



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Utdanningsdirektoratet
Postboks 9359 Grønland
0135 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

18/3981-2

28. august 2018

Departementets forståelse av barnehageloven § 14 a første ledd bokstav c - vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass

Vi viser til henvendelse av 28. juni 2018 og øvrig kontakt om forståelsen av barnehageloven § 14 a første ledd bokstav c. Direktoratet ber departementet avklare hvilke forhold kommunen skal vektlegge i vesentlighetsvurderingen, jf. ordlyden «vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass» i barnehageloven § 14 a første ledd bokstav c. Direktoratet ber særlig om avklaring av hvilke forhold som kan vektlegges i vurderingen hvor krav følger av andre regler.

Bakgrunn

I brev til departementet viser Utdanningsdirektoratet til sin tolkningsuttalelse til Fylkesmannen i Oslo og Akershus datert 19. februar 2018. I tolkningsuttalelsen svarer Utdanningsdirektoratet på ulike spørsmål om forståelsen av barnehageloven § 14 a. Et av spørsmålene gjelder hvilke forhold kommunen skal vektlegge i vesentlighetsvurderingen etter § 14 a første ledd bokstav c. Departementet er langt på vei enig i direktoratets redegjørelse for spørsmålet, se nærmere nedenfor. Henvendelsen tar likevel opp enkelte sider hvor departementet ikke fullt ut er enig med direktoratets forståelse:

- Direktoratet peker på at forhold som kan forklare avvik mellom kommunens og barnehagens personalkostnader, er pensjonsutgiftene. En privat barnehage er forpliktet til å ha et minimumsnivå på alderspensjonen til sine ansatte, men den enkelte barnehage kan også tilby høyere pensjon enn dette. Direktoratet peker på at dersom avviket mellom den private barnehagens og kommunens personalkostnader per heltidsplass skyldes at barnehagen har lavere pensjonskostnader, men disse likevel ligger innenfor lovens krav, er dette et moment som taler for at avviket ikke er vesentlig.
- Videre peker direktoratet på at de private barnehagene er forpliktet til å følge forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. Direktoratet peker på at

Postadresse
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo
postmottak@kd.dep.no

Kontoradresse
Kirkeg. 18
www.kd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
872 417 842

Avdeling
Juridisk avdeling

Saksbehandler
Elisabeth Skjebstad
22 24 78 60

dersom de kommunale barnehagene har en høyere pedagogtetthet enn pedagognormen, mens den private barnehagen legger til grunn pedagognormen, vil kommunen ha høyere personalkostnader per heltidsplass enn den private barnehagen. Direktoratet mener at så lenge den private barnehagen følger pedagognormen, bør dette tale for at den private barnehagen ikke har vesentlig lavere personalkostnader.

- I henvendelsen til departementet av 28. juni 2018 redegjør direktoratet nærmere for sitt syn. Direktoratet mener at det i vurderingen av vesentlighet ikke bare er størrelsen på avviket som er relevant. Direktoratet mener kommunen også må forholde seg til annen lovgivning i vurderingen. Direktoratet peker på at både pensjonskostnader og pedagognorm er eksempler på områder hvor lovgiver har tatt eksplisitt stilling til hva som skal være gjeldende minimumskrav. Dersom avvik i personalkostnadene kan begrunnes med at kommunen overoppfyller krav i lov eller forskrift, samtidig som den private barnehagen oppfyller disse kravene, mener direktoratet avviket ikke bør vurderes som vesentlig av denne grunn alene.

Departementets forståelse

Barnehageloven § 14 a regulerer lovlig bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager. I første ledd første punktum fastsettes det at «offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode». Videre presiseres det at dette innebærer at «barnehagen kan ha et rimelig årsresultat». Om årsresultatet er rimelig, følger av om de tre kumulative vilkårene i bokstavene a-c er oppfylt. Dersom barnehagen har benyttet tilskuddet og foreldrebetalingen i tråd med de tre vilkårene, skal årsresultatet anses som rimelig uavhengig av størrelsen på dette.

