



# Innst. 352 L

(2011–2012)

## Innstilling til Stortinget fra familie- og kulturkomiteen

Prop. 98 L (2011–2012)

### **Innstilling fra familie- og kulturkomiteen om endringer i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager)**

Til Stortinget

#### **1. Sammendrag**

##### **1.1 Hovedinnholdet i proposisjonen**

Kunnskapsdepartementet legger med dette fram forslag til endringer i barnehageloven. Det foreslås regler som regulerer bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.

Med virkning fra 1. januar 2011 vedtok Stortinget ny finansieringsordning. Fra dette tidspunktet overtok kommunene finansieringsansvaret for barnehagene. Gjennom reglene om likeverdig behandling settes rammene for kommunenes finansieringsplikt. Regjeringen tar sikte på at det kommunale tilskuddet til ikke-kommunale barnehager trappes opp de nærmeste årene slik at det oppnås samme grad av finansiering til de ikke-kommunale barnehagene som til tilsvarende kommunale barnehager. Dette nødvendiggjør et regelverk som sikrer at likeverdig finansiering fører til likeverdig kvalitet i barnehagene. Forslaget i lovproposisjonen sikrer at kommunalt tilskudd og foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager kommer barna til gode. Det gir kommunen adgang til å anvende økonomiske sanksjoner der det kommunale tilskuddet og foreldrebetalingen ikke brukes i samsvar med intensjonen og formålet fastsatt i barnehageloven.

Det har alltid vært et stort innslag av private barnehager i barnehagesektoren. I 1977 var 49 pst. av barnehagene private, mens andelen i 2010 har steget til 54 pst. Tidligere var de fleste private barnehagene

eid av foreldre, husmorlag, menigheter og lignende. Etter 2003 er det etablert flere typer private organisasjonsformer i sektoren, noen også med et innslag av kommersielle motiver. Det er en tydelig dreining i retning av at aksjeselskapsformen velges av private eiere fremfor de mer tradisjonelle organisasjonsformene som gradvis blir mindre utbredt.

Kunnskapsdepartementets generelle inntrykk er at de ikke-kommunale barnehagene drives godt, og at eierne er opptatt av å gi et tilbud av god kvalitet til barna. Forslagene sikrer videreføring av dette i den fremtidige utviklingen av barnehagesektoren, samtidig som de legger til rette for at ikke-kommunale barnehageeiere også i tiden fremover kan drive forretningsmessig med et rimelig årsresultat. Gjennom lovforslaget sikrer regjeringen at barnehagesektoren fortsatt vil bestå av seriøse aktører som vil bruke offentlige midler og foreldrebetalingen til drift av barnehager med høy kvalitet.

Det er viktig å sikre at det kommunale tilskuddet og foreldrebetaling i barnehagesektoren benyttes i tråd med formålet og barnehageloven, og kommer barna i barnehagen til gode. Forslaget i lovproposisjonen inneholder følgende hovedelementer:

Ny § 14 a som presiserer at offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager skal komme barna til gode, samtidig som adgangen til å ha et rimelig årsresultat videreføres. Bestemmelsen setter vilkår og rammer for bruken av det offentlige tilskuddet og foreldrebetalingen, og dokumentasjonskrav overfor eier for å sikre bruk i samsvar med formålet.

Endringer i dagens § 16 om tilsyn, og ny § 16 a som gir kommunen adgang til å anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor ikke-kommunale barnehager der tilskudd og foreldrebetaling ikke brukes som fastsatt i ny § 14 a.

Departementet tar sikte på at lovendringen skal tre i kraft 1. januar 2013.

Sammendraget i innstillingen er hovedsakelig med utgangspunkt i departementets vurderinger. For nærmere redegjørelse om gjeldende rett og høringsbehandlingen vises det til proposisjonen.

## 1.2 Bakgrunnen for forslaget

### 1.2.1 *Overgangen til rammefinansiering av barnehagesektoren*

Kommunen har som barnehagemyndighet ansvaret for at barnehagelovens krav til innhold og kvalitet oppfylles, og skal gjennom et samordnet opptak sørge for det antall barnehageplasser som er nødvendig for å oppfylle retten til plass for alle barn som er bosatt i kommunen. Utbyggingsmønster og driftsformer skal tilpasses lokale forhold og behov.

Ved overgangen til rammefinansiering av sektoren 1. januar 2011 fikk kommunene det helhetlige ansvaret for å finansiere alle barnehager, egne kommunale barnehager og de ikke-kommunale barnehagene. Det ble lagt 28 mrd. kroner i rammetilskuddet til landets kommuner for å finansiere utgiftene til barnehagevirksomheten. I statsbudsjettet for 2012 foreslås det å øke det kommunale minimumstilskuddet til ikke-kommunale barnehager til 92 pst., jf. Prop. 1 S (2011–2012). Dette må sees i lys av at regjeringen tar sikte på at opptrappingen til 100 pst. ferdigstilles i budsjettet for 2014, en opptrapping som vil bli kompensert gjennom økte rammeoverføringer til kommunene.

Kommunenes plikt til å finansiere alle barnehager ble lovfestet i barnehageloven § 14. Med hjemmel i § 14 tredje ledd har Kongen fastsatt forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager (forskrift av 29. oktober 2010 nr. 1379). Forskriften setter de rettslige rammene for kommunens ansvar ved tildeling av kommunalt tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene. Den setter derimot ikke rettslige krav til hvordan de ikke-kommunale barnehagene skal bruke det kommunale tilskuddet og foreldrebetalingen. Den gir heller ikke regler for hvordan kommunen kan følge opp ikke-kommunale barnehager gjennom økonomisk kontroll eller sanksjoner. På denne bakgrunn er det behov for regler om bruken av det kommunale tilskuddet og foreldrebetalingen som kan utfylle reglene om kommunenes finansieringsansvar. Det er i dagens barnehagelov ingen lovfestede restriksjoner på hvor mye eierne av de ikke-kommunale barnehager kan ta ut av verdier fra driften, og det er ikke regler som regulerer salg av tjenester til barnehagen fra eier eller nærstående. Det er ikke regler i barnehageloven om gjennomføring av interne transaksjoner, selv om dette kan brukes som en metode for skjulte uttak av verdier.

Ved rammefinansieringen av barnehagesektoren har Stortinget lagt til rette for at landets kommuner kan ha ansvaret for finansieringen av alle landets barnehager. Barnehageloven § 14 gir kommunene ansvaret for at alle godkjente ikke-kommunale barnehager får en likeverdig behandling sammenlignet med tilsvarende kommunale barnehager. Reglene om bruken av tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager som regjeringen foreslår i denne proposisjonen, vil være en nødvendig oppfølging for å sikre at finansieringen til sektoren blir brukt i samsvar med intensjonen og formålet, det vil si til likeverdig kvalitet i alle landets barnehager og til det beste for barna.

### 1.2.2 *Fortjenestemulighetene i dagens finansieringsordning*

Inntektene til ikke-kommunale barnehager består i dag av foreldrebetaling og kommunalt tilskudd. Foreldrebetalingen er begrenset gjennom maksimalgrensen fastsatt i Stortingets årlige budsjettvedtak. Kommunalt tilskudd per barn følger av tilskuddssatser basert på kostnadene i tilsvarende kommunale barnehager. Ikke-kommunale barnehager har derfor små muligheter til å påvirke inntektssiden. Det kommunale tilskuddet til ikke-kommunale barnehager omfatter tilskudd til drift, kapital og administrasjon. Kapitaltilskuddet skal dekke renter på investeringen uavhengig av om investeringen er finansiert ved lån eller egenkapital. Dette betyr at det er beregnet en godtgjøring til eier for bruk av egenkapital. Andre fortjenestemuligheter avhenger av tilpasninger på kostnadssiden. Ettersom tilskuddene baseres på gjennomsnittskostnader i kommunale barnehager, ligger det en mulighet for fortjeneste gjennom å drive med lavere kostnader enn kommunen, enten kostnadsbesparelsen kommer fra effektiv drift eller lavere kvalitet.

