

Lavere personalkostand etter barnehageloven § 14 a og innleid personal

TOLKNINGSUTTALELSE | 29.01.2019

Gjelder

- [Barnehageloven - § 21 Virkeområde og formål](#)
- [Barnehageloven - § 22 Definisjoner](#)
- [Barnehageloven - § 23 Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager](#)

Private barnehager kan leie inn deler av personalet. Kostnadene til innleid personale er en del av personalkostnadene som skal vurderes etter § 14 a første ledd bokstav c.

Utdanningsdirektoratet har fått spørsmål om kommunen skal se bort fra den private barnehagens kostnader til innleid personal i vurderingen av om barnehagen overholder barnehageloven § 14 a første ledd bokstav c. I artikkelen her vil vi drøfte dette spørsmålet.

Først vil vi kort presentere barnehageloven § 14 a og hva som ligger i personalkostnader i bestemmelsens første ledd bokstav c. Deretter går vi inn på problemstillingen knyttet til kostnader til innleid personal.

Om barnehageloven § 14 a

Barnehageloven § 14 a lyder:

Offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Barnehagen kan ha et rimelig årsresultat. Dette innebærer at følgende vilkår må være oppfylt:

- a) barnehagen kan bare belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen,

- b) barnehagen kan ikke overfor eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier foreta transaksjoner og belastes kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, og
- c) barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.

Som eiers nærstående menes nærstående som nevnt i aksjeloven § 1-5 første ledd. Med konsern menes selskaper som står i slikt forhold til hverandre som beskrevet i aksjeloven § 1-3.

Barnehageeier skal kunne dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med formålet i første ledd.

Kongen kan gi utfyllende forskrift om krav til regnskap, revisjon, og rapportering, krav til barnehagens dokumentasjon av bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, og den ikke-kommunale barnehagens opplysningsplikt om økonomiske forhold.

Det skal ikke foretas en selvstendig vurdering av om tilskudd og foreldrebetalingen kommer barna i barnehagen til gode. I forarbeidene til bestemmelsen er det uttalt at dersom de tre kumulative vilkårene i første ledd bokstav a, b og c er oppfylt, ansees barnehagen å ha et rimelig årsresultat. Det betyr at barnehagen kan disponere over et eventuelt overskudd slik barnehagen ønsker, f.eks. ved å ta utbytte.

Dersom barnehagen bryter a, b eller c er, kan kommunen i tilsyn gi pålegg om retting og eventuelt stenging etter § 16 og/eller anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor barnehagen etter § 16 a.

Personalkostnader

Barnehageloven § 14 a første ledd bokstav c lyder: «barnehagen kan ikke ha vesentlig lavere personalkostnad per heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.».

I merknadene til bestemmelsen i Prop. 98 L (2011-2012) side 38 står det:

Det følger av bokstav c) at barnehagen ikke anses å ha et rimelig årsresultat dersom den har vesentlig lavere personalkostnader per heltidsplass enn tilsvarende kommunale barnehager. Bestemmelsen innebærer likevel at det er rom for at ikke-kommunale barnehager har en noe annen personalsammensetning og lønnsstruktur enn kommunale barnehager. Det sentrale er om kostnadene er vesentlig lavere per heltidsplass. Det er kommunen som foretar denne vurderingen ut i fra lokale forhold, gjennom en konkret sammenligning med egne kostnader i tilsvarende barnehager.

Dette innebærer at kommunen må foreta en utregning av hva som er personalkostnaden per heltidsplass i kommunale barnehager og hva som er personalkostnaden per heltidsplass i den private barnehagen. Deretter må disse tallene sammenlignes. Dersom den private barnehagen har lavere personalkostnad per heltidsplass enn kommunen, må kommunen ta stilling til om dette avviket er vesentlig.

Utregning av personalkostnader – innleid personal

Kommunen må regne ut hva som er personalkostnaden per heltidsplass i kommunale barnehager og hva den er i den private barnehagen. Første problemstilling vi drøfter her er om kostnader til innleid personal i det hele tatt skal regnes med som personalkostnader. Hvis det er tilfelle, er neste problemstilling om hele eller bare deler av kostanden skal tas med i beregningen av personalkostnader.

Skal kostnader til innleid personal skal regnes med som personalkostnader?

Begrepet personalkostnader omfatter normalt både direkte kostnader som lønn og indirekte kostnader som feriepenger og pensjon til ansatte. Ofte faller også innleid personal inn under personalkostnader, men begrepet gir ikke et helt klart svar på om innleid personal skal regnes med. Forarbeidene gir heller ikke noe klart svar på dette.

Både innleide og fast ansatte personal jobber i barnehagen og det kan være de samme oppgavene de utfører. Begge representerer en kostnad for å få utført oppgaver i barnehagen, og det er derfor en nær sammenheng mellom dem. I Prop. 98L (2011-2012) står det:

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

Både innleide og egne ansatte innebærer kostnader som gjør at det blir mindre rom for eier av en privat barnehage å ta ut utbytte. Dette taler derfor for at innleid personal kan inkluderes i personalkostnader.

Både kommunale barnehager og private barnehager kan velge å leie inn personal. Dersom innleid personal ikke tas med i beregningen kan det gi uheldige utslag. F.eks. kan en privat barnehage leie inn vaktmester og rengjøringspersonale, mens kommunen ikke gjør det. Dersom man skal se bort fra kostnadene til innleid personal vil denne private barnehagen kunne få lavere personalkostnaden per heltidsplass enn

kommunen, kun fordi den leier personal og ikke nødvendigvis fordi den har en dårligere bemanning eller dårligere lønn og arbeidsvilkår for de ansatte. Dersom kostnader til innleid personal er med i beregningen unngår man dette problemet. Det taler for å inkludere innleid personal i personalkostnader.

