



Asker
kommune

RISENGA BARNEHAGE

ØKONOMISK TILSYN 2013 – 2016



Orientering i formannskapetets møte 23. januar 2018



Risenga barnehage – Økonomisk tilsyn

- Asker kommune er opptatt av at alle barnehagene i Asker er trygge, og drives profesjonelt og godt.
- Foreldrene skal være trygge på at barna opplever gode dager med et godt tilbud i barnehagene.
- Asker kommune følger opp barnehagetilbudet i private barnehager gjennom:
 - **Løpende dialog og veiledning**
 - **Kvalitetsbasert tilsyn**
 - **Økonomisk tilsyn** – knyttet til tildeling av tilskudd
 - Private barnehager plikter å rapportere årlige resultatregnskapstall i BASIL (Barnehage-statistikk-innrapporteringsløsning)
 - Data i BASIL er et av grunnlagene for kommunens risikoanalyser for utplukk til økonomisk tilsyn



Bakgrunn for åpning av dette økonomiske tilsynet

- **Kommunens egne observasjoner** av forhold/risikovurdering etter areal/kvalitetstilsyn vinter 2017
- **Bekymringsmelding fra foreldre** i barnehagen vår/sommer 2017 om bl.a. barnehagens svake økonomi og konsernstruktur
 - => Innspill som kom i tillegg til kommunens risikoanalyse som ligger til grunn for valg av tilsynsobjekter
- Flere **oppslag og omtale** av en rekke forhold **i Budstikka** i august 2017
- **Politisk oppmerksomhet**

=> Kommunen ved rådmannen åpnet økonomisk tilsyn i månedsskiftet august/september 2017



Intensjonen var å:

- Å **følge pengestrømmene** mellom selskapene i **konsernstrukturen** og mellom øvrige selskaper med nær knytning til eierne
- Å følge pengestrømmene **langt tilbake i tid**
- Undersøke forhold som både foreldre og Budstikka hadde omtalt

For å se om:

- Tilskudd og foreldrebetaling var **kommet barna til gode**
- Det forelå **avvik** gjennom **lovbrudd**, eventuelt straffbare forhold



MEN:

- Kommunen som barnehagemyndighet må forholde seg til **barnehagelovens bestemmelser**
- Kommunen har **i lang tid** hatt tilsynsrett og –plikt med **kvalitet** i barnehagene
- Økonomisk tilsynsrett og –plikt med tilskudd til private barnehager har fulgt den offentlige instansen som har myndighet til å tildele tilskudd
- **Fra og med 1.1.2013** fikk kommunen **hjemmel i lov** til å foreta **økonomisk tilsyn**, begrenset til barnehager **i egen kommune**
- Forut for 1.1. 2013 førte Fylkesmannen økonomisk tilsyn med private barnehager i hele fylket



Mulighet på frivillig basis gi kommunen innsyn i Risenga og andre selskaper også forut for 2013

- Risenga ønsket ikke å gi innsyn i mer enn det kommunen kunne kreve etter barnehagelovens bestemmelser
- Selskapene har hatt **revisor** i alle år
- Viser til **Bokføringslovens oppbevaringsfrist, 5 år.**
Oppløst at detaljerte regnskapsspesifikasjoner og bilag ikke er oppbevart lengre tilbake i tid

=> **Kommunen har kun hatt mulighet til å undersøke:**

- **Risenga AS**
- **Perioden 2013 - 2016**



Kapittel 4 i rapporten – Rettslig grunnlag for kommunens økonomiske tilsyn etter barnehageloven, barnehagens dokumentasjonsplikt og kommunens mulighet til sanksjoner

