

FORVALTNINGSREVISJONS-
RAPPORT 5-2025

TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER

UTARBEIDET FOR
KONTROLLUTVALGET I
JEVNAKER KOMMUNE



INNLANDET REVISJON IKS

3. juni 2025
2025-633/KL

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet *Tilskudd til private barnehager* som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Jevnaker kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave som innebærer å gjennomføre systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, regeletterlevelse, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak, jf. kommuneloven § 23-3.

Prosjektarbeidet er utført i perioden april – mai 2025 av forvaltningsrevisorene Kristian Lein, Tone Huuse Svesengen og Anne Hjelmsstadstuen Jorde. Anne Live Jensvoll har kvalitetssikret rapporten.

Utkast til rapport er sendt kommunedirektøren til uttalelse. Svaret fra kommunedirektøren er vedlagt rapporten.

Lillehammer, 3. juni 2025



Kristian Lein

Oppdragsansvarlig revisor



Tone Huuse Svesengen
Forvaltningsrevisor



Anne Hjelmsstadstuen Jorde
Forvaltningsrevisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

FORORD	2
SAMMENDRAG	4
1 INNLEDNING.....	6
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	6
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	7
1.3 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER	7
1.4 AVGRENSNING.....	8
1.5 REGELVERKET FOR TILDELING AV TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER	8
2 METODE	10
2.1 OPPSTARTMØTE	10
2.2 INNHENTING AV INFORMASJON FRA KOMMUNEN	10
2.3 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET	10
3 DRIFTSTILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER.....	11
3.1 UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER	11
3.2 FAKTABESKRIVELSE.....	12
3.3 REVISJONENS VURDERINGER	15
4 KVALITETSSIKRINGS- OG KONTROLLRUTINER.....	16
4.1 UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER	16
4.2 FAKTABESKRIVELSE.....	17
4.3 REVISJONENS VURDERINGER	18
5 OPPFØLGING AV SAK 55/2024.....	20
5.1 UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER	20
5.2 FAKTABESKRIVELSE.....	23
5.3 REVISJONENS VURDERINGER	29
6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	31
6.1 KONKLUSJONER.....	31
6.2 ANBEFALINGER.....	32
REFERANSER	33
VEDLEGG 1 UTDRAK AV BARNEHAGELOVEN	34
VEDLEGG 2 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE	36

SAMMENDRAG

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å undersøke om kommunen følger regelverket for beregning av tilskudd til de private barnehagene i kommunen, samt å undersøke om kommunens kvalitetssikrings- og kontrollrutiner er betryggende. I tillegg er det i henhold til kontrollutvalgets vedtak i sak 14/2025 tatt inn en problemstilling knyttet til oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 55/2024.

Prosjektet har besvart følgende problemstillinger:

- Følger Jevnaker kommune forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager ved beregning av driftstilskudd til de private barnehagene?
- Har kommunen etablert kvalitetssikrings- og kontrollrutiner som sikrer utbetaling av tilskudd til private barnehager?
- Er kommunestyrets vedtak i sak 55/2024 (angående utredning av fremtidig tilskuddsordning) fulgt opp i tråd med kommunelovens regler (kl § 13-1) om:
 - iverksetting uten ugrunnet opphold og
 - informasjon til kommunestyret om årsak til utsettelse av iverksettingen.

Revisjonskriterier

I forvaltningsrevisjon benytter vi revisjonskriterier. Hensikten med revisjonskriterier er å sette opp noen autoritative standarder som vi vurderer kommunenes praksis opp mot. I dette revisjonsprosjektet har vi blant annet utledet kriterier fra forskrift om tilskudd til private barnehager og kommuneloven.

Metode

I de to første problemstillingene har vi foretatt analyse og kontroll av kommunens beregninger av tilskudd til private barnehager. Vi har hentet inn supplerende informasjon fra kommunen om kontrollrutiner.

For å besvare den tredje problemstillingen, har vi gjennomgått saksbehandlingen i oppfølgingen av vedtak i sak 55/2024 der kommunestyret vedtok å be administrasjonen utrede en fremtidig tilskuddsordning for de private barnehagene i kommunen. Vi har også fått en skriftlig redegjørelse fra kommunedirektøren.

Konklusjoner

Revisjonens konklusjoner på problemstilling 1, 2 og 3 presenteres i sin helhet her:

Problemstilling 1

Følger Jevnaker kommune forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager ved beregning av driftstilskudd til de private barnehagene?

Revisjonens konklusjon er at Jevnaker kommune i all hovedsak følger forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager ved beregning av driftstilskudd til de private barnehagene. Feil som er funnet i beregningene tilskudd til private barnehager anses å være lite vesentlige.

Problemstilling 2

Har kommunen etablert kvalitetssikrings- og kontrollrutiner som sikrer riktig utbetaling av tilskudd til private barnehager?

Revisjonens konklusjon er at kommunen har etablert skriftlige rutiner som sikrer at nødvendige trinn i beregning av tilskudd gjennomføres. Den skriftlige prosedyren følges, og dette bidrar etter revisjonens vurdering i noen grad til kvalitetssikring av tilskuddsberegningene. Kontrollrutiner er imidlertid ikke blitt skriftliggjort og det er i liten grad nedfelt kontrollaktiviteter i prosedyren. Dette gjør internkontrollen i kommunen på dette området sårbar.

Problemstilling 3

Er kommunestyrets vedtak i sak 55/2024 (angående utredning av fremtidig tilskuddsordning) fulgt opp i tråd med kommunelovens regler (kl § 13-1) om:

- **iverksetting uten ugrunnet opphold og**
- **informasjon til kommunestyret om årsak til utsettelse av iverksettingen**

Revisjonen mener at kommunestyrets vedtak i sak 55/2024 om utredning av fremtidig tilskuddsordning ikke ble iverksatt uten ugrunnet opphold. Kommunedirektøren burde gitt kommunestyret informasjon på en egnet måte om at hans vurdering var at det var uhensiktsmessig å utrede en kommunal tilskuddsordning når det ikke var hjemmel til å vedta en slik forskrift, siden dette var hans oppfatning. Slik saken er fremstilt ville det vært naturlig i tilknytning til kommunestyremøtet 29. august 2024. Dette ville gitt kommunestyret en anledning til å vurdere om det ville endre vedtaket.

Anbefalinger

Med bakgrunn i våre vurderinger og konklusjoner har vi formulert følgende anbefalinger:

Problemstilling 2

Kommunedirektøren bør skriftliggjøre kontrollrutiner og kontrollaktiviteter som ledd i prosedyren for beregning av tilskudd til private barnehager.

Problemstilling 3

Kommunedirektøren bør etablere rutiner som sikrer at vedtak i kommunestyret følges opp i tråd med kommuneloven.

1 INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

Kontrollutvalget behandlet i sitt møte 13. februar 2025 sak om beregning av tilskudd til private barnehager (sak 05/2025). Saken var en oppfølging av drøfting i utvalgets møte 12. desember 2024. Bakgrunnen for drøftingen var at det var avdekket feil, medieomtale og en henvendelse fra kommunedirektøren med anmodning om å igangsette en revisjon på området.

Kontrollutvalget fattet følgende enstemmige vedtak i saken:

«Kontrollutvalget ber Innlandet Revisjon IKS lage en prosjektplan for en kontroll/revisjon med utgangspunkt i diskusjonen i møtet og innenfor følgende tema:

a) Beregning av tilskudd til private barnehager:

- Kartlegge og forklare hvorfor feilen i beregningen oppstod.*
- Vurdere om kommunens kvalitetssikrings- og kontrollrutiner er betryggende*

b) Oppfølging av vedtak:

- Beskrive oppfølgingen av kommunestyrets vedtak i sak 55/2024 – Tilskudd til private barnehager: «..... Videre bes administrasjonen utrede en fremtidig tilskuddsordning, med formål om å sikre fremtidig økonomisk forutsigbarhet.....».*

c) Klagebehandling:

- Kartlegge dialogen mellom de private barnehagene og kommunen i forkant av kommunestyrets vedtak i sak 55/2024 (den 20.06.2024) og håndtering av en eventuell klage fra barnehagene på beregning av tilskuddet.»*

Prosjektplan ble lagt fram i kontrollutvalgets møte 27. mars 2025, sak 14/2025. Kontrollutvalget vedtok følgende:

1. Innlandet Revisjon IKS bes om å gjennomføre forvaltningsrevisjonsprosjektet i tråd med den fremlagte prosjektplanen, kontrollutvalg sak nr. 14/2025, med tillegg av kontrollutvalgets bestilling sak 05/2025 knyttet oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 55/2025 angående utredning av fremtidig tilskuddsordning til private barnehager. Oppsummert skal prosjektet besvare følgende problemstillinger:

- Følger Jevnaker kommune forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager ved beregning av driftstilskudd til de private barnehagene?*
- Har kommunen etablert kvalitetssikrings- og kontrollrutiner som sikrer utbetaling av tilskudd til private barnehager?*
- Er kommunestyrets vedtak i sak 55/2024 (angående utredning av fremtidig tilskuddsordning) fulgt opp i tråd med kommunelovens regler (kl § 13-1) om:*
 - iverksetting uten ugrunnet opphold og*
 - informasjon til kommunestyret om årsak til utsettelse av iverksettingen.*

Revidert prosjektplan ble bestilt til neste møte i kontrollutvalget. Utvalget tok revidert prosjektplan til orientering i møte 30. april (sak 21/2025).

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å undersøke om kommunen følger regelverket for beregning av tilskudd til de private barnehagene i kommunen, samt å undersøke om kommunens kvalitetssikrings- og kontrollrutiner er betryggende. I tillegg er det i henhold til kontrollutvalgets vedtak i sak 14/2025 tatt inn en problemstilling knyttet til oppfølging av kommunestyrets vedtak i sak 55/2024.

Vi har formulert følgende problemstillinger:

1. Følger Jevnaker kommune forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager ved beregning av driftstilskudd til de private barnehagene?
2. Har kommunen etablert kvalitetssikrings- og kontrollrutiner som sikrer riktig utbetaling av tilskudd til private barnehager?
3. Er kommunestyrets vedtak i sak 55/2024 (angående utredning av fremtidig tilskuddsordning) fulgt opp i tråd med kommunelovens regler (kl. § 13-1) om:
 - iverksetting uten ugrunnet opphold og
 - informasjon til kommunestyret om årsak til utsettelse av iverksettelsen.

Problemstillingene er besvart i kapittel 3, 4 og 5.

