



Kartlegging av kommunenes erfaringer med å
praktisere regelverket om bruk av offentlige
tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager

RAPPORT 2017

UTDANNINGSDIREKTORATET

AGENDA
KAUPANG

OPPDRAGSGIVER: Utdanningsdirektoratet

RAPPORT NR: R9607

RAPPORTENS TITTEL: Kartlegging av kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager

ANSVARLIG KONSULENT: Hege Kristin Sunde

PROSJEKTMEDARBEIDERE: Øyvind Næss-Holm og Bjørn Brox

DATO: 26.10.2017

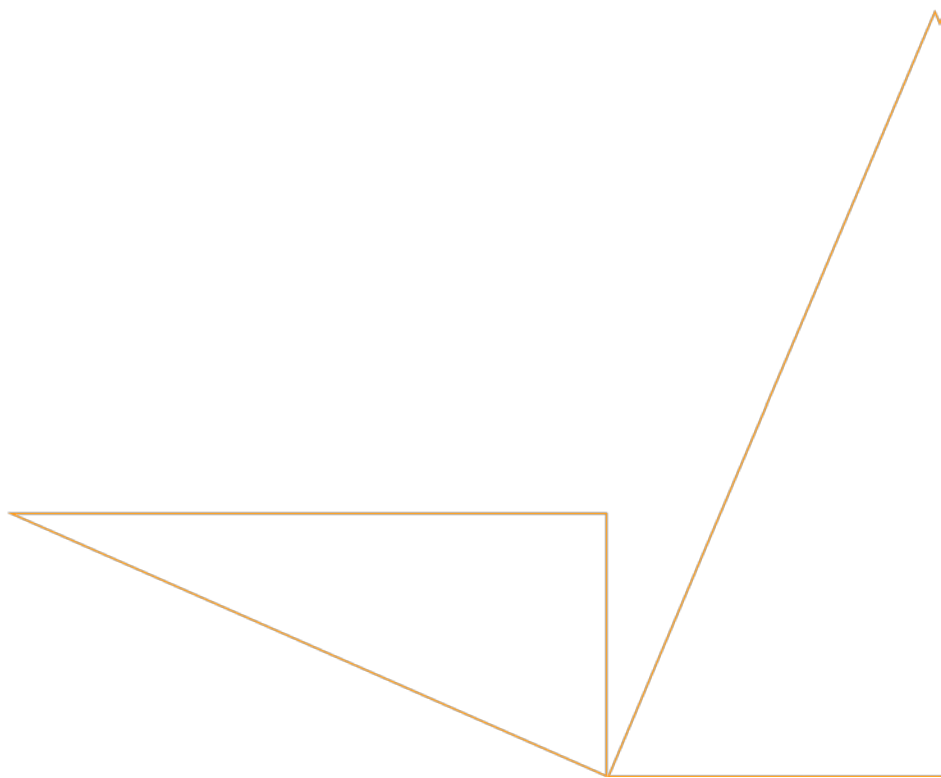
Forord

Denne rapporten kartlegger kommunenes erfaringer med praktiseringen av reglene om økonomikontroll i private barnehager etter barnehageloven §§ 14 a og 16 a. Rapporten er laget av Agenda Kaupang AS på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Datainnsamlingen er gjort våren 2017.

Vi takker for godt samarbeid med prosjektansvarlige i Utdanningsdirektoratet, Thorleif Orre og Maria Bakke Orvik.

Alle konklusjoner og vurderinger står for Agenda Kaupangs regning. Ansvarlig for prosjektet i Agenda Kaupang har vært Hege Kristin Sunde.

Stabæk 26.10.2017



Innhold

1	Sammendrag	6
2	Mandat og metode	9
2.1	Mandatet	9
2.2	Barnehageloven §§ 14 a og 16 a	9
2.3	Metode	10
2.4	Tidligere undersøkelser	10
2.4.1	Spørreundersøkelse	11
2.4.2	Casestudier	12
3	Funn fra spørreundersøkelsen	14
3.1	Omfang og resultater av økonomikontroll av private barnehager	14
3.2	Kommunenes vurderinger av dagens regler	17
4	Funn fra casekommunebesøkene	22
4.1	Kommuner og saker	22
4.2	Framgangsmåte ved økonomisk kontroll og tilsyn	25
4.3	Kostnader skal kun vedrøre barnehagen	28
4.4	Transaksjoner med nærstående part	30
4.5	Vesentlig lavere personalkostnader	32
4.6	Bruk av økonomiske reaksjonsmidler	35
4.7	Vurdering av regelverket	36
5	Vedlegg	38
5.1	Intervjuguide ved casekommunebesøk	38
5.1.1	Oppdraget	38
5.1.2	Tema i caseintervjuene	38
5.2	Spørreundersøkelse sendt ut til alle kommuner med private barnehager	41

1 Sammendrag

Dette prosjektet har hatt som formål å kartlegge kommunenes erfaringer med reglene i barnehage-loven om private barnehagers bruk av offentlige tilskudd. Dette omhandler regelverket som er lovfestet i barnehageloven §§ 14 a, 16 a og forskrift om regnskapsplikt for godkjente, ikke-kommunale barnehager.

Vi har hatt som mandat å besvare to hovedspørsmål:

- ▶ I hvilken grad bruker kommunene reglene i barnehageloven §§ 14 a og 16 a?
- ▶ Hvilke erfaringer har kommunene med bruken av disse reglene?

Barnehageloven § 14 a sier at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Loven presiserer at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat. Dette innebærer at følgende vilkår ikke må være brutt:

- ▶ Barnehagene kan bare belaste kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen
- ▶ Barnehagen kan ikke betale overpris for tjenester/varer fra barnehagenes eier eller nærstående av eier
- ▶ Lønnsutgiftene pr. plass i barnehagen kan ikke være vesentlig lavere enn lønnsutgiftene i kommunale barnehager

§ 16 a sier at kommunen kan redusere tilskuddene i de tilfelles at reglene i § 14 a er brutt.

Det er tidligere laget to rapporter om kommunenes erfaringer med håndtering av regelverket i barnehageloven om private barnehager:

- ▶ Rapporten «Erfaring med likebehandling» (Agenda Kaupang 2013)
- ▶ Rapporten «Kommunen som barnehagemyndighet» (Agenda Kaupang 2015)

Tidligere forskning støtter ikke en hypotese om at regelverket er klart og enkelt å benytte. Hypotesen er at det har vært lite kontroll og at det er oppnådd få tilbakebetalinger av tilskudd og denne hypotesen er testet i prosjektet.

Agenda Kaupang har gjort to undersøkelser for å teste hypotesen:

- ▶ En landsomfattende spørreundersøkelse for å kartlegge omfanget av økonomikontroll etter at dagens regler ble innført i 2013.
- ▶ En intervjurunde i åtte utvalgte kommuner. Vi har valgt ut de åtte største og mest aktive kommunene når det gjelder økonomikontroll. Vi har kartlagt antallet saker, arbeidsmetoder og resultater i hver sak.

Spørreundersøkelsen viser at det er stor interesse for dette spørsmålet. Spørreskjema ble sendt til alle 278 kommuner med private barnehager og 81,7 % av kommunene har svart. Svarene viser at det er få kommuner som har gjennomført tilsyn etter § 14 a i barnehageloven.

- ▶ 17 kommuner har avsluttet tilsyn
- ▶ 11 kommuner (hvorav fem er casekommuner i denne undersøkelsen) har avdekket brudd på § 14 a i en eller flere barnehager
- ▶ Seks kommuner som har gjennomført tilsyn har ikke avdekket brudd
- ▶ Åtte kommuner (fem av disse er casekommuner i denne undersøkelsen) har krevd tilbakebetaling i tråd med § 16 a

- ▶ Én kommune hadde mottatt tilbakebetaling i tråd med § 16 a da spørreundersøkelsen ble gjennomført
- ▶ Én kommune har fått medhold hos Fylkesmannen

Spørreundersøkelsen viser dessuten at kommunene mener regelverket er uklart.

Intervjuene viser at reglene i § 14 a oppfattes som uklare og vanskelige å praktisere. Det er pr. i dag én kommuner som har fått medhold i en klagesak hos Fylkesmannen. Casekommunene synes det er krevende å forstå hvordan reglene i § 14 a skal tolkes. Reglene i § 16 a er ikke testet i klagesaker hos Fylkesmannen.

Casekommunene er Oslo, Kristiansand, Skedsmo, Lillehammer, Os, Ski, Skien og Eidsvoll. Det er noen store kommuner (Oslo og Kristiansand) og noen kommuner som i spørreundersøkelsen har vist at de har vært aktive på dette området (Lillehammer, Os, Eidsvoll, Ski, Skedsmo og Skien). Undersøkelsen har fanget opp storparten av de aktive kommunene. Det er ikke grunn til å tro at det er andre kommuner med større resultater på dette området.

Hvis man ser på funnene i intervju-undersøkelsen mer detaljert, så viser det seg at casekommunene har hatt få tilsyn med små resultater:

- ▶ Det er fattet vedtak og krevd tilbakebetaling i 26 saker
- ▶ Åtte barnehager har akseptert vedtaket
- ▶ 13 av 26 saker med krav om tilbakebetaling er september 2017 gått som klagesaker til Fylkesmannen
- ▶ Én kommune har til dags dato fått medhold i én klagesak hos Fylkesmannen

Dette er en svært liten andel tilsyn. De åtte kommunene har til sammen 615 private barnehager. Disse barnehagene mottok til sammen 3,6 milliarder kroner i kommunale tilskudd i 2016. Volumet representerer en femdel av alle private barnehager i Norge. Andelen tilsyn utgjør 4 % av det samlede antall private barnehager i disse kommunene. Andelen barnehager som fanges opp i overordnede analyser er større, men kommunene opplyser at de kun har hatt kapasitet til å undersøke de som skiller seg mest ut. Kandidater for tilsyn har vært vesentlig større enn hva man har kunnet ta tak i.

Det er liten grunn til å tro at det er foretatt særlig mange flere tilsyn enn de vi har funnet fram til i casekommunene. Det er bare et par kommuner utenom casekommunene som svarer at kommunen har gjennomført tilsyn etter § 14 a. Hvis vi har funnet tilnærme lik alle tilsynene, betyr det at antall tilsyn etter § 14 a siden 2013 utgjør omtrent 1 % av det samlede antallet private barnehager.

Hvis man ser på innholdet i sakene, så er alle tre reglene i § 14 a behandlet. 15 av sakene gjelder «vesentlig lavere» lønnskostnader. fire av sakene gjelder overpris på tjenester kjøpt fra eier eller nærstående til eier. 14 av sakene gjelder utgifter til annet enn barnehagedrift.

Erfaringene med de tre reglene i første ledd i § 14 a kan oppsummeres slik:

Utgifter til annet enn barnehage: Denne regelen har vært grunnlag for tilsyn i tre kommuner: Os, Oslo og Skedsmo. I Oslo gjaldt to av sakene urimelig høy husleie og udokumentert bruk av firmabil. I Os gjaldt saken lønnsutbetaling uten dokumentert arbeidsinnsats. I Skedsmo gjaldt sakene ulike udokumenterte utgifter i familiebarnehager.

Én av sakene i Oslo er avgjort av Fylkesmannen og klagerne fikk medhold i at det er lov å betale høy husleie i private barnehager. Flere saker kan bli sendt til klagebehandling.

Overpris for tjenester: Denne regelen har vært grunnlag for tilsyn i to kommuner: Skedsmo og Oslo. Sakene gjaldt prisen på tjenester levert av barnehagens eier til familiebarnehager. I praksis gjelder sakene fordelingen av utgifter mellom eierens private bolig og arealet som benyttes til familiebarnehage.

Ingen av disse saken er p.t. behandlet som klagesak hos Fylkesmannen.

Vesentlig lavere lønnskostnader: Denne regelen har vært grunnlag for tilsyn i fire kommuner: Oslo, Skedsmo, Skien og Lillehammer. Sakene har vært behandlet på omtrent samme måte i alle kommunene. Lønn og sosiale kostnader delt på alderskorrigerede heltidsplasser i de private barnehagene er sammenlignet med tilsvarende nøkkeltall for kommunens barnehager. Ti av disse sakene er behandlet som klagesaker hos Fylkesmannen. I alle sakene har klagerne fått medhold. Fylkesmannen mener kommunene har regnet feil eller har vært for lite grundige i saksbehandlingen. I én sak har barnehagen akseptert kommunens krav, men kommunen har frafalt kravet, siden beregningsmetoden er blitt underkjent av Fylkesmannen.

Flere kommuner har vegret seg for å starte tilsyn etter denne regelen, fordi det er uklart hvordan man skal fastsette markedspriser på ulike tjenester til barnehagedriften (husleie, regnskapsføring, IKT-drift m.m.).

Vurdering av regelverket

Det er alminnelig enighet i casekommunene om at regelverket er for uklart til praktisk bruk. Kun én kommune har fått medhold i en klagesak hos Fylkesmannen og casekommunene mener dette viser hvor krevende dette arbeidet vært. Det lave omfanget av gjennomførte tilsyn kan være et tegn på det samme.

Kommunene som har gjennomført tilsyn mener de har brukt urimelig mye tid på dette arbeidet. Noen kommuner mener de har brukt et halvt årsverk på kontrollen av § 14 a som er gjennomført.

Tre av casekommunene har ikke gjennomført tilsyn. De har gjort analyser av regnskapet, men ikke åpnet tilsynssaker på grunnlag av mistenkelige funn. To av disse kommunene begrunner dette med at de ikke har visst hvordan de skulle avgjøre om loven var brutt og derfor ikke ville ta risikoen på å starte slike tilsyn.

Vanskelige punkter i regelverket

Kostnader til annet enn barnehage: Det er uklart hvordan kommunen skal begrunne at utgifter ikke kommer barnehagen til gode. Har kommunen eller barnehagen bevisbyrden? Det er uklart hvordan utgifter skal fordeles mellom eierens hushold og barnehagen i familiebarnehager.

Tjenester til overpris: Det er uklart hvordan man skal finne markedspris for ulike typer kostnader og hvilket slingringsmonn som gjelder rundt en slik pris. Dette gjelder spesielt husleie og forretningsføring kjøpt fra morselskapet i barnehagekonsern.

Vesentlig lavere lønnskostnader pr. plass: Dette er den regelen som det har vært jobbet mest med i casekommunene. Erfaringene kan oppsummeres slik: det finnes ingen norm for hvor mye som er «vesentlig lavere lønnskostnader» i private barnehager. Det er dessuten uklart hvordan man skal beregne lønnskostnadene i barnehagene. Det gjelder spesielt kostnader til bygningsdrift. Det er for det tredje uklart hvilken saksgang som er akseptabel i slike tilsynssaker.

2 Mandat og metode

2.1 Mandatet

Dette prosjektet har hatt som formål å kartlegge kommunenes erfaringer med reglene i barnehageloven om private barnehagers bruk av offentlige tilskudd. Dette omhandler regelverket som er lovfestet i barnehageloven §§ 14 a, 16 a og forskrift om regnskapsplikt for godkjente, ikke-kommunale barnehager.

