

Riksrevisjonens undersøkelse for 2024 om Utdanningsdirektoratets økonomiske tilsyn av private barnehager og skoler

Rapportert i Dokument 1 (2025–2026)



Revisjonen er gjennomført som en del av Riksrevisjonens kontroll av disposisjoner i henhold til

- lov om Riksrevisjonen § 9 første ledd
- instruks om Riksrevisjonens virksomhet § 3 bokstav b
- INTOSAI standard for etterlevelsesrevisjon (ISSAI 4000)
- Riksrevisjonens faglige retningslinjer for etterlevelsesrevisjon

Innhold

1	Sammendrag	6
2	Innledning	8
2.1	Økonomiske tilsyn med private barnehager og skoler	8
2.2	Risiko ved private barnehagers bruk av tilskuddsmidler og egenbetaling	9
2.3	Risiko ved private skolars bruk av tilskuddsmidler og egenbetaling	10
3	Mål og problemstillinger	12
4	Revisjonskriterier	13
4.1	Kriterier for Utdanningsdirektoratets risikovurdering, økonomiske tilsyn og veiledning av private barnehager	13
4.2	Kriterier for Utdanningsdirektoratets risikovurdering, økonomiske tilsyn og veiledning av private skoler	14
4.3	Felles kriterier for Utdanningsdirektoratets økonomiske tilsyn av private barnehager og skoler	16
5	Metoder	17
5.1	Utdanningsdirektoratets rutiner for utvelgelse av tilsynsobjekter	17
5.2	Utdanningsdirektoratets gjennomføring av økonomiske tilsyn	19
5.3	Utdanningsdirektoratets veiledning om krav til bruk av offentlig tilskudd	19
6	Funn	21
6.1	Kontroll og risikovurdering for utvelgelse av tilsynsobjekter	21
6.1.1	Utdanningsdirektoratet gjør ikke kontroller som kan avdekke bevisst eller ubevisst feilrapportering om nærstående transaksjoner og tilleggsvirksomhet	21
6.1.2	Utdanningsdirektoratets risikovurderinger og utvelgelse av tilsynsobjekter inkluderer ikke alle barnehager og skoler som kan ha manglende etterlevelse av regelverket	25
6.2	Utdanningsdirektoratets gjennomføring av økonomiske tilsyn	29
6.2.1	I halvparten av de gjennomførte tilsynene med barnehager og skoler har ikke Utdanningsdirektoratet kontrollert om midlene er brukt i tråd med regelverket	29
6.2.2	Utdanningsdirektoratet gir pålegg om retting fram i tid, avslutter tilsyn før retting har skjedd, og gjør ikke oppfølgingstilsyn	33
6.3	Utdanningsdirektoratets veiledning om krav til bruk av offentlige tilskudd	38
6.3.1	Utdanningsdirektoratet veileder de private barnehagene, men ikke de private skolene om krav til bruk av offentlige tilskudd	38
7	Konklusjon	41
7.1	Utdanningsdirektoratet har ikke etablert rutiner for vurdering av det samlede risikonivået for utvelgelse av tilsynsobjekter blant de private barnehagene og skolene	41
7.2	Halvparten av de gjennomførte tilsynene er dokumentasjonskontroller og ikke tilsyn av om midlene kommer barna og elevene til gode	42
7.3	Utdanningsdirektoratet sikrer ikke at de private skolene får veiledning om kravene for bruk av offentlige tilskudd	43
8	Referanseliste	45

Tabelloversikt

Tabell 1 Hjemler kontrollert i 148 økonomiske tilsyn med private barnehager i 2024.....	31
Tabell 2 Hjemler kontrollert i 23 økonomiske tilsyn med private skoler i 2024	33
Tabell 3 Antall barnehager som har fått pålegg, tilbakebetalingskrav og vedtak om tilbakeholdelse av tilskudd.....	34
Tabell 4 Antall skoler som har fått pålegg og tilbakebetalingskrav	35

Figuroversikt

Figur 1 Faktaopplysninger om Utdanningsdirektoratets økonomiske tilsynsansvar med private barnehager og skoler i 2024	8
Figur 2 Problemstillingene dekker ulike deler av Utdanningsdirektoratets arbeid med økonomiske tilsyn.....	12
Figur 3 Prosentvis oversikt fordelt på enkle tilsyn og økonomiske tilsyn hvor direktoratet kontrollerer om pengene blir brukt i tråd med regelverket for private barnehager og skoler i 2024.....	30

1 Sammendrag

Utdanningsdirektoratet har ansvar for å føre økonomisk tilsyn med offentlige tilskudd og egenbetaling til private barnehager og skoler.¹ Kunnskapsdepartementet er ansvarlig departement.

I 2024 var det 2 748 private barnehager² og 384 private skoler som mottok offentlige tilskudd. Foreldrebetaling og de offentlige tilskuddene til de private barnehagene som Utdanningsdirektoratet har økonomisk tilsynsansvar for, utgjør til sammen 27 milliarder kroner. Skolepenger og de offentlige tilskuddene til de private skolene som Utdanningsdirektoratet har økonomisk tilsynsansvar for, utgjør til sammen 7,6 milliarder kroner.

Offentlige tilskudd, foreldrebetaling og skolepenger skal komme barna og elevene til gode.³ Utdanningsdirektoratets økonomiske tilsyn er et virkemiddel for å sikre dette.

Målet med revisjonen har vært å kontrollere om Utdanningsdirektoratet gjennomfører økonomiske tilsyn og veiledning i tråd med gjeldende regelverk, for å sikre at de private barnehagene og skolene etterlever krav til bruk av midler slik at de kommer barna og elevene til gode.

Vi har kontrollert om Utdanningsdirektoratet har etablert rutiner for utvelgelse av tilsynsobjekter som sikrer at alle private barnehager og skoler med risiko for manglende etterlevelse av regelverket kan trekkes ut for kontroll. Vi har også kontrollert om Utdanningsdirektoratet gjennomfører økonomiske tilsyn av at de private barnehagene og skolene følger kravene for bruk av midlene og om Utdanningsdirektoratet veileder om krav til bruk av offentlige tilskudd.

Revisjonen er i hovedsak gjennomført ved analyser av dokumenter og data, detaljkontroll av elementene i tilsynsprosessen og intervjuer med de to tilsynsmiljøene i Utdanningsdirektoratet.

Vi har konkludert med at Utdanningsdirektoratet ikke gjennomfører økonomiske tilsyn og veiledning fullt ut i tråd med gjeldende regelverk. Regelverkets formål er å sikre at de private barnehagene og skolene etterlever krav til bruk av midler slik at de kommer barna og elevene til gode.

Konklusjonen bygger på følgende hovedfunn:

- Utdanningsdirektoratet har ikke etablert rutiner for vurdering av det samlede risikonivået for utvelgelse av tilsynsobjekter blant de private barnehagene og skolene.
- Halvparten av de gjennomførte tilsynene er dokumentasjonskontroller og ikke tilsyn av om midlene kommer barna og elevene til gode.
- Utdanningsdirektoratet sikrer ikke at de private skolene får veiledning om kravene for bruk av offentlige tilskudd.

Brev med foreløpige revisjonskriterier ble oversendt Kunnskapsdepartementet 30. september 2024. Vi hadde dialog om kriteriene i møte med departementet 25. oktober og departementet svarte skriftlig 31. oktober 2024. Vi innarbeidet i rapporten de endringene vi vurderte det var grunnlag for.

Utkast til revisjonsrapport ble lagt fram for Kunnskapsdepartementet i brev av 11. april 2025, og behandlet i møte med departementet 29. april 2025. Departementet har i brev av 9. mai 2025 gitt omfattende innspill til rapporten, og vi har i hovedsak innarbeidet disse.

¹ Barnehageloven § 56 og privatskoleloven § 7-2 og Virksomhets- og økonomiinstruks for Utdanningsdirektoratet fastsatt av fra Kunnskapsdepartementet 26. juni 2024.

² Utdanningsdirektoratet opplyser at det var 2 748 private barnehager som direktoratet hadde økonomiske data for i 2022. Tallet er ikke avstemt av Utdanningsdirektoratet og vi har etter forespørsel ikke fått antall for 2024. Vi legger derfor 2022 tallet til grunn.

³ Barnehageloven § 21 og privatskoleloven § 6-3.

Kunnskapsdepartementet anfører overordnet at revisjonen etter departementets vurdering ikke gir grunnlag for å konkludere med at direktoratets økonomiske tilsyn og veiledning ikke er i samsvar med stortingets vedtak og forutsetninger.

Revisjonen ble innrettet for å kontrollere Utdanningsdirektoratets rutiner og praksis med det økonomiske tilsynsansvaret for de private barnehagene og skolene. Hensynene og formålet som skal ivaretas gjennom det økonomiske tilsynsansvaret er det samme i de to lovene selv om det bare er eksplisitt uttalt i barnehageloven. Utdanningsdirektoratet skal ved økonomiske tilsyn kontrollere om de private barnehagene og skolene etterlever regelverket slik at midlene kommer barna og elevene til gode. Stortingets forutsetninger og vedtak er at Utdanningsdirektoratet skal innrette de økonomiske tilsynene med private barnehagene og skolene basert på risikovurderinger. Utdanningsdirektoratets økonomiske tilsynsansvar for de private barnehagene og skolene er tilnærmet likt, selv om forvaltningsansvaret er ulikt.

2 Innledning

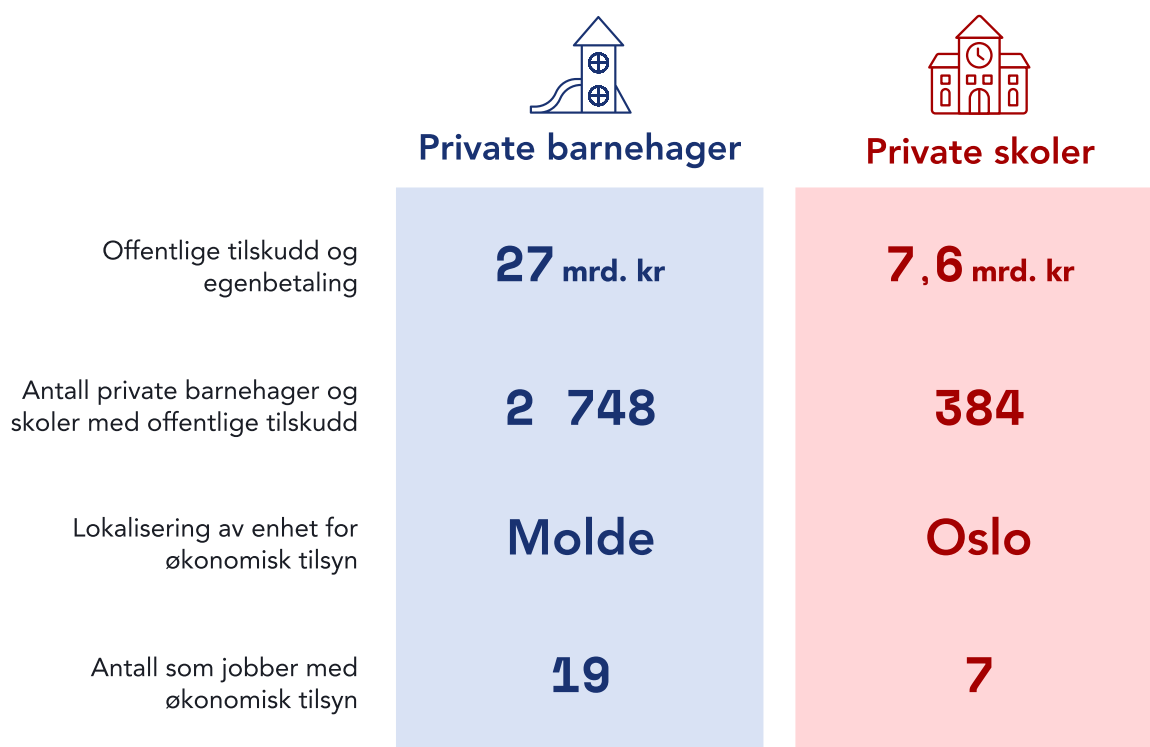
2.1 Økonomiske tilsyn med private barnehager og skoler

Utdanningsdirektoratet har ansvar for å føre økonomisk tilsyn med offentlige tilskudd og egenbetaling til private barnehager og skoler.⁴ Det overordnede målet med å føre økonomiske tilsyn med de private barnehagene og skolene er å sørge for at de etterlever gjeldende regelverk, slik at offentlige tilskudd, foreldrebetaling og skolepenger kommer barna og elevene til gode.⁵

Kunnskapsdepartementet er ansvarlig departement.

Figur 1 viser beløp, antall barnehager og skoler samt lokalisering av de økonomiske tilsynene.

Figur 1 Faktaopplysninger om Utdanningsdirektoratets økonomiske tilsynsansvar med private barnehager og skoler i 2024



Kilde: Opplysninger fra Utdanningsdirektoratet, bearbeidet av Riksrevisjonen.

I 2024 var det 2 748 private barnehager⁶ og 384 private skoler som mottok offentlige tilskudd, og som inngikk i Utdanningsdirektoratets økonomiske tilsynsansvar. Ansvarer innebærer at direktoratet skal føre tilsyn med at tilskuddsmottakerne blant annet ikke

- handler med nærstående parter på annet enn markedsmessige vilkår
- driver tilleggsvirksomhet som finansieres med tilskudd
- disponerer midlene på andre måter som ikke kommer barna og elevene til gode

⁴ Barnehageloven § 56 og privatskoleloven § 7-2 og Virksomhets- og økonomiinstruks for Utdanningsdirektoratet fastsatt av Kunnskapsdepartementet 26. juni 2024.

⁵ Barnehageloven § 21 og privatskoleloven § 6-3.

⁶ Utdanningsdirektoratet opplyser at det var 2 748 private barnehager som direktoratet hadde økonomiske data for i 2022. Tallet er ikke avstemt av Utdanningsdirektoratet, og vi har etter forespørsel ikke fått antall for 2024. Vi legger derfor 2022 tallet til grunn.

Med nærstående parter menes fysiske og juridiske personer som har et tilknytningsforhold til barnehagen eller skolen. Dette er eksempelvis eiere, ansatte med beslutningsmyndighet, styremedlemmer eller personer i nær slekt med disse.⁷

Kommunene forvalter tilskudd til private barnehager.⁸ Foreldrebetaling og de offentlige tilskuddene til de private barnehagene som Utdanningsdirektoratet har økonomisk tilsynsansvar for, utgjør til sammen 27 milliarder kroner.⁹

Utdanningsdirektoratet forvalter tilskudd til de private skolene. Skolepenger og de offentlige tilskuddene til de private skolene som Utdanningsdirektoratet har økonomisk tilsynsansvar for, utgjør til sammen 7,6 milliarder kroner.¹⁰

Utdanningsdirektoratet har to tilsynsmiljøer som arbeider med økonomiske tilsyn:

- Avdelingen for økonomiske tilsyn med barnehager fører økonomisk tilsyn med private barnehager og er lokalisert i Molde. Avdelingen består av 19 ansatte inkludert leder.
- Tilsynsavdelingen fører økonomiske tilsyn med private skoler og er lokalisert i Oslo. Tilsynsavdelingen består av 14 ansatte, inkludert lederen, hvorav sju jobber med økonomiske tilsyn.¹¹

Utdanningsdirektoratet kan gjøre vedtak med følgende reaksjoner ved avdekkede brudd, i både private barnehager og skoler:

- pålegg om retting
- holde tilbake offentlig tilskudd
- krav om tilbakebetaling av tilskudd
- trekke tilbake godkjenningen av skoler og tidsbegrenset alternativt varig stenging av barnehager

2.2 Risiko ved private barnehagers bruk av tilskuddsmidler og egenbetaling

I 2003 inngikk Stortinget et historisk barnehageforlik, som gikk ut på at alle familier som ønsket det, skulle få tilbud om barnehageplass.¹² Iverksetting av barnehageforliket er den største reformen innen barnehagesektoren noensinne.¹³ Hovedmålene i forliket var lavere foreldrebetaling og at sektoren skulle bygges ut. Virkemidlene var større statlig satsing og et forsterket kommunalt ansvar for barnehagesektoren.¹⁴ Kommunene skulle føre tilsyn med barnehagene.¹⁵

I 2022 overtok Utdanningsdirektoratet tilsyns- og veiledningsansvaret for økonomiske forhold i private barnehager fra kommunene.¹⁶ En del av årsaken til at ansvaret ble overført, var at kommunene gjennomførte få økonomiske tilsyn av barnehagene, og at Utdanningsdirektoratet enklere kunne sikre likebehandling av de private barnehagene og se helheten for konsern med barnehager i flere kommuner. Målet var flere og bedre tilsyn i en barnehagesektor preget av stadig større private selskaper og konsern, hvor det har blitt langt mer komplisert å følge pengestrømmene.¹⁷

⁷ Kunnskapsdepartementets retningslinjer for friskolenes handel og vurderingen av markedspris, 8. mai 2019.

⁸ Gjelder Utdanningsdirektoratets kapittel 231 post 63 og 66, men ikke post 70 tilskudd til svømming i barnehage hvor det søkes til, og utbetales fra, statsforvalterne.

