



# TILSYNSRAPPORT

Bruk av tilskudd og foreldrebetaling

Gråtass barnehage AS avdeling Torp



## Sammendrag

Tema for dette tilsynet er krav til bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling, jf. lov 17.06.2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) § 14 a og forskrift 30.11.2012 nr. 1108 om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager (økonomiforskriften). Formålet med Fylkesmannens tilsyn er å bidra til å sikre kvaliteten på barnehagetilbudet gjennom kontroll av om barnehagen drives i samsvar med barnehageloven og forskrifter. I dette tilsynet kontrollerer vi om offentlig tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i Gråtass barnehage avdeling Torp til gode.

I denne tilsynsrapporten har Fylkesmannen i Oslo og Viken konkludert med at eierne av Gråtass barnehage avdeling Torp 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 4 069 175.

Kravet om tilbakebetaling er fastsatt med en nedbetalingstid på 4 år.



## Innholdsfortegnelse

1	Innledning .....	4
1.1	Om barnehagen og hvorfor vi åpnet tilsyn .....	4
1.2	Om gjennomføringen av tilsynet .....	4
1.3	Om tilsynsrapporten .....	5
1.4	Om revisor sine oppgaver .....	5
2	Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling .....	6
2.1	Overordnet bestemmelse – barnehageloven § 14 a .....	6
2.2	Godkjente driftskostnader- barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a .....	7
2.3	Transaksjoner mellom eier og eiers nærstående – barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b .....	7
2.4	Vesentlig lavere personalkostnader – barnehageloven § 14 første ledd bokstav c ...	9
2.5	Økonomiforskrift til barnehageloven § 2.....	10
3	Gråtass barnehage AS avdeling Torps bruk av tilskudd .....	11
3.1	Barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a – ordinær drift .....	11
3.1.1	Lønn til daglig leder og teknisk ansvarlig .....	11
3.1.2	Ferieleilighet i Tyrkia og på Hafjell .....	17
3.1.3	Biler.....	19
3.1.4	Andre kostnader .....	25
3.2	Barnehageloven § 14 a bokstav b – transaksjoner mellom nærstående .....	25
3.2.1	Styrehonorarer.....	25
3.2.2	Administrasjonstjenester .....	28
3.2.3	Vedlikeholdskonto .....	30
4	Økonomisk reaksjonsmiddel .....	34
4.1	Barnehageloven § 16 a.....	34
4.2	Valg av reaksjonsmiddel .....	35
4.3	Forholdsmessighetsvurdering av tilbakebetalingskravet .....	35
4.4	Vedtak om tilbakebetaling.....	36
5	Klageadgang .....	36



# 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 var i kontakt med Fredrikstad kommune før tilsynet ble åpnet og fikk avklart at kommunen hverken hadde gjennomført eller planla å gjennomføre tilsyn med Gråtass barnehage AS avdeling Torp.

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 Om barnehagen og hvorfor vi åpnet tilsyn

Gråtass barnehage AS avdeling Torp er en underavdeling av Gråtass barnehage AS. Gråtass barnehage AS er eid av Arild Sverre Andersen Holding AS og JP Holding AS med 50 % hver. Det er 3 barnehager i Gråtass barnehage AS, men det er kun avdeling Torp som er gjenstand for dette tilsynet.

Gråtass barnehage AS avdeling Torp har i perioden 2013-2017 hatt i gjennomsnitt 93 barn og 27 ansatte. Barnehagen er lokalisert i Fredrikstad kommune.

Vi er kjent med risiko for regelverksbrudd hos dere som gir oss grunnlag for å føre tilsyn direkte med barnehagen, jf. barnehageloven § 9 andre ledd. Bakgrunnen for valg av tema og tilsynsobjekt skyldes blant annet rapport fra BDO om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i private barnehager, publisert 7. mai 2018.

## 1.2 Om gjennomføringen av tilsynet

Fylkesmannen åpnet tilsyn med Gråtass barnehage AS avdeling Torp i brev av 23 august 2018. Barnehagens eier ble bedt om å levere dokumentasjon til oss for årene 2013-2017. Vi har mottatt dokumentasjon for å kunne gjennomføre tilsynet.

Tema for tilsynet er barnehagens bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling, jf. barnehageloven § 14 a. Vi har kontrollert følgende undertemaer:

- 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 samsvar med bokføringslovens krav, jf. økonomiforskriften § 2 tredje ledd



Deretter har vi vurdert:

- valg av reaksjonsmiddel, jf. barnehageloven § 16 a første og andre ledd
- utmåling av reaksjonen, jf. barnehageloven § 16 a tredje ledd

Formålet med Fylkesmannens tilsyn er å bidra til å sikre kvaliteten på barnehage tilbudet gjennom kontroll av om barnehagen drives i samsvar med barnehageloven og forskrifter. I dette tilsynet kontrollerer vi om offentlig tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i Gråtass barnehage avdeling Torp 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. juni 2019, jf. forvaltningsloven § 16. I den presenterte vi våre foreløpige vurderinger og konklusjoner. Advokatfirmaet Grindstad & co har på vegne av barnehagen kommentert innholdet i den foreløpige rapporten innen utsatt frist 16. september 2019. Vi har behandlet bemerkningene under hvert av de aktuelle temaene.

### **1.3 Om tilsynsrapporten**

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

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

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 5.

### **1.4 Om revisor sine oppgaver**

Gråtass barnehage AS avdeling Torp sitt regnskap for perioden 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 samsvar 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 Overordnet bestemmelse – 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<sup>1</sup> 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.

---

<sup>1</sup> Forskrift om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager (økonomiforskrift til barnehageloven)



## **2.2 Godkjente driftskostnader- 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 Transaksjoner mellom eier og eiers nærstående – 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 høringsnotatet (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 ekstrasfortjeneste gjennom husleie som overstiger selvkost. I slike tilfeller er det ofte naturlig å ta utgangspunkt i utleiers selvkost, med et påslag som tilsvarende 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 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 Vesentlig lavere personalkostnader – barnehageloven § 14 første ledd bokstav c**

En naturlig forståelse av ordlyden tilsier at barnehagen ikke kan ha vesentlig lavere personalkostnad pr heltidsplass enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager.

I merknader fra Prop. 98 L (2011-2012) framkommer det følgende:

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

Fylkesmannen har etter gjennomgang av dokumentasjon i dette tilsynet ikke sett grunn til å gå nærmere inn i vurderingen av bokstav c. Dette vil dermed ikke bli vurdert ytterligere i denne rapporten.



## 2.5 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 tilfredsstillir 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.



## **3 Gråtass barnehage AS avdeling Torps bruk av tilskudd**

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

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

Barnehageloven krever at alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens resultatregnskap, må være knyttet til den barnehagedrift kommunen har godkjent etter barnehageloven. Kostnadene som føres opp i regnskapet skal synliggjøre kostnadene til ordinær drift. Det er derfor stilt krav om at den enkelte barnehagen bare kan belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a. Dette innebærer at kostnader relatert til andre aktiviteter enn det som faller innenfor den godkjente barnehagedriften ikke kan kostnadsføres i barnehagens regnskap.

Barnehageeier skal kunne dokumentere at tilskuddet og foreldrebetalingen er brukt i samsvar med kravene i bestemmelsen, jf. § 14 a tredje ledd. Barnehageeier skal kunne gjøre rede for hvorfor en kostnad er relevant for barnehagedriften. Barnehagen skal også redegjøre for behovet for transaksjonen når barnehagen har handlet med nærstående.

Nedenfor vil vi foreta en vurdering av om kostnader til henholdsvis lønn til daglig leder og teknisk ansvarlig, ferieleilighet i Tyrkia og ferieleilighet på Hafjell, biler og kostnader knyttet til en tur til London, relaterer seg til barnehagens godkjente drift.

#### **3.1.1 Lønn til daglig leder og teknisk ansvarlig**

I det følgende vil vi først vurdere om utbetaling av lønn til daglig leder i Gråtass barnehage avdeling Torp er kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a, og deretter vurdere utbetaling av lønn til teknisk ansvarlig. Fordi daglig leder og teknisk ansvarlig er barnehagens eiere, vil Fylkesmannen vurdere barnehagens behov for stillingene.

##### **Daglig leder**

Gråtass Barnehage avdeling Torp er belastet kostnader på kr 763 007 i forbindelse med lønnsutbetaling til daglig leder Arild Andersen. Arild Andersen er gjennom sitt holdingselskap eier av 50 % av aksjene i Gråtass barnehage AS.

Spørsmålet er om daglig leders arbeidsoppgaver reelt sett er knyttet til den direkte driften av Gråtass barnehage avdeling Torp.

I utgangspunktet er det klart at lønnskostnader til en daglig leder i en virksomhet kan belastes virksomhetens regnskap. Når det gjelder lønnskostnader til daglig leder i en barnehagevirksomhet, forutsetter dette imidlertid at oppgavene som utføres reelt angår barnehagens godkjente drift.



Gråtass barnehage AS har virksomhetsleder, styrer og regnskapsfører som inngår i den samlede ledelsen av de tre barnehagene. I tillegg er det en styrerassistent i hver av barnehagene. Ettersom barnehagen synes å ha flere ledere, vil vi først redegjøre for hvilke arbeidsoppgaver og kvalifikasjoner som stilles til øverste leder i en barnehage etter barnehageloven.

Etter barnehageloven § 17 andre ledd skal alle barnehager ha en daglig leder som har utdanning som barnehagelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse. Den daglige lederen i barnehagen benevnes ofte som styrer, jf. overskriften til bestemmelsen.

Styreren er 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).