- BHGL § 16, (1) gir kommunen som barnehagemyndighet hjemmel for å føre tilsyn med barnehager
- **BHGL § 14 a, (1), bokstav a) – c)** stiller krav til hvordan offentlige tilskudd og foreldrebetaling kan benyttes
- BHGL § 14 a, (3), barnehageeiers dokumentasjonsplikt
- Krav til regnskapsplikt, dokumentasjon, rapportering og revisjon er nærmere presisert i Økonomiforskrift til barnehageloven
- BHGL § 16, (2) om retting og § 16 a om økonomiske reaksjonsmidler



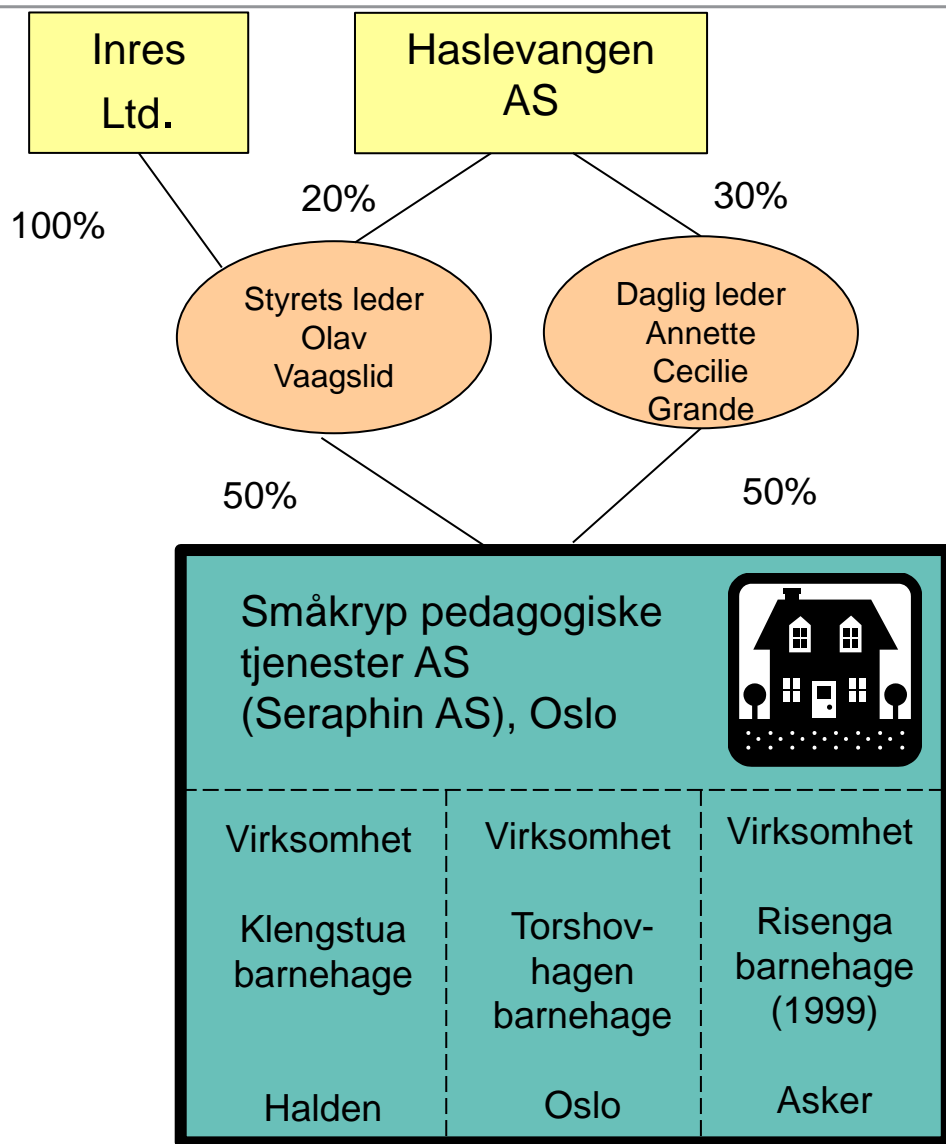
Metode:

- Samme prosedyre som når Fylkesmannen har tilsyn med kommunen
- Elementer fra metodikk for gjennomføring av forvaltningsrevisjoner

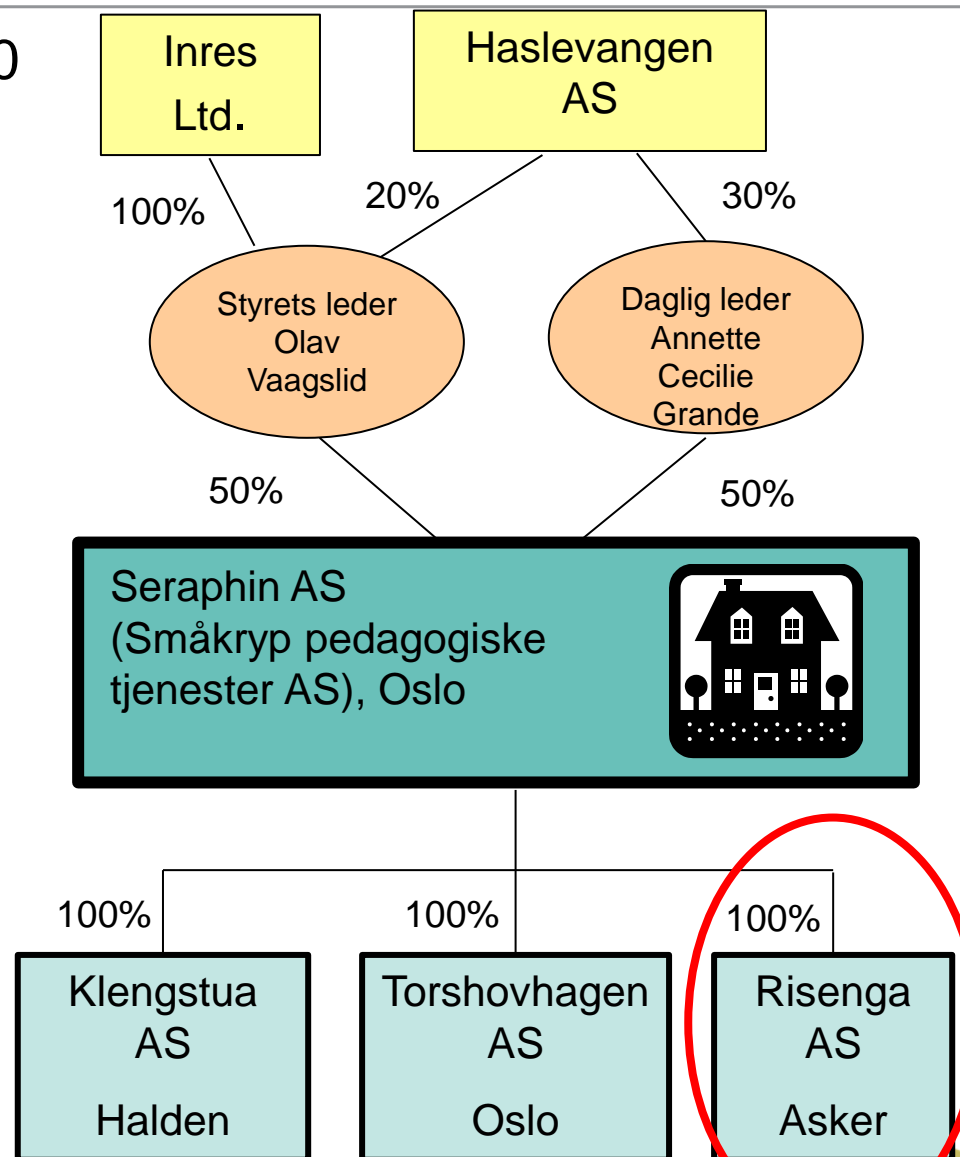
- ❑ Åpningsmøte med Risenga
- ❑ Dokumentinnsamling - gjennomsyn
- ❑ Analyser, detaljkontroller, undersøkelser
- ❑ Sammenstilling og konklusjoner
- ❑ Foreløpig rapport sendt til høring - faktabekreftelse
- ❑ Avslutningsmøte med Risenga
- ❑ Høringssvar fra Risenga
- ❑ Endelig rapport



