



DET KONGELIGE  
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Utdanningsdirektoratet  
Postboks 9359 Grønland  
0135 OSLO

Deres ref

Vår ref

Dato

20/4969-11

29. september 2021

## Oversendelse av tolkningsuttalelser

I tolkningsuttalelser 20. januar 2020 redegjør Utdanningsdirektoratet for regelverket knyttet til private barnehager. Uttalelsene gjelder forskrift 9. oktober 2015 nr. 1166 om tildeling av tilskudd til private barnehager (finansieringsforskriften) § 3, om driftstilskudd til private barnehager. Tolkningsuttalelsene gjelder følgende to problemstillinger:

- Om utgiftene til kommunens kjøp av barnehagetjenester av private leverandører kan tas med i beregningen av tilskuddssatsene til private barnehager
- Om lønns- og driftsutgifter til enhetsledere og andre ledere skal klassifiseres som administrasjonsutgifter ved beregning av tilskudd til private barnehager eller om disse kostnadene er dekket gjennom administrasjonspåslaget

I henvendelse 21. september 2018 ba PBL Utdanningsdirektoratet redegjøre for disse problemstillingene knyttet til beregningsgrunnlaget for tilskuddssatsen. Bakgrunnen var en klagesak mellom Private Barnehagers Landsforbund (PBL) og Oslo kommune, som omhandler Oslo kommune sin tilskuddsutmåling til private barnehager for 2018. Udir ga sine svar i de nevnte tolkningsuttalelsene, samt i brev til PBL av samme dato.

Kunnskapsdepartementet har etter en nærmere gjennomgang av regelverket vurdert at tolkningsuttalelsene fra 20. januar 2020 ikke gir en riktig fremstilling av gjeldende rett. Departementet redegjør i vedlagte notater for hvordan regelverket skal forstås på disse områdene.

Vi ber Utdanningsdirektoratet om å erstatte tolkningsuttalelsene 20. januar 2020 med departementets redegjørelser. Vi ber også om at PBL gjøres oppmerksom på

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

Kontoradresse  
Kirkeg. 18  
www.kd.dep.no

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

Avdeling  
Juridisk avdeling

Saksbehandler  
Elisabeth Skjebstad  
22 24 78 60

departementets redegjørelser, i lys av deres spørsmål og direktoratets svar i henvendelsen av 20. januar 2020.

Med hilsen

Trude Wessel Eide (e.f.)  
avdelingsdirektør

Elisabeth Skjebstad  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*



gTil: Utdanningsdirektoratet

Dato: 29. september 2021

Fra: Kunnskapsdepartementet

## **Inngår utgifter fra barnehagedrift som kommunen har satt ut til private aktører i beregningen av driftstilskuddet til private barnehager?**

### **1. Om beregningen av tilskudd til private barnehager**

En privat barnehage som mottar kommunalt tilskudd, har rett til kommunalt tilskudd i tråd med barnehageloven § 19. Bestemmelsen fastsetter et prinsipp om likeverdig behandling av kommunale og private barnehager. Departementet har fastsatt nærmere bestemmelser om hva som skal regnes som likeverdig behandling i forskrift 9. oktober 2015 nr. 1166 om tildeling av tilskudd til private barnehager (finansieringsforskriften).

I tråd med forskriften § 3 skal det beregnes et driftstilskudd, som også består av et pensjonspåslag jf. § 4, og et administrasjonspåslag jf. § 5. Finansieringsforskriften § 3 fastsetter at driftstilskuddet til private barnehager «*skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter i **tilsvarende kommunale barnehager***» (Vår utheving)

### **2. Konkurransutsatte barnehager**

Spørsmålet er hvordan utgifter fra kommunal barnehagedrift som kommunen har valgt å sette ut på anbud, skal håndteres ved beregning av driftstilskuddet til private barnehager.

Problemstillingen er om barnehager som kommunen har valgt å konkurransesette, er å regne som «*tilsvarende kommunale barnehager*» ved beregning av tilskudd til private barnehager etter finansieringsforskriften § 3. Dersom de skal anses som «*tilsvarende kommunale barnehager*», skal kostnadene til disse inngå i kommunens beregningsgrunnlag for utmåling av tilskudd til private barnehager. Alternativt vil de falle utenfor betegnelsen, og skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget.