Etter barnehageloven § 2 syvende ledd er det gitt en rammeplan for nærmere regler om barnehagens innhold og oppgaver. Det følger av denne at styreren er gitt det daglige ansvaret i barnehagen, både pedagogisk, personalmessig og administrativt. Styreren skal sørge for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med barnehageloven og rammeplanen, og at personalet utvikler en felles forståelse for oppdraget som er gitt i disse. Styreren skal sørge for at personalet får ta i bruk sin kompetanse. En forutsetning for en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse er et godt samarbeid med barnehageeieren, barnehagens pedagogiske ledere og barnehagens øvrige personale. Styreren leder og følger opp arbeidet med planlegging, dokumentasjon, vurdering og utvikling av barnehagens innhold og arbeidsmåter og sørger for at hele personalgruppen involveres.

Det er stilt krav til hvilken type utdanning en styrer skal ha. Dermed kan dennes arbeidsoppgaver ikke delegeres til andre uten de nødvendige yrkeskvalifikasjoner.

Barnehageloven oppstiller et krav om at barnehageeier skal kunne dokumentere at tilskuddet og foreldrebetalingen er brukt i samsvar med kravene i barnehageloven § 14 a første ledd bokstavene a, b og c, jf. barnehageloven § 14 a tredje ledd. Tilsynsmyndighetene kan til enhver tid kreve de opplysningene og den dokumentasjonen som er nødvendig for å føre tilsyn med disse kravene. Barnehageeier skal kunne redegjøre for hvorfor en kostnad er relevant for barnehagedriften. Hvis barnehagen har handlet med nærstående skal barnehageeieren også kunne redegjøre for behovet for transaksjonen.

Barnehagen ble i brev 5. desember 2018 bedt om å redegjøre for behovet for ulike stillinger og en beskrivelse av arbeidsoppgaver for disse stillingene. I tilbakemeldingen til Fylkesmannen opplyste Gråtass barnehage AS at behovet for de forskjellige stillingene og deres arbeidsoppgaver fremkommer av tilsendte stillingsbeskrivelser.

Når det gjelder virksomhetsleder, styrer og styrerassistent framkommer det i stillingsbeskrivelsene i hovedsak de samme ansvarsområdene og oppgaver innenfor økonomi og administrasjon, personalforvaltning og pedagogisk ledelse. Virksomhetsleder har *hovedansvar* der styrer og styrerassistent har *ansvar*. Dette kan for eksempel gjelde personalansvar. Her har virksomhetsleder *overordnet personalansvar for hele personalgruppa*, styrer har *direkte personalansvar for hele personalgruppa* og styrerassistent har *direkte personalansvar for personalgruppen ved enheten*.



Regnskapsfører er ansatt i 35 % stilling og arbeider to dager i uken. Hans oppgaver er blant annet bokføring av alle bilag, månedsvise fakturering av barnehageplasser til foreldre, vedlikehold foreldre/barn-register i Visma, lønnsføring, rapportering av årsregnskap til kommunen etc.

På bakgrunn av de arbeidsoppgaver som Gråtass barnehage As avdeling Torps virksomhetsleder, styrer, styrerassistente og regnskapsfører har, blir spørsmålet hvilke arbeidsoppgaver og hvilket behov som eventuelt gjenstår for å ha en daglig leder.

Advokat Antonsen i Grindstad & co skriver i tilbakemeldingen på foreløpig rapport at for å kunne ivareta bygningsmassen med areal inne og ute, samt tekniske installasjoner knyttet til disse, har selskapet hatt en daglig leder og en teknisk ansvarlig. I tilbakemeldingen oppgis også samlet bygningsmasse og tomteareal for de tre barnehagene i Gråtass Barnehage AS. Videre står det at det avgjørende er hvilke oppgaver daglig leder og teknisk ansvarlig har utført, ikke hvilken tittel som er benyttet. Det hevdes at arbeidet daglig leder og teknisk ansvarlig har utført har vært nødvendige for barnehagedriften.

Fylkesmannen er enig i at det avgjørende ikke er hvilken tittel som er benyttet, men hvilke oppgaver som er utført.

Fylkesmannen vil i det følgende vurdere daglig leders ansvar og oppgaver slik de fremkommer av stillingsbeskrivelsen for daglig leder, opp mot barnehagens reelle behov for stillingen.

Ut ifra stillingsbeskrivelsen har daglig leder ansvar innenfor de tre områdene økonomi og administrasjon, bygningsmasser og HMS.

Under økonomi og administrasjon beskrives følgende oppgaver; *«være lojal mot styrets/eiers økonomiske politikk, være lojal mot beslutninger som fattes, ansvar for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende sentrale lover og forskrifter, ansvar for å opprettholde vårt gode omdømme, holde tidsfrister, melde avvik og forslag til forbedringer, stille forberedt til møter».*

Etter Fylkesmannens oppfatning innebærer punktene om lojalitet mot styret og eier, å være lojal mot seg selv som eier av Gråtass barnehage AS. Videre synes arbeidsoppgavene å være godt ivare tatt av barnehagens øvrige ledergruppe. Av stillingsbeskrivelsen for barnehagens virksomhetsleder fremkommer det at det er virksomhetsleder som har det øverste ansvaret for å lede hele barnehagen i samsvar med gjeldende lover og forskrifter.

Under ansvar for bygningsmasser i stillingsbeskrivelsen fremkommer det at daglig leder har *«ansvaret for at bygningsmasser ute og inne-områder, samt kjøretøy er i god stand og følger vedlikeholdsintervaller som er beskrevet i handlingsplanene, hovedansvaret for søknadsprosesser til kommunen ved nybygg, påbygg og vedlikehold. Hovedansvar for å delegerer arbeidsoppgaver og ansvarsoppgaver til virksomhetsleder, styrer og vaktmester.»*

Det fremkommer av stillingsbeskrivelsen for vaktmester i Gråtass barnehage at vaktmesters oppgaver blant annet er generelt vedlikehold av bygningsmasser og utearealer. Forskjellen slik Fylkesmannen forstår disse stillingsbeskrivelsene er at de nevnte arbeidsoppgavene ligger hos vaktmester, men at ansvaret for å følge opp at dette blir utført, er tillagt daglig leder. Vaktmesters nærmeste overordnede er imidlertid virksomhetsleder. Dette ifølge vaktmesters stillingsbeskrivelse. I tillegg fremkommer det av virksomhetsleders stillingsbeskrivelse under området helse, miljø og sikkerhet at virksomhetsleder har ansvar for å følge opp vaktmester.



Når det gjelder hovedansvar for søknadsprosesser til kommunen ved nybygg, påbygg og vedlikehold, er det uklart for Fylkesmannen hva dette konkret innebærer og på hvilken måte dette vedrører barnehagens godkjente drift.

Som det fremkommer i forarbeidene må alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens regnskap være knyttet til den barnehagedrift kommunen har godkjent etter barnehageloven. På tilsvarende måte som kommunen har plikt til å yte tilskudd til «ordinær drift», skal kostnadene som føres opp i regnskapet synliggjøre kostnadene til ordinær drift. Dette innebærer at kostnader relatert til andre aktiviteter enn det som faller innenfor den godkjente barnehagedriften ikke kan kostnadsføres i barnehagens regnskap.<sup>2</sup>

Fylkesmannen mener derfor oppgaver knyttet til en eventuell søknad om et nytt bygg, ikke er en oppgave og således heller ikke en kostnad, som er knyttet til den barnehagedrift kommunen har godkjent etter barnehageloven. Etter Fylkesmannens oppfatning fremstår slike kostnader som listes opp her, mer naturlig å høre hjemme i et eventuelt morselskap, og ikke driften av Gråtass barnehage avdeling Torp. Når advokat Antonsen i tilbakemeldingen datert 16. september 2019 skriver følgende; *Selskapets bygningsmasse per i dag utgjør 2055 m2 BTA, videre utgjør samlet tomteareal 8576 m2. Kontroll, tilsyn, vedlikehold mm knyttet til disse arealene utføres ikke av virksomhetsleder, styrer, eller styrerassistent. Disse funksjonene er knyttet opp mot selve barnehagedriften, altså i varetakelse av barna, trekker dette i samme retning.*

Når det gjelder punktet om at daglig leder har et *Hovedansvar for å delegere arbeidsoppgaver og ansvarsoppgaver til virksomhetsleder, styrer og vaktmester*, er dette etter Fylkesmannens oppfatning, ikke i samsvar med stillingsbeskrivelsene for disse stillingene. Hverken virksomhetsleder, styrer eller vaktmester har daglig leder som sin nærmeste overordnede. Virksomhetsleder har styret/eierne som nærmeste overordnede. Det er virksomhetsleder som er gitt det øverste ansvaret for barnehagens drift. Etter stillingsbeskrivelsen har virksomhetsleder det overordnede ansvaret for hele personalgruppa og skal blant annet delegere arbeidsoppgaver til personalet, og sikre en forsvarlig bemanning og disponering av personalressursene. Av stillingsinstruksene til styrer og vaktmester er det virksomhetsleder som er nærmeste overordnede.

Under området HMS beskrives oppgaven for daglig leder som; *«Hovedansvaret for helse, miljø og sikkerhet og at dette samsvarer med gjeldende lover og forskrifter».*

Når det gjelder helse, miljø og sikkerhet i barnehagen fremkommer virksomhetsleders ansvar detaljert i dennes stillingsbeskrivelse. Det fremkommer at virksomhetsleder er hovedansvarlig for HMS og internkontrollarbeidet. Virksomhetsleder skal blant annet legge til rette for et godt psykososialt arbeidsmiljø, sikre at det gjennomføres vedlikehold av barnehageanlegget, sikre at det gjennomføres verneunder og sørge for at verneombud og tillitsvalgte får nødvendig oppfølging. At det eventuelt skulle gjenstå noe HMS-arbeid i Gråtass barnehage avdeling Torp, foruten virksomhetsleders oppgaver og ansvar, er etter Fylkesmannens vurdering ikke sannsynlig.

