



FORVALTNINGSREVISJONSRAPPORT NR. 1-2020

ØKONOMISK TILSYN I PRIVATE BARNEHAGER

ULLENSAKER KOMMUNE

JANUAR 2020

INNHold

SAMMENDRAG	1
Rådmannens høringsuttalelse	1
1 Innledning	2
1.1 Bakgrunn for forvaltningsrevisjon	2
1.2 Formål og problemstillinger	2
1.3 Revisjonskriterier	3
1.4 Rapportens oppbygning	3
2 Gjennomføring og metode	4
2.1 Datainnsamling og datagrunnlag	4
2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet	4
3 Revisjonskriterier	5
3.1 Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling til private barnehager	5
3.2 Kommunens ansvar for økonomisk tilsyn med private barnehager	6
3.3 Risikovurdering	7
3.4 Rutiner og plan for økonomisk tilsyn	8
4 Gjennomføring av økonomisk tilsyn i Ullensaker kommune	9
4.1 Tilsyn i barnehager i Ullensaker kommune	9
4.2 Manglende økonomisk tilsyn på landsbasis og forslag til ny ordning	11
4.3 Samlet vurdering og konklusjon	12
LITTERATUR- OG KILDELISTE	13
VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR	14

SAMMENDRAG

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke hvordan kommunen ivaretar sitt ansvar for å føre økonomisk tilsyn i private barnehager.

Hovedfunn

Kommunen har ikke gjennomført økonomisk tilsyn i private barnehager.

Undersøkelsen viser at kommunen ikke har kommet i gang med å gjennomføre økonomiske tilsyn i private barnehager etter at denne oppgaven ble lagt til kommunene i 2013. Hele 38 av kommunens 45 barnehager er private, noe som innebærer at det er spesielt viktig for kommunen å sikre at tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode.

Kommunen har prosedyre for å gjennomføre andre lovpålagte tilsyn som skal sikre forsvarlig drift, men peker på at økonomiske tilsyn er krevende ressursmessig. Dagens barnehagemyndighet har god kompetanse på drift og barnehagens innhold, men liten eller ingen kompetanse på regnskap og revisjon i forbindelse med kontroll av resultatregnskap. Økonomiavdelingen i Ullensaker, som har kompetanse til å gjennomføre økonomiske tilsyn, mangler ressurser til dette. Administrasjonen har forsøkt å sette bort oppgaven eksternt, men har ikke lyktes.

En undersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang viser at kun én prosent av landets private barnehager har hatt økonomisk tilsyn. På bakgrunn av at kommunene i liten grad fører slike tilsyn, og at oppgaven er komplisert og krever spesialisert kompetanse, har Kunnskapsdepartementet i 2019 lagt frem forslag om å løfte oppgaven til nasjonalt nivå. Endringsforslaget har vært på høring og det tas sikte på å legge frem et lovforslag for Stortinget innen utgangen av 2019.

Rådmannens høringsuttalelse

Et utkast til rapport er forelagt rådmannen til uttalelse. Høringssvaret er mottatt 19.1.20 og er i sin helhet vedlagt rapporten. I rådmannens svarbrev går det frem at rapporten tas til etterretning. Rådmannen peker videre på at administrasjonen stiller seg positiv til at et nasjonalt tilsyn opprettes for å ivareta oppgaven om å gjennomføre økonomisk tilsyn i private barnehager. Det vil blant annet gjøre det enklere å følge pengestrømmer i de private barnehagene på tvers av kommunegrenser og sikre at tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode.

Jessheim, 20.1.2020



Øyvind Nordbrønd Grøndahl
kst. avdelingsleder forvaltningsrevisjon



Miriam Sethne
oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn for forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget i Ullensaker kommune bestilte i møte 6. juni 2019 (sak 20/19) en forvaltningsrevisjon av økonomisk tilsyn i private barnehager.

Bakgrunnen for undersøkelsen er en interpellasjon i kommunestyrets møte den 9. april 2019 om gjennomgang av regnskap hos private barnehager. Her vises det til at barnehager i Oslo kommune har fått godkjent regnskap, uten at revisor har meldt fra om brudd på barnehageloven. Eksempler på brudd som er avdekket er at det er brukt penger på spabesøk, privat husleie og eierutbytte, samtidig som barnehagene har for lav bemanning.

Revisjonen la i kontrollutvalgsmøte 5.9.19 (sak 27/19) frem en prosjektplan for prosjektet. I forbindelse med dette orienterte revisjonen om at det er varslet endringer i lovgivningen med hensyn til ansvar for økonomisk tilsyn i private barnehager. Kontrollutvalget fattet likevel vedtak om at forvaltningsrevisjonen skulle gjennomføres. Begrunnelsen var at kommunestyret har bedt om gjennomgangen og at det vil gå noe tid før en eventuell ny lovbestemmelse vil bli satt i kraft.

