Asker kontrollutvalg

Dato: 12.02.2018 16:00

Sted: Formannskapssalen, Asker rådhus

Notat:

Eventuelle forfall meldes sekretæren på mobil +47 990 20 717 evt.
på e-post monmoe@lorenskog.kommune.no.
Varamedlemmer skal ikke møte uten særskilt innkalling.

Lørenskog 05.02.2018

For leder i Asker kontrollutvalg, Ole Willy Sandbekk

Mona Moengen
Sekretariatsleder

Saksliste

Saker til behandling

10/18 Orientering om dokumentsenteret 3

11/18 Oppfølging av selskapskontroll i Asker Produkt AS 4

12/18 Bestilling av nytt fovaltningsrevisjonsprosjket 8

13/18 Rapportering på tidsbruk på revisjonsprosjekter 10

14/18 Gjensidig orientering om aktuelle saker fra komiteer og utvalg 11

15/18 Referater 12

16/18 Eventuelt 107

MØTEINNKALLING

Asker kontrollutvalg

Dato: 12.02.2018 kl. 16:00
Sted: Formannskapssalen, Asker rådhus
Arkivsak: 15/00036

SAKSKART			Ca.tid for behandling
Saker til behandling			
10/18	15/00243-38	Orientering om dokumentsenteret	16:00
11/18	16/00115-9	Oppfølging av selskapskontroll i Asker Produkt AS	16:30
12/18	16/00050-9	Bestilling av nytt forvaltningsrevisjonsprosjekt	17:00
13/18	15/00240-48	Rapportering på tidsbruk på revisjonsprosjekter	17:20
14/18	15/00240-49	Gjensidig orientering om aktuelle saker fra komiteer og utvalg	17:30
15/18	15/00242-47	Referater	17:50
16/18	15/00241-48	Eventuelt	18:15

,

Arkivsak-dok. 15/00243-38
Saksbehandler Mona Moengen

Saksgang	Møtedato
Asker kontrollutvalg	12.02.2018

ORIENTERING OM DOKUMENTSENTERET

Forslag til vedtak/innstilling:

Kontrollutvalget tar saken til orientering.

Vedlegg:

1. Dokumentsenteret i Asker kommune – Orientering, notat fra rådmannen 30.1.2018
2. Vedlegg 1 - Registrering, journalføring og kontinuerlig kontroll

Saksframstilling:

Kontrollutvalget har bedt om en orientering fra rådmannen om dokumentsenteret med vekt på utfordringer knyttet til roller, funksjoner og kapasitet. Kontrollutvalget har mottatt et notat som svarer på bestillingen. Notatet med vedlegg følger saken.

Avvik er knyttet til sen registrering, manglende registrering og publisering av opplysninger som ikke skal publiseres på nett. Rådmannen skriver at et er potensiale for kvalitetsforbedringer og effektivisering innenfor arkiv og saksbehandling i kommunen.

Videre peker rådmannen på to tiltak som skal iverksettes ved etableringen av nye Asker kommune:

- Oppbygging av en informasjonsforvaltningsfunksjon for definisjon av en helhetlig informasjons - og arkivarkitektur som støtter tverrgående digitale prosesser for arkiv -, saksbehandlings - og innsynsprosesser.
- Anskaffelse og implementering av nye arkiv -, saksbehandlings – og innsynsløsninger.

Utviklingssjef Ole-Kristian Tangen og leder av dokumentsenteret Anja Jergel Vestvold vil være tilstede i møtet for å legge frem saken og svare på kontrollutvalgets spørsmål.

Arkivsak-dok. 16/00115-9
Saksbehandler Mona Moengen

Saksgang	Møtedato
Asker kontrollutvalg	12.02.2018

OPPFØLGING AV SELSKAPSKONTROLL I ASKER PRODUKT AS

Forslag til vedtak/innstilling:

1. Kontrollutvalget tar saken til foreløpig orientering, og vil følge opp implementeringen av anbefalingene i revisjonsrapporten våren 2019.
2. Kontrollutvalget vil invitere styreleder i Asker Produkt til å orientere om resultatet av utredningen om behov og muligheter for omorganisering av de ulike virksomhetene, slik at reglene i statsstøtteregelverket og forskrift om arbeidsmarkedstiltak ivaretas, og kryss-subsidiering unngås.

Vedlegg:
Notat om rådmannens oppfølging av selskapskontroll i Asker Produkt AS, 25.1.2018

Saksframstilling:

Kontrollutvalget behandlet rapport etter utført eierskapskontroll i desember 2016, og ba revisor komme tilbake med en redegjørelse for EØS-støtteregelverket til denne type virksomheter og mulige konsekvenser av dette. Kommunestyret behandlet rapporten med tilleggsundersøkelsen i sak 21/17, og fattet følgende vedtak:

> *Kommunestyret ber administrasjonen om å følge opp anbefalingene i revisjonsrapporten og notatet om statsstøtteregelverk, herunder*
> *i. Asker kommune bør etablere konkrete målsettinger med sitt eierskap i Asker Produkt AS*
> *ii. Avklare selskapets forhold til EØS - regelverket*
> *iii. Sikre at Asker Produkts arbeidsmarkedstiltak er i tråd med statsstøtteregelverket*

Kontrollutvalget skal nå følge opp hvordan anbefalingene er fulgt opp, og har mottatt vedlagte notat fra rådmannen om saken.

Rådmannen peker på at det er naturlig å følge opp anbefalingen om å konkretisere kommunens målsettinger med eierskapet som et ledd i etableringen av nye Asker kommune. Det vil da være naturlig å foreta en gjennomgang av alle arbeidsmarkeds-bedriftene i de tre kommunene Hurum, Røyken og Asker.

Generalforsamlingen behandlet forholdet til EØS-regelverket i selskapets ordinære generalforsamling 13.6.2017. Styret skal i samarbeid med selskapets revisor (BDO), utrede behov og muligheter for omorganisering av de ulike virksomhetene, slik at reglene i statsstøtteregelverket og forskrift om arbeidsmarkedstiltak ivaretas og kryss-subsidiering unngås.

Når det gjelder den siste anbefalingen - sikre at Asker Produkts arbeidsmarkedstiltak er i tråd med statsstøtteregelverket, har kommunen avventet rapport fra arbeidsgruppe oppnevnt av Nærings- og fiskeridepartementet (Hjelmeng-utvalget). Arbeidsgruppen har fått i oppdrag å komme med forslag som sikrer konkurranse på like vilkår mellom offentlige og private aktører. Rapporten ble avgitt 23.1.2018, og kan leses her:
https://www.regjeringen.no/contentassets/0c36c9f9c1ca4ecebecc7142b2420511/rapprt-like-konkurransevilkar-for-offentlige-og-private-aktorer.pdf

Notat

Til: Kontrollutvalget

Fra: Rådmannen

Kopi:

Saksnr./Arkivkode	Sted	Dato
18/38 - 033	ASKER	25.01.2018

Notat om rådmannens oppfølging av selskapskontroll i Asker Produkt AS

Rådmannen viser til kontrollutvalgets henvendelse av 17.1.2018 om oppfølging av rapport fra selskapskontroll i Asker Produkt AS.

I mars 2017 oversendte rådmannen rapporten fra selskapskontrollen i Asker Produkt AS og oppfølgingsnotat om statsstøtteregelverket til behandling i utvalg for økonomi, eiendom og eierstyring (ØEE) og formannskapet.

Saken ble behandlet i ØEEs møte 27.3.2017, sak 19/17.

Formannskapet behandlet saken i møte 28.3.2017, sak 32/17, og vedtaket lød som følger:

1. Ved utarbeidelse av kommunens fremtidige eierskapspolitikk etableres konkrete målsettinger med kommunens eierskap i alle selskaper, herunder også for eierskapet i Asker Produkt AS.

2. Generalforsamlingen bør instruere styret i Asker Produkt AS om å tilstrebe at arbeidsmarkedstiltak er i tråd med statsstøtteregelverket, ved at:

    i. Selskapet etablerer et regnskapsmessig skille mellom kommersiell virksomhet og øvrige aktiviteter som gir mulighet for kontroll av om EØS - regelverket om statsstøtte overholdes.
    ii. Selskapet krever markedspris for varer og tjenester som selges i et åpent marked
    iii. Styret rapporterer til generalforsamlingen for å synliggjøre at tilskuddsnivået til AFT ordningen ikke overkompenseres. Rapportering skjer samtidig med fremleggelse av årsberetning og regnskap som ledd i årshjulsprosessen.

3. Kommunen avklarer selskapets forhold til EØS - regelverket om statsstøtte innen utgangen av 2018.

Når det gjelder vedtakspunkt 1, har rådmannen foreløpig ikke fulgt opp anbefalingen om å etablere konkrete målsettinger for kommunens eierskap til Asker Produkt AS. Det er naturlig å gjøre en gjennomgang av alle arbeidsmarkedsbedriftene i de tre kommunene Hurum, Røyken og Asker i forbindelse med kommunesammenslåingen.

Når det gjelder vedtakspunkt 2, behandlet generalforsamlingen temaet i selskapets ordinære generalforsamling 13.6.2017. Styret skal i samarbeid med selskapets revisor (BDO) utrede behov og muligheter for omorganisering av de ulike virksomhetene, slik at reglene i statsstøtteregelverket og forskrift om arbeidsmarkedstiltak ivaretas og kryss-subsidiering unngås.

Når det gjelder vedtakspunkt 3, har kommunen foreløpig ikke gjort noe for å få avklart selskapets forhold til statsstøtteregelverket. Statsstøttejusen er et «bevegelig mål». Handlingsrommet endres når reglene, eller forståelsen av reglene, endrer seg. Kommunen venter derfor i spenning på Hjelmeng-utvalgets rapport, som er vil foreligge om kort tid. Utvalget har fått i oppdrag å komme med forslag som sikrer konkurranse på like vilkår mellom offentlige og private aktører. Når rapporten foreligger, er det naturlig å be Hjort om en vurdering av Asker Produkt AS og statsstøtten.

Arkivsak-dok. 16/00050-9
Saksbehandler Mona Moengen

Saksgang	Møtedato
Asker kontrollutvalg	12.02.2018

BESTILLING AV NYTT FOVALTNINGSREVISJONSPROSJKET

Forslag til vedtak/innstilling:

Kontrollutvalget bestiller en forvaltningsrevisjon av tilskudd innen kultur og idrett, og ber revisor komme tilbake med forslag til prosjektplan i neste møte

Vedlegg:
Ingen vedlegg

Saksframstilling:

Kontrollutvalget startet bestillingsdialogen om et nytt forvaltningsrevisjonsprosjekt i forrige møte, sak 3/18, og fattet følgende vedtak:

> *Kontrollutvalget tar sikte på et prosjekt innen tilskudd innen kultur og idrett og kommer tilbake til problemstillinger i neste møte.*

Kontrollutvalget drøftet ulike innretninger på et slikt prosjekt.

- Hvordan gir kommunen tilskudd.
- Vet de organisasjonene som har mulighet til å søke om tilskuddsordningene?
- Får kommunen effekt av de tilskuddene som gis?
- Hva brukes tilskuddene til?

Sekretariatet har hentet frem noen eksempler på forvaltningsrevisjon på tilskudd innen kultur og idrett som er gjennomført i andre kommuner:

Kommunerevisjonen i Bærum undersøkte problemstillinger knyttet til tildelingen av kommunale tilskudd til kulturformål i 2013, samt oppfølgingen av de plikter som var pålagt mottakerne av midlene.

Kontrollutvalget i Bærum gjennomførte en forvaltningsrevisjon i 2014 for å vurdere kommunens tilskuddordning til idrettslag. Følgende problemstillinger ble undersøkt:

- Har de folkevalgte vedtatt målsettinger for idrettsstøtten som burde vært tatt inn i tildelingskriteriene?
- Er endringene i tildelingskriteriene av prinsipiell art og er de i så fall lagt frem for politisk behandling?

- Har Bærum Idrettsråd i praksis fordelt tilskuddet i samsvar med gjeldende prinsipper?

Kontrollutvalget i Bergen gjennomførte forvaltningsrevisjon av tilskuddsforvaltning og bruk av tilskuddsordninger innen kultur og kulturminne i 2015. Det ble undersøkt om det er etablert et helhetlig system med rutiner og retningslinjer som sikrer god styring og kontroll med tilskuddsforvaltningen. Videre ble det undersøkt om det er etablert et system med tilhørende rutiner som sikrer oversikt over relevante tilskuddsordninger innen områdene kultur og kulturminne, og bruken av disse.

Kontrollutvalget i Bergen kommune bestilte samme år en forvaltningsrevisjon av kommunens tilskuddsforvaltning og bruk av tilskuddsordninger innenfor idrettsområdet. Forvaltningsrevisjonen omhandlet både kommunens forvaltning av tilskuddsordninger, der kommunen er giver av tilskudd, og kommunens bruk av tilskuddsordninger som forvaltes av andre, der kommunen er søker.

rkivsak-dok. 15/00240-48
Saksbehandler Mona Moengen

Saksgang	Møtedato
Asker kontrollutvalg	12.02.2018

RAPPORTERING PÅ TIDSBRUK PÅ REVISJONSPROSJEKTER

Forslag til vedtak/innstilling:
Kontrollutvalget tar saken til orientering.

Vedlegg:
Ingen vedlegg

Saksframstilling:
Kontrollutvalget har besluttet (sak 78/16) å etablere en rutine for oppfølging av budsjettet for 2017 med vekt på hvor mange timer som er bestilt fra kontrollutvalget og fakturert fra BDO på hvert enkelt prosjekt.

Det er budsjettert med 1500 timer totalt til forvaltningsrevisjon og selskapskontroll for 2018. I tillegg er det satt av 500 timer som kontrollutvalget kan benytte til særskilte undersøkelser.

Ett av prosjektene som ble bestilt i 2017, *Vurdering av fullstendigheten av refusjonskravene knyttet til flyktninger og ressurskrevende brukere, er forsinket*, og vil bli avsluttet i mars 2018. Det gjenstår 225 timer på dette prosjektet i 2018.

Tabellen nedenfor oppsummerer tidsbruken på revisjonsprosjekter så langt i 2018:

Prosjekt	**Vedtatt ramme**	**Forbruk pr dato**	**Rest/overskridelse**
Vurdering av fullstendigheten av fullstendigheten av refusjonskravene knyttet til flyktninger og ressurskrevende brukere	450 t vedtatt i 2017. Forbruk 2017: 225 Rest: 225		
Vannverket	350 t	27,5	
Totalt:	**575**	**27,5**	

Arkivsak-dok. 15/00240-49
Saksbehandler Mona Moengen

Saksgang	Møtedato
Asker kontrollutvalg	12.02.2018

GJENSIDIG ORIENTERING OM AKTUELLE SAKER FRA KOMITEER OG UTVALG

Forslag til vedtak/innstilling:
Kontrollutvalget tar saken til orientering.

Vedlegg:
Ingen vedlegg

Saksframstilling:
Kontrollutvalgets medlemmer orienterer hverandre om aktuelle saker fra de andre hovedutvalgene og kommunestyret i denne saken:

- Kommunestyret og formannskapet – Kirsti Kierulf
- Komite for helse- og omsorg – William Norset
- Komite for oppvekst – Astrid Nesland
- Bygningsrådet. – Erling Bergsaker
- Komite for teknikk - Petter Berntsen

Kontrollutvalget besluttet i forrige møte å ta med orienteringer fra

- Utvalg for økonomi, eiendom og eierstyring – Astrid Nesland
- Utvalg for plan, samferdsel og næring

Arkivsak-dok. 15/00242-47
Saksbehandler Mona Moengen

Saksgang	Møtedato
Asker kontrollutvalg	12.02.2018

REFERATER

Forslag til vedtak/innstilling:
Kontrollutvalget tar saken til orientering

Vedlegg:
1. Plan for saker som skal til behandling 2018
2. Oversikt over behandlede saker
3. Rapport fra økonomisk tilsyn ved Risenga barnehage
    a. Saksfremlegg til formannskapet 6.2.2018
    b. Rapport fra økonomisk tilsyn ved Risenga barnehage 19.1.2018
    c. Kartlegging av kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager, Agenda kaupang 2017.
4. Orientering om oppslag i VG vedrørende dobbeltroller i barnevernet

Saksframstilling:
Kontrollutvalget ba i sak 63/17 om å få oversendt rapport etter kommunens tilsyn ved Risenga barnehage. Rapporten skal behandles i formannskapet 6.2.2018. Saksfremlegget til formannskapet, rapport etter kommunens tilsyn samt en kartlegging av kommunenes erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehage ligger i vedlegg 3.

Controller Ann Karin Olander ledet arbeidet med det økonomiske tilsynet, og vil være tilstede på kontrollutvalgets møte for å besvare evt. spørsmål til rapporten og gjennomført tilsyn

Kontrollutvalgets leder orienterte i forrige møte om et oppslag i VG hvor det påstås at ansatt i Asker kommune selger tjenester til barnevernet: https://www.vg.no/spesial/2018/dobbeltroller-i-barnevernet/ Kontrollutvalget har mottatt en orientering fra rådmannen om saken. Rådmannens undersøkelse viser at vedkommende ikke har solgt tjenester til Asker kommune. Det er redegjort for saken i vedlegg 4.