Vi har hatt som mandat å besvare to hovedspørsmål:

- ▶ I hvilken grad bruker kommunene reglene i barnehageloven §§ 14 a og 16 a?
- ▶ Hvilke erfaringer har kommunene med bruken av disse reglene?

Undersøkelsen har som formål å kartlegge kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager. Det er dermed kommunenes praksis innenfor dagens regelverk som er tema for prosjektet. Prosjektet har ikke hatt som mandat å vurdere eventuelle behov for endringer eller å foreslå potensielle forbedringer i regelverket.

Kartleggingen har kun fokus på barnehageloven §§ 14 a og 16 a. Kommunenes erfaringer med kontroll av øvrige forhold knyttet til tilskudd til private barnehager (eksempelvis antall barn) har ikke blitt kartlagt.

2.2 Barnehageloven §§ 14 a og 16 a

Barnehageloven § 14 a sier at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Loven presiserer at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat. Dette innebærer at følgende vilkår ikke må være brutt:

- ▶ **Kostnader skal kun vedrøre barnehagen**

I § 14 a første ledd bokstav a står det at «*barnehagen kan bare belaste kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen*». Det vil si at alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens resultatregnskap, må være knyttet til barnehagedriften som kommunen har godkjent etter barnehageloven. Det skal ikke forekomme kryss-subsidiering mellom barnehagen og annen virksomhet.

- ▶ **Transaksjoner med nærstående part**

I § 14 a første ledd bokstav b står det at «*barnehagen kan ikke overfor eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier foreta transaksjoner og belastes kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter*». Bakgrunnen for denne bestemmelsen er at «Når barnehagen kjøper varer og tjenester av eieren eller nærstående, vil det være risiko for at det fastsettes priser og kontraktsvilkår som ikke anses som markedsmessige»¹. Det er ikke forbud mot handel med nærstående, men barnehageeier må dokumentere at transaksjoner ikke innebærer høyere kompensasjon enn normalt for ytelsen barnehagen kjøper. Som eiers nærstående menes nærstående som nevnt i aksjeloven § 1-5 første ledd.

¹ Prop. 98 L (2011-2012), pkt. 6.2.3

► **Personalkostnader**

I § 14 a første ledd bokstav c står det at «*barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad pr. heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager*». For å vurdere dette må kommunen sammenligne personalkostnader ut fra lokale forhold i kommunen. Det er ikke ulovlig med en annen personalsammensetning og en annen lønnsstruktur enn i kommunale barnehager, men personalkostnadene kan ikke være «vesentlig» lavere. Måten kommunene kan vurdere dette på, er å sammenligne personalkostnader pr. heltidsplass i barnehagen mot hva kommunen selv har. Dersom kommunene ikke har egne barnehager, må de bruke tallene som er grunnlaget for beregning av nasjonale satser.

► **Dokumentasjonskrav**

I § 14 a tredje ledd er det et krav om at barnehageeier skal kunne dokumentere bruk av tilskudd og foreldrebetaling i samsvar med første ledd. Dette skal gjøres på forespørsel i tillegg til kravene i økonomiforskriftens § 4 første ledd om årlig rapporterings- og opplysningsplikt som i praksis utøves ved å fylle ut et skjema som leveres i BASIL. I økonomiforskriftens § 4 andre ledd står det at kommunen til enhver tid kan kreve de opplysningene og den dokumentasjonen som er nødvendig for å gjennomføre tilsyn etter barnehageloven.

Sanksjonsmidler

Barnehageloven § 16 a sier at kommunen kan holde tilbake tilskudd eller redusere tilskudd til ikke-kommunale barnehager dersom krav i § 14 a eller i økonomiforskriften ikke er oppfylt. Det er også hjemmel for krav om tilbakebetaling av tilskudd. Tilbakehold, reduksjon eller tilbakebetaling av tilskudd skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomiske betydning.

Kommunene kan håndheve disse reglene ved å gjøre tilsyn med de private barnehagene. Mange kommuner omtaler slikt tilsyn f.eks. som regnskapskontroll, økonomikontroll av poster i årsregnskapet til barnehager, at de har gjennomgått regnskapet eller sjekk av innrapporterte tall.

Forskriften om regnskapsplikt sier at den private barnehagen skal levere regnskap etter barnehageloven krav. Dette er en forutsetning for at kommunen skal kunne håndheve reglene.

2.3 Metode

Funnene som presenteres i rapporten baserer seg på både kvalitative og kvantitative data og analyser. For å få et bilde av situasjonen knyttet til økonomikontroll på nasjonalt nivå, er det gjennomført en landsomfattende spørreundersøkelse av alle kommuner med private barnehager. Kvalitative intervjuer i åtte utvalgte kommuner har gitt dybdeinformasjon om hvordan kommuner tolker regelverket, hvordan de har gått frem for å kontrollere barnehagenes bruk av tilskudd iht. barnehagelovens § 14 a og deres erfaringer med bruk av regelverket.

2.4 Tidligere undersøkelser

Det er tidligere laget to rapporter om kommunenes erfaringer med håndtering av regelverket i barnehageloven om private barnehager:

- Rapporten «Erfaring med likebehandling» (Agenda Kaupang 2013)
- Rapporten «Kommunen som barnehagemyndighet» (Agenda Kaupang 2015)

I begge rapportene er det drøftet om kommunen har tilstrekkelig kompetanse og redskaper til å gjøre jobben som barnehagemyndighet. Konklusjonen er at kontrollen ikke er spesielt god. Kompetanse og kapasitet varierer, men den største utfordringen er at det statlige regelverket er manglende og uklart. Heller ikke de største kommunene klarer å få til en rimelig god kontroll med

private barnehager. Det er vanskelig å si når reglene er brutt og de mangler sanksjonsmidler. Dette gjelder også økonomisk kontroll etter § 14 a.

Tidligere forskning støtter altså ikke en hypotese om at regelverket er klart og enkelt å benytte. Hypotesen er at det har skjedd lite kontroll og at det er oppnådd få tilbakebetalinger av tilskudd. Det er denne hypotesen som er testet i prosjektet.

For å teste denne hypotesen er det gjort to undersøkelser:

- ▶ *Spørreundersøkelse* til alle kommuner med private barnehager der vi har spurt om de har drevet tilsyn, hva de har oppnådd og hvordan de opplever regelverket? Hvis kommunene har drevet mye tilsyn, har oppnådd en del og er fornøyd med reglene, faller hypotesen.
- ▶ *Intervjuer i de største og mest aktive kommunene.* Vi ønsker nærmere kunnskap om antall saker, arbeidsmetoder i tilsynet og mer detaljert gjennomgang av resultatene. Vi ønsket også en mer detaljert beskrivelse av de eventuelle manglene i regelverket. Hypotesen er at selv de største og mest aktive kommunene har oppnådd lite og strever med å bruke reglene. Hvis disse kommunene har oppnådd mye, eller er fornøyd med regelverket, faller hypotesen.

2.4.1 Spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen ble distribuert til alle kommuner med private barnehager. Undersøkelsen ble sendt til kommunenes postmottak, som ble oppfordret til å videresende til barnehageansvarlig i kommunen. Undersøkelsen ble sendt til 278 kommuner. 227 kommuner har svart på spørreundersøkelsen. Dette gir en svarprosent på 81,7. Tabell 2-1 under gir en oversikt over utvalget og svarprosent, kategorisert iht. kommunestørrelse. Her fremgår det at svarprosenten er høyere blant de største kommunene enn blant mellomstore og små kommuner. Det er kun fem kommuner med over 20 000 innbyggere som ikke har besvart undersøkelsen.

Tabell 2-1 Utvalg og svarprosent

Kommunestørrelse	Kommuner i utvalget	Kommuner som har besvart undersøkelsen	Svarprosent
Under 5 000	87	65	74,7 %
5 000–20 000	134	110	82,1 %
Over 20 000	57	52	91,2 %
Totalt	278	227	81,7 %

Inndelingen av kommunestørrelse er gjort etter samme metode som SSB benytter i sine analyser. Formålet med inndelingen er å undersøke eventuelle forskjeller mellom små, mellomstore og store kommuner. Inndelingen etter kommunestørrelse bruker vi også i gjennomgangen av resultater fra spørreundersøkelsen i kapittel 3.

Før spørreskjemaet ble sendt ut til alle mottakere, ble det pilottestet og kvalitetssikret i tre kommuner (Bærum, Lier og Oslo). Dette ga verdifulle innspill til endringer og justeringer, og førte til at spørsmålsformuleringer og svaralternativer ble enda mer relevante og presise.

Spørsmålene som ble stilt i spørreskjemaet var delt i to hovedtemaer:

- ▶ Omfang og resultater av økonomikontroll av private barnehager
- ▶ Kommunenes vurderinger av dagens regelverk

Formålet med spørreundersøkelsen var også todelt. For det første gir undersøkelsen kvantifiserbar informasjon om kommunenes omfang av kontroll av private barnehager i henhold til barnehageloven § 14 a og deres vurderinger av regelverket. For det andre dannet spørreundersøkelsen grunnlag for å velge ut kommuner til den påfølgende intervju-undersøkelsen. Vi brukte følgende kriterier for utvalg av casekommuner:

- ▶ Hvorvidt kommunene har kontrollert om private barnehager etterlever barnehageloven § 14 a
- ▶ Hvorvidt kommunene har beskrevet fremgangsmåten for slik kontroll (i åpent svarfelt)
- ▶ Hvorvidt kommunene har avdekket brudd på regelverket i § 14 a
- ▶ Hvorvidt kommunene har retter krav om tilbakebetaling i tråd med § 16 a
- ▶ Hvorvidt kommunene har mottatt tilbakebetaling i tråd med § 16 a

Ingen av kommunene som besvarte spørreundersøkelsen oppfylte alle disse kriteriene. Ved å sikre at utvalget av casekommuner til sammen dekket disse punktene, lå det likevel godt til rette for å nå ut til kommuner som både har gjennomført kontroll, som har rutiner eller metoder for kontroll som vi anså som interessant å høre mer om og som har avdekket brudd.

2.4.2 Casestudier

Formålet med casestudiene var å få et grundigere innblikk i kommunenes arbeid med kontroll av private barnehagers etterlevelse av barnehageloven § 14 a. Blant annet ønsket vi å undersøke hvordan kommunene forstår og tolker regelverket, hvordan de har forsøkt å undersøke hvorvidt barnehagene følger bestemmelsene i loven og hvilke resultater undersøkelsene eventuelt har gitt.

Med utgangspunkt i kriteriene som er beskrevet over, sendte vi invitasjon til 20 kommuner om å delta i undersøkelsen.² 13 kommuner svarte positivt på denne invitasjonen og tre kommuner ønsket ikke å delta utover spørreundersøkelsen. Fire kommuner svarte ikke på henvendelsen. Åtte av kommunene som svarte positivt på invitasjonen, ble valgt ut som casekommunene i undersøkelsen. Tabell 2-2 nedenfor gjør rede for utvalget av de åtte casekommunene som inngår i undersøkelsen.

² Invitasjonen om å delta som casekommune ble sendt ut før spørreundersøkelsen var avsluttet. Enkelte kommuner har derfor ikke blitt invitert, selv om de oppfyller de nevnte kriteriene for utvelgelse. Dette handler imidlertid om et fåtall kommuner

Tabell 2-2 Casekommuner

Kommune	Begrunnelse for valg av casekommuner (basert på svar i spørreskjema)				
	Har kontrollert etterlevelse av § 14 a	Har gitt en nærmere beskrivelse av fremgangsmåten	Har avdekket brudd på § 14 a	Har rettet krav om tilbakebetaling iht. § 16 a	Har mottatt tilbakebetaling iht. § 16 a
Eidsvoll	x	x			
Kristiansand	x	x			
Lillehammer	x		x	x	
Os	x		x	x	
Oslo	x		x	x	
Skedsmo	x		x	x	x
Ski	x	x	x		
Skien	x	x	x	x	

Vi understreker at denne oversikten viser det som var utgangspunktet for utvelgelse av casekommuner da spørreundersøkelsen ble gjennomført. Enkelte av disse kommunene har saker under behandling, og dette gir dermed nødvendigvis ikke et riktig bilde i forhold til situasjonen på intervjutidspunktet og slik den er i skrivende stund.

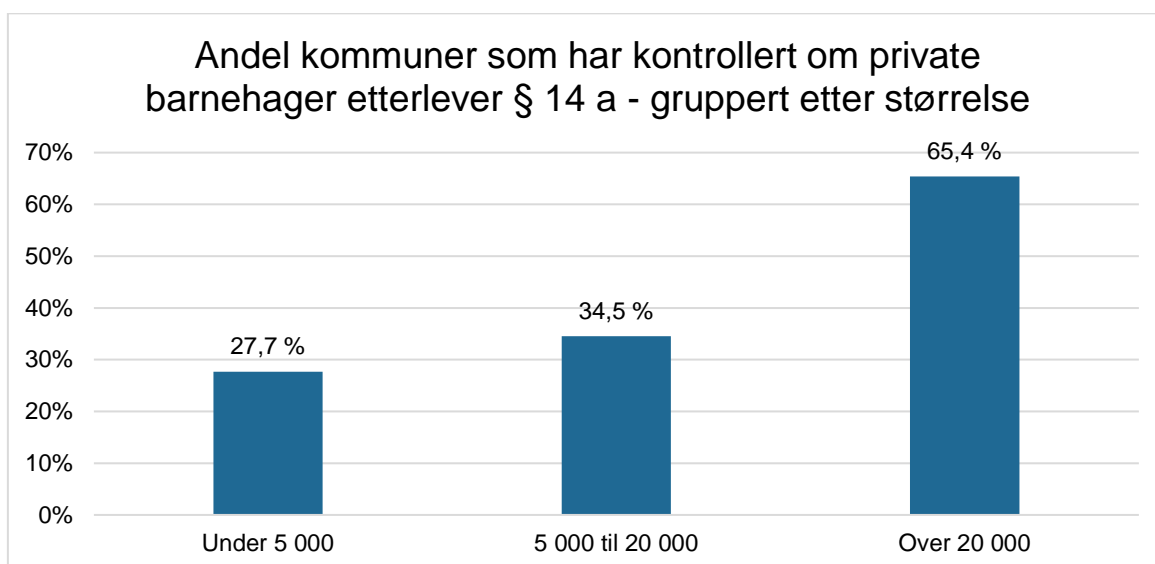
De fleste intervjuene har blitt gjennomført ved at vi har besøkt de aktuelle kommunene. I Kristiansand kommune ble intervjuet gjennomført på telefon. Vi har fortrinnsvis intervjuet kommunalsjef/barnehagesjef, barnehagekonsulent, økonomisjef, og/eller økonomikonsulent i kommunene. I forbindelse med kommunebesøkene ba vi også om tilgang til relevante dokumenter for å supplere kartleggingen av kommunenes arbeid.

