



FYLKESMANNEN
I ROGALAND

Dykkar ref.:

Vår dato: 25.01.2012
Vår ref.: 2011/10825
Arkivnr.: 008

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep.
0032 Oslo

KD		
30 JAN. 2012		
Saksnr.	Doknr.	Arkivkode
20110	4573	-46

Postadresse:
Postboks 59 Sentrum,
4001 Stavanger

Besøksadresse:
Lagårdsveien 44, Stavanger

T: 51 56 87 00
F: 51 56 88 11
E: postmottak@fmro.no

www.fylkesmannen.no/rogaland

Høringsuttale om framlegg til lov- og forskriftsføresegner om bruk av offentlege tilskot og foreldrebetaling i ikkje-kommunale barnehagar

Kunnskapsdepartementet sendte ut forslag til nye reglar om bruk av offentlege tilskot og foreldrebetaling den 25.10.2011, med høringsfrist 1.2.2012.

Vedlagt følger høringsuttale frå Fylkesmannen i Rogaland.

Med helsing

Hallgeir Bø
ass. utdanningsdirektør

Per Arne Sandvold
seniorrådgivar

Dokumentet er elektronisk godkjent av Fylkesmannen i Rogaland, og treng ikkje underskrift

Saksbehandlar: Per Arne Sandvold
Saksbehandlar telefon: 51 56 87 40
E-post: per.arne.sandvold@fmro.no

Høyring frå Fylkesmannen i Rogaland

Framlegg av 25.10.2011 til lov- og forskriftsføresegner om bruk av offentlege tilskot og foreldrebetaling i ikkje-kommunale barnehagar

Generelt

Fylkesmannen har nokre generelle betraktningar om reglane for offentlege tilskot til private barnehagar, og nå det nye forslaget om bruk av offentlege tilskott og foreldrebetaling:

1. Dei nye reglane vart framstilte som om dei skulle bli vesentleg enklare enn tidlegare reglar. Sanninga er nok heller at kommunane slit med dette området kanskje meir enn tidlegare. Kommunane har fått eit stort ansvar og forvaltinga av ordninga krev både juridisk og økonomisk kompetanse i tillegg til førskolekompetanse. Dei færreste kommunane har slik kompetanse som dei kan bruke på dette området. Resultatet er sterk frustrasjon og eit ønske om at Fylkesmannen ikkje berre gjer rettleiing om lovforståing, men ønskjer at han kjem med praktiske løysingar på kommunane sine utfordringar på dette området. **Dei nye reglane om bruk av offentlege tilskot og foreldrebetaling bør derfor vere enkle å forvalte.**
2. Departementet har lagt mykje av lovforståinga inn i merknadane til forskrifta om likeverdig behandling. Merknadane er omfattande og kan vere vanskeleg tilgjengelege. Det er blitt slik at det i praksis ikkje er mogleg å følgje reglane ved berre å lese forskriftsteksta. Dette inneber at både kommunar og barnehagar utan særleg juridisk kompetanse står i fare for å legge til rette praktiske løysingar som ikkje er i tråd med rett lovforståing. **Vesentlege og oppsummerande konklusjonar i merknadane bør derfor bli vurdert om dei skal vere med i sjølve lov- og forskriftsteksta.**
3. Fylkesmannen er i tvil om det nye forslaget inneber ei forbetring i forhold til eit forbod om urimeleg utbytte. Det kan fort skje at bevisproblema vert like krevjande etter dei nye reglane som dei er etter eksisterande reglar. Forslaga er meir eit lovteknisk grep ved å følgje midlane enn ei reell endring i den grunnleggjande vurderinga. Særleg gjeld dette vurderinga av nærståande partar. Den klaraste forbetringa er antakeleg at barnehagen si plikt til å innlevere utvida rekneskapsopplysningar kombinert med at kommunen kan bruke økonomiske sanksjonsmiddel. **Krava til innhaldet i årsrekneskapskjemaet bør derfor gje kommunen naudsynt grunnlag for si vurdering av barnehagen, og sanksjonsmidlane bør vere presist formulerte.**

På denne bakgrunn er det viktig at dei nye reglane om bruk av offentlege tilskot og foreldrebetaling blir lette å forstå og så enkle som mogleg å handtere. Nokre kontrollspørsmål kan vere:

- a. Kan kommunen forvalte reglane utan at det krev særst høg kompetanse og mykje administrativt arbeid?
- b. Er reglane avklarande eller vert det skapt nye gråsoner?
- c. Er det vesentlege konklusjonar eller formuleringar i departementet sitt forslag som ikkje er tatt inn i teksta i lov eller forskrift?
- d. Gjer reglane kommunen automatisk den informasjonen han treng for å kontrollere bruken av offentlege tilskot og foreldrebetaling, eller må den hentast inn særskilt?

