

NÆRØYSUND KOMMUNE

KONTROLLUTVALGET

INNKALLING TIL MØTE I KONTROLLUTVALGET:

Tid: MANDAG 31. AUGUST KL 09.00 – 10.30

Møtested: TEAMS

SAKSLISTE

<u>SAKNR</u>	<u>SAKSTITTEL</u>
21/26	Undersøkelse - Likebehandling av private og kommunale barnehager

EVENTUELT/ORIENTERING

24.08.26

Brita Lauten Jakobsen/s

Leder

Edel Åsjord /s
Kontrollutvalgssekretær

NÆRØYSUND KOMMUNE KONTROLLUTVALGET

SAKSNR 21/26: UNDERSØKELSE – LIKEBEHANDLING AV PRIVATE OG KOMMUNALE BARNEHAGER

SKAL BEHANDLES / ER BEHANDLET I:

UTVALG	SAK NR.	M.DATO	SAKSBEHANDLER	ARKIVNUMMER
KONTROLLUTVALGET	21/26	31.08.26	Sekretariatet v/ Edel Åsjord	

SEKRETARIATETS INNSTILLING:

Kontrollutvalget legger saken frem for kommunestyret med slik INNSTILLING

1. Kommunestyret tar revisors rapport om Likebehandling av private og kommunale barnehager til orientering.
2. Undersøkelsen viser at beregning av tilskudd til private barnehager i all vesentlighet er i tråd med forskriftens føringer, etter utførte korrigeringer i lys av klager fra PBL. Deloitte's vurdering er imidlertid at kommunen har vesentlige forbedringsområder knyttet til rutiner og internkontroll for tilskuddsprosessen, jfr kommuneloven § 25-1. Deloitte's vurdering er at gjeldende vedtak om tilskuddssatser for 2026 fremstår å være i strid med gjeldende regelverk.
3. Kommunestyret viser til revisjonens anbefalinger og ber kommunedirektøren sørge for følgende:
 - a. Sikre at vedtak om tilskuddssatser fastsettes i samsvar med beregningsreglene i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3.
 - b. Styrke rutiner og prosedyrer slik at feil i beregningsgrunnlaget i størst mulig grad fanges opp før vedtak om tilskuddssatser fattes, i tråd med kravene i kommuneloven § 25-1.
 - c. Sikre at det blir tilstrekkelig dokumentert og begrunnet hvilke endringer som blir gjort i beregningsgrunnlaget slik at krav til tydelig sporbarhet blir ivaretatt, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 2.
 - d. Etablere tydeligere kontrollrutiner og kvalitetssikringsprosesser for tilskuddsberegningen, herunder utarbeide sjekklister for kontroll av beregningsgrunnlaget og skriftlige rutiner for systematiske stikkprøver.
 - e. Formalisere stedfortrederordninger og utarbeide mer detaljerte rutinebeskrivelser for tilskuddsprosessen, for å redusere personavhengigheten og sikre at oppgavene kan gjennomføres ved fravær av nøkkelpersoner.
4. Kommunestyret vil be om at kommunedirektøren innen 2026 rapporterer på oppfølging av undersøkelsen.

VEDLEGG

KST-SAK 131/25 NÆRØYSUND KOMMUNE - FASTSETTING AV SATS FOR DRIFTSTILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER 2026

Undersøkelse - Likebehandling av private og kommunale barnehager. Rapport datert 30.04.26. Deloitte AS.

SAKSUTREDNING

BAKGRUNN

I henhold til forskrift om tilskudd til private barnehager som vedrører Driftstilskudd til private barnehager skal kommunen 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. Kommunestyret oversendte sak 131/25 over til kontrollutvalget. Vedlagt saken følger derfor saksfremlegg i KST-SAK 131/25.

Kontrollutvalget behandlet saken i møte 5. februar og fattet slikt vedtak i sak 01/26 : *KST-SAK 131/25 Nærøysund kommune - fastsetting av sats for driftstilskudd til private barnehager 2026:*

1. «Kontrollutvalget viser til kommunestyrets vedtak i KST-sak 131/25 pkt 2 og 3. Kontrollutvalget bestiller en undersøkelse hos revisor Deloitte AS som skal inneholde følgende punkter:
 - Vurdere om kommunen har en likeverdig behandling mellom kommunale og private barnehager i kommunen.
 - Kontrollere beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser for private barnehager
2. Kontrollutvalget setter av en ramme på inntil 75 timer for undersøkelsen.
3. Deloitte AS bes om å oversende et kort notat til sekretariatet innen 20. februar som viser hvordan undersøkelsen planlegges gjennomført. Kontrollutvalget godkjenner prosjektskissen pr epost.
4. Undersøkelsen skal gjennomføres og ferdigstilles innen 20. april 2026.
5. Kontrollutvalget oversender kopi av vedtaket til kommunestyret for orientering. «

Deloitte har på oppdrag for kontrollutvalget i Nærøysund kommune gjennomført en undersøkelse av likebehandling av private og kommunale barnehager. Bakgrunnen er kommunestyrets vedtak i sak 131/25, hvor kontrollutvalget ble bedt om å gjennomgå kommunens likebehandling og beregningsgrunnlaget for tilskuddssatser. Undersøkelsen er gjennomført i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i sak 01/26.

VURDERING

Deloitte AS har oversendt undersøkelsen 30.04.26. Prosjektskissen ble oversendt kontrollutvalget for godkjenning i februar og grunnet ekstra tid i denne prosessen, ble det en mindre forsinkelse i leveransen. Nedenfor følger sentrale momenter i gjennomgangen.

¹«Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om kommunens praksis med tildeling av tilskudd til private barnehager er i tråd med krav til likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. Det er også gjennomført kontroll av beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser for 2026. Deloitte har samlet inn dokumentasjon knyttet til Nærøysund kommunes system og rutiner for arbeidet med beregning av tilskudd. Det er også gjennomført intervju med nøkkelpersoner i arbeidet med å fastsette tilskuddssats.

System og rutiner for tildeling av tilskudd til private barnehager

Etter Deloitte's vurdering er kommunens rutinebeskrivelser ikke tilstrekkelig detaljerte til å sikre en enhetlig og etterprøvbar gjennomføring av tilskuddsprosessen. Rutinene mangler konkrete beskrivelser av hvilke kostnadstyper som krever skjønnsmessige vurderinger, hvordan slike vurderinger skal gjennomføres, og hvilke kontrollhandlinger som skal utføres for å kvalitetssikre beregningsgrunnlaget. Tilskuddsprosessen er også i betydelig grad avhengig av nøkkelpersoner, og kommunen har ikke formalisert stedfortrederordninger i sine rutiner. Videre mangler kommunen tydelige sjekklister for kontroll av beregningsgrunnlaget og skriftlige rutiner for systematiske stikkprøver. Samlet sett er Nærøysund kommunes rutiner og internkontroll for tilskuddsprosessen etter Deloitte's vurdering ikke tilfredsstillende, jf. kommuneloven § 25-1. Mangler i kommunens system og rutiner for beregning og tildeling av tilskudd kan medføre at private barnehager som mottar tilskudd ikke blir behandlet likeverdig med kommunale barnehager, jf. barnehageloven § 19.

Beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser for 2026

Beregningen av tilskudd er i all vesentlighet i tråd med krav i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, etter utførte korrigeringer i lys av henvendelser fra PBL. Undersøkelsen avdekker at det for enkelte poster må gjøres skjønnsmessige vurderinger, særlig knyttet til kostnader for byggdrift som renhold, vaktmestertjenester og vintervedlikehold. Det ble gjort endringer i beregningsgrunnlaget etter henvendelser fra PBL, blant annet knyttet til feilførte strømkostnader, formelfeil i modellen og justering av fordelingsnøkler ved oppvekstsentre. At slike feil ikke ble oppdaget i det opprinnelige beregningsarbeidet, indikerer svakheter i kommunens kontrollsystem. Deloitte vil også understreke den direkte sammenhengen mellom kommunens regnskapsføring og tilskuddsberegning til private barnehager. Eventuelle feil og mangler i kommuneregnskapet vil kunne få konsekvenser også for beregning av tilskudd dersom kostnadene er en del av beregningsgrunnlaget.

Deloitte vil også bemerke at gjeldende vedtak om tilskuddssatser for 2026 fremstår å være i strid med gjeldende regelverk. Kommunestyret har vedtatt tilskuddssatser som er høyere enn det beregningen tilsier. Dette er etter Deloitte's vurdering ikke i tråd med krav i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.»

