



FYLKESMANNEN  
I ROGALAND

Deres ref.:

Vår dato: 26.09.2012

Vår ref.: 2012/6747

Arkivnr.: 611

Private Barnehagers Landsforbund  
Postboks 23 Stormyra  
8088 BODØ

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](http://www.fylkesmannen.no/rogaland)

## **Stadfesting av vedtak om etterjustering av tilskudd for 2011 til Varden, Eigerøy, Lykkeliten og Raketten barnehager**

**Fylkesmannen finner ikke at kommunen har brutt reglene om likeverdig behandling ved etterjustering av tilskudd for 2011 og stadfester derfor kommunens vedtak om tilskudd til Varden, Eigerøy, Lykkeliten og Raketten barnehager.**

### **Sakens bakgrunn**

Vi viser til klage av 21.3.2012 fra Private Barnehagers Landsforbund (PBL) på vegne av barnehagene Varden andelsbarnehage, Eigerøy, Lykkeliten og Raketten barnehager. Kommunens behandling av klagen ble oversendt til Fylkesmannen den 13.6.2012. Kommunen beklaget lang saksbehandlingstid.

Fylkesmannen ba i e-post av 6.7.2012 om en nærmere redegjørelse for hvordan kommunen hadde foretatt etterberegningen, og ba om svar på konkrete spørsmål. Fylkesmannen fikk svar i brev av 10.8.2012.

### **Klagens innhold**

PBL har påklaget kommunens vedtak fordi de mener det er i strid med gjeldende forskrift. Klagen omtaler følgende områder:

- a) Avvik mellom regnskapsførte kostnader 2011 ved ordinær drift i kommunens egne barnehager og kommunens beregningsgrunnlag for tilskudd til private barnehager
- b) Behov for ytterligere dokumentasjon
- c) Kommunen har justert barnegruppen ved beregning av nye satser fra høsten 2011
- d) Kommunens ressursbruk på særskilt tilrettelegging – barn med spesielle behov

Klager mener det er betydelige avvik mellom kommunens beregningsgrunnlag og de publiserte regnskapstallene slik de fremkommer i kommunenes rapporteringssystem for økonomi- og tjenestedata (KOSTRA) for 2011. Klager mener videre at det er spesifiserte kostnader som ser ut til å mangle i tilskuddsgrunnlaget.

Klager ber videre om at kommunen redegjør for avviket mellom bokførte inntekter fra brukerbetaling og matpenger i forhold til det som er trukket fra ved tilskuddsberegningen.

Klager ber om ytterligere dokumentasjon når det gjelder personalkostnader, bemanningstetthet og pensjonskostnader. Klager ber om å få dokumentert fastlønnskostnader per stillingskategori i de kommunale barnehagene, og beregninger fra pensjonsforvalter som viser kommunens faktiske personalkostnader.

Klager påpeker at kommunen feilaktig har justert barnegruppen ved beregning av nye satser høsten 2011. Klager mener at regelverket ikke åpner for at kommunen kan korrigere aktiviteten som ligger til grunn for beregning av tilskuddsatsene som følge av justert barnetall i etablerte barnehager i løpet av året. Klager mener at kommunen ved beregningen av de endelige satsene for tilskuddsåret per 1.2 enten må ta utgangspunkt i aktiviteten slik den fremkommer i årsmeldingene per 15.12.2010, eller en forventet gjennomsnittlig aktivitet i tilskuddsåret.

Klager ber til sist om en redegjørelse for kommunens ressursbruk på særskilt tilrettelegging (barn med spesielle behov) med bakgrunn i at dette ligger høyt i forhold til andre kommuner. Klager ber kommunen redegjøre for antall barn som omfattes av særskilte tilretteleggingstiltak, antall årsverk samt en beregning av gj.sn lønns- og personalkostnad per årsverk til dette formålet.

### **Rettslig grunnlag**

Eier av ikke-kommunal barnehage kan etter forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd § 12 påklage kommunens vedtak om tildeling av tilskudd til fylkesmannen. Vedtak om tilskudd er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og Fylkesmannen er klageorgan. Fylkesmannen kan stadfeste vedtaket, treffe nytt vedtak i saken, eller oppheve og sende saken tilbake til kommunen for ny behandling. Fylkesmannens vedtak i klagesaker er endelig og kan ikke påklages, jf forvaltningsloven § 28.