Den private delen av barnehagesektoren i Norge mottar ca. 20 mrd. kr i offentlige tilskudd hvert år, i tillegg til ca. 4 mrd. kr i foreldrebetaling (Kunnskapsdepartementet 2019). Barnehageloven § 14 a, første ledd slår fast at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Formålet med loven er å sikre at finansieringen til sektoren blir brukt i samsvar med intensjonen, det vil si likeverdig kvalitet i alle landets barnehager og til det beste for barna. Barnehageeier skal ifølge økonomiforskrift til barnehageloven § 4 dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med lovens formål. I praksis er barnehagene pålagt å sende inn opplysninger til kommunen om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling årlig.

Barnehageloven § 8 slår fast at kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gjennomføre tilsyn med barnehagene, herunder økonomisk tilsyn. Økonomisk tilsyn med private barnehager er viktig for å sikre at tildelte midler benyttes i tråd med regelverket og kommer barna til gode. I Ullensaker kommune er 38 av 45 barnehager private barnehager, blant de private barnehagene er 26 ordinære private barnehager og 12 familiebarnehager.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med undersøkelsen er å vurdere om kommunen ivaretar sin plikt til å føre økonomisk tilsyn i private barnehager.

Undersøkelsen vil besvare følgende tre problemstillinger:

1. I hvilken grad gjennomgår kommunen innsamlet/innsendt informasjon fra de private barnehagene?
2. I hvilken grad er det etablert rutiner for risikovurdering av private barnehager og i hvilken grad følges disse opp?

3. Har kommunen etablert en plan for økonomisk tilsyn av barnehagene i kommunen og i hvilken grad følges denne opp?

Kommunen skal føre tilsyn med både kommunale og private barnehager i kommunen for å sikre at barnehagene drives i henhold til gjeldende regelverk. Barnehageloven med tilhørende forskrifter omfatter mange ulike krav, og angir viktige hovedprinsipper for barnehagens rammevilkår, innhold og kvalitet. Det vil si at kommunens tilsyn med barnehager omfatter tilsyn på langt flere områder enn kun det økonomiske. I denne undersøkelsen skiller vi mellom *økonomisk tilsyn* og *tilsyn i den pedagogiske virksomheten*. Som formål og problemstillinger over viser vil kun førstnevnte form for tilsyn være gjenstand for undersøkelsen i denne rapporten.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de normer og krav som kan stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriterier kan utledes fra lov og forskrift, og andre føringer fra nasjonale myndigheter, kommunens egne planer, målsetninger og rutiner, samt hva som anses som god forvaltningsskikk på området.

Aktuelle kilder til revisjonskriterier i denne undersøkelsen er:

- Barnehageloven
- Forskrift om tilskudd til private barnehager
- Økonomiforskrift til barnehageloven
- Prop. 98 L (2011–2012) Endringer i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager)
- Utdanningsdirektoratet 2018. *Veileder: kommunens rolle som barnehagemyndighet*
- Kunnskapsdepartementet 2007. *Tilsyn med barnehager (veileder)*

1.4 Rapportens oppbygning

Kapittel 2 beskriver gjennomføring og bruk av metode. Kapittel 3 gir en samlet framstilling av revisjonskriteriene som ligger til grunn for undersøkelsen. I kapittel 4 gjennomgås funn fra undersøkelsen, med en vurdering og konklusjon helt til slutt.

I sammendraget innledningsvis i rapporten fremstilles rapportens hovedfunn, i tillegg til rådmannens uttalelse.

2 GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001- Standard for forvaltningsrevisjon som er fastsatt i styret i Norges Kommunerevisorforbund. Standarden definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal forvaltningsrevisjon.

Under følger en kort gjennomgang av metodene som er brukt og en vurdering av undersøkelsens pålitelighet og gyldighet.

2.1 Datainnsamling og datagrunnlag

Undersøkelsen bygger på dokumentanalyse og intervju. Revisjonen har fått oversendt dokumentasjon, samt informasjon i et oversendelsesbrev.

Revisjonen har også gjennomført to intervjuer, der det ene var med barnehagesjef, barnehagefaglig rådgiver fra barnehagemyndigheten og tre kontrollere fra økonomiavdelingen, og det andre med kommunaldirektør for skole og barnehage. Intervjuene ble gjennomført som et delvis strukturerte intervjuer. Det vil si at det i forkant av intervjuene ble utarbeidet intervjuguider med forhåndsdefinerte spørsmål som ble gjennomgått i møtet. Det ble i etterkant skrevet referat fra intervjuene som har blitt brukt som datagrunnlag i rapporten, etter at innholdet ble verifisert av de intervjuede.

