske forhold er i samsvar med lov og forskrift, og at det ellers ikke foreligger uforsvarlige forhold. 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. Kommuneloven med forskrifter inneholder ikke tilsvarende bestemmelser om tilskuddskontroll som det statlige systemet. Etter overgangen til rammefinansiering har man i dag således kun den generelle hjemmelen i barnehageloven § 16 som verktøy for å føre tilsyn med de økonomiske forholdene i ikke-kommunale barnehager.

7.1.2 Departementets vurderinger og forslag

Hovedformålet med departementets forslag er å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. I kapittel 5 er det drøftet hva som ligger i dette kravet. Det vil være kommunenes oppgave å føre tilsyn med at de foreslåtte kravene blir overholdt. Barnehagelovens tilsynsbestemmelser er i utgangspunktet utformet med tanke på barnehagelovens øvrige bestemmelser, som for eksempel bemanningsbestemmelsene, pedagogiske krav og krav til lokaler. Dagens regelverk er ikke i tilstrekkelig grad tilpasset kommunens behov for å foreta økonomisk tilsyn med bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.

Departementet foreslår derfor endringer i barnehageloven, slik at det i sterkere grad tilrettelegges for at kommunen kan føre et effektivt tilsyn med at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir anvendt i tråd med formålet. Slikt tilsyn ble tidligere foretatt på bakgrunn av departementets rundskriv.

Departementet foreslår å pålegge de ikke-kommunale barnehagene plikter knyttet til blant annet regnskapsrapportering, revisorattestasjon og øvrig dokumentasjon, jf. kapittel 6. Nye regler på dette området er nødvendig for å sikre at kommunen får tilstrekkelig informasjon til å foreta et tilfredsstillende og effektivt økonomisk tilsyn.

Departementet mener at det økonomiske tilsynet i sterkest mulig grad bør bygge på den eksisterende tilsynsbestemmelsen i barnehagelovens § 16. Departementet foreslår derfor å bygge ut den eksisterende bestemmelsen. Som det fremgår av kapittel 3, ligger det i dagens tilsynsbestemmelse en rett for kommunen til å foreta økonomisk tilsyn gjennom det alminnelige lovlighetstilsynet, og det anses ikke nødvendig å presisere dette spesielt. På den annen side er dagens regler for reaksjoner ved brudd på regelverket ikke tilpasset brudd på ny § 14 a.

Departementet foreslår derfor at gjeldende § 16 endres noe, slik at reaksjoner ved ulike typer lovbrudd tydeliggjøres i lovverket.

Ved å oppstille § 16 første setning med uendret ordlyd i et eget ledd, tydeliggjøres hovedregelen om at kommunen har rett til å føre lovlighets- og forsvarlighetstilsyn med alle barnehager. Kommunen har etter gjeldende rett adgang til å foreta lovlighetstilsyn av forslaget § 14 a om krav om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling må anvendes i tråd med formålet med bevilgningen.

Når det gjelder kommunens mulighet til å reagere ved brudd på barnehageloven, foreslår departementet at gjeldende § 16 andre til fjerde punktum skal utgjøre bestemmelsens andre ledd. Bestemmelsens andre ledd vil da regulere kommunens generelle adgang til å reagere dersom kommunen finner brudd på regelverket eller uforsvarlige forhold, jf. forslag til § 16 første ledd.

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 a om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode eller forslag til ny økonomiforskrift ikke er overholdt. Departementets forslag til ny § 16 tredje ledd omtales nærmere i kapittel 7.2.

I forslaget som nå fremmes, gis kommunen et godt styringsverktøy for å utføre tilsyn med tilhørende økonomisk kontroll med at ikke-kommunale barnehager anvender offentlige tilskudd og foreldrebetaling i samsvar med gjeldende lov og forskrift.

De foreslåtte endringene i § 16 utvider ikke kommunens ansvar som tilsynsmyndighet. De foreslåtte endringene er en naturlig konsekvens av den foreslåtte formålsbestemmelsen i § 14 a og oppfølgingen av denne.

7.2 Økonomiske reaksjonsmidler

7.2.1 Gjeldende rett

I de tilfeller hvor kommunen finner at det foreligger ulovlige eller uforsvarlige forhold, kan kommunen fatte vedtak om midlertidig eller varig stenging av barnehagen jf. § 16 tredje punktum. Før det fattes vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging, skal kommunen gi pålegg om retting av det ulovlige eller uforsvarlige forholdet, i den grad retting er mulig. At pålegg om stenging kun skal fattes som en ytterste konsekvens, understreker at dette er en alvorlig reaksjon på brudd med kravene som stilles, og et lite differensierende virkemiddel.

