



## Fylkesmannen i Hordaland

Sakshandsamar, innvalstelefon  
Jarle Berggraf, 55572264  
Edvard Høgestøl, 55572045

Vår dato  
21.10.2016  
Dykkar dato  
29.02.2016

Vår referanse  
2016/2774 611  
Dykkar referanse

Lindås kommune  
Kvernhusmyrane 20  
5914 ISDALSTØ

### Oppheving av kommunevedtak - Tilskot til private barnehagar 2016

Vi viser til brev mottatt her den 29. februar 2016 med klage på tilskot til private barnehagar for 2016.

#### Vedtak

Fylkesmannen opphevar Lindås kommune sine vedtak om tilskott for 2016 til Seim barnehage SA, Alversund Montessoribarnehage SA, Wilhaven AS, Trollskogen barnehage, Solhaugen barnehage SA, Hundvin Naturbarnehage AS, Natås barnehage, Nordhordland barnehage AS og Knarvik barnehage AS, som er datert mellom 23. februar 2016 til 5. april 2016.

#### Bakgrunn for saka

Private barnehagars landsforbund (PBL) har på vegne av fleire private barnehagar i Lindås kommune, klaga på utrekninga tilskot til barnehagane for 2016.

#### Fylkesmannen forstår PBL slik

PBL klagar på at Lindås kommune reduserer kostnadsgrunnlaget med kr 440 879,- ved å bruke bundne fond i 2014. Dei meiner at kommunen ikkje kan bruke gamle sparepengar for å finansiere drift i 2014 for å redusere tilskot til private barnehagar. PBL viser til uttale frå Utdanningsdirektoratet og brev frå Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Vidare meiner PBL at kommunen ikkje trekt ifrå regnskapsført pensjon før utrekning av fråtrekk i arbeidsgjevaravgift på opphavleg pensjon.

#### Fylkesmannen forstår kommunen slik

Kommunen har redusert kostnadsgrunnlaget med kr 347 578,-, ikkje 440 879 som PBL meiner. Dei viser til at PBL sin klage på redusert kostnadsgrunnlag er tidlegare behandla av Fylkesmannen. Kommunen viser til Fylkesmannen i Hordaland sitt vedtak av 28. september 2016, som stadfesta kommunen sin korrigering på kr 90 037,- i kostnadsgrunnlaget. Kommunen skriv at av dei 347 578 kr som kostnadsgrunnlaget er redusert med, utgjer 185 324 kr fondsmidlar frå tidlegare år og 162 254 kr er tilskotsmidlar mottatt i 2014. Kommunen viser at fondsmidlane er korrigert med 90 037 kr, slik at redusert kostnadsgrunnlag er i tråd med Fylkesmannen sitt vedtak.

Lindås kommune meiner at fråtrekk frå bruk av premiefond i 2014, før ein gjer fråtrekk i arbeidsgjevaravgift på opphavleg pensjon, ikkje er regulert i forskrift eller i lov. Kommunen

viser soleis til ei vurdering i bruk av premiefond i dei enkelte år, og at grunnlaget samla sett vert korrekt over fleire år.

### **Fylkesmannen si kompetanse**

Det følgjer av forskrift om tildeling av tilskot til private barnehagar at Fylkesmannen er klageinstans for vedtak om tilskot etter forskrifta § 1. Fylkesmannen kan prøve alle sider av saka, jf. forvaltningslova § 34 andre ledd.

### **Rettsleg grunnlag**

Det følgjer av forskrift om tildeling av tilskot til private barnehagar § 1 første ledd:  
«Kommunen skal utan ugrunnet oppholdt fatte vedtak om tilskudd til private barnehager én gang i året, i samsvar med forskriften her».

Forskrift om tildeling av tilskot til private barnehagar § 3 første ledd:

«Kommunen skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret».

Forskrift om tildeling av tilskot til private barnehagar § 3 andre ledd:

«Kommunen skal gi påslag for pensjons- og administrasjonsutgifter, jf. § 4 og § 5».