¹ Utdrag fra undersøkelsen. Deloitte AS

På rapportens side 22 og 23 fremmer revisor sin konklusjon og anbefalinger til Nærøysund kommune.

Revisor vil presentere rapporten i møte 31. august da saken (19/26) ble utsatt på møte 11. juni.

Sekretariatet 24.08.26
Edel Åsjord

Kontrollutvalget i Nærøysund kommune
v/ sekretariatet

30. april 2026

OVERSENDELSE AV RAPPORT – Likebehandling av private og kommunale barnehager

I samsvar med bestilling fra kontrollutvalget oversender Deloitte rapport fra undersøkelse av likebehandling av private og kommunale barnehager i Nærøysund kommune.

Med vennlig hilsen
Deloitte



Birte Bjørkelo
Oppdragsansvarlig partner

Vedlegg: Rapport fra undersøkelse av likebehandling av private og kommunale barnehager i Nærøysund kommune.



Undersøkelse | Nærøysund kommune
Likebehandling av private og kommunale barnehager
April 2026

«Undersøkelse av likebehandling
av private og kommunale
barnehager»

April 2026

Rapporten er utarbeidet for
Nærøysund kommune av Deloitte
AS.

Deloitte AS
Postboks 6013 Postterminalen,
5892 Bergen
tlf: 55 21 81 00

Sammendrag

Deloitte har på oppdrag for kontrollutvalget i Nærøysund kommune gjennomført en undersøkelse av likebehandling av private og kommunale barnehager. Bakgrunnen er kommunestyrets vedtak i sak 131/25, hvor kontrollutvalget ble bedt om å gjennomgå kommunens likebehandling og beregningsgrunnlaget for tilskuddssatser. Undersøkelsen er gjennomført i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i sak 01/26.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere om kommunens praksis med tildeling av tilskudd til private barnehager er i tråd med krav til likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. Det er også gjennomført kontroll av beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser for 2026. Deloitte har samlet inn dokumentasjon knyttet til Nærøysund kommunes system og rutiner for arbeidet med beregning av tilskudd. Det er også gjennomført intervju med nøkkelpersoner i arbeidet med å fastsette tilskuddssats.

System og rutiner for tildeling av tilskudd til private barnehager

Nærøysund kommune har delegert myndighet til kommunedirektøren for å treffe avgjørelser etter barnehageloven med tilhørende forskrifter, og har etablert rutinebeskrivelser for arbeidet med å beregne og tildele tilskudd. Rutinebeskrivelsene gir en overordnet beskrivelse av prosess og ansvarsfordeling mellom barnehagemyndighet og økonomidirektør. Kommunen benytter KS og PBL sin mal for tilskuddsberegning som verktøy for beregning av tilskudd.

Etter Deloitte vurdering er kommunens rutinebeskrivelser ikke tilstrekkelig detaljerte til å sikre en enhetlig og etterprøvbar gjennomføring av tilskuddsprosessen. Rutinene mangler konkrete beskrivelser av hvilke kostnadstyper som krever skjønnsmessige vurderinger, hvordan slike vurderinger skal gjennomføres, og hvilke kontrollhandlinger som skal utføres for å kvalitetssikre beregningsgrunnlaget. Tilskuddsprosessen er også i betydelig grad avhengig av nøkkelpersoner, og kommunen har ikke formalisert stedfortrederordninger i sine rutiner. Videre mangler kommunen tydelige sjekklistor for kontroll av beregningsgrunnlaget og skriftlige rutiner for systematiske stikkprøver. Samlet sett er Nærøysund kommunes rutiner og internkontroll for tilskuddsprosessen etter Deloitte vurdering ikke tilfredsstillende, jf. kommuneloven § 25-1. Mangler i kommunens system og rutiner for beregning og tildeling av tilskudd kan medføre at private barnehager som mottar tilskudd ikke blir behandlet likeverdig med kommunale barnehager, jf. barnehageloven § 19.

Beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser for 2026

Beregningen av tilskudd er i all vesentlighet i tråd med krav i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, etter utførte korrigeringer i lys av henvendelser fra PBL. Undersøkelsen avdekker at det for enkelte poster må gjøres skjønnsmessige vurderinger, særlig knyttet til kostnader for byggdrift som renhold, vaktmestertjenester og vintervedlikehold. Det ble gjort endringer i beregningsgrunnlaget etter henvendelser fra PBL, blant annet knyttet til feilførte strømkostnader, formelfeil i modellen og justering av fordelingsnøkler ved oppvekstsentre. At slike feil ikke ble oppdaget i det opprinnelige beregningsarbeidet, indikerer svakheter i kommunens kontrollsystem. Deloitte vil også understreke den direkte sammenhengen mellom kommunens regnskapsføring og tilskuddsberegning til private barnehager. Eventuelle feil og

mangler i kommuneregnskapet vil kunne få konsekvenser også for beregning av tilskudd dersom kostnadene er en del av beregningsgrunnlaget.

Deloitte vil også bemerke at gjeldende vedtak om tilskuddssatser for 2026 fremstår å være i strid med gjeldende regelverk. Kommunestyret har vedtatt tilskuddssatser som er høyere enn det beregningen tilsier. Dette er etter Deloitte vurdering ikke i tråd med krav i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager.

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen har Deloitte utarbeidet noen forslag til tiltak som går frem av kapittel 4.

Innhold

1	INNLEDNING	6
1.1	BAKGRUNN	6
1.2	FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	6
1.3	AVGRENSNING	6
1.4	METODE	6
1.5	VURDERINGSKRITERIER	7
2	SYSTEM OG RUTINER FOR TILDELING AV TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER	8
2.1	PROBLEMSTILLING	8
2.2	VURDERINGSKRITERIER	8
2.3	DATAGRUNNLAG	8
2.4	VURDERING	12
3	BEREGNINGSGRUNNLAG FOR UTREGNING AV TILSKUDDSSATSER	14
3.1	PROBLEMSTILLING	14
3.2	VURDERINGSKRITERIER	14
3.3	DATAGRUNNLAG	14
3.4	VURDERING	19
4	KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	21
VEDLEGG 1:	VURDERINGSKRITERIER	23
4.1	INNLEDNING	23
4.2	KRAV I LOV OG FORSKRIFT	23
VEDLEGG 2:	SENTRALE DOKUMENTER OG LITTERATUR	24

Figurer:

Figur 1: Oversikt fordeling barn i private og kommunale barnehager 2026	16
Figur 2: Beregningsmetode for tilskudd til private barnehager (per barn)	16

Tabeller:

Tabell 1: Oversikt over kommunens kostnader til barnehager	15
Tabell 2: Oversikt over private og kommunale barnehager i Nærøysund kommune	15
Tabell 3: Driftstilskudd per heltidsplass i Nærøysund kommune 2026	19

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Deloitte har i samsvar med bestilling fra kontrollutvalget i møte den 05.02.2026, sak 01/26 og vedtatte prosjektplan 03.03.2026, gjennomført en undersøkelse av likebehandling av private og kommunale barnehager i Nærøysund kommune. Bakgrunnen for undersøkelsen er kommunestyrets vedtak i sak 131/25, hvor kommunestyret ber kontrollutvalget gjennomgå om kommunen har en likeverdig behandling mellom kommunale og private barnehager. I samme vedtak ble kontrollutvalget også bedt om å sjekke beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser for private barnehager.

I saksfremlegget til kommunestyrets sak 131/25 går det fram at kommunen har mottatt klage fra PBL på vedtak om tilskudd til private barnehager for 2026. PBL representerer åtte private barnehager i kommunen. Av klagen går det blant annet frem at PBL mener kommunen har gjort en rekke feil i utregninger av tilskuddssats. Tilskuddssatsene ble endret som følge av klagebehandlingen.

1.2 Formål og problemstillinger

Formålet med prosjektet har vært å undersøke om Nærøysund kommune sin praksis med tildeling av tilskudd til private barnehager er i tråd med krav til likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. I undersøkelsen har det også vært et formål å gjennomføre kontroll av beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser til private barnehager.

Med bakgrunn i formålet er det utarbeidet følgende problemstillinger for undersøkelsen:

- 1) I hvilken grad har Nærøysund kommune etablert **tilfredsstillende system og rutiner** for **tildeling av tilskudd til private barnehager** som sikrer likebehandling av private og kommunale barnehager?
- 2) Er **beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser** for 2026 **korrekt** i henhold til regelverket?