1.3 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER

Med revisjonskriterier mener vi de lover, forskrifter, retningslinjer, veiledere, kommunale vedtak, faglige standarder mv. som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Hensikten med revisjonskriteriene er at det skal settes opp noen objektive og autorative standarder som vi kan måle kommunens praksis opp mot og som er grunnlaget for revisjonens vurderinger.

- Kunnskapsdepartementet (2005, sist oppdatert 2024): *Lov om barnehager (barnehageloven)*
- Kunnskapsdepartementet (2015): *Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.*
- KS/PBL¹ (2023): *Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager.*
- Kommunal- og distriktsdepartementet (2018): *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)*
 - § 13-1 om kommunedirektørens myndighet og oppgaver
 - § 25-1 om internkontroll i kommunen
 - Kapittel 27 om lovlighetskontroll
- Kommunal- og distriktsdepartementet: *Veileder om kommunelovens internkontrollbestemmelser.*
- Jevnaker kommune: *Økonomireglement.*
- Kommunestyrets vedtak i sak 55/2024.

¹ Private Barnehagers Landsforbund.

1.4 AVGRENSNING

I denne rapporten har vi sett på Jevnaker kommunes beregning av tilskudd til private barnehager for årene 2024 og 2025. Vi har gjennomgått beregning av driftstilskuddssats, og utmåling av tilskudd til den enkelte private barnehage inkludert kapitaltilskudd som bygger på nasjonale satser.

Det framgår av barnehageloven § 19 at kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager. Revisjonen har ikke undersøkt godkjenningen som ligger til grunn for de to private barnehagene i Jevnaker kommune, vår rapport bygger på tilskuddsberegningen som er gjort for de to aktuelle barnehagene.

Vi presiserer at vi under problemstilling 1 og 2 har kontrollert beregningene fra kommunen. Med andre ord har vi ikke tatt hensyn til ekstra tilskudd som ble bevilget gjennom sak 55/2025.

1.5 REGELVERKET FOR TILDELING AV TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER

Kommunene har siden 1.1.2011 hatt ansvar for å beregne og tildele tilskudd til ikke-kommunale barnehager i henhold til nasjonalt regelverk. Formålet med tilskuddsordningen er å sikre likeverdig behandling av kommunale og private barnehager.

Barnehageloven § 14 tredje ledd fastslår at private barnehager skal behandles likeverdig med kommunale barnehager når det gjelder offentlig tilskudd. Kunnskapsdepartementet har gitt forskrift som regulerer hvordan tilskuddet skal beregnes. Gjeldende forskrift «*Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager*», vedtatt 9.10.2015, trådte i kraft 1.1.2016.

Det kommunale tilskuddet skal dekke kostnader til ordinær drift, bestående av driftskostnader, kapitalkostnader og administrasjonskostnader. Tilskuddet skal dekke kostnader som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd eller foreldrebetaling.

Kommunen skal beregne tilskuddet ut fra gjennomsnittlig ordinære driftsutgifter per heltidsplass i den kommunale barnehagedriften. Dette innebærer at det først beregnes tilskuddssatser ut fra en selvkostkalkyle for den kommunale driften. Deretter beregnes tilskudd til hver privat barnehage i form av driftstilskudd og kapitaltilskudd per heltidsplass etter hvor mange barn den enkelte private barnehage har.

Det mer detaljerte regelverket i forskriftens §§ 3, 4 og 5 for å beregne tilskuddsbeløpet har i større eller mindre grad vært endret årlig. Det er mange faktorer i beregningsmodellen, og det er kommunen selv som må fange opp endringer i regelverk og håndtere dette korrekt i beregningen.

Etter at kommunene i 2011 fikk fullt ansvar for å yte offentlig tilskudd til ikke-kommunale barnehager, var erfaringene at regelverket uklart og det ble mange klagesaker til Fylkesmannen/Statsforvalteren. På oppdrag fra Kommunenes sentralforbund (KS) og Private barnehagers Landsforbund (PBL) ble det utarbeidet en veileder for å få til en standardisert, korrekt og etterprøvable tilskuddsberegning. Den første utgaven av veilederen kom i

2012, mens gjeldende veileder er oppdatert 15.05.2023². I tillegg til veilederen, som beskriver hvordan tilskuddsberegningene skal utføres og dokumenteres, er det laget en regnearkmodell som kommunene kan bruke i sin tilskuddsberegning. Veileder og regnearkmodell viser hvordan beregningene kan gjøres i tråd med gjeldende regelverk på en etterprøvbar måte.

² Agenda Kaupang (på oppdrag fra KS/BPL): Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager, av 15.05.2023, sist oppdatert 15.05.2023.

2 METODE

2.1 OPPSTARTMØTE

Kommunedirektøren ble varslet om oppstart av forvaltningsrevisjonen i brev av 10. april 2025. I brevet ble formål med forvaltningsrevisjonsprosjektet forklart, sammen med tidsplan for arbeidet. Vi etterspurte også dokumentasjon fra kommunen. Av praktiske årsaker og rask framdriftsplan, ble det gjennomført et kombinert oppstartsmøte og informasjonsmøte med kommunen 20. mai 2025.

2.2 INNHENTING AV INFORMASJON FRA KOMMUNEN

Dokumentanalyse har vært den mest sentrale metoden for å besvare den første problemstillingen som omhandler kommunens tildeling av tilskudd til private barnehager ved beregning av driftstilskudd. Analyse av kommunens beregninger, og revisjonens kontrollberegninger, er gjennomført for å vurdere om kommunen følger forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.

Den andre problemstillingen, som gjelder om kommunen har etablert kvalitetssikrings- og kontrollrutiner som sikrer riktig utbetaling av tilskudd til private barnehager, er undersøkt ved dokumentanalyse, i kombinasjon med spørsmål til kommunen.

For å besvare den tredje problemstillingen, har vi gjennomgått saksbehandlingen i oppfølgingen av vedtak i sak 55/2024 der kommunestyret vedtok å be administrasjonen utrede en fremtidig tilskuddsordning for de private barnehagene i kommunen. Vi har også fått en skriftlig redegjørelse fra kommunedirektøren.

Bortsett fra det nevnte møtet 20. mai, har det ikke vært avholdt møter/intervjuer med kommunen. Vi har imidlertid etter behov hentet inn supplerende informasjon pr e-post/telefon.

2.3 KVALITETSSIKRING – RELEVANS OG PÅLITELIGHET

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av NKRF (tidligere Norges kommunerevisorforening). Innlandet Revisjon IKS har et internt kvalitetssikringssystem som er i samsvar med RSK 001.

Datas relevans er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med pålitelighet menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er blant annet ivaretatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra kommunedirektøren på utkast til rapport.

3 DRIFTSTILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER

Dette kapitlet omhandler problemstilling 1:

Følger Jevnaker kommune forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager ved beregning av driftstilskudd til de private barnehagene?

3.1 UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

§ 19 i barnehageloven fastslår at private barnehager skal få «likeverdig økonomisk behandling» med kommunale barnehager:

«Kommunen kan gi tilskudd til godkjente private barnehager.

Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Departementet kan gi forskrift om hva som er likeverdig behandling.»³

«Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager», vedtatt 9.10.2015, gir nærmere regler om tilskuddsberegningen. Det framgår av forskriftens § 1 at kommunen skal fatte vedtak om tilskudd til private barnehager én gang i året, i samsvar med forskriften.⁴

Av § 3 Driftstilskudd til ordinære barnehager, framgår hvordan kommunen skal beregne driftstilskuddet:

«Kommunen skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrasket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret.

Kommunen skal gi påslag for pensjons- og administrasjonsutgifter, jf. § 4 og § 5.

Kommunen skal beregne satsene for driftstilskudd i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn over og under tre år. Barn under tre år skal vektas 1,8 ganger høyere enn barn over tre år [...].

Kommunen skal fastsette én sats for barn over tre år og én sats for barn under tre år.»

Kommuner som fastsetter egne satser jf. § 3 skal iht. forskriftens § 10 indeksregulere satsgrunnlaget med kommunal deflator før det fattes vedtak om tilskudd til private barnehager.

³ Lov om barnehager (barnehageloven) LOV-2005-06-17-64

⁴ Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager FOR-2015-10-09-1166

Forskriftens § 6 gir regler om kapitaltilskudd, og § 10 angir hvordan indeksregulering skal skje. I vedlegg 1 har vi gjengitt §§ 4,5,6 og 10 fra forskriften.

For å få til en standardisert, korrekt og etterprøvbar tilskuddsberegning i henhold til regelverket, er det utarbeidet en veileder for beregning av tilskudd til private barnehager på oppdrag fra KS og PBL.⁵ Veilederen inneholder en del som forklarer og begrunner beregningsmåten, en regnearkmal for tilskuddsberegning, et eksempel på beregning i en fiktiv kommune og et eksempel på informasjonsbrev til private barnehager. Både PBL og KS oppfordrer kommunene til å benytte regnearkmodellen som er laget som del av veilederen.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

1. Kommunen følger barnehageloven § 19 som sikrer likeverdig økonomisk behandling av kommunale og private barnehager.
2. Kommunen følger bestemmelsene i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager som sikrer at
 - a. driftstilskudd beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager, jf. § 3.
 - b. det gjøres påslag for pensjons- og administrasjonsutgifter, jf. § 4 og § 5.
 - c. det gis kapitaltilskudd til ordinære private barnehageplasser, jf. § 6.
 - d. satsgrunnlaget i egne fastsatte satser indeksreguleres med kommunal deflator, jf. § 10.

3.2 FAKTABESKRIVELSE

For å undersøke om kommunen følger barnehageloven § 19, og forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager ved beregning av driftstilskudd til de private barnehagene, har vi har gjennomgått Jevnaker kommunes beregning av tilskudd til private barnehager 2024 og 2025⁶. Vi gjengir ikke her samtlige beløp i oppsettet, men har kontrollert tallene opp mot regelverket, og redegjør nedenfor om kommunen har lagt riktige tall til grunn i sin beregning.

Driftstilskudd – forskriftens § 3

Det framgår av § 3 i gjeldende forskrift at driftstilskudd skal beregnes ut fra gjennomsnittlige driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende ordinære kommunale barnehager, fratrasket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Grunnlag for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret.

I tilskuddsberegning til private barnehager 2024 og 2025, har Jevnaker kommune brukt regnearkmodellen som er utarbeidet på oppdrag fra KS og PBL. Barnetall fra årsmeldinger i de kommunale barnehagene fylles inn i regnearkmodellen, og modellen beregner antall heltidsplasser i kommunale barnehager. Vekting av barn under tre år, som skal vektas 1,8 ganger høyere enn barn over 3 år, hensyntas i modellen.