2.2 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Pålitelige data sikres ved å være nøyaktig under innsamling og analyse av data. Kravet til gyldighet innebærer at dataene skal være relevante for å besvare problemstillingene i undersøkelsen.

Revisjonen mener dataene denne rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige og derfor gir et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

3 REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de normer og krav som stilles til kommunens virksomhet på det området som er gjenstand for en forvaltningsrevisjon. Revisjonskriteriene er med andre ord den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot, og grunnlaget for revisjonens vurderinger. Revisjonskriteriene utledes fra lover, forskrifter og andre retningslinjer fra nasjonale myndigheter, kommunens egne rutiner og/eller hva som anses som god forvaltningsskikk på området.

3.1 Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling til private barnehager

Krav til bruken av offentlige tilskudd og foreldrebetaling følger av barnehageloven § 14 a. Barnehageloven slår fast at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Loven åpner likevel for at barnehager kan ha et «rimelig» årsresultat.

I barnehageloven § 14 a tredje punktum slås det fast at årsresultatet anses som rimelig dersom barnehagen har brukt tilskuddet og foreldrebetalingen i tråd med vilkårene i bokstavene a-c, uavhengig av størrelsen på resultatet. 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
- c) barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager

Bestemmelsen om at transaksjoner må være knyttet til drift godkjent etter barnehageloven innebærer at kostnader relatert til andre aktiviteter enn det som faller innenfor den godkjente barnehagedriften ikke kan kostnadsføres barnehagens regnskap. I forbindelse med lovbestemmelsen om transaksjoner og kostnader knyttet til eier og eiers nærstående er det formulert en risiko for at det fastsettes priser og kontraktsvilkår som ikke anses som markedsmessige. Vurderingen vil her være om kostnadene for barnehagen i disse tilfellene ville vært den samme om transaksjonen hadde blitt gjennomført mellom to uavhengige parter.

Videre slår barnehageloven § 14 a første ledd bokstav c fast at den ikke-kommunale barnehagens årsresultat ikke kan vurderes som rimelig hvis barnehage har vesentlig lavere personalkostnader per heltidsplass enn de kommunale barnehagene i samme kommune. Begrunnelsen for bestemmelsen baserer seg på at i de tilfeller hvor en barnehage har vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass, er det en sannsynlighet for at den ikke-kommunale barnehagen har fått positive årsresultat gjennom urimelige innsparinger ved å ha en lavere bemanning eller dårligere lønns- og arbeidsvilkår (Prop. 98L (201-2012), 21).

Rapportering og opplysningsplikt hos private barnehager

Regelverket stiller flere krav til rapportering i private barnehager. Ifølge forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 12 skal eiere av private barnehager hvert år rapportere antall barn, barnas

alder og oppholdstid i barnehagen, samt om store aktivitetsendringer. Denne rapporteringen gir kommunen, som har finansieringsansvaret for de private barnehagene, vesentlig informasjon som er nødvendig i utregningen av tilskuddet.

Eiere av private barnehager har, ifølge barnehageloven § 14 a tredje ledd, også plikt til å dokumentere at bruken av tilskudd og foreldrebetaling er i samsvar med vilkårene i første ledd. Dette kommer i tillegg til krav om årlig rapportering- og opplysningsplikt i økonomiforskriften til barnehageloven § 4. Rapporteringen skal gi kommunen grunnlag til å påse at foreldrebetaling og offentlige tilskudd kommer til barna til gode. I praksis er barnehagene pålagt å sende inn opplysninger til kommunen om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetalinger årlig.

3.2 Kommunens ansvar for økonomisk tilsyn med private barnehager

Barnehageloven § 8 slår fast at kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at kommunale og private barnehager drives i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen som barnehagemyndighet har i dag tre sentrale virkemidler; godkjenning, veiledning og tilsyn. I denne undersøkelsen ser vi nærmere på tilsynsplikten.

Kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehager er regulert i barnehageloven § 16. Tilsyn innebærer å undersøke praksis og pålegge endring av lovstridig praksis (Utdanningsdirektoratet 2018). Dette omfatter også tilsyn med om barnehagens økonomiske forhold er i samsvar med lov og forskrift. Økonomisk tilsyn med barnehager er viktig for å kontrollere at barnehagene bruker offentlige tilskudd og foreldrebetaling i tråd med lovbestemmelsene.