1.3 Avgrensning

Undersøkelsen er avgrenset til å gjelde kommunens likebehandling når det gjelder fastsetting av tilskuddssatser. Andre områder, for eksempel knyttet til tilsyn og behandling av søknader om dispensasjon, er ikke omfattet av undersøkelsen.

1.4 Metode

Oppdraget er definert som en undersøkelse og ikke en forvaltningsrevisjon. Vi har likevel utført oppdraget i samsvar med gjeldende standard for forvaltningsrevisjon (RSK 001). I tillegg er oppdraget kvalitetssikret i samsvar med kravene til kvalitetssikring i Deloitte Policy Manual (DPM).

Oppdraget er gjennomført i tidsrommet mars 2026 til april 2026.

1.4.1 Dokumentanalyse

Informasjon om Nærøysund kommune og dokumentasjon på etterlevelse av interne rutiner, regelverk mm. blitt samlet inn og analysert. Innsamlet dokumentasjon har blitt vurdert opp mot vurderingskriteriene.

1.4.2 Intervju

For å få supplerende informasjon til de skriftlige kildene, har Deloitte intervjuet utvalgte personer i Nærøysund kommune som er involvert i eller har ansvar for likebehandling av private og kommunale barnehager i ulike deler av organisasjonen. Vi har intervjuet totalt tre personer over to intervju. Intervjuene har vært gjennomført med økonomidirektør og kommunal barnehagemyndighet. I sistnevnte intervju deltok også vikar for kommunal barnehagemyndighet som bidro i prosessen med å beregne tilskudd til private barnehager for 2026.

1.4.3 Økonomisk analyse

Deloitte har gjennomgått og analysert kommunens beregning av tilskuddssatser til private barnehager for 2026.

1.4.4 Verifiseringsprosesser

Oppsummering av intervju er sendt til de som er intervjuet for verifisering og det er informasjon fra de verifiserte intervjureferatene som er benyttet i rapporten. Rapporten er også sendt til kommunen for gjennomsyn før oversendelse til kontrollutvalget. Det ble gitt innspill til rapportutkastet som er hensyntatt i endelig rapport.

1.5 Vurderingskriterier

Vurderingskriterier er de krav og forventninger som undersøkelsesobjektet skal bli vurdert opp mot. Kriteriene er utledet fra autoritative kilder. I dette prosjektet er vurderingskriteriene i hovedsak hentet fra barnehageloven og forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Kriteriene er nærmere presentert innledningsvis under hvert tema, og i Vedlegg 1: Vurderingskriterier.

2 System og rutiner for tildeling av tilskudd til private barnehager

2.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgende problemstilling:

- 1) I hvilken grad har Nærøysund kommune etablert **tilfredsstillende system og rutiner** for **tildeling av tilskudd til private barnehager** som sikrer likebehandling av private og kommunale barnehager?

2.2 Vurderingskriterier

Basert på krav i kommuneloven § 25-1 og barnehageloven § 19 har Deloitte utledet følgende vurderingskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapitlet:

Kommunen skal:

- ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, herunder utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, samt ha nødvendige rutiner og prosedyrer.
- behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager (jf. barnehageloven § 19)
- sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak om tilskudd (jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 2)

Se vedlegg 2 for utfyllende vurderingskriterier.

2.3 Datagrunnlag

2.3.1 Delegering av beslutningsmyndighet for oppgaver etter barnehageloven med forskrifter

Nærøysund kommunes delegeringsreglement for perioden 2020–2024 ble vedtatt av kommunestyret 11.06.2020 i sak 56/20. Kommunedirektøren er delegert myndighet til å treffe avgjørelser i enkeltsaker eller typer av saker som ikke er av prinsipiell karakter. Innenfor området oppvekst og familie er kommunedirektøren delegert myndighet etter barnehageloven av 17. juni 2005 nr. 64 med tilhørende forskrifter, herunder forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Kommunedirektøren treffer selv avgjørelse om videredelegering av delegert myndighet internt i administrasjonen, forutsatt at det etableres tilfredsstillende kontroll- og rapporteringsrutiner, jf. pkt. 5.1.1 i delegeringsreglementet.

2.3.2 Rutinebeskrivelser for fastsetting av tilskuddssatser

Nærøysund kommune har etablert to rutine- og prosedyrebeskrivelser som er relevante for kommunens arbeid med å beregne og tildele tilskudd til private barnehager. *Kommunens rutinebeskrivelse for barnehagemyndighetens ansvar og oppgaver*¹ gir en

¹ Nærøysund kommune. Rutinebeskrivelse for barnehagemyndighetens ansvar og oppgaver. Ikke datert.

oversikt over sentrale oppgaver i henhold til krav til barnehagemyndighet i barnehageloven, samt daglige, månedlige og årlige oppgaver som tilfaller barnehagemyndigheten. Rutinen gir ikke en utførlig beskrivelse av barnehagemyndighetens ansvar for beregning og tildeling av kommunalt tilskudd til private barnehager, men følgende oppgaver relatert til dette arbeidet fremgår:

- Månedlig skal barnehagemyndighet beregne og utbetale tilskudd til private barnehager.²
- Årlig skal barnehagemyndighet beregne tilskuddssats og skrive vedtak innen 31.10.

Kommunen har videre etablert en *rutinebeskrivelse for arbeid med tilskuddssats til private barnehager*.³ Rutinen slår fast at det er barnehagemyndighet som har ansvaret for at rutinen blir fulgt og at tilhørende lovverk blir overholdt. Av lovverk vises det i rutinen til barnehageloven § 19 og tilhørende forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Kommunen opplyser om at barnehagemyndighetens ansvar innebærer å starte tilskuddsprosessen, sikre at den følger nødvendige krav i barnehageloven med forskrifter, fatte vedtak om tilskuddssats og skrive innstilling til kommunestyret for vedtak om tilskuddssats.

Rutinen inneholder videre en overordnet beskrivelse av prosessen med å beregne og tildele tilskudd, fra gjennomføring av oppstartsmøte mellom økonomidirektør og barnehagemyndighet, og til saksframlegg til kommunestyret for fastsetting av endelig sats. Det praktiske arbeidet med tilskuddsberegningen er delt mellom barnehagemyndigheten og økonomiavdelingen og det skal i prosessen gjennomføres to møter for å samordne arbeidet.

Det går videre frem av rutinen at kommunen skal benytte veilederen og malen fra KS og PBL (utviklet av Agenda Kaupang) som verktøy for å gjøre beregningene av tilskudd. Med utgangspunkt i siste versjon av beregningsmodellen er det økonomidirektør som skal hente ut nødvendige regnskapstall fra kommunale barnehager fra to år før tilskuddsåret. I rutinebeskrivelsen er det ikke gitt en nærmere beskrivelse av hvilke regnskapstall som skal legges til grunn for beregningen av tilskudd, for eksempel hvilke kostnadstyper og regnskapskontoer som skal inkluderes eller holdes utenfor i grunnlaget. Dette går imidlertid frem av beregningsmodellen som kommunen benytter. Som en del av oppstartsmøtet mellom barnehagemyndighet og økonomidirektør skal eventuelle innsigelser til tilskuddsberegningen fra tidligere år også gjennomgås.

I forkant av andre møte mellom barnehagemyndighet og økonomidirektør skal informasjon fra barnehagenes årsmeldinger legges inn i beregningsmodellen. I rutinebeskrivelsen blir det presisert at antall plasser i bruk og byggeår for beregning av kapitaltilskudd skal fylles inn i modellen. I intervju blir det opplyst at det er barnehagemyndighet som innhenter opplysninger fra barnehagenes årsmeldinger. Videre går det fram at det i denne fasen av tilskuddsprosessen skal gjøres en

² Kravet til utbetaling er kvartalsvis på forskudd, og månedlig utbetaling er en rutine som er utarbeidet lokalt, etter dialog med private barnehager.

³ Nærøysund kommune. Rutinebeskrivelse for arbeid med tilskuddssats til private barnehager. Ikke datert.

kvalitetssikring av data F221 per kommunale barnehage med ansvarlig for byggdrift. Kostnader på denne funksjonen er utgifter til barnehagelokaler og skyss.⁴

I det andre møtet mellom barnehagemyndighet og økonomidirektør skal regnskapstall gjennomgå og den endelige beregningen av tilskuddet ferdigstilles. Videre prosess slik det fremstilles i rutinen omfatter fattig av enkeltvedtak om tilskudd, behandling av eventuelle innsigelser på enkeltvedtaket, korreksjon av kapitaltilskudd og deflator i oktober etter fremlagt statsbudsjett, og utarbeidelse av saksfremlegg til kommunestyret for behandling i desember.

