



Fylkesmannen
i Oslo og Akershus

Barnehage- og utdanningsavdelingen

TILSYNSRAPPORT

Bruk av tilskudd og foreldrebetaling 2015 og 2016

Torshovhagen barnehage



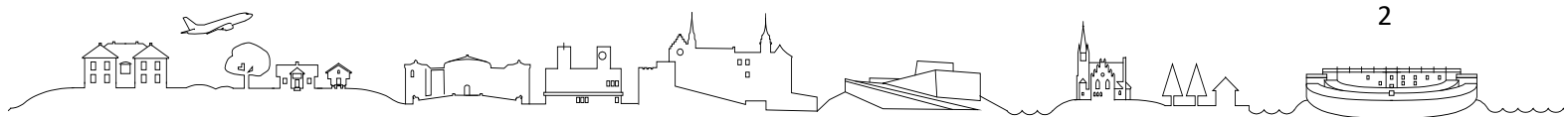
Sammendrag

Tema for dette tilsynet er krav til bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling, jf. barnehageloven § 14 a og forskrift om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager (økonomiforskriften). Formålet med tilsynet er å sørge for at offentlig tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i Torshovhagen barnehage til gode.

I denne tilsynsrapporten har Fylkesmannen i Oslo og Akershus konkludert med at eier av Torshovhagen barnehage har brutt vilkårene i barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a og b. Vi har dermed tatt i bruk økonomiske reaksjonsmidler overfor barnehageeier, jf. barnehageloven §§ 9 tredje ledd og 16 a.

Vi har fattet vedtak med krav om tilbakebetaling av kr 5 400 000, samt pålegg om retting av to regelverksbrudd.

Kravet om tilbakebetaling er fastsatt med en nedbetalingstid på 2 år. Det er satt frist for å etterkomme pålegg om retting til 1. mai 2018.



Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	4
1.1	Bakgrunnen for at vi åpnet tilsyn med Torshovhagen barnehage	4
1.2	Gjennomføringen av tilsynet.....	4
1.3	Om tilsynsrapporten.....	5
1.4	Om revisor sine oppgaver	6
2	Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling.....	7
2.1	Barnehageloven § 14 a	7
2.2	Barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a	8
2.3	Barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b	8
2.4	Økonomiforskrift til barnehageloven § 2	10
3	Torshovhagen barnehages bruk av tilskudd.....	12
3.1	Barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a – ordinær drift	12
3.2	Barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b – transaksjoner mellom nærstående	23
3.3	Økonomiforskrift	36
4	Økonomisk reaksjonsmiddel	39
4.1	Barnehageloven § 16 a	39
4.2	Valg av reaksjonsmiddel	40
4.3	Forholdsmessighetsvurdering av tilbakebetalingskravet.....	40
4.4	Vedtak om tilbakebetaling	42
5	Pålegg om retting	43
5.1	Vedtak om pålegg om retting.....	43
5.2	Oppfølging av tilsynsresultatene.....	43
6	Klageadgang	44
	Vedlegg: Liste over dokumentasjon.....	45



1 Innledning

Fylkesmannen kan i særlige tilfeller føre tilsyn med at den enkelte barnehage blir drevet i samsvar med barnehageloven og tilhørende forskrifter, jf. barnehageloven § 9 andre ledd.

Å føre tilsyn med barnehager er i utgangspunktet en kommunal oppgave, jf. barnehageloven § 8. Vi orienterte Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap i Oslo kommune før tilsynet ble åpnet.

I dette tilsynet har vi kontrollert om barnehageeier oppfyller barnehageloven med forskrifter.

Vi har anledning til å gi pålegg til barnehageeier om å rette eventuelle regelverksbrudd, jf. barnehageloven § 9 andre ledd andre setning. Ved brudd på barnehageloven § 14 a, har vi i tillegg anledning til å ta i bruk økonomiske reaksjonsmidler overfor barnehageeier, jf. barnehageloven § 9 tredje ledd, jf. § 16 a.

Våre tilsyn er offentlig myndighetsutøvelse, noe som innebærer at vi skal gjennomføre tilsynet i samsvar med forvaltningsrettslige regler.

1.1 Bakgrunnen for at vi åpnet tilsyn med Torshovhagen barnehage

På bakgrunn av avisoppslag og henvendelser vedrørende Risenga barnehage, som er i samme konsern som Torshovhagen, mente vi det var behov for å undersøke nærmere Torshovhagen barnehages resultatregnskap (i Basil) og årsregnskap i Brønnøysundregistrene. Våre undersøkelser viste blant annet høye utbetalinger til daglig leder og styreleder i barnehagen, samt en rekke overføringer til morselskapet Seraphin AS og til søsterselskapene Klengstua og Risenga.

Morselskapet er eid av Annette Grande/Vaagslid¹ og Olav Vaagslid med 50 % hver. Hun er oppført som daglig leder og styremedlem i Torshovhagen barnehage. Han er oppført som styreleder i Torshovhagen barnehage. Disse personene har også tilsvarende roller i morselskapet og i søsterselskapene.

Vi mente dermed det var grunnlag for å åpne tilsyn med barnehagens bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, jf. barnehageloven § 14 a og økonomiforskriften.

1.2 Gjennomføringen av tilsynet

Fylkesmannen i Oslo og Akershus åpnet tilsyn med Torshovhagen barnehage 15. september 2017.

¹ I løpet av 2015/2016 endrer hun etternavn fra Vaagslid til Grande. I vår rapport vil derfor begge disse navnene brukes.



Barnehagens eier er blitt pålagt å legge frem dokumentasjon for Fylkesmannen med hjemmel i barnehageloven § 9 femte ledd, jf. andre ledd. Vi har mottatt dokumentasjon for å kunne gjennomføre tilsynet.

Tema for tilsynet er Torshovhagen barnehages bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling, jf. barnehageloven § 14 a. Vi har kontrollert følgende undertema:

- om barnehagen bare er belastet kostnader som direkte vedrører godkjent drift, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a
- om barnehagen overfor eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier har foretatt transaksjoner og belastet kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b
- om barnehagens resultatregnskap er i tråd med bokføringslovens krav, jf. økonomiforskriften § 2 tredje ledd

Deretter har vi vurdert:

- pålegg om retting av forhold i strid med barnehageloven, jf. barnehageloven § 9 andre ledd
- bruk av økonomiske reaksjonsmidler etter barnehageloven § 16 a, jf. barnehageloven § 9 tredje ledd

Punktene ovenfor er vurdert opp mot tilskudd som ble ytt henholdsvis i 2015 og 2016.

Formålet med tilsynet er å sørge for at offentlig tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i Torshovhagen barnehage til gode.

Vi har av ressursmessige årsaker ikke kommentert samtlige regnskapsførte kostnader etter en gjennomgang av bilagene til regnskapene.

Vi har heller ikke undersøkt om barnehagen oppfyller øvrige krav i regelverket.

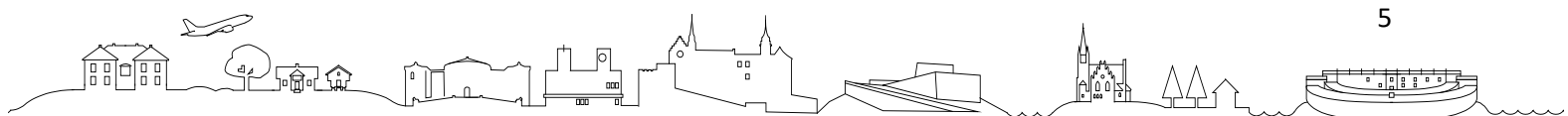
Vi forhåndsvarslet barnehagen om vedtak i foreløpig tilsynsrapport datert 18. desember 2017, jf. forvaltningsloven § 16. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Advokat Brunnes fra Private Barnehagers Landsforbund har på vegne av barnehagen kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen fristen. Vi har behandlet bemerkningene under hvert av de aktuelle temaene.

1.3 Om tilsynsrapporten

Fylkesmannens vurderinger og konklusjoner baserer seg i hovedsak på opplysninger som kommer frem i:

- dokumentasjon barnehagen har sendt inn (se oversikt i vedlegg)
- barnehagens uttalelse til foreløpig tilsynsrapport
- informasjonen fra våre egne systemer og offentlige registre
- informasjon på barnehagens hjemmeside

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Enkeltvedtaket kan påklages etter forvaltningslovens regler. Ytterligere informasjon om klageadgang fremgår i rapportens punkt 6.



1.4 Om revisor sine oppgaver

Torshovhagen barnehages regnskap for henholdsvis 2015 og 2016 er godkjent av revisor. Fylkesmannen gjør oppmerksom på at revisor sin oppgave i all hovedsak er å undersøke om tallene er reelle, om det er åpenbart at kostnader ikke er reelle samt om det foreligger vesentlige feil ved regnskapet. Selv om regnskapene er godkjent av revisor medfører ikke dette at denne har godkjent om barnehagens regnskap er i tråd med kravene til bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling, slik disse er oppstilt i barnehageloven § 14 a. En revisor vil ikke direkte undersøke regnskapet sett opp mot kravene som oppstilles i barnehageloven.



2 Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling

2.1 Barnehageloven § 14 a

Barnehageloven § 14 går ut på at kommunen skal yte tilskudd til ordinær drift av alle godkjente, ikke-kommunale barnehager i kommunen, forutsatt at barnehagen har søkt om godkjenning før barnehagesektoren er blitt rammefinansiert. Barnehageloven § 14 a stiller krav til bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager. Følgende fremgår av bestemmelsen:

§ 14 a. Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager

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.

Formålet med barnehageloven § 14 a er at offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Vurderingstemaet knyttet til uttrykket «rimelig årsresultat» i første ledd andre setning, ligger i å foreta en konkret vurdering av om de vilkårene oppstilt i første ledd bokstavene a), b) og c) er oppfylt. Forutsatt at disse vilkårene er oppfylt, vil årsresultatet anses å være rimelig og barnehageeier kan disponere fritt over et eventuelt overskudd. Dersom ett eller flere av vilkårene er brutt, vil barnehagen derimot ikke ha et rimelig årsresultat.

Brudd på ett eller flere av disse vilkårene gir adgang til å ta i bruk økonomiske reaksjonsmidler etter barnehageloven § 16 a.



2.2 Barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a

En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at kostnader som etter sin art ikke omfatter godkjent drift av barnehagen, ikke kan kostnadsføres i barnehagens regnskap.

I forarbeidene (Jf. Prop.98 L (2011-2012) s. 19-20) til barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a fremgår følgende:

Alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens resultatregnskap, må være knyttet til den barnehagedrift kommunen har godkjent etter barnehageloven. På tilsvarende måte som kommunen har plikt til å yte tilskudd til «ordinær drift» som fastsatt i barnehageloven § 14, skal kostnadene som føres opp i regnskapet synliggjøre kostnadene til ordinær drift. Departementet foreslår i høringen at det i barnehageloven § 14 a første ledd, bokstav a oppstilles et krav om at den enkelte barnehagen bare kan belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift.

Bestemmelsen om at transaksjoner må være knyttet til drift godkjent etter barnehageloven innebærer at kostnader relatert til andre aktiviteter enn det som faller innenfor den godkjente barnehagedriften ikke kan kostnadsføres i barnehagens regnskap.

Slik vi oppfatter forarbeidene er siktemålet med bestemmelsen å sørge for at kostnader som ikke er relevante for drift av barnehagen, ikke kostnadsføres i barnehagens regnskap. Det vil si at alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens regnskap, må være knyttet til barnehagedriften som kommunen har godkjent etter barnehageloven.

Kostnadsbegrepet er ikke definert verken i barnehageloven eller i forarbeidene. Sammenholdt med det som er gjengitt fra forarbeidene oppfatter vi det slik at begrepet skal forstås i vid forstand. Det innebærer at barnehagens forbruk av ressurser skal gjelde godkjent drift.

2.3 Barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b

En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at transaksjoner til eier og/eller dennes nærstående må sammenlignes med det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

I forarbeidene er det fremhevet at tilfellene der barnehagene kjøper varer og tjenester fra eier eller eiers nærstående er en viktig del av anvendelsesområdet for reglene om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling. I Prop.98 L (2011-2012) står følgende:

Når barnehagen kjøper varer og tjenester av eieren eller nærstående, vil det være risiko for at det fastsettes priser og kontraktsvilkår som ikke anses som markedsmessige. Vurderingstemaet etter forslaget vil være om kostnaden for barnehagen i denne typen tilfeller er den samme som den ville vært om transaksjonen hadde blitt gjennomført mellom uavhengige parter.

Det må gjøres vurderinger ut fra § 14 a første ledd, bokstav b også i forbindelse med lønnsfastsettelse/styregodtgjørelse til eier av barnehagen eller eiers nærstående.



Lønnen/styregodtgjørelsen kan ikke settes høyere enn hva som ville vært avtalt dersom personene skulle vært ansatt på alminnelige vilkår, og uten den nære forbindelsen med barnehagen og barnehageeier.

Videre vil tariffestet lønn med et rimelig tillegg, for eksempel for ekstra ansvar eller innsats, kunne godtas. Dette innebærer at barnehagene må dokumentere at lønn og annen godtgjøring til eier er i samsvar med det som eier ville fått i tilsvarende stilling i en annen barnehage eller i en tilsvarende bedrift.

I høringsnotatet² (side 19) fremgår det at:

Når det gjelder husleie betalt til nærstående, vil det i mange tilfeller ikke finnes et eget marked for lokaler direkte tilpasset barnehageformål, og eier kan velge å ta ut en ekstrafortjeneste gjennom husleie som overstiger selvkost. I slike tilfeller er det ofte naturlig å ta utgangspunkt i utleiers selvkost, med et påslag som tilsvarer vanlig fortjeneste i utleiemarkedet på stedet. Her kan barnehageeier også se hen til hva som er ansett som gjennomsnittlig husleie for næringsbygg i kommunen.