For å kunne utføre økonomisk tilsyn trenger kommunen tilstrekkelig informasjon om hvordan tilskudd og foreldrebetaling er brukt. Ifølge økonomiforskrift til barnehageloven § 4 andre ledd kan kommunen til enhver tid kreve de opplysningene og den dokumentasjonen som er nødvendig for å gjennomføre tilsyn etter barnehageloven. Det følger også av barnehageloven § 8 femte ledd at kommunen har rett til innsyn i dokumenter som anses som nødvendig for å ivareta kommunens oppgaver hjemlet i loven, blant annet innsyn i barnehagens resultat- og balanseregnskap og budsjett- og aktivitetsplaner.

I de tilfeller hvor kommunen avdekker regelbrudd, kan kommunen gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved virksomheten, med adgang til varig eller midlertidig stenging hvis ikke påleggene følges. Barnehageloven § 16 a gir også kommunene adgang til å bruke økonomiske reaksjonsmidler overfor private barnehager dersom kravene i barnehageloven §14 a ikke er oppfylt, for eksempel holde tilbake tilskudd eller redusere tilskudd. Kommunen er også ansvarlig for å føre tilsyn med barnehagens etterlevelse av øvrige økonomibestemmelser.

På bakgrunn av dette utledes følgende kriterier til problemstilling 1:

Problemstilling 1	Revisjonskriterier
I hvilken grad gjennomgår kommunen innsamlet/tilsendt informasjon fra de private barnehagene?	➔ Kommunen bør innhente og gjennomgå informasjon som er nødvendig for å påse at offentlige tilskudd og foreldrebetaling brukes i tråd med barnehageloven § 14 a bokstav a-c.

3.3 Risikovurdering

Kommunen har som barnehagemyndighet et påseansvar overfor alle barnehager i kommunen. Etter barnehageloven innebærer dette både en aktivitet for å vurdere risiko for brudd på regelverket og en plikt til å bruke virkemidler slik at barnehagene drives i samsvar med regelverket. For at kommunen skal kunne vurdere behovet for virkemidler og hvilke virkemidler som eventuelt skal benyttes (veiledning og tilsyn), må kommunen kartlegge risiko for brudd på regelverket i barnehagene gjennom å utarbeide risikovurderinger (Utdanningsdirektoratet 2018).

Med risikovurderinger menes i denne sammenheng løpende vurderinger av sannsynlighet for, og konsekvens av, at barnehageeier ikke driver virksomheten i samsvar med barnehagelov med forskrifter. Risikovurderinger skal basere seg på informasjon som sier noe om regeloverlevelsen i barnehagene. Dersom kommunen ikke har tilstrekkelig informasjon eller ikke bruker informasjon om barnehagenes praksis til å gjøre risikovurderinger, kan ikke kommunen vurdere og konkludere på om barnehagenes praksis er i tråd med regelverket, og videre behovet for veiledning og tilsyn. Risikovurderinger gir med andre ord kommunen et bilde av på hvilke områder regeloverlevelsen eventuelt er mangelfull og videre et grunnlag for å vurdere hvilke virkemidler/tiltak som er egnet for å håndtere risikoen (Utdanningsdirektoratet 2018).

Nedenfor er det laget en liste over momenter som kommunen bør se på i en risikovurdering og som kommunen kan bruke risikovurderingen til.

Tabell 1 Momenter i risikovurdering

<i>Hva skal vi se på i en risikovurdering?</i>	<i>Hva skal vi bruke risikovurderingen til?</i>
<ul style="list-style-type: none"> • eierform • om barnehagen er del av et konsern • transaksjoner med nærstående • størrelsen på regnskapsført utbytte • om barnehagen driver annen næring i tillegg • driftskostnader i forhold til antall barn • om barnehagen har vesentlig lavere personalkostnader • store endringer fra ett år til neste • bekymringsmeldinger og klagesaker 	<ul style="list-style-type: none"> • om veiledning eller tilsyn er riktig virkemiddel • hvilke temaer kommunen skal veilede eller føre tilsyn med • hvilke barnehager kommunen skal veilede i eller føre tilsyn med • tidspunkt for veiledning eller tilsyn

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2018) og Fylkesmannen i Rogaland (2015)

Aktuelle informasjonskilder til en risikovurdering er årsmeldinger, årsregnskap, årsplaner, møtepunkter og øvrig kontakt med barnehagene og barnehageeierne (Utdanningsdirektoratet 2018).

På bakgrunn av dette utledes følgende kriterier til problemstilling 2:

Problemstilling 2	Revisjonskriterier
I hvilken grad er det etablert rutiner for risikovurdering av private barnehager og i hvilken grad følges disse opp?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør ha rutiner for risikovurdering av de private barnehagers bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. ➔ Kommunen bør gjennomføre risikovurderinger av private barnehagers bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. ➔ Kommunen bør følge opp sine risikovurderinger med tiltak/virkemidler.