På bakgrunn av det som er skrevet over, mener vi at kostnader til innleid personal skal inkluderes i beregningen av personalkostnader. Dette gjelder både for kommunale og private barnehager.

Skal hele kostnaden til innleid personal tas med i beregningen av personalkostnader

Når det gjelder hvor stor del av kostnadene til innleid personal som skal tas med i beregningen av personalkostnader, kan hele kostnaden tas med, noe som inkludere bl.a. påslaget som vikarbyrå tar. Alternativt kan det estimeres hva kostnadene til det innleide personalet vil være uten et slikt påslag, men med de direkte og indirekte kostnadene som vanligvis omfattes av begrepet personalkostnader.

Når det gjelder lavere personalkostnader og lønn til eier står det følgende på side 21 i Prop. 98 L (2011-2012):

Kommunen må videre være oppmerksom på at enkelte barnehageeiere velger å ta ut hele eller deler av overskuddet som godtgjørelse for egen arbeidsinnsats i barnehagen, det vil si at eier alternativt kunne regnskapsført dette som en kostnad i regnskapet. I slike tilfeller må en estimert verdi for eiers arbeidsinnsats overføres fra årsresultatet til personalkostnader før kommunen kan vurdere om barnehagen oppfyller kravene som ligger i § 14 a første ledd bokstav c.

Dette viser at det kan gjøres estimat av kostnader i beregningen av personalkostnader tilknyttet eiers arbeid i barnehagen. Utgangspunktet er at utbytte ikke skal være med i personalkostnaden. For at sammenligningen av personalkostnader skal være mest mulig lik, er det åpnet for et slikt estimat, fordi man ikke vet verdien av eiers arbeid. Når det gjelder innleie av personale, så er dette en kostnad som sett fra barnehagens side i sin helhet går til personale i barnehagen, og det skiller seg derfor fra utbytte der deler kan være for å ha personal (eier) i barnehagen og deler kan være rent utbytte. At det er åpnet for å gjøre estimat av verdien av eiers arbeid i barnehagen, er derfor ikke et argument for å også estimat av kostnadene til det innleide personalet uten et påslag fra vikarbyrå eller lignende.

Barnehageloven § 14 a første ledd bokstav c skal hindre urimelige lønns- og arbeidsvilkår hos de ansatte. Dersom et vikarbyrå tar et stort påslag kan det gi høye kostnader for innleie. Dette kan «skjule» at bemanningen forøvrig er lav eller har dårlig lønn. Dette taler for at man må gjøre en beregning der kostnadene som normalt omfattes av personalkostnader til innleid personal estimeres.

Regelverket krever imidlertid ikke at det gjøres en vurdering av om eier har gjort en god eller dårlig avtale med bemanningsbyrået eller vikarene, med mindre de er nærstående og faller inn under barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b. Det samme gjelder for egne ansatte. Det er videre ikke i strid med regelverket at barnehagen velger å leie inn personal i stedet for å ha egne ansatte. Vi mener at det sentrale i vurderingen av personalkostnader etter bokstav c er hva det koster barnehagen å ha personal i barnehagen for å få utført oppgavene der. Alle kostnader tilknyttet innleid personal, vil i likhet med alle kostnader til egne ansatte redusere eiers muligheter for å ta ut utbytte. Disse momentene taler for at hele kostnaden til innleid personal tas med i beregningen av personalkostnader.

Dersom det skal gjøres et estimat av kostnadene til innleid personal kan dette gjøre beregningen mer komplisert. Det er ikke gitt at det er enkelt å få vite hva påslaget til et vikarbyrå er. Ettersom også indirekte kostnader til personal skal tas med som en del av personalkostnaden, er det ikke bare å legge til grunn lønnen til det innleide personalet som personalkostnad. Enkelthetshensyn taler for at hele kostnaden til innleid personal tas med i beregningen av personalkostnader.

Etter en samlet vurdering mener vi at hele kostnaden til innleid personal skal tas med i beregningen av personalkostand.

Vurdering av vesentlighet

Etter at kommunen har funnet hva som er personalkostnaden per heltidsplass i kommunale barnehager og i den private barnehagen, må disse sammenlignes. Kommunen må ta stilling til om et eventuelt avvik mellom kostnadene er vesentlig. 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.

Vi er kjent med at enkelte kommuner i stedet for å ta med kostnaden til innleid personal i beregningen av personalkostnad, heller vektlegger dette i vesentlighetsvurderingen. Så lenge beløpet kommunen bruker i denne vurderingen er det samme som ville vært brukt i beregningen av personalkostnader, blir resultatet det samme. Vi mener at det blir mest oversiktlig å ta med kostnaden til innleid personal i beregningen. Det er imidlertid ikke feil å gjøre det på en annen måte, så lenge hele kostnaden til innleid personal tas med i vurderingen av barnehageloven § 14 a første ledd bokstav c.

Konklusjon

Utdanningsdirektoratet mener at hele kostnaden til innleid personal skal tas med i vurderingen av barnehageloven § 14 a første ledd bokstav c. Vi mener at dette bør gjøres i beregningen av personalkostand, men det kan alternativt gjøres i vurderingen av vesentlighet.