Asker kommune

Kontrollutvalget

Oppdatert 1.2.18

Oversikt over saker til behandling 2018

Møte	Saker
Følgende rapportering legges frem fortløpende	• Rapporter fra andre tilsynsorganer (f.eks Fylkesmannen) og kommunens svar/oppfølging. • Sekretariatets oversikt over kontrollutvalgets saker med vedtak og oppfølgingen av disse. • Annen informasjon
15. januar	• Valg av revisor til Asker kommune – behandling av opsjon til forlengelse av avtale. • Kontrollutvalget oversender henvendelsene fra Boxs til rådmannen, og ber om en skriftlig redegjørelse til januarmøtet. • Prosjektplan for forvaltningsrevisjon i Asker og Bærum vannverk • Bestillingsdialog nytt FR prosjekt. Aktuelle tema: Barnevern og Tilskudd innen kultur og idrett drøftingssak • Årsrapport 2017 • Eventuell informasjon fra komiteer og utvalg • Rapportering revisors tidsbruk på prosjektene • Referater. • Eventuelt
12. februar	• Kontrollutvalget innhenter tilbakemelding fra administrasjonen om hvordan selskapskontroll i Asker Produkt er fulgt opp. • Orientering om utfordringer - roller, funksjoner og kapasitet fra dokumentsenteret. • Bestillingsdialog nytt FR prosjekt. • Rapportering revisors tidsbruk på prosjektene • Gjensidig orientering om aktuelle saker fra komiteer • og utvalg • Referater • Eventuelt
19. mars	• Forvaltningsrevisjon Vurdering av fullstendigheten av refusjonskravene knyttet til flyktninger og ressurskrevende brukere (51/17) – utsatt fra desember • Rapportering revisors tidsbruk på prosjektene • Henvendelse vedrørende utbygging av Blakstadmarka. • Eventuell informasjon fra komiteer og utvalg • Referater

Asker kommune

Kontrollutvalget

Oppdatert 1.2.18

Møte	Saker
23. april	• Kontrollutvalgets uttalelse til årsregnskapet 2017. • Rapportering revisors tidsbruk på prosjektene • Eventuell informasjon fra komiteer og utvalg • Referater
14. mai	• Bestilling av nytt forvaltningsrevisjonsprosjekt. • Budsjett for kontroll og tilsyn 2019. • Rapportering revisors tidsbruk på prosjektene • Gjensidig orientering om aktuelle saker fra komiteer og utvalg • Referater
11. juni	• Erklæring om uavhengighet. • Rapport forvaltningsrevisjon i Asker og Bærum vannverk • Rapportering revisors tidsbruk på prosjektene • Gjensidig orientering om aktuelle saker fra komiteer og utvalg • Referater
20. august	• Orientering fra rådmannen om erfaringer med skifte av revisor. • Rapportering revisors tidsbruk på prosjektene • Gjensidig orientering om aktuelle saker fra komiteer og utvalg • Referater
17. september	• Kontrollutvalget ber rådmannen om en ny oppdatering på anskaffelsesverktøy høsten 2018. Dette også sett i sammenheng med Digitale Asker 2020. sak 74/17 • Rapportering revisors tidsbruk på prosjektene • Gjensidig orientering om aktuelle saker fra komiteer og utvalg • Referater
15. oktober	• Møteplan 2019 • Rapportering revisors tidsbruk på prosjektene • Gjensidig orientering om aktuelle saker fra komiteer og utvalg • Referater
3. desember	• Erfaringer med bytte av revisor. Ved utgangen av 2018, se sak 50/17. • Kontrollutvalgets årsplan 2019. • Rapportering revisors tidsbruk på prosjektene • Gjensidig orientering om aktuelle saker fra komiteer og utvalg • Referater

Asker kommune

Kontrollutvalget

Oppdatert 1.2.18

Møte	Saker
Saker som ikke er berammet	• følge opp arbeidet i prosjektet Digitale Asker 2020. Gjøres dels i sak i september. • Sak til behandling: Kontrollutvalget ber om å få tilsendt rapporten fra tilsynet med Risenga barnehage når den foreligger. Sak 63/17. • I sak 75/15 (23. nov) vedtok kontrollutvalget å bestille kontroll med brukermidler med jevne mellomrom. • Sak 27/16: Oppfølging av forvaltningsrevisjon på eiendeler: Kontrollutvalget anser saken som ferdig behandlet i denne omgang men vil vurdere å komme tilbake til saken på et senere tidspunkt. • Fagdag med BDO
2019	• Forlengelse av avtalen med BDO om revisjon. Januar

SAKER BEHANDLET I ASKER KONTROLLUTVALG 2018

Møte	Saknr.	Sak	Vedtak	Sendt	Be-handlet	Ferdig
15.01. 2018	1/18	Forlengelse av avtalen med BDO om revisjon	Kontrollutvalget oversender saken til formannskapet med følgende innstilling: • Asker kommune benytter seg av opsjonen til å fornye avtalen med BDO AS med ett år, fra 1. juni 2018 til 31. mai 2019.	Utskrift send 16.1.2018	K-styret 30.1.18 sak 2/18	
	2/18	Forvaltningsrevisjon i vannverket - prosjektplan	Kontrollutvalget vedtar prosjektplanen. Rapporten leveres til junimøtet. Det settes av inntil 350 timer til prosjektet.	Utskrift send 16.1.2018		✓
	3/18	Nytt forvaltnings-revisjonsprosjekt – bestillings-dialog	Kontrollutvalget tar sikte på et prosjekt innen tilskudd innen kultur og idrett og kommer tilbake til problemstillinger i neste møte.			✓
	4/18	Rapportering på tidsbruk på revisjonsprosjekter	Kontrollutvalget tar saken til orientering.			✓
	5/18	Henvendelse angående rutiner i Plan og bygningsavdelingen - orientering fra rådmannen	Kontrollutvalget tar orienteringen til etterretning, og går ikke videre med saken.	Utskrift send 16.1.2018		✓
	6/18	Kontrollutvalgets årsrapport 2017	1. Forslag til kontrollutvalgets årsrapport for 2017 vedtas. 2. Saken oversendes kommunestyret med innstilling: Kommunestyret tar kontrollutvalgets årsrapport 2017 til orientering	Utskrift send 16.1.2018		
	7/18	Gjensidig orientering om aktuelle saker fra komiteer og utvalg	Kontrollutvalget tar saken til orientering.			✓
	8/18	Referater	Kontrollutvalget tar saken til orientering.			✓
	9/18	Eventuelt	Ingen vedtak			✓
						2 rest

Asker kommune

Saksframlegg

Saksbehandler:	**Trine Groven**
Saksnr.:	**17/15746**

Behandles av:
Formannskapet

Orientering om økonomisk tilsyn - Risenga barnehage

Rådmannens forslag til
v e d t a k:

1. **Rapport av 19.1.2018 – Økonomisk tilsyn Risenga barnehage tas til orientering.**

2. **Asker kommune tilskriver KS i den hensikt å få klarere regler for kommunalt tilsyn med private barnehager.**

1. Sammendrag og konklusjon

Rådmannen orienterte formannskapet i møte 23.1.2018 om avsluttet økonomisk tilsyn med Risenga barnehage. Tilsynet hadde som formål å etterprøve at barnehagen kunne dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt til barnehagedrift og har kommet barna til gode.

Tilsynet dekket perioden 2013-2016. Tilsynet avdekket at Risenga barnehage er belastet for mye husleie i 2015 og 2016 med tilsammen kr 330.000. Det ble også avdekket at barnehagen har en fordring på morselskapet i konsernet Risenga AS inngår i; Seraphin AS. Fordringen var per 31.12.2016 på ca. 595.000 kroner. Det har ikke blitt beregnet og krevd renter av fordringen, etter vanlige forretningsmessige vilkår. Kommunen har gitt Risenga AS en frist til 1.5.2018 med å rette avvikene som er funnet gjennom tilsynet. Risenga AS har rett til å påklage kommunens vedtak til Fylkesmannen. Klagefristen utløper i uke 18.

Rådmannen foreslår at tilsynsrapporten tas til orientering. Videre foreslår rådmannen at kommunen tilskriver KS om prinsippene og rammebetingelsene for kommunalt tilsyn med økonomien i private barnehager.

Rådmannen vil se nærmere på kommunens rolle som tilsynsmyndighet, og i den forbindelse vurdere både kompetanse og kapasitet. Asker kommune overførte i 2017 ca. 295 mill kroner i driftsstøtte til 38 private barnehager. Nye Asker kommune vil få et betydelig høyere antall private barnehager, ca. 70 totalt.

2. Bakgrunn for saken/saksopplysninger

Tilsynet med Risenga barnehage
Asker kommune åpnet økonomisk tilsyn med Risenga barnehage i slutten av august 2017. Endelig tilsynsrapport forelå 19.1.2018. Rapporten følger saken som vedlegg.

Tema for og hensikten med tilsynet var å etterprøve om Risenga AS som barnehageeier i perioden 2013-2016 tilfredsstilte barnehageloven § 14 a *Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.* Barnehagen inngår i et konsern med morselskapet Seraphin AS, og tre barnehager i tre ulike kommuner (Asker, Halden og Oslo).

Gjennom det økonomiske tilsynet med Risenga barnehage har kommunen konkludert med at offentlige tilskudd og foreldreinnbetaling i all hovedsak er kommet barna til gode, men følgende avvik i forhold til barnehageloven § 14 a er avdekket:

- Det er belastet for mye husleie i 2015-2016 med kr 330.000.
- Risenga AS har en fordring på morselskapet Seraphin AS som per 31.12.2016 utgjorde ca. kr 595.000. Det har ikke blitt beregnet og krevd renter av fordringen, etter vanlige forretningsvilkår.

Risenga AS er gitt en frist til 1.5.2018 med å rette avvikene. Dersom retting ikke skjer innen den fastsatte fristen, har kommunen varslet at den vil kreve for mye belastet husleie tilbakebetalt av Risenga AS.

Det økonomiske tilsynet med Risenga har avdekket at eiendommen i Risengveien 11 har omfattende behov for vedlikehold og oppgradering. Kommunen er også tilsynsmyndighet etter Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Forskriften stiller blant annet krav til inneklima/luftkvalitet, rengjøring, vedlikehold av bygningsmasse og teknisk utstyr, sikkerhet, lydforhold og sanitære forhold. Rådmannen vil vurdere å åpne tilsyn med Risenga barnehage etter denne forskriften. Helsedirektoratet har i 2016 gitt ut en omfattende tilsynsveileder på området, som vil bli lagt til grunn for tilsynet. Barnehagen hadde tilsyn etter denne forskriften også i 2015.

Kommunenes erfaringer med regelverket fra 2013
Agenda Kaupang gjennomførte i 2017 en kartlegging av omfanget av økonomikontroll etter at dagens regler ble innført i 2013. Hypotesen før kartleggingen var at det hadde vært lite kontroll, og at det var oppnådd få tilbakebetalinger av tilskudd. Rapport av 26.10.2017 følger saken som vedlegg.

Undersøkelsen ble gjennomført ved en landsomfattende spørreundersøkelse, med spørreskjema som ble sendt til alle 278 kommuner med private barnehager. 81,7 % av kommunene svarte på undersøkelsen. Svarene viste at det bare var 17 kommuner som hadde avsluttet tilsyn. Av disse hadde 11 kommuner funnet brudd på regelverket, mens 6 kommuner ikke hadde avdekket brudd. Spørreundersøkelsen viser at kommunene mener regelverket er uklart.

Det ble også gjennomført intervjuer med 8 casekommuner. Disse 8 kommunene har til sammen 615 private barnehager som mottok 3,6 milliarder kroner i kommunale tilskudd i 2016. Andelen tilsyn utgjorde 4 % av det samlede antall

private barnehager i disse kommunene, som ble plukket ut fordi de var de mest aktive tilsynskommunene. Agenda Kaupang antar ellers at det på landsbasis kun er 1 % av de private barnehagene som har hatt økonomisk tilsyn siden reglene kom i 2013.

Det er alminnelig enighet i casekommunene om at dagens regelverk er for uklart til praktisk bruk. Kommunene mener de har brukt urimelig mye tid på arbeidet. En av de tingene det er vanskelig å vurdere er hvordan man skal finne markedspris for ulike typer kostnader, og hvilket slingringsmonn som gjelder rundt for eksempel husleie og forretningsførsel kjøpt fra morselskapet i barnehagekonsern. Det er også uklart hvordan man skal beregne lønnskostnadene i barnehagene.

Lovendringen i 2012
Det fremgår av forarbeidende til endringene i barnehageloven, vedtatt i 2012, at de nye bestemmelsene om økonomisk tilsyn i §§ 14 a og 16 a var ment å være klare hjemler for reaksjoner ved brudd på regelverket, og dermed en viktig del av kommunenes tilsynsarbeid. Forutsigbare reaksjonsmuligheter virker preventivt, og bidrar til å begrense omfanget av misbruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Departementet la til grunn at reaksjonsbestemmelsene vil ha størst virkning gjennom den trusselen om reaksjon som de etablerer, og at antallet saker der bestemmelsene benyttes, ville være relativt få sammenlignet med det samlede antall tilskuddsmottakere.

Loven var omstridd da den ble behandlet av Stortinget. Det ble fremmet synspunkter som at kommunen som tilsynsmyndighet ville få store utfordringer, og de private barnehagene ville få usikkerhet om sine rammebetingelser. Kritikken gikk også på at det var vanskelig å definere «rimelig årsresultat». Det var også bekymring rundt manglende økonomisk og juridisk kompetanse i kommunene. Kommunens regnskap er satt opp etter prinsippene for kommuneregnskap, mens de private barnehagene fører sine regnskap etter regnskapsloven. Det gjør det vanskelig å sammenligne tallene. På den andre siden ble det hevdet at det er et stort potensiale for skjult uttak av verdier i denne sektoren. Bevilgningene skal komme barna til gode, og ikke gå til privat formues oppbygging. Lovendringen ble vedtatt med knapt flertall; 54 for og 49 mot. Det var de daværende regjeringspartiene Arbeiderpartiet, Senterpartiet og SV som stemte for.

Link til behandlingen i Stortinget:

https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2011-2012/120611/7

3. Tidligere behandling
Saken er ikke tidligere behandlet.

4. Rådmannens vurderinger
Rådmannen mener dagens regelverk gir klare begrensninger for kommunen som tilsynsmyndighet. Den årlige rapporteringen de private barnehagene er pålagt å gjøre i BASIL er tall hentet fra barnehagens resultatregnskap. Tilsynet med Risenga barnehage viser at balansepostene er vel så viktige, særlig når det er

snakk om et konsern. Det er også uklart hvor langt tilbake i tid kommunen kan gå i sitt tilsyn. I tilsynet med Risenga valgte kommunen å begrense tilsynet til perioden etter 1.1.2013, da lovendringen i barnehageloven trådte i kraft. Dette var blant annet basert på anbefaling fra Fylkesmannen, som har veiledningsplikt overfor kommunene når det gjelder praktisering av lovverket. Etter som tiden går, vil denne tidsbegrensningen få stadig mindre betydning. Til gjengjeld kommer reglene om foreldelse til anvendelse, jf. foreldelsesloven. Fylkesmannen bekrefter at det ikke gjelder særskilte regler om foreldelse ved tilsyn. Alminnelige pengekrav har en foreldelsesfrist på tre år. Dette er i tilfelle også en begrensning for kommunens tilsynsvirksomhet tilbake i tid. Det samme er reglene i bokføringsloven om at oppbevaringsplikt for bilag er 5 år tilbake i tid.

Selve lovverket er også vanskelig å tolke; særlig § 14 a. Her er det gitt tre vilkår som må være oppfylt for at barnehagen kan anses å ha et «rimelig årsresultat». I følge forarbeidene er vilkårene kumulative. Risenga hadde i 2015 et negativt årsresultat på kr 1 069 304. Samme år tok eierne ut kr 673 231 i lønn og godtgjøring, og kommunen har beregnet at barnehagen ble belastet med ca. kr 330 000 for mye i husleie. Lønn og for mye betalt i husleie til sammen utgjør omtrent det barnehagen gikk med i underskudd. Det er nokså uklart for rådmannen hvordan lovens krav om «rimelig årsresultat» skal tolkes i et slikt tilfelle.

Rådmannen anbefaler at Asker kommune gjør en henvendelse til KS, og adresserer de utfordringene kommunen har sett i forbindelse med det økonomiske tilsynet med Risenga. På bakgrunn av Agenda Kaupang rapporten som er bestilt av Utdanningsdirektoratet, er det grunn til å tro at også overordnede myndigheter er klar over de begrensningene det gjeldende regelverket har. KS er også innforstått med dette. Rapporten peker blant annet på at det er få kommuner som har gjennomført tilsyn med økonomien i private barnehager, og kommunene mener reglene er vanskelige å praktisere. Dette er bekymringsfullt, når man samtidig vet at private barnehager årlig får tilført over 18 milliarder kroner i offentlige tilskudd. Private Barnehagers Landsforbund (PBL) på sin side ønsker at økonomisk tilsyn med private barnehager skal løftes ut av kommunene, og legges til en uavhengig instans med høy kompetanse. De viser også til kommunenes dobbeltrolle, både som barnehageeier og tilsynsmyndighet.

Uavhengig av de materielle bestemmelsene som gjelder til enhver tid, vil rådmannen vurdere hvordan kommunen skal være beredt til å foreta tilsyn med de private barnehagene i Asker kommune. Dette gjelder både tilsyn med kvalitet, men også med økonomi. Kommunen er også tilsynsmyndighet etter Forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv.

Rådmannen vil i den forbindelse se nærmere på kommunens kapasitet og kompetanse når det gjelder tilsyn for barnehagene særskilt, men også organisering av tilsyn på andre områder der lovgiver har gitt kommunen rollen som tilsynsmyndighet. Kommunen har for eksempel nylig fått ansvaret for tobakks-tilsyn. Fra før har kommunen ansvar for tilsyn med reklameforbudet i alkoholloven, tilsyn med salg, servering og skjenking av alkohol, tilsyn med ulovligheter etter plan- og bygningsloven, tilsyn med mindre avløpsanlegg, tilsyn med forurensning og avfall, tilsyn med fosterbarn m.m.

Lars Bjerke
rådmann

Dokumentet er elektronisk godkjent

Vedlegg:

1. Økonomisk tilsyn Risenga barnehage – rapport av 19.1.2018
2. Agenda Kaupang – rapport av 26.10.2017

Asker kommune

Økonomisk tilsyn Risenga barnehage

ASKER KOMMUNES TILSYN MED RISENGA BARNEHAGE ETTER BARNEHAGELOVEN § 14 A

› Endelig rapport 19.1.2018

Innhold

1. Sammendrag og konklusjon 1
Sammendrag 1
Hovedkonklusjon 1
2. Krav om retting/tilbakebetaling av tilskudd 3
3. Innledning 4
Om prosess og tilsynsteam 4
Historikk om tilskuddsordningen til private barnehager 4
Nærmere om Risenga Barnehage 5
4. Nærmere om tilsynet 6
Rettslig grunnlag for kommunens tilsyn med barnehagen 6
Barnehagens rapporteringsplikt 7
Grunnlagsmateriale og metode 8
5. Barnehagens inntekter 8
Foreldrebetaling 8
Tilskudd fra Asker kommune 9
6. Kostnader ved drift av barnehagen 10
Personalkostnader 10
Lønn til daglig leder og styrets leder 11
Husleie for barnehagelokalene i Risengveien 11 14
Leie av kontor/møtelokaler i eiernes bolig i Oslo 19
Vedlikehold 20
Matvarer 21
Leker, inventar, driftsmidler og kurs 21
7. Balansetransaksjoner mellom selskap i samme konsern 22
Fordring på morselskap 22
Gjeld til konsernselskaper og andre nærstående selskaper 24
8. Hovedkonklusjon etter tilsynet 25
9. Andre avvik 26
10. Høringssvar fra Risenga AS 28
Appendix A 31
Appendix B 32
Appendix C 32
Appendix D 32
Appendix E 33
Appendix F 34

1. Sammendrag og konklusjon

Sammendrag

Asker kommune varslet i brev av 31.8.2017 til Risenga AS tilsyn med Risenga barnehage. Kommunens rolle som lokal tilsynsmyndighet etter barnehageloven er hjemlet i barnehageloven § 16. Tema for og hensikten med det varslede tilsynet var å etterprøve om Risenga AS som barnehageeier tilfredsstiller barnehageloven § 14 a *Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager.*

Tilsynet har dekket perioden 2013-2016, dvs. fra og med året da kommunene overtok ansvaret for og fikk hjemmel i lov til å utføre økonomisk tilsyn.

Bakgrunnen for tilsynet var mottatte bekymringsmeldinger fra foreldre med barn i barnehagen som omhandlet barnehagens økonomiske situasjon. Barnehagens økonomi hadde dessuten vært viet oppmerksomhet i lokalavisen, og kommunens folkevalgte hadde også meldt sin bekymring for ulike forhold vedrørende barnehagen.