Snarere understreker stillingsbeskrivelsen for daglig leder at det ikke er et reelt behov for denne stillingen, da ansvar og oppgaver etter stillingsbeskrivelsen, i stor utstrekning overlapper ansvar og oppgaver som utføres av andre. I det hele fremstår stillingsbeskrivelsen mer som proforma, altså at den har et formelt men ikke reelt innhold.

---

<sup>2</sup> Prop.98 L (2011-2012) s. 19-20



Etter Fylkesmannens vurdering har barnehagen ikke behov for denne stillingen. Arbeidsoppgavene er ikke reelt knyttet til direkte drift av Gråtass barnehage avdeling Torp og kostnadene til daglig leder er ikke direkte relevant for driften av Gråtass barnehage avdeling Torp. Utbetaling av lønn til daglig leder i Gråtass barnehage avdeling Torp er ikke en kostnad som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a.

### Konklusjon

Lønn til daglig leder 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. Kostnaden utgjør kr 763 007.

### **Teknisk ansvarlig**

Gråtass barnehage avdeling Torp er belastet kostnader på kr 305 127 i forbindelse med lønnsutbetaling til teknisk ansvarlig Jon Petter Andersen. Jon Petter Andersen er gjennom sitt holdingselskap eier av 50 % av aksjene i Gråtass barnehage AS. Jon Petter Andersen er også styreleder i selskapet.

Spørsmålet er om teknisk ansvarlig sine arbeidsoppgaver reelt sett er knyttet til den direkte driften av Gråtass barnehage avdeling Torp.

Fylkesmannen utelukker ikke at lønnskostnader til en teknisk ansvarlig kan belastes barnehagen. Dette forutsetter imidlertid at oppgavene som utføres reelt angår barnehagens godkjente drift.

Kostnader relatert til andre aktiviteter enn det som faller inn under den godkjente driften kan ikke kostnadsføres i barnehagen, jf. barnehageloven § 14 a første ledd. Bestemmelsens tredje ledd oppstiller et krav om at barnehageeier skal kunne dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med formålet. Barnehageeier skal kunne redegjøre for hvorfor en kostnad er relevant for barnehagedriften. Hvis barnehagen har handlet med nærstående skal barnehageeieren også kunne redegjøre for behovet for transaksjonen.

Barnehagen ble i brev 5. desember 2018 bedt om å redegjøre for behovet for ulike stillinger og en beskrivelse av arbeidsoppgaver for disse stillingene. I tilbakemeldingen til Fylkesmannen opplyste Gråtass barnehage AS at behovet for de forskjellige stillingene og deres arbeidsoppgaver fremkommer av tilsendte stillingsbeskrivelser.

På bakgrunn av de arbeidsoppgaver som etter stillingsbeskrivelsene tilligger øvrige ansatte i barnehagen blir spørsmålet hvilke arbeidsoppgaver og hvilket behov som eventuelt gjenstår for å ha en teknisk ansvarlig.

Som nevnt tidligere skriver advokat Antonsen i Grindstad & co i tilbakemeldingen på foreløpig rapport, at for å kunne ivareta bygningsmassen med areal inne og ute, samt tekniske installasjoner knyttet til disse, har selskapet hatt en daglig leder og en teknisk ansvarlig. I tilbakemeldingen oppgis også samlet bygningsmasse og tomteareal for de tre barnehagene i Gråtass Barnehage AS. Videre står det at det avgjørende er hvilke oppgaver daglig leder og teknisk ansvarlig har utført, ikke hvilken tittel som er benyttet. Det hevdes at arbeidet daglig leder og teknisk ansvarlig har utført har vært nødvendige for barnehagedriften.

Fylkesmannen vil i det følgende vurdere ansvar og oppgaver for teknisk ansvarlig slik de fremkommer av dennes stillingsbeskrivelse, opp mot barnehagens reelle behov for stillingen.



Det fremkommer av stillingsbeskrivelsen for teknisk ansvarlig at vedkommende har hovedansvar for barnehagens tekniske installasjoner, kjøkken og IKT-løsninger.

Under området tekniske installasjoner følger hovedansvar for at blant annet varmeanlegg, lufteanlegg og alarminstallasjoner fungerer hensiktsmessig.

Advokat Antonsen skriver i tilbakemeldingen på foreløpig rapport at:

*Det finnes en vaktmester i 40 % knyttet til barnehagen. Det understrekes at vedkommende er vaktmester knyttet til barnehagedrift, og ikke til bygningsmassen. Vaktmester utfører oppgaver som montering av leker, bytting av lysrør, male slitte flater, klippe gress og ivareta øvrig beplantning, delta på vernerunder, etc.*

Av stillingsbeskrivelsen for vaktmester fremkommer det imidlertid at vaktmester har ansvar for tilsyn og vedlikehold av ventilasjon og varmeanlegg.

Så vidt Fylkesmannen kan se av vaktmesters stillingsbeskrivelse, omfatter hans ansvars- og arbeidsområde mer enn det som følger av Antonsen sin tilbakemelding. Etter Fylkesmannens oppfatning ser det ut til at vaktmesters oppgaver i stor grad overlapper teknisk ansvarlig sine oppgaver på dette området. Det er vanskelig å se at barnehagen i tillegg til vaktmester, har behov for en teknisk ansvarlig med ansvar for at ulike tekniske installasjoner fungerer hensiktsmessig.

Under området kjøkken står det at teknisk ansvarlig har hovedansvar for at barnehagens kjøkken og kjøkkenutstyr er i god stand- og i henhold til IK-matregulativer og HMS.

For Fylkesmannen er det ikke helt klart hva dette hovedansvaret skulle innebære, all den tid vaktmester har ansvar for vedlikehold av bygningsmasser og virksomhetsleder har hovedansvaret for HMS og internkontrollarbeidet i barnehagen. Det er vanskelig å se at barnehagen i tillegg til vaktmester og virksomhetsleder, har behov for en teknisk ansvarlig med ansvar for at kjøkken og kjøkkenutstyr er i god stand og i henhold til internkontrollkrav.

Under området IKT-løsninger står det at teknisk ansvarlig har *hovedansvar for IKT løsninger for barnehagen, herunder telefoni, epostsystemer, hardware og software, internett, skyløsninger og sikkerhet.* Hva dette konkret innebærer, er ikke nærmere beskrevet. Fylkesmannen erkjenner at ulike kommunikasjonssystemer er en del av barnehagens godkjente drift. Imidlertid er ansvaret etter stillingsbeskrivelsen heller vagt. Stillingsbeskrivelsen for teknisk ansvarlig sier ikke noe om hvilke konkrete oppgaver ansvaret innebærer. Sett i sammenheng med øvrige av ansvarsoppgavene som er beskrevet i stillingsbeskrivelsen, finner Fylkesmannen ikke å kunne legge vekt på denne. Som for stillingsbeskrivelsen for daglig leder, fremstår stillingsbeskrivelsen for teknisk ansvarlig mer som proforma.

Etter Fylkesmannens vurdering har barnehagen ikke behov for denne stillingen. Arbeidsoppgavene er ikke reelt knyttet til direkte drift av Gråtass barnehage avdeling Torp og kostnadene til teknisk ansvarlig er ikke direkte relevant for driften av Gråtass barnehage avdeling Torp. Utbetaling av lønn til teknisk ansvarlig i Gråtass barnehage avdeling Torp er ikke en kostnad som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a.





### Konklusjon

Lønn til teknisk ansvarlig 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. Kostnaden utgjør kr 305 127.

### **Øvrige bemerkninger knyttet til stillingsbeskrivelsene for daglig leder og teknisk ansvarlig**

Fylkesmannen har følgende bemerkning når det gjelder stillingsbeskrivelsene for daglig leder og teknisk ansvarlig: Nærmeste overordnede for daglig leder Arild Andersen er styreleder Jon Petter Andersen. Nærmeste overordnede for teknisk ansvarlig Jon Petter Andersen er daglig leder Arild Andersen. Det følger av stillingsbeskrivelsene for disse to henholdsvis at

*barnehagens daglige leder kan i forhold til sin styringsrett pålegge teknisk ansvarlig utvidede ansvars- og arbeidsområder selv om disse ikke direkte er nevnt*

og at

*barnehagens styreleder kan i forhold til sin styringsrett pålegge daglig leder utvidede ansvars- og arbeidsområder selv om disse ikke direkte er nevnt.*

Det kan være vanskelig å vite når den ene er underordnet den andre og omvendt. I det hele fremstår stillingsbeskrivelsene mer som proforma, altså at de har et formelt men ikke reelt innhold.

## **3.1.2 Ferieleilighet i Tyrkia og på Hafjell**

Gråtass barnehage AS har i tilsynsperioden 2013-2017 eid én ferieleilighet i Tyrkia og én på Hafjell. Kostnadene til kjøp og drift av disse, er belastet barnehageregnskapet.

Spørsmålet Fylkesmannen skal ta stilling til når det gjelder leilighetene i Tyrkia og på Hafjell, er derfor om kostnadene knyttet til den enkelte leilighet kan sies å vedrøre godkjent drift av barnehagen.

### **Ferieleilighet i Tyrkia**

Barnehagen kjøpte i 2013 en ferieleilighet i Tyrkia. Det fremkommer av barnehagens resultatregnskap i BASIL for 2013 at leiligheten ble kjøpt som et velferdstiltak. Kjøpesummen var kr 1 350 000 og det ble avtalt at kr 1 000 000 skulle betales i 2013 og det resterende i løpet av 2014. Selger av leiligheten var Arild Sverre Andersen. Av kjøpekontrakten fremgår det at Arild Sverre Andersen av praktiske grunner fortsatt skal stå som eier på det tyrkiske skjøtet. I 2015 ble leiligheten solgt til Trio-HC som er et selskap hjemmehørende i Tyrkia for kr 800 000. Tapet på kr 557 813 er belastet barnehagens regnskap. For avdeling Torp er tapet som er belastet kr 313 500. Barnehagen har oppgitt at grunnen til tapet er prisnedgang og uroligheter i Tyrkia.