I intervju fremkommer det at kommunens etablerte system og rutiner for beregning av tilskudd oppleves som tilstrekkelige og gir en oversikt over sentrale aktiviteter som hvert år skal gjennomføres i forbindelse med beregning og fastsettelse av tilskuddssatser.

Det blir videre pekt på i intervju at prosessen med tilskuddsberegning oppleves som sårbar da den i stor grad er avhengig av nøkkelpersoner med erfaring fra tilskudd. Kommunen har ikke fastsatt i sine rutiner hvordan ansvaret fordeles ved fravær blant nøkkelpersoner i arbeidet med fastsetting av tilskuddssatser. Kommunen opplyser at det likevel er etablert praksis at regnskapssjef overtar økonomidirektørens rolle i arbeidet ved økonomidirektørens fravær. For barnehagemyndighet har kommunen ved siste tilskuddsberegning hatt vikar inne for å dekke inn for fravær. I intervju blir det vist til at dette var planlagt fravær. Vikaren som trådte inn, fikk støtte fra oppvekstsjefen og økonomidirektøren for å gjennomføre oppgaver, også knyttet til beregning av tilskuddssatser. Kommunen opplyser også at det i forkant av vikarens tiltredelse, ble gitt én-til-én veiledning fra den som ordinært har rollen som kommunal barnehagemyndighet knyttet til oppgavene.

2.3.3 Kontrollrutiner og kvalitetssikring av beregningsgrunnlaget

Utover kontrollsjekk med ansvarlig for byggdrift for utgifter knyttet til vedlikehold, gir rutinen ikke ytterligere beskrivelser av prosessen med å kvalitetssikre og kontrollere at regnskapstallene som benyttes i grunnlagsskjemaet er korrekt. I intervju blir det imidlertid vist til at barnehagemyndigheten har hele beregningsgrunnlaget til kvalitetssikring/gjennomgang. Barnehagemyndigheten rådfører seg med rådgiver med ansvar for kommunale barnehager og kommunalsjef. Barnehagemyndigheten har et særskilt fokus på refusjoner fra stat og fylke for utgifter til for eksempel studiestøtte. Eventuelle endringer og korreksjoner som gjøres i beregningsarket, for eksempel justeringer på byggdrift, opplyser kommunen om at blir dokumentert med kommentarer i beregningsgrunnlaget. Dette skal bidra til å sikre sporbarhet og for å kunne forklare grunnlaget for tallene ved henvendelser eller klager på fastsettelsen av tilskuddssatser. I vår gjennomgang av beregningsgrunnlaget blir det kommentert flere steder at det er gjort korreksjoner, men det blir ikke presisert hvorfor og hvilke vurderinger som ligger til grunn. Dette gjelder eksempelvis kostnader for tillegg til vintervedlikehold og renhold.

I forbindelse med fastsettingen av tilskuddssatser for 2026 opplyser kommunen at det ble gjennomført stikkprøver for å kvalitetssikre enkelte kostnader i beregningsgrunnlaget. Barnehagemyndigheten kontaktet eksempelvis de kommunale barnehagene for å

⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet. Veileder til kontoplanen i KOSTRA for 2025. Datert 01.11.2024.

innhente estimer på omfanget av vintervedlikehold, med sikte på å vurdere rimeligheten av de regnskapsførte kostnadene. Kommunen opplyser at gjennomføring av stikkprøver som kontrolltiltak i tilskuddsarbeidet er en etablert praksis som gjennomføres årlig, både knyttet til bemanning og driftsutgifter F221. Det går imidlertid ikke fram av kommunens skriftlige rutiner for fastsetting av tilskuddssatser at det skal gjennomføres stikkprøvekontroller og hva kontrollene innebærer.

2.3.4 Kunnskap og kompetanse om fastsetting av tilskuddssats

Kompetansen knyttet til beregning av tilskudd er i hovedsak bygget opp gjennom erfaring. Regelverket oppleves som tydelig, men komplisert, og det blir i intervju vist til at det kreves inngående kjennskap til både regnskapsfaget og tilhørende veiledere for beregning av tilskudd for å løse oppgavene korrekt. Ny utgave av veilederen blir gjennomgått årlig for å sikre at kommunen er oppdatert på eventuelle endringer i kravene til fastsetting av tilskuddssatser. Kommunen opplyser videre at ansatte har anledning til å delta på relevante kur og nettseminarer for å holde seg oppdatert om eventuelle endringer på området.. Barnehagemyndigheten har for eksempel deltatt på kurs om tilskudd til private barnehager i regi av KS.

2.3.5 Skjønnsmessige vurderinger og utfordringer knyttet til enkeltposter

Selv om prosessen med å beregne tilskudd for økonomidirektør fortrinnsvis innebærer å legge regnskapstall inn i beregningsgrunnlaget, opplyser kommunen at det hvert år må gjøres skjønnsmessige vurderinger av enkelte driftsutgifter. Dette gjelder spesielt kostnader knyttet til byggdrift, som for eksempel renhold, vaktmestertjenester og vintervedlikehold. I intervju blir det vist til at en av årsakene til at det må gjøres skjønnsmessige vurderinger er at kommunen ikke har fast ansatte per bygg for tjenestene knyttet til byggdrift. Personell og tjenester leveres på tvers av flere kommunale bygg, noe som kommunen peker på at gjør det vanskelig å føre kostnadene direkte på den enkelte barnehage. For eksempel kan en renholder jobbe på flere ulike bygg som kommunen drifter.

For enkelte felleskostnader, som vintervedlikehold hvor kommunen drifter i egenregi, legges det til et anslag per barnehage. Som vist til over, er formålet med å involvere ansvarlig ved byggdrift å gjøre en konkret vurdering av anslagene og kvalitetssikre slike driftsutgifter. I denne gjennomgangen opplyser kommunen at feilføringer rettes opp, og det gjøres skjønnsmessige anslag for felleskostnader per barnehage. For enkelte kostnader, som for eksempel bygningsmessig vedlikehold benytter kommunen fordelingsnøkler basert på arealbruk ved barnehagene. I intervju opplyser kommunen at de mener kostnader som baseres på en fast fordelingsnøkkel gir et rettvise bilde av barnehagenes utgifter.

Kostnader mellom barnehage og skole i oppvekstsentre fordeles i hovedsak basert på areal (for byggdrift) og bemanning. Det er spesielt fokus på å kvalitetssikre kostnadsfordelingen ved kommunens to oppvekstsentre, hvor barnehage og skole deler bygg og fellesutgifter som strøm, renhold og vedlikehold. Kommunen opplyser at utgiftene på oppvekstsentrene er arealfordelt med Grawik barnehage 15 prosent og Foldereid barnehage 18 prosent. I intervju viser kommunen også til at kommunal barnehageeier etter behov blir involvert for å gjennomgå enkeltposter for den aktuelle enheten. I denne sammenheng blir det spesielt rettet fokus på å kvalitetssikre

kostnadsfordelingen ved oppvekstsentrene, hvor barnhage og skole deller fellesutgifter som strøm, renhold og vedlikehold.

Det er en viss usikkerhet knyttet til hvordan enkelte poster skal behandles i tilskuddsberegningen. I intervju blir det særlig fremhevet håndteringen av refusjoner og ekstraordinære tilskudd, hvor det må gjøres årlige vurderinger for å sikre korrekt behandling slik at det ikke gir utilsiktet utslag i tilskuddsgrunnlaget. Refusjoner knyttet til for eksempel ansatte som er sensorer ved fagbrev gjennomgås særskilt med barnehagemyndighet/oppvekst ved tilskuddsberegningen.