Tall fra SSB viser at eiere av ordinære ikke-kommunale barnehager tok ut 43,9 mill. kroner i utbytte i 2010, mens eiere av private familiebarnehager tok ut 126,6 mill. kroner fra virksomheten. Utbytte gir ikke et heldekkende bilde av fortjenestemulighetene. Barnehagene kan ha tilbakeholdte overskudd som kan tas ut på senere tidspunkter, og uttak kan være skjult i transaksjoner med nærstående selskaper. Uttakene fra de private familiebarnehagene er i stor grad lønn til eier av barnehagen.

Utbytteutbetalinger har ikke et stort omfang i dag vurdert i forhold til størrelsen på barnehagesektoren, men er et problem i enkelte tilfeller. I media er det ved flere tilfeller fokusert på saker der private barnehageeiere misbruker dagens finansieringssystem for å oppnå personlig vinning, og det er eksempler fra rettspraksis.

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har Telemarksforskning utarbeidet en rapport om fortjenestemuligheter og uttak i barnehager. Ved dels regnskapsanalyser for å kartlegge fortjeneste i tilbake-lagte år og dels ved å kartlegge potensialet for økt fortjeneste gjennom redusert kvalitet, har Telemarksforskning tilnærmet seg problemstillingen. Rapporten gir indikasjoner på at skjult fortjeneste gjennom kjøp fra barnehageeier eller barnehageeiers nærstående kan forekomme. Videre har rapporten kartlagt at ikke-kommunale barnehager har et betydelig rom for fortjeneste ved å tilpasse seg til overskuddsmaksimerende nivå på antall oppholdstimer per årsverk. Dette indikerer at store deler av den private sektoren på barnehageområdet ikke opptrer ensidig profittmaksimerende, men at de i stedet driver med en kvalitet som er over minimumsnivået. Samtidig viser resultatet at hvis flere aktører med sterke fortjenestemotiver etablerer seg i barnehagesektoren, vil fortjenestepotensialet kunne bli mer utnyttet enn tilfellet er i dag. Målet med forslaget til lovendringer som her foreslås, er å sikre at barnehagesektoren fortsatt vil bestå av seriøse aktører som vil bruke offentlige midler til drift av barnehager av høy kvalitet. Forslaget vil gi den nødvendige legitimiteten til finansieringsordningen slik at sektoren også i tiden fremover kan bestå av et mangfold av både kommunale og ikke-kommunale barnehager.

### **1.2.3 Høringsinstansenes generelle merknader**

Et stort flertall av høringsinstansene er positive til forslaget, og det er gjennomgående støtte til intensjonen om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode. Blant de som støtter forslaget og intensjonen er 31 kommuner, 5 Fylkesmenn, et stort antall barnehager og store aktører i barnehagesektoren som Kanvas, Espira-gruppen og Steinerbarnehageforbundet. Også FUB og Utdanningsforbundet støtter intensjonen om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode.

Noen av høringsinstansene påpeker at utgangspunktet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode er så selvfølgelig at det er unødvendig at dette lovfestes, andre påpeker at det ikke bør være rom for uttak av utbytte for ikke-kommunale barnehager. Videre er noen høringsinstanser, herunder Utdanningsforbundet, uenig i å lovfeste adgangen til å ta ut et rimelig årsresultat, og fremhever at det må settes absolutte og klare grenser for utbytte.

Et klart mindretall av høringsinstansene er negative til forslaget.

Hoveddelen av de kritiske uttalelsene inneholder merknader til bestemmelsenes konkrete utforming og ikke til bestemmelsene som sådan. Noen etterspør

departementets oppfølging av de gjeldende bestemmelsene om kapitaltilskuddet i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Departementet vil til dette bemerke at gjennomgangen bør gjøres som del av en helhetlig gjennomgang av forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Den bør også sees i lys av oppfølgingen av barnehagelovutvalgets NOU 2012:1 Til barnas beste. På denne bakgrunn vil ikke departementet gjøre en nærmere vurdering av reglene om kapitaltilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene i denne lovproposisjonen.

Blant de som er generelt kritiske til forslaget er Private barnehagers landsforbund (PBL) som bl.a. stiller seg negative til forslaget om innføring av dokumentasjonskrav for private barnehager, og mener at foreldrebetalingen ikke skal være regulert på samme måten som det kommunale tilskuddet.

Noen instanser, herunder kommuner og fylkesmenn, uttrykker bekymring for at forslaget legger skjønnsmessige vurderinger til kommunene. KS uttaler imidlertid at forslaget til bestemmelser er hensiktsmessig for kommunene med sikte på å kontrollere og sikre at midlene brukes som forutsatt. Noen instanser stiller spørsmål ved om kommunene har den nødvendige kompetanse til å håndheve regelverket, og viser til kommunenes dobbeltrolle som tilsynsmyndighet og barnehageeier. De samme høringsinstansene påpeker at forslaget vil kreve økte ressurser hos kommunene.

Høringsinstansene fokuserer gjennomgående på viktigheten av å sikre høy kvalitet i barnehager, og mange etterspør større oppmerksomhet mot kvaliteten i barnehagen.

## **1.3 Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode**

### **1.3.1 Gjeldende rett**

Barnehageloven § 14 regulerer kommunenes plikt til å yte tilskudd til ikke-kommunale barnehager, og § 15 gir hjemmel for forskrift om maksimalsatser for foreldrebetaling. Det følger av barnehageloven § 14 at det kommunale tilskuddet til landets ikke-kommunale barnehager ytes til «ordinær drift». Barnehageloven og tilhørende forskrifter gjelder for ikke-kommunale barnehager på lik linje som for kommunale barnehager. Barnehageloven setter i dag ingen rettslige krav til ikke-kommunale barnehagers bruk av offentlige midler og foreldrebetaling.

### **1.3.2 Departementets vurdering**

Barnehageloven inneholder i dag ingen bestemmelse som på en klar og utvetydig måte sikrer at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir brukt til

formålet. Det er i dag heller ikke knyttet vilkår til det å ta ut verdier av barnehagedriften. Departementet slutter seg til uttalelsene fra enkelte om at det kan innfortolkes en slik formålsangivelse i dokumenter til tidligere rundskriv til statlige øremerkede tilskuddsordninger. Departementet vurderer at det likevel er behov for en tydeliggjøring direkte i regelverket på barnehagesektoren. En presisering og tydeliggjøring vil sikre fortsatt høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager, uavhengig av eierform.

Departementet mener i likhet med flertallet av høringsinstansene at det er hensiktsmessig å presisere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode uttrykkelig i lovteksten. En slik lovregulering vil være et naturlig supplement til de ikke-kommunale barnehagenes rett til finansiering. Forslaget er etter departementets vurdering et nødvendig tillegg til de reglene som sikrer de ikke-kommunale barnehagene en tilsvarende finansiering som de kommunale barnehagene. Departementet vurderer at det etter at de statlige tilskuddene til barnehager ble innlemmet i kommunerammen, med lovfestet plikt for kommunene til å yte tilskudd til ikke-kommunale barnehager, er et klart behov for å tydeliggjøre prinsippet om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.

Flere instanser har påpekt at det ikke bør være rom for at ikke-kommunale barnehager kan ta ut utbytte. Departementet vil bemerke at det i dagens finansieringssystem er lagt til grunn at barnehageeier skal ha en adgang til å få rimelig vederlag for arbeids- og kapitalinnsatsen som ytes barnehagen. Dette betyr at barnehagen skal ha mulighet til å dekke lønnskostnader og kapitalkostnader over virksomhetens regnskap, eller disponere et overskudd, for eksempel gjennom uttak av utbytte. Departementet vurderer at denne adgangen bør videreføres i den form og med de begrensninger som er foreslått i høringsnotatet. De særskilte vilkårene som adgangen til uttak er begrenset av i lovforslaget til ny § 14 a første ledd, bokstavene a, b og c, medfører at foreldrebetalingen og det offentlige tilskuddet blir sikret brukt til formålet, samtidig som det videreføres en begrenset mulighet til disponering av utbytte.