⁵ Agenda Kaupang (på oppdrag fra KS/BPL): Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager, av 15.05.2023, sist oppdatert 15.05.2023.

⁶ Vi tar utgangspunkt beregninger foretatt av kommunen i desember 2024, etter at det ble funnet feil i opprinnelig beregning av satser for tilskuddsåret 2024.

For å beregne årlige tilskuddssatser hentes deretter nærmere spesifiserte regnskapstall for driftsutgifter i kommunale barnehager fra kommuneregnskapet ved utplukk fra økonomisystemet (Visma). Rapporter kjøres i økonomisystemet, noen tall legges uendret inn i regnearket, andre må vurderes og justeres.

I regnskapstall fra kommuneregnskapet gjøres det fratrekk for foreldrebetaling og kostpenger, og deretter beregnes kommunens selvkostutgifter per heltidsplass for barn over og under 2 år.

I revisjonens gjennomgang av tilskuddsberegningene har vi kontrollert at barnetall som er lagt inn i modellen stemmer med årsmeldinger for de kommunale barnehagene de aktuelle årene, og vi har gjenskapt regnskaps-tallene som er lagt inn fra økonomisystemet. Vi har påsett at satser for foreldrebetaling som er brukt ved fratrekk i selvkostberegningen i modellen er vedtatt makspris for det aktuelle år. Når kostpenger skal trekkes fra, legger modellen opp til at bokførte inntekter hentes fra kommune-regnskapet. I beregning av tilskudd 2025 finner vi en differanse mellom det som er brukt i kommunens beregning av satser og det som er bokført i kommuneregnskapet. Differansen medfører at samlet tilskudd til den enkelte private barnehage er beregnet henholdsvis 0,1 % og 0,2 % lavere enn det ville blitt ved å bruke bokført beløp.

Grunnlag for tilskuddssatser drift er gjennomsnittlig ordinære driftsutgifter per heltidsplass i kommunale barnehager. Regnskapstall for kommunal drift benyttes i beregningsgrunnlaget, og plukkes gjennom økonomisystemet ut fra KOSTRA-funksjoner for barnehage. Revisjonen har ikke vurdert regnskapsgrunnlaget og gått nærmere inn på bokførte driftsutgifter på barnehagefunksjonene i kommunen.

Pensjonspåslag – forskriftens § 4

Ifølge forskriftens § 4 skal kommunen gi et påslag for pensjonsutgifter på lønnsutgifter i de kommunale ordinære barnehagene, fratrasket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Deretter skal kommunen legge til arbeidsgiveravgift på summen av påslaget. For tilskuddsårene 2024 og 2025 skal pensjonspåslaget være på 10 % for ordinære private barnehager, mens for eksempel familiebarnehager skal ha et lavere påslag.⁷

Vi finner at kommunen har trukket ut pensjonsutgifter fra det kommunale barnehageregnskapet og korrekt gjort påslag på 10 % ved beregning av driftstilskuddssats 2024 og 2025.

Forskriften åpner for at ordinære private barnehager som har pensjonsavtaler inngått før 1. januar 2019 med vesentlig høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget, etter søknad til kommunen har krav på å få dekket sine pensjonsutgifter.⁸ Den private barnehagens pensjonsutgifter fremgår av barnehagens to år gamle regnskap. Vi får opplyst fra kommunen at ingen av de to private barnehagene i Jevnaker har høyere pensjonsutgifter enn det som dekkes gjennom pensjonspåslaget i tilskuddsberegningene.

⁷ Tidligere ble pensjonskostnadene i tilskuddet til private barnehager basert på gjennomsnittlige faktiske pensjonsutgifter i de kommunale barnehagene. Dette ga store variasjoner fra kommune til kommune, og fra 2021 ble det innført et standardisert nasjonalt påslag. For årene 2021-2023 gjaldt en overgangsordning med nedtrapping av prosentpåslaget.

⁸ Jf. § 4a. i Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager FOR-2015-10-09-1166

Administrasjonspåslag – forskriftens § 5

For å dekke administrasjonsutgifter som stab/støttefunksjoner, revisjon og kontroll, administrasjonslokaler og eiendomsforvaltning i kommunen, skal det i henhold til forskriftens § 5 gis et påslag på 4,3 % på gjennomsnittlige brutto driftsutgifter i kommunale ordinære barnehager.

Vi finner at kommunen har beregnet et administrasjonspåslag på 4,3 % i tilskuddsberegning for 2024 og 2025.

Kapitaltilskudd – forskriftens § 6

Kapitaltilskudd til private barnehager skal dekke kostnader knyttet til bygg og utstyr. Utdanningsdirektoratet fastsetter årlig nasjonal sats for kapitaltilskudd, det skal ikke beregnes lokal sats av kommunen. Nasjonal sats er aldersdifferensiert og reduseres trinnvis etter godkjenningsåret for den private barnehagen.

Vi finner at satsene som er benyttet ved utmåling av kapitaltilskudd per heltidsplass til private barnehager i 2024 og 2025 samsvarer med satsene i gjeldende forskrift for de aktuelle årene.

Indeksregulering av grunnlag - forskriftens § 10

Før kommunen fatter vedtak om tilskudd skal grunnlaget for satsene indeksreguleres med kommunal deflator, ettersom satsene baserer seg på regnskap to år før tilskuddsåret. Dette framgår av forskriftens § 10. I veilederen fra KS og PBL omtales indeksregulering av grunnlaget slik:

«Departementet bemerker at deflator for år 1 etter regnskapsåret skal være den justerte deflatoren (faktisk pris- og lønnsvekst). Deflator for år 2 skal være deflator i statsbudsjettet (prognosen). Vår kommentar: Aktuelle verdier for deflator publiseres på Utdanningsdirektoratets hjemmeside.»⁹

Vi finner at indeksregulering av tilskuddssatser 2024 og 2025 er gjort i samsvar med deflator publisert på Utdanningsdirektoratets hjemmeside for de aktuelle årene. Vi finner en differanse i deflator benyttet for år 2 i tilskuddsberegning 2024, ved at det var brukt 4,3 % i stedet for 4,4 %. I vedtak om tilskuddssats 2025 har kommunen tatt forbehold om at tilskuddssatsene vil bli regnet på nytt dersom grunnlaget endres, herunder kommunal deflator for året 2025, som ikke er endelig kjent på tidspunktet for beregning av satser. Dette er i henhold til tilskuddsregelverket, der departementet har bemerket at kommunen må ta forbehold om endringer i deflator ved budsjettbehandlingen i Stortinget.

Tildeling av tilskudd

Etter at kommunen har beregnet driftstilskuddssats for det aktuelle år utmåles tilskudd til den enkelte private barnehage, der driftstilskudd og kapitaltilskudd tildeles på bakgrunn av heltidsplasser i den private barnehagen. Heltidsplasser beregnes ut fra årsmelding fra den private barnehagen, med vektning av de ulike aldersgruppene. Regnearkmodellen fra KS og PBL har egne arkfaner for å utmåle tilskuddet til de private barnehagene.

I vår gjennomgang finner vi at kommunen ikke har brukt disse arkfanene i modellen, men de har bygget opp tilsvarende regneark for den enkelte private barnehage. Vi har kontrollert utregnet tilskudd for de to private

⁹ 2.3.11 § 10. Indeksregulering av satsgrunnlaget, Agenda Kaupang (på oppdrag fra KS/BPL): Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager, av 15.05.2023, sist oppdatert 15.05.2023.

barnehagene for 2024 og 2025 ved å bruke modellen, og får ikke avvik fra kommunens beregning utover det som er omtalt i forhold til deflatorsats i 2024 og grunnlag kostpenger i 2025.

3.3 REVISJONENS VURDERINGER

Vi har vurdert funn fra dokumentanalyse og svar på spørsmål fra kommunen opp mot revisjonskriteriene i kapittel 3.1. Revisjonskriteriene er gjengitt i fet skrift, deretter kommer våre vurderinger.

Kommunen følger barnehageloven § 19 som sikrer likeverdig økonomisk behandling av kommunale og private barnehager.

Revisjonens gjennomgang av tilskuddsberegninger for 2024 og 2025 viser at Jevnaker kommune følger barnehageloven § 19 ved at den legger til grunn forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager ved beregning av tilskudd til private barnehager.

Kommunen følger bestemmelsene i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager som sikrer at

- a) driftstilskudd beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager, jf. § 3**

Revisjonens vurdering er at differansen vi har påpekt ved kommunens uttrekk av kostpenger i selvkostberegningen, er av uvesentlig beløpsstørrelse. På bakgrunn av kontrollberegningene vi har gjort, er vår vurdering at Jevnaker kommune har fulgt bestemmelsene i forskriften om å beregne driftstilskuddet til de private barnehagene ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter i tilsvarende kommunale barnehager ved beregning av driftstilskuddssatser for 2024 og 2025.

- b) det gjøres påslag for pensjons- og administrasjonsutgifter, jf. § 4 og § 5**

Vi har gjennomgått kommunens beregninger og påsett at det er gjort påslag for pensjonsutgifter og administrasjonsutgifter i henhold til gjeldende forskriftsbestemmelser for årene 2024 og 2025. Vår vurdering er at kommune har fulgt bestemmelsene i forskriftens § 4 og § 5 ved tilskuddsberegning 2024 og 2025.

- c) det gis kapitaltilskudd til ordinære private barnehageplasser, jf. § 6**

Revisjonens gjennomgang viser at kapitaltilskudd til private barnehager er gjort i samsvar med gjeldende nasjonale satser, fastsatt i forskriftens § 6, for tilskuddsårene 2024 og 2025.

- d) satsgrunnlaget i egne fastsatte satser indeksreguleres med kommunal deflator, jf. § 10**

Revisjonens gjennomgang av beregninger viser at kommunen har indeksregulert satsgrunnlaget med kommunale deflator før utmåling av tilskudd til de private barnehagene. Differansen på 0,1 prosentpoeng i deflator som er brukt for år 2 i tilskuddsberegning 2024, utgjør etter revisjonens vurdering et kronemessig uvesentlig beløp ved utmåling av totalt tilskudd til de private barnehagene. Med unntak av dette forholdet er vår vurdering at kommunen har fulgt bestemmelsene i forskriften ved fastsetting av satser.

4 KVALITETSSIKRINGS- OG KONTROLLRUTINER

Dette kapitlet omhandler problemstilling 2:

Har kommunen etablert kvalitetssikrings- og kontrollrutiner som sikrer riktig utbetaling av tilskudd til private barnehager?