Risenga barnehage startet opp driften i 1999, i egne lokaler i Risengveien 11. Barnehagen ble opprinnelig drevet som en avdeling under aksjeselskapet Småkryp Pedagogiske tjenester AS (senere endret navn til Seraphin AS). I 2010 ble virksomheten splittet, der blant annet Risenga AS ble skilt ut som et eget datterselskap, med Seraphin AS som morselskap.

Daglig leder og styreleder i Risenga AS er også daglig leder og styreleder i alle selskapene i konsernstrukturen (morselskapet Seraphin AS samt i søsterselskapene Torshovhagen AS og Klengstua AS). Disse to personene eier 50 % hver av morselskapet Seraphin AS.

Kunnskapsdepartementet har i egen økonomiforskrift til barnehageloven § 14 a pålagt barnehager som mottar offentlig tilskudd plikt til å føre regnskap, og sørge for tilstrekkelig dokumentasjon av bokførte opplysninger i samsvar med bokføringslovens krav. Resultatregnskapet skal revideres av revisor etter revisorloven. Barnehageeier er pliktig til hvert år innen en frist fastsatt av Kunnskapsdepartementet å innberette opplysninger om driften, personalet samt om bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetalingen gjennom den elektroniske rapportportalen BASIL.

Hovedkonklusjon

Gjennom det økonomiske tilsynet med Risenga barnehage for årene 2013-2016 har kommunen konkludert med at offentlige tilskudd og foreldreinnbetaling i all hovedsak er kommet barna til gode, men følgende avvik i forhold til barnehageloven § 14 a er avdekket:

- Det er belastet for mye husleie i 2015-2016 med kr 330.000
- Risenga AS har en fordring på morselskapet Seraphin AS som per 31.12.2016 utgjorde ca. kr 595.000. Det foreligger ikke avtale om nedbetaling, sikkerhetsstillelse eller renteberegning, etter vanlige forretningsvilkår.
- Det er ikke betalt renter av fordringen i tilsynsperioden.

Asker kommune har gitt frist til 1.5.2018 med å rette overnevnte avvik.

Dersom retting ikke skjer innen den fastsatte fristen, vil Asker kommune kreve for mye belastet husleie, kr. 330.000, tilbakebetalt av Risenga AS.

Tilsynet med Risenga barnehage har vært krevende, både for barnehagen og for tilsynsteamet. Selskapet er en del av en konsernstruktur. Kommunen har bedt om dokumentasjon relatert til transaksjoner og kompliserte forhold mellom selskapene, og undersøkt dette nøye. Det har tatt noe tid for Risenga AS å fremskaffe deler av dokumentasjonen kommunen har bedt om. Kommunens tilsynsteam vil takke Risenga barnehage for samarbeidet gjennom det økonomiske tilsynet.

Andre sentrale temaer som er belyst i rapporten:

Personalutgifter, herunder lønn til eiere
Personalutgifter utgjør rundt 80 % av driftsutgiftene i barnehagen. Nivået på personalutgifter til personalet i Risenga avviker ikke vesentlig fra andre sammenlignbare private og kommunale barnehager.

De to eierne har i tilsynsperioden 2013-2016 tatt ut til sammen ca. 1,6 mill kroner i Risenga barnehage i lønn og godtgjøring som hhv styreleder og daglig leder i Risenga AS. Dette utgjør i snitt kr 200.000 per person per år. Kommunen har under tvil konkludert med at dette beløpet kan anses å være rimelig, forutsatt at man ser hele perioden under ett. Kommunen har tatt hensyn til opplysninger om oppgaver utført av eierne, samt eiernes dokumenterte kompetanse. Eiernes uttak av lønn til daglig ledelse må på den annen side sees i forhold til det faktum at barnehagen også har ansatt styrer i barnehagen, jf. barnehageloven § 17 om krav til pedagogisk og administrativ ledelse i barnehager. Dersom eierne fortsetter å ta ut like mye i lønn og godtgjøring som de gjorde i 2015 og 2016, vil kommunens vurdering av dette spørsmålet ved et fremtidig tilsyn muligens endre seg.

I 2015-2016 har eierne til sammen tatt ut ca. 10,4 mill. kroner i lønn og godtgjøring fra selskapene i konsernet. Asker kommune antar dette, konsernet sett under ett, er et beløp som nok overstiger vilkår som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Asker kommune har imidlertid ikke myndighet til å vurdere rimeligheten av lønn og godtgjøring utbetalt fra de øvrige selskapene i konsernet.

Mellomværender mellom selskapene i konsernet
Ved omorganisering av Risenga AS i 2010 oppsto fordring på Seraphin AS som motpost til gjeldsposter overført til det nystiftede selskapet. Gjennom revisors bekreftelse av årsregnskapene har kommunen akseptert at fordringen og gjeldspostene har relevans til tidligere års barnehagedrift, selv om selskapet ikke har kunnet fremlegge tilstrekkelig underdokumentasjon av gjeldspostene. Opprinnelig fordring på ca. 1,9 mill kroner er senere gradvis redusert til i underkant av kr 600.000 ved utgangen av 2016. Det foreligger ikke skriftlig avtale som regulerer tilbakebetaling, renteberegning og sikkerhetsstillelse. Det er heller ikke betalt renter av fordringen.

Regnskapet til Risenga AS viser at de på sin side har betydelig gjeld til andre deler av konsernet. Dette gjelder særlig til Torshovhagen AS. Risenga AS har, på grunn av til tider svært dårlig likviditet, dratt fordel av lånene fra Torshovhagen AS. Kommunen utelukker ikke at Fylkesmannen i Oslo og Akershus vil påpeke dette under sitt pågående tilsyn med Torshovhagen AS.

Økonomisk stilling og evne til fortsatt drift
Etter at Risenga AS ble etablert som eget selskap i 2010 og frem til 31.12.16, har selskapets drift generert et akkumulert udekket underskudd i balansen på ca. 2,1 mill kroner. Underskuddet i 2015 var på ca. 1,1 mill kroner, mens Risenga AS hadde overskudd på mellom kr 130.000 og kr 280.000 i de tre øvrige tilsynsårene. Kommunen er bekymret for selskapets finansielle stilling, likvide situasjon og evne til fortsatt drift. Styret har ansvar for at selskapet ikke baserer sin videre drift på kreditorenes regning og risiko, selv om kreditorene i hovedsak er andre selskaper i konsernet.

Rapportering i BASIL
Kommunen vil understreke betydningen av at alle opplysninger som gis på både årsmelding og årsregnskapsskjema i BASIL må stemme med faktiske forhold. Det må etableres god kontroll og sporbarhet til informasjonen som er hentet fra regnskapet og andre kilder.

2. Krav om retting/tilbakebetaling av tilskudd

På bakgrunn av kommunens konklusjoner, vurderer kommunen, med hjemmel i barnehageloven § 16 a, å kreve tilbakebetalt et beløp på kr 330.000. Dette anses å være for mye betalt husleie i perioden 2013 - 2016.

Kommunen vil frafalle det varslede tilbakebetalingskravet dersom følgende forhold blir rettet innen en frist som settes til 1.5.2018, jf. barnehageloven § 16:

Morselskapet Seraphin AS og Risenga AS gjør opp sitt mellomværende, herunder:

a. Seraphin AS gjør opp gjenstående del av fordringen som oppstod i 2010. Pr. 31.12.2016 var fordringen balanseført med kr. 595.454.
b. Seraphin AS betaler Risenga AS for manglende rentebetaling av fordringen. Kommunen legger til grunn at kr 70.000 er et rimelig beløp.
c. Seraphin AS tilbakebetaler for mye avkrevd husleie, beregnet til ca. kr 330.000

Kommunen er kjent med at Seraphin AS, i forbindelse med tilsynet høsten 2017, har tilbakeført ca. kr 190.000 til Risenga AS. Dette beløpet kommer i tilfelle til fradrag på beløpet i pkt. c).

Kommunen vil følge opp med et nytt økonomisk tilsyn for å påse at forholdene a) – c) er rettet.

3. Innledning

Om prosess og tilsynsteam

Asker kommune varslet i brev av 31.8.2017 barnehagens eier om at kommunen vil foreta tilsyn med barnehagens økonomi. Tilsynet ble åpnet etter forutgående bekymringsmelding fra foreldre om barnehagens økonomi og disponeringer, samt en rekke oppslag i lokalpressen og politisk oppmerksomhet om barnehagens drift.

Det økonomiske tilsynet med Risenga AS gjelder regnskapsårene 2013 til 2016.

Hovedkontakten med Risenga AS /Risenga barnehage har vært styrets leder.
Det ble avholdt åpningsmøte 4.9.2017 hvor rådgiver med juridisk bakgrunn møtte, sammen med styrets leder. Tilsynsteamet hadde møte med styreleder og barnehagens styrer 30.10.2017 for å avklare en del spørsmål.

Høringsutkast av rapporten, datert 15.12.2017, ble oversendt Risenga AS slik at eventuelle feil i fakta kunne rettes opp før kommunen avga endelig rapport med konklusjoner. Det ble avholdt sluttmøte 8.1.2018, der barnehageeier fikk anledning til å kommentere rapporten og stille spørsmål til innholdet. Fra Risenga AS møtte daglig leder, sammen med rådgiver.

Kommunen har etter forespørsel fått fremlagt en stor mengde dokumentasjon til gjennomsyn, se liste bakerst i rapporten. Deler av dokumentasjonen ble fremlagt i oppstartsmøte 4.9.2017. Ytterligere dokumentasjon ble levert hhv. 15.9.2017 og 20.10.2017. Det har også blitt oversendt noe dokumentasjon på e-post, herunder 14.11.2017.

I tillegg har kommunen hentet informasjon fra BASIL, og lastet ned dokumenter fra Brønnøysundregistrene. Ved undersøkelse av husleienivået for lokalene i Risengveien 11 har kommunen vært i kontakt med et rådgivende firma innenfor utleie av fast eiendom.

Underveis i tilsynet er det observert ulike forhold som ikke faller inn under barnehagelovens bestemmelser om økonomisk tilsyn, men som barnehagemyndigheten forventer at barnehageeier har orden på. Disse forholdene er samlet bakerst i rapporten under avsnittet «andre avvik».

Det økonomiske tilsynet har vært utført av rådgivere i Asker kommune som har fagkunnskap innenfor barnehageområdet, økonomi, juss og revisjon.

Historikk om tilskuddsordningen til private barnehager

Alle barnehager, kommunale og ikke-kommunale, har plikt til å søke godkjenning før driften settes i gang. Kommunen er lokal barnehagemyndighet, jf. barnehageloven § 8. Kommunen avgjør søknader om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold. Barnehageeier har plikt til å drive iht. gjeldende lovverk, forskrifter og den godkjenningen som er gitt.

Tilskuddsordningen til private barnehager har blitt endret flere ganger de seneste årene. Frem til 2010 finansierte staten godkjente private barnehager gjennom øremerket statstilskudd som ble utbetalt via kommunen. Barnehageloven § 14 ble endret med virkning fra 1.1.2011. Tidligere ordning med statstilskudd til barnehager ble erstattet med kommunal tildeling av tilskudd, finansiert av kommunens frie inntekter. Samtidig ble statstilskuddet innlemmet i rammetilskuddet til kommunen. Kommunen ble samtidig pålagt en plikt til likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager (forskrift av 29. oktober 2010 nr. 1379). I tillegg til kommunale tilskudd kan barnehagen kreve foreldrebetaling for opphold etter bestemmelser i barnehagelovens § 15 og forskrift om foreldrebetaling i barnehager (forskrift av 16. desember 2005 nr. 1478).

I henhold til barnehagelovens § 14 er kommunen pliktig til å yte tilskudd til alle godkjente ikke-kommunale barnehager som var godkjent før innføring av rammefinansiering i 2011. Kommunen kan også godkjenne nye barnehager/plasser, dersom disse er i tråd med kommunens vedtatte planer som skal sikre barns rett til barnehageplass, jf. barnehageloven § 12 a.

Barnehageloven ble også endret med virkning fra 1.1.2013. Loven fikk da det tillegget i § 14 a som presiserer prinsippet om at «*offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode*», samtidig som det skal være rom for at barnehagene tar ut verdier av barnehagedriften gjennom «*et rimelig årsresultat».* Samtidig med denne lovendringen trådte i kraft, ble kommunens muligheter til økonomisk tilsyn utvidet, herunder adgangen til å kreve tilbakebetaling av utbetalt tilskudd. På denne bakgrunn er kommunens tilsyn med økonomien i Risenga AS begrenset til årene 2013 – 2016. Kommunen har hatt hjemmel til å godkjenne barnehager og føre tilsyn med virksomheten for øvrig (kvalitet, bemanning, arealer mm) forut for 2013.

Dette innebærer at kommunen ikke inngår privatrettslige avtaler etter ordinære kontraktsrettslige prinsipper med de private barnehagene i kommunen. Kommunens oppfølging av de private barnehagene må derfor skje gjennom formelt tilsyn, og ikke gjennom ordinær kontraktsoppfølging.

Nærmere om Risenga Barnehage

Risenga barnehage ble godkjent av Asker kommune første gang 12.7.1999. Barnehagen ble den gang drevet som en avdeling under Småkryp pedagogiske tjenester AS. Barnehagedriften ble overført fra Småkryp pedagogiske tjenester AS til det nystiftede aksjeselskapet Risenga AS i siste halvdel av august 2010. Virksomheten i Risenga barnehage har etter dette vært drevet som et selvstendig rettssubjekt.

Småkryp pedagogiske tjenester AS, som i 2012 skiftet navn til Seraphin AS, eier 100 % av aksjene i Risenga AS. Seraphin AS (morselskapet) er eid med 50 % av A. C. Grande (daglig leder i Risenga AS) og 50 % av O. Vaagsli (styreleder i Risenga AS). Frem til 2016 var tidligere advokat Stenvaag varamedlem av styret i Risenga AS.

I konsernet inngår også to andre aksjeselskaper som driver barnehager; Torshovhagen AS i Oslo og Klengstua AS i Halden. Det vises til oversikt over konsernstruktur og selskaper med nærhet til eierne av Risenga AS, se appendix A.

Driftsresultatet i Risenga barnehage har variert over tid. Økonomien og likviditeten i selskapet har vært svak fra aksjeselskapets stiftelse i 2010 og frem til utgangen av 2016, se appendix B.

4. Nærmere om tilsynet

Rettslig grunnlag for kommunens tilsyn med barnehagen

Som lokal barnehagemyndighet kan kommunen føre tilsyn med den enkelte barnehage, jf. barnehageloven § 16.

Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov.

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

I stedet for eller i tillegg til 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

Barnehageloven § 14 a stiller krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager. Økonomisk tilsyn innebærer at kommunen etterprøver at barnehagen kan dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt til barnehagedrift og har kommet barna til gode.

Ved økonomisk tilsyn vurderer kommunen om vilkårene i barnehageloven § 14 a er oppfylt:

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.

Det er barnehageeiers plikt å dokumentere etterlevelse av bestemmelsene. Innholdet i dokumentasjonsplikten er nærmere presisert i forskrift om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager (økonomiforskrift til barnehagen); forskrift av 30.11.2012 nr. 1108. Forskriften legger til rette for at kommuner effektivt kan føre tilsyn med de private barnehagenes bruk av offentlige midler.

Kravene til regnskap, bokføring og dokumentasjon står i forskriften § 2:

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

Barnehagens resultatregnskap kan ikke belastes kostnader ved transaksjoner med eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier, på vilkår eller med beløp som overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Regnskapet skal dokumenteres i samsvar med bokføringslovens krav.

Bokførte opplysninger skal kunne dokumentere at barnehagens transaksjoner tilfredsstiller kravene i barnehageloven § 14 a og forskriften her.

Dersom barnehageforetaket driver annen virksomhet i tillegg til den som er godkjent etter barnehageloven, skal barnehagens resultatregnskap kunne dokumentere at administrasjons- og felleskostnader mellom virksomhetene er fordelt forholdsmessig. Inngår barnehagen i et foretak eller en foretaksgruppe (konsern) sammen med andre barnehager, skal regnskapet dokumentere at administrasjons- og felleskostnader er fordelt forholdsmessig.

Kommunens hjemmel til å anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor private barnehager fremgår av barnehagelovens § 16 a:

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.

Bestemmelsene i §§ 14 a og 16 a i barnehageloven ble vedtatt i 2012, med virkning fra 1.1.2013.

Barnehagens rapporteringsplikt

Kommunen har plikt til å følge opp at private barnehager i kommunen etterlever lovbestemmelsene i barnehageloven, herunder vilkårene i § 14 a med tilhørende forskrift. Kommunen vurderer løpende nødvendigheten av økonomisk tilsyn med de private barnehagene i kommunen basert på en risikovurdering av innrapporterte regnskapstall på årsregnskapsskjema i BASIL, som er et særskilt rapporteringsverktøy utviklet av Utdanningsdirektoratet. Økonomiforskrift § 4 pålegger barnehageeier å rapportere i BASIL. Rapporteringen forutsetter at barnehageeier har satt seg inn i regelverk og sørger for sporbarhet mellom selskapsregnskapet og BASIL-rapporteringen. Selv om bistand med regnskapsførsel og annen regnskapsteknisk bistand utføres av ekstern regnskapsfører eller revisor, har selskapets valgte ledelse uansett ansvar for selskapsregnskapet samt informasjonen på årsregnskapsskjemaet og i årsmeldingen i BASIL.

I årsregnskapsskjemaet rapporteres det inn tall fra barnehagens resultatregnskap, ikke balansen. Kommunen kan til enhver tid kreve ytterligere opplysninger om barnehagens økonomi og bemanning, hvis det er behov for det.

Grunnlagsmateriale og metode

Tilsyn etter § 14 a innebærer å følge pengestrømmene fra kommunale tilskudd og foreldrebetaling og hvordan disse er disponert, dvs. om de er benyttet på barnehagedriften og til barnas beste.

Som grunnlag for tilsynet har kommunen bedt om årsregnskap med noter, årsberetning og revisjonsberetning for hvert år, en rekke detaljerte regnskapsopplysninger/-lister, bilag, avtaler, protokoller fra selskapets beslutningsorganer, nummererte brev fra revisor samt en del annen dokumentasjon, se liste i appendix F.

Kommunen har utført overordnede analyser av de vesentligste regnskapspostene, for deretter å velge ut regnskapskonti for mer detaljert kontroll. Det er gjort et utvalg av transaksjoner for kontroll mot bilag og eventuelt annen underliggende dokumentasjon. Det har underveis vært behov for å etterspørre ytterligere dokumentasjon, utover regnskap, bilag og vesentlige avtaler. Dette gjaldt spesielt på områder hvor kommunen ikke fant tilstrekkelig underdokumentasjon, eller der det var uklarheter eller inkonsistens mellom opplysninger i selskapsregnskapet og BASIL-rapportering. Det har også vært gitt en del skriftlige og muntlige forklaringer på spørsmål kommunen har stilt. Noen av forklaringene har selskapet ikke kunnet dokumentere.