2.3.6 Håndtering og oppfølging av henvendelser og klager på vedtak om tilskuddssatser

Kommunen opplyser om at det ved enkelte anledninger har blitt mottatt klager eller henvendelser knyttet til tilskuddsberegningen fra de private barnehagene, som i hovedsak formidles gjennom Private Barnehagers Landsforbund (PBL). I 2024 ble det mottatt klage på tilskuddssatsen som resulterte i en ny beregning med korrigert sats. I 2025 ble det sendt et forhåndsvarsel om tilskuddssats som PBL stilte spørsmål om, og kommunen ga tilbakemelding på. I intervju blir det vist til at klagen ofte gjelder de samme postene, herunder kostnader til porto, telefon, strøm og vintervedlikehold. Det er kommunalsjefen for oppvekst som mottar og behandler klager på tilskuddsberegningen. Økonomidirektøren bistår med tallmessige vurderinger og eventuelle korrigeringer i beregningsskjemaet dersom eventuelle klager får medhold. Kommunen viser til at det har blitt gjort korrigeringer i beregningsgrunnlaget i tilfeller der klager har avdekket feil.

I forbindelse med tilskuddsberegningen for 2026 ble det blant annet gjort endringer knyttet til feilførte strømkostnader for Heimen barnehage og Foldereid oppvekstsenter, etter klage fra PBL (se kapittel 3.3.3). Kommunen viser også til at fordelingsnøkkelen mellom skole og barnehage ved et oppvekstsenter har blitt justert etter klage, for å gjenspeile faktiske forhold for kostnader.

Kommunen peker videre på et konkret læringspunkt fra klageprosessen for tilskuddsberegningen for 2026. Etter innspill fra de private barnehagene ble praksisen for korrigering av lønnsrefusjoner endret. Slike poster korrigeres nå på en egen linje i beregningsskjemaet, slik at de ikke påvirker pensjonsgrunnlaget. Kommunen opplyser også om at det gjennomføres årlige gjennomganger av refusjoner og andre poster for å sikre at alle relevante inntekter og utgifter er korrekt behandlet i tilskuddsgrunnlaget.

2.4 Vurdering

Nærøysund kommune har i sitt delegeringsreglement delegert myndighet til kommunedirektøren for å treffe avgjørelser etter barnehageloven med tilhørende forskrifter, og har videre fastsatt rutinebeskrivelser for arbeidet med å beregne og tildele tilskudd til private barnehager. Rutinebeskrivelsene gir en overordnet beskrivelse av prosess og ansvarsfordeling mellom barnehagemyndighet og økonomidirektør. Etter Deloitte sin vurdering er at rutineene ikke er tilstrekkelig detaljerte til å sikre en enhetlig og etterprøvbart gjennomføring av tilskuddsprosessen. Rutinene mangler konkrete beskrivelser av hvilke kostnadstyper som krever skjønnsmessige vurderinger, hvordan slike vurderinger skal gjennomføres, og hvilke kontrollhandlinger som skal utføres for å kvalitetssikre beregningsgrunnlaget. KS og PBL sin mal for tilskuddsberegning gir gode

føringer for dette arbeidet, men den forutsetter likevel at det blir begrunnet hvilke endringer som blir gjort i grunnlaget slik at krav til tydelig sporbarhet blir ivaretatt, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 2.

Tilskuddsprosessen er i betydelig grad avhengig av tre nøkkelpersoner, og kommunen har ikke formalisert stedfortrederordninger i sine rutiner. Rutinebeskrivelsenes overordnede karakter forsterker sårbarheten, da de i begrenset grad gir grunnlag for at en stedfortreder kan gjennomføre oppgavene uten inngående kjennskap til prosessen fra før. Deloitte vurderer at kommunen bør vurdere å formalisere stedfortrederordninger og utarbeide mer detaljerte rutinebeskrivelser som reduserer personavhengigheten i tilskuddsprosessen.

Når det gjelder kontrollrutiner og kvalitetssikring, viser datagrunnlaget at kommunen gjennomfører en kontrollsjekk med ansvarlig for byggdrift. I henhold til kommunens etablerte rutiner skal økonomidirektør og barnehagemyndighet i fellesskap også gjennomgå beregningsgrunnlaget i eget møte, noe som bekreftes i intervju at blir gjort. Samtidig gir ikke rutinene tydelige føringer for hvilke kontroller som skal gjøres, eksempelvis i form av en sjekkliste for hvilke momenter i tilskuddsberegningen som skal kontrolleres. Kommunen opplyser at det gjennomføres årlige stikkprøver som kontrolltiltak, knyttet til bemanning og driftsutgifter F221. Det fremgår likevel ikke av rutinene at det skal gjennomføres systematiske stikkprøver av beregningsgrunnlaget. Samlet sett mener Deloitte at Nærøysund kommune bør vurdere å etablere tydeligere kontrollrutiner og kvalitetssikringsprosesser for å redusere risikoen for feil i tilskuddsberegningen.

Datagrunnlaget viser at kommunen ved flere anledninger har mottatt klager og henvendelser knyttet til tilskuddsberegningen, og at det har blitt gjort korrigeringer i beregningsgrunnlaget som følge av avdekkede feil. Etter barnehageloven § 19 skal kommunen behandle private barnehager som mottar tilskudd likeverdig med kommunale barnehager, og det er kommunens ansvar å sikre at beregningsgrunnlaget er korrekt. Kommunen kan ikke basere seg på at de private barnehagene gjennom sine klager og henvendelser skal fungere som en kontrollmekanisme for å avdekke feil i tilskuddsberegningen. Deloitte mener at kommunen bør vurdere å styrke sine interne kontrollrutiner slik at feil i beregningsgrunnlaget i størst mulig grad fanges opp før vedtak om tilskuddssatser fattes.

Etter kommuneloven § 25-1 skal kommunen ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges, herunder ha nødvendige rutiner og prosedyrer. Deloitte vurderer at kommunens rutinebeskrivelser ikke i tilstrekkelig grad oppfyller dette kravet.

3 Beregningsgrunnlag for utregning av tilskuddssatser

3.1 Problemstilling

I dette kapitlet vil vi svare på følgende hovedproblemstilling med underproblemstillinger:

- 2) Er **beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser** for 2026 **korrekt** i henhold til regelverket?

3.2 Vurderingskriterier

Basert på krav i barnehageloven § 19 og §§ 2, 3, 4-5, 6 og 10 i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, har Deloitte utledet følgende vurderingskriterier knyttet til problemstillingen som undersøkes i dette kapitlet:

Kommunen skal:

- behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager (jf. barnehageloven § 19)
- gi driftstilskudd til private barnehager per heltidsplass, som skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrasket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter (etter § 3 i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager)
 - basere beregningen på kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret
 - gi påslag for pensjons- og administrasjonsutgifter, og forskriften tydeliggjør i §§ 4-5 hva som er retningslinjene for utregning av påslagene
- beregne kapitaltilskudd til private barnehager som skal dekke kostnader knyttet til bygg og utstyr, der satsen differensieres ut fra barnehagens godkjenningsår (jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 6)
- indeksregulere satsgrunnlaget med faktoren for forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren (jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 10)
- sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak om tilskudd (jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 2)

Se vedlegg 2 for utfyllende vurderingskriterier.

3.3 Datagrunnlag

3.3.1 Kommunens tidligere kostnader til barnehager

Det fremgår av sist publiserte årsmelding for Nærøysund kommune (2024) at tilskudd til private barnehager utgjorde MNOK 68,1. Samtidig fremkommer det av grunnlaget for beregning av tilskuddssatser for 2026 at tilsvarende driftsutgifter til kommunale

barnehager i 2024 var MNOK 49,6⁵. Dette gir en snittkostnad for et barn i privat barnehage på kr 228.523, mot en snittkostnad på kr 202.662 for et barn i kommunal barnehage.