Samme vurdering må gjøres i forbindelse med lønnsfastsettelse/styregodtgjørelse til eier av barnehagen eller eiers nærstående. Lønnen/styregodtgjørelsen kan ikke settes høyere enn hva som ville vært avtalt dersom personene skulle vært ansatt på alminnelige vilkår, og uten forbindelse med eier. Både mangel på arbeidskraft og mangel på lokaler kan medføre at barnehageeier må betale mer enn det som hadde vært ordinær pris i et velfungerende marked. Mangel på førskolelærere har for eksempel medført at enkelte kommuner betaler førskolelærere over tarifflønn. I slike tilfeller må en barnehageeier som er førskolelærer og jobber fullt ut som førskolelærer i egen barnehage, kunne ta ut samme lønn som en kommunalt ansatt. Videre vil tariffestet lønn med et rimelig tillegg, for eksempel for ekstra ansvar eller innsats, kunne godtas. Dette innebærer at barnehagene må dokumentere at lønn og annen godtgjøring til eier er i samsvar med det eier ville fått i tilsvarende stilling i en annen barnehage eller i en tilsvarende bedrift.

Der barnehagevirksomheter inngår i et konsern, kan midler overføres fra selskap som driver barnehage til morselskapet eller søsterselskaper gjennom konsernbidrag basert på et rimelig overskudd fra barnehagedriften. Formålet med konsernbidragsordningen er å gjøre det mulig for konsern å minimere den samlede skatteplikten ved å føre over midler innenfor konsernet fra selskap med overskudd til selskap med underskudd. Konsernbidrag fra barnehageselskap vil representere en bruk av midler som ikke er i samsvar med formålet om at tilskuddet skal komme barna til gode. Reguleringen i forslaget til § 14 a i barnehageloven vil derfor sette grenser for hvor høye konsernbidrag en barnehagevirksomhet kan gi. Bestemmelsene om bruk av tilskudd og foreldrebetaling skal ikke avskjære mulighetene for skattemessig samordning i konserner der barnehagevirksomheter inngår. Departementet legger til grunn at i relasjon til regelverket om bruk av tilskudd og foreldrebetaling, må konsernbidrag vurderes på samme måten som utbytte. Selskaper som driver barnehage, vil derfor kunne betale konsernbidrag når dette ikke er større enn mulig utbytte

² Tilgjengelig her:

https://www.regjeringen.no/contentassets/25414080a8db4fc2a3ecdd7adfb93d58/hoeringsnotat_forslag_til_lov_om_endring_vedroerende_bruk_av_offentlige_tilskudd_og_foreldrebetaling_i_ikke_kommunale_barnehager.pdf



innenfor reguleringen i § 14 a første ledd som tillater at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat.

Når det gjelder interessefellesskapet fremgår følgende av høringsnotatet (side 20):

Eier og nærstående må, etter departementets oppfatning, omfatte de fysiske og juridiske personene som omtales i det generelle regelverket for vedkommende organisasjonsform. Fordi en juridisk enhet eller en enkeltperson som driver barnehagevirksomhet også kan drive annen virksomhet enn barnehage, kan det oppstå særlige spørsmål om uavhengighet mellom barnehagen som mottar tilskudd og den enhet som står som eier av barnehagen. Slike spørsmål må løses etter analogi fra regelverk som regulerer organisasjonsformen, eller tilgrensende regelverk. Alminnelige regler for habilitet, for eksempel i forvaltningsloven og aksjeloven, kan gi god veiledning.

I aksjeselskaper regnes som eier alle aksjonærer i selskapet, inkludert morselskapet i konsernet. Dersom aksjeselskapet eier eller driver virksomheter utover tilskuddsberettiget barnehagevirksomhet, vil også transaksjoner mellom barnehagen og eierselskapet omfattes av prinsippet om "armlengdes avstand". Som nærstående i aksjeselskaper inngår blant annet alle enheter som inngår i samme konsern, jf. aksjeloven §§ 1-3 og 1-4, eller enheter som tilhører en gruppe foretak under felles ledelse eller eierskap, jf. enhetsregisterloven § 6 bokstav k. Nærstående vil også kunne omfatte organisatoriske enheter som ikke er organisert etter aksjeloven. Nærstående omfatter dessuten slike personer og selskap som er definert i aksjeloven § 1-5.

Det fremkommer videre (side 18) at:

Bestemmelsen er også ment å ramme blant annet lån til eier eller eiers nærstående som inngås på vilkår som er gunstigere enn markedsvilkår.

I forarbeidene er det videre fremhevet at forslaget ikke innebærer begrensninger i adgangen til slike transaksjoner, men det stilles krav om å dokumentere at transaksjonen ikke innebærer overkompensasjon for ytelsen barnehagen kjøper, jf. Prop.98 L (2011-2012) side 39.

Slik vi oppfatter det er altså formålet med bestemmelsen å hindre overprising der visse typer relasjoner tilsier en høy risiko for dette. Det må foretas en konkret vurdering av om prisen eller vilkåret ville vært på samme nivå dersom det hadde blitt gjennomført mellom uavhengige parter. Sammenligningen må foretas med lignende typer transaksjoner eller kostnader.

2.4 Økonomiforskrift til barnehageloven § 2

Forskrift om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager (økonomiforskriften) er gitt med hjemmel i barnehageloven § 14 a fjerde ledd. Etter økonomiforskriften § 2 skal barnehageeier utarbeide et resultatregnskap. Dette regnskapet skal vise alle inntekter og kostnader som gjelder godkjent barnehagedrift. Bokførte opplysninger skal kunne dokumentere at barnehagens transaksjoner tilfredsstillende kravene i barnehageloven § 14 a og i økonomiforskriften. Regnskapet skal dokumenteres i samsvar med bokføringslovens krav, jf. forskriften § 2 tredje ledd.



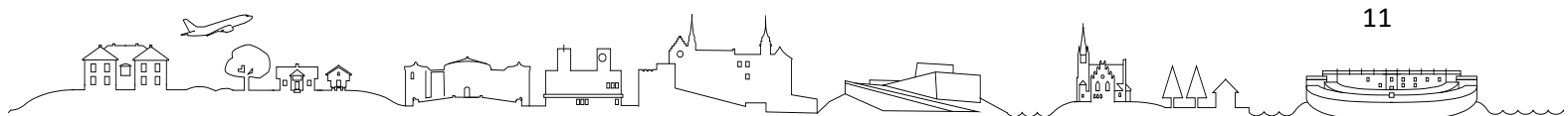
Bokføringsloven § 10 krever at:

Bokførte opplysninger skal være dokumentert. Dokumentasjonen skal utstedes med et korrekt og fullstendig innhold og vise de bokførte opplysningenes berettigelse. Dokumentasjonen skal ikke endres etter utstedelse. Dersom dokumentasjonen består av flere dokumenter, skal det være referanse fra primærdokumentet til øvrige dokumenter.

Formålet med dokumentasjonen vil blant annet være å vise de bokførte opplysningenes berettigelse og danne grunnlag for etterkontroll av bokføringen. Det er viktig at dokumentasjonen er så detaljert og omfattende at bokføringen kan skje på en hensiktsmessig og riktig måte. Samtidig er det viktig at dokumentasjonen ikke endres etter utstedelse.

Dette innebærer at dokumentasjonen (bilag) skal vise hva ting er brukt til både når det gjelder varekjøp, samt varer til internt bruk eller vedlikehold.

Når det gjelder bilag til bespising, kurs og møter må det stå hvem som har deltatt og i hvilken anledning.



3 Torshovhagen barnehages bruk av tilskudd

3.1 Barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a – ordinær drift

Det første Fylkesmannen vil vurdere er om Torshovhagen barnehage er belastet kostnader som ikke direkte vedrører godkjent drift av barnehagen, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a.

Nedenfor vil vi foreta en vurdering av om kostnader til henholdsvis firmabil, seminar til Vestlia, lederseminar til Gdansk, gestaltterapi, innkjøp til inventar, restaurantbesøk, lån til eksterne selskaper, samt husleiekostnader relaterer seg til barnehagens godkjente drift.

Firmabil

Barnehagens styrer disponerer en firmabil, BMW 1 serie 2013-modell. I henhold til regnskapsbilagene er kostnader til leasing, bomplasseringer, forsikringer, reparasjoner, service, bøter, bensin, bilvask og parkering tilknyttet denne bilen og bruken av den, belastet barnehagen.

Spørsmålet er om bilbruken reelt sett er knyttet til direkte drift av Torshovhagen barnehage.

Fylkesmannen utelukker ikke at kostnader i forbindelse med bruk av bil kan belastes barnehagen. Dette forutsetter imidlertid at bruken angår barnehagens godkjente drift. Etter vårt syn innebærer dette at kostnader til privat bilbruk ikke direkte gjelder barnehagens godkjente drift. En slik forståelse legger også utdanningsdirektoratet til grunn i sin tolkningsuttalelse datert 19. februar 2018.

I bemerkningene hevder barnehagens advokat at den oppgitte bruken av firmabilen er knyttet til barnehagens daglige drift. Den brukes til vanlige innkjøp til barnehagen, i samarbeid med eksterne instanser knyttet opp mot barnehagen, i forbindelse med deltakelse på nasjonal lederutdanning og i forbindelse med utvidelser av driften. Advokaten opplyser om at bilen også benyttes privat, som et arbeidsgode i tillegg til lønnsgodtgjørelse og at den er fordelsbeskattet av den ansatte.

Regnskapsfører har i e-post av 22. desember 2017 redegjort for at avtale om firmabil ble gjort i forbindelse med at barnehagen forhandlet med ulike aktører om oppkjøp av nye barnehager, og at det var reisevirksomhet mellom barnehagene.

Det er vår oppfatning at det ikke er opplyst eller dokumentert hvilke innkjøp barnehagen anser som daglige eller vanlige. Av regnskapsbilagene ser vi at barnehagen blant annet får frukt, mat og drikke levert. I tillegg ligger en dagligvareforretning i umiddelbar nærhet til barnehagen.

Barnehagen har heller ikke opplyst om eller dokumentert hvilke eksterne instanser den samarbeider med og hvorfor bilbruk i så måte er relatert til barnehagens drift.

Det er heller ikke fremlagt dokumentasjon for at bilbruk til deltakelse på samling i nasjonal lederutdanning er relatert til barnehagens drift. Vi anser at bruk av bil som transportmiddel for ledere til kurs, i utgangspunktet ikke gjelder barnehagedrift.



Vi kan heller ikke se hvordan bilbruk er nødvendig i forbindelse med en eventuell utvidelse av Torshovhagen barnehage.

Det er ikke dokumentert at bilen er brukt i forbindelse med mulig oppkjøp av andre barnehager. Vi kan uansett ikke se hvordan dette vil være relevant for Torshovhagen barnehages drift.

Fylkesmannen er av den oppfatning at bompasseringer og lokaliseringen av bensinstasjonene der innkjøp av drivstoff er foretatt, tilsier at styreren benytter bilen privat. Bilmodellen tilsier heller ikke etter vårt syn at bruken er i forbindelse med barnehagedriften. Vi legger til grunn at bilbruken hovedsakelig knytter seg til styrerens private kjøring.

Bilbruken er dermed reelt sett ikke knyttet til direkte drift av Torshovhagen barnehage.

Vi kan dermed ikke se at den omstendighet at styreren har blitt fordelsbeskattet for bilbruken er relevant ved vurderingen av om denne kostnaden direkte vedrører godkjent barnehagedrift.

Oversikten nedenfor viser den totale kostnaden ved styrerens bruk av firmabil i 2015.

Betalingsmottaker	Betaling gjelder	Beløp i kr	Bilagsnummer
Fjellinjen	Bompassering	554	164+165
Bavaria	Leasing	2911	297+208
Bavaria	Reparasjon/Service	495	223
Esso Tveita	Bensin	566	224
Bavaria	Leasing	2866	287+288
Bavaria	Leasing + årsavgift	6691	498+499
Fjellinjen	Bompassering	630	704+705
Fjellinjen	Bompassering	552	842+843
Q-park	Parkeringsbot	760	876
Bavaria	Leasing	2866	885+886
Fjellinjen	Bompassering	535	1024+1025
Bavaria	Leasing	2866	1081+1082
Tveita Esso	Bilvask	179	1130
Tveita Esso	Bensin	610	1130
Statoil Brobekk	Bensin	512	1130
Shell Gjelleråsen	Bensin	502	1131
Statoil Furuset	Bensin	500	1131
Bavaria	Leasing	2866	1378+1379
Fjellinjen	Bompassering	736	1478+1479
Leasing	Leasing	2835	1510+1511
Fjellinjen	Bompassering	525	1524+1525
Leasing	Leasing	2866	1526+1527
Fjellinjen	Bompassering	836	1640+1641
Bavaria	Leasing	2840	1707+1708
Bavaria	Leasing	2835	2028+2029
Bavaria	Leasing	2835	2272+2273
Fjellinjen	Bompassering	589	2286+2287
Shell	Bensin	583	2347
Bavaria	Leasing	2835	2394+2395
Esso tveita	Bensin	569	2477
Bavaria	Reparasjon	2885	2451
Statoil Skedsmokorset	Bensin	506	2451



Statoil Mjøndalen	Bensin	600	2451
Esso Tveita	Bensin*	600	2542
Statoil Hernes	Bensin	646	2542

*Bilaget er uleselig. Men vi ser av kontoutskriften at kjøpet er foretatt på Esso Tveita. Kontoutskriften viser at beløpet er på kr 600,13. Vi antar at dette er kjøp av bensin.

Barnehagen ble belastet kr 53 582 i 2015 for styrerens private bilbruk.

Vi har utelatt parkeringskostnader hva gjelder parkeringshus og gateparkering både for styrer og andre personer tilknyttet barnehagen. Dette er utelatt av ressursmessige årsaker. Det gjøres oppmerksom på at vi ikke med den grunn har konkludert med at disse kostnadene vedrører barnehagens godkjente drift.

I 2016 er barnehagen belastet kostnader for fast parkeringsplass i tilknytning til styrerens bostedsadresse. Disse har vi tatt med i beregningen av de totale kostnadene.

Oversikten nedenfor viser den totale kostnaden ved styrerens bilbruk i 2016.