Forskrift om tildeling av tilskot til private barnehagar § 4 første ledd:

«Kommunen skal gi påslag for pensjonsutgifter på tretten prosent av lønnsutgiftene i de kommunale ordinære barnehagene, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Kommunen skal legge til arbeidsgiveravgift på summen av påslaget».

### **Fylkesmannen si vurdering**

Første spørsmål i saka er om Lindås kommune kan bruke bundne driftsfond til reduksjon av kostnadsgrunnlaget.

Det følgjer av tilskotsforskrifta § 3 første ledd at driftstilskot skal reknast ut frå gjennomsnittleg «ordinær driftsutgifter» per heiltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehagar. Grunnlaget for utrekning er kommunereknskap frå to år før tilskotsåret.

Ordlyden «ordinær driftsutgifter» sikter til dei utgiftene ein privat barnehage har til vanleg drift som ikkje vert dekkja av andre offentlege tilskot og foreldrebetaling. Ordinære driftsutgifter er knytt til dei utgiftene kommunen har til basistilbodet. Tolkinga av ordlyden har støtte i merknadane til forskrifta.

Fylkesmannen forstår bundne driftsfond som øyremerkta driftstilskot som berre skal bli brukt til eit påtenkt formål. Bundne driftsfond er altså midlar som kommunen ikkje kan bruke fritt.

I saka har PBL klaga på at kommunen har brukt bundne driftsfond til å redusere utgiftene til ordinær drift (kostnadsgrunnlaget). Ei reduksjon av kostnadsgrunnlaget vil igjen føre til ei reduksjon i tilskotet dei private barnehagane skal få.

PBL meiner at det er kommunen sine egne kostnader for det enkelte år som skal inngå i utrekninga av tilskotet, ikkje korleis desse kostnadane er finansiert. Kommunen kan ikkje nytte gamle sparepengar for å finansiere drift i 2014 som eit argument for å redusere kostnadsgrunnlaget i utrekninga av tilskot. Dei viser til Utdanningsdirektoratet (Udir) si uttale i Fylkesmannen Oslo og Akershus si sak av 5. mai 2014. Udir slår fast at «(...)foregående års avsatte fond ikkje kan brukes til å redusere tilskuddsgrunnlaget for inneværende år».

Lindås kommune viser til Fylkesmannen i Hordaland sitt vedtak av 28. september 2015. I saka stadfesta Fylkesmannen kommunen sitt vedtak om etterjustering av tilskot for 2014.

Fylkesmannen ser at Lindås kommune har misforstått grunngevinga og at konklusjonen i vedtak av 28. september 2016 er tatt ut av sin samanheng. Det går fram av vedtaket at «det er grunn til å stille spørsmål ved kommunen sin praksis med å overføre overskot via fond frå år til anna, då dei innbetalte pengane tilhøyrar foreldra/barna det konkrete året. Praksisen er ikkje dermed dei ikkje-kommunale barnehagane (private barnehagane) til ugunst. Utgift og refusjon/bruk av fond skal først same år».

I sitatet står det at utgift og bruk av fond skal først same år. Det same vert óg understreka i avsnittet under, kor det står at «[d]et er viktig at utgift og fråtrekk for refusjon skjer same år». Berre der øyremerkte tilskot kjem inn i eit år for så verte nytta for utgifter som kjem året etterpå, er det akseptabelt å nytta fond. I dei tilfelle det er akseptabelt å nytte fond, så er føresetnaden at det berre kan nyttast på utgifter som etter forskrifta kan haldast utanom «ordinær drift». Dette er i tråd med Fylkesmannen i Oslo og Akershus si grunngeving i vedtak av 5. mai 2014.

Korkje grunngeving eller konklusjon i Fylkesmannen i Hordaland sitt vedtak av 28. september 2016 er eit avvik frå den klåre hovudregelen om at utgift og bruk av fond skal først same år. Lindås kommune kan difor ikkje bruke vedtak av 28. september 2016 som grunngeving for å bruke bundne driftsfond til reduksjon i kostnadsgrunnlaget.

Ut i frå innsendte opplysningar kan ikkje Fylkesmannen sjå at Lindås kommune har vist til andre rettskjelder som heimel til å bruke bundne driftsfond til reduksjon i kostnadsgrunnlaget.