Barnehageloven gir ikke kommunen utvetydig adgang til å anvende økonomiske reaksjonsmidler for brudd på økonomiske bestemmelser. Forskrift om likeverdig behandling har imidlertid bestemmelser om at henholdsvis avkorting av tilskudd og tilbakebetalingskrav kan benyttes i to bestemte tilfeller. Avkortingsregelen i forskrift om likeverdig behandling § 6 gjelder for tilfeller der barnehagen har hatt vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er gjennomsnittet i kommunale barnehager, og eieren har avsatt urimelig utbytte eller tatt urimelig godtgjørelse. Begge vilkårene må være oppfylt for at bestemmelsen skal komme til anvendelse. Når vilkårene er oppfylt, kan kommunen redusere tilskuddet tilsvarende den besparelsen barnehagen har hatt. I kravet til "vesentlig lavere bemanning" ligger det en skjønnsmessig størrelse som i stor grad ligger til kommunen å vurdere, og den må bygge på en konkret helhetsvurdering. Det kan blant annet tas hensyn til om barnehagen mottar minimumssatsen eller en høyere andel finansiering, jf. Rundskriv F-14/2010. Videre må nivået på utbyttet som eier tar ut sees i sammenheng med den egenkapitalen som eier har bundet opp i barnehagen, og at eier skal kunne få en rimelig avkastning på denne. Kommunen må også vurdere om overskuddet kan ha blitt tatt ut i urimelig høy lønnsutbetaling til eier, og hva som dermed utgjør en rimelig lønnskompensasjon for eier.

Bestemmelsen har vist seg å være vanskelig å praktisere. Dette skyldes blant annet at det har vært uklarheter i hvordan de ulike elementene skal beregnes.

Videre innebærer § 10 i forskrift om likeverdig behandling at feilutbetalt tilskudd skal betales tilbake eller korrigeres ved fratrekk i kommende utbetalinger. Bestemmelsen omhandler tilskudd utbetalt på feilaktig grunnlag som følge av bevisste eller ubevisste feil fra barnehagens side. Tilbakebetalingshjemmelen gjelder derfor for tilfeller der forsømmelser fra barnehageeier har medført feil utmåling av tilskudd, og kan ikke brukes som reaksjon på at tilskuddet er benyttet til annet enn barnehageformål.

7.2.2 Departementets vurderinger og forslag

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.

Dersom kommunen avdekker brudd på forslagets regler om bruk av tilskudd og foreldrebetaling, vil dette i all hovedsak være uopprettelige brudd på lov eller forskrift. Det er derfor i liten grad mulig å pålegge plikt til å rette forholdet, som er den primære reaksjonen etter dagens § 16. Midlertidig eller varig stenging iverksettes først etter at et pålegg om retting ikke etterkommes eller ikke lar seg utføre. I lys av manglende mulighet til å be om retting, vil stenging kunne være et uforholdsmessig strengt virkemiddel når det gjelder brudd på økonomiregelverket, og vil dessuten primært gå ut over barna som tilskuddsordningen skal tilgodese. Departementet mener derfor 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. Kommunene vil i de aller fleste tilfeller ønske å opprettholde barnehagetilbudet, men samtidig sanksjonere mot forholdet. Økonomiske reaksjonsmidler kan lettere tilpasses alvorlighetsgraden av regelbruddet. Departementet mener 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 ett sett med økonomiske reaksjonsmidler som kommunene kan benytte ved håndhevingen av kravene i ny § 14 a og tilhørende forskrift. Hjemler for reaksjoner ved brudd på regelverket er en viktig del av kommunens tilsynsarbeid. Klare reaksjonsmuligheter kan virke som et preventivt virkemiddel, og kan bidra til å begrense omfanget av misbruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Departementet legger til grunn at reaksjonsbestemmelsene vil ha størst virkning gjennom den trusselen om reaksjon som de etablerer, og at

antallet saker der bestemmelsene benyttes, vil være relativt lite sammenlignet med det samlede antall tilskuddsmottakere.