4.1 UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

Kommunedirektørens internkontroll

Kommuneloven § 25-1 pålegger kommuner og fylkeskommuner å ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, og sier at kommunedirektøren er ansvarlig for internkontrollen. Av § 25-1 andre ledd framgår det at internkontrollen skal være systematisk og tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold.

Bestemmelsens tredje ledd inneholder en oppstilling av mer konkrete krav til internkontrollen:

«Ved internkontroll etter denne paragrafen skal kommunedirektøren

- a. utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering*
- b. ha nødvendige rutiner og prosedyrer*
- c. avdekke og følge opp avvik og risiko for avvik*
- d. dokumentere internkontrollen i den formen og det omfanget som er nødvendig*
- e. evaluere og ved behov forbedre skriftlige prosedyrer og andre tiltak for internkontroll»¹⁰*

Kommuneloven oppstiller krav om å ha *nødvendige rutiner og prosedyrer* for å sikre regeletterlevelse. I forarbeidene til loven sies det at hva som er nødvendig må ses i sammenheng med de andre kravene i bestemmelsen, og vil måtte bero på en konkret vurdering. Kommunal- og distriktsdepartementets Veileder for Internkontroll i kommunesektoren sier at rutinene og prosedyrene i praksis kan være både muntlige og skriftlige, men at de fleste litt større og viktige rutiner gjerne vil fastsettes skriftlig.¹¹

Veilederen sier videre at risikovurderinger er sentralt etter kommunelovens bestemmelser, og at kommunen må gjøre en konkret analyse av aktuelle risikofaktorer. Internkontrollen skal både avdekke og følge opp avvik og risiko for at avvik skal skje.

Etter at kommunedirektørens ansvar for internkontroll ble utdypet og presisert i den nye kommuneloven fra 2019 utarbeidet Kommunenes sentralforbund (KS) en praktisk veileder i internkontroll, *Orden i eget hus*.¹² Veilederen presenterer en samlet modell for internkontroll i kommuner og fylkeskommuner. Forutsetninger i

¹⁰ Kommuneloven §25-1 tredje ledd

¹¹ Kommunal- og distriktsdepartementet: Veileder – Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven

¹² KS: Orden i eget hus, Kommunedirektørens internkontroll. En praktisk veileder. Publisert første gang 2020.

modellen er at internkontrollen innehar de tre elementene *risikobasert, formalisert og kontrollaktiviteter*. Formalisert internkontroll tar for seg organisering, ansvar og roller, og forutsetter dokumentasjon, rutiner og prosedyrer. Som kontrollaktiviteter i internkontrollen nevner veilederen daglig og faglig kontroll, stikkprøver, planlagte og faste kontroller, og at det foreligger system for avvikshåndtering.

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

1. Kommunen bør ha kontrollrutiner som sikrer korrekt grunnlag for beregning av tilskudd.
2. Kommunen bør utarbeide skriftlige rutiner som sikrer korrekt utregning og utbetaling av tilskudd til private barnehager.

4.2 FAKTABESKRIVELSE

For å besvare problemstillingen om kommunen har etablert kvalitetssikrings- og kontrollrutiner som sikrer riktig utbetaling av tilskudd, har vi sett på kommunens interne reglement og rutiner.

Økonomireglement Jevnaker kommune

Av Jevnaker kommunes økonomireglement¹³ framgår det at all anvisningsmyndighet over kommunens budsjett er delegert til kommunedirektøren, jf. delegeringsreglement.¹⁴ Kommunedirektøren kan delegere anvisningsmyndigheten videre, og den som er delegert anvisningsmyndighet kan videre delegere denne ett ledd.

Økonomireglementet sier at den som innehar attestasjons- eller anvisningsmyndighet skal påse at *disponering av budsjettmidler er formelt, reelt og økonomisk i orden*. Alle krav på kommunen som skal dekkes over kommunalt budsjett, skal være attestert og anvist av rette vedkommende.

Delegeringsreglement og videredelegeringsreglement Jevnaker kommune

Kommunedirektørens myndighet er fastlagt i kommunestyrets delegeringsvedtak jf. kommuneloven § 13-1. Kommunedirektøren videredelegerer sin myndighet. Videredelegeringsreglement i Jevnaker kommune, av 14.12.2021¹⁵, viser delegert myndighet i saker etter særlover. For barnehageloven av 17.06.2005 nr. 64 framgår det at:

«Rådmannens myndighet mht. barnehageloven videredelegeres til barnehagemyndigheten som gis fullmakt til å gjøre vedtak etter følgende bestemmelser i barnehageloven med forskrifter:

[...]

- *§ 19 Kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager.»*

Fagprosedyre for kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager

Revisjonen har fått oversendt prosedyren «Kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager» fra Jevnaker kommune. Prosedyrens virkeområde er private barnehager i kommunen, og ansvarlig for prosedyren er barnehagemyndighet med bistand fra økonomiavdelingen.

¹³ Vedtatt av kommunestyret i sak 91/24, av 24.10.2024.

¹⁴ Delegeringsreglement vedtatt i sak 16/24, 14.03.2024.

¹⁵ Jevnaker kommune: *Videredelegeringsreglement fra rådmann til kommunalsjefer, virksomhetsledere, avdelingsledere og andre ansatte i Jevnaker kommuner*, av 14.12.2021.

Prosedyren ble utarbeidet våren 2025, og tar utgangspunkt i prosedyre utarbeidet i februar 2023. Det er gjort mindre endringer i forhold til den opprinnelige versjonen. Ved beregning av tilskudd for 2024 og 2025 ble 2023-utgaven benyttet. Prosedyren omhandler ifølge kommunen, alle nødvendige trinn i beregning av tilskudd, og benyttes i praksis.

Av prosedyren framgår hvilke aktiviteter som skal gjennomføres i arbeidet med tilskuddsberegning, når de ulike trinn i prosessen skal gjennomføres, hvem som skal gjøre det og hvilke eksterne og interne dokumenter som er relevante. Aktiviteter som omtales er blant annet å legge inn barnetall i kommunale barnehager fra årsrapporter og å beregne kostnader til kommunal barnehagedrift i det aktuelle regnskapsår. Videre omtales aktiviteter som å oppdatere seg på gjeldende lovverk for tilskuddsberegningene, finne kommunal deflator for det aktuelle tilskuddsår og sjekke satser for foreldrebetaling, pensjonspåslag og andre endringer i beregningsgrunnlaget i nytt statsbudsjett. I den oppdaterte versjonen fra 2025 er det inntatt i prosedyren noen ekstra kontrollelementer, blant annet at barnetall skal kontrolleres i felles møte mellom barnehagemyndighet og økonomikonsulent.

Om tilskuddsberegningen

Tilskuddsberegningene foretas av barnehagemyndighet (oppvekstfaglig rådgiver) i samarbeid med økonomiavdelingen (økonomirådgiver). Kommunen har brukt regnearkmodellen fra KS og PBL i tilskuddsberegningene for 2024 og 2025.¹⁶ Dette er første gang modellen benyttes, og kommunen opplyser at det har vært læring i å ta i bruk regnearkmodellen.

Kommunen beskriver at de holder seg oppdatert om tilskuddsreglene og endringer i disse blant annet gjennom nyhetsbrev, kursing og uttalelser fra UDIR og Statsforvalteren i forbindelse med statsbudsjettet. Det nevnes også at tilskuddsberegning har vært tema i barnehagenettverk for kommuner i Akershus.

Som et ledd i budsjettprosessen vurderer kommunen beregnet tilskudd, og økonomisjefen involveres for å drøfte spesielle problemstillinger. De private barnehagene får anledning til å gjennomgå tilskuddsberegningene og endringer i disse fra tidligere år.

4.3 REVISJONENS VURDERINGER

Beregningen av tilskudd til private barnehager skjer på grunnlag av et komplisert regelverk med årlige endringer. Dette krever god kunnskap og forståelse for regelverket, beregningene og datagrunnlag for beregningene. De som medvirker i beregningene holder seg oppdatert ved å delta på kurs og orientere seg om endringer. Revisjonens vurderer det som positivt at administrasjonen har flere tiltak for å sikre kompetanse.

Jevnaker kommune har laget en fagprosedyre for utmåling av kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager. Slik vi får beskrevet praksis, følges denne ved tilskuddsberegning. I den oppdaterte versjonen av prosedyren er det inntatt noen kontrollelementer som ikke var i den første utgaven. Et eksempel på dette er at

¹⁶ Regnearkmodellen ble tatt i bruk da tilskudd 2024 ble beregnet på nytt i desember 2024, etter at feil i de opprinnelige beregningene ble oppdaget.

barnetall som er lagt inn i modellen kontrolleres i felles møte mellom barnehagemyndighet og økonomikonsulent. Etter revisors vurdering har kommunen etablert noen kontrollelementer for arbeidsprosessen.

Beregning av tilskudd til private barnehager gjennomføres av barnehagemyndighet i samarbeid med økonomiavdelingen, og det er etablert en praksis som i noen grad sikrer en viss arbeidsdeling, kvalitetssikring og kontroll. Dette er i henhold til prosedyren. Kommunen opplyser at arbeidet med tilskuddene innebærer at man i flere trinn i prosessen sjekker opplysninger som er lagt inn og beregninger som er gjort av andre medarbeidere. Revisjonen oppfatter svaret fra kommunen slik at det ikke er skriftlige kontrollrutiner eller kontrollaktiviteter ut over det som framgår av prosedyren. I praksis har man likevel ment at samarbeidet mellom oppvekst og økonomi bidrar til kontroll og kvalitetssikring.

Revisjonen mener det er en svakhet at det ikke foreligger skriftliggjorte kontrollrutiner eller skriftlig nedfelte kontrollaktiviteter utover det som framgår av prosedyren.

Administrasjonen har en praksis for kontroll med data som legges inn i regnearkmodellen og en rimelighetsvurdering i etterkant av beregningene. Denne kontrollen var ikke tilstrekkelig til å avdekke feilen i opprinnelig tilskuddsberegning 2024. I tilskuddsberegningen er det mange faktorer som ikke nødvendigvis drar tilskuddet i samme retning, og det å vurdere endring fra fjorårets tilskudd vil ikke alltid være tilstrekkelig for å avdekke feil.