Flere instanser viser til at formuleringer som «rimelig årsresultat» og «vesentlig lavere personal-kostnader» er av en så skjønnsmessig karakter at de vil føre til ulik praktisering i landets kommuner. Departementet vil presisere at vurderingstemaet knyttet til uttrykket «rimelig årsresultat» ligger i å gjøre en konkret vurdering av om vilkårene oppstilt i den nye § 14 a første ledd, bokstavene a til c er oppfylt. Forutsatt at vilkårene er oppfylt, vil årsresultatet etter lovforslaget anses å være innenfor kravet til rimelighet, og den ikke-kommunale barnehagen kan

dermed disponere over et eventuelt positivt årsresultat slik barnehagen vurderer ønskelig.

I forbindelse med innspillene til begrepet «rimelig årsresultat» etterspørres det fra enkelte høringsinstanser absolutte grenser for uttak av utbytte i de ikke-kommunale barnehagene. Blant annet som følge av at dagens barnehagesektor er preget av ulike selskapsformer, hvor kravene til regnskapsrapportering er svært ulike, mener departementet at det ikke er hensiktsmessig å regulere uttak av verdier fra sektoren gjennom et maksimalt tillatt årlig uttak av utbytte/fortjeneste. I barnehagesektoren er det mange enkeltpersonforetak som ikke er forpliktet til å utarbeide balanseregnskap. Det er derfor ikke mulig for kommunen å beregne en årlig avkastning av kapitalen som skal utbetales som utbytte. Departementet ønsker en barnehagesektor der private aktører skal ha rimelige og forutsigbare driftsvilkår for å kunne drive barnehager av god kvalitet, noe forslaget som ble lagt frem i høringen legger til rette for.

I høringsrunden knyttes det få kommentarer og merknader til vilkårene som oppstilles i forslag til ny § 14 a første ledd, bokstavene a og b. Et stort flertall av instansene mener dette er hensiktsmessige presiseringer av kravet til bruk av foreldrebetaling og offentlige tilskudd. Vilråene er en presisering av regler som allerede gjelder for en stor andel av de ikke-kommunale barnehagene, noe avhengig av selskapsform og tilhørende regelverk. Med henvisning til regelverket på andre sektorer mener Virke derimot at det ikke er hensiktsmessig å oppstille egne regler om transaksjoner mellom nærstående, da dette er utfyllende regulert i eksempelvis selskapslovgivningen. Departementet vil til dette bemerke at omkring 81 pst. av barnehagene allerede omfattes av de tilsvarende reglene i annen lovgivning enn barnehageloven avhengig av organisasjonsform, men at forslaget sikrer at det i loven blir stilt likelydende krav til alle ikke-kommunale barnehager uavhengig av organisasjonsform. Dette sikrer at prinsippet gjennomgående blir håndhevet likt i hele sektoren.

Den delen av lovforslaget det er knyttet skjønnsmessige vurderinger til er begrepet «vesentlig lavere personal-kostnader» i formuleringen av vilkåret i bokstav c. Departementet registrerer at flere høringsinstanser mener at vilkåret i bokstav c framstår som uklart. Bakgrunnen for å bruke det skjønnsmessige begrepet «vesentlig lavere personal-kostnader» i formuleringen av vilkåret i bokstav c, er at det er kommunen selv som er nærmest til å gjøre sammenligningen mellom barnehagens personal-kostnader og det som er vanlig i de tilsvarende kommunale barnehagene, samtidig som kommunen også er den som er best til å gjøre tilhørende konkrete helhetsvurdering av om det er et vesentlig misforhold mellom disse. Departementet vil trekke fram at vurderingen er den

samme som kommunene er kjent med fra «avkøringsregelen» i tidligere og nåværende forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager, og derfor er kjent for kommunene. Departementet mener på denne bakgrunn at kommunene er godt rustet til å gjøre de skjønsmessige vurderingene som er påkrevet etter forslaget til ny § 14 a første ledd.

Departementet fremmer forslag til ny § 14 a i barnehageloven i samsvar med høringsforlaget.

#### **1.4 Økonomisk kontroll – behov for regnskapsinformasjon, revisjon og dokumentasjon**

##### **1.4.1 Forslaget i høringsnotatet**

###### **1.4.1.1 INNLEDNING**

Departementets vurdering i høringsnotatet er at sentrale krav til regnskapet må forankres i lov og forskrift, slik at premissene for kommunens økonomiske kontroll med barnehagene framgår klart og tydelig av barnehageloven.

Departementet foreslår at kravene til regnskap, revisjon og rapportering forankres i § 14 a, med hjemmel for Kongen til å gi utfyllende forskrift. Forslagets § 14 a angir prinsippet om at barnehageeier plikter å kunne dokumentere at foreldrebetaling og offentlige tilskudd anvendes til det beste for barna i barnehagen, jf. § 14 a tredje ledd. Det framgår videre av § 16 at det er kommunen som kan kontrollere disse opplysningene gjennom tilsyn.

##### **1.4.2 Departementets vurdering**

Virksomhetens regnskap er den viktigste kilden til informasjon om økonomien i en virksomhet. Når kommunene skal føre tilsyn med at barnehagene overholder bestemmelsene om at tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode, trenger de innsyn i økonomien til barnehagene. For at kommunene skal få tilgang til den informasjonen de trenger, er det for det første nødvendig at barnehagene har plikt til å føre regnskap, og for det andre må de ha plikt til å rapportere regnskapsopplysninger til myndighetene. Ettersom ikke alle barnehager omfattes av regnskapsloven og bokføringsloven, er det etter departementets vurdering nødvendig med bestemmelser i barnehageloven om regnskap og revisjon.

Barnehager kan være del av en større virksomhet som også har annen aktivitet enn barnehagedrift. I disse tilfellene gjelder pliktene etter regnskapsloven og bokføringsloven for virksomheten samlet sett. De generelle regnskapsreglene innebærer ikke plikt til å utarbeide eget regnskap for deler av en regnskapspliktig virksomhet. Der barnehagen er del av en større virksomhet, vil virksomhetsregnskapet ha begrenset verdi som grunnlag for kontroll med barnehagedelen av virksomheten. Det er regnskapet for

barnehagedelen av virksomheten som vil gi informasjonsgrunnlag for kommunal kontroll og håndheving. Departementet mener det er nødvendig med regnskaps- og revisjonskrav til barnehagedrift som får foreldrebetaling og offentlige tilskudd.

Det vises til lovforslagets § 14 a fjerde ledd.

#### **1.5 Kommunens rolle: økonomisk tilsyn og reaksjonsmidler**

##### **1.5.1 Kommunalt tilsyn**

###### **1.5.1.1 FORSLAGET I HØRINGSNOTATET**

Departementets forslag bygger på et ønske om at det i sterkere grad tilrettelegges for at kommunen kan føre et effektivt tilsyn med at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir anvendt i tråd med formålet. Slikt tilsyn ble tidligere ført på bakgrunn av departementets rundskriv.

Departementet foreslår i høringen å videreføre dagens § 16 første setning med uendret ordlyd i et eget ledd, for å tydeliggjøre hovedregelen om at kommunen har rett til å føre lovlighets- og forsvarlighetstilsyn med alle barnehager.

Når det gjelder kommunens mulighet til å reagere ved brudd på barnehageloven, foreslår departementet at gjeldende § 16 andre til fjerde punktum skal utgjøre nytt andre ledd.

Departementet foreslår videre et nytt tredje ledd i § 16 som gir kommunen mulighet til å reagere med særskilt tilpassede økonomiske reaksjonsmidler dersom kravene i § 14 a om at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna til gode, ikke blir oppfylt.