Departementet foreslår tre typer økonomiske reaksjonsmidler. Disse er uttømmende oppregnet i forslaget § 16 a:

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

Første ledd omhandler fremtidige tilskudd, og fastsetter at kommunene kan holde tilbake utbetaling av tilskudd eller redusere tilskudd i kommende terminer. Tilbakeholdelse av tilskudd vil for eksempel være en reaksjonsform som er velegnet å benytte hvor barnehageeier ikke har fremskaffet tilstrekkelig og tilfredsstillende dokumentasjon som fastsatt i forslaget § 14 a og økonomiforskrift. Dersom tilstrekkelig dokumentasjon fremskaffes og denne godtgjør at midlene er gått til formålet, kan tilbakeholdelse av tilskudd opphøre.

På den annen side, dersom tilstrekkelig og tilfredsstillende dokumentasjon ikke fremskaffes, eller kommunen finner at barnehageeier ikke har brukt midlene i tråd med formålet etter § 14 a, vil det etter departementets vurdering være klart at disse midlene skal tilbakebetales. Dette kan skje gjennom et trekk i fremtidige tilskuddsterminer eller krav om tilbakebetaling. Tilbakeholdelse kan dermed være en midlertidig reaksjon, eller et første steg på veien til et vedtak om trekk også i fremtidige tilskuddsterminer, eller vedtak om tilbakebetaling av tidligere års tilskudd som er benyttet i strid med forutsetningene. Et vedtak om reduksjon i kommende tilskuddsterminer etter første ledd vil dermed kunne fattes først hvor det er fastslått et brudd med forslaget § 14 a eller økonomiforskrift, enten det gjelder bruk av tilskuddsmidler og foreldrebetaling eller krav til dokumentasjon. Vedtak om tilbakehold eller reduksjon av fremtidige tilskuddsterminer må regnes som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, med de rettssikkerhetsgarantier det innebærer for de ikke-kommunale barnehagene.

Andre ledd hjemler et krav om tilbakebetaling av tilskudd. Tilbakebetalingskrav vil i en del tilfeller kunne være en mer inngripende reaksjonsform enn reduksjon av tilskudd. Krav om tilbakebetaling vil først og fremst være aktuelt ved bruk av § 10 i forskrift om likeverdig behandling, som dekker tilfeller hvor barnehagen har rapportert feil tall til kommunen og dermed fått for mye utbetalt tilskudd. Men et tilbakebetalingskrav vil også kunne være aktuelt dersom barnehagen opphører eller ny eier overtar driftsansvaret. Departementet er kjent med tilfeller der eier har slått driftselskapet konkurs for så å starte opp på nytt dagen etter i de samme lokaler, med de samme barna og det samme personalet. I slike tilfeller bør kommunen kunne melde sitt krav om tilbakebetaling i konkursboet.

Det er likevel i stor grad 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.

Prinsipper for utmåling av reaksjonen står i § 16 a tredje ledd, som fastsetter at reaksjonen skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomiske betydning. Dette gjelder uavhengig av om kommunen velger å holde tilbake eller redusere fremtidige tilskudd etter første ledd, eller om det fattes vedtak om et tilbakebetalingskrav etter andre ledd. Kartlagt omfang av offentlig tilskudd og foreldrebetaling som er misbrukt vil i henhold til dette være et vesentlig kriterium ved utmåling av reaksjonen. I tillegg til det økonomiske omfanget kan det legges vekt på hvor alvorlig selve regelbruddet vurderes til. Departementet viser videre til at eieren og styrende organer i virksomheten som driver barnehage, er ansvarlige for driften, og må herunder sørge for å håndtere reaksjoner på lovbrudd på en måte som ikke rammer barna. Reaksjoner utmåles dermed ut fra blant annet regelbruddets økonomiske betydning, slik at tilbakebetalingskrav og reduksjon i tilskudd ofte tilsvarer misbrukt beløp. Reaksjonen skal derfor kunne dekkes inn ved å hente midler fra det formålet som er ulovlig tilgodesett.

Vilkårene for å ta i bruk økonomiske reaksjonsmidler forutsetter dermed 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, jf. forslaget § 14 a med tilhørende forskrift. 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. Etter forslaget § 4 andre ledd kan kommunen til enhver tid kreve fremlagt nødvendige opplysninger i tilknytning til det økonomiske tilsynet. Som nødvendig informasjon regnes den dokumentasjon barnehagen er pålagt å fremskaffe etter forskriftens § 3, men kan tenkes å være annen dokumentasjon i særlige tilfeller.