Barnehagen opplyser at styrer har hatt ansvar for utleie av leiligheten i Tyrkia. Hvem som leide leiligheten ble notert i en kalender. Etter endt leieperiode fikk leietaker faktura for oppholdet. Videre får vi opplyst at leietakerne ikke er ansatte i barnehagen. Noen av leietakerne var foreldre til barn i barnehagen, men de fleste hadde ingen tilknytning til barnehagen. Grunnet uroligheter og forsøk på statskupp i Tyrkia, var det begrenset interesse hos de ansatte og leiligheten ble derfor leid ut til eksterne leietakere inntil det ble besluttet å selge.



Advokat Antonsen fastholder i tilbakemeldingen på vegne av barnehagens eiere, at en ferieleilighet der de ansatte har førsterett til bruk, er et velferdstiltak som bør aksepteres. Når det gjelder kapitaltapet knyttet til salget av leiligheten i Tyrkia, aksepteres det fra klagers side at denne ikke skal belastes barnehagen.

Private barnehager skal kun belastes med kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen. Mange private firmaer eier ferieeiendommer som kan brukes av de ansatte. Fylkesmannen er enig med barnehagen i at velferdstilbud som firmahytter ikke er uvanlig, men det må blant annet kunne kreves at det faktisk er de ansatte som benytter denne.

Leiligheten i Tyrkia er leid ut til personer som ikke er en del av barnehagen. Leiligheten ble også solgt med et betydelig tap, som er kostnadsført i barnehageregnskapet. Etter Fylkesmannens vurdering kan ikke kostnadene knyttet til leiligheten i Tyrkia anses å være kostnader som vedrører godkjent drift av barnehagen, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a. Disse kostnadene kan dermed ikke belastes barnehageregnskapet.

Utgifter og inntekter for Gråtass barnehage AS avdeling Torp fremkommer i barnehagens regnskap på denne måten:

Konto		2013	2014	2015
3014	Utleieinntekt leilighet Tyrkia	- 13 770,-	- 9 405,-	- 6 555,-
5950	Kostnader leilighet Tyrkia	27 090,-	10 031,-	4 004,-
7140	Reisekostnad Tyrkia	4 157,-		2 716,-
8160	Valutatap Tyrkia		354,-	
7800	Tap – salg leilighet Tyrkia			313 500,-
	<b>SUM</b>	17 477,-	980,-	313 665,-

#### Konklusjon:

Kostnader til kjøp, salg og drift av leiligheten i Tyrkia 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. For tilsynsperioden utgjør kostnaden kr 332 122.

#### **Ferieleilighet på Hafjell**

Gråtass barnehage AS anskaffet i 2015 en ferieleilighet på Hafjell til en verdi av kr 2 153 550. Leiligheten ble finansiert dels ved salget av leiligheten i Tyrkia og dels ved låneopptak. Det ble i 2015 tatt opp et lån på kr 3 000 000 i Nordea bank. Formålet var dels ombygging av barnehagen i Skjærviken, dels innkjøp av leiligheten på Hafjell. I barnehageselskapets regnskap er det ført rentekostnader på lånet i Nordea på kr 103 006 i 2016 og kr 96 541 i 2017. I regnskapet til barnehagen på Torp er det kun ført rentekostnader i 2017. Disse er på kr 49 235. Vi legger til grunn at dette er avdeling Torp sin del av renteutgifter som vedrører leiligheten på Hafjell og at renteutgiftene til ombyggingen på Skjærviken er ført i avdeling Skjærviken sitt regnskap. Vi har ikke oversikt over hvordan kjøpet er finansiert utover dette, og har derfor ikke kunnet se av mottatt dokumentasjon hvordan avdrag på den delen av lånet som tilhører ferieleiligheten, er belastet.

Barnehagen opplyser at styrer har hatt ansvar for utleie av leiligheten på Hafjell. Hvem som leide leiligheten ble notert i en kalender. Etter endt leieperiode fikk leietaker faktura for oppholdet. Vi har fått opplyst at leietakerne er ansatte i barnehagen.



Leiligheten på Hafjell er en del av et kompleks kalt Alpin Apartments Solsiden som administreres av Hafjell Hotell AS. Barnehagen selv disponerer leiligheten visse uker i året, det er disse ukene ansatte kan leie leiligheten. Hafjell Hotell AS disponerer leiligheten deler av året til utleie for andre. For dette er barnehagen garantert en minimumsinntekt. Utgifter og inntekter for leiligheten på Hafjell er belastet barnehageselskapets regnskap, og er fordelt mellom de tre barnehagene etter fastsatt fordelingsnøkkel.

Fylkesmannen er enig med barnehagen i at velferdstilbud som firmahytter ikke er uvanlig, men vurderingen er imidlertid en annen der virksomheten finansieres av offentlige midler og foreldrebetaling. Med tanke på det særlige formålet, og at driften er basert på offentlig finansiering og foreldrebetaling, har lovgiver utarbeidet særlige regler om krav til bruk av midler som er annerledes enn reglene for annen næringsdrift.

Advokat Antonsen opplyser at leiligheten i Hafjell vil bli utfisjonert sammen med øvrig eiendomsmasse og at all gjeld knyttet til eiendommen vil følge med over i det nye eiendomsselskapet.

Fylkesmannen er kjent med at utfisjoneringen har funnet sted, og anser forholdet som rettet.

### **3.1.3 Biler**

Barnehagen har i perioden disponert en rekke ulike biler der kostnadene er belastet barnehageregnskapet. Dette gjelder utgifter til forsikringer, drivstoff, vask, vedlikehold mm. Utgiftene er fordelt forholdsmessig mellom de tre barnehagene i konsernet etter en fordelingsnøkkel. Fylkesmannen har fra barnehageeier fått opplysninger om de ulike kjøretøyene og om hvilken bruk disse har hatt.

Fylkesmannen utelukker ikke at kostnader i forbindelse med bruk av biler kan belastes barnehagen. Dette forutsetter imidlertid at bruken reelt sett er knyttet til drift av Gråtass barnehage avdeling Torp og således 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.

Det fremkommer av dokumentasjonen at barnehagen også eier en traktor som står i en egen traktorgarasje. Barnehagens navn er Gråtass barnehage, og vi ser av firmaprofileringen på nettet at traktoren brukes som en del av barnehagens identitet. Fylkesmannen legger derfor til grunn at utgifter til traktoren og traktorgarasjen kan anses å vedrøre godkjent drift av barnehagen.

Fylkesmannen vil i det følgende ta stilling til om kostnadene knyttet til de andre kjøretøyene kan sies å vedrøre godkjent drift av barnehagen. Vår vurdering følger under omtalen av det enkelte kjøretøy.

#### **Ford Transit minibuss AS155548 byttet til AS44679**

Det framkommer av innsendt dokumentasjon at bussen brukes til kjøring av barn, og at den kjøres av ulike sjåførere som er ansatt i barnehagen. I tillegg er det noe utleie av bussen. Fylkesmannen har fått oversendt oversikt over hvem som har leid bussen til hvilke tidspunkter. Dette er ulike foreninger og enkeltpersoner som ikke har tilknytning til barnehagedriften. Barnehageeier opplyser at bussen brukes minimalt til utleie, og at den ikke brukes til privat kjøring. I perioden 2013-2017 har bussen vært utleid ved 36 anledninger og har innbrakt 96 900,- kr i leieinntekter. Inntektene er ført i barnehagens regnskap.



Spørsmålet vårt blir om utgifter og inntekter knyttet til minibussen er kostnader som vedrører godkjent drift av barnehagen. Barnehagen opplyser at bussen brukes til å kjøre barn. Fylkesmannen legger til grunn at dette betyr at bussen brukes til ulike turer og utflukter som barnehagen arrangerer som del av det pedagogiske tilbudet. Bussen har altså en funksjon i barnehagens drift. Vi vurderer derfor at bussbruken i barnehagen kan regnes som en del av barnehagedriften.

Utleie av kjøretøy er derimot etter vår vurdering ikke knyttet til godkjent drift av barnehagen. Dersom man vil drive med utleie av kjøretøy, skal denne virksomheten i utgangspunktet holdes atskilt fra barnehagens regnskap. Imidlertid ser vi at leieinntektene er ført tilbake til barnehagen, samt at utleievirksomheten ikke kan sies å være omfattende, med i gjennomsnitt ca. 7 tilfeller pr. år.

#### Konklusjon

Fylkesmannen mener barnehageeier har sannsynliggjort at minibussen er relatert til barnehagens drift.

#### **Nissan Leaf EL29703 byttet til EL90952**

Virksomhetsleder for de tre barnehagene disponerer denne bilen som fri bil. Kostnadene føres i barnehageregnskapet, og fordelene er innberettet som lønn. Fylkesmannen har mottatt lønnsoppgave for 2017 for virksomhetsleder, og vi ser at fordel av bil er innberettet som lønn til ligningsmyndighetene.

Private barnehager skal kun belastes med kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen. Samtidig kan vi ikke se at barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a er til hinder for at barnehager velger en annen avlønning enn pengegodtgjørelse for sine ansatte. Som eksempler på dette nevnes naturalytelser som fri telefon, avis eller bil, i tillegg til penger.

Vi legger til grunn at fordel fri bil i arbeidsforhold er innrapportert til skattemyndighetene som lønn til virksomhetsleder. Vi har fått tilsendt lønnsoppgave for 2017, der bilen er innberettet. Barnehageeier har opplyst at det er virksomhetsleder som disponerer bilen. Dette taler for å anse bilen som del av virksomhetsleders avlønning.