Intervjuene ble gjennomført over to–tre timer, alt etter hvor mange tilsynssaker kommunene hadde hatt. Intervjuene hadde en fast mal, der temaene var organisering av barnehagemyndigheten, regnskapskompetanse, metode for utvelgelse av tilsynsobjekter og gjennomgang av hver tilsynsak. Vi ba kommunene beskrive hvordan de hadde tolket regelverket og hvordan de mente feil/mislighold skulle kunne påvises/avsløres. Kommunene ble til slutt bedt om å vurdere om regelverket var tilstrekkelig. Spørsmålene fra spørreundersøkelsen ligger i sin helhet som vedlegg til rapporten.

3 Funn fra spørreundersøkelsen

3.1 Omfang og resultater av økonomikontroll av private barnehager

I spørreundersøkelsen ble kommunene spurt om de har kontrollert om private barnehager etterlever hele eller deler av § 14 a. 90 av de 227 kommunene som har besvart undersøkelsen oppga at de har gjennomført slik kontroll. Dette tilsvarer 39,6 % av kommunene. 52,4 % av kommunene oppga at de ikke har gjennomført denne kontrollen og 7,9 % av respondentene oppga at de ikke vet hvorvidt deres kommune har gjort dette. Figur 3-1 nedenfor viser at de største kommunene i vesentlig større grad enn mindre kommuner har kontrollert barnehagers etterlevelse av § 14 a. I figuren vises prosentandel som har gjennomført kontroll innen hver kommunegruppe, fordelt etter størrelse. Det vil si at 65,4 % av kommunene med mer enn 20 000 innbyggere har gjennomført slik kontroll. Til sammenligning har kun 27,6 % av kommunene med under 5 000 innbyggere gjort det samme.



Figur 3-1 Andel kommuner som har kontrollert om private barnehager etterlever § 14 a, fordelt på størrelse. N=227

I påfølgende spørsmål ble de 90 kommunene bedt om å oppgi omfanget av økonomikontroll av private barnehager de siste tre årene og resultatet av disse kontrollene. Når det gjelder omfanget av kontroll, viser undersøkelsen følgende:

- ▶ 73 kommuner oppgir at de har gjennomgått eller vurdert (i form av analyse, kartlegging, risikovurdering el.) barnehageregnskap i tråd med § 14 a i en eller flere barnehager. På oppfølgende spørsmål om å gi en nærmere beskrivelse av hvilke kontroller som er foretatt, oppgir flertallet av kommunene at de har gjennomgått barnehagenes årsregnskap. Kommunenes svar indikerer at dette varierer fra overordnet gjennomgang³ av regnskap og/eller skjønsmessige⁴ vurderinger, til mer grundig og systematisk kontroll.

³ Overordnet gjennomgang betyr i denne sammenhengen eksempelvis analyse av regnskapsdata fra private barnehager

⁴ Skjønsmessige vurderinger gjøres eksempelvis ved å se om noen poster skiller seg ut i regnskapsskjemaet som leveres i BASIL

- ▶ 28 kommuner oppgir at de har hatt økonomisk tilsyn i tråd med § 14 a i en eller flere barnehager
- ▶ 17 kommuner oppgir at tilsyn er gjennomført/avsluttet i en eller flere barnehager

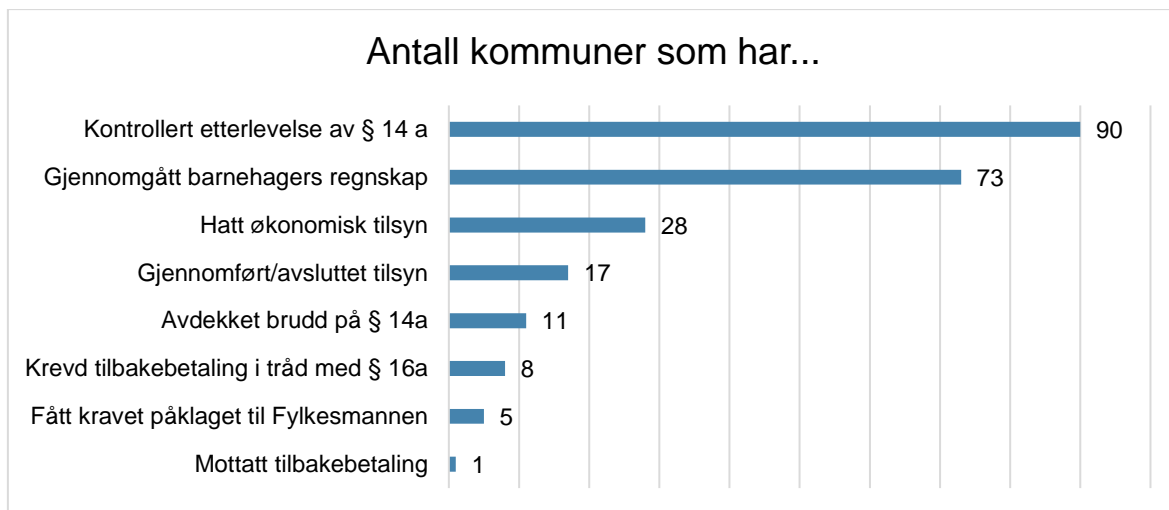
Undersøkelsen viser videre at 11 kommuner (hvorav seks er casekommuner i denne undersøkelsen) har avdekket brudd på § 14 a i en eller flere barnehager. Med andre ord er det seks kommuner som har gjennomført tilsyn, som ikke har avdekket brudd. Kommunene har avdekket følgende regelbrudd:

- ▶ I fem av 11 kommuner er det funnet at en eller flere barnehager er belastet for kostnader som ikke direkte gjelder barnehagedriften
- ▶ I syv av 11 kommuner er det funnet at en eller flere barnehager har overfor eier, eller eiers nærstående eller selskap i samme konsert som eier, foretatt transaksjoner og belastet kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter
- ▶ I ti av 11 kommuner det funnet at personalkostnadene i en eller flere barnehager er vesentlig lavere enn i tilsvarende kommunale barnehager

Blant kommunene som har avdekket regelbrudd, har åtte kommuner (fem av disse er casekommuner i denne undersøkelsen) krevd tilbakebetaling i tråd med § 16 a. Kun én kommune hadde mottatt tilbakebetaling i tråd med § 16 a da spørreundersøkelsen ble gjennomført.

Fem kommuner har opplevd at private barnehager har påklaget kommunens krav etter §§ 14 a eller 16 a til Fylkesmannen.

Figuren nedenfor oppsummerer spørreundersøkelsens funn om omfang og resultater av økonomikontroll av private barnehager i henhold til barnehageloven §§ 14 a og 16 a.



Figur 3-2 Omfang av og resultater av økonomikontroll av private barnehager. N=227

Hva kan forklare det synkende antallet kommuner på veien fra kontroll til tilsyn og videre til ev. avdekking av regelbrudd? I tabell 3-1 på neste side viser vi hvordan denne tendensen samvarierer med kommunestørrelse. Her kommer det tydelig frem at de store kommunene i større grad enn mindre kommuner både kontrollerer de private barnehagene (slik vi også så i figur 3-1), gjennomfører tilsyn og avdekker brudd.

For øvrig fremgår det også av spørreundersøkelsen at kommunene som har gjennomført tilsyn og avdekket brudd i større grad vurderer at de har tilstrekkelig kompetanse og kapasitet knyttet til private barnehagers bruk av private midler enn kommuner som kun har gjennomført kontroll iht. § 14 a, men ikke gått videre til tilsyn.

Tabell 3-1 Omfang og resultater av økonomikontroll av private barnehager, fordelt på kommunestørrelse. Tabellen viser antall og andel innenfor hver kommunegruppe. N=227

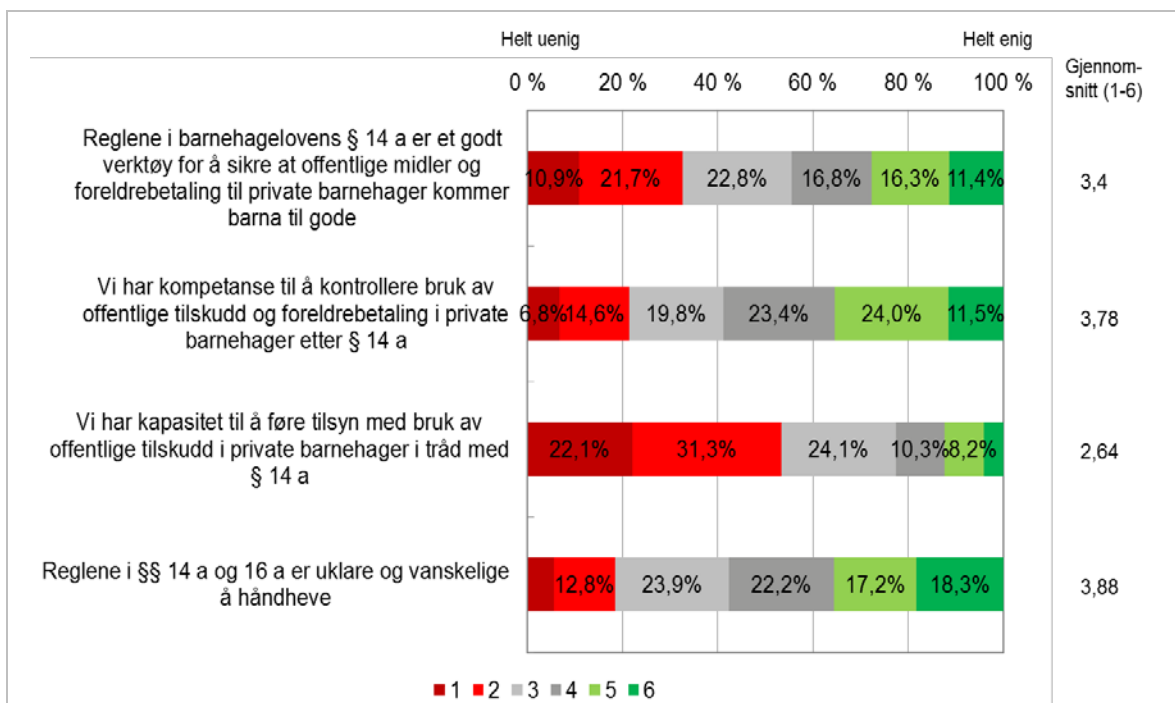
	Under 5 000 innbyggere		Mellom 5 000 og 20 000 innbyggere		Over 20 000 innbyggere		Totalt	
	(N=65)		(N=110)		(N=52)		(N=227)	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Kontrollert etterlevelse av § 14 a	18	27,7 %	38	34,5 %	34	65,4 %	90	39,6 %
Gjennomgått barnehagers regnskap	13	20,0 %	33	30,0 %	27	51,9 %	73	32,2 %
Hatt økonomisk tilsyn	3	4,6 %	11	10,0 %	14	26,9 %	28	12,3 %
Gjennomført/avsluttet tilsyn	2	3,1 %	7	6,4 %	8	15,4 %	17	7,5 %
Avdekket brudd på § 14 a	1	1,5 %	3	2,7 %	7	13,5 %	11	4,8 %
Krevd tilbakebetaling i tråd med § 16 a	0	0,0 %	2	1,8 %	6	11,5 %	8	3,5 %
Fått kravet påklaget til Fylkesmannen	0	0,0 %	0	0,0 %	5	9,6 %	5	2,2 %
Mottatt tilbakebetaling	0	0,0 %	0	0,0 %	1	1,9 %	1	0,4 %

Det synkende antallet kommuner som illustreres i figur 3-2 og tabell 3-1 kunne også tenkes å ha sammenheng med kommunenes holdninger og synspunkter på regelverket. Analysen viser imidlertid ingen åpenbare forskjeller mellom kommuner som kun har gjennomført regnskapskontroll, kommuner som har gjennomført tilsyn og kommuner som har avdekket regelbrudd, verken når det kommer til syn på om reglene i barnehageloven § 14 a er et godt verktøy for å sikre at offentlige midler og foreldrebetaling til private barnehager kommer barna til gode, eller hvorvidt reglene i §§ 14 a og 16 a er uklare og vanskelige å håndheve.

Her er det imidlertid en forskjell mellom de 90 kommunene som har kontrollert om private barnehager etterlever regelverket og de kommunene som ikke har gjennomført noen kontroll i det hele tatt. Dette og andre vurderinger av regelverket ser vi nærmere på i neste kapittel.

3.2 Kommunenes vurderinger av dagens regler

I tillegg til å oppgi omfang og resultater av kontroll med private barnehager, har kommunene også blitt bedt om å vurdere mulighetene for å håndheve reglene i § 14 a. Figur 3-3 under viser kommunenes vurderinger av ulike utsagn, på en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig).



Figur 3-3 Kommunenes vurdering av muligheten for å håndheve reglene i § 14 a. Prosentandeler. N=199

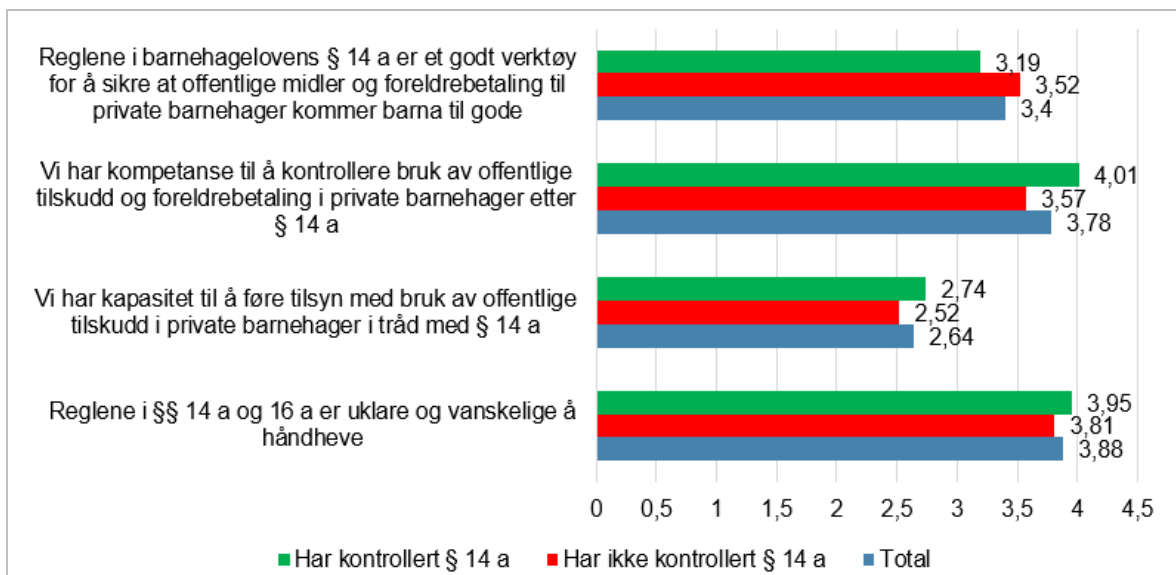
Ved å gruppere kommunene som har sagt seg henholdsvis mest uenig (1 og 2) og mest enig (5 og 6) i disse påstandene, gis følgende bilde:

- Kommunene har delte meninger om hvorvidt reglene i barnehageloven § 14 a er et *godt verktøy* for å sikre at offentlige midler og foreldrebetaling til private barnehager kommer barna til gode. 32,6 % av kommunene er uenige i at reglene er et godt verktøy, mens 27,7 % er enige.
- Kommunene er også noe delt i synet på om de har *kompetanse*⁵ til å kontrollere bruk av midler i private barnehager etter § 14 a. Mens 21,4 % av kommunene mener at de ikke har kompetanse, vurderer 35,5 % at de har tilstrekkelig kompetanse.
- Når det kommer til *kapasitet* er kommunene mer samstemte. Et flertall av kommunene (53,4 %) er uenige i påstanden om at de har kapasitet til å føre tilsyn med bruk av offentlige tilskudd i private barnehager i tråd med § 14 a. Et mindretall på 12,3 % mener at de har slik kapasitet.
- Til slutt viser figuren at andelen kommuner som er enig i at reglene er lite klare og utfordrende å håndheve (35,5 %) er nesten dobbelt så stor som andelen kommuner som ikke er enig i at dette er tilfellet (18,4 %).