Betalingsmottaker	Betaling gjelder	Beløp i kr	Bilagsnummer
Esso Tveita	Bensin	554	33
Esso Tveita	Bensin	411	36
Lemon Wax	Bilvask	349	36
Esso Tveita	Bensin	600	36
Statoil Storo	Bensin	605	38
Bavaria	Leasing	2835	192+193
Fjellinjen	Bompassering	543	202+203
Bavaria	Leasing	2835	384+385
Bavaria	Leasing	2835	588+589
Esso	Tigervask	40	667
Esso Tveita	Bensin	600	667
Sankthansfjellet brl	Parkering	400	671
Fjellinjen	Bompassering: lokale passeringer, samt Østfold og Svinesund	554	779+780
IF	Bilforsikring	5186	796+797
Oslo kommune Bymiljøetaten	Parkeringsbot	500	801
Bavaria	Leasing + årsavgift	6754	809+810
Bavaria	Leasing	2845	1008+1009
Lefdal Elektro	TomTom GPS	672	1070
Sanktshansfjellet brl	Parkering	400	1074
Esso Tveita	Bensin	604	1107
Bavaria	Leasing	2845	1245+1246
Fjellinjen	Bompassering: 16 lokale passeringer, samt Østfold og Glomma	539	1256+1257
Sanktshansfjellet borettslag	Parkering	400	1313
Esso Alna	Bensin	693	1353
Automania	Vask og dekkskift	750	1351
Esso Ramstadsletta	Bensin	657	b.146
Bavaria	Leasing	2835	1471+1472
Bavaria	Leasing	2819	1793+1494



Fjellinjen	Bompassering: 15 lokale passeringer, samt 2 til Halden	571	1503+1504
Esso Tveita	Bensin	679	1735
Cirkle K Hernes	Bensin	603	1735
Fjellinjen	Bompassering: 27 lokale passeringer, 2 til Bærum, 6 Aust-Agder, 12 Gardermoen, 12 Larvik	1277	1787+1788
Shell Stathelle	Bensin	425	1937
Esso Tveita	Bensin	508	1935
Esso Tveita	Bilvask	199	1939
Fjellinjen	Bompassering: 30 lokale passeringer	916	2017+2018
Sankthansfjellet brl	Parkering	400	1967
Fjellinjen	Bompassering: 31 lokale passeringer, samt 12 Gardermoen	1156	2204+2205
Fjellinjen	Bompassering: 42 lokale passeringer	1272	2547+2548
Tveita Veiservice	Bensin	604	2632

Barnehagen ble belastet kr 50 270 i 2016 for kostnader til styrerens bilbruk privat.

Konklusjon: Barnehagen er belastet kostnader tilknyttet styrerens private bilbruk. Dette medfører brudd på vilkåret om at barnehagen bare kan belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a. For 2015 og 2016 utgjør kostnaden kr 103 852.

Veiledningsseminar Vestlia/Spabehandlinger og hudpleieprodukter

Den 19. – 21. mars 2015 er barnehagen belastet kostnader i forbindelse med veiledningsseminar på Vestlia.

For at barnehagen skal belastes for kostnader tilknyttet veiledningsseminar er det vår oppfatning at vurderingen blir om seminaret har et innhold som reelt sett er tilknyttet barnehagens drift.

I regnskapet er det vedlagt et dokument med program for turen. Programmet var følgende: «*utfordringer i hverdagen, nye krav og tidspress, konkurransesituasjon, oppgaver, samspill på tvers av barnehagene og markedsføring*».

Det var fire deltakere på turen: Lene Harp Andrews (styrer i Torshovhagen), Annette Cecilie Vaagslid (daglig leder Torshovhagen), Anne-Lise Harp (administrativ stilling knyttet opp mot digitale løsninger, eksterne samarbeidspartnere og varebestilling) og Anita Mosbye (styrer i Klengstua barnehage).

I den foreløpige tilsynsrapporten konkluderte vi med at alle kostnader i forbindelse med dette seminaret ikke direkte gjelder barnehagens godkjente drift.



I tilbakemeldingen har styret i Torshovhagen barnehage redegjort mer utførlig for hva som stod på programmet for seminaret. Ankomstdagen varte programmet fra kl. 13.30 til kl. 17.30. Styret i Torshovhagen barnehage fortalte om konkurransesituasjon, brukerundersøkelse, hovedopptak, åpen kveld og foreldresamarbeid. Den andre dagen fortalte Anita Mosbye om hvordan Klengstua har jobbet med konkurransesituasjon, og hvordan dette kan tilpasses Torshovhagen. Videre var MyKid, ny hjemmeside og markedsføring på nett, tema. Avreisedagen besto av sammendrag og evaluering, som varte i halvannen time.

Fylkesmannen mener barnehageeier har sannsynliggjort at innholdet i seminaret er relatert til barnehagens drift. På bakgrunn av deltakernes stillingsbeskrivelser er det etter vår oppfatning også naturlig at disse deltok på seminaret med de ovenfor nevnte tema.

I forbindelse med seminaret er kostnader til spabehandlinger og hudpleieprodukter belastet barnehagen.

Styret skriver i sin redegjørelse at

Spa og hudpleie var satt på rommet og dermed kommet med, noe det ikke burde. Dette vil bli rettet opp og utgiftene vil bli krevd tilbake.

Fylkesmannen er av den oppfatning at disse kostnadene ikke anses å gjelde barnehagens godkjente drift. Vi varslet i den foreløpige tilsynsrapporten om at dette var et brudd på barnehageloven § 14 a. Hvorvidt barnehagen velger å kreve tilbake dette beløpet fra deltakerne på spaet eller den som kjøpte hudpleieproduktene har etter vår oppfatning ikke betydning.

Oversikten nedenfor viser den totale kostnaden for spabehandlinger og hudpleieprodukter.

Betalingsmottaker	Betaling gjelder	Beløp i kr	Bilagsnummer
Vestlia resort	Aromamassasje 50 min	3980	937
Vestlia resort	Hyaluronic Serum	880	937
Vestlia resort	Caviar Eye Cream	1349	937

Konklusjon: Kostnader til spabehandling og hudpleieprodukter på kr 6 209 er ikke dokumentert å direkte gjelde godkjent drift av barnehagen. Dette medfører brudd på kravet om at barnehagen kun kan belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a.

Lederseminar Gdansk/Spabehandlinger

Barnehagen er belastet kostnader i forbindelse med tur til Gdansk 10. – 13. mai 2015.

For at barnehagen skal belastes for kostnader tilknyttet lederseminar er det vår oppfatning at vurderingen blir om seminaret har et innhold som reelt sett er tilknyttet barnehagens drift.

I den foreløpige tilsynsrapporten konkluderte vi med at alle kostnader i forbindelse med dette seminaret ikke direkte gjelder barnehagens godkjente drift.

Mål for turen var opplyst å være *introduksjon /kur i LØFT (Løsningsfokusert tilnærming)*. Det fremgår av kommentarer til bilagene at deltakere var Annette Grande og Lene Harp



Andrews (styrer) fra Torshovhagen barnehage. I tillegg var det to deltakere fra Varingskollen barnehage.

Det forelå ingen opplysninger om seminarets innhold. Det var heller ikke opplyst hvor mye tid som var avsatt til det faglige innholdet i løpet av oppholdet.

I kommentarene til forhåndsvarselet skriver barnehagens advokat at deltakerne gjennomførte et lederseminar, der innholdet er relevant for barnehagens drift. Det er i tillegg vedlagt et mer spesifisert program for turen samt presentasjon av hva LØFT er.

Den første dagen var programmet innføring i LØFT. Den andre dagen var temaet veiledning ved hjelp av LØFT.

Slik vi oppfatter den innsendte dokumentasjon er LØFT en metode. Styreren fra Varingskollen barnehage som var ansvarlig for innholdet, opplyser at hun har vært opptatt av LØFT i arbeid med inkluderende barnemiljøer og barnehagen som arbeidsplass.

Vi legger etter dette til grunn at innholdet i seminaret reelt sett kan knytte seg til barnehagens drift.

I forbindelse med seminaret er kostnader for to behandlinger *Wellness Facial treatment*, belastet barnehagen.

Styret skriver i sin redegjørelse at:

Utgifter til spabehandlinger vil bli rettet opp, slik at dette ikke regnskapsføres som kostnader knyttet til barnehagedriften.

Fylkesmannen er av den oppfatning at disse kostnadene ikke anses å gjelde barnehagens godkjente drift. Vi varslet i den foreløpige tilsynsrapporten om at dette var et brudd på barnehageloven § 14 a. Hvorvidt barnehagen velger å kreve tilbake dette beløpet fra deltakerne på spaet eller den som kjøpte hudpleieproduktene har ikke betydning.

Betalingsmottaker	Betaling gjelder	Beløp i kr	Bilagsnummer
Hotell Hilton	spabehandling	1536,50*	2540

*Vi gjør oppmerksom på at vi kun har kvittering for spa-behandling i PLN (polsk valuta). Hver av behandlingene kostet PLN 365,85. Av kontoutskriften fremgår det at banken benyttet kurs 2,10.

Konklusjon: Kostnader til spabehandlinger ved lederseminaret til Gdansk på kr 1 536 er ikke dokumentert å direkte gjelde godkjent drift av barnehagen. Dette medfører brudd på kravet om at barnehagen kun kan belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a.

Gestaltterapeut

Barnehagen er belastet kostnader i forbindelse med at daglig leder Annette Vaagslid har mottatt arbeidsveiledning fra en gestaltterapeut.

Spørsmålet er om dette er en kostnad som reelt sett gjelder barnehagens godkjente drift.

I bemerkningene skriver barnehagens advokat at veiledningen har vært knyttet til lederoppgaver i barnehagen. Styret har i tillegg opplyst om at veiledningen kun har



forekommet i arbeidstid. Det er også vedlagt en redegjørelse fra gestaltterapeuten som opplyser om at timene gjaldt arbeidsveiledning og personalutvikling.

Fylkesmannen har undersøkt nærmere hva som ligger i gestaltterapi. I følge hjemmesiden³ til Norsk Gestaltinstitutt as, er de grunnleggende ideene følgende:

De grunnleggende ideer i gestaltterapi er at hvert menneske selv er ansvarlig for sine valg og handlinger innenfor de begrensninger omgivelsene gir. Gestaltterapi har utviklet metoder for å bevisstgjøre mennesker på egne følelser, reaksjoner og handlinger slik at de tydeligere kan erkjenne og se seg selv og sine valg. Denne bevisstgjøringen skapes gjennom samtale, eksperimenter og rollespill. Metodene brukes også til bearbeidelse av tidligere, uferdige opplevelser (som blir kalt uavsluttede gestalter), kriser og i egenutvikling.

Slik gestaltterapi er beskrevet oppfatter vi at denne terapiformen primært knytter seg til den enkeltes behov og personlige utvikling.

Fylkesmannen er av den oppfatning at lederveiledning kan belastes barnehagen. Det må imidlertid kunne oppstilles noen minstekrav for at lederveiledning skal anses for å direkte vedrøre godkjent barnehagedrift. Formålet med barnehageloven § 14 a er at foreldrebetaling og tilskudd skal komme barna i barnehagen til gode. Det kan ikke være i samsvar med bestemmelsens formål å akseptere at enhver form for lederveiledning reelt sett angår barnehagens godkjente drift.

Ut i fra formålsbetraktninger er vi av den oppfatning at for at lederveiledningen skal anses for å reelt sett være knyttet til direkte drift av Torshovhagen barnehage, må formålet og bakgrunnen for veiledningen reelt sett knytte seg til selve barnehagedriften.

Ettersom gestaltterapi etter vår oppfatning primært knytter seg til den enkeltes behov og personlige utvikling, kan vi ikke se hvordan dette relaterer seg til drift av Torshovhagen barnehage.

Det er ikke opplyst noe om behovet for arbeidsveiledningen/personalutviklingen daglig leder har fått av gestaltterapeuten. Det er heller ikke opplyst eller dokumentert hvordan dette har relatert seg til drift av Torshovhagen.

Det er vår oppfatning at utgifter til gestaltterapeut for den daglige lederen ikke direkte angår barnehagens godkjente drift.

Den totale kostnaden i forbindelse med gestaltterapeut i 2015 er følgende:

Betalingsmottaker	Betaling gjelder	Beløp i kr	Bilagsnummer
Gestaltterapeut	Arbeidsveiledning	1800	1343+1344
Gestaltterapeut	Arbeidsveiledning	1800	1408*
Gestaltterapeut	Arbeidsveiledning	1800	1408*
Gestaltterapeut	Arbeidsveiledning	1200	2209+2210

*Vi gjør oppmerksom på at bilagsnummer 1408 gjelder to separate fakturaer, som samlet utgjør seks timer arbeidsveiledning.

Barnehagen er i 2015 belastet kr 6 600 til gestaltterapeut.

³ <https://gestalt.no>



Den totale kostnaden i forbindelse med gestaltterapeut i 2016 er følgende:

Betalingsmottaker	Betaling gjelder	Beløp i kr	Bilagsnummer
Gestaltterapeut	Arbeidsveiledning	1800	177
Gestaltterapeut	Arbeidsveiledning	600	177
Gestaltterapeut	Arbeidsveiledning	1200	177
Gestaltterapeut	Arbeidsveiledning	1200	219
Gestaltterapeut	Arbeidsveiledning	1800	374+375
Gestaltterapeut	Arbeidsveiledning	1200	807+808
Gestaltterapeut	Arbeidsveiledning	600	1051+1052
Gestaltterapeut	Arbeidsveiledning	1200	1237+1238
Gestaltterapeut	Arbeidsveiledning	1500	1513+1514
Gestaltterapeut	Arbeidsveiledning	900	1737
Gestaltterapeut	Arbeidsterapi	600	2013+2014

Barnehagen er i 2016 belastet kr 12 600 til gestaltterapeut.

Konklusjon: Kostnader til gestaltterapi på kr 19 200 er ikke dokumentert å direkte gjelde godkjent drift av barnehagen. Dette medfører brudd på kravet om at barnehagen kun kan belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a.

Inventar

Flere bilag dokumenterer at barnehagen er belastet kostnader til innkjøp på IKEA og Europris. Av bilagene ser vi at dette er inventar som naturlig knyttes til barnehagedrift. Tilsvarende gjelder ved innkjøp av leker.

Ett av inventarinnkjøpene som er foretatt mener vi imidlertid faller utenfor det som er å anse som ordinær drift. Bilaget for dette innkjøpet dokumenterer at følgende er kjøpt inn: Rødvinsglass, ildfast fat, T-lysholdere, fire putetrekk (70*50), ett kjøkkenhåndkle, ramme, to kurver i sjøgress, plastplante, voluspa duftlys, lampe, kubbelys, to hotellputer. Bilaget er merket «kontorinnredning».