Barnehageloven § 14 bestemmer at kommunen skal yte tilskudd til drift av ikke-kommunale barnehager forutsatt at de har søkt om godkjenning før 1.1.2011 da barnehagesektoren ble rammefinansiert. Kommunen kan yte tilskudd til barnehager som søker om godkjenning etter dette tidspunkt. Godkjente ikke-kommunale barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd, og kommunen skal utbetale tilskudd forskuddsvis hvert kvartal inntil kommunen har fattet endelig vedtak om tilskudd.

Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager § 2 definerer nærmere kommunens ansvar for å sørge for likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ordinær drift.

Kommunen har etter § 4 plikt til å dokumentere hvordan tilskuddsatsene er beregnet. Dokumentasjonen må være av en slik art at den gir de ikke-kommunale barnehagene som tilskuddsmottakere reell mulighet til å vurdere om kommunen har oppfylt kravene i bestemmelsen. Dokumentasjonskravet har sammenheng med de forvaltningsrettslige kravene til begrunnelse av vedtak.

Forskriften § 8 regulerer kommunens plikt til ny beregning av tilskudd når det skjer endringer i grunnlaget for tilskuddsatsene. Kommuner som i løpet av året endrer bevilgninger til ordinær drift i egne barnehager, skal samme året fatte vedtak om etterjustering av tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Dersom kommunens regnskap viser at forbruket i de kommunale barnehagene avviker fra det som lå til grunn for fastsettelsen av tilskuddsatsene etter §§ 4 og 5, skal kommunen i

forbindelse med kommunestyrets fastsettelse av årsregnskapet fatte vedtak om etterjustering av tilskuddet. Det skal tas hensyn til endring av tilskudd i løpet av året.

Vi viser for øvrig til Kunnskapsdepartementets rundskriv F-05/2011, som omhandler forskriften og definerer nærmere hvordan tilskuddet skal beregnes og dokumenteres.

Fylkesmannen skal i denne saken særlig vurdere om kommunen har foretatt etterjustering av tilskudd på en korrekt måte.

## **Fylkesmannens vurdering**

### Gjennomgang av tema i klagen

Kommunen bekrefter at det er avvik mellom regnskapstall og KOSTRA, men sier at det er tall i KOSTRA som ikke skal være med i tilskuddsgrunnlaget, og det er med tall i tilskuddsgrunnlaget som ikke er med i barnehagefunksjonene i KOSTRA. Tallene er derfor ikke sammenlignbare på de enkelte funksjonene 201 Drift av barnehager og 221 Barnehagelokaler. Som dokumentasjon viser kommunen til vedlegg om etterjustering av tilskudd for 2011 og annen dokumentasjon. Kommunen viser videre til samarbeid med andre kommuner i Sør-Rogaland om hvilken informasjon og beskrivelse som bør fremkomme i tilskuddsberegningen, og til at kommunen kan organisere sine tjenester fritt, noe som får følger for hvor de ulike utgifter regnskapsføres. Kommunen har videre lagt fram spesifikasjoner av relevante utgifter som klager etterspør. Fylkesmannen finner at kommunen har dokumentert tallene på en tilfredsstillende måte.

Når det gjelder foreldrebetaling, viser kommunen til at inntektene ikke er bokført brutto og at tapte inntekter i forbindelse med søskenmoderasjon er beregnet, ikke bokført. Foreldrebetaling skal etter forskriften regnes ut etter makspris, dvs brutto uten fradrag for moderasjonsordninger som søskenmoderasjon eller redusert betaling pga lav inntekt. I forbindelse med bokføring vil slike moderasjonsordninger kunne bli trukket fra, dvs at regnskapet viser netto foreldrebetaling. Etter Fylkesmannens oppfatning vil det da være et naturlig avvik mellom beregning av foreldrebetaling etter forskriften og den bokførte foreldrebetalingen.