For øvrig viser analysen at kommunene som i størst grad vurderer å ha tilstrekkelig kompetanse, i størst grad også er enige i at reglene i barnehagelovens § 14 a er et godt verktøy. Disse kommunene er også mindre enige i at reglene i §§ 14 a og 16 a er uklare og vanskelige å håndheve, sammenlignet med kommuner som oppgir å ha lavere kompetanse.

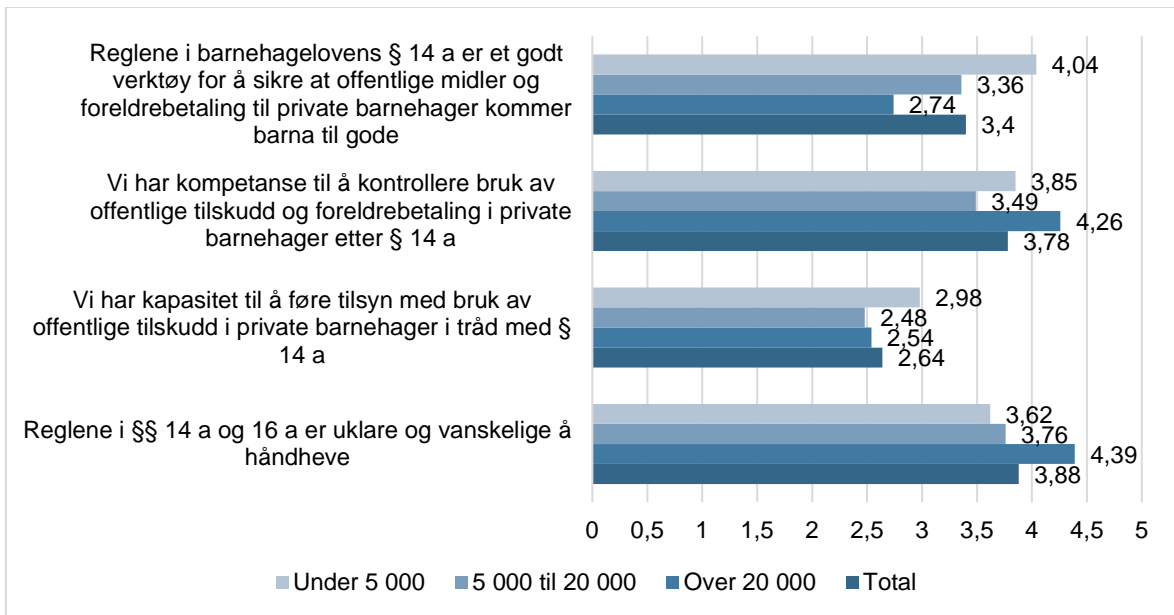
⁵ Det er ikke definert hva kommunene legger i kompetansebegrepet

Figur 3-4 under viser at kommunene som oppgir at de ikke har kontrollert de private barnehagenes etterlevelse av § 14 a, vurderer å ha både mindre kompetanse og lavere kapasitet enn kommunene som har gjennomført slik kontroll. Når det gjelder synet på om reglene er et godt verktøy for å sikre at offentlige midler til private barnehager kommer barna til gode, er imidlertid kommunene som ikke har gjennomført kontroll iht. § 14 a mer positive. Dessuten synes de i mindre grad at reglene er uklare og vanskelige å håndheve, sammenlignet med kommuner som har gjennomført kontroll. Undersøkelsen gir ikke entydige svar på hvorfor det er slik. Disse kommunene har imidlertid ikke praktisert regelverket og svarene bør derfor tolkes deretter.



Figur 3-4 Kommunenes vurdering av muligheten for å håndheve reglene i § 14 a. Fordelt på kommuner som har og som ikke har kontrollert barnehagenes etterlevelse av § 14 a. Gjennomsnitt (1-6). N=199

Analysen viser også at det er de største kommunene som i størst grad vurderer å ha tilstrekkelig kompetanse til å kontrollere de private barnehagenes bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Dette illustreres i figur 3-5 under. Når det gjelder kapasitet til å gjennomføre slik kontroll, fremgår det imidlertid mindre forskjell mellom små og store kommuner. Her er det, noe overraskende, de små kommunene som i størst grad har mest positive vurderinger. For øvrig viser undersøkelsen at de større kommunene har mer negative vurderinger av regelverket enn mindre kommuner. Dette kommer til syne både ved at større kommuner stiller seg mest negative til at reglene i barnehageloven § 14 a er et godt verktøy for å sikre at offentlige midler og foreldrebetaling til private barnehager kommer barna til gode og i størst grad er enige i at reglene i §§ 14 a og 16 a er uklare og vanskelige å håndheve.

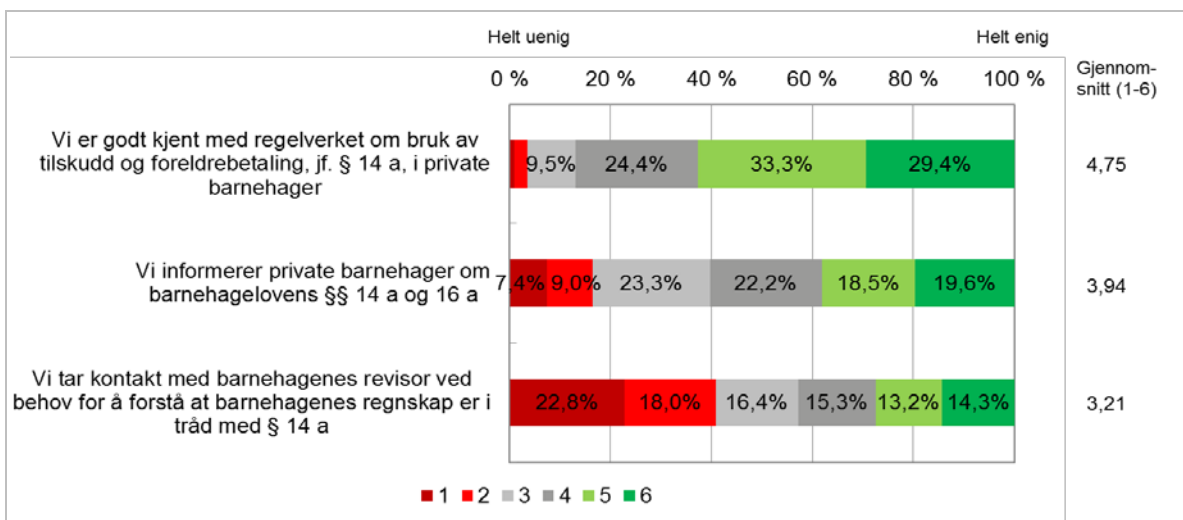


Figur 3-5 Kommunenes vurdering av muligheten for å håndheve reglene i § 14 a. Fordelt på kommune-størrelse. Gjennomsnitt (1-6). N=199

Kommunene i spørreundersøkelsen har også fått anledning til å knytte ytterligere kommentarer til disse påstandene. Her påpeker flere kommuner at regelverket er for lite konkret, at det gir for stort rom for individuell tolkning og skjønnsmessige vurderinger og at det er vanskelig å etterprøve og håndheve barnehagenes etterlevelse av regelverket. Blant annet påpekes det at ord som «vesentlig» og «rimelig» er for lite presise og at det er ønskelig med tydeligere kriterier for kontroll.

Flere kommuner oppgir også at de ikke utøver slik kontroll, både på grunn av manglende kompetanse og at dette arbeidet er svært tidkrevende og omfattende. Særlig oppgir de mindre kommunene at de har utfordringer med kompetanse og kapasitet til å håndheve regelverket. Det fremheves også at det er spesielt krevende å forholde seg til regnskap i store barnehagekonsern i slike sammenhenger.

Vi har også spurt kommunene om deres kjennskap til regelverket og graden av kommunikasjon med barnehagene vedrørende disse reglene. Kommunenes svar vises i figur 3-6 nedenfor.

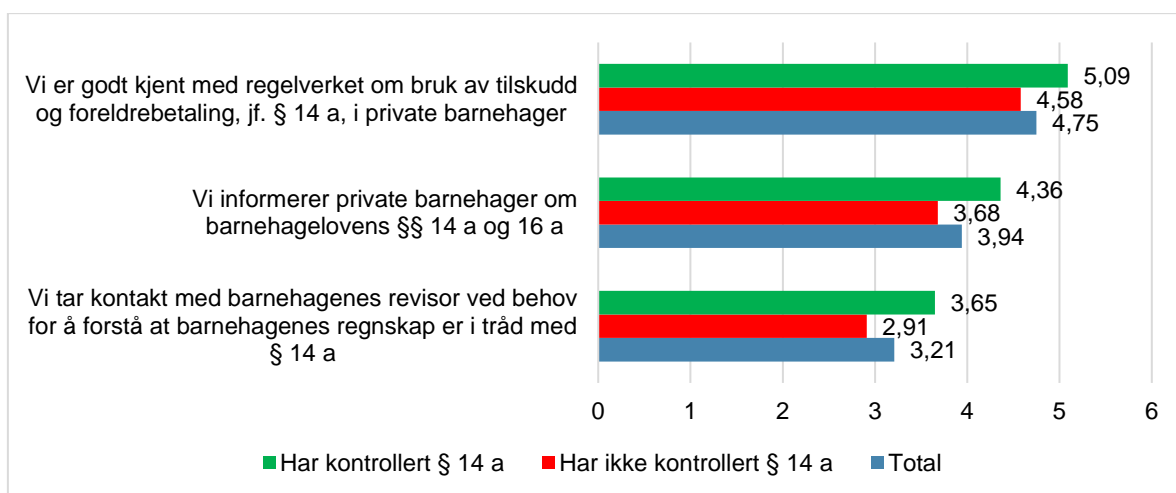


Figur 3-6 Kommunenes vurderinger av eget kjennskap til regelverket og graden av kommunikasjon med de private barnehagene. Prosentandeler. N=202

Når vi grupperer kommunene etter hvem som er mest enig (5 og 6) og mest uenig (1 og 2), viser figuren at:

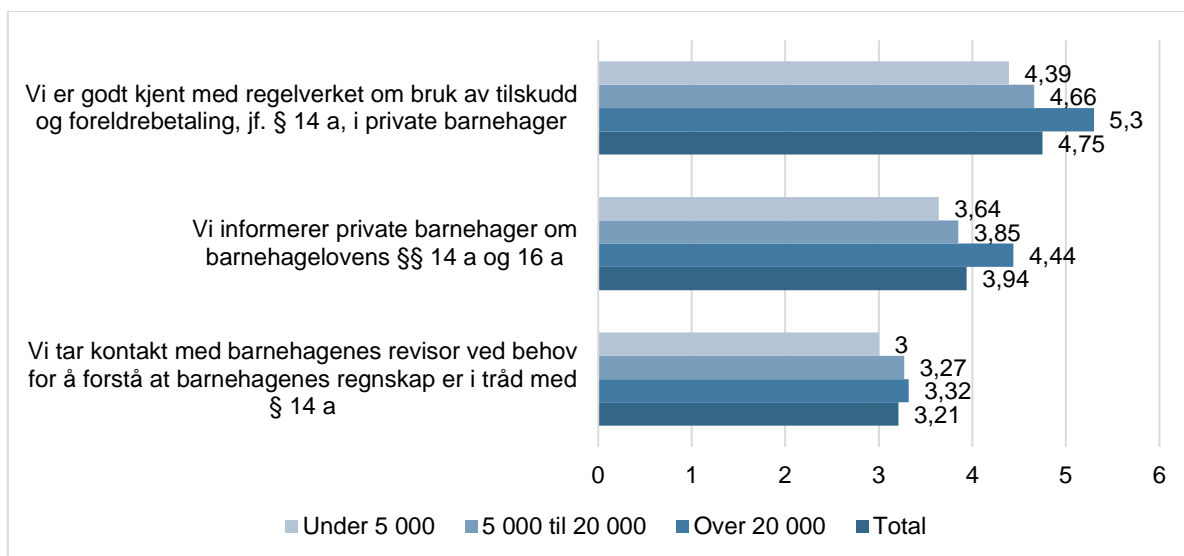
- ▶ Et flertall av kommunene oppgir at de er godt kjent med regelverket om bruk av tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager. 62,7 % er enige i denne påstanden, mens kun 3,5 % er uenige.
- ▶ Ikke alle kommuner informerer de private barnehagene om barnehagelovens §§ 14 a og 16 a. 38,1 % av kommunene oppgir at de gjør dette, mens 16,4 % er uenige i denne påstanden.
- ▶ Et mindretall av kommunene tar kontakt med barnehagenes revisor for å forstå hvorvidt barnehagenes regnskap er i tråd med § 14 a. 27,5 % av kommunene er enige i påstanden om at de gjør dette, mens 40,8 % er uenige. I et åpent oppfølgingsspørsmål oppgir flere av disse kommunene at de først og fremst forholder seg til barnehagenes eier og/eller regnskapsfører, fremfor revisor.

Kommuner som ikke har gjennomført kontroll av barnehager i tråd med § 14 a, er i mindre grad kjent med regelverket og informerer i mindre grad de private barnehagene om de aktuelle reglene enn kommuner som har gjennomført kontroll. Dette illustreres i figur 3-7 nedenfor.



Figur 3-7 Kommunenes vurderinger av eget kjennskap til regelverket og graden av kommunikasjon med de private barnehagene, fordelt på kommuner som har og som ikke har kontrollert barnehagenes etterlevelse av § 14 a. Gjennomsnitt (1-6). N=202

Neste figur, viser at de største kommunene i større grad enn mindre kommuner oppgir at de er kjent med reglene om bruk av tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager, at de informerer barnehagene om det aktuelle lovverket og at de tar kontakt med barnehagenes revisor ved behov.