3.4 Rutiner og plan for økonomisk tilsyn

Kunnskapsdepartementets veileder om kommunens tilsynsplikt peker på at det er viktig at tilsynsarbeidet systematiseres og har kontinuitet. Kommunen bør ha rutiner og system som legger til rette for utøvelse av tilsynsansvaret. Dette omfatter rutiner som retter seg mot innhenting av informasjon til tilsyn, utøvelse av tilsyn og oppfølging etter gjennomført tilsyn (2007).

I veilederen pekes det videre på at kommunen bør utarbeide en *plan for tilsyn* i barnehagene. Planen bør si noe om hva det skal føres tilsyn med og hvor ofte det skal utøves tilsyn. I planen vil det være nødvendig at kommunen beskriver behovet for tilsyn i de enkelte barnehager og hvilke områder i barnehagene som har behov for tilsyn.

Risikovurdering bør være utgangspunkt for alle tilsyn. På den måten er det risikoen for regelbrudd som er styrende for hvilke temaer det skal føres tilsyn med, hvilken barnehage det skal føres tilsyn med og når tilsynet skal gjennomføres. Ressurser kan også påvirke valget av temaer og omfanget på tilsynet, slik at kommunen bør foreta prioriteringer som ligger til grunn for tilsynsarbeidet, på bakgrunn av innsamlet informasjon om barnehagene (risikovurderinger) og den overordnede tilsynsplanen (Kunnskapsdepartementet 2007).

På bakgrunn av dette utledes følgende kriterier til problemstilling 3:

Problemstilling 3	Revisjonskriterier
Har kommunen etablert en plan for økonomisk tilsyn av barnehager i kommunen og i hvilken grad følges denne opp?	<ul style="list-style-type: none"> ➔ Kommunen bør etablere en plan for økonomisk tilsyn, basert på risikovurdering. ➔ Kommunen bør følge planen for økonomisk tilsyn.

4 GJENNOMFØRING AV ØKONOMISK TILSYN I ULLENSAKER KOMMUNE

Barnehagenes inntekter består i hovedsak av driftstilskudd fra kommunen og foreldrebetaling. Foreldrebetaling har et lovregulert maksimalnivå på 3040 kroner, per august 2019. For å sikre at tilskudd og foreldrebetaling først og fremst kommer barna til gode, også i de private barnehagene, skal det føres økonomisk tilsyn.

4.1 Tilsyn i barnehager i Ullensaker kommune

Ullensaker kommune har totalt 45 barnehager, hvorav 38¹ av disse er private barnehager. Revisjonen har fått oversendt en prosedyre for tilsyn i alle barnehager i kommunen. Hensikten med prosedyren er å «sikre en systematisk og kontinuerlig gjennomføring av tilsyn med barnehager, for å sikre at barnehagene drives forsvarlig og etter gjeldende regelverk». Videre oppgis det at kommunen skal føre tilsyn i alle barnehager i kommunen etter barnehageloven § 16 og at kommunen gjennomfører tre former for tilsyn:

1. dokumentbasert tilsyn/kontroll
2. varslet stedlig tilsyn
3. hendelsesbasert tilsyn/kontroll

Prosedyren fremstiller også en rutine for kontrollen med ulike trinn med tilhørende aktiviteter:

¹ 26 er ordinære private barnehager og 12 er familiebarnehager

Trinn	Aktivitet, handling, beskrivelse	Ansvarlig
1	Velge løpende ut barnehage(r) for tilsyn på bakgrunn av gjennomført risikoanalyse, uønskede hendelser eller observasjoner, og faglig vurdering.	Kommunaldirektør for skole og barnehage.
2	Sende spørsmål evt. spørreskjema til aktuell(e) barnehage(r).	Utføres av:
3	Motta svar fra barnehage og kontrollere svar i forhold til lovoppfyllelse. Det utarbeides sjekklister for å sikre felles praksis.	Barnehagemyndighet ved saksbehandler
4	Hvis avvik - vurdere tvilstilfeller, type tilsyn og åpne tilsyn: <ul style="list-style-type: none"> a) Hvis graverende avvik – gjennomføre et uanmeldt tilsyn (se punkt 4.4) b) Hvis mindre avvik – velge dokumentbasert tilsyn/ utbedring av dokumenter eller varslet stedlig tilsyn (se punkt 4.2 og 4.3) c) Be om at pålegg utføres, og sende inn skriftlig tilbakemelding på at avviket er lukket. 	
5	Utarbeide endelig eller foreløpig svar til barnehagen(e), enten: <ul style="list-style-type: none"> a) varsel om tilsyn b) be om ytterligere opplysninger c) beskjed om at svaret er mottatt og godkjent 	
6	Ved behov organisere gjennomføring av kurs og/ eller veiledning for eier og/eller styrer.	