Etter forslag til ny økonomiforskrift § 6 kan kommunen tilsidesette opplysninger hvor man finner at det er gjort vesentlige feil i barnehagens resultatregnskap. Dette vurderes opp mot kravene som er fastsatt i forskriftens § 3. En tilsidesettelse av opplysninger i barnehagens regnskap, eller hele barnehagens regnskap, er å regne som et enkeltvedtak, og kan dermed påklages.

Dersom kommunen gjennom sin kontroll finner at barnehagen ikke har oppfylt kravene til *bruk* av offentlige tilskudd, finnes det ofte ikke grunnlag for å be barnehagen rette forholdene. Bruk av offentlige tilskudd eller foreldrebetaling i strid med formålet er i all hovedsak et uopprettelig forhold. Dersom det avdekkes brudd på reglene om *dokumentasjon* kan det i visse tilfeller være mulig å be barnehagen rette forholdet. Dette kan gjelde tilfeller hvor dokumentasjonen er ufullstendig og/eller mangelfull. Kommunen bør i første rekke kreve at barnehagen retter forholdet etter § 16 andre ledd, 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. I mange tilfeller kan det være praktisk at henvendelser til barnehagen om retting, fremskaffing av ytterligere dokumentasjon mv. kombineres med det nødvendige varsel etter forvaltningsloven § 16 om mulige økonomiske sanksjoner for brudd på regelverket.

Når tilfredsstillende beslutningsgrunnlag foreligger, avsluttes kommunes saksbehandling med et vedtak i samsvar med forvaltningslovens kapittel V om enkeltvedtak. Vedtak om bruk av økonomiske reaksjonsmidler må inneholde så nøyaktig som mulig beregning av hvilken økonomisk verdi som knyttes til regelbruddet, eventuelle terminer for tilbakebetaling og andre økonomiske størrelser. Kommunen må samtidig gi begrunnelse for vedtaket i samsvar med forvaltningsloven § 24 og § 25. Departementet foreslår at bestemmelsen om tilbakebetaling i § 10 i forskrift om likeverdig behandling beholdes uendret i forskriften om likeverdig behandling. Denne bestemmelsen gjelder feil i beregningen eller beregningsgrunnlaget for kommunale tilskudd. Siden regelen gjelder rent feilaktige utbetalinger som ikke befatter seg med forhold knyttet til bruk av tilskudd eller foreldrepenger eller drift av barnehage beholdes regelen i forskriften som regulerer tildeling av kommunalt tilskudd til barnehagene.

Etter gjeldende § 16 andre punktum, som tilsvarende forslaget § 16 andre ledd, første punktum, kan kommunen vedta varig eller midlertidig stenging av kommunale eller private barnehager i de tilfeller det avdekkes ulovlige eller uforsvarlige forhold som ikke rettes eller lar seg rette. Det gjøres ikke endringer i retten til å vedta varig eller midlertidig stenging av private barnehager hvor det avdekkes brudd på regelverket, som etter forslaget inkluderer § 14 a og økonomiforskriften.

8. FYLKESMANNENS ROLLE

8.1 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 stenging. Etter gjeldende § 16 skal alle vedtak om stenging underrettes fylkesmannen. Videre kan vedtak om retting og stenging påklages direkte til fylkesmannen, jf. § 16 siste punktum.

Tilsynsmyndigheten omfatter alle plikter etter barnehageloven og vil også omfatte tilsyn med barnehagenes overholdelse av § 14 a og tilhørende forskrift.

Kommunene vil kunne gi pålegg om retting eller stenging i tilfeller hvor barnehagen ikke følger kravene til bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling. Kommunen vil etter forslaget også kunne anvende økonomiske sanksjonsmidler, jf. høringsforslaget § 16 tredje ledd og § 16 a. I samsvar med lovens system, vil vedtak om retting, stengning og anvendelse av økonomiske sanksjonsmidler som ledd i tilsynet med forslagets bestemmelse om offentlige tilskudd og foreldrebetaling kunne påklages til fylkesmannen. Dette foreslås synliggjort gjennom forslag til endringer i § 16 fjerde ledd. Også vedtak etter forslaget til ny økonomiforskrift, som eksempelvis tilsidesettelse av opplysninger etter forskriftens § 6, vil kunne påklages direkte til fylkesmannen. Dette følger av økonomiforskriftens § 7.