Kommentarar til departementet sine vurderingar og forslag

Kommentarar til lovteksten

Forslaget kan gjerast klarare for kommunar og private barnehagar som skal bruke lova, om nokre formuleringar frå høyringsnotatet vert vurdert innarbeidd i lovteksten. Følgjande formuleringar frå høyringsnotatet bør vurderast i forhold til ny § 14a i barnehagelova (sidevising til høyringsnotatet i parentes) :

Dersom barnehagen oppfyller vilkårene i § 14 a første ledd bokstav a) til c), anses årsresultatet som rimelig (s 16). Utbytte og konsernbidrag fra virksomheten må samlet ligge innenfor et rimelig årsresultat (s 20).

Vederlag for transaksjoner med nærstående kan ikke overstige alminnelige forretningsmessige vilkår og prinsipper for prisfastsettelse mellom uavhengige parter (s18)

Kostnadar for godkjend barnehagedrift

Alle kostnadar som blir kostnadsført i barnehagen sin rekneskap, må være knytt til den barnehagedrift som kommunen har godkjend etter barnehagelova, jf pkt 5.2.3 i høyringsnotatet. Departementet viser her til avgrensinga mot andre aktivitetar enn det som gjeld barnehagedrifta.

Det er også andre høve enn det departementet viser til som regelen bør kunne ramme. Det gjeld fiktive kostnader som i utgangspunktet ser ut til å gjelde barnehagedrifta, men som kan innehalda skjult utbytte jf tidlegare avkortingssaker. Kostnadene kan være aktuelle å vurdere etter reglane om nærstående, men skjult utbytte kan være vanskeleg å avdekke. Vil desse reglane gi den same moglegheita til å omgå reglane som tidlegare pga vanskar med å bevisa eller vanskar med å finne fram i kompliserte selskapsstrukturar?

Transaksjonar mellom nærstående

Å dokumentere at ein part er nærstående kan vere vanskeleg. Det viste Espira-saka i 2010 om avkorting. Reglane for nærstående er kompliserte og det kan vere svært krevjande for kommunen å peike på at ein part er nærstående i forhold til den enkelte barnehage. Det bør derfor vere barnehagen si plikt å opplyse om eigar eller andre nærstående har motteke godtgjersle eller betaling for varer eller tenester, og om betalinga er fastsett etter vanlege forretningsmessige vilkår.

Rekneskapslova har reglar for noteopplysningar i rekneskapen om transaksjonar mellom nærstående partar; jf § 7-30b. Plikt til slik note gjeld berre store foretak etter rekneskapslova si definisjon. Departementet har foreslått detaljerte krav på dette området jf s 28 i høyringsnotatet, og har foreslått at opplysningar om nærstående vert tatt inn i årsrekneskapskjemaet.

Foreslått § 4 i økonomiforskrifta heimlar barnehagen si plikt til å levere inn opplysningar om bruk av offentlege tilskot og foreldrebetaling. Med bakgrunn i at dette er et komplisert område ikkje minst for kommunane, foreslår vi at det vert teke inn ei meir presis formulering om dette i forskrifta § 4. Forslaget er basert på rekneskapslova § 7-30b, og opplysningane bør være med i rekneskapskjemaet som barnehagen er plikta til å levere inn:

Barnehagen skal opplyse i regnskapet om vesentlige transaksjoner mellom nærstående parter. Opplysningene skal som minimum omfatte transaksjonenes art og beløp, om

betalinga er fastsatt etter vanlige forretningsmessige vilkår og en beskrivelse av hva slags forhold det er mellom barnehagen og den nærstående part.

Denne formuleringa bør også få konsekvensar for innhaldet i rekneskapsskjemaet som barnehagen skal levere inn.

Rapportering og opplysningsplikt

Det har vore eit problem å få inn årsrekneskap innan fristen, sjølv om dei vert innrapportert elektronisk i BASIL. Dette skuldast delvis at fristen er alt for tidleg i forhold til fristen for innlevering av årsrekneskap til einingsregisteret i Brønnøysund for den ordinære rekneskapen, og delvis at barnehagane rett og slett ikkje leverer rekneskapsskjemaet.

Kommunen kan etter forslaget halde attende tilskot viss barnehagen ikkje held reglane i ny § 14a i barnehagelova eller forskrift med heimel i § 14a. Manglande eller mangelfull innlevering av årsrekneskap kan etter dette gi grunnlag for økonomiske reaksjonsmiddel, jf. ny § 16, 3 ledd.