Kommunen opplyser i sin klagebehandling om antall årsverk og gj.sn lønn i hver av de fem kommunale barnehagene, samt beregnet gj.sn lønn for pedagogisk personale og assistenter ut fra kommunens hjemmelsoversikt. Kommunen har tilbudt Fylkesmannen innsyn i en detaljert navneliste over ansatte med lønnsoversikt, men forutsetter i så fall at denne unntas fra offentlighet. Fylkesmannen har ikke bedt om dette fordi det ikke ble ansett å gi ny informasjon av betydning for konklusjonen i saken. Pedagogisk personell innenfor ordinær drift i kommunens barnehager har en årslønn fra kr 325.000 til 503.600, med en gj.sn lønn på kr 406.000. Assistentene har en lønn varierende fra 286.000 til 362.000 med et gj.sn på kr 326.500.

Fylkesmannen har innhentet tall fra det tekniske beregningsutvalget som er gjengitt i TF-notat 15/2011 fra Telemarksforskning. Tallene viser at styrer hadde en gj.sn lønn ekskl. sosiale kostnader (gj.sn av 1.9.09 og 1.9.10) på kr 436.000, pedagogisk leder kr 380.800, assistent med fagbrev kr 349.200 og assistent uten fagbrev kr 313.500. Fylkesmannen anser at det er en rimelig sammenheng mellom kommunens gj.sn lønn og tallene fra nevnte eksterne kilde.

Kommunen har fremlagt detaljerte pensjonsberegning fra pensjonsforvalter. Kommunen har videre fremlagt oversikt over alle utgifter bl a på funksjon 201 Førskole i årsregnskapet. Bokførte pensjonsutgifter på denne funksjonen utgjør om lag 15 % av all bokført lønn. Fylkesmannen har på denne bakgrunn ingen grunn til å anta at ikke alle pensjonskostnadene er tatt med i tilskuddsgrunnlaget.

Kommunen bekrefter at de i september 2011 foretok en ny tilskuddsberegning basert på ny oversikt over antall barn i forbindelse med nytt barnehageår, og påpeker at det ikke var klager på denne beregningen. Kommunen ber klager om å få opplyst hvor det står at det ikke kan foretas ny tilskuddsberegning ved endret barnetall, og fastholder at det er rett å justere både antall barn og dermed også tilskuddsatser i løpet av året på dette grunnlag.

Kommunens adgang til ny tilskuddsberegning gjennom året er regulert i § 8 i forskriften. Fylkesmannen tolker denne bestemmelsen begrensende, dvs at det ikke er anledning til å foreta endringer av tilskuddsberegningen på andre måter enn det som fremgår av forskriften.

Ny tilskuddsberegning gjennom året er etter dette begrenset til to tilfelle:

1. når kommunen foretar endringer i de kommunale bevilgningene til egne barnehager
2. når tall fra årsregnskapet på barnehagekapitlene avviker fra det budsjettet som lå til grunn for tilskuddsberegningen

Kommunen kan bare gjøre 1 - en - etterjustering av tilskudd ved endrede bevilgninger. Det er ikke nevnt i reglene at kommunen har mulighet til å foreta ny tilskuddsberegning basert på endrede barnetall i tilskuddsåret. Reglene legger til grunn at tallene fra årsmeldingen per 15.10 året før tilskuddsåret gir uttrykk for en gj.sn aktivitet i tilskuddsåret, og det skal derfor ikke foretas ny tilskuddsberegning ved endrede barnetall i løpet av året. Det er først ved etterjustering av tilskuddet for året når regnskapet foreligger, at barnetallet skal oppdateres.

Fylkesmannen vurderer det likevel slik at en feilaktig gjennomført tilskuddsberegning ut fra endrede barnetall ikke har ført til feil utbetaling av tilskudd for året under ett. Bakgrunnen for dette er at kommunen i forbindelse med etterjustering av tilskudd, må ta hensyn til tidligere utbetalinger. Utbetalingen med bakgrunn i endrede barnetall vil derfor bli tatt hensyn til når kommunen i forbindelse med etterjusteringen skal avregne differansen mellom tilskudd iht regnskapstall med oppdaterte barnetall og tidligere utbetalte tilskudd.

Kommunen har hatt en gjennomgang av ressursbruken når det gjelder særskilt tilrettelegging på nytt i forbindelse med klagebehandlingen, og har bedt andre personer foreta gjennomgangen for å se på saken med nye øyne. Kommunen har lagt ved omfattende dokumentasjon av utgiftene til dette formål (funksjon 211 særskilt tilrettelegging). Kommunen hadde per 31.12.11, 21 barn med ekstra ressurser, og disse hadde litt over 20 årsverk knyttet til seg. Årsmeldingene viste at 25 % av alle barnehagebarn gikk i kommunale barnehager, mens 50 % av barn med ekstra ressurser var i kommunale barnehager. Det faktum at kommunen organiserer sine tjenester på en annen måte enn andre, og har en stor andel private barnehager med relativt lav andel barn med særskilte behov, mener kommunen kan bidra til å forklare hvorfor kommunen har høye kostnader på dette området.