Risenga barnehage – Økonomisk tilsyn



2010



Fylkesmannen har åpnet tilsyn høst 2017



Kapittel 5 i rapporten – Barnehagens inntekter

Vurdering av om alle inntekter er fullstendig bokført og rapportert i regnskapene for 2013 – 2016

- Inntekter, både offentlige tilskudd og foreldrebetaling, er uten vesentlige avvik på sumnivå (fullstendige på sumnivå)

Vilkår i Økonomiforskrift til barnehageloven § 2, (1), 2. setning er oppfylt

- Identifisert avvik mellom bokføring i regnskapet på detaljnivå og enkelte inntektsposter i BASIL. Dokumentasjon av sammenheng (sporbarhet) er svak for noen av inntektspostene.

- **Bokføring og rapportering av opplysninger om inntekter etter Økonomiforskrift til barnehageloven § 4 ikke tilstrekkelig spesifisert**



Kapittel 6 i rapporten – Barnehagens utgifter

Personalkostnader:

Vurdering av om personalkostnader i Risenga per heltidsplass ligger lavere målt mot andre sammenlignbare private og kommunale barnehager

- Bemanning er i overensstemmelse med barnehagelovens bestemmelser i forhold til godkjent barnetall
- Risenga barnehage har ikke personalutgifter som er vesentlig lavere enn andre kommunale eller private barnehager av samme størrelse
- **Vilkåret i BHGL § 14 a, (1) bokstav c) er oppfylt**



Kapittel 6 i rapporten – Barnehagens utgifter

Lønn til daglig leder og styrets leder

- Barnehagen har en ansatt barnehagestyrer (pedagogisk leder) i tråd med barnehagelovens bestemmelser
- I tillegg har aksjeselskapet daglig leder og styreleder som begge har hevet lønn og godtgjørelser både i Risenga AS og de andre konsernselskapene

	Risenga AS Asker	Klengstua AS Halden	Torshovhagen AS Oslo	Seraphin AS Oslo	TOTAL	Risenga i % av 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	5,8 %
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	4,4 %
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	12,6 %
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	14,5 %



Risenga barnehage – Økonomisk tilsyn

Fortsettelse lønn til daglig leder og styrets leder

Vurdering av lønn og godtgjørelse betalt fra Risenga AS til daglig leder og styrets leder er rimelig og fastsatt til vilkår mellom uavhengige parter

- Arbeidsoppgaver i Risenga barnehage / Risenga AS
- Kompetansenivå og erfaring
- Personlig ansvar etter aksjelov som daglig leder/styrets leder
- Tidsforskyvninger i lønnsutbetaling som følge av dårlig likviditet
- Begrenset dokumentasjon av tidsbruk
- Oppgaver for andre selskaper i konsernet (krysssubsidierting)?

- Estimert gjennomsnittlig timelønn/årslønn til daglig leder og styrets leder, alle 4 tilsynsårene sett under ett, aksepteres (under tvil) som rimelig og fastsatt til vilkår mellom uavhengige parter

Vilkåret i BHGL § 14 a (1) bokstav b) vurderes som oppfylt

- Arbeidsoppgaver som utføres av daglig leder og styrets leder og omfanget av disse må dokumenteres bedre i fremtiden for å underbygge at utbetaling av lønn og godtgjørelse skjer til vilkår mellom uavhengige parter



Kapittel 6 i rapporten – Barnehagens utgifter

Husleie Risengveien 11 (barnehagelokalene) i perioden 2013 - 2014

Vurdering av om husleiekostnaden gjelder barnehagedriften og om husleie er fastsatt til vilkår mellom uavhengige parter