#### Konklusjon

Etter en konkret helhetsvurdering har vi kommet fram til at bilen kan anses som en del av de samlede lønnskostnadene til virksomhetsleder. Utgifter til Nissan Leaf anses således å vedrøre godkjent drift av barnehagen.

#### **Peugeot Partner BD70384**

Denne bilen disponeres av vaktmester og blir ifølge opplysninger fra eier, ikke brukt privat. Barnehageselskapet Gråtass barnehage AS består av tre barnehager. Vaktmester er ansatt i selskapet, og utgiftene til bilen er fordelt på barnehagene etter nøkkel. Barnehagen opplyser at det har vist seg å være et permanent behov for vaktmestertjenester til de tre barnehagene. De ansatte derfor i 2013 en person i fast stilling som vaktmester. I følge mottatt stillingsbeskrivelse er den faste arbeidstiden 15 timer pr. uke, som kan fravikes ved behov.

Bilen Peugeot Partner er en varebil som antas å ha plass til verktøy og materialer som en vaktmester kan ha behov for. Etter opplysninger vi har fått fra barnehagen, brukes ikke bilen privat. Etter vår vurdering er det ikke usannsynlig at vaktmester har behov for bil ved ulike vedlikeholdsoppgaver.



Fylkesmannen har begrenset informasjon om hvilke oppgaver vaktmester har gjort i Gråtass barnehage avdeling Torp, men anser likevel at utgifter knyttet til bil for vaktmester, etter sin art vedrører godkjent drift av barnehagen.

### Konklusjon

Fylkesmannen mener barnehageeier har sannsynliggjort at bilen er relatert til barnehagens drift.

### **Mercedes B180 AY21581 byttet til BMW 218D AS45552**

Bilen disponeres av eier Arild Andersen som fri bil. Barnehageeier opplyser at fordelen er innberettet som lønn og at bilen også brukes av ektefelle. Kostnadene er ført i barnehageregnskapet og fordelen er innberettet som lønn. Fylkesmannen har mottatt lønnsoppgave for 2017 for Arild Andersen og ser av denne at fordel av bil er innberettet. Av balanserapportene for barnehageselskapet ser vi at Mercedes ble anskaffet i 2016 og avhendet i 2017. BMW ble, også ifølge balanserapporten, anskaffet i 2016.

Advokat Antonsen har i tilbakemeldingen på foreløpig rapport anført at de arbeidsoppgaver Arild Andersen har utført i forbindelse med eiendomsmassen og eiet tomteareal, har vært nødvendig for driften. Det anføres derfor at utgifter til bilholdet ikke kan medføre krav om tilbakebetaling.

Barnehager skal bare belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen. Da vi i kapittel 3.1.1 har konkludert med at lønn til Arild Andersen ikke direkte vedrører godkjent drift av barnehagen, vurderer vi at heller ikke kostnader til bil for ham kan belastes barnehagens regnskap.

Utgifter til forsikring og vedlikehold fremkommer i barnehagens regnskap på denne måten:

	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Mercedes forsikring	3 132,-	2 033,-
Mercedes vedlikehold	2 586,-	0
BMW forsikring	0	4 299,-
BMW vedlikehold	0	0
SUM	5 768,-	6 333,-

Arild Andersen har skattet av fordel fri bil. På slik inntekt påløper det også arbeidsgiveravgift. Vi har mottatt lønnsoppgave for Arild Andersen for 2017. I denne er den skattbare inntekten for fri bil satt til kr 99 910. Arbeidsgiveravgift på 14,1 % av dette blir kr 13 973. I resultatregnskap for ikke-kommunale barnehager 2017 for avdeling Torp, framkommer det at felleskostnader som for eksempel lønn til Arild Andersen i 2017 skal fordeles slik at avdeling Torp sin andel er 51 %. Vi legger til grunn at også arbeidsgiveravgiften er fordelt på samme måte. Avdeling Torp sin andel av arbeidsgiveravgift på fordel av fri bil i 2017, blir da kr 7 126. Fylkesmannen ba om lønnsoppgaver for blant annet Arild Andersen, men mottok dette kun for 2017. Vi har dermed ikke slik dokumentasjon for 2016. Vi har derfor tatt utgangspunkt i en gjennomsnittlig lønnsvekst fra 2016 til 2017 på 2,3 % (kilde SSB<sup>3</sup>). Ut fra dette setter vi verdien av fri bil for Arild Andersen i 2016 til kr 96 900 og arbeidsgiveravgiften på 14,1 % til kr 13 663. I barnehagens resultatregnskap for 2016 framgår det at felleskostnader dette året skal fordeles med 57 % til avdeling Torp. Barnehagens andel av arbeidsgiveravgiften blir etter dette kr 7 788 for 2016.

<sup>3</sup> <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/den-lave-lonnsveksten-fortsetter>



### Konklusjon

Kostnader til Mercedes/BMW 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. Kostnaden utgjør kr 27 015.

### **VW Transporter LJ51772 byttet til Dodge UR94939**

I 2015 gikk barnehagen til anskaffelse av en VW Transporter. I 2017 ble denne byttet ut med en Dodge RAM 1500 pickup. Av balanserapporten framgår det at VW Transporter i 2015 hadde en verdi på kr 273 000 i 2015, verdien på Dodge ble i 2017 fastsatt til kr 566 000 ifølge balanserapporten. Utgifter til kjøretøyene er belastet barnehageregnskapet og fordelt på de tre barnehagene etter en fordelingsnøkkel.

VW Transporter er en varebil og Dodge RAM 1500 er en pickup med høy motorytelse. Gråtass barnehage har redegjort for at bilene er i bruk til barnehagedrift og vedlikehold/drift av bygningsmasse.

Barnehagen har en egen vaktmester som disponerer varebil. At barnehagen i tillegg skal ha behov for å ha en VW Transporter/Dodge RAM Pickup stående til barnehagedrift og vedlikehold/drift av bygningsmasse slik barnehagen hevder, er ikke troverdig. Barnehagen har jo også en minibuss som brukes i barnehagedriften.

Advokat Antonsen skriver i tilbakemeldingen 19. september 2019 at *bilen disponeres til barnehagedrift i den formen barnehagen har vært drevet, dvs. drift som også omfatter eiendomsmasse. Bilen har vært brukt i forbindelse med vedlikehold og øvrig drift av eiendommene med sine uteområder. Et slikt bilhold vil ikke lenger ligge i barnehagen etter at eiendommene er utfisjonert.*

Det følger av bestemmelsen i barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a at alle transaksjoner som kostnadsføres i barnehagens regnskap, må gjelde den barnehagedriften kommunen har godkjent. Drift av konsernets eiendomsmasse, kan etter Fylkesmannens forståelse av bestemmelsen, ikke gjelde ordinær drift av Gråtass barnehage avdeling Torp. Etter Fylkesmannens vurdering er dette heller en bekreftelse på at disse bilene ikke gjelder godkjent drift av Gråtass barnehage avdeling Torp.

Utgiftene fremkommer i barnehagens regnskap på denne måten:

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
Transporter forsikring	2 790,-	5 982,-	1 407,-
Transporter vedlikehold	5 669,-	6 595,-	0
SUM	8 459,-	12 577,-	1 407,-

Utgifter til forsikring og vedlikehold av Dodge finner vi ikke i barnehagens regnskap for de kontrollerte årene. Til sammen utgjør utgiftene til drift og vedlikehold av VW Transporter i 2015, 2016 og 2017 kr 22 443.

### Konklusjon

Etter Fylkesmannens vurdering er i kostnader til VW Transporter og Dodge RAM 1500 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. Kostnaden utgjør kr 22 443.



### **VW Caddy AS31572**

Bilen var i barnehagens eie fra februar 2017. Den ble vurdert som for liten og deretter solgt i august 2017. Vi har ikke fått opplyst hva den er brukt til i denne perioden. Bilen ble kjøpt fra Fredrikstad Bilutleie AS for kr 65 000 og solgt til Veland Auto AS for kr 99 900. Veland Auto AS eies 45 % av Trylle Eiendom AS, som igjen eies 50 % av Arild Sverre Andersen Holding AS. Mens bilen var i barnehagens eie, påløp det i resultatregnskapet kr 55 522 i vedlikeholdsutgifter, i tillegg til forsikring og andre driftsutgifter.

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, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b. Bilen ble i 2017 solgt til et selskap delvis eid av barnehagens eier. Salgsprisen er kontrollert mot finn.no for å vurdere rimeligheten av prisen. Vi har ikke avdekket at salgssummen avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter.

Imidlertid skal barnehagen bare belastes utgifter som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a. Det fremkommer av innsendt redegjørelse at barnehagen selv etter kort tid vurderte at bilen var for liten og at den derfor ble solgt. Det fremkommer ikke hvordan og til hvilket formål bilen var tenkt brukt. VW Caddy er en varebil. Barnehagen har egen vaktmester som disponerer varebil. I tillegg har barnehagen en minibuss, samt at virksomhetsleder disponerer fri bil. Det er vanskelig for Fylkesmannen å se at barnehagen i tillegg har behov for en VW Caddy. Etter Fylkesmannens vurdering er ikke anskaffelse og drift av Caddy kostnader som kan anses å vedrøre daglig drift av barnehagen. Kostnadene skal derfor ikke belaste barnehagens regnskap.

Barnehagens regnskap har i 2017 kostnader for VW Caddy slik:

	<b>2017</b>
Vedlikehold	28 471,-
Forsikring	1 128,-
SUM	29 599,-

Til sammen utgjør kostnadene til VW Caddy i 2017 kr 29 599.

