Statsforvalteren
i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus

Vår dato: 05.01.2026
Vår ref: 2025/32284
Deres dato:
Deres ref:

ESPIRA KUNNSKAPSBYEN AS
Postboks 353
4291 KOPERVIK

Saksbehandler, innvalgstelefon
Victoria Husvik, 22003759

Statsforvalteren gir medhold i klagen på vedtak om tilskuddssatser for tilskuddsåret 2025

Statsforvalteren i Østfold, Buskerud, Oslo og Akershus viser til Espira Kunnskapsbyen barnehage sin klage 26. mai 2025, på Lillestrøm kommunes vedtak om tilskuddssatser for tilskuddsåret 2025 gjeldende inntektsføring av proveny og kommunens skille mellom driftskostnader og investeringer.

Vi beklager at det på grunn av stor saksmengde har tatt tid å behandle saken.

Statsforvalterens vedtak

Statsforvalteren gir delvis medhold i klagen. Vi opphever delvis Lillestrøm kommune sitt vedtak av 24.03.2025 for den delen av vedtaket som knytter seg til ladepunkter til fossilfrie biler og oppgradering av lekeapparater. Disse skal klassifiseres som vedlikehold, og ikke som investering. Utover dette opprettholder vi vedtaket. Vi sender dermed saken tilbake til kommunen for ny behandling.

Vårt vedtak er endelig og dere kan ikke klage på det.[1]

Om saken

Espira Kunnskapsbyen har påklaget vedtak om tilskuddssatser for tilskuddsåret 2025. Dette gjelder inntektsføring av proveny og kommunens klassifisering av utgifter når det gjelder driftskostnader og investeringer. Espira Kunnskapsbyen anfører i sin klage at det er feil av kommunen å inntektsføre proveny i beregningsgrunnlaget, og at dette er en overordnet administrativ inntekt som reduserer administrasjonskostnadene i kommunen og som inngår i administrasjonspåslaget.

Espira viser til at inntektsføringen skal tas ut av selvkostberegningen fordi det er en overordnet administrativ inntekt som reduserer administrasjonskostnadene i kommunen og som derfor inngår i administrasjonspåslaget. Espira anfører at fem prosjekter gjeldende endring av bygninger og uteområder, skal føres som vedlikehold, og ikke som investering slik kommunen mener. De ulike prosjektene er oppgradering ventilasjonsaggregat, oppgradering av varmepumpeanlegg og brønnpark, ladepunkter til fossilfrie biler, oppgradering av lekeapparater og omtekking av tak.

[1] Jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Lillestrøm kommune anfører at inntekten stammer fra kjøp i kommunale barnehager som reduserer driftsutgiftene til kommunen, og mener at provenyinntekten skal tas med i tilskuddsberegningen. Kommunen viser til at de opererer med proveny på bakgrunn av rammeavtaler, det vil si at kommunen mottar en prosentandel av omsetningen som skjer gjennom rammeavtalen. Inntektsført proveny i kommunens beregningsgrunnlag er på bakgrunn av faktiske kjøp av den enkelte kommunale barnehage, eller faktiske kjøp av andre avdelinger til de kommunale barnehagene. Proveny reduserer derfor kostnaden kommunen har knyttet til de faktiske kjøpene.

Når det gjelder tiltakene, viser kommunen til at kommunens skille er vurdert og godkjent av Romerike Revisjon, og de har gitt tilbakemelding på at det ikke er noen prosjekter som åpenbart burde vært med i beregningen av driftsutgiftene.

Statsforvalteren forutsetter at opplysningene vi har mottatt er kjent for dere og kommunen, og vi har derfor ikke gjengitt alt som står i disse dokumentene.[2]

Hva sier regelverket

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager[3] er fastsatt med hjemmel i lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager § 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.

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

En avgjørelse om tildeling av tilskudd til private barnehager er et enkeltvedtak. Når Statsforvalteren behandler klager på slike vedtak, kan vi prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter.[4]

Statsforvalteren er klageinstans i denne saken.[5] Statsforvalteren kan opprettholde kommunens vedtak, treffe nytt vedtak eller oppheve det og sende saken tilbake til underinstansen for helt eller delvis ny behandling.[6]

Statsforvalterens vurdering

Vilkårene for å behandle klagen er oppfylt.[7]

Proveny

Første problemstillingen i denne saken er om proveny som Lillestrøm kommune har som en del av sine rammeavtaler, skal tas ut av selvkostberegningen som administrasjonsutgifter eller inkluderes

[2] Jf. forvaltningsloven § 18.
[3] Se Forskrift 09.10.2015 nr. 1166.
[4] Jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.
[5] Jf. barnehageloven § 12 og Utdanningsdirektoratets delegasjonsbrev av 27.06.2024.
[6] Jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.
[7] Jf. forvaltningsloven § 29.

som en del av beregningsgrunnlaget som gjennomsnittlige driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager.