Det følgjer av fvl. § 25 første ledd at grunngevinga skal vise til reglar vedtaket byggjar på. I saka har ikkje kommunen hatt tilstrekkeleg grunnlag i rettskjeldene som heimel for vedtak om tilskot til private barnehagar for 2016. Det er difor ikkje tilstrekkeleg synleggjort at kommunen har hatt materiell kompetanse til bruke bundne driftsfond til å redusere kostnadsgrunnlaget. Fylkesmannen opphevar difor denne delen av vedtaket.

Det andre spørsmålet er knytte til rekneskap 2014, dvs. det rekneskapsåret som ligg til grunn for tilskotsberekning for 2016. Klager viser til at kommunen nytta premiefond i 2014 for å redusere pensjonsutgiftene. Klager meiner kommunen ikkje har tatt omsyn til dette når tilskot for 2016 skal bereknast.

Fylkesmannen minner om at ny forskrift vart gjeldande frå 1. januar 2016.

Det følgjer av tilskotsforskrifta § 3 første ledd at driftstilskot til private barnehagar skal reknast ut frå gjennomsnittleg ordinær driftsutgifter per heiltidsplass i tilsvarande kommunale ordinære barnehagar, «fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og

arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter». I staden får dei private barnehagane eit påslag for pensjonsutgifter på 13 prosent etter § 4 (1).

Klagen er retta mot fråtrekket etter § 3, og det som kan kallast kommunen sin pensjonsavgift. Spørsmålet er om det skal tas omsyn til tidligare bruk av premiefond (det skal det nemleg ikkje etter § 4), eller om det berre er ordinære pensjonskostnader som skal leggest til grunn.

Fylkesmannen finn i artiklar/uttaler som er å finne på Udirs heimeside at det skal tas høgd for bruk av premiefond kva gjeld pensjonsutgifter, sjå td. artikkelen «Søknadsordning for barnehager med vesentlig høyre pensjonsutgifter» av 17.03.2016.

I sitt svar viser til kommunen m.a. til tidsforskyvingar knytte til innbetaling av arbeidsgivaravgift og for høg pensjonsbetaling einskilde år. Resultatet er i følgje kommunen at arbeidsgivaravgift på pensjon var til dei private barnehagane sin gunst i 2013, på same måte som arbeidsgivaravgift til bruk på premiefond var dei til ugunst i 2016. Kommunen viser også til at kunnskap om for mykje innbetaling av pensjon ikkje er kjent før april/mai påfølgande år. Fylkesmannen ser ikkje at argumentet er relevant all den tid forskrifta er slik den er, og da det er rekneskapen for 2014 som ligg til grunn for tilskotsberekninga for 2016.

Fylkesmannen finn derfor å gi klagar medhald og opphevar vedtaket også etter dette punkt.

### **Klage**

Fylkesmannen si avgjersle er endeleg. Skulen har ikkje rett til å klage på vedtaket. Skulen har rett til å bringe saka inn for Sivilombudsmannen eller domstolen, men desse har inga plikt til å behandle saka.

Med helsing

Anne K. Hjermann  
Utdanningsdirektør

Jarle Berggraf  
rådgjevar

*Brevet er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.*

Kopi til:

PBL	Prinsens gate 91	8003	BODØ
Natås barnehage Sa	Sæveråsvegen 250	5957	MYKING
Lykkeliten barnehage	Leitet 3	5911	ALVERSUND
Seim barnehage Sa	Lurevegen 171	5912	SEIM
Alversund Montessoribarnehage	Alvermarka	5911	ALVERSUND
Solhaugen barnehage Sa	Storbruhaugen 14	5955	LINDÅS
Wilhaven AS	Veråsvegen 68	5955	LINDÅS
Kløvheim barnehage	Mykingvegen 642	5913	EIKANGERVÅG
Knarvik barnehage AS	Lonsvegen 76	5914	ISDALSTØ
Trollskogen barnehage Ikenberget Sa	Stølen 13	5911	ALVERSUND

Hundvin Naturbarnehage AS

Hundvinsvegen 5 5956 HUNDVIN