Advokat Antonsen opplyser at bilen ble solgt med en gevinst på 34 000 kroner og dette beløpet må etter hans syn, komme til fradrag.

Fylkesmannen legger denne informasjonen til grunn og kostnadene reduseres tilsvarende.

### **Drivstoff**

Utgifter til forsikringer og vedlikehold av kjøretøy er i regnskapet delt opp mellom de ulike kjøretøyene. Når det gjelder drivstoff er derimot alt ført på samme konto 7000 uten skille på hvilke kjøretøy dette gjelder. Vi har i vår utregning tatt utgangspunkt i hvilke år de ulike bilene har vært i barnehagens eie, og fordelt drivstoffutgiftene for hvert år på de bilene barnehagen har disponert det året, med unntak av Nissan Leaf som er elektrisk. Vi har videre lagt til grunn at traktoren er en del av barnehagens profil og at den brukes lite til kjøring. Vi har derfor ikke medregnet denne i drivstofforbruket.



Advokat Antonsen viser i tilbakemeldingen til redegjørelsen knyttet til den enkelte bil og anfører at all den tid disse har vært en nødvendig del av barnehagedriften i kontrollperioden, skal det heller ikke skje noe tilbakebetaling av drivstoff.

Når Fylkesmannen ikke har funnet å ta tilbakemeldingen til følge når det gjelder disse bilene, er det heller ikke grunnlag for å ta anførselen knyttet til drivstoff til følge.

Slik vi oppfatter den dokumentasjonen vi har mottatt, har de ulike bilene vært i barnehagens eie følgende år:

- Ford Transit minibuss: 2015, 2016, 2017
- WW Transporter/Dodge: 2015, 2016, 2017
- Mercedes/BMW: 2016, 2017
- Peugeot Partner: 2016, 2017
- VW Caddy: 2017

Vi har fordelt drivstoffutgiftene på de bilene som var i drift det enkelte år og kommet fram til følgende fordeling:

	<b>Totalt</b>	<b>Ford Transit minibuss</b>	<b>Transporter/ Dodge</b>	<b>Mercedes/ BMW</b>	<b>Peugeot Partner</b>	<b>Caddy</b>
<b>Drivstoff 2015</b>	3 892,-	1 946,-	1 946,-			
<b>Drivstoff 2016</b>	8 094,-	2 023,-	2 023,-	2 023,-	2 023,-	
<b>Drivstoff 2017</b>	22 784,-	4 557,-	4 557,-	4 557,-	4 557,-	4 557,-
<b>SUM</b>	34 770,-	8 526,-	8 526,-	6 580,-	6 580,-	4 557,-

Vi har tidligere konkludert med at utgifter til Ford Transit minibuss og Peugeot Partner kan regnes som en del av barnehagedriften. Utgiftene til Transporter/Dodge, Mercedes/BMW og VW Caddy har vi derimot vist at ikke vedrører godkjent drift av barnehagen. Til sammen utgjør beregnet drivstoffutgifter til disse bilene kr 19 663.

#### Konklusjon

Kostnader til drivstoff Transporter/Dodge, Mercedes/BMW og Caddy er ikke dokumentert å gjelde 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. Kostnaden utgjør kr 19 663.

#### **Sammenfatning - biler**

Barnehagen er belastet kostnader tilknyttet ulike biler som ikke er dokumentert å gjelde barnehagens godkjente drift. 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. Kostnadene utgjør til sammen kr 98 720 men reduseres med kr 34 000 tilsvarende gevinst ved salg av VW Caddy.





### 3.1.4 Andre kostnader

Som det framkommer under rettslige krav kan barnehagen kun belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen, jf. barnehageloven § 14 a, 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 2013 ble Gråtass barnehage avdeling Torp belastet kostnader som gjaldt en reise til London. Fylkesmannen har bedt barnehagen om å kommentere hva bilagene omhandlet, hvem som deltok og hvilken relasjon dette hadde til drift av barnehagen. Eier av barnehagen opplyser at dette er kostnader til studietur med alle ansatte til London, og at de besøkte barnehager de hadde et samarbeidsprosjekt med. Dette dokumenteres med reiseregninger, kvitteringer og program for studieturen.

På bakgrunn av eiers informasjon og dokumentasjon vurderer vi at kostnadene etter sin art er kostnader knyttet til godkjent drift av barnehagen.

## 3.2 Barnehageloven § 14 a bokstav b – transaksjoner mellom nærstående

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

Transaksjoner mellom nærstående er en viktig del av anvendelsesområdet for reglene om bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling. Barnehageeier skal kunne dokumentere at tilskuddet og foreldrebetalingen er brukt i samsvar med kravene i bestemmelsen, jf. barnehageloven § 14 a tredje ledd. Dette innebærer at barnehageeier må dokumentere at transaksjonen ikke innebærer en overkompensasjon for den ytelse som er kjøpt. Barnehageeier må også dokumentere at transaksjonen ville ha funnet sted mellom uavhengige parter.

Vi vil vurdere om styrehonorarer, administrasjonstjenester og fakturering for vedlikehold, er foretatt i henhold til barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b.

### 3.2.1 Styrehonorarer

Gråtass barnehage AS avdeling Torp er en underavdeling av Gråtass barnehage AS. Gråtass barnehage AS er eid av Arild Sverre Andersen Holding AS og JP Holding AS. Styret i Gråtass barnehage AS består av styreleder Jon Petter Andersen, styremedlem Arild Andersen og styremedlem Anniken Fostervold. I perioden 2013-2017 er det totalt utbetalt kr 4 947 500 i styrehonorar til selskapets styremedlemmer etter følgende fordeling:

	2017	2016	2015	2014	2013
Jon Petter Andersen	Kr. 550 000	Kr 450 000	Kr 550 000	Kr 270 000	Kr 330 000
Arild Andersen	Kr. 550 000	Kr 450 000	Kr 550 000	Kr 600 000	Kr 500 000
Anniken Fostervold	Kr 30 000	Kr 30 000	Kr 30 000	Kr 27 500	Kr 30 000



Sum	Kr 1 130 000	Kr 930 000	Kr 1 130 000	Kr 897 500	Kr 860 000
-----	--------------	------------	--------------	------------	------------

Arild Sverre Andersen og Jon Petter Andersen er begge eiere av barnehagen og barnehagen er således belastet kostnader overfor eiers nærstående, jf. barnehageloven § 14 a annet ledd, jf. aksjeloven §§ 1-5 og 1-3. Så vidt Fylkesmannen er kjent med er Anniken Fostervold ansatt i Gråtass barnehage og er ikke nærstående, jf. den samme bestemmelsen.

For Arild Andersen og Jon Petter Andersen kan styrehonorarene ikke settes høyere enn det som ville vært avtalt dersom de skulle vært engasjert 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 styrehonorarene står i rimelig forhold til arbeidsinnsatsen som er ytt.

Spørsmålet her blir hvorvidt Gråtass barnehage AS avdeling Torp har utbetalt honorar til styreleder og styremedlem 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 styrehonorar 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 Fredrikstad kommune er en tilflyttingskommune, som også har ventelister på barnehageplass i kommunen. Etter Fylkesmannens vurdering innebærer dette etterspørsel etter barnehageplasser, noe som igjen 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 Gråtass barnehage avdeling Torp.

Advokat Antonsen skriver i tilbakemeldingen på foreløpig rapport at det ikke er en liten risiko knyttet til en eiendomsmasse med en verdi på ca. 40 millioner kroner og en lånebyrde på ca. 20 millioner.

Ut ifra det Fylkesmannen kan se av sakens dokumenter må dette være en henvisning til Gråtass barnehage AS, og ikke avdeling Torp, som er den barnehagen Fylkesmannen fører tilsyn med. Det samme må gjelde Advokat Antonsen sin tilbakemelding om at det er 55 ansatte som ivaretar 193 barn. Gråtass barnehage avdeling Torp har i gjennomsnitt hatt 93 barn og 27 ansatte. Det er barnehager av samme størrelse som Gråtass barnehage avdeling Torp som er lagt til grunn for Fylkesmannens sammenligning av styrehonorar i andre barnehager.

I tillegg til risikoeksponering, har arbeidsmengde (og antall møter) betydning ved fastsettelse av styrehonorarer. Fylkesmannen vil se nærmere på styrets oppgaver.



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.

Styrets leder har således et ekstra ansvar etter aksjeloven.

Basert på informasjon fra barnehagens regnskap ba Fylkesmannen i brev 15. oktober 2018 om opplysninger om hva «styrehonorar» inneholdt. Barnehagen opplyste at *«Styrehonorar er satt på bakgrunn av det styrearbeidet som foreligger hvert enkelt år. Barnehagen har vært i sterk utvikling, noe som har vært krevende for styret og det har vært behov for tett oppfølging med både virksomhetsleder og styrer. Styrets arbeidsoppgaver går av den grunn utenfor gjengs generelt styre arbeide, men tilsvarende andre lignende størrelse bedrifter med høy omsetning og store utfordringer.»*

Fylkesmannen ba i brev 05. desember 2018 om en oversikt over styrets arbeidsoppgaver, antall styremøter og styrereferat. I tilbakemeldingen fra barnehagen mottok vi tre styrereferater fra 2013, to fra 2014, tre fra 2015, tre fra 2016 og to fra 2017. Det henvises i oversendelsen til at styrets arbeidsoppgaver framkommer av styremøtereferatene. Tema på møtene har vært budsjett, regnskap, vedlikehold, utbygginger, opptak av nye barn, medlemskap i PBL A, kjøp av leilighet i Tyrkia og Hafjell, overskjøting av Haldenveien 165, ferielukkning av barnehagen, pensjon, jubileumsfeiring, ny organisering av barnehagens lederteam, personalforsikringer og to henvendelser fra FAU om fartsdumper og støymåling.