Figur 3-8 Kommunenes vurderinger av eget kjennskap til regelverket og graden av kommunikasjon med de private barnehagene. Fordelt på kommunestørrelse. Gjennomsnitt (1-6). N=202

I neste kapittel går vi mer i dybden på åtte kommuners erfaringer med å praktisere regelverket i barnehageloven §§ 14 a og 16 a.

4 Funn fra casekommunebesøkene

4.1 Kommuner og saker

Det er fattet tilsynsvedtak med hjemmel i § 14 a i 26 saker i casekommunene, dersom man regner en sak pr. barnehage. Det er krevd tilbake penger i 26 saker. Av disse har åtte akseptert vedtaket, mens 13 saker er gått som klagesaker til Fylkesmannen på undersøkelsestidspunktet. Én kommune har til dags dato fått medhold i én klagesak.

Det er bare fem av de åtte casekommunene som har åpnet tilsynssaker med hjemmel i § 14 a. I de tre siste kommunene er barnehageregnskapene gjennomgått, uten at det er åpnet tilsynssaker. Saksmengden og utfallet av sakene fremgår av tabell 4-1 nedenfor.

Tabell 4-1 Saksmengde og utfall av sakene

Kommune	Tilsynssaker med vedtak	Krav om tilbakebetaling	Klagesaker til Fylkesmannen	Medhold for kommunen hos Fylkesmannen	Vedtak ikke påklaget
Eidsvoll	0				
Kristiansand	0				
Lillehammer	3	3	3	0	0
Os	2	2	0	0	0
Oslo	6	6	2	0	1
Skedsmo	9	9	2	1	7
Ski	0				
Skien	6	6	6	0	0
Sum	26	26	13	1	8

Vi har tatt med to saker fra Os, der det formelt sett ikke var fattet vedtak ved intervjuetidspunktet (23.05.17), men der det var sendt ut forhåndsvarsel om vedtak.

I Oslo kommune ble tre av vedtakene opphevet av bydelene og i en annen sak er ikke klagefristen på vedtaket gått ut.

Sakene kan også oppsummeres etter hvilken hjemmel som er benyttet når vedtak er fattet. I noen saker er det påvist brudd på flere av reglene, derfor vil antall brudd være flere enn antall saker. Reglene om vesentlig lavere lønnsutgifter er benyttet som hjemmel i mer enn halvparten av vedtakene. Reglene om overpris på tjenester fra eier er minst brukt. Tall for hver kommune fremgår av tabell 4-2 nedenfor. Vi har fjernet de to sakene i Oslo som ble avgjort uten krav om tilbakebetaling.

Tabell 4-2 Antall brudd innenfor de ulike hjemlene i loven

Kommune	Utgifter til annet enn barnehage	Overpris på tjenester fra eier m.m.	Vesentlig lavere lønnskostnader	Sum brudd
Eidsvoll	0	0	0	0
Kristiansand	0	0	0	0
Lillehammer	0	0	3	3
Os	2	0	0	2
Oslo	4	1	5	10
Skedsmo	8	3	1	12
Ski	0	0	0	0
Skien	0	0	6	6
Sum	14	4	15	33

Antakelig er det ikke gjennomført mange flere tilsyn i andre kommuner enn de vi har fanget opp i intervjukommunene. I spørreundersøkelsen var det 17 kommuner som opplyste at de hadde avsluttet tilsyn. I intervjuene finner vi fem slike kommuner.

Spørreundersøkelsen har en svarprosent på 81,7. Det er derfor grunn til å tro at det ikke er mer enn 2–3 kommuner utenom intervjukommunene som har avsluttet tilsyn og krevd tilbake penger.

I resten av kapittelet vil vi beskrive noen av sakene i casekommunene litt mer detaljert.

Lillehammer

Lillehammer kommune gjennomførte et bredt tilsyn i 2014. De tok utgangspunkt i alle barnehagene og hentet ut regnskapet til samtlige. Regnskapsanalysene viste at det var tre barnehager som hadde vesentlig lavere personalutgifter. I 2016 fattet kommunen vedtak om tilbakebetaling av tilskudd fra disse tre barnehagene. Sakene ble klaget inn for Fylkesmannen høsten 2016. I april 2017 fattet Fylkesmannen vedtak og gav de private barnehagene medhold.

Skien

Skien kommune startet økonomikontroll i 2014 ved å innhente årsregnskapet for private barnehager. Formålet var å analysere lønnsutgiftene. For å komme dypere i analysene bad de om at private barnehager skilte ut lønnskostnadene til renhold og vaktmestere, slik at man fikk et likt sammenligningsgrunnlag. Dette motsatte en av barnehagene seg. Skien krevde i 2016 tilbake tilskudd for 2013 og 2014 fra seks barnehager. Barnehagene klaget vedtaket inn for Fylkesmannen i januar 2017. Først da saken hadde gått til Fylkesmannen, fikk kommunen tilstrekkelige opplysninger. Fylkesmannen ga 22. mai 2017 barnehagene medhold med begrunnelse i at kommunene burde hentet inn disse opplysningene tidligere.

Skedsmo

Skedsmo kommune har hatt 12 tilsyn og det ble fattet vedtak om tilbakebetalingskrav i ni av disse. Syv vedtak ble ikke påklaget og tilbakebetalingskravene er iverksatt. Sakene har vært mot familiebarnehager og gjelder ulike år i perioden 2013–2016. Kommunen har funnet brudd på alle tre reglene i § 14 a. Kommunen har foreløpig ikke ført saker mot barnehager i de store kjedene. To barnehager har påklaget vedtaket til Fylkesmannen. I den ene klagen fikk kommunen medhold, mens i den andre klagesaken fikk barnehagen delvis medhold. Den sistnevnte saken er ennå ikke avsluttet. Begge klagesakene dreide seg om transaksjoner med nærstående part.

Kristiansand

Kristiansand kommune har benyttet seg av et analyseverktøy som er laget i Stavanger kommune. På den måten analyserer man blant annet at lønnskostnadene virker rimelige. De har ikke åpnet tilsynssaker med bakgrunn i analyser av personalkostnader. Kommunen mener det er vanskelig å vite hva som er riktige grenseverdier for vesentlighet.

Eidsvoll

Eidsvoll kommune har gjort analyser av personalkostnader og priser på tjenester fra eier, men har ikke åpnet tilsynssaker. Kommunen synes det er vanskelig å vite hva som er vesentlig og er usikre på hvilke utgifter som skal med i personalkostnadene. De er også usikre på hvilken faktor man skal bruke for å regne små barn om til store barn; 1,8 eller 2. Kommunen har også hatt én gjennomgang av tjenester kjøpt fra eier. Kommunen synes det er vanskelig å vurdere hva som normalt er markedisleie for bygninger og hva som er normale priser for forretningsførsel.

Oslo

I Oslo komme har hver bydel sin egen barnehagemyndighet. Oslo har imidlertid valgt å gjennomføre et felles økonomisk tilsyn for hele kommunen, for å samle kreftene og få fart på dette arbeidet. Denne kampanjen startet høsten 2015.

Oslo kommune har gjennomgått alle barnehageregnskapene for 2014 systematisk ved hjelp av et regneark utarbeidet i Stavanger kommune. Det er åpnet tilsyn mot barnehager som har utmerket seg med avvikende tall i økonomianalysene. Oslo fattet vinteren 2016/2017 vedtak i seks tilsynssaker etter § 14 a. To andre saker ble avsluttet uten funn av feil. To vedtak ble klaget inn for Fylkesmannen. Kommunen har gjort analyser av personalkostnader og unormale kostnader på andre utgiftsarter.

I juni 2017 (etter intervjuene) fattet Fylkesmannen vedtak til støtte for de to klagerne. Kommunen har dessuten i sommer omgjort et vedtak til fordel for barnehagen (avsluttet tilsynet uten krav om tilbakebetaling). Fem av seks saker er avsluttet uten tilbakebetaling av tilskudd.

Os

Os kommune startet våren 2016 tilsyn hos barnehageeier med to barnehager, på grunnlag av at barnehagen var i en økonomisk krevende situasjon. Kommunen har ikke hatt noen generell økonomigjennomgang i alle private barnehager. 85 % av plassene er private. Krav om tilbakebetaling av tilskudd er varslet, men det er formelt sett ennå ikke fattet vedtak i sakene p.t. (september 2017). Vi har tatt med disse sakene, ettersom det er varslet avgjørelse i sakene.

Ski

Ski kommune har innledet tilsyn mot én barnehage etter § 14 a. Kommunen har gjennomgått regnskapene til de private barnehagene systematisk for å finne fram til barnehager med kostnader som skiller seg ut fra de andre. I de tilfellene man har funnet avvik, viste det seg at alt som barnehagen hadde gjort, var lovlige tiltak. Kommunen fant derfor ikke grunnlag for å kreve tilbakebetaling. Når det gjelder lønnsforskjeller, har kommunen valgt å se på bemanningsfaktor i stedet for lønnsutgift pr. plass.

4.2 Framgangsmåte ved økonomisk kontroll og tilsyn

En forutsetning for økonomitilsyn i private barnehager er at kommunen får tilgang til relevant informasjon. Undersøkelsen viser at kommunene stort sett har fått den informasjonen de har etterspurt, men at kommunene i liten grad har spurt etter detaljer i driften i private barnehager.

§ 4 i økonomiforskriften til barnehageloven gir kommunene til enhver tid rett til å kreve de opplysningene og den dokumentasjonen som er nødvendig for å gjennomføre tilsyn etter barnehageloven.

Kommunene tolker innsynsretten slik at de kan spørre om det de ønsker for å belyse saken. Det er imidlertid stor forskjell på hva kommunene ber om. Informasjonen casekommunene har bedt om er alt fra offentlige tilgjengelige regnskap til detaljer ned på bilagsnivå.

Syv av åtte casekommuner har gjennomført økonomikontrollen i to trinn:

- ▶ Først en sammenligning av nøkkeltall for å finne ut hvilke barnehager som skiller seg fra de andre
- ▶ Deretter økonomisk tilsyn i de barnehagene der datagrunnlaget tyder på risiko for brudd på reglene

I spørreundersøkelsen kom ikke dette skillet ordentlig fram. I casekommunene ble det derfor tatt med tre kommuner som hadde gjort mye arbeid med økonomianalyse i private barnehager. To av disse, Kristiansand og Eidsvoll kommune, hadde faktisk ikke åpnet noen formelle tilsyn. Ski kommune gjennomførte tilsyn med én barnehage, men fant ikke grunnlag for å kreve tilbakebetaling. Os kommune gikk derimot rett på tilsyn, uten en slik regnskapsanalyse.

Regnskapsanalyser

Casekommunene har lagt stor vekt på den innledende runden med regnskapsanalyse. Det store antallet private barnehager og de store tilskuddsbeløpene har stilt store krav til saksbehandlingen i kommunene.

Casekommunene er kommuner med svært mange private barnehager. Det er til sammen 615 private barnehager som skal kontrolleres i de åtte kommunene. Ski har 12 og Oslo har 424. Det samlede utbetalte tilskuddet til private barnehager i disse kommunene i 2016 var 3,6 milliarder kroner. De private barnehagene er svært viktige deler av barnehagetilbudet i disse kommunene. De utgjør flertallet av barnehagene og omtrent halvparten av plassene i casekommunene. Tall for alle kommunene fremgår av tabellen under.

Tabell 4-3 Andel private barnehager

Kommune	Antall private barnehager	Andel private barnehager	Andel private barnehagebarn	Tilskudd mill. kroner
Ski	12	38 %	27 %	67
Skedsmo	27	59 %	39 %	156
Eidsvoll	14	74 %	71 %	127
Oslo kommune	424	57 %	43 %	2 297
Lillehammer	17	59 %	59 %	110
Skien	29	58 %	58 %	207
Kristiansand	77	73 %	64 %	452
Os (Hordaland)	15	88 %	85 %	146
SUM	615	63 %	56 %	3 561

Oslo og Kristiansand har brukt et regneark utviklet i Stavanger kommune for økonomikontroll etter reglene i barnehageloven § 14 a. Kommunen kopierer inn det lovpålagte regnskapsskjemaet for hver barnehage og får ut nøkkeltall pr. regnskapspost automatisk. De andre casekommunene utenom Os har utviklet sine egne regneark for dette formålet. Oslo kommune åpnet tilsyn mot de barnehagene som skilte seg ut med de mest avvikende verdiene i denne regnskapsanalysen.

Et viktig spørsmål er om kommunene har kompetanse på regnskapsanalyse i private selskaper. Kommunene må blant annet forholde seg til et mange ulike selskapsformer. De 617 private barnehagene som har sendt inn årsmelding for 2016 hadde 11 ulike selskapsformer. Omtrent halvparten var aksjeselskaper. 72 private barnehager var enkeltmannsforetak. Tall for alle kommuner og selskapsformer fremgår av tabellen under.

Tabell 4-4 Selskapsform på private barnehager

Eierform	Kristiansand	Os	Ski	Skedsmo	Eidsvoll	Oslo	Lillehammer	Skien	Total sum
Aksjeselskap	40	9	3	10	12	205	7	12	298
Annet foretak iht. særskilt lov	2					12	1	1	16
Annet, oppgi hva:	1					16			17
Ansvarlig selskap	4					2		1	7
Borettslag						1			1
Enkeltpersonforetak	13		2	9		45	1	2	72
Forening/ lag/ innretning	2	1	3	1		20		4	31
Kirkelig fellelråd	1			1		13		3	18
Samvirkeforetak	8	4	4	4	1	48	5	6	80
Selskap med begrenset ansvar	4			1		1			6
Stiftelse	3	1		1	1	61	3	1	71
Totalsum	78	15	12	27	14	424	17	30	617

Alle casekommunene mener de har tilstrekkelig kompetanse til å drive regnskapsanalyse i private selskaper. Dette er store kommuner med mye økonomikompetanse. I alle kommunene har barnehagemyndigheten samarbeidet med økonomer i økonomiavdelingen i kommunen dersom den har manglet egen økonomikompetanse. I flere av kommunene har man også knyttet til seg en jurist i dette arbeidet. De fleste kommuner har økonomer med erfaring fra privat regnskap.

To av casekommunene har bare etterspurt det obligatoriske årsregnskapet. Det er de to kommunene som ikke har åpnet tilsyn mot noen private barnehager (Eidsvoll og Kristiansand). Ski kommune har bedt om, og fått, utfyllende opplysninger om utgifter til transaksjoner med nærstående, samt vedr. pensjonskostnader. De fem øvrige har i varierende grad etterspurt ytterligere data som lønnslistene, arbeidsavtaler, hovedbøker og hovedboks bilag.

Kommunene har stort sett fått det datamaterialet de har bedt om, men det har tatt lang tid og kostet mange arbeidstimer.

Os sier det slik:

«Det tok hele høsten 2016 å få tak i det vi trengte fra de to barnehagene. Vi ba om:

- *Lønnslistene for alle ansatte: fikk kopier av lønnsutbetalinger, vanskelig å bruke det. Har ikke informasjon om stillingsprosent, tittel, overtid etc. Har også fått en oversikt på sum. Masse papirer, men vanskelig å avdekke lønnsnivå for hhv. pedagoger og assistenter, etc. Fikk noen arbeidsavtaler, men ikke en fullstendig oversikt.*
- *Kontrakter og bilag på vikarbruk: Fikk kopi av noen arbeidsavtaler for vikarer. Fikk også for noen fast ansatte, men ikke for alle. Uryddig dokumentasjon.*
- *Husleiekontrakter og bilag for husleiebetalinger: Fikk husleiekontrakt fra en av barnehagene.*
- *Bilag og eventuelle kontrakter for andre leiekostnader: Har mest brukt årsregnskapet.*
- *Kontrakter og bilag for alle barnehagens fremmedtjenester: Administrative kostnader, vaktmestertjenester etc.*
- *Saldobalanse for 2015»*

Os kommune

Unntaket er i **Skien**, der kommunens barnehagemyndighet først ble nektet innsyn i lønnslistene/arbeidsavtaler i enkelte private barnehager. Skien valgte å fatte vedtak i tilsynssaken med bakgrunn i informasjonen de hadde. Opplysningene de først ikke fikk tilgang til ble lagt frem rett før saken var sendt som klage til Fylkesmannen. Fylkesmannen ga klageren medhold på grunn av saksbehandlingsfeil i kommunen. Kommunen skulle ha innhentet mer detaljerte lønnsdata før vedtak ble truffet.

Revisors rolle er interessant i forbindelse med tilsyn etter § 14 a. Alle private barnehager utenom de aller minste familiebarnehagene skal ha attestert regnskapet av autorisert revisor. Revisor skriver under på et skjema som blant annet angir nærstående til barnehagens eier. Man skulle tro at revisor kunne være en viktig ressurs for kommunene ved økonomitilsyn i private barnehager. Kommunen kan for eksempel spørre etter nummererte brev mellom revisor og klienten (barnehagen), der spørsmål til regnskapet fra revisor dokumenteres. På flere punkter overlapper revisors oppgave det økonomiske tilsynet etter barnehageloven § 14 a. Å sjekke om bilagene i regnskapet gjelder selskapets drift (og ikke private utgifter) er en kjerneoppgave for revisor. Det samme gjelder alle transaksjoner med selskapets eiere eller nærstående til disse.

Intervjuene viser at ingen av casekommunene har brukt revisor som hjelper eller informant i forbindelse med økonomisk tilsyn i private barnehager. Oslo har begynt å etterspørre nummererte brev etter at dette prosjektet tok opp temaet.

Skedsmo har kun åpnet tilsyn mot familiebarnehager. Familiebarnehager med maksimalt en gruppe/fire barn har ikke krav til revisjon av autorisert revisor. Erfaringen fra slike tilsyn er at kvaliteten på regnskapene er svært varierende i disse barnehagene. Kommunen har funnet mange feil i regnskapene. Utdanningskontoret har i samarbeid med kemnerkontoret hatt en gjennomgang av barnehageloven §§ 14, 14 a og 16, samt økonomiforskriften. Her ble det presisert hva tilskuddet kan brukes til og hvilke krav som stilles til blant annet dokumentasjon og føring av kostnader.

Fylkesmannens rolle i noen av disse sakene er tatt opp i intervjuene. Barnehageloven § 14 a gjelder fra 2013. Da casekommunene startet sine regnskapsanalyser var det ingen rettspraksis på dette området. Flere av kommunene kontaktet Fylkesmannen for å få veiledning i dette arbeidet. Casekommunene opplever at de ikke har fått tilstrekkelig hjelp. En av historiene som går igjen, er at Fylkesmannen ikke kunne hjelpe til, siden embetet skulle behandle eventuelle klagesaker etterpå. Den hjelpen kommunene har fått i arbeidet med det økonomiske tilsynet, har de fått ved å snakke med andre kommuner som har «vært foran dem i løypa».

4.3 Kostnader skal kun vedrøre barnehagen

I § 14 a første ledd bokstav a står det at «barnehagen kan bare belaste kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen». Det vil si at alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens resultatregnskap, må være knyttet til barnehagedriften som kommunen har godkjent etter barnehageloven. Det skal ikke forekomme kryss-subsidiering mellom barnehagen og annen virksomhet.

Av 26 påståtte brudd på reglene i § 14 a i casekommunene, er det 14 saker om kostnader som ikke gjelder drift av barnehagen.

Os har saker mot to barnehager med samme eier. Selskapet er et aksjeselskap. Eier har tatt ut lønn i begge barnehagene. Kommunens påstand er at eieren ikke har ytt noen arbeidsinnsats i noen av barnehagene. Barnehagene har hatt hver sin styrer og en felles daglig leder i tillegg. Kommunen mener at det ikke er dokumentert hvilke oppgaver eier har utført. Kommunen vil kreve tilbake i underkant av 1 mill. kr for ett kalenderår.

Vedtaket er ikke formelt fattet. Den ene av de to barnehagene ble nedlagt i løpet av 2017 og den andre barnehagen ble solgt i løpet av 2017. Det er den nye eieren som må forholde seg til kommunens krav om tilbakebetaling av tilskudd.

Oslo har fire saker som knytter seg til utgifter kommunen mener ikke vedrører barnehagen. Den ene saken vedrører utgifter til bilhold. Kommunens påstand er at bilen ikke er benyttet til barnehagedrift, men til annen bruk. I denne saken har kommunen fått støtte av bedriftens revisor. Klagefristen har ikke gått ut.

En annen sak handler om husleie. Barnehagens eier har solgt barnehagebygget til et annet firma og leier den tilbake. Kommunens påstand er at leieprisen er urimelig høy og at dette egentlig bare er en fordekt måte å ta ut kapital fra selskapet på. Overprisen på husleie er en utgift som ikke gjelder barnehagedriften. Det har ikke vært påstand om transaksjon mot nærstående til eier. Saken ble klaget inn for Fylkesmannen, som 30.06.17 gav klageren medhold. Det er ikke forbudt å betale høy husleie for barnehagebygg.

Skedsmo har ni saker mot familiebarnehager. De fleste sakene dreier seg om skillet mellom private utgifter og utgifter til familiebarnehagen. Det vises til eksempler der oppussing føres som kostnad i sin helhet til barnehagedrift, men som etter kommunens vurdering burde vært skjønnsmessig fordelt på barnehagedriften og privat. Det er også saker som vedrører valg av dyrere og mer eksklusive løsninger enn hva som normalt brukes i barnehager.

«Kommunen ser at det kan være hensiktsmessig med gelender på utetrapp, men det er flere forhold som spiller inn her. Ut fra hva slags type gelender som er valgt, mener kommunen at det også er blitt lagt vekt på det estetiske og ikke bare hva som er praktisk for små barn. Gelenderet er bestilt ut fra befaring hjemme hos deg og har en relativ høy prisklasse. Kommunen mener derfor at kostnaden må fordeles på barnehagedrift og privat husholdning.»

Endringsvedtak sak 2016/3171, Skedsmo kommune

I familiebarnehager kan det være en krevende grensedragnings mellom å fatte vedtak etter § 14 a første ledd bokstav a eller bokstav b. Nedenfor er det referert til en sak der kommunen mener at husleien eier betaler til ektefellen er for høy, og i tillegg har barnehagedriften blitt belastet med vedlikeholdsutgifter kommunen mener normalt skal ligge i husleiekostnadene.

«Kommunen er av den oppfatning at det er naturlig at vedlikeholdskostnader, reparasjon med mer er inkludert i husleiekostnad. Dette er en del av huseiers ansvar, ikke leietakers. Ettersom du ikke har levert etterspurt dokumentasjon når det gjelder tidligere nevnte poster, har vi også som nevnt tidligere ingen mulighet til å undersøke om dette er bruk i henhold til lov og forskrift, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a. Kommunen vil derfor kreve tilbake hele beløpet disse postene utgjør, totalt kr 197 868»

Endringsvedtak sak 2015/1021, Skedsmo kommune

Vedtakene bærer også preg av at kommunen opplever rot i regnskapene til familiebarnehagene som har vært under tilsyn.

«Du har sendt inn et regnskap som er lite oversiktlig og med stor grad av manglende dokumentasjon. Skedsmo kommune vil kreve tilbakebetalt for tidligere utbetalt tilskudd på bakgrunn av to forhold:

- Manglende dokumentasjon
- For høy andel av kostnader som skal deles på barnehagedrift og privathusholdning er ført på barnehagedrift»

Endringsvedtak sak 2016/15800, Skedsmo kommune

Når de velger ut barnehager for kontroll tar de utgangspunkt i årsregnskap levert i BASIL og plukker ut de som viker litt mistenkelig der de har høye kostnader. De finner mye feil i regnskapene til familiebarnehagene.

Casekommunene uttrykker at det er vanskelig å føre bevis for påstander om at utgiftene går til andre ting enn barnehagedrift. Os kommune sier det slik:

«Eierens advokat sier at kommunen har en for snever tolkning til grunn av hva som kan anses for å komme «barna i barnehagen til gode». Det vises blant annet til at eier har hatt et omfattende ansvar i driften av barnehagen, inkl. regnskapsføring, forefallende arbeid, vedlikehold, m.m. Dette er vanskelig å motbevise – det blir ord mot ord. Kommunen kan jo ikke etterforske og bevisføre. Er avhengig av opplysningene vi får fra barnehagen. Kan dermed ikke bevise at ikke-eksisterende funksjoner lønnes, som igjen bidrar til å tildekke et lavt lønnsnivå i barnehagen for øvrig.»

Os kommune

Eidsvoll, Ski, Lillehammer og Kristiansand har i liten grad undersøkt om barnehagene bruker penger på andre ting enn barnehagedrift. Eidsvoll mener problemet bør fanges opp i den ordinære regnskapsrevisjonen.

Skien har ikke hatt nok ressurser til å gå i dybden på bestemmelsene etter bokstav a.

4.4 Transaksjoner med nærstående part

I § 14 a første ledd bokstav b står det at «barnehagen kan ikke overfor eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier, foreta transaksjoner og belastes kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter». Bakgrunnen for denne bestemmelsen er at handel med nærstående utgjør en særlig risiko for at offentlig tilskudd og foreldrebetaling ikke kommer barna til gode. Det er ikke forbud mot handel med nærstående, men barnehageeier må dokumentere at transaksjoner ikke innebærer høyere kompensasjon enn normalt for ytelsen barnehagen kjøper. Eksempelvis husleie, bilhold, etc.

I casekommunene har vi funnet fire vedtak med hjemmel i denne paragrafen:

Skedsmo har tre saker mot familiebarnehager. Generelt kan man si at sakene gjelder fordelingen av kostnader mellom eierens private hushold og barnehagen i familiebarnehager. I disse sakene er ikke problemet å finne ut hvem som er nærstående parter i forhold til eier. Transaksjonene det er snakk om er vanligvis direkte mot eier (eller eiers ektefelle). Familiebarnehagene drives som oftest i eierens egen bolig eller i en bolig eid av barnehagens eier. Utgifter til drift og vedlikehold av bygget må fordeles mellom barnehagen og eieren. Tilsynsmyndigheten må vurdere om eieren har ført urimelig store deler av utgiftene over på barnehagen. Problemet gjelder i prinsippet alle slags utgifter, ikke bare de bygningsrelaterte.

«Kommunen finner at husleiebeløp som er belastet barnehagens resultatregnskap er i strid med barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b. En månedlig husleie på 21 250,- er ut fra utleiemarkedet pr. juni 2016, langt over markedsverdi. Ved beregning skal det tas hensyn til at barnehagen kun disponerer lokalet i 9 timer pr. dag og at lokalet ikke benyttes i ferier og helligdager. Lokalet er også en del av familiens boareal og er ikke mulig å leie ut til andre formål.»

Endringsvedtak sak 2015/1021, Skedsmo kommune

Skedsmo kommune har sett på hva tilsvarende boliger leies ut for ved annonsering på finn.no. De vurderer markedsleie til å være ca. kr 10 000 pr. mnd. og krever tilbakebetalt forskjellen.

To barnehager har påklaget vedtaket til Fylkesmannen. I den ene klagen fikk kommunen medhold og i den andre saken som ikke er avsluttet enda, fikk kommunen delvis medhold. Begge klagesakene dreide seg om transaksjoner med nærstående part.

De fleste casekommunene har brukt ressurser på undersøkelser rundt transaksjoner med nærstående. Det er to problemstillinger:

- ▶ Er det kjøpt varer eller tjenester av nærstående til eier? Hvordan skal disse finnes?
- ▶ Hva er «urimelig pris» for eventuelle anskaffelser fra eier eller nærstående til eier?

Casekommunene har angrepet problemet fra ulike sider.

Oslo har startet med å sammenligne barnehagenes kostnader, for å finne ut hvilke barnehager som har høye kostnader på en eller annen konto. Man har deretter forsøkt å finne årsaken til de høye utgiftene. Overprising fra nærstående til eier er en mulig forklaring. De har hatt en sak med henvisning til denne paragrafen i vedtaket.

Os og Eidsvoll har gått direkte på de mest aktuelle konti og sjekket om leverandørene på disse områdene er nærstående til eier. Deretter har man undersøkt prisingen av disse tjenestene.

Ski har kartlagt detaljert hvilke andre roller i næringslivet eierne i barnehagene har. De har sett noe på transaksjoner med selskap i samme konsern og blant annet innhentet dokumentasjon på omfanget av konserntjenestene. Det ble ikke funnet noe som ga grunnlag for nærmere undersøkelser eller som tydet på uregelmessige overføringer.

Lillehammer og Kristiansand har ikke undersøkt transaksjoner mot nærstående.

Hvordan finner kommunene transaksjoner mot nærstående parter?

Definisjonen av «nærstående parter» ser ikke ut til å være et problem. Casekommunene nevner transaksjoner mot eierselskapet i konsern, mot andre selskaper i konsernet, eller mot eieren og hans nærmeste familie.

Barnehagene skal opplyse om transaksjoner mot nærstående parter i regnskapsskjemaet som sendes til staten hvert år. Dette er til hjelp i kommunenes arbeid med å finne slike transaksjoner. Intervjuene viser at slike transaksjoner ikke alltid framgår av skjemaet, selv om det er underskrevet av revisor.