Kilde: Ullensaker kommune 2014

Som tabellen over viser, gjennomføres det tilsyn blant annet på bakgrunn av risikoanalyser (revisjonens utheving). Dette bekreftes også i intervju 25.11.19.

Revisjonen har gjennomført intervju den 25.11.19 med barnehagesjef, barnehagefaglig rådgiver fra barnehagemyndigheten og tre kontrollere fra økonomiavdelingen, i tillegg til et eget intervju den 5.12.19 med kommunaldirektør for skole og barnehage. I intervjuene oppgis det at kommunen ikke gjennomfører *økonomiske tilsyn* med de private barnehagene.

I intervju den 25.11.19 oppgis det at kommunen kontrollerer årsregnskapene og sjekker at regnskapene er revidert. I tillegg har kommunen et system for å gjennomføre *tilsyn i den pedagogiske virksomheten i barnehagene*. Kommunen har i den sammenheng tilgang til store mengder data og informasjon om de private barnehagene.

Det oppgis imidlertid i begge intervjuer at kommunen mangler kompetanse og ressurser til å gjennomføre økonomiske tilsyn, et krav i lov etter 2012. Det pekes i intervjuene på at denne tilsynsformen krever en helt annen kompetanse enn det de tre personene som jobber i barnehagemyndigheten har per i dag. I dokumentasjonen oversendt revisjonen oppgis det at dagens barnehagemyndighet har god kompetanse på drift og barnehagens innhold, men liten eller ingen kompetanse på regnskap og revisjon i forbindelse med kontroll av resultatregnskap.

I intervju med barnehagesjef, barnehagefaglig rådgiver og kontrollere 25.11.19 pekes det på at lovkravet om økonomiske tilsyn med private barnehager gjentatte ganger har blitt løftet opp til kommunaldirektør uten at det har blitt tatt grep for å gjøre organisasjonen i stand til å følge lovkravet. Det oppgis at ansatte som fører tilsyn i dag er av den oppfatning at økonomisk tilsyn blir nedprioritert. Økonomiavdelingen i kommunen, som har best kompetanse på området, har ikke fått forespørsel eller ekstra ressurser til å ta oppgaven. Det pekes videre på viktigheten av at dette gjøres på en riktig og profesjonell måte, med gode risikovurderinger i bunn, da kommunen har så mange som 38 private barnehager å føre tilsyn med.

Kommunaldirektør for skole og barnehage oppgir i intervju den 5.12.19 på at økonomiavdelingen i kommunen for så vidt sitter på riktig kompetanse, men han mener at oppgavene med økonomisk tilsyn av private barnehager i Ullensaker (der antall private barnehager i tillegg er svært høyt) vil være såpass ressurskrevende at avdelingen antagelig ville måtte bemanne opp. For dette vil det være behov for et politisk vedtak, og det har av ulike årsaker ikke blitt fremlagt noe forslag til politikerne om hvordan dette arbeidet skal organiseres, og med tilhørende forespørsel om økte ressurser. Kommunaldirektør peker på at en årsak er at kommunestyret i april 2019 valgte å sende saken til kontrollutvalget for nærmere utredning, i stedet for å be administrasjonen om å utrede saken nærmere og komme tilbake til kommunestyret (interpellasjon om regnskap hos private barnehager i kommunen i kommunestyremøte 9.4.19).

Kommunaldirektøren oppgir at han kun har vært i stillingen i to år, og at han ikke kjenner til vurderingene som ble gjort i forbindelse med temaet før dette. Som nytilsatt kommunaldirektør ble han etter hvert gjort oppmerksom på at kommunen ikke oppfylte lovkrav når det gjelder økonomiske tilsyn med private barnehager. Temaet har blitt diskutert, særlig i forbindelse med medieoppslag blant annet, men han medgir at det ikke har vært en høyt prioritert oppgave å få på plass en ordning for dette.

Det oppgis i begge intervju at det til tross for kompetanse- og ressursmangel likevel har blitt gjort forsøk på å få på plass et system for økonomiske tilsyn. Blant annet peker barnehagesjef og kommunaldirektør på at kommunen har forsøkt å sette bort oppgaven eksternt, men uten hell. Dette har ifølge kommunaldirektøren vært en ønsket løsning fordi det da mest sannsynlig ville vært mulig å løse oppgaven innenfor eksisterende budsjettammer.

I tillegg oppgir controller i økonomiavdelingen at Ullensaker har deltatt i møter for å få på plass et samarbeid med andre kommuner på området, hovedsakelig kommunene på Øvre Romerike. Samarbeidsplanene stoppet imidlertid opp i sommer da et nytt lovforslag kom ut på høring, et lovforslag som innebærer å legge ansvaret for økonomisk tilsyn til staten. Kommunen valgte da å vente å se hva som blir utfallet av denne prosessen på nasjonalt nivå før de foretar seg noe videre.