8.2 Statlig tilsyn

Det følger av barnehageloven § 9 at fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene utfører de oppgaver de som barnehagemyndighet er pålagt etter barnehageloven. Forslaget endrer ikke fylkesmannens tilsynsmyndighet etter denne bestemmelsen. Fylkesmannen vil som i dag føre tilsyn med om kommunens utførelse av de oppgaver som er pålagt dem, herunder tilsynsoppgaver som er pålagt gjennom § 8. Kunnskapsdepartementet vil som varslet i Meld. St. nr. 7 (2009-2010), jf. Innst. 180 S (2009-2010), gjennomgå barnehageloven § 9 og skille ut hjemmelen for statlig tilsyn i egen bestemmelse.

9. RETTSLIGE RAMMEBETINGELSER

9.1 EØS-regelverket

9.1.1 Regelverk om offentlig støtte

I Ot.prp. nr. 57 (2007-2008) s. 28 ble det konkludert med at "[d]et er usikkert om støtten til ikke-kommunale barnehager etter den nye finansieringsordningen faller inn under forbudet mot konkurransevridende støtte i EØS-avtalen art 61 (1)."

EFTA-domstolen har i sak E-5/07 (Private Barnehagers Landsforbund (PBL)) konkludert med at når *kommunene* driver barnehager, er dette et ledd i oppfyllelsen av offentlige plikter overfor befolkningen på sosialt, kulturelt og utdanningsmessig

grunnlag. Den offentlige finansieringen av de kommunale barnehagene er derfor ikke offentlig støtte. Etter dette er det verken vedtatt regelverk eller kommet enkeltavgjørelser som sier noe klart om en finansieringsordning for *ikke-kommunale* barnehager på de vilkår som nå foreslås, er i overensstemmelse med EØS-regelverket for offentlig støtte eller ikke.

Med støtte i blant annet PBL-dommen og avgjørelser fra EU-domstol om ulike former for undervisningstjenester, har det imidlertid vært grunn til å anta at også de private barnehagene, slik de foreslås regulert, faller utenfor statsstøtteregelveket. Denne forståelsen synes nylig å bli bekreftet av EU-kommisjonen som i september 2011 fremmet et utkast til en ny regelverkspakke om kompensasjon for tjenester av allmenn økonomisk interesse. Forslaget legger til grunn, nettopp på bakgrunn av PBL-dommen og aktuelle dommer fra EU-domstolen, at utdanningsinstitusjoner som er en del av det offentlige utdanningssystemet underlagt offentlig tilsyn, og som fullt eller i hovedsak er finansiert av offentlige midler, ikke driver "økonomisk" aktivitet og faller dermed utenfor virkeområdet for statsstøttereglene i EØS-avtalen. Kommisjonsforslaget inkluderer både offentlige og private utdanningsinstitusjoner, og barnehager anses i forslaget å utgjøre en del av utdanningssystemet. Forutsetningen er at området er regulert slik at det sikrer at offentlige midler ikke benyttes til å krysssubsidere kommersiell, markedsbasert aktivitet.

På denne bakgrunn har Kunnskapsdepartementet kommet til at det kan legges til grunn at finansieringsordningen for ikke-kommunale barnehager *ikke* regnes som offentlig støtte i EØS-avtalens forstand. Dette innebærer at departementet har stått friere ved utformingen av de forslag som nå sendes på høring. For å sikre at finansieringsordningen for ikke-kommunale barnehager ikke kan komme i konflikt med regelverket for offentlig støtte, bør det imidlertid bli vedtatt, og praktisert, konkrete bestemmelser som skal sikre at offentlige midler kommer barnehagebarna til gode, slik det er lagt fram forslag om i dette høringsnotat.

Kunnskapsdepartementet vil, parallelt med at denne saken er på høring, notifisere ESA (EFTA Surveillance Authority) for å få bekreftelse på at EØS-regelverket for offentlig støtte ikke omfatter tilskuddene til ikke-kommunale barnehager.