Når det gjelder barnehagens inntekter, har målsettingen vært å undersøke om disse er fullstendig bokført i selskapsregnskapet og at rapporterte inntekter på årsregnskapsskjemaet i BASIL er konsistente med selskapsregnskapet. Avstemmingsdokumentasjon ble etterspurt fra barnehageeier, men ble ikke fremlagt. Tilsynet selv har måttet gjøre kompenserende kontroller av fullstendigheten gjennom estimatberegninger for å kunne vurdere og konkludere.

Ved kontroll av barnehagens kostnader, har målsettingen vært å kontrollere at disse har direkte relevans til selve barnehagedriften. Det er gjort en rekke detaljkontroller av utvalgte bilag, gjennomgang av avtaler og vurdering av annen innhentet dokumentasjon, se beskrivelser under den enkelte utgiftspost. For utgifter som kan være påvirket av nære relasjoner med daglig leder og styreleder eller selskaper i samme konsern, er det vurdert om transaksjonene har vært gjennomført på vilkår som ville ha vært fastsatt mellom uavhengige parter; det såkalte «armlengdes avstands prinsipp».

Kommunen har også gjennomgått balanseførte transaksjoner mellom Risenga AS og selskaper i samme konsern eller selskaper som er nærstående til selskapets eiere, daglig leder og styreleder, for å se om også disse transaksjonene er skjedd etter armlengdes avstands prinsipp.

5. Barnehagens inntekter

Faktabeskrivelse:

Foreldrebetaling
Alle foresatte til barn som har fått tilkjent plass i Risenga barnehage forplikter seg gjennom sin signatur på barnehagevedtektene å betale for kost og opphold. Barnehagevedtektene har opplysninger om betalingsbetingelser, kontonummer, m.m. Variasjoner i oppholdstid, søskenmoderasjon og eventuell redusert betaling forekommer.

Risenga barnehage benytter månedlige lister til oppfølging av betaling for alle barn som har plass i barnehagen. På listen fremgår samlet beløp per barn den aktuelle måned. Barnehagen har ikke sendt ut utgående faktura til foreldrene som spesifiserer betaling for opphold og betaling for kost. Inntekten har vært bokført løpende gjennom året, etter dokumentasjon for

innbetalinger fra banken. Betalingsbilagene har referanse til barnets kundereskontronummer. Både fordring og betaling registreres over kundereskontro. Ved årsslutt gjøres periodiseringer/tidsavgrensninger for at beløp for årets siste måneder blir registrert som inntekt selv om beløpet fortsatt står som uoppgjort ved årsskiftet.

Tilskudd fra Asker kommune
Årsmeldingens opplysninger om antall barn i barnehagen, barnas alder og barnas oppholdstid danner grunnlag for beregningen av drifts- og kapitaltilskudd til den enkelte barnehage. Beregningen av tilskudd gjøres ved at antall små og store barn multipliseres med kommunens lokale tilskuddssatser. Antall barn i barnehagene telles og rapporteres hver måned, og dette danner grunnlaget for beregning av tilskudd som utbetales fra kommunen. I tillegg til dette tilskuddet er det også andre typer tilskudd barnehagen kan få utbetalt, basert på eventuelt rapporterte forhold eller særskilte søknader. Dette gjelder for eksempel tilskudd til redusert foreldrebetaling, søskenmoderasjon, spesialpedagogiske tiltak, kompetansetilskudd, språktiltak og styrkingstiltak.

Undersøkelser og funn:
Ved sammenligning av rapporterte inntektsposter på årsrapporten i BASIL mot selskapets bokførte inntekter på de respektive inntektskontiene i selskapsregnskapet, ble det identifisert en del avvik på detaljnivå. En grov overordnet analyse av antall barn multiplisert med satser for opphold og kost viste avvik mot regnskapsførte inntekter fra foreldrebetaling i hvert tilsynsår. Barnehagen ble derfor bedt om å legge frem totalavstemming av foreldreinnbetalinger for hvert regnskapsår. Videre ble det etterspurt dokumentasjon av hvordan bokførte inntektstall i selskapsregnskapet var gruppert og rapportert på BASIL-skjemaet for hvert tilsynsår.

Da kommunen ikke fikk fremlagt etterspurt avstemming/dokumentasjon fra selskapet, gjorde kommunen selv en rimelighetskontroll. Foreldrebetaling for opphold og kost ble estimert ved hjelp av månedslister for opphold og kost, slik at det ble mulig å ta stilling til om inntektene i all hovedsak var fullstendig registrert og bokført. Videre ble bokførte tall i Risengas regnskap sammenlignet mot årsregnskapsskjema fra BASIL, for å kontrollere om sum inntekter korresponderte.

Utbetalte kommunale tilskudd er kjente størrelser for kommunen, da disse er bokført i kommunens regnskap. På sumnivå var det ingen vesentlige uforklarlige avvik innen det enkelte regnskapsår, men det ble funnet avvik på kontonivå i Risengas regnskap. Ved bokføring har barnehageeier ikke vært nøyaktig med kontering av ulike typer tilskudd på den enkelte regnskaps konto.

Kontroll av bokførte tilskudd og estimert foreldrebetaling mot Risengas regnskap viste at summen av disse to inntektsstørrelsene ikke hadde vesentlige avvik med sum driftsinntekter i Risengas regnskap. Videre var det heller ingen vesentlige avvik mellom sum rapporterte inntekter på BASIL-skjemaet og sum inntekter i Risengas regnskap.

Vurdering og konklusjon
Barnehageeier er pliktig å innrette regnskapsføringen slik at det er sporbarhet mellom selskapsregnskapet og rapportering i BASIL. Bokføring av inntekter har ikke vært presis på kontonivå, og barnehagen har ikke hatt god nok kontroll med hvilke tall som er hentet fra regnskapet og rapportert i BASIL. De avvik som ble identifisert var både positive og negative, slik at netto avvik ikke var vesentlige.

Konklusjon
Tilsynet konkluderer med at inntekter i all hovedsak er fullstendige, og det er ikke vesentlige feil på sumnivå.

6. Kostnader ved drift av barnehagen

Personalkostnader

Faktabeskrivelse:
Styrer i Risenga barnehage er ansvarlig for rekruttering og organisering av bemanningen i barnehagen, i tråd med barnehagelovens bestemmelser. Det er styrer som beregner ansiennitet og fastsetter lønnstrinn. Styrer velger mellom høyeste alternativ av regulativet i kommunen og regulativ for Private Barnehageeieres Landsforbund (PBL). Styrer i Risenga barnehage har tidvis hatt 80 % stilling i tilsynsperioden. Daglig leder i aksjeselskapet og styrer i barnehagen er ikke samme person (se nærmere omtale i eget kapittel «lønn til daglig leder og styrets leder»).

Lønn til personalet utbetales etter månedlige lister over fastlønnede og vikarer. Lister godkjennes av barnehagestyrer, og sendes til selskapets administrasjon for godkjenning, utbetaling, bokføring og innrapportering til skattemyndighetene.

Undersøkelser og funn:
Kommunen har sammenlignet Risengas personalkostnad per heltidsplass med personalkostnad per heltidsplass i tilsvarende kommunal barnehage og to andre sammenlignbare private barnehager. Utgangspunktet for sammenligningen har vært resultatregnskap i BASIL, Risengas detaljerte regnskap, kommunens detaljerte regnskap, årsmeldingene for Risenga og årsmeldingene for kommunale barnehager for samme tidsrom. I sammenligningen er det tatt utgangspunkt i samlet personalkostnader for hele barnehagen, dette vil si inklusive lønn til styrer, pedagoger, assistenter, merkantil, pensjon, arbeidsgiveravgift osv.

	Årsverk i årsmelding pr 15.12	**Lønnskostnader oppgitt i årsregnskap**	**Barn over 3 år**	**Barn under 3 år**
2013				
Risenga	12,9	4.060.571	28	14
Barnehage 1	11,3	4.745.863	36	9
Barnehage 2	11,43	4.423.071	30	12
2014				
Risenga	12	4.144.114	28	14
Barnehage 1	12,5	4.603.043	36	9
Barnehage 2	11,43	4.378.651	32	11
2015				
Risenga	12,3	5.031.779	28	14
Barnehage 1	11,5	4.626.763	36	9
Barnehage 2	10,31	4.682.650	36	9
2016				
Risenga	11,7	5.173.112	28	14
Barnehage 1	11	5.126.385	36	9
Barnehage 2	15,04*	5.012.518	32	20*

*utvidet kapasitet høst 2015

Variasjon i årsverk skyldes primært støttepersonale for barn med særlige behov.

Årsverk og lønnsutbetaling er kontrollert mot lønnslister for utvalgte måneder, vår og høst hvert år.

Bemanning er i overenstemmelse med barnehagelovens bestemmelser og godkjent barnetall. Gjennomsnitt av utbetalt lønn i utvalgte måneder samsvarer med oppgitt samlet lønn per år.

Det er ikke funnet jevnlige lønnsutbetalinger for 0,2 årsverk til administrativt/ merkantilt personale som er oppgitt i årsmeldingen. Vedkommende som ifølge styrer innehar denne ressursen er ikke oppgitt på de fremlagte og undersøkte lønnslistene.

Beregninger viser at Risenga barnehage har hatt noe høyere personalkostnader enn tilsvarende kommunal barnehage i årene 2016 og 2015. I 2015 hadde barnehagen høye pensjonskostnader, som gjør at det for dette året er høyere personalkostnader per heltidsplass enn ellers. For årene 2014 og 2013 har Risenga barnehage hatt noe lavere personalkostnader per heltidplass enn tilsvarende kommunal barnehage.

	2016	2015	2014	2013
Lønnsutgifter per heltidsplass Risenga barnehage	136 468	155 318	124 003	116 793
Lønnsutgifter per heltidsplass tilsvarende kommunale barnehager	131 352	133 976	131 562	128 452
Lønnsutgifter per heltidsplass barnehage 1	114 613	113 539	121 362	120 369
Lønnsutgifter per heltidsplass barnehage 2	140 769	135 937	131 331	123 497

Vurdering:
Lønn og personalkostnader tilsvarer andre barnehager av samme størrelse, og barnehagen følger gjeldende norm for bemanning. Lønn for merkantilt personale i 0,2 årsverk som er oppgitt i årsmeldingen, er ikke synliggjort i lønnslister.

Konklusjon:
Kommunen finner ikke avvik i lønnskostnader som kan ha påvirket tilbudet til barna. Kommunen konkluderer med at vilkåret i § 14 a, 1. ledd punkt c) er oppfylt.

Lønn til daglig leder og styrets leder

Faktabeskrivelse:
Risenga barnehage er organisert som et aksjeselskap, og har i tilsynsperioden hatt daglig leder i tillegg til barnehagestyrer. Et aksjeselskap er pliktig å ha styreleder. Daglig leder er også styremedlem i selskapet. Daglig leder og styret inngår i aksjeselskapets ledelse. Det vises til bestemmelser i aksjelovens kapittel 6 med nærmere beskrivelser av ledelsens formelle oppgaver med styring og forvaltning. Selskapets ledelse kan under visse omstendigheter gjøres personlig ansvarlig etter regler i aksjeloven, og bærer således et annet ansvar enn andre ansatte i selskapet. Gjennom sitt eierskap av aksjene i morselskapet Seraphin AS eier daglig leder og styreleder Risenga AS med en halvpart hver. De har således full kontroll med selskapet.

Det er utbetalt lønn og godtgjøring til både daglig leder og styreleder i alle de fire tilsynsårene. I noter til årsregnskapene er det gitt opplysninger om lønn og andre ytelser til selskapets ledelse. I selskapsregnskapet og årsregnskapsskjemaet i BASIL inngår ytelsene til daglig leder og styreleder som en del av de totale lønnsutgiftene.

På kommunens forespørsel er det fremlagt en nærmere beskrivelse av daglig leders og styreleders relevante kompetanse og erfaring, samt hvilke praktiske arbeidsoppgaver knyttet til driften av barnehagen disse to har utført i 2013- 2016. Styrer i barnehagen har bekreftet en del av de arbeidsoppgavene som lederne har listet opp.

Eksempler på arbeidsoppgaver som de har oppgitt at de utfører er blant annet:

- Vaktmesteroppgaver knyttet til strøing, snømåking, gressklipping, lettere vedlikehold av innvendig og utvendige arealer, oppfølging av service avtaler, sørge for hovedrengjøring og gjennomføring av tilsyn
- Planlegging av personaltiltak og oppfølging av HMS, arrangere kurs, vurdere behov for og tilretteleggelse av ansattes kompetanseheving og etterutdanning
- Administrative oppgaver som endring av stillinger, inn-/utmelding av ansatte i pensjonsordning, forhandling av innkjøpsavtaler, foreta bestillinger, ivareta IKT-

funksjoner, vedtektsendringer, samle bilag og lønnssjekk før innsending til regnskapsfører, oppfølging av foreldrebetaling
- Følge opp endringer i lovverk, utarbeide fellesmål og strategier for barnehagen, planlegge og gjennomføre årlig fagdag
- Innkalling til, deltakelse i og protokollføring fra styremøter

Det er ikke fremlagt timelister som dokumenterer medgått tid til daglig leders og styreleders oppgaver knyttet til driften av barnehagen. I selskapsregnskapet er det ikke skilt mellom hva som er honorar knyttet til styrevervene, og hva som er lønn for øvrige oppgaver utført av daglig leder og styreleder.

Kommunen har mottatt kopi av 15 protokoller fra styremøter avholdt i de fire tilsynsårene.

Undersøkelser og funn:
Det er kartlagt hvor mye lønn daglig leder og styreleder har tatt ut av Risenga barnehage. Opplysninger om dette fremkommer dels i noter til årsregnskapene, og er avstemt mot tilleggsinformasjon fra styreleder.

	2016	**2015** *)	**2014** *)	**2013** *)	***Sum alle 4 år***	***Gj.snittlig***
Lønn daglig leder	290 000	323 197	46 764	58 284	*718 245*	*179 561*
Lønn styrets leder	455 483	350 034	44 384	55 444	*905 345*	*226 336*
SUM	***745 483***	***673 231***	***91 148***	***113 728***	***1 623 590***	***405 898***

*) Tallene i tabellen er hentet fra annen dokumentasjon som anses mer pålitelig enn notene til årsregnskapet.

Det er differanser mellom det som er oppført i noteopplysninger og det som faktisk er ført som lønnsutgifter til daglig leder og styreleder i regnskapene. Eksempelvis er godtgjøring til daglig leder og styreleder angitt med kr 0 i notene til årsregnskapet for 2015.

Som tabellen over viser, økte lønn og godtgjøring til daglig leder og styreleder vesentlig fra 2014 til 2015. Underveis i tilsynet har styreleder gitt opplysninger om at det på grunn av selskapets svake økonomi i 2013 og 2014 ikke ble tatt ut lønn og ytelser som sto i forhold til innsatsen, og at en del av utbetalingene i 2015 og 2016 derfor må anses å være etterbetaling for innsats i tidligere år.

Kommunen har fått innsyn i lister som har vært lagt til grunn for lønnskjøring for noen utvalgte måneder. På noen av disse listene fremgår ikke ledernes stillingsprosent, mens på andre lister er lederne ført opp med 33 % eller 16,5 % stilling. På kontrollerte lønnsslipper fra lønnssystemet fremgår i utgangspunktet ikke stillingsprosent, men det er påført for hånd at begge ledere har 33 % stilling. Det er ikke fremlagt timelister eller annen dokumentasjon som kan bekrefte de oppgitte stillingsprosentene. På bankkontoutdragene i 2015 og 2016 fremkommer det at lønnsutbetaling har skjedd nokså jevnlige, men med noe ulike beløp per måned.

Daglig leder og styreleder har tilsvarende roller i og er tett koblet til morselskapet og de to andre barnehagene. Dette innebærer en viss risiko for at en andel av lønnsutgifter utbetalt gjennom Risenga AS gjelder innsats som burde ha vært fordelt på og lønnet av andre selskaper. Kommunen har derfor innhentet opplysninger om hvor mye disse selskapene har utbetalt i lønn og godtgjøring til de samme personene.

Tabellen nedenfor viser lønn og andre ytelser fra alle fire selskaper som inngår i konsernstrukturen. Med unntak av tallene for Risenga AS er beløpene hentet fra noter til årsregnskapene:

	2016	2015	2014	2013
Daglig leder	2 562 515	3 157 059	2 045 931	1 916 788
Styrets leder	2 589 754	2 175 152	44 384	55 444
SUM alle konsernselsk.	***5 152 269***	***5 332 211***	***2 090 315***	***1 972 232***

For mer detaljerte opplysninger om lønnsutbetaling fra hvert selskap i konsernet, se appendix C.

Tabellen over viser at det totalt sett er utbetalt betydelige beløp til daglig leder gjennom konsernstrukturen i alle de fire årene. Utbetalingen til styrets leder er også betydelig i 2015 og 2016. Asker kommune har bare myndighet til å føre tilsyn med Risenga AS, og har således ikke myndighet til å vurdere lønnsutbetalinger fra andre selskaper i konsernet.

Tabellen nedenfor viser hvor mange prosent lønn og ytelser fra Risenga AS utgjør i forhold til totalen i konsernet:

	2016	2015	2014	2013
Lønn fra Risenga AS i % av total	14 %	13 %	4 %	6 %

Vurdering:
Daglig leder og styreleder er gjennom sitt eierskap til Seraphin AS de reelle eierne av Risenga barnehage. Det er derfor ingen avstand mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Dette innebærer en risiko for at uttak av lønn ikke tilsvarer markedslønn, og/eller at omfanget av oppgavene som er utført ikke står i forhold til lønnen som er utbetalt.

Enkelte administrative forvaltningsoppgaver følger av å organisere virksomheten i et aksjeselskap. Dette gjelder blant annet utarbeidelse av budsjetter, oppfølging av økonomi og likviditet, lage retningslinjer og vedtekter og følge opp driften. Daglig leder og styret kan holdes personlig ansvarlige for mangler i selskapsforvaltningen. Temaer i protokoller fra styremøtene bekrefter ledelsens involvering i de konkrete arbeidsoppgavene omtalt tidligere i rapporten.

Opplysningen fra styreleder om at noe av lønnsutbetalingen i 2015 og 2016 egentlig er kompensasjon for innsats i tidligere år innebærer i tilfelle en tidsforskyvning av lønnsutgifter. Risengas svake likviditet fremgår av regnskapstallene og kan underbygge et slikt argument. På en annen side er selskapet pliktig til å periodisere utgifter innenfor det enkelte regnskapsår, etter bestemmelser i økonomiforskrift for ikke-kommunale barnehager § 2, jf. også regnskapsloven § 4-1. Lønnsutgiften skulle derfor ha vært avsatt i årsregnskapet for 2013 og 2014. Dette er ikke gjort.

Det er ikke uvanlig at det ikke føres timelister eller andre spesifikke oversikter over medgått tid til ulike oppgaver. Slike oversikter ville imidlertid ha vært nyttig dokumentasjon for hvordan lønn og godtgjøringer til eierne er beregnet og fordelt mellom selskapene innenfor konsernstrukturen. Ut fra oversikten over lønnsutbetalingene fra 2013 – 2016 kan det se litt tilfeldig ut hvor mye som er belastet som lønn til daglig leder og styreleder i de forskjellige selskapene. Lønn og godtgjøring er tilsynelatende ikke tatt ut etter en gitt forhåndsbestemt fordeling mellom selskapene.