⁹ Verifisert referat fra kartleggingsmøte med Utdanningsdirektoratet 28. august 2024.

¹⁰ Tilskuddet utgjør 7,2 milliarder kroner jf. Prop 1 S (2023–2024) Kunnskapsdepartementet, og i verifisert referat fra kartleggingsmøte 28. august 2024 angir direktoratet at foreldrebetaling basert på siste undersøkelse i 2023 (på 2021 tall) utgjorde 400 millioner kroner.

¹¹ Brev fra Utdanningsdirektoratet med svar på spørsmål etter kartleggingsmøte 28. august 2024.

¹² St.meld.nr. 24 (2002–2003) Barnehagetilbud til alle – økonomi, mangfold og valgfrihet og Ot.prp. nr. 76 (2002–2003) Om endringer i barnehageloven.

¹³ St. meld. nr. 28 (2003–2004) Om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m.

¹⁴ Meld. St. 24 (2012–2013) Fremtidens barnehage.

¹⁵ Meld. St. 24 (2012–2013) Fremtidens barnehage, s. 48.

¹⁶ Barnehageloven § 56.

¹⁷ Prop. 96 L (2019–2020) Endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon) punkt. 8.3.5.1.

Private barnehager må oppfylle kravene i barnehageloven § 23, som sier hvordan offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal brukes.¹⁸ Dersom barnehagen oppfyller kravene, kan barnehagen disponere et eventuelt overskudd fritt.

De siste årene har det vært debatt om pengestrømmene i private barnehager. Enkelte barnehageeiere har tjent store beløp på barnehagedrift. En rekke mediesaker har beskrevet hvordan noen eiere brukte barnehagepenger til høye lønninger til seg selv, kjøp av ferieboliger, store utbytter og privat forbruk.¹⁹

Utdanningsdirektoratet gjennomførte 137 økonomiske tilsyn i 2023.²⁰

Direktoratet

- avdekket brudd på regelverket i 64 prosent (88 av 137) av tilsynene
- varslet tilbakebetalingskrav i 39 prosent (49 av 137) av tilsynene, tilsvarende til sammen 22,9 millioner kroner²¹

Resultatene fra tidligere tilsyn kan indikere at det er risiko for at private barnehager ikke følger regelverket.

Utdanningsdirektoratet viser til at risikoen for brudd på regelverket er størst når det er transaksjoner mellom nærstående. I større konsern er det risiko når det gjelder kjøp fra selskap barnehagen har en nær relasjon til. Et eksempel kan være hvis barnehagen leier lokaler av et annet selskap i konsernet. I slike tilfeller er det krav om at barnehagen ikke skal betale mer enn markedsleie. Et annet eksempel er at barnehagen kan bli belastet en uforholdsmessig stor andel av felleskostnader som skal fordeles på hele konsernet. I de mindre selskapene er det nærheten mellom privatøkonomi og barnehagens økonomi som innebærer størst risiko, altså lønn eller andre økonomiske fordeler som kommer eieren eller eierens nærstående til gode.²²

2.3 Risiko ved private skolars bruk av tilskuddsmidler og egenbetaling

Tilskuddsordningene²³ skal sikre at det kan etableres og drives private skoler. Det tildeles statstilskudd, for å medvirke til at foreldre og elever kan velge andre skoler enn de offentlige.²⁴ Tilskuddet skal bidra til å finansiere driften av skolen. Private skoler må oppfylle kravene i privatskoleloven § 6-3, som sier hvordan offentlige tilskudd og skolepenger skal brukes. Skolen kan ikke gi utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eiere eller nærstående.

Utdanningsdirektoratet oppgir at det er en særlig risiko for at statstilskudd og skolepenger ikke kommer elevene til gode når skolen handler med nærstående parter. Skoler som ikke vurderer om handelen er rasjonell, eller som ikke innhenter pris og vilkår fra uavhengige tilbydere, tar på seg en særlig høy risiko for at midlene ikke kommer elevene til gode.²⁵

Utdanningsdirektoratet gjennomførte 18 økonomiske tilsyn i 2023.²⁶

¹⁸ Barnehageloven § 23.

¹⁹ Utdanningsnytt publisert 27. januar 2023 «1 år med nasjonalt barnehagetilsyn: Kun 1 av 10 tilsyn med private barnehager endte med krav om å betale tilbake penger».

²⁰ Utdanningsdirektoratets rapport. (2024). *Økonomiske tilsyn med barnehager 2023*.

²¹ Eventuelle klager kan medføre endring i beløp.

²² Utdanningsdirektoratets rapport. (2024). *Økonomiske tilsyn med barnehager 2023*.

²³ Utdanningsdirektoratets kapittel 228 post 70-85.

²⁴ Privatskolelova § 1-1 første ledd første punktum, jf. § 1-2 første ledd første punktum.

²⁵ Utdanningsdirektoratets rapport. (2024). *Funn fra tilsyn med privatskolene i 2023*.

²⁶ Utdanningsdirektoratets rapport. (2024). *Funn fra tilsyn med privatskolene i 2023*.

Direktoratet

- avdekket brudd på regelverket i 94 prosent (17 av 18) av tilsynene
- varslet ingen tilbakebetalingskrav

Resultatene fra tidligere tilsyn kan indikere at det er risiko for at private skoler ikke følger regelverket. Deloitte har på vegne av Utdanningsdirektoratet evaluert tilsynsarbeid på barnehage- og opplæringsområdet, for perioden 2014 til 2021. Deloitte viser til at Utdanningsdirektoratet i hovedsak har basert seg på å måle treffsikkerhet gjennom å beregne andel brudd ved kontrollspørsmål som er stilt i tilsyn. Det avdekkes brudd i nesten alle tilsyn som blir gjennomført. Deloitte påpeker at de mener det er en svakhet at direktoratets måling av treffsikkerhet ikke tar hensyn til vesentligheten i bruddene som blir avdekket. Videre mener de at å måle treffsikkerhet på denne måten kan gjøre det vanskeligere å sikre riktig virkemiddelbruk i hvert enkelt tilfelle. Deloitte mener det kan stilles spørsmål ved om antall brudd avdekket i tilsyn som mål på treffsikkerhet er et insentiv for å ikke gjennomføre veiledning før tilsyn, da veiledning i forkant kan innebære at det avdekkes færre brudd i tilsynet.²⁷

I 2017 fant Riksrevisjonen det kritikkverdig²⁸ at nær 80 prosent av alle skoler der Utdanningsdirektoratet har identifisert høy risiko for at statstilskudd og skolepenger disponeres i strid med friskoleloven, ikke hadde blitt fulgt opp av Utdanningsdirektoratet, verken gjennom den etablerte tilsynsordningen eller på annen måte.²⁹

²⁷ Deloitte publiserte i november 2022 en rapport om Evaluering av tilsynsarbeid «Tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i perioden 2014 til 2021».

²⁸ I 2017 brukte Riksrevisjonen fem kritikknivå (positivt, kritikkverdig, sterkt kritikkverdig, alvorlig og svært alvorlig), men nå er dette redusert til tre (ikke tilfredsstillende, kritikkverdig og sterkt kritikkverdig).

²⁹ Riksrevisjonens revisjonsrapport for 2017 om Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler.

3 Mål og problemstillinger

Målet med revisjonen er å kontrollere om Utdanningsdirektoratet gjennomfører økonomiske tilsyn og veiledning i tråd med gjeldende regelverk for å sikre at de private barnehagene og skolene etterlever krav til bruk av midler, slik at de kommer barna og elevene til gode.

Problemstilling 1:

Har Utdanningsdirektoratet etablert rutiner for vurdering av det samlede risikonivået for utvelgelse av tilsynsobjekter blant de private barnehagene og skolene?

Problemstilling 2:

Gjennomfører Utdanningsdirektoratet økonomiske tilsyn av at de private barnehagene og skolene følger kravene for bruk av midlene i gjeldende regelverk?

Problemstilling 3:

Veileder Utdanningsdirektoratet de private barnehagene og skolene om krav til bruk av offentlige tilskudd?

Figur 2 Problemstillingene dekker ulike deler av Utdanningsdirektoratets arbeid med økonomiske tilsyn



Kilde: Riksrevisjonen

Avgrensning:

Revisjonen er avgrenset til de økonomiske tilsynene Utdanningsdirektoratet har åpnet av private barnehager og skoler i tidsrommet 1. januar 2024 – 31. desember 2024.

4 Revisjonskriterier

4.1 Kriterier for Utdanningsdirektoratets risikovurdering, økonomiske tilsyn og veiledning av private barnehager

Utdanningsdirektoratet skal etter barnehageloven § 56 føre tilsyn med at de private barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i kapittel V «Krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager mv.» med forskrifter og § 9 om internkontroll, for å sikre at kravene i kapittel V med forskrifter følges. Formålet med kapittel V i barnehageloven om «krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager mv» er å sørge for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode.³⁰

Utdanningsdirektoratet skal veilede kommuner og barnehager om barnehagelovens kapittel V med forskrifter.³¹

Utdanningsdirektoratet kan gi pålegg til barnehagen om å rette ulovlige forhold. Hvis barnehagen ikke etterkommer pålegget innen fristen, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan direktoratet fatte vedtak om tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen.³² Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at tilskudd til barnehagen skal holdes tilbake dersom barnehagen har brutt bestemmelser i kapittel V med forskrift eller § 9 om internkontroll, for å sikre at kravene i kapittel V med forskrifter følges.³³ Utdanningsdirektoratet kan videre fatte vedtak om at barnehagen skal betale tilbake tilskudd til kommunen dersom barnehagen har brutt bestemmelser i kapittel V med forskrifter.³⁴

Utdanningsdirektoratet har fra 2022 overtatt det økonomiske tilsynsansvaret som kommunene hadde som forvaltere av tilskudd til barnehagene. Da staten ved Utdanningsdirektoratet overtok det økonomiske tilsynsansvaret fra kommunene, var en av årsakene at det var gjennomført få økonomiske tilsyn av de private barnehagene fra kommune. Hensikten med overføringen av ansvaret var blant annet at direktoratet enklere kunne sikre likebehandling av de private barnehagene og se helheten for konsern med barnehager i flere kommuner.³⁵

I forarbeidene til *lov om endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m.* står det: «Å kontrollere at barnehagene følger regelverket om lovlig bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal bidra til at alle barnehagebarn får et tilbud av god kvalitet, uavhengig av hvilken barnehage de går i og hvor i landet de bor.»³⁶ I forarbeidene til *lov om endringer i barnehageloven (selvstendig rettssubjekt, forbud mot annen virksomhet, meldeplikt m.m.)* står det: «Bedre og mer transparent regnskapsinformasjon fra private barnehager vil bidra til at offentlige myndigheter kan kontrollere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling går til formålet. Å organisere barnehagene som selvstendige rettssubjekter gir kommunene og staten den beste informasjonen om økonomien i hver enkelt barnehage.»³⁷

I forarbeidene til barnehageloven § 56 står det: «Departementet legger til grunn at det nasjonale økonomitilsynet skal være basert på risikovurderinger og eventuelle stikkprøver. Departementet legger videre til grunn at det må utvikles rapporteringsløsninger som tilrettelegger for risikobasert kontroll og tilsyn.» Dette harmonerer med de pliktene som statlige tilskuddsforvaltere pålegges etter bestemmelsene om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.2 tredje ledd. De skal kartlegge risikoen for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for

³⁰ Barnehageloven § 21, andre ledd.

³¹ Barnehageloven § 13 andre ledd.

³² Barnehageloven § 56 andre ledd.

³³ Barnehageloven § 56 tredje ledd.

³⁴ Barnehageloven § 56 fjerde ledd.

³⁵ Prop. 96 L (2019–2020) *Endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*.

³⁶ Prop. 96 L (2019–2020) *Endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)* s. 97.

³⁷ Prop. 82 L (2021–2022) *Endringer i barnehageloven (selvstendig rettssubjekt, forbud mot annen virksomhet, meldeplikt m.m.)*.

uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle.

Departementet anfører at «det framstår som ikke naturlig å henvise til bestemmelsene her, når det følger eksplisitt av bestemmelsene 6.4.1 at kapittel 6 i bestemmelsene ikke gjelder for barnehagefeltet siden tilskuddet fordeles fra kommunene til barnehagene.»

Vi viser til at bestemmelsene i 6.4.1 gjelder statlige tilskudd til kommuner og fylkeskommuner og ikke gir føringer i noen retning for statens tilsyn med kommunale tilskudd fra kommunene til barnehagene. Bestemmelsene for statlig økonomistyring kapittel 6 regulerer ikke statlig kontroll av kommunale tilskudd, men bestemmelsen i punkt 6.3.8.2 gir uttrykk for god praksis når det gjelder kontroll av informasjon fra tilskuddsmottakere. Tilsynsansvaret for kommunale tilskudd til private barnehager er overført fra kommunene til Utdanningsdirektoratet. Når staten har overtatt ansvaret fra kommunene bør ikke staten legge en dårligere praksis til grunn enn den som gjelder når staten gjør tilsyn av egne midler. Av den grunn er den gode praksisen som 6.3.8.2 gir uttrykk for, en relevant rettledning for direktoratets kontroll av informasjonen fra tilskuddsmottakerne også for de private barnehagene.

I Prop. 96 L (2019–2020) *Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m.* står det: «I dimensjoneringen av det økonomiske tilsynet med de private barnehagene, uttaler departementet at risikoen for lovbrudd, og dermed behovet for tilsyn, må avveies mot omfang, vesentlighet og risiko samt hvilken ressursbelastning tilsynet utløser både for forvaltningen og barnehagene.» Departementet viser her til de samme hensynene som ligger bak økonomibestemmelsenes krav om at kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordningen og målet med den, og at kontrollens omfang skal være rimelig i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen, jf. 6.3.8.2 andre ledd.

Kravene til mottakeren om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager framgår av barnehageloven §§ 23, 23a og 23b. Økonomiforskrift til barnehageloven § 8, jf. barnehageloven § 23, sier at barnehagene skal gi regnskapsopplysninger om bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling og opplysninger som underbygger barnehagens regnskap hvert år. Det er også krav til noteopplysninger.³⁸

4.2 Kriterier for Utdanningsdirektoratets risikovurdering, økonomiske tilsyn og veiledning av private skoler

I henhold til privatskoleloven § 7-2 fører Kunnskapsdepartementet tilsyn med skoler som er godkjent etter denne loven.³⁹ Kunnskapsdepartementet har delegert tilsynsarbeidet som følger av privatskoleloven, til Utdanningsdirektoratet, jf. virksomhets- og økonomiinstruks for Utdanningsdirektoratet.⁴⁰ Kunnskapsdepartementet sier også i virksomhets- og økonomiinstruksen til Utdanningsdirektoratet at direktoratet skal «være et utviklingsorgan som støtter, veileder og påvirker sektoren gjennom informasjon, strategier og ulike tiltak».

Utdanningsdirektoratet skal gjennomføre tilsyn med at de private skolene følger privatskoleloven. I privatskoleloven er det et krav at alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode.⁴¹

Utdanningsdirektoratet kan gi pålegg hvis det oppdager forhold som er i strid med privatskoleloven, i strid med forskrift med hjemmel i loven eller i strid med forutsetningene for godkjenningen. Utdanningsdirektoratet kan holde tilbake tilskuddet eller trekke godkjenningen tilbake dersom vilkårene ikke blir oppfylt. Utdanningsdirektoratet kan også kreve tilbake for mye utbetalt tilskudd og

³⁸ Økonomiforskrift til barnehageloven § 4.

³⁹ Tilsvarende gjelder for skoler som er godkjent etter lov om folkehøyskoler (folkehøyskoleloven).

⁴⁰ Virksomhets- og økonomiinstruks for Utdanningsdirektoratet fastsatt av fra Kunnskapsdepartementet 26. juni 2024, s. 4.

⁴¹ Privatskoleloven § 6-3.

tilskuddsmidler som er brukt i strid med loven, i strid med forskrift med hjemmel i loven eller i strid med forutsetningene for godkjenningen.⁴²

I forarbeidene til ny opplæringslov kommer det fram at å utvide tilsynet likevel ikke er den eneste muligheten dersom målet er å oppnå bedre etterlevelse av regelverket. Andre aktuelle virkemidler er for eksempel klagebehandling og informasjons- og veiledningsvirksomhet som statsforvalterne og Utdanningsdirektoratet driver med.⁴³

Departementet anfører at «Prop. 57 L (2022–2023) er uegnet som kilde til revisjonskriterier i denne sammenhengen. Det aktuelle kapitlet i proposisjonen (kapittel 60.5.2) gjelder rammer for statlig tilsyn med kommuner, og de aktuelle vurderingene er gjort med utgangspunkt i kommunelovens avgrensninger for statlig tilsyn. Etter departementets vurdering har ikke dette relevans for statlig tilsyn med private skoler.»

Departementet har rett i at omtalen i proposisjonen gjelder statlig tilsyn med kommuner. Logikken i argumentasjonen er imidlertid den samme uavhengig av om det statlige tilsynet gjelder kommunene eller private skoler. Vi har derfor vurdert at argumentasjonen i forarbeidene kan legges til grunn for statlige tilsyn av private skoler.

Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt.⁴⁴ I forarbeidene til ny opplæringslov viser departementet til den alminnelige veiledningsplikten og god forvaltningsskikk, som blant annet innebærer at forvaltningen skal være åpen og serviceinnstilt.⁴⁵ Departementet mener at en bestemmelse om veiledningsplikt i opplæringsloven ville være en unødvendig dobbeltregulering.

Departementet anfører at «Slik vi leser teksten er det også her forsøkt å oppstille revisjonskriterier for at Utdanningsdirektoratet skal ha en informasjons- og veiledningsvirksomhet. Departementet mener det er klart at § 14-2 i opplæringsloven av 1998, ikke innebar konkrete rettigheter eller plikter. Regelen var i hovedsak ment som et mål om best mulig samhandling mellom departementet og kommuner og fylkeskommuner, jf. Ot.prp. nr. 46 (1997–98) kapittel 31 merknad til § 14-1.

Vår vurdering er at som forvaltningsorgan har Utdanningsdirektoratet innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt. Formålet med veiledningen er å gi parter og andre interesserte adgang til å vareta sitt tarv i bestemte saker på best mulig måte. Veiledningsplikten gjelder ikke bare overfor parter i en bestemt sak, men også overfor en person som spør om sine rettigheter og plikter om et konkret forhold som har aktuell interesse for ham, jf. forvaltningsloven § 11 første til tredje ledd.⁴⁶ Som fagorgan på skolesektoren har Utdanningsdirektoratet et overordnet ansvar for å sikre at borgerne har tilgang på tilstrekkelig veiledning. Dette gjelder også der det konkrete veiledningsansvaret er lagt til andre forvaltningsorganer med myndighet innen sektoren.

Krav til mottakeren om bruk av offentlige tilskudd og skolepenger framgår av privatskoleloven § 6-3 og § 6-1 og 6-2 i økonomiforskrift til privatskoleloven. Skolene skal sende inn årsregnskap, årsberetning og revisjonsberetning til Utdanningsdirektoratet innen 1. juni året etter regnskapsåret.⁴⁷ Det er også krav til noteopplysninger.⁴⁸

Ifølge bestemmelsene for økonomistyring i staten punkt 6.3.8.2 første ledd skal Utdanningsdirektoratet kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren senere sender inn om måloppnåelsen, jf. punkt 6.3.6. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte.

⁴² Privatskoleloven § 7-2 a.

⁴³ Prop. 57L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringslova)* s. 501.

⁴⁴ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 11 første ledd.

⁴⁵ Prop. 57 L (2022–2023) punkt 4.5.7.

⁴⁶ Forvaltningsloven § 11, første, andre og tredje ledd.

⁴⁷ Økonomiforskrift til privatskoleloven § 8-1.

⁴⁸ Økonomiforskrift til privatskoleloven § 8-2.

Kontrollen skal tilpasses den enkelte tilskuddsordningen og målet med den. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen, jf. økonomibestemmelsene 6.3.8.2 andre ledd.

I Ot.prp. nr. 37 (2006–2007) er det blant annet vist til at tilsynsordningen etter privatskoleloven er tillitsbasert og bygger på stikkprøvekontroll.⁴⁹ Skal tilsynsordningen ha en hensikt må det være en balanse mellom tillit og kontroll. Kontrollen kan reduseres der det er grunnlag for stor grad av tillit. Der grunnlaget for tillit er mindre bør kontrollen øke. Selv der risikoen er lav, og grunnlaget for tillit er godt, bør det gjøres noe kontroll.

Utdanningsdirektoratet skal ifølge bestemmelsene om økonomistyring i staten punkt 6.3.8.2 tredje ledd kartlegge risiko for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av vilkårene for tilskuddene og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle.

4.3 Felles kriterier for Utdanningsdirektoratets økonomiske tilsyn av private barnehager og skoler

Saksbehandlingen i offentlig forvaltning er som utgangspunkt skriftlig. Det er viktig for at avgjørelsen skal tjene som rettledning framover i samsvar med sitt innhold, for at saksbehandlingen skal kunne utnyttes til veiledning i andre saker, og for at det skal kunne kontrolleres at saksbehandlingen har vært korrekt.⁵⁰

Departementet stiller spørsmål ved «om en NOU er egnet som kilde til revisjonskriterier alene, og mener at det uansett vil være mer relevant å ta utgangspunkt i lovregler som kilde til revisjonskriterier på dette punktet.»

Vi mener den ulovfestede forvaltningsretten som NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* viser til er et godt grunnlag som kilde for revisjonskriterier. Vi viser også til Prop. 79 L (2024–2025) punkt 9.1.4 første ledd hvor dette er foreslått lovfestet.

⁴⁹ Kunnskapsdepartementet har både i svar på foreløpige kriterier av 31. oktober 2024 og senere i svar på utkast til rapport av 9. mai 2025 bedt om at dette kriteriet tas inn.

⁵⁰ NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* s. 176.

5 Metoder

5.1 Utdanningsdirektoratets rutiner for utvelgelse av tilsynsobjekter

For å kontrollere om Utdanningsdirektoratet har rutiner for utvelgelse av tilsynsobjekter som sikrer at alle de private barnehagene og skolene med risiko for manglende etterlevelse av regelverket kan trekkes ut for kontroll, har vi innhentet og analysert

- Utdanningsdirektoratets sammenstilling av barnehagenes og skolenes rapportering
- bekymringsmeldinger og tips
- de risikovurderinger direktoratet har gjennomført inklusiv de utarbeidede tilsynsplanene

Intervju

Vi har i kartleggingsmøtet fått beskrevet hvordan de to avdelingene kontrollerer rapporteringen, risikovurderer og velger ut tilsynsobjekter.

Vi har også gjennomført semistrukturerte intervjuer for å få en utdypende beskrivelse av de to avdelingenes kontroll, sammenstilling av informasjon og system for risikovurderinger. Formålene med intervjuene var å få beskrevet avdelingenes prosess for risikovurdering og utvelgelse av objekter til tilsyn og veiledning. Etter vår gjennomgang av dokumenter og rutiner hadde vi videre behov for å avklare om vi hadde riktig forståelse av hvordan direktoratet gjennomfører risikovurderinger og velger ut objekter til økonomiske tilsyn.

Kartleggingsmøtet ble gjennomført med de to avdelingene i fellesskap. Intervjuene er gjennomført med de to avdelingene hver for seg. Møtene og intervjuene er gjennomført med leder, fagansvarlig og saksbehandlere i avdeling for økonomisk tilsyn barnehager og i tilsynsavdelingen:

- kartleggingsmøte med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager og tilsynsavdelingen 28. august 2024
- intervju med tilsynsavdelingen 11. oktober 2024
- intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager 23. oktober 2024
- intervju med tilsynsavdelingen 8. januar 2025
- intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager 23. januar 2025

Både kartleggingsmøtet og intervjuene har foregått digitalt. Til kartleggingsmøtet og de to intervjuene i oktober har avdelingene utarbeidet presentasjoner basert på mottatt agenda for møtene. Referat med oppfølgingsspørsmål fra møtene er verifisert av direktoratet.

Dokumentanalyse

Vi har hatt tilgang til direktoratets kvalitetssystem Confluence, der alle skriftlige rutiner er arkivert.

Vi har gjennomgått de to avdelingenes risikovurderinger i 2023, som bygger på innsendt dokumentasjon for 2022 fra barnehagene og skolene. Denne dokumentasjonen er benyttet for utvelgelse av tilsynsobjekter i 2024.

For å forstå Utdanningsdirektoratets system for kontroll og risikovurdering har vi innhentet og analysert følgende dokumenter.

Felles for private barnehager og skoler:

- tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet til Utdanningsdirektoratet for 2024
- referater fra styringsdialogen mellom Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet i 2023 og referat fra etatsstyringsmøte 28. april 2024
- Metodehåndbok for tilsyn, hentet fra udir.no (sist endret 25. april 2024)
- *Fellesrutiner for økonomiske tilsyn i Utdanningsdirektoratet*, 30. september 2024
- Utdanningsdirektoratets rapport *Funn fra tilsyn i barnehage- og opplæringsområdet i 2022*
- Deloittes evaluering av tilsynsarbeid *Tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i perioden 2014–2021*, 22. november 2022

Private barnehager:

- *Strategi for økonomiske tilsyn private barnehager 2022–2025*, omarbeidet og revidert april 2024
- *Strategi for økonomiske tilsyn private barnehager 2025–2028*
- Power BI-fila 06 2024 *Sammenlignende risikovurdering*
- avdeling for økonomisk tilsyn barnehager sin plan for tilsyn løpende barnehager, 29. mai 2024
- Utdanningsdirektoratets rapport *Økonomisk tilsyn av private barnehager – oppsummering 2022 og Økonomisk tilsyn av private barnehager – oppsummering 2023*
- avdeling for økonomisk tilsyn barnehagers *Oversikt over klager private barnehager*, oversendt 11. februar 2025

Private skoler:

- tilsynsavdelingens *Kontrollstrategi juni 2023*
- tilsynsavdelingens *Sektoranalyse for kontrollaktivitet i 2024*
- *Ledermøtenotat sektoranalysen 2025*, 2. januar 2025
- tilsynsavdelingens Excel-filer *ÅRT 2022 manglende avdelingsregnskap, Drift siste 3 år og Tapt EK og Handel nærstående*
- tilsynsavdelingens *Risikonotat – skolens Økonomiforvaltning: tapt egenkapital*, 2. oktober 2023 og *Tilsyn handel med nærstående*, 22. mars 2023
- TILDA-meldinger⁵¹ skole for 2022, 2023 og 2024
- *2024 Plan for økonomigruppen*, mottatt fra Utdanningsdirektoratet 30. januar 2025
- *Tilsynsplan vedlegg*, mottatt fra Utdanningsdirektoratet 13. januar 2025
- *Tilsynsplan*, mottatt fra Utdanningsdirektoratet 25. april 2025
- Utdanningsdirektoratets rapport *Funn fra tilsyn med privatskolene i 2023*

Detaljkontroll

For å kontrollere om direktoratet har fulgt opp bekymringsmeldinger, har vi kontrollert TILDA-meldingene (TILDA er en portal for å melde bekymringer ved private barnehager og skoler) mot tilsynsplan for tilsyn med private barnehager. Vi mottok tilsynsplan for skoler etter at utkast til rapport var sendt. Derfor ble risikovurderinger og bekymringsmeldinger kontrollert mot tilsyn som er gjennomført i 2024.

Vi har kontrollert alle bekymringsmeldinger og tips, som direktoratet mottok i løpet av 2022 som har økonomi som tema, for å se om disse blir fulgt opp i risikovurderingene. For de private skolene har vi sett på meldinger mottatt i perioden 2022 og fram til sommeren 2023.

⁵¹ Utdanningsdirektoratets system for interne og eksterne bekymringsmeldinger.

For de private barnehagene har vi hatt tilgang til systemet «TILDA barnehage», mens for de private skolene har vi fått kopi av mottatte meldinger i perioden.

5.2 Utdanningsdirektoratets gjennomføring av økonomiske tilsyn

For å kontrollere om Utdanningsdirektoratet gjennomfører økonomiske tilsyn av at de private barnehagene og skolene følger gjeldende regelverk, har vi gjennomført intervju, dokumentanalyse og detaljkontroll av direktoratets gjennomførte tilsyn.

Intervju

Intervjuene er omtalt i rapportens kapittel 5.1, og de dekker alle de tre problemstillingene. For prosessen som inkluderer tilsyn og vedtak, hadde vi behov for å avklare om vi hadde riktig forståelse av hvordan direktoratet gjennomfører tilsyn på bakgrunn av vår gjennomgang av dokumenter, rutiner og enkeltsaker.

Dokumentanalyse

For å vurdere om Utdanningsdirektoratet har gjennomført økonomiske tilsyn av at de private barnehagene og skolene følger kravene for bruk av midlene, har vi innhentet og analysert dokumentene omtalt i rapportens kapittel 5.1, som dekker alle de tre problemstillingene.

Detaljkontroll

Vi har hatt tilgang til direktoratets saksbehandlingssystem Tim Andre og arkivsystemet Elements, for å kunne lese tilsynsrapporter og den kommunikasjonen direktoratet har hatt med tilsynsobjektene.

Med utgangspunkt i uttrekk fra Tim Andre har vi kontrollert alle tilsyn som ble åpnet og gjennomført i 2024. I gjennomgangen av de åpnete tilsynene har vi kontrollert

- tema, lovhjemmel og kontrollspørsmål som er valgt for tilsynet
- avdelingenes observasjoner, vurderinger og konklusjoner i foreløpige og endelige tilsynsrapporter, eventuelt i avslutningsbrev
- vedtak om pålegg om retting og eventuelt tilbakebetaling av tilskudd som ikke er benyttet i tråd med regelverket, og oppfølging av vedtakene
- om tilsynet avdekket andre forhold, og om de er fulgt opp
- om direktoratet i tilsynet har vurdert om pengene har kommet barna og elevene til gode
- om direktoratet har sikret at barnehagene og skolene har rettet de avdekkede forholdene før tilsynet avsluttes

Utvalg

Vi har tatt uttrekk fra saksbehandlingssystemet Tim Andre fra alle de åpnete tilsynene med private barnehager og skoler i 2024.

For private barnehager ble det åpnet 154 tilsyn, og for private skoler ble det åpnet 26 økonomiske tilsyn.

5.3 Utdanningsdirektoratets veiledning om krav til bruk av offentlig tilskudd

For å kontrollere om Utdanningsdirektoratet veileder de private barnehagene og skolene om gjeldende regelverk, har vi gjennomført intervju, dokumentanalyse og detaljkontroll.

Intervju

Intervjuene er omtalt i rapportens kapittel 5.1, og de dekker alle de tre problemstillingene. For problemstillingen om veiledning brukte vi intervju for å avklare om vi hadde riktig forståelse av direktoratets veiledning etter vår gjennomgang av dokumenter og rutiner.

Dokumentanalyse

For å vurdere Utdanningsdirektoratets veiledning har vi innhentet og analysert dokumentene omtalt i rapportens kapittel 5.1, som dekker alle de tre problemstillingene.

I tillegg har vi vurdert:

- Notater fra direktoratets deltakelse på halvårige møter mellom statsforvalteren og skolenes interesseorganisasjoner som ble gjennomført 6. mars 2024, 12. juni 2024 og 16. oktober 2024. Det lages ikke referater fra slike møter, men tilsynsavdelingen har ført interne notater fra møtene, *Svar gitt i kontaktmøter mellom Udir og privatskoleorganisasjonene*.
- Tolkningsuttalelsen *Tilleggsvirksomhet og avdelingsregnskap for privatskoler* publisert på Udir.no datert 9. april 2024
- Kunnskapsdepartementets *retningslinjer for friskolenes handel og vurdering av markedspriser*, 8. mai 2019
- Tilsynsrapporter og veiledningsskriv for private barnehager og skoler publisert på Udir.no

Detaljkontroll

Vi har sammenholdt resultatene av de gjennomførte tilsynene med informasjonen som er registrert på udir.no, for å vurdere veiledningselementet.

Når vi i rapportens kapittel 6 innleder med at «revisjonen viser», så viser vi til summen av informasjon innhentet fra de ulike metodene dokumentanalyse, intervju og detaljkontroll for innsamling av revisjonsbevis.

6 Funn

6.1 Kontroll og risikovurdering for utvelgelse av tilsynsobjekter

Hovedfunn

Utdanningsdirektoratet har ikke etablert rutiner for vurdering av det samlede risikonivået for utvelgelse av tilsynsobjekter blant de private barnehagene og skolene.

Dette begrunner vi med:

- Utdanningsdirektoratet gjør ikke kontroller som kan avdekke bevisst eller ubevisst feilrapportering om nærstående transaksjoner og tilleggsvirksomhet.
- Utdanningsdirektoratets risikovurderinger og utvelgelse av tilsynsobjekter inkluderer ikke alle barnehager og skoler som kan ha manglende etterlevelse av regelverket.

6.1.1 Utdanningsdirektoratet gjør ikke kontroller som kan avdekke bevisst eller ubevisst feilrapportering om nærstående transaksjoner og tilleggsvirksomhet



Utdanningsdirektoratet skal kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren sender inn. Gjennomførte kontrolltiltak skal dokumenteres på en tilfredsstillende måte. Kontrollen skal tilpasses målet med tilskuddsordningen. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen. Direktoratet skal kartlegge risiko for at det oppstår feil på grunn av problemer med fortolkning av tilskuddsvilkårene og risiko for uregelmessigheter. Ut fra en vurdering av det samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle.⁵² Dette er økonomibestemmelsenes beskrivelse av god praksis for risikovurdering og kontroll av tilskudd. Bestemmelsene gjelder for tilsyn med skoler og har autoritet som kilde for god praksis for tilsyn med barnehager.

Utdanningsdirektoratet vurderer det slik at risikoen for at midlene ikke kommer barna og elevene til gode, er størst i nærstående transaksjoner. Dette gjelder både private barnehager og private skoler. Det er i tillegg mange av skolene som driver tilleggsvirksomhet, med risiko for at de benytter offentlige tilskudd til å dekke underskuddet i disse. Handel med nærstående og tilleggsvirksomhet skal

⁵² Bestemmelsene for økonomistyring i staten punkt 6.3.8.2.

framkomme i noter til barnehagenes og skolenes årsregnskap.⁵³ Skolene skal også opplyse om handel med nærstående og tilleggsvirksomheter i spørreskjemaet som sendes inn sammen med årsregnskapet.