Fylkesmannen er av den oppfatning at dette er kostnader som ikke er naturlige driftsinnkjøp til en barnehage. Verken rødvinsglass, duftlys, levende lys, eksklusive puter eller putetrekk til ordinære «soveputer» er normale innkjøp til en barnehage. Vi kan heller ikke se at innkjøpet er av en slik art at det kan anses som normal kontorinnredning. Etter vårt syn bærer utgiftene preg av innkjøp til privat husholdning.

Den totale kostnaden i forbindelse med dette innkjøpet er:

Betalingsmottaker	Betaling gjelder	Beløp i kr	Bilagsnummer
Home and cottage	Kontorinnredning 15. april	4538	1408



Verken barnehagens advokat eller styret har fremsatt bemerkninger til dette.

Konklusjon: Kostnader for innkjøp på Home and cottage på kr 4 538 er ikke dokumentert å direkte gjelde godkjent drift av barnehagen. Dette medfører brudd på kravet om at barnehagen kun kan belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a.

Theatercaféen

I foreløpig rapport konkluderte vi med at et bilag i forbindelse med restaurantbesøk på Theatercaféen ikke var bokført i tråd med bokføringsloven § 10.

I kommentarer til foreløpig rapport skriver styret om bilag 490 (2015) at «*dette må være et bilag som er feilført. Dette er privat*».

Vi er av den oppfatning at dette er en kostnad som ikke vedrører godkjent drift av Torshovhagen barnehage. Dette medfører brudd på kravet om at barnehagen bare kan belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a.

Betalingsmottaker	Betaling gjelder	Beløp i kr	Bilagsnummer
Theatercaféen	Restaurantbesøk	3961	490 (2015)

Konklusjon: Kr 3961 for restaurantbesøk på Theatercaféen er ikke dokumentert å direkte gjelde godkjent drift av barnehagen. Dette medfører brudd på kravet om at barnehagen kun kan belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a.

Lån til eksterne selskaper

Det fremkommer av balansespesifikasjonen at Torshovhagen barnehage har ytt lån til selskapene Haslevangen AS, Haslevangen SA og Inres Limited.

Spørsmålet er om utlån til disse selskapene direkte vedrører godkjent drift av Torshovhagen barnehage.

Haslevangen AS og Haslevangen SA

I den foreløpige rapporten la vi til grunn at Torshovhagen barnehage i 2015 hadde lånt ut kr 64 791 til Haslevangen AS. I henhold til resultatregnskapet for 2016 var saldo for lånet kr 44 656. Haslevangen AS er oppført å drive i bransjen barnehage. Det er oppgitt 1 ansatt. Aksjonærene er Steinar Johansen Stenvaag og Benedicte Stenvaag.

Vi la også til grunn at Torshovhagen barnehage i 2015 var blitt belastet kr 479 259 i lån til Haslevangen SA. Haslevangen SA er et samvirkeforetak i bransjen barnehage. Styrets leder er Steinar Johansen Stenvaag. Haslevangen SA er meldt oppløst. I den foreløpige rapporten var vår vurdering at det var lite trolig at midlene ville bli betalt tilbake til Torshovhagen barnehage.

Vi kom dermed frem til at utlån til Haslevangen AS og Haslevangen SA ikke direkte vedrører godkjent drift av Torshovhagen barnehage.

Barnehagens advokat skriver i bemerkninger til den foreløpige tilsynsrapporten at lånet til Haslevangen AS og lånet til Haslevangen SA er oppgjort. Oppgjøret er skjedd delvis



gjennom pengeoverføringer og delvis gjennom overdragelse av anleggsmidler som benyttes i barnehagedriften.

Spørsmålet er om det er sannsynliggjort at lånene anses oppgjort i sin helhet.

Det fremkommer av oppgjørsavtalen mellom Haslevangen SA og Torshovhagen AS at selskapene Haslevangen SA og Haslevangen AS i avviklingsfasen har foretatt et debitorskifte for et beløp på kr 373 915 der Annette Grande og Olav Vaagslid har overtatt debitorposisjoner og innfridd gjeld for dette beløpet. Det følger av denne avtalen at det resterende beløpet på kr 150 000 gjøres opp ved overdragelse av inventar og utstyr.

Det er dokumentert at Annette Grande og Olav Vaagslid, henholdsvis daglig leder og styreleder i Torshovhagen barnehage, til sammen har betalt inn kr 373 915 til Torshovhagen barnehage.

Vedlagt avtalen ligger også oversikt over innbo og løsøre i Haslevangen barnehage. Oversikten viser blant annet garderobeinnredning for 30 barn, stoler, bord, hyller, leker, kjøkkenutstyr og hvitevarer. Nypris for innbo og løsøre samt alder og slitasje fremkommer heller ikke. Det er derfor ikke mulig for Fylkesmannen ut i fra denne oversikten å se hvilken verdi innbo og løsøre utgjør.

Etter Fylkesmannens vurdering er det derfor ikke sannsynliggjort at lånene til Haslevangen AS og Haslevangen SA er oppgjort i sin helhet. Uoppgjort del av lånene utgjør kr 150 000.

Inres Limited

I den foreløpige tilsynsrapporten redegjorde vi for at det i Torshovhagen barnehages regnskap for 2015 er ført opp lån til selskapet Inres Limited på kr 150 000 (lånet ble tatt opp i 2008). Beløpet ble avskrevet i 2015. Inres Limited er et selskap eid av Olav Vaagslid, og selskapet er oppført å drive med bedriftsrådgivning og annen administrativ rådgivning. Vi kom frem til at avskrivningen etter vårt syn ikke vedrørte godkjent drift av Torshovhagen barnehage.

I bemerkningene til den foreløpige tilsynsrapporten er det dokumentert at lånet ble oppgjort i sin helhet 10. januar 2018.

Konklusjon: Det er Fylkesmannens vurdering at utlån til Haslevangen AS og Haslevangen SA, som samlet utgjør kr 150 000, ikke er relevante for Torshovhagen barnehages drift. Dette medfører brudd på kravet om at barnehagen kun kan belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a.

Husleie

Bregneveien 34

Torshovhagen barnehage er belastet kostnader knyttet til leie av kontor i Bregneveien 34, som utgjorde kr 42 000 i 2015.

Spørsmålet er om kostnader for leie av kontor i Bregneveien 34 reelt sett er knyttet til drift av barnehagen.



I følge opplysninger fra folkeregisteret hadde barnehagens styreleder bostedsadresse i Bregneveien 34. Daglig leder var også folkeregistrert på den samme adressen på tidspunkt for inngåelse av leiekontrakten.

Barnehagens advokat skriver i bemerkningene til den foreløpige rapporten at barnehagens arealer, ifølge barnehagens styre, ikke dekker behovet for kontorlokaler. Vedlagt følger redegjørelse fra styret som oppgir at kontoret ble benyttet daglig av to ansatte. I tillegg skriver styret at kontoret også ble brukt som fast møterom hver uke for barnehagens styreleder, daglig leder, styrer og ytterligere en ansatt.

Styret skriver videre i sin redegjørelse at behovet forsterket seg ytterligere da barnehagen ble utvidet med en ny avdeling. Da ble tidligere kontorlokaler omgjort til arbeidsplasser for de ansatte og til møterom for foreldresamtaler.

I barnehagens årsregnskap ser vi at kostnader til leie av kontorlokaler i Bregneveien 34, ikke ble videreført i 2016. Fylkesmannen finner det lite troverdig at behovet som styret redegjør for, ikke lenger er tilstede året etter. Dette taler etter vår oppfatning for at barnehagen ikke hadde behov for leie av disse lokalene i 2015.

Vedlagt ligger også leiekontrakten mellom en av boligens eiere Annette Grande (tidligere Vaagslid) og Torshovhagen barnehage. Leieforholdet startet ifølge den vedlagte leiekontrakten 1. juli 2015 og månedlig leie er avtalt til kr 3 000. Det er imidlertid en stor differanse mellom det som er avtalt og det barnehagens regnskap er belastet. Leiekostnaden i henhold til avtalen for perioden juli til desember 2015, utgjør kr 18 000. Den kostnaden barnehagen er belastet er langt høyere enn dette. Differansen er på kr 24 000. Fylkesmannen kan således ikke se at denne leiekontrakten dokumenterer leiekostnadenes berettigelse.

Etter en samlet vurdering er vi kommet frem til at kostnader til leie av kontorlokaler i Bregneveien 34, ikke reelt sett er knyttet til drift av barnehagen.

Konklusjon: Kostnader for leie av kontor i Bregneveien på kr 42 000 er ikke relevante for Torshovhagen barnehages godkjent drift. Dette medfører brudd på kravet om at barnehagen kun kan belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a.

Vossegata 15, 17, og 29

Torshovhagen barnehage er lokalisert i tre bygninger: Vossegata 17 (omtalt som Rektorboligen) og Vossegata 15 og 29 (omtalt som Lekerud og Øvre Gård). Alle eiendommene eies av Torshovgata 46 AS.

Det fremkommer av barnehagens årsregnskap at barnehagen har betalt husleie til Torshovgata 46 AS. I tillegg har barnehagen betalt husleie til Seraphin AS (morselskapet).

Spørsmålet er om husleiekostnader betalt til Seraphin AS reelt sett knytter seg til drift av barnehagen.

Fylkesmannen har fått tilsendt kopi av husleiekontrakter inngått mellom Torshovgata 46 AS som utleier og Seraphin AS som leietaker jf. dokumentliste. Disse kontraktene er inngått 1. mars 2016 og gjelder fra inngåelsestidspunkt. Kontraktene gjelder således ikke for 2015, og er heller ikke signerte.



Ved en gjennomgang av bilagene ser vi at de beløp Torshovgata 46 AS har fakturert Torshovhagen barnehage er henholdsvis kr 84 281 og kr 50 229 per måned for de tre byggene der barnehagen drives. Til sammen har Torshovhagen barnehage betalt kr 1 645 656 i husleie til Torshovgata 46 AS i 2015. I 2016 er det fakturert til sammen kr 1 735 283. Fylkesmannen antar at disse kostnadene dekker de reelle utgiftene i forbindelse med leie av barnehagelokalene.

Det fremkommer av barnehagens årsregnskap, at barnehagen i tillegg har betalt kr 105 369 per måned i husleie til Seraphin AS i hele 2015 og 2016. Til sammen er barnehagens regnskap belastet kr 2 528 856 i husleie til Seraphin AS for 2015 og 2016.

I e-post av 7. november 2017 skrev advokat Steinar Stenvaag følgende:

I forhold til kontraktene vil vi understreke at utleier T46 AS har fraskrevet seg alt ansvar utover å stille fysiske bygninger til disp. Kontrakten mellom Seraphin og Torshovhagen er basert på at en rekke kostnader kommer i tillegg og må håndteres av Seraphin AS, jf. uttrykkelige formuleringer i kontrakten.

Vi har ikke mottatt kontrakt mellom Seraphin AS og Torshovhagen barnehage, som eventuelt kan underbygge denne påstanden. Det er ikke opplyst hvilke kostnader advokaten viser til, som kommer i tillegg. Av regnskapene ser vi at henholdsvis kr 325 867 i 2015 samt kr 241 635 i 2016 er belastet barnehagen under post 6600 «Reparasjon og vedlikehold bygninger». Det antas at kostnader barnehagen har i tilknytning til barnehagebyggene er dekket av disse postene.

Det er ikke dokumentert at det foreligger et kontraktsforhold mellom Torshovhagen og Seraphin AS. Vi mener dermed at husleiekostnader til Seraphin AS ikke er berettiget. Barnehagen betaler husleie direkte til eier av lokalene Torshovgata 46 AS. Slik Fylkesmannen ser det er det ikke dokumentert hvorfor Torshovhagen barnehage betalte kr 2 528 856 i husleie til morselskapet Seraphin AS. Fylkesmannen er derfor av den oppfatning at barnehagen er belastet kostnader som ikke reelt sett knytter seg til drift av barnehagen.

Barnehagens advokat har ikke fremsatt bemerkninger til dette, i kommentarene til foreløpig rapport.

Konklusjon: Kr 2 528 856 for betaling av leie til Seraphin AS er ikke dokumentert å direkte gjelde godkjent drift av barnehagen. Dette medfører brudd på kravet om at barnehagen kun kan belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a.

3.2 Barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b – transaksjoner mellom nærstående

I det følgende vil vi vurdere om Torshovhagen barnehage overfor eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier har foretatt transaksjoner og belastet kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b.

Vi vil vurdere om lønn til daglig leder og styreleder samt lån innenfor konsern, er foretatt i henhold til barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b.



Lønn og bonusutbetalinger til daglig leder

I den foreløpige tilsynsrapporten kom vi frem til at den daglige lederens stilling ikke direkte vedrørte godkjent barnehagedrift, etter barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a. Bakgrunnen for den foreløpige konklusjonen om at barnehagen hadde brutt dette vilkåret var at barnehagen hadde en styrer i tillegg til den daglige lederen. Det fremsto uklart hvilke arbeidsoppgaver som dermed naturlig tilfalt den som var oppført som daglig leder.

Argumentene i de innsendte bemerkningene knytter seg til det varslede bruddet på barnehageloven § 14 første ledd bokstav a. Barnehagens advokat skriver at den daglige lederens arbeidsoppgaver knytter seg opp mot barnehagedriften. Videre argumenteres det for at barnehageloven ikke begrenser muligheten til å fordele lederoppgaver internt. Advokaten skriver at det ikke er avgjørende at Fylkesmannen ikke har funnet barnehager innenfor Kanvas-kjeden, eller Læringsverkstedet som lønner en daglig leder i tillegg til styrer. Advokaten viser til at det i Oslo kommune er organisert et lederteam med områdestyrer med overordnet lederansvar og et varierende antall stillinger som styrere. Advokaten mener videre at barnehageloven ikke begrenser muligheten til å ha flere lederstillinger i barnehagene. Det hevdes også at den daglige lederens lønn skal vurderes opp mot barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b.

Vi har også mottatt en liste over den daglige lederens arbeidsoppgaver samt ti prosjektbeskrivelser som eksempler på arbeid som blir utført av administrasjonen i Torshovhagen barnehage. Det er også vedlagt en redegjørelse fra styrer om at hun samarbeider med den daglige lederen, samt en bekreftelse fra en assistent om at Annette Grande arbeider med ledelse i barnehagen.

Seraphin AS er eiere av aksjene i Torshovhagen barnehage. Seraphin AS eies i sin helhet av Olav Vaagslid og Annette Grande. Annette Grande er oppført med stillingen daglig leder i Torshovhagen barnehage.