Det kan være vanskelig å vite om leverandører er nærstående til barnehagens eier. Casekommunene har i varierende grad sjekket ut mulige nærstående direkte mot tilgjengelige databaser. Noen kommuner har brukt mye ressurser på dette. En kommune sier det slik:

«Har brukt BASIL og utført kontroll med proff.no, Brønnøysund og Folkeregisteret. Har brukt kolleger til å sjekke Folkeregisteret. Har drøftet formaliteter om hvor langt vi kan gå og hvem vi kan spørre uten å gå for langt. Ubetalt skatt eller offentlige avgifter vet vi ikke noe om. Men vi vet om bokettersyn i barnehagene, fra kemneren. Vanskelig å vite hva vi har lov å spørre om som barnehagemyndighet. Vet ikke helt hvilke rettigheter vi har.

Fant ut gjennom slike undersøkelser at daglig leder i en barnehage har en sønn som driver et importfirma uten ansatte i et annet fylke som har fått betalt for vaktmestertjenester i barnehagen.»

Hvordan vurderer kommunene om det er betalt overpris på tjenester?

Casekommunene synes det vanskeligste med regelen er å påvise overpris på tjenester eller varer fra nærstående parter.

Vi har allerede sett på **Skedsmo** sine problemer med å fordele utgifter mellom familiebarnehagene og husholdet til eieren.

I ordinære barnehager er det kjøp av tjenester fra konsernet i barnehagekjedene som går igjen. Husleie er det vanligste temaet. Mange barnehager i kjeder betaler husleie til et eiendomsselskap i konsernet.

Oslo har brukt lite ressurser på denne regelen, fordi den er vanskelig å praktisere:

«Vi sliter med å finne ut hva vi skal sammenligne med. Vi har kontrollert mindre barnehager. Vi har ikke plukket ut barnehager i større konsern hittil og tror problemstillingen kan være større i disse, men det har vi ikke sjekket ennå.»

Oslo kommune

Eidsvoll har kartlagt husleie og forretningsførsel i kjedene, men har ikke klart å finne ut hvordan markedsprisen skal fastsettes i hvert enkelt tilfelle. Kommunen har derfor foreløpig ikke gått videre med sakene.

4.5 Vesentlig lavere personalkostnader

I § 14 a første ledd bokstav c står det at «barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad pr. heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager». For å vurdere dette må kommunen sammenligne personalkostnader ut fra lokale forhold i kommunen. Det er ikke ulovlig med en annen personalsammensetning og en annen lønnsstruktur enn i kommunale barnehager, men personalkostnadene kan ikke være «vesentlig» lavere. Måten kommunene kan vurdere dette på, er å sammenligne personalkostnader pr. heltidsplass i barnehagen mot hva kommunen selv har i tilsvarende barnehager. Dersom kommunene ikke har egne barnehager, må de bruke tallene som er grunnlaget for beregning av nasjonale satser.

15 av de 26 vedtakene om tilbakebetaling av tilskudd i casekommunene er gjort med hjemmel i denne regelen.

Lillehammer har fattet tre vedtak med hjemmel i denne regelen. Kommunen summerte samlede lønnsutgifter inkludert sosiale tillegg og beregnet sum lønn pr. alderskorrigerede heltidsplass. Barn 0–3 år fikk vekt 2,0. Kommunen tok bare med pedagogisk personell, ikke renholdere og vaktmester. Sum pr. plass ble sammenlignet med tilsvarende tall fra kommunen (funksjon 201). Grensen for trekk ble satt til 7,5 % lavere lønnskostnad enn kommunen. Vedtaket gjelder for 2014. Data ble samlet inn høsten 2015. Vedtak ble fattet høsten 2016. Vedtakene ble klaget inn for Fylkesmannen. Fylkesmannen gav klagerne medhold i april 2017. Fylkesmannen mener det er feil av kommunen å holde vaktmester og renhold utenfor beregning av lønnskostnader pr. plass. Fylkesmannen mener at kommunen burde korrigert de kommunale pensjonsutgiftene for kommunens bruk av premiefond og at små barn burde vektet som 1,8 store barn (slik det er ved beregningen av kommunalt tilskudd). Fylkesmannen tar ikke stilling til terskelen for vesentlighet. Kommunen har ikke gjort noe mer med saken. Kommunen vurderer å fremme ny sak med beregningsmetode justert i tråd med Fylkesmannens merknader.

Oslo har fattet fem vedtak om tilbakebetaling av tilskudd med hjemmel i denne regelen. Vedtakene gjelder regnskapsåret 2014. Kommunen har summert sammen lønnsutgiftene i de private barnehagene, inkludert sosiale kostnader og delt dette på antallet alderskorrigerede heltidsplasser. Plasser for barn 0–3 år er vektet med faktor 1,8. Det er bare tatt med pedagogiske årsverk, ikke renholder og vaktmester. Sum pr. heltidsplass er sammenlignet med tilsvarende gjennomsnittstall for kommunens egne barnehager. Kommunen har lagt vesentlighetsgrensen til 10 %. For 2014 ble grensen satt til 13,2 %, siden private barnehager ikke fikk 100 % samme tilskuddssats pr. plass som kommunens kostnadsnivå i 2014 (minstesatsen for tilskudd var 96,8 %).

Ett vedtak ble klaget inn for Fylkesmannen. I brev av 06.06.17 ble vedtaket underkjent av Fylkesmannen. Ett vedtak ble akseptert av barnehagen. Kommunen har i ettertid frafalt dette kravet, siden beregningsmetoden er den samme som i den saken som ble underkjent av Fylkesmannen.

Fylkesmannen opphever vedtaket fordi kommunen ikke har gjort en konkret vurdering av om avviket mellom personalkostnadene i denne barnehagen og i tilsvarende kommunale barnehager, er vesentlig eller ikke. Verken ordlyden eller forarbeidene indikerer en prosentsats for hva som vil være vesentlig. Fylkesmannen skriver:

«Kommunen må gjøre denne vurderingen ut fra lokale forhold, det vil si gjennom en konkret sammenligning med egne kostnader i tilsvarende barnehager.»

Det går altså ikke, ifølge Fylkesmannen, an å vedta en generell vesentlighetsgrense.

Skedsmo har fattet ett vedtak om å kreve tilbake tilskudd på dette grunnlaget. Det gjaldt en familiebarnehage der det ikke var utbetalt lønn til pedagogisk veileder. Barnehagen hadde utbetalt betydelige beløp til eier. Spørsmålet var om hvor stor del av overskuddet som var godtgjøring for arbeidsinnsats. Kommunen mente at de reelle lønnsutgiftene pr. plass var svært lave og at dette ga grunnlag for å trekke tilbake tilskudd.

Skien har fattet seks vedtak på dette grunnlaget. Kommunen innhentet regnskapet for 2013 og 2014 for å analysere lønnsutgiftene. Kommunen har summert sammen lønnsutgifter og sosiale kostnader i de private barnehagene og delt utgiftene på antall alderskorrigerede heltidsplasser. Barn 0–2 år ble vektet 1,8. Utgifter til drift av bygg ble holdt utenfor (vaktmester og renholdere). Utgiften pr. plass ble sammenlignet med tilsvarende tall for kommunale barnehager. Kommunen satt vesentlighetsgrensen til 20 %. Regnestykket ble justert for opptrapping av tilskuddsandelen til 100 %, slik Oslo også gjorde. Differansen mellom barnehagens lønnskostnader og 80 % av kommunens gjennomsnittlige lønnskostnader ble krevd tilbake.

«Dette med pensjon er vanskelig. Skulle ønske det var statlige satser – hadde gjort det enklere. Det finnes tre beregninger for vurderinger av pensjon; tilskuddssats, tilsyn etter § 14 a og søknad om tilskudd til ekstra pensjon. Store konsern forstår dette, men mindre barnehager har ikke like gode forutsetninger for å skjønne dette. Der er det stort sett pedagoger og ikke økonomer.»

Skien kommune

Etter anbefalinger i utredningen⁶ av nasjonale satser, ba kommunen de private barnehagene med vesentlige avvik om å skille ut lønnskostnader i tilfeller hvor de kjøpte tjenester til renhold og vaktmester. Denne informasjonen fikk de ikke fra de private barnehagene da de private mente det var sensitiv informasjon. Kommunen fikk utfordringer med å sammenligne lønnsutgiftene da sammenligningsgrunnlaget kunne være ulikt. De måtte fatte vedtak basert på den informasjonen de hadde og fremmet en politisk sak. Saken ble utsatt da Private Barnehagers Landsforbund (PBL) kom med ny informasjon rett før saken skulle komme opp. Administrasjonen laget et tilleggsnotat og la dette ved saken etter at den kom opp på nytt for politisk behandling. Etter at kommunen effektiverte vedtaket fikk de tilsendt informasjonen fra de private barnehagene om hvor de kjøpte tjenester til renhold og vaktmester, samtidig som de seks vedtakene ble klaget inn til Fylkesmannen.

Fylkesmannen behandlet ikke problemstillingen i saken, og ga klagerne medhold med begrunnelse i saksbehandlingsfeil. Fylkesmannen mener at kommunens saksbehandling var mangelfull, siden utgifter til bygningsdrift (renholder og vaktmester) var utelatt fra beregningen av lønnsutgifter pr. plass.

«Saksbehandlingsfeilen de mener vi har gjort handler om at vi ikke hadde all informasjon fra barnehagen, men dette fikk vi ikke fra dem, selv om vi bad om det.»

Skien kommune

Kommunen skulle ha innhentet opplysninger om slike lønnsutgifter i de private barnehagene, også når barnehagene kjøpte slike tjenester fra andre. Kommunen har ingen klageadgang på vedtaket. Kommunen må nå ev. gjøre nye beregninger og opprette ny sak. Kommunen reagerer kraftig på dette da de vurderer at Prop. 98 L (2011–2012) Endring i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager) omtaler at barnehager som ikke vil avsløre kostnadene sine skal tilbakebetale.

De øvrige casekommunene har i varierende grad undersøkt om lønnsutgiftene i private barnehager er vesentlig lavere enn i kommunale.

Kristiansand har sammenlignet lønnsutgifter pr. plass ved hjelp av det samme regnearket som Oslo kommune. Har ikke gått videre med sakene, siden det er uklart hvor grensen for vesentlighet skal settes.

⁶ «Analyser av kostnader i barnehager og beregning av nasjonale tilskuddssatser». Rapport 37/2014 Telemarkforskning

Eidsvoll har sammenlignet lønnsutgifter pr. plass i kommunale og private barnehager. Det ble påvist lave lønnsutgifter pr. plass i noen private barnehager, men kommunen har ikke gått videre med disse sakene.

«Det er så mange faktorer at det er vanskelig å sammenligne. Lav lønnskostnad trenger ikke å bety lav bemanning. De private barnehagene har gjennomgående yngre ansatte som er billigere på grunn av lavere ansiennitet. Barnehager med dispensasjoner fra utdanningskrav sparer også penger. Pensjonsavtalene er billigere i private barnehager.»

Eidsvoll kommune

Os har sammenlignet lønnsutgiftene i de to barnehagene med tilsyn og kommunale barnehager. Samlede lønnsutgifter og sosiale kostnader pr. alderskorrigerede heltidsplass er sammenlignet med tilsvarende utgifter i kommunale barnehager. Barn 0–2 år er vektet som to store barn. Kommunen har også tatt med utgifter til vaktmester og renholdere. Har sett på netto lønnsutgifter (trukket fra sykelønnsrefusjoner). Kommunen kjøper private renholdstjenester. Kontraktssummene er tatt med som lønnsutgifter. Os har satt vesentlighetsgrensen til 10 %, etter modell av Oslo.

«Begrunnelse for 10 % som kriterium: Fordi hovedkostnadene i barnehagedrift er personal-kostnader og da er avvik på 10 % vesentlig.»

Os kommune

Ski har sammenlignet lønnskostnader pr. heltidsplass med tilsvarende gjennomsnittstall i kommunen, men har ikke gått videre med sakene.

«Lave personalkostnader sier ikke noe i seg selv. Dersom vi skal kunne vurdere lønnsnivået på de ansatte må vi se på lønnen pr. ansatte med alder, ansiennitet, etc. Det er ingen barnehager med praktikanter, etc. Personalkostnaden sier ikke noe om kvaliteten, så vi undersøker i stedet bemanningsfaktoren, pedagogbemanningen og kompetanseutviklingen.»

Ski kommune

4.6 Bruk av økonomiske reaksjonsmidler

I barnehageloven § 16 a er det en oversikt over kommunens adgang til å anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor ikke-kommunale barnehager. Kommunen har anledning til å holde tilbake tilskudd for kommende terminer, redusere tilskudd for kommende terminer eller kreve tilbakebetaling av hele eller deler av gitt tilskudd. Tilbakebetalingskravet forutsetter at tilskuddet er anvendt i strid med § 14 a, jf. § 16 a andre ledd.

I § 16 a tredje ledd står det at «tilbakehold av tilskudd, reduksjon i tilskudd eller tilbakebetaling av tilskudd (...) skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomisk betydning». Det betyr at valg av reaksjonsmidler og styrken av reaksjonsmidlene alltid må være forholdsmessig. Det er opp til

kommunen å velge hva som er hensiktsmessig i hvert konkret tilfelle. Kommunen må vurdere typen lovbrudd, alvorligheten av lovbruddet og det økonomiske omfanget. Barnehageeier er ansvarlig for å håndtere reaksjoner på lovbrudd på en måte som ikke rammer barna. Det vil likevel være et etisk dilemma for en kommune, dersom sanksjonene er så kraftige at det nesten er umulig å håndtere uten at det rammer barna.

Vi har funnet 26 saker med krav om tilbakebetaling av tilskudd i casekommunene. Disse sakene gjelder årsregnskap for 2013–2015.

Inntrykket fra intervjuene er at alle kommunene krever tilbake «krone for krone» de beløp som er utbetalt for mye. Så vidt vi vet, har ingen gjort noen fradrag for svak betalingsevne i barnehagene. Én kommune opplyste at de hadde sjekket om noen av de aktuelle barnehagene gikk med underskudd «og det gjorde heldigvis ingen». En barnehage i **Os** ble solgt i løpet av tilsynet. Kravet fratelles ikke av den grunn.

Beløpene i sakene varierer fra noen få titusen til mer enn en million. Tilsynssakene vi har sett på gjelder bare ett år.

I de konkrete vedtakene vi har sett, varierer det om kommunen krever tilbakebetalt penger eller om kommunen varsler trekk i framtidige utbetalinger. Loven åpner for begge løsninger.

4.7 Vurdering av regelverket

Alle kommunene vi har intervjuet mener regelverket er uklart og innviklet. Flere av kommunene mener at de har brukt mye tid på dette arbeidet og fått lite igjen for innsatsen. Det er rimelig å konkludere med at flere av kommunene har droppet økonomisk tilsyn på grunn av den store risikoen i dette arbeidet.

Vi kan bruke **Kristiansand** som eksempel. Kristiansand har ikke åpnet noen økonomiske tilsyn, selv om kommunen har gjort analyser av lønnskostnadene i sine 77 private barnehager. Årsaken ser ut til å være uklarhetene i regelverket.