For å vurdere om dette, må man først se nærmere på hva som omfattes av begrepet administrasjonsutgifter. I forarbeidene til ny barnehagelov, formulerer departementet seg slik;

Departementet viser til at administrasjonsutgiftene som skal trekkes ved beregning av tilskuddssatsen vil være både sektoravhengige og sektoruavhengige utgifter. Sektoravhengige utgifter vil være utgifter kommunen har til fellesadministrasjon av sine barnehager som for eksempel utgifter til enhetsledere. Sektoruavhengige utgifter vil være utgifter knyttet til administrasjonsoppgaver som for eksempel regnskapstjenester, revisjon, IKT mv. Dette følger også av dagens finansieringsforskrift, se merknad til dagens § 3 første ledd.

Departementet viser videre til at bestemmelsen avgrenser uttrykkelig mot utgifter som dekkes av andre tilskudd enn rammetilskuddet til kommunene og pålagte kommunale egenandeler knyttet til slike tilskudd. Hensynet til likebehandling av private og kommunale barnehager vil ivaretas gjennom kriteriene for slike tilskudd.[8]

Herunder er administrasjonsutgifter kostnader knyttet til ledelse og støttefunksjoner, som lønn til administrativt personale, kontorutgifter, IT-systemer og revisjon. Inntekter er derimot tilførsel av midler til virksomheten, for eksempel foreldrebetaling, tilskudd eller refusjoner.

Kommunen anfører at provenyavtalene gir en inntekt basert på barnehagenes kjøp, og reduserer derfor kommunens utgifter. Provenyinntektene skiller seg ut ved at de er frembrakt av de kommunale barnehagenes driftskjøp. Kommunen viser til at derfor må de være en del av beregningen av kommunens ordinære driftsutgifter/-inntekter, og hvordan kommunen benytter en driftsinntekt, er ikke et relevant hensyn i forskriftens § 3. Det avgjørende i denne sammenheng, er at inntekten stammer fra kjøp i kommunale barnehager som reduserer utgiftene på funksjon 221 og 201, og ved at den utelates, gis det i beregningen ikke et riktig bilde av driftsutgifter/-inntekter i de kommunale barnehagene.

Dere anfører at dette er midler som ikke tilfaller barnehagene, men som finansierer kommunens drift av rammeavtalene. Dere anfører at inntektsføringen av proveny skal tas ut av selvkostberegningen da det er en overordnet inntekt som reduserer administrasjonskostnadene i kommunen og som inngår i administrasjonspåslaget, forskriftens § 5.

En naturlig språklig forståelse av definisjonen «utgifter» er at dette er en utbetaling som man er forpliktet til, som betaling for varer eller tjenester som man har fått. En inntekt er en innbetaling som kommunen har fått.

Forskriften beregner tilskudd basert på kommunens utgifter, ikke inntekter. Inntekter kan ikke klassifiseres som administrasjonsutgifter, da administrasjonsutgifter etter forskriften om tilskudd til private barnehager omfatter kostnader knyttet til drift og administrasjon, ikke tilførsel av midler.

Dette betyr at kommunens finansering av kommunale barnehager er det som skal legges til grunn, både når det gjelder inntekt inn, og utgifter ut. Dermed skal provenyinntekten tas med i beregningen. Statsforvalteren gir ikke medhold i klagen på dette punktet.

---

[8] Se Prop. 138 L (2024–2025) Endringer i barnehageloven (styring og finansiering av barnehagesektoren) pkt. 9.2.5.1

Investeringer eller vedlikehold
Neste problemstilling i denne saken er om diverse tiltak som er blitt utført i kommunale barnehager skal tas inn i beregningsgrunnlaget for tilskudd til private barnehager. Det avgjørende vurderingstemaet er om utskiftningen utgjør en driftsutgift i form av vedlikehold, eller en kapitalkostnad i form av påkostning.

For å vurdere om dette inngår i «gjennomsnittlige driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager» etter forskrift om tilskudd til private barnehager § 3, må man først se nærmere på forskriftens ordlyd.

En naturlig språklig forståelse av driftsutgifter er de løpende kostnadene som er nødvendige for å holde barnehagen i gang; de utgiftene som påløper i den daglige driften av barnehagen. I forarbeidene til barnehageloven, defineres dette nærmere: [9]

Departementet mener at eiendomstilskuddet bør gis som et eget tilskudd, som i dag, og ikke inngå i driftstilskuddet. Dette fordi formålet med tilskuddet til eiendom skiller seg vesentlig fra formålet med tilskuddet til drift. Driftstilskuddet skal sørge for forsvarlig drift og den pedagogiske virksomheten i barnehagene. Bakgrunnen for at det gis et årlig tilskudd til eiendom har vært å bidra til å kompensere for kostnader til barnehagebygg.

Videre påpeker departementet at «*kostnader til drift av eiendom, herunder strøm, renhold, vaktmestertjenester, forsikring, reparasjoner og vedlikehold, inngår i beregningsgrunnlaget for driftstilskuddet etter forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager §§ 3, 7 og 8. De private barnehagene får dermed dekket disse eiendomskostnadene gjennom driftstilskuddet.»*

Departementet viser også til at *«Kommunen skal dekke kostnader til ordinær drift som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Dette omfatter blant annet utgifter til grunnbemanning, mat, leker, turer, inventar og utstyr, og administrasjon av den enkelte virksomhet/barnehage (styrer/daglig leder). Videre omfatter det utgifter til drift av barnehagelokaler, herunder renhold og vaktmestertjenester, strømutgifter, vann og avløp mv.*[10]

Dere viser til at i forbindelse med vedlikehold av bygninger og uteområder er det viktig for private barnehager at kommunen klassifiserer utgiften korrekt. Hvis kommunen utilsiktet eller bevisst klassifiserer en utgift som investering i stedet for vedlikehold medfører dette at den private barnehagen ikke får anledning til å foreta samme type vedlikehold uten å ta av midler som egentlig burde vært brukt påløpende drift av barnehagen.

Dere viser videre til kommunal regnskapsstandard nr. 4 (heretter KRS 4) og hva som ligger i en «relativ standard».

Dere mener at det ikke er dokumentert at utskiftningene øker teknisk standard utover samme relative standard. Tiltak er vedlikehold(drift) eller påkostning(standard), og vurderingen er om standarden på en eiendel faktisk er forbedret eller om den er kun brakt tilbake til vanlig,

[9] Jf. Prop. 138 L (2024–2025) Endringer i barnehageloven (styring og finansiering av barnehagesektoren) pkt. 9.4.4.1.
[10] Se Prop. 138 L (2024–2025) Endringer i barnehageloven (styring og finansiering av barnehagesektoren) pkt. 9.2.5.1

tidssvarende nivå. Relativ standard viser til det som anses som normal eller forventet standard på utførelsestidspunktet, gitt den teknologiske og samfunnsmessige utviklingen, og dere anfører videre at det er ikke påkostning bare fordi noe blir bedre enn det det var, selv om det nye er vanlig standard i dag.

Kommunen viser til at kommunens skille er vurdert og godkjent av Romerike Revisjon, og de har gitt tilbakemelding på at det ikke er noen prosjekter som åpenbart burde vært med i driften. De påpeker at det kan være noen gråsoner i skillet mellom vedlikehold og investering, at det er et visst skjønn som må legges til grunn og viser til Kommunal regnskapsstandard nr. 4.

I veileder til Kommunalregnskapsstandard nr. 4 pkt. 3.3.1 er påkostning definert som utgifter til tiltak som fører et varig driftsmiddel til en annen stand, eller bedre standard enn det var i da det opprinnelig ble anskaffet av kommunen.[11] Eksempler på dette kan være bygningsdeler som er byttet til bygningsdeler med en vesentlig høyere standard, utover samme relative standard.

Vedlikehold er definert som utgifter for å holde et varig driftsmiddel i samme standard som tilsvarende på opprinnelig anskaffelsestidspunkt.[12] Med samme standard forstås at det varige driftsmiddelet opprettholder «samme relative standard» som det hadde da det var nytt. Noen eksempler på tiltak som normalt vil være vedlikehold, er utskifting av vinduer som hadde normal standard når de ble satt inn med vinduer med normal standard i dag (innenfor samme relative standard), bygninger males/beises, reasfaltering av tidligere reasfaltert vei, bytte av ytterkledning og biler repareres.

KRS 4 kan være veiledende for vurderingen av om utskiftningen skal defineres som påkostning eller vedlikehold. Den er imidlertid ikke avgjørende for om utskiftningene skal omfattes av driftstilskuddet eller ikke.

Vi vil vurdere hvert enkelt tiltak.

Kommunen viser til at Garderåsen barnehage har fått skiftet ventilasjonsaggregat, og har varmepumpeteknologi. Videre viser de til at dette regnes som investering fordi de oppgraderer i form av varmepumpeteknologi, sant at anlegges koblet mot toppsystem for drift.

Vi vurderer at utskiftningen av ventilasjonsaggregatet er både en opprettholdelse av eksisterende standard, men også en funksjonsforbedring siden det har en høyere standard enn tidligere ettersom de har høyeffektiv aktiv varmegjenvinning som bidrar til reduksjon av klimaavtrykk og bruk av energi. Selve utskiftningen har ført til at det har skjedd en oppgradering med høyere teknisk og funksjonell kvalitet.

I Idrettsparken barnehage har det skjedd en oppgradering av varmepumpeanlegg og brønnpark. Kommunen viser til at varmepumpeteknologi ikke er bransjestandard, slik at oppgraderingen av ventilasjonsanlegget til denne teknologien er en investering. Dere viser til at hvert prosjekt var over 100 000 kr.

Etter KRS 4 er vesentlig verdi definert som en anskaffelseskost på minst 100 000 kr per eiendel. I veileder til KRS 4 pkt. 3.3.1 er påkostning definert som utgifter til tiltak som fører et varig driftsmiddel til en annen stand, eller bedre standard enn det var i da det opprinnelig ble anskaffet av

[11] Se KRS 4 veiledning - endret 20241212
[12] Se Veiledning til KRS 4 pkt. 3.3.2.

kommunen. Eksempler på dette kan være bygningsdeler som er byttet til bygningsdeler med en vesentlig høyere standard, utover samme relative standard.

Dere viser til at utskiftning av eksisterende ladere for fossilfrie biler er en marginal endring og at alle moderne ladeanlegg håndterer i dag betalingsløsninger for å hindre uautorisert lading. Kommunen mener at bruksområdet er utvidet fordi man må betale for å kunne lade.

Videre mener dere at oppgradering av lekeapparater i fire barnehager, disse er Åsenhagen, Korshagen, Riisløkka og Asak, ved noe utskifting og nyetablering av lekeapparater, skal defineres som vedlikehold. Kommunen viser til at disse er erstatning for gamle, utrangerte apparater, og at disse er nyanskaffelser.

Utskiftingen av ladepunkter til fossilfrie biler innebærer ingen vesentlig standardheving. De nye ladepunktene har samme funksjon som de tidligere, og den eneste endringen er innføring av betalingsløsning, som er en normal og forventet tilpasning til dagens drift. Tiltaket bringer anlegget tilbake til tidssvarende standard og endrer ikke den relative standarden. Det skal derfor klassifiseres som vedlikehold (driftsutgift), ikke påkostning. Det samme gjelder for lekeapparatene. Det er utskiftning av eksisterende lekeapparater til samme relative standard.

Det neste omhandler omtrekking av tak i Åsenhagen barnehage. Omtrekking av tak er et typisk vedlikeholdstiltak, da det har som formål å opprettholde bygningens funksjon og levetid. Imidlertid skjedde dette samtidig som at taket ble etterisolert, og ved gjennomføring av et tiltak som regnes som påkostning, skal alle utgiftene til dette tiltaket regnes som påkostning.[13]

Samlet sett konkluderer vi med at oppgraderingen av varmepumpeteknologi, oppgraderingen av brønnpark og varmepumpeanlegg, øker driftsmiddelets bruksverdi, ved at driftsmidlets evne til å produsere de tiltenkte tjenester øker, og dermed anses som påkostning.

Vi vurderer at etableringen av ladepunktene og oppgradering av lekeapparatene er vedlikehold, og skal inkluderes i beregningsgrunnlaget for tilskudd til private barnehager. Statsforvalteren gir delvis medhold i klagen på dette punktet.

Hva skjer videre

Som part i saken har dere, med noen unntak, rett til å gjøre dere kjent med alle dokumentene i saken.[14]

Vårt vedtak innebærer at kommunen må behandle saken delvis på nytt. Kommunen må ta hensyn til de feil/mangler som vi her har påpekt når den skal fatte nytt vedtak. Barnehagen har klagerett på det nye vedtaket. Barnehagen har klagerett på det nye vedtaket.[15]

Vi vil be kommunen om å fatte et nytt vedtak så snart som mulig.[16]

Når et vedtak blir endret til gunst for en part, skal dere i en del tilfeller få dekket vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket.[17] Ifølge uttalelser fra Sivilombudet, er

[13] Se KRS nr. 4 veileder pkt. 3.3.1
[14] Jf. forvaltningsloven §§ 18 og 19.
[15] Jf. forvaltningsloven § 28 første ledd.
[16] Jf. forvaltningsloven § 11a.
[17] Jf. forvaltningsloven § 36.

oppheving av vedtak en avgjørelse til gunst for klager. Dere må sende et eventuelt krav til Statsforvalteren innen tre uker etter at dette vedtaket er mottatt.

Kommunen er orientert om resultatet av vår klagebehandling ved at de er satt som kopimottaker av dette brevet.

Med hilsen

Grethe Hovde Parr
avdelingsdirektør
Barnehage- og utdanningsavdelingen

Monica Hermansen
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

LILLESTRØM KOMMUNE	Postboks 313	2001	LILLESTRØM