Barnehagen er således belastet kostnad overfor eiers nærstående, jf. barnehageloven § 14 a tredje ledd, jf. aksjeloven §§ 1-5 og 1-3. Spørsmålet er om Torshovhagen barnehage har lønnet daglig leder på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

I forarbeidene fremgår det at lønnen til eiers nærstående

ikke kan settes høyere enn hva som ville vært avtalt dersom personene skulle vært ansatt på alminnelige vilkår, og uten den nære forbindelsen med barnehagen og barnehageeier, jf. Prop.98 L (2011-2012).

For å besvare dette spørsmålet, må det først tas stilling til hvor mye den daglige lederen har tjent, hva som har vært hennes arbeidsoppgaver og omfanget av disse. Deretter må vi ta stilling til hva Torshovhagen ville lønnet en uavhengig part for de arbeidsoppgavene den daglige lederen har hatt. Vi har også tatt stilling til om det er dokumentert og sannsynliggjort at hun har nedlagt en ekstra arbeidsinnsats som følge av bonusutbetalinger i 2016.



I henhold til årsoppgaven for 2015 mottok den daglige lederen kr 513 426 i lønn. I henhold til årsoppgaven for 2016 utgjorde lønn kr 577 524, og det ble gitt bonus på kr 499 000.

I den ovenfor nevnte listen er Annette Grandes arbeidsoppgaver inndelt i *pedagogiske arbeidsoppgaver, administrative oppgaver, arbeidsgiveransvar og ledermøter*.

Noen eksempler på arbeidsoppgaver som er listet opp som pedagogiske, er lønnsjusteringer, medarbeidersamtaler med styrer og kontraktutarbeidelse. Ingen av disse, eller de øvrige som er listet opp, omfatter etter vår oppfatning pedagogiske oppgaver. Det er vår oppfatning at listen over Annette Grandes arbeidsoppgaver utelukkende ser ut til å ha administrativ karakter samt noe personalansvar.

Etter barnehageloven § 17 er styreren barnehagens øverste leder. Når det gjelder krav til styrerens arbeidsoppgaver, følger det av forarbeidene at styrerfunksjonen kan sammenfattes i fire hovedoppgaver; lede pedagogisk virksomhet, utøve personalansvar, utføre administrative oppgaver og samhandle med den kommunale barnehagemyndigheten, jf. Ot.prp.nr.72 (2004-2005).

Torshovhagen barnehage har en styrer i 100 % stilling. Styrer har opplyst om at hun samarbeider med den daglige lederen gjennom barnehagens lederteam.

I forarbeidene til barnehageloven fremgår det at «Jo større barnehagen er, desto mer tid går til administrative oppgaver», jf. Ot.prp.nr.72 (2004-2005).

Torshovhagen barnehage hadde henholdsvis 119 barn i 2015 og 121 barn i 2016, og kan anses som en stor barnehage. Det kan være hensiktsmessig at styrer i større barnehager får assistanse til administrative oppgaver. Følgelig legger vi til grunn at Annette Grande har en administrativ stilling, ved at hun utfører deler av styreroppgaver.

Opplistingene av den daglige lederens arbeidsoppgaver sier ingenting om omfanget av stillingen. Slik vi oppfatter det argumenterer styret i barnehagen for at prosjektskjemaene illustrerer eksempler på konkrete arbeidsoppgaver og tidsbruk.

Av de ti innsendte prosjektskjemaene er den daglige lederen oppført på fire av disse. Samlet utgjør dette et sted mellom fire til fem arbeidsdager. Vi antar at det ikke er utarbeidet prosjektskjema for alle arbeidsoppgavene til den daglige lederen, da stillingen ikke er prosjektbasert. Vi kan ikke se at de innsendte prosjektskjemaene sier noe om det totale omfanget til den daglige lederens stilling.

Annette Grande er også oppført som daglig leder i søsterselskapene Risenga og Klengstua, samt i morselskapet Seraphin. Fylkesmannen har ingen innvendinger mot at en person kan være daglig leder i flere selskaper. Vi mener imidlertid dette indikerer at den daglige lederen ikke har en stilling tilsvarende 100 % i Torshovhagen.

For at vi skal kunne ta stilling til omfanget av den daglige lederens stilling, har vi undersøkt nærmere blant barnehager i Oslo kommune.

Barnehagens advokat viser til at de kommunale barnehagene i Oslo er organisert i lederteam med områdestyrer med overordnet lederansvar og et varierende antall stillinger som styrere i områdeteam.



Vi er av den oppfatning at samordning av styrerressursen blant flere kommunale barnehager ut i fra område, i utgangspunktet ikke er sammenlignbart med lederstillingen i Torshovhagen barnehage, som enkeltstående barnehage.

Det er vår oppfatning at det er mest nærliggende å sammenligne med lederstillinger i andre private barnehager, med tilsvarende høyt barnetall som Torshovhagen. Vi har funnet 11 private barnehager i Oslo kommune med 100-151 barn. Vi har ikke funnet at noen av disse barnehagene lønner en såkalt daglig leder, i tillegg til styrerressurs.

Blant disse 11 barnehagene har *Espira Mariefryd* i Bydel Grünerløkka, samt *Ragnas hage* i Bydel Sagene 114 barn hver. Både Espira Mariefryd, samt Ragnas hage har oppgitt at styrerressursen er 1,4 årsverk i Basil.

Barnetallet medfører etter vår vurdering at disse to barnehagene er sammenlignbare med Torshovhagen når det gjelder omfanget av styrer-/dagliglederstilling. Den ene barnehagen ligger i samme bydel som Torshovhagen, mens den andre ligger i nabobydelen. Det er varierte brukergrupper i Oslos bydeler. Ettersom Espira Mariefryd og Ragnas hage ligger nært Torshovhagen, er vi av en oppfatning at selve brukergruppen er tilnærmet lik i disse barnehagene.

Ut i fra fordelingen av styreroppgaver for tilsvarende barnehager, anser vi at Torshovhagen kan ha behov for en større styrerressurs eller daglig ledelse utover 1 styrerstilling. Basert på tilsvarende barnehagers styrer-/lederressurs, legger vi til grunn at Torshovhagen ikke ville lønnet en uavhengig part mer enn en 40 % stilling.

Deretter blir spørsmålet hvilken lønn Torshovhagen barnehage ville fastsatt for en daglig leder i 40 % stilling på forretningsmessige vilkår.

Fylkesmannen har gjennomgått årsoppgavene for de fleste ansatte i Torshovhagen barnehage. Vi har sett på disse opp mot Hovedavtale- og hovedtariffavtalen⁴ 2016-2018 mellom PBL på den ene siden og Utdanningsforbundet, Fagforbundet og Delta på den andre siden.

Når det gjelder lønnsstigen for ufaglærte ligger denne fra kr 339 000 til kr 409 000, beroende på ansiennitet. Ingen av barnehagens assistenter ligger over dette inntektsnivået.

Når det gjelder lønnsstigen for stilinger med krav om høyskoleutdanning ligger denne fra kr 406 100 til kr 461 700, beroende på ansiennitet. Ingen av barnehagens pedagogiske ledere lå over dette lønnsnivået.

Etter vårt syn er det naturlig å ta utgangspunktet i tariffestet lønn for styrer, for å fastslå hva som anses som forretningsmessig lønn for arbeidsoppgavene utført av den daglige lederen. Uavhengig av betegnelsen på stillingen utfører hun oppgaver som i utgangspunktet tilfaller en styrer.

Basert på at Torshovhagen ikke lønner over tariff for de fleste ansatte i barnehagen, har vi tatt utgangspunkt i tarifflønn for styrer. I henhold til den ovenfor nevnte Hovedavtalen er lønnsstigen fra kr 512 900 til kr 587 600, beroende på antall årsverk. I følge

⁴ <https://www.pbl.no/tariff/lonn-og-tariff/hovedavtale-og-hovedtariffavtale/>



årsregnskapet hadde Torshovhagen 35 årsverk i 2015, og 37 årsverk i 2016. Tariffestet lønn for styrer i barnehagen i henhold til antall årsverk er kr 587 600.

Vi er av den oppfatning at dette tilsier at Torshovhagen heller ikke ville lønnet en uavhengig part mer enn tariffestet. En 40 % stilling tilsvarer en årsinntekt på kr 240 000.

Vi mener etter dette at Torshovhagen barnehage har lønnet Annette Grande med beløp som overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Ettersom barnehagen, som nevnt ovenfor, er belastet bonusutbetalinger i tillegg til fastlønn i 2016, har vi vurdert om dette medfører at det er dokumentert og sannsynliggjort at den daglige lederen har nedlagt arbeidsinnsats utover det som er hennes ordinære arbeidsoppgaver.

Når det gjelder bonusutbetalingene er følgende oppgitt i regnskapet:

Betalingsmottaker	Kommentar bilag	Beløp i kr	Bilagsnummer
Annette Grande	«Prosjektarbeid ledet av Annette for ledergruppen. Anne-Lise Lene, Olav, Annette Oppstart 1.01.2015, Hvor er vi nå, og hvor skal vi... Endring fremover i bhg. sektoren. Avsluttes 15.04.16»	100000	880
Annette Grande	«Ekstra lønn»	100000	1671
Annette Grande	«Ekstra lønn»	100000	1739
Annette Grande	«Vedlegg til bokføringsbilag – Utførte betalinger. Lønn utbetalt for ekstra arbeid i forbindelse med styre oppgaver og pedagogisk veiledning. Fra januar 2016-august 2016»	10000	1985
Annette Grande	«Ekstra lønn overtidsarbeid»	10000	2184
Annette Grande	«Dette er godtgjørelse for ekstra overtidsarbeid gjennom hele 2016»	25000	2185
Annette Grande	«Fått utbetalt ekstra lønn»	25000	2186

De fleste bonusutbetalingene er opplyst å gjelde «Ekstra lønn», «overtidsarbeid» eller «ekstra overtidsarbeid», uten ytterligere spesifisering.

To av bonusutbetalingene er noe mer spesifisert;

«Prosjektarbeid ledet av Annette for ledergruppen. Anne-Lise Lene, Olav, Annette Oppstart 1.01.2015, Hvor er vi nå, og hvor skal vi... Endring fremover i bhg. sektoren. Avsluttes 15.04.16»

«Vedlegg til bokføringsbilag – Utførte betalinger. Lønn utbetalt for ekstra arbeid i forbindelse med styre oppgaver og pedagogisk veiledning. Fra januar 2016-august 2016»



Bonus er en resultatbasert lønnsbetaling fra arbeidsgiver til arbeidstaker. Denne lønnen består gjerne i penger, aksjer, opsjoner mv. Hvorvidt arbeidstaker har krav på bonus vil som regel være avtalt mellom denne og arbeidsgiver. Rett til bonus kan imidlertid også følge av tariffavtale som partene er bundet av eller praksis.

I forarbeidene (jf. Prop.98 L (2011-2012)), fremgår det at:

Videre dekker dokumentasjonskravet en plikt til å kunne dokumentere at kostnader til lønn, styrehonorar eller annen arbeidsgodtgjørelse til eier eller nærstående står i rimelig forhold til arbeidsinnsatsen som er ytt.

Videre står det at:

Dette innebærer at barnehagene må dokumentere at lønn og annen godtgjøring til eier er i samsvar med det som eier ville fått i tilsvarende stilling i en annen barnehage eller i en tilsvarende bedrift.

Vi anser bonusutbetalingene dels for å være for lite spesifisert til at det kan anses som dokumentasjon på at daglig leder har nedlagt ekstra arbeidsinnsats. Vi er også av den oppfatning at bonusutbetalingene som er noe mer spesifisert angir det samme som anses som den daglige lederens ordinære arbeidsoppgaver.

Vi kan ikke se at den daglige lederen har dokumentert at bonusutbetaling står i rimelig forhold til arbeidsinnsatsen som er ytt eller samsvarer med det hun ville fått i en tilsvarende bedrift.

Vi er dermed av den oppfatning at bonusutbetalingene slik de fremstår ikke ville blitt gjennomført mellom uavhengige parter.

Våre beregninger viser at det er et avvik mellom hva Torshovhagen ville lønnet en uavhengig ansatt (kr 240 000 pr år) og hva som faktisk er lønnet den daglige lederen (kr 1 589 950 for 2015 og 2016). Avviket utgjør kr 1 109 950.

Konklusjon: Kr 1 109 950 i lønn og bonusutbetalinger for daglig leder i 2015 og 2016 overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b.

Lønn, godtgjørelse og bonus til styreleder 2015 og 2016

Seraphin AS er eneeier av aksjene i Torshovhagen barnehage. Seraphin AS eies i sin helhet av Olav Vaagslid og Annette Grande. Styreleder for Torshovhagen er Olav Vaagslid.

Det fremgår av årsoppgaven at Olav Vaagslid i 2015 mottok kr 520 351 i fastlønn. For 2016 mottok han kr 577 524 i fastlønn. I tillegg mottok han kr 468 000 i bonus. Total utbetaling i 2016 for Olav Vaagslid utgjorde kr 1 045 524.

Barnehagen er således belastet kostnad overfor eiers nærstående, jf. barnehageloven § 14 a tredje ledd, jf. aksjeloven §§ 1-5 og 1-3.

Lønnen/styregodtgjørelsen til Olav Vaagslid kan dermed ikke settes høyere enn det som ville vært avtalt dersom han skulle vært ansatt på alminnelige vilkår, og uten forbindelse med nærstående. Dokumentasjonskravet som følger av barnehageloven § 14 a tredje ledd innebærer en plikt for barnehagen til å kunne dokumentere at kostnader til lønn,



styrehonorar eller annen arbeidsgodtgjørelse til eier eller nærstående står i rimelig forhold til arbeidsinnsatsen som er ytt.

Barnehagens advokat anfører at det er en klassifiseringsfeil når styreleders godtgjørelse anses som styrehonorar. Det anføres at det er mer riktig å klassifisere størstedelen av kostnadene som lønnskostnader. Det vises også til at godtgjørelsen er innberettet som lønn og som godtgjørelse for ekstra overtidsarbeid. Advokaten mener at godtgjørelsen for styreleder må vurderes både ut fra det rene styrearbeidet som er utført og ut fra det konkrete arbeidet tilknyttet barnehagens drift.

Fylkesmannen vil vurdere både styrelederhonorar, bonusutbetalinger og annen arbeidsgodtgjørelse for Olav Vaagslid.