Revisjonen viser at Utdanningsdirektoratet ikke fanger opp nærståendetransaksjoner eller tilleggsvirksomheter som barnehagene og skolene ikke selv rapporterer om, og de gjør ingen kontroller som kan avdekke om det er barnehager eller skoler som har nærståendetransaksjoner eller tilleggsvirksomhet uten å opplyse om det. Utdanningsdirektoratet bruker systemet TILDA for å registrere restrisiko etter gjennomførte tilsyn og for å følge opp bekymringsmeldinger for både private barnehager og private skoler, men revisjonen viser at direktoratet ikke har dokumentert oppfølgingen for flere av meldingene som er registrert med høy risiko.

De to tilsynsavdelingene har ulik praksis for purring på barnehagene og skolene som ikke rapporterer innen fristen. Barnehagene purres ikke etter at fristen har gått ut. Utdanningsdirektoratet sender brev til barnehagene som ikke rapporterer årsregnskap innen fristen, og definerer det som tilsyn. Skolene purres før det åpnes tilsyn. Utdanningsdirektoratet har ikke fullstendig oversikt over alle barnehager som mottar driftstilskudd, og som dermed er under deres tilsynsansvar.⁵⁴

Utdanningsdirektoratet fanger ikke opp handel med nærstående eller tilleggsvirksomheter som ikke barnehagene og skolene selv informerer om

Nærståendetransaksjoner skal være rapportert i noter til årsregnskapet. Utdanningsdirektoratet opplyser at de ikke fanger opp nærståendetransaksjoner som ikke er rapportert av barnehagene eller skolene.⁵⁵

Når direktoratet skal føre tilsyn med avtaler med nærstående, gjør de risikovurderinger og tar stikkprøver fra utvalget av barnehager som har oppgitt at de har nærståendetransaksjoner. Ved å gjøre det på denne måten åpner de ikke tilsyn med barnehager som ikke har rapportert om nærståendetransaksjoner. Direktoratet oppgir at en svakhet med denne tilnærmingen er at det kan være barnehager som ikke har rapportert riktig og dermed ikke fanges opp. En styrke er at direktoratet faktisk får kontrollert det temaet som er valgt for tilsynet.⁵⁶

Utdanningsdirektoratet kontrollerer årlig at skoler som opplyser om tilleggsvirksomhet, også sender inn avdelingsregnskap for de tilleggsvirksomhetene de har oppgitt. Direktoratet gjør risikovurderinger og tar stikkprøver fra utvalget av skoler som selv har oppgitt at de har tilleggsvirksomhet eller nærståendetransaksjoner. Direktoratet gjør ingen kontroll som kan avdekke om det er skoler som har tilleggsvirksomheter eller nærståendetransaksjoner uten å opplyse om det i spørreskjemaet i tilknytning til årlig innrapportering.

Utdanningsdirektoratet opplyser at de baserer seg på at skolens revisor kontrollerer at skolen rapporterer riktig dersom skolen handler med nærstående. Samtidig viser direktoratet til at Finanstilsynet gjennomførte tilsyn med revisjon av friskoler i 2018⁵⁷, og at tilsynet avdekket at revisorene ikke har vært tilstrekkelig oppmerksomme på særlovgivningen for de private skolene.⁵⁸ Kunnskapsdepartementet opplyser at Utdanningsdirektoratet i desember 2024 sendte et brev til alle revisorer som reviderer private skoler med informasjon og veiledning til hvordan de skal oppfylle sine plikter etter økonomiforskriftens bestemmelser.⁵⁹

⁵³ Økonomiforskrift til barnehageloven § 4 tredje ledd og økonomiforskrift til privatskoleloven § 8-2.

⁵⁴ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. januar 2025 og verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 11. oktober 2024.

⁵⁵ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. oktober 2024 og verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 11. oktober 2024.

⁵⁶ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. januar 2025.

⁵⁷ Finanstilsynet. (2018). *Revisjon av friskoler*, 15. februar 2018.

⁵⁸ Verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 11. oktober 2024.

⁵⁹ Kunnskapsdepartementets brev 9. mai 2025 med innspill til Riksrevisjonens utkast til rapport.

Utdanningsdirektoratet dokumenterer ikke oppfølging av bekymringsmeldingene knyttet til barnehagenes og skolenes økonomiske forhold

TILDA er Utdanningsdirektoratets portal for å melde bekymringer ved private barnehager og skoler. Det registreres meldinger både fra eksterne og fra andre avdelinger internt i direktoratet. TILDA er også begge tilsynsmiljøenes primære verktøy for å registrere restrisiko som identifiseres i tilsyn, eller risiko som avdekkes på andre måter enn ved risikovurderingene.⁶⁰

Meldinger som direktoratet mottar i TILDA om barnehager, vurderes av en saksbehandler og det gis en risikoscore fra 0 til 100 innenfor temaene direkte kostnader, handel med nærstående, personalkostnader, dokumentering, internkontroll, annen virksomhet, låneopptak, rapportering og meldeplikt. I tillegg til meldinger fra eksterne legges det inn meldinger av direktoratet selv, basert på resultater fra tilsyn som skal følges opp, overskuddsinformasjon fra tilsyn, informasjon som fanges opp fra mediene, og så videre.⁶¹

For å kontrollere om Utdanningsdirektoratet følger opp meldinger som er registrert i TILDA, har vi gått gjennom alle meldinger mottatt i 2022, for å se om direktoratet har fulgt opp disse i sine tilsyn av de private barnehagene. Det var registrert meldinger med økonomi som tema for 64 barnehager i 2022. 13 av disse meldingene ble av Utdanningsdirektoratet ansett for å ha så høy risiko at barnehagene de gjelder, burde vært fulgt opp.

Revisjonen viser at 7 av de 13 meldingene ikke er fulgt opp med tilsyn. Et eksempel er en melding som gjelder direkte kostnader, personalkostnader og handel med nærstående. Sistnevnte tema er registrert med risikoscore på 80 av 100. Det er ikke gjennomført tilsyn med barnehagen, og det er ingen dokumentert vurdering av hvorfor risikoen ikke skal følges opp.

Når Utdanningsdirektoratet tar stilling til TILDA-meldingene om skoler, gis det en risikoscore på henholdsvis 0, 1, 2, 3, 5, 8 eller 13.⁶²

For å kontrollere om direktoratet følger opp meldinger som er registrert i TILDA om private skoler, har vi gått gjennom alle meldinger som ble mottatt i 2022 og fram til sommeren 2023, for å se om direktoratet har fulgt opp disse i sine tilsyn. Det var registrert 22 meldinger med økonomi som tema i perioden. Ifølge vurderinger dokumentert i TILDA, ble ni av disse meldingene vurdert av saksbehandleren til å ha så høy risiko at de burde følges opp. Meldingene vurderes også i fagmøter når direktoratet skal velge skoler til økonomiske tilsyn. Disse vurderingene dokumenteres ikke.⁶³

Revisjonen viser at seks av de ni meldingene ikke er fulgt opp med tilsyn. Et eksempel er en melding som er registrert i TILDA av tilskuddsavdelingen i Utdanningsdirektoratet.⁶⁴ Meldingen handler om manglende avdelingsregnskap for tilleggsvirksomhet. Tilsynsavdelingen har i et notat til meldingen skrevet at skolen følges opp i årsregnskapet for 2022. Vi kan ikke finne denne skolen i risikooversikten for manglende avdelingsregnskap, og det er ikke registrert tilsyn i saksbehandlingssystemet Tim Andre. På spørsmål til saken svarer direktoratet at skolen senere (januar 2023) har varslet at de ikke driver denne virksomheten lenger. Direktoratet har derfor lagt til grunn at skolen har lagt ned denne tilleggsvirksomheten, uten å kontrollere dette nærmere eller dokumentere vurderingen som ligger til grunn for at meldingen ikke skal følges opp.

⁶⁰ Brev med svar på spørsmål etter kartleggingsmøte med Utdanningsdirektoratet 28. august 2024 og verifisert referat fra møte med Tilsynsavdelingen 8. januar 2025.

⁶¹ Brev med svar på spørsmål etter kartleggingsmøte med Utdanningsdirektoratet 28. august 2024.

⁶² Brev med svar på spørsmål etter kartleggingsmøte med Utdanningsdirektoratet 28. august 2024.

⁶³ Verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 8. januar 2025.

⁶⁴ Avdeling med ansvar for beregning og utbetaling av tilskudd i Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet sender brev til barnehagene som ikke rapporterer årsregnskap innen fristen, og definerer det som tilsyn

De private barnehagene skal hvert år innen 1. oktober registrere regnskapsopplysninger fra foregående års bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i BASIL⁶⁵. Rapporteringen fra de private barnehagene er detaljert og mottas i et digitalt format som gir mulighet for uttrekk og analyser.

Avdeling for økonomisk tilsyn barnehager følger med på andelen registreringer i BASIL og vurderer sammen med avdeling for statistikk og dataforvaltning om det er behov for å purre i forkant av rapporteringsfristen.⁶⁶ Departementet viser til at Utdanningsdirektoratet 17. oktober 2024 sendte en masseutsendelse med påminnelse om å levere skjema for BASIL-regnskap.⁶⁷ Alene eller i dialog med avdeling for statistikk og dataforvaltning vurderer også avdeling for tilsyn private barnehager sammenhenger mellom poster som virker ulogiske. Utdanningsdirektoratet opplyser at resultatene fra arbeidet brukes som bakgrunnskunnskap for å gjøre både risikovurdering og veiledning bedre.⁶⁸

Utdanningsdirektoratet oppgir at de ønsker å sikre at kvaliteten i førstegangsrapporteringen er høy. De purrer ikke på barnehagene som ikke har rapportert etter at fristen har gått ut, og gir ikke barnehagene mulighet til å endre rapporteringen i BASIL etter rapporteringsfristen. De sender brev til alle barnehager som er registrert i BASIL, men som ikke har sendt inn fullstendig resultatregnskap innen fristen.⁶⁹ Tilsynet avsluttes når regnskapet er registrert. Dette teller med i statistikken som tilsyn.

Utdanningsdirektoratet purrer på skolene som ikke leverer årsregnskap og spørreskjema innen fristen

De private skolene må sende inn årsregnskap for foregående år til Utdanningsdirektoratet innen 1. juni. Utdanningsdirektoratet mottar skolenes offisielle årsregnskap i PDF-format, som ikke gir mulighet til uttrekk og analyser.⁷⁰

Systemet TIM, som ble benyttet til kontroll av innsendt materiale fra de private skolene, ble lagt ned før kontrollen av innsendelsen var ferdigstilt i 2023. Det innsendte materialet er fortsatt tilgjengelig i arkivet, men dokumentasjonen av de gjennomførte kontrollene finnes ikke. Det innsendte materialet for årsregnskapet for 2023 er i 2024 kontrollert i et midlertidig system. Utdanningsdirektoratet oppgir at kontrollen av det innsendte materialet fra skolene per i dag er en manuell kontroll.⁷¹

Tilsynsavdelingen opplyser at de kontrollerer om årsregnskapet er innsendt innen fristen, om all dokumentasjon er levert, om spørreskjemaet er utfyllt, og om revisjonsberetningen er vedlagt. De kontrollerer også om skolene som har oppgitt at de har tilleggsvirksomhet også har levert avdelingsregnskap. Tilsynsavdelingen opplyser videre at denne kontrollen avdekker mange feil, og at skolene som ikke leverer innen fristen eller ikke laster opp fullstendig innsendelse, følges opp med purring.⁷² De åpner tilsyn med skoler som ikke har levert avdelingsregnskap etter noen purrerunder. Kontrollen i 2023 viste at det var 35 skoler som ikke leverte årsregnskapet innen fristen 1. juni.⁷³ Dette tilsvarer omtrent ti prosent av alle skoler godkjent etter privatskoleloven.

Utdanningsdirektoratet mangler oversikt over antall private barnehager som mottar driftstilskudd

Det er kommunene som tildeler driftstilskudd til de private barnehagene. Alle barnehager skal levere et årsmeldingsskjema, som blant annet gir informasjon om eierforhold, i systemet BASIL. Gjennom

⁶⁵ Utdanningsdirektoratets innrapporteringssystem for barnehager.

⁶⁶ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. oktober 2024.

⁶⁷ Kunnskapsdepartementets brev 9. mai 2025 med innspill til Riksrevisjonens utkast til rapport.

⁶⁸ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. oktober 2024.

⁶⁹ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. oktober 2024.

⁷⁰ Verifisert referat fra kartleggingsmøte med Utdanningsdirektoratet 28. august 2024.

⁷¹ Verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 11. oktober 2024 og 8. januar 2025.

⁷² Verifisert referat fra kartleggingsmøte med Utdanningsdirektoratet 28. august 2024.

⁷³ Utdanningsdirektoratet. (2024). *Funn fra tilsyn med privatskolene i 2023*.

årsmeldingsskjemaet i BASIL kan direktoratet skille de private barnehagene fra de kommunale.

Direktoratet viser til at de beregner antallet barnehager som er i drift, og som mottar tilskudd per 15. desember, basert på årsmeldingsskjemaene. Det er kommunene som skal følge opp at alle barnehagene er registrert i BASIL, og gi beskjed til Utdanningsdirektoratet dersom det er barnehager som har mottatt tilskudd, men som mangler i systemet. Utdanningsdirektoratet oppgir at de er usikre på om denne rutinen fungerer i henhold til intensjonen.⁷⁴

Utdanningsdirektoratet opplyser at de ikke har mottatt regnskapsinformasjon fra alle barnehagene som skulle levert i henhold til årsmeldingsskjemaet.⁷⁵ Direktoratet har ikke etablert en kommunikasjon med kommunene som sikrer at alle barnehager som har mottatt tilskudd fra kommunene er registrert i BASIL.

Til forskjell fra tilskudd til privat barnehager bevilger Utdanningsdirektoratet tilskudd til de private skolene og har derfor oversikt over hvilke skoler som skal levere årsregnskap og spørreskjema.

6.1.2 Utdanningsdirektoratets risikovurderinger og utvelgelse av tilsynsobjekter inkluderer ikke alle barnehager og skoler som kan ha manglende etterlevelse av regelverket



Utdanningsdirektoratet skal legge til rette for risikobasert tilsyn. Utdanningsdirektoratet skal vurdere risikoen for lovbrudd og behovet for tilsyn. Omfanget av økonomiske tilsyn skal avveies mot vesentlighet og risiko samt hvilken ressursbelastning tilsynet utløser for både forvaltningen, barnehagene og skolene.⁷⁶

Utdanningsdirektoratet vurderer det slik at risikoen for at midlene ikke kommer barna og elevene til gode, er størst i nærstående transaksjoner, både for private barnehager og for private skoler. Det er i tillegg mange av skolene som driver tilleggsvirksomhet, med risiko for at de benytter offentlige tilskudd til å dekke underskuddet i disse.⁷⁷

I 2024 har handel med nærstående vært hovedtema for tilsyn med barnehager, mens tilleggsvirksomhet, handel med nærstående og tapt egenkapital har vært tema for tilsyn med skoler.

Revisjonen viser at barnehagene og skolene som ikke rapporterer om nærstående transaksjoner eller tilleggsvirksomhet, ikke inkluderes i risikovurderingene som omhandler disse temaene, jf. rapportens kapittel 6.1.1. Disse barnehagene og skolene inngår heller ikke i de populasjonene som direktoratet trekker tilsynsobjekter fra. Selv om Utdanningsdirektoratet har mottatt bekymringsmeldinger for barnehager og skoler innenfor valgte temaer, blir heller ikke disse inkludert i utvalget.

Revisjonen viser videre at systemet for risikovurdering av private skoler er fragmentert, og at Utdanningsdirektoratet ikke har et system der identifisert risiko fra tidligere år inngår i risikovurderingene det påfølgende året.

⁷⁴ Verifisert referat fra møte med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. januar 2025.

⁷⁵ Brev med svar på spørsmål etter kartleggingsmøte med Utdanningsdirektoratet 28. august 2024.

⁷⁶ Kriteriene er omtalt i rapportens kapittel 4.

⁷⁷ Verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen 11. oktober 2024 og 8. januar 2025.

Utdanningsdirektoratet utarbeider tilsynsplaner som viser hvilke barnehager og skoler som det er planlagt å åpne tilsyn med det kommende året. Direktoratet dokumenterer ikke vurderinger som ligger til grunn for at barnehager og skoler med høy vesentlighet og risiko ikke blir valgt ut.

Utdanningsdirektoratets risikovurderinger inkluderer ikke hele populasjonen av barnehager og skoler

Utdanningsdirektoratet viser til at de gjør regelstyrte risikovurderinger av barnehagene. Regelstyrt vil si at det skal kontrolleres etter forhåndsbestemte kriterier med hjemmel i barnehageloven, eksempelvis nærstående.