Barnehagen har i årene 2013-2017 i snitt hatt 93 barn og 27 ansatte. Det er Fylkesmannens vurdering at selv om antall ansatte tilsvarer en mellomstor bedrift i norsk sammenheng, er Gråtass barnehage avdeling Torp likevel en oversiktlig og lite kompleks virksomhet. Fylkesmannen kan heller ikke ut fra dokumentasjonen se at arbeidsmengden for styreleder og styremedlemmene forøvrig har vært særlig stor med 2-3 møter per år. Det er ikke dokumentert noe timetall eller arbeid utover dette som tilsier at arbeidsmengden har vært svært krevende for styret. Listen over tema fra styrereferatene omhandler også saker som ikke berører Gråtass barnehage avdeling Torp, slik som overskjøting av Haldenveien 165, og saker som gjelder de andre barnehagene i Gråtass barnehage AS.

Fylkesmannen har innhentet opplysninger om styrehonorarer i flere barnehager for årene 2015 og 2016. Til sammen har vi undersøkt hva som utbetales i styrehonorarer i 12 barnehager i tillegg til et konsern med 15 barnehager.

I barnehagekonsernet Borg Barnehager utbetales det ikke styrehonorar. Dette konsernet har barnehager i Østfold, Oslo og Akershus. De øvrige 12 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 videre gjøre rede for noen barnehager som er på omtrent samme størrelse som Gråtass barnehage AS avdeling Torp.

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.

Gråtass barnehage har selv et styremedlem som ikke er eier eller nærstående med eier. Vedkommende har fått utbetalt mellom kr 27 000 og kr 30 000 per år. Dette er i realiteten hva som er fastsatt i styrehonorar mellom uavhengige parter i Gråtass barnehage.

Advokat Antonsen skriver i tilbakemeldingen at det honoraret som er utbetalt til Anniken Fostervold er satt for lavt i forhold til den risiko hun har vært eksponert for og at de honorarer som er utbetalt til de andre styremedlemmene gjenspeiler risikoen.

Fylkesmannen legger imidlertid stor vekt på at styrehonorar på kr 30 000 som er utbetalt til Fostervold, er det honoraret som er fastsatt mellom barnehagen og en uavhengig part. Fylkesmannen legger til grunn at dette er markedsmessig honorar for styremedlemmer i Gråtass barnehage avdeling Torp. Etter vår vurdering vil det være naturlig at godtgjøring til styrets leder settes noe høyere. For styret i Gråtass barnehage aksepteres en samlet styregodtgjørelse på til sammen kr 120 000 for hvert av årene.

Beløpet som er belastet Gråtass barnehage avdeling Torp i styrehonorar i perioden 2013 -2017 er samlet kr 2 698 575.

	2017	2016	2015	2014	2013
Utbetalt styrehonorar i avd. Torp, konto 5001	Kr 574 100	Kr 367 100	Kr 1 117 100	Kr 597 575	Kr 42 700
Godkjent styrehonorar	Kr 120 000	Kr 120 000	Kr 120 000	Kr 120 000	Kr 120 000
Beløp til tilbakebetaling	Kr. 454 100	Kr 247 100	Kr 997 100	Kr 477 575	Kr 0

### Konklusjon

Gråtass barnehage avdeling Torp er belastet kostnader ved utbetaling av styrehonorarer til styreleder og styremedlem med beløp som overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Kostnadene overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter med kr 2 175 875. Dette medfører brudd på barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b.

## **3.2.2 Administrasjonstjenester**

Som det fremkommer under rettslige krav kan barnehagen kun belastes kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehagen, jf. barnehageloven § 14 a 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.*

I perioden 2013-2017 er barnehagen belastet kostnader som gjelder administrasjonstjenester. Vi vurderer at kostnadene etter sin art kan være kostnader knyttet til godkjent drift av barnehagen, vi har imidlertid kommet til at det er grunn til å vurdere hvorvidt avtalene er inngått på markedsmessige vilkår, da fakturaene er utstedt av Byggmester Arild Andersen AS. Byggmester Arild Andersen AS eies av Arild Sverre Andersen Holding og JP Holding (Jens Petter Andersen), som hver eier 50 % av aksjene i Gråtass barnehage.

Barnehagen er således belastet kostnader overfor nærstående, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b.

Barnehageloven er ikke til hinder for handel med nærstående, forutsatt at transaksjonene med de nærstående skjer på markedsmessige vilkår. Ved transaksjoner mellom nærstående blir vurderingstemaet dermed om en aktør uten bindinger til leverandøren ville ha inngått avtalen på samme vilkår. Risikoen for feilprising gjør at barnehagen er pålagt å utvise en særlig aktsomhet og å sørge for god dokumentasjon for den enkelte transaksjon. Enhver overskridelse av markedspris kan kreves tilbake.

Fakturaen utstedt av Byggmester Arild Andersen AS viser svært generelt til hvilke typer tjenester det gjelder og pris. Det er ikke redegjort for hvilke typer arbeid som er utført og det er heller ikke ført timelister eller produsert annen underliggende dokumentasjon som er egnet seg til å si noe mer om hva som er utført i henhold til utstedt faktura.

Dette gjelder:

Faktura	Totalbeløp	Andel Torp
Fakturanummer 14281	250 000	114 000
Fakturanummer 15252	250 000	114 000

Gråtass barnehage skriver i sin redegjørelse at kostnaden gjelder bruk av innleid kontormedarbeider til administrasjon av barnehagen for 2014 og 2015. Barnehagen skriver videre at da det viste seg å være et permanent behov for større administrasjon, ble en av de ansatte tilbudt en ny rolle i bedriften og trådte da inn som styrer i en nyopprettet stilling.

Etter Fylkesmannens vurdering inneholder fakturaene svært lite informasjon om hva det er fakturert for. Det er ikke mulig å se en klar beskrivelse av tjenesten eller omfanget av tjenesten som er levert.



Fylkesmannen mener det må kunne kreves informasjon om hvilke oppgaver som konkret er utført og hvor mange timer vedkommende har arbeidet. Vi bemerker at det er et betydelig beløp barnehagen er belastet med. Fylkesmannen har gjennom tilsynet bedt om underdokumentasjon som kan gi oss ytterligere opplysninger, slik som blant annet avtaler og timelister, men dette har vi ikke mottatt.

I tilbakemeldingen på foreløpig rapport erkjennes det fra barnehagens side at arbeidet ikke er spesifisert nok i disse fakturaene og at tilbakebetalingskravet knyttet til disse aksepteres.

### Konklusjon

Gråtass barnehage avdeling Torp er belastet kostnader ved utbetaling av administrasjonstjenester på vilkår eller med beløp som overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Kostnadene overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter med kr 228 000. Dette medfører brudd på barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b.

### **3.2.3 Vedlikeholdskonto**

Det er i perioden for tilsynet utstedt 17 fakturaer fra Byggmester Arild Andersen AS. Byggmester Arild Andersen AS eies av Arild Sverre Andersen Holding og JP Holding (Jens Petter Andersen), som hver eier 50 % av aksjene i Gråtass barnehage AS.

Barnehagen er således belastet kostnader overfor nærstående, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b.

Transaksjonene kan derfor ikke være på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært avtalt mellom uavhengige parter. Dokumentasjonskravet som følger av barnehageloven § 14 a tredje ledd innebærer en plikt for barnehagens eier til å kunne dokumentere at kostnadene står i rimelig forhold til de varer og tjenester som er levert.

Spørsmålet er om Gråtass barnehage avdeling Torp har foretatt transaksjoner og er blitt belastet kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller oversiger det som ville vært avtalt dersom transaksjonene var inngått på alminnelige vilkår og uten forbindelse med nærstående.

Når det gjelder transaksjoner mellom nærstående oppstilles et særlig dokumentasjonskrav som innebærer at barnehageeier må dokumentere at transaksjonen ikke innebærer en overkompensasjon for den ytelse barnehagen har kjøpt. Barnehageeier skal kunne redegjøre for hvorfor en kostnad er relevant for barnehagedriften. Bestemmelsen innebærer at barnehageeier må dokumentere at transaksjonen i det hele tatt ville ha funnet sted mellom uavhengige parter. Barnehagen kan derfor ikke kjøpe inn varer eller tjenester fra eier eller eiers nærstående, som overstiger barnehagens behov. Dette gjelder også selv om prisen tilsvarer markedspris.

I den foreløpige tilsynsrapporten fant vi det ikke dokumentert at transaksjonene mellom Gråtass barnehage avdeling Torp og Byggmester Arild Andersen AS ville vært inngått mellom uavhengige parter.

En gjennomgang av bilagene viste etter vår oppfatning mangelfull berettigelse, da fakturaene inneholder begrenset informasjon om hva det er fakturert for. Vi vurderte at fakturaene skulle vært spesifisert nærmere. Vi skrev også at flere av fakturaene syntes å være viderefakturering av



materialer, og at det ikke var klart hvorvidt Byggmester Arild Andersen AS hadde fakturert for varer og et påslag, eller kun for varer.