Ujevne lønnsbeløp utbetalt de ulike årene, ufullstendig dokumentasjon av medgått tid, varierende stillingsprosenter oppgitt på lønnslister og nærhet mellom eier/arbeidsgiver og arbeidstaker har gjort det utfordrende for kommunen å vurdere om lønnen står i forhold til utførte oppgaver og omfanget av disse. I forarbeidene til barnehageloven heter det:

«Lønn/styregodtgjørelse kan ikke settes høyere enn hva som ville ha vært avtalt dersom personene skulle ha vært ansatt på alminnelige vilkår, og uten den nære forbindelsen med barnehagen og eier». Spørsmålet er derfor hva eierne hadde vært villige til å betale utenforstående personer for å utføre de oppgavene de selv har utført.

Kommunen forutsetter at oppgavene utført av ledelsen har vært relativt like i alle fire tilsynsårene, og at de i stor grad er knyttet til driften av barnehagen. Videre forutsettes det at totalt omfang av disse oppgavene har vært relativt likt fra år til år, muligens med noe økt innsats i de perioder hvor barnehagens styrer bare har hatt 80 % stilling. Selv om oppgitte stillingsprosenter på lønnslistene varierer mellom 33 % og 16,5 % og det ikke kan dokumenteres fullt ut hvor mange timer som er medgått til arbeid for Risenga, forutsetter kommunen at arbeidskapasiteten til daglig leder og styreleder er fordelt ganske likt mellom de 4 selskapene i konsernet. Det legges derfor til grunn at 25 % av et årsverk, ca. 480 timer, er gått med til oppgaver for Risenga AS. Ved å dividere total lønn for alle fire år på 480 timer, blir gjennomsnittlig timelønn for daglig leder kr 374 og for styreleder kr 472. Timelønn betalt til barnehagens styrer ligger under dette. Tatt i betraktning at daglig leder og styreleder gjennom lovgivning bærer et personlig ansvar for selskapets forvaltning, vurderes det som rimelig at timelønn til disse er høyere enn timelønn til ansatte uten tilsvarende ansvar.

Kommunen vil bemerke at dersom fremtidige lønnsutbetalinger ligger på samme nivå som i 2015 og 2016 uten styrket dokumentasjon av medgått tid, vil kommunen ved et fremtidig økonomisk tilsyn kunne komme til en annen konklusjon.

Konklusjon:
Kommunen konkluderer under tvil med at lønn og ytelser til daglig leder/styremedlem og styreleder, sett under ett for alle de fire tilsynsårene, i all hovedsak anses å være relatert til barnehagedriften og til å være rimelig.

Det konkluderes således med at vilkårene i barnehagelovens § 14 a, 1. ledd pkt. a) og b) er oppfylt.

Husleie for barnehagelokalene i Risengveien 11

Faktabeskrivelse:
Følgende husleieutgifter er bokført og rapportert i Risenga barnehage i 2013-2016:

	Total husleie bokført i regnskapet til Risenga AS	Rapportert husleie i BASIL, post 6300	Herav husleie til Grande & Vaagslid, Bregnevn 34A, Oslo
2013	649 800	649 800	36 000
2014	654 674	654 674	24 000
2015	977 208	977 208	-
2016	625 556	625 556	-

Leie av barnehagens lokaler i 2013 og 2014
Risenga barnehage holder til i lokaler i Risengveien 11, i Asker. Eiendommen (gnr. 51, bnr. 65) ble iht. grunnboksopplysninger ervervet i 1999 for kr 2.900.000 av Småkryp pedagogiske tjenester AS (nå Seraphin AS). Kommunen stilte garanti for Husbanklån knyttet til ervervet av eiendommen. Garantien er slettet i ettertid. På ervervstidspunktet ble Risenga barnehage drevet som en avdeling av Seraphin AS. Barnehagedriften ble i 2010 overført til Risenga AS. Morselskapet Seraphin AS beholdt eierskap og hjemmelen til eiendommen.

Etter omorganiseringen av driften ble det inngått husleieavtale mellom Seraphin AS som utleier og Risenga AS som leietaker. Avtalen er datert 2.1.2010 og er signert av styreleder på vegne av Risenga AS og av daglig leder på vegne av Seraphin AS. Leieperioden er fra

1.1.2011 og løper inntil videre. Avtalen kan sies opp med 6 måneders varsel. Avtalen var ikke sagt opp pr. 31.12.2016.

Leiekontrakten omfatter lokaler og utearealer i Risengveien 11. Leide lokaler utgjør iht. dokumentasjon fra takstmann 406 m2. Årlig leie er kr. 630.000, med rett for utleier å foreta årlig regulering i tråd med konsumprisindeksen. I tillegg skal leietaker dekke utgifter til innvendig vedlikehold samt utgifter som måtte tilkomme ved offentlige pålegg knyttet til teknisk standard, som ventilasjonsanlegg, og eventuelle ekstrautgifter som måtte tilkomme pga. leietakers bruk.

Utleier har ansvar for at bygget og tekniske installasjoner holdes i minst like god stand som ved kontraktsinngåelsen. Utleier er ansvarlig for gjennomføring og bekostning av utvendig vedlikehold.

På forespørsel fra kommunen har barnehageeier lagt frem markedsrapport for næringslokaler 2015/2016 fra eiendomsrådgiverfirmaet Malling & Co som dokumentasjon på at avtalt leiebeløp ikke overstiger markedsleie for næringslokaler i Asker.

<u>Leie av barnehagens lokaler i 2015 og 2016</u>
Ved årsskiftet 2014/2015 ble eiendommen solgt fra Seraphin AS til Røykenveien 70 AS for kr 8.000.000. Det ble i den forbindelse inngått en leieavtale på såkalt «bare house» vilkår, hvor leietaker ble ansvarlig både for utvendig vedlikehold (med unntak av utgifter til vedlikehold av tak og nedløpsrenner), innvendig vedlikehold og eventuelt behov for oppgraderinger og påkostninger. Avtalt leieperioden er 15.1.2015 til 30.6.2020, og årlig leiebeløp ligger lavere enn leien som er avtalt mellom Seraphin AS og Risenga AS. Leien indeksreguleres årlig.

I leieavtalen, datert 16.12.2014, står et annet selskap enn Røykenveien 70 AS oppført som utleier, og Seraphin AS er oppført som leietaker. Avtalen er signert av daglig leder i Seraphin AS (som også er daglig leder i Risenga AS). På avtalekopien kommunen har mottatt er Seraphin AS strøket over med penn, og Risenga AS er påført som leietaker med håndskrift. Risengas regnskap for 2015 og 2016 viser at det er bokført kvartalsvise husleiefakturaer med Røykenveien 70 AS som avsender. Med unntak av de to første fakturaene som var stilet til Seraphin AS, er resten av husleiefakturene i perioden 15.1.2015 – 31.12.2016 stilet til Risenga AS. Samtlige fakturaer er bokført i Risengas regnskap og rapportert i BASIL som en del av totale husleieutgifter.

I tillegg har Risenga AS fortsatt mottatt fakturaer fra Seraphin AS for husleie i 2015 og 2016 etter den opprinnelige leiekontrakten av 2.1.2010. Fakturaer fra Seraphin AS har ordlyd husleie. Fakturaene er bokført på konto for husleie i selskapets regnskap og er rapportert på BASIL-skjemaet som husleie. I 2016 er imidlertid husleien redusert fra 52.684 pr. måned til 15.000 pr. måned for årets siste 10 måneder.

Det er iht. styreleder ikke inngått ny kontrakt mellom Seraphin AS og Risenga AS, men det foreligger et usignert og udatert «*vedlegg til husleiekontrakt Risenga barnehage*» som refererer til husleieavtalen mellom Seraphin AS og Risenga AS. Ordlyden i vedlegget bekrefter at Seraphin AS skal fakturere Risenga AS kr. 52.684 pr. måned. Her fremkommer også at «Husleien dekker: Leie av godkjente lokaler 406 kvm som er det totale arealet». «Herunder også leie av det areal som kreves for uteareal til antall barn i barnehagen. Vedlikehold/ opp-gradering av utearealet. Vedlikehold av bygningsmassen. Pålegg fra offentlige myndigheter vedrørende drift av barnehagen».

Styreleder i Risenga AS har opplyst at fakturert, bokført og rapportert husleie fra Seraphin AS i 2015 og 2016 var ment å dekke utgifter til oppgradering og vedlikehold som man så var nært forestående. Ved eiendomsoverdragelsen ble det avtalt med ny eier at det skulle gjøres en del vedlikehold på eiendommen (ta igjen etterslep) og på den måten sørge for at lokalene var i tråd med offentlige pålegg. Vedlikeholdsoppgaver nevnt i denne forbindelse er skifte av gulv, pusse og male trapp samt sette inn lufteluker i kjeller. Barnehagen fikk dessuten pålegg om å installere ventilasjonsanlegg. I styreprotokoll av 20.9.2016 for Risenga AS, sak 2016-11

er det protokollert: «Samlet bidrag fra Seraphin til drift og vedlikehold ble på 306.588. Husleie og andel felleskostnader betalt til Seraphin AS ble kr. 325.620. Dette beløpet vil Seraphin AS vurdere i samråd med Risenga i prosessen fremover».

Det er ikke fremlagt dokumentasjon som underbygger at Seraphin AS har bekostet innvendig/utvendig vedlikehold, utskiftninger eller påkostninger i denne størrelsesorden.

Styreleder har også opplyst at deler av fakturerte beløp i 2015 og 2016 skulle dekke leie av innredninger og inventar som over tid har vært bekostet av Seraphin AS. Det er ikke fremlagt lister eller på annen måte sannsynliggjort hvilke innredninger og inventar som Seraphin AS har bekostet.

Kommunen har mottatt en rapport fra takstmann/tømrer Aarvik datert 5.11.2017 som bekrefter at eiendommen i Risengveien 11 har omfattende behov for vedlikehold og oppgradering, både på kort og lang sikt. Rapporten peker på at eiendommene bærer preg av svært dårlig utvendig vedlikehold, og at det er behov for oppgradering av innvendige overflater.

Undersøkelser og funn 2013 - 2014:
Husleie i 2013 og 2014 er fakturert i tråd med husleieavtalen av 2.1.2010 med indeksregulert leie, kr. 52.684 pr. måned. Av hensyn til nærhet mellom leietaker og utleier ligger det en viss risiko for skjult uttak av verdier ved at priser og kontraktsvilkår ikke fastsettes etter armlengdes avstands prinsipp. Kommunen har derfor vurdert om avtalt leiebeløp fakturert fra morselskapet Seraphin AS ligger på nivå med antatt markedspris.

Årlig leie var kr 630.000 da leieavtalen av 2.1.2010 ble inngått. Eiendommens leide areal er 406 m2, hvilket gir en pris pr m2 på ca. kr 1.550. Leien er senere blitt indeksregulert, slik at m2 pris etter dette er ca. kr 1.570.

For å ta stilling til om leienivået avviker vesentlig fra markedsleie, har kommunen vurdert markedsrapport fra eiendomsrådgiverfirmaet Malling & Co for næringslokaler i Asker i 2015/2016. I tillegg innhentet kommunen tilsvarende markedsrapport for 2016/2017. Kommunen har også vært i kontakt med Malling & co per telefon for å få forklaring på terminologi i markedsrapporten og parametere som påvirker fastsettelse av husleie. Markedsrapporten viser at markedsleie for ordinært gode næringslokaler («normal rent»), som ikke ligger helt nede i Asker sentrum og som kan ha noe tilpasnings- og vedlikeholdsbehov, ligger mellom kr 1.600-1.800 per m2. For nybygde lokaler med høy standard, beliggende i sentrum og med liten grad av tilpasnings- og vedlikeholdsbehov, ligger markedsleie («prime rent») på kr 2.100 per m2.

I samtale med Malling & Co ble det opplyst at det er mange parametere som spiller inn på leieverdi, slik som lokalenes egnethet til type virksomhet, beliggenhet, leiekontraktens varighet, leietakers kredittverdighet og leietakers/utleiers vedlikeholdsansvar. Malling & Co ga uttrykk for at leiemarkedet for tiden er noe vanskelig i Asker. Det er få nye leieavtaler som inngås, og derfor er deres markedsrapport basert på relativt få leieforhold. Malling & Co understreket at de har lite erfaringer fra utleiemarkedet for barnehager, og at det er vanskelig å gi sikre opplysninger om markedsleie for barnehager fordi det er store variasjoner. Malling & Co hadde kjennskap til utleieavtaler i Oslo hvor markedsleie per m2 for barnehager ligger på kr 2.000 – 2.500 per m2, men de antar at leienivået trolig er lavere i Asker. Malling & Co ønsket ikke å påta seg vurderingsoppdrag av konkret leiekontrakt/leiebeløp for barnehageeiendommen i Risengveien 11.

Som en kompenserende kontroll har kommunen sammenlignet husleieutgifter fordelt på antall m2 for 4 andre private barnehager i Asker. Sammenligningen viser stor variasjon i leienivået.

	Årlig leiebeløp 2016	Antall m2	Pris pr m2	Antall km til Asker stasjon	Antall barn
Barnehage A	676 424	513	1 319	3	71
Barnehage B	2 601 636	1 040	2 502	4	111
Barnehage C	200 000	174	1 149	8	36
Barnehage D	294 000	178	1 655	2,5	26
Risenga AS	632 208	406	1 557	2	42
Høyeste m2 pris			2 502		
Laveste m2 pris			1 149		
Gj.snitlig m2 pris			1 656		

Undersøkelser og funn 2015 - 2016:
Når partene i leieavtale av 16.12.2014 ikke er konsistent med hensyn til hvem som er parter etter avtalen, og i hvilket regnskap fakturaene er bokført, skaper dette uklarhet om hvem som må anses som reell leietaker og utleier.

Kommunen har kontrollert et stort antall husleiefakturaer fra både Røykenveien 70 AS og Seraphin AS. De første 2 husleiefakturaene i 2015 fra Røykenveien 70 AS er stilet til Seraphin AS, men adressaten er strøket over og endret til Risenga AS. Alle etterfølgende fakturaer i 2015 og 2016 er stilet til Risenga AS.

På husleiefakturaene fra Seraphin AS i 2015 og 2016 er fakturateksten «husleie for….» den aktuelle måneden. Det er ingen ordlegging i fakturateksten som indikerer at noen del av fakturert beløp gjelder gjennomført eller fremtidig vedlikeholdsutgifter som Risenga skal bekoste iht. husleieavtalen av 2.1.2010 med tilhørende vedlegg. Det er heller ingen ordlegging i fakturateksten som indikerer at fakturert beløp gjelder utleie av inventar og innredning.

Vurdering husleieutgifter 2015 - 2016
Iht. opplysninger i grunnboken 26.1.2015 om overdragelse av Risengveien 11, gnr. 51, bnr. 65, står Røykenveien 70 AS som hjemmelshaver til eiendommen. Kommunen legger derfor til grunn at det er Røykenveien 70 AS som er reell utleier av eiendommen.

På kopi av leieavtalen av 16.12.2014 er Seraphin AS strøket over og Risenga AS er ført på med penn som leietaker. De fleste av fakturaene ble etter hvert stilet til Risenga AS. At fakturaene er stilet til Risenga AS er i seg selv ikke dokumentasjon på at det er Risenga AS som er den reelle leietakeren. I leieforhold hvor det ikke er konsern-nærhet er det vanlig at overdragelse av leieobjektet ikke berører leietakers plikter og rettigheter nedfelt i leiekontrakten, så lenge leiekontraktens periode ikke er utløpt. Styreleder har bekreftet at leiekontrakten av 2.1.2010 ikke er sagt opp, og at det ikke er inngått ny kontrakt mellom Seraphin AS og Risenga AS etter at eiendommen Risengveien 11 ble solgt.

Etter å ha vurdert alle overnevnte forhold, inkludert ordlyden i det usignerte og udaterte «vedlegg til husleiekontrakt Risenga barnehage», legger kommunen til grunn at det er Seraphin AS som er reell leietaker i leieavtalen av 16.12.2014, og Seraphin AS fremleier lokalene til Risenga AS fra og med 2015 etter ordlyden i avtalen 2.1.2010 med udatert og usignert vedlegg. Kommunen har satt til side barnehageeiers opplysninger på dette punktet, jf. økonomiforskrift § 5.

Styreleders opplysninger om at fakturert husleie i 2015 og 2016 egentlig skulle dekke innvendig og utvendig vedlikehold samt leie av inventar anses ikke som dokumentert. Det stilles krav til fakturaenes formelle innhold om angivelse av ytelse og ytelsens omfang, jf. bokføringsforskriftens § 5-1-1. Dermed skulle det ha vært angitt på fakturaene fra Seraphin at dette ikke var husleie. Seraphin AS har heller ikke lagt frem underdokumentasjon av vedlikeholdsutgifter eller inventar og innredninger som skal være grunnlag for slik fakturering.

Argumentasjon for at en del av faktureringen i 2015 og 2016 var for fremtidig og forestående vedlikehold er forsøkt dokumentert med rapport fra takstmann/tømrer Aarvik. Kommunen har ingen innsigelser til at det foreligger et vesentlig fremtidig vedlikeholdsbehov, men ser det som uvanlig at en leietaker uten konsern-nærhet ville akseptert å måtte betale for dette på forskudd.

Husleie fakturert fra Seraphin AS etter avtalen fra 2010 anses å bestå av flere elementer. I denne ligger det et renteelement, et risikoelement, et fortjenesteelement og et element som skal dekke utleiers plikt til å dekke alt utvendig bygningsmessig vedlikehold og tekniske installasjoner. Risenga AS har derfor gjennom betalt husleie fra 2010 - 2016 allerede betalt en andel som skal gå til utvendig vedlikehold. At det er relativt stor differanse mellom leie betalt til Seraphin AS og «bare house» leie betalt til Røykenveien 70 AS underbygger at en andel av leie betalt til Seraphin må kunne anses å være til dekning av utvendig vedlikehold. Helt tilbake fra 2010 har Seraphin AS gjennom husleien innhentet en «buffer» til å møte behovet for utvendig vedlikehold etter hvert som det oppstår.

Takstmann/tømrer Aarvik har i sin rapport av 5.11.17 pekt på at eiendommene bærer preg av svært dårlig utvendig vedlikehold. Kommunen anser det som en rimelig forutsetning at dette vedlikeholdsbehovet har påløpt over tid, dvs. også i perioden før overdragelse av eiendommen til Røykenveien 70 AS. Kommunen vurderer derfor at fremtidig utvendig vedlikeholdsbehov som beskrives i rapporten fra takstmann/tømrer Aarvik, må dekkes av Seraphin AS gjennom «buffer» fra husleieinntekt fra 2010 - 2016 og fremtidig husleie fakturert etter kontrakt av 2.1.2010.