Kommunen er lokal barnehagemyndighet, og har ansvar for at det er tilstrekkelig antall barnehageplasser i sin kommune. Kommunen oppfylder retten til barnehageplass ved å drifte egne kommunale plasser, eller gjennom å gi tilskudd til private barnehager som er godkjent etter barnehageloven. Kommunale barnehager får finansiering fra kommunenes

egne budsjetter. Det er ikke fastsatt særlige reguleringer om finansierings- og driftsform for kommunens egne barnehager i barnehageloven. Den store hovedregelen er at disse finansieres direkte via kommunenes budsjetter, og barnehageloven med forskrifter bygger i stor grad på dette. I fravær av reguleringer, kan departementet ikke se at regelverket har søkt å begrense kommunens frihet til å organisere driften av egne barnehager. Departementet legger til grunn at kommunene etter barnehageloven har anledning til å finansiere og drifte kommunale barnehager gjennom konkurranseutsetting.

Barnehageloven § 19 første ledd fastsetter at kommunen *kan* gi tilskudd til godkjente private barnehager. Dette innebærer at det ligger til kommunens frie skjønn om den ønsker å gi tilskudd til private barnehager. Kommunen vurderer om det er behov for nye barnehageplasser, og om kommunen ønsker å drive disse selv eller gjennom å gi tilskudd til en privat barnehage. Dersom kommunen velger å gi tilskudd til private barnehager, fastslår barnehageloven § 19, som nevnt, at kommunen skal behandle private barnehager økonomisk likeverdig med kommunens egne barnehager. Den nærmere reguleringen av tilskuddene kommunen er forpliktet til å gi, er regulert i finansieringsforskriften §§ 3 til 6.

Dette betyr at det i regelverket for finansiering av barnehager finnes to typer tilfeller av barnehager: private barnehager som får tilskudd etter § 19 og kommunale barnehager hvor finansieringsform og driftsform bestemmes av kommunen. Departementet mener det er denne grupperingen som har betydning for beregningen av driftstilskuddet etter finansieringsforskriften § 3. Konkurranseutsetting er en valgt driftsform av kommunale barnehager, som departementet mener ikke fører til at barnehagene er å anse som private etter finansieringsforskriften. Dersom barnehagen skal anses som privat etter finansieringsforskriften, må den søke tilskudd etter § 19. Dette betyr at konkurranseutsatte barnehager i utgangspunktet er en form for drift av kommunale barnehager, og dermed faller inn under begrepet «*tilsvarende kommunale barnehager*» i finansieringsforskriften § 3.

Departementet nevner for ordens skyld at det videre må vurderes om innholdet i det aktuelle kommunale barnehagetilbudet skiller seg i så stor grad at den ikke er å anse som «*tilsvarende kommunale barnehage*». Dette kan f.eks. være spesialbarnehager som gir tilbud til barn med særskilte behov. Dette er en konkret vurdering som må foretas i det enkelte tilfellet.



Til: Utdanningsdirektoratet

Dato: 29. september 2021

Fra: Kunnskapsdepartementet

## Hva inngår i «driftsutgifter» og hva regnes som «administrasjonsutgifter»

### 1. Om beregningen av tilskudd til private barnehager

En privat barnehage som mottar kommunalt tilskudd, har rett til kommunalt tilskudd i tråd med barnehageloven § 19. Bestemmelsen fastsetter et prinsipp om likeverdig behandling av kommunale og private barnehager. Departementet har fastsatt nærmere bestemmelser om hva som skal regnes som likeverdig behandling i forskrift 9. oktober 2015 nr. 1166 om tildeling av tilskudd til private barnehager (finansieringsforskriften).

I tråd med forskriften § 3 skal det beregnes et driftstilskudd, som også består av et pensjonspåslag jf. § 4, og et administrasjonspåslag jf. § 5. Finansieringsforskriften § 3 fastsetter at driftstilskuddet til private barnehager «*skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter i tilsvarende kommunale barnehager*» (Vår utheving)

### 2. Administrasjonsutgifter

Spørsmålet gjelder hva som er å regne som administrasjonsutgifter som skal dekkes av administrasjonspåslaget i driftstilskuddet til private barnehager etter finansieringsforskriften § 5, og hvilke administrasjonsutgifter som dekkes gjennom det ordinære driftstilskuddet etter finansieringsforskriften § 3.

I forbindelse med at barnehagehagesektoren ble rammefinansiert fra 2011, ble det utarbeidet en ny finansieringsforskrift som regulerer finansieringen av private barnehager. Under utarbeidelsen av forskriften fikk Telemarksforskning i oppdrag å vurdere hvordan administrasjonsutgiftene skulle beregnes.