Det første spørsmålet er om Torshovhagen barnehage har utbetalt honorar til styreleder på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært avtalt mellom uavhengige parter.

Fylkesmannen vil først foreta en vurdering av hva som ville vært fastsatt som honorar til styreleder i Torshovhagen barnehage, dersom avtalen var inngått mellom uavhengige parter.

Det er ikke oppstilt rettslige krav knyttet til styrehonorar verken i barnehageloven eller annet regelverk. Det er imidlertid en klar oppfatning at styremedlemmer og andre skal honoreres etter den risiko de utsettes for ved å delta i styrets arbeid. Dette fordi et styremedlem har et personlig ansvar for de vedtak vedkommende er med på å fatte i styret, og dermed også må være forberedt på de følger hvert enkelt vedtak vil få.

Barnehagesektoren er gjennomregulert. Dette gjelder også finansieringsordningen for private barnehager. Mer enn 80 % av inntektene i denne sektoren kommer fra kommunale tilskudd.

Det må kunne legges til grunn at Oslo er en storby i vekst. Etter Fylkesmannens vurdering innebærer dette stor etterspørsel etter barnehageplasser, som generer en sikker inntekt for barnehagen. Det er videre vår vurdering at barnehage som virksomhet ikke er spesielt kapitalkrevende. Selskapet er heller ikke eksponert for risiko knyttet til svingninger i rentenivå eller valutakurser.

Det er derfor vår vurdering at det er lav til moderat risiko i forbindelse med drift av Torshovhagen barnehage.

I tillegg til risikoeksponering, har arbeidsmengde (og antall møter) betydning ved fastsettelse av styrehonorarer. Fylkesmannen vil se nærmere på styreleders arbeidsoppgaver slik de følger av aksjeloven.

Lovbestemte oppgaver til styreleder fremgår av aksjeloven §§ 6-2, 6-19, 6-20, 6-21, 6-22. Det omfatter innkalling, lede styrebehandlingen, forberede saker som skal behandles, sørge for samlet behandling hvis mulig av saker som behandles uten møte. Andre oppgaver er løpende kontakt med barnehagens øverste leder, samt lønn, ansettelsesavtale og årlig medarbeidersamtale med barnehagens øverste leder. I tillegg kommer kontakt med revisor, styrereferater, sørge for forsvarlig organisering av styrearbeidet og at styret får relevant informasjon.



Styret i Torshovhagen barnehage har to medlemmer, Olav Vaagslid og Annette Grande. Fylkesmannen har ikke oversikt over antall styremøter som er avholdt i 2015 og 2016. Ut ifra det vi har redegjort for ovenfor, kan vi ikke se at behovet i en så vidt liten virksomhet skulle innebære særlig stor arbeidsmengde, eller behov for særlig mange styremøter. Barnehagen har i 2015 hatt totalt 35 årsverk og 37 årsverk i 2016. Det er Fylkesmannens vurdering at selv om antall ansatte tilsvarer en mellomstor bedrift i norsk sammenheng, er den likevel en oversiktlig og lite kompleks virksomhet.

Det er derfor vår vurdering at arbeidsmengden for styret i Torshovhagen barnehage ikke er særlig stor.

I forbindelse med den foreløpige rapporten innhentet Fylkesmannen opplysninger fra andre barnehagekonsern for årene 2015 og 2016, herunder Kanvas, Læringsverkstedet, Urtehagen barnehager og Fus barnehager.

Stiftelsen Kanvas har et styre bestående av 7 medlemmer. Samlet utbetaling til styret utgjorde kr 479 900 i 2016. Antall årsverk i Kanvas er i underkant av 1000.

To av de undersøkte barnehagene har ikke utbetalt lønn eller godtgjørelse til noen i styret. Dette gjelder både 2015 og 2016. Antall ansatte er oppgitt å være henholdsvis 15 i 2015 og 14 i 2016. I den andre barnehagen er det oppgitt 66 årsverk i både 2015 og 2016.

En av de undersøkte barnehagene har kostnadsført styrehonorar med kr 35 000 for hvert av årene 2015 og 2016. Antall ansatte i denne barnehagen var 20 i 2015 og 19 i 2016.

Barnehagens advokat skriver i bemerkninger til den foreløpige rapporten at Fylkesmannens opplysninger om disse andre barnehagene, er lite oppklarende for hva som anses å være akseptabelt nivå for styregodtgjørelse i Torshovhagen barnehage. Dette skyldes ifølge advokaten, at det ikke er opplyst noe om hvilke vurderinger som ligger til grunn for styregodtgjørelse i de aktuelle barnehagene.

Fylkesmannen har i forbindelse med denne rapporten innhentet opplysninger om styrehonorarer i flere barnehager. Til sammen har vi undersøkt hva som utbetales i styrehonorarer i 12 barnehager.

Disse barnehagene har utbetalt honorar til styret på mellom kr 22 500 og kr 55 000. Antall barn i disse barnehagene er fra 54 til 150. Felles for alle barnehagene er at utbetaling av styrehonorar ikke i noen tilfeller overstiger kr 55 000.

For en mer nøyaktig sammenligning vil vi her gjøre rede for noen barnehager som ligger i Oslo og som er på omtrent samme størrelse som Torshovhagen barnehage.

Kongsveien barnehage har 110 barn og 24,75 årsverk. Barnehagen har ikke betalt ut noe honorar til styret.

Sinsen FUS barnehage har også 110 barn. I denne barnehagen var antall årsverk 27 i 2015 og 31 i 2016. Barnehagen har utbetalt 40 000 i honorar til styret hvert av årene.

Munkebekken idrettsbarnehage har 150 barn. I 2015 var det 35,8 årsverk og det ble utbetalt styrehonorar på kr 45 000. I 2016 var det 34,7 årsverk og styrehonoraret utgjorde kr 22 500.



At det ikke er særlig utbredt med utbetaling av honorarer, og i hvert fall ikke høye, til hverken styreleder eller styremedlemmer i barnehagene, indikerer at det beløpet som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter er svært lavt. At det etter Fylkesmannens oppfatning er lav risiko forbundet med styreverv i denne barnehagen, og ikke særlig stor arbeidsmengde, trekker i samme retning.

Barnehagens advokat skriver at risikobildet er videre enn de forhold fylkesmannen trekker frem i rapporten, og at styremedlemmer har et ansvar knyttet til den barnehagedriften som utøves og at styrets oppgaver og ansvar er omfattende. Advokaten skriver at ansvaret omfatter styremedlemmenes egen forvaltning av selskapet og et ansvar for de ansattes handlinger og unnlater i den faktiske barnehagedriften. Det nevnes at styremedlemmer kan pådra seg et personlig ansvar for skader på barna i barnehagen og for skader på de ansatte.

Barnehagens advokat skriver videre at styremedlemmer i tillegg kan pådra seg et personlig ansvar knyttet til barnehagens kontraktsforhold og barnehagens økonomiske forhold. Fylkesmannen kan ikke se at dette ansvaret skiller seg fra det ansvaret styremedlemmer i andre selskaper har. Advokaten mener også at det kan oppstå forhold som er vanskelige å forutse for styremedlemmer, men som likevel kan gi grunnlag for å stille vedkommende personlig ansvarlig. Dette er heller ikke annerledes enn for styremedlemmer i andre selskaper.

Barnehagens advokat anfører at det personlige ansvaret må kunne tillegges større vekt enn det fylkesmannen har gjort ved vurderingen av hvilken godtgjørelse som kan anses å være akseptabel.

Etter Fylkesmannens vurdering gjelder forholdene som trekkes frem, for styreledere i alle barnehager. Fylkesmannen kan derfor ikke se at disse argumentene trekker i retning av høyere styrelederhonorar for styreleder i Torshovhagen barnehage som følge av at ansvar og plikter er annerledes og mer krevende for styreleder i Torshovhagen barnehage, enn for styreledere i andre barnehager.

I følge barnehagens advokat må det også ses hen til at styreleder i dette tilfellet har en særlig kompetanse som gir verdifull erfaring som styreleder for barnehagedriften. Styreleder er utdannet lærer og har arbeidserfaring som inspektør på skole og leder av skolefritidsordning. Advokaten skriver at personer med særskilt egnet kompetanse i alminnelighet vil ha et godt grunnlag for å kunne kreve høyere godtgjørelse enn andre for utførelsen av styrelederverv.

Fylkesmannen avviser ikke at personer med særskilt kompetanse, kan kreve høyere godtgjørelse for utførelsen av styrelederverv enn andre. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at Olav Vaagslid sin erfaring som inspektør og leder av skolefritidsordning tilsier at markedet ville være villig til å betale ham mange ganger mer enn det andre styreledere i barnehager får i honorar.

Det er Fylkesmannens vurdering at dette tilsier at Torshovhagen barnehage ikke ville lønnet en uavhengig part som styreleder med et honorar som overstiger kr 55 000.

Vi har imidlertid ikke undersøkt styregodtgjørelse som er gitt i samtlige barnehager i Oslo kommune, eller landet for øvrig. Ettersom det kan tenkes eksempler der styregodtgjørelsen overstiger kr 55 000, velger vi å akseptere styrelederhonorar på kr 100 000 i Torshovhagen barnehage.



Fylkesmannen vil deretter se på kostnader knyttet til annen arbeidsgodtgjørelse og bonusutbetalinger.

I advokatens kommentarer til den foreløpige rapporten er det lagt ved en oversikt over styreleders arbeidsoppgaver i Torshovhagen barnehage.

Styret har gitt en redegjørelse for Olav Vaagslid sine arbeidsoppgaver i barnehagens kommentarer til Fylkesmannens foreløpige rapport. Vi oppfatter det slik at denne redegjørelsen er ment som dokumentasjon på at Olav Vaagslid har hatt en aktiv rolle i selskapets virksomhet, og at han har hatt arbeidsoppgaver som går utover det som normalt tilligger styreleder i en barnehage.

Det er listet opp en del praktiske og administrative arbeidsoppgaver. Blant praktiske arbeidsoppgaver er listet opp overordnet brannsikkerhetsansvarlig og brannvernsarbeid, samarbeid med glassmester, samarbeid med utleier, ansvar for barnehagens lokaler utenom åpningstid, arkivansvarlig, utstysansvarlig og merking/skilting.

Mange av de praktiske arbeidsoppgavene som er opplistet er i realiteten forskjellige ansvarsområder. Vi er av den oppfatning at felles for de praktiske oppgavene som er opplistet, er at de er lite presise. Det er for eksempel ikke oppgitt hva *samarbeid med glassmester* eller *merking/skilting* innebærer.

Av de opplistede administrative oppgavene oppgis blant annet; *altinn koordinere rettigheter, signeringsansvar avtaler, telenor/relacom kontakt, lage nettside, systemansvar kontaktperson MyKid, merkevarebygging, IT-sikkerhet, utarbeide budsjett i samarbeid med regnskapsfører og styret, kontakt med regnskapsfører og revisor, utarbeidelse av planer knyttet opp mot offentlige pålegg, og samfunnsøkonomiske oppdateringer.*

For noen av oppgavene som er listet er det ikke helt klart for Fylkesmannen hva oppgavene innebærer. Dette gjelder *altinn koordinere rettigheter*, og *samfunnsøkonomiske oppdateringer*.

Flere av de andre oppgavene er typiske for en styreleder. Dette er signeringsansvar, samarbeid med regnskapsfører og styret, kontakt med regnskapsfører og revisor. Når det gjelder ytelse for denne arbeidsinnsatsen, antar Fylkesmannen at betaling for denne ytelsen, dekkes av styrelederhonoraret som Olav Vaagslid mottar.

Det er ikke mulig ut i fra oppstillingen av de ulike ansvarsområdene å foreta noe anslag over hvilken arbeidsinnsats som med rimelig grad av sannsynlighet, kreves. Det er derfor ikke mulig å vurdere om det er et rimelig forhold mellom arbeidsinnsatsen som er ytt og vederlaget som er utbetalt.

Når det gjelder samarbeid med huseier, ser Fylkesmannen grunn til å nevne at leieavtalen som er inngått med Torshovgata 46 som huseier, er inngått med Seraphin AS. Torshovhagen barnehage er ikke part i denne. Det er derfor Fylkesmannens oppfatning at et samarbeid mellom leietaker og huseier vil være et samarbeid mellom Seraphin AS og Torshovgata 46. Dette er ikke en arbeidsoppgave for styreleder av Torshovhagen barnehage.

Eier har også lagt ved ti prosjektskjema, som eksempler for arbeid som blir utført av administrasjonen i Torshovhagen barnehage. Prosjektskjemaene skal etter styrets syn, synliggjøre noen konkrete arbeidsoppgaver og tidsbruk knyttet til dette.



Fylkesmannen vil i det følgende gjennomgå innholdet i de *prosjektskjemaene* som gjelder Olav Vaagslid.

I det første skjemaet er det opplyst at bakgrunnen for prosjektet er *Ledermøte, Lene, A-L, Olav og Annette* og at prosjektets navn er *Ledermøte november 2015*. I rubrikken *tiltak* står det *Forberedelser til julemnd. Oversikt over desember planer, fri/avspasering*. Målet med prosjektet er *å være forberedt/ ha klart alt til vi stenger til jul, hvem har fri/avspaserer i julen?* Prosjektets varighet er 4 timer.

Når det gjelder prosjekt *Ledermøte november 2015* er det Fylkesmannens vurdering at et ledermøte naturlig faller inn under styreleders ansvarsoppgaver og arbeidsinnsatsen dekkes således av styrelederhonoraret.

Det neste eksempelet er datert 8. januar 2015. Bakgrunn for prosjektet er *Branntilsyn Torshov endring*. Prosjektets navn *Brannteknisk arb*. I rubrikken *tiltak* står det *Befaring, planarbeid, tiltak for å etterkomme branntilsynets pålegg*. Varighet er oppgitt til 7,5 timer.

Et tredje eksempel er datert 19. oktober 2015. Prosjektnavnet er *utesjekk*, tiltaket er beskrevet som *gjennomgang av uteområde, etterfylle sand under huske*, og varigheten er 2 + 3 timer.

Skjemaet datert 3. august 2015, gjelder et prosjekt som heter *sjekk av porter, gjerder og låser*. Tiltaket er *befaring, retting av feil*. Varighet er ikke oppgitt.