Tabell 1: Oversikt over kommunens kostnader til barnehager

	Kommunale barnehager (2024)	Tilskudd til private barnehager (2024)
Beløp	49.855 (MNOK)	68.100 (MNOK)
Antall barn iht. årsmelding	246	298
Snittkostnad per barn	202.662	228.523

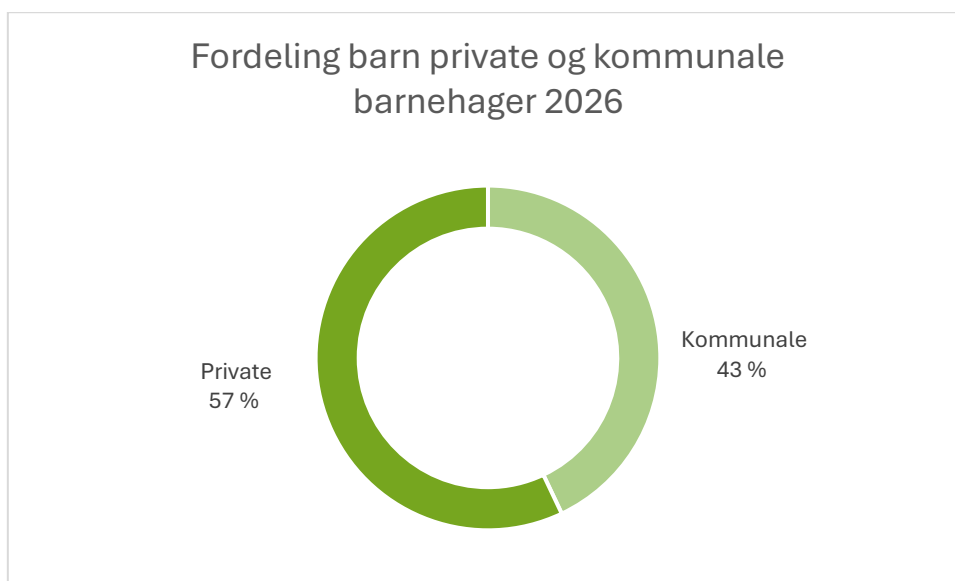
Det er til sammen 16 barnehager i Nærøysund kommune, der 9 er private og 7 er kommunale. Det blir benyttet 563,9 fulltidsplasser i kommunen per 17.03.26. Det er til sammen 575 barn i private og kommunale barnehager, med henholdsvis 328 i private og 247 i kommunale.

Tabell 2: Oversikt over private og kommunale barnehager i Nærøysund kommune

Private barnehager	Kommunale barnehager
Barnehage 1 AS Avd. Strand	Austafjord barnehage
Barnehage 1 AS Avd. Nøtteliten	Heimen barnehage
Bikuben friluftsbarnhage AS	Kolvereid barnehage
Heimtun barnehage AS	Tårnet barnehage
Preg Lilleval barnehager AS	Værum barnehage
RIL (Rørvik idrettslag) barnehage AS	Foldereid oppvekstsenter
Tro barnehager AS Avd. Steinalderskogen	Gravik oppvekstsenter
Bergheim friluftsbarnhage AS	
Ottersøy barnehage SA	

⁵Vi benytter data fra økonomirapport 201 og 221 fra 2024, hentet fra grunnlaget til tilskuddsberegningen til private barnehager for 2026, som sammenligningstall for driftsutgifter for kommunale barnehager. Det anses å gjenspeile kommunens kostnader til kommunale barnehager.

Figur 1: Oversikt fordeling barn i private og kommunale barnehager 2026



3.3.2 Kostnadskomponenter i kommunens utgifter til barnehager

Kommunens kostnader til kommunale barnehager omfatter faktiske drift- og kapitalkostnader. Dette inkluderer lønn, pensjon, drift, administrasjon, lokaler, utstyr og kapitalkostnader. Kommunens kostnader til private barnehager fremkommer av tilskuddsutbetaling, herunder driftstilskudd og kapitaltilskudd. Kostnadene for kommunale og private barnehageplasser skal i utgangspunktet være like, i henhold til barnehagelovens § 19 som fastslår at private barnehager skal ha likeverdig økonomisk behandling med kommunale barnehager. Det innebærer derfor at kommunen er lovpålagt å yte tilskudd til private barnehager som tilsvarer nettokostnaden ved drift av kommunale barnehager, fratrasket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Kommunens beregning av tilskudd til private barnehager må være i samsvar med barnehageloven § 1 og forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager utdyper hvordan tilskuddet skal beregnes.

Figur 2: Beregningsmetode for tilskudd til private barnehager (per barn)

$$\text{Tilskudd per barn} = \frac{\text{Kommunale driftskostnader (2 år tilbake)} \times \text{prisvekst}}{\text{antall barn}} + \text{administrasjonspåslag} + \text{pensjonsanslag} + \text{kapitaltilskudd}$$

Som nevnt i kapittel 3, benytter Nærøysund kommune KS og PBLs Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager.⁶ Veilederen anbefaler at kommunens kostnader til drift av kommunale barnehager hentes fra KOSTRA-funksjonene 201 (barnehage) og 221 (barnehagelokaler), korrigert for avskrivninger og ekstern husleie som inngår i kapitalkostnader. Kostnader til administrasjon kan inkluderes med et påslag på 4,3 prosent. Kommunens pensjonskostnader skal standardiseres, der private barnehager kan søke om ekstra tilskudd for høye pensjonsutgifter utover det som dekkes i standardtilskuddet. Kapitaltilskuddet til private barnehager skal baseres på barnehagens

⁶ KS/PBL. Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager. Oppdatert versjon 15.08.2025. <https://www.ks.no/contentassets/80666e0fc76e44fb82bfc81fef3382a1/r9684-ks-pbl-veileder-v15.08.2025.pdf>

alder. Tilskuddet skal baseres på barnetall to år før tilskuddsåret. Forskriften om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3 viser til at 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 vektes 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Kommunen skal beregne antall heltidsplasser i kommunale barnehager, der den kommunale barnehagens årsmelding fra året før regnskapsåret (vektes med 7/12) og årsmelding fra regnskapsåret (vektes med 5/12), legges til grunn.

Kommunens kostnader til private barnehager er slik sett basert på en tilskuddssats som tar utgangspunkt i kommunens utgifter for kommunale barnehager to år før tilskuddsåret. Eksempelvis skal kommunens utgifter for kommunale barnehager i 2024, benyttes som satsgrunnlag for utbetaling av tilskudd i 2026 til private barnehager. I beregningsgrunnlaget skal det foreligge en prisjustering for år 1 (2025) og år 2 (2026), som er bestemt av Udir.

3.3.3 Kommunens beregning av tilskuddssats i 2026

For å undersøke om kommunen følger barnehageloven § 19, og forskrift av tilskudd til private barnehager ved beregning av driftstilskudd til de private barnehagene, har vi gjennomgått Nærøysund kommunes beregning av tilskudd til private barnehager i 2026. I tilskuddsberegningen, har kommunen benyttet et standardisert regneark som er utarbeidet av KS/PBL.

Driftstilskudd – forskriftens § 3

Nærøysund kommune har benyttet regnskapstall fra 2024 for tilskuddsberegningen i 2026. Kommunen henter ut kostnadene fra KOSTRA-funksjonene 201 og 221, og følger veilederens anbefalinger gjennom å benytte oppgitte regnskapstall fra kommunal drift i beregningsgrunnlaget. Grunnlaget er korrigert for husleie og avskrivninger. Vi har videre ikke vurdert selve regnskapsgrunnlaget, og har derfor ikke gått nærmere inn på selve regnskapsføringen av utgifter på barnehagefunksjonene i kommunen. Likevel vil vi understreke at det fremgår av intervju med kommunen at det foreligger regnskapsposter som krever skjønnsmessige vurderinger i regnskapsføringen, og særlig for allokering av kostnader. Dette gjelder blant annet byggdrift, som nevnt i kapittel 2. Det er i tilskuddsberegningen blant annet gjort en korrigering vedrørende feilført strømkostnader for Heimen barnehage og Værum barnehage, etter klage fra PBL om lave strømkostnader for nevnte enheter. Klagene gjaldt enheter som begge har endret driftsform i driftsåret som er grunnlag for beregningen. Dette er nå korrekt behandlet i ny beregning av tilskuddssats for 2026.

Videre er barnetall fra årsmeldinger i de kommunale barnehagene fylt inn i regnearkmodellen, og modellen beregner antall heltidsplasser i kommunale barnehager. Det er også hensyntatt vektning av barn under tre år, som vektes 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Vi har også særskilt kontrollert at årskull inkludert i fordelingen av barn over og under 3 år, er korrekt. Dette er korrigert i ny beregning av tilskuddssats, i etterkant av klage fra PBL som gjaldt formelfeil i modellen. At en slik feil ikke ble oppdaget i det opprinnelige beregningsarbeidet, indikerer svakheter i systemet og manglende kontroll på området. Vurdering av kommunens rutiner og kontroller er nærmere beskrevet tidligere, i kapittel 2.

Pensjonspåslag – forskriftens § 4

Ifølge forskriftens § 4 skal kommunen gi et påslag for pensjonsutgifter på lønnsutgifter i de kommunale barnehagene, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på denne. Kommunen skal deretter legge til arbeidsgiveravgift på påslaget. I beregningsgrunnlaget for tilskuddsberegning for 2026, har kommunen trukket ut pensjonsutgifter og gjort et påslag på pensjon på 10%. Arbeidsgiveravgift av påslag på pensjon er lagt til i beregningen.