Risikovurderingen av barnehagene gjøres i tre ledd:

- I innledende risikovurderinger tar de utgangspunkt i bakgrunn og erfaringer som er opparbeidet over tid, og overordnede temaer for tilsyn fastsettes i en strategi.
- I sammenlignende risikovurderinger identifiseres barnehager innenfor de forhåndsbestemte temaene direktoratet ønsker å gjøre tilsyn med dette året. Dette gjøres i Power BI, og resultatet er lister rangert etter vesentlighet av barnehager og eiere per tema.
- Selskapsspesifikke risikovurderinger tar utgangspunkt i de sammenlignende risikovurderingene samt en strategi som angir antall tilsyn som skal velges. De tre teamene for henholdsvis små konsern, store konsern og ideelle barnehager med hver sin portefølje vurderer om det skal åpnes tilsyn med den enkelte barnehage. Dette blir til plan for tilsyn.⁷⁸

Nærståendetransaksjoner er hovedtema i risikovurderingene som ligger til grunn for utvelgelse av barnehager for tilsyn i 2024.

Revisjonen viser at det kun er barnehagene som har rapportert at de har hatt handel med nærstående, som blir risikovurdert og inngår i populasjonen for utvelgelse av tilsynsobjekter.⁷⁹

Direktoratet trekker ikke tilfeldige stikkprøver fra hele populasjonen. Barnehager som har nærståendetransaksjoner, men som ikke rapporterer at de har det, kan dermed ikke bli valgt ut for tilsyn.

I juni 2023 utarbeidet Utdanningsdirektoratet en kontrollstrategi for de private skolene for perioden 2023–2026. Direktoratet opplyser at de kjøper digitale versjoner av de private skolenes regnskap fra Proff for å kunne gjøre analyser. Direktoratet har ingen totaloversikt over risiko identifisert på den enkelte skole, men det utarbeides risikooversikter per tema som er identifisert i sektoranalysen. Ved risikovurderingen i 2023 av regnskapsopplysninger for 2022 var temaene forankret i kontrollstrategien.⁸⁰ Følgende temaer ble valgt for tilsyn:

- manglende avdelingsregnskap for tilleggsvirksomhet
- handel med nærstående
- tapt egenkapital

Direktoratet opplyser at risikooversiktene viser hvilke skoler som har identifisert risiko, og som det kan startes tilsynssak mot, og de brukes som utplukkslister når tilsynsavdelingen skal velge skoler for tilsyn.⁸¹ Vår kontroll viser at det sporadisk er dokumentert risiko i notater i tillegg til de tre⁸² risikooversiktene.

⁷⁸ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. oktober 2024.

⁷⁹ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. januar 2025.

⁸⁰ Informasjon fra verifiserte referater etter intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 28. august 2024, 11. oktober 2024 og 8. januar 2025.

⁸¹ Verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen 11. oktober 2024 og 8. januar 2025.

⁸² Mottatte risikonotater fra tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet: *Notat tilbakeføring av misbrukte midler til skolen, Risikonotat – skolens økonomiforvaltning: tapt egenkapital og Tilsyn handel med nærstående.*

Det er kun skoler som har rapportert at de har nærstående transaksjoner og/eller tilleggsvirksomhet, som blir inkludert i risikovurderingen og kan vurderes for tilsyn. Direktoratet trekker ikke tilfeldige stikkprøver fra hele populasjonen. Skoler som har nærstående transaksjoner og/eller tilleggsvirksomhet, men som ikke rapporterer at de har det, kan dermed ikke bli valgt ut for tilsyn.

Utdanningsdirektoratets system for risikovurdering av skoler er fragmentert og mangler et system for overføring av risiko fra tidligere år

Som nevnt i rapportens kapittel 6.1.1 ble systemet TIM lagt ned før kontrollen av det innsendte materialet fra skolene var ferdigstilt i 2023. Det innebærer at Utdanningsdirektoratet i dag verken har en totaloversikt som viser risiko per skole, eller et system der identifisert risiko fra tidligere år blir overført til det påfølgende året.

Tilsynsavdelingen opplyser at de vil få et bedre totalbilde når spørreskjemaet⁸³ fra 2025 utvides med alle noteopplysningene. Direktoratet planlegger å benytte samme type plattform⁸⁴ for risikoarbeidet med de private skolene som direktoratet benytter for de private barnehagene. Dette vil ifølge tilsynsavdelingen gi bedre mulighet for vurdering og vektning av data og dermed et bedre grunnlag for utplukk av tilsynsobjekter. Dette risikosystemet skal på sikt erstatte det nedlagte systemet TIM. Direktoratet oppgir videre at de per i dag gjør mye manuelt arbeid i forbindelse med risikovurdering, analyser og utplukk. Direktoratet mener at når risikoarbeidet blir bedre organisert og digitalisert, vil de bruke mindre tid på enkle tilsyn av pliktig rapportering og dokumentasjon, og de kan føre mer tilsyn for å undersøke om midlene har kommet elevene til gode.⁸⁵

Utdanningsdirektoratet dokumenterer ikke vurderinger som ligger til grunn for at tilsynsobjekter med høy vesentlighet og risiko ikke velges ut for tilsyn

Utdanningsdirektoratet viser til at de fleste tilsynene med barnehager i utvalget er regelstyrt, mens noen utvalg er basert på erfaring og regnskapsanalyse av enkeltbarnehager.⁸⁶

For regelstyrt utvelgelse av barnehager bruker Utdanningsdirektoratet de sammenlignende risikovurderingene i Power BI. Det lages en liste etter vesentlighet per forhåndsbestemt tema som blir vurdert i de tre teamene.⁸⁷ Vurderingene som gjøres av barnehagene som velges, blir dokumentert i kommentarfeltet i tilsynsplanen. Vurderinger som ligger bak de barnehagene som ikke velges ut, men havner høyt i de sammenlignende risikovurderingene, blir ikke dokumentert i tilsynsplanen. Direktoratet oppgir at de ser det er et behov for å dokumentere dette også.⁸⁸

Det gjøres i tillegg egenbestemte og erfaringsbaserte tilsyn. De framkommer ikke fra lister med sammenlignende risikovurderinger. Disse tilsynene åpnes ad hoc dersom det dukker opp noe som direktoratet mener må kontrolleres, det avdekkes rare eller ulogiske forhold i rapporteringen, det registreres en TILDA-melding som de mener må prioriteres, eller lignende.⁸⁹

Endelig tilsynsplan ferdigstilles i tråd med rammeverk for risikovurderinger og fastsettes midt i desember. Tilsynsplanen er et levende dokument og justeres løpende. Den første versjonen av årets tilsynsplan godkjennes av avdelingsdirektøren for avdeling for økonomisk tilsyn barnehager.⁹⁰

Direktoratet tar ikke stikkprøver i hele populasjonen av private barnehager, men tar stikkprøver av barnehager som antas å være relevante for det tilsynsystemet som er valgt. De har vurdert tilfeldige stikkprøver, men har erfart at det er lite nyttig med tanke på ressursbruk, fordi tilsyn har blitt åpnet

⁸³ Spørreundersøkelse som alle skoler må fylle ut og sende inn sammen med årsregnskapet.

⁸⁴ Power BI.

⁸⁵ Verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 8. januar 2025.

⁸⁶ Verifisert referat fra kartleggingsmøte med Utdanningsdirektoratet 28. august 2024.

⁸⁷ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. oktober 2024.

⁸⁸ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. januar 2025.

⁸⁹ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. januar 2025.

⁹⁰ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. januar 2025.

uten at tilsynstemaet er relevant.⁹¹

Direktoratet opplyser at hvilke skoler som skal velges ut for tilsyn, diskuteres i fagmøter i avdelingen. Det skrives ikke referat fra fagmøtene, og vurderingene som ligger bak valg av skoler, blir ikke dokumentert. Vurderingene kan likevel sporadisk være dokumentert i utplukkslistene⁹² eller i interne notater fra fagmøter om en enkelt skole. Direktoratet viser også til at ved etablering av framtidige systemer vil det være et mål å kunne følge vurderingen som ligger bak utplukk av skoler for tilsyn.⁹³

Direktoratet oppgir at de hver høst, etter gjennomførte fagmøter, utarbeider en tilsynsplan, og at tilsynsplanen viser risiko og temaer i sektoren.⁹⁴ Direktoratet har imidlertid ikke gitt oss tilsynsplan som viser hvilke skoler som de planla å føre tilsyn med i 2024, før 25. april 2025.

⁹¹ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. oktober 2024.

⁹² Risikooversiktene per tema: *Ecxeifilene ART 2022 manglende avdelingsregnskap, Handel_nærstående_med_org.nr. og Drift siste 3 år og Tapt EK.*

⁹³ Verifisert referat fra intervju med avdeling for tilsyn i Utdanningsdirektoratet 8. januar 2025.

⁹⁴ Verifisert referat fra intervju med avdeling for tilsyn i Utdanningsdirektoratet 8. januar 2025.

6.2 Utdanningsdirektoratets gjennomføring av økonomiske tilsyn

Hovedfunn

I halvparten av de gjennomførte økonomiske tilsynene med barnehager og skoler har ikke Utdanningsdirektoratet kontrollert om midlene er brukt i tråd med regelverket.

Utdanningsdirektoratet gir pålegg om retting fram i tid, avslutter tilsyn før retting har skjedd, og gjør ikke oppfølgingstilsyn.

6.2.1 I halvparten av de gjennomførte tilsynene med barnehager og skoler har ikke Utdanningsdirektoratet kontrollert om midlene er brukt i tråd med regelverket



Utdanningsdirektoratet skal føre tilsyn med de private barnehagene⁹⁵ og skolene⁹⁶ for å undersøke om de bruker offentlige tilskudd og egenbetaling i samsvar med bestemmelsene i henholdsvis barnehageloven og privatskoleloven.

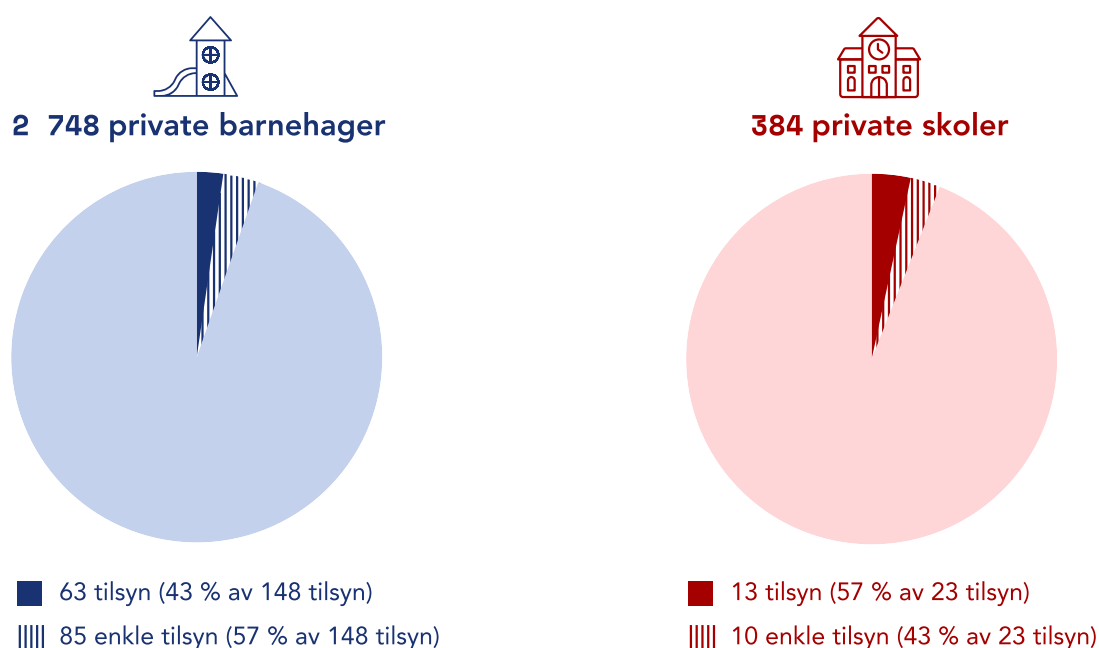
Revisjonen viser at over halvparten av tilsynene som gjennomføres av private barnehager og skoler, er enkle tilsyn. Med enkle tilsyn mener vi tilsyn av mottatt dokumentasjon hvor direktoratet ikke tar stilling til om pengene blir brukt i tråd med regelverket. Enkle tilsyn er typisk kontroll av om barnehagene har levert regnskap, om avtaler er signert av skolens styre eller barnehageeieren årlig, eller om skolene har levert avdelingsregnskap for hver enkelt tilleggsvirksomhet. Vi mener at et økonomisk tilsyn er en kontroll av om midlene er brukt i tråd med regelverket og dermed kommer barna og elevene til gode. Det kan eksempelvis kontrolleres om avtalen er inngått på markedsmessige vilkår og ikke bare om den er signert årlig, eller det kan kontrolleres om avdelingsregnskap viser underskudd, og ikke bare om avdelingsregnskapet er levert.

Figur 3 viser åpnete tilsyn i 2024 av antall private barnehager og skoler fordelt på enkle tilsyn og tilsyn hvor direktoratet kontrollerer om pengene blir brukt i tråd med regelverket.

⁹⁵ Barnehageloven § 56.

⁹⁶ Privatskoleloven § 7-2 og Utdanningsdirektoratets virksomhets- og økonomiinstruks s. 4.

Figur 3 Prosentvis oversikt fordelt på enkle tilsyn og økonomiske tilsyn hvor direktoratet kontrollerer om pengene blir brukt i tråd med regelverket for private barnehager og skoler i 2024



Kilde: Utdanningsdirektoratet, bearbeidet av Riksrevisjonen.

57 prosent av tilsyn som ble åpnet i 2024 av private barnehager, er enkle tilsyn

I 2024 har direktoratet valgt nærstående som hovedtema for tilsyn av barnehager. Direktoratet ønsker å gjøre tilsyn med både store og små regnskapsposter når det gjelder nærstående. Direktoratet vurderer det som viktig for å sikre at det ikke er noen «trygge» regnskapsposter å feilrapportere på. Direktoratet fanger ikke opp transaksjoner med nærstående som barnehagene ikke har rapportert om, jf. rapportens kapittel 6.1.1.

Når det åpnes tilsyn med en barnehage, ser direktoratet som hovedregel på ett forhold eller én hjemmel. Direktoratet kan likevel velge å utvide med flere kontrollspørsmål eller hjemler med mer i samme tilsyn, eller de kan utvide omfanget av et eksisterende kontrollspørsmål. Direktoratet ønsker ikke å binde opp for mye ressurser til gjennomføring av noen få omfattende tilsyn. Ambisjonen er heller å gjøre mange tilsyn med samme tema, slik at de oppnår erfaringsbygging og kan skape en praksis som gir en helhetlig behandling.⁹⁷ Direktoratet viser til at alle tilsyn av private barnehager som åpnes og avsluttes, telles som et tilsyn i statistikken. Dette gjelder uavhengig av hvilken størrelse eller hvilket omfang de har, eller om de er gjennomført eller ikke.⁹⁸

Direktoratet åpnet 154 tilsyn av private barnehager i 2024, men 6 tilsyn er avsluttet uten at noen tilsynsaktiviteter er gjennomført.⁹⁹ Vi bruker derfor 148 som antall åpnede tilsyn av private barnehager i 2024. 148 tilsyn innebærer at direktoratet har gjennomført tilsyn med 5,4 prosent av populasjonen av private barnehager. Av totalt 148 økonomiske tilsyn av private barnehager i 2024, er etter vår vurdering 85 enkle tilsyn hvor Utdanningsdirektoratet ikke har kontrollert om tilskudd og foreldrepenger er brukt i tråd med regelverket.

⁹⁷ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn private barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. oktober 2024.

⁹⁸ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn private barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. januar 2025.

⁹⁹ Utdanningsdirektoratets arkivreferanse 2024/1293, 2024/1294, 2024/7124, 2024/10843, 2024/10930 og 2024/11400.

Revisjonen av de gjennomførte tilsynene viser at de fleste av de enkle tilsynene har mer et element av purring eller veiledning enn av tilsyn. Eksempelvis har direktoratet gjennomført 31 tilsyn der de har sendt brev med varsel om stans av tilskudd dersom barnehagene ikke rapporterer regnskapsopplysninger i BASIL. Tilsynet avsluttes når barnehagene har rapportert i BASIL.

Revisjonen viser at disse enkle tilsynene er åpnet etter forskriften § 6 og § 8. Direktoratet har kontrollert om regnskapsopplysninger er rapportert innen fristen, om avtaler med nærstående oppdateres og godkjennes årlig av eieren, eller om bruk av offentlige tilskudd og foreldrepenger i barnehager er rapportert på riktig post i BASIL. I disse tilsynene har ikke direktoratet kontrollert om bruken av offentlige midler i barnehagene er i tråd med regelverket. Revisjonen viser at 57 prosent av tilsynene som direktoratet har gjennomført av barnehager i 2024, er slike enkle tilsyn.