Kommunen har tatt i bruk regnearkmodellen fra KS og PBL for tilskuddsberegninger. Revisor vurderer at dette kan bidra til kvalitetssikring og kontroll, samtidig som modellen kun kan anses som et hjelpemiddel. Kommunen må selv sørge for å få med alle faktorer og riktig datagrunnlag i beregningene som gjøres i modellen.

5 OPPFØLGING AV SAK 55/2024

Dette kapitlet omhandler problemstilling 3:

Er kommunestyrets vedtak i sak 55/2024 (angående utredning av fremtidig tilskuddsordning) fulgt opp i tråd med kommunelovens regler (kl. § 13-1) om

- iverksetting uten ugrunnet opphold og
- informasjon til kommunestyret om årsak til utsettelse av iverksettingen

5.1 UTLEDNING AV REVISJONSKRITERIER

5.1.1 KOMMUNELOVEN

Kommuneloven § 13-1

I arbeidet med ny kommunelov var det et mål å etablere et tydeligere skille mellom administrasjonen og folkevalgte. Det ga noen viktige presiseringer om kommunedirektørens utredningsplikt og iverksettelsesplikt i § 13-1.¹⁷ Bestemmelse i kommuneloven § 13-1 omhandler kommunedirektørens myndighet og oppgaver.

Kommuneloven §13-1 tredje og fjerde ledd lyder:

«Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet. Utredningen skal gi et faktisk og rettslig grunnlag for å treffe vedtak.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. Hvis kommunedirektøren blir oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har betydning for iverksettingen av vedtaket, skal han eller hun gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en egnet måte».

Kommunedirektøren har ansvar for at de sakene som blir lagt frem for de folkevalgte organene er forsvarlig utredet i forhold til faktisk og rettslig grunnlag. Bestemmelsen er ment å legge til rette for at de folkevalgte skal kunne treffe beslutningene sine på best mulig grunnlag. Den er også ment å tydeliggjøre at kommunedirektøren har et selvstendig, faglig ansvar for utredningens innhold, uavhengig av om den strider mot politikernes virkelighetsoppfatning eller meninger.¹⁸

Ansaret for å påse at sakene er forsvarlig utredet innebærer ikke noen form for utsettende veto fra kommunedirektørens side om hen mener det ikke har vært tid eller ressurser til å gjennomføre en fullverdig saksutredning. Det er lederen av vedkommende folkevalgte organ som setter opp saklisten til det enkelte møte, se § 11-4 første punktum, og vedkommende organ selv som avgjør om det vil realitetsbehandle en sak, se § 11-3 fjerde ledd. Kommunedirektøren, eller den som legger saken frem på hens vegne, vil imidlertid ha plikt til å

¹⁷ <https://juridika.no/innsikt/dette-blir-nytt-i-ny-kommunelov>

¹⁸ Prop. 46 L (2017–2018) på s. 62.

gjøre oppmerksom på eventuelle svakheter og ufullstendigheter i saksforelegget, slik at de folkevalgte kan forholde seg og ta hensyn til dette.

Ansvar for å påse at en sak er tilstrekkelig utredet omfatter også eventuelle rettslige tvilsspørsmål. Kommunedirektøren vil derfor ha plikt til å gi uttrykk for det hvis hen mener at det er rettslig relevante mangler ved et forslag til vedtak eller den saksforberedelsen som har gått forut for dette. Mener kommunedirektøren at et truffet vedtak er ulovlig, vil hen likeledes ha plikt til å gjøre vedkommende folkevalgte organ, og eventuelt kommunestyret eller fylkestinget, oppmerksom på dette.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold. I dette ligger at vedtaket skal iverksettes så raskt som mulig, samtidig som det anerkjennes at det kan være grunner til at iverksettelse ikke kan skje umiddelbart. Dette vil typisk være for vedtak som krever forberedelse eller planlegging, eller vedtak som først skal iverksettes når noe annet er ferdigstilt, eller lignende.¹⁹

Kommunedirektøren skal gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på faktiske eller rettslige forhold som har betydning for iverksetting av vedtaket. Uavhengig av hvorfor det foreligger slike forhold av betydning, eller hvordan kommunedirektøren har fått vite om det, skal det folkevalgte organet få anledning til å vurdere de aktuelle forholdene og eventuelt endre vedtaket på bakgrunn dette. Et typisk eksempel vil være hvis kommunedirektøren har blitt klar over at iverksetting av et vedtak vil være ulovlig. Kommunedirektøren skal gjøre det folkevalgte organet oppmerksom på dette på en «egnet måte». Her må det gjøres en konkret vurdering. Ofte vil en god måte være å ta opp saken på ny på neste ordinære møte med en god utredning av hva som er problemet. Andre ganger kan det være grunn til å innkalle til et ekstra møte om saken.²⁰ Det understrekes videre i forarbeidene at ikke enhver opplysning som kommunedirektøren blir oppmerksom på, utløser denne plikten. Det må være opplysninger som har sentral betydning for gjennomføring av vedtaket.²¹

Faktiske eller rettslige forhold i saken som har sentral betydning for iverksettingen av vedtaket kan medføre at det folkevalgte organet bør få saken fremlagt på ny. Dette betyr at dersom for eksempel et benkeforslag blir vedtatt og det senere viser seg at vedtaket var i strid med lovkrav, vil kommunedirektøren måtte informere det folkevalgte organet om dette. Organet vil dermed få anledning til å endre vedtaket. Hvorvidt dette innebærer en plikt eller rett til å utsette iverksettelsen av vedtaket, må avgjøres ut fra en konkret vurdering av vedtakets art, hvilke problemer en utsettelse eventuelt fører med seg, hva slags og hvor alvorlig lovstrid det er snakk om og så videre.²²

Lovens forarbeider presiserer at kommunedirektøren ikke har skjønnsmessig adgang til å la være å iverksette lovlig fattet vedtak. Det følger av Prop. 46 L (2017–2018) at iverksettingen må skje innen rimelig tid, og at kommunedirektøren ikke kan sette vedtak på «vent» uten særskilt grunn.

¹⁹ Lovdata Pro, Juridika, Lovkommentar kommuneloven § 13-1 fjerde ledd

²⁰ Lovdata Pro, Juridika, Lovkommentar kommuneloven § 13-1 fjerde ledd

²¹ Prop. 46 L (2017–2018) s. 62

²² NOU 2016:4, Ny kommunelov

Kommuneloven § 27-3

Kommuneloven § 27-3 femte ledd lyder:

«(..)Lovlighetskontroll fører ikke til at iverksettelsen av vedtaket utsettes. Følgende organer kan likevel bestemme at vedtaket ikke skal iverksettes før lovlighetskontrollen er gjennomført:

- a) organet som traff vedtaket*
- b) et kommunalt eller fylkeskommunalt organ som er overordnet vedtaksorganet*
- c) departementet».*

Hovedregelen i kommuneloven § 27-3 femte ledd skal være at gjennomføringen av et vedtak ikke utsettes fordi om det er inngitt lovlighetsklage. Lovlighetsklage er ikke tenkt som et ekstra trinn i saksbehandlingen, men som en etterfølgende kontroll med at kommunen eller fylkeskommunen bygger på riktig forståelse av lover og uskrevne rettsregler.

Så lenge det ikke er spørsmål om å beskytte private interesser som står i fare for å lide alvorlig skade, vil det bare i helt spesielle situasjoner være aktuelt å gi en lovlighetsklage utsettende (oppsettende) virkning så lenge ikke kommunen eller fylkeskommunen selv ser at det er særlig grunn til det. Hvis det ikke settes frem begjæring om utsettende virkning, vil spørsmålet normalt ikke bli overveid. Det kan likevel tenkes situasjoner der departementet eller statsforvalteren mener det er riktig å stoppe iverksettingen av vedtaket inntil overprøvingen er avsluttet, for eksempel fordi det er spørsmål om å sette i gang et prosjekt som medfører store økonomiske forpliktelser eller andre betydelige bindinger for kommunen eller fylkeskommunen, eller det er tale om irreversible tiltak som riving av bygning eller oppstart av anleggsarbeid som innebærer betydelige fysiske inngrep i naturen.²³

5.1.2 DELEGASJONSREGLEMENT I JEVNAKER KOMMUNE

Reglementet er vedtatt i kommunestyret den 14. mars 2024. Det følger av reglementet punkt 10.6 at

«Med unntak som følger av lov, og innenfor de instruks, retningslinjer eller pålegg kommunestyret fastsetter, har kommunedirektøren hele kommunen som sitt ansvarsområde og er administrasjonens øverste leder.

Kommunedirektøren skal påse at saker som legges fram for folkevalgte organer er forsvarlig utredet, herunder at saksframlegg synliggjør alternative løsninger og det handlingsrom som foreligger.

Kommunedirektøren skal påse at vedtak som treffes av folkevalgte organer, blir iverksatt uten ugrunnet opphold.

Kommunedirektøren skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og instruks og etter retningslinjer for bruk av fullmakt.

Kommunedirektøren har ansvaret for etablering av system som sikrer at bruk av fullmakt skal være gjenstand for betryggende kontroll tilstrekkelig tilbakemelding til folkevalgt organ om saker som behandles etter delegert myndighet.

²³ Gyldendal Rettsdata, kommentar til § 27-3 femte ledd.

Kommunedirektøren har det løpende personalansvaret for den enkelte ansatte, inkludert ansettelse, oppsigelse, suspensjon, avskjed og andre tjenstlige reaksjoner hvis ikke noe annet er fastsatt i lov».

Vi har utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunedirektøren skal iverksette vedtaket i sak 55/2024 uten ugrunnet opphold.
- Kommunedirektøren skal varsle kommunestyret på egnet måte dersom han blir klar over faktiske eller rettslige forhold som har sentral betydning for iverksetting av vedtaket.
- Kommunedirektøren skal iverksette vedtaket selv om vedtaket er til lovlighetskontroll, med mindre lovens unntak kommer til anvendelse.

5.2 FAKTABESKRIVELSE

5.2.1 KOMMUNESTYRETS VEDTAK 55/2024

I kommunestyrets møte den 20. juni 2024, sak 55/2024, ble følgende vedtak fattet om tilskudd til private barnehager 2024:

«Det innvilges et ekstraordinært tilskudd til Nordby Gårdsbarnehage på 953.000 kroner, og til Storetjernet Barnehage på 729.000 kroner, for å sikre videre drift i påvente av ny sak. Barnehagene skal snarest mulig få tilført kapital for å sikre videre drift. Videre bes administrasjonen utrede en fremtidig tilskuddsordning, med formål om å sikre fremtidig økonomisk forutsigbarhet. Beløpet tas fra disposisjonsfond».