Eventuelt krav om refusjon av utgifter for innvendige vedlikeholdsutgifter, ventilasjonsanlegg og annet som Seraphin AS har betalt på vegne av Risenga AS, må kunne dokumenteres med bilag før utgiftene faktureres til og betales av Risenga AS.

Etter vurdering av momentene i avsnittene over har kommunen kommet frem til følgende for mye betalt husleie i 2015 - 2016:

	Total husleie bokført i Risenga AS	Husleie iht. kontrakt Seraphin AS	**For mye belastet husleie i Risenga AS**
2015	977 208	-632 208	345 000
2016	625 556	-632 208	-6 652
Sum	**1 602 764**	**-1 264 416**	**338 348**

<u>Konklusjon:</u>
Kommunen konkluderer med at husleie rapportert og betalt i 2013 og 2014 er direkte knyttet til barnehagedriften. Vilkåret i barnehagelovens § 14 a, 1. ledd pkt. a) anses således oppfylt.

Kommunen konkluderer med at husleie for 2013 og 2014 betalt til morselskapet Seraphin AS er skjedd til en pris per m2 som ligger innenfor et markedsleieintervall for barnehagelokaler og næringslokaler i Asker. Vilkåret i barnehagelovens § 14 a, 1. ledd pkt. b) anses således oppfylt.

Kommunen konkluderer med at Risenga AS totalt sett har rapportert og betalt for mye husleie i 2015 og 2016. Leie til Røykenveien 70 AS skulle etter kommunens vurdering ikke ha vært betalt av Risenga AS, men av Seraphin AS. Seraphin AS anses å fremleie lokalene til Risenga AS, og skulle ha beregnet husleie til Risenga AS iht. kontrakten mellom Seraphin AS og Risenga AS, datert 2.1.2010. Vilkåret i barnehagelovens § 14 a, 1. ledd pkt. a) anses således ikke oppfylt for en andel av husleieutgiftene.

Kommunen har beregnet at avviket innebærer at Risenga AS har betalt ca. kr 330.000 for mye i husleie.

Leie av kontor/møtelokaler i eiernes bolig i Oslo

Faktabeskrivelse
Risenga AS har betalt husleie for lokaler i eiernes felles bolig i 2013 og 2014 med henholdsvis kr. 36.000 og kr. 24.000. Husleien er bokført i regnskapet for Risenga AS og er med i total husleieutgift rapportert på årsregnskapsskjemaet i BASIL for 2013 og 2014.
Kommunen har fått fremlagt husleiekontrakt mellom selskapet og eierne datert 1.7.2009. Avtalen gjelder perioden 1.7.2009 – 1.7.2015. Månedsleie iht. kontrakten er kr. 3.000 per måned og omfatter 2 rom (kontorer/møterom), 1 kjøkken, 1 toalett, lager på 40 m2 samt inntil 3 biloppstillingsplasser. Leie er utbetalt til daglig leders bankkonto. Det fremgår ikke av leieavtalen hvor mange m2 totalt leid flate er, men det er opplyst at leide arealer utgjør ca. 90 m2. Det er opplyst at lokalene ble benyttet av daglig leder, styrets leder og administrativt personale, primært til ledelsens arbeid med pedagogisk utvikling, administrative oppgaver, møter og oppbevaring av utstyr.

Undersøkelser og funn
Siden det er nærhet mellom leietaker og utleier ligger det en viss risiko for skjult uttak av verdier ved at priser og kontraktsvilkår ikke fastsettes etter armlengdes avstandsprinsipp. Kommunen har derfor vurdert om husleiebehovet er reelt, og om leien ligger på nivå med markedspris.

Det antas at daglig leder, styreleder og administrative medarbeidere ikke kan sitte med sine administrative oppgaver i de 3 barnehagenes lokaler på dagtid. Det er i forbindelse med begrunnelsen av lønnskostnader til daglig leder og styrets leder oppgitt en rekke oppgaver som krever at man jobber på dagtid, og med en viss ro rundt seg.

Kommunen har gjort søk i leiemarkedet på finn.no for boliger i samme bydel i Oslo hvor de utleide lokalene ligger. Det ble funnet et leieobjekt i samme område som var rimelig sammenlignbart.

	Månedlig leie	**Antall m2**	**Pris pr. m 2 pr. år**	**Kontraktens varighet**
Eiernes bolig, Oslo	15 000	90	2 000	6 år, utløpt i 2015
Sammenligningsbolig, Oslo	17 000	100	2 040	3 år

Kommunen har vært opptatt av om kontor-/møtelokalene også blir brukt i forbindelse med driften av de andre to barnehagene, og om en andel av leien er fordelt på de to andre barnehagene.

Styreleder har opplyst at de samme lokalene er benyttet til kontordrift, møter og lager for alle de tre barnehagene i konsernet. Etter opplysninger fra styrets leder har leie også vært fakturert til de to andre barnehagene. De to andre barnehagene skal ha tilsvarende avtaler som den Risenga AS har med eierne, men med ulike leiebeløp. Samlet leie for lokalene betalt av alle tre barnehagene skal etter opplysninger fra styrets leder ha vært kr. 15.000 per måned.

Det er ikke dokumentert hvordan man har kommet frem til fordelingen mellom de 3 barnehageselskapene. Iht. uttalelse fra styreleder har fordeling skjedd etter skjønn, slik at Risenga AS har betalt kr 3.000 per mnd., mens de 2 andre datterselskapene har betalt til sammen kr 12.000 per mnd.

For å vurdere en mulig fordelingsnøkkel har kommunen tatt utgangspunkt i antall barn de 3 barnehagene er godkjente for (iht. www.barnehagefakta.no)

	Antall barn	% av total	%-vis andel av leie Kr 15 000

Risenga, Asker	42	19 %	2 917
Klengstua, Halden	53	25 %	3 680
Torshovhagen, Oslo	121	56 %	8 403
SUM	216	100 %	15 000

Vurdering:
Kommunen legger til grunn at barnehagen har behov for lokaler hvor ledelsen kan koordinere strategier (pedagogisk profil, kursopplegg, innkjøp, langsiktige/kortsiktige planer). Likeså at løpende administrasjon ikke kan skje i barnehagenes lokaler. Behovet for lokaler vurderes derfor å være reelt, og vedrører driften av alle de tre barnehagene.

Det har vært utfordrende å finne bredt grunnlag for å vurdere om leien ligger på markedsnivå, da det for tiden er få objekter til leie i samme område. Kommunen finner det likevel sannsynliggjort at leiebeløpet for lokalene ikke avviker vesentlig fra markedsleie. Kommunen anser at en beregning basert på antall barn i de 3 barnehagene gir en fordelingsnøkkel for fordeling av leieutgiften som harmonerer med andel leie belastet Risenga barnehage.

Konklusjon:
Kommunen konkluderer med at utgiften til leie av lokaler i eiers bolig er direkte relevant for barnehagedriften, at leiebeløpet ikke avviker vesentlig fra markedsleie og at en rimelig andel er dekket av Risenga barnehage. Vilkårene i barnehagelovens § 14 a, 1. ledd pkt. a) og b) anses således oppfylt.

Vedlikehold

Faktabeskrivelse:
Følgende utgifter er dekket av Risenga AS:

	2016	2015	2014	2013
Vedlikehold	157 888	32 286	30 285	31 214

Undersøkelser og funn:
Det er gjort et utvalg av bilag for detaljert gjennomgang.

I 2013 og 2014 har Risenga AS dekket løpende småutgifter. I 2015 har Risenga AS utgiftsført mottatte fakturaer for skifte av gulv, boring av lufteluker i kjeller og en mindre reparasjon av mur. I 2016 har Risenga AS dekket utgifter til nytt ventilasjonsanlegg med kr. 152.834. Mens tilsynet har pågått i 2017 har Seraphin betalt tilbake kr. 194.043 knyttet til ventilasjonsanlegg og gulvarbeider.

Vurderinger:
Iht. husleiekontrakt av 2.1.2010 pkt. 4, 2. avsnitt skal Risenga AS bekoste innvendig vedlikehold og ventilasjon iht. pålegg. Øvrige utgifter anses også å være direkte relatert til barnehagedriften. (Se også omtale i eget kapittel om husleie for lokaler i Risengveien)

Etter kommunens vurdering er det Risenga som skal betale for ventilasjonsanlegget og innvendig vedlikehold som slitasje av gulv iht. leiekontrakten fra 2010. Kommunen vurderer at tilbakebetaling fra Seraphin AS i 2017 kan komme til fradrag i beløpet kommunen mener er for mye betalt husleie.

Konklusjon:
Kommunen konkluderer med at vedlikeholdsutgifter er direkte relatert til drift av barnehagen. Vilkåret i barnehagelovens § 14 a, 1. ledd pkt. a) anses således oppfylt.

Matvarer

Faktabeskrivelse:
Følgende utgifter er dekket av Risenga AS:

	2016	2015	2014	2013
Varmmat til servering/Matvarer	121 014	142 463	115 691	111 206

Undersøkelser, funn og vurderinger:
Det er gjort et utvalg av bilag for detaljert gjennomgang. Utgiftene er fakturert til Risenga AS og anses som direkte relevante for driften av Risenga barnehage. Utgiftene ligger på et normalt nivå i forhold til størrelsen på barnehagen.

Foreldrene betaler kr 200 pr. barn pr. måned i kostpenger. For 11 måneder og med 42 barn gir det en inntekt på ca. 92.000 for hele året. For alle 4 årene er matkostnadene høyere enn kostpengene.

Konklusjon:
Kommunen konkluderer med at matkostnadene er direkte relatert til drift av barnehagen. Foreldrenes kostpenger overstiger ikke matkostnadene.
Vilkåret i barnehagelovens § 14 a, 1. ledd pkt. a) anses således oppfylt.

Leker, inventar, driftsmidler og kurs

Faktabeskrivelse:
Følgende utgifter er dekket av Risenga AS:

	2016	2015	2014	2013
Leker	27 779	32 084	24 931	38 914
Inventar og anskaffelser	3 084	3 845	18 600	9 922
Driftsmateriale	19 225	40 738	8 905	4 706
Kurs	28 166	24 850	1 895	20 434
Sum	**73 976**	**54 330**	**101 516**	**78 253**

Undersøkelser, funn og vurderinger:
Det er gjort et utvalg av bilag for detaljert gjennomgang. Utgiftene anses som direkte relevante for driften av Risenga barnehage og ligger på et normalt nivå i forhold til størrelse på barnehagen.

Konklusjon:
Kommunen konkluderer med at utgiftene er direkte relatert til drift av barnehagen. Vilkåret i barnehagelovens § 14 a, 1. ledd pkt. a) anses således oppfylt.

7. Balansetransaksjoner mellom selskap i samme konsern

Fordring på morselskap

Faktabeskrivelse
Ved gjennomgang av regnskapet til Risenga AS har kommunen hatt tilgang til balansen, og er således blitt oppmerksom på en balanseført fordring på morselskapet Seraphin AS. Det er ikke gitt opplysninger om fordringen på årsregnskapsskjema i BASIL i 2013-2015.

Iht. noteopplysninger til årsregnskapet til Risenga AS i 2010 (stiftelsesåret) oppsto fordringen på morselskapet da barnehagedriften, eiendels- og gjeldsposter ble overført fra morselskapet til det nystiftede aksjeselskapet. Fordringen er klassifisert som langsiktig fordring[1].

Saldoutvikling i fordring på morselskapet fra 31.12.2010 til 31.12.2016:

2016	2015	2014	2013	2012*)	2011*)	2010 *)
595.454	650.972	1.149.024	1.414.782	1.414.782	1.619.485	1.943.069

*) Beløp oppgitt i noteopplysninger i offentlige regnskap publisert i Brønnøysundregistrene

Etter opplysninger gitt fra styreleder og tidligere revisor av Risenga AS oppsto fordringen på Seraphin AS i forbindelse med omorganisering av virksomheten i 2010.

Undersøkelser og funn
Tilsynet har undersøkt:

a) At fordringen som oppsto på morselskapet og nettogjelden som Risenga AS overtok ved virksomhetsoverdragelsen, har sin opprinnelse i gjeldsposter som hadde naturlig relevans til barnehagedriften i Risenga forut for overdragelsen.

b) At fordringen er håndtert til samme vilkår som hvis skyldneren hadde vært et selskap utenfor konsernet (armlengdes avstands prinsipp)

Iht. note til årsregnskapet for 2010 oppsto fordringen (kr 1.943.069 pr. 31.12.2010), i forbindelse med overdragelse av barnehagedriften til Risenga AS. Kommunens forståelse av dette er at gjeldspostene oversteg verdien av eiendelsposter som ble overført ved virksomhetsoverdragelsen.

Kommunen har bedt om spesifikasjon og dokumentasjon av hvilke eiendels- og gjeldsposter som ble overdratt fra Seraphin AS ved etablering av selskapet Risenga AS. Dette for å få klarhet i hvorfor fordringen på morselskapet oppsto, at fordringen var reell og samtidig få betryggende sikkerhet for at gjeldspostene ikke tilhørte noen av de andre barnehageavdelingene eller morselskapet Seraphin AS. Kommunen ba derfor selskapet skaffe tilveie dokumentasjon fra stiftelsestidspunktet. Risenga AS opplyser at de ikke har tatt vare på regnskap og dokumentasjon (bilag, o.l.) lenger tilbake i tid enn oppbevaringsplikten etter bokføringsloven tilsier (5 år tilbake i tid).

Kommunen lastet ned stiftelsesdokumentene for Risenga AS fra Brønnøysundregistrene. Blant dokumentene var det en avtale om virksomhetsoverdragelse, men denne gjaldt søsterselskapet Klengstua AS i Halden. Dermed fikk kommunen heller ikke gjennom denne kanalen undersøkt forholdet nærmere.

Iht. opplysninger fra styrets leder var det selskapets daværende revisor som bisto med å skille ut barnehagedriften og spesifisere hvilke eiendels- og gjeldsposter som skulle følge med over i Risenga AS. Kommunen har fått videresendt en overordnet uttalelse fra revisor om at gjelds- og eiendelsposter er reelle og oppsto som følge av «salg av innmat». Med kunnskap om at revisor har 10 års oppbevaringsplikt for dokumentasjon av revisjonen, har kommunen bedt

[1] Langsiktig fordring forfaller til betaling mer enn 12 måneder frem i tid

selskapet om å frita daværende revisor fra taushetsplikten, slik at kommunen kunne få mer spesifiserte opplysninger om disse eiendels- og gjeldspostene. Kommunens anmodning er ikke imøtekommet.

Det er overfor kommunen som tilsynsmyndighet ikke dokumentert hvilke eiendeler (bankinnskudd, fordringer, innredning, inventar, løsøre) og verdien av disse som ble overdratt til Risenga AS i forbindelse med stiftelsen av selskapet. Det er også ukjent hvilke gjeldsposter med tilhørende bokførte beløp som ble overtatt av Risenga AS. Det som synes overveiende sannsynlig er at fordringen på morselskapet Seraphin AS oppsto som en «salderingspost» fordi verdien av overdratte eiendeler var lavere enn verdien av overtatte gjeldsposter. Kommunen legger derfor til grunn at det er sannsynlig at Seraphin AS «kvittet seg med» en vesentlig netto gjeldspost ved stiftelsen av Risenga AS. Videre legges det til grunn at tilskudd og foreldrebetaling i Risenga AS i tiden etter 2010 har gått med til å betale for gjeld som relaterte seg til tidligere års drift under et annet rettssubjekt.

Seraphin AS har nedbetalt på fordringen over tid, men nedbetaling har ikke skjedd med jevne beløp eller i periodiske intervaller. Kommunen har etterspurt avtale mellom Seraphin AS og Risenga AS som regulerer mellomværendet, dvs. betingelser om nedbetalingstid på fordringen, renteberegning og sikkerhetsstillelse. Dette for å ta stilling til om fordringen er behandlet på samme måte som hvis overdragelsen hadde vært gjennomført mellom to uavhengige selskaper uten konserntilhørighet (armlengdes avstands prinsipp), jf. barnehageloven § 14 a, 1. ledd pkt. b).

Kommunen har ikke mottatt kopi av avtale som regulerer mellomværendet. Det er gitt en uttalelse fra selskapet hvor de hevder at fordringen ikke er gitt som et lån, og derfor er det ikke inngått avtale med betingelser som nevnt over.

Vurdering:
Basert på at regnskapet er revidert av kvalifisert revisor, har kommunen valgt å legge til grunn at fordringen er reell og relatert til barnehagedriften fra tidligere år. Kommunen vurderer at gjenstående fordring på Seraphin AS anses å ha oppstått som følge av at Risenga AS overtok gjeld som oversteg verdien av de eiendeler som ble overført ved overdragelsen av barnehagedriften i 2010.

Kommunen legger til grunn at dersom virksomhetsoverdragelsen hadde blitt gjennomført mellom to uavhengige parter, ville de ha avtalt vilkår om nedbetalingstid, renteberegning og sikkerhetsstillelse for fordringen.

Det er dokumentert at Seraphin AS ikke har betalt renter av fordringen. Kommunen har på denne bakgrunn stipulert tapt renteinntekt for Risenga AS i perioden. Basert på gjennomsnittlig mellomværende for hvert år, samt gjennomsnittlig innskuddsrenter fra SSB, har kommunen beregnet tapte renteinntekter til ca. kr 70.000 i perioden 2013-2016. Tapte renter for hele perioden fra fordringen oppstod i 2010 og til 31.12.2016 er estimert til ca. kr 150.000. For utregning av stipulerte rentebeløp vises til appendix E.

Konklusjon:
Kommunen legger til grunn at det ikke foreligger avtale som regulerer tilbakebetaling, renteberegning og sikkerhetstillelse for fordringen. Kommunen konkluderer derfor med at fordringen ikke er basert på markedsmessige vilkår mellom to uavhengige parter.

Vilkårene i barnehageloven § 14a, 1 ledd b) er dermed ikke oppfylt.

Stipulert tapt renteinntekt ved å binde opp likvide midler i en ikke rentebærende fordring utgjør ca. kr 70.000 for tilsynsperioden 2013-2016. Kommunen har ikke vurdert eventuell foreldelse. Dette forutsetter at det foreligger en avtale som regulerer forfall. Slik avtale foreligger ikke.

Gjeld til konsernselskaper og andre nærstående selskaper

Faktabeskrivelse
Ved gjennomgang av regnskapet, inkludert balansen, ble det identifisert diverse gjeldsposter til selskaper i samme konsern og selskaper som regnes som nærstående til daglig leder og styrets leder. Gjeldspostene er klassifisert som langsiktig gjeld[2] i Risengas regnskap og har delvis oppstått forut for 2013.

Det er ikke gitt opplysninger om gjeldspostene i årsregnskapsskjema i BASIL i 2013-2015. Opplysninger gitt på årsregnskapsskjema i BASIL for 2016 er mangelfulle.