I barnehageloven § 14 a første ledd bokstav c heter det:

«barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnader per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager»

Som også direktoratet skriver, innebærer bestemmelsen at kommunen må beregne hva som er den gjennomsnittlige personalkostnaden per heltidsplass i sine kommunale barnehager og hva som er den gjennomsnittlige personalkostnaden i den aktuelle private barnehagen. Disse størrelsene må sammenlignes for å vurdere om det er et avvik, og om den private barnehagen har lavere personalkostnad enn gjennomsnittet i tilsvarende kommunale barnehager. Dersom dette er tilfellet, må kommunen ta stilling til om avviket er vesentlig. Direktoratet peker på at det ikke er mulig å gi en uttømmende liste over forhold som kommunen kan vektlegge ved vesentlighetsvurderingen etter § 14 a første ledd bokstav c. Direktoratet peker på forhold som ofte er aktuelle, bl.a. antall barn med behov for særskilt tilrettelegging og eiers arbeid i barnehagen.

Det er relevant for forståelsen av § 14 a første ledd bokstav c å se til hvordan tilskuddet til de private barnehagene blir utmålt, jf. Prop. 98 L (2011-2012) pkt. 6.2.5 og 6.4. I forskrift om

tildeling av tilskudd til private barnehager § 3 fremkommer det at kommunen skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter.

Det blir deretter beregnet et eget påslag for pensjonsutgifter. Dette er i forskriften § 4 definert til 13 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale barnehagene, fratrukket pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften, med tillegg av arbeidsgiveravgift. Da § 14 a ble innført, var det ikke et eget påslag for pensjonsutgifter. Pensjonskostnadene var da en del av beregningsgrunnlaget etter § 3.

I og med at kommunens pensjonskostnader nå skal holdes utenfor grunnlaget for beregningen av tilskuddet til de private barnehagene, skal pensjonskostnadene også holdes utenfor beregningen personalkostnaden per heltidsplass etter § 14 a første ledd bokstav c. Det betyr at pensjonskostnadene verken skal inngå i beregningen av den gjennomsnittlige personalkostnaden per heltidsplass i kommunale barnehager, eller i beregningen av personalkostnaden per heltidsplass i den private barnehagen.

Departementet mener videre at det ikke foreligger holdepunkter i lov eller forarbeider som tilsier at det er anledning til å se hen til pedagognormen i vurderingen av om et avvik er vesentlig etter § 14 a første ledd bokstav c. I Prop 98 L (2011-2012) pkt. 6.2.5 står det blant annet:

«I de tilfeller hvor den ikke-kommunale barnehagen har betydelig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er lagt til grunn ved beregning av tilskuddsatsen, og samtidig har et positivt årsresultat/ overskudd, vil overskuddet kunne anses som urimelig etter forslaget til ny § 14 a første ledd, bokstav c. Begrunnelsen baserer seg på at det i slike tilfeller er stor sannsynlighet for at den ikke-kommunale barnehagen har fått et positivt årsresultat gjennom urimelige innsparinger ved lavere bemanning eller dårligere lønns- og arbeidsvilkår.»

Ifølge lovens ordlyd er det de to størrelsene – kommunens gjennomsnittlige personalkostnad per heltidsplass og den private barnehagens personalkostnad per heltidsplass – som skal sammenlignes. Bestemmelsen bygger på et premiss om at den private barnehagen får tilskudd per heltidsplass tilsvarende kommunens gjennomsnittlige personalkostnad. Dersom det er et avvik, kan det vektlegges forhold som er egnet til å begrunne at det reelle avviket er mindre enn det fremstår som. Til forskjell, er forholdet til pedagognormen kun egnet til å vise hvorfor det er et avvik, nemlig at den private barnehagen har benyttet mindre enn kommunens gjennomsnitt på personalkostnader. Departementet mener derfor at forholdet til pedagognormen er et forhold som ikke kan vektlegges som en forklarende årsak til avviket.

Barnehagen har i slike tilfeller også benyttet mindre på personalkostnader enn det tilskuddsatsen som er lagt til grunn tilsier. Dersom den private barnehagens

personalkostander kun skal måles mot lovens minimumskrav, og kommunen legger til grunn en høyere pedagognorm i sine beregninger av tilskudd, vil den private barnehagen bli systematisk overkompensert.

Avsluttende kommentar

Departementet ber om at direktoratet legger departementets vurderinger til grunn og orienterer fylkesmennene om denne forståelsen av § 14 a.

Med hilsen

Trude Wessel Eide (e.f.)
avdelingsdirektør

Elisabeth Skjebstad
Seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer