Statsforvalteren
i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato: 27.11.2024
Vår ref: 2024/35267
Deres dato:
Deres ref:

FUS AS
Postboks 420
5501 HAUGESUND
Ola Nerland Fausko

Saksbehandler, innvalgstelefon
Ingvild Østerby, 22003631

U.off: offl. § 13, jf. fvl. § 13

Statsforvalteren opphever Lørenskog kommunes vedtak om sats for driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager for 2024

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus viser til Lørenskog kommunes oversendelse, datert den 05.09.2024, av klage datert 05.01.2024 fra FUS AS, på vegne av Åsheimskog FUS Barnehage AS. Klagen gjelder Lørenskog kommunes vedtak av 31.10.2023, om sats for driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager for 2024. Vi viser også til vårt foreløpige svar av 23.10.2024, hvor vi opplyste om at klagesaken vil bli behandlet innen 30.11.2024. Vi beklager at det har tatt tid å behandle klagen.

Statsforvalterens vedtak

Statsforvalteren har kommet frem til at punktet om at kostpengene skal trekkes fra beregningsgrunnlaget i sin helhet, ikke er tilstrekkelig begrunnet. Vedtaket oppheves derfor på dette punktet.

Statsforvalteren har kommet frem til at kostnader knyttet til driftsfunksjoner i Vigilo, og kostnader for Microsoft-lisens ikke skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget for driftstilskudd til private barnehager. Vedtaket oppheves derfor på disse punktene.

Vårt vedtak er endelig, og kan ikke påklages.[1]

Statsforvalterens myndighet

Barnehagen har klagerett i saken, og klagefristen er overholdt.[2] Vilkårene for å behandle klagen er derfor oppfylt.

[1] Jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.
[2] Jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

Statsforvalteren er klageinstans for kommunens vedtak om sats for driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager.[3] Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken. Statsforvalteren kan treffe nytt vedtak i saken, eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til kommunen for helt eller delvis ny behandling.[4]

Saken gjelder

Lørenskog kommune har fattet vedtak om sats for driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager.[5] FUS AS har, på vegne av Åsheimskog FUS Barnehage AS, klaget på vedtaket i klage datert 05.01.2024. Klagen gjaldt følgende punkter:

1. Kommunen har ekskludert barnehagens kostnader til Vigilo i beregningen av tilskuddssatser.
2. Kommunen har et overskudd i matregnskapet, og har derfor trukket ut et større beløp enn kostnaden som er tatt inn i grunnlaget.
3. Kommunen har gjort fradrag for Microsoft-lisens i beregningsgrunnlaget.

Lørenskog kommune avviste klagen den 09.01.2024, fordi kommunen mente at klagen var fremsatt for sent. FUS påklagde vedtaket om å avvise klagen, og saken ble oversendt til Statsforvalteren. Statsforvalteren konkluderte med at klagefristen var avbrutt, og at klagen derfor ikke var fremsatt for sent. Saken ble derfor sendt tilbake til Lørenskog kommune for ny behandling.

Lørenskog kommune har realitetsbehandlet klagen, men har ikke funnet grunn til å omgjøre sitt vedtak. Saken ble derfor oversendt til Statsforvalteren for klagebehandling den 06.09.2024.

Rettslig grunnlag

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager er fastsatt med hjemmel i lov av 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (bhl.) § 19 andre ledd.

Forskriften § 3 regulerer kommunens plikt til å gi driftstilskudd til private ordinære barnehager. I første ledd, som omhandler beregningsgrunnlaget for driftstilskudd, står det:

> *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, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret.*

Forskriften § 5, som regulerer dekning av administrasjonsutgifter, lyder:

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

[3] Forskrift 09.10.2018 nr. 1166 § 14, jf. § 9.
[4] Jf. forvaltningsloven § 34.
[5] Jf. forskriften § 9.

Statsforvalterens vurdering

Kostpenger

FUS har anført at kommunen har trukket ut kostpenger på kr 5 799 929 ved beregning av satsen for driftstilskudd, mens kostnadene for matvarer er oppgitt å være på kr 5 046 924. FUS viser til at kommunen har et overskudd i matregnskapet, og at det ikke er formålet med foreldrebetaling av kostpenger. FUS viser til at kommunen ikke har besvart henvendelse om detaljert matregnskap som dokumenterer at kommunens kostnader er like store eller større enn inntektene. FUS viser videre til at det ikke fremkommer av vedtektene til barnehagene at kostpengene skal dekke annet enn mat. FUS mener derfor at beregningsgrunnlaget må nedjusteres med kr 753 005.

Kommunen viser til uttalelse på Utdanningsdirektoratet sine nettsider, som sier at:

> *«Eventuelle kostpenger som kommunen tar for å finansiere matserveringen i barnehagene, skal trekkes fra sammen med foreldrebetalingen i beregningen av den offentlige finansieringen av de kommunale barnehagene. Kostpengene skal ikke overstige de faktiske kostnadene kommunen har til måltider servert i barnehagen.»*

Kommunen mener at denne uttalelsen er tydelig på at det er kostpenger som kommunen tar inn som skal trekkes fra. Kommunen mener at dette kommer av at kommunen kan velge å bruke mer penger på mat enn det kommunen får inn i kostpenger. Dette skal ikke gå utover de private barnehagene, ved at kommunen trekker ut sitt overforbruk.

Når det gjelder kommunens overskudd i kostpenger, viser kommunen til at flere styrere ikke tenker over at kostnadene til andre ting enn rene matvarer skal inn i denne posten, og at det derfor underrapporteres på alt som benyttes til matlagingen, men som ikke er rene matvarer. I noen tilfeller har barnehagene hatt lavere kostnader til mattilbudet enn kostpenger, men kommunen opplyser at det er unntaksvis. Kommunens forståelse er at de fleste av kommunens barnehager ikke har et overskudd i matregnskapet.

I merknadene til forskriften § 3 står det at «foreldrebetaling og kostpenger skal trekkes fra ved beregning av tilskuddssatsen».

I rundskrivet Udir-7-2014,[6] i kommentar til forskriftens § 4,[7] uttales følgende:

> *«Kostnader til matservering i kommunale barnehager er ordinære driftskostnader og skal inngå i grunnlaget for beregning av tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Eventuelle kostpenger som kommunen tar for å finansiere matserveringen i barnehagene, skal trekkes fra sammen med foreldrebetalingen i beregningen av den offentlige finansieringen av de kommunale barnehagene. Kostpengene skal ikke overstige de faktiske kostnadene kommunen har til måltider servert i barnehagen.»*

I brev til Utdanningsdirektoratet den 07.12.2021[8] skriver kunnskapsdepartementet:

---

[6] Utdanningsdirektoratets rundskriv til nå opphevet forskrift 29.10.2010 nr. 1379, om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

[7] Forskriften (2010) § 4, om tilskudd til driftskostnader, er videreført til någjeldende forskrift (2015) § 3.

[8] Brev fra kunnskapsdepartementet av 07.12.2021 «Tilskudd til private barnehager når kommunen har vedtatt lavere foreldrebetaling i de kommunale barnehagene enn maksimalprisen».

> *«Formålet med driftstilskuddet etter forskriften § 3 er å gi en samlet finansiering fra kommunalt tilskudd og foreldrebetaling som er likeverdig med kommunens egne barnehager og som setter barnehagene i stand til å oppfylle rettigheter og plikter etter barnehageloven. Ut fra dette formålet, vil hva som skal trekkes fra ved beregning av driftstilskudd etter § 3, avhenge av om kommunen har fastsatt høyere eller lavere foreldrebetaling enn maksprisen fastsatt av Stortinget. I de tilfeller der kommunen unntaksvis har vedtatt en foreldrebetaling som er høyere enn maksimalprisen, vil det være urimelig at det er vedtatt foreldrebetaling i kommunens barnehager som trekkes fra tilskuddsgrunnlaget.»* (Vår understreking).

Utgangspunktet er derfor at kommunens inntekt i form av kostpenger, skal trekkes fra i beregningsgrunnlaget for driftstilskudd. Samtidig skal ikke den inntekten kommunen har fra kostpenger overstige de faktiske matkostnadene kommunen har. Vi bemerker at matkostnader ikke bare omfatter kostnader for matvarer direkte, men kan også omfatte andre kostnader relatert til matserveringen.

Vi viser til rundskrivet, som er sitert over, hvor det uttales at «Kostpengene skal ikke overstige de faktiske kostnadene kommunen har til måltider servert i barnehagen.» Vi forstår dette som et absolutt krav. Dersom kommunens inntekter fra kostpenger overstiger kommunens faktiske kostnader for mattilbudet i barnehagen, må dette justeres i beregningsgrunnlaget, slik at kommunen trekker fra inntekt fra kostpenger inntil kommunens faktiske kostnader for mattilbudet. Dette krever at kommunen har oversikt over de faktiske kostnadene for mattilbudet.

Dersom kommunens inntekter for kostpenger overstiger utgiftene til mattilbudet i barnehagene, vil kommunen sitte igjen med et overskudd, i strid med formålet med kostpenger. Hvis inntekten for kostpenger i tillegg skal trekkes fra i sin helhet, vil kommunen utbetale lavere tilskudd til private barnehager, enn hvis kommune trekker fra faktiske kostnader for mattilbudet i barnehagene. Kommunen vil derfor få en dobbel økonomisk fordel dersom de bruker mindre på barnehagenes mattilbud enn de får inn i kostpenger. På samme måte som tilfellet Kunnskapsdepartementet omtaler i brev av 07.12.2021, vurderer vi at det kan føre til et urimelig resultat dersom kommunen i alle tilfeller skal kunne trekke fra inntekten fra kostpenger i sin helhet i beregningsgrunnlaget.

Dersom kommunen ønsker å bruke mer på mattilbudet enn inntekten fra kostpenger, står kommunen fritt til å gjøre det. Det er ikke satt noen begrensninger for at kommunens faktiske kostnader overstiger inntekten fra kostpenger. Denne differansen må dekkes av kommunen. Kostpengene skal i disse tilfellene ikke justeres i beregningsgrunnlaget.

FUS har vist til at det er en differanse mellom kommunens inntekter i form av kostpenger, og kommunens oppgitte kostnad for matvarer. Lørenskog kommune har vist til at barnehagene har en underrapportering til posten for matvarer i kommunens regnskap, fordi styrere ikke tenker over at kostnader til andre ting enn matvarer skal inn i denne posten. Kommunen har vist til at de fleste barnehagene ikke har et overskudd i matregnskapet, men at det skjer i noen tilfeller. Kommunen har følgelig vist til sine vurderinger av hvorfor det er en differanse mellom inntekt fra kostpenger og kostnad for matvarer. Vår vurdering er likevel at kommunen ikke har dokumentert hvilke andre kostnader knyttet til mattilbudet, som utgjør differansen mellom inntekter fra kostpenger og kostnader til matvarer/bevertning til brukere.

Vi viser til forskriften § 2 andre ledd, om at kommunen skal begrunne vedtak den fatter etter forskriften. Bestemmelsen må leses i sammenheng med forvaltningsloven § 25, om krav til vedtakets begrunnelse. Etter forvaltningsloven § 25 andre ledd skal vedtaket angi de faktiske forhold vedtaket

bygger på. Dette må fremstilles så fullstendig at det er mulig for parten å forstå at lovens vilkår for å treffe vedtak er til stede.[9] Udir skriver følgende i tolkningsuttalelse av 16.12.2014:

> *«Det betyr at hvis en privat barnehage klager på for eksempel at deler av en kostnad ikke er med i tilskuddsberegningen, plikter kommunen å forklare hvorfor denne delen kostnaden ikke er tatt med i tilskuddsberegningen. Dette gjør det også mulig for fylkesmannen å vurdere om kommunens rettsanvendelse er riktig eller feil i det konkrete tilfellet.»*

I dette konkrete tilfellet, hvor klager har anført at det er en udokumentert differanse mellom inntekter og kostnader knyttet til kostpenger, innebærer det at kommunen må begrunne hvorfor det er en differanse, eller eventuelt forklare hvorfor det ikke er en differanse, ved å vise til hvilke poster i regnskapet som dekkes av kostpengene. Slik begrunnelse mangler i kommunens vedtak om driftstilskudd for 2024, og i oversendelsesbrevet til Statsforvalteren.

Vår vurdering er derfor at Lørenskog kommunes vedtak ikke er begrunnet i samsvar med forvaltningsloven § 25. Det er en saksbehandlingsfeil. Den mangelfulle begrunnelsen medfører at Statsforvalteren ikke har grunnlag for å vurdere om kommunens vedtak bygger på riktig lovforståelse. Vi vurderer derfor at det er grunn til å regne med at feilen kan ha påvirket vedtakets innhold.[10] Vedtaket oppheves derfor på dette punktet.

Kostnader til Vigilo

FUS viser til at Lørenskog kommune har ekskludert barnehagenes kostnader for barnehagesystemet Vigilo i beregningen av tilskuddssatser til private barnehager. FUS viser til at funksjonene i Vigilo, som ikke er knyttet til barnehageopptak, må anses som en ordinær driftskostnad for de kommunale barnehagene, som skal være med i beregningsgrunnlaget.

Lørenskog kommune viser til at Vigilo er et datasystem, som er nødvendig for driften av barnehagen og kommunens utgifter som barnehageeier. Kommunen viser til at disse utgiftene skal dekkes av administrasjonspåslaget, og at det derfor er trukket ut av beregningsgrunnlaget.

Vi forstår det slik at kommunale barnehager bruker Vigilo til både administrasjonsoppgaver (opptak og inntak av barn fra søkerlistene, endringer av plass og behandle oppsigelser) og driftsoppgaver (kommunikasjon med foresatte, inn- og utregistrering daglig av hvert enkelt barn og lister over barn som har plass i barnehagen med adresser og annet).

Forskriften § 3 første ledd andre punktum fastsetter at driftstilskuddet «skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftskostnader per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter.» Det avgjørende for om en kostnad skal være med i beregningsgrunnlaget eller ikke, er derfor om kostnaden er en driftsutgift i kommunale barnehager.

Vi viser til brev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet av 29.09.2021, om hva inngår i «driftsutgifter» og hva regnes som «administrasjonsutgifter». Kunnskapsdepartementet uttaler følgende:

---

[9] Udir tolkningsuttalelse av 16.12.2014 «Kommunen plikt til å begrunne vedtak om tilskudd til barnehager.»

[10] Jf. forvaltningsloven § 41.

> *«Omtalen i rundskrivene viser at administrasjonspåslaget skal dekke utgifter kommunen har som barnehageeier, og at alle utgifter kommunen har som barnehagemyndighet skal utelates. (...)*
>
> *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.»*

Statsforvalteren vurderer kostnader for funksjoner i Vigilo som benyttes til administrasjonsoppgaver og driftsoppgaver i den daglige driften av barnehagen, slik som inn- og utregistrering av barn, kontakt med foreldre og lignende, skal være med i beregningsgrunnlaget etter forskriften § 3. Kostnader for funksjoner i Vigilo som er knyttet til administrasjon hos barnehagemyndighet eller som er knyttet til kommunens fellesadministrasjon av sine barnehager, skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget.

Vi vurderer at Lørenskog kommunes vedtak, om at kostnader for barnehagesystemet Vigilo skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget i sin helhet, bygger på feil lovforståelse. Kommunens vedtak oppheves derfor på dette punktet.

Kostnader for Microsoft-lisens
FUS har anført at kommunen har gjort fradrag for kostnad til Microsoft-lisens i beregningen av sats for driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager. FUS viser til at dette er en barnehagespesifikk kostnad, som må inngå i beregningsgrunnlaget. FUS viser også til at de private barnehagene har egne utgifter knyttet til slike programvaresystemer.

Lørenskog kommune viser til at kostnader for Office er utgifter som går til datasystemer, som er nødvendige for driften av barnehagene og kommunens utgifter som barnehageeier. Kommunen mener at dette er kostnader som dekkes av administrasjonspåslaget etter forskriften § 5.

Kommunen har vist til både «Office» og «Microsoft». Vi legger til grunn at saken gjelder Microsoft-lisens, ettersom det påstanden fra FUS. Av vedlegg 4 til kommunens regnskap, med tittelen «Fradrag fagsystem», fremgår det også at «MS lisens» er fratrukket. Vi forstår dette som en forkortelse for Microsoft-lisens.

I klageoversendelsen skriver kommunen at kostnader til Office/Microsoft går til datasystemer som er nødvendige for driften i barnehagene og kommunens utgifter som barnehageeier. I telefonsamtale den 26.11.2024 opplyser saksbehandler i Lørenskog kommune at lisensen er for vanlige Microsoft programmer, som Word, e-post og lignende. Saksbehandler opplyser at dette er programmer som brukes til vanlige driftsoppgaver i barnehagene, og som er nødvendig for å drifte barnehagene.

Vi viser igjen til brev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet av 29.09.2021, om hva som inngår i «driftsutgifter, og hva som regnes som «administrasjonsutgifter», som vi har sitert over, under overskriften «Kostnader til Vigilo». Her fremgår det 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.»*

Vi forstår det slik at de kommunale barnehagene må ha Microsoft-lisens for å få tilgang til flere programmer, som er nødvendig for å kunne utføre både driftsoppgaver og administrasjonsoppgaver i den daglige driften i barnehagen. Vår vurdering er derfor at kostnaden for Microsoft-lisens er knyttet til den daglige driften i barnehagen, og skal derfor være med i beregningsgrunnlaget etter forskriften § 3.

Statsforvalteren vurderer at Lørenskog kommunes vedtak, om at kostnader for Microsoft-lisens til programvaresystemer i de kommunale barnehagene skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget, bygger på feil lovforståelse. Kostnader til driftsoppgaver og administrasjonsoppgaver i den daglige driften i barnehagen skal være en del av den ordinære tilskuddsberegningen. Kommunens vedtak oppheves derfor på dette punktet.

Konklusjon

Statsforvalteren har kommet frem til at Lørenskog kommunes vedtak, om at kostpengene skal trekkes fra beregningsgrunnlaget i sin helhet, ikke er tilstrekkelig begrunnet. Uten tilstrekkelig begrunnelse kan vi ikke kontrollere at kommunens vedtak bygger på riktig lovforståelse. Vår vurdering er at feilen kan ha påvirket vedtakets innhold. Vedtaket oppheves derfor på dette punktet.

Statsforvalteren har kommet frem til at Lørenskog kommunes vedtak, om at kostnader knyttet driftsfunksjoner i Vigilo og kostnader for Microsoft-lisens, skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget for driftstilskudd til private barnehager, bygger på feil lovforståelse. Vedtaket oppheves derfor på disse punkter.

Øvrig informasjon

Som part i saken har barnehagen, med noen unntak, rett til å gjøre seg kjent med alle sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.

Når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal parten tilkjennes dekning for vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket, jf. forvaltningsloven § 36. Et eventuelt krav sendes til Statsforvalteren innen tre uker etter at dette vedtaket er mottatt.

Vedtaket er i henhold til forvaltningsloven § 12 tredje ledd sendt til barnehagens representant FUS AS v/ group controller Ola Nerland Fausko. Barnehagen anses dermed underrettet i henhold til forvaltningsloven § 27 første ledd.

Med hilsen

Grethe Hovde Parr
avdelingsdirektør
Barnehage- og utdanningsavdelingen

Monica Hermansen
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
LØRENSKOG KOMMUNE Postboks 304 1471 LØRENSKOG