<b>Fakuranummer</b>	<b>Beskrivelse</b>	<b>Beløp</b>
<b>13154</b>	Bl.a. lysrør, sporelamper, gipspl, treskr. pastalim, flexfug, sprayhéndtak og lanse til høytrykkspyl	Kroner 4412
<b>13207</b>	Div. materialer til vedlikehold av bygninger bl.a utv. drygolin maling	Kroner 15 883
<b>14086</b>	Materialkjøp fra XL Bygg Knatterudfjellet og Malmbergs AS	Kroner 6126,50
<b>15167</b>	Div. varekjøp: Lysrør, kontakter, kamstål, stolpesko og betong	Kroner 11103
<b>16048</b>	Grunnarbeider for lekeapparater, elektriker arbeider for nytt kjøkken samt dørlukker	Kroner 116 637
<b>17095</b>	Malerarbeider, lysrør, bortkjøring av avfall, benkeplater, samt teppe til firmabil	Kroner 125 572,50
<b>17191</b>	Malerarbeider, lysrør, bortkjøring av avfall, diverse materialer, rep. Av traktor, samt teppe til firmabil	Kroner 12491
		<b>Totalt: 277 924</b>

I tilbakemeldingen på foreløpig rapport skriver Advokat Antonsen:

*Vedlagt følger nærmere forklaring på den enkelte faktura som er listet opp i deres rapport. For å begrense dokumentasjonen fremsendes det på denne måten, men undertegnede har sett samtlige underbilag. Ved behov kan disse fremsendes, Som det fremkommer så er alt arbeidet utført for Gråtass Barnehage AS. Påslaget fra Byggmester Arild Andersen AS er i hovedsak 15 %, noe som ligger noe under hva som ellers er vanlig i bransjen.*

*Det har vært fornuftig å benytte seg av avtalene til Byggmester Arild Andersen AS da dette har gitt billigere priser enn hva barnehagen ville ha oppnådd selv med et høyre påslag enn det som er tilfelle i vår sak.*

Fylkesmannen erkjenner at handel med nærstående kan være hensiktsmessig og bidra til en mer effektiv ressursbruk. Det er imidlertid slik at handel med eier innebærer en særlig risiko for at barnehagen betaler en høyere pris enn den ellers ville ha gjort, eller at barnehagen kjøper varer og



tjenester den ellers ikke ville ha kjøpt. Det kan tenkes at parter som ikke er uavhengige av hverandre kan ha andre insentiver enn kun å utveksle varer og tjenester. Det er derfor oppstilt et strengt dokumentasjonskrav til barnehagens eier ved slike transaksjoner.

I oversendelsen er det vedlagt *Fakturagrunnlag* for hver av de omtalte fakturaene. Fakturagrunnlaget har en kolonne med tekst der det opplyses om hva fakturaen gjelder, f. eks. *Malmbergs, Lysrør og sparelamper, faktura 858936*, med netto beløp, et påslag på 15 % og bruttosum. De andre fakturagrunnlagene er oppsatt på samme måte.

Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at noen av disse fakturagrunnlagene dokumenterer at transaksjonene tilfredsstillt kravene i barnehageloven § 14 a, jf. økonomiforskriften § 2 fjerde ledd.

Fylkesmannen skrev i foreløpig rapport at når det gjelder fakturaene som representerer utførelse av tjenester var det ikke mulig å se en klar beskrivelse av tjenesten eller omfanget av det som var levert, eller mer konkret hva som er utført. Dette gjaldt fakturanummer 14135, 16048 og 17095.

I tilbakemeldingen på foreløpig rapport var det vedlagt fakturagrunnlag også for disse fakturaene.

For fakturanummer 14135 fremgår det av fakturagrunnlaget at fakturaen gjelder Gråtass barnehage avdeling Skjærviken. Denne fakturaen kan ikke belastes avdeling Gråtass barnehage avdeling Torp.

Når det gjelder fakturanummer 16048 fremkommer det av fakturaen at denne gjelder *grunnarbeider for lekeapparater, elektriker arbeider for nytt kjøkken samt dørlukker*. I fakturagrunnlaget som er oversendt står det i teksten Ole & Peder Ødegaard, faktura 92024, Bravida, faktura 60760583, Bravida, faktura 60749282 og Fredriksstad Låsservice, dørlukker, faktura 13808. Utenfor hver av linjene er summen oppgitt.

Etter Fylkesmannens vurdering er ikke dette en klar beskrivelse av tjenesten som er utført eller omfanget av denne. Det er ikke klart for Fylkesmannen hva som konkret er utført eller hvilket behov barnehagen har hatt for denne transaksjonen.

Fakturanummer 17095 gjelder ifølge teksten på fakturaen *Malerarbeider, lysrør, bortkjøring av avfall, benkeplater samt teppe til firmabil*. I fakturagrunnlaget som er ettersendt er det vist til flere fakturaer fra Ronny Marcussen Malerfirma AS, fakturaer fra XL-bygg, Hans Kjølstensen Farvehandel AS, Østfold Gjenvinning AS og Malmberg. Fakturagrunnlaget viser også *Timer Kenneth* og antallet som oppgis er 15.

Heller ikke her er det gitt en klar beskrivelse av tjenesten som er utført eller omfanget av denne. Det fremkommer ikke hva Kenneth konkret har utført av arbeid for Gråtass barnehage avdeling Torp. Fylkesmannen savner også her en redegjørelse av behovet for transaksjonen.

Økonomiforskriften skal sikre at tilskudd og foreldrebetaling brukes i samsvar med barnehageloven § 14 a og videre skal forskriften legge til rette for tilsyn med bruken av midlene, jf. forskriften § 1. Det følger av forskriften § 2 fjerde ledd at de bokførte opplysningene skal kunne dokumentere at barnehagens transaksjoner tilfredsstillt kravene i barnehageloven § 14 a og i økonomiforskriften. Det er Fylkesmannens vurdering at fakturaene listet opp ovenfor, ikke tilfredsstillt dette kravet.

Etter Fylkesmannens vurdering har barnehagens eier ikke kunnet dokumentere at transaksjonene ikke innebærer en overkompensasjon for den ytelse barnehagen har kjøpt. Barnehageeier har ikke





redegjort for barnehagens behov for varene og tjenestene det er fakturert for, og således heller ikke om kostnadene er relevant for driften av Gråtass barnehage avdeling Torp.

Fylkesmannen legger videre vekt på at barnehagen har ansatt en vaktmester i 35% stilling. Ifølge redegjørelsen innebærer stillingen generelt vedlikehold av bygningsmasser og utearealer, tilsyn og vedlikehold av ventilasjon og varmeanlegg, generelt snekkerarbeid og lignende som ønskes utført. I tilbakemelding skriver Advokat Antonsen at vaktmester utfører oppgaver som montering av leker, bytting av lysrør, male slitte flater, klippe gress og ivareta øvrig beplantning.

Vaktmesters oppgaver omfatter blant annet ulike vedlikeholdsoppgaver og generelt snekkerarbeid, men også lignende oppgaver som ønskes utført, jf. barnehagens redegjørelse og vaktmesters stillingsbeskrivelse. At barnehagen har behov for tjenester utført av Byggmester Arild Andersen AS i tillegg til dette, er hverken dokumentert eller sannsynliggjort på annen måte. Etter Fylkesmannens vurdering synes det som om vaktmesters oppgaver og tjenestene levert av Byggmester Arild Andersen AS er noe overlappende.

Vilkåret i barnehageloven § 14 a bokstav b har til formål å forhindre at barnehagen tar ut verdier ved å handle med nærstående på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Det påhviler derfor eier et særlig aktsomhetskrav ved avlønning av nærstående personer. Vi kan ikke se at dette kravet er ivaretatt.

#### Konklusjon

Gråtass barnehage avdeling Torp har foretatt transaksjoner og er blitt belastet kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært avtalt dersom transaksjonene var inngått på alminnelige vilkår. Kostnadene overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter med kr 277 924. Dette medfører brudd på barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b.



## 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, b og 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 det er mange faktiske forhold som har medført regelverksbruddene.

Det er Fredrikstad kommune som fastsetter vedtak om tilskuddssats og tildeler tilskudd til Gråtass barnehage AS avdeling Torp. Det er dermed lite hensiktsmessig at Fylkesmannen vedtar reduksjon i fremtidig tilskudd eller tilbakehold av tilskudd. I dette tilfellet er dermed det mest nærliggende reaksjonsmiddelet et selvstendig tilbakebetalingskrav. Fylkesmannen har derfor 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
Lønn til daglig leder og teknisk ansvarlig	1 068 134
Leilighet i Tyrkia	332 122
Biler	64 720
- drivstoff kr 19 663	
- driftsutgifter Mercedes/BMW kr 12 101	
- driftsutgifter VW Transporter/Dodge kr 22 443	
- driftsutgifter VW Caddy kr 29 599	
- arbeidsgiveravgift fri bil daglig leder kr 14 914	
- fortjeneste salg av VW Caddy kr -34 000	
Styrehonorar	2 098 275
Administrasjonstjenester	228 000
Vedlikeholdskonto	277 924



Total sum	4 069 175
-----------	-----------

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 perioden 2013-2017 er i seg selv svært høyt, samlet kr 4 069 175. Regelverksbruddene er etter vår oppfatning svært alvorlige. Det er foretatt utbetalinger til barnehagens eiere, samt benyttet midler til ulike formål som ikke er en naturlig del av barnehagedriften.

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 4 069 175 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 på kr 4 069 175 nedbetales over en periode på fire år, reduseres risikoen for at det går utover barna.

Fylkesmannen påpeker at alle utgifter som kostnadsføres i barnehagens regnskap skal være knyttet til godkjent drift av barnehagen, jf. barnehageloven § 14 a første ledd bokstav a. Dette innebærer at barnehageeier ikke kan bruke offentlige tilskudd og foreldrebetaling til å dekke tilbakebetalingskravet.

## 4.4 Vedtak om tilbakebetaling

Fylkesmannen fatter følgende vedtak:

Gråtass barnehage avdeling Torp skal tilbakebetale kr 4 069 175 til Fredrikstad kommune, jf. barnehageloven §§ 9 tredje ledd, 14 a første ledd bokstav a og b samt § 16 a andre og tredje ledd.

Tilbakebetalingen skal skje i en periode på fire år. Nærmere avtale om nedbetaling inngås mellom Gråtass barnehage avdeling Torp og Fredrikstad kommune.

## 5 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 i Oslo og Viken. 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, 19. mai 2020

Jane Hjellegjerde Aambakk