Fylkesmannen har registrert at kommunen i flere år har hatt et høyt ressursforbruk på særskilt tilrettelegging for barn med spesielle behov. I og med at dette holdes utenfor tilskuddsberegningen, har dette vært medvirkende til at kommunen har hatt et lavt tilskudd til ordinær drift i private barnehager. PBL har på vegne av sine medlemsbarnehager påpekt dette i flere klager, og stilt spørsmål ved realismen i kommunens budsjett for ordinær drift. Så langt har verken kommunen eller Fylkesmannen funnet at ressursbruken på særskilt tilrettelegging er satt for høyt eller budsjettet feil. Fylkesmannen registrerer at kommunen har gått gjennom dette området på nytt i forbindelse med foreliggende klage. Det er fremlagt omfattende dokumentasjon, og kommunen har gitt forklaringer på årsaken til høy ressursbruk på dette området.

Fylkesmannen har ikke funnet feil eller mangler ved kommunens dokumentasjon.

### Gjennomgang av tilskuddsberegningen

I tillegg til å behandle de spørsmålene som klager har anført, har Fylkesmannen foretatt en gjennomgang av tilskuddsgrunnlaget for etterjustering av tilskuddet med utgangspunkt i årsregnskap og oppdaterte barnetall.

Gjennomgang baserer seg på følgende krav til dokumentasjon:

- At dokumentasjonen viser brutto driftskostnader slik de fremkommer i tilskuddsberegningen, fordelt på kostnadsart for hver enkelt kommunal barnehage og totalt for alle kommunale barnehager
- At kostnader, årsverk og oppholdstimer til familiebarnehager og åpne barnehager er trukket ut av tilskuddsgrunnlaget
- At både kostnader og antall stillinger / årsverk til særskilte formål er trukket ut av tilskuddsgrunnlaget
- At fellesposter som forsikringsordninger, pensjonsutgifter, vaktmester, strøm og vedlikehold inngår i kostnadene for de kommunale barnehagene og dermed i tilskuddsgrunnlaget
- At antall årsverk og barnetall med tilhørende oppholdstid som er brukt i tilskuddsberegningen er et reelt uttrykk for aktiviteten i de kommunale barnehagene i regnskapsåret, og ligger til grunn for regnskapstallene.
- At foreldrebetalingen som er trukket fra ved tilskuddsberegningen er fastsatt etter maksimalpris, dvs at søskenmoderasjon og reduksjon av foreldrebetaling ved lave inntekter er holdt utenfor i tilskuddsberegningen

Kommunens dokumentasjon viser driftskostnader per barnehage og kostnadsart, og for barnehagene totalt, og det er disse tallene som er benyttet i tilskuddsberegningen. Kommunen har en åpen barnehage, og kostnadene for denne er ikke med i spesifikasjonen av kostnadene i tilskuddsgrunnlaget. Kostnadene til styrket barnehagetilbud (funksjon 211) er trukket ut av tilskuddsgrunnlaget. Kommunen har i klagesaken oppgitt antall årsverk på ordinær drift i de ordinære kommunale barnehagene. På spesifikasjonene fra kommunen fremgår at forsikring, pensjonsutgifter og vedlikehold er tatt med i tilskuddsgrunnlaget. Det fremgår ikke om vaktmestertjenester, strøm og eventuelt andre fellesposter er tatt med, men dette er senere bekreftet av kommunen. Kommunen har videre beregnet foreldrebetalingen ut fra makspris på en korrekt måte.