Når vi ser bort fra de enkle tilsynene, er det gjennomført tilsyn med 2,3 prosent av populasjonen av private barnehager i 2024. Kunnskapsdepartementet viser til at direktoratet benytter kun 20 prosent av ressursene sine på de enkle tilsynene.¹⁰⁰

I tabell 1 har vi fordelt de 148 åpnete tilsynene i 2024 etter hvilken hjemmel som er kontrollert. I enkelte tilsyn er det kontrollert flere hjemler, derfor er antallet ikke summert.



Tabell 1 Hjemler kontrollert i 148 økonomiske tilsyn med private barnehager i 2024

Kontrollerte hjemler i barnehagelov med økonomiforskrift	Antall tilsyn
§ 23 første ledd – kontroll av om kostnader gjelder godkjent drift	16
§ 23 andre ledd – kontroll av lån til nærstående	12
§ 23 andre ledd – kontroll av lønn til nærstående	21
§ 23 andre ledd – kontroll av nærstående handel, varer og tjenester	9
§ 23 tredje ledd – kontroll personalkostnader	4
§ 23 a. Forbud mot annen virksomhet	2
§ 23 b. Låneopptak i private barnehager	1
§ 2 tredje ledd – regnskap skal dokumenteres etter bokføringslovens krav (jf. opphevet forskrift om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager (økonomiforskrift til barnehageloven))	9
§ 6 Avtaler med nærstående, jf. økonomiforskrift til barnehageloven	39
§ 8 Rapportering, jf. økonomiforskrift til barnehageloven (jf. § 4 i opphevet forskrift om regnskapsplikt for godkjente ikke-kommunale barnehager (økonomiforskrift til barnehageloven))	55

Kilde: Opplysninger fra Utdanningsdirektoratet analysert av Riksrevisjonen.

¹⁰⁰ Kunnskapsdepartementets brev 9. mai 2025 med innspill til Riksrevisjonens utkast til rapport.

43 prosent av tilsyn som ble åpnet i 2024 av private skoler, er enkle tilsyn

Utdanningsdirektoratet viser til at fordi skolene ikke har anledning til å ta ut utbytte, så er handel med nærstående og tilleggsvirksomheter to områder hvor det kan være mulig å skape et overskudd for eiere eller nærstående. Dette er derfor to temaer som tilsynsavdelingen mener har permanent risiko. Tap av egenkapital er også et viktig tema, fordi det er risiko for at store deler av tilskuddet benyttes til å betale renter og avdrag.¹⁰¹

Det er krav om at styret skal sørge for at transaksjoner med nærstående kommer elevene til gode, og at markedsmessige vilkår så langt som mulig er dokumentert.¹⁰² Direktoratet erfarer at det ikke utelukkende er manglende forståelse av regelverket, men også gevinsttilpasning som er utfordringen ved de private skolenes handel med nærstående. Direktoratet mener derfor ikke at denne risikoen løses ved mer veiledning.¹⁰³

Temaer for tilsyn i 2024 har vært avdelingsregnskap for tilleggsvirksomhet, handel med nærstående og tapt egenkapital.

Direktoratet åpnet 26 tilsyn av private skoler i saksbehandlingssystemet Tim Andre i 2024. Av disse er det ett tilsyn som ble slettet,¹⁰⁴ ett er registrert som «ikke startet» i startdatofeltet i Tim Andre, og det er ingen forekomster registrert i Elements per 26. februar 2025.¹⁰⁵ Én skole betalte uoppfordret tilbake underskudd fra tilleggsvirksomhet i 2021 i 2024. Tilsynsavdelingen valgte å åpne tilsyn for å gi skolen klagemulighet.¹⁰⁶ I tilsynet er det ikke gjort noen kontrollhandlinger, og tilbakebetalingskravet skal ikke betales, fordi det allerede er betalt. Vi bruker de resterende 23 som antall åpnede tilsyn av private skoler i 2024.

23 tilsyn innebærer at Utdanningsdirektoratet har gjennomført tilsyn med 6 prosent av populasjonen private skoler i 2024. Flere av tilsynene er per 26. februar 2025 ikke avsluttet. Av totalt 23 økonomiske tilsyn av private skoler i 2024, er etter vår vurdering 10 enkle tilsyn hvor Utdanningsdirektoratet ikke har kontrollert om tilskudd og skolepenger er brukt i tråd med regelverket.

Revisjonen viser at direktoratet i åtte av disse enkle tilsynene har kontrollert om skolen har avdelingsregnskap for alle oppgitte tilleggsvirksomheter, jf. økonomiforskrift til privatskoleloven § 8-1. I disse tilsynene er det vår vurdering at direktoratet ikke har kontrollert om bruken av offentlige tilskudd og skolepenger er i tråd med regelverket. Revisjonen viser at 43 prosent av tilsynene som direktoratet har åpnet i 2024, er enkle tilsyn. Kunnskapsdepartementet viser til at direktoratet benytter kun 20 prosent av ressursene sine på de enkle tilsynene.¹⁰⁷

Når vi ser bort fra de enkle tilsynene, er det gjennomført økonomiske tilsyn med 3,4 prosent av populasjonen av private skoler i 2024.

I tabell 2 har vi fordelt de 23 tilsynene etter hjemmel. I enkelte tilsyn er det kontrollert flere hjemler, og vi har derfor ikke summert antallet.

¹⁰¹ Verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 8. januar 2025.

¹⁰² Økonomiforskrift til privatskoleloven § 6-2.

¹⁰³ Verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 11. oktober 2024.

¹⁰⁴ Org. nr. 996707393.

¹⁰⁵ Org. nr. 976201973.

¹⁰⁶ Utdanningsdirektoratets arkivreferanse 2024/10666.

¹⁰⁷ Kunnskapsdepartementets brev 9. mai 2025 med innspill til Riksrevisjonens utkast til rapport.



Tabell 2 Hjemler kontrollert i 23 økonomiske tilsyn med private skoler i 2024

Kontrollerte hjemler i privatskolelov med økonomiforskrift	Antall tilsyn
§ 2-2 – krav til skolens virksomhet, skolene kan drive eller eie tilleggsvirksomhet	10
§ 5-2 andre ledd bokstav f – styrets oppgaver, ansvar for at skolen har en forsvarlig økonomi- og regnskapsforvaltning	7
§ 6-3 – krav til bruken av offentlige tilskudd og skolepenger*	8
§ 7-1 – budsjett, regnskap og rapportering	8
§ 2-2 – krav til søknad om annen tilleggsvirksomhet, jf. forskrift	1
§ 6-1 – bruk av skolens midler (tilleggsvirksomhet), jf. forskrift	3
§ 6-2 – handel med nærstående, jf. forskrift	1
§ 6-3 – disponering av overskudd, jf. forskrift	1
§ 7-1 – tilleggsvirksomhet, jf. forskrift	1
§ 8-1 – krav til regnskap, jf. forskrift	9
§ 8-2 – krav til noteopplysninger i regnskapet, bokstav e, jf. forskrift	1

Kilde: Opplysninger fra Utdanningsdirektoratet analysert av Riksrevisjonen.

*Ett tilsyn gjelder § 4a i folkehøgskoleloven.

6.2.2 Utdanningsdirektoratet gir pålegg om retting fram i tid, avslutter tilsyn før retting har skjedd, og gjør ikke oppfølgingstilsyn



Utdanningsdirektoratet kan gjøre vedtak om følgende reaksjoner ved avdekkede brudd, både i private barnehager¹⁰⁸ og skoler¹⁰⁹:

- pålegg om retting
- holde tilbake offentlig tilskudd
- krav om tilbakebetaling av tilskudd
- trekke tilbake godkjenningen av skoler eller tidsbegrenset alternativt varig stenging av barnehager

Dokumentasjonsgjennomgangen viser at Utdanningsdirektoratet i 2024 ga pålegg eller tilbakebetalingskrav i 57 prosent av de økonomiske tilsynene av private barnehager. Tilsvarende tall for skoler er 82 prosent. Revisjonen viser at Utdanningsdirektoratet gir pålegg om retting fram i tid og

¹⁰⁸ Barnehageloven § 56, andre, tredje og fjerde ledd.

¹⁰⁹ Privatskoleloven § 7-2 a.

avslutter tilsynene før rettingen har skjedd. Direktoratet gjennomfører heller ikke oppfølgingstilsyn for å kontrollere at påleggene er fulgt opp.

I 57 prosent av de økonomiske tilsynene av private barnehager gir Utdanningsdirektoratet pålegg eller tilbakebetalingskrav

Revisjonen viser at direktoratet i 2024 har brukt reaksjonsformene pålegg, krav om tilbakebetaling eller tilbakeholdelse av tilskudd i 85 av de 148 åpnete tilsynene. Dette er framstilt i tabell 3.



Tabell 3 Antall barnehager som har fått pålegg, tilbakebetalingskrav og vedtak om tilbakeholdelse av tilskudd

Antall av 148 åpnete tilsyn	Pålegg i tilsynsrapport	Tilbakebetalingskrav	Klage på tilbakebetalingskrav	Tilskudd som er holdt tilbake
66	66			1
19		6 552 392		
			3 025 992	
Sum 85	66	6 552 392	3 025 992	1

Kilde: Opplysninger fra Utdanningsdirektoratet per 14. mars 2025, analysert av Riksrevisjonen.

Tabellen viser at 66 barnehager har fått pålegg om retting. Tilskuddet er holdt tilbake i en av disse barnehagene. 19 barnehager har fått krav om tilbakebetaling på til sammen 6 552 392 kroner. Åtte av disse kravene er kun vedtak i foreløpig rapport og utgjør til sammen 2 792 085 kroner. Seks av barnehagene som har fått tilbakebetalingskrav, har levert klage, og beløpet for disse seks utgjør 3 025 992 kroner.

Vi har kontrollert antall barnehager som har fått pålegg av Utdanningsdirektoratet i endelig tilsynsrapport. Ved pålegg om tilbakebetaling har vi også inkludert foreløpig rapport. For noen av tilsynene er klagefristen på tre uker ikke utløpt.

Revisjonen viser at Utdanningsdirektoratet vedtok pålegg, tilbakebetalingskrav eller tilbakeholdelse av tilskudd i 57 prosent av de økonomiske tilsynene av private barnehager i 2024.

I 82 prosent av gjennomførte økonomiske tilsyn av private skoler gir Utdanningsdirektoratet pålegg eller tilbakebetalingskrav

Revisjonen viser at direktoratet har brukt reaksjonsformene pålegg eller krav om tilbakebetaling i 19 av de 23 tilsynene. Dette er framstilt i tabell 4.



Tabell 4 Antall skoler som har fått pålegg og tilbakebetalingskrav

Antall av 23 åpnete tilsyn	Pålegg i tilsynsrapport	Klage på pålegg	Tilbakebetalingskrav	Klage på tilbakebetalingskrav
13	13	2		
6			24 098 458	
				1 511 336
Sum 19	13	2	24 098 458	1 511 336

Kilde: Opplysninger fra Utdanningsdirektoratet per 14. mars 2025, analysert av Riksrevisjonen.

Tabellen viser at 13 skoler har fått pålegg om retting. To av disse skolene har levert klage. Seks skoler har fått krav om tilbakebetaling på til sammen 24 098 458 kroner. To av disse kravene er varslede vedtak i foreløpig rapport og utgjør til sammen 19,6 millioner kroner. To av skolene som har fått tilbakebetalingskrav, har levert klage, og beløpet for disse to utgjør 1 511 336 kroner.

Vi har kontrollert antall skoler som har fått pålegg av Utdanningsdirektoratet i endelig tilsynsrapport. Ved pålegg om tilbakebetaling har vi også inkludert foreløpig rapport. For noen av tilsynene er klagefristen på tre uker ikke utløpt.

Revisjonen viser at Utdanningsdirektoratet vedtok pålegg eller tilbakebetalingskrav i 82 prosent av gjennomførte økonomiske tilsyn av private skoler i 2024.

Revisjonen viser at for de fleste enkle tilsynene av skolene er det gitt allerede ved åpning av tilsynet, at tilsynet vil avsluttes med et brudd. Direktoratet har eksempelvis åpnet tilsyn med skoler som har rapportert at de har tilleggsvirksomhet, men ikke samtidig har levert et avdelingsregnskap. I disse enkle tilsynene blir skolene pålagt å avlegge avdelingsregnskap, og tilsynene avsluttes når skolene har bekreftet at de vil rapportere avdelingsregnskap neste år.

Utdanningsdirektoratet tar ikke stilling til om midlene er brukt feil og gir pålegg om retting fram i tid

Revisjonen av gjennomførte tilsyn i 2024 viser at direktoratet pålegger barnehagene og skolene å rette framover i tid, det vil si fra regnskapsåret 2024, selv om årsaken til tilsynet er feil i regnskapet for 2022. Det innebærer at det ikke stilles krav om å rette mangler i regnskapet for 2022 og 2023.

I intervju med Utdanningsnytt i 2023¹¹⁰ sier avdelingslederen for avdeling for økonomiske tilsyn barnehager at direktoratet først og fremst er opptatt av å sørge for god etterlevelse av regelverket framover i tid. I utgangspunktet ønsker avdelingen å se på så ferske regnskap som mulig, og vil heller se bredt på ferske tall enn å gå veldig dypt inn i gamle tall. «Det er en avveining vi har gjort», uttaler avdelingslederen.

Som nevnt i rapportens kapittel 6.2.1 har direktoratet valgt å åpne tilsyn med en skole i 2024 som uoppfordret betalte tilbake underskudd i tilleggsvirksomhet for regnskapsåret 2021.¹¹¹

I ytterligere ett tilfelle har en skole¹¹² satt opp et avdelingsregnskap for tilleggsvirksomhet i 2023 fordi revisoren i nummerert brev viser til at «skolen tilbyr gratis lunsj til elevene, og skolen finansierer dette gjennom statstilskudd og skolepenger». Avdelingsregnskapet viser et underskudd som Utdanningsdirektoratet ber om at skolen tilbakebetaler.

¹¹⁰ Utdanningsnytt 27. mars 2023, 1 år med nasjonalt barnehagetilsyn: Kun 1 av 10 tilsyn med private barnehager endte med krav om å betale tilbake penger.

¹¹¹ Arkivreferanse i Utdanningsdirektoratet 2024/10666.

¹¹² Utdanningsdirektoratets referanse 2024/14988.

Revisjonen viser at i åtte¹¹³ tilsyn av skoler som har tilleggsvirksomhet, men som ikke har levert avdelingsregnskap, konkluderer avdeling for tilsyn med at skolene skal utarbeide avdelingsregnskap framover i tid. I avslutningsbrev vises det i tre¹¹⁴ av de åtte tilfellene til at Utdanningsdirektoratet i tilsynet «ikke har vurdert eller forhåndsgodkjent innholdet i avdelingsregnskapene». For de øvrige fem skriver Utdanningsdirektoratet: «dere skal tidligst rette bruddet fra og med inneværende årsregnskap». Når skolen ikke trenger å utarbeide avdelingsregnskap tilbake i tid, innebærer det at direktoratet ikke kontrollerer om tilleggsvirksomheten har gått med underskudd, og dermed ikke kontrollerer om det statlige tilskuddet har blitt brukt i strid med kravene i loven.

Direktoratet opplyser at de vurderer det slik at det vil bli uforholdsmessig mye jobb for skolene å rette opp feil tilbake i tid gjennom å avlegge nye regnskap, fordi regnskapet er godkjent av revisor og sendt til Brønnøysund. Dersom direktoratet kommer fram til at tilleggsvirksomheten kan ha et større omfang, kan direktoratet be om en oppstilling med fordeling av kostnader uten å stille krav til at det offisielle regnskapet endres.¹¹⁵ Revisjonen viser at direktoratet ikke har bedt om bilag eller oppstilling av kostnader i de åtte tilfellene.

Direktoratet har akseptert tilbakebetalingene fra skolene som uoppfordret har satt opp avdelingsregnskap, men unnlater å be skolene de selv har gjort tilsyn med, om å sette opp avdelingsregnskap bakover i tid. Revisjonen viser at direktoratet heller ikke i løpet av 2024 har kontrollert om noen av de innsendte avdelingsregnskapene viser en rettviss fordeling av kostnader.

Utdanningsdirektoratet avslutter tilsyn før retting har skjedd

Utdanningsdirektoratet oppgir at når de bruker reaksjonen retting, pålegger de barnehagen å erklære og redegjøre for hvordan rettingen er foretatt, før de avslutter tilsynet. I noen tilfeller anser de det ikke som nødvendig, siden barnehagen har rettet forholdet og redegjort for dette som svar på foreløpig rapport.¹¹⁶ Revisjonen av gjennomførte tilsyn i 2024 viser at direktoratet avslutter tilsyn før retting har skjedd. I forbindelse med de 148 tilsynene som ble åpnet, var det 31 barnehager som fikk pålegg om retting. 28 av disse tilsynene ble avsluttet før rettingen var gjennomført. I avslutningsbrevet til barnehagen kan direktoratet for eksempel skrive «Barnehagens redegjørelse gir uttrykk for at barnehagen har forstått bakgrunnen for feilen. Vi velger derfor å avslutte tilsynet.»

Eksempelvis er det gjennomført tilsyn ved en barnehage som har ført kostnader som ikke er dokumentert å være direkte knyttet til driften i den aktuelle barnehagen. Basert på redegjørelsen i tilsvaret fra stiftelsen legger direktoratet til grunn at stiftelsen vil rette forholdet. Direktoratet velger derfor å avslutte tilsynet.¹¹⁷

Avdeling for økonomisk tilsyn barnehager oppgir at de i all hovedsak ikke ønsker å avslutte en sak før barnehagen har bekreftet at forholdet er rettet. I noen tilfeller skriver barnehagene i sin uttalelse til foreløpig rapport at bruddet er rettet, og da ønsker ikke direktoratet å være for firkantet og kreve en erklæring i tillegg.¹¹⁸

Utdanningsdirektoratet opplyser at pålegg til private skoler følges tett opp, og at den enkelte saken ikke avsluttes før retting eller tilbakebetaling er gjennomført. Det er prøvd ut en variant nå der skolene må sende inn en erklæring om hvordan de har rettet opp feil, og om hvordan de skal endre framtidig praksis.¹¹⁹

Revisjonen viser at det ikke stemmer at saken ikke avsluttes før retting er gjennomført. I forbindelse med de 23 tilsynene som ble åpnet i 2024, er det åtte skoler som har fått pålegg om retting. Sju av

¹¹³ Utdanningsdirektoratets referanse 2024/6680, 2024/6681, 2024/6682, 2024/9727, 2024/14764, 2024/14987, 2024/14988, 2024/15039 og 2024/18313.

¹¹⁴ Utdanningsdirektoratets referanse 2024/6680, 2024/6681, 2024/6682.

¹¹⁵ Verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 8. januar 2025.

¹¹⁶ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. januar 2025.

¹¹⁷ Utdanningsdirektoratets referanse 2024/8020.

¹¹⁸ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. januar 2025.

¹¹⁹ Verifisert referat fra kartleggingsmøte med Utdanningsdirektoratet 28. august 2024.

disse tilsynene ble avsluttet før rettingen var gjennomført. I avslutningsbrevet skriver direktoratet eksempelvis til skolen «Vi har avdekket brudd på regelverket og vedtar at dere må rette forholdene.» Videre at «Basert på styrets redegjørelse og erklæring, legger vi til grunn at dere vil rette på forholdene. Vi avslutter derfor tilsynet.»

I ett eksempel har direktoratet avdekket flere forhold ved en privatskole.¹²⁰ Direktoratet viser til at styret har redegjort for kostnadsbesparende tiltak som skal gjelde fram til skolen er i en bedre økonomisk situasjon, og at skolen forventer at den vil ha bedret økonomi fra høsten. Direktoratet viser imidlertid til at styret i liten grad har sendt inn konkrete planer for driften og økonomien til høsten, og at tiltakene framstår mer rettet mot inneværende skoleår. Direktoratet kan heller ikke se at skolen har lagt fram en plan for nedbetaling av gjeld til foreldre ved skolen. Direktoratet baserer seg likevel på at skolen retter forholdet som angitt i erklæringen, og avslutter tilsynet.

På en annen privatskole¹²¹ er det også avdekket brudd på flere forhold. I avslutningsbrevet angir direktoratet at de av de innsendte budsjettene ikke kan se at skolen har fordelt kostnader korrekt mellom skole og tilleggsvirksomhet for de kommende budsjettårene. Videre ser det ut til at felleskostnadene som belastes tilleggsvirksomheten er for lave, og at enkelte kostnader ikke blir korrekt fordelt. Direktoratet forventer at mulige framtidige underskudd ikke finansieres med gjeld. Direktoratet forutsetter at styret framover vil sikre at skolen har en forsvarlig økonomi- og regnskapsforvaltning, og avslutter tilsynet.

På en tredje privatskole¹²² skriver direktoratet i avslutningsbrevet at styret i erklæringen ikke har bekreftet at en handel med nærstående kommer elevene til gode. Direktoratet legger til grunn at styret har innarbeidet rutiner for å sikre at handel med nærstående blir vurdert og dokumentert i tråd med lovens krav, og avslutter tilsynet.

Utdanningsdirektoratet gjør ikke oppfølgingstilsyn

I et oppfølgingstilsyn kan direktoratet kontrollere om en barnehage eller skole har gjennomført pålagte endringer eller har gått tilbake til praksis som er i strid med regelverket.

Direktoratet gjør ikke oppfølgingstilsyn av barnehager per i dag, men viser til at de har tenkt å gjennomføre en undersøkelse av effekten av gitte pålegg om retting. På bakgrunn av en slik undersøkelse vil direktoratet vurdere om det er behov for mer bruk av oppfølgingstilsyn, noe som kan være naturlig om reaksjonen retting ikke har ønsket effekt.¹²³

Avdeling for tilsyn av private skoler viser til at skoler som tidligere har fått pålegg, ikke automatisk følges opp med et senere oppfølgingstilsyn. Skoler der direktoratet ikke har innsigelser til skolens erklæring, og skoler der direktoratet legger til grunn i avslutningsbrevet at forholdet vil bli rettet, følges heller ikke opp, men restrisiko kan bli registrert i TILDA basert på kvalitative vurderinger. En senere oppfølging gjennomføres kun hvis det kommer inn ytterligere informasjon som tilsier at det bør gjennomføres nytt tilsyn. Direktoratet har tillit til at skolene følger opp direktoratets pålegg.¹²⁴

Når det gjelder den tredje privatskolen¹²⁵ vi har omtalt ovenfor, der tilsynet ble avsluttet før retting, opplyser direktoratet at det ikke ble prioritert å utvide tilsynet for å kontrollere om nærståendehandelen var inngått til markedsvilkår, men at det i et internt notat til sakene er notert hva de tenker hadde vært interessant å gå videre med.¹²⁶ Revisjonen viser at notatet ikke inneholder informasjon om nærståendehandelen. Det er videre ikke registrert restrisiko i TILDA, saksbehandlingssystemet Tim Andre eller i Utdanningsdirektoratets arkivsystem Elements.

¹²⁰ Utdanningsdirektoratets referanse 2024/1259.

¹²¹ Utdanningsdirektoratets referanse 2024/1255.

¹²² Utdanningsdirektoratets referanse 2024/1285.

¹²³ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. januar 2025.

¹²⁴ Verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 8. januar 2025.

¹²⁵ Utdanningsdirektoratets arkivreferanse 2024/1285.

¹²⁶ Verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 8. januar 2025.

6.3 Utdanningsdirektoratets veiledning om krav til bruk av offentlige tilskudd

Hovedfunn

Utdanningsdirektoratet veileder de private barnehagene, men ikke de private skolene om krav til bruk av offentlige tilskudd.

6.3.1 Utdanningsdirektoratet veileder de private barnehagene, men ikke de private skolene om krav til bruk av offentlige tilskudd



Veiledning

Utdanningsdirektoratet skal veilede kommuner, private barnehager¹²⁷ og skoler¹²⁸ om regelverket for bruk av offentlig tilskudd og egenbetaling.

Revisjonen viser at Utdanningsdirektoratet ikke gir private skoler veiledning om bruk av offentlige tilskudd. Veiledningsansvaret for private skoler er delegert til statsforvalteren. Statsforvalteren gjennomfører ikke økonomiske tilsyn med private skoler, og direktoratet følger ikke opp at økonomiske temaer er dekket på statsforvalterens samlinger for de private skolene. I tilfeller hvor interesseorganisasjoner eller private skoler har spørsmål til regelverket for private skolars økonomiske forhold, henviser Utdanningsdirektoratet til statsforvalteren.

Utdanningsdirektoratet gir barnehagene veiledning om krav til bruk av offentlige tilskudd

I Utdanningsdirektoratets rapportering for 2023 om tilsyn av private barnehager angir direktoratet måltall for tilsyn, brudd og veiledning. Direktoratet rapporterer å ha gjennomført 990 veiledningstreff for barnehager i 2023.¹²⁹

Direktoratet opplyser at begrepet veiledningstreff betyr antall barnehager som er representert, eksempelvis når de har invitert alle barnehagene i et geografisk område til et fysisk kurs eller informasjonsmøte hos Utdanningsdirektoratet. Direktoratet hadde i 2024 en samling i Molde, og da ble alle barnehagene og kommuner i Møre og Romsdal invitert. Her ble det informert om Utdanningsdirektoratet og hvordan avdeling for økonomisk tilsyn barnehager jobber, tilsynsprosessen og reaksjonene, kravene barnehagen har til internkontroll, regler for regnskapet 2023, den nye rapporteringsløsningen i BASIL, lovkrav og direktoratets metodikk knyttet til personalkostnader.¹³⁰

Direktoratet viser til at de er avhengige av et godt forståelig og forutsigbart regelverk samt etablert praksis, for å kunne veilede og føre tilsyn med barnehagene på en god måte. Da direktoratet overtok tilsynsansvaret fra kommunene, forelå det beskjeden og sprikende praksis. Direktoratet mener derfor at de ikke har en entydig praksis å bygge videre på i veiledning og tilsyn.¹³¹

¹²⁷ Barnehageloven § 13 sier at Utdanningsdirektoratet skal veilede kommuner og barnehager om barnehagelovens kapittel V med forskrifter.

¹²⁸ Prop. 57 L (2022–2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)* s. 501 forvaltningsloven § 11.

¹²⁹ Utdanningsdirektoratet. (2024). *Økonomisk tilsyn av private barnehager – oppsummering 2023*.

¹³⁰ Brev med svar på spørsmål etter intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. oktober 2024.

¹³¹ Brev med svar på spørsmål etter kartleggingsmøte med Utdanningsdirektoratet 28. august 2024.

Utdanningsdirektoratet sikrer ikke at de private skolene får veiledning om økonomiske forhold

I Utdanningsdirektoratets oppsummerende rapportering om funn fra tilsyn med privatskolene i 2023 er det ikke oppgitt måltall for veiledning, tilsyn og avdekkede brudd. Det rapporteres på gjennomførte økonomiske tilsyn.¹³²

Direktoratet viser til at *Metodehåndbok for tilsyn* og rapporter fra ferdige tilsyn av skoler publiseres på udir.no, og at dette gir skolene veiledning om hvordan de skal tolke regelverket.¹³³

Veiledning av private skoler er delegert til statsforvalteren.¹³⁴ Statsforvalteren gjennomfører tilsyn blant annet for å undersøke om elevene i offentlige skoler får den undervisningen de har krav på, om elevene har utbytte av undervisningen, og om det er et tilfredsstillende skolemiljø. Det er Utdanningsdirektoratet som gjennomfører økonomiske tilsyn med private skoler.¹³⁵ Direktoratet er den instans som har kunnskapen om de private skolenes manglende etterlevelse av kravene for bruk av offentlige tilskudd. Det følger av Utdanningsdirektoratets virksomhets- og økonomiinstruks at direktoratet skal forvalte statlige juridiske og økonomiske styringsvirkemidler, analysere og vurdere tilstanden og utviklingen i sektoren på grunnlag av dokumentasjon, foreslå tiltak og være et utviklingsorgan som støtter, veileder og påvirker sektoren gjennom informasjon, strategier og ulike tiltak. De skal ha den overordnede nasjonale, faglige myndigheten for tilsynsarbeid som følger av barnehageloven, opplæringsloven, folkehøgskoleloven og privatskoleloven.¹³⁶

Revisjonen viser at Utdanningsdirektoratet ikke har faste kontaktmøter med statsforvalteren om veiledning om økonomiske forhold, men direktoratet viser til at statsforvalteren kan sende inn spørsmål til Utdanningsdirektoratet i saker de selv ikke gjenfinder, eller hvis de er usikre på svaret.¹³⁷ Tilsynsavdelingen opplyser at Utdanningsdirektoratet har deltatt på samlinger med de private skolene når statsforvalteren har bedt om det, men viser samtidig til at de ikke har deltatt de siste årene og heller ikke har dokumentasjon på at økonomiske temaer er dekket.¹³⁸

Direktoratet viser til at de kan lage veiledningsskriv, eksempelvis om at tilleggsvirksomhet krever avdelingsregnskap, og at det stilles krav om hva avdelingsregnskapet skal inneholde.¹³⁹ Tolkningsuttalelsen *Tilleggsvirksomhet og avdelingsregnskap for privatskoler* er publisert på udir.no, datert 9. april 2024. I tolkningsuttalelsen er det opplyst følgende: «Ta kontakt med statsforvalteren der skolen er lokalisert dersom dere ønsker veiledning utover denne tolkningsuttalelsen».

Direktoratet opplyser at de gjennomfører halvårlege møter med skolenes interesseorganisasjoner.¹⁴⁰ De viser til at de ikke informerer skolene når de har publisert et veiledningsskriv, men at det er gitt muntlig informasjon om at *Tilleggsvirksomhet og avdelingsregnskap for privatskoler* skal publiseres i møte med privatskoleorganisasjonene. Det lages ikke referater fra slike møter, men tilsynsavdelingen har ført interne notater fra møtene.¹⁴¹

De interne notatene viser at tilsynsavdelingen i flere tilfeller henviser til statsforvalteren eller Kunnskapsdepartementet når interesseorganisasjonene stiller spørsmål. For eksempel i møtet 6. mars 2024 skisseres det spørsmål som ble stilt fra privatskoler, hvor tilsynsavdelingen svarer: «Henviste skoler som lurte på sin konkrete sak bes om å søke veiledning hos statsforvalteren, som kan løfte spørsmålet til oss ved behov». I notatet fra møtet 12. juni 2024 vises det til spørsmål om

¹³² Utdanningsdirektoratet. (2024). *Funn fra tilsyn med privatskolene i 2023*.

¹³³ Brev med svar på spørsmål etter kartleggingsmøte med Utdanningsdirektoratet 28. august 2024.

¹³⁴ Hovedinstruks for statsforvalteren gitt av Kommunal- og distriktsdepartementet 1. januar 2024 punkt 5.3.2.1.

¹³⁵ Privatskoleloven § 7-2 fjerde ledd sier at: «Statsforvalteren fører tilsyn med at kommunene og fylkeskommunene oppfyller de pliktene de er pålagt i eller i medhold av §§ 3-3, 3-5, 3-6, 3-7, 3-8 og 3-10.»

¹³⁶ Virksomhets- og økonomiinstruks for Utdanningsdirektoratet gitt av Kunnskapsdepartementet, datert 22. juni 2022. Samme formulering er opprettholdt i revidert utgave datert 24. juni 2024.

¹³⁷ Brev med svar på spørsmål etter kartleggingsmøte med Utdanningsdirektoratet 28. august 2024.

¹³⁸ Brev med svar på spørsmål etter intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 11. oktober 2024.

¹³⁹ Verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 11. oktober 2024.

¹⁴⁰ Verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 11. oktober 2024.

¹⁴¹ Brev med svar på spørsmål etter intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 11. oktober 2024.

uklarheter i *Kunnskapsdepartementets retningslinjer for friskolenes handel og vurdering av markedspriser*, og tilsynsavdelingen svarer: «Dette er Kunnskapsdepartementets retningslinjer. Vi vil gjøre departementet oppmerksom på dette ved neste anledning.» Departementet opplyser at det er besluttet av den avdelingen (i direktoratet) som fasiliteter dette møtet at det framover ikke vil bli spørsmål og svar- runder på samme måte som tidligere.¹⁴²

Utdanningsdirektoratet har varierende praksis for publisering av resultatene av økonomiske tilsyn på udir.no

Direktoratet viser til at tilsynsrapporter fra økonomiske tilsyn som publiseres på udir.no er en viktig del av veiledningen av de private skolene.¹⁴³ Gjennomgangen av tilsyn viser at det er utarbeidet endelige tilsynsrapporter for gjennomførte tilsyn uten brudd i 2024 for både private barnehager og private skoler, men ikke for alle. Alle åpne tilsyn publiseres på udir.no, men det angis ikke for alle om tilsynet er avsluttet uten brudd eller ikke. Revisjonen viser også at ved tilsyn uten brudd er det i noen tilfeller publisert endelig tilsynsrapport på udir.no, mens det i andre tilsyn ikke er det.

Avdeling for økonomisk tilsyn barnehager opplyser at det i samarbeid med tilsynsavdelingen 22. mars 2024 ble besluttet å teste ut en praksis med å ikke utarbeide tilsynsrapport i tilsyn hvor det ikke ble avdekket brudd. Disse tilsynene ble avsluttet kun med et avslutningsbrev. Bakgrunnen var ønsket om å bli mer effektive. På høsten gikk direktoratet bort fra dette, etter å ha fått en del tilbakemeldinger fra barnehager, fagforeninger og medier som etterlyste vurderingene bak at det ikke var avdekket brudd. I et koordineringsmøte 20. september 2024 ble det besluttet å snevre inn praksisen som følge av uheldige konsekvenser. Det er fremdeles adgang til å avslutte tilsyn uten rapport, men i praksis benyttes denne adgangen i liten grad.¹⁴⁴

Veiledningsverdien om gjennomførte tilsyn som publiseres på udir.no, er mindre enn den kunne vært når det ikke opplyses om tilsynet har avdekket brudd eller ikke, og når det for tilsyn uten brudd ikke publiseres en tilsynsrapport som viser vurderingene som ligger til grunn.

