

Kommunens plikt til å begrunne vedtak om tilskudd til barnehager

Utdanningsdirektoratet har mottatt flere henvendelser fra sektor om at det er uklart hva som er vurderingstema for tilskudd etter forskrift om tilskudd til barnehage etter forskriftsendringen som trer i kraft 1. januar 2015 og kommunens plikt til å begrunne slike vedtak.

TOLKNINGSUTTALELSE 16.12.2014

Gjelder

- Forskrift om tilskudd til private barnehager - § 2. Kommunens utrednings- og informasjonsplikt
- Forskrift om tilskudd til private barnehager - § 4. Pensjonspåslag på driftstilskudd
- Forskrift om tilskudd til private barnehager - § 5. Administrasjonspåslag på driftstilskudd
- Barnehageloven - § 19. Kommunalt tilskudd til godkjente private barnehager

Vi redegjør derfor i det følgende for vurderingstema for tilskudd og kommunens begrunnelsesplikt.

Vurderingstema for tilskuddsberegning

Barnehageloven § 14 og forskrift om tilskudd til barnehager (forskriften) regulerer tilskuddet til ikke-kommunale barnehager. Fra og med 1. januar 2015 er utgangspunktet for tilskuddsberegningen kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret. Dette er det samme regnskapet som reguleres nærmere av kommuneloven § 48 og tilhørende regelverk.

Vurderingstemaet for å beregne tilskuddet til ikke-kommunale barnehager er imidlertid ikke kommuneregnskapet. Kommuneregnskapet er som nevnt ovenfor et utgangspunkt for beregningen. Kommunen skal beregne tilskuddet ut fra «gjennomsnittlige driftskostnader per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager» og «gjennomsnittlige kapitalkostnader per heltidsplass i egne tilsvarende kommunale barnehager», jf. forskriften §§ 4 og 5. I tillegg skal kommunen «gi et påslag for administrasjonskostnader på fire prosent av gjennomsnittlige driftskostnader i tilsvarende kommunale barnehager».

Verken «driftskostnader», «kapitalkostnader» og «administrasjonskostnader» i kommunale barnehager fremgår nødvendigvis direkte av kommuneregnskapet, selv om det kan være samsvar mellom vurderingstemaene for tilskudd og kommuneregnskapet. Det betyr at kommunen skal gjøre en selvstendig vurdering av hva kommunen har i «driftskostnader» i egne kommunale barnehager, uavhengig av hvor kostnaden er plassert i kommuneregnskapet. På den måten tas det høyde for at kommuneregnskapet ikke er lagd med formål å tildele tilskudd til private barnehager, samt sørger for at en kostnad er med i beregningen selv om denne kan være feilført i kommuneregnskapet. Vi gjør oppmerksom på at kommuneregnskapet ikke er gjenstand for prøving etter tilskuddsregelverket. Det behandles etter reglene i kommuneloven og tilhørende regelverk.

Kommunens begrunnelse av vedtak om tilskudd

Det følger forskriften § 4 andre ledd at «[k]ommunen skal dokumentere hvordan tilskuddssatsen er beregnet», og tilsvarende ordlyd finner en i § 5 andre ledd, samt i § 2. Det påligger kommunen å dokumentere at enhver tildeling av tilskudd til ikke-kommunale

barnehager gjøres i samsvar med forskriften. Forskriftens krav til dokumentasjon er det samme som kravet til forsvarlig saksbehandling i forvaltningen, og utfylles derfor av forvaltningsloven. Det betyr at når kommunen skal «dokumentere» hvordan for eksempel «driftskostnadene» er beregnet, må kommunen begrunne vedtaket i samsvar med forvaltningsloven.

Forvaltningsloven § 25 gir regler om hva kommunens begrunnelse skal inneholde. Første ledd inneholder krav til vedtakets rettslige grunnlag, andre ledd til gjengivelsen av de faktiske forhold og tredje ledd til skjønnsutøvelsen. I andre ledd første punktum står det at «I begrunnelsen skal dessuten nevnes de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Er de faktiske forhold beskrevet av parten selv eller i et dokument som er gjort kjent for parten, er en henvisning til den tidligere framstilling tilstrekkelig.»

Dette gjør det til en plikt å nevne de faktiske forhold som vedtaket bygger på. Det betyr at kommunen må nevne de faktiske forhold som har betydning for vurderingene som skal gjøres og konklusjonen. De fakta som er lagt til grunn, må fremstilles så fullstendig at det er mulig for parten å forstå at lovens vilkår for å treffe vedtak er til stede. Hvor inngående redegjørelsen for de faktiske forhold skal være, er avhengig av den enkelte sak. Om rekkevidden av begrunnelsesplikten på dette punktet heter det i Ot.prp. nr. 75 (1993-1994) på side 70 blant annet at:

«[i]nnledningsvis er det grunn til å understreke at bestemmelsene i fvl. § 25 andre ledd ikke pålegger forvaltningsorganene en plikt til å gi en fullstendig og detaljert redegjørelse for alle sider av saksforholdet i den enkelte sak. Alle faktiske forhold som er av betydning for saken, forutsettes selvsagt å være bragt på det rene når vedtaket treffes. I § 25 andre ledd heter det imidlertid bare at disse «kort» skal nevnes i selve begrunnelsen til partene. Hvor utførlig det må orienteres om de faktiske forhold man har lagt vekt på, vil som påpekt i høringsnotatet bero på de konkrete forhold i den enkelte sak. Minstemålet må være at framstillingen er så fullstendig at den viser at lovens vilkår for å treffe vedtak er oppfylt. Ofte vil det imidlertid være tilstrekkelig å gi en dekkende sammenfatning av saksforholdet, der en utelater uvesentlig detaljer og forhold uten betydning for avgjørelsen.»

Forarbeidene sier dermed at det må gjøres en konkret vurdering ut fra saksforholdet i den enkelte sak. Dette gjelder også vedtak om tildeling av tilskudd.

Det sentrale vurderingstemaet i tildelingen av driftstilskudd er som nevnt tidligere «driftskostnader i egne kommunale barnehager», jf. forskriften § 4. Faktum av betydning for

tildelingen av driftstilskudd vil derfor typisk være hvorfor en kostnad er tatt med eller ikke i tilskuddsberegningen, og hvorfor deler av en kostnad ikke er tatt med i tilskuddsberegningen. 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. Samtidig bør kommunen begrunne hvorfor en kostnad er tatt ut av beregningsgrunnlaget, hvis det kan være grunnlag for å mene at kostnaden skulle vært med i beregningen i det opprinnelige vedtaket.

Hvis kommuneregnskapet ikke gir tilstrekkelig grunnlag for de ikke-kommunale barnehagene til å vurdere om alle relevante driftskostnader er tatt med i beregningen, må kommunen konkretisere driftskostnadene slik at det blir mulig. Kommuneregnskapet vil ikke alltid forklare hvorfor kommunen for eksempel har tatt ut deler av en kostnad fra tilskuddsberegningen og det kan være at det derfor ikke vil sette den private barnehagen i stand til å forstå om lovens vilkår for å treffe riktig vedtak om tilskudd er tilstede. Av den grunn vil ikke kommuneregnskapet alene tilfredsstillende kravet til begrunnelsens innhold som følger av forvaltningsloven § 25 andre ledd. Det betyr at kommunen må begrunne vedtaket ytterligere.

Vår referanse: 2014/6296