###### **1.5.1.2 DEPARTEMENTETS VURDERING**

Hovedformålet med departementets forslag er å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Etter dagens regler vil det i alle tilfeller være kommunenes oppgave å føre tilsyn med at de foreslåtte kravene blir overholdt. Barnehagelovens tilsynsbestemmelser er i dag i utgangspunktet utformet med tanke på barnehagelovens øvrige kvalitetssikringsbestemmelser, som for eksempel bemanningsbestemmelsene, pedagogiske krav og krav til lokaler. Forslagene om endringer i dagens § 16 er i hovedsak presiseringer av det ansvaret som allerede følger av gjeldende rett.

Kommuneloven har på sin side ingen generelle regler om tilskuddskontroll. Etter overgangen til rammefinansiering foreligger det dermed ikke reguleringer i lov eller forskrift som gir kommunen et tilsvarende styringsverktøy som etter de tidligere statlige rundskrivene. Muligheten til å føre et effektivt og systematisk tilsyn og økonomisk kontroll med tilskuddene til de ikke-kommunale barnehagene er dermed svekket.

Gjennomgangen av dagens regelverk om tilsyn, innsyn og kontroll, viser at det er behov for en detaljert og samlet regulering for å sikre at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. På samme måte som de ikke-kommunale barnehagene er garantert finansiering av virksomheten på linje med de kommunale barnehagene gjennom lov og forskrift om likeverdig behandling, må kommunene sikres tilsvarende mulighet til å kunne følge opp at denne finansieringen blir benyttet til fordel for barna i barnehagene. Barnehageloven inneholder i dag hjemler for kommunens tilsyn med ikke-kommunale barnehager. Reglene er imidlertid utformet med sikte på tilsyn med barnehagenes kvalitet i en sektor med øremerkede statstilskudd, og ikke for å tilrettelegge for et effektivt økonomisk tilsyn i en rammefinansiert barnehagesektor.

Departementet er kjent med de undersøkelser som er foretatt av kommunene som tilsynsansvarlig og de momentene som er pekt på i Meld. St. 7 (2009–2010). Dette er likevel oppgaver kommunene allerede har i dag. De foreslåtte lovendringene av § 16 kan bidra til å forsterke kommunenes fokus på sin tilsynsoppgave, og dermed også ha positive ringvirkninger.

I utfyllende forskrift gitt med hjemmel i forslaget til ny § 14 a fjerde ledd, vil det legges opp til nærmere krav til barnehageeiers plikt til å fremskaffe dokumentasjon og nødvendige opplysninger om de forhold kommunen skal føre tilsyn med. I forslaget til utfyllende forskrifter som har vært på høring er det dermed barnehageeier som pålegges visse krav til dokumentasjon. Kommunene gis skjønn til selv å vurdere om det foreligger grunnlag for å beslutte å føre ytterligere tilsyn med den ikke-kommunale barnehagen.

Departementet mener at tilsynsbestemmelsene i dagens lov og forskrift må tilpasses og styrkes for å sikre at kommunene kan foreta effektivt tilsyn med bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Slik tidligere statlige rundskriv la til rette for en effektiv kontroll, bør man gjennom lov og forskrift legge til rette for at en tilsvarende etterprøving kan gjennomføres på en hensiktsmessig måte. Tilsynsbestemmelsen bør også endres av hensyn til de ikke-kommunale barnehagene, da ønsket om å forhindre unødvendige tvister tilsier at hjemmelsgrunnlaget for tilsyn bør være klart og tydelig. Høringsforslaget gir kommunene et godt styringsverktøy for å utføre tilsyn med tilhørende økonomisk kontroll med at ikke-kommunale barnehager anvender offentlige tilskudd og foreldrebetaling i samsvar med gjeldende lov og forskrift, og et tydelig regelverk som gir ikke-kommunale barnehager en god forutberegnelighet.

Departementet fremmer etter dette forslag om nytt tredje ledd i barnehageloven § 16 i samsvar med forslaget i høringsnotatet.

## **1.5.2 Kommunale økonomiske reaksjonsmidler**

### 1.5.2.1 FORSLAGET I HØRINGSNOTATET

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

1. Hel eller delvis tilbakeholdelse av tilskudd knyttet til fremtidige tilskuddsterminer,
2. Hel eller delvis reduksjon i tilskudd knyttet til fremtidige tilskuddsterminer,
3. Tilbakebetaling av hele eller deler av tidligere ytt tilskudd.

Forslaget til ny § 16 a første ledd omhandler fremtidige tilskudd, og fastsetter at kommunene kan holde tilbake utbetaling av tilskudd eller redusere tilskudd i kommende terminer. Tilbakeholdelse av tilskudd vil for eksempel være en reaksjonsform som er velegnet å benytte der barnehageeier ikke har fremskaffet tilstrekkelig og tilfredsstillende dokumentasjon som fastsatt i forslaget til ny § 14 a og utfyllende forskrifter.

På den annen side, dersom tilstrekkelig og tilfredsstillende dokumentasjon ikke fremskaffes, eller kommunen finner at barnehageeier ikke har brukt midlene i tråd med formålet etter § 14 a, vil det etter departementets vurdering være klart at disse midlene skal tilbakebetales.

Høringsforslaget til ny § 16 a andre ledd hjemler et krav om tilbakebetaling av tilskudd. Tilbakebetalingskrav vil i en del tilfeller kunne være en mer inngrepene reaksjonsform enn reduksjon av tilskudd.

Etter høringsforslaget er det i stor grad opp til kommunen å vedta hvilket reaksjonsmiddel som er hensiktsmessig å anvende i det aktuelle tilfellet. Vurderingen vil bero på blant annet hvilket regelbrudd man står ovenfor, alvorlighetsgraden av regelbruddet, og hva som er en hensiktsmessig løsning for både kommunen og barna i barnehagen.

Prinsipper for utmåling av reaksjonen er foreslått i § 16 a tredje ledd, hvor det heter at reaksjonen skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomiske betydning.

### 1.5.2.2 DEPARTEMENTETS VURDERING

Etter dagens regelverk er kommunens reaksjonsmuligheter primært innrettet mot de reguleringer som finnes i gjeldende barnehagelov, og i for liten grad innrettet mot brudd på bruk av tilskudd og foreldrebetaling. Dersom kommunen avdekker brudd på forslaget regler om bruk av tilskudd og foreldrebetaling, vil dette i all hovedsak være uopprettelige brudd

på lov eller forskrift. Det er derfor i liten grad mulig å pålegge plikt til å rette forholdet, som er den primære reaksjonen etter dagens § 16. Midlertidig eller varig stenging iverksettes først etter at et pålegg om retting ikke etterkommes eller ikke lar seg utføre. At pålegg om stenging kun skal fattes som en ytterste konsekvens, understreker at dette er en alvorlig reaksjon og et lite differensierende virkemiddel. I lys av manglende mulighet til å be om retting, vil stenging kunne være et uforholdsmessig strengt virkemiddel, og vil dessuten primært gå ut over barna som tilskuddsordningen skal tilgodese.

Kommunenes rolle som tilsynsansvarlig gir dem et sterkt insentiv til å følge pengestrømmen, og til å påse at tilskuddene blir brukt på barna i barnehagen. Kommunene kan gjennom en skjønsmessig vurdering velge hvilken reaksjon som best mulig kan ivareta dette hensynet i de tilfeller hvor man finner at en ikke-kommunal barnehage ikke har overholdt kravene til bruk av tilskudd og foreldrebetaling.

Departementet fremmer etter dette forslag om ny § 16 a i barnehageloven i samsvar med høringsnotatet.

## **1.6 Fylkesmannens rolle: klageinstans og statlig tilsyn**

### **1.6.1 Departementets vurdering**

I likhet med systemet i barnehageloven i dag vurderer departementet at Fylkesmannen, ut fra sin lokalkunnskap og sin kompetanse, bør være klagemyndighet i klagesaker med utgangspunkt i kommunens vedtak om retting, stenging og anvendelse av økonomiske sanksjonsmidler. Dette harmoniserer med oppgaven Fylkesmannen allerede har som klagemyndighet for vedtak fattet av kommunen som barnehagemyndighet.