- Eiendommen, anskaffet i 1999 for kr 2,9 millioner, ble beholdt av Seraphin AS ved omorganisering i 2010
 - Leieavtale mellom Seraphin AS og Risenga, AS datert 2.1.2010
 - Hva er markedsleie når utleier = leietaker og tilhører samme konsern, mulighet for skjult utbytte
-
- Husleienivå er vurdert mot opplysninger i fremlagt markedsrapport og oppfølgingssamtale med Malling & co (eiendomsrådgiverfirma)
 - Sammenligning med 4 andre private barnehager som leier i Asker

- Husleieutgifter 2013 og 2014 gjelder barnehagedriften
- Husleieutgiftene ligger innenfor et markedsleieintervall for barnehage- og næringslokaler i Asker.

Vilkårene i BHGL § 14 a (1) a og b er oppfylt



Risenga barnehage – Økonomisk tilsyn

Husleie Risengveien 11 (barnehagelokalene) i perioden 2015 -2016

- Ved årsskiftet 2014/2015 solgte Seraphin AS barnehageeiendommen kr 8 millioner til en uavhengig eiendomsutvikler
- Realisert gevinst på kr 5,1 millioner ligger i Seraphin AS
- Risenga AS har i 2015 og 2016 bokført husleieutgifter på bakgrunn av fakturaer både fra ny eier og Seraphin AS
- Leieavtalen av 2.1.2010 mellom Seraphin AS og Risenga AS ikke sagt opp
- I leieavtale med ny eier står Seraphin AS oppført som leietaker, men er strøket over og Risenga AS er påført med penn
-
- Overdragelse av eiendom får vanligvis ikke konsekvenser for leietaker så lenge leiekontrakten ikke er utløpt/sagt opp
- Seraphin AS er selskapet opprinnelig ført opp i leieavtalen som leietaker
- Seraphin AS fikk tilført betydelig likviditet gjennom salg av eiendommen, hvilket gir utleier bedre sikkerhet for oppgjør av leie og evne til gjennomføring vedlikehold iht. kontrakt med Seraphin som leietaker



Risenga barnehage – Økonomisk tilsyn

Fortsettelse husleie Risengveien 11 i perioden 2015 - 2016

Vurdering av om husleiekostnaden gjelder barnehagedriften og om husleie er fastsatt til vilkår mellom uavhengige parter

- Konkluderer med at Seraphin AS er reell leietaker i leiekontrakten av 16.12.2014 med ny eier
- Konkluderer med at Seraphin AS fremleier lokalene til Risenga AS etter leieavtalen av 2.1.2010

	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

- Risenga barnehage har i perioden 2015 – 2016 betalt for mye husleie med ca. kr 330.000

Vilkårene i BHGL § 14 a (1) bokstav a) er således ikke oppfylt



Kapittel 7 i rapporten - Fordring på morselskapet Seraphin AS og gjeld til andre selskaper

- Eiendelsposter og gjeldsposter ble ved omorganisering i 2010 overført til nystiftede Risenga AS, tilsvarende en netto gjeld kr 1,9 millioner
- Risenga AS fikk ikke overført likvider til å kunne innfri denne nettogjelden, og slik oppsto fordringen på morselskapet Seraphin AS på kr 1,9 millioner
- Risenga AS har ikke etterkommet kommunens ønske om å innhente opplysninger direkte fra revisor om hvilke eiendelsposter og gjeldsposter som ble overført i 2010
- Det er gjort «sporadiske» nedbetalinger over tid, rest 31.12.16 ca. kr 600.000
- Det er ikke beregnet og betalt renter av fordringen på Seraphin AS, ei heller foreligger skriftlig avtale om nedbetaling, renter og sikkerhetsstillelse
- Risenga AS hadde gjeld til andre selskaper i konsernet pr. 31.12.2016 på ca. kr 1,8 millioner. Det foreligger heller ingen formaliserte forretningsmessige avtaler til grunn for disse gjeldspostene. Det er Halden og Oslo kommuner som har myndighet til å følge opp dette forholdet.