Prosjektene datert 8. januar, 19. oktober og 3. august er arbeidsoppgaver som etter Fylkesmannens oppfatning, er typiske oppgaver for en vaktmester. Dette er arbeid som gjelder barnehagens godkjente drift og som ikke naturlig faller innenfor styreleders arbeidsoppgaver. Til sammen utgjør disse prosjektene 12,5 timer, det vil si mindre enn to arbeidsdager. Tiltaket *befaring, retting av feil*, der varighet ikke er oppgitt, kommer i tillegg. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at det er dokumentert og sannsynliggjort at det er et rimelig forhold mellom Olav Vaagslid sin arbeidsinnsats og vederlaget for denne innsatsen.

Alle disse prosjektskjemaene er fra 2015. For 2016 er det ingen av prosjektene som involverer Olav Vaagslid.

I 2016 er barnehagen belastet bonusutbetalinger i tillegg til fastlønn. Når det gjelder bonusutbetalingene er det oppgitt følgende i regnskapet:

Betalingsmottaker	Kommentar bilag	Beløp i kr	Bilagsnummer
Olav Vaagslid	<i>Lønn 18.4.2016. «Prosjekt, Førstehjelp, utstyr og opplæring. Kursing. Oppgradering og gjennomgang.»</i>	100000	787
Olav Vaagslid	<i>«Ekstra lønn»</i>	130000	1670
Olav Vaagslid	<i>«Ekstra lønn»</i>	130000	1740
Olav Vaagslid	<i>«Vedlegg til bokføringsbilag – Utførte betalinger. Lønn utbetalt for ekstra arbeid i forbindelse med styre oppgaver og pedagogisk</i>	10000	1981



	<i>veiledning. Fra januar 2016-august 2016»</i>		
Olav Vaagslid	<i>«Ekstra lønn overtidsarbeid.»</i>	10000	2182
Olav Vaagslid	<i>«Dette er godtgjørelse for ekstra overtidsarbeid gjennom hele 2016»</i>	25000	2183
Olav Vaagslid	<i>«Fått utbetalt ekstra lønn»</i>	25000	2187
Olav Vaagslid	<i>«Lønn utbetalt til Olav Vaagslid a konto 25 000 kroner i forbindelse med Oppstart 1.06.16 Prosjektarbeid : Brannøvelser. Brannteknikk. HMS»</i>	25000	2413

Ettersom det er gitt opplysninger om bonusutbetalinger i 2016, har vi vurdert om dette medfører at det er dokumentert om Olav Vaagslid har nedlagt arbeidsinnsats relatert til barnehagens godkjente drift og om denne går utover hans oppgaver som styreleder. Videre blir spørsmålet om det er dokumentert og sannsynliggjort at utbetalingene står i et rimelig forhold til innsatsen som er ytt.

De fleste bonusutbetalingene er opplyst å gjelde «*Ekstra lønn*», «*ekstra lønn overtidsarbeid*» og «*ekstra overtidsarbeid*» uten ytterligere spesifisering. Vi anser disse bonusutbetalingene for lite spesifisert til at det kan anses om dokumentasjon på at styreleder har nedlagt arbeidsinnsats som er relatert til drift av barnehagen.

Tre av bonusutbetalingene er noe mer spesifisert;

- «*Prosjekt, Førstehjelp, utstyr og opplæring. Kursing. Oppgradering og gjennomgang.*»
- «*Lønn utbetalt for ekstra arbeid i forbindelse med styre oppgaver og pedagogisk veiledning. Fra januar 2016-august 2016*»
- Prosjektarbeid: Brannøvelser. Brannteknikk. HMS

Når det gjelder første kulepunkt, som gjelder førstehjelp, er det Fylkesmannens vurdering at det ikke er dokumentert at arbeidsvederlaget på kr 100 000, står i et rimelig forhold til den arbeidsinnsatsen som er ytt.

Når det gjelder det andre kulepunktet, oppgis det at dette er lønn til styreleder for ekstra arbeid i forbindelse med styreoppgaver og pedagogisk veiledning. Det er ikke dokumentert hvilket ekstra arbeid i forbindelse med styreoppgaver dette beløpet er betaling for. Videre er Fylkesmannen av den oppfatning at pedagogisk veiledning er en oppgave som tilligger barnehagens styrer. Heller ikke her er det dokumentert at kostnaden står i rimelig forhold til den arbeidsinnsatsen Olav Vaagslid har lagt ned.

Også når det gjelder siste kulepunkt, savnes dokumentasjon på at kostnaden står i rimelig forhold til arbeidsinnsatsen som er ytt.

Fylkesmannen er derfor av den oppfatning at bonusutbetalingene slik de fremstår, ikke ville blitt utbetalt dersom det ikke var et nært forhold mellom styreleder og barnehagens eier.



Vi kan ikke se at de ovenfor nevnte bonusutbetalingene, oppstillingen av arbeidsoppgaver og de vedlagte prosjektskjemaene, dokumenterer at Olav Vaagslid faktisk har nedlagt en arbeidsinnsats i barnehagen som står i et rimelig forhold til lønns- og bonusutbetalingene.

Olav Vaagslid fikk utbetalt kr 520 351 i 2015, og kr 1 111 302 i 2016. Fratrullet kr 100 000 som markedsmessig styreledergodtgjørelse for hvert av årene, overstiger kr 1 431 563 det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Konklusjon: Torshovhagen barnehage er belastet kostnader til styreleder med beløp som overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Kostnadene overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter med kr 1 431 563. Dette medfører brudd på barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b.

Lån innenfor konsern

Det fremkommer av regnskapet for 2015 at lån til foretak i samme konsern utgjør kr 2 014 100. Av dette utgjør lån til søsterselskapene Klengstua barnehage AS kr 223 401 og lån til Risenga barnehage AS kr 1 790 698,94.

Det fremkommer av spesifikasjonen til balansen at utlånet til Klengstua er nedbetalt, da dette står i kr 0 i 2016. Utlånet til Risenga er redusert til kr 1 470 698,94 i 2016.

Et søsterselskap er et selskap i samme konsern, jf. aksjeloven § 1-3 (1). Spørsmålet er dermed om lånet til Risenga er gitt på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Vedlagt barnehagens advokat sine bemerkninger til foreløpig rapport, er låneavtale inngått mellom Olav Vaagslid for Risenga AS og Annette Grande for Torshovhagen AS. Avtalen er inngått 2. januar 2018. Det fremgår av avtalen at lånet skal nedbetales med kr 100 000 per år og forrentes med 5 %.

I mangel av normer om hva som er vanlige vilkår for avtaler om kreditt innenfor samme konsern, skal det foretas en helhetsvurdering av om avtalen fremtrer som forretningsmessig begrunnet, jf. NOU 1992:29 s. 81. I følge aksjeloven § 3-9 skal transaksjoner mellom selskap i samme konsern «*grunnes på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper*». Dette er også omtalt som det generelle armlengdeprinsippet.

Et armlengdes vederlag for kreditt beror på hva uavhengige parter antas å ville avtalt under tilsvarende forhold. Dette er uttrykt i Utv.2010 s. 199 (Valutapooldommen) som at det bare er «*avhengigheten mellom [konsernselskapene] som skal tenkes bort, mens de andre omstendighetene rundt den foretatte transaksjonen forutsettes fasthold*».

Ved prisingsvurderingen er det slik at vilkårene i låneavtalen må gjenspeiles i lånets rentesats. Et lån uten sikkerhet gir kreditor mindre sikkerhet for å få igjen pengene. For å kompensere for den økte risikoen for ikke å få tilbake pengene, enten fordi låntager ikke har evne eller vilje til å betale det tilbake, er renten på et lån uten sikkerhet høyere enn for andre lån.

Det fremkommer som nevnt av avtalen som er inngått mellom Torshovhagen og Risenga at rentesatsen er 5 %. Det er ikke stilt sikkerhet for lånet.



Det beste utgangspunktet for vurderingen vil være et eksternt lån som er tatt opp av den konserninterne låntakeren, altså Risenga barnehage, og som er sammenlignbart med det lånet Risenga har hos Torshovhagen barnehage. Dette innebærer at det eksterne lånet og det interne lånet er tatt opp av det samme selskap, på samme tidspunkt, med samme sikkerhet og prioritet, er undergitt samme nedbetalingsplan og at selskapet har de samme risiki tilknyttet låneforholdet. Et annet alternativ er å innhente reelle lånetilbud fra alternative långivere, slik som eksterne kredittinstitusjoner. Slike eksterne lånetilbud vil også kunne benyttes som sammenligningsgrunnlag.

Fylkesmannen har ikke informasjon om at Risenga har tatt opp et eksternt lån som er sammenlignbart med det lånet Risenga har hos Torshovhagen barnehage.

Fylkesmannen har heller ikke hatt anledning til å innhente lånetilbud fra alternative långivere. Fylkesmannen har kun innhentet informasjon på nettet om rentesats for usikrede lån i finansmarkedet.

Etter søk på nettet har vi ikke funnet noen kredittinstitusjoner som tilbyr usikrede lån med en rentesats på det nivået som den som følger av låneavtalen mellom Torshovhagen og Risenga. Så vidt Fylkesmannen har kunnet se, er den laveste lånerente for usikrede lån for tiden fra 8 % for lånebeløp inntil kr 500 000. Det er imidlertid mer vanlig med rentesats på nærmere 20 % og høyere.

Risengas egenkapital er tapt og viser en negativ egenkapital i 2015 på 2 millioner og i 2016 en negativ egenkapital på 1,9 millioner. Årsresultatet var minus kr 1 069 326 i 2015 og kr 124 934 i 2016. Dette viser etter vår vurdering et selskap med lav finansiell styrke og lånekapasitet. Det er Fylkesmannens vurdering at det foreligger en risiko for at lånet kan bli misligholdt. I en slik situasjon er det vanlig at kreditor krever høy rente og/eller høy grad av sikkerhet for lånet.

Ved et usikret lån av denne størrelse, for et selskap med negativ egenkapital og svakt årsresultat, er det Fylkesmannens vurdering at rentesatsen vil være høyere enn rentesatsen på 5 % som er avtalt mellom Torshovhagen barnehage og Risenga barnehage. Etter Fylkesmannens oppfatning er det ikke sannsynlig at en uavhengig part ville inngått en låneavtale med Risenga på slike vilkår.

Det er derfor Fylkesmannens vurdering at Torshovhagen barnehages utlån til Risenga barnehage er en transaksjon på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Fylkesmannen vil i tillegg bemerke at avtaler mellom et selskap og en aksjeeier, herunder konserninterne lån, må oppfylle visse vilkår for at de skal anses som gyldige, jf. aksjeloven § 3-8.

Konklusjon: Vi er av den oppfatning at lånet til Risenga er gitt på vilkår som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Dette medfører brudd på barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b.

3.3 Økonomiforskrift

Nedenfor vil vi vurdere om bilagene viser de bokførte opplysningenes berettigelse, jf. bokføringsloven § 10, jf. økonomiforskriften § 2 tredje ledd.



En gjennomgang av bilagene for 2015 og 2016 viser etter vår oppfatning mangelfull berettigelse. Flere av bilagene viser ikke hva varekjøpene er brukt til. Når det gjelder flere café- og restaurantbesøk er det ikke redegjort for hvem som har deltatt og i hvilken anledning. Fylkesmannen mener dette er brudd på bokføringsloven § 10.

Dette regelverksbruddet gjelder for et stort antall av bilagene for 2015 og 2016. Av ressursmessige årsaker har vi ikke hatt kapasitet til å føre opp samtlige av disse i vår oversikt nedenfor. Følgelig er det kun satt opp et fåtall av tilfeller vi mener utgjør brudd på bokføringsloven § 10 i oversikten nedenfor.

Kjøp foretatt	Kjøp gjelder	Kommentar bilag	Bilagsnummer
Baker Hansen CC Vest ons 18.3.2015 kl.14:03	Jubileumsboller	«Lunsj»	490 (2015)
B&J CC Vest Maruba tors 28.5.2015 kl.11:35	Smørbrød, bolle, mineralvann	«Lunsjmøte»	913 (2015)
ICA Supermarked Hellerud tirs 16.6.2015 kl.16:18	Familiepizza, 1 skillingsbolle, snacks	«Fredagsmys»	1132 (2015)
Damplass Blomst tirs 19.5.2015 kl.15:57	*	Ingen kommentarer	1408 (2015)
Åpent Bakeri Skillebekk ons 28.9.2016 kl.08.17	1 rugbrød 2 scones 2 cookie	«Annette lagt ut»	2021 (2016)
Mester Grønn CC Vest ons 6.5.2015 kl.15:53	Diverse blomster	«Annette lagt ut»	1408 (2015)
Ticketmaster tors 1.12.2016 (nettkjøp)	Billettkjøp Anne-Kat Hærland	Ingen kommentar	1929 (2016)
Mester Grønn CC Vest fre 9.12.2016 kl.15:26	Blomster	«Personal»	2578 (2016)
Smageriet Lilleaker Fre 2.12.2016 kl.12:50	Sjokolade og kaffe	Ingen kommentarer	2578 (2016)

*Ingen kvittering. Kun utskrift fra kortterminal. Dermed inneholder dokumentasjonen ingen opplysninger om hva som er kjøpt inn.

For blomsterkjøpene i oversikten fremkommer det ingen opplysninger om hvilken anledning de er kjøpt inn til eller eventuelt til hvem. Når det gjelder matinnkjøpet merket «fredagsmys», er det ikke opplysninger om hvem som skal være med, eller i hvilken forbindelse dette er. Det foreligger ingen opplysninger om bakgrunnen for café- og restaurantbesøkene. Det er heller ingen opplysninger om hvem som har deltatt. For de tilfellene der «Annette har lagt ut» er det handlet inn til flere enn en person. Det fremkommer ikke hvem dette er.



Styret har redegjort for de fleste av disse bilagene i kommentarer til foreløpig rapport. Denne redegjørelse endrer ikke vår oppfatning om at det foreligger brudd på bokføringsloven ved at det ikke fremkommer av selve bilagene hva varekjøpene er brukt til, hvem som har deltatt på café- og restaurantbesøk og i hvilken anledning.

Konklusjon: Bilagene viser ikke de bokførte opplysningenes berettigelse. Dette er et brudd på bokføringsloven § 10, jf. økonomiforskriften § 2 tredje ledd.