Kommunen har gjort korrigeringer i håndteringen av lønnsrefusjoner i beregning av ny tilskuddssats i 2026, etter klage fra PBL. I opprinnelig beregning av tilskuddssats ble korrigering av lønnsrefusjoner håndtert slik at dette direkte påvirket pensjonsgrunnlaget, da refusjoner ble gruppert som lønn. Dette mente PBL bidrog til for lavt pensjonspåslag, da refusjonene reduserte grunnlaget. I ny beregning håndteres refusjoner på egen linje i regnearket og legges til eller trekkes fra senere i beregningen, slik at det ikke reduserer beregningsgrunnlaget for pensjon. I ny beregning av tilskuddssats for 2026 er derfor refusjoner ikke gruppert som lønn.

Administrasjonspåslag – forskriftens § 5

I henhold til forskriftens § 5 skal det gis påslag for administrasjonskostnader på 4,3%, på gjennomsnittlige brutto driftsutgifter i kommunale ordinære barnehager. Nærøysund kommune har i tilskuddsberegningen for 2026 lagt til et administrasjonspåslag på 4,3%, på sum direkte driftsutgifter.

Kapitaltilskudd – forskriftens § 6

Forskriftens § 6 presiserer at det skal beregnes et kapitaltilskudd til private barnehager, som skal dekke kostnader knyttet til bygg og utstyr. Denne beregnes ikke lokalt av kommunen selv, og er således en nasjonal sats per heltidsplass. Satsen differensieres ut ifra alderen på en barnehage, og reduseres trinnvis etter godkjenningsåret for gitt privat barnehage. Nærøysund har beregnet kapitaltilskudd til de private barnehage, per heltidsplass for tilskuddsberegning i 2026, der godkjenningsår er hensyntatt i benyttet sats for de ulike barnehagene.

Indeksregulering – forskriftens § 10

I henhold til forskriften om tildeling av tilskudd til private barnehager § 10, skal kommunen indeksregulere satsgrunnlag med faktoren for forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren, betegnet som en kommunal deflator. I beregningsgrunnlaget for tilskuddssatser for private barnehager i Nærøysund kommune, benyttes det en prisjustering for år 1 (2025) og år 2 (2026) med utgangspunkt i kommunens regnskapstall for 2024. For 2026 benyttes en deflator på 3,5%, i tråd med Utdanningsdirektoratets henvisning til forslaget til Nasjonalbudsjettet.⁷

3.3.4 Vedtak om driftstilskudd i 2026

Tilskuddsberegningen til private barnehager for 2026 munner ut i to ulike satser for driftstilskudd. Satser for driftstilskudd per heltidsplass i 2026 i Nærøysund kommune er oppgitt i tabellen under, herunder en sats for barn under tre år og en for barn over tre år. Vedtatt sats for barn under tre år er kr 310.000, og kr 167.000 for barn over tre år,

⁷ Udir, Tilskudd til private barnehager – kommunal deflator. [Tilskudd til private barnehager | udir.no](https://udir.no)

behandlet i kommunestyret 18.12.2025, sak 131/25. Satsene i tabellen i parentes viser *beregnet* sats, og er lavere enn vedtatt sats. Kommunestyret vedtok høyere satser enn det tilskuddsberegningen tilsier.

Tabell 3: Driftstilskudd per heltidsplass i Nærøysund kommune 2026

Tilskuddssats for barn 0-2 år i kr	Tilskuddssats for barn 3-6 år i kr
310.000 (292.773)	167.000 (157.266)

Vedtatte tilskuddssatser er slik sett kr 17.227 høyere for barn under 3 år, og kr 9.774 for barn over 3 år, enn det som går fram av beregningsgrunnlaget. Dette tilsvarer en økning på 6 prosent, og representerer en estimert økt kostnad til tilskudd for 2026 på MNOK 3,98.

For å belyse saken, vil statsforvalterens lovlighetskontroll av et vedtak i sak 55/24 den 20.06.24 i Jevnaker kommune, kommenteres. Kommunestyret i Jevnaker kommune gjorde et vedtak om et skjønnsmessig fastsatt ekstraordinært tilskudd til enkelte private barnehager uten at dette var begrunnet. Saken ble sendt til statsforvalteren for lovlighetskontroll, og det ble fattet vedtak i saken den 16. desember 2024, sak 2024/36183. Statsforvalteren konkluderte med at vedtaket var ugyldig, og la blant annet vekt på at det foreligger felles regler for beregning av tilskuddssatser som følger av nasjonal forskrift, samt ulovfestede forvaltningsrettslige prinsipper som må følges ved fastsetting av ekstraordinære tilskudd. Det foreligger derfor ikke adgang til å fastsette tilskuddssatser på andre måter enn det som går fram av forskriftskravene.

3.4 Vurdering

Oppsummert er selve beregningen av tilskudd til private barnehager for 2026 i Nærøysund kommune gjennomført i regnearkmodellen utarbeidet av KS/PBL. Beregningen av tilskudd er i all vesentlighet i tråd med forskriftens føringer, etter utførte korrigeringer i lys av klager fra PBL. Vi finner at beløpene som er benyttet i beregningen har sporbarhet til grunnlagsdataene fra kommunens regnskapstall.

Det er imidlertid nødvendig å understreke at regnearkmodellen som benyttes, baserer seg på regnskapstall fra kommuneregnskapet. Tidligere avdekkede feil i fastsettelsen av tilskuddssats, og som har vært påklaget av PBL, har blant annet rettet seg mot fordeling av kostnader på ulike enheter og derfor grunnlagsdata fra selve kommuneregnskapet. Regnskapstall fra kommuneregnskapet er direkte «input» i regnearkmodellen, og vil påvirke selve beregningen av tilskuddssatsene. Det er viktig å peke på den direkte sammenhengen og avhengighetsforholdet mellom kommunens regnskapsføring og tilskuddsberegningen. Dersom «input» fra kommuneregnskapet inneholder feil, vil tilskuddssatsene som «output» også bli feil. Det er derfor avgjørende at kommunens regnskap og regnskapsføring av kostnader gjennomføres i henhold til en korrekt og presis metodikk, slik at bokførte beløper i kommunale barnehageenheter gjenspeiler faktiske forhold. Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 2 krever at saken skal være «så godt opplyst som mulig» før vedtak fattes, og dette kravet retter seg også mot kvaliteten på regnskapsdataene som legges inn i modellen.

Når det gjelder vedtaket om tilskuddssats i Nærøysund kommune for 2026, fremstår dette å være i strid med gjeldende regelverk. Vedtaket bygger ikke på reglene for beregning av tilskudd i henhold til forskriftens § 3, og fastsatt sats baseres på skjønnsmessig grunnlag. Kravene i forskriften om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3 er ufravikelige. Tilskuddssatser for driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Dette forplikter kommunen og dermed kommunestyret til å fastsette og vedta tilskuddssatser i tråd med det beregningen i henhold til forskriftens § 3 krever. På denne måten fremstår det som at et kommunestyre ikke har hjemmel til å fastsette tilskuddssatser på skjønnsmessig grunnlag, slik som kommunestyret i Nærøysund kommune har gjort i sak 131/25.

4 Konklusjon og anbefalinger

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke om Nærøysund kommune sin praksis med tildeling av tilskudd til private barnehager er i tråd med krav til likeverdig behandling mellom private og kommunale barnehager. Undersøkelsen har også vært å gjennomføre kontroll av beregningsgrunnlaget for utregning av tilskuddssatser til private barnehager for tilskuddsåret 2026.

Undersøkelsen viser at beregning av tilskudd til private barnehager i all vesentlighet er i tråd med forskriftens føringer, etter utførte korrigeringer i lys av klager fra PBL. Deloitte vurdering er imidlertid at kommunen har vesentlige forbedringsområder knyttet til rutiner og internkontroll for tilskuddsprosessen. Deloitte vil også bemerke at gjeldende vedtak om tilskuddssatser for 2026 fremstår å være i strid med gjeldende regelverk.