I de tilfellene der Utdanningsdirektoratet har avsluttet et tilsyn uten en tilsynsrapport, viser revisjonen at vurderingene som ligger til grunn for vedtaket om at det ikke er avdekket brudd, for flere av tilsynene ikke er dokumentert i avsluttende tilsynsbrev eller i saksbehandlingssystemet Tim Andre. Det innebærer at saksbehandlingen ikke kan etterprøves eller benyttes til veiledning i andre saker, slik bestemmelsene krever.¹⁴⁵

¹⁴² Kunnskapsdepartementets brev 9. mai 2025 med innspill til Riksrevisjonens utkast til rapport.

¹⁴³ Verifisert referat fra kartleggingsmøte med Utdanningsdirektoratet 28. august 2024.

¹⁴⁴ Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager i Utdanningsdirektoratet 23. januar 2025.

¹⁴⁵ NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov* s.175.

7 Konklusjon

Hovedkonklusjon

Utdanningsdirektoratet gjennomfører ikke økonomiske tilsyn og veiledning fullt ut i tråd med gjeldende regelverk. Regelverkets formål er å sikre at de private barnehagene og skolene etterlever krav til bruk av midler slik at de kommer barna og elevene til gode.

Konklusjonen bygger på følgende hovedfunn:

- Utdanningsdirektoratet har ikke etablert rutiner for vurdering av det samlede risikonivået for utvelgelse av tilsynsobjekter blant de private barnehagene og skolene.
- Halvparten av de gjennomførte tilsynene er dokumentasjonskontroller og ikke tilsyn av om midlene kommer barna og elevene til gode.
- Utdanningsdirektoratet sikrer ikke at de private skolene får veiledning om kravene for bruk av offentlige tilskudd.

Formålet med kapittel V i barnehageloven om «krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager mv» er å sørge for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode. Etter privatskoleloven § 6-3 «krav til bruken av offentlige tilskudd og skolepenger» skal alle offentlige tilskudd og skolepenger komme elevene til gode. Hensynene som skal ivaretas er det samme i de to lovene og formålet er det samme selv om det bare er eksplisitt uttalt i barnehageloven. Utdanningsdirektoratet skal ved økonomiske tilsyn kontrollere om de private barnehagene og skolene etterlever kravene i regelverket til bruk av midlene.

7.1 Utdanningsdirektoratet har ikke etablert rutiner for vurdering av det samlede risikonivået for utvelgelse av tilsynsobjekter blant de private barnehagene og skolene



Utdanningsdirektoratet skal kontrollere rapporter som tilskuddsmottakeren sender inn. Kontrollen skal ha et rimelig omfang i forhold til nytten og kostnadene ved kontrollen. Ut fra en vurdering av det

samlede risikonivået og hva som er de vesentligste risikomomentene, skal det fastsettes hvilke kontrollpunkter som er mest aktuelle.¹⁴⁶

Utdanningsdirektoratet vurderer det slik at det er størst risiko for brudd på regelverket når barnehagene og skolene har transaksjoner mellom nærstående parter med fare for overprising, eller når de har tilleggsvirksomheter med fare for krysssubsidiering. Direktoratet risikovurderer og velger ut virksomheter for tilsyn kun blant de barnehagene og skolene som selv har oppgitt at de har nærståendetransaksjoner eller tilleggsvirksomheter. Utdanningsdirektoratet gjør ingen kontroller for å avdekke manglende etterlevelse av barnehager og skoler som ikke oppgir at de har slike transaksjoner eller tilleggsvirksomhet. Barnehager og skoler som unnlater å rapportere om dette, vil dermed ikke bli risikovurdert eller kontrollert for disse forholdene.

I forarbeidet til privatskoleloven er det vist til at tilsynsordningen er tillitsbasert og bygger på stikkprøvekontroll.¹⁴⁷ Det bør være en balanse mellom tillit og kontroll. Kontrollen kan reduseres der det er grunnlag for stor grad av tillit. Der grunnlaget for tillit er mindre bør kontrollen øke. Selv der risikoen er lav, og grunnlaget for tillit er godt, bør det gjøres noe kontroll. Utdanningsdirektoratet kan ikke vurdere det samlede risikonivået, når de ikke gjør kontroller som kan fange opp bevisst eller ubevisst feilrapportering om nærståendetransaksjoner eller tilleggsvirksomhet.

7.2 Halvparten av de gjennomførte tilsynene er dokumentasjonskontroller og ikke tilsyn av om midlene kommer barna og elevene til gode



Utdanningsdirektoratet skal føre økonomisk tilsyn med de private barnehagene og skolene. Økonomiske tilsyn innebærer at Utdanningsdirektoratet skal føre tilsyn med at de private barnehagene og skolene drives i samsvar med kravene til bruk av midlene i barnehageloven og privatskoleloven.¹⁴⁸ Det overordnede målet med å føre økonomiske tilsyn med de private barnehagene og skolene er å sørge for at de etterlever gjeldende regelverk, slik at offentlige tilskudd, foreldrepenger og skolepenger kommer barna og elevene til gode.

Vår undersøkelse viser at omtrent halvparten av direktoratets økonomiske tilsyn er dokumentasjonskontroller og ikke tilsyn av om kravene for bruk av midlene er etterlevd, som er formålet med Utdanningsdirektoratets tilsynsansvar.

Av totalt 148 åpnete økonomiske tilsyn av private barnehager i 2024, er 85 enkle tilsyn (57 prosent). I disse enkle tilsynene har Utdanningsdirektoratet kontrollert om regnskapsopplysninger er rapportert innen fristen, om avtaler med nærstående oppdateres og godkjennes årlig av eieren, og om bruk av offentlige tilskudd og foreldrepenger i barnehager er rapportert på riktig post i rapporteringssystemet. I disse enkle tilsynene eller dokumentasjonskontrollene har ikke direktoratet kontrollert om midlene forvaltes i tråd med regelverket og kravene til bruk av midlene.

¹⁴⁶ Bestemmelsene for økonomistyring i staten punkt 6.3.8.2.

¹⁴⁷ Ot. Prop.nr.37 (2006–2007) *Om lov om endringer i friskolelova*.

¹⁴⁸ Barnehageloven § 56 første ledd, jf. § 21 andre ledd, og privatskoleloven § 7-2 første ledd, jf. § 6-3 første ledd.

Av totalt 23 åpnete økonomiske tilsyn av private skoler i 2024, er 10 enkle tilsyn (43 prosent). I åtte av disse enkle tilsynene har direktoratet kontrollert om skolen har et avdelingsregnskap per oppgitt tilleggsvirksomhet. I slike enkle tilsyn har ikke direktoratet kontrollert om offentlige tilskudd og skolepenger forvaltes i tråd med regelverket og kravene til bruk av midlene.

Når direktoratet avdekker brudd i de enkle tilsynene, gir de i hovedsak pålegg om retting fram i tid, og avslutter tilsynene før de har kontrollert at rettingen har skjedd. Direktoratet gjennomfører heller ikke oppfølgingstilsyn for å kontrollere om påleggene er fulgt opp. Sett i sammenheng sikrer ikke direktoratets håndtering av pålegg at de private barnehagene og skolene endrer sin praksis slik at de etterlever regelverket.

Utdanningsdirektoratet sikrer ikke godt nok at de private barnehagene og skolene følger kravene for bruk av midlene i gjeldende regelverk, både fordi halvparten av gjennomførte tilsyn er dokumentasjonskontroller og ikke tilsyn av om midlene har kommet barna og elevene til gode, og fordi de har mangelfull oppfølging av pålegg.

7.3 Utdanningsdirektoratet sikrer ikke at de private skolene får veiledning om kravene for bruk av offentlige tilskudd



Veiledning

I 2017 fant Riksrevisjonen det kritikkverdig at nær 80 prosent av alle skoler der Utdanningsdirektoratet har identifisert høy risiko for at statstilskudd og skolepenger disponeres i strid med friskoleloven, ikke hadde blitt fulgt opp av Utdanningsdirektoratet, verken gjennom den etablerte tilsynsordningen eller på annen måte.¹⁴⁹ Utdanningsdirektoratet opplyser at det fortsatt har vært en høy andel brudd på de skolene det er åpnet tilsyn med i årene etter Riksrevisjonens revisjon av kontroll og tilsyn med de private skolene i 2017.

Kunnskapsdepartementet sier i virksomhets- og økonomiinstruksen til Utdanningsdirektoratet at direktoratet skal «være et utviklingsorgan som støtter, veileder og påvirker sektoren gjennom informasjon, strategier og ulike tiltak».¹⁵⁰

Veiledning er et virkemiddel forvaltningen kan bruke for å forebygge og følge opp identifiserte svakheter på et område. Kunnskapsdepartementet har delegert veiledningsansvaret for de private skolene til statsforvalteren. Statsforvalteren gjennomfører ikke økonomiske tilsyn med private skoler. Revisjonen viser at Utdanningsdirektoratet ikke har kontaktmøter med statsforvalteren for å dele resultatene etter tilsynene de har gjort av økonomiske forhold til de private skolene. Videre kan ikke Utdanningsdirektoratet dokumentere at statsforvalterne de senere årene har veiledet om kravene for bruk av offentlige tilskudd.¹⁵¹

De private skolene har et selvstendig ansvar for å følge gjeldende lover og regler når de bruker statlige tilskudd og skolepenger. Utdanningsdirektoratet har likevel en alminnelig plikt til å veilede tilskuddsmottakerne om kravene for bruk av offentlige tilskudd. Det gis noe veiledning på Utdanningsdirektoratets nettsider, og tilsynsobjektene får veiledning ved gjennomførte tilsyn.

¹⁴⁹ Dokument 1 (2018–2019) *Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll – budsjettåret 2017*.

¹⁵⁰ Virksomhets- og økonomiinstruks for Utdanningsdirektoratet gitt av Kunnskapsdepartementet, datert 22. juni 2022. Samme formulering er opprettholdt i revidert utgave datert 24. juni 2024.

¹⁵¹ Brev med svar på spørsmål etter intervju med tilsynsavdelingen i Utdanningsdirektoratet 11. oktober 2024.

Utdanningsdirektoratet sikrer imidlertid ikke at de private skolene får veiledning om økonomiske forhold når de ikke informerer statsforvalteren, og statsforvalteren ikke veileder om økonomiske forhold.

8 Referanseliste

Lover og regelverk

- Barnehageloven. (2006). *Lov om barnehager* (LOV-2005-06-17-64). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>
- Privatskolelova. (2003). *Lov om private skolar med rett til statstilskot* (LOV-2003-07-04-84). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2003-07-04-84>
- Folkehøgskoleloven. (2003). *Lov om folkehøgskoler* (LOV-2002-12-06-72). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2002-12-06-72>
- Økonomiforskrift til barnehageloven. (2023). *Forskrift om regnskapsplikt mv. for private barnehager (økonomiforskrift til barnehageloven)* (FOR-2022-12-16-2322). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2022-12-16-2322>
- Økonomiforskrift til privatskolelova. (2018). *Økonomiforskrift til privatskolelova*. (FOR-2018-09-01-1295). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2018-09-01-1295>
- Finansdepartementet. (2003). *Bestemmelser om økonomistyring i staten*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/fin/vedlegg/okstyring/reglement_for_ekonomistyring_i_staten.pdf
- Forvaltningsloven. (1970). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/1967-02-10>
- Utdanningsdirektoratet. (2023). *Metodehåndbok for tilsyn*. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/metode-for-tilsyn/1.om-metodehandboken>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Tilleggsvirksomhet og avdelingsregnskap for privatskoler*. [Tilleggsvirksomhet og avdelingsregnskap for privatskoler | udir.no](https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilleggsvirksomhet-og-avdelingsregnskap-for-privatskoler)

Stortingsdokumenter

- St.meld.nr. 24 (2002–2003) *Barnehagetilbud til alle- økonomi, mangfold og valgfrihet*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-24-2002-2003-/id135490/>
- Ot.prp. nr. 76 (2002-2003) *Om lov om endringer i lov 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager (barnehageloven)*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-76-2002-2003-/id126909/>
- St. meld. nr. 28 (2003-2004) *Om søskenmoderasjon i foreldrebetalingen m.m.* Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-28-2003-2004-/id136001/>
- Prop. 96 L (2019-2020) *Endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-l-20192020/id2699851/>
- Prop. 57L (2022-2023) *Lov om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/>
- Prop. 98 L (2011-2012) *Endringer i barnehageloven (tilskudd og foreldrebetaling i ikke-kommunale barnehager)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-98-l-20112012/id679573/>
- NOU 2019:5 *Ny forvaltningslov Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)*. Justis- og beredskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/8d681c58c7a94929954ca9538a2476a6/no/pdfs/nou201920190005000dddpdfs.pdf>

- Ot. Prop.nr.37 (2006–2007) *Om lov om endringer i friskolelova*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-37-2006-2007-/id460509/>

Styringsdokumenter

- Kunnskapsdepartementet. (2022). *Virksomhets og økonomiinstruks for Utdanningsdirektoratet*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d7ff3b0447e446a0865cdc409d857825/virksomhets-og-okonomiinstruks-voi-utdanningsdirektoratet-gjeldende-fra-26.06.24.pdf>
- Kunnskapsdepartementet retningslinjer for friskolenes handel og vurderingen av markedspris. (2019). <https://www.udir.no/contentassets/664aaf3fe90945839ea22ad336bf2d26/retningslinjer-for-friskolenes-handel-og-vurderingen-av-markedspris.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2024). *Tildelingsbrev til Utdanningsdirektoratet for 2024*.
<tildelingsbrev-til-udir-for-2024.pdf>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Hovedinstruks for Statsforvalteren*.
https://www.regjeringen.no/contentassets/d67450e0530a42bca857db10314d7e47/2021_statsforvalteren-virksomhets-og-okonomiinstruks.pdf

Rapporter

- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Økonomiske tilsyn med barnehager 2023*.
<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/okonomisk-tilsyn-med-private-barnehager/hvilke-private-barnehager-forer-vi-tilsyn-med/okonomisk-tilsyn-av-private-barnehager-2023/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024) *Funn fra tilsyn med privatskolene i 2023*.
<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/oppsummering-av-tilsyn/funn-tilsyn-opplaringsområdet-2023/>
- Riksrevisjonen. (2018). *Revisjonsrapport for 2017 om Utdanningsdirektoratets forvaltning av tilskudd til friskoler*. <https://www.riksrevisjonen.no/rapporter-mappe/no-2018-2019/utdanningsdirektoratets-forvaltning-av-tilskudd-til-friskoler/>
- Dokument 1 (2018–2019) *Riksrevisjonens årlige revisjon og kontroll – budsjettåret 2017*. Riksrevisjonen. <https://www.riksrevisjonen.no/globalassets/rapporter/no-2018-2019/riksrevisjonensarligerevisjonogkontroll2017.pdf>
- Utdanningsdirektoratet. (2023). *Funn fra tilsyn i barnehage- og opplæringsområdet i 2022*.
<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/oppsummering-av-tilsyn/oppsummering-av-funn-fra-tilsyn-pa-barnehage-og-opplaringsområdet-i-2022/>
- Utdanningsdirektoratet. (2023). *Økonomisk tilsyn av private barnehager – oppsummering 2022*.
<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/okonomisk-tilsyn-med-private-barnehager/hvilke-private-barnehager-forer-vi-tilsyn-med/okonomisk-tilsyn-av-private-barnehager-oppsummering-2022/bakgrunn-forventninger-og-overgangsregler/>
- Deloitte. (2022). *Tilsyn på opplærings- og barnehageområdet i perioden 2014–2021*.
https://www.udir.no/contentassets/4724c5e5896c4290a8ae2ce42805d16f/deloitte_2022_evaluering_tilsynsarbeid_barnehage-og_opplaring.pdf
- Finanstilsynet. (2018). *Revisjon av friskoler*.
<https://www.finanstilsynet.no/4a74b4/contentassets/0b613eb24c194ae89c95f3066ab22d0a/friskoler-2017.pdf>

Referater fra møter med Utdanningsdirektoratet

- Verifisert referat fra kartleggingsmøte med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager og tilsynsavdelingen 28. august 2024.
- Brev fra Utdanningsdirektoratet til Riksrevisjonen 23. september 2024 med svar på spørsmål etter kartleggingsmøte.

- Verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen 11. oktober 2024.
- Brev fra Utdanningsdirektoratet til Riksrevisjonen 1. november 2024 med svar på spørsmål etter intervju med tilsynsavdelingen.
- Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager 23. oktober 2024.
- Brev fra Utdanningsdirektoratet til Riksrevisjonen 15. november 2024 med svar på spørsmål etter intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager.
- Verifisert referat fra intervju med tilsynsavdelingen 8. januar 2025.
- Verifisert referat fra intervju med avdeling for økonomisk tilsyn barnehager 23. januar 2025.

Annet

- Jelstad, J. (2023, 27. januar). *1 år med nasjonalt barnehagetilsyn: Kun 1 av 10 tilsyn med private barnehager endte med krav om å betale tilbake penger*. Utdanningsnytt.
<https://www.utdanningsnytt.no/lov-og-rett-lovbrudd-politikk/1-ar-med-nasjonalt-barnehagetilsynkun-1-av-10-tilsyn-med-private-barnehager-endte-med-krav-om-a-betale-tilbake-penger/347598>

Ikon for private barnehager er hentet fra Stock.adobe.com, design North.