«Det er mye frustrasjon i og med at regelverket er så ullent og det virker som om de private barnehagene ofte får medhold hos Fylkesmannen dersom kommunene gjør avkortninger. Sånn sett er kommunene satt til kontrolloppgaver som nesten er umulig å etterleve. Kommunene får også lite hjelp til å gjøre dette riktig. Ingen regnearkmodeller, ingen anslag på hva som er lav bemanningskostnad, hva som er urimelig overpris. Fylkesmennene kunne vært mer proaktive ved å veilede mer, i stedet for kun å ta stilling til klagesaker.

Vi føler det er så krevende å gjøre dypdykk i regnskapene til private at de fleste kommuner ikke prioriterer dette. Vi har også så mange andre oppgaver at vi ikke har ressurser til det. Vi har heller ikke ett godt nok regelverk, så det blir rett og slett for vanskelig. Hvis vi skulle gått etter de store kjedene så vet vi at de setter inn jurister og har PBL i ryggen. Vi har rett og slett ikke ressurser til å ta den kampen.

Oppvekstdirektøren i kommunen sier at vi bare skal gå etter barnehagene hvis vi ser noe graverende, så vi bruker ikke tid på det hvis ikke. Går heller i dialog. Og det er stort sett de små det gjelder. Vi går ikke etter de store kjedene, det klarer vi ikke.»

Kristiansand kommune

Oslo var avventende da intervjuene ble gjennomført i mai 2017.

«Det er ikke klart regelverk og det må utmeisles noe praksis på hvordan regelverket skal benyttes. Dersom vi får avslag i alle sakene har kommunen ikke noe verktøy til å følge opp regelverket.»

Oslo kommune

Eidsvoll mener kommunen mangler ressurser eller kompetanse til denne typen kontroll.

«Kontroll av utgifter til annet enn barnehage og overpris på kjøp fra eier er noe som barnehagens revisor er bedre egnet til å undersøke.»

Eidsvoll kommune

Lillehammer mener regelverket er for uklart og tungvint.

«Dersom vi hadde ant hvor mye ressurser det har kostet hadde vi ikke startet på det. Vi anslår at vi har brukt et halvt årsverk på dette. Veldig krevende når Fylkesmannen krever at man skal være inne i forarbeidene i lovene. Regimet som er lagt opp av Fylkesmannen er veldig krevende. Det er ikke noe man gjør kjapt. Det krever mye fagkunnskap om både økonomi, regnskap, jus og barnehagesektoren. En ressurskrevende øvelse å gjennomføre.»

Lillehammer kommune

Skedsmo har kanskje vært den mest aktive brukeren av § 14 a. Dette er også en stor kommune i norsk målestokk. Skedsmo har foreløpig likevel kun ført økonomisk tilsyn mot familiebarnehagene.

«Ønsker et tydeligere regelverk, og klarere retningslinjer for hva som er rimelig med hensyn til kostnader, mv.»

Skedsmo kommune

5 Vedlegg

5.1 Intervjuguide ved casekommunebesøk

5.1.1 Oppdraget

Utdanningsdirektoratet ønsker å kartlegge kommunenes erfaringer med reglene i barnehageloven om private barnehagers bruk av offentlige tilskudd. Direktoratet viser til barnehageloven §§ 14 a, 16 a og forskrift om regnskapsplikt for godkjente, ikke-kommunale barnehager.

§ 14 a sier at tilskuddene skal gå til barnehagetilbudet. Det er ikke lov å

- ▶ ha urimelig driftsoverskudd
- ▶ prise kjøp av varer/tjenester fra eiere eller nærstående urimelig høyt
- ▶ dekke kostnader som ikke vedrører barnehagedriften
- ▶ ha vesentlig lavere lønnskostnader enn kommunale barnehager

§ 16 a sier at kommunen kan redusere driftstilskuddet hvis den private barnehagen bryter § 14 a. Forskriften om regnskapsplikt sier at den private barnehagen skal levere regnskap etter barnehagelovens krav. Det er en forutsetning for at kommunen skal kunne håndheve reglene.

Direktoratet stiller to spørsmål:

- ▶ I hvilken grad bruker kommunene disse reglene?
- ▶ Hvilke erfaringer har kommunene med bruken av reglene?

Direktoratet er ikke interessert i diskusjon om nye regler eller analyser av risiko for ulike misligheter. Det er kommunenes praksis innenfor dagens regelverk som er tema for prosjektet.

5.1.2 Tema i caseintervjuene

Organisering

- ▶ Hvor mange private og kommunale barnehager har kommunen?
- ▶ Hvordan er barnehagemyndigheten organisert?

Innsyn

§ 4 i forskriften gir kommunene til enhver tid rett til å kreve de opplysningene og den dokumentasjonen som er nødvendig for å gjennomføre tilsyn etter barnehageloven.

- ▶ Hvordan tolkes denne innsynsretten?
- ▶ Hvilken selskapsorganisering har de private barnehagene?
- ▶ Har dere kompetanse på privat regnskap?

Rimelig årsresultat

I § 14 a første ledd står det at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat. Dersom barnehagen oppfyller de kumulative vilkårene i første ledd bokstav a, b og c, er årsresultatet rimelig. Dette betyr at eier kan få et rimelig vederlag for arbeids- og kapitalkostnadene som eier selv yter i barnehagen. Barnehagen har mulighet til å dekke lønnskostnader og kapitalkostnader over virksomhetens regnskap, eller disponere overskudd for eksempel gjennom uttak av utbytte.

- ▶ Har dere vurdert om resultatet i de private barnehagene synes rimelig?
- ▶ Hvilke kriterier har dere ev. brukt ved denne vurderingen?

Kostnader skal kun vedrører barnehagen

I § 14 a første ledd bokstav a står det at «barnehagen kan bare belaste kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen». Det vil si at alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens resultatregnskap, må være knyttet til barnehagedriften som kommunen har godkjent etter barnehageloven. Det skal ikke forekomme kryss-subsidiering mellom barnehagen og annen virksomhet.

- ▶ Har kommunen vurdert og kontrollert om barnehagen har bokført utgifter knyttet til annet enn barnehagedrift?
- ▶ Hvordan har dere ev. vurdert og kontrollert dette?
- ▶ Ble det funnet avvik i disse kontrollene?

Transaksjoner med nærstående part

I § 14 a første ledd bokstav b står det at «barnehagen kan ikke overfor eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier, foreta transaksjoner og belastes kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter». Bakgrunnen for denne bestemmelsen er at handel med nærstående utgjør en særlig risiko for at offentlig tilskudd og foreldrebetaling ikke kommer barna til gode. Det er ikke forbud mot handel med nærstående, men barnehageeier må dokumentere at transaksjoner ikke innebærer høyere kompensasjon enn normalt for ytelsen barnehagen kjøper. Eksempelvis husleie, bilhold, etc.

- ▶ Har kommunen kartlagt hvem som er nærstående parter?
- ▶ Har kommunen gjort kontroller av transaksjoner med nærstående parter?
- ▶ Hvordan ble kontrollene gjennomført?
- ▶ Ble det avdekket kritikkverdige forhold og ev. iverksatt reaksjoner?

Personalkostnader

I § 14 a første ledd står det at «barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad pr. heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager». For å vurdere dette må kommunen sammenligne personalkostnader ut fra lokale forhold i kommunen. Det er ikke ulovlig med en annen personalsammensetning og en annen lønnsstruktur enn i kommunale barnehager, men personalkostnadene kan ikke være «vesentlig» lavere. Måten kommunene kan vurdere dette på, er å sammenligne personalkostnader pr. heltidsplass i barnehagen mot hva kommunen selv har tilsvarende. Dersom kommunene ikke har egne barnehager, må de bruke tallene som er grunnlaget for beregning av nasjonale satser.

- ▶ Har kommunen gjort analyser med sammenligning mot egne utgifter eller ev. nasjonale satser?
- ▶ Ble det funnet avvik?
- ▶ Hva gjorde kommunen ev. med dette?

Økonomiske reaksjonsmidler

I barnehageloven § 16 a er det en oversikt over kommunens adgang til å anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor ikke-kommunale barnehager. Kommunen har anledning til å holde tilbake tilskudd for kommende terminer, redusere tilskudd for kommende terminer eller kreve tilbakebetaling av hele eller deler av gitt tilskudd. Tilbakebetalingskravet forutsetter at tilskuddet er anvendt i strid med § 14 a, jf. § 16 a andre ledd.

I § 16 a tredje ledd står det at «tilbakehold av tilskudd, reduksjon i tilskudd eller tilbakebetaling av tilskudd (...) skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomisk betydning». Det betyr at valg av reaksjonsmidler og styrken av reaksjonsmidlene alltid må være forholdsmessig. Det er opp til kommunen å velge hva som er hensiktsmessig i hvert konkret tilfelle. Kommunen må vurdere typen lovbrudd, alvorligheten av lovbruddet og det økonomiske omfanget. Barnehageeier er ansvarlig for å håndtere reaksjoner på lovbrudd på en måte som ikke rammer barna. Det vil likevel være et etisk dilemma for en kommune dersom sanksjonene er så kraftige at det nesten er umulig å håndtere uten at det rammer barna.

Hvilke sanksjoner er ev. iverksatt ved brudd på regelverket?

5.2 Spørreundersøkelse sendt ut til alle kommuner med private barnehager

INNLEDENDE SPØRSMÅL*

1. Marker hvilken funksjon du har i kommunen

Obligatorisk, spørsmålet må besvares. Kun ett alternativ er mulig.

- Rådmann
- Kommunalsjef med overordnet ansvar for barnehageområdet
- Barnehagesjef (eller tilsvarende lederrolle)
- Barnehagekonsulent
- Økonomisjef
- Økonomikonsulent
- Annet:

**Kommunenavn skal inngå som bakgrunnsvariabel*

B. ERFARINGER MED BARNEHAGELOVEN § 14 a

Barnehageloven § 14 a sier at private barnehager ikke har lov til:

- Å belaste barnehagen for kostnader som ikke gjelder barnehagedriften
- Å overfor eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier foreta transaksjoner og belastes kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter
- Å ha vesentlig lavere personalkostnader pr. heltidsplass enn tilsvarende kommunale barnehager

§ 16 a sier at kommunen kan holde tilbake tilskudd eller redusere tilskudd til ikke-kommunale barnehager dersom krav i § 14 a eller i økonomiforskriften brytes. Det er også hjemmel for tilbakebetalingskrav. Kommunene kan håndheve disse reglene ved å gjøre tilsyn med de private barnehagene. Mange kommuner omtaler slikt tilsyn f.eks. som regnskapskontroll, økonomikontroll av poster i årsregnskapet til barnehager, at de har gjennomgått regnskapet eller har sjekket innrapporterte tall. Derfor brukes i hovedsak begrepet kontroll eller økonomikontroll – i stedet for tilsyn - i de videre spørsmålene.

Vi vil gjerne vite om din kommune har gjennomført økonomikontroll etter at reglene kom i 2013, og hvilke resultater eventuelle kontroller har gitt.

Ja Nei Vet ikke

2. Har kommunen kontrollert om private barnehager etterlever hele eller deler av § 14 a?

Ja på spørsmål 2 aktiverer spørsmål 3-6. Nei og vet ikke: hopp til 7.

3. Du har svart at kommunen har gjennomført økonomikontroll av om private barnehager etterlever hele eller deler av § 14 a.

Oppgi omfanget av økonomikontroll av private barnehager de siste tre årene og resultatet av disse kontrollene.

	Antall
Antall barnehageregnskap gjennomgått/vurdert (analyse, kartlegging, risikovurdering el.) i tråd med § 14 a	
Antall økonomiske tilsyn i tråd med § 14 a	
Antall tilsyn påbegynt tråd med § 14 a	
Antall tilsyn gjennomført/avsluttet i tråd med § 14 a	
Antall barnehager med brudd på § 14 a avdekket	
Antall krav om tilbakebetaling i tråd med § 16 a	
Antall tilbakebetalinger i tråd med § 16 a	
Antall klager til Fylkesmannen på krav etter §§ 14 a eller 16 a	

4. Nærmere beskrivelse av hvilke kontroller som er foretatt

.....

5. Hvis kommunen har avdekket brudd på § 14 a: Hvilke regler er det som er brutt?

Vennligst oppgi antallet barnehager det er funnet feil hos.

	Antall barnehager
Barnehagen er belastet for kostnader som ikke direkte gjelder barnehagedriften	
Barnehagen har overfor eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsert som eier foretatt transaksjoner og belastet kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter	
Personalkostnadene er vesentlig lavere enn i tilsvarende kommunale barnehager	

6. Nærmere beskrivelse av de regelbrudd som er funnet:

.....

7. Kommunens vurderinger av dagens regler

Vi vil gjerne vite hvordan kommunen vurderer mulighetene for å håndheve reglene i § 14 a.

På en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig), hvor enig er du i utsagnene?

Du kan også svare "Vet ikke":

	Helt uenig			Helt enig			Vet ikke
	1	2	3	4	5	6	
Vi gjennomfører kontroll av private barnehager for å se om oppfyller kravene i barnehageloven § 14 a	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reglene i barnehageloven § 14 a er et godt verktøy for å sikre at offentlige midler og foreldrebetaling til private barnehager kommer barna til gode	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi har kompetanse til å kontrollere bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager etter § 14 a	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi har kapasitet til å føre tilsyn med bruk av offentlige tilskudd i private barnehager i tråd med § 14 a	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Reglene i §§ 14 a og 16 a er uklare og vanskelige å håndheve	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

8. Dersom du har kommentarer til dette spørsmålet, kan du gi dem her:

.....

C. ERFARINGER MED ØKONOMIKONTROLL ETTER BARNEHAGELOVEN § 14 a I PRIVATE BARNEHAGER, GENERELLE BETRAKTNINGER

9. På en skala fra 1 (helt uenig) til 6 (helt enig), hvor enig er du i følgende utsagn? Du kan også svare "Vet ikke":

	Helt uenig				Helt enig		Vet ikke
	1	2	3	4	5	6	
Vi er godt kjent med regelverket om bruk av tilskudd og foreldrebetaling, jf. § 14 a i private barnehager	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi informerer private barnehager om barnehageloven §§ 14 a og 16 a	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vi tar kontakt med barnehagenes revisor ved behov for å forstå at barnehagenes regnskap er i tråd med § 14 a	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

11. Dersom du har kommentarer til dette spørsmålet, kan du gi dem her:

.....

12. Driver din kommune med andre typer økonomikontroll av private barnehager enn den typen som er omtalt i dette spørreskjemaet?

- Ja
- Nei
- Vet ikke

13. (Til de som svarer ja): Hvilke typer økonomikontroll av private barnehager utøver din kommune?

14. Hvis det er noe du ønsker å legge til, kan du gjøre dette her:

.....

DU ER NÅ GJENNOM SPØRRESKJEMAET. TAKK FOR DIN TID TIL DETTE. TRYKK PÅ "FERDIG" UNDER FOR Å AVSLUTTE!