Utdanningsdirektoratet har lagt ut et regneeksempel på sin nettside som hjelp til kommunene i forbindelse med etterjustering av tilskudd når årsregnskapet legges fram. I veiledningen sier direktoratet bl. a. *Etterjustering av tilskudd gjøres ved å beregne nye tilskuddsatser basert på oppdaterte kostnader og barnetall. For at det skal være sammenheng mellom kostnadene og barnetallet i de kommunale barnehagene må kommunen beregne gjennomsnittlig aktivitetsnivå i løpet av året.*

Som eksempel er det lagt fram en beregning basert på vektning av barnetall og oppholdstid fra årsmeldingene per 15.12.2010 (vektet med 7/12) og 15.12.2011 (vektet med 5/12). Det antall heltidsplasser som da fremkommer, er så sett i forhold til driftskostnadene i de ordinære kommunale barnehagene.

Kommunen har foretatt en full beregning av tilskuddsats og tilskudd med årsvirkning med utgangspunkt i barnetallet per 15.12.2010 for våren og barnetall per september 2011 for høsten. Beregnede tilskudd for våren er vektet med 2/3 (jan – aug) og med 1/3 for høsten (sept – des). Kommunen har foretatt full beregning for å ta hensyn til endring i antall barn og ivareta likeverdig behandling mellom kommunale og private barnehager.

Fylkesmannen har gjennomgått kommunens beregning og finner at det er sammenheng mellom tallene og at tallene er tilstrekkelig dokumentert. Vi har ellers ingen kommentarer til kommunens vektning av hhv vår og høst i beregningen.

Fylkesmannen ser imidlertid at full tilskuddsberegning vår / høst innebærer svært omfattende dokumentasjon som det vil være vanskelig for de private barnehagene å sette seg inn i. Vi vil derfor oppfordre kommunen til å vurdere en forenkling av sin beregning, for eksempel ved å beregne gjennomsnittlig aktivitet i året med utgangspunkt i antall barn og deres oppholdstid på ulike tidspunkt og sammenholde dette med driftskostnadene, uten å foreta full tilskuddsberegning for hhv vår og høst.

#### Kommunens barnehagedrift

Kommunen har lave tilskuddsatser, og barnehagene har i flere klagesaker stilt spørsmål ved realismen i kommunens budsjett. Kostnader til barnehagedrift er i stor grad knyttet til bemanning, og lave kostnader kan derfor skyldes lav bemanning. Fylkesmannen har på denne bakgrunn gjennomgått bemanning, antall barn, deres oppholdstid og alder slik de fremkommer i årsmeldingene per 15.12.2011. Undersøkelsen viser at det er usikkert om kommunen følger barnehagelovens bestemmelser om bemanning.

Klagesaken skal behandles etter reglene om likeverdig behandling. Dette innebærer at forhold som gjelder annet regelverk, ikke inngår i vår vurdering av klagen. Fylkesmannen vil imidlertid opplyse om at vi gjennom et tilsyn vil undersøke kommunens praksis for å sikre at bemanningen i barnehagene følger regelverket.

#### **Konklusjon**

Fylkesmannen har etter dette kommet til:

1. Kommunen har imøtegått klagers anførsler og dokumentert sin tilskuddsberegning på en tilfredsstillende måte.
2. Tilskuddsvedtak med bakgrunn i nye barnetall per sept. 2011 er foretatt uten hjemmel i forskrift om likeverdig behandling, men dette påvirker ikke tilskudd for året under ett basert på tall fra årsregnskapet og oppdaterte barnetall.
3. Beregningen for etterjustering av tilskudd basert på regnskapstall og oppdaterte barnetall er grundig og tilstrekkelig dokumentert, og Fylkesmannen har ikke funnet feil i beregningen. Kommunen oppfordres imidlertid til å vurdere en forenkling av sin beregning slik at etterjustering av tilskudd kan foretas uten å gjennomføre full tilskuddsberegning for hhv vår og høst.

#### **Fylkesmannen fatter på denne bakgrunn følgende vedtak:**

Fylkesmannen stadfester kommunens vedtak om etterjustering av tilskudd til Varden, Eigerøy, Lykkeliten og Raketten barnehager.

Kommunen må for fremtiden innrette tilskuddsforvaltningen slik at ny tilskuddsberegning i løpet av året ikke skjer med bakgrunn i endrede barnetall i de kommunale barnehagene.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Med hilsen

Hallgeir Bø  
ass. utdanningsdirektør

Per Arne Sandvold  
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent av Fylkesmannen i Rogaland og krever derfor ikke signatur.

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

Kopi til:  
Eigersund kommune                      Postboks 580                      4379    Egersund