Kunnskapsdepartementet vil som varslet i Meld. St. 7 (2009–2010), jf. Innst. 180 S (2009–2010), gjennomgå barnehageloven § 9 og skille ut hjemmelen for statlig tilsyn i egen bestemmelse. Departementet vil i forbindelse med dette arbeidet vurdere nærmere om Fylkesmannens tilsyn etter barnehageloven § 9 også skal omfatte de nye kommunepliktene som følger av departementets forslag til endringer i barnehageloven som fremmes i denne proposisjonen.

Departementet fremmer etter dette forslag om nytt tredje ledd i § 16 i barnehageloven i samsvar med høringsnotatet.

## **2. Komiteens merknader**

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Gunn Karin Gjøl, Bård Langsåvold, Kåre Simensen og Lene Vågslid, fra Fremskrittspartiet,

Solveig Horne, Øyvind Korsberg og Ib Thomsen, fra Høyre, Linda C. Hofstad Helleland og Olemic Thommessen, fra Sosialistisk Venstreparti, Rannveig Kvifte Andresen, fra Senterpartiet, Christina Nilsson Ramsøy, og fra Kristelig Folkeparti, Øyvind Håbrekke, viser til at Stortinget med virkning fra 1. januar 2011 vedtok ny finansieringsordning for barnehagesektoren. Fra dette tidspunktet overtok kommunene finansieringsansvaret for barnehagene. Gjennom reglene om likeverdig behandling settes rammene for kommunenes finansieringsplikt. Komiteen viser videre til at regjeringen tar sikte på at det kommunale tilskuddet til ikke-kommunale barnehager trappes opp de nærmeste årene slik at det oppnås samme grad av finansiering til de ikke-kommunale barnehagene som til tilsvarende kommunale barnehager. Komiteen vil påpeke at dette nødvendiggjør et regelverk som sikrer at likeverdig finansiering fører til likeverdig kvalitet i barnehagene.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener at forslaget i lovproposisjonen sikrer at kommunalt tilskudd og foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager kommer barna til gode. Forslaget gir kommunen adgang til å anvende økonomiske sanksjoner der det kommunale tilskuddet og foreldrebetalingen ikke brukes i samsvar med intensjonen og formålet fastsatt i barnehageloven.

### **Bakgrunnen for forslaget**

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti mener behovet for tilsyn og sanksjonsmidler for barnehagesektoren burde sees i sammenheng med de varslede endringene i barnehageloven, fremfor å behandle det fremlagte lovforslaget om tilsyn, økonomiske sanksjonsmuligheter og utbyttebegrensning separat. Disse medlemmer viser til at det i NOU 2012:1 «Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene» er varslet omfattende forslag til endringer i barnehageloven, herunder nye regler for tilsyn, og at det i utredningen er foreslått å gi kommunen rett til å pålegge reduksjon i foreldrebetaling som sanksjonsmiddel.

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre registrerer at regjeringen har uttalt at reviderte regler på dette området skulle utformes etter dialog og innspill fra de store aktørene i sektoren. Disse medlemmer registrerer samtidig at store aktører som Private Barnehagers Landsforbund allikevel ikke er forespurt eller bedt

om å komme med innspill før regjeringens forslag ble lagt ut på høring. Disse medlemmer mener det fremlagte forslaget bærer preg av at det ikke er utformet i dialog med bransjens aktører.

Disse medlemmer viser til at regjeringen har et generelt inntrykk av at de ikke-kommunale barnehagene driver godt, og at eierne er opptatt av å gi et tilbud av god kvalitet til barna. På denne bakgrunn finner disse medlemmer det som en unødvendig og utilbørlig inngripen å innføre skjerpede dokumentasjonskrav for alle private aktører. Disse medlemmer ser at det kan være behov for å styrke regelverket på visse punkter, men mener dette behovet bør balanseres slik at man unngår unødvendig byråkratiske regler.

Disse medlemmer mener reglene for tilsyn bør fokusere på sikkerhet og kvalitet i barnehagen, fremfor mistillit til de private barnehagene. Det bør stilles objektive krav til kvalitet til alle barnehager uavhengig av eier.

### **Utviklingen av barnehagesektoren – gjeldende rett**

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre vil vise til at private aktører i barnehagesektoren har vært avgjørende for å kunne gjennomføre de siste årenes storstilte barnehagesatsing. Private barnehager har også bidratt positivt til mangfold og innovasjon i barnehagesektoren. På denne bakgrunn reagerer disse medlemmer på at det fremlagte forslaget synes å ta utgangspunkt i en grunnleggende mistillit til privat eierskap i barnehagesektoren og et syn om at penger i barnehagesektoren ikke kommer barna til gode.

Disse medlemmer er opptatt av at private barnehager har samfunnets aksept for hvordan offentlige midler benyttes i driften, og viser til at kommunene allerede i dagens lovgivning har hjemmel for å stille rimelige og relevante vilkår om drift. Dagens forskrifter gir kommunen anledning til å redusere tilskudd til private barnehager dersom bemanningen er for lav, eller eier har tatt ut urimelig utbytte eller godtgjørelse.

### **Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode**

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre mener forslaget om at private barnehager ikke kan ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager, griper inn i avtalefriheten mellom partene i arbeidslivet. Disse medlemmer mener private barnehager selv er tjent med å tilby sine ansatte konkurransedyktige betingelser, og vil påpeke at personalkostnad per heltidsplass i den enkelte kommunes kommunale barnehager ikke

nødvendigvis er en god målestokk for konkurransedyktige betingelser eller kostnadseffektiv barnehagedrift. Disse medlemmer viser i denne sammenheng også til at dagens regelverk muligens overfinansierer pensjonskostnadene i privat barnehagesektor fordi den ikke inngår i samme type risikofellesskap som ansatte i kommunal barnehagesektor. Private barnehager mener selv at deres pensjonsordninger som inngår i tariffavtaler ytelsesmessig er like gode som i offentlig sektor, men allikevel billigere.

Disse medlemmer merker seg regjeringens svar på hvordan bestemmelsen «vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass» skal forstås. Regjeringen skriver at kostnadsbildet vil kunne variere mellom barnehager og at det kan forekomme at private virksomheter på noen områder har lavere kostnader enn tilsvarende kommunale. Regjeringen skriver også at lovproposisjonen gir rom for at ikke-kommunale barnehager kan ha en annerledes personalsammensetning og annen lønnsstruktur enn andre barnehager. Samtidig skriver regjeringen at den enkelte kommune ut fra lokale forhold skal foreta en konkret sammenligning med egne kostnader i tilsvarende barnehager. Disse medlemmer er bekymret for at denne tvetydigheten åpner for tilfeldig skjønnsutøvelse i den enkelte kommune, og at den enkelte kommunes økonomiske forhold kan føre til forskjellsbehandling av private barnehager avhengig av hvilken kommune de ligger i.

Disse medlemmer merker seg at regjeringen på forespørsel fra komiteen ikke ønsker å spesifisere et nivå for rimelig utbytte. Dette står i motsetning til at man innenfor EF/EØS-retten har rimelig gode definisjoner om hva som ligger i konseptet «reasonable profit», for eksempel i ESAs guidelines for state aid. Disse medlemmer er bekymret for at skjønnsutøvelsen knyttet til ny § 14 a litra a) og b) vil utføres lokalt, og uten reell mulighet for overprøving.

Disse medlemmer viser til forslaget om de nye reglene også skal gjelde disponering av inntekt fra foreldrebetaling. Disse medlemmer mener det kan stride mot allmenn rettsoppfatning at en rimelig fortjeneste som er basert på avtalt betaling av en levert tjeneste (ytelse mot ytelse), ikke kan disponeres etter eiers ønske innenfor det generelle regelverket for næringsdrift. Disse medlemmer vil samtidig vise til at dette er avtalt betaling for en frivillig tjeneste, hvor den private barnehagen har risikoen for kravet.