4.2 Manglende økonomisk tilsyn på landsbasis og forslag til ny ordning

Agenda Kaupang gjennomførte i 2017 en kartlegging av kommunens erfaringer med å praktisere regelverk om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager. Undersøkelsen viser at kommunene har varierende kompetanse og kapasitet til å føre økonomisk tilsyn med private barnehager. Kun én prosent av de private barnehagene har hatt tilsyn etter § 14 a i barnehageloven i perioden 2013 til 2016. I de tilfellene kommunene har avdekket brudd på regelverket, har de private

barnehagene i stor grad fått medhold i klager hos fylkesmennene. Kommuner som fører økonomisk tilsyn mener at regelverket er uklart og at de bruker urimelig mye tid på arbeidet (2017).

Kunnskapsdepartementet la april 2019 frem et forslag til endringer i barnehageloven. Det foreslås at ansvaret for å føre økonomisk tilsyn med private barnehager flyttes fra kommunene til et nasjonalt tilsynsorgan. Forslaget innebærer at ansvaret for tilsyn med øvrig regelverk forblir i kommunen. Bakgrunnen for forslaget er at økonomisk tilsyn er en særlig spesialisert og teknisk oppgave som krever tilstrekkelige ressurser og høy kompetanse. Ved å flytte tilsynsansvaret til nasjonalt nivå mener departementet at det gis vesentlig bedre forutsetninger for å kunne løse oppgaven mer effektivt. Forslaget var på høring frem til 26. juli 2019, og regjeringen tar sikte på å komme tilbake til Stortinget med lovforslag i løpet av 2019 (Regjeringen 2019).

Kommunestyret i Ullensaker behandlet Kunnskapsdepartementets høringsutkast 18 juni 2019 (sak 63/19). Ullensaker kommune støtter departementets forslag om innføring av et sentralt økonomisk tilsyn rundt bruk av tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager. Kommunen er enig i at «sentralt tilsyn kan sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet til å utføre økonomisk tilsyn med barnehagene».

4.3 Samlet vurdering og konklusjon

Det er i undersøkelsen lagt til grunn at kommunen skal gjennomføre økonomiske tilsyn i de private barnehagene, herunder å gjennomgå tilsendt informasjon, etablere rutiner for risikovurderinger og etablere en plan for økonomiske tilsyn.

Det går frem av undersøkelsen at kommunen innhenter nødvendig informasjon for å gjennomføre økonomiske tilsyn og har en prosedyre på plass blant annet for risikovurdering i forbindelse med tilsyn i den pedagogiske virksomheten i barnehagene. Undersøkelsen viser imidlertid at kommunen ikke gjennomfører økonomiske tilsyn, samt at kommunen ikke gjennomfører risikovurderinger eller har etablert plan for økonomiske tilsyn. Årsaken som oppgis er at barnehagemyndigheten mangler kompetanse og at økonomiavdelingen, som har kompetanse, mangler ressurser. Det har ifølge administrasjonen blitt gjort forsøk på å sette bort oppgaven eksternt, noe man mener ville vært den minst ressurskrevende løsningen, men kommunen har ikke lyktes i dette. I intervju går det frem at ledelsen i kommunen ved gjentatte tilfeller har blitt gjort oppmerksom på at lovkravet ikke blir fulgt, og både ansatte og ledere oppgir at å få på plass en ordning for økonomiske tilsyn av private barnehager ikke har blitt prioritert.

Revisjonens vurdering er derfor at kommunen ikke har fulgt lovkravet om økonomisk tilsyn. Lovkravet gjelder fra 2013 og kommunen har de siste seks årene ikke greid å få på plass en ordning for dette. Hele 38 av kommunens 45 barnehager er private, noe som innebærer at det er spesielt viktig for kommunen å sikre at tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode.

LITTERATUR- OG KILDELISTE

Lov og forskrift

Lov av 17. juni 2005 om barnehager (barnehageloven).

Forskrift av 9. oktober 2015 om tildeling av tilskudd til private barnehager (forskrift om tilskudd til private barnehager).

Forskrift av 30. november 2012 om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager (økonomiforskrift til barnehageloven).

Prop. 98 L (2011–2012) Endringer i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager).

Nasjonale veiledere, retningslinjer og annen litteratur

Agenda Kaupang 2017. *Kartlegging av kommunens erfaringer med å praktisere regelverket om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager.*

Fylkesmannen i Rogaland 2015. *Økonomiregler for private barnehager og kommunens tilsyn.*

KS 2018. *Rammeverk for økonomisk tilsyn med private barnehager.* <https://www.ks.no/contentassets/0dc7c0a592f541f1aa524683e7d2ce8f/rammeverk-for-okonomisk-tilsyn-med-private-barnehager-til-publisering.pdf> [9.1.20].