Fortsettelse fordring på morselskapet Seraphin AS

- Vurdering av om fordring på Seraphin AS er regulert i avtale med forretningsmessige vilkår mellom uavhengige parter

- Det er ikke fremlagt avtale som regulerer fordringen på morselskapet Seraphin AS, herunder nedbetaling, renteberegning eller betryggende sikkerhetsstillelse
- Det er ikke beregnet og betalt renter av fordringen i tilsynsperioden 2013 - 2016, stipulert til ca. kr 70.000

Vilkåret i BHGL § 14 a (1) bokstav b) er ikke oppfylt



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, stipulert til kr. 70.000

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.



Kapittel 9 i rapporten - Andre avvik

- Ikke tilstrekkelig presis rapportering av opplysninger i BASIL
- Manglende formalisering av mellomværende mellom selskapene, hvor avtaler regulerer nedbetaling, renter og betryggende sikkerhet i tråd med vanlige forretningsmessige vilkår
- Manglende innestående på skattetrekkskonto til dekning av ansatte skattetrekk
- Påse at bilagskvalitet, underdokumentasjon, sporbarhet, reskontroføring er i tråd med bokføringslov og -forskrift
- Ledelsens handleplikt knyttet til svak økonomisk stilling, usikkerhet om evne til fortsatt drift og risiko for å drive for kreditorenes regning

Asker kommune som barnehagemyndighet forventer at barnehageeier etterlever lover og forskrifter, slik barnehageloven § 7 pålegger barnehageeier, herunder at overnevnte forhold rettes



Oppfølging og videre arbeid med økonomiske tilsyn i Asker kommune

- Kommunen vil følge opp Risenga gjennom et **nytt tilsyn** på egnet tidspunkt
 - Kommunen har i løpet av de siste dagene mottatt fra Risenga dokumenter som tyder på at barnehageeierne er innstilt på å rette avvikene
 - Kommunen har myndighet til å føre **tilsyn** – ikke drive økonomistyring i private virksomheter
- Fortsette den løpende **veiledning og dialogen** med de private barnehagene for å redusere behov for tilsyn
- Asker har hatt tilsynsansvar i mange år (kvalitet) og følger opp dette i tråd med lover og regelverk
 - hendelsesbasert eller basert på ROS-analyser
 - har i lengre tid hatt **prosedyrer** for gjennomføring av tilsyn som et ledd i kommunens ISO sertifisering og tilhørende revisjon fra DNV/ GL



Risenga barnehage – Økonomisk tilsyn

- Kommunen har **revidert planen for tilsyn** i Askers barnehager (2017)
 - Kvalitetstilsyn og økonomisk tilsyn
 - Risikobasert tilnærming
 - Temabasert og basert på jevnlig rapportering
 - Årlig plan for gjennomføring
 - Stedlig tilsyn
- **I nåværende og Nye Asker:**

I tillegg til gode rutiner og plan for tilsyn må **ressursbehovet** vurderes, dvs. kapasitet og kompetanse
- **Videreutvikle** plan, prosedyrer og praksis **i takt med:**
 - Utvikling i **lovverk** om tilsyn
 - Egne **erfaringer**
 - Se til **andre kommuner** og **Fylkesmannens praksis** (tilsyn og klagesaker)
- **Foreldrenes mulighet til å gi innspill**

Asker kommune har åpne og gode kanaler for bekymringsmeldinger eller formell varsling:

 - **Melding direkte** til kommunen som tilsynsmyndighet
 - **Askerdialogen** på Internett - for innspill til forbedring
 - Asker kommunes **varslingsordning** på internett - kan velge å være anonym