### **Økonomisk kontroll – behov for regnskapsinformasjon, revisjon og dokumentasjon**

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet og Høyre mener det generelle unntaket fra revisjonsplikt for små selskaper også bør gjelde barnehager. Forslaget om at revisor i tillegg til



revisorlovens krav skal uttale seg om årsregnskapet «i det alt vesentlige er avgitt i samsvar med kravene i barnehageloven og økonomiforskriften til barnehageloven» ligger utenfor revisors kjernekompetanse, og vil være drivende for revisjonskostnadene. SSB påpeker at det fremlagte forslaget vil gjøre tilsyn, bearbeiding, kontroll og publisering av resultatene vanskelig.

Disse medlemmer vil påpeke at regjeringen i proposisjonen selv skriver at urimelige utbyttebetalinger kun er et problem i enkelttilfeller, og at regjeringen på konkret forespørsel fra komiteen ikke kan tallfeste omfanget av problemet. I sitt svar til komiteen henviser regjeringen til et notat den har bestilt fra Telemarksforskning som bekrefter at ikke-kommunale barnehager i hovedsak drives godt og er lojale til formålet i bruken av midlene. Regjeringen henviser til at notatet gir indikasjoner på et potensial for skjult uttak av verdier, men regjeringen skriver samtidig at det ikke er mulig å si med sikkerhet hvor mange tilfeller av urimelige uttak en vil klare å forhindre med regjeringens forslag.

Disse medlemmer finner det meget urimelig at regjeringen velger å innføre utvidede revisjonsregler og et fullstendig nytt kontrollregime for alle private barnehager og begrunner det delvis med noe som ikke har vært et problem, og delvis med noe som i teorien kan bli et problem.

Disse medlemmer vil i denne sammenheng påpeke at rapporten regjeringen baserer sin politikk på blander sammen vesensforskjellige regnskapsbegreper som overskudd, utbytte og lønn til eier i enkeltpersonforetak. Disse medlemmer er ikke imot kontroll av private aktører i barnehagesektoren, men mener kontrollen bør handle om kvaliteten på de leverte tjenestene, og ikke om til tallstørrelser fra resultatregnskaper som svært få i kommuneadministrasjonene har forutsetninger for å forholde seg til.

Disse medlemmer reagerer også med undring på regjeringens svar på komiteens spørsmål om den samfunnsøkonomiske nytten av å pålegge private barnehager strengere revisjonsregler enn andre næringsdrivende. Regjeringen skriver i sitt svar at kontrolltiltakene er uten betydelige kostnader. Disse medlemmer vil påpeke at det foreslåtte regime vil påføre private barnehager betydelige kostnader til revisjon som andre næringsdrivende slipper, og mener kommunene burde bruke fellesskapets ressurser mer effektivt enn unødvendig kontroll med lovlydige næringsdrivende.

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti uttrykker bekymring over noen av de foreløpige erfaringene med den nye finansieringsordnin-

gen. Mange ikke-kommunale barnehager opplever at beregningsgrunnlaget for den støtten de tildeles ikke er i tråd med forskriftens intensjon om likeverdighet.

Disse medlemmer understreker at en forutsetning for at tilskudd til ikke-kommunale barnehager skal være i tråd med forskriften og minimum presentsats, er at kommunene inkluderer alle reelle driftskostnader i sitt beregningsgrunnlag, inklusive pensjon, lønnsvekst og vikarkostnader. Det er også viktig at beregning av satser for kapitalkostnader stemmer med den reelle situasjonen i barnehagene.

Disse medlemmer ber departementet påse og sikre at kommunene har budsjett- og regnskapsrutiner som gjør at forskriften om likeverdig behandling gir de ikke-kommunale barnehagene en forutsigbar, rettferdig og reell finansiering.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen gå gjennom forskriften om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager og sikre ikke-kommunale barnehager en forutsigbar, rettferdig og reell finansiering.»

Komiteens medlemmer fra Framskrittspartiet er bekymret over at private barnehager i dag kan få krav om tilbakebetaling av midler de ut fra kommunebudsjettet skal ha krav på. Dette er situasjoner som oppstår når regnskapene viser at kommunale barnehager får lavere utgifter enn hva som er budsjettet, og kommunen samtidig står steilt på å følge presentsatsen for tilskudd slavisk. Disse medlemmer mener det er uredelig å kreve tilbakebetaling av slike midler. Det er, etter disse medlemmers syn, opplagt at slike tilskudd må være forutsigbare for de private aktørene og at tilskuddet som fastsettes i kommunenes budsjett således må være å anse som forpliktende. Disse medlemmer ser også at en slik praksis ikke vil være i tråd med barnas interesser, siden den totalt sett gir mindre penger til barnehagene og samtidig gjør det vanskeligere å opprettholde kompetansen på enhetene. Disse medlemmer mener det f.eks. er trist dersom private barnehager aktivt må senke sin kompetanse som en konsekvens av at kommunen har lavere lønnskostnader pga. mangel på faglærte ansatte ved de kommunale barnehagene.

Disse medlemmer fremmer følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen innføre tydelige retningslinjer som understreker at budsjettbehandlingen forplikter kommunene til å opprettholde et visst nivå i sine tilskudd til private barnehager.»

### **Kommunens rolle: økonomisk tilsyn og reaksjonsmidler**

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre finner det uheldig at de foreslåtte reglene gjør en utstrakt skjønnsutøvelse i den enkelte kommune nødvendig, og viser til at offentlige høringsinstanser, herunder flere fylkesmenn som er foreslått klageinstans, påpeker at forslaget bruk av formuleringer som rimelig årsresultat, kostnader som direkte vedrører godkjent drift og vesentlig lavere personalkostnad åpner for en uheldig skjønnsutøvelse i den enkelte kommuneadministrasjon. Disse medlemmer mener dette kan åpne for en tilfeldig forskjellsbehandling fra kommune til kommune, at det kan svekke rettssikkerheten til private aktører, og at det vil kunne gi en unødvendig belastning av klageinstituttet.

Disse medlemmer merker seg at regjeringen på spørsmål fra komiteen vurderer at kommunesektoren har tilstrekkelig økonomisk og juridisk kompetanse til å forvalte lovforslaget. Dette står i skarp kontrast til Fylkesmannen i Rogaland som påpeker at de færreste kommunene har kompetanse til å forvalte dagens tilskuddsutmåling eller det nye foreslåtte kontrollregimet.

Disse medlemmer vil vise til at regimet for tilskuddsutmåling allerede i dag medfører betydelige utfordringer når kommunene skal sammenligne sine egne regnskapstall satt opp etter offentlige regnskapsregler med private barnehagers regnskaper som er avgitt etter private regnskapsregler.

Disse medlemmer vil i denne sammenheng påpeke at Private Barnehagers Landsforbund (PBL) i en omfattende analyse av 2075 kommunale barnehagers budsjett og regnskapstall har dokumentert behovet for nye regler som definerer hvordan et korrekt kostnadsgrunnlag skal dokumenteres. Regjeringen har støttet dette ved å finansiere et prosjekt som skal utrede spørsmålet.

Disse medlemmer vil her vise til at PBL har dokumentasjon som påviser at svært mange kommuner har mangelfull kompetanse på sine egne regnskapssystemer, og mener det ikke finnes holdepunkter som tilsier at kommunene er mer kapable til å vurdere tall oppstilt etter regnskapslovens regler. Disse medlemmer vil også vise til at private barnehager i dag ikke opplever at fylkesmannsembetene som klageorganer har kapasitet og kompetanse til å veilede og utføre en god klagebehandling.

### **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet og Høyre mener det fremlagte forslaget representerer betydelige administrative utfordringer for kommunene. Disse medlemmer mener kommunene primært bør bruke sine ressurser

som tilrettelegger for god kvalitet, og kontrollør av god kvalitet og sikkerhet. Så lenge dagens kompliserte regelverk for utmåling av tilskudd beholdes, viser dagens praksis tydelig at kommunene trenger å benytte sine administrative ressurser til å sørge for korrekt tilskuddsgrunnlag, fremfor ekstra kontroll av alle private barnehager. Disse medlemmer viser til høringsuttalelsene fra regjeringens egen representant, Fylkesmannen i Rogaland. Der påpekes det at mens de nye reglene fremstilles som om de skulle bli vesentlig enklere enn tidligere, er sannheten snarere at kommunene sliter med dette området mer enn for, og at forvaltningen av ordningen krever en juridisk og økonomisk kompetanse som de færreste kommunene besitter. Dette innebærer at både kommuner og barnehager uten særlig juridisk kompetanse står i fare for å legge til rette praktiske løsninger som ikke er i tråd med rett lovforståelse.