Saken kom opp på grunn av at de private barnehagene hadde henvendt seg til kommunen fordi de ikke så at det var økonomiske rammer til å kunne drifte barnehagene i 2024.

Kommunedirektørens innstilling i saken, var at de private barnehagene skulle få utdelt tilskudd for 2024 basert på regnskap fra 2023 istedenfor regnskap fra 2022. Det opplyses i saken at kommunedirektørens innstilling ville føre til en ekstra bevilgning til de private barnehager på i alt kr. 806.000. Kommunedirektøren var i sin innstilling tydelig på at det var en forventning fremover til at de private barnehagene må omstille seg etter det økonomiske nivået til de kommunale barnehageplassene i Jevnaker kommune, slik at forskrift for tildeling av kommunalt tilskudd til private barnehager kan følges.

Under kommunestyremøtet ble det forslått et nytt alternativ som ikke var utredet i saken. Forslaget var et felles forslag fra representanter for Fremskrittspartiet og Høyre. Det ble stemt over det nye alternativet i møtet, og det fikk flertall i kommunestyremøtet.

5.2.2 LOVLIGHETSKONTROLL

I etterkant av kommunestyremøtet, og på samme dag, ble det i en e-post til kommunen fra kommunestyre-representanter fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk venstreparti, bedt om en lovlighetskontroll av kommunestyrets vedtak i sak 55/2024. Kravet om lovlighets-kontroll knyttet seg til vedtakets innhold.

På bakgrunn av dette ble det utarbeidet et internt notat av kommuneadvokaten den 7. august 2024, etter anmodning fra kommunedirektøren. Notatet er en rettslig vurdering av om vedtaket i kommunestyrets sak 55/2024 er lovlig fattet ihht. forskrift om beregning av tilskudd til private barnehager. Kommuneadvokaten vurderte adgangen til å innvilge det ekstraordinære tilskuddet til de private barnehagene, og ba administrasjonen om en utredning av en fremtidig tilskuddsordning. Problemstillingen her gjelder punktet om utredning av en fremtidig tilskuddsordning.

Det heter i notatet at:

«Kommunestyret ber i vedtakets del to administrasjonen om å utrede en fremtidig tilskuddsordning. I dag framgår reglene for beregning av kommunalt tilskudd av nasjonal forskrift. Denne gir felles regler for beregning av tilskudd. Det foreligger imidlertid ingen begrensninger i lovverket i adgangen til å be administrasjonen om å foreta en slik utredning. Spørsmålet vil være om det foreligger hjemmel til å gi en slik forskrift. Frem til det eventuelt kommer en lovendring, foreligger det per i dag ikke hjemmel til å gi en lokal forskrift om beregning av tilskudd».

Kommunestyret tok stilling til kravet om lovlighetskontroll i møte den 29. august 2024, sak 73/2024, hvor de opprettholdt vedtaket i sak 55/2024. Det juridiske notatet fra kommuneadvokaten var vedlagt saken. Kommunedirektørens vurdering i dette møtet var at:

«Kommunedirektøren viser til vurderingen fra kommuneadvokatkontoret. Det er uheldig at tilskuddet som er bevilget ikke er utredet av administrasjonen, men kommunedirektøren kan ikke se at det automatisk skal føre til ugyldighet. Kommunedirektøren er av den oppfatning at vedtaket har et lovlig innhold.

Videre må alle avgjørelser bygge på et korrekt og fullstendig faktum, og det skal ikke være tatt utenforliggende hensyn. En avgjørelse skal dessuten ha et lovlig formål. Slike faktiske og mer vurderingspregede premisser for en avgjørelse vil også være gjenstand for prøving av Statsforvalteren. Kommunedirektøren anbefaler på bakgrunn av det ovennevnte at kommunestyret opprettholder sitt vedtak i sak 110/22 og at saken oversendes Statsforvalteren for lovlighetskontroll».²⁴

Kommunestyret fattet følgende vedtak i sak 73/2024: *«Kommunestyret opprettholder sitt vedtak i KS sak 55/24. Saken oversendes Statsforvalteren for lovlighetskontroll.»*

²⁴ Saksfremlegg til kommunestyremøte 29. august 2024, sak 73/2024

Kommunedirektøren har opplyst til revisjonen at han informerte kommunestyret i møte 29. august om at det var uhensiktsmessig å iverksette en utredning av en fremtidig tilskuddsordning med bakgrunn i at det ikke var hjemmel for å gi en kommunal forskrift om dette. Dette kommer verken frem av den skriftlige dokumentasjonen som er lagt frem i saken, eller i TV-opptaket fra kommunestyremøtet.

Saken ble oversendt til Statsforvalteren for lovlighetskontroll den 13. september 2024. Statsforvalteren fattet vedtak i saken den 16. desember 2024, sak 2024/36183. Når det gjelder vurderingen av utredningen av fremtidig tilskuddsordning heter det i Statsforvalterens vedtak at:

«(..)I vedtaket ber også kommunestyret administrasjonen om å utrede en fremtidig tilskuddsordning. Det går frem at felles regler for beregning av kommunalt tilskudd følger av nasjonal forskrift. I den juridiske vurderingen er det vist til at det ikke foreligger noen «begrensninger i lovverket i adgangen til å be administrasjonen om å foreta en slik utredning», men at det per i dag ikke er hjemmel for kommunen til å gi forskrift om beregning av tilskudd. Det gjøres likevel oppmerksom på at Kunnskapsdepartementet 1. november 2023 sendte på høring «Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)» med svarfrist 1. februar 2024. Tema for høringen var regler om styring og finansiering av barnehagesektoren. Det fremgår av høringsnotatet at departementet foreslår å lovfeste at kommunen skal gi forskrift om beregning av tilskudd.

Forslagene om nytt finansieringssystem for private barnehager fra ovennevnte høring skapte mye debatt. Som en følge av dette ble det inngått et forlik mellom flere partier på Stortinget. Forliket har resultert i Høring av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (driftstilskudd og pensjonstilskudd til private barnehager). Det er sendt ut nye forslag om regler om driftstilskudd og tilskudd til pensjon på høring. Høringsfristen er 6. januar 2025. Lovproposisjon skal etter planen fremmes for Stortinget våren 2025.

Det betyr at det ikke lenger er foreslått at kommunen skal kunne gi forskrift om beregning av tilskudd, og dette er dermed heller ikke vedtatt av Stortinget. Denne delen av kommunestyrets vedtak er dermed ikke i tråd med reglene i barnehageloven og tilhørende forskrift».

Statsforvalteren konkluderte med at «Lovlighetskontrollen har avdekket feil ved kommunestyrets vedtak av 20. juni 2024 som gjør det ugyldig. Statsforvalteren opphever vedtaket, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd. Det betyr at kommunen må behandle saken på nytt».

5.2.3 ETTERFØLGENDE BEHANDLING AV SAKEN

I kommunestyrets møte den 19. desember 2024, sak 24/15596, svarte ordføreren på forhåndsstilte spørsmål fra Fremskrittspartiet om saksgangen etter kommunestyrets vedtak i sak 55/24. Spørsmålene og svarene fremgår også av saksprotokollen:

«Ordfører: Fremskrittspartiet kan ikke se at vedtaket har blitt etterlevd. Fremskrittspartiet mener dette vedtaket burde ha vært besvart og levert kommunestyret i forkant av budsjettbehandlingen. Da denne saken er både kritisk og høyst aktuell i budsjettbehandlingen, med to private barnehager som varsler nedleggelse med kommunedirektørens foreslåtte budsjett og foreslåtte tilskuddssatser. Vi ser at det ikke er satt tidsfrist for utredningen, men at det står at dette skal skje i påvente av ny sak, som vi mener blir

behandlet i budsjettet. Det er heller ikke foretatt konsekvensutredning dersom nedleggelse av private barnehager blir et faktum.

Med dette som bakgrunn, har vi følgende spørsmål:

1) Hva er årsaken til at den vedtatte utredningen ikke har blitt besvart?

Svar: En utredning om fremtidig tilskuddsordning er utsatt i påvente av svar fra Statsforvalter angående lovlighetskontroll. Statsforvalter konkluderte i brev mottatt 17. desember at kommunestyrevedtaket er ugyldig grunnet at vedtaket har ikke vært tilstrekkelig utredet og at Statsforvalteren ikke kan se at det er vurdert hvordan vedtak om ekstraordinært tilskudd til de to private barnehagene er i tråd med ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper. Statsforvalteren savner en nærmere vurdering og begrunnelse for vedtaket om ekstraordinært tilskudd til de private barnehagene, hvor det er redegjort for at kravene til saklighet, rimelighet og likebehandling er fulgt. Det betyr at kommunestyret må behandle saken på nytt.

2) Har det blitt gjennomført noen utredning i det hele tatt?

Svar: I sak 55/24 har administrasjonen utredet 4 forskjellige alternativer med beskrivelse av konsekvenser, som kommunestyret fikk til behandling:

1. Ny utregning av tilskuddssatser ut ifra regnskap 2023
2. Benytte statlige satser istedenfor kommunale satser
3. Opprettholde kommunale tilskuddssatser for 2024
4. Gi barnehagene forskudd/lån på tilskudd

Det tydeliggjøres også problemstillinger angående manglende likebehandling ved å avvike fra forskrift om tilskudd, noe som flertallet i kommunestyret valgte å ikke hensynta i behandlingen av saken.

3) Hvilke konsekvenser vil manglende svar på denne vedtatte utredningen medføre for budsjettbehandlingen, spesielt med tanke på beslutningen om tilskudd til private barnehager?

Svar: I kommunedirektørens forslag til budsjett er tilskuddet til de private barnehagene styrket med 1,2 mill i tillegg til at de kompenseres for ny maksprisregulering gjeldende fra august 2024 som utgjør ca. 1,1 mill, en økning på til sammen 2,3 mill. Kommunestyret skal vedta et årsbudsjett - ikke endring av tilskuddsordningen til de private barnehagene da endringer i tilskuddsordninger krever egne oppsatte saker. Det fremkommer tydelig fra statsforvalter at en slik sak skal være godt utredet, og står heller ikke på sakskartet.

4) Er det noen spesifikke utfordringer eller problemer som har hindret gjennomføringen av utredningen?

Svar: Statsforvaltere har gjennomført en Lovlighetskontroll og har avdekket feil ved kommunestyrets vedtak av 20. juni 2024 som gjør det ugyldig. Statsforvalteren opphever vedtaket, jf. kommuneloven § 27-3 fjerde ledd. Det betyr at kommunen må behandle saken på nytt.