9.1.2 Annet EØS-regelverk

Departementet har vurdert særskilt om reglene som skal sikre riktig bruk av offentlig støtte og foreldrebetaling som nå foreslås, kan komme i strid med andre deler av EØS-avtalen, herunder forholdet til tjenesteloven og prinsippet om fri bevegelighet av kapital. Departementet viser til at med 80 pst. av offentlig finansiering og en foreldrebetaling som fastsattes uavhengig av hvilke ressurser det enkelte barn trenger i barnehagen, følger det av EU-domstolens praksis om ulike former for undervisningstjenester at en slik barnehage ikke utfører en "tjeneste" i

EØS-avtalens forstand. Barnehager med offentlig finansiering faller dermed utenfor prinsippene for fri bevegelighet av tjenester i EØS-avtalen og også utenfor virkeområdet til tjenesteloven. Restriksjonene på bruk av offentlige midler til barnehageformål må sees i forhold til kommunenes finansieringsplikt, og kan derfor etter departementets syn ikke innebære brudd på EØS-avtalens krav til fri bevegelighet av kapital. Som omtalt i pkt. 9.1.1 foran er det tvert imot nødvendig med regler som sikrer korrekt bruk av offentlige tilskudd for å overholde regelverket om offentlig støtte.

10. ØKONOMISKE OG ADMINISTRATIVE KONSEKVENSER

10.1 Kommunene

Kommunalt innsyn i og mulighet for kontroll med bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling er viktig for en effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Forslaget skal sikre at offentlige midler brukes til det fastsatte formålet.

Før innføringen av rammefinansiering ble det kommunale tilskuddet beregnet med grunnlag i årsregnskapsskjema fra barnehagen for foregående år. Kommunen foretok samtidig en kontroll av om barnehagen hadde brukt foregående års tilskudd til formålet. Kommunene kunne redusere det kommunale tilskuddet dersom barnehagen foregående år hadde vesentlige lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehage og eier av barnehagen samtidig budsjetterte med urimelig høyt utbytte eller godtgjørelse for egen eller nærstående arbeidsinnsats, jf. tidligere forskrift om likeverdig behandling § 4.

Kommunene har per i dag kontroll- og tilsynsansvar for sektoren i form av mulighetene og kravene i § 6 (urimelig utbytte og lav bemanning/lønn) og § 10 (uriktig mottatt tilskudd) i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager samt barnehageloven § 16.

I det nye finansieringssystemet vil ikke kommunen ha behov for barnehagens årsregnskap i tilskuddsutmålingen, men regnskapsopplysningene er nødvendig for å oppfylle kontrollansvaret som følger av barnehageloven § 16 om tilsyn, spesielt med hensyn til om barnehagene overholder de nye bestemmelsene om bruk av tilskudd. Etter omleggingen av finansieringssystemet vil kontrollhandlingene gjøres uavhengig av tilskuddsutmålingen.

Innenfor rammen som denne foreslåtte lov- og forskriftsbestemmelsen setter, vil den enkelte kommune ha et handlingsrom til å avgjøre omfang av tilsynet og hvordan kommunene vil reagere på brudd på regelverket. Vurderingen av kontrollomfanget kan baseres på en risikovurdering fra kommunens side. Kommunene vil ha en egeninteresse av at midlene de har bevilget blir brukt til det

formålet midlene var tiltenkt, og kommunene kan få tilbakebetalt tilskudd som ikke er brukt til formålet.

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. For mange kommuner vil nåværende system medføre betydelig ressursbruk for å sikre at de får inn grunnleggende dokumentasjon om barnehagens økonomiske virksomhet. Departementet har fått utarbeidet en revisorberetning spesielt tilpasset revisjon av barnehager i henhold til den foreslåtte økonomiforskriften. Hvis revisor ikke har noe å bemerke, og barnehagen ikke har foretatt transaksjoner med eier eller eiers nærstående, kan kommunen ta hensyn til dette i sin vurdering av om det er behov for å foreta særskilte kontrollhandlinger. Har barnehagen foretatt transaksjoner med eier eller eiers nærstående, bør kommunen vurdere å kontrollere dette, i lys av omfang og relevans på transaksjonene.

Det nye finansieringssystemet som ble innført 1. januar 2011 innebar en forenkling av det administrative arbeidet for kommunene. 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.

Et betydelig mer omfattende forslag for regulering av bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling var på høring sommeren 2010. Det store flertallet av kommunene var positive til forslaget, til tross for visse administrative konsekvenser for kommunene. Kommunene støttet et system som skulle være relativt enkelt å administrere. I høringen kom det frem at mange kommuner ønsker å få bedre muligheter til å kontrollere at tilskudd fra kommunen til ikke-kommunale barnehager blir brukt til formålet, samt å få flere muligheter til å reagere på manglende etterlevelse av regelverk.