KS 2019. *Endring i finansieringsplikten av private barnehager kan påvirke alle kommuner.* <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnehage/endring-i-finansieringsplikten-av-private-barnehager-kan-pavirke-alle-kommuner/> [9.1.20].

Kunnskapsdepartementet 2007. *Tilsyn med barnehager (veileder).*

Kunnskapsdepartementet 2019. *Nytt regelverk for private barnehager: Regjeringen vil sikre åpenhet, kvalitet og mangfold.* <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nytt-regelverk-for-private-barnehager-regjeringen-vil-sikre-apenhet-kvalitet-og-mangfold/id2642917/> [11.12.19].

Utdanningsdirektoratet 2018. *Veileder: kommunens rolle som barnehagemyndighet.* <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/barnehagemyndigheten/veileder-om-barnehagemyndighetens-virkemiddelbruk/> [9.1.20].

Kilder fra Ullensaker kommune

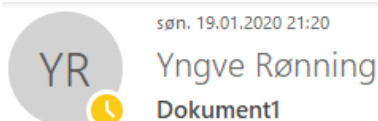
Ullensaker kommune 2014. *Prosedyre for tilsyn med barnehagene.*

Revisjonens egenproduserte data

Intervju den med barnehagesjef, barnehagefaglig rådgiver fra barnehagemyndigheten og tre kontrollere fra økonomiavdelingen 25.11.19.

Intervju med kommunaldirektør for skole og barnehage 5.12.19.

VEDLEGG – RÅDMANNENS HØRINGSSVAR



søn. 19.01.2020 21:20

Yngve Rønning

Dokument1

Til Miriam Sethne

Kopi Rune Hallingstad



Hei! Takk for konstruktivt samarbeid; vedlagt følger rådmannens tilsvar på rapporten - relativt kort da rapporten også var lite omfattende, og at en framtidig løsning jo ligger i at det opprettes et nasjonalt tilsyn fra høsten av. Dette vil også muliggjøre å følge pengestrømmen i store barnehagekjeder på tvers av kommunegrensene, noe som ville vært umulig for den enkelte kommune å følge opp.

Med vennlig hilsen

Yngve Rønning

Kommunaldirektør | Skole og barnehage

Tlf. | sentralbord 66 10 80 00 | mobil 977 82 501



Ullensaker kommune

www.ullensaker.kommune.no**Tilsvar til Forvaltningsrevisjonen**

Rådmannen tar Forvaltningsrevisjonens rapport om økonomisk tilsyn i private barnehager til etterretning. Rapporten viser at Ullensaker kommune per. i dag ikke har systematisk tilsyn med hvordan private barnehager i Ullensaker kommune forvalter/benyttar tilskuddet. Rådmannen er enig i at det er viktig for kommunen å sikre at tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode. En slik oppgave er svært ressurskrevende og krever svært spesialisert kunnskap i en kommune som har hele 38 private og bare 7 kommunale barnehager. En særskilt utfordring i så måte er at mange av de private barnehagene er del av store barnehagekjeder med barnehager i flere kommuner. Dette gjør det umulig å føre tilsyn med alle barnehagene i samme selskap, da vi vi kun kan føre tilsyn i egen kommune. Dette gjør det vanskelig å gjennomføre tilsyn av god kvalitet, da det er vanskelig å følge pengestrømmen.

Kommunen undersøkte derfor vinteren 2019 muligheten for å sette bort et slikt tilsyn til eksterne aktører, deriblant Romerike Revisjon. Det viste seg vanskelig å få noen til å ta på seg et slikt krevende oppdrag. Videre forsøkte kommunen å samarbeide om en slik løsning med andre kommuner på Øvre Romerike. Disse planene ble skrinlagt da det sommeren 2019 ble gjort kjent at det skulle opprettes et økonomisk tilsyn på nasjonalt nivå.

En undersøkelse utført av Agenda Kaupang viser at kun en prosent av landets barnehager hatt økonomisk tilsyn. På bakgrunn av at kommunene i svært liten grad utfører slike tilsyn og at oppgaven er svært komplisert og ressurskrevende, vil regjeringen opprette et nasjonalt tilsyn for private barnehager. Tilsynet vil være underlagt Utdanningsdirektoratet, og legges til direktoratets avdeling i Molde. Rådmannen er fornøyd med at et slikt nasjonalt tilsyn opprettes. Dette vil muliggjøre økonomiske tilsyn av god kvalitet som også kan følge pengestrømmen på tvers av kommuner, og på den måten sikre at tilskudd og foreldrebetaling kommer barna til gode.