Balanseført langsiktig gjeld til konsernselskaper/ nærstående pr 31.12. i Risenga AS

	2016	2015	2014	2013	2012
Torshovhagen AS, Oslo	-1 470 699	-1 790 699	-1 292 782	-1 610 990	-1 652 051
Klengstua AS, Halden	-174 283	-174 283	-186 744	-186 744	-394 244
Haslevangen AS, Oslo	-124 438	-124 438	-124 438	-104 438	-139 135
Inres Ltd.	-1 697	-1 697	-1 697	-5 987	-5 987
SUM	**-1 771 117**	**-2 091 117**	**-1 605 661**	**-1 908 159**	**-2 191 417**

Undersøkelser og funn:
Iht. noteopplysninger til årsregnskapet oppsto det gjeldsposter til selskaper med konserntilhørighet og annen nærstående relasjon ved virksomhetsoverdragelsen i 2010. Det må antas at en andel av tilskudd og foreldrebetaling i årenes løp er gått med til betjening av denne gjelden. Kommunen har etterspurt informasjon og dokumentasjon for hvordan gjelden til hvert av selskapene oppsto, slik at kommunen kunne ta stilling til om gjelden knytter seg til barnehagevirksomheten i Risenga AS.

Risenga AS har etter bokføringslovens bestemmelser ikke oppbevaringsplikt for bilag lenger tilbake enn 5 år. Risenga AS og morselskapet Seraphin AS oppgir at de ikke har tatt vare på regnskap og bilag så langt tilbake som 2010. Etter bokføringslovens bestemmelser skal imidlertid Risenga AS dokumentere balansen ved årsslutt. Selskapet skal derfor kunne dokumentere opprinnelsen til fordrings- og gjeldsposter som til enhver tid er balanseførte, selv om opprinnelig transaksjon ligger tilbake i tid.

Da selskapet ikke kunne dokumentere gjeldens opprinnelse og relevans, ønsket kommunen at tidligere revisor kunne bli fritatt fra taushetsplikten for å bringe klarhet i detaljer rundt gjeldspostene. Kommunens ønske er bare delvis etterkommet. Tidligere revisor har gitt følgende generelle kommentarer:
«*Driften ble overdratt fra Småkryp pedagogiske tjenester AS ved at Risenga AS kjøpte innmat og overtok fordringer og gjeld tilhørende barnehagen Risenga med virkning fra 1.1.2010, herunder gjeld til nærstående selskaper Klengstua AS, Torshovhagen AS og Haslevangen AS.*»

Kommunen har således ikke fått opplysninger om hvilke kortsiktige og langsiktige gjeldsposter som ble overført. Det er dermed ikke endelig avklart at ikke en andel av langsiktig gjeld knyttet til eiendommen Risengveien 11 ble overført til Risenga AS.

Kommunen har gjennomgått et utvalg transaksjoner for hvert av de 4 tilsynsårene bokført på gjeldskonto for hvert selskap. Kommunen ser at det er relativt vesentlige beløp som er overført mellom Risenga AS og de andre selskapene. Beløpene er både innbetaling og utbetaling til/fra Risengas bankkonto. I perioden 2014-2016 har transaksjoner hovedsakelig vært mellom Risenga AS og Torshovhagen AS.

[2] Langsiktig gjeld forfaller til betaling mer enn 12 måneder frem i tid

Kommunen har etterspurt inngåtte avtaler mellom Risenga AS og hvert av selskapene som Risenga AS har gjeld til, der betingelser om nedbetaling, renteberegning og sikkerhetsstillelse er regulert. Hensikten var å få kunnskap om betingelsene var basert på armlengdes avstands prinsipp, nedbetalingshorisont og eventuell sikkerhet som var avtalt.

Kommunen har ikke mottatt avtaler som regulerer mellomværendet. Det er gitt en uttalelse fra selskapet hvor de hevder at fordringene ikke er gitt som lån, og derfor er det ikke inngått avtaler med betingelser som nevnt over.

Vurdering:
Uten fremlagt dokumentasjon for hvordan gjelden oppsto i perioden før 2013, er det vanskelig å gi en vurdering av om gjelden har relevans til barnehagedriften i Risenga AS. På den annen side har regnskapet i Risenga AS vært revidert av statsautorisert revisor, og revisjons-beretningen har ingen bemerkninger til at gjelden ikke er reell.

Basert på at regnskapet er revidert av kvalifisert revisor, har kommunen valgt å legge til grunn at gjelden er relatert til barnehagedriften fra tidligere år.

Sum nedbetaling på gjeld til konsernselskaper og andre nærstående selskaper i perioden 2013 til 2016 har vært kr 420.300.

Kommunen ser at låneforholdet mellom selskapene ikke er formalisert og at det ikke er avtalt nedbetaling, renter eller stillet sikkerhet for mellomværende. Dette har kommet Risenga AS til gunst.

Konklusjon:
Det konkluderes med at gjeldsposter til konsernselskapene og selskaper med annen nærhet har relasjon til barnehagens drift. Nedbetaling av gjeld til disse selskapene ligger dermed innenfor regelverket om bruk av tilskudd og foreldrebetaling.

Kommunen bemerker at Risengas lån fra barnehager i andre kommuner bør tilbakebetales, og det bør beregnes renter av lånene. Det er lokal barnehagemyndighet i Oslo og Halden som eventuelt kan gi pålegg om dette.

8. Hovedkonklusjon etter tilsynet

Etter å ha gjennomført økonomisk tilsyn for perioden 2013 - 2016 i Risenga barnehage (Risenga AS) har kommunen konkludert med følgende avvik sett i forhold til barnehageloven § 14 a:

Med unntak av for mye beregnet betalt husleie i 2015-2016, kr 330.000, anses offentlige tilskudd og foreldrebetaling å ha kommet barna til gode, slik vilkår gitt i barnehageloven § 14 a, 1. ledd punkt a) tilsier.

Det er ikke dokumentert at fordring på morselskapet Seraphin AS er regulert i avtale, og inngått på vanlige forretningsmessige vilkår mellom uavhengige parter.
Det er ikke avtalt tilbakebetalingstidpunkt, sikkerhetsstillelse eller renter av mellomværendet. Vilkårene i barnehageloven § 14 a, 1 ledd b) er dermed ikke oppfylt.

Stipulert at tapt renteinntekt ved å ha bundet opp likvide midler i en ikke rentebærende fordring utgjør ca. kr 70.000 i perioden 2013-2016. Eventuell foreldelse er ikke vurdert.

I løpet av november 2017 har morselskapet refundert ca. kr 190.000 til Risenga AS. Dette beløpet kommer til fradrag i beløpene som er beregnet ovenfor.

Asker kommune vil følge opp at temaer fra det økonomiske tilsynet blir rettet gjennom et nytt økonomisk tilsyn med barnehagen.

9. Andre avvik

Underveis i det økonomiske tilsynet har kommunen funnet andre avvik som indikerer brudd på forskjellig regelverk, uten at dette har hatt direkte innvirkning på konklusjonen etter barnehageloven § 14 a.

De vesentligste avvikene er samlet i dette kapittelet. Kommunen signaliserer med dette en forventning om at Risenga AS sørger for retting og forbedring, slik at lover og regler på alle områder etterleves. Kommunen har i noen tilfeller også gitt anbefalinger.

Rapportering av opplysninger i BASIL
Det har under forskjellige kapitler i rapporten vært kommentert at det forekommer manglende, upresise, inkonsistente eller lite sporbare opplysninger på årsregnskapsskjema og årsmelding i BASIL. Dette gjelder opplysninger om inntekter, om stillinger/lønn samt om konserninterne forhold, transaksjoner og mellomværender. Barnehageeier har plikt til å gi korrekte opplysninger og dokumentere disse til enhver tid, slik det fremgår av barnehageloven § 14 a, 3. ledd og økonomiforskrift § 4.

Det er helt sentralt for barnehagemyndigheten at barnehageeier, regnskapsfører og revisor setter seg inn i reglene, rapporterer korrekt og kontrollerer det som sendes inn via BASIL. Det er denne informasjonen som gir grunnlaget for kommunens risikovurdering og valg av barnehager der det skal gjennomføres økonomisk tilsyn.

Kommunen forventer at all rapportering i BASIL er konsistent med opplysninger og tallmateriale i selskapets regnskap og andre kilder. Det forventes at barnehageeier utfører kontroller som sikrer kvalitet i rapporteringen.

Mellomværender med selskaper i konsern og nærstående selskaper
Aksjeloven har regler i kapittel 3 om lån og lånevilkår for kreditt som ytes mellom selskaper i samme konsern. I § 3-9 fremgår det at konserninterne transaksjoner skal baseres på armlengdes avstands prinsipp og at vesentlige avtaler skal foreligge skriftlig. Kravet i aksjeloven om markedsmessige vilkår er sammenfallende med tilsvarende krav i barnehagelovens § 14 a, 1. ledd b).

Kommunen har merket seg at det ikke foreligger skriftlige avtaler, og at det heller ikke er avtalt tilbakebetalingsplan, renter eller betryggende sikkerhetsstillelse, slik som er vanlig mellom uavhengige forretningspartnere.

Kommunen legger til grunn at barnehagene som har overført likviditet til Risenga AS driver vesentlig med barnehagedrift. Således anser kommunen det som overveiende sannsynlig at pengene som er overført til Risenga AS er midler som kommer fra tilskudd og foreldrebetaling i de andre barnehagene. En slik disponering er etter Asker kommunes oppfatning ikke i tråd med hvordan midler skal disponeres etter barnehageloven § 14 a. Det ligger ikke til Asker kommune som lokal barnehagemyndighet å kreve at det ordnes opp i disse forholdene. Det er opp til lokal barnehagemyndighet i de kommunene der disse barnehageselskapene har sin virksomhet å vurdere dette.

Kommunen forventer at alle mellomværender mellom Risenga AS og de øvrige konsernselskapene formaliseres i skriftlige avtaler med vilkår som er vanlig mellom uavhengige parter, herunder at det avtales nedbetaling, rentebetingelser og sikkerhetsstillelse. Kommunen anbefaler at Risenga AS søker andre finansieringskilder for å løse likviditetsbehovet.

Ikke tilstrekkelig beholdning på skattetrekkskonto
Kommunen anser det som uheldig at det i revisjonsberetningene til hvert årsregnskap i perioden 2013 - 2016 er bemerket at Risenga AS ikke har tilstrekkelige midler innestående på separat bankkonto for skattetrekk. Dette er et brudd på skattebetalingslovens § 5-12. Det fremgår likevel at skyldig skattetrekk er gjort opp for hver trekktermin.

Kommunen forventer at selskapet sørger for at skattebetalingslovens bestemmelser følges og at det til enhver tid er innestående på skattetrekkskonto som dekker skyldig skattetrekk.

Bilagskvalitet, dokumentasjon og leverandørreskontro
Ved tilsynet er det gjort observasjoner av bilag som kun er kopi av fakturaer, eller som er stilet til et av de andre selskapene i konsernet, men hvor adressaten manuelt er rettet med penn eller på annen måte. Kommunen vil peke på at barnehageeier er pliktig å følge bokføringslovens bestemmelser jf. § 2 i økonomiforskrift for ikke-kommunale barnehager. Det er i grunnleggende bestemmelser i bokføringsloven § 4 stilt krav til at dokumentasjonen må vise transaksjonenes berettigelse. I tillegg er det i forskrift til bokføringsloven (bokføringsforskriften) gitt bestemmelser i § 5-5-1 om kjøpdokumentenes innhold.

Videre er det ved tilsynet funnet bilag som ikke er fullstendige, ikke er påført opplysninger eller mangler underdokumentasjon som gjør det enkelt å kontrollere opplysningene. Kvalitet og transparens blir således dårligere, spesielt for instanser som har rett til å føre kontroll med regnskapet. Kommunen vil peke på at barnehageeier er pliktig å følge bokføringslovens bestemmelser jf. § 2 i økonomiforskrift for ikke-kommunale barnehager. Det er i grunnleggende bestemmelser i bokføringsloven § 4, nr. 6 stilt krav til at dokumentasjonen må vise transaksjonenes berettigelse. Videre er det i § 6 satt krav til sporbarhet.

I 2013 og 2014 er det observert svært mangelfull føring av leverandørreskontro. I regnskapene for disse to regnskapsårene finnes en mengde inngående fakturaer som skulle ha vært ført over leverandørreskontro, men som synes bokført på betalingstidspunktet og hvor føringen har skjedd kun mot utgiftskonto og bankkonto. Denne praksisen er et direkte brudd på bokføringsloven § 5. Kommunen vil peke på at barnehageeier er pliktig å følge bokføringslovens bestemmelser. For 2015 og 2016 fremstår leverandørreskontro som fullstendig.

Kommunen forventer at selskapets ledelse sørger for at bestemmelser i bokføringsloven og bokføringsforskriften følges for å sikre transparens og sporbarhet.
Kommunen er kjent med at det i tilsynsperioden har vært skiftet regnskapsfører og revisor. Risenga AS med virkning fra 2017 på ny har skiftet regnskapsfører og revisor i regi av PBL[3].

Barnehageselskapets økonomisk stilling og evne til fortsatt drift
Selskapet har ikke bare hatt betydelig negativ egenkapital i tilsynsperioden, men helt tilbake til 2011. Lov om aksjeselskaper har bestemmelser i § 3-4 om at egenkapitalen og likviditeten i selskapet skal være forsvarlig, slik at selskapets virksomhet ikke drives for kreditorenes regning. Kommunen viser også til styrets handleplikt etter aksjelovens § 3-5.

Pr. 31.12.2016 er det akkumulerte udekkede underskuddet kr 1.962.224. Risenga AS sin evne til å betale sine forpliktelser løpende synes å ha blitt løst gjennom innlån av likviditet fra to selskaper i samme konsern, samt nærstående selskaper. Sum gjeld til disse selskapene per 31.12.2016 er bokført med kr 1.771.117.

Kommunen som lokal barnehagemyndighet ser med bekymring på Risenga økonomiske stilling og likviditetsbehov. Svikt i selskapets finansielle evne til fortsatt drift vil bety betydelig usikkerhet for opprettholdelsen av de etablerte barnehageplassene i Asker kommune.

[3] PBL = Private barnehagers landsforbund

Kommunen forventer at selskapets ledelse og eiere aktivt jobber med flere alternative muligheter for å styrke selskapets økonomiske stilling, slik at driften kan fortsette uten at virksomheten drives for kreditorenes regning.

10. Høringssvar fra Risenga AS

Kommunen har mottatt høringssvar fra Risenga AS datert 16.1.2018. Brevet er inntatt på neste side.

Kommunen har tatt hensyn til noen av innspillene i høringssvaret og innarbeidet disse i rapporten. Det gjelder blant ønsket om å presisere bedre eiernes aktive forhold til driften av barnehagene. De har begge høyere pedagogisk utdanning og lang relevant erfaring. Kommunen har også hensyntatt selskapets ønske om å vise eiernes snittlønn per person per år, ikke bare samlet.

På bakgrunn av innspillet i høringssvaret vil kommunen bemerke at sammenhengen mellom opprinnelsen til fordringer og gjeld mellom selskapene i konsernet er nærmere omtalt i kapittel 7 Balansetransaksjoner. Risenga AS mener tilsynet burde vurdert eventuell foreldelse av deler av rentekravet på utestående fordring mot morselskapet. Kommunen viser til at det ikke finnes avtale som regulerer fordringen, og det er derfor vanskelig å si noe om tidspunktet for når en foreldelsesfrist eventuelt skal beregnes fra, jf. foreldelsesloven § 3. Det hadde vært lettere for kommunen å imøtekomme synspunktet om delvis foreldelse dersom selskapet hadde regulert de konserninterne transaksjoner på en ryddig og forretningsmessig måte. Det har de ikke gjort. Kommunen har likevel endret noe på formuleringen når det gjelder rentekravet i den endelige rapporten.

Risenga barnehage as

Asker kommune
v/ Ann Karin Olander
Controller

RISENGA BARNEHAGE - BEMERKNINGER TIL TILSYNETS UTKAST

Risenga barnehage har notert seg med tilfredshet at tilsynet er kommet frem til at de økonomiske tilskuddene som har vært gjenstand for kommunens undersøkelse, i det alt vesentlige er benyttet slik loven forutsetter og har kommet barna i barnehagen til gode. Det er samme konklusjon som PBL's Statistikk og analyseavdeling kom frem til sist sommer; barnehagens drift er helt på nivå med andre barnehager i Asker. Vi ser at hele 7 av tilsynets 9 konklusjoner er klart positive, selv om det på noen få punkter underveis er ytret litt tvil.

Barnehagen arbeider for øvrig aktivt med å rette opp i de andre forholdene som tilsynet har påpekt i rapporten.

Vår intensjon er – også på bakgrunn av at barnehagen i 2017 fikk ny godkjennelse av kommunen - at det gode samarbeidet med Asker kommune kan opprettholdes.

Vi føler samtidig behov for å fremholde at eierne i dette tilfellet ikke bare er eiere, men aktive ledere. Vi har begge høyere pedagogisk utdanning og lang relevant erfaring. Loven er opptatt av at private barnehager ikke skal spare på ansatte med pedagogiske kvalifikasjoner, jf lovens § 14 A, første ledd, bostav c). Risenga barnehages styre har hele tiden vært opptatt av å ha et solid og godt kvalifisert lederteam.

Vi synes tilsynet kunne ha presisert at lønnen til de to lederne/eierne som er angitt til 1.6 millioner i de 4 årene tilsynsperioden gjelder, i snitt er kr 200 000 per år. Man skriver jo ikke noe sted at styrer har hatt 1.6 mill i lønn i samme periode – selv om det også er et faktum. Lederne lønn er ikke langt utenfor tariffen på barnehageområdet, slik man får inntrykk av når man ser tallet 1,6 mill. Lederne/eierne har et annet og mer omfattende ansvar for den totale driften av barnehagen. Vi bare nevner for ordens skyld at tarifflønn for styrer i barnehage med 9,9 til 13 årsverk lønnes med kr 537 600 (2017). Nettopp dette opplegget gjør det mulig for styreren å ha et redusert administrativt ansvar.

Vi savner også en historisk basert forståelse av de regnskapsmessige mellomværender mellom selskapene som har oppstått. I alle år frem til 2013 var tilskuddene til barnehager «statlige». Ingen av oss fant grunn til å tenke på kommunegrenser når våre barnehager hjalp hverandre økonomisk. Og når Asker kommune beregner renter på den fordringen Risenga har hatt på morselskapet, ser man jo helt bort fra at morselskapet har godkjent at en langt større fordring har blitt stående i like mange år andre veien, til stor fordel for Risenga barnehage. For øvrig nevner vi at det antydede rentekravet synes å være i strid med foreldelseslovens § 2.

Når det gjelder husleieproblematikken, er Risenga barnehage enig i tilsynets vurdering om at den nye leiekontrakten med Bunde Bygg AS er inngått med Seraphin AS, og at det derfor er

fakturert for mye husleie i en periode. Det arbeides fortsatt med problematikken og det foreligger ikke endelige vedtak. Dermed gir vi tilsynet rett i at det her er grunnlag for korreksjoner respektive refusjon.

Etter våre beregninger utgjør den feildisponeringen tilsynet påpeker, omtrent 1,23% av det totalbeløp rapporten har behandlet, og vi savner en begrunnelse for at dette er «vesentlig» i forhold til vesentlighetskravet i § 5 i barnehageforskriften.