Etter departementets vurdering er oppgaveomfanget for kommunene totalt sett lavere enn det som lå i høringen våren 2010. Videre er forslagene som fremmes i denne runden betydelig enklere å administrere enn det som ble fremmet i fjor. Det store flertallet av kommunene aksepterte i høringen i fjor at det ikke var nødvendig å kompensere særskilt for økonomiske og administrative konsekvenser.

10.2 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 fra barnehagedriften. Dette følger også av

årsregnskapsrapporteringen som har eksistert siden 2004, jf. kapittel 6, og er basert på næringsoppgaver som skal sendes til ligningsmyndighetene, og av bokføringsplikten som om lag 80 pst. av barnehagene er underlagt per i dag. Rapporteringsskjemaet dekker behovet for at myndighetene får inn regnskapsinformasjon. Departementet legger opp til å utvide regnskapsrapporteringen med opplysninger om fordeling av felleskostnader i barnehager som er del av en større virksomhet og nærmere opplysninger om transaksjoner mellom barnehagen og nærstående. Opplysningene skal rapporteres i regnskapsskjemaet, som er grunnlag for revisorbekreftelse. Det er behov for å stille visse krav til bokføringen 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 mener at det ikke vil bli betydelig merarbeid knyttet til de foreslåtte justeringene i den allerede eksisterende årsregnskapsrapporteringen.

Det foreslås å forskriftsfeste krav om at barnehagenes regnskaper skal revideres i samsvar med revisorloven. Departementet foreslår et unntak fra hovedregelen om revisjonsplikt, slik at de aller minste barnehagene kan fortsette dagens praksis hvor en uavhengig regnskapskyndig attesterer på regnskapet.

En stor del av virksomhetene med over 5 mill. kr. i inntekter vil allerede være revisjonspliktige, og en del av disse vil også være pliktige til å dokumentere at transaksjoner med nærstående har skjedd på armlengdes avstand. Videre er stiftelser revisjonspliktige uavhengig av størrelsen på inntektene. For virksomhetene som ikke har revisjonsplikt, vil en såkalt forenklet revisorkontroll innebære en ekstra kostnad. Departementet antar at ekstrakostnaden vil variere mellom 5 000 – 15 000 kr. for en barnehage med tre avdelinger, avhengig av om de har revisjonsplikt fra før eller ikke.

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, og denne typen utgifter må kunne forventes av tilskuddsmottakere av offentlige midler.

Departementet foreslår at barnehageeiere som sammen med nærstående kontrollerer ordinære barnehager med til sammen færre enn 20 barn, familiebarnehager med til sammen færre enn 10 barn eller sammen med nærstående eier en åpen barnehage unntas fra revisjonsplikten.

10.3 Fylkesmennene

Fylkesmennene vil, på samme måte som de er klageinstans for vedtak om midlertidig eller varig stenging jf. dagens § 16, bli klageinstans for vedtak om tilbakeholdelse, trekk i tilskudd og tilbakebetalingskrav, jf. forslagets § 16 fjerde

ledd. Fylkesmennene er i dag klageinstans for saker som gjelder avkortning av tilskudd etter § 6 om likeverdig behandling. Disse sakene vil etter forslaget falle bort, da avkortningsregelen foreslås opphevet. Departementet antar derfor at forslaget ikke vil innebære økonomiske eller administrative konsekvenser av betydning for fylkesmannsembetene. Se også kapittel 8.

10.4 Samlet vurdering

Etter departementets vurdering er de økonomiske konsekvensene små for ikke-kommunale barnehager. Videre antas det at oppgavene for kommunene totalt sett er av samme omfang eller lavere enn det som lå i høringen våren 2010 og at det ikke er nødvendig å kompensere for økonomiske og administrative konsekvenser. Departementet ber spesielt om høringsinstansenes innspill til denne vurderingen.

11. FORSLAG TIL LOVBESTEMMELSER

I lov om 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager foreslås det følgende endringer:

Ny § 14 a:

§ 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.

I § 16 foreslås endringer og tillegg med *kursiv*:

§ 16. Tilsyn

Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov.

Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering.

I stedet for eller i tillegg til tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten, kan kommunen anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor ikke-kommunale barnehager dersom krav i § 14 a eller forskrift gitt med hjemmel i § 14 a fjerde ledd ikke er overholdt.