## **3. Forslag fra mindretall**

### **Forslag fra Fremskrittspartiet, Høyre og Kristelig Folkeparti:**

#### *Forslag 1*

Stortinget ber regjeringen gå gjennom forskriften om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager og sikre ikke-kommunale barnehager en forutsigbar, rettferdig og reell finansiering.

### **Forslag fra Fremskrittspartiet:**

#### *Forslag 2*

Stortinget ber regjeringen innføre tydelige retningslinjer som understreker at budsjettbehandlingen forplikter kommunene til å opprettholde et visst nivå i sine tilskudd til private barnehager.

## **4. Komiteens tilråding**

Komiteens tilråding fremmes av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet.

Komiteen viser til proposisjonen og til sine merknader og råar Stortinget til å gjøre slikt

vedtak til lov

om endringer i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager)

I

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

Ny § 14 a skal lyde:

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

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

- a) *barnehagen kan bare belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen,*
- b) *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, og*
- c) *barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.*

*Som eiers nærstående menes nærstående som nevnt i aksjeloven § 1-5 første ledd. Med konsern menes selskaper som står i slikt forhold til hverandre som beskrevet i aksjeloven § 1-3.*

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

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

§ 16 skal lyde:

§ 16 *Tilsyn*

Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov.

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

*I stedet for eller i tillegg til stenging av virksomheten, kan kommunen bruke økonomiske reaksjoner overfor ikke-kommunale barnehager dersom krav etter § 14 a, eller forskrift i medhold av samme bestemmelse, ikke er overholdt.*

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

Ny § 16 a skal lyde:

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

*Kommunen kan holde tilbake tilskudd til ikke-kommunale barnehager eller redusere tilskudd i kommende terminer dersom krav etter § 14 a eller forskrift i medhold av § 14 a ikke er oppfylt.*

*Dersom tilskudd er anvendt i strid med § 14 a eller forskrift i medhold av § 14 a, kan kommunen kreve tilbakebetaling av tilskudd.*

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

## II

Loven gjelder fra den tid Kongen bestemmer.

Oslo, i familie- og kulturkomiteen, den 31. mai 2012

**Gunn Karin Gjul**

leder

**Bård Langsåvold**

ordfører

Vedlegg 1**Brev fra Kunnskapsdepartementet v/statsråden til familie- og kulturkomiteen, datert 25. mai 2012****Spørsmål fra Stortinget vedrørende Proposisjon 98 L (2011–2012)**

Jeg viser til brev 18. mai d.å. fra Familie- og kulturkomiteen om forståelsen av forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager § 6 *Reduksjon av kommunalt tilskudd*. Denne bestemmelsen har ikke hittil vist seg å ha praktisk anvendelse. Med regjeringens forslag får kommunene et helhetlig system for forvaltningen av det kommunale tilskuddet til ikke-kommunale barnehager.

Barnehageloven og forskrift om likeverdig behandling setter ikke generelle krav til hvordan de ikke-kommunale barnehagene skal bruke det offentlige tilskuddet som er utbetalt. Det følger av uskrevne rettsprinsipper at mottaker av offentlig tilskudd skal bruke tilskuddet i samsvar med formålet det er søkt om tilskudd til. Med det nye lovforslaget ønsker jeg derfor å være tydelig på hva vi forventer at det offentlige tilskuddet skal brukes til. Det er i dagens barne-

hagelov og forskrifter, ikke noen generell bestemmelse som regulerer barnehageeiers uttak av verdier.

Hensikten med forskriften § 6 er å sikre at utbetaling av det kommunale tilskuddet samsvarer med den lovfestede finansieringsplikten kommunen har til å dekke barnehagens kostnader til ordinær drift. Bestemmelsen regulerer bare avkorting av tilskuddet i *typetilfellet* der barnehageeier har en betydelig "kostnadsbesparelse" som følge av lav bemanning eller lave lønnskostnader per årsverk som tas ut i utbytte/godtgjørelse til eier eller eiers nærstående. Avkortingsregelen regulerer dermed verken bruken av tilskuddet eller uttak av verdier. Jeg vil bemerke at jeg i lys av komiteens spørsmål vurderer at avkortingsregelen i forskriften § 6 kunne vært mer inngående behandlet i proposisjonen, men jeg legger fortsatt til grunn at bestemmelsen ikke regulerer hvor mye en eier av en ikke-kommunal barnehage kan ta ut av verdier fra driften.

Vedlegg 2**Brev fra Kunnskapsdepartementet v/statsråden til Stortinget, datert 29. mai 2012****Spørsmål fra Stortinget vedrørende Proposisjon 98 L (2011–2012)**

Jeg viser til brev 24. mai d.å. med spørsmål fra familie og kulturkomiteen vedrørende Proposisjon 98 L (2011-2012) Endringer i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager).

**Spørsmål 1.**

I 2010 gikk vel 89 prosent av alle barn i alderen 1-5 år i barnehage, og det var 3500 ikke-kommunale barnehager. Barnehagesektoren omsatte for i underkant av 40 milliarder kroner årlig. Tall fra SSB viser at eiere av ordinære ikke-kommunale barnehager tok ut 43,9 millioner kroner i utbytte i 2010, mens eiere av private familiebarnehager tok ut 126,6 millioner kroner fra virksomheten. I notat nr. 51/2011 *Gullgraving i sandkassa. Profittmuligheter og uttak av verdier fra private barnehager* har Telemarksforskning utredet mulighetene for profitt og uttak av verdier blant private barnehager. Det tegnes et bilde av en

sektor der de ikke-kommunale barnehagene i hovedsak drives godt og er lojale til formålet i bruken av midlene, samtidig som det gis indikasjoner på at det i dag er et relativt stort potensial for skjult uttak av verdier. Utviklingen av eierstrukturer i sektoren fra 2003 har vist tegn på endring fra ideelle organisasjoner til eierstrukturer som i større grad legger til rette for uttak av verdier. Det dreier seg om betydelige summer og i lys av at barnehagene i dag driver en virksomhet som for en stor del er finansiert gjennom kommunalt tilskudd og foreldrebetaling, er det viktig at det er sikkerhet for at midlene blir benyttet i samsvar med formålet. Kontrolltiltakene er uten betydelige kostnader, og mange barnehager er allerede omfattet av tilsvarende regler.

Fra høsten 2012 er kommunene pålagt å gi de ikke-kommunale barnehagene offentlige tilskudd mellom 92 og 100 prosent av det kommunen i gjennomsnitt gir i tilskudd til egne barnehager. Regjeringen tar sikte på en opptrapping av tilskuddet til 100 prosent i budsjettet for 2014. Jeg mener det er nødvendig å ha et system som sikrer at pengene brukes

til formålet, både for å skape en preventiv effekt og for å legge til rette for at kommunene gjennom kontroll av bruken kan sikre at både offentlig tilskudd og foreldrebetalingen blir brukt til fortsatt høy kvalitet i barnehagetilbudet. Det er også viktig for sektorens legitimitet at allmennheten vet at midlene brukes til formålet. Det er ikke mulig med sikkerhet å si hvor mange tilfeller av urimelige tiltak en vil klare å forhindre med regjeringens forslag, men det er god grunn til å anta at det vil skje oftere uten effektive kontrolltiltak og reaksjonsformer for kommunene.