Alt i alt opplever vi at forholdene rundt Risenga nå er rimelig avklart og at et konstruktivt samarbeid kan fortsette.

Oslo 16. januar 2018
Med hilsen

Olav Vaagslid, styreleder.

Konsernstruktur/nærstående krets rundt Risenga AS

Appendix A

Appendix B

Årsresultater, netto egenkapital, arbeidskapital Risenga AS

	2016	2015	2014	2013
Årsresultat	**124 934**	**-1 069 304**	**176 648**	**283 565**
Netto egenkapital	**-1 962 224**	**-2 087 157**	**-1 017 854**	**-1 194 502**
Omløpsmidler	181 757	441 659	300 449	468 953
Korts.gjeld	-941 497	-1 088 671	-861 665	-1 170 077
Arbeidskapital	**-759 740**	**-647 012**	**-561 216**	**-701 124**
Anleggsmidler	595 454	650 972	1 149 024	1 414 784
Sum langsiktig gjeld	-1 797 937	-2 091 117	-1 605 661	-1 908 151

Appendix C

Oversikt over lønn til daglig leder og styreleder fra alle selskaper i konsernstrukturen

	Risenga AS	Klengstua AS	Torshovhagen AS	Seraphin AS	***TOTAL***
Lønn daglig leder 2013	58 284	792 099	709 019	357 386	*1 916 788*
Lønn styrets leder 2013	55 444	-	-	-	*55 444*
SUM 2013	***113 728***	***792 099***	***709 019***	***357 386***	***1 972 232***
Lønn daglig leder 2014	46 764	829 102	1 036 465	133 600	*2 045 931*
Lønn styrets leder 2014	44 384	-	-	-	*44 384*
Sum 2014	***91 148***	***829 102***	***1 036 465***	***133 600***	***2 090 315***
Lønn daglig leder 2015	323 197	52 309	1 020 693	1 760 860	*3 157 059*
Lønn styrets leder 2015	350 034	64 258	-	1 760 860	*2 175 152*
Sum 2015	***673 231***	***116 567***	***1 020 693***	***3 521 720***	***5 332 211***
Lønn daglig leder 2016	290 736	518 765	1 138 135	614 879	*2 562 515*
Lønn styrets leder 2016	455 483	525 076	1 107 966	501 229	*2 589 754*
Sum 2016	***746 219***	***1 043 841***	***2 246 101***	***1 116 108***	***5 152 269***

Appendix D

Oversikt over konsernselskapenes årsresultater og netto egenkapital 2013 - 2016

Årsresultat	**2016**	**2015**	**2014**	**2013**
Risenga AS (Asker)	124 934	-1 069 304	176 648	283 565
Klengstua AS (Halden)	-569 633	-770 002	-72 522	-1 478 487
Torshovhagen AS (Oslo)	-1 760 186	272 352	1 216 591	29 275
Seraphin AS (morselskap, Oslo)	1 084 381	-1 082 396	108 649	103 166

Bokført netto egenkapital 31.12.	2016	2015	2014	2013
Risenga AS (Asker)	-1 962 224	-2 087 157	-1 017 854	-1 194 502
Klengstua AS (Halden)	-535 888	-176 462	295 423	-1 082 574
Torshovhagen AS (Oslo)	-1 344 846	415 360	390 585	304 335
Seraphin AS (morselskap, Oslo)	490 634	-593 747	348 413	-461 253

Appendix E Renteberegning av fordring på morselskap

	Inngående balanse	Utgående balanse	Gjennom-snittlig saldo	Rentesats iht. SSB	Stipulert rente- inntekt
2010		1 943 069			
2011	1 943 069	1 619 485	1 781 277	2,6 %	46 313
2012	1 619 485	1 414 782	1 517 134	2,4 %	36 411
Sum 2011-2012					82 724
2013	1 414 782	1 414 782	1 414 782	2,2 %	31 125
2014	1 414 782	1 149 024	1 281 903	1,9 %	24 356
2015	1 149 024	650 972	899 998	0,9 %	8 100
2016	650 972	595 454	623 213	0,8 %	4 986
Sum 2013-2016					**68 567**
Total 2011-2016					151 291

Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway

	Nominell utlånsrente[1]	Prisstigning[2]	Beregnet realrente[3]	Nominell innskudds-rente[1]	Rentemargin	Obligasjoner	Nibor 3 måneders effektiv[4]
2010	4,6	2,5	2,1	2,2	2,4	3,7	2,7
2011	5	1,2	3,8	2,6	2,5	2,5	3
2012	4,7	0,8	3,9	2,4	2,4	2	1,9
2013	4,7	2,1	2,6	2,2	2,5	2,9	1,7
2014	4,4	2	2,4	1,9	2,5	2	1,5
2015	3,6	2,1	1,5	0,9	2,7	1,6	1,2
2016	3,5	3,6	-0,1	0,8	2,7	1,7	1,2

[1]Fra og med 1975 rente medregnet provisjoner. Før 1979 er kilden SSB Historisk statistikk. For perioden 1979-1987 er satsene for renter på utlån (inklusive nullstilte lån) og renter på innskudd i alt i bankene beregnet ved å kombinere opplysningene fra den årlige rentestatistikken, som gir gjennomsnittsrenter ved utgangen av hvert år, med data fra kvartalsrentestatistikken, som ga høyeste og laveste sats på nye utlån. F.o.m. 1988 t.o.m. 2006 er kilden Norges Banks kvartalsvise rentestatistikk. F.o.m. 1. januar 2007 produseres rentestatistikken av Statistisk sentralbyrå.

[2]Prisstigning er satt lik prosentvis vekst i konsumprisindeksen fra året før.

[3]Realrente er definert som utlånsrente minus prisstigning.

[4]Før 1986 kvartalsgjennomsnitt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Norges Bank og Oslo Børs.

Appendix F Liste over dokumentasjon tilgjengelig for kommunen ved det økonomiske tilsynet

Regnskapsspesifikasjoner og dokumentasjon for 2013, 2014, 2015 og 2015:

- Årsregnskap med noter, styrets årsberetning og revisjonsberetning
- Saldobalanse
- Spesifisert hovedbok
- Spesifisert kundereskontro
- Spesifisert leverandørreskontro
- Regnskapsbilag (på papir)
- Kontoutdrag fra selskapets bankkonti
- Oversikt over ansatte, stillinger, stillingsbrøker
- Utvalgte lønningslister
- Lønns- og trekkoppgaver for eierne
- Budsjetter

Annen dokumentasjon overlevert til gjennomsyn fra Risenga AS

- Barnehagens vedtekter
- Aksjeselskapets vedtekter
- Nummererte brev fra revisor 2013-2016
- Styreprotokoller
- Generalforsamlingsprotokoller
- Oversikt over selskapets nærstående
- Husleieavtale mellom Småkryp pedagogiske tjenester AS (Seraphin AS) og Risenga AS
- Vedlegg til overnevnte husleieavtale
- Husleieavtale mellom Bunde Bygg AS og Seraphin AS
- Leieavtale vedr. lokaler i Bregneveien, Oslo, mellom Grande/Vaagslid og Risenga AS
- Avtale om kollektiv pensjonsforsikring
- Diverse leverandøravtaler relatert til barnehagedriften
- Markedsrapport for utleie av næringseiendom i Asker fra Malling & co
- Forklaringer fra Asker Regnskap vedr. inntekter i selskapsregnskapet og BASIL-rapport
- Overordnet uttalelse fra Vidi Revisjon vedr. fordring og gjeld oppstått ved virksomhetsoverdragelsen
- Uttalelser fra eierne om fordeling av fellesutgifter
- Uttalelser fra eierne vedr. husleieutgifter i 2015-2016
- Uttalelser fra eierne vedr. oppgaver utført i Risenga AS
- Oversikt over daglig leder og styreleders kompetanse og erfaring (CV'er)
- Eksempler på interne arbeidsordrer for oppgaver relatert til driften i Risenga barnehage
- Vurdering av vedlikeholdsbehov/vedlikeholdsutgifter Risengveien 11, takstmann/tømrer Aarvik

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 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?

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 alderskorrigerte 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, regnskapsførsel, 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 forretningsførsel 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 økonomiforskriftenes § 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 tilbake-betaling 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 case-kommuner 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 tilsyns-sak. 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 regel-verket 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 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 oppgav 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 gjennomgang[3] av regnskap og/eller skjønnsmessige[4] vurderinger, til mer grundig og systematisk kontroll.

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

[4] *Skjønnsmessige 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 (N=65)		Mellom 5 000 og 20 000 innbyggere (N=110)		Over 20 000 innbyggere (N=52)		Totalt (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 regnskaps-kontroll, 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 barne-hager 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 barnehage-loven § 14 a er et godt verktøy for å sikre at offentlige midler og foreldrebetaling til private barne-hager 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 intervjutidspunktet (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 markedsleie 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	Kristian-sand	Os	Ski	Skedsmo	Eidsvoll	Oslo	Lille-hammer	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 fellesråd	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 lønnings-lister, 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:

- *Lønnslister 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 lønningslister/-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 grensedragning 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. alderskorrigerte 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 vektes 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 alderskorrigerte 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 alderskorrigerte 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 utredningen[6] 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 effektuerte 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. alderskorrigerte 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 personalkostnader 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 frafalles 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 prioritert 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 gjennom-føre.»*
>
> *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	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Reglene i barnehageloven § 14 a er et godt verktøy for å sikre at offentlige midler og foreldrebetaling til private barnehager kommer barna til gode	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Vi har kompetanse til å kontrollere bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager etter § 14 a	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Vi har kapasitet til å føre tilsyn med bruk av offentlige tilskudd i private barnehager i tråd med § 14 a	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Reglene i §§ 14 a og 16 a er uklare og vanskelige å håndheve	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑

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	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Vi informerer private barnehager om barnehageloven §§ 14 a og 16 a	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑
Vi tar kontakt med barnehagenes revisor ved behov for å forstå at barnehagenes regnskap er i tråd med § 14 a	❑	❑	❑	❑	❑	❑	❑

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!

Notat

Til: Kontrollutvalget

Fra: Rådmannen

Kopi: Kai Erik Lund (direktør for oppvekst), Anne-Karin Andvik (barnevernssjef i Asker)

Saksnr./Arkivkode	Sted	Dato
18/38 - 033	ASKER	24.01.2018

Orientering vedrørende oppslag i VG om dobbeltroller i barnevernet

Det vises til kontrollutvalgets sak 9/18 Eventuelt fra utvalgets møte 15.1.2018 og artikkel i VG om «Ansatte i barnevernet selger privat barnevern på si'».

VG har bedt om innsyn i lister over alle ansatte i Bufdir, Bufetat og kommunene i 2017. Ansattes eierposisjoner, roller og verv er blitt sjekket mot opplysninger i Aksjonærregisteret og Brønnøysundregistrene

På bakgrunn av undersøkelsene hevder VG at de kan dokumentere at minst 59 barnevernsansatte i norske kommuner de siste 5 årene har solgt eller selger ulike private barnevernstjenester, samtidig som de jobber eller har jobbet for det offentlige barnevernet. 21 av disse personene opplyser at de har solgt private barnevernstjenester i samme kommune/område hvor de jobber. Det fremkommer at 1 assistent i Asker kommune er blant de 59.

Rådmannen har gjort undersøkelser og identifisert at dette er en midlertidig tilsatt assistent som driver et enkeltpersonfirma som leverer tjenester innenfor barnevern. Assistenten jobber som ekstravakt i boliger for enslige mindreårige flyktninger, og har oppdrag som privatperson som besøkshjem for enslig mindreårig. Boliger til enslige mindreårige ligger under barnevernsjefen som et tiltak. Assistenten får utbetalt lønn fra Asker kommune og fakturerer ikke honorar via sitt firma.

Assistenten utfører ikke forvaltningsoppgaver, saksbehandling eller andre oppgaver som faller inn under barnevernloven.

Alle enheter som ligger under barnevernssjefens ansvarsområde forholder de seg til inngåtte rammeavtaler ved kjøp av tjenester. Når kommunen benytter fosterhjem og institusjoner, er dette i regi av Bufetat som forventes å ha orden i sine rammeavtaler.

Det er foretatt en kontroll i regnskapene opp mot vedkommende for flere år tilbake. Det er ikke registrert og bokført fakturaer for tjenester fra vedkommendendes firma i kommunens regnskap. Det er derfor ikke grunn til å tro at det i denne saken er direkte brudd på retningslinjer eller annet regelverk.

Kommunens etiske retningslinjer tilsier at vedkommende skulle ha gitt sin overordnede leder opplysninger om sitt firma. Dette for at kommunen er kjent med fakta og kan forhindre at vedkommende involveres i prosesser og anskaffelser, og at kommunen ikke benytter hans tjenester mens han arbeider i kommunen.

I etiske retningslinjer fra 2014 punkt 8 heter det:

Ansatte kan ikke levere varer og tjenester til kommunen. Ansatte skal ikke gjøre privat bruk av kommunens innkjøpsavtaler, rammeavtaler eller rabattordninger. Ansatte skal ikke benytte sin stilling i kommunen til å oppnå fordeler gjennom innkjøpsavtaler, rammeavtaler eller øvrig samarbeid som skjer i arbeidsforholdet.

Barnevernssjefen opplyser om at dette punktet alltid tas opp i intervju før eventuell tilsetting.

Som en oppfølging av denne saken har leder gjennomført en samtale med assistenten. I samtalen fremkom det at assistentens enkeltmannsforetak ikke er aktivt. Firmaet har hatt ett oppdrag i 2010 hvor Aleris var oppdragsgiver. Oppdraget hadde ikke relasjon til Asker.

I møte mellom assistent og barnevernsjef ble kommunens retningslinjer gjennomgått på nytt. Barnevernssjefen vil også sørge for ny gjennomgang av kommunens etiske reglement med alle øvrige ansatte innenfor barnevernets fullmaktsområde.

Konklusjon
Barnevernet har høy bevissthet rundt denne problemstillingen. Etter gjennomgangen som er foretatt på bakgrunn av oppslaget i VG, er det ikke grunnlag for å hevde at ansatte i barnevernet i Asker har dobbeltroller som bryter med kommunens etiske retningslinjer.

Rådmannen viser for øvrig til lignende tematikk i og høringssvar til forvaltningsrevisjonsprosjektet om Etikk og habilitet. Det jobbes for tiden med tiltakene og oppfølgingen i etterkant av forvaltningsrevisjonen.

Notat

Til: Kontrollutvalget

Fra: Rådmannen

Kopi: Kai Erik Lund (direktør for oppvekst), Anne-Karin Andvik (barnevernssjef i Asker)

Saksnr./Arkivkode	Sted	Dato
18/38 - 033	ASKER	24.01.2018

Orientering vedrørende oppslag i VG om dobbeltroller i barnevernet

Det vises til kontrollutvalgets sak 9/18 Eventuelt fra utvalgets møte 15.1.2018 og artikkel i VG om «Ansatte i barnevernet selger privat barnevern på si'».

VG har bedt om innsyn i lister over alle ansatte i Bufdir, Bufetat og kommunene i 2017. Ansattes eierposisjoner, roller og verv er blitt sjekket mot opplysninger i Aksjonærregisteret og Brønnøysundregistrene

På bakgrunn av undersøkelsene hevder VG at de kan dokumentere at minst 59 barnevernsansatte i norske kommuner de siste 5 årene har solgt eller selger ulike private barnevernstjenester, samtidig som de jobber eller har jobbet for det offentlige barnevernet. 21 av disse personene opplyser at de har solgt private barnevernstjenester i samme kommune/område hvor de jobber. Det fremkommer at 1 assistent i Asker kommune er blant de 59.

Rådmannen har gjort undersøkelser og identifisert at dette er en midlertidig tilsatt assistent som driver et enkeltpersonfirma som leverer tjenester innenfor barnevern. Assistenten jobber som ekstravakt i boliger for enslige mindreårige flyktninger, og har oppdrag som privatperson som besøkshjem for enslig mindreårig. Boliger til enslige mindreårige ligger under barnevernsjefen som et tiltak. Assistenten får utbetalt lønn fra Asker kommune og fakturerer ikke honorar via sitt firma.

Assistenten utfører ikke forvaltningsoppgaver, saksbehandling eller andre oppgaver som faller inn under barnevernloven.

Alle enheter som ligger under barnevernssjefens ansvarsområde forholder de seg til inngåtte rammeavtaler ved kjøp av tjenester. Når kommunen benytter fosterhjem og institusjoner, er dette i regi av Bufetat som forventes å ha orden i sine rammeavtaler.

Det er foretatt en kontroll i regnskapene opp mot vedkommende for flere år tilbake. Det er ikke registrert og bokført fakturaer for tjenester fra vedkommendendes firma i kommunens regnskap. Det er derfor ikke grunn til å tro at det i denne saken er direkte brudd på retningslinjer eller annet regelverk.

Kommunens etiske retningslinjer tilsier at vedkommende skulle ha gitt sin overordnede leder opplysninger om sitt firma. Dette for at kommunen er kjent med fakta og kan forhindre at vedkommende involveres i prosesser og anskaffelser, og at kommunen ikke benytter hans tjenester mens han arbeider i kommunen.

I etiske retningslinjer fra 2014 punkt 8 heter det:

Ansatte kan ikke levere varer og tjenester til kommunen. Ansatte skal ikke gjøre privat bruk av kommunens innkjøpsavtaler, rammeavtaler eller rabattordninger. Ansatte skal ikke benytte sin stilling i kommunen til å oppnå fordeler gjennom innkjøpsavtaler, rammeavtaler eller øvrig samarbeid som skjer i arbeidsforholdet.

Barnevernssjefen opplyser om at dette punktet alltid tas opp i intervju før eventuell tilsetting.

Som en oppfølging av denne saken har leder gjennomført en samtale med assistenten. I samtalen fremkom det at assistentens enkeltmannsforetak ikke er aktivt. Firmaet har hatt ett oppdrag i 2010 hvor Aleris var oppdragsgiver. Oppdraget hadde ikke relasjon til Asker.

I møte mellom assistent og barnevernsjef ble kommunens retningslinjer gjennomgått på nytt. Barnevernssjefen vil også sørge for ny gjennomgang av kommunens etiske reglement med alle øvrige ansatte innenfor barnevernets fullmaktsområde.

Konklusjon
Barnevernet har høy bevissthet rundt denne problemstillingen. Etter gjennomgangen som er foretatt på bakgrunn av oppslaget i VG, er det ikke grunnlag for å hevde at ansatte i barnevernet i Asker har dobbeltroller som bryter med kommunens etiske retningslinjer.

Rådmannen viser for øvrig til lignende tematikk i og høringssvar til forvaltningsrevisjonsprosjektet om Etikk og habilitet. Det jobbes for tiden med tiltakene og oppfølgingen i etterkant av forvaltningsrevisjonen.

Arkivsak-dok. 15/00241-48
Saksbehandler Mona Moengen

Saksgang	Møtedato
Asker kontrollutvalg	12.02.2018

EVENTUELT

Forslag til vedtak/innstilling:

Ingen saker meldt inn

Vedlegg:
Ingen vedlegg