Nærøysund kommune har etter Deloitte vurdering ikke tilfredsstillende rutiner og internkontroll for tilskuddsprosessen, jf. kommuneloven § 25-1. Kommunens rutinebeskrivelser er av overordnet karakter og er ikke tilstrekkelig detaljerte til å sikre en enhetlig og etterprøvbar gjennomføring av tilskuddsprosessen. Tilskuddsprosessen er i betydelig grad avhengig av tre nøkkelpersoner, og kommunen har ikke formalisert stedfortrederordninger. Videre mangler kommunen tydelige sjekklister for kontroll av beregningsgrunnlaget og skriftlige rutiner for systematiske stikkprøver. At kommunen ved flere anledninger har mottatt klager og henvendelser som har avdekket feil i beregningsgrunnlaget, underbygger behovet for styrket internkontroll. Kommunen kan ikke basere seg på at de private barnehagene gjennom sine klager skal fungere som en kontrollmekanisme for å avdekke feil i tilskuddsberegningen. Mangler i kommunens system og rutiner for beregning og tildeling av tilskudd kan medføre at private barnehager som mottar tilskudd ikke blir behandlet likeverdig med kommunale barnehager, jf. barnehageloven § 19.

Nærøysund kommune har etter Deloitte vurdering i all vesentlighet gjennomført beregningen av tilskuddssatser for 2026 i tråd med forskriftens føringer, etter utførte korrigeringer i lys av henvendelser fra PBL. Beregningen av tilskudd er gjennomført i regnearkmodellen utarbeidet av KS/PBL, og beløpene som er benyttet har sporbarhet til grunnlagsdataene fra kommunens regnskapstall. Det er imidlertid avdekket at flere korrigeringer i beregningsgrunnlaget har vært nødvendige som følge av klager og henvendelser fra PBL, herunder knyttet til feilført strømkostnader, formelfeil i modellen og håndtering av lønnsrefusjoner i pensjonsgrunnlaget. At slike feil ikke ble oppdaget i det opprinnelige beregningsarbeidet, indikerer svakheter i kommunens kontrollsystem som pekt på i avsnittet over.

Deloitte vil også understreke den direkte sammenhengen mellom kommunens regnskapsføring og tilskuddsberegning til private barnehager. Eventuelle feil og mangler i kommuneregnskapet vil kunne få konsekvenser også for beregning av tilskudd dersom kostnadene er en del av beregningsgrunnlaget. Det er derfor avgjørende at kommunens regnskap og regnskapsføring av kostnader gjennomføres i henhold til en korrekt og presis

metodikk, slik at bokførte beløp i kommunale barnehageenheter gjenspeiler faktiske forhold.

Deloitte vil også bemerke at kommunens praksis med å fatte vedtak om tilskuddssats ikke synes å være i tråd med forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3. Kommunestyret har i sak 131/25 vedtatt tilskuddssatser som er høyere enn det beregningen tilsier, med en estimert økt kostnad på MNOK 3,98. Forskriftens krav er at «Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter.» Etter Deloitte's skjønn er disse kravene ufravikelige. Det foreligger derfor ikke adgang til å fastsette tilskuddssatser på skjønnsmessig grunnlag.

Basert på funn og vurderinger i undersøkelsen anbefaler Deloitte at Nærøysund kommune setter i verk følgende tiltak:

1. Sikre at vedtak om tilskuddssatser fastsettes i samsvar med beregningsreglene i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 3.
2. Styrke rutiner og prosedyrer slik at feil i beregningsgrunnlaget i størst mulig grad fanges opp før vedtak om tilskuddssatser fattes, i tråd med kravene i kommuneloven § 25-1.
 - a. Sikre at det blir tilstrekkelig dokumentert og begrunnet hvilke endringer som blir gjort i beregningsgrunnlaget slik at krav til tydelig sporbarhet blir ivarettatt, jf. forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager § 2.
 - b. Etablere tydeligere kontrollrutiner og kvalitetssikringsprosesser for tilskuddsberegningen, herunder utarbeide sjekklister for kontroll av beregningsgrunnlaget og skriftlige rutiner for systematiske stikkprøver.
 - c. Formalisere stedfortrederordninger og utarbeide mer detaljerte rutinebeskrivelser for tilskuddsprosessen, for å redusere personavhengigheten og sikre at oppgavene kan gjennomføres ved fravær av nøkkelpersoner.

Vedlegg 1: Vurderingskriterier

4.1 Innledning

Oppdraget er ikke definert som en forvaltningsrevisjon, men en undersøkelse. Det er likevel benyttet vurderingskriterier for å avstemme om kommunens praksis for tildeling av tilskudd til private barnehager er i tråd med krav i regelverket.

Vurderingskriteriene er hentet fra og utledet av autoritative kilder, rettsregler, politiske vedtak og fastsatte retningslinjer.

4.2 Krav i lov og forskrift

Ifølge barnehageloven § 19 kan kommunen gi tilskudd til godkjente private barnehager. Det er et krav i loven om at kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdig med kommunale barnehager. Plikten til likebehandling i rollen som barnehagemyndighet følger også av barnehageloven § 11.

Etter § 2 i forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager skal kommunen sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak om tilskudd fattes. Etter § 3 i forskriften skal kommunen gi driftstilskudd til private 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, og forskriften tydeliggjør i §§ 4-5 hva som er retningslinjene for utregning av påslagene. Etter forskriftens § 6 skal det beregnes et kapitaltilskudd til private barnehager som skal dekke kostnader knyttet til bygg og utstyr, der satsen differensieres ut fra barnehagens godkjenningsår. Videre følger det av forskriftens § 10 at kommunen skal indeksregulere satsgrunnlaget med faktoren for forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren (kommunal deflator).

Etter barnehagelovens § 23 skal private barnehager kun bruke tilskudd fra kommunen til å dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen, og skal kunne dokumentere at offentlig tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med paragrafen.

I henhold til kommuneloven § 25-1 skal kommunen ha internkontroll med administrasjonens virksomhet for å sikre at lover og forskrifter følges. Internkontrollen skal være systematisk og tilpasset etter virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold. Kommunen skal blant annet utarbeide en beskrivelse av virksomhetens hovedoppgaver, mål og organisering, samt ha nødvendige rutiner og prosedyrer.

Vedlegg 2: Sentrale dokumenter og litteratur

Lov og forskrift

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

Forarbeider, rundskriv, veiledere mv.

- KS og PBL: Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager.
- Utdanningsdirektoratet: Kommunal deflator for prisjustering av tilskuddssatser til private barnehager
- Statsforvalteren i Oslo og Viken: Lovlighetskontroll – vedtak i Jevnaker kommune, kommunestyresak 55/24. Sak 2024/36183, vedtak 16.12.2024

Dokumenter fra kommunen

- Nærøysund kommune: Kommunestyresak 131/25, 18.12.2025. Vedtak om driftstilskudd til private barnehager 2026.
- Nærøysund kommune: Delegeringsreglement 2025-2027. Vedtatt 11.12.2025.
- Nærøysund kommune: Kommuneregnskap 2024 (KOSTRA-funksjonene 201 og 221)
- Nærøysund kommune: Årsmeldinger fra kommunale barnehager 2023 og 2024.
- Nærøysund kommune: Rutinebeskrivelse for barnehagemyndighetens ansvar og oppgaver. Uten dato.
- Nærøysund kommune: Rutinebeskrivelse for arbeid med tilskuddssats til private barnehager. Uten dato.

Andre kilder

- Statistisk sentralbyrå: KOSTRA – Kommune-Stat-Rapportering
- PBL (Private Barnehagers Landsforbund): Klager på tilskuddsberegning for Nærøysund kommune 2026.



Deloitte AS and Deloitte Advokatfirma AS are the Norwegian affiliates of Deloitte NSE LLP, a member firm of Deloitte Touche Tohmatsu Limited, a UK private company limited by guarantee (“DTTL”). DTTL and each of its member firms are legally separate and independent entities. DTTL and Deloitte NSE LLP do not provide services to clients. Please see www.deloitte.com/about to learn more about our global network of member firms.

Deloitte Norway conducts business through two legally separate and independent limited liability companies; Deloitte AS, providing audit, consulting, financial advisory and risk management services, and Deloitte Advokatfirma AS, providing tax and legal services.

Deloitte provides leading professional services to nearly 90% of the Fortune Global 500® and thousands of private companies. Our people deliver measurable and lasting results that help reinforce public trust in capital markets and enable clients to transform and thrive. Building on its 180-year history, Deloitte spans more than 150 countries and territories. Learn how Deloitte’s approximately 470,000 people worldwide make an impact that matters at www.deloitte.com