### Spørsmål 2

I dag rapporterer landets barnehager årlig regnskapsopplysninger til kommunen gjennom den elektroniske innrapporteringsportalen BASIL (Barnehage-Statistikk-Innrapporteringsløsning). Departementets forslag tar utgangspunkt i dette systemet og innebærer å videreføre denne årlige rapporteringen med tillegg av resultatregnskap på skjema som fastsettes av departementet. Det vil ikke kreve en ny type kompetanse å behandle de nye innrapporteringene. Når det gjelder oppfølgingen gjennom økonomisk kontroll med barnehagene vil oppgaven ha klare likheter med det generelle tilsynet kommunene allerede gjør med hjemmel i barnehageloven, og dessuten kreve den samme kompetansen som kreves for forvaltningen av forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Det vil dermed ikke kreves en juridisk kompetanse som kommunene ikke allerede har eller må forventes å ha i dag. Ved behov vil Fylkesmannen gi veiledning både når det gjelder økonomiske og juridiske spørsmål.

Det er samtidig viktig å understreke at det innenfor de rammene som Proposisjon 98 L (2111-2012) setter vil være et handlingsrom for den enkelte kommune til å avgjøre omfanget av den økonomiske kontrollen og hvordan kommunen vil reagere på brudd på regelverket. Vurderingen av kontrollomfanget skal baseres på en risikovurdering fra kommunens side. I høringen uttalte KS at systemet er *"hensiktsmessig for kommunene med sikte på å kontrollere og sikre at midlene brukes som forutsatt"*, og dessuten; *"KS vil samtidig understreke at de aller fleste private barnehageeiere driver seriøst og godt. Det er derfor bra at bestemmelsene ikke pålegger kommunene en generell og omfattende kontroll med private barnehager, og at kommunenes kontrollomfang kan baseres på risikovurdering fra kommunenes side"*.

### Spørsmål 3

Formålet med den nye finansieringsordningen for barnehagesektoren er å gi de ikke-kommunale barnehagene de samme rammevilkårene som kommunale barnehager, og på denne måten sikre samme

kvalitet i sektoren uavhengig av eierskap. Kostnadsbildet vil kunne variere mellom barnehager og det kan forekomme at private virksomheter på noen områder har lavere kostnader enn tilsvarende kommunale. Lovproposisjonen gir rom for at ikke-kommunale barnehager kan ha en annerledes personal-sammensetning og annen lønnsstruktur enn kommunale barnehager.

På samme måte som forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager brukes kostnadsnivået per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager som utgangspunkt for vurderingen kommunen skal foreta etter lovforslaget. I vurderingen av personal-kostnadene per heltidsplass skal det bl.a. tas hensyn til at noen barnehageeiere velger å ta ut hele eller deler av overskuddet som godtgjørelse for egen arbeidsinnsats, og at det fortsatt er adgang til å ta ut utbytte. Forslagene i lovproposisjonen innebærer ikke at barnehagene pålegges å ha et gitt nivå på pensjonskostnader, og lovproposisjonen endrer ikke på avtalefriheten arbeidslivets parter har i dag.

### Spørsmål 4

Jeg minner om at forslaget til ny § 14 a første ledd lyder:

*Offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode.*

*Barnehagen kan ha et rimelig årsresultat. Dette innebærer at følgende vilkår må være oppfylt:*

- a) *barnehagen kan bare belastes kostnader som direkte berører godkjent drift av barnehagen,*
- b) *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, og*
- c) *barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.*

1) Forslaget til ny § 14 a første ledd med formuleringen *"rimelig årsresultat"* presiserer prinsippet om at offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode, og at det skal være rom for at barnehagen tar ut verdier av barnehagedriften forutsatt et *"rimelig årsresultat"*. Systematikken i proposisjonens forslag er at dersom barnehagen oppfyller alle vilkårene i § 14 a første ledd a, b og c ansees årsresultatet å være rimelig, og den ikke-kommunale barnehagen kan dermed disponere over et det positive årsresultatet slik barnehagen vurderer ønskelig.

2) I forslaget til ny § 14 a bokstav a brukes formuleringene om at barnehagen *"bare kan belastes"*

*kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen".* Med denne formuleringen fastslås det at alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens resultatregnskap må være knyttet til den barnehagedriften kommunen har godkjent etter barnehageloven. På tilsvarende måte som kommunen har plikt til å yte tilskudd til *"ordinær drift"* etter barnehageloven § 14, skal kostnadene som føres opp i regnskapet synliggjøre kostnader til ordinær drift. Bestemmelsen innebærer at kostnader relatert til andre aktiviteter enn det som faller innenfor den godkjente driften av barnehagen ikke kan kostnadsføres i barnehagens regnskap.

3) Formuleringen om at barnehagen ikke kan *"vesentlig lavere personalkostnader per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager"* i forslaget § 14 bokstav c krever at kommunen foretar en konkret skjønnsmessig vurdering. Bakgrunnen for å bruke det skjønnsmessige begrepet *"vesentlig lavere personalkostnader"* i bokstav c er at det er kommunen selv som er nærmest til å gjøre sammenligningen. Vurderingen skal gjøres ut fra lokale forhold, gjennom en konkret sammenligning med egne kostnader i tilsvarende barnehager. Bestemmelsen innebærer at det fortsatt er rom for at ikke-kommunale barnehager har en annen personalsammensetning og lønnsstruktur enn kommunens egne barnehager.

Med henvisning til høringen vises det i lovproposisjonen til en rekke faktorer som kommunen må vurdere i anvendelsen av den nye § 14 a første ledd bokstav c: En faktor som er nevnt er at tilskuddene er under opptrapping, og at det finnes barnehager som får tilskudd med mindre enn 100 prosent av den finansieringen kommunale barnehager får. Disse barnehagene må tilpasse kostnadsnivået til inntektene, og kan dermed være nødt til å drive med lavere personalkostnader enn tilsvarende kommunale barnehager. Det nevnes videre i proposisjonen at kommunen i praktiseringen av bokstav c må være oppmerksom på at enkelte barnehageeiere velger å ta ut hele eller deler av overskuddet som godtgjørelse for egen arbeidsinnsats i barnehagen, det vil si at eier alternativt kunne regnskapsført dette som en kostnad i regnskapet. I slike tilfeller må en estimert verdi for eiers

arbeidsinnsats overføres fra årsresultatet til personalkostnader før kommunen kan vurdere om barnehagen oppfyller kravene som ligger i forslaget til § 14 a første ledd bokstav c.

#### **Spørsmål 4 og 5**

Det fremgår av forslaget til ny § 14 andre ledd at som *"eiers nærstående"* regnes de fysiske og juridiske personene som omtales i det generelle regelverket for vedkommende organisasjonsform. Dette er konkretisert med henvisning til aksjeloven § 1-5 som omfatter både fysiske og juridiske personer og lyder:

(1) Som noens nærstående menes i denne loven:

1. ektefelle og en person som vedkommende bor sammen med i ekteskapsliknende forhold;
2. slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken;
3. slektninger i rett oppstigende eller nedstigende linje og søsken til en person som nevnt i nr 1;
4. ektefelle til, og en person som bor sammen i ekteskapsliknende forhold med, noen som er nevnt i nr 2;
5. selskap der vedkommende selv eller noen som er nevnt i nr 1 til 4, har slik bestemmende innflytelse som nevnt i § 1-3.

I forslaget til ny § 14 a bokstav b lovfestes det at vederlag i transaksjoner med eier eller *"eiers nærstående"* eller selskap i samme konsern som eier, ikke kan overstige alminnelige forretningsmessige vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstige *"det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter"*. Forslaget innebærer ikke begrensninger i adgangen til slike transaksjoner, men det stilles krav om å dokumentere at transaksjonen ikke innebærer overkompensasjon for ytelsen barnehagen kjøper. Vurderingstemaet knyttet til begrepet eier og eiers nærstående er om prisen ville vært på samme nivå dersom transaksjonen hadde blitt gjennomført mellom uavhengige parter. Bestemmelsen rammer også lån til eier eller eiers nærstående som inngås på vilkår som er gunstigere enn markedsvilkår, og transaksjoner med selskap i samme konsern som eieren.