4 Økonomisk reaksjonsmiddel

4.1 Barnehageloven § 16 a

Fylkesmannens hjemmel til å anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor en barnehage som ikke har oppfylt vilkårene etter barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a), bokstav b) og bokstav c) fremgår av barnehageloven § 9 tredje ledd.

Dersom fylkesmannen i sitt tilsyn etter andre ledd avdekker brudd på barnehageloven § 14 a, kan fylkesmannen anvende de økonomiske reaksjonsmidlene som følger av § 16 a.

De økonomiske reaksjonsmidlene er definert i barnehageloven § 16 a første og annet ledd:

§ 16 a. Kommunens adgang til å anvende økonomiske reaksjonsmidler overfor ikke-kommunale barnehager

Kommunen kan holde tilbake tilskudd til ikke-kommunale barnehager eller redusere tilskudd i kommende terminer dersom krav etter § 14 a eller forskrift i medhold av § 14 a ikke er oppfylt.

Dersom tilskudd er anvendt i strid med § 14 a eller forskrift i medhold av § 14 a, kan kommunen kreve tilbakebetaling av tilskudd.

Bestemmelsen gir en tilsynelatende fri adgang til å velge mellom et vedtak om å holde tilbake tilskudd, redusere tilskudd eller kreve tilbakebetaling av tilskudd, på bakgrunn av et brudd på barnehageloven § 14 a.

I høringsnotatet (side 35) fremgår det at:

Tilbakebetalingskrav vil i en del tilfeller kunne være en mer inngripende reaksjonsform enn reduksjon av tilskudd. Krav om tilbakebetaling vil først og fremst være aktuelt ved bruk av § 10 i forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager, som dekker tilfeller hvor barnehagen har rapportert feil tall til kommunen og dermed fått for mye utbetalt tilskudd.

Det kan dermed synes som om det skal mer til for at kommunen kan velge krav om tilbakebetaling fremfor de andre økonomiske reaksjonsmidlene.

Det fremgår i forlengelsen av dette at

«Det er likevel i stor grad opp til kommunen å vedta hvilket reaksjonsmiddel som er hensiktsmessig å anvende i det aktuelle tilfellet. Vurderingen vil bero på blant annet hvilket regelbrudd man står ovenfor, alvorlighetsgraden av regelbruddet, og hva som er en hensiktsmessig løsning for både kommunen og barna i barnehagen. Kommunen kan, innenfor rammene av øvrig regelverk, vurdere hvordan en eventuell reaksjon i form av tilbakebetaling eller reduksjon/tilbakeholdelse i kommende tilskudd bør gjennomføres. Det siktes her til blant annet frister, avbetalingsterminer og lignende praktiske forhold.»



Det sistnevnte er også gjentatt i proposisjonen.

Bestemmelsens tredje ledd inneholder prinsipper for utmåling av reaksjonen.

Tilbakehold av tilskudd, reduksjon i tilskudd eller tilbakebetaling av tilskudd etter første og andre ledd skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomiske betydning.

Omfanget av offentlig tilskudd og foreldrebetaling som er misbrukt er et «vesentlig kriterium» ved utmåling av reaksjonen, jf. høringsnotatet (side 36) og Prp.98 L (side 34). Videre er det i både forarbeidet og høringsnotatet uttalt at det i tillegg til det økonomiske omfanget kan legges vekt på hvor alvorlig regelbruddet er.

Vedtak om bruk av økonomiske reaksjonsmidler skal inneholde en beregning av hvilken økonomisk verdi som knyttes til regelbruddet, eventuelle terminer for tilbakebetaling og andre økonomiske størrelser.

4.2 Valg av reaksjonsmiddel

Vurderingen vil bero på blant annet hvilket regelbrudd man står ovenfor, alvorlighetsgraden av regelbruddet, og hva som er en hensiktsmessig løsning for både fylkesmannen og for barna i barnehagen

Fylkesmannen har konstatert alvorlige regelverksbrudd i denne rapporten. Vi har konkludert med brudd både hva gjelder barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a og bokstav b, som var tema for tilsynet. I tillegg har vi konstatert at flere faktiske forhold har medført regelverksbrudd.

Det er Oslo kommune som fastsetter vedtak om tilskuddssats og tildeler tilskudd til Torshovhagen barnehage. Det er dermed lite hensiktsmessig at Fylkesmannen vedtar reduksjon i fremtidig tilskudd eller tilbakehold. I dette tilfellet er dermed det mest nærliggende reaksjonsmiddelet et selvstendig tilbakebetalingskrav.

Fylkesmannen har dermed besluttet å fatte vedtak med krav om tilbakebetaling.

4.3 Forholdsmessighetsvurdering av tilbakebetalingskravet

Den økonomiske verdien av regelverksbruddene vi har valgt å knytte tilbakebetalingskravet til er følgende:



Kostnad utenfor barnehageloven § 14 a	Beløp i kr
Bil	103852
Veiledningsseminar Vestlia/ Spabehandlinger og hudpleieprodukter	6209
Lederseminar Gdansk/Spabehandlinger	1536,50
Gestaltterapeut	19200
Inventar	4538
Theatercaféen	3961
Lån Haslevangen AS og SA	150000
Husleie Bregneveien 2015	42000
Husleie Seraphin 2015 og 2016	2528856
Lønn daglig leder 2015 og 2016	1109950
Lønn styreleder 2015 og 2016	1431563
SUM	5401665,50

Tilbakebetalingskravets størrelse skal stå i forhold til regelbruddets art og økonomiske betydning. Det må dermed foretas en konkret helhetsvurdering for å beregne tilbakebetalingskravets størrelse. I forarbeidene er det oppstilt momenter som er relevante i denne vurderingen. Vår vurdering nedenfor knytter seg til disse momentene.

Beløpet som samlet sett knytter seg til regelverksbruddene i henholdsvis 2015 og 2016 er i seg selv svært høyt, herunder kr 5 401 665,50. Barnehagen mottok i denne perioden kr 22 457 000 (2015) og 21 828 498 (2016) i tilskudd og foreldrebetaling. Vi har altså konstatert at 12 % er anvendt i strid med begrensningene som er oppstilt for bruken av tilskuddet og foreldrebetalingen.

Regelverksbruddene er etter vår oppfatning i tillegg svært alvorlige. Det er foretatt svært høye utbetalinger til barnehagens eiere, samt overføringer til selskaper enten i samme konsern eller nærstående selskaper. Fylkesmannen anser særlig faktureringen av husleiekostnader til morselskapet Seraphin AS som svært alvorlig. Dette har medført at morselskapets eiere har tilegnet seg betydelige beløp.

I tillegg anser vi lån som er ytt selskaper utenfor konsernet som svært betenkelige. Etter vårt syn kan dette fremstå som ren spekulasjon med barnehagens midler.

Vi har i all hovedsak valgt å utelukke den økonomiske verdien av innkjøp, café- og restaurantbesøk vi mener ikke er dokumentert å være berettiget etter bokføringsloven. Det er imidlertid vår oppfatning at dette sammenholdt med at barnehagen er belastet kostnader til inventar og gestaltterapeut som gjelder den ene eieren av morselskapets private husholdning tyder på en ukritisk bruk av barnehagens midler.

Som det fremgår av oversikten har vi konstatert at flere faktiske forhold isolert sett har medført brudd på barnehageloven § 14 a. Dette medfører etter vårt syn også en forsterket alvorlighetsgrad av regelverksbruddene.

Dette tilsier at tilbakebetalingskravet skal utgjøre kr 5 401 665,50 som er den økonomiske verdien knyttet til regelverksbruddet.

På den andre siden er det klart at et vedtak i denne størrelsesorden vil ramme barnehagen hardt økonomisk. I mange tilfeller kan dette være en uheldig løsning for barna i barnehagen.



Vi mener likevel at dersom tilbakebetalingskravet avrundet til kr 5 400 000 nedbetales over en periode på to år, reduseres risikoen for at det går utover barna. På den måten vil tilbakebetalingskravet ikke utgjøre mer enn overforbruket barnehagen har hatt i løpet av de to årene vi har undersøkt. Terminene vil også sammenfalle med kommunens tilskuddsutbetalinger.

Etter en helhetsvurdering er vi kommet frem til et krav om tilbakebetaling av kr 5 400 000 i åtte terminer over to år.

4.4 Vedtak om tilbakebetaling

Fylkesmannen fatter følgende vedtak:

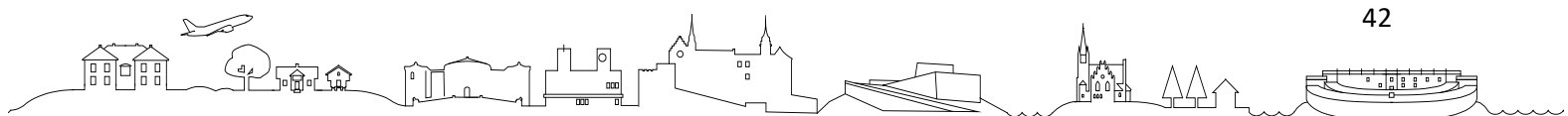
Torshovhagen barnehage skal tilbakebetale kr 5 400 000 til Oslo kommune, jf. barnehageloven §§ 9 tredje ledd, 14 a første ledd bokstav a og b samt 16 a andre og tredje ledd.

Tilbakebetaling skal skje i en periode på to år med fire terminer årlig. Første termin fastslås til Oslo kommunes utbetalingsdato for tildeling av tilskudd for andre kvartal 2018. Terminene vil deretter sammenfalle med Oslo kommunes kvartalsvise utbetalinger for tilskudd.

Vi har fått følgende betalingsinformasjon oppgitt av Oslo kommune:

Kontonummer: **1315.01.01071**

Innbetalingen merkes med **koststed 40541** og **prosjektnummer 23060007**.



5 Pålegg om retting

5.1 Vedtak om pålegg om retting

I kapittel 3.3 har vi konstatert det foreligger brudd på økonomiforskriften. Vi pålegger dere å rette opp følgende, jf. barnehageloven § 9 andre ledd andre setning:

1. Torshovhagen barnehages resultatregnskap skal dokumenteres i samsvar med bokføringslovens krav, jf. økonomiforskriften § 2 tredje ledd. Bilagene skal vise de bokførte opplysningenes berettigelse, jf. bokføringsloven § 10.

Dette innebærer at:

- *Bilag for innkjøp skal vise i hvilken anledning de er kjøpt inn.*
- *Bilag for café- og restaurantbesøk skal vise hvem som deltok og bakgrunnen for besøket.*

2. Torshovhagen barnehage 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, jf. barnehageloven § 14 første ledd bokstav b.

Dette innebærer at:

- Torshovhagen barnehagen må sørge for at lånet overfor søsterselskapet Risenga er på vilkår som er markedsmessige.

5.2 Oppfølging av tilsynsresultatene

Dere skal iverksette tiltak for å rette brudd på regelverket umiddelbart.

Når påleggene er rettet, skal dere erklære at rettingen er gjennomført og redegjøre for hvordan dere har rettet. Frist for retting er 1. mai 2018.



6 Klageadgang

Tilsynsrapporten er et enkeltvedtak etter forvaltningsloven § 2 første ledd bokstav b. Barnehageeier kan klage på enkeltvedtaket.

En klage må innsendes innen **tre uker**. Fristen gjelder fra brevet har kommet frem, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29. Klagen skal sendes til Fylkesmannen. Under klagebehandlingen kan vi prøve alle sider av saken. Hvis vi ikke tar klagen til følge, vil den bli sendt til Utdanningsdirektoratet som avgjør saken.

I forvaltningsloven § 32 er det nærmere beskrevet krav til klagens form og innhold.

Barnehagen kan be om at vi ikke setter i verk vedtaket før klagefristen er ute, eller klagen er endelig avgjort av Utdanningsdirektoratet, jf. forvaltningsloven § 42.

Barnehagen er part i saken og har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18.

Oslo, 5. mars 2018

Monica Hermansen
seniorrådgiver

Jane Barbro Hjellegjerde Aambakk
seniorrådgiver

Tordenskioldsgate 12
Postboks 8111 Dep, 0032 Oslo
Telefon 22 00 35 00
fmoapostmottak@fylkesmannen.no
www.fmoa.no
Organisasjonsnummer: NO 974 761 319



Vedlegg: Liste over dokumentasjon

- Barnehagens resultatregnskap 2015 med dokumentasjon/ bilag.
- Barnehagens resultatregnskap 2016 med dokumentasjon/ bilag.
- Usignert avtale mellom Torshovgata 46 AS og Seraphin AS inngått 1. mars 2016 vedrørende leie av Lekerud og Øvre gård (Vossegata 15 og 29).
- Usignert avtale mellom Torshovgata 46 AS og Seraphin AS inngått 1. mars 2016 vedrørende rektorboligen (Vossegata 17).
- Årsoppgave for de ansatte i 2015.
- Årsoppgave for de ansatte i 2016.
- Bemerkninger til forhåndsvarsel fra PBL v/advokat Brunnes datert 17. januar 2018.
- Redegjørelse fra styret om firmabil.
- E-post fra regnskapsfører vedrørende firmabil
- Redegjørelse fra styret vedrørende seminar Vestlia
- Program for seminar til Vestlia
- Redegjørelse fra styret vedrørende seminar Gdansk
- Program for seminar til Gdansk
- Power point presentasjon fra seminar Gdansk
- Redegjørelse fra styret vedrørende Gestaltterapeut
- E-post med bekreftelse fra Gestaltterapeut
- Bekreftelse fra styrer om daglig leder
- Bekreftelse fra assistent om daglig leder
- Liste over arbeidsoppgaver daglig leder
- 10 Prosjektskjema for arbeid utført av administrasjonen
- CV daglig leder
- CV styreleder
- Oppgjørsavtale og debitoroverføring Haslevangen SA
- Oversikt over innbo og løsøre Haslevangen barnehage
- Kvitteringer for debitorskifte
- Oppgjørsavtale og debitorskrifte Inres Limited
- E-post fra daglig leder vedrørende behov for leie av Bregneveien 34
- Leiekontrakt Bregneveien 34
- Lånavtale Risenga Barnehage AS og Torshovhagen barnehage AS
- Kvittering for betalte renter for lån
- Liste over arbeidsoppgaver styreleder
- Bekreftelse fra styrer om styreleder
- Bekreftelse fra assistent om styreleder
- Kommentarer fra styret tilknyttet bokførte bilag
- Informasjon om arbeidsoppgaver for en ansatt