Vedtak om retting og stenging og *vedtak om anvendelse av økonomiske reaksjonsmidler* kan påklages til fylkesmannen.

Ny § 16 a:

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

12. FORSLAG TIL FORSKRIFTER

Ny forskrift om regnskap, revisjon, rapportering, dokumentasjon og opplysningsplikt for ikke-kommunale barnehager (Kortform: økonomiforskrift til barnehageloven)

Hjemlet i barnehageloven § 14 a fjerde ledd.

§ 1. Virkeområde

Denne forskriften gjelder godkjente ikke-kommunale barnehager som driver virksomhet etter barnehageloven og som mottar offentlig tilskudd til barnehagedriften, jf. barnehageloven § 14.

§ 2. Formål

Forskriften skal sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling brukes i samsvar med barnehageloven § 14 a, og tilrettelegge for kommunens tilsyn med bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling. Forskriften skal legge til rette for anvendelse av økonomiske reaksjonsmidler i samsvar med barnehageloven §§ 16 og 16 a.

§ 3. Krav til regnskap, bokføring og dokumentasjon av transaksjoner mv.

Barnehageeier skal utarbeide et resultatregnskap for hver enkelt barnehage godkjent etter barnehageloven. Regnskapet skal vise alle inntekter og kostnader som gjelder godkjent drift etter loven. Periodisering av inntekter og kostnader skal skje i samsvar med prinsippene i regnskapsloven § 4-1. Transaksjoner som ikke gjelder drift godkjent etter barnehageloven, skal i sin helhet holdes utenfor regnskapet.

Barnehagens regnskap kan ikke belastes kostnader ved transaksjoner med eier eller eiers nærstående på vilkår eller med beløp som overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Barnehagens regnskap skal dokumenteres i samsvar med bokføringslovens krav.

Bokførte opplysninger skal kunne dokumentere at barnehagens transaksjoner er i samsvar med kravene i barnehageloven § 14 a og denne forskrift.

Dersom barnehageforetaket driver annen virksomhet i tillegg til den som er godkjent etter barnehageloven, skal barnehagens regnskap kunne dokumentere at administrasjons- og felleskostnader mellom virksomhetene er fordelt forholdsmessig. Dersom barnehagen inngår i et foretak eller en foretaksgruppe

(konsern) sammen med andre barnehager, skal regnskapet kunne dokumentere at administrasjons- og felleskostnader er fordelt forholdsmessig.

§ 4. Rapportering og opplysningsplikt

Barnehageeier skal hvert år innen en frist fastsatt av departementet innberette opplysninger til kommunen og departementet om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Opplysningene skal fremkomme i barnehagens resultatregnskap. Innberetningen skal skje på standardisert skjema fastsatt av departementet for sammenstilling av barnehagens inntekter og kostnader.

Kommunen kan til enhver tid kreve tilgang til opplysninger og dokumentasjon som er nødvendig for å kunne gjennomføre tilsyn etter lovens bestemmelser.

§ 5. Revisjon

Barnehagens regnskap i henhold til § 3 skal revideres av statsautorisert eller registrert revisor. Revisjonen skal gjennomføres i samsvar med revisorloven. Barnehageeiere som sammen med nærstående kontrollerer ordinære barnehager med til sammen færre enn 20 barn eller familiebarnehager med til sammen færre enn 10 barn, kan i stedet for revisor velge en uavhengig regnskapskyndig til å attestere regnskapet. Tilsvarende gjelder for eiere som sammen med nærstående kun har én åpen barnehage.

§ 6. Tilsidesettelse av opplysninger

Finner kommunen at det er gjort vesentlige feil i barnehagens resultatregnskap i henhold til kravene i denne forskrift § 3, kan kommunen sette barnehageeiers opplysninger til side.

§ 7. Klage til fylkesmannen

Barnehageeier kan påklage kommunens vedtak i henhold til denne forskrift til fylkesmannen.

§ 8. Ikraftsetting

Forskriften trer i kraft [1. januar 2013.]

Forslag til endringer i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager (forskrift av 29.oktober 2010 nr. 1379).

§ 6 foreslås opphevet i denne forskrift, men innholdet foreslås å inngå i ny barnehagelov § 14 a første ledd bokstav c.

§ 6. Reduksjon av kommunalt tilskudd

Foreslås opphevet.