I rapporten (TF-rapport nr. 265) skriver Telemarksforskning at det er vanskelig å fastsette en klar avgrensning når det gjelder klassifisering av administrasjonsutgifter (kostnader):

*«En del felleskostnader er det naturlig å klassifisere som administrasjon fordi det ikke er mulig eller hensiktsmessig å fordele kostnadene til bestemte aktiviteter, slik som til den enkelte avdeling i barnehagen.*

*Kostnader til administrasjon kan variere fra barnehage til barnehage, og kostnadene og kostnadsnivået kan være ulikt mellom kommunale og private barnehager. De administrative oppgavene som legges i påslaget, må gjenspeile oppgaver som de private barnehagene har. Det betyr blant annet at oppgaver knyttet til kommunens rolle som barnehagemyndighet, ikke bør være med i påslaget.»*

Telemarksforskning oppsummerer drøftingen som følger:

*«... den beste rettledningen vil kanskje være at all administrasjon som ikke er typiske styreroppgaver eller administrasjon som ellers normalt skjer i den enkelte barnehage, utelates fra basiskomponenten [driftstilskuddet]»*

Som rapporten til Telemarksforskning viser, er det behov for å ha en todelt kompensasjon for administrasjonsutgifter i finansieringsforskriften. Denne todelingen skyldes at kommunens regnskaper ikke gir et godt nok dokumentasjons- og beregningsgrunnlag for å kompensere for ulike typer fellesutgifter kommunen har for å drive kommunens egne barnehager. Det er derfor behov for å kompensere de private barnehagene for disse utgiftene gjennom et eget administrasjonspåslag, i tillegg til den kompensasjonen som gis gjennom det ordinære driftstilskuddet etter § 3 i finansieringsforskriften.

Departementet har gitt veiledning om hvordan finansieringsforskriften skal forstås i rundskriv F-05-2011. Rundskrivet legger prinsippene fra Telemarksforskning sin rapport til grunn, og omtaler hvilke administrasjonsutgifter som skal inkluderes i administrasjonspåslaget. Disse formuleringene ble videreført i Utdanningsdirektoratets rundskriv Udir-7-2014:

*«Påslaget for administrasjonskostnader dekker de kostnader kommunen har som **barnehageeier** til felles administrasjon som gjelder drift av kommunale barnehager. **Dette omfatter sektoravhengige kostnader knyttet til blant annet regnskap og revisjon, personalfunksjon og IKT-tjenester. Kostnader knyttet til HMS og bedriftshelsetjeneste omfattes også.**» (Vår utheving)*

Omtalen i rundskrivene viser at administrasjonspåslaget skal dekke utgifter kommunen har som *barnehageeier*, og at alle utgifter kommunen har som *barnehagemyndighet* skal utelates. Videre innebærer omtalen i rundskrivene at administrasjonspåslaget omfatter, men ikke er avgrenset til, sektoravhengige utgifter. Det betyr at også sektoravhengige administrasjonsutgifter som følge av fellesadministrasjon av kommunens egne barnehager skal dekkes av administrasjonspåslaget. Denne tolkningen er i tråd med Telemarksforskning sin rapport.

Oppsummert betyr dette at administrasjonsutgifter som gjelder den daglige driften av den enkelte barnehage, som f.eks. utføres av styrer, skal være del av den ordinære tilskuddsberegningen etter finansieringsforskriften § 3. Administrasjonspåslaget etter § 5 i forskriften skal dekke utgifter som tilsvarer kommunens fellesadministrasjon av sine barnehager. Dette dekker både sektoravhengige og sektoruavhengige administrasjonsutgifter. Sektoravhengige administrasjonsutgifter er felles administrative utgifter kommunen har knyttet til eieroppgaven. Dette kan for eksempel være overordnet eierstyring av de kommunale barnehagene. Dette er ikke driftsutgifter knyttet til den enkelte barnehage, men en administrasjonsutgift kommuner, særlig store, vil kunne pådra seg fordi de er en stor eier. Sektoruavhengige utgifter er utgifter til administrasjonsoppgaver som f.eks. regnskapstjenester, revisjon, IKT mv. Både de sektoravhengige og sektoruavhengige utgiftene skal dermed holdes utenfor beregningsgrunnlaget for det ordinære driftstilskuddet etter finansieringsforskriften § 3, fordi disse utgiftene blir kompensert etter § 5.