5) Hvordan vil administrasjonen sikre fremtidig økonomisk forutsigbarhet for private barnehager i Jevnaker kommune, i henhold til vedtaket?

Svar: Det er Utdanningsdirektoratet som er tilsynsmyndighet for økonomien i de private barnehagene. Det er derfor i utgangspunktet ikke administrasjonens oppgave å sikre en fremtidig økonomisk forutsigbarhet for private barnehager. (...) Kommunestyret har vedtatt at Jevnaker kommune skal følge forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, basert på kommunens regnskap 2 år tilbake, justert med deflator, og dette må administrasjonen forholde seg til.

6) Hva er de mulige konsekvensene hvis de to private barnehagene legges ned, og hvordan planlegger kommunen å håndtere dette?

Svar: Barnetallet i Jevnaker synker, og det er for tiden ledig kapasitet i alle barnehagene, både de private og de kommunale. Kommunedirektøren er ansvarlig for å fremme realistiske budsjettforslag. Derfor er det fremmet forslag om avvikling av Hovsenga barnehage»

Revisjonen har mottatt et notat fra kommunedirektøren av 13. desember 2024, adressert til kommunestyremøtet den 19. desember 2024. I notatet fra kommunedirektøren opplyses følgende om utredning av en fremtidig tilskuddsordning:

«(..)Som kjent er det krevd lovlighetskontroll av vedtaket i sak 55/24. (..)En utredning om fremtidig tilskuddsordning er derfor satt på vent for å få vurdert om kommunens handlingsrom er i henhold til lov og forskrift. Svar ventes fra statsforvalter innen 16. desember. Konsekvensen kan bli at vedtaket er ugyldig og de private barnehagene må tilbakebetale det ekstraordinære tilskuddet.

I sak 73/24 har Kommuneadvokaten uttalt følgende:

«Kommunestyret ber i vedtakets del to administrasjonen om å utrede en fremtidig tilskuddsordning. I dag framgår reglene for beregning av kommunalt tilskudd av nasjonal forskrift. Denne gir felles regler for beregning av tilskudd. Det foreligger imidlertid ingen begrensninger i lovverket i adgangen til å be administrasjonen om å foreta en slik utredning. Spørsmålet vil være om det foreligger hjemmel til å gi en slik forskrift. Frem til det eventuelt kommer en lovendring, foreligger det per i dag ikke hjemmel til å gi en lokal forskrift om beregning av tilskudd.»

Kommunedirektøren er opptatt at tilskuddet til de private barnehagene skal være forutsigbart og i henhold til forskriften. Derfor vil det ikke være formålstjenlig å utrede noe som muligens er i strid med loven».

I kommunestyrets vedtak den 30. januar 2025, sak 6/25, ble følgende vedtak fattet:

«Vedtaket fra kommunestyrets møte i juni 2024 er ugyldig. Kommunestyret ønsker ikke å be om tilbakebetaling av de utbetalte midler. Kommunestyret ber om at saken sendes tilbake til administrasjonen for utredning, og at kommunedirektøren utreder Alternativ 5 med faktisk utbetalt tilskudd hvor Statsforvalterens momenter fra vedtaket i desember blir hensyntatt. Oppdatert sak fremmes til ny behandling i kommunestyret».

I kommunestyrets vedtak den 6. mars 2025, sak 12/25, ble følgende vedtak fattet: «Alternativ 1, med utregning av tilskuddssatsene for 2024 på bakgrunn av regnskapstall for 2023, vedtas. Differansen mellom ekstra utbetalt tilskudd i sak 55/24 og alternativ 1 i denne saken kreves ikke tilbakebetalt».²⁵

²⁵ Dette alternativet viser til kommunaldirektørens innstilling i sak 55/24

5.2.4 KOMMUNEDIREKTØRENS OPPFØLGING AV VEDTAK I SAK 55/2024

Revisjonen ba kommunedirektøren om følgende i brev av 10. april 2025: «(..) en redegjørelse, med bakgrunn i kommuneloven § 13-1, 4. ledd, om hvordan følgende del av kommunestyrevedtak 55/24 den 20. juni 2024 ble fulgt opp av kommunedirektøren: «Videre bes administrasjonen utrede en fremtidig tilskuddsordning, med formål å sikre fremtidig økonomisk forutsigbarhet»».

Kommunedirektøren kom med en skriftlig redegjørelse den 22. april 2025, hvor det om forståelsen av begrepet «uten ugrunnet opphold» heter at:

«(..)vedtaket skal iverksettes så raskt som mulig, samtidig som det anerkjennes at det kan være grunner til at iverksettelse ikke kan skje umiddelbart. Dette vil typisk være for vedtak som krever forberedelse eller planlegging, eller vedtak som først skal iverksettes når noe annet er ferdigstilt, eller lignende. I NOU 2016: 4 s. 90 er det også presisert at dersom det kommer frem av vedtaket at en annen instans skal iverksette det, vil kommunedirektørens ansvar begrense seg til å gjøre nødvendige tiltak for at denne instansen skal være kjent med vedtaket og ha nødvendig informasjon for sin oppfølging».

Når det gjelder spørsmålet om når kommunestyret ble informert om at det ikke var hensiktsmessig å iverksette en utredning iht. vedtaket i sak 55/2024, skriver kommunedirektøren:

«I kommunestyremøtet 29. august ble det juridiske notatet vedlagt saken om lovlighetskontroll og kommunestyret ble da informert om at det var uhensiktsmessig å iverksette en utredning av en fremtidig tilskuddsordning da den ikke hadde hjemmel.»²⁶

Kommunedirektøren er av den oppfatning at gjennom dette ble begrunnelsen om å ikke iverksette vedtaket gjort på en egnet måte, uten ugrunnet opphold.»

Kommunedirektøren opplyser at det ikke ble stilt spørsmål ved dette i kommunestyret hverken da, eller ved en senere anledning før i kommunestyret møte i desember. Han anfører at kommunestyret igjen ble orientert om at det var uhensiktsmessig å iverksette en utredning av en fremtidig tilskuddsordning i informasjonsnotat til kommunestyret av 13. desember 2024.

5.2.5 BEHANDLING AV ENDRINGER I BARNEHAGELOVEN

Regler for beregning av kommunalt tilskudd følger av nasjonal forskrift. I 2023 var et forslag om endringer i barnehageloven med forskrifter på høring. Tema var regler om styring og finansiering av barnehagesektoren. Av høringsnotatet var det et forslag om å lovfeste at kommunen skulle gi forskrift om beregning av tilskudd. Høringsnotatet skapte mye debatt og resulterte i et forlik i Stortinget. Dette førte til en ny høring av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter, hvor ovennevnte forslag om adgangen til å vedta en kommunal forskrift om beregning av tilskudd ikke var med. Dette innebærer at kommunene ikke fritt kan bestemme tilskudd til private barnehager i kommunen, men må forholde seg til nasjonale regler for beregning av tilskudd. I lovproposisjon for Stortinget med forslag til endringer i barnehageloven ble dette videreført.

²⁶ Kommunedirektørens utheving.

5.3 REVISJONENS VURDERINGER

Dato for kommunestyrets vedtak i sak 55/2024 var den 20. juni 2024. Samme dag ble det satt frem krav om lovlighetskontroll med hjemmel i kommuneloven § 27-1. På bakgrunn av dette, samt at forslaget som ble vedtatt i sak 55/2024 var et nytt alternativ i møtet, bestilte kommunedirektøren en juridisk vurdering fra kommuneadvokaten av om vedtaket var lovlig fattet.

Om utredning av en fremtidig tilskuddsordning opplyses det i notatet at reglene for beregning av kommunalt tilskudd følger nasjonal forskrift, og at denne gir felles regler for beregning av tilskudd. Kommuneadvokaten skriver at det imidlertid ikke er begrensninger i lovverket i adgangen til å be administrasjonen om å foreta en utredning med tema beregning av tilskudd til barnehager. Det var likevel ingen hjemmel på daværende tidspunkt som ga rett til å vedta en slik kommunal forskrift.

I kommunestyremøte 29. august 2024 ble representantene informert om innholdet i det juridiske notatet. Kommunedirektøren har opplyst til revisjonen at han i møtet også informerte kommunestyret om at det derfor var uhensiktsmessig å utrede en fremtidig tilskuddsordning. Revisjonen kan imidlertid ikke se at dette kommer frem av det juridiske notatet eller at det er dokumentert på annen måte.

Etter revisjonens vurdering kan det være et moment av sentral betydning for iverksettelsen at det ikke er rettslig adgang til å lage en kommunal forskrift. I tilfelle skal kommunedirektøren gjøre kommunestyret oppmerksom på dette. Som nevnt av kommuneadvokaten er det imidlertid ikke begrensninger i adgangen til å utrede saken, selv om det kan framstå uhensiktsmessig. Dersom kommunedirektøren på egnet måte i kommunestyremøtet 29. august hadde informert kommunestyret om begrensninger i lovverket om adgangen til å vedta en kommunal forskrift, og at han mente dette dermed var uhensiktsmessig, ville det gitt kommunestyret en anledning til å endre vedtaket. Kommunestyret måtte i tilfelle fått dette forelagt seg på en slik måte at det framgikk hva det skulle tas stilling til. Begrepet «uten ugrunnet opphold» fungerer som en rettslig standard, det vil si en norm som må tolkes i lys av konteksten. Det er sentralt at kommunedirektøren dokumenterer og kommuniserer grunner for eventuell utsettelse, og at kommunestyret gis mulighet til å kontrollere dette. At vedtaket sendes til lovlighetskontroll gir i seg selv ikke grunnlag for ikke å iverksette vedtaket, jf. kommuneloven § 27-3 femte ledd.

Kommunedirektøren har i sin redegjørelse til revisjonen den 22. april 2025 bl.a. uttalt om begrepet «uten ugrunnet opphold» at «I NOU 2016: 4 s. 90 er det også presisert at dersom det kommer frem av vedtaket at en annen instans skal iverksette det, vil kommunedirektørens ansvar begrense seg til å gjøre nødvendige tiltak for at denne instansen skal være kjent med vedtaket og ha nødvendig informasjon for sin oppfølging». I dette tilfellet er det administrasjonen i kommunen som skal iverksette vedtaket i kommunestyret, og det er kommunedirektøren som dermed er ansvarlig for at vedtaket blir iverksatt.