Siste del av § 4 i forskrifta heimlar at kommunen kan krevje ytterlegare opplysningar og dokumentasjon som er naudsynt for å føre tilsyn. Kan kommunen nytte økonomiske reaksjonsmiddel også viss barnehagen i samband med tilsyn nektar å gi slike utfyllande opplysningar?

Tilsyn

Kommunen si rolle som ansvarleg for tilsyn vert utfordra med området likeverdig behandling og nå nye reglar for bruk av offentlege tilskot og foreldrebetaling. Kva blir venta av kommunen etter desse nye reglane? Har kommunen oppfylt si plikt til å føre tilsyn viss dei sytar for at alle barnehagane leverer inn årsrekneskapsskjemaet, slik at tilsyn og innhenting av informasjon utover dette skal vere risikobasert? Vi meiner det er behov for å oppdatere rettleiaren for kommunen sitt tilsyn både i forhold til likeverdig behandling og bruk av offentlege tilskot og foreldrebetaling.

Kommunen har etter bhl § 16 tilsynsansvaret overfor alle barnehagar. Er det rett at kommunen har tilsyn med at ny § 14a vert etterlevd, når den same instansen er ein dominerande part som mellom anna skal vurdere godtgjersler til eigar og nærstående i dei same barnehagane? Kva skal kommunen ha tilsyn med når det gjeld ny § 14a?

Fylkesmannen har tilsyn med kommunen som barnehagemynde; dvs også forvaltninga av tilskott og tilsynet med kommunen sine plikter etter ny § 14a. Kor går grensa mellom kommunen sitt tilsyn og Fylkesmannen sitt? Kven skal ha tilsyn med kva?

Klagerett

Fylkesmannen er etter gjeldande lov klageinstans etter bhl §§ 10,11,16,17 og 18 og der det går fram av forskrifter i medhald av lova. Det er foreslått i dei nye reglane at Fylkesmannen skal være klageinstans for følgjande vedtak:

1. Vedtak etter den nye økonomiforskrifta, jf forskrifta § 7
2. Vedtak om retting, stenging og bruk av økonomiske virkemiddel, jf endret § 16, 4 ledd.

Det er mao klagerett på vedtak etter forskrifta. Kva for vedtak gjer kommunen etter forskrifta? Forskrifta inneheld hovudsakleg opplysningar om barnehagen sine plikter. Det er ikkje sagt noko i forskrifta om kommunen sine reaksjonsmiddel viss barnehagen ikkje oppfyller pliktene

sine etter forskrifta. Kommunen sine reaksjonsmiddel ved brot på forskrifta er nærmare omtalt i § 16a, og vedtak etter denne er det klagerett på etter § 16, 4.ledd.

Er det då naudsynt å ha ein eigen klagerett i forskrifta? Det er eitt område i forskrifta der kommunen kan gjere vedtak. I § 6 kan kommunen sette til side barnehagen sitt rekneskap viss kommunen finn at det er gjort vesentlege feil. § 7 i forskrifta er eigentleg ein klagerett på slike vedtak. Viss regelen om tilsidesetting av rekneskap vert løfta over i § 14a, ville det ikkje være naudsynt med klagerett på kommunen sine vedtak i sjølve forskrifta.

Økonomiske og administrative konsekvensar

Departementet seier (s 41) at det nye finansieringssystemet som vart innført 1.januar 2011 førte til ei forenkling av det administrative arbeidet i kommunane, og at det samla opplegget for finansiering, kontroll og tilsyn som nå vert foreslått ikkje fører til høgare administrative kostnader enn før barnehagesektoren vart rammefinansiert.

Det er Fylkesmannen si oppleving gjennom klagesaker og rettleiing at systemet ikkje opplevast som enklare verken i kommunane eller hos Fylkesmannen. Kommunane strever med gjennomføring av rammefinansieringa, og forslaget til nye reglar utvidar arbeidsbelastninga på kommunen.

På denne bakgrunn bør departementet hente inn synspunkt frå kommunane og sjå etter moglege forenklingar og presiseringar i regelverket for likeverdig behandling av ikkje-kommunale barnehagar, som kan gjere forvaltninga så enkel som mogleg. Til grunn for vurderinga bør liggja eit faktum at mange kommunar ikkje har den juridiske, økonomiske og barnehagefaglege kompetanse som skal til for å forvalte eit regelverk med så høg kompleksitet som dette regelverket har fått.

Med helsing

Per Arne Sandvold
seniorrådgivar

Fylkesmannen i Rogaland
Utdanningsavdelinga
Postboks 59, Lagårdsveien 44
4001 Stavanger

Tlf 51568740
Faks 51568811
Epost: per.arne.sandvold@fmro.no
Web: www.fylkesmannen.no/rogaland