Revisjonen legger til grunn at kommunestyret først i møte 19. desember 2024 ble orientert om at det var uhensiktsmessig å iverksette utredning av en fremtidig tilskuddsordning. Hvis kommunedirektøren mente at den rettslige usikkerheten knyttet til kommunal forskriftshjemmel ga grunn til å utsette iverksetting av kommunestyrets vedtak, så burde kommunestyret raskt blitt orientert, og dermed fått mulighet til å justere sitt

vedtak. Revisjonen vurderer at iverksetting av den delen av vedtaket som gjelder utredning av en ny tilskuddsordning ikke ble igangsatt uten ugrunnet opphold. Det gikk ca. seks måneder fra vedtaket i sak 55/2024 før kommunestyret fikk tilbakemelding om at utredningen ikke var igangsatt.

6 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

6.1 KONKLUSJONER

På bakgrunn av vurderingene skal revisor konkludere i forhold til problemstillingene. Dersom revisor finner vesentlige avvik, skal dette komme tydelig til uttrykk i forvaltningsrevisjonsrapporten. I dette kapitlet presenterer vi konklusjonene på problemstilling 1, 2 og 3. Avslutningsvis gir vi våre anbefalinger til kommunen.

PROBLEMSTILLING 1

Følger Jevnaker kommune forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager ved beregning av driftstilskudd til de private barnehagene?

Revisjonens konklusjon er at Jevnaker kommune i all hovedsak følger forskrift om tildeling av ved beregning av driftstilskudd til de private barnehagene. Feil som er funnet i beregningene tilskudd til private barnehager anses å være lite vesentlige.

PROBLEMSTILLING 2

Har kommunen etablert kvalitetssikrings- og kontrollrutiner som sikrer riktig utbetaling av tilskudd til private barnehager?

Revisjonens konklusjon er at kommunen har etablert skriftlige rutiner som sikrer at nødvendige trinn i beregning av tilskudd gjennomføres. Den skriftlige prosedyren følges, og dette bidrar etter revisjonens vurdering i noen grad til kvalitetssikring av tilskuddsberegningene. Kontrollrutiner er imidlertid ikke blitt skriftliggjort og det er i liten grad nedfelt kontrollaktiviteter i prosedyren. Dette gjør internkontrollen i kommunen på dette området sårbar.

PROBLEMSTILLING 3

Er kommunestyrets vedtak i sak 55/2024 (angående utredning av fremtidig tilskuddsordning) fulgt opp i tråd med kommunelovens regler (kl § 13-1) om:

- iverksetting uten ugrunnet opphold og
- informasjon til kommunestyret om årsak til utsettelse av iverksettingen

Revisjonen mener at kommunestyrets vedtak i sak 55/2024 om utredning av fremtidig tilskuddsordning ikke ble iverksatt uten ugrunnet opphold. Kommunedirektøren burde gitt kommunestyret informasjon på en egnet måte om at hans vurdering var at det var uhensiktsmessig å utrede en kommunal tilskuddsordning når det ikke var hjemmel til å vedta en slik forskrift, siden dette var hans oppfatning. Slik saken er fremstilt ville det vært naturlig i tilknytning til kommunestyremøtet 29. august 2024. Dette ville gitt kommunestyret en anledning til å vurdere om det ville endre vedtaket.

6.2 ANBEFALINGER

PROBLEMSTILLING 2

Kommunedirektøren bør skriftliggjøre kontrollrutiner og kontrollaktiviteter som ledd i prosedyren for beregning av tilskudd til private barnehager.

PROBLEMSTILLING 3

Kommunedirektøren bør etablere rutiner som sikrer at vedtak i kommunestyret følges opp i tråd med kommuneloven.

REFERANSER

KOMMUNALE DOKUMENTER

Kommunestyresak 55/2024 Tilskudd til private barnehager for 2024

Kommunestyresak 6/2025 (30.1.2025) Tilskudd til private barnehager for 2024

Tilskuddsberegninger private barnehager 2024 og 2025

Delegeringsreglement Jevnaker kommune, av 14.03.2024

Videredelegeringsreglement fra rådmann til kommunalsjefer, virksomhetsledere, avdelingsledere og andre ansatte i Jevnaker kommune, av 14.12.2021.

Økonomireglement Jevnaker kommune, av 24.10.2024

Oppvekst og kultur: *Fagprosedyre Kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager*

ØVRIGE DOKUMENTER

Kunnskapsdepartementet: *Lov om barnehager (barnehageloven)* LOV-2005-06-17-64

Kommunal- og distriktsdepartementet: *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)* LOV-2018-06-22-83

Kunnskapsdepartementet (2015): *Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager* FOR-2015-10-09-1166

Agenda Kaupang (på oppdrag fra KS og PBL): Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager, av 15.05.2023

Kommunal- og distriktsdepartementet: *Veileder- Internkontroll i kommunesektoren – Kravene i kommuneloven*

Kommunenes sentralforbund: *Orden i eget hus – Kommunedirektørens internkontroll. En praktisk veileder.* Publisert første gang 2020.

VEDLEGG 1 UTDRAK AV BARNEHAGELOVEN

§ 4. Pensjonspåslag på driftstilskudd

Kommunen skal gi et påslag for pensjonsutgifter på ti prosent av lønnsutgiftene i de kommunale ordinære barnehagene, fratrasket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Kommunen skal legge til arbeidsgiveravgift på summen av påslaget.

Kommunen skal gi påslag for pensjonsutgifter til familiebarnehager på seks prosent av lønnsutgifter i kommunale familiebarnehager, fratrasket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Kommunen skal legge på arbeidsgiveravgift på summen av påslaget.

Kommunen skal gi påslag for pensjonsutgifter til åpne barnehager på seks prosent av lønnsutgifter i kommunale åpne barnehager, fratrasket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Kommunen skal legge på arbeidsgiveravgift på summen av påslaget.

§ 4a. Søknadsordning for private barnehager med høye pensjonsutgifter

Har den private ordinære barnehagen pensjonsavtale inngått før 1. januar 2019 og høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget, har den private ordinære barnehagen etter søknad til kommunen krav på å få dekket sine pensjonsutgifter. Har den private familiebarnehagen eller den private åpne barnehagen pensjonsavtale som er inngått før 1. januar 2015 og høyere pensjonsutgifter enn det som blir dekket gjennom pensjonspåslaget, har den private familiebarnehagen eller den private åpne barnehagen etter søknad til kommunen krav på å få dekket sine pensjonsutgifter. Den private barnehagens pensjonsutgifter fremgår av barnehagens to år gamle regnskap. Kommunens plikt til å dekke barnehagens pensjonsutgifter er begrenset oppad til kommunens pensjonsutgift per heltidsstilling i egne tilsvarende barnehager.

Kommunen skal samtidig med at satsene fastsettes etter [§ 9](#), oppgi hva pensjonspåslaget utgjør per heltidsplass 0 til 2 år og per heltidsplass 3 til 6 år i egne barnehager, og hva egen pensjonsutgift utgjør per heltidsstilling. Kommunens pensjonsutgifter fremgår av kommunens to år gamle regnskap.

§ 5. Administrasjonspåslag på driftstilskudd

Kommunen skal gi påslag for administrasjonsutgifter på 4,3 prosent av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter i kommunale ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager.

§ 6. Kapitaltilskudd til ordinære private barnehager

Kommunen skal gi kapitaltilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass på 13 300 kroner.

Hvis den private ordinære barnehagen er ny eller har en stor økning i godkjent areal, skal kommunen gi barnehagen kapitaltilskudd per heltidsplass for dette arealet ut fra barnehagens godkjenningsår etter følgende tabell:

Godkjenningsår	Kroner per heltidsplass
2017–2019	25 500

Godkjenningsår	Kroner per heltidsplass
2020–2022	32 500
2023–2025	39 000

§ 6a. Rett til tilskudd ved ny godkjenning som følge av kravet om samlet barnehageanlegg

Godkjente barnehager som mottar tilskudd og som får ny godkjenning for å oppfylle kravet om samlet barnehageanlegg i [barnehageloven § 7b](#), har rett på tilskudd.

§ 10. Indeksregulering av satsgrunnlaget

Kommuner som fastsetter egne satser, jf. [§ 3](#), [§ 7](#) og [§ 8](#), skal indeksregulere satsgrunnlaget med faktoren for forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren (kommunal deflator) før kommunen fatter vedtak om tilskudd, jf. [§ 1](#).

VEDLEGG 2 KOMMUNEDIREKTØRENS UTTALELSE



**Jevnaker
kommune**

Innlandet Revisjon IKS

Jevnaker 02.06.2025

Uttalelse til revisjonsrapport - Tilskudd til private barnehager

Viser til rapport fra Innlandet revisjon om Tilskudd til private barnehager. I forbindelse med forvaltningsrevisjoner som er bestilt av kontrollutvalget får kommunedirektøren rett til å uttale seg og kommentere metode og prosess.

Først og fremst er administrasjonen fornøyd med at kontrollutvalget har bedt om en ekstern vurdering av kommunens praksis i beregning av tilskudd til private barnehager. På bakgrunn av feilen som ble avdekket i november 2024 anmodet kommunedirektøren en ekstern gjennomgang av om Jevnaker kommune følger «Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager» ved beregning av driftstilskudd til de private barnehagene i Jevnaker.

Administrasjonen opplever at det har vært god informasjon om formålet med revisjonen, at metodikken har vært fornuftig og forutsigbar og har derfor ikke kommentarer til problemstilling 1 og 2. Samtidig undres en over at problemstilling 3 har fått klart størst plass i revisjonsrapporten. Denne problemstillingen har også ledet til to utfyllende skriftlige svar, samt samtaler med både kommunedirektør og kommuneadvokat. Administrasjonens forståelse i oppfølging av vedtaket har vært at siden det er skriftliggjort at det ikke finnes lovhjemmel til å innføre en slik forskrift, er det heller ikke hensiktsmessig å gjøre et utredningsarbeid gitt at utredningskapasiteten i kommunen er begrenset.

Kommunedirektøren tar revisjonen til etterretning, og tar ansvar for at kommunikasjonen til kommunestyret i denne saken kunne vært enda tydeligere. Samtidig er en godt fornøyd med at revisjonen har konkludert med at kommunen forvalter forskriften slik det er forventet, og slik at de private barnehagene har de samme forutsetninger for å drive virksomheten som de kommunale. Det er til det beste for barna i Jevnaker.

Med vennlig hilsen

Håvard Ulfesnes
Kommunedirektør

Jevnaker kommune | Org. nr. 961 381 363 | Kirkegata 6, 3520 Jevnaker | PB 60, 3521, Jevnaker
☎ 61 31 57 00 ✉ postmottak@jevnaker.kommune.no 🌐 www.jevnaker.kommune.no